

# **PRZESTRZEŃ I REGIONY W NOWOCZESNEJ GOSPODARCE**



# **PRZESTRZEŃ I REGIONY W NOWOCZESNEJ GOSPODARCE**

**Księga jubileuszowa dedykowana  
Profesorowi Stanisławowi Korenikowi**

pod redakcją  
Doroty Rynio i Alicji Zakrzewskiej-Półtorak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2023

Recenzja naukowa

*Andrzej Pawlik, Zbigniew Przygodzki*

Redakcja wydawnicza

*Aleksandra Śliwka*

Korekta

*Barbara Łopusiewicz*

Skład i łamanie

*Beata Mazur*

Projekt okładki

*Beata Dębska*

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów 123 Royalty Free

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2023

Nota copyright obowiązuje do 31 marca 2024 roku. Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 kwietnia 2024 roku publikacja dostępna na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).  
Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67400-92-3 (dla wersji papierowej)  
ISBN 978-83-67400-93-0 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2023.93.0

*Cytuj jako: Rynio, D. i Zakrzewska-Półtorak, A. (red.). (2023). Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.*

Druk i oprawa: TOTEM

# Spis treści

---

Wstęp.....	7
Prof. dr hab. Stanisław Korenik – Mistrz, Mentor, Nauczyciel, Naukowiec.....	9

## Część I

---

### Przestrzeń i miasta we współczesnych uwarunkowaniach

<b>Stanisław Czaja</b> , Sposoby traktowania przestrzeni w teorii ekonomii – krótki przegląd.....	15
<b>Andrzej Prusek</b> , Znaczenie przestrzeni w polityce zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju Polski.....	27
<b>Krystian Heffner</b> , Funkcjonowanie układów miejskich i ewolucja zagospodarowania przestrzeni miast.....	40
<b>Jędrzej Chumiński</b> , Rola ludności wiejskiej w zasiedleniu Wrocławia – na przykładzie pracowników przemysłu (1945-1956).....	64
<b>Katarzyna Miszczak, Andrzej Sztando, Małgorzata Rogowska-Sawicz</b> , Megatrendy w kreatywnej przestrzeni.....	78
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak, Agata Pluta, Anna Szulc</b> , Wybrane megatrendy wpływające na przestrzeń Wrocławia w latach 2012-2021.....	93
<b>Dorota Rynio, Hanna Adamiczka, Jakub Sokołowski</b> , Chronourbanistyka a projektowanie nowoczesnych osiedli – studium przypadku Wrocławia.....	107

## Część II

---

### Samorząd terytorialny i obszary funkcjonalne

<b>Andrzej Klasik, Florian Kuźnik</b> , Style zarządzania miejskiego.....	123
<b>Edyta Szafranek-Stefaniuk</b> , Obszary funkcjonalne jako jednostki terytorialne – wyzwania dla nauki i polityki rozwoju.....	137
<b>Zbigniew Przygodzki, Jacek Chądzyński</b> , Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki cyrkularnej – warunki skutecznej transformacji.....	146
<b>Aleksandra Nowakowska</b> , Reinterpretacja pojęcia bliskości i jej roli w rozwoju terytorialnym.....	164
<b>Leszek Patrzalek</b> , Ewolucja roli i funkcji dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw.....	175

<b>Jacek Uchman</b> , Terytorialne zróżnicowanie regulacji w podatkach dochodowych w Polsce implikowane intencją aktywizacji działań gospodarczych ....	185
<b>Henryk Brandenburg, Marek Magdoń</b> , Rola interesariuszy w realizacji projektów dziedzictwa narodowego .....	196
<b>Marian Kachniarz</b> , Skuteczność projektów konsolidacji administracyjnej w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studium przypadków z Polski i USA .....	208

### Część III

#### **Zrównoważony rozwój i jego wymiary**

<b>Beata Zofia Filipiak</b> , Polityka energetyczna jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego w świetle ryzyka finansowego i niefinansowego.....	223
<b>Zygmunt Szymła, Andrzej Pawlik, Paweł Dziekański</b> , Przestrzenne zróżnicowanie gospodarowania odpadami w powiatach w latach 2010-2020 impulsem zielonej transformacji w Polsce.....	234
<b>Joanna Kudelko</b> , Problemy i wyzwania rozwoju obszarów wiejskich .....	247
<b>Andrzej Graczyk</b> , Oddziaływanie transformacji energetycznej na gospodarowanie przestrzenią w Polsce w perspektywie roku 2050.....	259
<b>Adam Drobniak</b> , Transformacja miasta przemysłowego. Uwarunkowania sukcesu transformacji Katowic – centrum największego regionu węglowego Unii Europejskiej.....	268
<b>Piotr Hajduga, Anna Mempel-Śnieżyk</b> , Proces rewitalizacji a rozwój zrównoważony miasta .....	283
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska, Tomasz Pilawka</b> , Koopetycja jako potencjalne źródło przewagi konkurencyjnej na lokalnym rynku wina. Przyszłość czy mrzonka o lokalnych producentach wina w Polsce?.....	294

# Wstęp

---

We współczesnej gospodarce zachodzą intensywne procesy, które są przesłankami narastających zmian. Zmiany te mają zróżnicowany charakter i zasięg. Następują one w skali globalnej, międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej, w przekroju ekonomicznym, społecznym, przestrzennym i czasu. Niniejsza publikacja ma na celu identyfikację miejsc zachodzenia zmian i ich zakresu, a także ich znaczenia dla przestrzeni oraz układu regionalnego i lokalnego. W dzisiejszych uwarunkowaniach zmiany często zachodzą bez względu na wolę uczestników procesów społeczno-gospodarczych, co oznacza, że nie zawsze są one planowane. Można jednak opracować ruchy mające na celu antycypację negatywnych konsekwencji zachodzących zmian oraz prowadzić politykę zakładającą elastyczność w programowaniu rozwoju, co ułatwi szybką reakcję na zmiany. Zmienia się także podejście do zmian, nie są one traktowane wyłącznie jako niekorzystne następstwa, ale coraz częściej są wyczekiwane i stają się motywacją do postępu i rozwoju. Ze względu na szybkość zmian coraz bardziej istotnym czynnikiem staje się czas, który stymuluje efektywność procesów planistycznych, strategicznych i zarządzania.

Współcześnie miejscem koncentracji zmian i ich efektów stają się regiony i poziom lokalny, gdyż wszelkie procesy globalne osadzają się, mają konsekwencje i ich efekty są widoczne właśnie na tych poziomach. Z tego powodu regiony, ich działanie i możliwości tworzenia modeli rozwoju skupiają uwagę naukowców z wielu dziedzin oraz stanowią interdyscyplinarną przestrzeń do badań. Aktualnym problemem badawczym jest również przestrzeń – ze względu na jej ograniczoność, która coraz częściej stanowi wyzwanie dla gospodarek, w tym regionalnych. Przestrzeń również stanowi interdyscyplinarny obiekt badawczy, a dotychczasowy zakres badań prowadzonych w odniesieniu do przestrzeni wymaga uzupełnienia wielu luk badawczych i aktualizacji uzyskanych wcześniej wyników badań ze względu na intensywne zmiany, jakie obecnie mają miejsce, oraz nowego podejścia do gospodarowania przestrzenią w świetle potrzeby traktowania jej jako zasób.

Publikacja została podzielona na trzy bloki tematyczne:

- I. Przestrzeń i miasta we współczesnych uwarunkowaniach.
- II. Samorząd terytorialny i obszary funkcjonalne.
- III. Zrównoważony rozwój i jego wymiary.

W pierwszym bloku autorzy skoncentrowali się na analizie przestrzeni w ujęciu retrospektywnym, teraźniejszym oraz długookresowym, wskazując zróżnicowane podejścia do jej definiowania, funkcjonowania, a także odnajdując megatrendy, które

obecnie ją determinują, jak również te, które w dłuższej perspektywie będą ją porządkować. We współczesnych uwarunkowaniach istotnym aspektem jest racjonalne zagospodarowanie przestrzeni w miastach, m.in. ze względu na jej ograniczoność i wysokie koszty związane z rozlewaniem się miast. Z kolei dobrze zagospodarowana przestrzeń miasta powinna przyczyniać się do wysokiej jakości życia mieszkańców i ich zadowolenia. Realizacji takiej idei rozwoju miasta sprzyja wdrażanie koncepcji miast krótkich odległości, gdzie podstawą ich budowy i planowania jest chronourbanistyka, mieszkańcy zaś zyskują w tym modelu czas na własny rozwój, życie rodzinne i hobby, zamiast zaspokajając swoje potrzeby, pokonując dziennie wiele kilometrów. Buduje to podstawy odpowiedzialności klimatycznej i zadowolenia mieszkańców, a przestrzeń jest zagospodarowana w efektywny sposób oraz zgodnie z zasadami ładu przestrzennego.

Uzyskanie spójnej i dobrze zagospodarowanej przestrzeni oraz rozwój regionów wymagają wielu działań ze strony zróżnicowanych podmiotów (interesariuszy). Wielką wagę przywiązuje się do polityki i działań podejmowanych przez samorządy terytorialne – na tym aspekcie skupiono się w opracowaniach zebranych w drugim bloku tematycznym. Skuteczność działania samorządów terytorialnych zależy od zdywersyfikowanych czynników i ma zróżnicowane cele, przy czym przeciwdziałanie zmianom klimatycznym staje się jedną z podstawowych determinant ich działania wraz z opracowaniem planu strategicznego funkcjonowania w warunkach gospodarki cyrkularnej. W tej części omówione zostały także podstawy określania, działania oraz relacji w obszarach funkcjonalnych oraz zewnętrzne ich powiązania i „ciążenia”.

We współczesnych uwarunkowaniach konieczne staje się dążenie do zrównoważonego rozwoju, co zostało podkreślone w trzeciej części publikacji. Skupiono się tu szczególnie na aspektach środowiskowych i przyrodniczych, ewolucji przestrzeni miejskich w kierunku osiągnięcia podstaw zrównoważonej gospodarki oraz na energetyce, jej bezpieczeństwie i zabezpieczeniu. Inicjatywa dążenia do zrównoważonego rozwoju nie jest niczym nowym, jednak przy dzisiejszym układzie uwarunkowań staje się ona pewną normą priorytetów rozwojowych, a w gospodarkach o wysokiej jakości życia jedynie pierwszym wymaganym krokiem. W każdym indywidualnie analizowanym przypadku będzie ona oznaczała nieco inny układ celów i ich intensywność, w zależności od uwarunkowań endogenicznych i relacji z otoczeniem.

W publikacji podnoszone są kwestie związane z wyzwaniem stojącymi przed przestrzenią i regionami w nowoczesnej gospodarce w zróżnicowanych przekrojach oraz kwestie aktualnych obszarów badawczych. Całość rozważań zawartych w publikacji zobrazowana została wieloma przykładami – zarówno z Polski, jak i zagranicznymi, co wskazuje nie tylko na walory teoretyczne opracowania, ale i jego wartość empiryczną. Zakres analiz przedstawionych w publikacji wynika z głównych trendów społeczno-gospodarczych w nowoczesnej gospodarce regionalnej. Zakres ten dobrze ilustruje także zainteresowania i specjalizacje badawcze prof. dr. hab. Stanisława Korenika. Publikacja ta w swej intencji jest wyrazem szacunku i docenienia aktywności badawczej Profesora obchodzącego jubileusz 35-lecia pracy naukowej.





## **Prof. dr hab. Stanisław Korenik – Mistrz, Mentor, Nauczyciel, Naukowiec**

---

Prof. dr hab. Stanisław Korenik jest kierownikiem Katedry Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej w Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Reprezentuje dyscypliny naukowe: ekonomia i finanse oraz geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna.

Stanisław Korenik urodził się 15 marca 1960 r. w Wałbrzychu, gdzie ukończył Technikum Zawodowe w Zespole Szkół Mechanicznych. W 1988 r. uzyskał tytuł magistra ekonomii na Wydziale Gospodarki Narodowej Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu. Od 15 lutego 1989 r. podjął pracę naukowo-dydaktyczną na stanowisku asystenta – stażysty na Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. W latach 1992-1993 odbył staże naukowe we Francji, na uniwersytecie Lille I, w ramach programu TEMPUS. Po uzyskaniu stopnia doktora nauk ekonomicznych w czerwcu 1994 r. (za pracę doktorską: *Problemy restrukturyzacji regionów depresji na przykładzie Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego*) pracował na stanowisku adiunkta do października 2001 r. Kolejny stopień, czyli doktora habilitowanego nauk ekonomicznych, uzyskał w grudniu 1999 r. (na podstawie rozprawy habilitacyjnej: *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*). W październiku 2001 r. podjął pracę na stanowisku profesora nadzwyczajnego. W dniu 24 kwietnia 2012 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadał mu tytuł profesora nauk ekonomicznych, w związku z tym 1 stycznia 2013 r. został zatrudniony na etacie profesora zwyczajnego.

Od 2004 r. Profesor Korenik jest kierownikiem Katedry Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej, która powstała na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – obecnie jest to Wydział Ekonomii i Finan-

sów. W latach 1998-2012 prof. dr hab. Stanisław Korenik pracował także w Wyższej Szkole Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, gdzie pełnił różne funkcje (m.in. dziekana, prorektora). W okresie 2004-2005 pracował na stanowisku profesora nadzwyczajnego i jednocześnie kierownika Zakładu Gospodarki Regionalnej w Instytucie Ekonomii na Akademii Świętokrzyskiej (obecnie Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach). Od 1 października 2012 r. do 30 września 2014 r. był także zatrudniony na stanowisku profesora na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Opolskiego. Przez dwie kadencje był także członkiem Rady Naukowej Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu w Usti nad Łabą, obecnie zaś jest członkiem komisji ds. doktoratów, która jest ciałem naukowym decydującym w głosowaniu o możliwościach i warunkach otwarcia doktoratu oraz o składzie komisji egzaminacyjnej i komisji doktorskiej.

Profesor Stanisław Korenik brał udział w realizacji kilkunastu grantów badawczych – o zasięgu krajowym lub międzynarodowym – pełniąc w nich różne funkcje (kierownicze, wykonawcze, organizacyjne). Jest członkiem różnorodnych ciał naukowych, m.in.: Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Sekcji Obszarów Metropolitalnych KPZK PAN, Rady Programowej International Editorial Board of the Scientific Journal of Transactions of Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University oraz gremiów działających na rzecz praktyki gospodarczej, m.in. rad nadzorczych. Jest także przewodniczącym Komitetu Redakcyjnego periodyku „Biblioteka Regionalisty” (redaktorem naczelnym).

Badania naukowe prowadzone przez prof. dr. hab. Stanisława Korenika skupiają się wokół:

- współczesnych wyzwań stojących przed przestrzenią,
- polityki regionalnej i lokalnej,
- miast i koncepcji ich funkcjonowania,
- finansów lokalnych i regionalnych.

W zakresie dydaktyki Profesor jest:

- promotorem 15 prac doktorskich,
- recenzentem 29 prac doktorskich i habilitacyjnych,
- twórcą kierunku Gospodarka przestrzenna na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu (kierunek obecnie zmienił nazwę na Nieruchomości i gospodarka przestrzenna),
- autorem licznych sylabusów,

prowadzi także wiele wykładów, np. „Polityka regionalna”, „Przestrzeń w ekonomii”, „Metodologia badań naukowych”, „Megatrendy w kreatywnej przestrzeni”.

Profesor jest autorem wielu książek i artykułów naukowych, w tym: *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych* (2011, Warszawa: CeDeWu.pl), *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty* (2003, Wrocław: Akademia Ekonomiczna), *Wybrane problemy procesów gospodarczych* (2003, Wrocław: Akademia Ekonomiczna), *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, 1998, Opole:

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego), *Metropolie we współczesnej gospodarce z uwzględnieniem realiów polskich* („Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2004, nr 214), *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne* (współautor: A. Zakrzewska-Półtorak, 2011, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu), *Wartość nieruchomości mieszkaniowej w nowoczesnych uwarunkowaniach przestrzennych i gospodarczych* (współautorzy: A. Zakrzewska-Półtorak, A. Łuczyszyn, 2020, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu).

Prof. dr hab. Stanisław Korenik jest również redaktorem licznych publikacji, w tym podręczników akademickich, np.: *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty* (współredaktor: J. Słodczyk, 2005, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu), *Współczesne koncepcje przestrzennego rozwoju gospodarki i społeczeństwa* (2010, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu), *Some Aspects of Spatial Economy* (2009, Warsaw: Polish Academy of Sciences. Committee for Spatial Economy and Regional Planning), *International Spatial Economy: Chosen Aspects* (współredaktor: O. Özbek, 2012, Wrocław: Publishing House of Wrocław University of Economics), *Nieruchomości i ich wycena* (współredaktor: A. Zakrzewska-Półtorak, 2021, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu).

Prof. dr hab. Stanisław Korenik ma również duże doświadczenia we współpracy z praktyką gospodarczą. Jest uznanym autorytetem z zakresu programowania rozwoju w różnych przekrojach terytorialnych. Tworzył zespoły (i kierował nimi) mające na celu opracowanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Poza tym jest autorem wielu ekspertyz na rzecz gospodarki. Szczególne Jego związki z praktyką gospodarczą są widoczne w przestrzeni województwa dolnośląskiego, metropolii wrocławskiej, Wrocławia i Wałbrzycha. Pełnił funkcję przewodniczącego zespołów eksperckich przygotowujących Strategię Wrocław 2030 (2018), Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (2015), Strategię Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 (2011) oraz funkcję współautora Strategii Rozwoju Sudety 2030 (2018) i Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (2018). Był także autorem ekspertyzy do aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego oraz autorem Strategii Integracji Gospodarczo-Przestrzennej Aglomeracji Wrocławskiej i jej aktualizacji.

Profesor Korenik wielokrotnie był nagradzany za osiągnięcia naukowo-dydaktyczne i organizacyjne nagrodą Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (wcześniej Akademii Ekonomicznej). Został odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi. Otrzymał tytuł Honorowego Profesora Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach oraz medal wydany w 200-lecie urodzin Tarasa Szewczenki przez Ministerstwo Edukacji i Nauki w Ukrainie.

W trakcie pracy naukowo-dydaktycznej Profesor współpracował i nadal współpracuje z wieloma ośrodkami akademickim w kraju i za granicą:

- krajowe ośrodki akademickie to m.in.: Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach;
- zagraniczne ośrodki akademickie to m.in.: University of Jan Evangelista w Ústí nad Labem (Czechy), Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University (Ukraina), Pamukkale University (Denizli, Turcja), Selçuk University (Konya, Turcja).

W ramach tej współpracy realizowane były wspólne projekty, seminaria, wizyty studialne, wyjazdy w ramach programu ERASMUS oraz wykłady gościnne.

# Część I

---

## Przestrzeń i miasta we współczesnych uwarunkowaniach



# Sposoby traktowania przestrzeni w teorii ekonomii – krótki przegląd

---

Stanisław Czaja

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: stanislaw.czaja@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-3225-2101

*Cytuj jako:* Czaja, S. (2023). Sposoby traktowania przestrzeni w teorii ekonomii – krótki przegląd. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 15-26). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** W opracowaniu przedstawiono wybrane sposoby traktowania przestrzeni w teorii ekonomii. Omówiono cechy przestrzeni geodezyjnej, geograficznej i społeczno-ekonomicznej w kontekście ekspansji człowieka. Scharakteryzowano także współczesne wyzwania w zakresie wykorzystania przestrzeni oraz cechy przestrzeni ekonomicznej.

**Słowa kluczowe:** przestrzeń, przestrzeń społeczno-ekonomiczna, ekonomiczna teoria lokalizacji, cechy przestrzeni ekonomicznej.

**JEL Classification:** Q00, Q01

## 1. Wstęp

Trójwymiarowa przestrzeń – złożona z długości, szerokości oraz wysokości – stanowiła dla człowieka, obok czasu, od zawsze przedmiot refleksji intelektualnej, ciekawości, a także aktywności. Była również przedmiotem ekspansji człowieka, zwłaszcza w formach: (1) poznawczej, (2) zawłaszczającej, (3) eksploatacyjnej, (4) w postaci przekształcania i kształtowania nowych form przestrzeni oraz (5) intelektualnej (Czaja, 2020, s. 63-82).

Wymiary przestrzenne i czas, prezentowane we współczesnej nauce w ciekawej postaci czasoprzestrzeni są znakomitą egzemplifikacją podejścia statycznego (przestrzeń bez czasu) i dynamicznego (przestrzeń wraz z czasem) we wszystkich badaniach naukowych czy eksploracji praktycznej oraz intelektualnej. Przestrzeń sama w sobie znalazła swoje odzwierciedlenie już w starożytnej filozofii i geografii. Ta ostatnia powstała wręcz jako odrębna nauka służąca opisowi przestrzeni.

Celem niniejszego opracowania jest krótka prezentacja sposobów traktowania przestrzeni w teorii ekonomii. Może ono być traktowane jako wprowadzenie do opisu

dorobku Jubilata Profesora doktora habilitowanego Stanisława Korenika, który znaczną część swojej kariery zawodowej (czasu i dorobku) poświęcił różnym możliwościom wykorzystania przestrzeni w praktyce gospodarowania. Jest jednocześnie wyrazem uznania dla tego dorobku i samego Jubilata<sup>1</sup>.

Ze względu na swój charakter opracowanie nie służy weryfikacji hipotez badawczych, a raczej ma zidentyfikować niektóre sposoby traktowania przestrzeni w ekonomii, z którymi spotykać się można w literaturze oraz praktyce życia społeczno-gospodarczego. Same w sobie zasługują one na pogłębioną oraz rozszerzoną analizę, wraz z przywołaniem odpowiedniej bibliografii i doświadczeń praktycznych.

W opracowaniu nie będą w szerszym zakresie podejmowane kwestie dotyczące na przykład pierwszych udokumentowanych wzmianek o roli ziemi (przestrzeni) w gospodarowaniu człowiekiem, a także problemy związane z powstaniem ekonomii przestrzennej i ekonomicznej teorii lokalizacji (Blaug, 1994). Nie będą również podejmowane, skądinąd bardzo interesujące, kwestie dotyczące sposobów pojmowania przestrzeni we współczesnej nauce (Czaja, 2002, 2020, s. 344-349).

## 2. Przestrzeń geodezyjna, geograficzna i społeczno-ekonomiczna a kierunki ekspansji człowieka

W klasycznym sensie przestrzeń to trójwymiarowa rozciągłość (obszar), mająca atrybuty jednorodności, nieskończoności i nieograniczoności, w której zachodzą wszystkie zjawiska oraz procesy fizyczne (o charakterze chemicznym, energetycznym, biologicznym itp.). Przestrzeń traktowana jest również jako miejsce zajmowane przez wszystkie przedmioty materialne. Pojęcie przestrzeni ewoluowało wraz z rozwojem nauk zajmujących się poznaniem otaczającej człowieka rzeczywistości. Początkowo przestrzeń traktowana była jako stabilna (niezmienna) o charakterze geodezyjnym, bez łączenia jej z czasem i dynamicznymi zmianami. We współczesnej nauce przestrzeń traktowana jest łącznie z czasem w ramach kategorii czasoprzestrzeni (Kowalski, 1977, s. 437-450).

W naukach społecznych i ekonomicznych pojęcie przestrzeni nie może być traktowane jako przestrzeń absolutna. Może być natomiast traktowane w zróżnicowany sposób jako przestrzeń geodezyjna, geograficzna i ekonomiczno-społeczna.

Przestrzeń geodezyjna łączy się z pomiarami powierzchni kuli ziemskiej. W takim ujęciu ma ona charakter homogeniczny i nie mają większego znaczenia elementy róż-

---

<sup>1</sup> W szczególnie sposób należy przywołać tu kolejne numery „Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, poświęcone między innymi gospodarce przestrzennej, dylematom i dysproporcjom rozwoju lokalnego i regionalnego czy kształtowaniu się nowej przestrzeni w warunkach globalizacji, skupiające wielu wybitnych badaczy z całej Polski, które były redagowane przez Profesora Stanisława Korenika, a także opracowania: Stanisław Korenik. (2021). *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*. Warszawa: CeDeWu czy Stanisław Korenik i Alicja Zakrzewska-Półtorak. (2011). *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.



nicujące poszczególne jednostki tak rozumianej trójwymiarowej przestrzeni. Co więcej, przyjmuje się, że jest ona izotropowa, czyli wykazuje jednakowe właściwości we wszystkich kierunkach.

Przeźren geograficzna jest znacznie silniej umiejscowiona w rzeczywistości materialnej i obejmuje heterogeniczną, faktyczną powierzchnię Ziemi. Tego typu przestrzeń jest ograniczona rzeczywistymi lub umownymi granicami. Jak zauważa się w geografii, każdą taką przestrzeń charakteryzuje zarówno położenie geograficzne, jak i cechy geomorfologiczne. Elementy te tworzą środowisko geograficzno-przyrodnicze danej przestrzeni i mają wpływ na zakres (zasięg i natężenie) oraz formy aktywności indywidualnej oraz społecznej człowieka. Ich uwzględnienie pozwala wyodrębnić przestrzeń ekonomiczno-społeczną.

W jej ramach człowiek prowadzi różnorodną działalność społeczną i ekonomiczną, o punktowym (np. pojedyncze zakłady produkcyjne), liniowym (np. układy komunikacyjne) lub powierzchniowym (np. uprawy rolne), z przestrzennego punktu widzenia, charakterze. Rozmieszczenie takiej działalności w przestrzeni wpływa na kształtowanie się rzeczywistej sieci (układów) przestrzennej (struktury przestrzennej) (Leszczycki, 1972). Przestrzenią ekonomiczno-społeczną nazywa się zatem przestrzeń geograficzną wraz z wszelkimi formami przejawiania się aktywności ekonomicznej i społecznej człowieka. Przestrzeń ta może mieć różne cechy – związane zarówno z charakterem działalności (aktywności) prowadzonej przez człowieka, jak i aspektami geograficzno-przyrodniczymi. Może być zatem przestrzenią pierwotną lub pochodną (wtórną), zamkniętą lub otwartą, zagospodarowaną w pełni lub nie, kompleksową lub selektywną (monokulturową), zwartą lub rozczłonkowaną, stabilną lub niestabilną czy homogeniczną lub heterogeniczną, ciągłą lub nieciągłą (Czaja, 2002).

Ważnym elementem, który należy uwzględnić, jeżeli chce się zidentyfikować właściwie pojęcie ryzyka przestrzennego, jest ład przestrzenny. W ramach danej przestrzeni ekonomiczno-społecznej panuje określona organizacja przestrzenna (ład przestrzenny). Ład przestrzenny dotyczy zarówno rozmieszczenia poszczególnych elementów przestrzeni, jak i wzajemnych ich powiązań oraz interakcji ze środowiskiem przyrodniczym. Ład ten polega na takim kształtowaniu tych elementów, aby można było:

- 1) realizować cele gospodarcze i społeczne przy danych dostępnych zasobach,
- 2) osiągać wzrost ekonomiczny oraz
- 3) ograniczyć lub wyeliminować konflikty i bariery przestrzenne, ekologiczne lub społeczne.

Innymi słowy ład przestrzenny powinien zapewnić (Kuciński, 1997, s. 23-24):

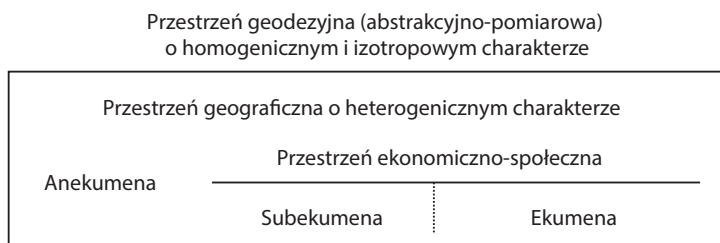
- 1) funkcjonalność rozmieszczenia przestrzennego poszczególnych elementów,
- 2) jasność układu przestrzennego, przejrzystość rozmieszczenia elementów strukturalno-funkcjonalnych,
- 3) równowagę środowiska przyrodniczego, zachowanie jego zasobów, użytków i walorów dla gospodarki i społeczeństwa (człowieka),
- 4) optymalizację przemieszczeń przestrzennych materii, energii i informacji,

5) zachowanie walorów estetycznych i etycznych (pozaekonomicznych) przestrzeni,

6) optymalne relacje między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi (prze-strzennymi),

7) dostosowanie struktur przestrzennych gospodarki do struktur zachowań przestrzennych człowieka i społeczności.

Istnienie ładu przestrzennego jest bardzo istotne z punktu widzenia funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Ułatwia on bowiem osiągnięcie szeroko rozumia-nych korzyści zewnętrznych, podejmowanie właściwych decyzji lokalizacyjnych dla własnej działalności i unikanie konfliktów przestrzennych. Ten ostatni aspekt ma szczególne znaczenie dla zmniejszania poziomu ryzyka (niepewności) przestrzennej.



**Rys. 1.** Formy interpretacji przestrzeni w geografii i naukach ekonomiczno-społecznych

Źródła: opracowanie własne na podstawie (Czaja, 2002).

Przestrzeń geodezyjna jest najszerszym pojęciem, które obejmuje przestrzeń geograficzną, a w jej ramach wyodrębnić można przestrzeń ekonomiczno-społeczną. Najważniejszą formą takiej przestrzeni jest ekumena, będąca stale zamieszkaną przez człowieka częścią przestrzeni społeczno-ekonomicznej (w tym geograficznej). Nieco mniej istotna jest zaś subekumena, w której człowiek przebywa i prowadzi różne formy aktywności w sposób okresowy. Natomiast anekumena jest interesującą tylko potencjalnie częścią przestrzeni ekonomiczno-społecznej, człowiek bowiem nie przebywa w niej nawet czasowo.

### 3. Współczesne wyzwania w zakresie gospodarowania przestrzenią dla teorii ekonomii

Powyższa krótka analiza ukazała wiele ważnych i aktualnych problemów w zakresie gospodarowania przestrzenią. Do czasu powstania pierwszych modeli ekonomicznej teorii lokalizacji badania koncentrowały się na wpływie przestrzennego rozmieszczenia zasobów ekonomicznych na bogactwo i rozwój ekonomiczny. Przestrzeń, a raczej rozmieszczone w niej zasoby były przedmiotem zainteresowania ekonomistów. Źró-

dłem bogactwa była użyteczna rolniczo gleba, przestrzeń nadająca się do zamieszkania (osadnictwa) czy bezpiecznego transportu.

Powstanie ekonomicznej teorii lokalizacji zmieniło sposób widzenia przestrzeni w ekonomii. Teoria ekonomii przestrzennej koncentruje się na dwóch istotnych elementach życia gospodarczego – odległości i obszarze. Pierwszy element łączy się ze znaczeniem kosztów transportu dla cen czy lokalizacji obiektów. Drugi natomiast oznacza, że rynki mają swoje geograficzne granice. Badania realizowane w ramach ekonomii przestrzennej i ekonomicznej teorii lokalizacji przyniosły również wiele interesujących algorytmów służących rozwiązywaniu problemów optymalizacyjnych. Niektóre z nich wywodzą się z analiz obszaru rynkowego, co dało impuls do nowego ujęcia problemu  $n$ -punktowego, w którym wierzchołki wieloboku lokalizacyjnego są zmiennymi w procesie wyznaczania optymalnego usytuowania obiektu. Szczególnie interesujący jest wkład ekonomii dobrobytu i metod programowania matematycznego, a zwłaszcza Herolda Hotellinga, Edwarda Chamberlina, Abby Lerner czy Waltera Christallera. Rozwijane w różnych modelach idee i wątki próbował połączyć August Lösch w pracy wydanej w 1939 roku pod tytułem *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, która wyeksponowała makroekonomiczny wymiar lokalizacji. Walter Isard podjął się próby włączenia problemów lokalizacyjnych do głównego nurtu ekonomii – ekonomii neoklasycznej, publikując w 1956 roku książkę *Location and Space Economy*.

Pojawienie się problemów środowiskowych (ekologicznych) rozszerzyło problematykę ekonomii przestrzennej i postawiło przed nią nowe wyzwania. W efekcie przestrzeń jest i może być traktowana we współczesnej teorii ekonomii na kilka następujących sposobów:

1. Przestrzeń jest jednym z dwóch wymiarów (obok czasu) warunkujących procesy gospodarowania; każdy proces gospodarowania musi odbywać się w trójwymiarowej przestrzeni; można to określić przestrzennym warunkiem lokalizacji działalności gospodarczej.

2. Przestrzeń jest miejscem lokalizacji działalności gospodarczej i osadnictwa, co tworzy w ramach przestrzeni geodezyjno-geograficznej przestrzeń społeczno-ekonomiczną.

3. Przestrzeń jest środowiskiem przyrodniczym, które jest miejscem ulokowania zasobów przyrodniczych, o nieodnawialnym, jak i odnawialnym charakterze; w tym ostatnim przypadku tak rozumiana przestrzeń musi mieć określoną wielkość i właściwości.

4. Przestrzeń jest środowiskiem przyrodniczym odgrywającym rolę rezerwuaru, gdzie deponowane są odpady i zanieczyszczenia powstające w procesach gospodarowania (produkcji i konsumpcji), co jest wyrazem entropijności procesów gospodarowania (Czaja, 1997; Czaja i Becla, 2007).

5. Przestrzeń jest środowiskiem przyrodniczym, które w wielu aspektach, a w zasadzie we wszystkich, jest ograniczone i wymaga racjonalnego gospodarowania.

6. Przestrzeń jest barierą dla działalności gospodarczej i osadnictwa rozumianą jako fizyczny brak miejsca.

7. Przestrzeń jest barierą dla aktywności człowieka rozumianą jako brak możliwości depozycji zanieczyszczeń powstających w wyniku tej aktywności.

8. Przestrzeń jest determinantą rozwoju, zwłaszcza jeżeli jest traktowana jako przestrzeń społeczno-ekonomiczna.

9. Przestrzeń jest wieloaspektową podstawą realizacji strategii rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju), również w charakterze ładu przestrzennego.

Każde z powyższych ujęć przestrzeni generuje wiele bardzo interesujących problemów teoretyczno-poznawczych oraz aplikacyjnych, których krótka analiza będzie przedmiotem dalszej części opracowania.

#### 4. Główne sposoby traktowania przestrzeni we współczesnej ekonomii i praktyce społeczno-gospodarczej

Pierwszy z wyróżnionych sposobów traktowania przestrzeni był tak oczywisty, że nie podejmowano go przez dziesiątki lat w najważniejszych pracach, poczynając od *Bogactwa narodów* Adama Smitha, mimo że nieco wcześniej zwrócił na to uwagę Richard Cantillon w swoim *Traktacie o naturze handlu* (Czaja, 1988, s. 109-137). O ile wpływ czasu na gospodarowanie znalazł dość szybko swoje odzwierciedlenie w badaniach ekonomicznych, na przykład w postaci teorii rozwoju społeczno-gospodarczego, czy nieco później, teorii wzrostu gospodarczego, a także teorii cyklu koniunkturalnego<sup>2</sup>, o tyle przestrzeń jako wymiar warunkujący procesy gospodarowania nie wzbudzała zainteresowania badaczy. Nie zadawano pytania, dlaczego jej istnienie w odpowiedniej formie decyduje o możliwości podejmowania aktywności gospodarczej.

Dopiero we współczesnej ekonomii zwrócono uwagę na przestrzenny warunek umożliwiający lub nie podjęcie gospodarowania. Łączyło się to z powstającymi zagrożeniami środowiskowymi, czyli w pewnym sensie przestrzennymi, dla zdrowia i życia człowieka oraz narastającą antropopresją ze strony źle lokowanej działalności gospodarczej człowieka. Środowisko przyrodnicze, czyli przestrzeń, zaczęło wyznaczać granice (bariery), których przekraczanie niesło poważne negatywne, pozaekonomiczne konsekwencje. W ten sposób uświadomiono sobie we współczesnej geografii i ekonomii warunki przestrzenne aktywności gospodarczej.

Znacznie szybciej uświadomiono sobie istnienie przestrzeni społeczno-ekonomicznej w ramach szerszej przestrzeni geodezyjno-geograficznej, co nastąpiło już w okresie XVI-wiecznego merkantylizmu. Zwrócono na to uwagę we wspomnianej

---

<sup>2</sup> W tej wersji dynamizacji procesów gospodarczych czas rzeczywisty został zastąpiony czasem logicznym (sekwencją następstwa zdarzeń), ale pozostał w tradycyjnym ujęciu chociażby w historii gospodarczej (Czaja, 2011).

pracy Richarda Cantillona. W dziewiętnastowiecznej ekonomii i geografii przestrzeń społeczno-ekonomiczną i jej dynamiczną ekspansję traktowano jako wyraz rozwoju cywilizacyjnego człowieka. Stąd brało się ogromne zainteresowanie, a nawet swoista fascynacja odkryciami geograficznymi, zagospodarowywaniem nowych obszarów i ich tak zwanym cywilizowaniem. Imperialne rozszerzanie gospodarki i tworzenie systemów kolonialnych nie spotkało się z poważniejszą krytyką. Przestrzeń społeczno-ekonomiczna była bowiem traktowana jako naturalny sposób eksploatacji środowiska przyrodniczego przez człowieka, zwłaszcza pochodzącego z Europy. Nie identyfikowano natomiast zagrożeń związanych z taką ekspansją. Kenneth Boulding i Carl Sagan trafnie określili to mianem gospodarki kowbojskiej, wyrażającej się ekspansją przestrzeni społeczno-ekonomicznej na zachód w Stanach Zjednoczonych, na wschód w carskiej Rosji, na północ w Kanadzie czy w interior w Brazylii, Afryce i Australii. Przestrzeń społeczno-ekonomiczna rozszerzała się gwałtownie we wszystkich możliwych kierunkach, do których po 1957 roku dołączył Kosmos i głębiny wszechoceanu. Była to ekspansja ze wszystkimi pozytywnymi skutkami, które dostrzeżono dość wcześnie, oraz zagrożeniami uświadomionymi dopiero w drugiej połowie XX wieku. Doprowadziło to do sytuacji zmniejszenia się subekumeny oraz anekumeny. W ostatnim przypadku przestrzeń stale niezamieszkała zredukowana została do ekosystemów o ekstremalnie skrajnych warunkach do życia.

Przestrzeń społeczno-ekonomiczną można traktować jako przestrzeń geograficzną wraz z wszelkimi formami gospodarowania i aktywności społecznej człowieka. Nie ogranicza to eksponowania innych jej atrybutów (tab. 1). Ich uwzględnianie dodatkowo wzmacnia relacje między przestrzenią geograficzno-przyrodniczą a formami aktywności gospodarczo-społecznej, które wpływają na kształtowanie się faktycznej sieci przestrzennej (Leszczycki, 1972).

Trzeci sposób traktowania przestrzeni łączył się z faktem, że jest ona środowiskiem przyrodniczym, będącym miejscem ulokowania zasobów przyrodniczych, o nieodnawialnym, jak i odnawialnym charakterze oraz świadczenia usług ekologicznych użytecznych dla człowieka. Także ona sama w postaci rolniczej gleby jest zasobem produkcyjnym. W tym przypadku tak rozumiana przestrzeń musi mieć określoną wielkość i właściwości. Rozwój ekonomiczny oraz społeczny zredukował niektóre zależności ludzkiego społeczeństwa, ale nie uniezależnił całkowicie człowieka od przyrody w żadnym znanym i ważnym wymiarze. Zależni jesteśmy od czynników środowiskowych w wymiarze biologiczno-fizjologicznym (zdrowie i życie), ekonomiczno-społecznym (jakość życia i dobrobyt) czy kulturalnym (estetyka czy etyka) oraz osobowościowo-psychologicznym (równowaga psychiczna). Pozwoliło to dostrzec wieloaspektowe znaczenie otoczenia przyrodniczego i przestrzeni dla człowieka. Jednym z czynników jest fakt istnienia zasobów odnawialnych i nieodnawialnych oraz usług rozmieszczonych w zróżnicowany sposób w przestrzeni, niezbędnych do kontynuowania gospodarowania. Przestrzeń ma tu trojake znaczenie, a mianowicie: (1) miejsca lokalizacji zasobów przyrodniczych i świadczenia usług ekolo-

gicznych, (2) przestrzeni ich przemieszczania oraz (3) miejsc wykorzystania przez człowieka. Współczesna geografia ekonomiczna oraz ekonomia zwracają uwagę na wiele wyzwań w tym aspekcie wykorzystania przestrzeni (Czaja i Becla, 2007). Są nimi na przykład: lokalizacja złóż, ich substancjonalna zasobność, dostępność przestrzena, wydajność usługowa ekosystemów czy granice odnawialności zasobów itp.

**Tabela 1.** Wybrane cechy przestrzeni ekonomiczno-społecznej i sposoby ich przejawiania się

Cecha	Sposób przejawiania się
Pierwotność lub pochodność (wtórność)	Pierwotnymi nazywamy te formy przestrzeni ekonomiczno-społecznej, które powstały w wyniku samodzielnych i dostosowanych do potrzeb procesów rozwoju. Pochodność polega na dostosowaniu do terenów rozwiniętych.
Zamkniętość lub otwartość	Zamkniętymi są te formy przestrzeni ekonomiczno-społecznej, w których większość podstawowych elementów przestrzeni jest już zagospodarowana. W otwartych przestrzeniach widoczna jest silna ekspansja.
Stopień zagospodarowania	Poszczególne przestrzenie mogą być zagospodarowane w różnym stopniu, co oznacza, że ich elementy strukturalno-funkcjonalne są wykorzystane w różnym stopniu.
Kompleksowość lub selektywność	Kompleksowość polega na wszechstronnym wykorzystaniu elementów strukturalno-funkcjonalnych, natomiast selektywność – na wykorzystywaniu wybranych elementów, z wyraźnym ograniczeniem innych.
Zwartość lub rozczłonkowanie	Cecha ta wyraża miejsce i sposoby realizacji poszczególnych funkcji przestrzeni ekonomiczno-społecznej.
Stopień stabilności	Cecha ta wyraża tempo zmian realizowanych funkcji.
Stopień jednorodności	Stopień jednorodności wyraża podatność przestrzeni na nowe formy zagospodarowania. Heterogeniczność pozwala tylko na niektóre formy działalności, a utrudnia inne. Homogeniczność czyni przestrzeń bardziej podatną na przyjmowanie nowych form użytkowania. Rośnie jej kompleksowość.
Ciągłość lub nieciągłość	Ciągłość oznacza, że eliminowane są tereny gospodarczo niewykorzystywane i niwelowane różnice w rozwoju poszczególnych jednostek przestrzennych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Czaja i Becla, 2007, s. 355).

Czwarty sposób traktowania przestrzeni łączy się z faktem, że pełni ona funkcję rezerwuaru, gdzie deponowane są odpady i zanieczyszczenia powstające w procesach gospodarowania (produkcji i konsumpcji), co jest wyrazem entropijności procesów gospodarowania (Czaja, 1997; Czaja i Becla, 2007). Ta funkcja łączy się, z jednej strony, z działaniem pierwszego prawa termodynamiki, które nadaje przestrzenny wymiar pozyskiwanym zasobom użytecznym oraz przestrzenny wymiar deponowania takiej samej ilości odpadów i zanieczyszczeń, z drugiej, z działaniem prawa entropii, degradującego ich gospodarczą użyteczność i uniemożliwiającego konstruowania procesów gospodarczych na wzór *perpetuum mobile* czy układów doskonale adiabatycznych. Przestrzeń dostarcza zasobów ekonomicznych, ale również przyjmuje ich zdegradowaną postać w dokładnie takiej samej ilości (Becla i in., 2020).

Przestrzeń jest środowiskiem przyrodniczym, które w wielu aspektach, a w zasadzie we wszystkich, jest ograniczone i wymaga racjonalnego gospodarowania. Oznacza to potrzebę bezwzględnego stosowania zasady racjonalnego gospodarowania dla każdej sytuacji użytkowania przestrzeni. W pewnym sensie przestrzeń jest zasobem, przy którym rzadkość i związana z nią potencjalna alternatywność wykorzystania jawi się w skrajnej postaci. Stosowanie zasady racjonalnego gospodarowania opiera się na rachunku ekonomicznym, który powinien zestawić w porównywalnych formułach wszystkie identyfikowane potencjalne korzyści i nakłady niezbędne, aby efekty te realnie wystąpiły. Taka analiza kosztów i korzyści jest w przypadku gospodarowania przestrzenią szczególnie ważna.

Przestrzeń jest także barierą dla działalności gospodarczej i osadnictwa rozumianą jako fizyczny brak miejsca. Licząca ponad osiem miliardów populacja ludzka potrzebuje określonej przestrzeni do życia, podejmowania określonych form aktywności, także gospodarczej, zamieszkania i zaspokajania potrzeb. Dwuwymiarowa przestrzeń kuli ziemskiej wynosi nieco ponad 510 mln km<sup>2</sup>, w tym 149 mln km<sup>2</sup> lądów, co zmusza do poszukiwania przestrzeni bytowania na oceanach czy w przestrzeni okołoziemskiej. Przemieszczanie się w głąb oraz wzwyż generuje dodatkowe koszty i bariery związane z warunkami bytowania, chociażby oddychaniem i ciążeniem. Już obecnie pojawiają się syndromy społeczne i problemy ekologiczne związane z nadmiernym zagęszczeniem przestrzeni, zwłaszcza w postaci wielkich aglomeracji miejskich. Narastające procesy urbanizacyjne łączą się bezpośrednio z powyższym aspektem traktowania przestrzeni, pokazując negatywne konsekwencje fizycznego (przestrzennego) braku miejsca. Dotyczy to zwłaszcza poziomu lokalnego i regionalnego (Korenik i Łyszczak, 2011).

Przestrzeń jest barierą dla aktywności człowieka rozumianą jako brak możliwości depozycji zanieczyszczeń powstających w wyniku tej aktywności. Ten aspekt traktowania przestrzeni nabrał szczególnego znaczenia w ostatnich dekadach XX i na początku XXI stulecia, kiedy zdolności wytwórcze ludzkiej gospodarki oraz sposoby realizacji procesów gospodarowania doprowadziły do przekroczenia przyrodniczych barier asymilacji zanieczyszczeń (Becla i in., 2020). Zaowocowało to postępującą degradacją przyrodniczych cech przestrzeni, a w miejscach największej koncentracji działalności człowieka wręcz katastrofą ekologiczną. Pojawiły się zagrożenia o skali globalnej, takie jak: (1) zmiany klimatyczne, (2) degradacja warstwy ozonowej, (3) postępująca deforestacja, (4) stepowienie i pustynnienie, (5) zanieczyszczenie oceanów i mórz, (6) degradacja zasobów wody pitnej, (7) masowe wymieranie gatunków i redukcja bioróżnorodności, (8) zakwaszenie gleb i wód powierzchniowych, (9) ponadwymiarowa depozycja odpadów przemysłowych i komunalnych, (10) osłabienie pozaekonomicznych walorów ekosystemów, (11) zmniejszenie produktywności usług ekologicznych środowiska czy (12) zanieczyszczenie przestrzeni okołoziemskiej (Czaja i Becla, 2007). Są one ewidentnymi dowodami przekroczenia granic ochronnych dla przestrzeni przez działalność człowieka.

Jeżeli potraktuje się przestrzeń jako determinantę rozwoju cywilizacji ludzkiej w antropocenie<sup>3</sup>, zwłaszcza w formie przestrzeni społeczno-ekonomicznej, to konieczna jest ponowna analiza znaczenia jej cech oraz sposobów wykorzystania w aktywności człowieka. Jednym z najważniejszych wyzwań jest kształtowanie się zjawisk demograficznych, zwłaszcza wzrostu liczebności ludzkości. Może się to odbywać w trzech przewidywanych kierunkach, a mianowicie:

- prowadzenia odpowiedniej globalnej polityki ludnościowej w zakresie przyrostu naturalnego i migracji;
- uruchomienia się maltuzjańskich regulatorów liczebności ludności, co jest scenariuszem najmniej pożądanym oraz
- gwałtownego spadku jakości życia i możliwości rozwoju społeczno-ekonomicznego ludzkiej cywilizacji.

Przebieg ponownie będzie odgrywać tu główną rolę, ponieważ jej możliwości w zakresie wytwarzania żywności, generowania surowców i usług środowiskowych oraz pochłaniania zanieczyszczeń decydować będą o możliwościach zaspokajania potrzeb rosnącej populacji. W przypadku braku odpowiednich działań prawdopodobny scenariusz rozpocznie się od spadku jakości życia i osłabienia możliwości rozwojowych. W następnej kolejności uruchomione zostaną maltuzjańskie regulatory w postaci masowych migracji, konfliktów społecznych i wojen, głodu, pandemii i podwyższonej umieralności. Istnieje jeszcze możliwość zmniejszenia prawdopodobieństwa realizacji takiego kasandrycznego scenariusza pod warunkiem potraktowania przestrzeni jako głównego elementu wdrażania i realizacji strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Najpóźniejszy historycznie, a zatem najnowszy sposób traktowania przestrzeni związany jest z pojawieniem się idei *sustainable development* i konstruowaniem na tej bazie strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (Korenik, 2010). W jej ramach przestrzeń staje się, obok czasu, wyjątkowo ważnym wymiarem. Wyraża się to w potrzebie tworzenia i utrzymywania ładu przestrzennego, koncentrującego w sobie inne łądy – ekonomiczny, społeczny, ekologiczny, instytucjonalny, a nawet psychologiczny. Strategia zrównoważonego i trwałego rozwoju opiera się bowiem na czasoprzestrzennym koordynowaniu wszelkich form (przejawów) funkcjonowania człowieka i jego cywilizacji, w skali zarówno mikro, jak i globalnej. W specyficzny sposób wyraża to motto AGENDY 21: „Myśl globalnie, działaj lokalnie”. Ten ostatni sposób traktowania przestrzeni tworzy wyzwania, które stają przed nami obecnie i będą ujawniać się w najbliższej przyszłości. Poszukiwanie sposobów sprostania im jest najważniejszym zadaniem ludzi, od którego zależy ich przyszłość.

---

<sup>3</sup> Określenie epoki geologicznej, w której widoczna jest dominacja działalności człowieka w stosunku do procesów przyrodniczych w skali globalnej. Pojęcie to zaproponował w 2000 r. Paul Crutzen.



## 5. Zakończenie

Przeźren to obok czasu wymiar, który warunkował, warunkuje i będzie warunkować sposoby funkcjonowania człowieka i jego cywilizacji. Poświęcanie im odpowiedniego wysiłku intelektualnego w celu poznania i projektowania rozwiązań, a następnie odpowiednich zasobów ekonomicznych dla procesów realizacji jest warunkiem *sine qua none* przetrwania człowieka w warunkach nie gorszych niż dotychczasowe. To również warunek sprawiedliwości wewnątrz- i międzygeneracyjnej. Wieloletnia praca i bogaty dorobek Profesora Stanisława Korenika stanowi jeden z ważnych elementów na tej drodze.

## Bibliografia

- Becla, S., Czaja, A. i Graczyk, A. (2020). *Bariery gospodarowania we współczesnej ekonomii i gospodarce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Blaug, M. (1994). *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czaja, S. (1988). Elementy teorii ekonomicznej Richarda Cantillona. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (402), 109-137.
- Czaja, S. (1997). *Teoriopoznawcze i metodologiczne konsekwencje wprowadzenia prawa entropii do teorii ekonomii*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Czaja, S. (2002). Problem ryzyka przestrzennego w teorii ekonomii. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (939). Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, 344-349.
- Czaja, S. (2011). *Czas w ekonomii*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Czaja, S. (2020). *Sposoby traktowania przestrzeni i ziemi – wspólne dziedzictwo ekonomii i geografii ekonomicznej*. W: W. Jagodziński, W. Rakowski, (red.), *Szlakami geografii ekonomicznej. Przestrzeń-Instytucje-Metodologia. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Kucińskiemu* (s. 63-82). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Czaja, S. i Becla, A. (2007). *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Korenik, S. (2011). *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*. Warszawa: CeDeWu.pl.
- Korenik, S. (red.). (2010). *Współczesne koncepcje przestrzennego rozwoju gospodarki i społeczeństwa*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Korenik, S. i Łyszczak, M. (red.). (2011). *Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (195). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Korenik, S. i Zakrzewska-Półtorak, A. (2011). *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Kowalski, S. (1977). *Szkoła badań geograficzno-regionalnych Torstena Hägerstranda*. *Przegląd Geograficzny*, (3), 437-450.
- Kuciński, K. (1997). *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Leszczycki, S. (1972). *Pojęcie czynnika przestrzeni i jego rola we współczesnej gospodarce*. W: *Elementy teorii planowania przestrzennego*. Warszawa: PWE.

## Selected Treatments of Space in Economic Theory – Brief Overview

**Abstract:** The paper presents selected treatments of space in economic theory. Features of geodetic, geographic and socioeconomic space in the context of human expansion are discussed. Also characterized are contemporary challenges in the use of space and features of economic space.

**Keywords:** space, socioeconomic space, economic theory of localization, features of economic space.

# Znaczenie przestrzeni w polityce zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju Polski

Andrzej Prusek

Emerytowany prof. UEK w Krakowie, prof. WSGiZ w Mielcu

*Cytuj jako:* Prusek, A. (2023). Znaczenie przestrzeni w polityce zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju Polski. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 27-39). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Celem rozdziału jest naświetlenie znaczenia przestrzeni w polityce zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju. Przestrzeń jest jednym z czterech ważnych aspektów rozwoju zrównoważonego, obok społecznego, gospodarczego i ekologicznego. Decyzje rozwojowe winny uwzględniać wszystkie te aspekty w sposób wyważony, za pomocą metody CBA. Neoliberalny model polaryzacyjno-dyfuzyjny w polskiej polityce przestrzennej i regionalnej doprowadził do dużej polaryzacji rozwojowej między aglomeracjami a polskimi regionami, w tym zwłaszcza Polski Wschodniej. Spowodował on również regres rozwojowy miast średnich i małych, których funkcje rozwojowe uległy wyraźnemu osłabieniu. Pozytywne zmiany w układach przestrzennych w Polsce związane są z wdrożeniem SOR oraz Rządowym Programem Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku, w tym na terenie Polski Wschodniej.

**Słowa kluczowe:** ład przestrzenny, polityka zrównoważonego rozwoju, CBA jako metoda oceny efektywności rozwoju, ład aksjonormatywny.

**JEL Classification:** O11, P11

## 1. Polityka zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju

Skuteczna polityka zrównoważonego rozwoju rozwiązuje pojawiające się problemy za pomocą strategicznych działań w obszarze trójkąta rozwoju wyznaczonego przez wartości, instytucje i politykę (Kołodko, 2016). Polityka rozwoju mająca charakter normatywny winna brać pod uwagę istotę ekonomii umiaru, która zakłada dostosowywanie zasobów ludzkich, naturalnych, rzeczowych oraz finansowych do kryteriów dynamicznej równowagi w długich okresach (Kołodko, 2016). Nowy pragmatyzm G.W. Kołodki wymaga dobrze wyważonej roli państwa i ponadnarodowej koordynacji polityki rozwoju, a gdy trzeba – wzmocnienia mechanizmów rynkowych, jak również strategicznego podejścia do kształtowania przyszłości. Dobra ekonomia i jej polityka rozwoju zakłada aktywne programowanie przyszłości, które będzie skutkowało pożądanymi efektami i wysokim tempem rozwoju.

Tylko etyczny pragmatyzm jest fundamentalną oraz niezbywalną cechą racjonalnego i prakseologicznego gospodarowania. Sprzyja on wielokulturowości i wpływa z systemu wartości, które sprzyjają partycypacyjnej globalizacji oraz inkluzyjnym instytucjom, spójności i zrównoważonemu rozwojowi. Zarówno system wartości procesów gospodarowania, jak i cele jego rozwoju są tożsame, gdyż dążą do zrównoważonego i długofalowego rozwoju społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz przestrzennego. Zrównoważony rozwój dotyczy zatem wyważenia celów rozwoju poszczególnych jego obszarów, a nie instrumentów ich realizacji. Instrumenty poszczególnych polityk mogą być zróżnicowane oraz niekoniecznie muszą zapewniać równowagę ekonomiczno-społeczną, ekologiczną i przestrzenną. Uzależnione jest to od aktualnych warunków, w których realizowana jest polityka rozwoju. W warunkach stabilizacji stosuje się standardowe instrumenty polityk rozwoju, natomiast w warunkach niestabilnych mogą być one dostosowane do tych turbulentnych uwarunkowań rozwoju.

W rozwoju zintegrowanym szeroko rozumiane cele społeczne w hierarchicznym drzewie celów rozwoju są najważniejsze, gdyż dotyczą człowieka i jego potrzeb. Człowiek winien być zawsze głównym podmiotem w polityce rozwoju. Znaczenie i ranga pozostałych grup celów rozwoju wynika z tego, że ich realizacja warunkuje zaspokojenie potrzeb człowieka.

Zrównoważony rozwój społeczny polega nie tylko na stworzeniu warunków do fizycznego rozwoju człowieka, ale również do jego rozwoju edukacyjnego i intelektualnego, etycznego, społecznego i kulturalnego. Rozwój społeczny ma na celu generowanie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, które są fundamentem innowacyjności. Innowacyjność jest z kolei determinantą dalszego rozwoju we wszystkich obszarach rozwoju zrównoważonego. Zrównoważony rozwój społeczny jest możliwy tylko w warunkach akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, niskiego bezrobocia na rynku pracy oraz inkluzyjnej polityki społecznej chroniącej najbiedniejsze warstwy społeczeństwa. Bez szeroko rozumianego rozwoju społecznego nie jest zatem możliwy rozwój gospodarczy, ekologiczny czy przestrzenny.

Zrównoważony rozwój gospodarczy jest dlatego ważny, gdyż stwarza możliwości zaspokojenia materialnych potrzeb społecznych na coraz wyższym poziomie oraz tworzy znaczną część miejsc pracy dla społeczeństwa i oraz jego dochody. Z drugiej strony, rozwijanie i zwiększanie dynamiki rozwoju gospodarczego uzależnione jest od proinnowacyjnych zmian strukturalnych, które generują nowe innowacyjne i bardziej wydajne rozwiązania naukowo-techniczne, ekonomiczno-organizacyjne, prawne i społeczno-kulturalne umożliwiające sprostanie nowym wyzwaniom rozwojowym.

Zrównoważony rozwój przestrzenny jest istotny z tego powodu, że jego celem jest doprowadzenie do przestrzennego ładu w rozwoju. Ład przestrzenny oznacza bowiem racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej, w tym zwłaszcza obszarów przemysłowych i rolniczych oraz całej sieci osadniczej ludności, obszarów ekologicznie ważnych i chronionych oraz szeroko rozumianej infrastruktury społecznej, gospodarczej i komunikacyjnej. Tylko w warunkach ładu przestrzennego

możliwe jest zmniejszenie konfliktów między głównymi obszarami rozwoju oraz dynamizowanie ich rozwoju. Dlatego ład przestrzenny ma istotny wpływ na zintegrowany i holistyczny rozwój społeczeństwa (Korenik, 2007).

Ukształtowanie ładu przestrzennego kraju i jego racjonalny rozwój stanowią główny cel zagospodarowania przestrzennego. Ład przestrzenny stanowi takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość danej przestrzeni i wyklucza konflikty między funkcjami społeczno-ekonomicznymi, ekologicznymi i przestrzennymi. Planowanie przestrzenne dąży zatem do inkluzji społecznej, gospodarczej, środowiskowej, komunikacyjnej i kulturowej. Ma na celu wyeliminowanie wszelkich wykluczeń społecznych i barier rozwoju na obszarze kraju, uwzględniając równocześnie racjonalne relacje między wszelkimi istniejącymi uwarunkowaniami rozwojowymi.

Znaczenie zrównoważonego rozwoju ekologicznego wynika z tego, że ochrona środowiska naturalnego człowieka i całej przyrody warunkuje mu zdrowe i zgodne z naturą życie oraz możliwości regeneracji jego sił witalnych, a także racjonalne korzystanie z zasobów środowiskowych – zarówno obecnie, jak i w przyszłości. W ekologii słusznie zwraca się uwagę na konieczność trwałego i samopodtrzymywalnego rozwoju (*sustainable development*), gdyż tylko on gwarantuje szanse rozwojowe przyszłym pokoleniom, a więc rozwój ludzkości. Jednakże ekologiczne kryteria rozwoju, mimo iż są ważne i powinny być uwzględniane w zintegrowanym rachunku optymalizacyjnym, nie mogą mieć charakteru nadrzędnego w stosunku do pozostałych obszarów rozwoju, z którymi winny być zintegrowane.

Długofalowy, zintegrowany i samopodtrzymujący się (trwały) rozwój wymaga:

- sprawiedliwego rozwoju społecznego zapewniającego demokrację, równość szans, ład instytucjonalny, demokratyczny system edukacji i nauki, inkluzję społeczną oraz niski i akceptowalny społecznie poziom nierówności dochodowo-majątkowych,
- innowacyjnej gospodarki, która stale podnosi swoją efektywność gospodarowania zasobami naturalnymi i ludzkimi, tworzy nowoczesną infrastrukturę gospodarczą i społeczną oraz wytwarza wysokiej jakości towary konsumpcyjne zaspokajające potrzeby konsumpcyjne ludności i środki produkcji dla gospodarki,
- ładu terytorialnego zapewniającego racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej w przestrzeni, zapewniającego równe szanse rozwoju dla wszystkich obszarów kraju i wszystkich obywateli,
- ładu ekologicznego dbającego o racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych, tak aby mogły z nich korzystać kolejne pokolenia, a także o produkcję zdrowej żywności, ochronę jakości wody, powietrza oraz unikalnego środowiska naturalnego i przyrodniczego.

Respektowanie tych czterech grup uwarunkowań stwarza możliwość prowadzenia zintegrowanego i długofalowego zrównoważonego rozwoju oraz zwiększania poziomu życia społeczeństwa.

## 2. Syntetyczna ocena efektywności rozwoju zrównoważonego

Wszelkie decyzje w rozwoju zrównoważonym winny być wypadkową holistycznego rachunku społecznej, ekonomicznej, ekologicznej i terytorialnej efektywności rozwoju uwzględniającego korzyści i koszty dotyczące jego czterech obszarów rozwoju.

Metodologicznie rzecz biorąc, należy podkreślić, że optymalne, a zarazem holistyczne decyzje rozwojowe winny być wynikiem co najmniej wielokryterialnego rachunku efektywności społeczno-ekonomicznej, ekologicznej i terytorialnej lub jeszcze bardziej rozbudowanej analizy kosztów i korzyści (*Cost Benefit Analysis*).

Optymalne decyzje rozwojowe winny bazować na podejściu zintegrowanym i kompleksowym pozwalającym na wielokryterialną ocenę optymalizacyjną. Tylko w takim zintegrowanym podejściu wszystkie aspekty rozwoju mogą być racjonalnie wyważone i zrównoważone. Metodologia oceny kompleksowej efektywności zrównoważonego rozwoju danego kraju winna mieć charakter rachunku długookresowego i ciągłego (tzw. pełnego), uwzględniającego nie tylko bezpośrednio, ale również pośrednie korzyści i koszty w przekroju czterech jego obszarów rozwojowych, a mianowicie społecznego, ekonomicznego, ekologicznego i przestrzennego.

Stosownie do standardów unijnych ocena efektywności dużych projektów rozwojowych współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności muszą obowiązkowo mieć opracowaną kompleksową analizę efektywności społeczno-ekonomicznej, przestrzennej i ekologicznej. Per analogia również inne polityki winny być oceniane przy pomocy kompleksowej metodologii *Cost Benefit Analysis (CBA)* (*Guide to Cost Benefit Analysis*, 1997), czyli metody pełnej analizy kosztów i korzyści (AKK).

Zaletą AKK jest również to, że nie tylko umożliwia ona ocenę opłacalności decyzji rozwojowych od strony wymiernej finansowej, ale również uwzględnia pośrednie jakościowe korzyści i koszty, trudno wymierne w pieniądzu, najczęściej mające charakter społeczny, polityczny, ekologiczny i przestrzenny.

W AKK największą trudność stanowi wycena pieniężna tych składników analizy, które mają charakter jakościowy. Dlatego można stosować w niej również ocenę jakościową, punktową lub wielokryterialną. Trudna jest również wycena pieniężna tych składników kosztów i korzyści, które nie występują na tradycyjnych rynkach dóbr i należą do tzw. dóbr publicznych, czyli społecznych, jak np. jakość środowiska i przestrzeni, oszczędność czasu społecznego, wartości estetyczne krajobrazu, poprawa warunków zdrowotności społeczeństwa itd. (Famielec, 1999; Fiedor, 1990; Górka, 1990; Woś, 1995). Tego typu jakościowe wartości mogą stanowić cele realizowanej strategii rozwoju lub też efekty zewnętrzne, które winny być skwantyfikowane lub co najmniej poddane ocenie jakościowej lub analizie wielokryterialnej (Markowska i Żylicz, 1999).

Zintegrowany i kompleksowy rozwój wymaga wprowadzenia nowego systemu mierzenia jego efektów, który w warunkach zintegrowanego rozwoju winien mieć charakter wielokryterialny, który ukazuje realizację celów poszczególnych jego obszarów. W ten sposób mierzyć należy nie tylko ogólne rozmiary produkcji materialnej,

ale również obszary działalności społecznej, ekologicznej i terytorialnej, które decydują o dobrobycie i jakości życia społeczeństwa oraz o jego przyszłych szansach rozwoju.

Ta zasadnicza zmiana perspektywy i struktury rozwoju jest bardzo ważna, gdyż jak twierdzi Joseph E. Stiglitz: „to co mierzymy, przesądza o tym, co robimy” (Stiglitz, Fitoussi i Durand, 2019). Jeśli nie mierzymy nierówności dochodowych i majątkowych, dobrobytu społecznego lub skali degradacji środowiska naturalnego, wskaźników przestrzennego ładu oraz kapitału społecznego i zaufania do instytucji czy bezpieczeństwa ekonomicznego, to nie będziemy skłonni do podejmowania działań zmierzających do rozwiązywania tych ważnych problemów w przyszłości. Te zagadnienia winny zostać włączone do polityki rozwojowej państwa w celu ich realizacji i monitorowania.

### 3. Znaczenie polityki zrównoważonego rozwoju

W rozwoju najważniejsze są instytucje społeczno-ekonomiczne w znaczeniu behawioralnym, czyli instrumenty i reguły gry ekonomicznej oraz zasady opodatkowania dochodów służące całemu społeczeństwu. Jednakże te reguły mogą stworzyć tylko instytucje państwa demokratycznego i prospołecznego. Zrównoważony społecznie podział dochodów jest jednocześnie instrumentem realizacji ważnego celu rozwoju, a mianowicie rozwoju gospodarczego. Bardziej egalitarne kraje, np. skandynawskie, potrafią oszczędzać i inwestować nie mniej niż kraje opcji neoliberalnej.

Dobra polityka zrównoważonego rozwoju rozwiązuje pojawiające się problemy za pomocą strategicznych działań w obszarze trójkąta rozwoju wyznaczonego przez wartości, instytucje i politykę (Kołodko, 2016). Polityka rozwoju mająca charakter normatywny winna brać pod uwagę istotę ekonomii umiaru, która zakłada dostosowywanie zasobów ludzkich, naturalnych, rzeczowych oraz finansowych do kryteriów dynamicznej równowagi w długich okresach (Kołodko, 2016). Nowy pragmatyzm G.W. Kołodki wymaga dobrze wyważonej roli państwa i ponadnarodowej koordynacji polityki rozwoju, a gdy trzeba – nawet wzmacniania mechanizmów rynkowych, jak również strategicznego podejścia do kształtowania przyszłości. Dobra ekonomia i jej polityka rozwoju zakłada aktywne programowanie przyszłości, które będzie skutkowało pożądanymi efektami i wysokim tempem rozwoju.

Tylko etyczny pragmatyzm jest fundamentalną oraz niezbywalną cechą racjonalnego i prakseologicznego gospodarowania. Oddziałuje on pozytywnie na wielokulturowość i wpływa z systemu wartości, które sprzyjają partycypacyjnej globalizacji oraz inkluzyjnym instytucjom, spójności i zrównoważonemu rozwojowi. Zarówno system wartości procesów gospodarowania, jak i cele jego rozwoju są tożsame, gdyż dążą do zrównoważonego i długofalowego rozwoju społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz przestrzennego. Zrównoważony rozwój dotyczy zatem wyważenia celów rozwoju poszczególnych jego obszarów, a nie instrumentów ich realizacji. Instrumenty poszczególnych polityk mogą być zróżnicowane oraz niekoniecznie

muszą zapewniać równowagę ekonomiczno-społeczną, ekologiczną i przestrzenną. Uzależnione jest to od aktualnych warunków, w których realizowana jest polityka rozwoju. W warunkach stabilizacji stosuje się standardowe instrumenty polityk rozwoju, natomiast w warunkach niestabilnych muszą być stosowane inne niestandardowe instrumenty, dostosowane do tych turbulentnych uwarunkowań rozwoju.

W rozwoju zintegrowanym szeroko rozumiane cele społeczne w hierarchicznym drzewie celów rozwoju są najważniejsze, gdyż dotyczą człowieka i jego potrzeb. Człowiek winien być zawsze głównym podmiotem w polityce rozwoju. Znaczenie i ranga pozostałych grup celów rozwoju wynika z tego, że ich realizacja warunkuje zaspokojenie potrzeb człowieka.

Zrównoważony rozwój społeczny polega nie tylko na stworzeniu warunków do fizycznego rozwoju człowieka, ale również do jego rozwoju edukacyjnego i intelektualnego, etycznego, społecznego i kulturalnego. Rozwój społeczny ma na celu generowanie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, które są fundamentem innowacyjności. Innowacyjność jest z kolei determinantą dalszego rozwoju we wszystkich obszarach rozwoju zrównoważonego. Zrównoważony rozwój społeczny jest możliwy tylko w warunkach akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, niskiego bezrobocia na rynku pracy oraz inkluzyjnej polityki społecznej chroniącej najbardziej niebezpieczne warstwy społeczeństwa. Bez szeroko rozumianego rozwoju społecznego nie jest zatem możliwy ani rozwój gospodarczy, ekologiczny, ani przestrzenny.

Zrównoważony rozwój gospodarczy jest ważny, gdyż stwarza możliwości zaspokojenia materialnych potrzeb społecznych na coraz wyższym poziomie oraz tworzy znaczną część miejsc pracy dla społeczeństwa i oraz jego dochody. Z drugiej strony, rozwijanie i zwiększanie dynamiki rozwoju gospodarczego uzależnione jest od proinnowacyjnych zmian strukturalnych, które generują nowe innowacyjne i bardziej wydajne rozwiązania naukowo-techniczne, ekonomiczno-organizacyjne, prawne i społeczno-kulturalne umożliwiające sprostanie nowym wyzwaniom rozwojowym.

Z kolei zrównoważony rozwój przestrzenny jest istotny z tego powodu, że jego celem jest doprowadzenie do przestrzennego ładu w rozwoju. Ład przestrzenny oznacza bowiem racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej, w tym zwłaszcza obszarów przemysłowych i rolniczych oraz całej sieci osadniczej ludności, obszarów ekologicznie ważnych i chronionych oraz szeroko rozumianej infrastruktury gospodarczej, społecznej i komunikacyjnej. Tylko w warunkach ładu przestrzennego możliwe jest zmniejszenie konfliktów między głównymi obszarami rozwoju oraz dynamizowanie ich rozwoju. Dlatego ład przestrzenny ma istotny wpływ na zintegrowany i holistyczny rozwój społeczeństwa (Korenik, 2007).

Ukształtowanie ładu przestrzennego kraju i jego racjonalny rozwój stanowią główny cel zagospodarowania przestrzennego. Ład przestrzenny stanowi takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość danej przestrzeni i wyklucza konflikty między funkcjami społeczno-ekonomicznymi, ekologicznymi i przestrzennymi. Planowanie przestrzenne dąży zatem do inkluzji społecznej, gospodarczej, środowiskowej, komunikacyjnej i kulturowej. Ma na celu wyeliminowanie wszelkich



wykluczeń społecznych i barier rozwoju na obszarze kraju, uwzględniając równocześnie racjonalne relacje między wszelkimi istniejącymi uwarunkowaniami rozwojowymi. Ład terytorialny ma zapewniać racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej w ekologicznej przestrzeni, zapewniające równe szanse rozwoju dla wszystkich obszarów kraju i wszystkich obywateli.

Znaczenie zrównoważonego rozwoju ekologicznego wynika z tego, że ochrona środowiska naturalnego człowieka i całej przyrody warunkuje mu zdrowe i zgodne z naturą życie oraz możliwości regeneracji jego sił witalnych, a także racjonalne korzystanie z zasobów środowiskowych, obecnie i w przyszłości. Ekologia słusznie zwraca uwagę na konieczność trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), gdyż tylko on gwarantuje szanse rozwojowe przyszłym pokoleniom, a więc rozwój ludzkości. Jednakże ekologiczne kryteria rozwoju, mimo iż są ważne i powinny być uwzględnione w zintegrowanym rachunku optymalizacyjnym CBA, nie mogą mieć charakteru nadrzędnego w stosunku do pozostałych obszarów rozwoju, z którymi winny być zintegrowane.

Respektowanie tych czterech grup uwarunkowań stwarza możliwość prowadzenia zintegrowanego i długofalowego zrównoważonego rozwoju oraz zwiększania poziomu życia społeczeństwa. Wszelkie decyzje w rozwoju zrównoważonym winny być wypadkową holistycznego rachunku społeczno-ekonomicznej, ekologicznej i terytorialnej efektywności rozwoju uwzględniającego korzyści i koszty dotyczące tych czterech obszarów rozwoju.

#### 4. Strategia Odpowiedzialnego i Zrównoważonego Rozwoju jako misja i wizja rozwoju Polski

SOR jest strategicznym instrumentem zarządzania polską polityką rozwoju zrównoważonego przez instytucje państwa. Jest to nowy model rozwoju odpowiedzialnego, który budując siłę konkurencyjną polskiej gospodarki na bazie nowych czynników rozwoju, zapewnia inkluzyjny udział wszystkich grup społecznych i regionów w jego efektach, dbając równocześnie o to, aby ten rozwój nie zmniejszał szans rozwojowych przyszłych pokoleń (Strategia na rzecz..., 2017). Misją SOR jest przestrzeganie aksjornormatywnych, czyli etycznych i pożądaných przez społeczeństwo wartości w rozwoju (Prusek, 2015a).

SOR jest modelem rozwoju odpowiedzialnego, który wyraża się w:

- tym, że bieżące decyzje rozwojowe zapewniają udział i korzyści wszystkim obywatelom i grupom społecznym, nie mogą dewastować zasobów naturalnych, środowiskowych i szans rozwojowych przyszłych pokoleń. Odpowiedzialny rozwój jest to zatem rozwój z myślą o przyszłych pokoleniach, a jednocześnie zrównoważony terytorialnie,
- antycypacyjnym zapobieganiu negatywnym procesom, a zarazem nakreślającym najbardziej pożądanę kierunki rozwoju wykorzystujące polskie potencjały rozwojowe,

- zwiększonej odpowiedzialności instytucji państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i terytorialnych oraz budowanie podstaw trwałego rozwoju na bazie własnych zasobów i nowych innowacyjnych działalności,
- urzeczywistnieniu zmiany podejścia do polityki rozwoju, która zaprojektowała działania wpływające na poszczególne sfery życia społeczno-gospodarczego,
- zaspokajaniu potrzeb obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń,
- zapewnianiu właściwych relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko naturalne oraz jakością życia społeczeństwa.

Głównym celem SOR jest stworzenie warunków dla zwiększenia dochodów i możliwości mieszkańców Polski, a tym samym zwiększenie spójności w wymiarach społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowym.

Ten cel główny ma zostać zrealizowany przez trzy strategiczne cele szczegółowe.

- I cel strategiczny zakłada osiągnięcie trwałego rozwoju gospodarczego na bazie innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy i dobrej organizacji, w pięciu obszarach działań: reindustrializacji, rozwoju innowacyjnych firm, małych i średnich przedsiębiorstw, kapitału dla rozwoju oraz ekspansji zagranicznej.
- II strategiczny cel dotyczy rozwoju społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego w dwóch obszarach: spójność społeczna oraz rozwój zrównoważony przestrzennie.
- III strategiczny cel obejmuje: skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. Działania koncentrują się w pięciu obszarach problemowych: prawo w służbie obywatelom i gospodarce, instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, państwo, finanse publiczne, efektywność wykorzystania środków UE.

W czteroaspektowym zrównoważonym rozwoju poszczególne jego aspekty mają następujące główne cele:

1) zrównoważony rozwój społeczny ma na celu stworzenie antypolaryzacyjnego, i sprawiedliwego oraz akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, równowagę rynku pracy oraz wyrównawczej polityki społecznej chroniącej najbardziej niebezpieczne warstwy społeczeństwa, dążenie do inkluzji społecznej,

2) zrównoważony rozwój gospodarczy ma prowadzić do wysokiej dynamiki rozwoju gospodarczego, proinnowacyjnych zmian strukturalnych w gospodarce i wzroście społecznej wydajności pracy, równoważenia rynków finansowych i towarowych oraz finansów publicznych,

3) zrównoważony rozwój ekologiczny winien zmierzać do równowagi między stanem środowiska naturalnego a działalnością gospodarczą i społeczną,

4) zrównoważony rozwój przestrzenny winien dążyć do wyrównania szans rozwojowych poszczególnych regionów, miast różnych wielkości i obszarów wiejskich, zapewniając inkluzję terytorialną, a jednocześnie likwidując wszelkie przejawy wykluczenia terytorialnego (Prusek, 2020).

Problemów ekonomicznych nie można analizować tylko w ich operacyjnej formie i funkcjonalności, w wymiarze instrumentalnym, gdyż wtedy jest to proces myślenia mechanicznego i dogmatycznego (Hausner, 2019). W tego typu analizie brakuje treści społecznych, ekologicznych i przestrzennych, a więc nie spełnia ona spojrzenia kompleksowego i holistycznego oceniającego konsekwencje tych jednostronnych działań dla pozostałych obszarów rozwoju.

W rozwoju zrównoważonym winny być przestrzegane aksjonormatywne wartości, czyli etycznie dobre i cenne wymogi postępowania oraz kryteria rozwoju człowieka i jego cywilizacji. Wartości te z punktu widzenia aksjologii stanowić powinny wzorce postępowania zarówno władz publicznych, jak i obywateli. Do fundamentalnych wartości należą: rodzina, ojcowizna, ojczyzna, dobro społeczne, bezpieczeństwo, zdrowie, prawość, szczerść, zgoda, zaufanie, sprawiedliwość, odpowiedzialność, humanitaryzm. Wartości te powinny być pewnego rodzaju życiowymi drogowskazami w zakresie decyzji rozwojowych człowieka i społeczeństwa. Kierując się nimi, postępujemy w sposób etyczny i kreujemy rozwój służący całemu społeczeństwu.

Polityka zrównoważonego rozwoju winna opierać się na wartościach zarówno egzystencjalnych, jak i instrumentalnych. Wartości egzystencjalne są źródłem społecznego dobra, które z natury jest wspólnotowe i dlatego nie można go zawłaszczyć. Przyjmuje różne formy, z których zaufanie jest kluczowe. Rozumiane jest ono jako uogólniana ufność pokładana w innych, w to, że ludzie są generalnie dobrzy i warto się na nich otworzyć, nawiązując z nimi określone relacje, i uzyskać w ten sposób różne możliwości działania i rozwoju. Dobra nie można magazynować i przechowywać. Nie mają one materialnego nośnika – jego nośnikiem są ludzkie relacje. Z tych względów wartości egzystencjonalne mają społeczną naturę i nadają sens naszemu istnieniu i stawaniu się człowiekiem i obywatelem. Natomiast wartości instrumentalne są źródłem dóbr i w nich się urzeczywistniają. Dobra mogą mieć czysto materialną naturę lub chociaż formę materialnego nośnika. Przez to mogą być gromadzone, magazynowane i zawłaszczane. Ekonomizacja i organizacja ludzkiej działalności służy temu, aby efektywnie wytwarzać różne dobra.

Zrównoważony rozwój wymaga ładu aksjonormatywnego, który powstaje w następstwie stałego „etycznego dyskursu” wszystkich grup społecznych, politycznych i regionalnych. Efektem tego dyskursu jest zazwyczaj przyjęcie określonych uregulowań ustrojowo-prawnych. Dyskurs ten musi mieć charakter ciągły dlatego, że uwarunkowania rozwoju ulegają zmianom, jak również ludzkość zmienia się wraz z rozwojem społeczno-kulturowym oraz pod wpływem postępu naukowo-technicznego, a także nowych teorii i polityk rozwoju ekonomicznego i społecznego.

W rozwoju najważniejsze są instytucje ekonomiczne – w znaczeniu behawioralnym, czyli instrumenty i reguły gry ekonomicznej, w tym progresywne opodatkowania dochodów zmniejszające nierówności dochodowo-majątkowe. Dobra polityka zrównoważonego rozwoju rozwiązuje pojawiające się problemy za pomocą strategicznych działań w obszarze trójkąta rozwoju wyznaczonego przez wartości, instytu-

cje i politykę. Ważne, aby mieć ambicje, bez których trudno zejść daleko i wspiąć się wysoko. Warto być ambitnym realistą, czyli pragmatykiem (Kołodko, 2016).

W czteroaspektowym zrównoważonym rozwoju poszczególne jego aspekty mają następujące główne zadania:

- zrównoważony rozwój społeczny ma na celu stworzenie antypolaryzacyjnego i sprawiedliwego oraz akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, równoważenie rynku pracy oraz wyrównawczej polityki społecznej chroniącej najbardziej słabsze warstwy społeczeństwa, dążenie do inkluzji społecznej,
- zrównoważony rozwój gospodarczy ma prowadzić do wysokiej dynamiki rozwoju gospodarczego, proinnowacyjnych zmian strukturalnych w gospodarce i wzrostu społecznej wydajności pracy, równoważenia rynków finansowych i towarowych oraz finansów publicznych,
- zrównoważony rozwój ekologiczny winien prowadzić do równowagi między działalnością gospodarczą i społeczną a stanem środowiska naturalnego,
- zrównoważony rozwój przestrzenny winien zmierzać do wyrównania szans rozwojowych poszczególnych regionów, miast i obszarów wiejskich, zapewniając inkluzję terytorialną oraz zlikwidować wykluczenie terytorialne.

Te cele czteroaspektowego zrównoważonego rozwoju winny być realizowane przez długookresowe strategie oraz polityki zrównoważonego rozwoju, które zmierzają do osiągnięcia pożądanego celu rozwojowego.

Zgodnie z wartościami zaspokajanie potrzeb społeczeństwa w sposób satysfakcjonujący jest głównym celem rozwoju, stąd też wzrost PKB jest środkiem realizacji tego celu, a nie nim samym.

## 5. Ocena realizacji polityki przestrzennej w Polsce

Lansowany przez neoliberalistów polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju układów regionalnych koncentrował publiczne środki pomocowe, unijne i krajowe głównie na rozwoju metropolii. Zakładano, że najpierw należy osiągnąć międzynarodową konkurencyjność polskich metropolii, a dopiero w przyszłości nastąpią procesy dyfuzyjne z metropolii do niższych szczebli regionalnych, tj. do miast średnich i małych oraz na obszary wiejskie. Niestety, nigdy nie określono kanałów i mechanizmów dyfuzyjnych oraz czasu, w którym to nastąpi. Tak więc nie był to prawdziwy model rozwoju, lecz fałszywa neoliberalna doktryna rozwoju preferująca najsilniejsze obszary kosztem biedniejszych (Prusek, 2011, 2015b).

W wyniku wdrażania tej neoliberalnej polityki nastąpił w Polsce regres w rozwoju znacznej części miast średnich i małych. Wiele średnich i małych miast zagrożonych jest trwałą marginalizacją, gdyż występuje w nich kumulacja negatywnych problemów ekonomicznych, społecznych i demograficznych oraz pogłębia się w nich deficyt kapitału ludzkiego i społecznego (Prusek, 2017).

Neoliberalny model rozwoju terytorialnego miał charakter pasożytniczy i egoistyczny, który doprowadzał do polaryzacji rozwojowej aglomeracji i otaczających

je obszarów metropolitarnych. Metropolie były wtedy „czarnymi dziurami” połykającymi wszystko, co dobre, z otaczającego ją macierzystego regionu i jego kosztem. Skutkiem była atomizacja całego układu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę efektywność alokacji publicznych środków rozwojowych, należy stwierdzić, że koszty rozwoju metropolii, zgodnie z teorią progów rozwoju miast B. Malisza (1984), są wielokrotnie wyższe niż rozwój sieci średnich i małych miast oraz obszarów wiejskich. Należy też pamiętać, że strategie rozwojowe opóźnionych w rozwoju układów regionalnych stanowią mogą ważny impuls rozwojowy gospodarki zarówno polskiej, jak i unijnej, a nawet światowej (Prusek, 2010).

Zrównoważony gospodarczo, społecznie, ekologicznie i terytorialnie model rozwoju Polski, jako strategiczny kierunek polityki państwa, w tym również układów regionalnych, wprowadziła Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju z lutego 2017 roku. Stanowi ona implementację celów zrównoważonego rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym. Zakłada ona wzmocnienie aktywnej roli państwa w zakresie kierunków rozwoju gospodarczego i społecznego, tworzy ramy prawne dla zrównoważonego rozwoju, pozwala na prowadzenie strategicznej polityki inwestycyjnej w wymiarach gospodarczym, społecznym, ekologicznym i terytorialnym. Realizacja tych celów zwiększa szanse na rozwój terytorialny, społecznie wrażliwy i zrównoważony oraz stwarza dobre perspektywy dla rozwoju regionalnego i przestrzennego.

## 6. Infrastrukturalne inwestycje kształtujące nową strukturę przestrzenną Polski

Znaczący i długookresowy wpływ na przestrzenne zagospodarowanie Polski będzie miał przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2022 roku Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku, z perspektywą do 2033 roku. Zakłada on wybudowanie ponad 2,5 tys. km nowych dróg szybkiego ruchu oraz dokończenie trwających inwestycji drogowych na łączną kwotę około 300 mld zł. Głównym celem jest stworzenie spójnej sieci dróg krajowych zapewniającej efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego.

Program zakłada budowę nowych dróg ekspresowych i autostrad na terenie całej Polski, w tym zwłaszcza w najbardziej zaniedbanej infrastrukturalnie Polsce Wschodniej. Stanowi on zarazem program włączenia się Polski w unijną sieć TEN-T, wraz z połączeniami komplementarnymi.

Realizacja tego programu przyniesie stopniowo znaczący wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki we wszystkich polskich regionach. Spowoduje on bowiem podniesienie jej atrakcyjności inwestycyjnej, wzrost inwestycji produkcyjnych kapitału zagranicznego i polskiego, stworzenie nowych, bardziej innowacyjnych i lepszych, czyli bardziej wydajnych i lepiej wynagradzanych, miejsc pracy oraz wzrost dochodów społeczeństwa i budżetów publicznych, a tym samym zwiększy stopę rozwoju

Polski. Dzięki tym publicznym inwestycjom infrastrukturalnym nastąpi również synergiczny rozwój polskich sektorów dostarczających im zaopatrzenie materiałowo-techniczne i maszynowe oraz rozwój firm projektowania technicznego dróg.

Program ten jednocześnie zasadniczo zmniejszy wykluczenie z rozwoju wielu polskich regionów oraz zwiększy ich spójność i inkluzję społeczno-ekonomiczną w skali krajowej, a nawet unijnej. Realizacja tego programu spowoduje stopniowo znaczącą zmianę w zagospodarowaniu przestrzennym Polski, a tym samym zwiększy szanse rozwojowe wszystkich regionów, w tym zwłaszcza regionów Polski Wschodniej, o najsłabszej infrastrukturze społecznej i gospodarczej. Szczególnie przyczyni się do tego realizacja priorytetowej inwestycji Via Carpatia, biegnącej z Finlandii przez Łotwę, Estonię, Litwę, regiony Polski Wschodniej, Słowację, Rumunię, Bułgarię, aż do Grecji.

Tym samym zmniejszona zostanie luka infrastrukturalna pomiędzy krajami tzw. starej Unii Europejskiej a Polską oraz zostaną dotrzymane unijne zobowiązania Polski dotyczące budowy sieci TEN-T. Powstanie zatem sieć transportowa i bazowa, składająca się z połączeń priorytetowych, istotnych z punktu widzenia osiągnięcia celów europejskiej polityki transportowej, których realizacja ma zostać zakończona do 2030 roku. Jednocześnie inwestycje te wpisują się w koncepcję Centralnego Portu Komunikacyjnego, w tym również przebudowę priorytetowych sieci kolejowych w Polsce.

## Bibliografia

- Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych: Przewodnik (Fundusz strukturalny – EFRR Warszawa 2004, Fundusz Spójności i ISPA)*. (b.d.). Dokument opracowany przez Jednostkę ds. Ewaluacji, Dyrekcja Generalna – Polityka Regionalna. MGiP.
- Benedykt XVI. (2009). *Encyklika Caritas in veritate. O integralnym rozwoju ludzkim w miłości i prawdzie*. Libreria Editrice Vaticana.
- Famielec, J. (1999). *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*. Warszawa-Kraków: PWN.
- Fiedor, B. (1990). *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*. Wrocław: Ossolineum.
- Górka, K. (1990). *Ekonomia ochrony środowiska*. Kraków: PWE.
- Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects. (1997). EC: Brussels.
- Hausner, J. (2019). *Spółeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*. Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste.
- Kołodko, G. W. (2016). Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości. W: J. Pach, K. Kowalska, P. Szyja (red.), *Ekonomia umiaru – realna perspektywa? Nowy paradygmat Grzegorza W. Kołodko*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Korenik, S. (2007). Kierunki zmian w przestrzeni społeczno-ekonomicznej na progu XXI wieku. Wyzwania dla polityki przestrzennej. W: *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Malisz, B. (1984). *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Wrocław: Ossolineum.
- Markowska, A. i Żylicz, T. (1999). Wprowadzenie polskie. Wstęp do „Analiza kosztów i korzyści...”. *Ecological Economics*.
- Prusek, A. (2010). *Wspieranie regionów rozwijających się jako ważny instrument europejskiej polityki spójności przezwyciężania*. Kraków: Wydawnictwo UE w Krakowie.

- Prusek, A. (2011). Metropolizacja w Polsce – szansa czy utopia? W: S. Korenik i Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Prusek, A. (2015a). Nowy model polityki ekonomiczno-społecznej jako wyzwanie dla Polski w warunkach neoliberalnego kryzysu. W: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy* (s. 158-172). Warszawa: PTE.
- Prusek, A. (2015b). Terytorialny aspekt rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej a polityka spójności. W: M. Markowska, D. Głuszczak, A. Sztando (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Prusek, A. (2017). Funkcje średnich ośrodków miejskich jako regionalnych biegunów rozwoju społeczno-ekonomicznego. *Studia WSGiZ w Krakowie*, (1).
- Prusek, A. (2020). Standardy nowej, pokryzysowej, zintegrowanej i zrównoważonej polityki rozwoju. W: M. Urbaniec, M. Kosala, I. Czaja (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Polityka, finanse i innowacje*. Warszawa: Poltext.
- Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku, z perspektywą do 2033 roku*. (b.d.). Ministerstwo Infrastruktury. Pobrano 10 marca 2023 z [www.gov.pl/web/infrastruktura](http://www.gov.pl/web/infrastruktura)
- Stiglitz, J. E., Fitoussi, J.-P. i Durand, M. (2019). *Poza PKB. Mierzmy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: PTE.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030). (luty 2017). Załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 roku. Warszawa.
- Woś, A. (1995). *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*. Warszawa: PWN.

## The Importance of Space in Integrated and Sustainable Development Policy in Poland

**Abstract:** The aim of this chapter is to illuminate the importance of space in integrated and sustainable development policies. Space is one of the four important aspects of sustainable development besides social, economic, and environmental. Development decisions should take into account all these aspects in a balanced way using the CBA method. The neo-liberal polarisation-diffusion model in the Polish spatial and regional policy has led to a high development polarisation between agglomerations and Polish regions, especially Eastern Poland. It has also led to a developmental regression of medium-sized and small towns, whose developmental functions have clearly weakened. Positive changes in the spatial systems in Poland are associated with the implementation of the SOR and the Government Programme for the Construction of National Roads until 2030, including in Eastern Poland.

**Keywords:** spatial order, sustainable development policy, CBA as a method of assessing development effectiveness axionormative order, large infrastructural investments in Poland as the foundation of its future economic structure.

# Funkcjonowanie układów miejskich i ewolucja zagospodarowania przestrzeni miast

Krystian Heffner

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: krystian.heffner@ue.katowice.pl

ORCID: 0000-0002-2737-6417

*Cytuj jako:* Heffner, K. (2023). Funkcjonowanie układów miejskich i ewolucja zagospodarowania przestrzeni miast. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 40-63). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Rozdział poświęcono wybranym zagadnieniom związanym z oceną uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni miast i ich znaczeniem dla rozwoju struktur miejskich. Problemom związanym z relacją rozwój miast – ewolucja form ich zagospodarowania poświęcono liczne pozycje literatury i od wielu dekad stanowią one przedmiot wielostronnych, często interdyscyplinarnych badań, studiów i rozważań. Sformułowano również liczne teorie odnoszące się do funkcjonowania miast w układach sieci osadniczej, w systemach gospodarczych, w strukturach regionalnych, opracowano także liczne modele wyjaśniające te procesy. Jest także wiele powiązań pomiędzy teoriami i modelowaniem rozwoju ośrodków miejskich a polityką regionalną i teoriami rozwoju regionów. Celem tekstu jest przedstawienie głównych i zmieniających się uwarunkowań funkcjonowania układów miejskich oraz podkreślenie ewolucyjnego charakteru tych procesów na podstawie konkluzji wynikających z przeglądu i analizy licznych badań oraz rozważań koncepcyjnych poświęconych tym zagadnieniom.

**Słowa kluczowe:** uwarunkowania zagospodarowania przestrzeni miast, czynniki rozwoju miast, koncepcje zagospodarowania miast.

**JEL Classification:** R11, R58

## 1. Wstęp

Zagadnieniom związanym z oceną uwarunkowań zagospodarowania i ich znaczenia dla rozwoju miast poświęcono liczne pozycje literatury i jest to od wielu dekad przedmiot wielostronnych, często interdyscyplinarnych badań, studiów i rozważań. Sformułowano również sporo teorii odnoszących się do funkcjonowania miast w układzie sieci osadniczej, w systemach gospodarczych, regionalnych, opracowano także liczne modele wyjaśniające te procesy. Jest również wiele powiązań pomiędzy teoriami



i modelowaniem rozwoju ośrodków miejskich a polityką regionalną i teoriami rozwoju regionów (np. Capello i Nijkamp, 2004; Korenik i Zakrzewska-Półtorak, 2011; Peris, Meijers i van Ham, 2018). Ośrodki miejskie, a w szczególności duże aglomeracje miejskie, często nazywane metropoliami, są zasadniczym elementem funkcjonujących struktur regionalnych. W tym sensie powiązania pomiędzy społeczno-gospodarczym oraz polityczno-kulturalnym oddziaływaniem ośrodków miejskich a funkcjonowaniem układów regionalnych są niezwykle silne. Złożoność oraz ciągła, niekoniernie ewolucyjna zmienność miasta jako formy osadniczej jest przyczyną braku jednolitej i precyzyjnej definicji miasta, jakkolwiek wielokrotnie podejmowano próby uściślenia tego pojęcia. Miasto jako układ osadniczy o bardzo mocno zróżnicowanej wielkości, w sensie demograficznym, ekonomicznym, społeczno-kulturowym i formalno-terytorialnym charakteryzujący się złożoną strukturą przestrzenną, wydaje się tworem trudnym do jednoznacznie zdefiniowania (Dziewoński, 1962; Heffner, 2001; Markowski, 1999). Celem rozdziału jest przedstawienie głównych i zmieniających się uwarunkowań funkcjonowania układów miejskich oraz podkreślenie ewolucyjnego charakteru tych procesów na podstawie konkluzji wynikających z licznych badań i rozważań koncepcyjnych.

## 2. Trudności definicyjne w rozważaniach dotyczących rozwoju miast

Do najczęściej powoływanych (w Polsce) definicji miasta należy sformułowanie K. Dziewońskiego (1956), który określił je jako „historycznie ukształtowany typ osiedla wyznaczony istnieniem konkretnej społeczności cząstkowej (lokalnej) skoncentrowanej na pewnym obszarze o odrębnej organizacji uznanej i określonej prawnie oraz wytwarzającej w ramach swej działalności zespół trwałych urządzeń materialnych o specyficznej fizjonomii, którą można uznać za typ odrębnego krajobrazu”. Miasto koncentruje się więc na pewnym obszarze o odrębnej organizacji administracyjno-politycznej. Można wręcz traktować je jako organizację, dający się wyodrębnić z otoczenia układ wzajemnie powiązanych celów, struktur oraz ludzi i procedur.

Jakkolwiek od dawna prowadzone są rozległe studia i analizy nad strukturami miejskimi, to cechy przestrzeni miejskiej, a także jej zmiany wciąż pozostają głównym przedmiotem badań różnych dziedzin nauki. Z jednej strony, miasto może być analizowane jako element systemu osadniczego – wówczas interesujące są wszelkie jego relacje z innymi miastami (elementami systemu) lub w innym ujęciu – z bezpośrednim, bliższym lub dalszym, otoczeniem (np. regionem, innymi regionami, strefą podmiejską, obszarami peryferyjnymi, por. Klaassen i Paelinck, 1979). Z drugiej strony, istotna jest struktura wewnętrzna miasta, jej geneza i morfologia oraz czynniki oddziałujące na jej przekształcenia (Hagget, 1965, por. także Budzynowska, 2000; Sas-Bojarska i Walewska, 2013). Organizacja przestrzeni miejskiej jest definiowana jako sposób zarządzania miasta z punktu widzenia potrzeb jego mieszkańców i – w szerszym znaczeniu – użytkowników. Czynniki rozwoju miasta rozumiane są

jako jego zasoby i cechy charakterystyczne determinujące wzrost. Zakres oddziaływania czynników rozwoju ośrodków miejskich jest silnie uzależniony od specyfiki ich usytuowania w układach lokalnych, regionalnych, krajowych i międzynarodowych. Wśród czynników wskazywanych w literaturze wymienia się:

- kapitał ludzki i społeczny,
- kulturę,
- lokalną gospodarkę – jej strukturę i możliwości produkcyjne,
- dziedzictwo,
- mieszkalnictwo,
- poziom infrastruktury technicznej,
- związaną z lokalizacją instytucji badawczych i uniwersytetów zdolność do wytwarzania wiedzy i doskonalenia technologii, obecność klasy kreatywnej,
- strefy postindustrialne o silnym potencjale symbolicznym i znaczeniu dla lokalnego środowiska,
- projekty infrastruktury transportu miejskiego (m.in. metro, kolej regionalna, tramwaj),
- silny reżim miejski,
- strategie ekoinnowacyjne.

Każde miasto rozwija się przy wykorzystaniu odmiennych potencjałów – zwykle jest to „oryginalna”, własna kombinacja wskazanych czynników, przy czym możliwości ich użytkowania różnią się także w ujęciu różnych części miast (dzielnic, układów sąsiedzkich, kwartałów zabudowy, zob. Jadach-Sepiolo, 2016). W wielu badaniach potwierdzono, że zarówno wielkość miasta wyrażona potencjałem ludnościowym lub gospodarczym, jak i struktura zatrudnienia w ośrodku miejskim są istotnymi czynnikami regionotwórczymi, natomiast inne dziedziny związane z funkcjonowaniem miast mają charakter uzupełniający (Biderman, 1978; Jasnosz, 2008; Krzysztofik, 2016).

### 3. Hierarchia i jej konsekwencje w rozwoju ośrodków miejskich

W regionalnych systemach sieci osadniczej duże znaczenie mają relacje między wielkością ośrodków miejskich a ich funkcjami i pozycjonowaniem w strukturze sieciowego układu miast. Relacje pomiędzy ośrodkami miejskimi – w układach zarówno krajowych<sup>1</sup>, jak i regionalnych – mają charakter hierarchiczny i zależą od zakresu i stopnia rozwoju tzw. funkcji centralnych. Są one uważane za typowe funkcje miejskie o istotnym dla rozwoju regionów znaczeniu. Funkcje centralne to – w klasycznym ujęciu, zaproponowanym w teoretycznym modelu sieci osadniczej Waltera Christallera (1933)<sup>2</sup> – produkcja dóbr oraz świadczenie usług o różnym stopniu specjalizacji. Loku-

<sup>1</sup> Większe ośrodki miejskie również w układach międzynarodowych tworzą relacje o charakterze hierarchicznym (por. Bassolas i in., 2010; Duranton i Puga, 2014; Khiali-Miab i in., 2019).

<sup>2</sup> W 1933 roku Walter Christaller opublikował swoją pracę o ośrodkach centralnych w południowych Niemczech (zob. np. Beavon, 1997; Mulligan i in., 2012; Shearmur i Doloreux, 2015).

ją się one w nielicznych punktach (miastach) układów terytorialnych, natomiast wykorzystywane są w dużej liczbie rozproszonych miejsc (np. wsi lub innych miast). Im bardziej wyspecjalizowane dobra i usługi, tym większa liczba ich użytkowników jest konieczna do utrzymania wzajemnych relacji, a w związku z tym również większy obszar terytorialnej dominacji. Im mniej wyspecjalizowane rodzaje działalności na rzecz zaplecza, tym więcej ośrodków miejskich je prowadzi. Najmniej wyspecjalizowane dobra i usługi występują praktycznie w każdym ośrodku miejskim, również w centrach wiejskich (zob. m.in. Heffner, 2000; Heffner i Solga, 2006). Generalnie dobra i usługi centralne można podzielić na grupy o różnym stopniu specjalizacji, a także w zależności od tego, czy występują w ośrodku miejskim czy ich nie ma. Odpowiednio również miasta są ośrodkami wyższego lub niższego rzędu w systemie osadniczym regionu, kraju lub kontynentu. W ośrodkach wyższego rzędu występują więc takie dobra i usługi, które są tylko dla nich charakterystyczne, jak również te, które można spotkać w miastach niższych rzędów, o mniejszej specjalizacji oraz te najbardziej podstawowe, które występują „wszędzie” na poziomie lokalnym. Poprzez system specjalizacji miast w produkcji dóbr i świadczeniu usług tworzy się hierarchiczny układ ośrodków centralnych. Istotą systemu ośrodków centralnych jest założenie, że ich pozycja w hierarchii miast zależy od stopnia koncentracji przestrzennej instytucji gospodarczych, społecznych, kulturalnych, administracyjnych i innych. Różnego rodzaju przedsięwzięcia gospodarcze i usługowe ze względów ekonomicznych, a czasami funkcjonalno-organizacyjnych, lokują się tylko w nielicznych, najdogodniejszych przestrzennie miejscach (zob. np. Boudstedt, 1975; Szymańska, 2009; Stangel, 2013). W ujęciu teoretycznym<sup>3</sup>, każdemu ośrodkowi centralnemu na określonym poziomie hierarchicznym, w ujęciu przestrzennym, odpowiada zasięg oddziaływania stanowiący połowę odległości do najbliższego miasta z tego samego szczebla specjalizacji funkcjonalnej. Ośrodki z tego samego poziomu hierarchicznego charakteryzują się taką samą powierzchnią zaplecza, tą samą liczbą oferowanych usług i dóbr centralnych, jak również taką samą (podobną) liczbą mieszkańców. Bardziej zbliżone do warunków rzeczywistych jest sformułowanie, że charakterystyki te są podobne lub zbliżone. Zaproponowana przez Christallera teoria ośrodków centralnych stała się punktem wyjścia do sformułowania wielu dalszych koncepcji, w których próbuje się wyjaśnić ewolucję układu przestrzennego miast i coraz bardziej skomplikowany system zależności występujący w różnych strukturach osadniczych. Licząca tysiące pozycji literatura, często wychodząca z krytyki klasycznej teorii, odnosiła się do złożonych relacji ekonomicznych w systemach miast oraz do postępujących procesów urbanizacji i nowych zjawisk społecznych zachodzących zarówno w miastach, jak i w regionach (m.in. Gottdiener i in., 2005; Mulligan, 1984; Maik, 1988).

---

<sup>3</sup> Klasyczna już teoria Waltera Christallera (1933) odnosiła model sieci osadniczej do powierzchni idealnej, niezróżnicowanej geograficznie, pozbawionej barier fizjograficznych i granic politycznych, zakładała także istnienie gęstej sieci transportowej oraz równomierne zasiedlenie (tzw. teoria ośrodków centralnych), por. m.in. (Mulligan i in., 2012).

Ośrodki miejskie, w których występuje więcej centralnych funkcji, znajdują się na wyższych szczeblach hierarchii regionalnego lub krajowego (również międzynarodowego) systemu osadniczego. Im większa ich koncentracja w mieście, tym większy zasięg oddziaływania jego czynników regionotwórczych. Zwykle ośrodki centralne o regionalnym lub krajowym znaczeniu charakteryzują się także większą liczbą ludności, co przekłada się na oferowanie szerszego zakresu usług, dóbr i działalności niż w miastach z niższych szczebli hierarchii. Największe miasta krajowych systemów osadniczych stają się stopniowo głównymi elementami układów regionalnych, wiążąc je w ścisłe relacje i zależności – często wzajemne, o charakterze gospodarczym, społecznym, politycznym i kulturalnym, są to również powiązania wynikające z funkcjonowania administracji i sektora publicznego (Heffner, 1992). Wiele badań nad zależnościami w systemach miast wskazuje jednak, że nie we wszystkich systemach regionalnych pomiędzy wielkością miast a ich funkcjami centralnymi zachodzi prosty związek (Sobala-Gwosdz, 2023; Heffner i Gibas, 2017). Im bardziej rośnie wielkość ośrodka miejskiego, tym mniejszy jest relatywny przyrost nowych funkcji (Hagget, 1972). Badania potwierdzają, że zasięg oddziaływania ośrodków o silnie zróżnicowanych potencjałach ludnościowych z funkcjami regionalnymi jest zbliżony i obejmuje tylko obszary stosunkowo nieodległe, często niecałe regiony (por. m.in. Dembicka-Niemiec, 2017; Heffner i Gibas, 2013; 2014; 2016; Kurek i in., 2020). Innymi słowy, obok funkcji centralnych, na zróżnicowanie hierarchiczne regionalnych systemów miast wpływają także inne, niezwiązane z wielkością miasta czynniki. Zalicza się do nich zwykle tzw. korzyści aglomeracji, które według klasycznej teorii lokalizacji przemysłu Alfreda Webera (Weber, 1909; za: Kuciński, 1994) prowadzą do koncentracji przemysłu w układzie surowcowym lub rynkowym, co wywołuje skutki w rozmieszczeniu ludności i infrastruktury.

Organizacja hierarchiczna i zróżnicowanie funkcjonalne to właściwości systemu osadniczego, które ujawniają się w miarę przechodzenia na wyższe poziomy obserwacji systemów miast. Powstają one w wyniku wielorakich interakcji, jakie zachodzą między poszczególnymi miastami. O tym, że dane miasto utrzymuje swoją wielkość w określonej proporcji do wielkości innych miast oraz że z czasem dość konsekwentnie utrzymuje się porządek hierarchiczny i specjalizacja społeczna (mają one niewielką dynamikę zmian, nawet jeśli w pierwszym przypadku potrzeba na to znacznie więcej czasu (czasami całych stuleci) niż w drugim, gdzie często sytuacja może się radykalnie zmienić już po kilku dekadach), nie można wnioskować na podstawie charakteru i funkcji pojedynczego ośrodka miejskiego (zob. Bretagnolle i in., 2006). Skuteczne wdrażanie polityk miejskich opiera się na roli odgrywanej przez poszczególne miasta ze względu na swoją pozycję w sieci hierarchicznej miast. W szczególności chodzi o wskazanie, które z nich pełnią lub predysponowane są do pełnienia funkcji ośrodków wzrostu. Następuje identyfikacja węzłowości (tzn. absolutnego znaczenia miast w sieci miejskiej) i centralności miast (nagromadzenia funkcji, które miasto realizuje na rzecz swojego zaplecza). Określenie centralności miast umożliwia wskazanie pozycji poszczególnych ośrodków miejskich, pełnionej przez nie węzłowej funkcji

w sieci miejskiej, a to z kolei jest jednym z istotnych warunków określenia ich potencjału jako ośrodków wzrostu (por. Sobala-Gwosdz, 2023; Śleszyński, 2013).

Uważa się, że struktura przestrzenna systemu osadniczego Polski nawiązuje do historycznie ukształtowanego, wyrazistego układu regionalnego będącego pochodną relacji pomiędzy jego węzłami i ich strefami oddziaływania – regionami. Regiony węzłowe (Kołodziejski, 1997; por. też Sobala-Gwosdz, 2023) charakteryzują się wieloszczeblową strukturą hierarchiczną, którą tworzy kilkupoziomowy układ elementów systemu osadniczego. Składa się on z aglomeracji miejskich i miast największych (I poziom), miast średnich (II), miast małych (III) oraz najbardziej rozwiniętych usługowo i największych wsi, a także małych miast (miasteczek) (IV)<sup>4</sup>.

#### 4. Rozwój struktur zurbanizowanych związany z wielkością i pozycją miasta

W zależności od miejsca w hierarchii systemu osadniczego ośrodki miejskie osiągają różną wielkość. Jej miarą jest zwykle liczba mieszkańców miasta, chociaż może ona być wyrażona także innymi charakterystykami (np. powierzchnią obszaru zabudowanego, liczbą przedsięwzięć gospodarczych, instytucji usługowych, wyjść sieci infrastrukturalnych itd.). W krajowych i regionalnych układach osadniczych najwięcej jest małych ośrodków miejskich, mniej miast średnich, natomiast liczba ośrodków dużych, a szczególnie bardzo dużych jest niewielka (por. Cardoso i Meijers, 2017). Często w stosunkowo niewielkich systemach osadniczych (np. Węgier, Czech, Belgii, Danii, Portugalii, Grecji, Estonii, Łotwy, Litwy lub Słowacji) zwykle tylko jeden, rzadziej dwa lub trzy ośrodki miejskie osiągają wymiar metropolitalny – miasta z dużą populacją, tworzącego złożoną strukturalnie aglomerację miejską (odpowiednio: Budapeszt, Debreczyn, Praga, Brno, Ostrawa, Bruksela, Antwerpia, Kopenhaga, Aarhus, Lizbona, Porto, Ateny, Saloniki, Tallin, Dorpat, Ryga, Dyneburg, Wilno, Kowno, Bratysława, Koszyce).

Tylko bardzo nieliczne ośrodki miejskie wchodzą w swoim rozwoju na ścieżkę przekształceń prowadzącą do ukształtowania się metropolii. Większość ośrodków miejskich, pomimo postępujących w różnym tempie i zakresie zmian strukturalnych i przestrzennych, pozostaje w inicjalnej fazie rozwoju. Jednak rozrastająca się pod wpływem różnych czynników przestrzeni niektórych miast, rozszerzająca się sieć powiązań o charakterze regionalnym i międzyregionalnym, ulega stopniowo przekształceniu w obszary metropolitarne. Procesy te mają mieszaną strukturę i zwykle trudno jest wyróżnić udział zmian żywiołowych oraz sterowanych i planowanych zjawisk ludnościowych, społeczno-gospodarczych i kulturowych.

---

<sup>4</sup> Hierarchiczna struktura układów terytorialnych, w zależności od ich wielkości, mierzonej głównie potencjałem ludnościowym, była i jest nadal przedmiotem szerokiej dyskusji naukowej, często również politycznej, w której liczbę poziomów identyfikowano pomiędzy 3 a 7 (por. np. Korenik, 2004; Mierzejewska, 2017).

Zazwyczaj proces przekształcenia miasta w metropolię jest długotrwały i wiąże się z osiągnięciem kolejnych faz rozwoju. Równoległe dokonuje się proces formowania obszaru metropolitalnego miasta. Wewnętrzne zmiany w strukturze metropolii, a także sieci i układy powiązań mają zwykle charakterystyczny przebieg i symptomy (por. np. Copus i in., 2017; Regulski, 1986). Obszar powiązany z miastem – metropolią tworzy z nim strukturę o cechach otwartego regionu ekonomicznego, w którym ośrodek centralny reprezentuje łącznie funkcje własne i zaplecza.

**Tabela 1.** Fazy przekształceń ośrodka miejskiego w metropolię

<b>Etap rozwoju</b>	<b>Procesy przestrzenne</b>	<b>Przykłady</b>	<b>Okres rozwoju</b>
Pierwszy <i>Inicjalny</i>	Koncentracja funkcji miejskich, utrwalenie dominujących funkcji zewnętrznych, koncentracja ludności, koncentracja przedsięwzięć gospodarczych	Gdańsk Łódź Warszawa	XVI wiek XIX wiek XX wiek
Drugi <i>Ekspansja kontaktowa</i>	Ekspansja zewnętrzna ekstensywna (wchłanianie sąsiednich, intensywnie urbanizujących się jednostek osadniczych) Obudowa szlaków komunikacyjnych itd.	Wrocław Warszawa Kraków	Okres międzywojenny Okres międzywojenny Lata 50.
Trzeci <i>Sukcesja funkcji</i>	Dekoncentracja strefy centralnej miasta, ubytek ludności Przekształcenia funkcjonalne obszaru miejskiego, formowanie strefy podmiejskiej, suburbanizacja	Paryż Warszawa Poznań	Okres międzywojenny Lata 70. Lata 70.
Czwarty <i>Polaryzacja struktury i funkcje egzogeniczne</i>	Rewitalizacja centrum miejskiego, polaryzacja funkcjonalna, powstawanie struktur satelickich, wzrost funkcji zewnętrznych miasta, <i>urban sprawl</i> , gentryfikacja	Londyn Paryż Warszawa Gdańsk	Lata 70. Lata 70. Po 1990 roku Po 1990 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Heffner, 2001).

Za obszar metropolitalny uznaje się najczęściej taki ośrodek miejski wraz z otaczającą go strefą oddziaływania i powiązań, który poprzez wielofunkcyjny i wyspecjalizowany w zakresie produkcji i usług charakter przestrzeni, zaspokaja potrzeby własne i szeroko rozumianego regionu oraz przyciąga zewnętrzne aktywności.

## 5. Koncepcje zagospodarowania przestrzeni miejskiej

Skomplikowane uwarunkowania rozwoju ośrodków miejskich oraz ich złożoność stały się podłożem do sformułowania licznych koncepcji i teorii wyjaśniających zmiany w przestrzennej strukturze miasta. Jeszcze w latach 70. podzielono je na trzy generalne grupy: ogólne prawidłowości wyjaśniające formy przestrzenne miasta (przestrzenne układy funkcjonalne, ekologia miejska, rozkłady gęstości zaludnienia), procesy strukturalne w rozwoju miejskim (teorie użytkowania ziemi, procesy dyfuzji prze-

strzennej), koncepcje odnoszące procesy w sieci osadniczej do obszaru miejskiego (por. m.in. Korcelli, 1974).

Jeszcze w pierwszej połowie XX wieku sformułowano trzy teorie rozwoju struktury wewnętrznej dużych ośrodków miejskich, które w późniejszym czasie uznano za klasyczne. Ich koncepcje były oparte na analizie użytkowania ziemi lub ocenie zmian w jej wykorzystaniu. Chodzi o tzw. model stref koncentrycznych (*zonal model*) E.W. Burgessa (1925), koncepcję sektorowego użytkowania ziemi (*sectoral model*) H. Hoyta (1939) oraz model policentrycznej struktury miasta (*multiple nuclei model*) C.D. Harrisa i E.L. Ullmana (1959)<sup>5</sup>. W koncepcji stref koncentrycznych struktura przestrzenna miasta składa się z kilku stref o charakterze pierścieni rozlokowanych w narastającej odległości wokół centrum o różnym dominującym użytkowaniu. Burgess zidentyfikował pięć typów stref: centralną, przejściową (z przemysłem, usługami, przeludnionymi i substandardowymi mieszkaniami oraz z ubogimi mieszkańcami), robotniczo-mieszkaniową, mieszkaniową średniej klasy i mieszkaniową o wysokim standardzie (zewnątrzną, funkcjonującą i rosnącą w związku z lepszymi warunkami mieszkaniowymi i ulepszanymi możliwościami dojazdów do centrum). Wzrost wielkości miasta jest wynikiem napływu ludności do sektora przejściowego i inicjowania przepływów wewnątrzmijskich (inwazja i sukcesja), głównie w kierunku zewnętrznym w celu osiągnięcia poprawy swojej sytuacji w układzie miejskim. Koncepcja modelu sektorowego została oparta na analizie danych o rynku mieszkaniowym w mieście. Wokół centrum układają się koncentrycznie sektory mieszkaniowe o różnym standardzie. Czynniki różnicującymi ich układ są koszty transportu, rozkład przestrzenny przemysłu i renta gruntowa (Samorek, 2022). Układ sektorów mieszkaniowych nawiązuje do głównych szlaków transportowych wychodzących z centrum. Teoria policentrycznego rozwoju struktury miejskiej opiera się na założeniu, że wewnętrzna struktura obszarów miejskich rozwija się nie tyle wokół centrum miejskiego (*Central Business District*), ile poprzez stopniową integrację oddzielnych mniejszych centrów rozlokowanych w niewielkiej odległości. Procesy te są często uwarunkowane historycznie, a tego typu ośrodki wewnątrzmijskie w miarę upływu czasu specjalizują się, wykorzystując swoją atrakcyjność lokalizacyjną dla różnych aktywności miejskich. Obszary mieszkaniowe rozwijają się w zależności od rozkładu wielu mniejszych centrów miejskich, co prowadzi do struktury miejskiej zdominowanej przez stosunkowo liczne, oddzielne bieguny wzrostu. Jeśli model koncentryczny jest pewnym uogólnieniem zasad rozwoju struktur miejskich, to można go jednak odnieść do wszystkich miast. Natomiast układ sektorowy wykazuje pewne różnice w zależności od wielkości i cech charakterystycznych analizowanego ośrodka miejskiego (por. np. Korcelli-Olejniczak i in., 2017). Z kolei model policentryczny trudno zgeneralizować, gdyż w każdym ośrodku miejskim strefy wyspecjalizowane mają odmienny rozkład przestrzenny.

<sup>5</sup> Wszystkie te modele były i nadal są opisywane, powoływane i dyskutowane szeroko w literaturze naukowej zajmującej się przestrzenną strukturą ośrodków miejskich oraz jej zmianami i rozwojem (zob. m.in.: Johnson i in., 1986, s. 309, 530-532; Korcelli, 1974; Kuciński, s. 141-149; Schwirian, 2007).

Ogólnie rozwój struktury przestrzennej miasta uwarunkowany jest cechami i czynnikami różnicującymi jego strefy użytkowe. Są to zasadniczo czynniki społeczno-ekonomiczne i demograficzne oraz mobilność przestrzenna mieszkańców i użytkowników miasta.

Klasyczne modele stały się punktem wyjścia do rozwinięcia wielu koncepcji wyjaśniających, w których przyjmowano odmienne założenia co do czynników wpływających na przebieg rozwoju struktury miasta. Można wśród nich wymienić koncepcję sukcesji ludnościowej lub użytkowania przestrzeni miejskiej. Prowadzi ona do stopniowych, cyklicznych przekształceń w morfologii miasta (Korcelli i Korcelli-Olejniczak, 2015; Korcelli-Olejniczak, 2012), nawiązujących do kwestii dostępności i kosztów transportu (Alonso, 1964). Zupełnie inaczej można interpretować zmiany w strukturze przestrzennej miasta, analizując układy gęstości zaludnienia. Jeszcze w latach 50. sformułowano empirycznie potwierdzoną zależność, która zmiany w gęstości zaludnienia uzależnia od dwóch czynników – gęstości zaludnienia w centrum miasta oraz odległości od centrum (tzw. reguła C. Clarka – sformułowana w 1951, zob. Clark, 1967). Analizy profili gęstości zaludnienia w dużych miastach (metropoliach) wykazały, że rozkład ludności nie ma stałego charakteru, a wartość maksymalna gęstości zaludnienia w miarę upływu czasu generalnie przesuwana się w kierunku zewnętrznym od centrum. Pozwoliło to na dalsze rozwinięcie tej koncepcji w teorię falowego wzrostu miast, gdzie wzrost zaludnienia miasta – w miarę jego rozwoju – odbywa się poprzez dekoncentrację obszaru śródmiejskiego i spadek liczby mieszkańców centrum oraz szybszy wzrost populacji w strefach coraz bardziej od niego oddalonych.

Jeszcze inne podejście do kwestii struktury przestrzennej miasta opiera się na analizie powiązań funkcjonalnych, która jest pochodną modeli transportu wewnątrzmięjskiego. Tego rodzaju koncepcje, oparte na modelach grawitacji i potencjału, zakładają minimalizację odległości między obszarami mieszkaniowymi a pracą, usługami, rekreacją i innymi kontaktami generowanymi przez użytkowników miasta. Miejską przestrzeń (obszar miasta) można podzielić na strefę stanowiącą cel dopływu pracujących, strefę dyspersji – obszar źródłowy wyjazdów do pracy (dzielnice mieszkaniowe różnego typu, suburbia, zakwaterowanie zbiorowe itp.) oraz strefę centrum handlowego. W dawnych ośrodkach, które nie zajmowały dużego obszaru, rozwój koncentrował się wokół historycznego śródmieścia, możliwe było łączenie miejsc pracy, funkcji mieszkaniowej, rzemiosła i handlu. Ewolucję przestrzenną wywołują czynniki społeczne, gospodarcze i techniczne, a także kulturowe, prowadząc do wykształcenia się struktur funkcjonalnych w mieście. Ich segregacja przestrzenna wywołuje liczne ruchy ludności w mieście. Koncepcje układów funkcjonalnych legły u podłoża modelu generowania i przestrzennego rozmieszczenia aktywności oraz użytkowania ziemi miejskiej Iry S. Lowry'ego (1964)<sup>6</sup>. Ludność miasta, podstawowy sektor zatrudnienia (handel, produkcja) oraz zatrudnienie w usługach są czynnikami aktywizującymi,

---

<sup>6</sup> Tzw. model Lowry'ego został opracowany dla regionu miejskiego Pittsburga (USA). Zob. więcej np. (Lowry 1964; Webber, 1984).



a ich mobilność cechuje się selektywnością celów. Szeroko rozumianym aktywnościom odpowiadają mieszkaniowe, przemysłowe i usługowe możliwości użytkowania terenu. Rozwój miasta jest funkcją selektywności czynników aktywnych, która stymuluje jego zewnętrzną ekspansję. Wzajemne oddziaływanie miejsc pracy, zamieszkania i lokalizacji usług różnego rodzaju kształtuje przestrzenną strukturę miasta, a szczególnie rolę w tym procesie odgrywa czynnik transportu i komunikacji, inicjując procesy zarówno koncentracji, jak i dekoncentracji (por. Zipsler, 2010).

Koncepcja Lowry'ego była jednym z najwcześniejszych iteracyjnych modeli planowania rozwoju struktur miejskich i regionalnych. W późniejszych koncepcjach modelowych mechanizm bazy ekonomicznej i przesunięć potencjału ludnościowego został zastąpiony przez modele grawitacji i konkurujących szans (*intervening opportunities*). Te ostatnie zostały na gruncie polskim szeroko rozwinięte teoretycznie i praktycznie w skali zarówno miejskiej (między innymi Wrocław), jak i regionalnej przez Tadeusza Zipslera (lata 70., zob. Zipsler i Sławski, 1988). Czynniki konkurencji w przestrzeni miejskiej i regionalnej oraz rywalizacja o przestrzeń miejską są głównymi składnikami zmian struktury funkcjonalnej miast, szczególnie dużych metropolii. Spore znaczenie ma w tym kontekście także budowanie i utrwalanie atrakcyjności miast poprzez działania związane z marketingiem miejskim i promocją wizerunku (Brańka, 2018; Domański i in., 2000; Markowski, 2002; Sekuła, 2005).

## 6. Problemy zagospodarowania przestrzeni miejskiej związane z układem funkcjonalnym

Zwykle pojęcie funkcji miasta rozważa się w dwóch aspektach – sektorowym oraz systemu osadniczego. W pierwszym ujęciu funkcje miejskie są rozumiane jako charakter bazy ekonomicznej miasta. Można go określić poprzez analizę struktury aktywności populacji pracującej w mieście. W tym sensie funkcje ośrodka miejskiego mogą być dominujące i uzupełniające (Dziwoński, 1971; por. także Maik, 1992). Funkcje dominujące mogą mieć również charakter wyspecjalizowany. W drugim ujęciu istotne są odniesienia do innych elementów systemu osadniczego oraz do układów regionalnych, a więc relacje przestrzenne. Można je określić poprzez sytuowanie miasta (pozycjonowanie) w różnych hierarchiach systemu osadniczego (np. administracyjnej, kulturowej, politycznej, wojskowo-obronnej, transportowej, miejsc centralnych itd.).

Koncepcję wielkiego miasta (metropolii) jako regionu ekonomicznego sformułował na gruncie polskim Kazimierz Dziwoński (1994), posługując się teorią bazy ekonomicznej miasta. Wychodzi ona z założenia, że całe zatrudnienie w mieście można podzielić na sektor „podstawowy” i „wtórny” (niepodstawowy). Do pierwszego sektora zaliczono te wszystkie rodzaje aktywności, które zaspokajają głównie zewnętrzne i eksportowe potrzeby, a ich lokalizacja jest wynikiem oddziaływania czynników krajowej lub międzynarodowej rangi. Tak zdefiniowane funkcje nazywane są także funkcjami egzogenicznymi, skierowanymi na zewnątrz, otwartymi. Natomiast do drugie-

go zaliczono te, które są zorientowane lokalnie, a ich funkcją jest zaspokajanie potrzeb całej ludności miejskiej oraz najbliższego, często znajdującego się w zaawansowanej fazie suburbanizacji zaplecza wiejskiego. Ten typ funkcji nazywa się endogenicznymi, wewnętrznymi czynnikami rozwoju miasta. Odgrywają one zasadniczą rolę w kształtowaniu warunków funkcjonowania struktury miejskiej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców. Są równocześnie istotnym elementem przyciągania czynników miastotwórczych (Jerczyński, 1977), istotnie oddziałują też na wizerunek ośrodka miejskiego i jego atrakcyjność (Matwiejczyk i in., 2020).

Wielkość miasta mierzona liczbą mieszkańców jest w zdecydowanej większości przypadków pochodną sumy zatrudnienia w obu sektorach. Główną wadą analiz opartych na tej koncepcji są zasadnicze trudności w zdefiniowaniu sektorów oraz mocno upraszczające założenie o stałości relacji między wielkością obu sektorów w mieście lub regionie. W takim ujęciu metropolia reprezentuje funkcje własne i swojego zaplecza. Jednostki strukturalne regionu stają się w procesie rozwoju dużego ośrodka miejskiego (metropolii) elementami jego wewnętrznej organizacji i pełnią wyspecjalizowane funkcje, zarówno w układzie samego miasta, jak i w relacjach zewnętrznych z otoczeniem i innymi centrami miejskimi. W niektórych badaniach mówi się nawet o redystrybucyjnym charakterze wielkich miast (zob. np. Engelstoft i Jorgensen, 1994; Haase i in., 2013; van der Wusten, 1994). Układy metropolitarne cechują się narastającą przewagą funkcji egzogenicznych, miastotwórczych, które odgrywają najistotniejszą rolę w utrwalaniu struktur regionalnych, oddziałując zarówno na spójność systemów osadniczych, jak i na intensywność oddziaływań i relacji w bezpośrednim otoczeniu (suburbanizacja). Jednak generalnie zależność metropolii i dużych ośrodków miejskich od otoczenia lokalnego i relacji wewnątrzregionalnych zmniejsza się.

## 7. Proces suburbanizacji jako konsekwencja rozwoju miast

Suburbanizacja jako zjawisko przestrzenne ma zasadniczo charakter lokalny. Przekształcenia struktur osadniczych i społeczno-gospodarczych zachodzą bowiem w wiejskim otoczeniu miast pod wpływem ich głównie ekonomicznego oddziaływania. Strefy miejskie, obejmujące obszary powiązane z centrum zarówno ekonomicznie, jak i społecznie, a także kulturowo, szczególnie w wypadku miast większych mają regionalne oddziaływanie i znaczenie, stając się ważnym czynnikiem kształtowania społecznych funkcji regionu i jego gospodarki. W wypadku metropolii rozległe strefy suburbanizacji wzmacniające ich potencjał mogą tworzyć struktury typu regionalnego, o oddziaływaniach krajowych i międzynarodowych. Często suburbanizacja jest traktowana jako zjawisko nieuchronne (por. Bagiński, 2011; Heffner, 2016).

Urbanizacja strefy podmiejskiej (miejscowości wiejskich w pobliżu miasta, dróg, użytków rolnych, lasów itd.) polega na przekroczeniu przez miejskie użytki formalnych granic miasta i rozszerzeniu miejskości, często są to obszary formalnie włączone do miast (por. Liszewski, 1987; Stelmaszewska, 2020; Heffner i Majorek, 2021).

Powszechnie traktuje się suburbanizację jako etap procesu urbanizacyjnego, jednak wskazanie, co jest dla niej charakterystyczne, nie jest jednoznaczne, gdyż jest to zjawisko wielowymiarowe i złożone, a wyróżnienie cech jednoznacznie wyodrębniających ten proces jest trudne (Różycka-Czas i in., 2021; Heffner, 2017; Korcelli-Olejniczak, 2012; Zuziak, 2005).

Innym podejściem do procesu suburbanizacji jest identyfikowanie go jako zjawiska polegającego na migracji użytkowników miasta (mieszkańców, podmiotów gospodarczych, instytucji sektora publicznego, ośrodków usługowych, handlowych, sektora badawczo-rozwojowego itd.) ze strefy centralnej na przedmieścia, często poza granice administracyjne ośrodka miejskiego. Jest to efekt decyzji lokalizacyjnych, które wynikają z pogarszających się warunków funkcjonowania w centrum miasta, rosnących kosztów i braku możliwości rozwojowych wynikających z ograniczeń przestrzennych. W wielu opracowaniach łączy się to zjawisko z procesem rozgęszczania (*dezurbanizacji*) strefy centralnej miasta (m.in. Walker, 1981).

Również szybszy wzrost liczby mieszkańców i miejsc pracy na obszarach podmiejskich, poza administracyjnymi granicami miasta, może być traktowany jako zjawisko suburbanizacji. W takim ujęciu różnicowanie tempa wzrostu ludności w całym obszarze zurbanizowanym jest związane z modelem cyklu życiowego miasta, w którym ośrodek miejski przechodzi kolejne fazy rozwoju (m.in. Burdack i Hesse, 2006), a suburbanizacja, jako drugi etap, cechuje się zdecydowanym przyspieszeniem przyrostu ludności na obszarach zewnętrznych. Trzecią fazą jest proces dezurbanizacji. Wówczas liczba ludności w strefie miasta centralnego wyraźnie spada i jest znacząco niższa niż przyrost populacji na obszarach zewnętrznych. Wejście w tę fazę ma kluczowe znaczenie dla rozwoju miasta jako obszaru miejskiego, wskazując potencjał i możliwości rozwojowe ośrodka w relacjach i układach zewnętrznych (gospodarczych, politycznych, przestrzennych). Klasyyczny cykl zamyka faza reurbanizacji, polegająca na „powrocie” i ponownym zasiedleniu obszarów centralnych miast (wzrost znaczenia funkcji mieszkaniowej). Przypomina pierwsze etapy urbanizacji ze względu na zmiany w użytkowaniu obszaru miejskiego, rewitalizację niektórych części miasta, a także zjawisko gentryfikacji, którego skutki dla rozwoju ośrodków miejskich są co najmniej dwuznaczne (m.in. Głowczyński, 2018; Kajdanek, 2011; Parysek, 2008). Obszary zewnętrzne, zurbanizowane i przekształcone pod wpływem związków z miastem nie powracają do pierwotnego stanu (np. monofunkcyjności rolniczej), pozostają natomiast w ścisłym powiązaniu z miastem i przechodzą przekształcenia typu funkcjonalnego oraz racjonalizującego wykorzystanie potencjału (np. wielofunkcyjne obszary wiejskie). Procesy urbanizacyjne, jeśli obejmują tereny pozamiejskie, mogą być rozpatrywane z różnych punktów widzenia – funkcjonalnie, ekologicznie, w ujęciu społeczno-zawodowym, społeczno-kulturowym, ekonomicznym, krajobrazowym, ekologicznym itd.

Pojęcie suburbanizacji obejmuje różnego typu przemiany urbanizacyjne zachodzące na obszarach wiejskich, głównie jednak w pobliżu miast. Osiedla wiejskie są powiązane z miastami głównie dojazdami do pracy i szkół oraz miejsc lokalizacji

handlu i usług, a także rekreacji, a część z nich z czasem jest wchłaniana przez sąsiadujący ośrodek miejski (zob. Heffner, 2017). Jednak włączanie zurbanizowanych obszarów wiejskich (wsi) w formalną strukturę miast dokonywało się i dokonuje współcześnie w różnym tempie i według zasad odmiennych w poszczególnych krajach, a nawet okresach. Dlatego często zdarza się, że z jednej strony w układach miejskich (wewnątrz administracyjnego obszaru miasta) znajdują się tereny nie w pełni zurbanizowane, z drugiej zaś, poza obszarami administracyjnymi miast, są obszary zabudowane i wsie całkowicie zurbanizowane, różniące się od struktur miejskich jedynie statusem formalnym, co oczywiście wywołuje wiele trudnych do rozwiązania konfliktów i problemów w sferze gospodarczej, środowiskowej (ekologia) i społecznej oraz na gruncie planowania przestrzennego (por. Heffner i Majorek, 2021). Procesy tego typu mają również daleko idące konsekwencje fiskalne dla obszarów lokalnych, szczególnie wiejskich, ze względu na warunki finansowania aktywności i działalności gmin, na co zwraca się uwagę od dawna w wielu badaniach. Inny – niekoniecznie z lepszymi konsekwencjami dla mieszkańców – jest kierunek rozwoju samodzielnie funkcjonującej lokalnej struktury wiejskiej lub miejskiej w strefie suburbanizacji (np. dobrowolne uczestnictwo w celowych układach terytorialnych), a inny gdy jej wzrost sterowany jest zewnętrznie (np. poprzez specjalnie tworzone szczeble organizacyjne zarządzania lub administrowania terytorium [przykładowo: zarządy metropolii]) lub odbywa się jako część inkorporowana do struktury aglomeracyjnej czy metropolitalnej. Równocześnie zewnętrzny rozwój miasta, jego tempo i zakres jest ściśle powiązany nie tylko z procesami gospodarczymi i społecznymi zachodzącymi w centrum, ale także – w coraz większym stopniu – ze zmieniającą się pozycją ośrodka miejskiego w układach regionalnych, krajowych i międzynarodowych. Można to odczytywać jako wyraźne nawiązanie do koncepcji (modelu) faz rozwojowych miasta (por. Bartosiewicz i Marcińczak, 2020; Champion, 2001; Komornicki i in., 2013).

## 8. Uwagi końcowe

Problematyka zagospodarowania przestrzennego miast jest zagadnieniem bardzo złożonym, charakteryzuje się dużą liczbą koncepcji metodologicznych zarówno w zakresie analizy stanu struktur przestrzennych, jak i w ujęciach dynamicznych, modelowych prowadzących do rozwiązań i decyzji przestrzennych.

Szczególnie ważną kwestią jest identyfikacja przyczyn zmian o kierunkowym charakterze w przestrzeni miejskiej. Rozpoznanie ich podłoża – tkwiącego bądź w strukturze systemu osadniczego lub w relacjach z układem regionalnym albo też w immanentnych cechach przestrzeni miejskiej – umożliwiła konstruowanie racjonalnej polityki miejskiej. Daje także szanse na konkurowanie w przestrzeni z innymi ośrodkami miejskimi o najkorzystniejsze pozycje w różnych systemach relacji ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i innych. Jednak funkcjonowanie wielu, szczególnie większych, ośrodków miejskich ewoluuje w kierunku układów regionalnych z obszarami o charakterze tzw. peryferii wewnętrznych (*inner peripheries*). Są to najczęściej

obszary o zwiększonym czasie podróży do centrów regionalnych [1], enklawy charakteryzujące się niższym potencjałem gospodarczym [2], strefy słabego dostępu do usług użyteczności publicznej [3] i obszary o niskiej zdolności do interakcji [4]. Zwykle obszary o cechach peryferii wewnętrznych cechują się w większym bądź mniejszym stopniu większością wskazanych charakterystyk (Copus i in., 2017; ESPON, 2018).

Przyczyny utrzymywania się, a nawet wzrostu różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i ich centrów miejskich są zróżnicowane i często bardzo złożone. Tkwią jednak przede wszystkim w osłabiającym się potencjale demograficznym (odpływ ludności, pogarszanie się wskaźników demograficznych), braku wykształconych ośrodków z funkcjami metropolitalnymi (niekoniecznie metropolii), słabszej urbanizacji (rozgęszczające się i dekoncentrujące części centralne miast, pojawiające się licznie „pustki” śródmiejskie, por. Majorek, 2019), gorszej dostępności komunikacyjnej i transportowej, relatywnie niskim kapitale ludzkim i społecznym, słabych trendach innowacyjnych, niskim poziomie przedsiębiorczości, niedostosowaniu i zapóźnieniu technologicznym i in. Polityka spójności UE, oparta głównie na redystrybucji, nie równoważy negatywnych, opóźniających wzrost regionów zjawisk, ale zupełne odejście od niej może tylko wzmocnić tendencje różnicujące poziom rozwoju gospodarczego w krajach europejskich.

Badania nad kierunkiem zmian w poziomie rozwoju polskich regionów wskazują, że zróżnicowania regionalne w Polsce od dłuższego czasu rosną. Proces narastania tych różnic jest w największym stopniu powiązany z prowadzeniem w praktyce ekonomicznej, społeczno-politycznej i spójnościowej polityki wzmacniającej polaryzację (m.in. Heffner, 2010; Korenik, 2020). W założeniach programowych rosnąca polaryzacja rozwoju miała się łączyć z postępującą równolegle, wyrównującą dyfuzją efektów rozwoju z metropolizujących się ośrodków miejskich (np. Smętkowski, 2011). W okresie transformacji Polski układ regionalny różnicował się pod względem gospodarczym i społecznym przede wszystkim na osi obszary metropolitalne–pozametropolitalne. Od 2. dekady XXI wieku regiony z metropoliami lub ośrodkami z funkcjami metropolitalnymi stopniowo stają się głównymi beneficjentami rozwoju gospodarczego Polski (zob. m.in. Domański, 2008; Smętkowski i in., 2020). Korzyści gospodarcze i powiązane z nimi profity społeczno-polityczne koncentrują się w samych ośrodkach typu metropolitalnego i w relatywnie wąskich strefach ich bezpośredniego oddziaływania, nie przenoszą się nawet do ośrodków typu subregionalnego, nie mówiąc o wewnątrzregionalnych peryferiach. Metropolie i niektóre centra regionalne, skoncentrowane na podnoszeniu swojej konkurencyjności na poziomie ponadregionalnym i międzynarodowym, w niewielkim tylko stopniu oddziałują aktywizująco na swoje struktury regionalne, które są raczej zapleczem dostarczającym odpowiednich zasobów i pomnażającym potencjał rozwoju centrów. W ujęciu tzw. modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego (Churski, 2014; Zarówna, 2014) realizowana jest składowa polaryzacyjna, a więc wzmocnianie i rozwój największych centrów regionalnych, natomiast zdecydowanie słabiej przebiega proces dyfuzji rozwoju zarówno w kierunku słabszych regionów, jak i układów wewnątrzregionalnych, szczególnie tych o cechach

peryferii (Heffner i Gibas, 2017). Pożytki ujawniają się m.in. w niskim poziomie bezrobocia, wysokiej przedsiębiorczości, aktywności innowacyjnej, dobrym stanie infrastruktury technicznej i transportowej, a co za tym idzie – zdecydowanie lepszej dostępności, inwestycjach zagranicznych, skupianiu się inwestycji sektora publicznego, a także koncentracji usług wyższego rzędu (por. m.in. Dignan, 1995; McCann i Ortega-Argiles, 2015).

W regionach z ośrodkami metropolitalnymi w Polsce zachodzi zjawisko kumulowania się działalności społeczno-gospodarczej wokół ich centrów oraz zmniejszania jej intensywności i rozpraszania w miarę oddalania się od regionalnego ośrodka. Jednak układy tego typu są bardzo często zaburzone powstającymi w częściach zewnętrznych strefami intensywnej zabudowy o funkcjach produkcyjnych, usługowych, często handlowych i magazynowych oraz „wyspami” skoncentrowanego mieszkalnictwa. Obszary suburbanizacji otaczające większe i średnie ośrodki miejskie, pomimo planowego charakteru ich rozwoju przestrzennego, są w coraz większym stopniu chaotycznie zagospodarowane, co staje się istotną przeszkodą dla ich wzrostu, jak również stosowania zasad zrównoważonego rozwoju. Realizowane w okresie postransformacyjnym przedsięwzięcia z funkcjami mieszkaniowymi, handlowo-usługowymi lub produkcyjnymi w praktyce nie odpowiadają postulatом zrównoważonego rozwoju, chociaż formułowane lokalnie i regionalnie cele planistyczne zwykle się do nich odwołują. Powstające głównie w strefach zewnętrznych struktury miejskie w znacznej mierze mają bezładny i chaotyczny charakter, który utrudnia tworzenie miejskich układów zwartych, szczególnie w strefach centralnych, równocześnie dostępnych i czytelnych w sensie ogólnomiejskich przestrzeni publicznych (por. Lorens, 2015; Stangel, 2013).

Rzeczywisty zasięg korzystnego oddziaływania metropolii w Polsce jest raczej niewielki i nie przekracza 20-30 km (dla Warszawy – 40-50 km). W odróżnieniu od wielu dużych miast zachodnioeuropejskich korzystne efekty metropolizacji prowadzą się do ośrodka metropolitalnego i jego strefy podmiejskiej oraz bezpośredniego zaplecza (por. Heffner i Gibas, 2017). W dalszym otoczeniu regionalnym charakterystyczny staje się syndrom wypłukiwania zasobów (skokowy wzrost bezrobocia, znaczny spadek liczby podmiotów gospodarczych, ujemny bilans migracyjny) i tworzenia się wewnątrzregionalnych peryferii. Relatywnie niewielka odległość nie jest jednoznaczna z dobrą dostępnością, trudno też mówić o zjawisku konwergencji (Korenik, 2008). Analogiczny typ eksploatacyjnych relacji metropolii z otoczeniem regionalnym (wewnątrzregionalne peryferia (*inner peripheries*), sąsiadujące regiony) zidentyfikowano wielokrotnie w badaniach nad źródłami utrzymywania się nierówności w poziomie i tempie rozwoju gospodarczego europejskich regionów (Maretzke, 2006). Polityka regionalna, nastawiona na zmniejszanie dysproporcji między regionami opartymi na relacjach z ośrodkiem metropolitalnym i regionami pozostałymi, jest w jakimś stopniu próbą reakcji na to zjawisko. Znaczne zróżnicowanie wielkości miast oraz widoczne trudności w ograniczeniu ich wzrostu, szczególnie w kontekście niekontrol-

lowanej suburbanizacji, rodzą praktyczne problemy dla planowania przestrzennego (Raimbault i Pumain, 2021).

Jak można sądzić, w kolejnych okresach programowania Unii Europejskiej tendencja do szybszego wzrostu gospodarczego i utrwalania się pozycji obszarów metropolitalnych, w porównaniu z sytuacją układów terytorialnych bez metropolii (międzymetropolitalnych, pozametropolitalnych, peryferyjnych), mimo kontynuacji polityki spójności, będzie trwała (Herbst, 2008; Parysek, 2008). Główne czynniki, stanowiące o przewadze wielkich miast i ich regionów nad innymi regionami, nie stracą na znaczeniu, trudno więc oczekiwać, aby dystans między obszarami metropolitalnymi i pozametropolitalnymi w zakresie pozycji rynkowej, kapitału ludzkiego i dostępności znacznie zmalał. Nie zmniejsza się również zdolność metropolii do przyciągania i zatrzymania wykształconych, przedsiębiorczych i młodych kadr, przede wszystkim ze swojego bliższego i dalszego zaplecza (Pięta-Kanurska, 2010; Gorzelak i Smętkowski, 2005).

Duże miasta, które stają się metropoliami, oddziałują coraz silniej na rozwój innych obszarów w sposób zarówno pozytywny, jak i negatywny (czyli implikują konwergencje lub polaryzację rozwoju w przestrzeni). Tego typu ośrodki miejskie w coraz większym stopniu stają się swoistymi punktami w przestrzeni, w których – poprzez znaczne nagromadzenie potencjałów gospodarczych – tworzą się podstawy, powstaje baza do transferu (rozprzestrzeniania się) procesów rozwoju na inne obszary, niekoniecznie stanowiące ich najbliższe otoczenie. Rośnie rola i oddziaływanie na ich strukturę oraz relacji z innymi metropoliami – zarówno krajowymi, jak i międzynarodowymi. Należy przy tym pamiętać, że generalnie dominacja dużych miast jest rezultatem tendencji do skupiania się działalności gospodarczej w miejscach dobrze rozwiniętych inwestycyjnie. Dodatkowo z punktu widzenia uczestników rynku (np. przedsiębiorstw, akcjonariuszy) efektywność inwestycji jest wyższa w regionach lepiej rozwiniętych. Ta prawidłowość wyjaśnia tendencję do aglomeracji firm oraz nieskuteczność dążeń do deglomeracji ośrodków metropolitalnych uznawanych za przeinwestowane (Korenik i Korenik, 2017).

W latach 60. ukształtował się pogląd, że formy i układy przestrzenne miejskich aktywności oraz struktur miast można sklasyfikować w trzech ogólnych klasach wielkości i z uwzględnieniem stopnia złożoności: formy i układy proste, formy złożone oraz formy wielokrotnie złożone (por. Dziewoński, 1967; Jerczyński, 1977). Lokalizacje miejskie pod wpływem najróżniejszych czynników inicjowały sieć ośrodków, z których zdecydowana większość rozwijała się słabo i bardzo powoli, nie wychodząc poza formy proste. Tylko nieliczne, z funkcjami politycznymi, administracyjnymi i usługowo-produkcyjnymi, o co najmniej ponadlokalnym charakterze, wzrastały w sensie ludnościowym i przestrzennym. Głębokie i radykalne zmiany wprowadziła funkcja przemysłowa w sensie zarówno ilościowym, jak i strukturalnym, inicjując nowe ośrodki miejskie, wzmacniając część starych i deprecjonując liczne miasta o długiej historii, w których do jej rozwoju nie doszło. Na przełomie XIX i XX wieku pojawiły się jednak nowe elementy proste w strukturach miejskich, w postaci zabudowy mieszkaniowej,

blokowej, dróg szybkiego ruchu, zespołów urządzeń usługowych, parków i lasów miejskich. Swoimi wymiarami przestrzennymi dorównywały zespołom tradycyjnej zabudowy, tj. historycznym, prostym układom przestrzennym miasta, a często znacznie przekraczały ich skalę. W ten sposób zarysował się nowy proces polegający na integracji przestrzennej poprzednich układów złożonych w nowe układy proste. Proces ten na ziemiach polskich ujawnił się w pełni dopiero w okresie po II wojnie światowej – jako efekt wprowadzenia planowej i scentralizowanej gospodarki socjalistycznej. W rezultacie struktura przestrzenna miast ulegała dwukierunkowym zmianom: w miastach średnich dawniejsze układy złożone integrowały się w nowe, zmodyfikowane układy proste, natomiast wielkie miasta rozwijały się jako układy złożone lub wielokrotnie złożone najczęściej z powtarzalnych, monofunkcyjnych jednostek strukturalnych (osiedla mieszkaniowe, dzielnice przemysłowe, tereny rekreacyjne itd.). Na niektórych obszarach dogęszczeniu uległa sieć osiedli miejskich przez powstawanie nowych jednostek miejskich o funkcjach wyspecjalizowanych, ale opartych na koncepcji segregacji funkcjonalnej struktur miejskich (zob. Dziewoński, 1956, 1962; Peeters i in., 2013; por. też Konecka-Szydłowska, 2018).

Ogólna struktura systemów miejskich, w tym hierarchiczna organizacja i zróżnicowanie miast, jest interpretowana w kategoriach społecznego procesu ewolucyjnego z wieloma podobieństwami do efektów będących skutkiem biologicznych procesów mutacji, konkurencji, współdziałania, współpracy i selekcji (Pumain, 2006). Jednak w przypadku miast ewolucja ich struktur i układów jest przynajmniej częściowo napędzana przez aktywność w sferze innowacyjności technicznej i społecznej. Rosnąca dostępność, ukierunkowana na coraz bardziej wyrafinowane działania zmniejszające ekologiczną i społeczną niepewność warunków życiowych, może być uznana za główne ograniczenie oddziałujące na ewolucję systemu miejskiego w wymiarze zarówno samego miasta, jak i całej sieci ośrodków miejskich. Oddziaływanie szeroko rozumianej dostępności jako czynnika organizującego strukturę przestrzenną systemów miejskich jest prawie zawsze pośrednie. Na poziomie całego systemu miast nie występuje ani świadoma wola, ani struktura instytucjonalna, która organizowała by i dostosowywała go do zapewnienia rosnącej dostępności. Konkurencja między ośrodkami miejskimi na poziomie globalnym skutkuje koniecznością permanentnej ich adaptacji do zmieniających się warunków i relacji, przy czym proces ten przebiega w różnym tempie i ze zróżnicowaną intensywnością, co w dłuższym okresie skutkuje zmianami w układach hierarchicznych miast (np. Kraków – Łódź). W takim ujęciu ograniczenie dostępności jest postrzegane jako systemowa zasada porządkująca strukturę przestrzenną systemów miejskich. Generalnie poszczególni użytkownicy miasta starają się poprawiać warunki życiowe mieszkańców, co skutkuje ogólnym wzrostem wartości miejskiego zasobu (m.in. wartość osiedli miejskich, kapitał produkcyjny firm, kapitał ludzki i kapitał społeczny mieszkańców, potencjał rozwojowy inicjatyw i działań miejskich, potencjał rozwojowy miasta, wartości symboliczne generujące atrakcyjność miasta itd. (por. Cottineau i Pumain, 2022). Atrakcyjność większych ośrodków miejskich jest dodatkowo wzmacniana przez rosnącą ekspansję sfery finansowej



(*financialization*) w gospodarce, własności i kapitale miejskim, a szerzej i regionalnym, a także wzrastające możliwości uzyskania korzyści (głównie finansowych lub materialnych) w otoczeniu instytucjonalnym przez aktorów gospodarczych (mechanizmy *rent-seeking*). Nie bez znaczenia jest też stale rosnąca presja migracyjna, która kieruje migrantów głównie do największych centrów miejskich i tam ich lokuje.

Ten bardzo ogólny cel, skutkujący poprawą warunków życia w miastach, na poziomie aktorów miejskich, gdy jest zagregowany, inicjuje proces narastającego przyciągania zewnętrznych aktywności. Może to wyjaśniać przyrostowe i konkurencyjne dostosowanie do zmian oraz tworzenie i przechwytywanie innowacji, co charakteryzuje interaktywną dynamikę poszczególnych ośrodków miejskich w ramach całego systemu miast (por. Caruso i in., 2022). Można sądzić, że historyczny proces konkurencji między ośrodkami miejskimi wyjaśnia utrzymywanie się „kontinuum” ich pozycji i struktury oraz „podtrzymywanie” wielkości. Na kolejnych etapach ewolucji ośrodka miejskiego „kontinuum” wyraża się indywidualnymi historiami miast, które można interpretować jako ich sukcesy lub porażki w kontekście zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Wielkość miasta (oraz skorelowana z nią oferta wielokierunkowych możliwości i działań, a także różnorodność i złożoność struktury społecznej, kulturowej i organizacyjnej) jest skumulowanym produktem ewolucji w procesie historycznego rozwoju. Jednak ewolucja każdego ośrodka miejskiego jest bezpośrednio powiązana w kategoriach sprzężenia zwrotnego z funkcjonowaniem i zmianami hierarchicznymi całego układu miast na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

## Bibliografia

- Alonso, W. (1964). *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bagiński, E. (2011). Suburbanizacja – nieunikniona przyszłość osadnictwa? W: J. Słodczyk (red.), *Procesy suburbanizacji w wybranych miastach Polski* (s. 11-16). Opole: Uniwersytet Opolski.
- Bartosiewicz, B. i Marcińczak, S. (2020). Investigating polycentric urban regions: Different measures – Different results. *Cities*, (105), 102855.
- Bassolas, A., Barbosa-Filho, H., Dickinson, B., Dotiwalla, X., Eastham, P., Gallotti, R., Ghoshal, G., Gipson, B., Hazarie, S. A., Kautz H., Kucuktunc, O., Lieber, A., Sadilek, A. i Ramasco, J. J. (2010). Hierarchical organization of urban mobility and its connection with city livability. *Nature Communications*, 10(4817). <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12809-y>
- Beavon, K. S. O. (1997). *Central place theory: a reinterpretation*. London-New York: Longman.
- Biderman, E. (1978). *Regionotwórcza rola miast. Próba ujęcia systemowego*. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Boudstedt, O. (1975). *Grundriss der empirischen Regionalforschung. Siedlungsstrukturen*. Teil 3. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- Brańka, S. (2018). *Aktywność promocyjna polskich miast. Istota, determinanty, doświadczenie*. Kraków-Legionowo: edu-Libri.
- Bretagnolle, A., Daudé, É. i Pumain, D. (2006). From theory to modelling: Urban systems as complex systems. *Cybergeog: European Journal of Geography* [On-line], Dossiers, document 335, mis en

- ligne le 08 mars 2006, consulté le 29 mars 2023. Pobrano z <http://journals.openedition.org/cybergeog/2420>. DOI:<https://doi.org/10.4000/cybergeog.2420>
- Budzynowska, O. (2000). Obszary metropolitarne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych. *Samorząd Terytorialny*, (10), 37-45.
- Burdack, J. i Hesse, M. (2006). Reife, Stagnation oder Wende? Perspektiven zu Suburbanisierung, Post-Suburbanisierung und Zwischenstadt: Ein Überblick zum Stand der Forschung. *Berichte zur Deutschen Landeskunde*, 80(4), 381-399.
- Capello, R. i Nijkamp, P. (2004). The theoretical and methodological toolbox of urban economics: From and towards where? W: R. Capello, P. Nijkamp (red.), *Urban Dynamics and Growth: Advances in Urban Economics* (s. 1-30). Amsterdam: Elsevier.
- Cardoso, R. V. i Meijers, E. J. (2017). Secondary Yet Metropolitan? The Challenges of Metropolitan Integration for Second-Tier Cities. *Planning Theory & Practice*, 18:4, 616-635.
- Caruso, G., Pumain, D. i Thomas, I. (2022). No "Prêt à Porter" but a multi-scalar perspective of "smart cities". W: R. Laurini, P. Nijkamp, K. Kourtit, L. Bouzouina (red.), *Knowledge Management for Regional Policymaking* (s. 123-147). Cham: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-15648-9\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-031-15648-9_7)
- Champion, T. (2001). Urbanization, suburbanization, counterurbanization and reurbanization. W: R. Paddison (red.), *Handbook of urban studies* (s. 143-161). London: Sage Publications.
- Churski, P. (2014). Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju. *Rozwój Regionalny / Polityka Regionalna*, (25), 13-27.
- Clark, C. (1967). *Population growth and land use*. London: Longman.
- Copus, A., Mantino, F. i Noguera, J. (2017). Inner Peripheries: An oxymoron or a real challenge for territorial cohesion? *IJPP – Italian Journal of Planning Practice*, VII(1), 24-48.
- Cottineau, C. i Pumain, D. (2022). *Cities at the heart of inequalities*. London: John Wiley & Sons (Preface).
- Dembicka-Niemiec, A. K. (2017). Zrównoważony rozwój a funkcje miast w Polsce: badanie związków między zrównoważonym rozwojem średnich miast w Polsce a ewolucją ich struktury funkcjonalnej. *Studia i Monografie – Uniwersytet Opolski*, (540). Uniwersytet Opolski, Opole.
- Dignan, T. (1995). Regional disparities and regional policy in the European Union. *Oxford Review of Economic Policy*, (11), 64-95.
- Domański, B. (2008). Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju? *Studia KPZK PAN*, t. 120, 135-143.
- Domański, B., Guzik, R. i Gwosdz, K. (2000). Konkurencyjność i ranga wielkich miast Polski w świetle inwestycji zagranicznych firm produkcyjnych. W: R. Domański (red.), *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 192, 99-124.
- Durantón, G. i Puga, D. (2014). The growth of cities. *Handbook of Economic Growth*, (2), 781-853.
- Dziewoński, K. (1956). Geografia osadnictwa i zaludnienia. Dorobek, podstawy teoretyczne i problemy badawcze. *Przegląd Geograficzny*, 28(4), 721-764.
- Dziewoński, K. (1962a). Procesy urbanizacyjne we współczesnej Polsce. Stopień poznania, próba syntezy. *Przegląd Geograficzny*, (34), 459-508.
- Dziewoński, K. (1962b). Zagadnienia typologii morfologicznej miast w Polsce. *Czasopismo Geograficzne*, t. 33, 441-457.
- Dziewoński, K. (1967). Baza ekonomiczna i struktura miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań. *Prace Geograficzne, IG PAN*, (63 i 87).
- Dziewoński, K. (1971). Baza ekonomiczna a struktura funkcjonalna miast. *Prace Geograficzne Instytutu Geografii PAN*. (87).
- Dziewoński, K. (1994). Koncepcje i metody badawcze z dziedziny osadnictwa. *Prace Geograficzne. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN*, (154).

- Engelstoft, S. i Jorgensen, J. (1994). *Copenhagen a redistributive city?* København: Geografisk Institut, Københavns Universitet.
- ESPON. (2018). *Policy Brief: Possible development strategies to overcome their marginalising effects.* Luxembourg: ESPON EGTC.
- Główny, M. (2018). Gentryfikacja miast – przegląd literatury polskiej i zagranicznej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (39), 61-78.
- Gorzela, G. i Smętkowski, M. (2005). *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gottdiener, M., Budd, L. i Lehtovuori, P. (2005). *Key concepts in urban studies.* London: Sage Publications Ltd., Key Concepts Series. Pobrano z <http://www.sagepub.com/booksProdDesc.nav?prodId=Bo...>
- Haase, D., Kabisch, N. i Haase, A. (2013). Endless urban growth? On the mismatch of population, household and urban land area growth and its effects on the urban debate. *PLoS One*, 8(6), e66531
- Hagget, P. (1965). *Locational analysis in human geography.* London: Edward Arnold.
- Hagget, P. (1972). *Geography: A modern synthesis.* New York: Harper and Row.
- Harris, C. D. i Ullman, L. (1945). The nature of cities. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (242), 7-17. DOI:10.1177/000271624524200103.
- Heffner, K. (1992). Przekształcenia układu hierarchicznego miast Opolszczyzny. W: J. Łoboda (red.), *Problemy regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych* (s. 149-171). *Studia Geograficzne*, t. 52. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, (1238). Wrocław.
- Heffner, K. (2000). Kreacja ośrodków wielofunkcyjnego rozwoju na obszarach wiejskich. *Wieś i Rolnictwo*, (2), 44-59.
- Heffner, K. (2001). Problemy zagospodarowania przestrzeni miejskiej. W: A. Klasik i F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym* (s. 27-37). Katowice: Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Heffner, K. (2010). Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce. W: M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?* Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Heffner, K. (2016). Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce. W: T. Marszał (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin profesora Ludwika Strasze-wicza* (s. 75-110). Łódź.
- Heffner, K. (2017). Funkcjonalno-przestrzenne uwarunkowania rozwoju miasta Opola. *Studia Śląskie*, (80), 45-68.
- Heffner, K. i Gibas, P. (2013). Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka* (s. 217-240). Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Heffner, K. i Gibas, P. (2014). Zasięg oddziaływania metropolii. *Studia Miejskie*, (13), 9-26.
- Heffner, K. i Gibas, P. (2016). Functional areas in the regions and their links to scope sub-regional centres impact. *Studia Regionalia*, 46, 27-39. DOI:10.12657/studreg-46-02
- Heffner, K. i Gibas, P. (2017). Centra regionów a spójność regionalna w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (466), 98-110.
- Heffner, K. i Majorek, A. (2021). Podtrzymanie czy kreowanie rozwoju miasta poprzez rozszerzenie obszaru administracyjnego. Przykład Opola i Koszalina. W: E. Szafranek (red.), *W poszukiwaniu optymalnego modelu miasta. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Słodczykowski* (s. 273-296). Opole: Uniwersytet Opolski.
- Heffner, K. i Solga, B. (2006). Lokalne centra rozwoju obszarów wiejskich – znaczenie i powiązania małych miast. W: E. Rydz (red.), *Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich* (s. 25-38). Warszawa: Komisja Obszarów Wiejskich PTG, Zespół Badań Obszarów Wiejskich Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.

- Herbst, M. (2008). Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(32), 61-71.
- Jadach-Sepioło, A. (2016). Local development factors in Urban Regeneration. Theoretical approach. *Studia Regionalia*, (46), 73-87. DOI:10.12657/studreg-46-0
- Jasnosz, M. (2008). Problematyka genezy i ewolucji funkcji miast w świetle literatury. *Acta Universitatis Lodzensis Folia Geographica Socio-Oeconomica*, (9), 31-44.
- Jerczyński, M. (1977). Funkcje i typy funkcjonalne polskich miast. W: *Statystyczna charakterystyka miast. Funkcje dominujące* (s. 20-53). Warszawa: Statystyka Polski. GUS, z. 85.
- Johnson, R. J., Gregory, D. i Smith, D. M. (red.). (1986). *The Dictionary of Human Geography*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- Kajdanek, K. (2011). *Pomiędzy miastem a wsią. Suburbanizacja na przykładzie osiedli podmiejskich Wrocławia*. Kraków: Nomos.
- Khiali-Miab, A., van Strien, M. J., Axhausen, K. W. i Grêt-Regamey, A. (2019). Combining urban scaling and polycentricity to explain socio-economic status of urban regions. *PLOS ONE*, 14(6): e0218022. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0218022>
- Klaassen, L. H. i Paelinck, J. H. P. (1979). The future of large towns. *Environment and Planning A*, 11(10), 1095-1104.
- Kołodziejski, J. (1997). Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. „Polska 2000 plus”. W: J. Kołodziejski (red.), *Polska przestrzeń a wyzwania 21 wieku* (s. 9-124). *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, z. 176. Warszawa.
- Komornicki, T., Korcelli, P., Siłka, P., Śleszyński, P. i Świątek, D. (2013). *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami*. Warszawa: Wyd. Akademickie SEDNO Spółka z o.o.
- Konecka-Szydłowska, B. (2018). Najmniejsze miasta w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum miejsko-wiejskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (41), 151-165.
- Korcelli, P. (1974). Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, t. 45. Warszawa.
- Korcelli, P. i Korcelli-Olejniczak, E. (2015). Metropolitan transition in East-Central Europe. *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, (157), 29-49.
- Korcelli-Olejniczak, E. (2012). *Region metropolitalny – pojęcie, struktura przestrzenna, dynamika* (vol. 235). Warszawa: IGiPZ PAN.
- Korcelli-Olejniczak, E., Kozłowski, S., Bierzynski, A. i Piotrowski, F. (2017). *Region metropolitalny Warszawy: studia miast średniej wielkości: Metropolitan region of Warsaw: A study on middle-sized towns* (Vol. 256). Warszawa: IGiPZ PAN.
- Korenik, S. (2004). Metropolizacja przestrzeni społeczno-gospodarczej w kontekście procesu globalizacji. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 174: *Regulacyjne aspekty polityki ekonomicznej – dostosowania polskiej gospodarki do europejskiego i globalnego rynku*, 283-289.
- Korenik, S. (2008). Kształtowanie się metropolii w warunkach polskich – ogólne uwagi. W: S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka Przestrzenna*, nr XI (s. 155-161). Wrocław: Wyd. UE we Wrocławiu.
- Korenik, S. (2020). Polaryzacja i konwergencja w społeczno-gospodarczych modelach zagospodarowania przestrzennego. *Biblioteka Regionalisty*, (20), 59-69.
- Korenik, S. i Korenik, A. (2017). Rozwój metropolii jako przejaw postępującego procesu urbanizacji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (476), 4856. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.467.04>
- Korenik, S. i Zakrzewska-Póttorak, A. (2011). *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*. Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Krzysztofik, R. (2016). Revisiting the question of centripetal and centrifugal forces in urban systems. *Geographia Polonica*, 89(4), 429-442. <http://dx.doi.org/10.7163/GPol.0066>

- Kuciński, K. (1994). *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kurek, S., Wójtowicz, M. i Gałka, J. (2020). Functional Urban Areas – Theoretical Background. W: *Functional Urban Areas in Poland. Demographic trends and migration patterns* (s. 11-31). Cham: The Urban Book Series. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-31527-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-31527-6_2)
- Liszewski, S. (1987). Strefa podmiejska jako przedmiot badań geograficznych. *Przegląd Geograficzny*, 59(1-2), 65-80.
- Lorens, P. (2015). Współczesne przemiany struktury miast i obszarów metropolitalnych. W: A. Kalinowska (red.), *Miasto idealne – miasto zrównoważone* (s. 141-152). Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Lowry, I. S. (1964). *A model of metropolis*. Santa Monica Calif.: Rand Corp.
- Maik, W. (1988). *Rozwój teorii regionalnych i krajowych układów osadnictwa*. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Maik, M. (1992). *Podstawy geografii miast*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Majorek, A. B. (2019). Puste przestrzenie w funkcjonowaniu miast. *Studia Miejskie*, (35), 27-38.
- Maretzke, S. (2006). Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung. *Informationen zur Raumentwicklung*, (9), 473-484.
- Markowski, T. (1999). *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: PWN.
- Markowski, T. (2002). Marketing miasta. *Marketing Terytorialny. Studia KPZK PAN*, (112).
- Matwiejczyk, A., Glińska, E. i Barkun, Y. (2020). Marketing and branding-oriented goals for the development of Functional Urban Areas: Evidence from Poland. *Engineering Management in Production and Services*, 12, 3, 3920 (s. 57-73). <https://doi.org/10.2478/emj-2020-0019>
- McCann, P. i Ortega-Argiles, R. (2015). Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy. *Regional Studies*, 49(8), 1291-1302. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.799769>
- Mierzejewska, L. (2017). Kształtowanie regionalnej i lokalnej sieci osadniczej w Polsce w świetle idei zrównoważonego rozwoju. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 79(4), 203-214.
- Mulligan, G. F. (1984). Agglomeration and central place theory: A review of the literature. *International Regional Science Review*, 9(1), 1-42.
- Mulligan, G. F., Partridge, M. D. i Carruthers, J. I. (2012). Central place theory and its reemergence in regional science. *Annals in Regional Science*, (48), 405-431.
- Parysek, J. J. (2008). Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju. W: J. J. Parysek, A. Tolle, (red.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne* (s. 29-48). Poznań: Bogucki Wyd. Naukowe.
- Parysek, J. (2008). Suburbanizacja i reurbanizacja: dwa bieguny polskiej urbanizacji. W: J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny* (s. 281-286). Poznań: Bogucki Wyd. Naukowe.
- Peeters, D., van Hamme, G. i Vandermotten, C. (2013). Is bigger better? Economic performances of European cities, 1960-2009. *Cities*, (35), 237-254.
- Peris, A., Meijers, E. i van Ham, M. (2018). The Evolution of the Systems of Cities Literature Since 1995: Schools of Thought and their Interaction. *Networks and Spatial Economics*, 18(3), 533-554.
- Pięta-Kanurska, M. (2010). Oddziaływanie metropolii na region. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 246, 23-34.
- Pumain, D. (2006). Alternative explanations of hierarchical differentiation in urban systems. W: D. Pumain (red.), *Hierarchy in natural and social sciences* (s. 169-222). Methodos Series, vol. 3. Springer. <https://shs.hal.science/halshs-00145933>
- Raimbault, J. i Pumain, D. (2021). Spatial dynamics of complex urban systems within an evolutionary theory frame. W: *Handbook on entropy, complexity and spatial dynamics* (s. 175-195). Edward Elgar Publishing.

- Regulski, J. (1986). *Planowanie miast*. Warszawa: PWE.
- Różycka-Czas, R., Czesak, B. i Staszek, A. (2021). Which Polish cities sprawl the most. *Land*, 10(1291). <https://doi.org/10.3390/land10121291>
- Samorek, B. (2022). Model miasta zwartego w kontekście prowadzonej polityki mieszkaniowej na przykładzie doświadczeń wiedeńskich. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (59), 97-116.
- Sas-Bojarska, A. i Walewska, A. (2013). Od garden city do ecocity. W: P. Lorens, I. Mironowicz (red.), *Wybrane teorie współczesnej urbanistyki* (s. 128-138). Gdańsk: Akapit-DTP.
- Schwirian, K. (2007). Ecological models of urban form: Concentric zone model, the sector model, and the multiple nuclei model. W: G. Ritzer (red.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeose004>
- Sekuła, A. (2005). Marketing terytorialny. W: M. Daszkowska (red.), *Marketing. Ujęcie systemowe* (s. 216-237). Gdańsk: Wyd. Politechniki Gdańskiej.
- Shearmur, R. i Doloreux, D. (2015). Central places or networks? Paradigms, metaphors, and spatial configurations of innovation-related service use. *Environment & Planning A*, (47), 1521-1539.
- Smętkowski, M. (2011). Wpływ polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych polskich miast. *Studia Regionalne i Lokalne*, 12 (Spec. Iss.), 123-154.
- Smętkowski, M., Celińska-Janowicz, D. i Romańczyk, K. (2020). Metropolitan Areas in Poland as a Challenge for Urban Agenda at Different Territorial Levels. W: S. Armondi, S. de Gregorio Hurtado (red.), *Foregrounding Urban Agendas*. The Urban Book Series. Cham: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29073-3\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29073-3_7)
- Sobala-Gwosdz, A. (2023). *Gospodarcze funkcje decyzyjne i kontrolne ośrodków miejskich*. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.06>
- Stangel, M. (2013). *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Gliwice: Wyd. Politechniki Śląskiej.
- Stelmaszewska, N. (2020). Konsekwencje suburbanizacji dla miast i stref podmiejskich w świetle literatury krajowej i zagranicznej. *Urban Development Issues*, (66), 25-34.
- Szymańska, D. (2009). *Geografia osadnictwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Walker, R. (1981). A theory of suburbanization: Capitalism and the construction of urban space in the United States. W: M. J. Dear, A. J. Scott (red.), *Urbanization and urban planning in capitalist society* (s. 383-429). New York: Methuen.
- Webber, M. J. (1984). *Explanation, prediction and planning: the lowry model*. London: Pion.
- Weber, A. (1909). *Über den Standort der Industrien. Reine Theorie des Standorts. I. Teil*. Tübingen.
- van der Wusten, H. (1994). Capital Cities: A Node, a Hinge and a Focus. W: M. Barlow, P. Dostal, M. Hampl (red.), *Development and administration of Prague* (s. 141-148). Amsterdam Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Zarówna, M. (2014). Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w świetle teorii rozwoju niezrównoważonego oraz jego implementacje w XX wieku. *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, 89-102.
- Zipser, T. (2010). Powiązania transportowe jako generatory struktury przestrzennej systemu osadniczego. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 107(1-A), 21-30.
- Zipser, T. i Sławski, J. (1988). Modele procesów urbanizacji. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, (97). Warszawa: PWE.
- Zuziak, Z. (2005). Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego, W: P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji* (s. 17-33). Warszawa: Urbanista.

## Functioning of Urban Systems and the Evolution of Urban Areas Development

**Abstract:** The chapter is devoted to selected issues related to the assessment of determinants of urban development and their significance for the progress of urban structures. The problems associated with the relationship between the development of urban centres and the evolution of their spatial forms, have a vast literature and have been the subject of numerous multifaceted, often interdisciplinary studies, researches and considerations for many decades. Many theories relating to the functioning of cities in settlement network systems, in economic systems, in regional structures have also been formulated, and numerous models have been drawn up to explain these processes. There are also many links between theories and modelling of urban centre development and regional policy and theories of regional development. The purpose of this chapter is to present the main and changing determinants of the functioning of urban systems and to highlight the evolutionary nature of these processes based on conclusions drawn from the review and analysis of many studies and conceptual considerations devoted to these issues.

**Keywords:** urban land use conditions, drivers for urban progress, urban development concepts.

# Rola ludności wiejskiej w zasiedleniu Wrocławia – na przykładzie pracowników przemysłu (1945-1956)

---

Jędrzej Chumiński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: jedrzej.chuminski@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0001-7773-3358

*Cytuj jako:* Chumiński, J. (2023). Rola ludności wiejskiej w zasiedleniu Wrocławia – na przykładzie pracowników przemysłu (1945-1956). W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 64-77). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Jednym z najważniejszych problemów społecznych i gospodarczych Polski po II wojnie światowej było szybkie zasiedlenie ziem przyłączonych w 1945 r. Dotyczyło to zwłaszcza osadnictwa miejskiego. Naturalnym rezerwuarem osadnictwa była ludność wiejska. Odegrała ona szczególną rolę w zasiedleniu Wrocławia. W przypadku pracowników przemysłu stanowiła ona ponad 50% pracowników. Miało to istotny wpływ na sposób funkcjonowania tego działu gospodarki i natężenie występujących wówczas zjawisk patologicznych.

**Słowa kluczowe:** mobilność ludności wiejskiej, PRL, Wrocław.

**JEL Classification:** N34, N54, N64, N94, 015

## 1. Wstęp

Przed II wojną światową Wrocław należał do największych miast niemieckich. Według spisu z maja 1939 r. liczył 629 565 mieszkańców, co czyniło go 9. ośrodkiem miejskim Niemiec i największym miastem byłych terenów wschodnich Rzeszy Niemieckiej (*Ostgebiete des Deutschen Reiches*). W trakcie wojny liczba mieszkańców miasta – ze względu na początkowe oddalenie od frontu zachodniego i wschodniego – wzrosła w styczniu 1945 r. do prawie miliona (Kouli, 2018, s. 98, 109, 114). Ogłoszone twierdzą w sierpniu 1944 r. miasto stało się jednak z początkiem lutego 1945 r. areną zażartych walk, które spowodowały ogromne straty materialne i ludnościowe. W połowie 1945 r. miasto było wyludnione i pozostało w nim zaledwie 100 tys. osób, a proces osadnictwa ludności polskiej przebiegał bardzo powoli (*Dziennik Polski*, 1945, s. 9). Według enuncjacji prasowych „Akcja przesiedleńcza jest zbyt powolna. Tu trzeba ludzi i jesz-



cze raz ludzi do pracy. Trzeba uprzętać gruzy. Trzeba doprowadzić do porządku kanalizację i wodociągi. Do 15 czerwca rb. mieliśmy we Wrocławiu ok. 2 tys. Polaków, a Niemców 140 tys., natomiast obecnie >>już<< 3 tys. Polaków i 300 tys. Niemców. Same cyfry biją >>na alarm<<" (AAN, ZC PUR, sygn. III/15, s. 38). Pierwsze w miarę wiarygodne dane o liczbie mieszkańców Wrocławia pochodzą z sierpnia 1945 r. Według informacji z poszczególnych miejskich urzędów obwodowych w mieście mieszkało około 16 750 osób Polaków (I Miejski Urząd Obwodowy: – 5-6 tys., II – 5 tys., III – 3 tys., IV – 57, V – 700, VI – 1900, VII – 400, VIII – 200), oprócz tego 189 400 Niemców i około 900 cudzoziemców – w sumie 207 tys. osób (AP Wrocław, ZM, sygn. 43, s. 39; Chumiński, 1995, s. 114). Zasadniczym problemem po wojnie było zatem (i to ze względów zarówno gospodarczych, jak i politycznych) szybkie zasiedlenie Wrocławia. Był to zresztą szerszy problem dotyczący wszystkich miast na tzw. Ziemiach Odzyskanych.

## 2. Czynniki wpływające na migrację ludności wiejskiej do miast

Powojenna zmiana granic Polski i przejście lepiej zurbanizowanych wschodnich terenów III Rzeszy oznaczały znaczący wzrost zapotrzebowania na ludność miejską. Na ziemiach tych znajdowały się bowiem w 1939 r. 263 miasta, które zamieszkiwało 4250 tys. osób, na obszarach zaś zabranych Polsce przez Związek Radziecki zlokalizowane były 164 miasta liczące 2198 tys. mieszkańców. Oznacza to, że na powojennym terytorium Polski przed wojną znajdowały się 704 miasta, które zamieszkiwało 12 045 tys. osób. Według danych zaś z 1939 r. na terytorium II Rzeczypospolitej znajdowało się 609 miast z 9896 tys. mieszkańców. Zmiana granic zwiększyła zatem miejską chłonność osadniczą o przeszło 2 mln osób (rzeczywiste określenie zapotrzebowania wymagałoby uwzględnienia zniszczeń wojennych i strat ludnościowych) (Gawryszewski, 2005, 119-125).

Od początku w związku z tym uznawano, że poważnym problemem będzie znalezienie odpowiedniej liczby osadników, którzy mogliby się osiedlić w miastach zlokalizowanych na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Eugeniusz Romer na posiedzeniach Rady Naukowej dla Zagadnień Ziem Odzyskanych (dalej: RNdZZO) wręcz proponował ograniczenie osadnictwa miejskiego i mówił: „Jeżeli było tam 60% czy 70% ludności miejskiej, to teraz będzie 30% i przez to korona z głowy Polsce nie spadnie. Nie będziemy więc potrzebowali na zaludnienie miast 4 mln, ale wystarczy 2” (AAN, MZO, sygn. 1682, s. 48). W opracowanym zaś w maju 1945 r. planie osadnictwa maksymalną rezerwę ludności miejskiej, która mogła zostać przesiedlona na tzw. Ziemię Odzyskaną, oszacowano na 1 793,6 tys. (w tym 423 tys. z Kresów Wschodnich, 100 tys. repatriantów z głębi ZSRR, 500 tys. z Warszawy i 770,6 tys. osób z innych miast Polski) (Chumiński, 1995, s. 113). Skalę problemów z zasiedleniem miast po wojnie ilustruje fakt, że w lutym 1946 r. zamieszkiwało je zaledwie 7376 tys. mieszkańców, czyli ponad 4,5 mln mniej niż w 1939 r.

Możliwości osadnicze były oczywiście determinowane nie tylko zmianą granic, ale również dramatyczną sytuacją demograficzną Polski po wojnie. Ze względu na straty ludnościowe i zmiany terytorialne liczba mieszkańców kraju zmniejszyła się o ok. 11,2 mln osób (wg szacunków z 1939 r. liczyła ona 35,1 mln, natomiast w 1946 r. 23,9 mln), a gdyby uwzględnić prognozy wzrostu zaludnienia to straty sięgały nawet 14,2 mln (Latuch, 2009, s. 40-41). O tak głębokim spadku zdecydowało przede wszystkim zmniejszenie się liczby ludności wiejskiej, mimo że ofiary w tej grupie były relatywnie niewielkie (1272 tys. zabitych, czyli ok. 21% ogółu) (Jakubowski, 2000, s. 35). Porównanie liczby mieszkańców wsi według spisu z 1931 r. i lutego 1946 r. świadczy o tym, że po wojnie była ona niższa o 7076 tys. (ludność miejska zmniejszyła się o 1214 tys.). Oznacza to, że udział ludności wiejskiej obniżył się po wojnie z 72,2% do 68,2%, a ludności miejskiej wzrósł z 27,2% do 31,8% (*Historia Polski...*, 2003, s. 359, 369).

Mimo to ludność wiejska była po wojnie naturalnym rezerwuarem dla osadnictwa miejskiego. Według szacunkowych danych w latach 1946-1950 ze wsi do miast przeniosło się ok. 1,2 mln osób (tzn. rocznie przeciętnie 240 tys. osób), a w latach 1951-1960 dalsze 1,3 mln (rocznie 130 tys.). W sumie zatem w latach 1945-1960 migrowało ok. 2,5 mln osób (Gawryszewski, 1989, s. 26; Pohoski, 1963, s. 53).

Również w przypadku Wrocławia ludność wiejska stanowiła bardzo ważne źródło rekrutacji nowych mieszkańców. Fiaskiem zakończyły się bowiem formułowane na początku koncepcje zasiedlenia Wrocławia. Niewątpliwie najbardziej nośna propagandowo była propozycja H. Sukiennickiej, złożona na posiedzeniu RNdZZO. Wychodząc z założenia, że miasto „skupia w sobie pewną liczbę mieszkańców o wzajemnie uzupełniających się kwalifikacjach zawodowych, i to w ten sposób, że można powiedzieć, iż zasadniczo budowa ludnościowa miasta niezależnie od szczególnej rozbudowy pewnych dziedzin przemysłu lub handlu z uwagi na specyficzne warunki, w ogólnych zarysach przedstawia obraz dość jednolity”, zaproponowała ona przeniesienie całej ludności miast zniszczonych lub tych, które musiały zostać opuszczone, do ośrodków miejskich na Ziemiach Zachodnich i Północnych (dalej: ZZiP) (AAN, MZO, sygn. 1686, s. 68). W grę wchodziła ludność Warszawy, częściowo Poznania, a zwłaszcza Wilna (do repatriacji na 1 października 1945 r. zarejestrowano 106 785 osób) i Lwowa (do 20 XI 1945 r. – 97 606 osób). Koncepcja osiedlenia mieszkańców Lwowa we Wrocławiu spotkała się ze szczególnie ciepłym przyjęciem. Autor artykułu zamieszczonego w *Kurierze Codziennym* pisał z emfazą: „Wrocław aż prosi się o Lwowian, ten dzielny kresowy szczepek, który wydał orlęta, któremu potrzebna jest tradycja bohaterska i kultura uniwersytecka. We Wrocławiu znajdują i jedno, i drugie: zabytki przeszłości, wspaniale rozbudowaną wszechnicę, biblioteki, muzea i pracownie naukowe. Wrocław leży na tym samym prawie równoleżniku co Lwów, posiada podobny klimat, duże nasłonecznienie, powagą i pięknem budowli odpowiadać będzie gustom mieszkańców Lwiewo grodu” (*Kurier Codzienny*, 1945, s. 3).

Koncepcja Sukiennickiej była projektem skrajnym. Nie tak daleko posuwała się propozycja miast patronackich, wysunięta przez R. Buławskiego. Żadna z nich nie

zyskała jednak aprobaty na forum rady. W. Skrzywan twierdził wręcz, że „patronat jest nonsensem, trzeba zorganizować aparat, który stworzyłby pompę ssącą właściwy element ludzi (...). To co jest wartościowe nie daje się reprodukować. My musimy stworzyć Wrocław, a nie możemy po prostu przenieść miasta Lwowa do Wrocławia. Jeżeli chodzi o wytworzenie nowego ośrodka, takiego jakim on ma być, to nie widzę innego sposobu, jak mieszanie ludności pod kątem widzenia rzeczowego” (Chumiński, 1995, s. 115-116).

W praktyce najważniejszą barierą w realizacji zgłaszanych koncepcji był deficyt ludności chcącej się osiedlić na ZZiP. Pod koniec kwietnia 1945 r. w okólniku Ministerstwa Administracji Publicznej zalecano: „W chwili obecnej chodzi o żywiolową, jak najszerszej zakrojoną niejako spontaniczną akcję przesiedleńczą. (...) Wszelkie działania z jakiegokolwiek bądź strony, które mogłyby przyczynić się do hamowania, utrudniania lub opóźniania akcji przesiedleńczej nie mogą mieć miejsca, a sporadyczne wypadki takiego działania winny być tępione w sposób zdecydowany” (Kersten i Szarota, 1966, s. 132). W tym kontekście jest zrozumiałe, że wszelkie dywagacje na temat patronatu, „pompy ssącej” właściwy element ludzki, konieczności „mieszania” w miastach różnych grup społecznych i z różnych regionów kraju oraz z zagranicy nie miały większego znaczenia. Na Zachód jechał, kto chciał, a także pod przymusem ci, którzy nie mieli takiej ochoty (Iwaniak, 1988, s. 147).

### 3. Rola ludności wiejskiej w zasiedleniu Wrocławia

Od początku wśród osadników we Wrocławiu znaczący odsetek stanowili byli mieszkańcy wsi. Jak wynika z badań I. Turnau, pod koniec 1947 r. było ich, gdyby brać pod uwagę miejsce urodzenia, 48,5%, uwzględniając zaś miejsce zamieszkania, z którego przybyli do Wrocławia, 40,8% (Turnau, 1960, s. 53). Dane zebrane przez I. Turnau odzwierciedlają jednak sytuację w najwcześniejszym okresie zasiedlenia Wrocławia. Warto zatem prześledzić znaczenie ludności wiejskiej w zaludnieniu miasta i konsekwencje tego faktu w dłuższej perspektywie czasu, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych Polska przeżywała okres szybkiej industrializacji i w związku z tym wzrostu zapotrzebowania na pracowników.

Nie ma możliwości, aby zrobić to w odniesieniu do wszystkich mieszkańców miasta. Analiza taka jest jednak możliwa w przypadku największej grupy – pracowników przemysłu. Niestety, ze względów oczywistych, nie ma dostępu do danych źródłowych, które pozwoliłyby analizować cechy społeczno-demograficzne wszystkich zatrudnionych w latach 1945-1956. Brak ten można jednak częściowo zrekompensować, odwołując się do badań uprawianych w ramach tzw. historii kwantytatywnej. Wymaga to jednak swoistego „wyprodukowania” potrzebnych informacji, które przynajmniej częściowo pozwalają na uzupełnienie istniejących braków. Uzyskanie statystycznych danych seryjnych jest możliwe dzięki wykorzystaniu m.in. teczek personalnych gromadzonych przez zakłady przemysłowe. Informacje uzyskane z tych akt

pozwalają analizować i korelować wiele cech demograficznych i społecznych pracowników badanych fabryk. Można sięgnąć do informacji o znaczącej statystycznie próbie pracowników przemysłu Wrocławia, którzy podjęli pracę w latach 1945-1956. W sumie dysponowano informacjami o 11 038 pracowników, w tym 10 021 fizycznych i 1017 umysłowych. Dane te pozyskano z teczek personalnych znajdujących się w archiwach: Przedsiębiorstwa Aparatury Spawalniczej „ASPA” i Zakładu Przemysłu Odzieżowego „Intermoda” oraz Zakładu Przemysłu Odzieżowego „Otis” we Wrocławiu.

Kwestią kluczową jest oczywiście pytanie o reprezentatywność posiadanych danych. Z pewnością trudno je uznać za spełniające kryterium próby reprezentacyjnej. Dobór do niej był ze względów oczywistych nieprobabilistyczny, nie ma bowiem praktycznie możliwości skonstruowania operatu zapewniającego umieszczenie na liście wszystkich pracowników przemysłu miasta pracujących w latach 1945-1956, z którego można by dokonać losowania. Zastosowany dobór celowy pozostaje zatem *ex definitione* tylko w ograniczonym zakresie reprezentatywny dla badanej populacji wrocławskich pracowników. Warto jednak podkreślić, że posiadanie informacji o przeszło 11 tys. osób oznacza, że dostępne są dane o prawie 18% wszystkich zatrudnionych w przemyśle miasta w 1956 r. (w 357 zakładach pracowało wówczas 61 412 osób) (*Rozmieszczenie...*, 1960, s. 27). Warto także podkreślić, że pracownicy przemysłu byli największą grupą w strukturze społecznej miasta. W 1950 r. ludność utrzymująca się z przemysłu liczyła we Wrocławiu 97,6 tys., tj. 31,6% ogółu mieszkańców miasta (308,9 tys.), w roku 1960 zaś 148 tys. (z 430,5 tys., tj. 34,4%). Można ich zatem traktować jako przysłowiowego „Kowalskiego”, odzwierciedlającego typowe cechy mieszkańców Wrocławia (*Przekroje...*, 1967, s. 304).

Analizę rozpoczęto od ogólnych danych dotyczących pochodzenia środowiskowego pracowników badanych zakładów (tab. 1). Wynika z nich, że przeszło co drugi (50,5%) z nich mieszkał 31 sierpnia 1939 r. na wsi, w tym odsetek ten w przypadku robotników wynosił 52,8%, pracowników umysłowych zaś 27,6%. Nie ma istotnych różnic w przypadku kobiet i mężczyzn. Nieco większy odsetek osób pochodzących ze wsi był wśród kobiet (robotnice 53,7%, robotnicy 51,8%, pracownicy umysłowi odpowiednio: 28,7% i 26,8%). Skale rustyfikacji zakładów przemysłowych jeszcze wyraźniej widać po uwzględnieniu miejsce urodzenia pracowników, bowiem aż 62,7% z nich urodziło się na wsi (robotnicy 64,9%, umysłowi 40,8%). Z miast dużych powyżej 100 tys. mieszkańców wywodziło się zaledwie 20,1% pracowników, w tym w grupie robotników 18,8%, a pracowników umysłowych 33,2%.

Z punktu widzenia niniejszej analizy kwestią kluczową jest ewolucja składu pracowników. Można bowiem domniemywać, że z biegiem czasu winien następować wzrost odsetka osób pochodzenia chłopskiego – dotyczy to zwłaszcza okresu planu sześcioletniego. Tak też było w istocie (tab. 2). Najniższy odsetek był zauważalny w dwóch pierwszych latach po wojnie (poniżej 40%), a następnie sukcesywnie rósł. W sumie w latach 1945-1949 w fabrykach wrocławskich wynosił on 42,8%, a w latach 1950-1956 58,9%.

Szczegółowe dane dotyczące pracowników fizycznych wskazują, że w pierwszym okresie 44,8% zatrudnionych (kobiety 45,5%, mężczyźni 44,1%) w sierpniu 1939 r.

**Tabela 1.** Pochodzenie środowiskowe pracowników zakładów wrocławskich zatrudnionych w latach 1945-1956

Wyszczególnienie	Środowisko zamieszkania 31 sierpnia 1939 r.												
	mieszkańcy miast								wieś	%	brak danych	%	razem
	do 10 tys.	%	10-50 tys.	%	50-100 tys.	%	powyżej 100 tys.	%					
Pracownicy fizyczni	809	8,1	1245	12,4	350	3,5	1884	18,8	5293	52,8	440	4,4	10 021
Kobiety	435	8	670	12,4	176	3,3	973	18	2900	53,7	251	4,6	5 405
Mężczyźni	374	8,1	575	12,5	174	3,8	911	19,7	2393	51,8	189	4,1	4 616
Pracownicy umysłowi	103	10,1	193	19	53	5,2	338	33,2	281	27,6	49	4,8	1 017
Kobiety	47	10,2	89	19,3	22	4,8	148	32,2	132	28,7	22	4,8	460
Mężczyźni	56	10,1	104	18,7	31	5,6	190	34,1	149	26,8	27	4,8	557
Ogółem	912	8,3	1438	13	403	3,7	2222	20,1	5574	50,5	489	4,4	11 038
Kobiety	482	8,2	759	12,9	198	3,4	1121	19,1	3032	51,7	273	4,7	5 865
Mężczyźni	430	8,3	679	13,1	205	4	1101	21,3	2542	49,1	216	4,2	5 173

Źródło: teczki personalne pracowników znajdujące się w archiwach: Przedsiębiorstwa Aparatury Spawalniczej „ASPA”, Zakładu Przemysłu Odzieżowego „Intermoda” i Zakładu Przemysłu Odzieżowego „OTIS” we Wrocławiu.

mieszkało na wsi. W latach 1950-1956 odsetek ten rośnie aż do 61,8% (kobiety 62,1%, mężczyźni 61,4%). Oczywiście odsetki robotników urodzonych na wsi były wyraźnie wyższe. Dość powiedzieć, że wśród podejmujących pracę w latach 1945-1949 udział ten wynosił 60,8% (kobiety 61,1%, mężczyźni 60,5%), a w latach 1950-1956 wzrósł do 69,4% (69,1% i 69,7%).

Wśród pracowników umysłowych odsetki te były zdecydowanie niższe w latach 1945-1949, wynosząc 18,4% (kobiety 21%, mężczyźni 16,3%), a w latach 1950-1956 – 34,9% (kobiety 34,6%, mężczyźni 35%). Gdyby zaś uwzględnić miejsce urodzenia, to rosną one do 37,2% w pierwszym okresie (kobiety 37,5%, mężczyźni 37%) i do 43,6% w drugim (kobiety 41,9%, mężczyźni 45%).

Wyjaśnienie wzrostu liczby pracowników pochodzących ze wsi jest oczywiste. Wraz z postępującym procesem industrializacji kraju rosło zapotrzebowanie na pracowników fizycznych. Naturalnym rezerwuarem rekrutacji byli zatem mieszkańcy wsi. W przypadku pracowników umysłowych wzrost tej grupy zatrudnionych wynikał z realizowanej przez ówczesne władze polityki kadrowej preferowania w obsadzie stanowisk pracowników umysłowych przedstawicieli klasy robotniczej i chłopskiej.

Warto jeszcze przeanalizować udział byłych mieszkańców wsi, uwzględniając ich pochodzenie terytorialne (tab. 3). Trzeba podkreślić, że w przypadku fabryk wrocławskich z żadnego województwa nie pochodziło więcej niż 20% pracujących. W badanych zakładach najczęściej wywodziło się z województw: kieleckiego (16%), warszawskiego (15,6%), łódzkiego (11,8%) i poznańskiego (9,9%). W sumie w badanych zakładach z Polski Centralnej wywodziło się 78,1% pracowników (kobiety 78,8%, męż-

**Tabela 2.** Pracownicy zakładów wrocławskich mieszkający 31 sierpnia 1939 r. na wsi

Rok rozpoczęcia pracy	Liczba zatrudnionych								
	pracownicy fizyczni			pracownicy umysłowi			razem	ze wsi	odsetek ogółu zatrudnionych
	razem	ze wsi	odsetek ogółu zatrudnionych	razem	ze wsi	odsetek ogółu zatrudnionych			
1945	612	205	33,5	68	7	10,3	680	212	31,2
Kobiety	437	150	34,3	29	6	20,7	466	156	33,5
Mężczyźni	175	55	31,4	39	1	2,6	214	56	26,2
1946	1 373	525	38,2	105	14	13,3	1 478	539	36,5
Kobiety	731	325	44,5	52	8	15,4	783	333	42,5
Mężczyźni	642	200	31,2	53	6	11,3	695	206	29,6
1947	1 405	677	48,2	83	19	22,9	1 488	696	46,8
Kobiety	715	342	47,8	36	6	16,7	751	348	46,3
Mężczyźni	690	335	48,6	47	13	27,7	737	348	47,2
1948	1 036	480	46,3	103	19	18,4	1 139	499	43,8
Kobiety	441	201	45,6	44	8	18,2	485	209	43,1
Mężczyźni	595	279	46,9	59	11	18,6	654	290	44,3
1949	879	491	55,9	87	23	26,4	966	514	53,2
Kobiety	432	236	54,6	39	14	35,9	471	250	53,1
Mężczyźni	447	255	57,0	48	9	18,8	495	264	53,3
1950	428	279	65,2	65	25	38,5	493	304	61,7
Kobiety	256	170	66,4	28	8	28,6	284	178	62,7
Mężczyźni	172	109	63,4	37	17	45,9	209	126	60,3
1951	986	635	64,4	100	30	30,0	1 086	665	61,2
Kobiety	644	434	67,4	43	14	32,6	687	448	65,2
Mężczyźni	342	201	58,8	57	16	28,1	399	217	54,4
1952	1 103	679	61,6	128	48	37,5	1 231	727	59,1
Kobiety	657	411	62,6	65	27	41,5	722	438	60,7
Mężczyźni	446	268	60,1	63	21	33,3	509	289	56,8
1953	651	382	58,7	100	29	29,0	751	411	54,7
Kobiety	329	182	55,3	49	16	32,7	378	198	52,4
Mężczyźni	322	200	62,1	51	13	25,5	373	213	57,1
1954	563	353	62,7	81	34	42,0	644	387	60,1
Kobiety	215	137	63,7	39	16	41,0	254	153	60,2
Mężczyźni	348	216	62,1	42	18	42,9	390	234	60,0
1955	535	310	57,9	61	20	32,8	596	330	55,4
Kobiety	379	207	54,6	25	7	28,0	404	214	53,0
Mężczyźni	156	103	66,0	36	13	36,1	192	116	60,4
1956	450	277	61,6	36	13	36,1	486	290	59,7
Kobiety	169	105	62,1	11	2	18,2	180	107	59,4
Mężczyźni	281	172	61,2	25	11	44,0	306	183	59,8
Ogółem	10 021	5293	52,8	1017	281	27,6	11 038	5574	50,5
Kobiety	5 405	2900	53,7	460	132	28,7	5 865	3032	51,7
Mężczyźni	4 616	2393	51,8	557	149	26,8	5 173	2542	49,1

Źródło: jak w tab. 1.

czyźni 77,4%). W tym przypadku odsetek byłych mieszkańców wsi wynosił 56% (kobiety 57,7%, mężczyźni 54,1%). Dyspersja między poszczególnymi województwami była jednak bardzo znaczna. Jeżeli chodzi o odsetek ludności wiejskiej w poszczególnych województwach, to ponad 70% osób ze wsi odnotowano w przypadku województwa rzeszowskiego (74,2%), w grupie zaś województw między 60% a 70% znajduje się lubelskie (69,2%), kieleckie (67,1%), krakowskie (63,8%) i łódzkie (62,3%). Niższy odsetek był w przypadku województw, które leżały na obszarze byłego zaboru pruskiego (województwo pomorskie 31,9%, śląskie 50%, poznańskie 52,2%). Z województwa warszawskiego, z którego pochodziło 15,6% wszystkich pracowników badanych zakładów, byli mieszkańcy wsi stanowili tylko 29,4%. W tej grupie znaczący odsetek stanowili mieszkańcy Warszawy, której ludność wysiedlona po Powstaniu Warszawskim albo została wywieziona na roboty przymusowe do Niemiec, albo – ze względu na zniszczenie stolicy – poszukiwała po wojnie nowego miejsca zamieszkania.

Przyczyny swoistej „nadreprezentacji” pracowników ze wsi przyjeżdżających z tzw. Ziem Dawnych były z pewnością zróżnicowane, choć niewątpliwie najważniejszą rolę odgrywały czynniki ekonomiczne. Bardzo znaczący odsetek, zwłaszcza w pierwszych latach po wojnie, stanowili pracownicy, którzy w czasie wojny zostali wywiezieni na roboty przymusowe do Niemiec. „Roboty”, mimo ich przymusowego charakteru, stwarzały młodym ludziom szansę zetknięcia się z obszarami bardziej zurbanizowanymi, znajdującymi się na wyższym poziomie rozwoju cywilizacyjnego. Elektryczność, wodociągi, kanalizacja, ogrzewanie itd. – wszystko to były udogodnienia, których w rodzinnych wsiach czy miasteczkach nie było. Pojawiło się więc, słuszne zresztą, przekonanie o możliwości wygodniejszego i dostatniejszego życia na obszarach przyłączonych. Polacy wywiezieni na roboty, zwłaszcza ze wsi, mieli ułatwioną decyzję o wyjeździe, gdyż, jak twierdził Kazimierz Dobrowolski, w większości znali tamte tereny, podczas gdy inni „(...) nie znający obcych krajów przeżywali w podobnych sytuacjach wahania i stany lękowe”. Trafna wydaje się diagnoza mieszkańca Bud Głogowskich, który wyjaśniał: „Ci co poznali się ze światem, u nas na wsi nie usiedzą, bo wieś dla nich jest smutna i biedna” (Dobrowolski, 1973, s. 95-97).

O wiele niższy odsetek osób pochodzących ze wsi dotyczy województw kresowych, które po wojnie zostały przyłączone do Związku Radzieckiego – 38,4% (kobiety 37,4%, mężczyźni 39,5%). W przypadku województwa lwowskiego było to 28,6%, wileńskiego 31,6%, poleskiego 35,6%, stanisławowskiego 38,5%, nowogródzkiego 42,9%, wołyńskiego 51,2% i tarnopolskiego 58,7%. Można zatem uznać, że odnotowywany po wojnie proces rustyfikacji Wrocławia w o wiele mniejszym stopniu był skutkiem osiedlenia się w nim byłych mieszkańców Kresów niż tzw. Ziem Dawnych.

Analiza statystyczna wskazuje na socjologiczną „słabość” pierwszego pokolenia wrocławskich pracowników zakładów przemysłowych, zwłaszcza gdy dane te zestawic z ośrodkami miejskimi, które zachowały przynajmniej częściowo „stary” skład pracowników przemysłu. Ilustracją mogą być dane dla zakładów krakowskich (podstawę analizy stanowią dane uzyskane z dwóch zakładów: Fabryki Maszyn Odlewniczych oraz Krakowskich Zakładów Przemysłu Odzieżowego – obecnie Vistula Group SA)

Tabela 3. Pracownicy zakładów wrocławskich zamieszkali 31 sierpnia 1939 r. na wsi

Województwo zamieszkania 31 sierpnia 1939 r.	Zakłady wrocławskie								
	Pracownicy fizyczni	w tym ze wsi	%	Pracownicy umysłowi	w tym ze wsi	%	razem	w tym ze wsi	%
Białostockie	429	259	60,4	33	17	51,5	462	276	59,7
Kobiety	254	148	58,3	20	10	50,0	274	158	57,7
Mężczyźni	175	111	63,4	13	7	53,8	188	118	62,8
Kieleckie	1 632	1 138	69,7	131	45	34,4	1 763	1 183	67,1
Kobiety	892	657	73,7	51	18	35,3	943	675	71,6
Mężczyźni	740	481	65,0	80	27	33,8	820	508	62,0
Krakowskie	697	461	66,1	63	24	38,1	760	485	63,8
Kobiety	397	264	66,5	29	9	31,0	426	273	64,1
Mężczyźni	300	197	65,7	34	15	44,1	334	212	63,5
Lubelskie	684	481	70,3	69	40	58,0	753	521	69,2
Kobiety	366	266	72,7	30	16	53,3	396	282	71,2
Mężczyźni	318	215	67,6	39	24	61,5	357	239	66,9
Łódzkie	1 235	782	63,3	63	27	42,9	1 298	809	62,3
Kobiety	664	405	61,0	26	11	42,3	690	416	60,3
Mężczyźni	571	377	66,0	37	16	43,2	608	393	64,6
Pomorskie	142	47	33,1	18	4	22,2	160	51	31,9
Kobiety	80	31	38,8	11	3	27,3	91	34	37,4
Mężczyźni	62	16	25,8	7	1	14,3	69	17	24,6
Poznańskie	1 001	548	54,7	92	22	23,9	1 093	570	52,2
Kobiety	516	299	57,9	27	8	29,6	543	307	56,5
Mężczyźni	485	249	51,3	65	14	21,5	550	263	47,8
Rzeszowskie	478	364	76,2	25	9	36,0	503	373	74,2
Kobiety	248	184	74,2	13	4	30,8	261	188	72,0
Mężczyźni	230	180	78,3	12	5	41,7	242	185	76,4
Śląskie	99	51	51,5	13	5	38,5	112	56	50,0
Kobiety	49	25	51,0	6	1	16,7	55	26	47,3
Mężczyźni	50	26	52,0	7	4	57,1	57	30	52,6
Warszawskie	1 544	472	30,6	175	33	18,9	1 719	505	29,4
Kobiety	851	284	33,4	90	22	24,4	941	306	32,5
Mężczyźni	693	188	27,1	85	11	12,9	778	199	25,6



Razem	7 941	4603	58,0	682	226	33,1	8 623	4829	56,0
Kobiety	4 317	2563	59,4	303	102	33,7	4 620	2665	57,7
Mężczyźni	3 624	2040	56,3	379	124	32,7	4 003	2164	54,1
Lwowskie	617	198	32,1	117	12	10,3	734	210	28,6
Kobiety	332	120	36,1	57	9	15,8	389	129	33,2
Mężczyźni	285	78	27,4	60	3	5,0	345	81	23,5
Nowogrodzkie	101	47	46,5	25	7	28,0	126	54	42,9
Kobiety	43	21	48,8	10	3	30,0	53	24	45,3
Mężczyźni	58	26	44,8	15	4	26,7	73	30	41,1
Poleskie	74	29	39,2	13	2	15,4	87	31	35,6
Kobiety	41	17	41,5	6	0	0,0	47	17	36,2
Mężczyźni	33	12	36,4	7	2	28,6	40	14	35,0
Stanisławowskie	113	49	43,4	17	1	5,9	130	50	38,5
Kobiety	64	25	39,1	9	0	0,0	73	25	34,2
Mężczyźni	49	24	49,0	8	1	12,5	57	25	43,9
Tarnopolskie	254	158	62,2	34	11	32,4	288	169	58,7
Kobiety	124	73	58,9	16	6	37,5	140	79	56,4
Mężczyźni	130	85	65,4	18	5	27,8	148	90	60,8
Wileńskie	258	87	33,7	43	8	18,6	301	95	31,6
Kobiety	137	37	27,0	21	5	23,8	158	42	26,6
Mężczyźni	121	50	41,3	22	3	13,6	143	53	37,1
Wołyńskie	209	111	53,1	35	14	40,0	244	125	51,2
Kobiety	87	37	42,5	16	7	43,8	103	44	42,7
Mężczyźni	122	74	60,7	19	7	36,8	141	81	57,4
Razem	1 626	679	41,8	284	55	19,4	1 910	734	38,4
Kobiety	828	330	39,9	135	30	22,2	963	360	37,4
Mężczyźni	798	349	43,7	149	25	16,8	947	374	39,5
Inne	454	11	2,4	51	0	0,0	505	11	2,2
Kobiety	260	7	2,7	22	0	0,0	282	7	2,5
Mężczyźni	194	4	2,1	29	0	0,0	223	4	1,8
Ogółem	10 021	5293	52,8	1017	281	27,6	11 038	5574	50,5
Kobiety	5 405	2900	53,7	460	132	28,7	5 865	3032	51,7
Mężczyźni	4 616	2393	51,8	557	149	26,8	5 173	2542	49,1

Źródło: jak w tab. 1.

(Chumiński, 2015, s. 79-83). O ile bowiem we Wrocławiu pracownicy pochodzenia wiejskiego stanowili 50,5%, o tyle w Krakowie 42%. Ważną negatywną cechą grupy pracowników pochodzących ze wsi był również niski poziom wykształcenia. We Wrocławiu ponad 80% osób, które w sierpniu 1939 r. mieszkały na wsi, legitymowało się wykształceniem co najwyżej podstawowym, z tego aż 51% zakończyło edukację na poziomie poniżej szkoły podstawowej (wśród wszystkich pracowników odsetki te wynosiły 71% i 41%). W zakładach krakowskich odsetek osób o wykształceniu poniżej podstawowego i podstawowym był niższy niż we Wrocławiu o przeszło 17%, poniżej podstawowego zaś o 18%. Ilustratywny dla występujących różnic jest wskaźnik wykształcenia (Strzelecki, 1974, s. 207-208)<sup>1</sup>. We Wrocławiu w grupie robotników wynosił on zaledwie 6,36 (wykształcenie podstawowe = 7), a wśród pracowników umysłowych 10,72 (wykształcenie średnie = 11). W Krakowie wartości te dla pracowników fizycznych wynosiły 7,21, a pracowników umysłowych 11,05.

#### 4. Wnioski

W sumie ponad 50-procentowy udział wśród pracowników przemysłu osób wywodzących się ze wsi odzwierciedla ogólny znaczący udział tej grupy wśród mieszkańców Wrocławia. Miało to istotny wpływ na proces kształtowania się nowej społeczności miejskiej. W pierwszych latach po wojnie trudno w ogóle mówić o społeczności miasta, była to raczej amorficzna, zatimizowana i wyobcowana masa, dodatkowo o bardzo niskim poziomie wykształcenia i w znaczącym odsetku wywodząca się ze wsi. Skutkowało to rustykalizacją miasta. I. Turnau, badając „na żywo” ten proces, zwróciła uwagę na występujące wówczas niedostosowanie ludności wiejskiej do norm życia wielkomiejskiego. Objawiało się to w ubiorze, języku, kontaktach międzyludzkich, zachowaniach w miejscach publicznych (Turnau, 1960, s. 301). Poetka A. Kowalska mieszkająca wówczas we Wrocławiu pisała: „Na razie ta ciągle wzrastająca masa ludzka jest wciąż obca, anonimowa. Wiele organizacji i towarzystw rozpoczyna działalność, układa statuty. Ukazują się notatki w prasie, artykuły, ale jeszcze nie ma życia organizacyjnego. Są martwe ule z dzikimi pszczołami. Nie ma społeczeństwa”

<sup>1</sup> Wskaźnik jest średnią arytmetyczną ważoną występujących kategorii wykształcenia. Obliczenia zostały wykonane według wzoru zaproponowanego przez Zbigniewa Strzeleckiego, gdzie:

$$W_{sr} = \frac{\sum N_i K_w}{N}$$

$W_{sr}$  – przeciętny poziom wykształcenia załogi;  $N_i$  – liczba pracowników o danym poziomie wykształcenia ( $i$  = poziom wykształcenia);  $K_w$  – współczynnik przeliczeniowy danego poziomu wykształcenia według lat nauki;  $N$  – liczebność załogi.

Poszczególnym poziomom wykształcenia przypisaliśmy następujące wagi: analfabeci – 0, do 4 klas – 3, 5-6 klas – 5,5, podstawowe ukończone – 7, niepełne zawodowe – 8, pełne zawodowe – 9, niepełne średnie techniczne i ogólne – 9, pełne średnie techniczne i ogólne – 11, niepełne wyższe – 13, wyższe – 15.

(Kowalska, 1955, s. 225). Szczytem potrzeb kulturalnych dla znacznej części wrocławian było wówczas uczęszczanie do wesołego miasteczka i zdobienie mieszkań obrazami „jelenia na rykowisku” (Thum, 2005, s. 144). W prasie nieustannie ukazywały się artykuły piętnujące zachowanie widzów podczas przedstawień teatralnych czy koncertów muzycznych, które ludzie uważali za „najwłaściwsze miejsce do konsumpcji i rozmów, chybionych dowcipów czy zgoła nieprzyzwoitych żartów”, a na widowni rozlegały się odgłosy „mlaskania, cmokania, chrupania, i inne mało artykułowane dźwięki, gdyż prawie każdy za punkt honoru uważa, że w teatrze trzeba jeść ciastka albo cukierki” (Ordyłowski, 1991, s. 132).

G. Thum zwrócił uwagę, że wiejskie pochodzenie znacznej części mieszkańców Wrocławia było równie istotne dla ówczesnych animozji jak różnice wynikające z pochodzenia regionalnego i odmiennych doświadczeń historycznych (Thum, 2005, s. 139-146). E. Kaszuba konstatowała: „wrogie reakcje, pogardę wywoływały różnice widoczne w kulturze, obyczajach, mowie (gwarze), ubiorze, technice gospodarowania itd.” Odzwierciedleniem były obraźliwe określenia różnych grup regionalnych. Autochtonów nazywano *szwabami*, *luterakami* lub *niemcami*, przesiedleńców ze Wschodu – *ruskami*, *ukrainiakami*, *parsiukami*, *zabugolami*, *chadziakami*, migrantów z Polski centralnej *centralakami*, *kongresowiakami*, *złodziejami*, a uwzględniając bardziej szczegółowe pochodzenie zaborowe *galicjokami*, poznaniaków *pyrami*, krakowian *centusiami*, kielczan *bosymi Antkami* itd. (Czapliński i in., 2002, s. 464; Lewandowski, 2013, s. 207).

Negatywne zjawiska związane z wiejskim pochodzeniem mieszkańców Wrocławia ulegały jednak z biegiem czasu złagodzeniu, choć jak podkreślają badacze tej problematyki, najłatwiej zachodził proces „przystosowania się ludności wiejskiej do zachowania i sposobu życia przyjętego u mieszkańców wielkich miast” (Turnau, 1960, 301). Trudniej przebiegały zmiany mentalne i kulturowe tej grupy. Widać to szczególnie wyraźnie w przypadku pracowników przemysłu. W kontekście znacznego odsetka robotników pochodzenia wiejskiego nie dziwią opinie badaczy, którzy formułowali tezę o swoistym „obyczajowo-kulturowym” „chłopieniu” klasy robotniczej w pierwszych dekadach PRL. Wiejskie pochodzenie miało bowiem istotny wpływ na postawy i zachowania pracowników. Nie ulega wątpliwości, że dla robotników w pierwszym pokoleniu, bez swoistego zaplecza kulturowego związanego z wychowaniem w rodzinie robotniczej, proces dostosowywania do wymogów stawianych pracownikom przemysłu był o wiele dłuższy i trudniejszy. Odnotowywano także takie ich cechy, jak brak systematyczności, dyscypliny, porządku na stanowisku pracy, ale również skłonność do uległości i przypochlebiania się przełożonym (Słabek, 2004, s. 172). Nie pozostawało to bez wpływu na zdolność środowiska pracowniczego do obrony swoich interesów, skalę akceptacji totalitarnego systemu, upartyjnienie załóg fabrycznych, poziom wydajności pracy, płynność kadr itd.

## Bibliografia

- Chumiński, J. (1995). Koncepcje rozwiązania problemów ludnościowych i przebieg zasiedlenia Wrocławia w latach 1945-1949. *Przegląd Zachodni*, (1).
- Chumiński, J. (2015). *Robotnicy polscy 1945-1956. „Stary” i „nowy” ośrodek przemysłowy na przykładzie Krakowa i Wrocławia*. Wrocław.
- Czapliński, M., Kaszuba, E., Wąs, G. i Żerelik, R. (2002). *Historia Śląska*. Wrocław.
- Dobrowolski, K. (1973). *Teoria procesów żywiołowych w zarysie*. Wrocław.
- Dziennik Polski*. (1945). (145).
- Gawryszewski, A. (1989). *Przestrzenna ruchliwość ludności Polski 1952-1985*. Wrocław.
- Gawryszewski, A. (2005). *Ludność Polski w XX wieku*. Warszawa.
- Historia Polski w liczbach. Państwo i społeczeństwo*. (2003). Warszawa.
- Iwaniak, S. (1988). *Migracje chłopów kieleckich 1945-1949*. Kielce.
- Jakubowski, W. (2000). *Chłopi polscy 1944-1948. Perspektywa psychohistoryczna*. Pułtusk-Warszawa.
- Kersten, K. i Szarota, T. (1966). Kształtowanie się pierwszego planu osadnictwa ziem zachodnich w 1945 r. (wybór dokumentów). *Polska Ludowa*, (V).
- Kouli, Y. (2018). *Dolny Śląsk 1936-1956. Szybki rozwój i nieudana odbudowa. Wpływ wiedzy na produkcję przemysłową*. Warszawa.
- Kowska, A. (1955). *Opowieści wrocławskie*. Warszawa.
- Kurier Codzienny*. (1945), (22).
- Latuch, K. J. (2009). Straty demograficzne Polski w latach 1939-1945 (z prac nad weryfikacją oficjalnych szacunków). W: T. Szarota i W. Materski (red.), *Polska 1939-1945. Straty osobowe i ofiary represji pod dwiema okupacjami*. Warszawa.
- Lewandowski, P. (2013). Wschód i Zachód przemieszczone oraz odtworzone. Powstanie postimigracyjnego społeczeństwa polskich ziem zachodnich. *Społeczeństwo i Kultura*, (3).
- Ordyłowski, M. (1991). *Życie codzienne we Wrocławiu 1945-1948*. Wrocław.
- Pohoski, M. (1963). *Migracje ze wsi do miast. Studium wychodźstwa w latach 1945-1957 oparte na wynikach ankiety Instytutu Ekonomiki Rolnej*. Warszawa.
- Przekroje terenowe 1945-1965*. (1967). Warszawa.
- Rozmieszczenie przemysłu według województw i powiatów w latach 1946 i 1956*. (1960). Warszawa.
- Słabek, S. (2004). *Obraz robotników polskich w latach 1945-1989*. Warszawa-Kutno.
- Strzelecki, Z. (1974). Zmiany w poziomie kwalifikacji załogi. W: W. Szulc (red.), *Kształtowanie się załóg w regionach uprzemysłowionych*. Warszawa.
- Thum, G. (2005). *Obce miasto. Wrocław 1945 i potem*. Wrocław.
- Turnau, I. (1960). *Studia nad strukturą ludnościową polskiego Wrocławia*. Poznań.

## Materiały archiwalne

- Archiwum Akt Nowych [AAN]. Zarząd Centralny Państwowego Urzędu Repatriacyjnego [ZC PUR]. Referat prasowy (sygn. III/15).
- Archiwum Państwowe we Wrocławiu [AP Wrocław]. Zarząd Miejski [ZM]. (sygn. 43). *Protokół z XI Konferencji MUO (30 sierpnia 1945 r.)*.
- AAN. Ministerstwo Ziem Odzyskanych [MZO]. (sygn. 1682). *Wystąpienie E. Romera na I Sesji RNdZZO (30 lipca-1 sierpnia 1945 r.)*.
- AAN, MZO. (sygn. 1686). *Uwagi w sprawie organizacji osadnictwa miejskiego. Wystąpienie na II Sesji RNdZZO 16-18 grudnia 1945 r. – wystąpienie H. Sukiennickiej*.

## **The Role of the Rural Population in the Settlement of Wrocław – on the Example of Industrial Workers (1945-1956)**

**Abstract:** One of the most important social and economic problems of Poland after World War II was the rapid settlement of the lands annexed in 1945. This was especially true of urban settlements. The natural reservoir of settlement was the rural population. It played a special role in the settlement of Wrocław. In the case of industrial workers, it accounted for over 50% of workers. This had a significant impact on the functioning of this sector of the economy and the intensity of pathological phenomena occurring at that time.

**Keywords:** mobility of rural population, industry, Wrocław.

# Megatrendy w kreatywnej przestrzeni

## Katarzyna Miszczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: katarzyna.miszczak@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0001-6158-9339

## Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: andrzej.sztando@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0002-6204-9884

## Małgorzata Rogowska-Sawicz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: malgorzata.rogowska-sawicz@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0003-1856-259X

*Cytuj jako:* Miszczak, K., Sztando, A. i Rogowska-Sawicz, M. (2023). Megatrendy w kreatywnej przestrzeni. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 78-92). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Megatrendy stanowią następstwo, a zarazem główny wyznacznik zmian zachodzących w różnej skali i w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Megatrendy, takie jak deglobalizacja, rozwój sztucznej inteligencji, rosnąca urbanizacja, zmiany demograficzne, migracje, zmiany klimatyczne, nieprzewidywalne globalne kryzysy, znacząco wpływają na życie jednostek, państw, społeczeństw. W konsekwencji wymagane jest nowe podejście do zarządzania publicznego, bardziej dostosowane do nowych wymagań i zagrożeń. Celem rozdziału jest przedstawienie istoty megatrendów, wskazanie głównych kierunków zachodzących przemian w wybranych obszarach. Zaprezentowane wnioski sformułowano głównie na podstawie metody opisowej, metody historycznej oraz analizy porównawczej.

**Słowa kluczowe:** megatrendy, przestrzeń kreatywna, nowe modele rządzenia.

**JEL Classification:** F6, H1, H7, O1, O3, R1, R5, Z1

## 1. Wstęp

Świat wydaje się być w trakcie głębokich zmian. Nasza przyszłość jest niepewna, gdyż kształtowana przez mnogość potężnych, złożonych i wzajemnie powiązanych sił, ostatecznie jest reorganizowana i przewartościowywana w wyniku nieprawdopo-

dobnych, nieprzewidywalnych i wysoce destrukcyjnych wydarzeń. Kryzysy, takie jak agresywna napaść Rosji na Ukrainę i pandemia COVID-19, odwróciły naszą uwagę w ostatnich latach, zawężając i skracając horyzonty na przyszłość. Zrozumiałe jest, że ludzie koncentrują się na radzeniu sobie z wyzwaniami teraźniejszości. Jednak megatrendy naszych czasów nie znikną. Megatrendy, czyli zakrojone na szeroką skalę społeczne, gospodarcze, polityczne, środowiskowe lub technologiczne zmiany, powstają powoli, ale kiedy już się pojawią i zakorzeniają, wywierają głęboki i trwały wpływ na wielu, jeśli nie na większość ludzi czynności i procesów (Naisbitt i Aburdene, 1990). Przykładami są globalny wzrost liczby ludności i urbanizacja, czyli starzenie się społeczeństw w wielu częściach świata; ocieplenie planety i podnoszący się poziom mórz lub zakwaszenie oceanów i mórz; pogłębiona globalizacja; oraz rosnąca dynamika cyfryzacji, dużych zbiorów danych i bioinżynierii.

Niemniej jednak megatrendy – rozumiane jako wielowymiarowe zjawiska, napędzające zmiany o globalnym zasięgu – pomagają nam zrozumieć tę erę niespodzianek i skierować naszą uwagę dalej w przyszłość. Niespodzianki nie biorą się znikąd, wręcz przeciwnie – są inicjowane przez długoterminowe zmiany. Stąd udana adaptacja do zmian czy nawet wykorzystanie szans, które dają obecnie kształtujące się i rozwijające trendy o dużej skali, stają się warunkiem jakkolwiek rozumianego sukcesu. Charakterystyczną cechą paradygmatu megatrendowego nie jest prosta ekstrapolacja układu przeszłych zdarzeń, ale zbadanie czynników wpływających na trajektorię megatrendu, czyli mogących go wzmocnić, utrzymać bądź załamać. Analiza przyszłych trendów może być oparta na ekstrapolacji, symulacji, prognozach lub scenariuszach. Pod tym względem użytecznym narzędziem do opracowywania i wdrażania przyszłościowych polityk w zakresie gospodarki, społeczeństwa i środowiska wydaje się foresight (również jako jedna z czterech metod *strategic policy intelligence*). Studia foresightowe mogą oferować wsparcie i wskazówki decydentom politycznym, inwestorom, naukowcom i ogółowi społeczeństwa w zakresie przewyższania potencjalnych problemów. Jednak interpretacja przyszłych trendów zawsze musi być wykonywana ostrożnie i odpowiedzialnie, tj. nie stanowić przepowiedni przyszłości, a jedynie informację, w jaki sposób (dynamika i charakter zmian) oraz w jakim obszarze tematycznym (specyfika warunków) przyszłość może ewoluować.

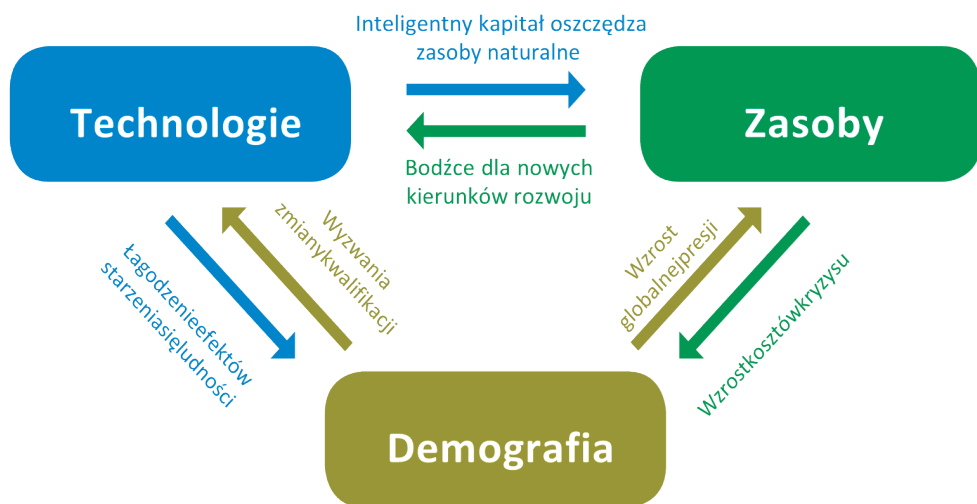
## 2. Megatrendy driverami zmieniającymi kierunki rozwoju świata

Konceptualizacja i operacjonalizacja pojęcia megatrendów jest problematyczna ze względu na metodologiczną złożoność badań oraz holistyczny charakter szybko zmieniających się uwarunkowań ich rozwoju. Za prekursora tego terminu uważa się amerykańskiego futurologa Johna Naisbitta (1982), dla którego megatrendy to nic innego jak wielkie prądy powodujące zmiany. Podobnie jak prądy oceaniczne, społeczne, gospodarcze, polityczne, technologiczne i środowiskowe drivery globalnej zmiany megatrendy to potężne siły, nieustannie przekształcające nasz świat (EY, 2015). Każdy megatrend stanowi wyzwanie dla liderów politycznych i bizneso-

wych. Identyfikacja potencjalnego wpływu megatrendu i przygotowanie organizacji, branży, a nawet kraju do skutecznej reakcji jest trudne, a przez to w wielu przypadkach wyzwanie to jest ignorowane (Coutu, 2019). Sytuacja jest znacznie bardziej skomplikowana, ponieważ specyficzną cechą megatrendów, oprócz ich współwystępowania, jest również dywergencja – jednoczesne powstawanie kontrtrendów (*countertrend*) (Gajewski i in., 2015).

Niemniej jednak ignorowanie tych sił oznacza pewną porażkę, w związku z powyższym nasza narracja o przyszłości powinna opierać się na koncepcji megatrendów, m.in. poprzez zaprojektowanie i wdrożenie odpowiednich strategii działań, które dadzą naszej firmie, społeczności, społeczeństwu lub nam samym najlepszą możliwą szansę na realizację wyznaczonych celów i osiągnięcie upragnionego sukcesu (Stacewicz, 1996, s. 7). Oznacza to dokonywanie właściwych wyborów w określonym czasie, co jest możliwe poprzez dokładne odczytanie i zrozumienie megatrendów, zwiastujących głębokie zmiany (Hajkowicz, 2015). Zmiana, którą zapowiadają megatrendy, jest poza naszą bezpośrednią kontrolą, ale nie poza naszym wpływem. Jeśli potrafimy czytać megatrendy, możemy zmienić nasze przeznaczenie. Jednak, jak zwraca uwagę K. Prandecki, trafna analiza przebiegu megatrendu w przyszłości jest możliwa przy równoczesnej identyfikacji i opisie megatrendu z uwzględnieniem jego otoczenia i kontekstu kulturowego (Prandecki, 2012).

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele różnych klasyfikacji megatrendów, w których eksponowana jest kwestia rosnącego znaczenia megatrendów globalnych dla kształtowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Megatrendy, takie jak



**Rys. 1.** Megatrendy XXI wieku oraz ich wzajemne powiązania

Źródło: (Bukowski i Śniegocki, 2017, s. 6).



globalizacja (wzajemne powiązania), deglobalizacja (globalne przesunięcie gospodarcze z Zachodu na Wschód), innowacje technologiczne, rosnąca urbanizacja, zmiany demograficzne (przyrost i zmiana struktury wiekowej ludności), migracje (w celu uzyskania lepszych perspektyw zawodowych) oraz zmiany klimatyczne (globalne ocieplenie), w tym nieprzewidywalne globalne kryzysy, takie jak pandemia COVID-19, konflikty zbrojne, recesja gospodarcza, znacząco wpływają na rynek pracy i kompetencje zawodowe niezbędne do nawigacji w zmieniających się warunkach. Specjaliści, którzy uzyskują szerokie spektrum umiejętności, zaspokajając swoje potrzeby zawodowe i życiowe, są w stanie zamienić te wyzwania w nowe możliwości. Obecnie czynników, które mogą mieć równie znaczący wpływ na gospodarkę i społeczeństwo (w tym np. na produkcję, konsumpcję, inwestycje czy interakcje społeczne), jest znacznie więcej. Zasadniczo można je pogrupować w trzy współzależne megatrendy (rys. 1): demograficzny (np. „srebrna gospodarka”), technologiczny (m.in. przemysł 4.0, IoT, AR, VR) i zasobowy (np. rynek talentów).

W najbliższych dekadach wymienione powyżej megatrendy będą intensywnie oddziaływać na miasta i regiony, które chcąc sprostać wyzwaniom społecznym, ożywić gospodarkę, stworzyć nową tożsamość i promować inkluzywność, już teraz skutecznie mobilizują zasoby kulturalne i kreatywne. Wraz z pogłębianiem się kryzysu klimatycznego, geopolitycznego i gospodarczego, decydenci polityczni, urbaniści i aktywiści na rzecz zrównoważonego rozwoju na całym świecie szukają nowych sposobów na stworzenie fundamentów pod silne, zdrowe i bardziej rezyliantne społeczności w przyszłości. Podczas gdy miasta i regiony rewidują założenia modeli wzrostu w następstwie COVID-19, branże kultury i kreatywne mogą stać się podstawą prężnego ożywienia, stanowiąc znaczące źródło miejsc pracy i dochodów, a także generując ważne skutki uboczne dla całej gospodarki.

### 3. Przestrzeń kreatywna kluczem pozytywnej zmiany

Współczesne państwa, regiony, miasta budują swoją przewagę konkurencyjną już nie tylko opierając się na wiedzy i umiejętnościach obywateli, ale w ścisłym połączeniu z ich wyobraźnią i kreatywnością. Już czterdzieści lat temu G. Törnqvist (1983) zdefiniował środowisko kreatywne (*creative milieu*) jako przestrzeń akumulacji wiedzy dzięki występowaniu pokaźnych zasobów informacji łatwo przenoszonych przez kompetentną kadrę decyzyjną. Ch. Landry (2000, s. 112-125) dodał, że przez efekty *spill-over* środowisko to, będące siłą napędową innowacji i źródłem umiejętności kreatywnych, działa jak magnes, który pomaga napędzać wzrost w innych sektorach. Oprócz wpływu gospodarczego ma ono również znaczący wpływ społeczny, od wspierania zdrowia i dobrostanu po promowanie włączenia społecznego i lokalnego kapitału społecznego. Jednak kreatywność nie może się rozwijać bez trzeciego filaru, jakim jest wolność: „klimat wolności rozwija wiedzę i wzbogaca ducha wyobraźni” (Kukliński, 2006, s. 286). Rozwój przestrzeni kreatywnej postrzegany jest jako wyzwanie dla Europy XXI wieku. Stąd w warunkach paradygmatu megatrendowego decydująca

o powodzeniu jednostki (ludzkiej, biznesowej, terytorialnej) będzie jej innowacyjność, oparta na kreatywności i dostosowaniu wiedzy powszechnie dostępnej do jej potrzeb. Zdolności te są głównie generowane przez przedstawicieli klasy kreatywnej (Florida, 2002), wśród których można wyróżnić dwie grupy: superkreatywnych indywidualistów (naukowcy, artyści, pisarze, ludzie mediów) oraz kreatywnych profesjonalistów (specjaliści z dziedzin nowoczesnej technologii, usług finansowych, prawniczych, zarządzania i medycyny). Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż takie pogrupowanie nie oznacza propagowania sztucznego tworzenia elit i podziału społeczeństwa na „kreatywnych” i „niekreatywnych”. Przeciwnie – każdy człowiek jest istotą w jakiś sposób twórczą, ale tylko niewielki procent ludzi (w USA ok. 30%) ma szczęście być wynagradzanymi za efekty ich kreatywności (Florida, 2005, s. 22). Specyfiką klasy kreatywnej powinno być samodzielne myślenie, stosowanie niestandardowych podejść do różnorodnych zadań, kompleksowa ocena sytuacji i wprowadzanie w życie nowych idei. Szacuje się, że na świecie jest ponad 150 mln przedstawicieli klasy kreatywnej, stanowiącej źródło kapitału kreatywnego.

Rozważając obecne megatrendy działalności twórczych<sup>1</sup>, tj. kreatywnych (*Cultural and Creative Industries* – CCI), w nadchodzących latach, eksperci (NDPC, b.d.) wysnuli wspólne wnioski, sugerując, że: CCI są bardziej podatne na zakłócenia, a jednocześnie zmiernie w kierunku odnowy; mogłyby być mniej wspierane inwestycyjnie i zasobowo, ale jednocześnie mogłyby to spowodować wynalezienie nowych ścieżek kariery; specyfika działalności w ramach CCI najprawdopodobniej pozostanie taka sama, ale nastąpi wzrost kreatywnej przedsiębiorczości. Już w 2016 roku CCI w Europie generowały 4,2% europejskiego PKB, tworzyły pięć razy więcej miejsc pracy niż telekomunikacja i o wiele więcej niż tradycyjne sektory, takie jak przemysł chemiczny, motoryzacyjny czy metalurgiczny. Wśród pozostałych megatrendów<sup>2</sup> kształtujących kreatywną przestrzeń eksperci Deloitte wyróżnili rosnące znaczenie rynku talentów oraz tzw. srebrną gospodarkę. Struktura rynku pracy zmienia się diametralnie. Coraz więcej osób podnosi swoje kwalifikacje przez całe życie, pracuje na własny rachunek czy na podstawie elastycznych form zatrudnienia. Zwiększa się również liczba pracowników, którzy pracują zdalnie lub jako niezależni wykonawcy. W tej chwili tylko w Unii Europejskiej może być już 30,6 mln takich osób.

Kluczowym wyzwaniem pozostaje pytanie: czy współtworzenie i kreatywność mogą stać się mechanizmem radzenia sobie z akceptacją zmian przyszłości? Przemysły kreatywne są nie tylko trzecim co do wielkości pracodawcą w Europie, ale również jednym z głównych sektorów, w których zatrudnienie znajdują młodzi ludzie. Świad-

<sup>1</sup> Do działalności twórczych zaliczyć można m.in.: reklamę, architekturę, rzemiosło artystyczne, dzieła sztuki, wzornictwo i projektowanie mody, wideo, film, działalność muzyczną i fotografię, działalność artystyczną i rozrywkową.

<sup>2</sup> W sektorze kreatywnym wyróżnia się również usługi o wysokim nasyceniu wiedzą (*knowledge intensive industries*), takie jak: produkcja i usługi w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, wysoko wyspecjalizowane usługi finansowe, prawne i dla biznesu (np. konsulting, badania rynku) oraz B+R i szkolnictwo wyższe.

czy to o dużej elastyczności tej części przestrzeni kreatywnej i pozwala prognozować utrzymanie pozytywnego trendu rozwojowego w przyszłości. Kolejny przykład również może to potwierdzać, a mianowicie brytyjski sektor kreatywny ma lepsze wyniki niż cała krajowa gospodarka i rozwija się trzykrotnie szybciej. Przemysły kreatywne w Wielkiej Brytanii generują niewyobrażalną kwotę 8,8 mln funtów na godzinę (EY, 2014). Jeżeli chodzi o inne kraje europejskie, najnowsze porównywalne dane wskazują, że przemysły kreatywne są i będą kluczowym czynnikiem wpływającym pozytywnie na rozwój gospodarczy (TC, 2016). Coraz więcej dowodów badawczych identyfikuje źródła wzrostu społeczno-gospodarczego i miejsc pracy w przestrzeni kreatywnej jako działalności twórcze, branże kultury czy usługi o dużym nasyceniu wiedzą.

#### 4. Kluczowe megatrendy w przestrzeni kreatywnej

Jak już zostało wspomniane, megatrendy mogą być rozumiane jako zjawiska społeczne, gospodarcze, polityczne i kulturowe wynikające z procesu rozwoju cywilizacyjnego ludzkości, przy czym powinny one cechować się dużym prawdopodobieństwem wystąpienia (Muszyński, 2001, s. 19; Prandeki, 2012, s. 79). W zależności od oceny ich wpływu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny. Wszystkie one stanowią zagrożenie dla istniejącego porządku, przy czym największe wyzwania stanowią trendy o negatywnym wpływie.

W tab. 1 przedstawiono kilka wybranych trendów mających wpływ na przestrzeń kreatywną (w szerokim ujęciu rozumianą jak obszar geograficzny obejmujący kraje gospodarczo rozwinięte).

Nie wszystkie ze wskazanych megatrendów mają wymiar globalny. Te związane z rozwojem wirtualnej rzeczywistości, postępowaniem technologicznym, coraz większą robotyzacją, wykorzystaniem technologii w polepszaniu jakości życia (domowego, jak i miejskiego) w dużej mierze są widoczne w gospodarkach rozwiniętych. Spośród wymienionych najistotniejsze wydają się zmiany klimatu oraz związane z tym trendy w kierunku czystej energii czy gospodarki obiegu zamkniętego. Konsekwencje zaniechań w tym zakresie są bardzo trudne do oszacowania i najpewniej dotyczyć będą każdego zakątka globu.

W opracowanym w 2021 r. raporcie *Climat Change in Poland. Past, Present, Future* (Falarz, 2021) ponad 30 klimatologów wskazuje na perspektywy zmian klimatu w Polsce. Przebiegają one w Polsce w podobnym kierunku co w pozostałej części kontynentu i cechują się: potęgowaniem efektu cieplarnianego powodowanego uwalnianiem gazów cieplarnianych do atmosfery oraz wzrastającym poziomem promieniowania słonecznego, a także wzrastającą temperaturą powietrza powodującą coraz cieplejsze zimy i lata. Z przedstawionych analiz nie wynika, że począwszy od lat 70. XX wieku zwiększyła się w Polsce liczba zjawisk ekstremalnych, takich jak burze, tornada czy grady. Niepopularne jest mówienie o wzrastających zagrożeniach pojawienia się suszy i kształtowaniu się sum opadów (tutaj różnicuje się Polskę,

Tabela 1. Charakterystyka wybranych megatrendów

Megatrend/Trend	Charakterystyka
Deglobalizacja	Pandemia COVID-19 znacząco ten trend przyspieszyła, spowodowała przerwanie łańcuchów dostaw, utrudnił przepływ towarów ze względu na zamknięte granice czy ogólnie niepewną sytuację ekonomiczną, w konsekwencji wzrosło znaczenie krótkich łańcuchów dostaw i wspieranie produkcji krajowej/lokalnej, także instrumentami prawnymi; trend ten jest w pewnym sensie również konsekwencją rosnących napięć geopolitycznych, głównie wojny wpływów pomiędzy USA a Chinami, kolejnych sankcji nakładanych przez te państwa oraz rozczarowania globalizacją, której niezmiernie głównym beneficjentem pozostają Chiny.
Rezyliencja	Rezyliencja staje się jedną z najistotniejszych kompetencji przyszłości. Ma ona szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów silnie zurbanizowanych, w których odporność na szoki pochodzące z zewnątrz (spowodowane kryzysami gospodarczymi bądź klimatycznymi, pandemią) oraz szybka adaptacja do częstszych zmian stają się własnie kluczową umiejętnością.
Samowystarczalność	Pandemia i m.in. związane z nią przerwane łańcuchy dostaw, kryzys surowcowy, zmiany klimatyczne, przechodzenie na gospodarkę obiegu zamkniętego sprawiły, że coraz wyraźniejszy staje się trend określany jako samowystarczalność. Zakłada on autonomię – i to na wielu poziomach (produkcji żywności, energii, wody) – poszczególnych jednostek (miast, organizacji, fabryk, indywidualnych gospodarstw domowych, budynków).
Ekonomia społeczna	Narastające konflikty i rozwarstwienie społeczne, zmiany środowiskowe, ale i takie wydarzenia, jak pandemia, generują coraz wyraźniejszą potrzebę poszukiwania i wdrażania rozwiązań zbudowanych na empatii i współodczuwaniu oraz wzrost znaczenia ekonomii społecznej. Konsumentci oczekują, aby firmy były uczciwe oraz miały pozytywny wpływ społeczny.
Transformacja klimatyczna	Klimat ulega drastycznym zmianom i stanowi to jedno z największych zagrożeń dla współczesnej cywilizacji; dziś jednak zamiast o kryzysie klimatycznym coraz częściej mówi się o transformacji klimatycznej: przekłada ona wyzwanie, przed którym stanąłbyśmy jako ludzkość, na konkretne działania – przejście na gospodarkę obiegu zamkniętego, gospodarkę nisko- lub zeroemisyjną i wiąże się z wieloma wyzwaniami: społecznymi, ekonomicznymi i prawnymi.
Migracje	Różne czynniki (m.in. zmiany klimatu, kryzysy gospodarcze i polityczne) zmuszają miliony ludzi na świecie do migracji. Sytuacja ta wymaga strategicznego i wieloaspektowego podejścia na poziomie współpracy lokalnej i międzynarodowej.
Czysta energia	Długofalowym celem jest przejście na gospodarkę nisko- bądź zeroemisyjną, co pociąga za sobą zmiany prawne na poziomie administracyjnym i konieczność dostosowania się poszczególnych krajów, biznesów i innych graczy do nowej rzeczywistości prawnej.
Gospodarka obiegu zamkniętego	Trend ten zakłada, że wartość produktów, materiałów i zasobów ma być utrzymywana w gospodarce tak długo, jak to możliwe, by w efekcie ograniczyć wytworzenie odpadów do minimum.

Smart living	Trend nawiązujący do wykorzystania technologii w budowaniu niezależności od większych systemów. Widoczne są działania mające na celu bardziej inteligentne zarządzanie zasobami, m.in. wodą czy energią.
Silver tsunami	Do 2050 r. co trzeci Europejczyk będzie miał ponad 60 lat. Rosnąca liczba osób starszych w społeczeństwie wpływa na funkcjonowanie i projektowanie miast, miejsc pracy, produktów itd.
Urbanizacja	Liczba mieszkańców miast stale rośnie, przyczyniając się nie tylko do rozbudowywania megamiast, ale także do budowania nowych ośrodków miejskich.
Re-city	Pandemia COVID-19 zredefiniowała miasta. Transformację przechodzą miejskie usługi, transport, miejsca pracy czy przestrzenie wspólne. Wyzwaniem jest reorganizacja miast tak, aby utrzymać wysoką jakość życia mieszkańców przy jednoczesnym zapewnieniu ich bezpieczeństwa.
Metaekonomia	Tu rozwój gospodarczy związany jest z wprowadzeniem koncepcji metawersum. Metaekonomia dotyczy zarówno rozwoju gospodarki wewnątrz cyfrowego świata (posiadanie, sprzedawanie, własność, koszty, nieograniczony wzrost, nowe waluty, blockchain, NFT), jak i zmian gospodarczych w świecie fizycznym na skutek wprowadzania i upowszechniania się nowych technologii związanych z budową metawersum.
Dematerializacja	Intensywne przenoszenie się do świata cyfrowego we wszystkich aspektach życia sprawia, że świat fizyczny zanika (np. znika gotówka, fizyczne sklepy, ludzie w biurach itd.), a także zmienia się podejście do kwestii wartości produktu, posiadania, zakupu czy użytkowania.
Nierówności cyfrowe	W swoim założeniu pojęcie to zakłada nierówności związane z dostępem do sieci i wykluczeniem cyfrowym. Na świecie wciąż około 40% populacji nie ma dostępu do Internetu. Rozwój metawersum, nad którym pracują obecnie największe bigtechy, może stać się czynnikiem pogłębiającym nierówności cyfrowe.
Zrobotyzowanie życia	To trend, który odnosi się do wykorzystywania automatyzacji i robotów w coraz większym stopniu w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego – od przemysłu po pomoc w opiece nad starszymi osobami, edukacją itd.

Źródło: opracowanie własne (*Mapa Trendów, 2022*).

wskazując na część północną, gdzie opadów jest więcej, oraz południową, gdzie pojawia się trend odwrotny). Z punktu widzenia gospodarki można wskazać na zmiany w wykorzystaniu energii (mniejsze zużycia zimą, większe latem ze względu na wykorzystywane systemy klimatyzacji), czy też niekorzystne konsekwencje dla wybranych branż gospodarki (np. turystyki zimowej). W zestawieniu BP Statistic Review of World Energy 2020 (BP Statistic..., 2020) wskazano, że Polska odpowiada za 1% emisji CO<sub>2</sub> (ok. 300 mln ton CO<sub>2</sub> rocznie) ze spalania paliw kopalnianych i zajmuje 19. pozycję w rankingu światowym. Z perspektywy UE jest z kolei trzecim emitentem CO<sub>2</sub>, zaraz po Niemczech (684 mln ton CO<sub>2</sub> rocznie) oraz Włoszech (z poziomem 325 mln ton CO<sub>2</sub> rocznie).

Według danych Narodowej Administracji Oceanicznej i Atmosferycznej (NOAA) w 2022 r. stężenie dwutlenku węgla w atmosferze było o 49% wyższe niż w epoce przedindustrialnej. Stały poziom utrzymywał się zdaniem naukowców przez ok. 6000 lat, tymczasem przez jedyne 150 lat działalność człowieka przyczyniła się do niespotykanego dotąd w historii tempa jego wzrostu (NOAA Research, 2022). Nie można zaprzeczyć, że żyjemy w czasach niesłychanej aktywności człowieka, która znacząco wpływa na zmiany klimatu i funkcjonowanie globalnego systemu przyrodniczego. Holocen, w którym przypadł ludzkości największy rozwój populacyjny i gospodarczy, cechował się niezwykle stabilnymi warunkami klimatycznymi i w pewnym sensie przewidywalnością. Nadaktywna działalność człowieka (szybki wzrost populacji) rozpoczęła antropogeniczną zmianę klimatu i systemu przyrodniczego, utratę bioróżnorodności, która zachodzi w niespotykanym dotąd tempie. Ludzkość jest bliska przekroczenia kolejnych punktów krytycznych w procesie rozwoju naszej planety. Zbliżamy się więc nie tylko do zmian o znaczeniu regionalnym czy jednostkowym, ale do zmiany stanu równowagi całego systemu. Chodzi tu zarówno o topnienie wieloletniej zmarzliny czy lodów arktycznych, jak i o zmniejszanie się powierzchni lasów amazońskich czy raf koralowych. W dłuższej perspektywie dla człowieka oznacza to utratę niżej położonych terenów przybrzeżnych oraz mniejszych wysp, niedobory wody pitnej, spadki plonów i deficyty żywności, rozszerzenie stref niezdatnych do życia oraz ograniczenie dostępności usług ekosystemowych. Nieuniknione wydają się nasilające się migracje ludności o wielkiej skali, malejące bezpieczeństwo żywnościowe, walka o zasoby.

Odpowiedzią na tak określone zagrożenie były przyjęte w 2015 r. porozumienia paryskie, w których 195 państw świata opowiedziało się za podjęciem działań mających nie doprowadzić do roku 2050 do wzrostu temperatury powyżej 2°C względem epoki przedprzemysłowej. Jak wskazuje raport Międzynarodowego Zespołu do Zmian Klimatu IPCC z roku 2018, ograniczenie wzrostu globalnych temperatur do 1,5°C do 2100 r. będzie niezwykle trudne. Wymaga ono nie tylko zmniejszenia emisji netto CO<sub>2</sub> do zera w 2050 r. oraz istotnej redukcji emisji innych gazów cieplarnianych, w tym w szczególności metanu, lecz także wdrożenia technologii wychwytu zwrotnego CO<sub>2</sub> (IPCC Report, 2022). W konsekwencji tematy energii i zmian klimatu stały się jednym z centralnych punktów aktywności (również ukierunkowania środków finan-

sowych) Unii Europejskiej. Można to zauważyć w polityce spójności po roku 2007, w której zmianie uległa lista celów (wcześniej skoncentrowana m.in. wokół problemów rynku pracy i restrukturyzacji), poprzez strategię Europa 2020 i kolejne ukierunkowania środków w następnych perspektywach finansowych (2014-2020 oraz 2021-2017). W aktualnej perspektywie widać znaczący wzrost znaczenia polityki energetycznej i klimatycznej w polityce spójności UE. Znajduje to wyraz w przekazaniu ok. 40% środków finansowych właśnie na cele klimatyczne oraz w pojawieniu się nowego dokumentu strategicznego Europejski Zielony Ład. W konsekwencji pojawia się również nowy instrument finansowy – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (17,5 mld euro). Realizacja celów Europejskiego Zielonego Ładu już teraz budzi wiele kontrowersji i sporów politycznych. Jest to jednak ważny pakiet inicjatyw politycznych, których celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do roku 2050 i tym samym stanie się pierwszym „zielonym” kontynentem na świecie.

Jednym z kluczowych megatrendów wpływającym na wszystkie dziedziny życia jest zmiana klimatu. Jest ona silnie powiązana z innymi trendami, takimi jak starzenie społeczeństwa (chwilowo zarezerwowane dla krajów wysoko rozwiniętych, ale w perspektywie do 2100 roku problem będzie miał charakter globalny) czy rozwój wysokich technologii (który może nas wspomóc w walce ze zmianami klimatu). Wszystkie one nie pozostają bez znaczenia dla rozwoju przestrzeni kreatywnej.

## 5. Kryzys demokracji i nowe modele rządzenia

Znaczna część współczesnych megatrendów przyniosła ludziom w różnych miejscach na świecie spadek stopnia zaspokojenia ich potrzeb. Przykładowo pandemia COVID-19 oraz publiczne i prywatne reakcje na nią spowodowały wyłączenie fragmentów różnych gospodarek z globalnych łańcuchów wartości, a co za tym idzie – spadek dochodów związanych z nimi pracowników, właścicieli kapitału i innych ich beneficjentów. Zmiany klimatyczne, poprzez ekstremalne zjawiska atmosferyczne, negatywnie dotykają rolników i ich rodziny, robotyzacja wypiera z przedsiębiorstw pracowników wykonujących zestandaryzowane prace, a starzenie się społeczeństw implikuje konieczność podnoszenia wieku emerytalnego, zmniejszania wartości świadczeń emerytalnych oraz zwiększania obciążeń podatkowych i paropodatkowych nakładanych na osoby pracujące. Zapowiada się też, że niektóre kolejne megatrendy zmniejszą zaspokojenie potrzeb wielu ludzi. Sztuczna inteligencja ma na przykład na masową skalę wypierać również częściowo kreatywne zawody, a meta-wersum odcinać część wytwórców produktów materialnych od ich konsumentów. Co więcej, proponowane przez większość naukowców, niektórych kluczowych przedsiębiorców oraz wielu przedstawicieli władz publicznych działania, jakie ich zdaniem powinny podjąć społeczeństwa wobec niektórych megatrendów, wiążą się z dalszym spadkiem zaspokojenia ich potrzeb. Zahamowanie zmian klimatu proponuje się na przykład osiągnąć poprzez wielodziedzinową redukcję konsumpcji i mobilności mieszkańców krajów najbardziej rozwiniętych, a także poprzez odejście

od wykorzystania paliw kopalnych, których wydobycie bezpośrednio lub pośrednio daje utrzymanie setkom milionów ludzi, a niektórym państwom ich ważny międzynarodowy status (np. kraje Zatoki Perskiej). Na dodatek megatrendy oraz postulowane czy prawnie egzekwowane reakcje na nie oznaczają takie zmiany życia całych społeczeństw, które nie są zgodne z przyzwyczajeniami, oczekiwaniami oraz wartościami wielu ich członków. Dobrym przykładem są masowe, dalekie migracje powodujące zderzenia kultur, a w konsekwencji konieczność zmiany publicznych zachowań, unikania nieznanych wcześniej niebezpieczeństw, rewizji zasad współżycia społecznego, kariery, prowadzenia biznesu itp., a nawet akceptacji zmian wyglądu otaczającej przestrzeni (por. Jonda, 2016, s. 414). Idee ekonomii społecznej i społecznej odpowiedzialności biznesu domagają się z kolei decentracji osobistej i biznesowej, empatii i uwzględniania w życiu wartości innych niż tylko „ja” i „mój majątek”, co nieuchronnie wiąże się z redukcją swobody działań i owego majątku.

Oczywiście, konsekwencje tych megatrendów i pożądaných reakcji na nie, które przysparzają współcześnie problemów, w ogólnym rozrachunku, zwłaszcza przeprowadzonym po upływie wielu lat, mogą i prawdopodobnie okażą się korzystne, również dla tych, którzy ponieśli ich największe koszty. Nie zmienia to jednak faktu, iż implikują one dziś i będą implikować w przyszłości znaczące, obserwowane już w wielu państwach, niezadowolenie społeczne i nieufność wobec tych, którzy twierdzą, że są one nieuniknione (por. Bernhard i Hanspeter, 2019, s. 1190). Tworzy to doskonałą pożywkę dla podmiotów i osób, które gotowe są wykorzystać populistyczne hasła dla przejścia w mniejszym lub większym zakresie władzy. Odnotować przy tym należy, iż przekazy te formułowane, adresowane i dystrybuowane są coraz częściej w sposób wyraźnie kreatywny, z wykorzystaniem przepisów chroniących otwartą debatę publiczną i najnowocześniejszych środków przekazu, w tym platform społecznościowych, nieformalnego, zindywidualizowanego streamingu, influencerów, przestrzeni i postaci wirtualnych itp. Obietnice, iż niechciane procesy da się powstrzymać, a nawet odwrócić, że wysiłków i kosztów nie będzie trzeba ponosić, że nie trzeba będzie zmieniać siebie ani swojego stylu życia, padają na podatny, społeczny grunt (por. Brubaker, 2017, s. 361). Następujące po nich żądania poparcia redukcji swobód i wolności słowa, centralizacji i hierarchizacji systemów władzy, jako rzekomo niezbędnych dla spełnienia tych obietnic, również. Prowadzi to do kryzysów w wielowymiarowej sferze demokracji, zagrażając jej przyszłości jako takiej, co ze względu na międzynarodową skalę również można traktować jako megatrend. Złożoności sytuacji dopełnia fakt, iż niektóre przeszłe megatrendy nie okazały się nieuniknione lub korzystne, choć za takie je powszechnie kiedyś uważano, a sugerowane reakcje społeczno-gospodarcze na inne megatrendy, przyniosły niespodziewane i jednocześnie niepożądane skutki, czasem wręcz odwrotne do zamierzonych (por. Kullberg, 2022, s. 98). Wzmaga ją dodatkowo rosnąca świadomość społeczna w zakresie wyłączenia się części elit z zachowań promowanych jako właściwe wobec niektórych megatrendów, a także dotycząca tego, iż reakcje te rewolucyjnie podno-



szą pozycję zajmowaną przez niektóre podmioty, sektory, czy całe kraje w zrekonfigurowanych łańcuchach wartości.

Czynniki kryzysu czy też zagrożenia demokracji tkwią również w samych niektórych megatrendach. Najbardziej niepokojący z dzisiejszej perspektywy wydaje się megatrend radykalnego pogłębiania kontroli zachowań społecznych przy wykorzystaniu kreatywnych technologii cyfrowych. W większości krajów rozwiniętych polega on na zbieraniu na masową, bezprecedensową skalę informacji o wszelkich zachowaniach niemal wszystkich użytkowników Internetu (tzw. nadwyżka behawioralna), a następnie archiwizowaniu ich i przetwarzaniu w celu przewidywania oraz kontroli ich zachowań rynkowych, zwłaszcza poprzez precyzyjne ekstrahowanie, adresowanie i komercjalizowanie ofert handlowych (por. Zuboff, 2019, s. 91). Odbywa się to zwykle bez ich wiedzy i świadomej zgody i winduje wartość robiących to globalnych korporacji. Choć działalność ta zdaje się nadal pozostawać głównie w sferze biznesowej, to ma jednak wielki i wypróbowany już potencjał ingerencji w demokrację. Rosnący, choć wciąż dalece nieskuteczny nacisk wywierany na nią przez narodowe i międzynarodowe instytucje demokracji potwierdza związane z tym obawy.

W krajach niedemokratycznych jednak kontrola zachowań społecznych przy wykorzystaniu kreatywnych technologii cyfrowych znajduje dalece bardziej niepokojące zastosowania, w szczególności w Chinach. Będąc domeną nie tyle biznesu, ile władz państwowych, służy im do budowy państwa totalitarnego zupełnie nowego typu, w którym kontroluje się nie tylko zachowania rynkowe konsumentów, ale zachowania społeczne w ogóle, w celu utrzymania niedemokratycznej władzy (por. Strittmatter, 2020, s. 10). Jest to już zagrożenie nie tylko dla procesów demokratyzacji tego kraju – te praktycznie już nie istnieją – ale dla demokracji innych krajów. Po pierwsze dlatego, że rozwiązania te są oferowane w formie kompletnych systemów technicznych, software'owych i prawnych innym krajom, głównie rozwijającym się, jako element budowy strategicznych relacji z Chinami. Po drugie zaś dlatego, że cyfrowa kontrola zachowań społecznych okazuje się wspierać ekonomiczną efektywność i produktywność chińskiego modelu rozwoju, czyniąc go atrakcyjnym dla części obserwatorów jego konfrontacji z modelami demokratycznymi, a także zwiększając zwycięstwa Chin na różnych płaszczyznach konfrontacji z niektórymi z nich.

Świat megatrendów kreatywnej przestrzeni tworzy zatem nieznanie wcześniej wyzwania dla demokracji jako takiej. Implikują one konieczność stawienia przez nią czoła nie tylko jej wewnętrznym zagrożeniom, ale również nowym, niedemokratycznym, a jednocześnie kreatywnym modelom rządzenia. Dyskusja o tym, jak należy to zrobić, jest wciąż otwarta i zapewne taka długo jeszcze pozostanie. Niemniej panuje już zgoda, że odpowiedzi należy poszukiwać również w kreatywnym podejściu do problemu – w wymiarze zarówno państwowym czy międzynarodowym, jak i lokalnym oraz regionalnym. Wśród rozwiązań proponowanych dla skali makro znajdują się na przykład takie zmiany masowych systemów edukacji, które będą uczyć kreatywności w obrębie wiedzy humanistycznej i społecznej, a nie tylko technicznej, tak aby

zwiększyć zdolności społeczeństw do rozumienia i doceniania demokracji oraz ich motywację do jej obrony, do wykazywania postaw obywatelskich i do udziału w wielopoziomowym zarządzaniu publicznym. Trudno bowiem tego oczekiwać od osób, które nie znają w dostatecznym stopniu historii, ekonomii czy literatury, choćby tylko ze swojego kręgu cywilizacyjnego, nawet jeśli są wybitnymi programistami czy inżynierami odnawialnych źródeł energii. Z kolei w wymiarze lokalnym pojawiają się różne, kreatywne idee rezyliენტnego zarządzania rozwojem. Jedną z nich jest koncepcja „nowego lokalizmu” (*new localism*), polegająca na tworzeniu w dużych miastach społecznych ruchów przeciwwagi dla centralnej władzy, w tym z udziałem władz lokalnych. Część badaczy wiąże z nią duże nadzieje, dopatrując się w niej jednej z ważnych szans na obronę przed kryzysem demokracji (Mayer, 2018, s. 232).

## 6. Podsumowanie

Megatrendy to efekty kreatywnej działalności człowieka. Choć rzadko pojawiają się one jako w pełni intencjonalny, zaplanowany wynik jego działalności i nierzadko przynoszą nieoczekiwane, a nawet niechciane skutki, to stanowią immanentne składowe ewolucji ludzkości i wciąż pozostają w sferze jej istotnej kontroli. Warunkiem jest jednak prawidłowe ich rozpoznanie, zrozumienie ich istoty, prognozowanie przebiegu i konsekwencji oraz dostateczny konsensus woli, środków i interwencji w ich przebiegu. Interakcje megatrendów ze społeczeństwami wymagają również równoczesnych procesów o przeciwnym kierunku. Adaptacyjność, elastyczność itp., a przede wszystkim otwartość, gotowość i wola zmian własnych, a także swojego społecznego, ekonomicznego i przestrzennego otoczenia to równie ważne składniki tej ewolucji. W obu perspektywach kreatywność podejścia jawi się jako konieczny warunek rozwojowego sukcesu. W szczególności dotyczy to władz publicznych wszystkich szczebli. To one mają bowiem największe możliwości stymulowania i kształtowania tych wszystkich procesów. Dopóki legitymują się demokratycznym mandatem, dopóty możemy oczekiwać, że beneficjentami prowadzonego przez nie zarządzania rozwojem będzie możliwie duża część ludzkości.

## Bibliografia

- Bernhard, L. i Hanspeter, K. (2019). Populism in election times: A comparative analysis of 11 countries in Western Europe. *West European Politics*, (42).
- BP Statistic Review of World Energy. (2020). *Statistical Review of World Energy 2020: A pivotal moment | News and insights | Home*.
- Brubaker, R. (2017). Why populism? *Theory and Society*, (46).
- Bukowski, M. i Śniegocki, A. (2017). *Megatrendy. Od akceptacji do działań*. Warszawa: WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich. Pobrano 11 lutego 2023 z <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2017/09/WISE-Megatrendy.pdf>
- Coutu, P. (2019). *Global Megatrends and Aviation: The Path to Future-Wise Organizations*. Montréal (Québec): Asi Institute.

- Ernst&Young (EY). (2014). *Creating growth: Measuring cultural and creative markets in the EU*. Pobrano 15 lutego 2023 z [https://www.academia.edu/13352012/Creating\\_growth\\_Measuring\\_cultural\\_and\\_creative\\_markets\\_in\\_the\\_EU](https://www.academia.edu/13352012/Creating_growth_Measuring_cultural_and_creative_markets_in_the_EU)
- Ernst&Young (EY). (2015). *Megatrends 2015: Making Sense of a World in Motion*. Pobrano 20 listopada 2019 z [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-megatrends-report-2015/\\$FILE/ey-megatrendsreport-2015.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-megatrends-report-2015/$FILE/ey-megatrendsreport-2015.pdf)
- Falarz, M. (red.). (2021). *Climat change in Poland. Past, present, future*. Springer.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class, and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*. New York–London: Routledge.
- Gajewski, J., Paprocki, W. i Pieriegud J. (red.). (2015). *Megatrendy i ich wpływ na rozwój sektorów infrastrukturalnych*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa.
- Hajkowicz, S. (2015). *Global megatrends: Seven patterns of change shaping our future*. Australia: CSIRO Publishing.
- IPCC Report. (2022). *Global Warming of 1.5 °C*. Pobrano 31 marca 2023 z [pcc.ch](https://www.ipcc.ch)
- Jonda, B. (2016). Willkommenskultur: porażka czy jednak zdany egzamin? Zmieniające się znaczenie kultury przyjęcia w Niemczech. W: A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*. Poznań: WNPiD UAM.
- Kukliński, A. (2006). Ku kreatywnej Europie XXI wieku. Artykuł dyskusyjny. W: E. Okoń-Horodyńska i K. Piech (red.), *Unia Europejska w kontekście Strategii Lizbońskiej oraz gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce*. Warszawa: Wyd. Instytut Wiedzy i Innowacji.
- Kullberg, F. (2022). *Wojna z pięknem. Reportaż o oszpecaniu Szwecji*. Warszawa: Wyd. Dowody na Istnienie.
- Landry, Ch. (2000). *The creative city: A toolkit for urban innovators*. New York–London: Earthscan.
- Mapa Trendów. (2022). *Infuture Institute*. Pobrano 15 października 2022 z <https://infuture.institute/wp-content/maintenance.php>
- Mayer, M. (2018). Cities as sites of refuge and resistance. *European Urban and Regional Studies*, (25).
- Muszyński, J. (2001). *Megatrendy a polityka*. Wrocław: ATLA 2.
- Naisbitt, J. i Aburdene, P. (1990). *Megatrends 2000: Ten new directions for the 1990s*. New York: William & Morrow Company Inc.
- Naisbitt, J. (1982). *Megatrends. Ten new directions transforming our lives*. New York: Warner Books.
- NOAA Research. (2022). *Greenhouse gas pollution trapped 49% more heat in 2021 than in 1990*. NOAA finds – Welcome to NOAA Research.
- Northern Dimension Partnership on Culture (NDPC). (b.d.). Pobrano 12 lutego 2023 z <https://ndpculture.org/news/reimagining-the-future-what-is-the-role-of-creative-industries-in-it/>
- Prandecki, K. (2012). Rola megatrendów w przewidywaniu przyszłości. *Przyszłość Świat-Europa-Polska*, (2), 76-77.
- Stacewicz, J. (1996). *Megatrendy a strategia i polityka rozwoju*. Warszawa: Elipsas.
- Strittmatter, K. (2020). *Chiny 5.0. Jak powstaje cyfrowa dyktatura*. Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.
- THINK CREATIVE (TC). (2016). Pobrano 12 lutego 2023 z <https://canon.a.bigcontent.io/v1/static/think-creative-pl-636899602915048771MM>
- Törnqvist, G. (1983). Creativity and the renewal of region life. W: A. Buttimer (red.), *Creativity and context*. Lund Studies in Geography, Series B, (50), 91-112.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. London: Profile Books.

## Megatrends in Creative Space

**Abstract:** Megatrends are a consequence and at the same time the main determinant of changes taking place on a different scale and in various areas of socio-economic life. Megatrends such as deglobalisation, artificial intelligence development, expanding urbanization, demographical changes, migrations, climate changes, unpredictable global crises etc., significantly affect the lives of individuals, countries, and societies. As a consequence, a new approach to public governance is required, more adapted to new requirements and threats. The purpose of the chapter is to present the essence of megatrends and to indicate the main directions of changes taking place in selected areas. The presented conclusions were formulated mainly based on the descriptive method, historical method, and comparative analysis.

**Keywords:** megatrends, creative space, new governance models.

# Wybrane megatrendy wpływające na przestrzeń Wrocławia w latach 2012-2021

---

Alicja Zakrzewska-Półtorak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: alicja.zakrzewska-poltorak@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0002-5752-0002

Agata Pluta

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: agata.pluta@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0001-6814-9010

Anna Szulc

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: anna.szulc@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0003-3485-9203

*Cytuj jako:* Zakrzewska-Półtorak, A., Pluta, A. i Szulc, A. (2023). Wybrane megatrendy wpływające na przestrzeń Wrocławia w latach 2012-2021. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 93-106). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Przedmiotem badania są wybrane megatrendy demograficzne analizowane z punktu widzenia rozwoju przestrzeni miejskiej Wrocławia. Okres badawczy obejmuje lata 2012-2021. Celem opracowania jest ogólna charakterystyka przebiegu i oddziaływania wybranych megatrendów w warunkach lokalnych na przykładzie Wrocławia. Wykorzystane metody to: opisowa, graficzna, proste metody statystyczne, analiza porównawcza oraz studium przypadku. Główne wnioski to: we Wrocławiu w badanym okresie zaobserwowano trendy srebrnego tsunami oraz migracji na obszary niezurbanizowane oraz powiązanej z nią suburbanizacji; nie wystąpiło natomiast zjawisko depopulacji. Megatrendy są nieuchronne, ale możliwe jest dostosowanie się do nich w wymiarze lokalnym, np. poprzez politykę miejską, w tym przestrzenną. Kluczowe jest obserwowanie i bieżące reagowanie na zmiany pojawiające się w przestrzeni miasta oraz analiza zmian zachodzących w wymiarze międzynarodowym, które mogą wpłynąć na lokalną gospodarkę w kolejnych latach.

**Słowa kluczowe:** srebrne tsunami, migracje, suburbanizacja, rozwój przestrzenny, nieruchomości mieszkaniowe.

## 1. Wstęp

Celem opracowania jest ogólna charakterystyka przebiegu i oddziaływania wybranych megatrendów w warunkach lokalnych. Jako studium przypadku wykorzystano Wrocław, który jest przykładem dużego miasta, wymagającego ciągłej uwagi badawczej w związku z dynamicznym rozwojem przestrzennym i szybkim zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej. Okres badawczy to lata 2012-2021, za który zebrano kompleksowe i porównywalne dane. Analizie poddano następujące megatrendy: depopulację, srebrne tsunami oraz migracje. Dotyczyły one sfery społecznej i zostały wybrane ze względu na znaczenie dla zagospodarowania przestrzeni i kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej Wrocławia obecnie (I połowa 2023 r.) oraz w kolejnych latach, a nawet dziesięcioleciach.

W badaniu zastosowano metodę opisową, graficzną, proste metody statystyczne, analizę porównawczą oraz studium przypadku. Wykorzystano dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (prezentujące stan na dzień 31 grudnia w badanych latach), zbiory danych z Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia oraz źródła wtórne.

## 2. Zdefiniowanie megatrendów

Pojęcie megatrendu i megatrendów występuje w literaturze przedmiotu od wczesnych lat 80. XX wieku. Po raz pierwszy użył ich w swej publikacji J. Naisbitt (1982), który zdefiniował megatrend jako głębokie, powolne i trwałe zmiany, które zachodzą przez co najmniej kilka cykli ekonomicznych i wywierają wpływ na różne dziedziny życia, gospodarki itp. Są to zjawiska, które można określić jako uniwersalne, podstawowe tendencje rozwojowe, nadające kształt nadchodzącej przyszłości (Stacewicz, 1996). W nieco innym ujęciu megatrendy są przedstawiane jako globalne siły, które są ze sobą połączone i wzajemnie na siebie wpływają oraz oddziałują na wszystkich ludzi, bez względu na miejsce zamieszkania. Za ich pośrednictwem zachodzą zmiany w społeczeństwie, kulturze i gospodarce (Bajor i Kłosowski, 2015).

Cechą charakterystyczną tych zmian jest globalne rozprzestrzenianie się i ponadnarodowe oddziaływanie. Megatrendy najczęściej są klasyfikowane w ramach następujących podstawowych grup: społeczne (w tym m.in. demograficzne, kulturowe), gospodarcze, polityczne, środowiskowe i technologiczne. Główną cechą charakterystyczną współczesnych megatrendów jest dynamizm procesów gospodarczych, który przyczynia się do zwiększonej niepewności i powstawania nowych zjawisk. Nieznane dotąd zjawiska są obecne w różnych dziedzinach życia człowieka i mają wpływ na reorientację norm, postaw i stereotypów (Korenik, 2013). Duża zmienność współczesnych megatrendów w konsekwencji prowadzi do trudności w zakresie ich trafnego przewidywania, jednak ich określanie jest istotne m.in. ze względu na identyfikowanie przyszłych potrzeb społecznych. Tym samym ich wyznaczenie jest przydatnym narzędziem służącym formułowaniu kierunków rozwoju (Prandecki, 2012).

Infuture Institute od kilku lat opracowuje narzędzie, które jest określane mianem mapy megatrendów. Jest to corocznie wydawane kompleksowe opracowanie przygotowane w oparciu o sytuację społeczno-gospodarczą roku poprzedzającego dany rok, obejmujące ok. 50 trendów. Megatrendy obowiązujące w 2021 r. zostały podzielone na 7 kategorii przewodnich (Infuture Institute, b.d.):

- zmiany demograficzne,
- utrata spójności społecznej,
- kryzysy zdrowotne,
- deglobalizacja,
- świat lustrzany,
- biologia technocentryczna,
- transformacja klimatyczna.

Najważniejsze trendy są również uszeregowane pod względem horyzontu czasowego: *new normal*, *reactive zone*, *innovation zone*, *foresight zone*. Pierwsza kategoria odnosi się do aktualnie obowiązujących trendów, druga ukazuje procesy, które w krótkoterminowej perspektywie staną się dominujące (do 5 lat), kolejna grupa to średnioterminowa perspektywa (5-20 lat), ostatnia zaś ma za zadanie ukazać istotne zagadnienia w perspektywie długoterminowej (powyżej 20 lat) (Infuture Institute, b.d.).

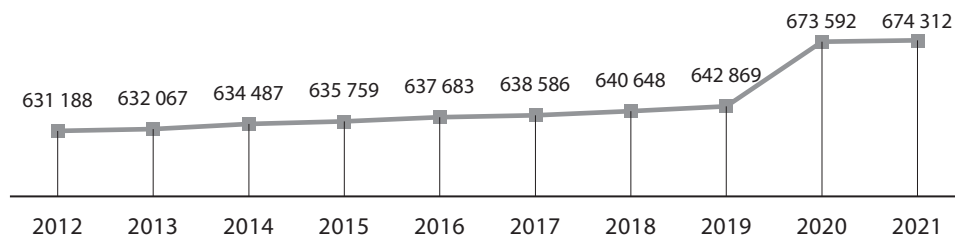
### 3. Wybrane megatrendy demograficzne we Wrocławiu

W Polsce współcześnie można zaobserwować trzy równoległe zachodzące procesy osadniczo-demograficzne, takie jak: (1) depopulacja znacznej powierzchni kraju (co najmniej 70%); (2) koncentracja ludności w najbardziej atrakcyjnych aglomeracjach (tj. warszawskiej, krakowskiej, poznańskiej, trójmiejskiej, wrocławskiej); (3) suburbanizacja (Śleszyński i Kukołowicz, 2021). Procesy te obejmują nie tylko zmiany liczby ludności, ale również zmiany struktury wiekowej (starzenie się społeczeństwa). W ramach megatrendów demograficznych we Wrocławiu, pokrywających się ze zjawiskami zachodzącymi na terytorium całego kraju, przeanalizowano: depopulację, srebrne tsunami oraz migracje.

Zjawisko depopulacji, rozumianej jako ubytek ludności, we Wrocławiu nie występowało (rys. 1). W latach 2012-2019 liczba ludności stopniowo wzrastała – średnio rokrocznie o 1669 osób (tj. o 0,3%). Gwałtowny przyrost zaobserwowano między rokiem 2019 a rokiem 2020, wówczas liczba mieszkańców zwiększyła się o 30 723 osób (4,8%). Należy podkreślić, że tak gwałtowna zmiana nie jest w istocie spowodowana realnym przyrostem liczby mieszkańców, lecz przede wszystkim aktualizacją (urealnieniem) danych na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021<sup>1</sup>. W wyniku tej zmiany Wrocław stał się trzecim miastem pod względem liczby ludności w Polsce.

---

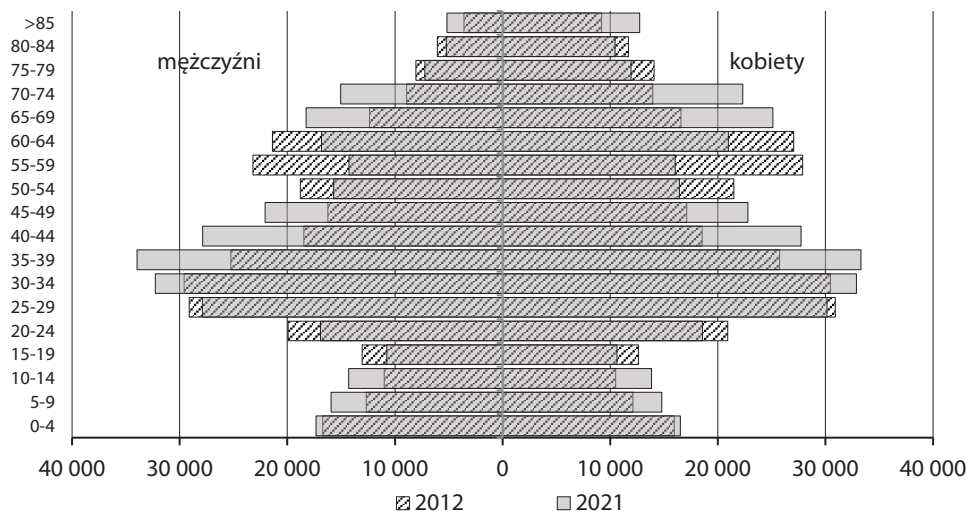
<sup>1</sup> Prezentowane dane statystyczne w latach 2020 i 2021 obejmują wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021. W kolejnych latach liczba mieszkańców powinna wyraźnie wzrosnąć po uwzględnieniu fali migracji ludności po inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 roku.



**Rys. 1.** Zmiana liczby ludności Wrocławia w latach 2012-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

We Wrocławiu, podobnie jak w całym kraju, można zaobserwować trend srebrnego tsunami, odnoszącego się do zjawiska starzejącego się społeczeństwa (rys. 2). W 2021 r. zanotowano ujemny przyrost naturalny wynoszący  $-1358$  (w 2012 roku  $-361$ ). W stosunku do 2012 roku było o 1021 więcej urodzeń żywych, ale równocześnie o 2018 więcej zgonów. W 2021 r. 22,9% ogółu ludności stanowiły osoby w wieku poprodukcyjnym (w 2012 r. – 20,8%). W ciągu analizowanej dekady liczba mężczyzn od 65. roku życia oraz kobiet od 60. roku życia i starszych zwiększyła się łącznie o 22 863. Analizując pełną strukturę wiekową, zaprezentowaną na rys. 2, można zauważyć, że w badanym okresie największy przyrost liczby mieszkańców nastąpił w kategorii wiekowej 40-44 lata (18 582 os.), a największy spadek w grupie 55-59 lata ( $-20 746$  os.).

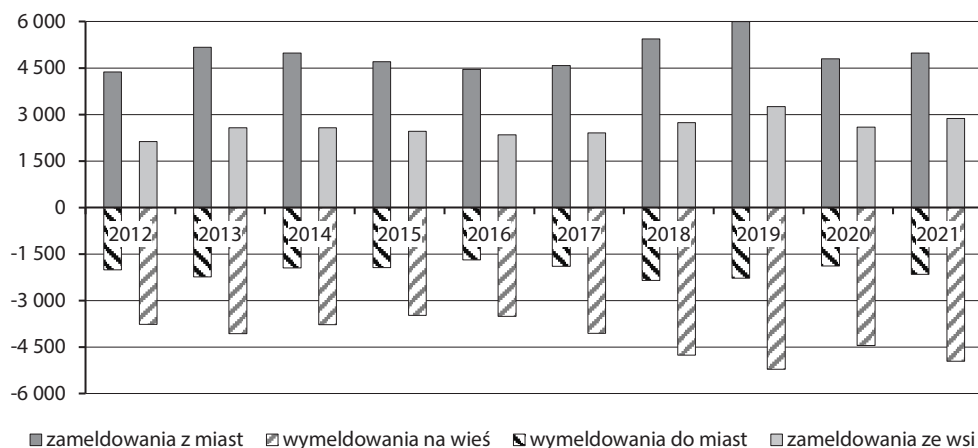


**Rys. 2.** Struktura wieku i płci mieszkańców Wrocławia w latach 2012-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Kolejnym analizowanym trendem są migracje, rozpatrywane w kategoriach migracji wewnętrznych (zmiany miejsca zamieszkania w obrębie kraju) oraz zewnętrznych (wyjazdy za granicę i przyjazdy do kraju w celu osiedlenia się). W analizowanej dekadzie do Wrocławia z innej gminy przybywało na pobyt stały rocznie średnio 3769 osób, a wybywało 3123 (rys. 3). W 2021 roku zarejestrowano w ruchu wewnętrznym 7854 zameldowania (w 2012 r. – 6493) oraz 7115 wymeldowań (w 2012 r. – 5782). Największy ruch migracyjny zanotowano w 2019 roku. Każdego roku liczba wymeldowań na wieś przekraczała liczbę zameldowań ze wsi (największe –2086 w 2021 roku, na co wpływ mogła mieć pandemia COVID-19).



**Rys. 3.** Migracje wewnętrzne w latach 2012-2021 według kierunków

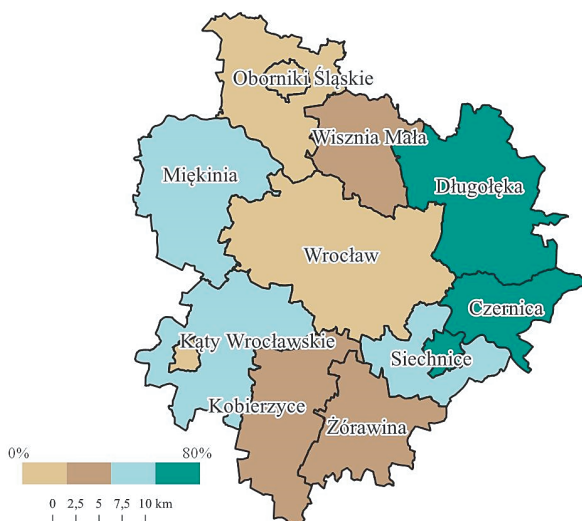
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

W przypadku migracji zagranicznych w 2021 r. zanotowano 407 zameldowań (w 2012 r. – 655) oraz 186 wymeldowań (w 2012 r. – 500). Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych wynosiło zatem 960 osób w 2021 r. oraz 866 osób w 2012 r.

#### 4. Badane megatrendy a rozwój przestrzenny Wrocławia

Analizując megatrend migracji we Wrocławiu można zaobserwować zjawisko suburbanizacji, polegające na przemieszczaniu się ludności i podmiotów gospodarczych z centrum miasta do jego stref podmiejskich. Innym, powiązaniem z nim zjawiskiem, jest wyludnianie się centrum miasta na rzecz osiedli peryferyjnych, jednakże pozostających w granicach miasta (w szczególności znajdujących się na południu i północy Wrocławia). Największym przyrostem ludności w latach 2012-2021 na tle całego województwa dolnośląskiego charakteryzowały się przede wszystkim gminy położone w bezpośrednim sąsiedztwie Wrocławia (rys. 4). Wśród nich można wyróżnić: gminę wiejską Czernica (wzrost o 75,8% mieszkańców), gminę miejsko-wiejską

Siechnice (część miejska – o 78,9%, część wiejska – o 56,8%) oraz gminę wiejską Długołęka (o 63,9%), które charakteryzowały się również wyraźnym przyrostem liczby mieszkańców.



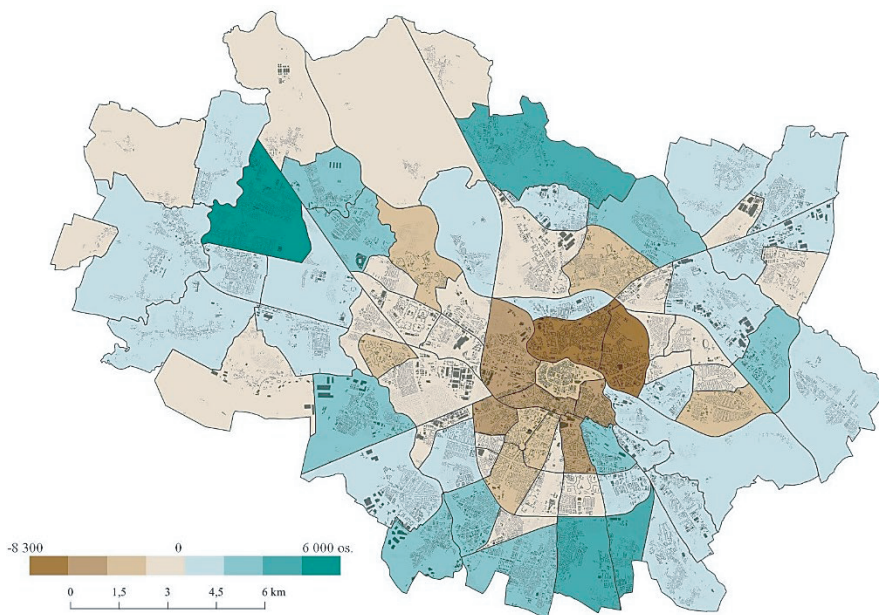
**Rys. 4.** Zmiana liczby ludności we Wrocławiu i gminach sąsiednich w latach 2012-2021 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Przemieszczanie się ludności Wrocławia można zaobserwować również w obrębie granic administracyjnych miasta. Największy przyrost liczby mieszkańców w latach 2012-2021 został zanotowany w rejonach urbanistycznych: Stabłowice (6014 os.), Widawa-Lipa Piotrowska-Polanowice (3612 os.), Jagodno (3456 os.), Wojszyce (3447 os.)<sup>2</sup>, który to na mapie na rys. 5 został zaznaczony dwoma ostatnimi kolorami po prawej stronie skali. Natomiast największy spadek liczby mieszkańców w latach 2012-2021 został zanotowany w rejonach urbanistycznych: rejon placu Świętego Macieja (-8250 os.), rejon placu Grunwaldzkiego (-5222 os.), Huby (-3888 os.), Szczepin (-3869 os.), rejon ulicy Traugutta (-3623 os.), Gajowice (-3490 os.), Przedmieście Świdnickie (-3228 os.)<sup>3</sup>, który na mapie na rys. 5 został zaznaczony dwoma początkowymi kolorami po lewej stronie skali. Dane te przedstawiono na tle zagęszczenia zabudowy w poszczególnych częściach miasta.

<sup>2</sup> W nawiasie podano nazwy dawnych dzielnic Wrocławia, do których należały wymienione w pracy rejon urbanistyczne: Stabłowice (Fabryczna); Widawa-Lipa Piotrowska-Polanowice (Psie Pole); Jagodno, Wojszyce (Krzyki).

<sup>3</sup> W nawiasie podano nazwy dawnych dzielnic Wrocławia, do których należały wymienione w pracy rejon urbanistyczne: rejon placu Świętego Macieja, rejon placu Grunwaldzkiego (Śródmieście); Huby, rejon ulicy Traugutta (Krzyki); Szczepin, Przedmieście Świdnickie (Stare Miasto); Gajowice (Fabryczna).



**Rys. 5.** Zmiana liczby mieszkańców Wrocławia w latach 2012-2021 w podziale na rejony urbanistyczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia (b.d.).

Pomimo opisanej suburbanizacji, Wrocław jest głównym rynkiem nieruchomości mieszkaniowych w województwie dolnośląskim, zwłaszcza gdy analizuje się rynek pierwotny. W tabeli 1 przedstawiono udział miasta w ogólnej liczbie powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych sprzedawanych w ramach transakcji rynkowych w województwie dolnośląskim w latach 2012-2021, w podziale na rynek pierwotny i wtórny.

**Tabela 1.** Udział powierzchni użytkowej mieszkań we Wrocławiu, jako odsetek w województwie dolnośląskim, będących przedmiotem transakcji rynkowych w latach 2012-2021

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ogółem	48,98	57,64	51,91	55,01	55,84	51,88	50,33	46,82	32,14	47,99
Rynek pierwotny	63,80	72,71	66,21	73,51	75,53	75,99	69,06	67,10	48,49	70,70
Rynek wtórny	40,13	46,23	41,08	44,12	42,63	37,80	38,28	35,84	24,27	30,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Około połowa powierzchni użytkowej mieszkań nabywanych w województwie w latach 2012-2021 znajdowała się we Wrocławiu, średnio w tych latach było to ponad 49% ogółem; ponad 68% na rynku pierwotnym i ponad 38% na rynku wtórnym.

Uwzględniając wielkość mieszkania, należy stwierdzić, że najwyższy udział Wrocławia na rynku pierwotnym dotyczył mieszkań najmniejszych (do 40 m<sup>2</sup>), ale niewiele niższy był także w zakresie mieszkań większych, zwłaszcza do 80 m<sup>2</sup> (tab. 2). Na rynku wtórnym udział miasta w skali regionu wyniósł ok. 1/3 dla mieszkań o powierzchni powyżej 40 m<sup>2</sup>, jednak nie większej niż 60 m<sup>2</sup>, niewiele niższy był dla mieszkań najmniejszych (do 40 m<sup>2</sup>), dla mieszkań największych (powyżej 80 m<sup>2</sup> – w tej kategorii znaczący był udział domów jednorodzinnych) był zdecydowanie niższy i w roku 2021 wyniósł nieco ponad 22%. Następnie porównano strukturę przestrzenną nowych mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2012 i 2021 według dawnych dzielnic miasta (tab. 3). W badanym okresie zmniejszyła się średnia powierzchnia użytkowa mieszkania we wszystkich jednostkach, przy czym najbardziej na Starym Mieście i w Śródmieściu – były to obszary miasta najdroższe oraz mające najmniej wolnych terenów. Liczba mieszkań w największym stopniu, ponad dwukrotnie, wzrosła w dzielnicy położonej peryferyjnie na północy miasta – Psie Pole, oraz prawie dwukrotnie – na Starym Mieście, jednakże analiza wartości absolutnych wskazuje, że w 2021 r. najwięcej mieszkań oddano do użytkowania w dzielnicach Krzyki (po-

**Tabela 2.** Udział powierzchni użytkowej oraz średnia cena 1 m<sup>2</sup> mieszkania według wielkości mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym będących przedmiotem transakcji rynkowych we Wrocławiu w 2021 r. (województwo dolnośląskie = 100)

Wyszczególnienie	Powierzchnia użytkowa (w %, województwo = 100)				Cena 1 m <sup>2</sup> powierzchni użytkowej (województwo = 100)			
	do 40	40,1-60	60,1-80	od 80,1	do 40	40,1-60	60,1-80	od 80,1
Metraż mieszkania (w m <sup>2</sup> )	do 40	40,1-60	60,1-80	od 80,1	do 40	40,1-60	60,1-80	od 80,1
Rynek pierwotny	76,51	72,91	72,05	62,48	110,01	109,93	110,14	113,57
Rynek wtórny	31,11	33,71	29,79	22,20	170,76	153,12	154,38	175,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

**Tabela 3.** Lokale mieszkalne oddane do użytkowania – porównanie lat 2012 i 2021

Część Wrocławia (dawna dzielnica)	Liczba mieszkań		Powierzchnia użytkowa (m <sup>2</sup> )		Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania (m <sup>2</sup> )	
	2012	2021	2012	2021	2012	2021
Fabryczna	2 025	3 494	140 149	221 265	69,21	63,33
Krzyki	2 927	4 244	183 122	249 674	62,56	58,83
Psie Pole	1 041	2 209	69 156	134 901	66,43	61,07
Stare Miasto	229	450	14 413	17 476	62,94	38,84
Śródmieście	454	615	29 875	28 979	65,80	47,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

nad 4,2 tys.) i Fabryczna (prawie 3,5 tys.), w 2012 roku także te dzielnice były na czele pod względem oddanych do użytkowania mieszkań. Również pod względem powierzchni użytkowej prowadziły w obydwu analizowanych latach Krzyki i Fabryczna, natomiast największy procentowy wzrost miał miejsce na Psim Polu.

## 5. Wybrane działania w ramach polityki miejskiej

Postępujący proces starzenia się społeczeństwa, w szczególności dotyczący krajów rozwijających się, ukazuje coraz więcej problemów skutkujących zachwianiem równowagi społecznej. Zwiększający się odsetek osób starszych generuje wyzwania mające na celu zaspokojenie potrzeb tej złożonej i różnorodnej grupy mieszkańców (Magdziak, 2017). Polska pod koniec lat 80. XX wieku przekroczyła próg starości demograficznej, który określono na poziomie 7% (Trafiałek, 1998). Zagadnienia związane z megatrendem srebrne tsunami są już zakorzenione w świadomości naukowców oraz społeczeństwa, dlatego warto zbadać, w jaki sposób funkcjonują, jakie działania podejmują jednostki terytorialne, aby implementować rozwiązania dostosowane dla osób starszych.

Zgodnie z Europejską Kartą Ochrony Praw Człowieka w Mieście do obowiązków osób sprawujących władzę w miastach należy zagwarantowanie jakości życia wszystkich mieszkańców (Szołtysek, 2013). Wśród potrzeb osób starszych dominują prospołeczne. Należy do nich poczucie bezpieczeństwa, przynależności do grupy, przyjaźni, miłości, wsparcia i opieki, przy jednoczesnym zachowaniu niezależności. Istotne jest również poczucie szacunku i bycia potrzebnym (Garrett, 1990).

Struktura społeczno-demograficzna ludności Wrocławia w latach 2012-2021 ulegała ciągłym przemianom. Widoczny był sukcesywnie postępujący proces starzenia się społeczeństwa, przyrost liczby mieszkańców, jak również zjawisko suburbanizacji. Z drugiej strony, obserwowano szereg trudności, takich jak: słaba dostępność do usług publicznych, np. edukacyjnych, zdrowotnych, komunikacyjnych, w szczególności na peryferiach miasta. Wymagają one podjęcia odpowiednich zmian nie tylko z zakresu polityki społecznej (np. systemu opieki zdrowotnej), ale również przekształceń przestrzennych. W tym celu konieczne jest podejmowanie działań mających na celu zwalczanie chaosu przestrzennego oraz dostosowanie otoczenia do osób starszych (w tym infrastruktury społecznej i technicznej), dążąc do zwalczania ich marginalizacji społecznej.

Wrocław aktywnie włącza się w inicjatywy skierowane do osób starszych. Jednym z tego przejawów jest członkostwo Wrocławia w Globalnej Sieci Miast i Gmin Przyjaznych Starzeniu stworzonej przez WHO (*Wrocław w sieci...*, b.d.). Celem organizacji jest zwiększenie dostępności oraz integracyjnego charakteru jednostek. Wytyczne, które muszą spełniać ośrodki należące do organizacji, to uwzględnianie różnorodnej specyfiki potrzeb seniorów, eliminowanie i przeciwdziałanie wykluczeniu tej grupy społecz-

nej oraz reagowanie na pojawiające się nowe potrzeby osób starszych (Lechowska, 2018). Zakres działalności miast i gmin członkowskich koncentruje się na 8 kluczowych obszarach: przestrzeń publiczna, transport, mieszkalnictwo, partycypacja społeczna, aktywność obywatelska, komunikowanie się i dostęp do informacji, wsparcie środowiskowe i usługi zdrowotne (*Global age-friendly cities: A guide*, 2007).

W 2022 r. Wrocław w trosce o potrzeby osób starszych powołał Rzecznika Seniora i Opiekuna, którego zadaniem jest reprezentowanie osób starszych, badanie i interweniowanie w sytuacjach naruszenia prawa czy wystąpienia nieprawidłowości. W ramach działalności tego organu wyodrębniono Wrocławski Fundusz Senioralny, co stanowi dobry prognostyk podnoszenia jakości życia osób po 60. roku życia w przestrzeni Wrocławia (*Dla seniorów...*, 2022).

Omawiając inicjatywy, warto przybliżyć program „Wrocław w oczach seniora” koordynowany przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu. Był to jednorazowy program, ale podkreślił on rolę poczucia bycia częścią wspólnoty lokalnej, aktywizacji i integracji środowiska osób starszych, istotę i potrzebę samorealizacji bez względu na wiek. Ze względu na pozytywne wartości wynikające z uczestnictwa w programie warto byłoby nadać mu charakter cykliczny (*Wrocław w oczach seniora*, 2022).

Kolejnym megatrendem będącym wyzwaniem dla Wrocławia jest migracja, a w konsekwencji zjawisko suburbanizacji (migracji użytkowników miasta z centrum na przedmieścia, często na obszary wiejskie, poza granice administracyjne ośrodka miejskiego). Uzasadnieniem tego procesu jest obniżenie jakości warunków funkcjonowania w strefach centralnych miasta, wzrost kosztów tego funkcjonowania oraz ograniczenie i brak perspektyw rozwoju przestrzennego. Jest to efekt decyzji lokalizacyjnych (Heffner, 2016). Negatywnymi skutkami suburbanizacji dla ośrodków wielkomiejskich jest zmniejszenie liczby młodych osób będących w wieku produkcyjnym oraz ich potomstwa w wieku przedprodukcyjnym, które stanowią potencjał społeczny. Dodatkowo osoby opuszczające miasto charakteryzują się często stabilną sytuacją zawodową i są dobrze sytuowane finansowo, więc w strukturze miasta następuje zwiększenie odsetka osób o mniejszych dochodach. W rezultacie rdzenne miasta odnotowują niższe dochody oraz wzrastają wydatki na zaspokojenie potrzeb osób w wieku poprodukcyjnym. Ukazuje to, dlaczego ograniczenie i przeciwdziałanie temu zjawisku jest tak ważne dla ośrodków miejskich (Szukalski, 2015).

Wrocław podejmuje działania, które mają zapobiec suburbanizacji, poprawiając jakość szeroko pojętych warunków życia w mieście. Jednym z przykładów jest pilotażowy projekt „Osiedla kompletne”. Wdrożenie projektu ma na celu wykreowanie modelu osiedla, które jest przyjazne dla mieszkańców i zaspokaja ich wszystkie podstawowe potrzeby, w tym dostęp do zieleni. Projekt składa się z 3 etapów:

- rozpoznanie potrzeb mieszkańców,
- prace projektowe,
- ocena wyników przez mieszkańców oraz wprowadzenie modyfikacji.

Ostateczne wytyczne mają być wskazówkami dla programowania rozwoju Wrocławia. Ponadto są źródłem interakcji mieszkańców, dają możliwość pobudzenia ich aktywności i są narzędziem do współtworzenia samodzielnej i silnej społeczności lokalnej. W ramach funkcjonowania projektu wyróżniono 6 przenikających się elementów miasta kompletnego: życie społeczne, ruch, wypoczynek i zdrowie, odporność osiedla na zmiany klimatu, zrównoważone budownictwo, budownictwo, dostępność i tożsamość miejsca (*Mapy kompletne, b.d.*).

Kolejnym przykładem aktywności władz miejskich Wrocławia na rzecz tworzenia przyjaznej przestrzeni życia dla mieszkańców jest Program Rewitalizacji Wrocławia. W drodze uchwały Gmina Wrocław zidentyfikowała obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji na osiedlach: Brochów, Kleczków, Księżę, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie, Przedmieście Świdnickie. Program obejmuje: diagnozę obszarów problemowych, określenie głównych pól interwencji wraz z wyznaczeniem celów operacyjnych, kompleksowe działania rewitalizacyjne, włączenie społeczności lokalnej do uczestnictwa w procesie zmian, optymalizację rozwiązań w celu zwiększenia ich trwałości oraz zastosowanie różnorodnych źródeł finansowania.

(a)



(b)



**Rys. 6.** Kamienice wyremontowane w ramach programu rewitalizacji Wrocławia: przy ul. Łukasieńskiego (a) oraz ul. Mierniczej (b)

Źródło: (Przedsiębiorczy Wrocław, b.d.).

Wrocław zwiększa swój potencjał również za pomocą współtworzenia miasta wraz z mieszkańcami. Narzędziem świadczącym o tym jest budżet partycypacyjny, w którego skład wchodzi 3 projekty: Wrocławski Budżet Obywatelski (WBO), Fundusz Osiedlowy oraz Mikrogranty. WBO to program towarzyszący mieszkańcom Wrocławia

od 10 lat. W ramach jego funkcjonowania zrealizowano ponad 400 inwestycji. Pierwszym etapem tej inicjatywy jest zbieranie od mieszkańców propozycji lokalnych inwestycji. Następnie dokonywana jest weryfikacja formalna i merytoryczna. Projekty, które spełniają przyjęte kryteria, podlegają głosowaniu i na podstawie wyników końcowych realizowane są inwestycje. W efekcie sukcesu i pozytywnego przyjęcia przez mieszkańców WBO władze miejskie uruchomiły kolejny projekt – Fundusz Osiedlowy. W odróżnieniu od WBO formalnie zgłaszającymi pomysłodawcami projektów są rady osiedli, które wcześniej dokonują konsultacji z mieszkańcami. Dodatkowo każde z osiedli ma zagwarantowaną kwotę finansowania wyliczoną na podstawie poniższego wzoru (*Budżet partycypacyjny*, b.d.).

$$F_n = \left[ \left( 0,9 \times \frac{M_n}{M} + 0,1 \times \frac{P_n}{P} \right) \times 0,6F \right] + \frac{0,4F}{48},$$

gdzie:  $F$  – kwota Funduszu Osiedlowego,  $F_n$  – kwota na osiedle,  $M_n$  – liczba mieszkań na osiedlu,  $M$  – liczba mieszkań – całe miasto,  $P_n$  – powierzchnia osiedla,  $P$  – powierzchnia miasta.

Trzeci program – Mikrogranty – ma charakter ogólnomiejski. Zakłada on wsparcie oddolnych inicjatyw lokalnych. Fundusze przekazywane są na różnorodne formy aktywizacji, działalność społeczną, edukacyjną, rekreacyjną, kulturalną. Przesłanie płynące z funkcjonowania Mikrograntów to: lokalne wydarzenia organizowane przez mieszkańców i dla mieszkańców (*Budżet partycypacyjny*, b.d.).

## 6. Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że megatrendy oddziałują na przestrzeń poszczególnych miast oraz obszarów wiejskich i jest to w znacznym stopniu niezależne od działań podejmowanych w skali lokalnej, regionalnej czy nawet krajowej. Jednakże pewne dostosowania na poziomie polityki miejskiej, w tym polityki rozwoju przestrzennego, mogą i powinny mieć miejsce. Przykładem mogą być działania zmierzające do zapobiegania i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (w tym cyfrowemu) seniorów czy do poprawy jakości życia w mieście i tym samym zachęcania do osiedlania się różnych grup społecznych na obszarach zurbanizowanych. Ponadto warto podkreślić, że obserwacja megatrendów w przestrzennym wymiarze międzynarodowym pozwala na przewidywanie zmian, które nastąpią z dużym prawdopodobieństwem w kolejnych latach i dziesięcioleciach w lokalnym otoczeniu miejskim, co daje możliwość przygotowania się na te zmiany.



## Bibliografia

- Bajor, E. i Kłosowski, G. (2015). Metody identyfikacji i ocena wpływu megatrendów na biznes lokalny i globalny. *Przegląd Organizacji*, 12(911).
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. (GUS). Pobrano z <https://bdl.stat.gov.pl>
- Budżet partycypacyjny*. (b.d.). Pobrano 26 marca 2023 <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/budzet-partycypacyjny>
- Dla seniorów*. (2022). Pobrano 24 marca 2023 <https://www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/dla-seniorow>
- Garrett, G. (1990). *Potrzeby osób starszych*. Warszawa: PZWL.
- Global age-friendly cities: A guide*. (2007). WHO.
- Heffner, K. (2016). Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce. W: T. Marszał (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Infuture Institut. (b.d.). *Mapa trendów*. Pobrano 26 marca 2023 z <https://infuture.institute/mapa-trendow/>
- Korenik, S. (2013). Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (284).
- Lechowska, M. (2018). Miasto przyjazne starzeniu w kontekście dostępności przestrzennej na przykładzie Łodzi. *Studia KPZK*, (272).
- Lokalny program rewitalizacji Wrocławia. (b.d.). Pobrano 26 marca 2023 z <https://bip.um.wroc.pl/artukul/305/5089/lokalny-program-rewitalizacji-wroclawia>, dostęp 26.03.2023
- Magdziak, M. (2017). Miasto dostępne dla osób starszych. *Studia KPZK*, (176).
- Mapy kompletne*. (b.d.). Pobrano 26 marca 2023 z <https://geoportal.wroclaw.pl/mapy/kompletne/>, dostęp 26.03.2023 r.
- Naisbitt, J. (1982). *Megatrends: Ten new directions transforming our lives*. Warner Books: Nowy Jork.
- Prandacki, K. (2012). Rola megatrendów w przewidywaniu przyszłości. *Przyszłość. Świat-Europa-Polska*, (2).
- Przedsiębiorczy Wrocław*. (b.d.). Pobrano 26 marca 2023 <https://www.wroclaw.pl/przedsiębiorczy-wroclaw/najpiekniejsze-kamienice-wyremontowane-w-2022-2023-roku-we-wroclawiu-zdjecia>
- Stacewicz, J. (1996). *Megatrendy a strategia i polityka rozwoju*. Warszawa: DW Elipsa.
- System Informacji Przestrzennej Wrocławia. (b.d.). Pobrano z <https://geoportal.wroclaw.pl/>
- Szołtysek, J. (2013). Miasta przyjazne seniorom. *Studia Miejskie*, (10), cyt. za *Global age-friendly cities: A guide*. (2007). WHO.
- Szukalski, P. (2015). *Suburbanizacja obszarów wielkomiejskich w Polsce. Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny*, (4).
- Śleszyński, P. i Kukołowicz, P. (2021). *Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Trafiałek, E. (1998). *Życie na emeryturze w warunkach polskich przemian systemowych. Studium teoretyczno-diagnostyczne*. Kielce: Wydawnictwo Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.
- Wrocław w sieci Miast Przyjaznych Starzeniu się Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)*. (b.d.). Pobrano 23 marca 2023 z <http://www.seniorzy.wroclaw.pl/wroclaw-w-who>
- Wrocław w oczach seniora*. (2022). Pobrano 24 marca 2023 z <https://mops.wroclaw.pl/projekty-i-programy/wroclaw-w-oczach-seniora-2022-r>

## Selected Megatrends Affecting the Space of Wrocław in 2012-2021

**Abstract:** The subject of the study is selected demographic megatrends analyzed from the point of view of the development of Wrocław urban space. The research period covers the years 2012-2021. The study aims to provide a general description of the course and impact of selected megatrends in local conditions on the example of Wrocław. The methods used are: descriptive, graphical, simple statistical methods, comparative analysis, and case study. The main conclusions are: trends of the silver tsunami and migration to non-urbanized areas (and related suburbanization) were observed in Wrocław in the research period; however, there was no depopulation phenomenon. Megatrends are inevitable, but it is possible to adapt to them locally, e.g. through urban and spatial policies. It is crucial to observe and react to changes occurring in the city space on an ongoing basis and to analyze the changes taking place in the international dimension, which may affect the local economy in the coming years.

**Keywords:** silver tsunami, migration, suburbanization, spatial development, housing real estate.

# Chronourbanistyka a projektowanie nowoczesnych osiedli – studium przypadku Wrocławia

---

Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: dorota.rynio@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0003-4027-2476

Hanna Adamiczka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: hanna.adamiczka@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0001-9906-962X

Jakub Sokołowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: jakub.sokolowski@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0003-3068-3765

*Cytuj jako:* Rynio, D., Adamiczka, H. i Sokołowski, J. (2023). Chronourbanistyka a projektowanie nowoczesnych osiedli – studium przypadku Wrocławia. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenkowi* (s. 107-120). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Miasta krótkich odległości stanowią odpowiedź na wyzwania współczesnej gospodarki. Budowa miast 15-minutowych może być realizowana w zróżnicowany sposób, w zależności od etapu, na jakim w danym momencie jest ośrodek miejski. Może ona także dotyczyć realizacji idei miasta krótkich odległości w całej przestrzeni miejskiej jednocześnie lub można zacząć od poszczególnych osiedli. W opracowaniu skupiono się na badaniu możliwości, jakie daje zastosowanie chronourbanistyki w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni miast. Obiektem badawczym są wybrane osiedla mieszkaniowe we Wrocławiu: Osiedle Kminkowa, Olimpia Port oraz Ogrody Hallera. Celem rozdziału jest opis stanu zaawansowania trzech osiedli mieszkaniowych w zakresie wprowadzania idei miasta 15-minutowego. Zastosowane w publikacji metody badawcze to: przegląd literatury, dyskusja naukowa, krytyczna analiza planów osiedli i rozkładu usług tam funkcjonujących, analiza danych zastanych, statystyka opisowa. Badanie dotyczy stanu na początek maja 2023 r.

**Słowa kluczowe:** chronourbanistyka, miasta 15-minutowe, miasta krótkich odległości, projektowanie osiedli mieszkaniowych.

**JEL Classification:** R22, R23, R38, R41

## 1. Wstęp

W warunkach ograniczonego zasobu przestrzeni, konieczności działań oszczędnościowych i zmian klimatycznych miasta stają przed ogromnymi wyzwaniami związanymi z poszukiwaniem oraz wyborem koncepcji tworzenia i rozwoju. Jedną z możliwych i coraz częściej oczekiwaną przez mieszkańców opcją staje się wykorzystanie chronourbanistyki do planowania miast. W tym układzie powstają miasta krótkich odległości, w których podstawowym celem jest projektowanie przestrzeni w taki sposób, żeby mieszkańcy mieli dostęp do wszelkich usług i zaspokojenia potrzeb w niewielkich odległościach. C. Moreno uznał, że idealne będą miasta 15-minutowe, gdyż zapewnią one bliskość, oszczędność czasu, zadowolenie mieszkańców i zaspokojenie ich potrzeb w optymalnym czasie i odległości, za pomocą rozwiniętych ciągów pieszych i rowerowych, dbając o ich zdrowie oraz zmniejszając negatywny wpływ na środowisko w wyniku ograniczenia poruszania się przez mieszkańców i użytkowania samochodów osobowych. Tworzenie takich miast w całej ich przestrzeni może stanowić problem w przypadku, kiedy ośrodki nie są tworzone od podstaw, wobec czego jednym ze sposobów jest dochodzenie do tego modelu stopniowo, zmieniając poszczególne dzielnice i osiedla zgodnie z tą koncepcją. Celem rozdziału jest opis stanu zaawansowania trzech osiedli mieszkaniowych w zakresie wprowadzania idei miasta 15-minutowego. Badane osiedla są umiejscowione we Wrocławiu i są to: Osiedle Kminkowa, Olimpia Port oraz Ogrody Hallera.

Pytania badawcze, jakie zostały postawione w opracowaniu, to:

1. Jakie są podstawy chronourbanistyki?
2. W jaki sposób działa miasto 15-minutowe?
3. Czy nowe osiedla we Wrocławiu są planowane zgodnie z zasadami idei miasta krótkich odległości?
4. Co w ramach planowania rozwoju tych osiedli należy jeszcze zrobić, aby stały się one osiedlami modelowymi?

Zastosowane w publikacji metody badawcze to m.in.: przegląd literatury, dyskusja naukowa, analiza funkcjonalna planów osiedli i rozkładu usług tam funkcjonujących, analiza danych zastanych, statystyka opisowa, metoda inwentaryzacji danych kartograficznych, case-study. Badanie dotyczy stanu na początek maja 2023 r.

## 2. Teoretyczne podstawy funkcjonowania współczesnych miast

We współczesnych uwarunkowaniach miasta poszukują nowych koncepcji rozwoju. Atrakcyjność miast przyciąga do nich kolejnych mieszkańców. Prognozy mówią o coraz większym odsetku osób, które w kolejnych latach mają mieszkać w miastach. Eksperti ONZ prognozują, że w 2050 r. aż 68% ludności świata będzie mieszkańcami miast (Internet 1). Intensywny rozwój ośrodków miejskich był powodowany m.in. upowszechnieniem i dostępnością transportu samochodowego, powiązaniem komunikacyjnym przestrzeni, wyższym poziomem życia w mieście, dużym rynkiem pracy,

wyższymi płacami, dostępem do usług i kultury. W modernistycznym układzie miasta były podporządkowane ruchowi samochodowemu; jednocześnie miasta uporządkowane były według stref funkcjonalnych, np. takich jak: strefa handlowa, przemysłowa, biurowa, sypialnie (Gutowski, 2006; Latour, 2005). Obecnie istota funkcjonowania miast się zmienia, ze względu na: problem ich rozlewania się, zmiany klimatyczne, nadmiar samochodów, wyzwania związane z zarządzaniem energią, zamieranie ulic handlowych, pandemię COVID-19 (*Ulice handlowe*, 2014; Internet 2; IPCC, 2021).

Procesem naprawczym ma być dążenie do tworzenia miast zwartych, wykorzystujących w maksymalny sposób dostępną przestrzeń, z jednoczesnym założeniem funkcjonalnego miksu przestrzeni (Mierzejewska, 2015; Ogrodnik, 2015). Jednak nie jest to wystarczający zakres zmian. Wobec tego rozwija się koncepcja chronourbanistyki, która łączy idee miasta kompaktowego, eliminację strefowania funkcji i pomiar odległości za pomocą czasu. Zgodnie z tą koncepcją organizowane są miasta 15-minutowe, których mieszkańcy mogą zrealizować wszystkie potrzeby w kilkanaście minut, maszerując, lub w ciągu 5 minut jazdy rowerem od miejsca zamieszkania (Internet 3). W tym zakresie na zmiany infrastruktury miast oraz oczekiwań mieszkańców w znaczący sposób wpłynęła również pandemia COVID-19 (Internet 4). W nowej rzeczywistości przy projektowaniu miast eliminuje się strefowanie funkcji, a w planowaniu wykorzystuje się *Big Data* oraz osiągnięcia techniki, informatyki i komunikacji. Dostosowując się do nowych warunków, ośrodki miejskie bazują na *Big Data*, co wspiera zastosowanie innowacyjnych rozwiązań oraz budowę miast, które zapewniają mieszkańcom lepszy komfort życia, budują odporność miast na kryzysy, korzystając z bieżących informacji i dokonując, w miarę potrzeb, elastycznego dopasowania do zmiennej sytuacji (Bansal i in., 2017; Chuanjie i in., 2017; Marek i in., 2017). Analiza przepływów, miejsc osiedlania się oraz rzeczywistych zwyczajów oraz punktów gromadzenia się użytkowników miasta umożliwia planowanie zgodne z potrzebami, wynikające z obserwacji przemieszczania się ludzi (Internet 5). W idei chronourbanistyki pierwszeństwo ma zasada, według której miasto przyjazne mieszkańcom to takie, gdzie do sprawnego funkcjonowania ludziom wystarczy poruszanie się za pomocą roweru lub na pieszo. Co oznacza, że zbierane dane wykorzystuje się w celu tworzenia miejsc, które mieszkańcy uznają za przyjazne i swoje, w odległości takiej, którą można pokonać na piechotę lub rowerem. Przywiązanie chronourbanistyki do tworzenia przestrzeni krótkich odległości wpływa na relacje pomiędzy planowaniem przestrzennym a polityką transportową.

Istotą wprowadzania idei miast krótkich odległości jest brak różnorodności funkcji związany z dotychczas prowadzoną gospodarką miast, wynikający z tworzenia specjalistycznych części miast, do których w łatwy sposób można dojechać samochodem, co prowadzi do zaniku życia miejskiego. Dotychczasowe dążenie miast do poprawy funkcjonowania za sprawą ulepszania działania transportu samochodowego było efektywne w nieodpowiednim stopniu lub efekty były krótkotrwałe, stąd miasta krótkich odległości skupiają się na kreowaniu dostępności usług (Internet 6). Założe-

niem planowania miast krótkich odległości jest ich przebudowa w taki sposób, aby były one dostępne dla wszystkich użytkowników ruchu, jednak z ukierunkowaniem na pieszych i rowerzystów. Miasta krótkich odległości inwestują środki w nowoczesny i ekologiczny transport publiczny, ścieżki i autostrady rowerowe oraz siatki chodników i ścieżek dla pieszych, co ma wpływać na płynność przemieszczania się. Mieszkańcy miasta powinni w ciągu krótkiego czasu, np. 15 minut, zrealizować podstawowe potrzeby, wobec czego w zasięgu krótkiego spaceru, jazdy rowerem lub autobusem powinni oni dotrzeć do: sklepu, pracy, szkoły, sportu, rekreacji i rozrywki (Internet 7). W tym celu dokonuje się pełnej integracji dzielnic i tworzy funkcjonalny miks przestrzeni. Budynki mieszkalne, restauracje, puby, biurowce, podstawowe usługi miejskie, szkoły i parki powinny być zlokalizowane w taki sposób, ażeby można było się łatwo i w krótkim czasie do nich dostać – to podstawowe założenie chronourbanistyki, które prowadzi do efektywnego wykorzystania przestrzeni i czasu, a także przekłada się na ożywienie gospodarcze w jednostce miejskiej i oszczędności. Miasta 15-minutowe generują impulsy rozwojowe na poziomie lokalnym ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb mieszkańców w ich bliskim otoczeniu, co wspomaga zadowolenie ludzi i podnosi jakość ich funkcjonowania, ułatwia także ich życie w sytuacjach nieprzewidywalnych, np. pandemii i ograniczeń z tym związanych (z zakupami, rekreacją, uprawianiem sportu do określonego promienia odległości od miejsca zamieszkania). W tych miastach przestrzenie niezagospodarowane lub te, które stają się wolne albo niemożliwe do innego zagospodarowania (np. ze względu na ich ograniczoność), zostają wykorzystane do zagospodarowania jako tereny zielone, co urozmaica przestrzeń, wpływa na jej atrakcyjność i wyższą jakość życia mieszkańców. Tematy funkcjonowania, zagospodarowania przestrzeni i planowania transportu wielokrotnie poruszano m.in. w czasopiśmie, takich jak: *Financial Times*, *Forbes*, *Handelsblatt*, *Wall Street Journal*, *Wirtschaftswoche*, i serwisie internetowym Światowego Forum Ekonomicznego w Davos ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)) (Internet 8). Miasta realizujące ideę krótkich odległości nie pomijają zagadnienia transportu, a go dywersyfikują, wprowadzając i rozbudowując alternatywne sposoby poruszania się w tej przestrzeni. Przekształcenia powinny być ukierunkowane na wdrażanie idei miasta policentrycznego, w którym charakterystyczne są: hiperbliskość, różnorodność, gęstość, digitalizacja, solidarność, uczestnictwo, ekologia i zieleń, dzięki czemu mieszkańcy mogą zaspokajać swoje potrzeby w niedalekiej odległości (Noworól i in., 2021). Ponadto bliskość w koncepcji miasta 15-minutowego prowadzi do zmniejszenia potrzeby transportu i wzrostu relacji między członkami społeczności.

W miastach krótkich odległości różnorodność skupia się na wielu aspektach: zabudowy, mieszkalnictwa, społeczeństwa, kultury, na funkcjach, źródłach dochodu itp. Zapewnienie zróżnicowania w mieście pozwala na jego wieloaspektowy rozwój, otwartość i możliwości aktywności w jego przestrzeni w pełni czasu.

Gęstość jest analizowana w aspekcie demograficznym, jednak nie jest to dążenie do „siłowego” dogęszczania, lecz tworzenie przestrzeni, w której mieszkańcy będą

mogli się swobodnie przemieszczać, dobrze żyć i korzystać z multifunkcyjnych przestrzeni. Sprzyja to koncentracji, ale nie nadmiernemu wykorzystaniu przestrzeni (ma to przełożenie na budowę wysokościowego budownictwa, jednak nie dopuszcza się do budowy zbyt wysokich budynków, które przytłaczają i zniekształcają obraz przestrzeni).

Digitalizacja zostaje oparta na umiejętnym korzystaniu z *Big Data*, najnowszych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz programowaniu optymalizacji usług transportowych, co powinno wpłynąć na zmniejszenie popytu na transport (w tym szczególnie obecność samochodów osobowych w mieście).

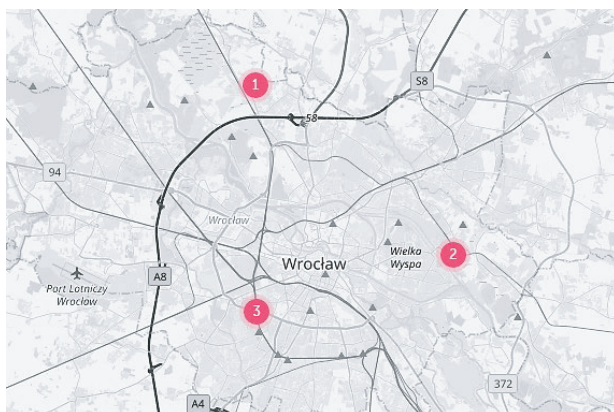
Solidarność i uczestnictwo nawiązują do aktywizacji mieszkańców, do udziału w zarządzaniu i planowaniu rozwoju miasta. Mieszkańcy solidarnie współuczestniczą w odpowiedzialności za konsekwencje współpodejmowanych decyzji i solidarnie budują przyszłość miasta.

Ekologia i zieleń w mieście ukierunkowuje jednostkę osadniczą na dążenie do zrównoważonego rozwoju. Przestrzeń jest tak zagospodarowywana, aby dostarczyć wysoką jakość funkcjonowania w mieście.

Chronourbanistyka ma za zadanie wpływać na organizację miast w celu stworzenia przestrzeni na miarę ludzi i ich potrzeb. Czas we współczesnym świecie odgrywa ogromną rolę i stanowi wartość samą w sobie. Stąd obecnie miasta zagospodarowują przestrzeń w poszanowaniu czasu jej użytkowników. Taki sposób zagospodarowania przestrzeni stanowi ogromną trudność, zwłaszcza że sama przestrzeń staje się poszukiwanym zasobem (szczególnie w miastach). W tym rozumieniu tworzenie miast 15-minutowych staje się odpowiedzią na współczesne wyzwania wynikające z ograniczoności czasu i przestrzeni oraz przyczynia się do rewizji podejścia do potrzeb transportowych w jednostkach miejskich. Pojawia się coraz więcej przestrzeni w miastach, które pozwalają na rezygnację z tradycyjnego transportu własnym samochodem (a właściwie czynią go niepotrzebnym), oddając miasto pieszym i ruchowi rowerowemu oraz tworząc dostępną, multifunkcyjną przestrzeń. Planowanie miasta zgodnie z ideą miasta 15-minutowego nie zawsze jest łatwe, a przede wszystkim możliwe w przestrzeni całej jednostki miejskiej jednocześnie. Wyjściem z tej sytuacji może być tworzenie poszczególnych dzielnic lub osiedli zgodnie z tą ideą i na późniejszym etapie uszczelnianie struktury miasta w tej formule.

### 3. Metody i obszar badania

Do analizy wybrano trzy wrocławskie osiedla: Osiedle Kminkowa, Olimpia Port oraz Ogrody Hallera (wzięto również pod uwagę tereny sąsiednie, oddalone od nich do 15 minut drogi pieszej). Osiedla zostały dobrane z uwagi na zróżnicowaną lokalizację oraz zbliżoną liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia, a także czas powstania. Osiedla te nie są objęte programem „Osiedla kompletne”. Przeanalizowano strukturę przestrzenną, zajmowaną powierzchnię i dane dotyczące mieszkańców.



**Rys. 1.** Wybrane osiedla na planie Wrocławia

Źródło: opracowanie własne na podstawie programu Databout 1 – Osiedle Kminkowa, 2 – Olimpia Port, 3 – Ogrody Hallera.

W programie Databout zaznaczono obszary o promieniu 15 min drogi pieszej oraz wygenerowano dane dotyczące obiektów znajdujących się na danym terenie. Dane obejmują między innymi informacje dotyczące położenia obiektów oraz ich odległości od wybranych punktów na osiedlu. Punkty zostały zlokalizowane w centrum i na obrzeżach, by zbadać drogę mieszkańców z każdego miejsca na osiedlu. Na podstawie tych informacji przeprowadzono analizę dostępności, która pozwala na ocenę łatwości i szybkości dotarcia do konkretnych obiektów. Wyniki tej analizy pozwalają na lepsze zrozumienie relacji między położeniem obiektów a dostępnością, co może mieć istotne znaczenie dla projektowania przestrzeni miejskiej oraz planowania

**Tabela 1.** Charakterystyka analizowanych osiedli

Osiedle	Liczba zameldowanych	Gęstość zaludnienia	Czas powstania
Osiedle Kminkowa	1392	5199	2014-2020
Olimpia Port	793	6042	2012-nadal
Ogrody Hallera*	1361 (1448)	4146 (32 909)	2010-2017

\* W przypadku Ogrodów Hallera pierwsze z podanych wartości są danymi dostępnymi w Systemie Informacji Przestrzennej Wrocławia; wartości podane w nawiasie są informacjami podawanymi przez dewelopera i studio projektowe, odnosząc się do liczby ludności zamieszkałej bezpośrednio na terenie osiedla

Źródło: opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia i informacji dostarczonych przez deweloperów.



transportu publicznego. Następnie przeanalizowano strukturę funkcjonalną badanych obszarów, weryfikując, czy mieszkańcy osiedli mają dostęp do niezbędnych usług i funkcjonalności (również poza badanym osiedlem) wynikających z koncepcji miasta 15-minutowego i założeń chronourbanistyki. Obiekty zostały podzielone na następujące kategorie (Internet 11):

- mobilność (w tym: przystanki autobusowe, tramwajowe, metro i SKM, dalekobieżne stacje kolejowe, stacje rowerów publicznych);
- zaopatrzenie lokalne (w tym: centra handlowe, supermarkety, drogerie, delikatesy, piekarnie, placówki pocztowe);
- miejsca rozrywki (w tym: obiekty sportowe, kina, teatry);
- ochrona zdrowia (w tym: szpitale, gabinety lekarskie, apteki);
- placówki edukacyjne (w tym: uniwersytety, szkoły średnie, szkoły podstawowe, przedszkola, biblioteki);
- tereny rekreacyjne/tereny zielone (w tym: parki, zieleńce, place zabaw).

Następnie w tabeli zbiorczej (tab. 2) zaznaczono, czy mieszkańcy mają dostęp do danego obiektu.

## 4. Wyniki przeprowadzonych badań w przekroju analizowanych osiedli mieszkaniowych

### Osiedle Kminkowa

Osiedle Kminkowa (etapy IV-V) jest przedsięwzięciem zapoczątkowanym przez PBO Dachbud, trwającym w latach 2014-2020. Położone jest na północy Wrocławia, mieszcząc się na powierzchni wyznaczonej przez cztery ulice: Waniliową, Górczykową, Kaparówą i Kminową. Deweloper zaprojektował budowane przez siebie mieszkania w układzie jedno-, dwu-, trzy- i czteropokojowym, dołączając do każdego z nich balkon lub loggię. Oprócz tego, pomiędzy budynkami zaprojektowano tereny zielone o przeznaczeniu rekreacyjnym oraz ogólnodostępne udogodnienia, takie jak place zabaw czy parkingi. Należy zauważyć, że każde z mieszkań ma do dyspozycji jedno miejsce w garażu podziemnym, przynależącym do danego budynku, jak również komórkę lokatorską. W każdym z budynków znajduje się również rowerownia (Internet 12-17).

Na rysunku 2 wskazano wygenerowane punkty oraz charakterystykę dostępności do konkretnych kategorii przedstawioną w formie wykresów radarowych.

Analizując osiedle pod kątem dostępności wybranych obiektów, można zauważyć, że każdy z mieszkańców ma w zakresie 15-minutowego spaceru m.in.: sklepy, gastronomię, placówkę pocztową, szkoły i przedszkola, obiekty sportowe, placówki służby zdrowia czy transport. Usługi są również dostępne dla każdego mieszkańca, jednak w ograniczonej liczbie; najistotniejszy brak jest związany z usługami finansowymi.

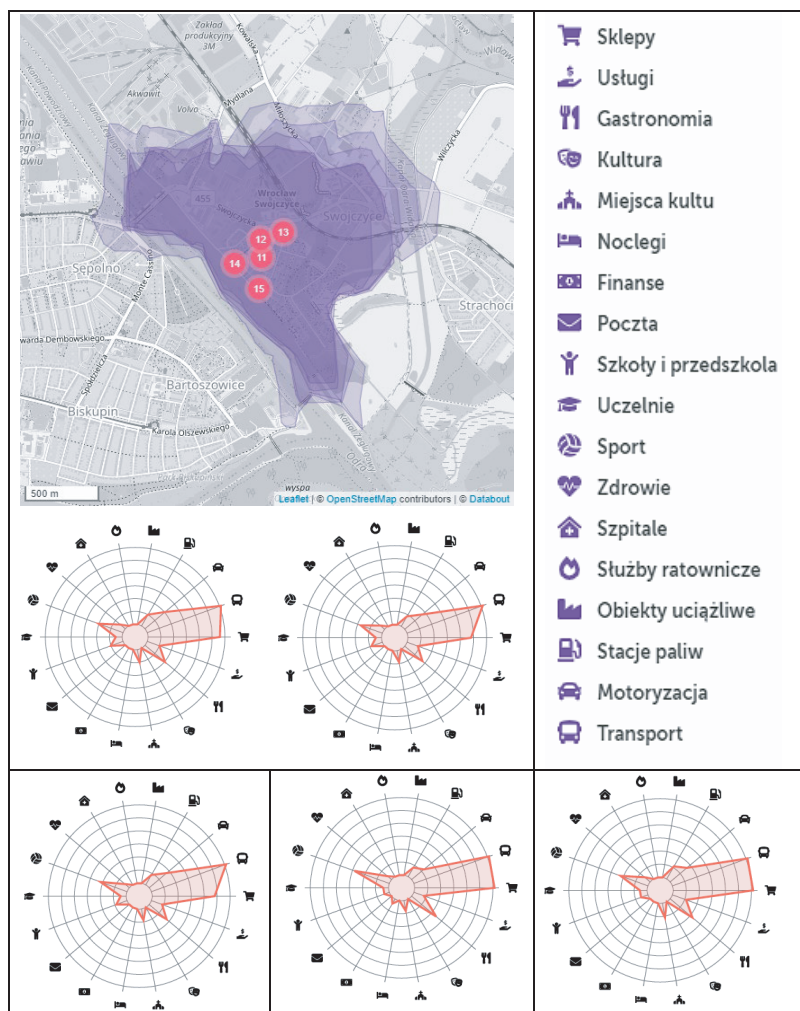


**Rys. 2.** Charakterystyka dostępności wybranych kategorii na osiedlu Kminkowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych wygenerowanych z programu Databout.

### Osiedle Olimpia Port

Osiedle Olimpia Port to wieloetapowe przedsięwzięcie Archicomu. Położone jest na północnym-wschodzie Wrocławia, przy Kanale Żeglugowym, w okolicy ulic Swojczyckiej, Marca Polo i Krzysztofa Kolumba. Mieszkania zaprojektowano w układach: dwu-, trzy-, cztero- i pięciopokojowym, każde z przynależnym ogródkiem, tarasem lub balkonem. Na dachach znajdują się tarasy widokowe, a na terenie osiedla zaprojektowano zielone skwery z ławkami. Istotna jest obecność funkcji usługowych i rekreacyjnych (Internet 9-10).



**Rys. 3.** Charakterystyka dostępności wybranych kategorii na osiedlu Olimpia Port

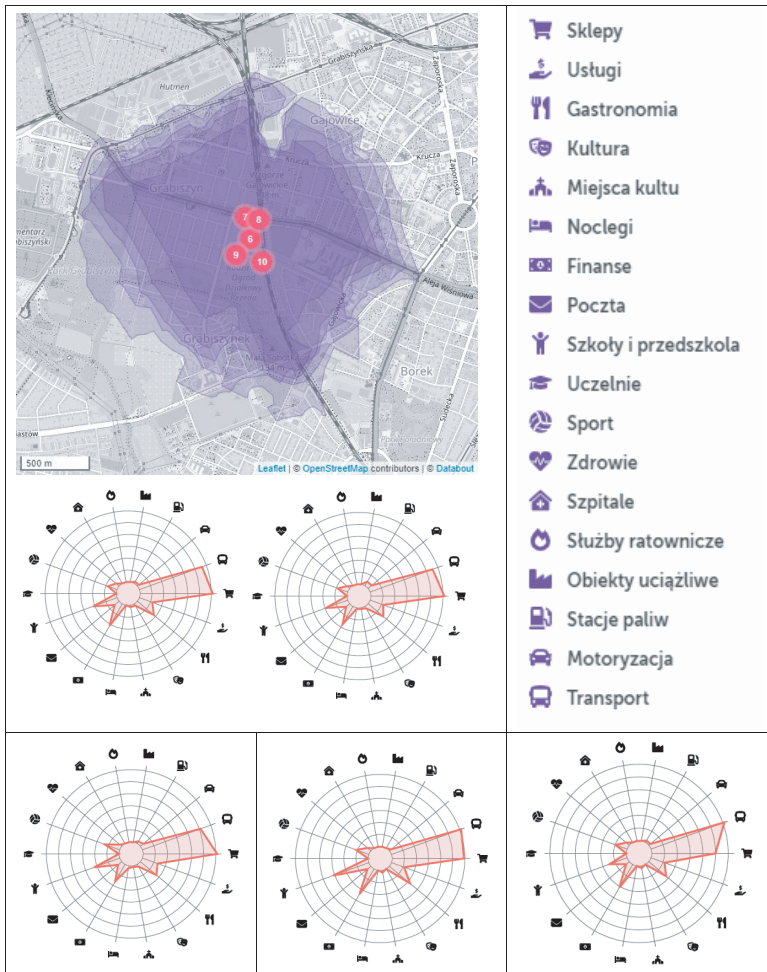
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych wygenerowanych z programu Databout.

Rysunek 3 prezentuje wygenerowane punkty wraz z analizą dostępności poszczególnych kategorii obiektów, które zostały przedstawione w postaci wykresów radarowych.

Analizując osiedle pod kątem dostępności wybranych obiektów, można zauważyć, że podobnie jak w przypadku osiedla Kminkowa jest niewiele usług i brakuje usług związanych z finansami, ponadto mieszkańcy nie mają dostępu do obiektów kultury ani placówek pocztowych. Jednocześnie każdy z mieszkańców ma w zakresie 15-minutowego spaceru m.in.: sklepy, gastronomię, szkoły i przedszkola, obiekty sportowe, placówkę służby zdrowia czy transport.

## Osiedle Ogrody Hallera

Osiedle Ogrody Hallera to również inwestycja Archicomu. Położone jest przy al. Hallera we Wrocławiu. Jego budowa przypadła na lata 2010-2017. Na osiedle składa się 13 budynków, w których znajduje się 579 mieszkań. Do każdego z lokali przewidziano komórkę lokatorską. Budynki mają pięć kondygnacji nadziemnych i jedną podziemną; na dziedzińcu każdego z nich zagospodarowano tereny zielone, wraz z ogólnodostępnymi obiektami rekreacyjnymi (place zabaw). Mieszkania oferowane były w standardzie deweloperskim podwyższonym (Internet 18-20).



**Rys. 4.** Charakterystyka dostępności wybranych kategorii na osiedlu Ogrody Hallera

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych wygenerowanych z programu Databout.

Rysunek 4 zawiera wygenerowane punkty oraz przedstawia charakterystykę dostępności do określonych kategorii w formie wykresu radarowego.

Osiedle Ogrody Hallera cechuje się największą dostępnością wybranych obiektów – brakuje jedynie swobodnego dostępu do miejsc kultury dla mieszkańców z południowej części osiedla.

Zgodnie z założeniami badawczymi opracowano tabelę zbiorczą, która stanowi syntetyczne podsumowanie wyników analizy dostępności poszczególnych obiektów (tab. 2).

**Tabela 2.** Tabela zbiorcza dla osiedli: Kminkowa, Olimpia Port oraz Ogrody Hallera

Kategoria	Obiekt	Ogrody Hallera	Olimpia Port	Kminkowa
Mobilność	przystanki autobusowe, tramwajowe, metro i SKM	v	v	v
	dalekobieżne stacje kolejowe	x	x	x
	stacje rowerów publicznych	v	v	brak dla wschodniej cz. osiedla
Zaopatrzenie lokalne	supermarket	v	v	x
	centrum handlowe	v	x	x
	drogeria	v	v	x
	delikatesy	v	v	v
	piekarnia	v	v	v
	placówka pocztowa	v	x/v (tymczasowo zamknięta)	v
Miejsca rozrywki	obiekt sportowy	v	v	v
	kino	x	x	x
	teatr	x	x	x
Ochrona zdrowia	szpital	x	x	x
	gabinet lekarski	v	v	v
	apteka	v	v	v
Placówki edukacyjne	uniwersytet	x	x	x
	szkoła średnia	v	x	x
	szkoła podstawowa	v	v	x (w budowie zespół szkolno-przedszkolny)
	przedszkole	v	v	v
	biblioteka	v	x	v
Tereny rekreacyjne / zielone	park	v	v	v
	zieleniec	v	v	v
	plac zabaw	v	v	v

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych wygenerowanych z programu Databout.

Podsumowanie dostępności do obiektów dla przedstawionych lokalizacji wygląda następująco:

- Mobilność – wszystkie lokalizacje mają dostęp do przystanków autobusowych, tramwajowych, metra i SKM, co stanowi bardzo dobrą infrastrukturę transportową, jednak brakuje dostępu do dalekobieżnych stacji kolejowych, co może utrudniać podróże poza miasto. W przypadku stacji rowerów publicznych ich brak dotyczy tylko wschodniej części osiedla Kminkowa.
- Zaopatrzenie lokalne – centra handlowe są dostępne jedynie dla mieszkańców Ogrodów Hallera, natomiast supermarketów i drogerii brakuje na osiedlu Kminkowa, a placówki pocztowej w Olimpii Port. Delikatesy oraz piekarnie znajdują się w każdej analizowanej lokalizacji.
- Miejsca rozrywki – mieszkańcy żadnego z analizowanych osiedli nie mają dostępu pieszego ani do kina, ani do teatru, natomiast we wszystkich lokalizacjach znajdują się obiekty sportowe.
- Ochrona zdrowia – na każdym osiedlu znajdują się gabinet lekarski oraz apteka, szpitale nie są dostępne.
- Placówki edukacyjne – w każdej lokalizacji w zasięgu 15-minutowego spaceru znajdują się przedszkola, szkoły podstawowe są dostępne w Ogrodach Hallera i Olimpii Port, natomiast na osiedlu Kminkowa zespół szkolno-przedszkolny jest w budowie; szkoła średnia jest dostępna jedynie dla uczniów mieszkających w Ogrodach Hallera, uniwersytet nie jest dostępny dla żadnej z analizowanych lokalizacji. Biblioteka znajduje się w Ogrodach Hallera i na osiedlu Kminkowa.
- Tereny rekreacyjne/zielone – wszystkie omawiane osiedla cechują się dostępnością parków, zieleńców oraz placów zabaw.

## 5. Wnioski

Idea miasta 15-minutowego, a wraz z nią ogólna koncepcja chronourbanistyki, stanowi próbę odpowiedzi na wyzwania gospodarcze, ekonomiczne i społeczne. Główną zaletą wspomnianej koncepcji jest skupienie się na czasie podróży, na który to wpływ mają takie czynniki, jak: stan infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, dostępność środków transportu publicznego i prywatnego, przepustowość arterii komunikacyjnych oraz odległość miejsc zamieszkania ludności od punktów docelowych codziennych podróży. Zwrócenie uwagi na problem, jakim jest wysokie natężenie ruchu w organizmach miejskich, pozwala na zauważenie niekorzystnego jego wpływu na jakość życia mieszkańców – zwłaszcza z uwzględnieniem hałasu i obecności spalin. Dodatkowo wskazanie na kwestie dostępności infrastruktury użytkowej i konieczność jej obecności blisko mieszkańców jako warunek podstawowy do ograniczenia liczby podróży wpisuje się w proces stałego modernizowania i podnoszenia poziomu jakości tkanki miejskiej.

W przypadku budownictwa mieszkalnego chronourbanistyka skupia się nie tylko na przekształcaniu przestrzeni istniejących, ale również na odpowiednim i odpowie-

działnym projektowaniu nowych. Wszystkie z trzech wymienionych osiedli: Kminkowa, Olimpia Port i Ogrody Hallera wpisują się w tę koncepcję. W zasięgu 15-minutowego spaceru z ich terenu znajdują się wszystkie kluczowe obiekty infrastruktury miejskiej, takie jak szkoły, przedszkola, sklepy, parki i gabinety lekarskie. Pozwala to mieszkańcom na załatwienie wszystkich podstawowych spraw w swojej okolicy, a tym samym odbiera konieczność dalekiego podróżowania w celu zaspokojenia codziennych potrzeb. Osiedla te mogą zostać uznane za elementy wprowadzania we Wrocławiu idei miasta krótkich odległości.

## Bibliografia

- Bansal, N., Mukherjee, M. i Gairola, A. (2017). Smart cities and disaster resilience. W: F. Seta, J. Sen, A. Biswas, A. Khare (red.), *From poverty, inequality to smart city*. Singapore: Springer.
- Chuanjie, Y., Guofeng, S. i Jianguo, Ch. (2017). Using big data to enhance crisis response and disaster resilience for a smart city. W: *IEEE 2nd International Conference on Big Data Analysis* (s. 504-507), ICBDA10–12 March 2017. China: Beijing. DOI: 10.1109/ICBDA.2017.8078684.
- Gotowski, B. (2006). *Przestrzeń marzycieli. Miasto jako projekt utopijny*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Feniks.
- IPCC. (2021). Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. (red. V. Masson-Delmotte i in.), United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, Cambridge. DOI:10.1017/9781009157896.
- Latour, B. (2005). *Splatając na nowo to, co społeczne. Wprowadzenie do teorii aktora-sieci*. Kraków: Wydawnictwo UNIVERSITAS.
- Marek, L., Campbell, M. i Bui, L. (2017). Shaking for innovation: The (re)building of a (smart) city in a post disaster environment. *Cities*, 63, 41-50.
- Mierzejewska, L. (2015). Miasto zwarte, rozproszone, zrównoważone. *Studia Miejskie*, t. 19. Opole: Uniwersytet Opolski.
- Noworól, A., Kopyciński, P., Hałat P. i in. (2021). Czy Kraków może stać się „miastem 15-minutowym” (raport autorski)? Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Ogrodnik, K. (2015). Idea miasta zwartego – definicja, główne założenia, aktualne praktyki. *ARCHITECTURAE ET ARTIBUS*, (4), 2-4.
- Ulice handlowe. Analiza, strategia, potencjał. Perspektywy rozwoju ulic handlowych w 8 największych miastach w Polsce*. (2014). Polska Rada Centrów Handlowych, BNP Paribas Real Estate.

## Źródła internetowe

- [Internet 1] <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8174980,megamiasta-na-swiecie-prognozy-demograficzne-afryka-azja.html> (dostęp: 17.04.2023)
- [Internet 2] <https://www.forbes.pl/gospodarka/epidemia-koronawirusa-i-jej-wplyw-na-gospodarke-globalne-spowolnienie-moze-byc/m8p0chc> (dostęp: 17.04.2023)
- [Internet 3] <https://www.la Tribune.fr/regions/smart-cities/la-tribune-de-carlos-moreno/la-ville-du-quart-d-heure-pour-un-nouveau-chrono-urbanisme-604358.html> (dostęp: 17.04.2023)
- [Internet 4] <https://www.propertynews.pl/wykonawstwo-i-uslugi/15-najwazniejszych-zmian-w-nieruchomosciach-i-architekturze-prezentujemy-cz-1-trendow-ktore-odmienily-rynek,102606.html> (dostęp: 17.04.2023)

- [Internet 5] <https://sztuka-architektury.pl/article/14194/chronourbanistyka-magiczne-15-minut-debata-architektoniczna> (dostęp: 17.04.2023)
- [Internet 6] <https://sztuka-krajobrazu.pl/4296/arttykul/pietnastominutowe-miasta-szczesliwsze-zycie> (dostęp: 17.04.2023).
- [Internet 7] *Living differently: how does a 15-minute city work?* Pobrano z <https://www.moreno-web.net/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Rics-interview-carlos-moreno.pdf> (dostęp: 17.04.2023)
- [Internet 8] <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/koncepcja-miasta-pietnastominutowego--71610.html> (dostęp: 17.04.2023)
- [Internet 9] <https://investmap.pl/inwestycja/olimpia-port,2207.html> (dostęp: 30.04.2023)
- [Internet 10] <https://obido.pl/rynek-pierwotny-wroclaw/olimpia-port/> (dostęp: 30.04.2023)
- [Internet 11] <https://www.15-minutes.city/> (dostęp: 30.04.2023)
- [Internet 12] <https://www.dachbud.com.pl/o-firmie/zrealizowane-inwestycje/kminkowa> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 13] <https://www.dachbud.com.pl/o-firmie/zrealizowane-inwestycje/kminkowa-iv-etap-budynek-c> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 14] <https://www.dachbud.com.pl/o-firmie/zrealizowane-inwestycje/czarnuszkowa> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 15] <https://www.dachbud.com.pl/o-firmie/zrealizowane-inwestycje/waniliowa> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 16] <https://www.dachbud.com.pl/o-firmie/zrealizowane-inwestycje/kminkowa-iv-etap-budynki-de> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 17] <https://www.dachbud.com.pl/o-firmie/zrealizowane-inwestycje/kminkowa-v-budynki-ab> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 18] <https://www.archicom.pl/o-archicom/poznaj-archicom/inwestycje-zrealizowane/ogrody-hallera/> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 19] <https://rynekpierwotny.pl/oferty/archicom-sa/ogrody-hallera-wroclaw-fabryczna-grabiszyn-grabiszynek-440/> (dostęp: 05.05.2023)
- [Internet 20] <https://srdkstudio.com/ogrody-hallera/>

## Chronourbanism and the Design of Modern Housing Estates – a Case Study of Wrocław

**Abstract:** Short-distance cities are a response to the challenges of the modern economy. The construction of 15-minute cities can be implemented in different ways, depending on the stage an urban centre is at at any given time. It can also involve the realisation of the idea of a short-distance city in the entire urban area at the same time, or it can start with individual settlements. The study focuses on exploring the possibilities offered by the application of the new chronourbanism in urban planning. The research objects are selected housing estates in Wrocław: the Kminkowa Estate, Olimpia Port, and Haller Gardens. The aim of the chapter is to describe the status of the three housing estates in terms of introducing the idea of the 15-minute city. The research methods used in the publication are: literature review, scientific discussion, critical analysis of the plans of the settlements and the distribution of services operating there, analysis of found data, descriptive statistics. The study refers to the status as of the beginning of May 2023.

**Keywords:** chronourbanism, 15-minute cities, short-distance cities, housing development design.



## **Część II**

---

### **Samorząd terytorialny i obszary funkcjonalne**



# Style zarządzania miejskiego

---

Andrzej Klasik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: andrzej.klasik@ue.katowice.pl  
ORCID: 0009-0001-2177-8335

Florian Kuźnik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: florian.kuznik@ue.katowice.pl  
ORCID: 0000-0001-5425-7678

*Cytuj jako:* Klasik, A. i Kuźnik, F. (2023). Style zarządzania miejskiego. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 123-136). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Opracowanie odwołuje się do stylu zarządzania jako ważnej kategorii charakteryzującej jakość zarządzania. Specyfika zarządzania miastem ujęta została przez relacje przywództwo miejskie – interesariusze miasta. Opierając się na literaturze przedmiotu i autorskim modelu wehikułu rozwoju miejskiego, przedstawiony został przywódczy styl zarządzania miejskiego. Tworzą go cztery składowe: partnerski, wizjonerski, strategiczny i partycypacyjny styl zarządzania.

**Słowa kluczowe:** styl zarządzania, wehikuł rozwoju, warstwy zarządzania, przywództwo miejskie.

**JEL Classification:** M12, R58, M14, R11, O21, O34, R38, O10

## 1. Wstęp

W opracowaniu podniesiono potrzebę kompleksowej charakterystyki stylu zarządzania miejskiego. W literaturze z zakresu zarządzania organizacjami, w tym organizacjami publicznymi, styl zarządzania odnosi się do sposobu pracy menadżerów. Jest też kojarzony ze stylem przywództwa w organizacji. Specyfika zarządzania miejskiego, widziana także przez pryzmat naszych doświadczeń doradczo-eksperckich prowadzi nas do charakterystyki przywódczego stylu zarządzania miejskiego. Styl ten został oparty na autorskim modelu wehikułu rozwoju miejskiego.

## 2. Konceptualizacja stylu zarządzania miejskiego

Styl zarządzania charakteryzuje sposoby pracy menadżerów kierujących zespołami ludzkimi. Może być przedstawiony jako opisujący podejścia, które stosują menadżerowie w pracy z podległym personelem (Martins, 2022). Na gruncie teorii zarządzania organizacjami, głównie biznesowymi, style zarządzania są zbiorami zasad leżących u podstaw metod, umiejętności, technik, którymi posługują się menadżerowie rozpatrujący różne sytuacje i odzwierciedlający swoimi zachowaniami przywództwo wewnątrz organizacji. Generalnie style zarządzania polaryzują się między autokratycznością a permisywnością (Herrity, 2023). Tak rozumiane style zarządzania są bezpośrednio związane z przywództwem w organizacji.

W literaturze przedmiotu odrębnie definiuje się style zarządzania oraz style przywództwa organizacyjnego. Można przyjąć, że styl przywództwa nie jest tym samym co styl zarządzania. W dodatku w ramach różnych stylów przywództwa mogą pojawić się różne typy osobowościowe przywódców/liderów (Becker, 2022). Dla autorów piszących o przywództwie ważne jest także rozróżnienie między osobowością lidera a typem przywództwa (Hambury, 2001, s. 14-18). Styl przywództwa odnosi się do rządzenia i zarządzania przez liderów reprezentujących przywództwo. Styl zarządzania dotyczy bezpośrednio pracy menadżerów i ich relacji z przywództwem. Dla dalszych rozważań dotyczących stylów zarządzania miejskiego ważne jest podobieństwo narracji przy charakterystyce stylu zarządzania i stylu przywództwa. Często występują te same kryteria i grupy klasyfikacyjne stylów. Relacje między przywództwem a menadżerami mogą przyjmować różny charakter. Wyjaśnienia tych relacji trzeba poszukiwać na gruncie koncepcji *governance*.

W odniesieniu do organizacji można zaprezentować całą drabinę stylów zarządzania. Za podstawę dalszych rozważań przyjęto pewien powtarzający się w literaturze układ stylów (Coppola, 2022; Martins, 2022). Jak wskazuje się w opracowaniu *Management Styles* (2022), są to następujące style:

1. Style zarządzania autokratycznego:
  - 1.1. *Autorytatywny styl zarządzania.*
  - 1.2. *Przekonywający/perswazyjny styl zarządzania.*
  - 1.3. *Paternalistyczny styl zarządzania.*
2. Style zarządzania demokratycznego:
  - 2.1. *Konsultacyjny styl zarządzania.*
  - 2.2. *Partycypacyjny styl zarządzania.*
  - 2.3. *Kolaboratywny styl zarządzania.*
  - 2.4. *Transformacyjny, oparty na kreatywności i skupiony na wielkich przedsięwzięciach styl zarządzania.*
  - 2.5. *Coachingowy styl zarządzania.*
3. Leseferystyczne style zarządzania:
  - 3.1. *Delegatywny, ustalający jedynie zadania dla personelu styl zarządzania.*
  - 3.2. *Wizjonerski styl zarządzania.*

Konceptualizowane w ten sposób style zarządzania reprezentują różnorodny zestaw możliwych zachowań menadżerskich.

Style zarządzania kształtują się w organizacji pod wpływem czynników wewnętrznych oraz czynników (współzależności) zewnętrznych. W przypadku czynników wewnętrznych warty podkreślenia jest w pierwszej kolejności charakter przywództwa w organizacji. Istotne są również takie czynniki, jak: kultura organizacyjna, sposoby ustalania polityk w organizacji, priorytety organizacji oraz poziom umiejętności i zaangażowanie członków organizacji. Z nich można wyprowadzić wyznaczniki stylu zarządzania. W grupie czynników zewnętrznych można wyróżnić (Management styles, 2022): prawa pracownicze, sytuację gospodarczą, konkurencyjność w środowisku branżowym firmy i zachowania konkurentów oraz zachowania dostawców i odbiorców.

Konceptualizację stylów zarządzania miejskiego można oprzeć na przedstawionej powyżej drabinie stylów zarządzania w organizacji. Każdy z przedstawionych stylów zarządzania jest możliwy w przestrzeni miejskiej. Wymaga jednak każdorazowo doprecyzowania miejskiego w wymiarze strukturalnym dotyczącym miejskiego *governance*. Doprecyzowanie miejskie postrzega się tu jako ustalenie:

- relacji między miejskim przywództwem a menadżerami miejskimi pracującymi w różnych organizacjach miejskich,
- relacji między przywództwem i managementem miejskim a interesariuszami zewnętrznymi i wewnętrznymi miasta,
- wyznaczników miejskich stylów zarządzania, czyli stylów zarządzania charakterystycznych dla miejskiej specyfiki.

Relacje między przywództwem miejskim a menadżerami licznych firm komunalnych czy jednostek świadczenia usług miejskich są na tyle złożone, że mogą same z siebie generować różne style przywództwa miejskiego i zarządzania miastem. Przywództwo miejskie jest ze swojej natury polityczne. W pierwszej kolejności to politycy decydują o mieście, poczynając od inicjatyw strategicznych dotyczących zmian i rozwoju miasta. Ważną częścią przywództwa miejskiego pozostają liderzy biznesowi bazujący na rynkach miejskich oraz liderzy społeczni reprezentujący aktywność obywatelską i ruchy miejskie. G. Hambury (2001, s. 30-35) łączy miejskie przywództwa z menadżerami miejskimi i tzw. drabiną zarządzania poprzez macierzowy układ, w którym zmienna dotycząca rozpoznania i namysłu (*consideration*) dotyczy sposobu pracy przywództwa, a zmienna „struktura” odnosi się do managementu miejskiego. Pokazuje ona jak w zależności od stylu przywództwa może autonomizować się w mieście warstwa profesjonalnie zarządzanych organizacji miejskich. L. Budd i A. Santino (2016) rozpatrują zarządzanie miejskie w ramach trzech wzorców przywództwa miejskiego; menadżerskiego, politycznego i cywilnego (obywatelskiego). Pozwala im to uchwycić potencjalnie wielorakie relacje między liderami i menadżerami miejskimi. Uchwycenie tego typu relacji w mieście wymaga myślenia w kategoriach przywództwa umiejscowionego (*place-based leadership*). Takie przywództwo jest przywództwem kolaboratywnym, ponieważ wymaga przywódczego zaangażowania wielu lokalnych przedsiębiorstw (jednostek organizacyjnych) i ich współpracy z władzami

miasta. K. Broadhurst, J. Ferreira i N. Berkeley (2021) piszą w tym względzie o partnerstwie lokalnych przedsiębiorstw (LEP), które budują pewną wspólnotowość przywództwa miejskiego. Znaczenie umiejscowionego przywództwa jest też wyraźnie zauważalne w sferze planowania urbanistycznego (Hableton, 2013). Tutaj brak przywództwa i przywódczego zaangażowania lokalnych liderów obniża drastycznie skuteczność zarządzania w sferze zagospodarowania przestrzennego i użytkowania gruntów. Umiejscowione przywództwo wyrasta z siły decyzyjnej miejsca/miasta, czyli z umiejscowionego *governance*.

Relacje między przywództwem i menadżerami miejskimi a interesariuszami zewnętrznymi i wewnętrznymi miasta wymagają uwzględnienia szeroko rozumianej partycypacji. Z jednej strony, chodzi o partycypację społeczną, odnoszącą się do różnych aktywnych środowisk obywatelskich, a z drugiej strony, o różne formy debat i dialogu z interesariuszami biznesowymi. Interesariuszy miasta traktuje się tu jako część systemu zarządzania miastem. W tym rozumieniu, wspierając się podejściem koncepcyjnym „nowego zarządzania publicznego”, można kreować partycypacyjne rządy i partycypacyjny styl zarządzania. Jego istotą jest połączenie demokratycznego *governance* z profesjonalnością kręgów menadżerskich miasta (Nahapetyan, 2021, s. 475-476). Koncepcje nowego zarządzania publicznego pozwalają uwzględnić różne punkty ciężkości w modelowaniu stylu zarządzania miejskiego (Kuźnik, 2012). Można je rozpiąć od profesjonalizacji zarządzania i zastosowania technik menadżerskich biznesu, poprzez precyzowanie efektów świadczenia usług miejskich do zarządzania przedsiębiorczego (Hood, 2002). W ujęciu strategicznym nowe zarządzanie publiczne zwraca uwagę na warunki wizjonerskiego modelu/stylu zarządzania – długoterminowy horyzont, podejście od dołu, kulturowe spoiwo oraz na eksperymentowanie z przyszłością w modelu bazującym na studiach foresightowych (Drumaux i Goethals, 2007). To pozwala na ustalenie wyznaczników stylów zarządzania miejskiego.

W niniejszej pracy, kierując się własnym doświadczeniem badawczo-eksperymentalnym, wypracowano listę czterech wyznaczników stylów zarządzania miejskiego. Są nimi: wartości jako fundament aksjologiczny, korzyści i interesy, kompetencje i umiejętności, kreatywność i innowacje (tab. 1).

Wartości określają wysoki stopień użyteczności kształtującego się stylu zarządzania w mieście w kontekście przyszłości i rozwoju miasta. To, jakie wartości deklarują i którymi kierują się kręgi przywódcze i menadżerskie, motywuje do działania podległe im struktury zarządcze w mieście oraz aktywizuje do działania różne grupy i środowiska interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych miasta. Wartości przywództwa i menadżerów oraz interesariuszy miasta zakorzeniają się w kodzie aksjologicznym miasta.

Korzyściami kierują się głównie interesariusze miasta. Wewnętrzni i zewnętrzni interesariusze są w mieście po to, aby osiągać własne korzyści. Mają prawo realizować w mieście swoje interesy. Interesariusze miasta, poprzez oczekiwane korzyści, komunikują się z przywództwem miejskim. Wartości, którymi się kierują, pozostają często mniej eksponowane albo ukryte. Korzyściami może posługiwać się również przywództwo miasta. Tu jednak oczekuje się, że będą one transparentnie osadzone w interesie publicznym.

**Tabela 1.** Cztery wyznaczniki stylów zarządzania miejskiego

<b>Wyznacznik 1</b>	Wartości, którymi kierują się: przywództwo miejskie, środowiska menadżerskie oraz interesariusze miasta
<b>Wyznacznik 2</b>	Korzyści i interesy, w tym rozumienie interesu publicznego przez miejskie <i>governance</i> oraz rozumienie relacji między interesami partykularnymi interesariuszy miasta a interesem publicznym
<b>Wyznacznik 3</b>	Kompetencje i umiejętności profesjonalne przywództwa i menadżerów oraz interesariuszy miasta użyteczne w myśleniu o przyszłości i procesie zarządzania, w tym kompetencje i umiejętności wynikające z posiadanej wiedzy naukowej
<b>Wyznacznik 4</b>	Kreatywność i innowacje kształtujące przestrzenie miejskie, generowane w mieście, w kręgach naukowych, artystycznych i grupie kreatywnych specjalistów, która przenika do kręgów liderekich i menadżerskich oraz do społeczności lokalnych

Źródło: opracowanie własne.

Kompetencje i umiejętności profesjonalne użyteczne dla myślenia o przyszłości miasta oraz zarządzania rozwojem są każdorazowo rdzeniem i zarazem emanacją określonego stylu zarządzania. Od profesjonalizmu menadżerów miejskich, a także kompetencji przywódców – polityków miejskich – zależy jakość zarządzania w mieście. Tutaj zwraca się szczególną uwagę na talenty przywódcze i menadżerskie.

Kreatywność i innowacje postrzega się przez pryzmat środowisk naukowych, technologicznych oraz artystycznych i kulturalnych. Ich emanacją są dzieła naukowe, utwory artystyczne i różnego rodzaju przedsięwzięcia. Dzięki aktywności badaczy i artystów oraz za pośrednictwem kreatywnych specjalistów ulegają one upowszechnieniu w przestrzeniach miejskich. Mogą być praktycznie wykorzystane przez przywództwo miejskie, menadżerów i interesariuszy miasta.

### 3. Model wehikułu rozwoju miejskiego. Podejście prospektywne

W naszym rozumieniu wehikuł rozwoju w podejściu prospektywnym jest złożoną konstrukcją służącą odkrywaniu przyszłości. Odkrywanie przyszłości ma tu znaczenie utylitarne. Jednym ze sposobów wykorzystania wiedzy o przyszłości jest jej przeniesienie na sferę zarządzania rozwojem miejskim. Reprezentacją wehikułu w podejściu prospektywnym jest model złożony z sześciu podstawowych modułów (rys. 1). Są to:

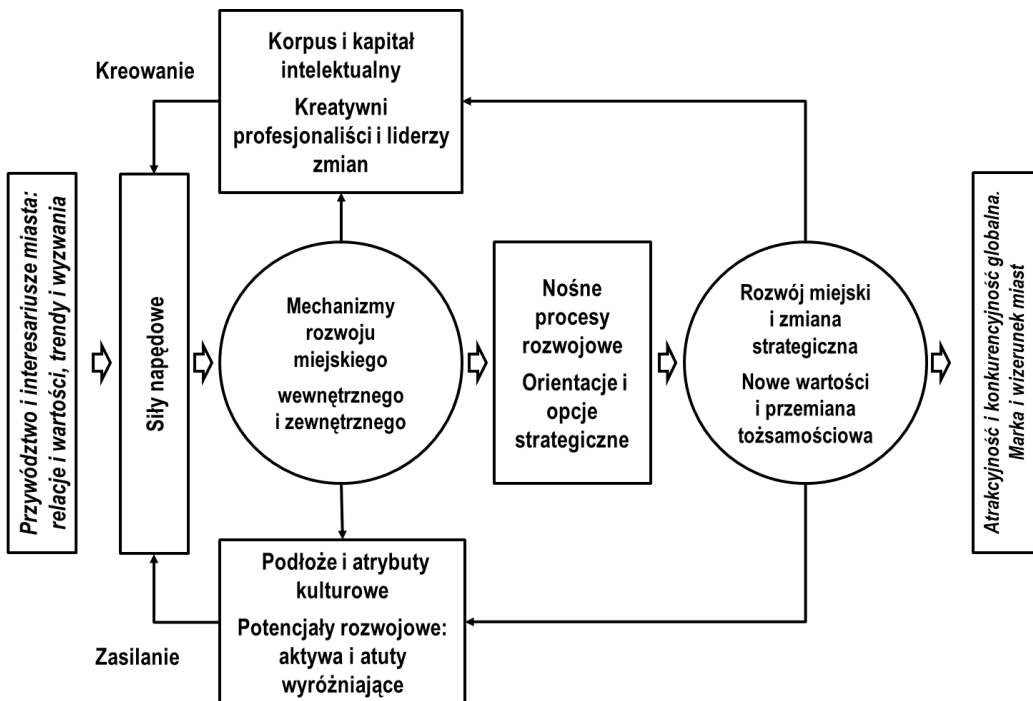
- korpus i kapitał intelektualny wraz z kreatywnymi profesjonalistami i liderami zmian,
- podłoże i atrybuty kulturowe uzupełnione o potencjały rozwojowe w postaci aktywów i atutów wyróżniających,
- siły napędowe, dzieła, projekty, produkty i wydarzenia,
- mechanizmy rozwoju miejskiego, wewnętrznego i zewnętrznego o charakterze rynkowym, regulacyjnym i społecznościowym/sieciowym ogarnięte sieciami powiązań informacyjnych i komunikacyjnych,

- nośne procesy rozwojowe oraz orientacje i opcje strategiczne,
- nowe wartości i rozwój miejski oraz zmiana strategiczna i przemiana tożsamościowa.

Na wejściu wehikulu rozwoju miejskiego znajduje się przywództwo miejskie aktywnie budujące relacje z interesariuszami różnych scen miejskich. Rdzeniem przywództwa są władze publiczne, legitymizowane samorządową aktywnością obywatelską, wchodzące w relacje z interesariuszami miejskimi i budujące różne formy partnerstwa w przestrzeniach miejskich. Identyfikowane w otoczeniu trendy zewnętrzne pozwalają wyznaczać wyzwania przyszłości (Klasik i Kuźnik, 2017a). W przypadku wyzwań, wehikuly rozwoju są narzędziem służącym poszukiwaniu całościowej i spójnej odpowiedzi na pytania:

- jakim wyzwaniom przyszłości miasta i regiony miejskie zmuszone będą sprostać,
- jakie wyzwania przyszłości warte podjęcia mogą stać się aspiracjami przywództwa i społeczności terytorialnych.

Na wyjściu wehikulu rozwoju miejskiego jako nowego narzędzia myślenia wizjonerskiego i strategicznego jest pozycjonowanie miast i regionów miejskich w przestrzeni globalnej. Syntetycznymi kategoriami tego pozycjonowania są atrakcyjność i konkurencyjność globalna oraz prestiż marki i reputacja wizerunku.



Rys. 1. Model wehikulu rozwoju miejskiego. Podejście prospektywne

Źródło: (Klasik i Kuźnik, 2017).



Pierwszym podstawowym modułem wehikułu rozwoju miejskiego jest moduł składający się z korpusu intelektualnego. Rdzeniem korpusu intelektualnego, który skupia w sobie kapitał intelektualny i kreatywny miast i regionów miejskich, są twórcze jednostki i różne środowiska intelektualistów zanurzone w metropolitalnej kulturze i potencjałach. Jest to klasa metropolitalna, którą można traktować jako klasę kreatywną w rozumieniu R. Floridy (2010). Wspólnie z twórczymi jednostkami i kreatywnymi profesjonalistami budują potencjał tego, co nazywamy inteligencją strategiczną miast i regionów miejskich (Klasik i Kuźnik, 2020).

W przestrzeni metropolitalnej możemy mieć do czynienia z czymś więcej, a mianowicie ze środowiskami kreatywnymi. Środowiska kreatywne zawierają twardą i miękką infrastrukturę generowania nowych idei jako podstawy kreowania dzieł, projektów, wydarzeń i produktów. To jest, z jednej strony, twarda infrastruktura złożona z instytucji badawczych, edukacyjnych, kulturalnych dysponujących wyposażeniem i miejscami spotkań oraz różnego typu udogodnieniami, a z drugiej strony miękka infrastruktura społecznych sieci, więzi i relacji międzyludzkich, wzajemnych oddziaływań dokonujących się bezpośrednio w kontaktach interpersonalnych, w tym za pośrednictwem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (Landry, 2008).

Atrybuty i podłoże kulturowe oraz potencjały rozwojowe stanowią drugi moduł wehikułów rozwoju miast i regionów miejskich. Łączenie kultury z rozwojem miejskim, zwłaszcza metropolitalnym, może być interpretowane podwójnie – antropologicznie i funkcjonalnie (Thorsby, 2010). Kultura jako zestaw wartości i praktyk pozwala na identyfikowanie tożsamości społeczności terytorialnych, co okazuje się szczególnie istotne dla rozpoznania i oceny czynników kulturowych rozwoju metropolitalnego (Duxbury i in., 2016). Wyróżnikami tożsamości miejsca są takie atrybuty kulturowe, jak: przestrzenie symboliczne i wizerunkowe, cechy charakterystyczne mieszkańców oraz zachowane *genius loci* miasta. W znaczeniu funkcjonalnym definiowanie kultury pozwala na wyodrębnienie różnorodnych działalności kulturalnych składających się na sektor kultury. Endogenne potencjały rozwojowe są źródłem kapitału kulturowego oraz aktywów i atutów wyróżniających, jakimi dysponują miasta i regiony miejskie. Potencjały endogenne są także podstawowym czynnikiem przyciągającym do miast i regionów miejskich różne potencjały zewnętrzne. Kapitał kulturowy i aktywa miejskie stanowią podłoże, z którego płyną zasilenia inspirujące do aktywności twórczej jednostki i środowiska oraz przywództwa i środowiska lidereckie stanowiące korpus i kapitał intelektualny.

Potencjałom rozwoju miejskiego przypisywana jest w wehikułach rozwoju rola podłoża, z którego wyrastają siły generujące zmiany (Rondinelli i in., 1998).

Rozwój miast i regionów miejskich wyznaczają takie składniki potencjału endogennego, jak: systemy edukacyjne przygotowujące kapitał ludzki, miejsca wysokiej jakości życia, usługi i udogodnienia miejskie wspierające globalną konkurencyjność przedsiębiorstw, potencjał technologiczny małych i średnich firm.

Na siły napędowe będące trzecim modułem wehikułu rozwoju miasta i regionu miejskiego składa się wiele powiązanych ze sobą składowych, zdolnych generować idee

i pomysły rozwojowe układające się stopniowo w nowe, oryginalne ścieżki rozwojowe. Jako podstawowe składowe sił napędowych wyróżniamy w modelu wehikułu: dzieła, projekty, produkty i wydarzenia. Razem wzięte mają moc sprawczą odkrywania przyszłości, kreowania dynamiki przestrzeni miejskich i przenoszenia się w inną rzeczywistość. Dzieła, projekty, produkty i wydarzenia tworzą układ napędowy wehikułu rozwoju miejskiego w tym sensie, że składają się na pewien ciąg aktów twórczych przekształcających się stopniowo w możliwości racjonalnego działania praktycznego. Przywództwo i interesariusze miasta i regionu miejskiego są czynnikiem polityczno-decyzyjnym uruchamiającym siły napędowe rozwoju. Same siły napędowe mają złożoną strukturę. Pozostają także pod wpływem zdolności, jakie reprezentuje sobą korpus i kapitał intelektualny wzmocniony kreatywnymi specjalistami i liderami zmian.

Czwarty moduł wehikułu rozwoju stanowią mechanizmy rozwoju miejskiego, wewnętrznego i zewnętrznego. Są to mechanizmy o charakterze rynkowym, regulacyjnym i społecznościowym/sieciowym, funkcjonujące w sieciach powiązań informacyjnych i komunikacyjnych. Są one wielowarstwowymi strukturami złożonymi z:

- relacji aktorów/interesariuszy sceny miejskiej i/lub regionalnej,
- relacji aktywności kreatywnych i innowacyjnych zlokalizowanych w mieście i regionie miejskim,
- relacji miejsc użytkowanych lub kreowanych w biznesowej, rezydencjalnej i publicznej przestrzeni miejskiej.

Kreacja i transformacja przestrzeni miejskich jest nadto kształtowana przez dwa podstawowe mechanizmy użytkowania przestrzeni, którymi są rynek nieruchomości i planowanie przestrzenne. Mechanizmy te kształtują struktury przestrzenne, inwestycje i rozwój terytorialny oraz jakość życia i środowiska w miastach i regionach miejskich (Klasik i Kuźnik, 2017b). Mechanizmy rozwoju miejskiego o charakterze rynkowym, regulacyjnym i społecznościowym/sieciowym wypełniają funkcję ewaluacyjną w aspekcie koordynacji i kooperacji oraz efektywności alokacji w wymiarze interwencji publicznej oraz międzyorganizacyjnym. Wprowadza to w sferę weryfikacji sił napędzających dynamikę miejską.

Nośne procesy rozwojowe oraz orientacje i opcje strategiczne składają się na kolejny, piąty moduł wehikułu rozwoju miejskiego. Nośne procesy rozwojowe w miastach i regionach miejskich wyłaniają się z ciągów pożądaných zmian, którym podlegają aktywności rokujące na przyszłość – już obecne w przestrzeni miejskiej oraz nowe, wyłaniające się. Można też uruchomić nową idę myślenia o przyszłościowych aktywnościach, operując *ideą aktywności spokrewnionych i niespokrewnionych* z obecną, dojrzałą tkanką kulturalną i ekonomiczną miasta wymagającą reewaluacji w kategoriach kreatywności i innowacji (Domański, 2022). Procesy te formują się pod wpływem wartości kształtujących przyszłość. Chodzi tu o wartości kulturowe, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, techniczne. Nośne procesy rozwojowe w miastach i regionach miejskich otwierają nowe perspektywy definiowane w kategoriach nowej ścieżki rozwojowej, którą wypełniają branżowe aktywności rokujące na przyszłość.

Realizowalność nowych ścieżek rozwojowych w miastach i regionach miejskich wymaga rozstrzygnięć strategicznych przyjmujących charakter orientacji i opcji strategicznych. Orientacje strategiczne przesądzą o tym, na co się nastawiamy, czyli czemu dajemy pierwszeństwo w alokacji posiadanych i nowotworzonych aktywów. Rozwinięciem orientacji strategicznych są opcje strategiczne rozumiane jako zaangażowanie na rzecz sprostania wyzwaniom przyszłości i zagospodarowania przyszłościowych nisz w otoczeniu. Wymaga to uruchomienia mechanizmu dialogowo-deliberacyjnego oraz komunikacji i współpracy w przestrzeni biznesowej, publicznej i obywatelskiej.

Ostatnim, szóstym modulem, domykającym strukturę wehikułu rozwoju, jest moduł określony jako rozwój miejski i zmiana strategiczna, nowe wartości, materialne i niematerialne oraz przemiana tożsamościowa. Osiągnięty poziom rozwoju miast i regionów miejskich pojawia się w wyniku pożądaných zmian i podejmowanych ciągów decyzji strategicznych. Jest to rozwój integralny i sustensywny zawierający w sobie wymiary: kulturowy, społeczny, ekonomiczny, ekologiczny i przestrzenny. Tak rozumiany rozwój oznacza dokonanie się w mieście i regionie miejskim zmiany strategicznej jako następstwa przełomów technologicznych i pojawienia się punktów zwrotnych, która *de facto* jest przejściem do innej nowej rzeczywistości w formacie kulturowo-cywilizacyjnym.

Zmiana strategiczna niesie ze sobą przedefiniowany porządek wartości, który leży u podstaw transformującego się miasta i regionu miejskiego, a w szczególności przemienionego podłoża kulturowego i przyrodniczego. Transformujące się miasta i regiony miejskie zachowują swoje tradycyjne *genius loci* wzbogacone o nowe atrybuty wynikające z przemiany tożsamościowej generowanej przez kreatywność i innowacje. Nowe aktywności miasta regionu miejskiego oraz zmieniające się generacje środowisk liderekich i osobistości świata kultury, nauki i biznesu dopełniają całość przemiany tożsamościowej. Przemiana tożsamościowa poddaje przewartościowaniu korpus i kapitał intelektualny miasta i regionu miejskiego, w tym także kapitał kreatywny wyrażający się wzmożoną innowacyjnością.

Na wyjściu wehikułu rozwoju miejskiego o modułowej strukturze znajdują się takie syntetyczne kryteria rozwoju miejskiego, jak: atrakcyjność i konkurencyjność globalna oraz związane z nimi marka i wizerunek miast. Związanie wehikułów rozwoju z kategorią atrakcyjności i konkurencyjności globalnej oznacza nowe pozycjonowanie miast i regionów miejskich w przestrzeni europejskiej i globalnej, wynikające z osiąganego stadium i poziomu rozwoju oraz dokonanej przemiany tożsamościowej. Wehikuł rozwoju skutkuje współzależnie podnoszeniem atrakcyjności i konkurencyjności miast i regionów miejskich. Staje się narzędziem wprowadzenia w życie nowej generacji studiów foresightowych i strategicznych. Łączy strategiczny foresight i zarządzanie strategiczne, spajając w jedno wizje przyszłości i strategię rozwoju. Powstaje swego rodzaju *wistra*.

## 4. Wehikuł rozwoju miejskiego. Ujęcie zarządcze

Model wehikułu rozwoju miejskiego bazujący na podejściu prospektywnym pozwala na sformułowanie specyficznej, warstwowej formuły zarządzania miejskiego. Kolejne warstwy odkrywania przyszłości sugerują kolejne warstwy ustaleń zarządczych. Warstwowe zarządzanie rozwojem miejskim można przedstawić w układzie sześciu warstw (tab. 2).

**Tabela 2.** Formuła zarządzania miejskiego. Sześć warstw zarządzania

<b>Zarządzanie przez inicjatywy</b>	Inicjatywy strategiczne wynikają z aktywności przywództwa miejskiego i interesariuszy miasta oraz z relacji między nimi
<b>Zarządzanie zorientowane na synergię kapitałów i potencjałów</b>	Zarządzanie w tej warstwie stwarza możliwości łączenia kapitału intelektualnego i kreatywnego z potencjałami miejskimi – aktywa miejskie i atuty wyróżniające miasta
<b>Zarządzanie przez mechanizmy wewnętrznego i zewnętrznego rozwoju miejskiego</b>	Mechanizmy rozwoju miejskiego weryfikują sensowność i realność rodzących się sił napędowych, pozwalają na przejście do generowania rozwiązań strategicznych
<b>Zarządzanie przez wizje i strategię</b>	Posługuje się wizjami przywództwa miejskiego zawierającymi nośne procesy rozwojowe oraz strategiami w formie orientacji i opcji strategicznych
<b>Zarządzanie zmianą strategiczną i tożsamością</b>	Zarządzanie zmianą to zarządzanie realnymi procesami rozwoju wewnętrznego miasta. Posługuje się cyklem życia miasta i obszarami różnego typu pojawiającymi się w przestrzeniach miejskich
<b>Zarządzanie relacjami miasta z otoczeniem</b>	Odnosi się do relacji miasta z jego otoczeniem i pozycji miasta w otoczeniu widzianej przez atrakcyjność i konkurencyjność miasta; integralną częścią zarządzania pozycją jest marka miasta i jego wizerunek w otoczeniu

Źródło: opracowanie własne.

Warstwy zarządzania wyprowadzone z modelu wehikułu rozwoju miejskiego definiują specyficzny, wehikułowy styl zarządzania miejskiego.

Zarządzanie miejskie przez inicjatywy realizuje się przez inicjatywy strategiczne i idee projektowe miejskiego przywództwa i menadżerów oraz przez inicjatywy i idee projektowe i produktowe wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy. Zarządzanie miejskie operuje w tej warstwie relacjami sprzęgającymi ze sobą wartości i oczekiwania interesariuszy miasta z wartościami i wyzwaniem przyszłości przywództwa i menadżerów miejskich.

Zarządzanie miejskie zorientowane na synergię kapitałów i potencjałów stanowi podstawę generowania sił napędzających zapewniających dynamikę miejską. U jej podstaw leżą dzieła artystyczne i naukowe środowisk twórczych, naukowych i technologicznych. Są to także siły napędowe dynamiki przestrzeni miejskich: biznesowej, rezydencjalnej, publicznej. Siłami napędowymi są tu projekty biznesowe, produkty innowacyjne i kreatywne, projekty urbanistyczno-architektoniczne, projekty infra-

strukturalne i usług miejskich, znaczące wydarzenia biznesowe, naukowe, edukacyjne, kulturalne i rozrywkowe, sportowe i rekreacyjne.

Zarządzanie przez mechanizmy wewnętrznego i zewnętrznego rozwoju miejskiego pozwala na weryfikację rodzących się sił napędowych. Mechanizmy mogą ułatwiać lub utrudniać pozyskiwanie kapitałów miejskich oraz mobilizację i uruchamianie potencjałów miasta. Zarządzanie przez mechanizmy sprzęga ze sobą wzajemne wykorzystanie elementów i dynamiki zawartej w mechanizmach rynkowym, regulacyjnym i sieciowym/społecznościowym. Tym sposobem dokonuje się w mieście sublimacja instytucjonalna, której podlega lokalny *governance*. Wprowadzenie mechanizmowej warstwy zarządzania miejskiego stanowi pomost dla myślenia i podejścia wizjonerskiego i strategicznego w kategoriach nośnych procesów rozwojowych i orientacji strategicznych. Przywołane mechanizmy domagają się respektowania w procesie generowania wizji i orientacji strategicznej miasta.

Zarządzanie posługujące się wizjami i strategiami kształtuje nośne procesy rozwoju miejskiego w przekroju rokujących na przyszłość aktywności – zasługujących na kontynuację i nowych, wyłaniających się. Przywództwo miejskie precyzuje swoje dziedzinowe wizje strategiczne w nawiązaniu do ujawniających się kierunkowych perspektyw i manifestowanych orientacji strategicznych interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Zarządzanie miejskie w tej warstwie zawiera poszukiwanie rozstrzygnięć strategicznych, dążąc do wyznaczenia obszaru zbieżności różnych wizji i orientacji strategicznych. Można wtedy podążać w stronę konfrontacji i/lub współdziałania. Przez alianse i współpracę można dążyć do ustanowienia partnerstw strategicznych przyczyniających się do prosperity miasta i pomyślności społeczności lokalnych.

Zarządzanie zmianą strategiczną to zarządzanie realnymi procesami rozwoju wewnętrznego miasta. W tym przypadku chodzi o operowanie przez miejskie przywództwo i management miejski, w dialogu z interesariuszami, cyklem życia miasta oglądanym przez pryzmat aktywności, które znajdują się w różnych jego fazach. Ich rozkład w przestrzeni miejskiej pozwala przenieść zarządzanie zmianą strategiczną w obszary aktywne, obszary prospektywne i obszary regeneracyjne. Zarządzanie przemianą tożsamościową miasta wymaga umiejętności posługiwania się przez przywództwo i management miejski atrybutami i wyznacznikami tożsamości miasta. Zarządzanie tożsamościowe pozwala na wykorzystanie *genius loci* miasta, wzorców zachowań organizacji i ludzi oraz siły liderów zmian. Jest ono także zarządzaniem wykorzystującym koncepcję zarządzania tożsamością miasta przez skupianie się na dziedzinach aktywności, na sposobach zachowań i/lub kompetencjach wyróżniających się oraz na liderach zmiany, liderach biznesowych, czempionach społecznych oraz liderach środowisk opiniotwórczych.

Zarządzanie relacjami miasta z otoczeniem, w tym zarządzanie pozycją miasta w otoczeniu, koncentruje się na jego rozwoju zewnętrznym. Jest to zarządzanie relacjami z otoczeniem terytorialnym, strukturalnym i konkurencyjnym. W każdym z tych przypadków w tej warstwie zarządzania kładzie się nacisk na wzmocnienie pozycji

miasta w otoczeniu globalnym. W polu widzenia przywództwa i managementu pozostają dwie syntetyczne kategorie pozycjonujące miasto w otoczeniu, a mianowicie atrakcyjność i konkurencyjność. Poprzez te kategorie ustalać się będzie realna pozycja miasta w przestrzeni europejskiej i globalnej, a także jego pozycja w sieciach komunikacji i współpracy. Atrakcyjność i konkurencyjność miasta przesądza o żywotności struktur miasta i ich odporności na zjawiska wstrząsowo-szokowe. Integralną częścią zarządzania pozycją miasta w otoczeniu i w jego relacjach z otoczeniem jest zarządzanie marką i wizerunkiem miasta.

## 5. Zakończenie – przywódczy styl zarządzania miejskiego

W naszym rozumieniu cztery wyznaczniki stylów zarządzania miejskiego, w połączeniu z warstwami zarządzania wyprowadzonymi z wehikułu rozwoju miejskiego, pozwalają w sposób całościowy charakteryzować przywódczy styl zarządzania miejskiego. Przywódczy styl zarządzania współtworzą cztery spójne składowe: partnerski styl zarządzania, wizjonerski styl zarządzania, strategiczny styl zarządzania i partycypacyjny styl zarządzania. Przywódczy styl zarządzania miejskiego odzwierciedla sposoby przywódczego myślenia i podejścia do przyszłości i rozwoju miast. Styl ten, przedstawiony w logice i metodologii wehikułów rozwoju miejskiego, pozwala wykupić jego twórczy i strategiczny charakter połączony z płynnym przejściem do posługiwania się mechanizmami budowania dialogu i partnerstw. Partnerski, dialogowy charakter przywództwa przejawia się zarówno w konstruowaniu partnerstw strategicznych, jak i w posługiwaniu się narzędziami partycypacji adresowanymi do zbioru wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy miasta.

Partnerski styl zarządzania osadzony jest w pierwszej kolejności w wartościach oraz korzyściach i interesach przywództwa miejskiego i interesariuszy miasta. Oczekiwane są tu wartości skłaniające do kooperacji, dialogu i zawiązywania partnerstw strategicznych. W takich układach toczy się gra korzyści i interesów otwarta na kreatywność i innowacje. Zarządzanie partnerskie zaczyna się od zarządzania przez inicjatywy i przechodzi sukcesywnie na pozostałe warstwy zarządzania miejskiego.

Wizjonerski styl zarządzania osadzony na wartościach, korzyściach i kreatywności czerpie z zarządzania przez inicjatywy i zakotwicza się w zarządzaniu przez wizje i strategię. Dostarcza pewnej otwartości koncepcyjnej, która zderzona z kompetencjami i umiejętnościami przywództwa i menadżerów pozwala wykorzystać ustalenia w warstwie zarządzania zorientowanego na synergię kapitałów oraz zarządzania przez mechanizmy. Wizjonerski styl zarządzania płynnie przechodzi w strategiczny styl zarządzania miejskiego.

Zarządzanie strategiczne, jako trzecia składowa przywódczego stylu zarządzania, skupia się na orientacjach i opcjach strategicznych. Wspiera się na wszystkich czterech wyznacznikach stylów zarządzania miejskiego. Czerpie z warstwy zarządzania zorientowanego na synergię kapitałów oraz z zarządzania przez mechanizmy. Strategiczny styl zarządzania ogniskuje się w warstwie zarządzania przez wizje i strategię.

Orientacje i opcje strategiczne przywództwa miejskiego wymagają dialogu z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi miasta. Deliberatywność uczestników dialogu stwarza możliwość generowania spójnych rozwiązań. Rodzą się projekty partnerstwa. W ten sposób zostaje przygotowany grunt pod zarządzanie zmianą oraz zarządzanie relacjami miasta z otoczeniem.

Styl zarządzania partycypacyjnego stanowi pewne zwieńczenie przywódczego stylu zarządzania miejskiego. Zarządzanie partycypacyjne ma już charakter wdrożeniowy. Odnosi się do realnych procesów zmiany strategicznej i zmiany relacji miasta z otoczeniem. Nabiera znaczenia, jeżeli od samego początku osadzone jest aksjologicznie w partnerskim nastawieniu przywództwa miejskiego względem interesariuszy miasta. Dobrze rokujące partnerstwa strategiczne mogą kończyć się skutecznym zarządzaniem partycypacyjnym.

Przywódczy styl zarządzania miejskiego wpisuje się w realia wielu miast i regionów miejskich, a także w aspiracje środowisk liderekich optujących za zmianą strategiczną określaną współcześnie przez transformację gospodarczą, energetyczną i zielony ład.

## Bibliografia

- Becker, B. (2022). Leadership styles. The 11 most common and how to find your style. *Hub Spot Newsletter*, 1-24.
- Broadhurst, K., Ferreira, J. i Berkeley, N. (2021). Collaborative leadership and place-based development. *Local Economy*, 36(2), 149-163.
- Budd, L. i Santino, A. (2016). A framework for city leadership in multilevel governance settings: The comparative contexts of Italy and UK. *Regional Studies, Regional Science*, 3(1), 129-145.
- Coppola, J. (2022). 10 common management styles: Which one is right for you. *Teamwork*, 1-20.
- Domański, R. (2022). *Nowa gospodarka przestrzenna. Wybrane artykuły* (maszynopis po adjustacji, wersja czerwiec 2022).
- Drumaux, A. i Goethals, Ch. (2007). Strategic management: A tools for public management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), 638-654.
- Duxbury, N., Hosgrahar, J. i Pascual, J. (2016). *Why must culture be at the heart of Sustainable Urban Development?* Agenda 21 for Culture Mexico City.
- Florida, R. (2010). *Narodziny klasy kreatywnej*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Hableton, R. (2013). *Place-based leadership: New possibilities for planning*. Paper presented at AESOP/ACSP Conference.
- Hambury II, G. L. (2001). *The Function of leadership styles and personality types among city managers: An Analysis of "fit" and tenure*. Boca Raton: Florida Atlantic University.
- Herrity, J. (2023). 8 types of management styles for effective leadership. *Indeed, Career Guide*, 1-10.
- Hood, Ch. (2002). A public management for all seasons. W: S. P. Osborne (red.), *Public management. Critical perspectives* (s. 185-203). London: Routledge.
- Klasik, A. i Kuźnik, F. (2017). Wehikuly rozwoju dużych miast i zespołów miejskich. W: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Wehikuly rozwoju lokalnego i regionalnego* (s. 9-28). Studia KPZK PAN, t. CLXXVII Warszawa.

- Klasik, A. i Kuźnik, F. (2017a). Regiony wobec wyzwań przyszłości. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 1(966), 5-19.
- Klasik, A. i Kuźnik, F. (2017b). Gospodarka przestrzenna w obszarach miejskich. Analiza zjawisk chaosu przestrzennego. W: T. Kudłacz i P. Brańka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych*. Studia KPZK PAN, t. CLXXIV Warszawa.
- Klasik, A. i Kuźnik, F. (2020). Inteligencja strategiczna kluczem do kształtowania przyszłości miast i regionów. W: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Inteligencja strategiczna w budowaniu przyszłości miast i regionów* (s. 11-26). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Kuźnik, F. (2012). *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*. Warszawa: Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Landry, Ch. (2008). Creative city. A toolkit for urban innovators. *Earthscan*.
- Management styles. (2022). *VALAMIS*, 1-18.
- Martins, J. (2022). *9 different management styles and when to use them*. Asana Inc.
- Nahapetyan, R. (2021). Comparison of management models: Participatory governing in organizations as a new kind of post – NPM model. *Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series*, (151), 465-479.
- Rondinelli, D., Johnson, J. i Kusarda, J. (1998). The changing forces of urban economic development. *A Journal of Policy Development and Research*, 3(3).
- Thorsby, D. (2010). *Ekonomia i kultura*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

## Urban Management Styles

**Abstract:** The study refers to the category of management style seen as an important category that characterizes the quality of management. The specificity of city management has been captured through the relationship between city leadership and city stakeholders. Based on the literature and the author's model depicting the urban development vehicle, the leadership style of urban management was presented. It consists of four components: partnership, visionary, strategic and participatory style of management.

**Keywords:** management style, development vehicle, layers of management, urban leadership.



# Obszary funkcjonalne jako jednostki terytorialne – wyzwania dla nauki i polityki rozwoju

---

Edyta Szafranek-Stefaniuk

Uniwersytet Opolski  
e-mail: eszafranek@uni.opole.pl  
ORCID: 0000-0002-9106-1399

*Cytuj jako:* Szafranek-Stefaniuk, E. (2023). Obszary funkcjonalne jako jednostki terytorialne – wyzwania dla nauki i polityki rozwoju. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 137-145). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Obszary funkcjonalne stały się istotnym elementem układu jednostek regionalnych, do których kierowane jest wsparcie finansowe w ramach polityki regionalnej nastawionej terytorialnie. Z tego względu są też ważnym zagadnieniem współczesnych badań regionalnych. Zmieniające się uwarunkowania i procesy rozwoju powodują przeobrażenia struktur przestrzennych, a zatem ewoluowanie zasięgów obszarów spełniających kryteria obszarów funkcjonalnych. Fakt ten generuje potrzebę aktualizacji metodyki wyznaczania obszarów funkcjonalnych tak, aby była ona zgodna z dotychczasowym dorobkiem naukowym oraz uwzględniała założenia i wytyczne polityki regionalnej, zarówno w warstwie jej programowania, jak i realizacji. Opracowanie koncentruje się na dwóch kwestiach, tj. wskazaniu, jak są rozumiane obszary terytorialne w polityce rozwoju regionalnego ukierunkowanego terytorialnie, oraz uzasadnieniu potrzeb rozwoju badań nad tymi obszarami, w szczególności metodyką ich delimitacji. Obie kwestie są zależne od siebie i dlatego jest ważne, aby integrować wymiar naukowy z praktycznym. Opracowanie ma charakter teoretyczno-poznawczy, stanowiący głos w dyskusji nad wskazanym zagadnieniem.

**Słowa kluczowe:** rozwój terytorialny, obszary funkcjonalne, polityka regionalna, badania naukowe.

**JEL Classification:** R58, O18

## 1. Wstęp

Procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zachodzą w różny sposób w przestrzeni i prowadzą do wyodrębniania się obszarów funkcjonalnych oraz ewolucji ich rozkładu przestrzennego. Wynika to ze zróżnicowania uwarunkowań rozwoju, zmiany znaczenia czynników decydujących o kształtowaniu się powiązań funkcjonalnych, zmian charakteru powiązań funkcjonalnych oraz wdrażania konkretnych instrumentów

wsparcia w polityce rozwoju wobec poszczególnych typów jednostek terytorialnych (Korenik, 2009, 2011).

Kształtowanie się i rozwój obszarów funkcjonalnych były przedmiotem rozważań wielu badaczy. Za pierwotną koncepcję dotyczącą tego aspektu rozwoju regionalnego uznaje się teorię biegunów wzrostu (Perroux, 1955), która w kolejnych latach była rozwijana w różnych aspektach (Boudeville, 1972; Hirschman, 1958; Myrdal, 1957), a u jej podstaw leży założenie o rozprzestrzenianiu się procesów rozwoju z obszarów wzrostu na obszary otaczające (Lasuen i Aranzadi, 2002). Współcześnie uważa się, że obszary otaczające rdzeń stają się tzw. otoczeniem wstępującym, które wykorzystuje te impulsy jako okoliczność wzmacniającą endogeniczne uwarunkowania ich rozwoju (Asheim i in., 2001; Churski, 2014; Korenik, 2012). Zacieśnianie relacji funkcjonalnych rdzenia z otoczeniem powoduje zmniejszanie różnic między nimi, co w konsekwencji podnosi stopień spójności terytorialnej, a to z kolei prowadzi do zdynamizowania wymiany ludzi, dóbr, towarów, kapitału i informacji oraz tworzenia nowych powiązań funkcjonalnych i poprawy wewnętrznej spójności terytorialnej (Knowles i in., 2008). W związku z tymi procesami we współczesnym programowaniu rozwoju regionalnego wprowadzono wymiar terytorialny. Oznacza on traktowanie terytoriów jako jednostki spójne wewnętrznie, których ważną cechą są wielowymiarowe powiązania funkcjonalne. Zakłada ono odejście od postrzegania terytoriów, w tym obszarów funkcjonalnych, jako jednostek mieszczących się w granicach administracyjnych, a wyznaczonych zasięgiem przestrzennym tych powiązań. Kluczowe stały się istniejące wewnętrzne potencjały tych obszarów obejmujące zarówno wspólne zasoby, jak i cele oraz bariery rozwoju (Szafranek, 2019; Szlachta, 2014). W krajach UE zasadę tę wprowadzono od 2013 roku w polityce rozwoju regionalnego (Faludi, 2006; Jewtuchowicz, 2013), dając możliwość wsparcia finansowego tego typu obszarom z przeznaczeniem na kształtowanie zintegrowanego rozwoju.

Aktualne analizy odnoszące się do tego zagadnienia badawczego mają podstawy zarówno w teorii badań regionalnych, jak i w polityce regionalnej. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie potrzeb i kierunków badań nad delimitacją obszarów funkcjonalnych jako podmiotów polityki regionalnej. Rozważania mają charakter teoretyczno-poznawczy i oparte są na analizie literatury naukowej oraz rozwiązań praktycznych rozwoju regionalnego wynikających z założeń polityki rozwoju.

## 2. Identyfikacja i wyznaczanie obszarów funkcjonalnych w polityce rozwoju

W sferze polityki rozwoju przyjęcie podejścia terytorialnego jest efektem krytyki dotychczasowych rozwiązań, które były nieskuteczne w procesie minimalizowania dysproporcji poziomu rozwoju między- i wewnątrzregionalnego. Było ono uwzględniane w dokumentach Komisji Europejskiej już od lat 90. ubiegłego wieku, a na wzmocnienie jego znaczenia miały wpływ przede wszystkim: przyjęcie Traktatu

z Lizbony (2007), opublikowanie Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej – w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów (2007), oraz raportu F. Barcy (2009). Podejście terytorialne do rozwoju – zgodnie z dokumentami programowymi polityki regionalnej 2014-2020 oraz założeniami programowymi na okres 2021-2027 – powinno oznaczać m.in.: uwzględnianie w procesie programowania rozwoju obszarów poniżej szczebla regionalnego, realizację rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, wyznaczanie obszarów miejskich dla potrzeb prowadzenia zintegrowanych działań na rzecz ich zrównoważonego rozwoju oraz definiowanie jednostek przestrzennych przez pryzmat ich związków funkcjonalnych. W celu racjonalnego stosowania podejścia terytorialnego konieczne jest rozpoznanie cech wyjątkowych dla danego obszaru obrazujących heterogeniczność zasobów endogenicznych (Jewtuchowicz, 2013; Rodríguez-Pose, 2013). Z tego względu wzrasta znaczenie regionalizacji uwzględniającej w swych kryteriach wykorzystanie zasobów endogenicznych. Uzyskiwane typologie są jednym z narzędzi służących do rozpoznania zróżnicowania przestrzennego i podejmowania decyzji dotyczących redystrybucji funduszy pomocowych (Copus i in., 2011; Heffner i Gibas, 2015; Śleszyński i in., 2017).

W krajach UE w ramach polityki regionalnej rozpoczęto wyodrębnianie obszarów funkcjonalnych jako terytoriów tuż przed lub w trakcie okresu finansowania 2014-2020. Założenia polityki regionalnej na obecny okres programowania, tj. 2021-2027, także uwzględniają wsparcie finansowe dla obszarów funkcjonalnych. Równocześnie w polityce rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego zarówno Polski, jak i UE istnieje duża swoboda w definiowaniu i delimitowaniu obszarów funkcjonalnych. Stan aktualny wskazuje na daleko idący i pogłębiający się chaos w zakresie kryteriów i metod identyfikowania obszarów funkcjonalnych. Dowodzi tego fakt, że granice obszarów funkcjonalnych wyznaczone w dokumentach programowych i planistycznych na poziomie kraju oraz regionów nie są zgodne ani ze sobą, ani też z wynikami analiz naukowych (Kociuba, 2015; Noworól, 2015; Śleszyński i in., 2017; Szafranek, 2015, 2017).

W ramach polityki rozwoju w Polsce obszary funkcjonalne określano, stosując następujące kryteria (Ustawa o planowaniu..., 2003, rozdz. 4a, art. 49c):

- zwarty zasięg przestrzenny obszaru;
- dostępność danych wskaźnikowych odnoszących się do wyznaczenia obszaru o zasięgu przestrzennym umożliwiającym rozwiązywanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów.

Ponadto przyjęto, że zasięg i granice obszaru wyznacza: dla obszarów o znaczeniu ponadregionalnym – samodzielnie samorząd województwa, dla obszarów o znaczeniu regionalnym – samorząd województwa, ale na wniosek samorządu gminnego lub powiatowego, natomiast dla obszarów o znaczeniu lokalnym – samorząd gminy.

Według Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżnia się trzy rodzaje obszarów funkcjonalnych ze względu na skalę ich znaczenia i oddziały-

wania w polityce przestrzennej kraju (Ustawa o planowaniu..., 2003, rozdz. 4a, art. 49a–b). Są to zatem obszary o istotnym znaczeniu w sferze planowania przestrzennego, o skali przestrzennej:

- ponadregionalnej – istotne dla polityki przestrzennej kraju, obejmujące miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, wiejskie obszary funkcjonalne, obszary funkcjonalne istotnego zjawiska w skali makroregionalnej (m.in. obszary górskie, Żuławy) oraz przygraniczne obszary funkcjonalne;
- regionalnej – istotne dla polityki przestrzennej województwa;
- lokalnej – istotne dla polityki przestrzennej gminy.

Równocześnie zagadnienie obszarów funkcjonalnych zostało wskazane w dokumentach określających strategiczne kierunki i cele rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w tym okresie. W dokumentach tych obszary funkcjonalne są odnoszone przede wszystkim do miast i ich otoczenia. Dla nich wdrażane są nowe instrumenty programowania i finansowania rozwoju. Do obszarów funkcjonalnych związanych z miastami odnosi się również przyjęta w kwietniu 2017 roku Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) (2017). Najwięcej odniesień do obszarów funkcjonalnych zawarto w przypadku realizacji rozwoju zrównoważonego terytorialnie, wskazując przede wszystkim na dużą rolę zintegrowanego zarządzania i wprowadzania instrumentów integracji funkcjonalnej.

Rozwój obszarów funkcjonalnych w warunkach polityki ukierunkowanej terytorialnie wymaga wielopoziomowego współdziałania samorządów terytorialnych i państwa, czyli konieczności zastosowania zintegrowanego i interaktywnego podejścia ze strony polityki publicznej do kreowania kapitału terytorialnego w wyodrębnionym obszarze. Muszą to być równoległe zarówno działania ukierunkowane na kształtowanie spójnego zagospodarowania przestrzeni, jak i towarzyszące im miękkie działania, nastawione na budowanie relacji w sferze społecznej i gospodarczej.

Na tle przedstawionej sytuacji zasadne wydaje się zatem prowadzenie badań porządkujących wiedzę w tym zakresie oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w sferze metodologii identyfikacji czynników kształtujących obszary funkcjonalne oraz wyznaczania zasięgów tych obszarów. Uzyskane wyniki mogą dać podstawę do wskazania kluczowych kryteriów, czynników i wskaźników wyznaczania obszarów funkcjonalnych przy uwzględnieniu założeń podejścia terytorialnego. W sferze polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie wyniki badań będą umożliwiały optymalizację przeznaczenia instrumentów wsparcia do konkretnych typów obszarów funkcjonalnych, co da szansę na poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych, a zarazem wpłynie na podniesienie stopnia realizacji celów polityki rozwoju regionalnego UE.

### 3. Identyfikacja i wyznaczanie obszarów funkcjonalnych w badaniach naukowych

Na gruncie naukowym inspiracją dla koncepcji rozwoju terytorialnego były przede wszystkim Nowa Geografia Ekonomiczna, która dowodziła, że ważne jest respektowanie uwarunkowań przestrzennych w wyjaśnianiu współczesnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego (Krugman, 1999), oraz Nowa Teoria Wzrostu, wyjaśniająca rolę czynników nietradycyjnych, przede wszystkim kapitału wiedzy jako zasobu endogenicznego w kreowaniu długookresowego wzrostu i rozwoju (Romer, 1990).

Dotychczasowe badania odnoszące się do obszarów funkcjonalnych w rozwoju regionalnym są prowadzone przede wszystkim przez ekonomistów i geografów specjalizujących się w gospodarce przestrzennej. Zainteresowania ekonomistów koncentrują się na zagadnieniach programowania rozwoju i możliwości wykorzystania odpowiednich instrumentów wsparcia rozwoju regionalnego poprzez budowanie potencjału obszarów funkcjonalnych, przy jednoczesnym zachowaniu idei spójności terytorialnej (Faludi, 2006). Domeną badań geograficznych jest natomiast identyfikacja i typologia obszarów funkcjonalnych (Chojnicki i Czyż, 1973; Churski, 2014; Heffner i Gibas, 2015).

Badania prowadzące do delimitacji różnego typu regionów, w tym obszarów funkcjonalnych, mają długą tradycję (Wróbel, 1956). Z analizy literatury przedmiotu wynika, że obszary funkcjonalne rozpatrywane są głównie w ujęciu statycznym, z zastosowaniem typologii, klasyfikacji czy regionalizacji jednostek terytorialnych na podstawie określonych kryteriów i wskaźników cząstkowych o charakterze danych statystycznych charakteryzujących poszczególne jednostki. W procedurach badawczych stosowane były różne wskaźniki, a najczęściej dotyczyły zasięgów dojazdów do pracy, zasięgów rynków handlu hurtowego, zasięgów cyrkulacji lokalnych dzienników, gęstości zaludnienia, migracji czy wysokości dochodów i podatków (Cottineau i in., 2018; Czyż, 2011; Rakowska, 2014). Wykorzystywane były także różnorodne procedury metodologiczne, takie jak: model grawitacji i potencjału, metody korelacji i regresji, metody progowe, analiza skupień, metody sieciowe. W ostatnich latach jedną ze stosowanych metod do wyznaczania obszarów funkcjonalnych było wykorzystanie zobrażeń satelitarnych do rejestracji światła emitowanego w nocy przez zurbanizowane obszary jednostek terytorialnych (Bosker i in., 2018; Vogel i in., 2018). Część metod nadal opiera się na analizie progów gęstości zaludnienia (Thomas i in., 2012). Współcześnie rekomendowane są metody stosujące narzędzia GIS (Feltynowski, 2012). Systemy Informacji Geograficznej określane są jako zestawy metod i technik służących do wspomagania procesów planowania i podejmowania wielu decyzji przestrzennych (Sugumaran i DeGroote, 2011).

Z punktu widzenia szczegółowości danych pożądanymi są jednostki najmniejsze. Jednostkami takimi, wykraczającymi poza podział administracyjny i statystyczny, są miejscowości – definiowane jako wyodrębniony dla celów statystycznych zespół kilku

jednostek obejmujący z reguły miasto lub wieś oraz przyległe do niej przysiółki i inne mniejsze miejscowości, dla których łącznie zbierane są i opracowywane dane statystyczne (Ustawa o urzędowych nazwach..., 2003). Jest to poziom wystarczający, ale należy postulować jeszcze większy poziom szczegółowości jednostek badawczych. Dane mogłyby być pozyskiwane z rejestrów urzędowych wraz z informacją geoprzestrzenną, która pozwala na ich przypisanie do punktu pomiarowego, np. punktu adresowego. W takim przypadku większe zastosowanie do badań rozwoju terytorialnego powinien mieć system informacji geograficznej (GIS). Użycie danych z przypisaną do punktu informacją lokalizacyjną dałoby podstawy do prowadzenia badań w odniesieniu do dowolnych jednostek przestrzennych dzięki zastosowaniu algorytmów baz danych lub procedur ich geoprzetwarzania. Postuluje także potrzebę wprowadzenia bardziej szczegółowego podziału powierzchniowego, co umożliwi prowadzenie wnikliwych, rozbudowanych i precyzyjnych analiz przestrzennych.

Aktualnie, wykorzystując stan dotychczasowej wiedzy i nowoczesne możliwości badawcze, należy stwierdzić, że zasadne jest podejście, w którym zaproponowany będzie zestandaryzowany sposób wyodrębnienia obszarów funkcjonalnych o jednoznacznym typie funkcjonalnym, do którego mogą być przeznaczone konkretne instrumenty wsparcia rozwoju. Istotne jest zbadanie wpływu zróżnicowania czynników przestrzennych na sposób formowania się zasięgów poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych oraz zdiagnozowanie zakresu przekształceń zasięgów tych obszarów w warunkach dynamicznie zachodzących przemian społecznych i gospodarczych. Decyzje podejmowane w zakresie wyznaczania zasięgów obszarów funkcjonalnych powinny być oparte na analizach przestrzennych. Niezbędne jest więc zastosowanie metod i analiz uwzględniających aspekt przestrzenny obiektów. Takie podejście wymaga zastosowania szeregu metod z zakresu wielokryterialnych analiz przestrzennych i statystyki przestrzennej, które można wykonać z wykorzystaniem GIS (Malczewski, 2010; Stewart i Janssen, 2014).

#### 4. Podsumowanie

Przeprowadzone studia nad literaturą przedmiotu i wdrażaniem polityki rozwoju regionalnego wskazują, że problematyka obszarów funkcjonalnych jest nadal istotna w warstwie poznawczej i aplikacyjnej, a wymaga opracowania rozwiązań metodycznych. Mimo ugruntowanych kilkudziesięcioletnich dokonań naukowych, konieczna jest aktualizacja stanu wiedzy i modyfikacja metodyki ich badania oraz delimitowania. Wynika to z ewolucji uwarunkowań rozwoju regionalnego, rozwijania narzędzi i technik badawczych oraz monitorowania polityki rozwoju. Kluczowe jest zdefiniowanie czynników, które współcześnie kształtują struktury oraz powiązania przestrzenne i stanowią podstawę wyznaczenia zasięgów obszarów funkcjonalnych. W powiązaniu z nimi, ale także z wyzwaniem podejścia terytorialnego, powinny być rozpatrywane kryteria identyfikacji obszarów funkcjonalnych. Równocześnie należy dążyć do wy-

pracowania metodyki wyznaczania obszarów funkcjonalnych, w tym wskaźników ich identyfikowania. Całość programu badań sprowadza się do potrzeby opracowania modeli cyfrowych wyznaczania i monitorowania zmian zasięgów tych obszarów. Te ustalenia dadzą podstawę implementacji założeń podejścia terytorialnego w celu poprawy efektywności stosowania instrumentów polityki regionalnej. Studia nad literaturą przedmiotu wskazują, że rodzaje i zasięgi obszarów funkcjonalnych są determinowane przez cechy położenia geograficznego oraz powiązania i relacje zachodzące w systemie społeczno-gospodarczym i środowiskowym. Dlatego należy przyjąć, że czynniki kształtowania obszarów funkcjonalnych wykazują przestrzenną zmienność i zróżnicowany stopień zależności między sobą. Złożoność tych procesów powoduje, że publicznie dostępne zasoby informacyjne wymagają zintegrowania i skompilowania danych w celu budowy wskaźników pomiaru kształtowania obszarów funkcjonalnych w warunkach terytorialnego podejścia do rozwoju. Natomiast efektywnym narzędziem wyznaczania zasięgów obszarów funkcjonalnych może być eksploracyjna analiza danych i technologie GIS.

## Bibliografia

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej – w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów. (2007). Pobrano z [http://www.sarp.org.pl/pliki/tlumaczenie\\_at\\_pl.pdf](http://www.sarp.org.pl/pliki/tlumaczenie_at_pl.pdf)
- Asheim, B. T., Boschma, B. i Cooke, P. (2011). Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Regional Studies*, 45(7), 893-904.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report.
- Boudeville, J. R. (1972). *Aménagement du territoire et polarisation*. Paris: Editions M.-Th. Génin.
- Bosker, M., Park, J. i Roberts, M. (2018). *Definition matters: Metropolitan areas and agglomeration economies in a large developing country* (World Bank Policy research working paper, no. 8641, s. 1-43).
- Chojnicki, Z. i Czyż, T. (1973). *Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej*. Warszawa: PWN.
- Churski, P. (2014). The polarization-diffusion model in the changes to the cohesion policy – the consequences to the direction of the growth policy. W: P. Churski (red.), *The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas* (s. 13-27). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Copus, A. K., Shucksmith, M., Dax, T. i Meredith, D. (2011). Cohesion Policy for rural areas after 2013. A rationale derived from the EDORA project (European Development Opportunities in Rural Areas) – ESPON 2013 Project 2013/1/2. *Studies in Agricultural Economics*, 113(2), 121-132.
- Cottineau, C., Finance, O., Hatna, E., Arcaute, E. i Batty, M. (2018). Defining urban clusters to detect agglomeration economies. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 46(9), DOI: 10.1177/2399808318755146.
- Czyż, T. (2011). Conceptions of an urban agglomeration and a metropolitan area in Poland. *Geographia Polonica*, 84(2), 5-17. <http://dx.doi.org/10.7163/GPol.2011.2.1>
- Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), 667-678.

- Feick, R. D. i Hall, B. G. (2004). A method for examining the spatial dimensions of multi-criteria weight sensitivity. *International Journal of Geographical Information Science*, 18(8), 815-840.
- Feltynowski, M. (2012). System Informacji Przestrzennej jako narzędzie podejmowania decyzji w gminach – badania wśród pracowników urzędów miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. *Acta Scientiarum Polonorum Geodesia et Descriptio Terrarum*, 11(1), 29-38.
- Heffner, K. i Gibas, P. (2015). Obszary funkcjonalne i ich związki z zasięgiem oddziaływania ośrodków subregionalnych (na przykładzie województwa opolskiego). *Studia Miejskie*, 18, 9-23.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- Jewtuchowicz, A. (2013). *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Knowles, R., Shaw, J. i Docherty, I. (2008). *Transport geographies: Mobilities, flows and spaces*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Komornicki, T. (2014). *Obszary funkcjonalne definiowane w KPZK 2030 jako wyzwanie dla statystyki publicznej. Przykład obszarów wymagających rozwoju nowych funkcji* (s. 55-79). Biuletyn. Warszawa: KPZK PAN.
- Kociuba, D. (2015). Miejskie obszary funkcjonalne – wyzwania planistyczne. *Studia Miejskie*, (18), 39-53.
- Korenik, S. (2009). Rozwój regionalny we współczesnych realiach a rekomendacje dla polityki regionalnej. *Biblioteka Regionalisty*, (9), 139-146.
- Korenik, S. (2011). Nowe realia gospodarcze na początku XXI wieku a urbanizacja. *Studia Miejskie*, (4), 39-45.
- Korenik, S. (2012). Dylematy polityki regionalnej w drugiej dekadzie XXI wieku. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, (42), 143-144.
- Krugman, P. (1999). *Development, geography, and economic theory*. Cambridge–London: The MIT Press.
- Malczewski, J. (2010). Multiple criteria decision analysis and geographic information systems. W: S. Greco, M. Ehrgott, J. R. Figueira (red.), *Trends in multiple criteria decision analysis*. Seria: International Series in Operations Research & Management Science, 142, Springer US, s. 369-395.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Duckworth.
- Noworól, A. (2015). Uwarunkowania, zasady i instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej. W: M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa* (s. 13-27). Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Perroux, F. (1955). Note sur la nation de „pole de croissance”. *Economie Appliquee*, 8(1-2), 307-320.
- Rakowska, J. (2014). Codzienne dojazdy do pracy jako ekonomiczne kryterium rządowych klasyfikacji i delimitacji obszarów (na przykładzie USA i Kanady). *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(57), 46-59.
- Regions and Territories in Europe: The Regions' View of European Policies*. (1995). Assembly of European Regions, Commission V, Infrastructure and Regional Development. Strasbourg.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047. DOI: 10.1080/00343404.2012.748978
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), part II, 71-102.
- Stewart, T. J. i Janssen, R. (2014). A multiobjective GIS – based land use planning algorithm. *Computers, Environment and Urban Systems*, 46, 25-34.
- Stępiak, M. (2013). Możliwości opracowania wskaźników bazujących na danych przypisanych miejscowościom statystycznym. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, (252), 43-50.
- Sugumarán, R. i DeGroot, J. (2011). *Spatial decision support system: Principles and practices*. Boca Raton, FL: CRC Press – Taylor & Francis Group.



- Szafranek, E. (2015). Zintegrowane inwestycje terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (32), 81-94.
- Szafranek, E. (2017). Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej. Regiony, metropolie, miasta. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (467), 113-127. DOI: 10.15611/pn.2017.467.10
- Szafranek, E. (2019). Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce. Opole: Wyd. Uniwersytetu Opolskiego.
- Szlachta, J. (2014). Perspektywiczny wymiar rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, (161), 51-58.
- Szlachta, J. i Zaucha, J. (2010). *A new paradigm of the EU regional development in the context of the Poland's national spatial development concept, institute for development* (Working Papers, No. 001).
- Śleszyński, P. (2013). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85(2), 173-197.
- Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M. i Komornicki, T. (2017). Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych. *Prace Geograficzne*, (260).
- Thomas, I., Cotteels, C., Jones, J. i Peeters, D. (2012). Revisiting the extension of the Brussels urban agglomeration: New methods, new data... new results? *Belgeo*, 1(2), 112. Pobrano 1 czerwca 2020 z <https://journals.openedition.org/belgeo/6074>
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007)
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1612)
- Vogel, K. B., Goldblatt, R., Hanson, G. H. i Khandelwal, A. K. (2018). *Detecting urban markets with satellite imagery: An application to India*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Wróbel, A. (1956). Kryteria i metody delimitacji regionom gospodarczych. *Dokumentacja Geograficzna*, (3).

## Functional Areas as Territorial Units – Challenges for Science and Development Policy

**Abstract:** Functional areas are part of executive units based on financial support in the context of regional and territorial policy. For this reason, they are also an important issue of contemporary regional research. Changing conditions and development processes cause transformations of regional structures, and thus evolution of the ranges of areas that meet the criteria of functional areas. This fact generates a need for using methods for determining functional approaches, so that it is consistent with the existing scientific achievements and the assumptions and guidelines of regional policy both in the programming and implementation layer. The study focuses on two issues, i.e. an indication of the extent to which they are territorial in regional development policy, territorially oriented, and justified needs for the development of research on areas where there are methods of their delimitation. Both are interrelated and it is therefore important to integrate the scientific dimension with the practical one. The study is of theoretical and cognitive nature, it presents voices in the discussion on the study of the issue.

**Keywords:** territorial development, functional areas, regional policy, research.

# Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki cyrkularnej – warunki skutecznej transformacji

---

Zbigniew Przygodzki

Uniwersytet Łódzki  
e-mail: zbigniew.przygodzki@uni.lodz.pl  
ORCID: 0000-0001-6964-8479

Jacek Chądzyński

Uniwersytet Łódzki  
e-mail: jacek.chadzynski@uni.lodz.pl  
ORCID: 0000-0002-1652-6387

*Cytuj jako:* Przygodzki, Z. i Chądzyński, J. (2023). Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki cyrkularnej – warunki skutecznej transformacji. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 146-163). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Samorząd terytorialny jest podstawową instytucją kształtującą warunki i środowisko życia mieszkańców. Jest to instytucja wielozadaniowa, odpowiadająca na potrzeby aktualnych interesariuszy, adaptując tradycję i historię miejsca oraz uwzględniając przeszłe potrzeby i wyzwania społeczności lokalnej. Jej struktura, funkcje, sposób organizacji ulega zmianie wraz z ewolucją potrzeb mieszkańców. Zmiana potrzeb wywoływana jest przez czynniki zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Wśród ważnych czynników zewnętrznych wymienić należy przede wszystkim megatrendy, które niejednokrotnie rewolucjonizują znaczne obszary ludzkich aktywności. W kontekście usług publicznych szczególnie istotnego znaczenia nabrały trendy dotyczące: rosnącej popularności pracy zdalnej, *sharing economy*, *app-driven economy* oraz *on-demand economy*. Megatrendy te w szczególności promują zaangażowanie mieszkańców, konsumentów oraz grup społecznych we współodpowiedzialność za procesy produkcji i konsumpcji dóbr. Ponadto kryzys surowcowy, który szczególnie ujawnił się w ostatnim dziesięcioleciu, zdeterminował konieczność wdrażania zupełnie nowego typu gospodarki na każdym poziomie jej funkcjonowania – gospodarki o obiegu zamkniętym (gospodarki cyrkularnej). Organizacja systemów opartych na zamkniętych obiegach surowców wymaga zbudowania szczególnego rodzaju instytucji wykorzystujących modele ekosystemów gospodarczych, sieci symbioz przemysłowych oraz relacji klastrowych typu *Quadruple Helix*. Wspólnoty samorządowe i instytucje hybrydowe o charakterze terytorialnym są w gospodarce cyrkularnej podstawowym aktorem zmian. Stąd celem rozdziału jest identyfikacja instytucji lokalnych pozwalających skutecznie włączać mieszkańców w procesy kreowania gospodarki cyrkularnej oraz charakterystyka modelu samoświadczania usług publicznych, który jest podstawowym mechani-

zmem i warunkiem implementacji założeń gospodarki cyrkularnej na lokalnym poziomie. W artykule zdefiniowano nowy typ modelu wdrażania gospodarki cyrkularnej – CircuPuncture. Zidentyfikowano także warunki organizacji i działania klastrów cyrkularnych.

**Słowa kluczowe:** gospodarka cyrkularna, gospodarka obiegu zamkniętego, samoorganizacja usług, kooperatywy społeczne, klastr cyrkularny, model cyrkularnej akupunktury.

**JEL Classification:** L500, H700, R580

## 1. Zewnętrzne uwarunkowania transformacji usług publicznych – wprowadzenie

Globalne megatrendy wbrew pozorom bardzo silnie oddziałują na relacje i systemy terytorialne, a ich wpływ jednakowo silnie wpływa na sektor zarówno prywatny, publiczny, jak i społeczny (Korenik, 2019). Pierwszym z ważnych megatrendów w tym kontekście jest **praca zdalna**, która w połączeniu z wdrażaniem sztucznej inteligencji upowszechnia się we wszystkich sektorach gospodarki. Zmiany te nasiliły się szczególnie na skutek pandemii COVID-19. Nie jest to zaskoczeniem, ponieważ genezy pracy zdalnej wielu autorów upatruje w czasach kryzysu naftowego lat 70. i problemów z mobilnością w zatłoczonych obszarach metropolii (Nilles i in., 1976). Korzyści pracy zdalnej dostrzegane są dziś zarówno w obszarze efektywności ekonomicznej, wyzwań związanych z ochroną środowiska i realizacją celów rozwoju zrównoważonego, jaki i indywidualnie rozpatrywanego poczucia dobrostanu i *well-being* (Moglia i in., 2021). Praca zdalna może być wykorzystywana w sektorze zarówno prywatnym, publicznym, jak i społecznym. Definicja oraz normy prawne nie różnicują sektorowo warunków jej realizacji. Międzynarodowa Organizacja Pracy definiuje pracę zdalną jako pracę wykonywaną w domu lub w innym miejscu, ale nie w siedzibie pracodawcy, za którą pracownik otrzymuje wynagrodzenie. Wynikiem pracy zdalnej może być zarówno produkt, jak i usługa zgodna z celami pracodawcy, niezależnie od tego, kto dostarcza sprzęt lub inne zasoby materialne lub niematerialne (ILO, 2021). Praca zdalna jest odpowiedzią na potrzeby nowoczesnych gospodarek, które wymagają budowania bezpośrednich sieci powiązań i kontaktów pomiędzy instytucjami prywatnymi i publicznymi. Wdrażanie pracy zdalnej w sektorze publicznym stanowi wyzwanie technologiczne, alokacyjne i menedżerskie. W konsekwencji dochodzi do spłaszczenia struktur organizacyjnych, wzrostu udziału automatyzacji w procesach decyzyjnych i świadczeniu usług oraz odpowiedzialności pracowników za efekty pracy.

Determinanty transformacji potęgowane są niesłabnącą modą i popularnością wykorzystywania narzędzi internetowych, w szczególności platform i aplikacji – **app-driven economy**. Globalne rozprzestrzenianie się mediów mobilnych postrzega się jako jedną z sił transformacyjnych gospodarek. Aplikacje szybko stają się jednym z najczęstszych sposobów interakcji użytkowników z oprogramowaniem. „Aplikacje coraz bardziej wkradają się we wzorce naszego codziennego życia i stają się coraz bardziej nawykowe i stają się drugą naturą” (Morris i Murray, 2018, s. 5). Korzystanie z aplikacji staje się nawykiem, a użytkownicy oscylują między działaniem świadomym

rutynowym a nieświadomym, między działaniem dobrowolnym a mimowolnym, między twórczym a mechanicznym, stając się tym samym głównym miejscem władzy i ideologii (Chun, 2016, s. 8; Codagnone i in., 2019). Jako „najnowsza iteracja oprogramowania” aplikacje mobilne stały się zarówno przyziemne, jak i wszechobecne (Morris i Murray, 2018, s. 3). W niezwykle sposób pozwalają one na demokratyzację życia we wszystkich obszarach – od rozrywki, przez pracę, biznes, działania społeczne czy publiczne. Z drugiej strony, inni badacze uważają, że mamy do czynienia z hiperkapitalizmem (Nieborg, 2021, s. 1) lub imperializmem aplikacji (Nieborg i in., 2020). Aplikacje integrują sprzęt mobilny i oprogramowanie osobiste w zupełnie inny sposób niż komputery stacjonarne, wyzwalają wspólne rozumienie technologii, wygody i potrzeby korzystania z niej. To wszystko sprawia, że chętnie przenosimy do świata wirtualnego znaczną część naszego życia: pracę, edukację, zdrowie, rozrywkę, sport, zakupy, targ, usługi nierynkowe itp.

Gospodarka oparta na aplikacjach jest wzmacniana przez kolejny trend, a mianowicie gospodarowanie oparte na współdzieleniu – *sharing economy* (Sundararajan, 2016). Dostęp do towarów i usług jest równie mocną podstawą funkcjonowania rynku jak własność. Jednak współdzielenie dóbr w przestrzeni wirtualnej dodatkowo umożliwia osiągnięcie stanu zerowych kosztów krańcowych. Fakt ten całkowicie zmienia logikę kosztów i cen zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym (Ryffkin, 2014; Sedkaoui i Khelifaoui, 2020). Z drugiej strony aprzestrzenny charakter produktów wirtualnych oraz rozwój internetowych kanałów sprzedaży uniezależniają funkcje magazynowe od miejsc transakcyjnych. Produkcyjno-logistyczny sposób zarządzania „Just in Time” ewoluował i rozprzestrzenił się na różne rodzaje towarów rynkowych i nierynkowych. W rezultacie dzisiejsza gospodarka na żądanie – *on-demand economy*, jest kolejnym światowym trendem zwalniającym proces dostarczania pracy z miejsca wytwarzania towarów i świadczenia usług. Ten typ funkcjonowania gospodarki determinuje nowy typ pracowników, który można nazwać siłą roboczą na żądanie (Fuller i in., 2020).

Globalne trendy kształtują preferencje, reorganizują normy i potrzeby społeczne, modyfikują lub wręcz rewolucjonizują funkcjonowanie przedsiębiorstw, determinując tym samym konieczność zmian w funkcjonowaniu tradycyjnych instytucji, w tym samorządów terytorialnych. Z drugiej strony, samorządom nie chodzi o utrzymanie *status quo* dotychczasowych warunków działania, ale o jak najefektywniejszy sposób realizacji usług publicznych (społecznych, administracyjnych i komunalnych).

Samorząd terytorialny silnie oddziałuje na terytorium i środowisko, w którym funkcjonuje. We współczesnym rozumieniu **terytorium** jest przestrzenią aktywną. Ma zdolność do organizacji procesów rozwoju w warunkach coraz bardziej globalizującej się gospodarki (Maillat, 1997). Oznacza to, że autonomiczne terytorium koordynowane przez instytucję samorządu terytorialnego (JST) jest zdolne do określenia własnej dynamiki i logiki procesów rozwoju (Przygodzki, 2018). Terytorium staje się aktywnym podmiotem mającym własną logikę organizacyjną, której efektywność może pobudzać lub ograniczać rozwój podmiotów w nim funkcjonujących. Jak pisała A. Jewtuchowicz: „przestrzeń miejsca” zostaje zastąpiona pojęciem „przestrzeni aktora”

(2013). Czynniki funkcjonalne i relacyjne stanowią aktualnie najważniejsze determinanty rozwoju. Kapitał relacyjny w postaci powiązań interpersonalnych i międzyinstytucjonalnych jest często siłą sprawczą procesów innowacyjnych i potencjału konkurencyjnego. Wszystkie te elementy, które pozostają w dyspozycji terytorium, stanowią o jego wartości, są jego kapitałem terytorialnym, który należy w sposób mądry i pełny wykorzystać (Camagni, 2008). **Kapitał terytorialny** rozumiany jest jako zbiór elementów, które stanowią o potencjale konkurencyjnym terytorium. Nie ogranicza się on do granic administracyjnych. Jego trwałość jest pochodną instytucji i relacji między nimi. Jest zasobem, który zmienia swoje właściwości i zakres stosownie do preferencji rynkowych. Poddaje się procesom koordynacji na poziomie zarówno inwestycji, jak i efektywności gospodarowania aktywami. Kapitał terytorialny pozostaje też pod silnym wpływem czynników zewnętrznych. Kluczową rolę w koordynacji gospodarowania kapitałem terytorialnym przypisuje się JST. Dopasowanie instytucji samorządu terytorialnego do potrzeb rynkowych i zdolność włączenia w proces gospodarowania zasobami użytkowników decyduje o skali wykorzystania efektów aglomeracji oraz skali i uzyskiwaniu efektów synergicznych.

Konieczność reengineeringu samorządów terytorialnych determinowana jest także **potrzebą budowania obiegów zamkniętych**, co wymaga reorganizacji systemów, procesów oraz kultury organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany te w sposób bezpośredni i silny oddziałują na jakość życia mieszkańców i zrównoważony rozwój terytoriów.

W literaturze istnieje wiele podejść do definiowania gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Najbardziej powszechna jest definicja Fundacji Ellen MacArthur, w której stwierdza się, że gospodarka o obiegu zamkniętym to system przemysłowy, który jest zaplanowany i zaprojektowany w celu odbudowy i regeneracji. Zastępuje koncepcję „końca życia”, jest ukierunkowana na wykorzystanie energii odnawialnej, eliminuje stosowanie toksycznych chemikaliów, które utrudniają ponowne użycie, i ma na celu eliminację odpadów poprzez lepsze projektowanie materiałów, systemów i produktów w ramach modeli biznesowych. Definicja ta zwraca uwagę, że gospodarka o obiegu zamkniętym wymaga holistycznego podejścia do koordynacji procesów rozwoju. Istotna jest perspektywa zarówno rynkowa, społeczna, naukowo-badawcza, jak i zarządcza. W tak szerokim spektrum zależności występować może wiele niedoskonałości zakłócających sprawność procesów transformacji. Wśród nich w warunkach polskich identyfikuje się na przykład: występowanie błędów rynkowych (*market failure*), błędów w zarządzaniu publicznym (*government failure*; Adamus, Chądzyński i Trippner-Hrabi, 2023), brak integracji działań projektowych (Przygodzki, 2022), nieskuteczne systemy komunikacji zachęt (Jeziorska-Biel i Szafrąńska, 2022) czy brak interoperacyjności baz danych (Feltynowski, Nalej i Jażdżewska, 2022). W efekcie poszukiwane są rozwiązania i modele, które sprawią, że wdrażanie GOZ będzie efektywniejsze, a przynajmniej neutralne kosztowo i jakościowo. Przyjmie formę zakorzenionego zwyczaju na poziomie różnych grup interesów: przedsiębiorców, naukowców, polityków i mieszkańców. Okazuje się, że kluczową grupą aktorów transformacji z gospodarki linearnej do cyrkularnej jest społeczność lokalna. Skuteczność

transformacji w znacznej mierze uzależniona jest od włączenia mieszkańców do współpracy na rzecz funkcjonowania gospodarki o obiegu zamkniętym. Stąd celem rozdziału jest po pierwsze identyfikacja wybranych, podstawowych form instytucjonalnych pozwalających skutecznie włączać mieszkańców w procesy kreowania gospodarki cyrkularnej. Do podstawowych kategorii tego typu instytucji zaliczono w tym przypadku: instytucje prawnoformalne zdefiniowane w przepisach i normach prawnych, modele biznesowe oraz sieci powiązań gospodarczych. Celem pracy jest również identyfikacja nowego modelu świadczenia usług publicznych – modelu samoświadczenia, który jest podstawowym mechanizmem i warunkiem implementacji warunków gospodarki cyrkularnej na lokalnym poziomie.

## 2. Instytucjonalne formy kooperatyw społecznych

Dotychczasowe eksperckie modele zarządzania samorządami terytorialnymi (model samowystarczalny, NPM) nie wystarczają, aby skutecznie zabezpieczyć odpowiedni standard usług publicznych. Samorzady wspierają swoje funkcje zarządcze rozwiązaniami promowanymi w modelach partycypacyjnych (Government, Public Governance; Korenik i Rynio, 2018). Niemniej współczesne uwarunkowania i wewnętrzne potrzeby użytkowników lokalnych wywołują potrzeby zarządzania partnerskiego (charakteryzowanego w modelach *self-service*, *self-help*). Włączenie partnerów społecznych w procesy rozwoju (*social engagement*) może przybierać różnorodne formy. Najprościej można dokonać rozróżnienia na pośredni i bezpośredni sposób zaangażowania społeczności lokalnych w transformację na rzecz rozwoju. Pośrednie włączanie partnerów społecznych (*indirect social engagement*) odbywa się za pośrednictwem zdefiniowanej formalnej instytucji – **kooperatywy społecznej**. Natomiast bezpośrednio zaangażowanie społeczne (*direct social engagement*) oznacza **działania podejmowane przez osoby indywidualne bądź działające w nieformalnych grupach samopomocowych**. Kooperatywy społeczne w ogólnym rozumieniu to grupy ludzi współdziałające ze sobą w określonym celu. Jest to zatem pojęcie „silos”, zróżnicowane pod względem przedmiotu i celu działania. W kontekście ekonomicznym kooperatywy społeczne postrzegane są jako równoważny aktor rozwoju społeczno-gospodarczego określonego terytorium. Do tak rozumianych kooperatyw społecznych zaliczono:

- sieci powiązań gospodarczych,
- instytucje formalnoprawne,
- cyrkularne modele zarządzania publicznego.

Do niedawna społeczność lokalna była niemal całkowicie pomijana w analizach sieciowych dotyczących budowy i wzmacniania konkurencyjności klastrów przemysłowych. Jednak transformacja gospodarki z tradycyjnego modelu rynkowego do gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga głębokich zmian nie tylko w strukturach, ale także w świadomości jej uczestników. Nieefektywne jest więc wykorzystywanie istniejących metod i narzędzi w tradycyjny sposób do wspierania procesów rynkowych.

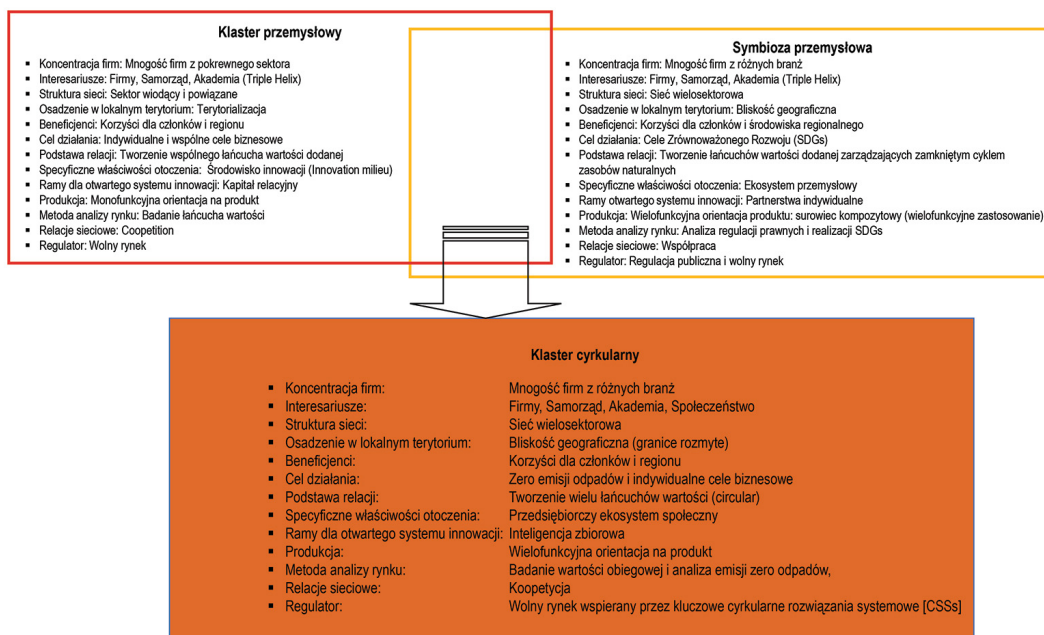
Dotyczy to również organizacji i funkcjonowania sieci gospodarczych, zwłaszcza klastrów przemysłowych czy klastrów innowacyjnych według terminologii używanej przez Ph. Aydalota (1986). Organizacja klastra przemysłowego mająca na celu budowę cyrkularnego łańcucha wartości nie przynosi pozytywnych efektów w transformacji gospodarki w kierunku jej obiegu zamkniętego. Klastry przemysłowe oparte na modelu *Triple helix* najczęściej zdefiniowane są sektorowo (Etzkowitz i Leydesdorff, 2000). Podobieństwo sektorowe uczestników i bliskość pokrewnych sektorów to podstawowa właściwość klastrów przemysłowych podkreślana także przez Marshalla (1920), Aydalota (1986), Potera (1998), Camagniego (2008) i innych. Innymi słowy, podstawą konkurencyjności klastrów przemysłowych jest tworzenie łańcuchów wartości dodanej, opartych na partnerstwach według modelu helisy, wokół dominującego surowca lub produktu. W organizacji sieciowej o tak monotematycznym przedmiocie działania trudno jest osiągnąć zamknięcie obiegu produktów i surowców przy jednoczesnym wyeliminowaniu odpadów. Niemniej warto pamiętać, że podstawową cechą klastrów przemysłowych jest to, że przedsiębiorcy jednocześnie konkurują i współpracują. Ujawnia się tutaj tak zwane zjawisko kooperacji, które jest również silną determinantą procesów rozwoju terytorialnego (Przygodzki, 2018). Zatem jeśli nie klastry przemysłowe w czystej postaci, to jaka forma powiązań gospodarczych jest w stanie skutecznie włączać biznesowo grupy społeczne w procesy gospodarowania w obiegu zamkniętym? Odpowiedzią jest instytucja o charakterze hybrydowym – klastery cyrkularny, którego istota z jednej strony opiera się na logice funkcjonowania klastrów przemysłowych, z drugiej natomiast zakorzeniona jest w sieciach społeczno-gospodarczych opartych na logice naturalnych ekosystemów, tzw. ekosystemów przedsiębiorczych (Doniec, 2011). Relacje aktorów gospodarczych oraz instytucji publicznych i społecznych w takich sieciach mają charakter symbiozy. Symbioza oznacza, podobnie jak w naturze, relacje, w których dwa lub więcej niespokrewnionych gatunków wymienia materiały, energię lub informacje w sposób korzystny dla obu stron. Z ekonomicznego punktu widzenia nazywa się to symbiozą przemysłową. Symbioza przemysłowa polega na współpracy i wymianie relacji między różnymi podmiotami, w tym przedsiębiorcami, poszukującymi efektów synergii. Ten rodzaj współpracy najczęściej przyczynia się również do rozwoju relacji społecznych między uczestnikami. Symbioza przemysłowa sprzyja również osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju (Kazancoglu i in., 2021; Neves i in., 2020). Dzieje się tak dlatego, że przedmiotem współpracy i zainteresowania tradycyjnie odrębnych branż i usług są wspólne dla wszystkich zasoby i surowce: energia, woda, odpady. Choć podmiotami symbiozy przemysłowej są najczęściej partnerzy reprezentujący różne sektory biznesu, potrafią oni rozpoznać wspólne obszary biznesowego zainteresowania. Symbiozę przemysłową można zatem w naturalny sposób wykorzystać do promowania gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez tworzenie bardziej zasobooszczędnych systemów produkcji (Komisja Europejska, 2015; Lazarevic i Valve, 2017; Martin i Harris,

2018). Można również dostrzec wiele podobieństw między klastrami przemysłowymi i symbiozą przemysłową. Głównymi przyczynami symbiozy przemysłowej i klastrów są korzyści finansowe (biznesowe), długoterminowe bezpieczeństwo zasobów (w przypadku symbiozy zwiększona dostępność zasobów krytycznych) oraz ograniczenie kosztów związanych z ochroną środowiska (polegających na redukcji emisji i/lub eliminacji odpadów). Kluczem do symbiozy przemysłowej, podobnie jak w przypadku klastrów przemysłowych, jest bliskość geograficzna partnerów (Chertow, 2000; Qinghua i in., 2007). Warto również zauważyć, że samoorganizacja jest już jednym z podstawowych etapów powstawania symbiozy przemysłowej (Shi, Chertow, 2017; Turken i Geda, 2020; Bijon i in., 2022). Samoorganizacja jest jednocześnie ważnym nowym kierunkiem ewolucji usług rynkowych i nierynkowych w kontekście gospodarki współdzielenia (Chączyński i Trippner-Hrabi, 2021; Chertow, 2007), w skali regionalnej i terytorialnej, jak również może przybierać postać zindywidualizowaną, obejmującą wąską grupę podmiotów gospodarczych (Mulrow i in., 2017).

Reasumując, należy stwierdzić, że klaster cyrkularny nie jest prostą sumą symbiozy przemysłowej i klastra przemysłowego. Zawiera również cechy specyficzne tylko dla siebie. Klaster cyrkularny nie jest zwykłym klastrem przemysłowym, ponieważ nie opiera się wyłącznie na podmiotach zaangażowanych w jeden łańcuch wartości dodanej, zdeterminowany podobieństwem sektorowym. To jest zasadnicza różnica. Klaster cyrkularny to nie tylko symbioza przemysłowa, ponieważ nadrzędny cel działania w sieci gospodarczej nie ogranicza się do *Sustainable Development Goals* (SDGs) i zarządzania zamkniętym obiegiem zasobów naturalnych. Regionalny klaster o obiegu zamkniętym jest rodzajem lokalnej sieci gospodarczej. Osadzanie w tym przypadku ma silny związek z istnieniem krótkich łańcuchów dostaw surowców i towarów. W tej sieci, oprócz klasycznych aktorów charakterystycznych dla modeli Helix (*Triple, Quadruple, Quintuple Helix*), ważną rolę ekonomiczną odgrywają obywatele (społeczeństwo). Tutaj społeczeństwo jest postrzegane jako współproducent, który jest aktywnym, gospodarczym uczestnikiem rynku. Klaster cyrkularny jest siecią wielosektorową ze względu na zakres oddziaływania gospodarki cyrkularnej. Ważnym obszarem zainteresowania klastra cyrkularnego są odpady, które postrzegane są jako surowiec wieloskładnikowy. Dlatego w ich wykorzystanie w szczególności zaangażowani są partnerzy z różnych sektorów gospodarki. Klaster cyrkularny bazuje na łańcuchach wartości dodanej tworzonych pomiędzy firmami z różnych branż. Ten rodzaj relacji opiera się zarówno na indywidualnych, jak i zbiorowych korzyściach. Funkcjonowanie tego typu klastra wymaga odpowiedniego otoczenia – przedsiębiorczego ekosystemu społecznego. Jest to połączenie cech innowacyjnego środowiska przedsiębiorczości (klastra przemysłowego) z cechami systemów ekologicznych, poprzez włączenie mieszkańców jako producentów towarów i surowców (rys. 1).

Klastry cyrkularne wykorzystują schemat otwartego modelu innowacji. Procesy dyfuzji wiedzy i wzajemnego uczenia się mają charakter inteligentnych kolektywnych decyzji. Zdolność do zbiorowego podejmowania decyzji jest więc ważniejsza niż po-





**Rys. 1.** Definicja klastra cyrkularnego w kontekście teorii klastrów przemysłowych i teorii symbiozy przemysłowej

Źródło: (Przygodzki, 2022).

tencjalnie lepsze indywidualne rozwiązanie w konkretnej społeczności. Ten sposób optymalizacji wyborów wynika z ograniczeń w postrzeganiu rynku CE, dotyczących po pierwsze barier prawno-formalnych oraz zawodności rynku, a po drugie braku zachęt lub zróżnicowanej skuteczności modeli komunikacji motywacyjnej. Klaster cyrkularny są jednocześnie organizacjami biznesowymi, ponieważ zysk jest najsilniejszą motywacją do zaangażowania partnerów, w tym społeczeństwa. Stąd relacje, poza współpracą między uczestnikami rynku CE, mają również wymiar konkurencyjny. Model biznesowy organizacji lokalnego rynku CE w formule klastra cyrkularnego może przybierać różne formy (na przykład: *Retain Product Ownership* (RPO), *Product Life Extension* (PLE), *Design for Recycling* (DFR) (na przykład: Atasu, Dumas i Van Wassenhove, 2021), *Circular Business Models Wheel* (Hofmann i in., 2018)), ale jego istotną cechą jest dominujący rynkowy charakter regulacji, posilkiwany cyrkularnymi systemowymi rozwiązaniami (*Circular Systemic Solutions*; Przygodzki, 2022). Klaster cyrkularny może występować przynajmniej w dwóch podstawowych odmianach:

- **cyrkularnego klastra terytorialnego** (*circular territorial cluster*). Ten typ klastra cyrkularnego zakłada realizację kilku misji jednocześnie, odpowiadając na wyzwania w różnych dziedzinach aktywności istotnych z perspektywy określonego terytorium;

- **cyrkularnego klastra branżowego** (*circular branch cluster*). Aktywność tego typu klastra ogranicza się do realizacji jednej wybranej misji i wyzwań w jej obszarze. Przykładami tego typu klastrów w Polsce są klastry energii, klastry wodne, klastry żywności itp.

Kolejną kategorią kooperatyw społecznych są **instytucje formalnoprawne** zdefiniowane w normach prawnych. W polskich warunkach do kategorii tej zaliczyć można przede wszystkim: stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie (socjalne, mieszkaniowe, energetyczne), przedsiębiorstwa społeczne, wspólnoty mieszkaniowe, Lokalne Grupy Działania oraz inicjatywy lokalne. Warunki tworzenia tych instytucji zdefiniowane są w następujących ustawach:

- dla stowarzyszeń: Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach; Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- dla fundacji: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach;
- dla spółdzielni socjalnej: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych,
- dla spółdzielni mieszkaniowej: Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych;
- dla spółdzielni energetycznej: Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii;
- dla przedsiębiorstwa społecznego: Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej;
- dla wspólnoty mieszkaniowej: Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali;
- dla Lokalnej Grupy Działania: Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności;
- dla Inicjatywy lokalnej: Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Trzecim z wymienionych rodzajów kooperatyw społecznych są cyrkularne modele zarządzania publicznego. Posługując się tym terminem, należy identyfikować odpowiednio zaprogramowaną, koordynowaną sieć autonomicznych instytucji współpracujących ze sobą na rzecz kompleksowego wdrażania i promocji gospodarki cyrkularnej w określonym terytorium, na przykład w obszarze działania cyrkularnego klastra terytorialnego. **Cyrkularne modele zarządzania publicznego** mogą przyjąć formułę modelu:

- **antycypacyjnego** – jest to holistyczna wizja koordynacji gospodarki określonego terytorium na rzecz transformacji cyrkularnej, oparta na wielopodmiotowych partnerstwach publiczno-społeczno-prywatnych. Ten model cyrkularnego zarządzania publicznego obejmuje swym zakresem oddziaływanie na całą zakontraktowaną przestrzeń określonego terytorium (kilka lub kilkanaście gmin, np. AGESP S.p.A., spółka zarządzająca usługą selektywnej zbiórki odpadów, w tym produkcją gazu oraz kompostu dla gmin Busto Arsizio i Fagnano Olona w metropolii Mediolanu; Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” z Zakładem Uniesz-

kodliwiania Odpadów Komunalnych „Orli Staw”, w którego skład wchodzi 23 miasta i gminy z województw wielkopolskiego i łódzkiego). Model ten możliwy jest do wdrożenia w systemach lokalnych wykazujących zdolność do samoadaptacji do nowych warunków gospodarowania w obiegach zamkniętych. Innymi słowy dotyczy systemów lokalnych pozbawionych istotnych niesprawności rynkowych oraz błędów legislacyjnych;

- **adaptacyjnego (CircuPuncture<sup>1</sup>)** – jest to etapowo-punktowa wizja koordynacji gospodarki określonego terytorium na rzecz transformacji cyrkularnej, oparta na współpracujących, lecz rozporoszonych partnerstwach publiczno-społeczno-prywatnych. Model ten proponowany jest do wdrażania gospodarki cyrkularnej w terytoriach, gdzie zidentyfikowano znaczny zakres niesprawności rynku (*market failure*) oraz problemy dotyczące współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi (*governance failure*), w tym występowanie problemów natury regulacyjnej i prawnej. W systemach lokalnych, które nie mają zdolności do samoadaptacji do gospodarki cyrkularnej, konieczne jest inne podejście do wdrażania modelu Circular Governance. Należy stosować filozofię „małych kroków” ukierunkowanych na osiągnięcie celów strategicznych z wykorzystaniem podejścia adaptacyjnego. Proponowane punktowo rozwiązania powinny być wdrażane w formule projektów typu *sandbox*. To znaczy, że powinny być na bieżąco testowane, korygowane i wdrażane. Taki sposób realizacji misji i osiągnięcia wyzwań umożliwia ich promocję i dyfuzję, a w konsekwencji replikację na innych terenach (Przygodzki i in., 2023; model CircuPuncture wdrażany jest na terenie Związku Międzygminnego Bzura w województwie łódzkim w ramach projektu Frontsh1p<sup>2</sup>).

### 3. Samoświadczanie usług publicznych jako model włączenia społecznego w implementację gospodarki cyrkularnej wspólnot samorządowych

W tradycyjnych modelach świadczenia usług publicznych w rolę podmiotów je dostarczających (producentów usług) wcielają się podmioty z sektorów: publicznego, prywatnego czy ewentualnie społecznego. W praktyce pozostaje jednak jeszcze całe spektrum działań podejmowanych w tym zakresie przez osoby indywidualne bądź działające w nieformalnych grupach samopomocowych, które na własną rękę, choć niekiedy z wykorzystaniem pomocy oferowanej przez władze publiczne, decydują się na zabezpieczenie swoich potrzeb w zakresie, który obejmuje obszar trudno dostępnego

<sup>1</sup> Nazwa modelu pochodzi z połączenia dwóch słów: *circular* i *acupuncture* (Przygodzki i in., 2023). Filozofia modelu ma swoje korzenie w urbanistyce i sposobach reengineeringu miast (Iaconesi i Persico, 2017; Lerner, 2014).

<sup>2</sup> A FRONTrunner approach to Systemic circular, Holistic & Inclusive solutions for a new Paradigm of territorial circular economy. Funded by the European Union in the framework of the Horizon 2020 Research and Innovation Programme under grant agreement No. 101037031.

nych dla nich usług publicznych. Tego typu działania mieszczą się w pojęciu samoobsługi czy samozaopatrzenia, będąc przejawem zaangażowania konsumentów (stających się prosumentami) w proces bezpośredniego świadczenia usług publicznych. Należy przy tym zauważyć, że pojęcie samoobsługi jest w literaturze różnie definiowane.

Jednym z podejść jest to utożsamiające samoobsługę z koprodukcją, a polegające na współpracy i wykorzystaniu zasobów obywateli (działających indywidualnie lub w sposób kolektywny) oraz podmiotów będących profesjonalnymi dostawcami usług, w tym administrację publiczną. W literaturze można spotkać się z wieloma definicjami **koprodukcji**, które różnią się od siebie przede wszystkim typami, zakresem i formami współpracy podmiotów zaangażowanych bezpośrednio w proces świadczenia usług publicznych (Brandsen i Pestoff, 2006; Ostrom, 1999; Parks i in., 1981; Pestoff, 2019; Poocharoen i Tang, 2013; Vamstad, 2004). E. Ostrom (1996, s. 1076) wskazuje, że z koprodukcją mamy do czynienia wtedy, gdy zasoby wykorzystywane w procesie dostarczania usług pochodzą od różnych aktorów, różnych podmiotów. Z kolei R.B. Parks pisze o koprodukcji jako mieszance działań realizowanych przez obywateli oraz podmioty publiczne, w tym administrację publiczną (Brandsen i Honingh, 2015, s. 5). Z kolei A. Joshi i M. Moore (2003) zwracają uwagę na regularność i długoterminowość relacji pomiędzy stroną publiczną a obywatelami, które nie powinny się ograniczać tylko do okresu bezpośredniego wytworzenia usługi. T. Bovaird (2007, s. 847) uznał takie podejście za zbyt zawężające pod kątem rodzaju podmiotów mogących się zaangażować w proces koprodukcji usług, podkreślając, że profesjonalni dostawcy usług mogą się wywodzić z sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego czy społecznego. Podobnego zdania jest również J. Alford (2009, s. 23), który wskazuje jeszcze na pewne dobrowolne powiązanie interesów i działań aktorów, których efektem jest wytworzenie dobra czy usługi publicznej. Z kolei T. Brandsen i M. Honingh (2015, s. 432-433), po przeanalizowaniu dominujących w literaturze podejść do zjawiska koprodukcji, wyodrębnili jej 3 główne elementy:

- relację zachodzącą pomiędzy organizacjami (profesjonalnymi dostawcami usług) a indywidualnymi lub działającymi w grupie obywatelami;
- aktywny udział obywateli w procesach świadczenia usługi dostarczanej przez profesjonalne organizacje (podmioty wyspecjalizowane w świadczeniu danego rodzaju usług);
- pełną odpłatność za działania podejmowane przez profesjonalistów w zakresie procesu dostarczenia usługi i częściową odpłatność lub jej całkowity brak za działania podejmowane w tym zakresie przez obywateli.

W przypadku polskich naukowców warto zwrócić uwagę na ciekawy opis zjawiska koprodukcji, którego dokonał D. Sześciło. Wskazał on na trzy filary będące podstawą koprodukcji:

- istotna partycypacja, w ramach której „obywatel współdecyduje – na równych i partnerskich zasadach – o kształcie systemu usług publicznych, a także przez własną pracę uczestniczy w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych” (Sześciło, 2015, s. 20);

- wymieszanie zasobów publicznych i prywatnych, w ramach którego obywatel (najczęściej zrzeszony z innymi) staje się nie tylko usługodawcą;
- brak nastawienia na czerpanie tradycyjnie pojętego zysku z własnej działalności po stronie uczestników koprodukcji. Zyskiem może być jednak sam dostęp do większej liczby czy jakości usług albo uznanie otoczenia czy osobista satysfakcja.

Z formą samoobsługi w procesie dostarczania usług publicznych można mieć do czynienia również w kontekście usług realizowanych w formule *on-line*, wykorzystując rozwiązania ICT (Lindgren i Jansson, 2013; Kernangan, 2012; Wieseman, 2017). Rozwiązania stosowane w tego typu usługach nazywane są **technologią samoobsługową** (*self-service technology* – SST), czyli taką, która umożliwia klientom realizację usługi niezależnie od bezpośredniego zaangażowania pracowników reprezentujących dostarczyciela usługi (Meuter i in., 2000), a niekiedy *AI-based self-service technology*, podkreślając fakt wykorzystywania w procesach samoświadczania usługi rozwiązań z obszaru sztucznej inteligencji (Chen, 2020).

Mówiąc o samoświadczaniu usług w tym kontekście, najczęściej myśli się o usługach administracyjnych wynikających z rozwoju *e-government* czy e-administracji (Kaczorowska, 2013, s. 17), jednakże świadczenie usług z wykorzystaniem ICT nie musi się wcale ograniczać do tego rodzaju usług. Rozwiązania z tego obszaru umożliwiają również realizację usług związanych z ochroną zdrowia, opieką społeczną, edukacją i kulturą czy bezpieczeństwem publicznym. Poza tym stanowią one mogą ważne źródło dostępu do informacji dotyczących usług publicznych realizowanych w bardziej tradycyjnych formach. To ważne, bo doświadczenia ostatnich lat wskazują na wzrastające zapotrzebowanie na taką formę dostępu do usług i ich świadczenia.

Trzecim, niestety nieco zapomnianym i pomijanym podejściem do koncepcji samoobsługi w świadczeniu usług publicznych jest to, które utożsamia samoobsługę z **samodzielnym świadczeniem tradycyjnych usług** przez obywateli na podstawie ich własnych zasobów. Z przykładami takich rozwiązań ma się przede wszystkim do czynienia w obszarze usług społecznych. Takie podejście do kwestii świadczenia usług publicznych zaprezentował w latach 80. XX wieku E. Savas, podkreślając przy tym, że nie powinno ono być utożsamiane z pojęciem koprodukcji. Wśród 10 rozwiązań instytucjonalnych, w ramach których mogą być dostarczane dobra i usługi publiczne, wskazał on na samoobsługę, zwaną również samozaopatrzeniem (*self-service, self-help*) (Savas, 2000, s. 86). W tym przypadku zarówno inicjatorem, jak i jedynym wytwórcą usługi są obywatele, którzy stają się jednocześnie jej odbiorcami. Trzeba jednak podkreślić, że wskazując na obywateli jako bezpośrednich dostawców wytworzonych usług, miał na myśli obywateli w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i grupowym. Zakładał, że z samoobsługą/samozaopatrzeniem ma się do czynienia w trzech przypadkach, kiedy:

- obywatel samodzielnie wytwarza usługę, którą skonsumuje na własne (indywidualne) potrzeby;
- obywatel samodzielnie lub wspólnie z innymi członkami swojej rodziny dostarcza usługę na potrzeby całej rodziny bądź tylko jej wybranych członków;

- obywatel samodzielnie lub wraz z innymi obywatelami (realizacja grupowa) wytwarza usługę i świadczy ją na rzecz jeszcze innych obywateli, niebędących członkami rodzin osób bezpośrednio zaangażowanych w proces świadczenia usługi.

Na **samoobsługę** (samopomoc, *self-supply*) jako jedną z alternatywnych metod czy form świadczenia usług publicznych zwrócili również uwagę D. Osborne i T. Gaebler. W przeciwieństwie do E. Savasa dopuścili oni jednak możliwość pomocy ze strony władz publicznych w procesie samoobsługi, np. przekazując obywatelom za symboliczne kwoty nieruchomości, które wymagają z ich strony gruntownego remontu, ale mogą stać się ich własnym „schronieniem”, ich „miejscem na ziemi” (Osborne i Gaebler, 2005, s. 456).

Uwzględniając wszystkie zaprezentowane podejścia do kwestii bezpośredniego angażowania obywateli w procesy świadczenia usług publicznych (*direct social engagement*), można przyjąć, że na szeroko rozumianą samoobsługę składa się: „całe spektrum działań podejmowanych przez osoby (podmioty) indywidualne, bądź działające w nieformalnych grupach samopomocowych, które głównie z własnej inicjatywy i w oparciu o własne zasoby, choć niekiedy z wykorzystaniem pomocy władz publicznych (np. środków, udostępnionych terenów czy infrastruktury) i/lub wyspecjalizowanych podmiotów prywatnych i społecznych, decydują się na wytworzenie i dostarczenie sobie (a niekiedy i innym obywatelom) niezbędnych, ale czasami

**Tabela 1.** Macierz możliwych typów samoobsługi uwzględniająca trzy kryteria wyodrębnienia

		Liczba obywateli zaangażowanych w realizację usługi			
		1		> 1	
		Dostępność usługi na rynku		Dostępność usługi na rynku	
		Tak	Nie	Tak	Nie
Wsparcie zewnętrzne w realizacji usługi	Tak	Samoobsługa fakultatywna indywidualna – realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów	Samoobsługa obligatoryjna indywidualna – realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów	Samoobsługa fakultatywna grupowa – realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów	Samoobsługa obligatoryjna grupowa – realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów
	Nie	Samoobsługa fakultatywna indywidualna – realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów	Samoobsługa obligatoryjna indywidualna – realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów	Samoobsługa fakultatywna grupowa – realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów	Samoobsługa obligatoryjna grupowa – realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów

Źródło: opracowanie na podstawie (Chądzyński i Trippner-Hrabi, 2021, s. 101-102).

trudno dostępnych lub niespełniających oczekiwań, czy przyjętych standardów, usług publicznych” (Chądzyński i Trippner-Hrabi, 2021, s. 100).

Tak szeroka definicja pozwala na wyodrębnienie w jej ramach i na podstawie trzech kryteriów węższych typów samoobsługi, które zostały zaprezentowane w tab. 1. Na te kryteria składają się: możliwość uzyskania wsparcia zewnętrznego w procesie realizacji określonej usługi publicznej, dostępność i jakość tej usługi na rynku oraz liczba osób zaangażowanych w ten proces. Oczywiście te kryteria nie są jedynymi możliwymi do uwzględnienia w tworzeniu typologii różnych form samoobsługi, jednakże wydają się one szczególnie istotne z punktu widzenia obywatela decydującego się na zaangażowanie w proces świadczenia usług publicznych.

Być może wbrew pozorom, bo w sposób nie do końca uświadomiony przez samych obywateli, ale z przykładami świadczenia usług w takiej formie, mamy do czynienia dość często i w praktycznie każdym z głównych obszarów usług publicznych, czy to w ramach oświaty i wychowania (nauka w domu), czy chociażby czystości i porządku (odśnieżanie ulic, zbieranie śmieci w publicznych parkach). Biorąc również pod uwagę, że gwarantowane przez władze publiczne usługi stają się z różnych względów (kryzysy światowe, zmiany demograficzne itp.) coraz trudniej dostępne i coraz droższe, ta forma ich świadczenia powinna stale zyskiwać na popularności.

#### 4. Podsumowanie

Niewątpliwie rola samorządów terytorialnych jako aktywnych podmiotów determinujących procesy rozwoju społeczno-gospodarczego wzrasta w szybkim tempie. Wniosek ten jest szczególnie dostrzegalny w kontekście wyzwań budowy gospodarki cyrkularnej, łagodzenia skutków kryzysu energetycznego, a także – szerzej – kryzysu klimatycznego. Potrzeba świadomego udziału mieszkańców na poziomie lokalnym w budowaniu gospodarki o obiegach zamkniętych wymaga redefinicji jednostek samorządu terytorialnego przynajmniej w kilku obszarach:

- instytucji, jakimi posługują się samorządy, realizując swoje zadania,
- organizacji, zakresu i sposobów świadczenia usług publicznych,
- funkcji zarządzania zespołami w jednostkach samorządu terytorialnego,
- reinterpretacji polityk sektorowych w kontekście potrzeb inicjowania symbioz gospodarczych oraz
- dopasowywania (uelastycznienia interpretacji) granic administracyjnych i statystyki publicznej do potrzeb zachowywania ciągłości procesów społeczno-gospodarczych w przestrzeni terytorium.

Niewątpliwie lista ta nie wyczerpuje wyzwań i oczekiwań w zakresie reformy samorządu terytorialnego w Polsce. Niemniej intencją autorów jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na potrzeby dotyczące instytucjonalnego przygotowania samorządów terytorialnych do szerokiego włączania społeczności lokalnych w formach pośrednich i bezpośrednich w procesy produkcji dóbr i usług.

## Bibliografia

- Adamus, J., Chądzyński, J. i Trippner-Hrabi, J. (2022). *Policy framework and market analysis. Policy model – market failures in circular territorial clusters*. Raport Frontsh1p. Łódź.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients. From service delivery to co-production*, Houndmills, Hamps. UK & New York, NY: Palgrave Macmillian.
- Atasu, A., Dumas, C. i Van Wassenhove, L. N. (2021). Circular Business Models. Pick a strategy that fits your resources and capabilities. *Harvard Business Review*, July–August.
- Aydalot, Ph. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- Bijon, N., Wassenaar, T., Junqua, G. i Dechesne, M. (2022). Towards a sustainable bioeconomy through industrial symbiosis: Current situation and perspectives. *Sustainability*, 14(3), 1605. <https://doi.org/10.3390/su14031605>
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, September/October.
- Brandsen, T. i Honingh, M. (2015). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Published in the Public Administration Review* (October 8). DOI:10.1111/puar.12465
- Brandsen, T. i Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4).
- Camagni, R. (2008). *Towards a concept of territorial capital*. W: R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*. Berlin: Springer.
- Codagnone, C., Karatzogianni, A. i Matthews, J. (2019). *Platform economics: Rhetoric and reality in the "sharing economy"*. Emerald Publishing.
- Chądzyński, J. i Trippner-Hrabi, J. (2021). *Samoorganizacja i samoświadczanie usług w organizacjach publicznych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. E-ISBN 978-83-8220-684-5
- Chen, T. (2020). AI-based self-service technology in public service delivery: User experience and influencing factors. *Government Information Quarterly*, 38(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101520>
- Chertow, M. R. (2007). Uncovering ' industrial symbiosis. *Journal of Industrial Ecology*, 11(1), 11-30.
- Chertow, M. R. (2000). Industrial Symbiosis: Literature and Taxonomy. *Annual Review of Environment and Resources*, (25), 313-317.
- Chun, W. H. K. (2016). *Updating to remain the same: Habitual new media*. Cambridge: MIT Press.
- Doniec, A. (2011). *Symbioza i parki ekoprzemysłowe*. Wolters Kluwer business.
- Etzkowitz, H. i Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: From national systems and „mode 2” to a triple helix of university – industry – government relations. *Research Policy*, (29).
- Feltynowski, M., Nalej, M. i Jażdżewska, I. (2022). *Policy framework and market analysis. Policy model – interoperability of CRC databases*. Raport Frontsh1p. Łódź.
- Fuller, J., Raman, M., Bailey, A. i Vaduganathan, N. (2020). Rethinking the on-demand workforce. *Harvard Business Review*, November–December.
- Hofmann, F., Jokinen, T. i Marwede, M. (2018). *Circular business models*. Fraunhofer IZM, Lernfabric Ecodesign.
- ILO. (2021). *Working from home: From invisibility to decent work*. Pobrano 2 grudnia 2022 z [https://www.ilo.org/global/publications/books/forthcomingpublications/WCMS\\_765806/lang%2D%2Den/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/forthcomingpublications/WCMS_765806/lang%2D%2Den/index.htm)
- laconesi, S. i Persico, O. (2017). *Digital urban acupuncture: Human ecosystems and the life of cities in the age of communication, information and knowledge*. Springer Science+Business Media.
- Jewtuchowicz, A. (2013). *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.



- Jeziorska-Biel, P. i Szafrąńska, E. (2022). *Policy framework and market analysis. Policy model. Identification incentives for creation Circular Regional Cluster*. Raport Frontsh1p. Łódź.
- Joshi, A. i Moore, M. (2003). Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. *Institute of Development Studies, Research Summary*, (18).
- Kaczorowska, A. (2013). *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kazancoglu, I., Sagnak, M., Mangla, S. K. i Kazancoglu, Y. (2021). Circular economy and the policy: A framework for improving the corporate environmental management in supply chains. *Business Strategy and the Environment*, 30(1), 590-608. <https://doi.org/10.1002/bse.2641>
- Kernangan, K. (2012). *Anywhere, anytime, any device: Innovations in public sector self-service delivery*. Pobrano 14 sierpnia 2020 z [https://citizenfirst.ca/assets/uploads/publications/Self-Service\\_Kernaghan\\_Report-Final-Sept\\_2012.pdf](https://citizenfirst.ca/assets/uploads/publications/Self-Service_Kernaghan_Report-Final-Sept_2012.pdf)
- Korenik, S. (2019). Shaping the new economy versus space. *Biblioteka Regionalisty*, (19), 89-99. DOI:10.15611/br.2019.1.07
- Korenik, S. i Rynio, D. (2018). Partycypacja społeczna a kształtowanie kierunków rozwoju miasta. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, (272), 127-136.
- Lazarevic, D., i Valve, H. (2017). Narrating expectations for the circular economy: Towards a common and contested European transition. *Energy Res. Soc. Sci.*, (31), 60-69.
- Lerner, J. (2014). *Urban acupuncture, celebrating pinpricks of change that enrich city life*. Island Press.
- Lin, S. i Chertow, M. (2017). Organizational boundary change in industrial symbiosis: Revisiting the guitang group in China. *Sustainability*, 9(7), 1085. <https://doi.org/10.3390/su9071085>.
- Lindgren, I. i Jansson, G. (2013). Electronic services in the public sector: A conceptual framework. *Government Information Quarterly*, 2(30), 163-172. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005>.
- Maillat, D. (1997). *From the industrial district to the innovative milieu: Contribution to an analysis of territorialized productive organizations* (working papers no. 9606b). Neuchâtel: IRER University of Neuchâtel.
- Martin, M. i Harris, S. (2018). Prospecting the sustainability implications of an emerging industrial symbiosis network. *Resources, Conservation and Recycling*, 138 (March), 246-256. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.07.026>
- Marshall, A. (1920). *Principles of economics. An introductory volume*. London: The MacMillan Press.
- Marshall, A. (b.d.). *Principles of economics*. Pobrano 13 lipca 2015 z <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/marshall/>
- Meuter, M. L., Ostrom, A. L., Roundtree, R. I. i Bitner, M. J. (2000). Self-service technologies: Understanding customer satisfaction with technology-based service encounters. *Journal of Marketing*, 64. Pobrano 11 marca 2021 z <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1509/jmkg.64.3.50.18024>
- Moglia, M., Hopkins, J. i Bardoel, A. (2021). Telework, hybrid work, and the United Nation's Sustainable Development Goals: Towards policy coherence. *Sustainability*, 13(16).
- Morris, J. W. i Murray, S. (2018). Introduction. W: J. W. Morris i S. Murray (red.), *Applied. Culture in the age of apps* (s. 1-19). Ann Arbor: the University of Michigan Press.
- Mulrow, J. S. i Derrible, S., Ashton, W. S. i Chopra, S. S. (2017). Industrial Symbiosis at the Facility Scale. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 559-571. <https://doi.org/10.1111/jiec.12592>
- Nieborg, D. B. (2021). Apps of empire: Global capitalism and the app economy. *Games and Culture*, 16(3), 305-316. DOI: 10.1177/1555412020937826.
- Nieborg, D. B., Young, Ch. J. i Joseph, D. (2020). App imperialism: The political economy of the Canadian App Store. *Social Media + Society*, (1-11).
- Nilles, J. M., Carlson, F. R., Gray, P. i Hanneman, G. (1976). Telecommuting-an alternative to urban transportation congestion. *IEEE Trans Syst Man Cybern*, (2), 77-84.

- Osborne, D. i Gaebler, T. (2005). *Rządzić inaczej*. Poznań: Media Rodzina.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development. *World Development*, 24(6).
- Ostrom, E. (1999). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. W: M. McGinnis (red.), *Polycentric governance and development: Readings from the workshop in political theory and policy analysis*. Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Parks, R. B. i in. (1981). Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, (9).
- Pestoff, V. (2019). *Co-production and public service management. Citizenship, governance and public service management*. New York: Routledge.
- Porter, M. (2001). *Porter o konkurencji*. Warszawa: PWE.
- Poocharoen, O. i Tang, B. (2013). Collaboration, co-production, networks. Convergence of theories. *Public Management Review*. Pobrano 10 sierpnia 2020 z <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.866479>
- Przygodzki, Z. (2018). *Wiedza i kapitał ludzki w środowiskach przedsiębiorczości. Podejście terytorialne*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Przygodzki, Z. (2022). *Policy framework and market analysis. Policy model – territorial ecosystem framework for circular economy in Lodzkie Region*. Raport Frontsh1p, Łódź.
- Przygodzki, Z., Adamus, J., Chądzyński, J. i Trippner-Hrabi, J. (2023). *Regional circularity booster toolkit*. Łódź: Raport Frontsh1p.
- Qinghua, Z., Lowe, E. A, Wei, Y.-A. i Barnes, D. (2007). Industrial symbiosis in China. A case study of the guitang group. *Journal of Industrial Ecology*, 11(1), 31-42.
- Ryfkın, J. (2014). *The zero marginal cost society: The internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*. St. Martin's Publishing Group.
- Savas, E. S. (2000). Alternative arrangements for providing goods and services. W: *Privatization and public-private partnerships*. New York: Seven Bridges Press.
- Sedkaoui, S. i Khelifaoui, M. (2020). *Sharing economy and big data analytics*. ISTE Ltd and John Wiley & Sons, Inc.
- Sundararajan, A. (2016). *The sharing economy: The end of employment and the rise of crowd-based Capitalism*. Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press.
- Sześciło, D. (2015a). *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sześciło, D. (2015b). Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych. *Zarządzanie Publiczne*, 1(31).
- Turken, N. i Geda, A. (2020). Supply chain implications of industrial symbiosis: A review and avenues for future research. *Resources, Conservation and Recycling*, (161), 104974. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.104974>
- Vamstad, J. (2004). *Co-production as a defining principle – a new typology for provision of welfare services in Sweden* (Paper presented at EGPA conference, September, Ljubljana, Slovenia).
- Wieseman, J. (2017). Improving service delivery through information integration: Building a single view of the citizen. *Innovations in Public Service Delivery Issue*, (5). Pobrano 31 sierpnia 2019 z <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Innovations-in-Public-Service-Delivery-Issue-No-5-Improving-Service-Delivery-through-Information-Integration-Building-a-Single-View-of-the-Citizen.pdf>

## Local Government Towards a Circular Economy – Conditions for Successful Transformation

**Abstract:** Local government is the primary institution shaping the living conditions of local residents. It is a multi-purpose institution, responding to the needs of current stakeholders by adapting the tradition and history of the place and taking into account the future needs and challenges of the local community. Its structure and functions change as the needs of residents evolve. Changes are triggered by both internal and external factors. Important external factors include, first of all, megatrends, which often revolutionize significant areas of human activity. In the context of public services, the following trends are important: the growing popularity of remote work, the sharing economy, the app-driven economy, and the on-demand economy. These megatrends, in particular, promote the involvement of residents, consumers, and community groups to share responsibility for the processes of production and consumption of goods. In addition, the raw materials crisis, which has particularly emerged in the last decade, has determined the need to implement a completely new type of economy at every level of its functioning – a closed-loop economy (circular economy). The organization of the circular economy requires a special type of institutions that exploit models of economic ecosystems, networks of industrial symbioses, and Quadruple Helix-type cluster relationships. Local government communities and territorial hybrid institutions are the primary actors of change in the circular economy. Hence, the purpose of this chapter is to identify local institutions that allow for the effective inclusion of residents in the processes of creating the circular economy, and to characterize the model of self-provision of public services, which is the basic mechanism and condition for implementing the circular economy at the local level. The chapter defines a new type of model for implementing the circular economy – the Circupuncture model. The authors also identified the conditions for the organization and operation of circular clusters.

**Keywords:** circular economy, circular economy, self-organization of services, social cooperatives, circular cluster, Circupuncture model.

# Reinterpretacja pojęcia bliskości i jej roli w rozwoju terytorialnym

Aleksandra Nowakowska

Uniwersytet Łódzki  
e-mail: aleksandra.nowakowska@uni.lodz.pl  
ORCID: 0000-0002-2912-4934

*Cytuj jako:* Nowakowska, A. (2023). Reinterpretacja pojęcia bliskości i jej roli w rozwoju terytorialnym. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 164-174). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Paradygmat bliskości jest centralnym nurtem teoretycznym tworzącym podbudowę dla zrozumienia procesów rozwoju terytorialnego. W tym podejściu analitycznym bliskość jest wielowymiarowym pojęciem i wykracza poza interpretację bliskości geograficznej. Wprowadzone zostaje pojęcie bliskości zorganizowanej (kulturowej, instytucjonalnej, społecznej, organizacyjnej, poznawczej), w budowaniu której kluczową rolę odgrywają interakcje pomiędzy zlokalizowanymi aktorami. Celem rozdziału jest teoretyczna analiza twierdzeń paradygmatu bliskości, słabo jeszcze rozpoznanego i spopularyzowanego w naukach ekonomicznych w Polsce. W rozdziale poddano analizie kluczowe kategorie pojęciowe i konstrukcję logiczną tej koncepcji. Na tak określonej podbudowie pokazano różne wymiary bliskości i ich znaczenie dla rozwoju terytorialnego. Zastosowana metoda badawcza to analiza i synteza literatury przedmiotu.

**Słowa kluczowe:** bliskość, terytorium, rozwój.

**JEL Classification:** O18, R11, P25

## 1. Wstęp

Bliskość przestrzenna od wieków była centralną kategorią analityczną w gospodarce przestrzennej. Sytuacji tej nie zmienił rozwój Internetu i technologii telekomunikacyjnych, które wprawdzie przekształciły sposoby współpracy oraz koordynacji działań między aktorami gospodarczymi, ale nie wyparły znaczenia bliskości fizycznej i nie zastąpiły relacji *face to face*. Jak pisze Ph. Cooke (2006), prognozy upadku znaczenia odległości oraz „końca geografii”, będące pochodną wprowadzenia nowych wynalazków i zaistnieniem ery Internetu, były znacznie przesadzone.

Istotny wkład w rozważania ma temat znaczenia bliskości w rozwoju gospodarczym ma francuska szkoła bliskości, dynamicznie rozwijana od początku lat dziewięćdziesią-

tych, głównie przez ekonomistów i geografów. Czołowi przedstawiciele tej szkoły to A. Rallet, A. Torre oraz J.B. Zimmermann. W tym podejściu bliskość jest wielowymiarowym pojęciem, a jej znaczenie zostało istotnie poszerzone i zreinterpretowane.

Paradygmat bliskości jest centralnym nurtem teoretycznym tworzącym podbudowę dla zrozumienia procesów rozwoju terytorialnego. Z wykorzystaniem pojęcia bliskości zorganizowanej, w której kluczową rolę odgrywają interakcje pomiędzy zlokalizowanymi aktorami, wyjaśnione zostały procesy tworzenia się specjalizacji i specyficzności w rozwoju oraz zakorzenienia w tkance terytorialnej.

Celem rozdziału jest teoretyczna analiza twierdzeń paradygmatu bliskości, słabo jeszcze rozpoznanego i spopularyzowanego w naukach ekonomicznych w Polsce. W artykule poddano analizie kluczowe kategorie pojęciowe i konstrukcję logiczną tej koncepcji. Na tak określonej podbudowie pokazano różne wymiary bliskości i ich znaczenie dla rozwoju terytorialnego. Zastosowana metoda badawcza to krytyczna analiza literatury przedmiotu i źródeł zastanych.

## 2. Istota paradygmatu bliskości

Koncepcja bliskości od trzech dekad zajmuje znaczącą pozycję w literaturze naukowej dotyczącej regionalnego rozwoju gospodarczego, innowacji oraz współpracy międzyorganizacyjnej (Knoben i Oerlemans 2006). Zainteresowanie fenomenem bliskości było pochodną trzech głównych nurtów teoretycznych: środowiska innowacyjności, dystryktu przemysłowego oraz nowej geografii ekonomicznej (Torre i Wallet, 2014). Pierwszym zbiorowym opracowaniem poświęconym koncepcji bliskości był specjalny numer *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (no 3/1993). Istotne znaczenie dla rozwoju tego nurtu badań miały także prace badawcze opublikowane w specjalnym numerze *Regional Studies Association* (vol. 42 6/2008).

Paradygmat bliskości podejmuje próbę wyjaśnienia, w jaki sposób i w jakim wymiarze bliskość współtworzy relacje między aktorami. Koncepcja ta wykracza poza przestrzenno-geograficzne rozumienie bliskości, eksponowane w klasycznych teoriach lokalizacji. W tym ujęciu bliskość to coś więcej niż odległość w przestrzeni (bliskość fizyczna) i relacje oparte na sąsiedztwie, wynikające ze wspólnej lokalizacji. U podstaw tego paradygmatu leży fundamentalne założenie polegające na odróżnieniu przestrzeni fizycznej (geograficznej) od przestrzeni zorganizowanej, tj. przestrzeni skonstruowanej oraz doświadczanej przez lokalnych aktorów (Rallet i Torre, 2005; Zimmermann, 2008). Co więcej, granice tych przestrzeni nie zawsze są analogiczne względem siebie. Bliskość geograficzna nie tworzy automatycznie działań skoordynowanych, tj. bliskości zorganizowanej.

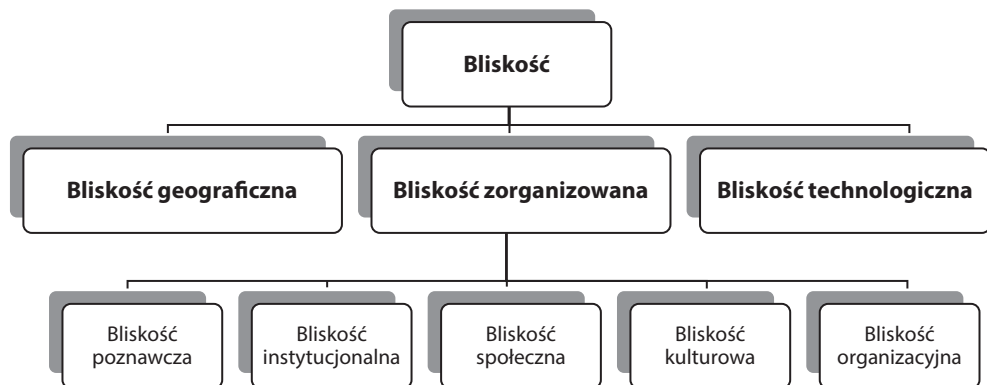
Pojęcia te nie są jednak pojęciami przeciwstawnymi. Wręcz przeciwnie, akcentowane są silne współzależności pomiędzy tymi kategoriami, a z połączenia bliskości geograficznej i bliskości zorganizowanej „wyłania się” terytorium. Współistnienie bliskości geograficznej i bliskości zorganizowanej jest bazą dla definiowania terytorium – przestrzeni mającej własną kulturę i instytucje, silne więzi i relacje wewnętrzne two-

rzone przez terytorialnie zakotwiczonych aktorów (Camagni, 2014; Nowakowska, 2011). Na uwagę zasługuje fakt, że ten punkt widzenia proponowany był już w 1961 r. przez F. Perroux, który postulował uwzględnianie w działaniach gospodarczych dualnego charakteru przestrzeni, odróżniając przestrzeń geograficzną od przestrzeni „geonomicznej” – przestrzeni abstrakcyjnej, w której konstruowana jest działalność gospodarcza: transakcje, współpraca, konkurencja (Perroux, 1961, za: Zimmermann, 2008).

Centralną kategorią analizy w paradygmacie bliskości jest identyfikacja współzależności występujących pomiędzy trzema kategoriami, tj. bliskością, interakcją i koordynacją. Podkreślany jest fakt, że zlokalizowani aktorzy tworzą system relacji społecznych (określający ramy interakcji) oraz system instytucji (określający reguły gry i zasady zachowań). Podmioty te, jak określa A. Rallet, są aktorami zlokalizowanymi i zaangażowanymi – umiejscowionymi zarówno w przestrzeni geograficznej, jak i w wiązce wzajemnych relacji warunkujących ich działalność gospodarczą (1999).

### 3. Wymiary bliskości w rozwoju terytorialnym

Liczni autorzy dokonali rozwinięcia tej koncepcji i wyodrębnienia różnych ujęć bliskości (Knoben i Oerlemans, 2006; Rallet i Torre, 2007; Pecqueur i Zimmermann, 2004). W literaturze przedmiotu, obok bliskości geograficznej, wskazywana jest tak zwana bliskość zorganizowana, której podstawą tworzenia są aktywności i interakcje pomiędzy aktorami danego terytorium. Najczęściej wymieniane zorganizowane typy bliskości to: bliskość poznawcza, organizacyjna, społeczna, instytucjonalna, kulturowa (rys. 1). Na uwagę zasługuje jednak fakt, że różne wymiary bliskości są niejednoznacznie interpretowane, co implikuje trudności w ich analizie i definiowaniu. Proponowane w literaturze typologie są nieostre, a same zjawiska mocno współzależne względem siebie.



**Rys. 1.** (De)kompozycja wymiarów bliskości

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Knoben i Oerlemans, 2006, s. 74).

## Bliskość geograficzna

Bliskość geograficzna rozumiana jest jako dystans przestrzenny, fizyczna odległość między aktorami ekonomicznymi. Bliskość ta jest źródłem bezpośrednich kontaktów, wzmacnia intensywność i gęstość relacji zachodzących między podmiotami. Fakt wspólnej lokalizacji w danym systemie produkcyjnym generuje wiele pozytywnych efektów zewnętrznych, które wraz ze wzrostem przestrzennej odległości tracą na znaczeniu. Korzyści wynikające z bliskości geograficznej identyfikowane i wyjaśniane były już we wcześniejszych nurtach geografii ekonomicznej, między innymi w ramach teorii aglomeracji oraz teorii efektów zewnętrznych (Rallet i Torre, 2001).

Bliskość przestrzenna ułatwia interakcję i współpracę, szczególnie w sferze tworzenia wiedzy i innowacji. Im większa odległość między podmiotami, tym mniejsza intensywność pozytywnych efektów zewnętrznych i tym bardziej utrudniona jest wymiana wiedzy. Ten typ bliskości ma szczególne znaczenie dla wymiany wiedzy cichej (Torre i Gilly, 2000). Znaczenie tego wymiaru bliskości potwierdzają liczne analizy działania klastrów czy parków naukowo-technologicznych. Przedsiębiorstwa zlokalizowane w sąsiedztwie ośrodków zaawansowanej wiedzy, utrzymujące z nimi aktywne kontakty, osiągają lepsze wyniki innowacyjne niż te zlokalizowane w dużej odległości od tych zasobów (Massard i in., 2004).

Jednak zbyt duża bliskość geograficzna może ograniczać interaktywne uczenie się i tworzenie innowacji. Taka sytuacja przestrzennej blokady może pojawiać się głównie w regionach wysoce wyspecjalizowanych. Dodatkowo ten negatywny efekt może być wzmocniony przez brak otwartości na zmiany zachodzące w otoczeniu. Procesy te mogą prowadzić do stopniowej degradacji i przekształcenia regionu opartego na wiedzy w „martwe pole” będące konsekwencją własnego „uwięzienia” (Boschma, 2005). W konsekwencji bliskość geograficzna postrzegana jest jako wzmocnienie procesów uczenia się i tworzenia innowacji, ale nie jest warunkiem ani koniecznym, ani wystarczającym dla powstania tych mechanizmów (Rallet i Torre, 1999).

Bliskość geograficzna odgrywa istotną rolę w budowaniu innych form bliskości. Może odgrywać rolę uzupełniającą i wzmacniającą oraz inicjującą bliskość społeczną, kulturową czy poznawczą. Bliskość geograficzna może przyczynić się do kompensowania słabości czy deficytu bliskości o charakterze aprzestrzennym, przede wszystkim bliskości o charakterze instytucjonalnym. Ułatwia tworzenie nieformalnych relacji, koordynację i transfer relacji z jednego kontekstu organizacyjnego do innego, sprzyja rozwojowi ‘zakorzenionych’ relacji między podmiotami. Dlatego też analiza bliskości geograficznej powinna być dokonywana łącznie z innymi – nieprzestrzennymi wymiarami tego zjawiska (Torre, 2009).

## Bliskość poznawcza

Bliskość poznawcza rozumiana jest jako pewne podobieństwo oraz zdolność do komunikowania się, operowania tym samym językiem, charakterystycznym dla danego środowiska. Innymi słowy, jest to zdolność podmiotów do uczenia się nawza-

jem i przyswajania do siebie nowej wiedzy, umiejętności, rozumienia i przetwarzania wiedzy. W bliskości poznawczej podmioty mają te same podstawy wiedzy i doświadczenia – dzieląc się nimi, mogą uczyć się nawzajem i tworzyć nowe zasoby wiedzy. Jak podkreśla R. Boschma, nie jest to tylko kwestia szybkości i efektywności nabywania informacji i wiedzy, ale przede wszystkim zdolność do poszerzania zakresu poznania (2005).

Powszechnie wiadomo, że sam dostęp do zasobów wiedzy jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym dla tworzenia rozwoju gospodarczego. Efektywny transfer wiedzy wymaga bowiem zdolności do identyfikowania, interpretowania i wyjaśniania nowej wiedzy. Podmioty gospodarcze współdziałające i tworzące nowe produkty i usługi muszą mieć wspólny, bazowy zasób wiedzy umożliwiający transfer nowych idei czy technologii. Brak tego potencjału tworzy tzw. lukę wiedzy, uniemożliwiającą realizację wspólnych przedsięwzięć, a jej uzupełnienie jest wyjątkowo kosztownym procesem. Innymi słowy, pomiędzy podmiotami współdziałającymi dystans poznawczy nie może być za duży – baza poznawcza powinna być na tyle zbliżona, aby mogło dochodzić do komunikowania się, rozumienia i przetwarzania wiedzy (Boschma i Lambooy, 1999).

Równocześnie nadmiar bliskości poznawczej może generować negatywne efekty dla procesów rozwoju (Gaczek, 2009). Zbyt mały dystans poznawczy może zamykać i blokować procesy uczenia się, co w konsekwencji może ograniczać zdolności generowania i absorpcji nowej wiedzy. Różnice poznawcze, pewna odmienność zasobów wiedzy poszczególnych jednostek, a nade wszystko komplementarność działań w procesie tworzenia wiedzy są istotnym źródłem nowych pomysłów i kreatywności podmiotów. Ponadto duża bliskość poznawcza może doprowadzić do rutyny zachowań pracowników oraz automatycznego wykorzystywania procedur i ścieżek działania, które w przeszłości przyniosły sukces. Utrwalone zasady i formy współpracy mogą blokować poszukiwanie nowych sposobów działania, kanałów rynkowych czy rozwijanie nowych technologii. W rezultacie może pojawić się tzw. pułapka kompetencji, gdzie rutyna redukuje zdolności poszerzania zasobów wiedzy i prowadzi do zamknięcia podmiotu na poszukiwanie nowych rozwiązań. Małe odległości poznawcze oznaczają brak źródeł nowości, podczas gdy zbyt duże odległości poznawcze oznaczają problemy z komunikacją.

### Bliskość organizacyjna

Pojęcie bliskości organizacyjnej nawiązuje do nurtu ekonomii kosztów transakcji. Wskazuje, że struktura organizacji działalności gospodarczych (np. sieci, klastry, zintegrowana korporacja), określana między innymi poprzez stopień autonomii, charakter relacji czy poziom kontroli, istotnie determinuje procesy rozwoju gospodarczego. Bliskość organizacyjna rozumiana jest jako określone rozwiązanie organizacyjne funkcjonujące zarówno wewnątrz podmiotu, jak i w relacjach zewnętrznych. Rozwiązania te nie tylko tworzą mechanizmy koordynacji transakcji, ale stanowią również



siłę napędową dla transferu informacji i wiedzy w świecie charakteryzującym się wysokim stopniem niepewności działania. Bliskość organizacyjna określa zdolność organizacji (firmy, jednostki administracyjnej, sieci, społeczności, środowiska itp.) do współdziałania, podejmowania wspólnych przedsięwzięć (Nowakowska, 2017).

Bliskość organizacyjna definiowana jest przez pryzmat przynależności i podobieństwa jako warunek utrzymywania trwałych relacji oraz współdziałania z innymi podmiotami. Te dwie logiki są częściowo wobec siebie komplementarne, a częściowo substytucyjne (Rallet i Torre, 2005):

- logika przynależności występuje wówczas, gdy podmioty są „blisko” w stosunku do siebie i zachodzą między nimi częste i powtarzalne interakcje, które są dodatkowo wzmacniane poprzez reguły i rutynę, będące konsekwencją ciągłego współdziałania;
- logika podobieństwa występuje wówczas, gdy jednostki postrzegane są jako bliskie w stosunku do siebie, ponieważ są w pewnym sensie takie same („są ulepione z tej samej gliny”). Logika ta odwołuje się do wspólnego dla członków tej samej organizacji systemu wartości, który wzmacnia ich zdolność do współdziałania.

Rozwój podmiotów gospodarczych wymaga silnych więzi organizacyjnych ułatwiających zaistnienie sprzężenia zwrotnego we wspólnym działaniu. Bliskość organizacyjna działa w tym przypadku jak „kaftan bezpieczeństwa”, redukując niepewność oraz oportunizm pomiędzy podmiotami (Nooteboom, 1999).

Z drugiej strony, duża bliskość organizacyjna może generować wiele niekorzystnych efektów zewnętrznych dla procesów rozwoju gospodarczego. Istnieje duże ryzyko zamknięcia się podmiotów na otoczenie, zaistnienia braku elastyczności w działaniu czy ryzyko zablokowania się w relacjach wymiany, co może skutkować ewolucją sieci w stronę systemów zamkniętych. Silne więzi mogą ograniczać dostęp do nowych źródeł informacji i wiedzy czy ograniczać poszukiwanie nowych kanałów ich wymiany. Bliskości organizacyjnej (znajdującej między innymi odbicie w hierarchicznych strukturach zarządzania) towarzyszy często sztywność zachowań i brak mechanizmów zwrotnych w działaniu (Gaczek, 2009). Im ciaśniejsze i bardziej zależne są relacje w układzie organizacyjnym, tym mniej kreatywnych inicjatyw i zachowań. Reasumując, należy stwierdzić, że podczas gdy zbyt duża bliskość organizacyjnej może generować brak elastyczności, to zbyt mało tej bliskości ograniczać będzie kontrolę i może zwiększać niebezpieczeństwo zachowań oportunistycznych u partnerów.

### Bliskość społeczna

Kategoria bliskości społecznej wyrosła z faktu, że relacje gospodarcze silnie osadzone są w kontekście społecznym, który to istotnie wpływa na wyniki gospodarcze podmiotów. Bliskość społeczna nawiązuje do zakorzenienia jednostek oraz relacji opartych na związkach rodzinnych i przyjacielskich. Więzy społeczne, przyjaźń, wspólne doświadczenia, lojalność czy wzajemność – społeczny kontekst relacji i zachowań ekonomicznych, prowadzi do lepszych wyników ekonomicznych.

Działania oparte na relacjach społecznych ułatwiają wymianę wiedzy milczącej, sprzyjają otwartym postawom, komunikacji, czego pochodną jest minimalizacja kosztów uczenia się i zdobywania wiedzy. Specyficzna mikrostruktura społeczna istotnie wspomaga transfer wiedzy milczącej, której przepływ pomiędzy uczestnikami życia gospodarczego z wykorzystaniem mechanizmów wolnego rynku jest w znacznej mierze utrudniony lub wręcz niemożliwy. Procesy te wymagają bowiem zaufania, zaangażowania i trwałych związków, których tworzenie ułatwiane jest przez bliskość społeczną.

Bliskość społeczna postrzegana jest jako warunek wstępny dla procesów interaktywnego uczenia się i tworzenia innowacji. Jak wskazuje literatura przedmiotu, sieci społeczne, oparte na osobistych relacjach, wspólnych doświadczeniach zawodowych, „produkują” większość zasobów wiedzy oraz stanowią podstawowy kanał jej dyfuzji (Dupny i Torre, 2004). Wiedza milcząca jest własnością i dobrem wspólnym, tworzoną i dzielonym pomiędzy członkami tej społeczności.

Bliskość społeczna określana jest często mianem ‘zakorzenienia’ podmiotów gospodarczych i utożsamiana z takimi pojęciami, jak osadzenie w środowisku społecznym, umocowanie społeczne czy zakotwiczenie działalności gospodarczej w relacjach społecznych (Grzesiuk, 2015; Nowakowska, 2018). Im więcej ‘zakorzenionych’ relacji gospodarczych, tym lepsze (do pewnego progu) wyniki ekonomiczne podmiotów gospodarczych.

Jednocześnie powszechnie wskazywany jest fakt, iż nadmiar bliskości społecznej może utrudniać procesy rozwoju gospodarczego. Powstają wówczas negatywne efekty zakorzenienia, w których relacje pomiędzy podmiotami stają się zbyt mocne i prowadzą do osłabnięcia zdolności tworzenia nowych idei, produktów i usług (Uzzi, 1997). Zbyt duża bliskość społecznej może ograniczać motywację do interaktywnego uczenia się oraz skutkować zaistnieniem zachowań oportunistycznych. Bilans pomiędzy relacjami czysto rynkowymi (utrzymującymi dystans społeczny) i relacjami zakorzenionymi (utrzymującymi bliskość społeczną) stanowi dla podmiotów gospodarczych optymalną ścieżkę w rozwoju zasobów wiedzy i innowacji.

### Bliskość kulturowa

Znaczenie bliskości kulturowej od dekad jest przedmiotem badań i analiz. Bliskość kulturowa interpretowana jest jako podobieństwo myśli, uczuć, zachowań czy symboli, które nadają znaczenia działaniom i zachowaniom oraz umożliwiają aktorom lokalnym interpretację sytuacji, w której się znaleźli (Lenartowicz i Roth, 1999). Kultura jest dobrem publicznym, wiążącym członków społeczności terytorialnej, silnie zakorzenionym w terytorium. Bliskość kulturowa ułatwia współdziałanie i umożliwia zrozumienie postaw społeczno-gospodarczych.

W analizie bliskości kulturowej występują dwie płaszczyzny (Gertler, 1995). Pierwsza z nich dotyczy różnic kulturowych pomiędzy jednostkami terytorialnymi, wskazując zróżnicowania kulturowe na poziomie krajów, regionów czy mniejszych teryto-

riów. Druga płaszczyzna koncentruje uwagę na analizie kultury organizacyjnej współpracujących organizacji. Ten wymiar analiz mocno powiązany jest z interpretacją bliskości organizacyjnej. Podobne nieostrości interpretacyjne odnoszą się do bliskości instytucjonalnej i kulturowej, które często traktowane są jako pojęcia tożsame (Knoben i Oerlemans, 2006).

### Bliskość instytucjonalna

Wymiar bliskości instytucjonalnej odwołuje się do interpretacji determinantów rozwoju dokonywanych w ramach nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej. Instytucje opisywane są jako wymyślone przez człowieka ograniczenia, które organizują interakcje ekonomiczne, polityczne i społeczne (North, 1991). Definiowane są jako zbiór procedur, ustalonych zasad, sankcji, reguł i przepisów regulujących stosunki i interakcje pomiędzy podmiotami. W konsekwencji bliskość instytucjonalna interpretowana jest jako wspólne reguły gry tworzone przez wspólne zwyczaje i zasady (instytucje nieformalne) oraz system prawny tworzący ramy funkcjonowania gospodarki (instytucje formalne) (Sokołowicz, 2015).

Instytucje tworzą bazę dla koordynacji działań gospodarczych, sprzyjając wymianie informacji, kooperacji, interaktywnemu i kolektywnemu uczeniu się. Instytucje funkcjonują jako rodzaj „kleju” dla wspólnych działań, zmniejszając niepewność i obniżając koszty transakcji (Boschma, 2005). Instytucje formalne tworzone są zazwyczaj na poziomie ponadlokalnym (zasady prawne), instytucje nieformalne zaś są mocno zlokalizowane i powiązane z terytorium (np. normy kulturowe, przyzwyczajenia).

Sprawnie funkcjonujące otoczenie instytucjonalne warunkuje zakres i sposób, w jaki podmioty gospodarcze koordynują swoje zachowania rynkowe. Redukuje ono niepewność rynkową poszczególnych podmiotów, w konsekwencji istotnie wpływając na efektywność procesów gospodarczych. Istnieje jednak ryzyko, że rozbudowana wzajemna zależność poszczególnych części systemu instytucjonalnego może powodować jego inercję, systemy instytucjonalne często reagują bowiem na zmiany w rutynowy i konserwatywny sposób, hamując rozwój zdolności gospodarczych. „Sztwność” instytucjonalna utrudnia wprowadzanie nowych rozwiązań i eksperymentowanie konieczne dla budowania rozwoju gospodarczego. Innymi słowy, zbyt wiele bliskości instytucjonalnej może okazać się niekorzystne dla nowych pomysłów z powodu bierności i bezwładu instytucjonalnego (Rallet i Torre, 2009). Z drugiej strony, zbyt mało instytucjonalnej bliskości utrudniać będzie działania zbiorowe z powodu słabych instytucji formalnych oraz braku spójności w wymiarze wspólnych wartości i norm. Efektywna struktura instytucjonalna musi odzwierciedlać rodzaj równowagi między instytucjonalną stabilnością (redukując niepewność i oportunizm), otwartością (stwarzając możliwości dla nowych podmiotów) i elastycznością (eksperymentując z nowymi instytucjami) (Nowakowska, 2011).

## Bliskość technologiczna

Bliskość technologiczna, określana także mianem bliskości przemysłowej, odnosi się do narzędzi i urządzeń oraz wiedzy, jak je zastosować w praktyce. Ten wymiar bliskości jest kluczowy dla rozwoju zdolności innowacyjnych podmiotów. Jest bazą dla procesu absorpcji, dyfuzji i kreacji innowacji w gospodarce. Jest to jednak bliskość zależna nie tyle od relacji i więzi, ile od środków produkcji. Dlatego też wyłączona jest z bliskości zorganizowanej i traktowana jest jako oddzielna kategoria.

Bliskość technologiczna wydaje się podobna do koncepcji bliskości poznawczej. Istnieje jednak jedna istotna różnica. Bliskość poznawcza jest znacznie szerszym pojęciem. Jak zauważa J. Knobon i A.G. Oerlemans, bliskość poznawcza dotyczy kwestii „jak” aktorzy wchodzi w interakcję, natomiast bliskość technologiczna dotyczy kwestii „co” wymieniają oraz „co” jest potencjalną wartością tej wymiany (2006, s. 78).

## 4. Podsumowanie

Paradygmat bliskości dostarcza ram teoretycznych dla interpretacji terytorialnego kontekstu procesów rozwoju gospodarczego. Zaletą podejścia opartego na bliskości jest wyraźne skupienie się na mechanizmach koordynacji w procesach rozwoju terytorialnego (Rallet i Torre, 2017). Włączenie pojęcia bliskości w ramy analizy rozwoju terytorialnego stanowi interesujący wkład ze względu na plastyczność tej koncepcji i zdolność do rysowania powiązań między wymiarami przestrzennymi, gospodarczymi i społecznymi. Podejście to dostarcza także użytecznych rekomendacji dla kształtowania terytorialnej polityki rozwoju (Wallet, 2014).

Różne formy bliskości są mocno ze sobą powiązane, są zjawiskami komplementarnymi i współzależnymi. Silne powiązania i interakcje zachodzące między różnymi wymiarami bliskości sprawiają, że ich jednoznaczna identyfikacja i delimitacja jest trudnym zabiegiem teoretycznym.

Interdyscyplinarność paradygmatu bliskości, wyrażająca się w wielowątkowości rozważań, jest niewątpliwie walorem tego podejścia. Złożoność kategorii bliskości z jednej strony pcha geografów, ekonomistów i socjologów w nowe obszary analizy, z drugiej zaś – nastrocza wielu trudności interpretacyjnych. Pomimo wieloletnich badań nad tą problematyką, paradygmat bliskości wciąż postrzegany jest jako nowy, dynamicznie rozwijający się nurt badań teoretycznych, wymagający pogłębienia i ugruntowania naukowego.

## Bibliografia

- Boschma, R. A. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61-74.
- Boschma, R. i Lambooy, J. G. (1999). Evolutionary economics and economic geography. *Journal of Evolutionary Economics*, (9), 411-429.
- Camagni, R. (2014). The regional policy debate: A territorial, place-based and proximity approach. *W: Regional development and proximity relations* (s. 317-332). Edward Elgar Publishing.

- Cooke, P. (2006). Bliskość, wiedza i powstawanie innowacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(24), 21-46.
- Dupny, C. i Torre, A. (2004). Confiance et proximité. W: B. Pecqueur, J. B. Zimmermann (red.), *Economie de proximités* (s. 74-82). Paris: Hermes Science Publications.
- Gaczek, M. W. (2009). *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*. Tom CXVIII. Warszawa: Studia KPZK.
- Gertler, M. S. (1995). Being there – proximity, organization, and culture in the development and adoption of advanced manufacturing technologies. *Economic Geography*, 71(1), 1-26.
- Grzesiuk, K. (2015). *Zakorzenie społeczne gospodarki. Koncepcja Marka Granovettera*. Lublin: Wyd. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Knoben, J. i Oerlemans, L. A. G. (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71-89. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2006.00121.x>
- Lenartowicz, T. i Roth, K. (1999). A framework for culture assessment. *Journal of International Business Studies*, 30(4), 781-798.
- Massard, N., Torre, A. i Crevoisier, O. (2004). Proximité géographique et innovation. W: B. Pecqueur, J. B. Zimmermann (red.), *Economie de proximités* (s. 156-161). Paris: Hermes Science Publications.
- Nooteboom, B. (1999). *Inter-firm alliances. Analysis and design*. London: Routledge.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Nowakowska, A. (2011). *Regionalny wymiar procesów innowacji*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Nowakowska, A. (2017). Terytorializacja procesów gospodarczych – od specjalizacji do specyficzności w rozwoju. *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, (320), 5-17.
- Nowakowska, A. (2018). Od regionu do terytorium – reinterpretacja znaczenia przestrzeni w procesach rozwoju gospodarczego. *Gospodarka Narodowa*, 295(3), 5-22.
- Pecqueur, B. i Zimmermann, J. B. (red.). (2004). *Economie de proximités*. Paris: Hermes Science Publications.
- Perroux, F. (1961). *L'économie du XXe siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Rallet, A. (1999). *L'économie de proximité*. Paris: Communication INRA.
- Rallet, A. i Torre, A. (1999). Is geographical proximity necessary in the innovation networks in the era of the global economy? *GeoJournal*, (49), 373-380.
- Rallet, A. i Torre, A. (2001). Proximité géographique ou proximité organisationnelle? Une analyse spatiale des coopérations technologiques les réseaux localisés d'innovation. *Economie Appliquée*, (LIV/1), 147-171.
- Rallet, A. i Torre, A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, (39.1), 47-59.
- Rallet, A. i Torre, A. (red.). (2007). *Quelles proximités pour innover?* Paris: L'Harmattan.
- Rallet, A. i Torre, A. (2009). *Temporary geographical proximity for business and work coordination: When, How and where?* Pobrano z [www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2009/apr-leuven/papers](http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2009/apr-leuven/papers)
- Rallet, A. i Torre, A. (2017). Geography of innovation, proximity and beyond. W: H. Bathelt i in. (red.), *The elgar companion to innovation and knowledge creation*. Edward Elgar Publishing.
- Sokołowicz, M. E. (2015). *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Torre, A. (2009). Retour sur la notion de proximité géographique. *Geographie-Economie-Société*, (11/1), 63-75.
- Torre, A. i Gilly, J. P. (2000). On the analytical dimension of proximity dynamics. *Regional Studies*, 34(2), 47-59.
- Torre, A. i Wallet, F. (2014). Introduction: The role of proximity relations in regional and territorial development processes. W: *Regional development and proximity relations* (s. 1-44). Edward Elgar Publishing.

- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), 35-67. <https://doi.org/10.2307/2393808>
- Wallet, F. (2014). *The role of proximity relations in regional and territorial development processes (ERSA conference papers, No. ersa14p719)*. European Regional Science Association.
- Zimmermann, J. B. (2008). Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée. *Revue Française de Gestion*, (184), 105-118.

## Reinterpretation of Proximity and Its Role in Territorial Development

**Abstract:** The proximity paradigm is a central theoretical trend that forms the foundation for understanding territorial development processes. In this analytical approach, proximity is a multi-dimensional concept that goes beyond the interpretation of geographic proximity. These concepts introduce the idea of organized proximity (cultural, institutional, social, organizational, cognitive), which is based on interactions between embedded actors. The purpose of the chapter is to theoretically analyze the statements of the proximity paradigm, still poorly recognized and popularized in the economic sciences in Poland. The chapter analyzes the key conceptual categories and logical construction of this concept. It shows the various dimensions of proximity and their implications for territorial development. The research method used is the analysis and synthesis of the literature on the subject.

**Keywords:** proximity, territory, development.

# Ewolucja roli i funkcji dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw

Leszek Patrzalek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: leszek.patrzalek@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-2323-2731

*Cytuj jako:* Patrzalek, L. (2023). Ewolucja roli i funkcji dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 175-184). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Redystrybucja środków publicznych w wymiarze terytorialnym budzi wiele zastrzeżeń i dyskusji toczących się wokół problemów w obszarze sprawiedliwości i solidarności terytorialnej, a także racjonalności i efektywności finansów publicznych. W związku ze zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju terytorialnym i w konsekwencji z narastającymi nierównościami w poziomie dochodów podatkowych budżetów samorządów województw ważne funkcje mają pełnić wydatkowe instrumenty redystrybucji pionowej, do których należy zaliczyć dotacje przekazywane do budżetów samorządu województwa. Funkcje te w założeniach mają wynikać w dużym stopniu z zakresu działania samorządu województwa, który został utworzony nie tyle w celu wykonywania bieżących zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, ile przede wszystkim w celu prowadzenia polityki regionalnej. Celem opracowania jest ustalenie zakresu zmian w roli i funkcjach dotacji jako wydatkowych instrumentów redystrybucji pionowej oraz wykazanie w przekroju budżetów województw znaczenia tej formy redystrybucyjnej aktywności centralnych władz publicznych.

**Słowa kluczowe:** dotacje, redystrybucja pionowa, rozwój regionalny.

**JEL Classification:** H62, H63

## 1. Wstęp

Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw są jednym z podstawowych instrumentów polityki regionalnej. Funkcje i rola poszczególnych rodzajów dotacji transferowanych do budżetów samorządów województw w ciągu ostatnich kilkunastu lat podlegają zmianom, stąd też w badaniach i analizach dotyczących instrumentów polityki regionalnej jednym z poruszanych problemów, obok kwestii dotyczących poziomu zasobów środków publicznych przeznaczanych na ten rodzaj

transferów przekazywanych do budżetów samorządów województw, jest zmiana funkcji i roli poszczególnych rodzajów dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw i ustalenie, w jakim stopniu są one skoordynowane z innymi instrumentami polityki regionalnej. Współcześnie są to problemy aktualne, ważne, zasługujące na badania i analizy ze względu na to, że dobór kryteriów i mierników, na podstawie których dotacje przekazywane są do budżetów samorządów województw, wymaga ich dostosowania do spójnej koncepcji wspierania rozwoju województw, która to w założeniach ma uwzględniać szereg czynników wpływających na możliwości dochodowe i wydatkowe samorządów województw, ale także cele i instrumenty założonej i realizowanej polityki regionalnej.

Celem opracowania jest zbadanie funkcji i znaczenia poszczególnych rodzajów dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw oraz ustalenie, czy, a jeżeli tak – to w jakim stopniu, zasady i procedury przekazywania dotacji do budżetów samorządów województw są skoordynowane z innymi instrumentami polityki regionalnej.

## 2. Dotacje jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu województwa

Problem narastających w Polsce dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw i związane z tym międzywojewódzkie nierówności fiskalne wynikają przede wszystkim z różnych warunków naturalnych: położenia geograficznego, warunków klimatycznych, obecności lub braku surowców. Do tego dochodzą uwarunkowania historyczno-kulturowe i różnice w stopniu uprzemysłowienia, a w konsekwencji różnice w zdolności dochodowej województw. Skutki tych trwałych, często obiektywnych nierówności fiskalnych między województwami mają być, chociaż częściowo, neutralizowane przez dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw. Transfery te utożsamiane są z przepływem nieodpłatnym, generalnie bezzwrotnym środków publicznych o charakterze jednokierunkowym, który ma na celu realokację dochodów podmiotów różnych szczebli zaliczonych do sektora finansów publicznych w przekroju regionalnym. Różnice pomiędzy dochodami własnymi budżetów samorządów województw a potrzebami wydatkowymi powodują, że dotacjom przypisuje się ważne cele i zadania związane z realizacją polityki regionalnej.

W dyskusjach na temat mechanizmów i instrumentów niwelowania dysproporcji rozwojowych między regionami podkreśla się zagrożenia związane ze stosowaniem dotacji. I tak R. Boadway i A. Shah zwracają uwagę na uznaniowość tych instrumentów, podkreślając, że dochody transferowe mają zdecydowanie częściej charakter dyskrecjonalny niż oparty na obiektywnej formule (2006). Na problem uznaniowości i subiektywności decyzji dotyczących przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji zwraca również uwagę P. Swianiewicz, wskazując przy



tym, że dotacje są podatne na manipulacje o charakterze politycznym i są często wykorzystywane przez władzę polityczną jako instrumenty pozyskiwania głosów wyborców. Decyzje dotyczące przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji nie zawsze są podejmowane na podstawie przejrzystych i czytelnych kryteriów i transfery te niejako ze swej natury obarczone są cechą niestabilności, co w konsekwencji utrudnia organom samorządu terytorialnego planowanie racjonalnej gospodarki finansowej (Swianiewicz, 2003).

W rozważaniach na temat dotacji jako dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego zauważa się, że istnieje naturalna niechęć centralnych władz publicznych do osłabiania swojego potencjału finansowego w formule przekazywania określonych dochodów na niższe poziomy władzy publicznej. Wynika to nie tylko z faktu ograniczoności zasobów (w tym sensie finanse jednostek samorządu terytorialnego traktowane są przez centralnych decydentów jako konkurencyjne źródła zasobów finansowych), ale również z występującego często braku zaufania władzy centralnej do władz samorządowych (Bergvall, Charbit, Kraan i Merk, 2006).

Na zagrożenia związane z wykorzystywaniem dochodów transferowych i związanych z nimi mechanizmów wyrównawczych wskazuje J.E. Stiglitz (2004), zaliczając do nich między innymi: ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego, możliwość nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji oraz problem nieefektywności lokalizacji. Ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego (*limitation of local consumer sovereignty*) wiąże się z faktem, że poprzez dotacje celowe państwo narzuca swoje preferencje społecznościom lokalnym i regionalnym. Z kolei możliwość nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji (*incorrect orientation of redistribution*) wiąże się z obawami, że redystrybucja pionowa może przyczyniać się też do powiększania dysproporcji rozwojowych między regionami. Z kolei problem nieefektywności lokalizacji (*problem of location efficiency*) przejawia się tym, że terytorialne niwelowanie nierówności fiskalnych może zaburzać rynkową alokację zasobów pracy i kapitału.

W literaturze przedmiotu (por. Dahlby, 1996) formułuje się jednak również szereg argumentów uzasadniających konieczność stosowania dotacji jako instrumentów redystrybucji pionowej. Jednym z nich jest argument sprawiedliwości redystrybucyjnej i równego dostępu mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych do dóbr publicznych. Zakładając, że wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do tej samej ilości i jakości dóbr publicznych za podobną cenę, należy przypuszczać, że brak mechanizmów wyrównywania pionowego oznaczałby, że mieszkańcy wspólnot samorządowych o niższym potencjale dochodowym musieliby płacić znacząco wyższe podatki, aby otrzymywać dobra publiczne o analogicznym poziomie i jakości jak mieszkańcy bogatszych jednostek samorządu terytorialnego. Kolejne argumenty wiążą się z zasadami formułowanymi w teorii federalizmu fiskalnego, tj. subsydiarności i odpowiedzialności. Zgodnie z zasadą subsydiarności usługi publiczne powinny być świadczone na możliwie najniższym szczeblu władzy, a w sytuacji, gdy ich finansowanie przerasta

możliwości jednostki terytorialnej, jednostka ta powinna otrzymać wsparcie finansowe z wyższego szczebla władzy publicznej. Z kolei zasada odpowiedniości (*correspondence principle*) formułuje postulat właściwej konstrukcji źródeł dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które powinny być ekwiwalentne i adekwatne do przekazanych na niższy szczebel zadań publicznych. W sytuacji gdy źródła dochodów własnych są nieadekwatne do realizowanych zadań publicznych, niezbędne są dotacje przekazywane do budżetów samorządów regionalnych.

W literaturze przedmiotu najbardziej ogólny podział dotacji dzieli je na dwie podstawowe kategorie, tj. dotacje, które mają charakter transferów bezwarunkowych (*unconditional transfers*) i wiąże się z nimi znacznie szerszy zakres samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego niż w przypadku drugiej kategorii, tj. transferów warunkowych (*conditional transfers*) (por. Arvate i in., 2015). Transfery bezwarunkowe stanowią wsparcie budżetów samorządów regionalnych, odgrywając niejako rolę substytutu niewystarczających dochodów własnych, tym samym zwiększając zasoby finansowe samorządów regionalnych i stanowiąc kluczowy instrument korygowania pionowej nierównowagi fiskalnej. Z kolei transfery warunkowe służą finansowaniu konkretnych projektów i stymulowaniu samorządowych wydatków budżetowych na ściśle sprecyzowane cele.

Dotacje przekazywane do budżetów samorządów regionalnych mogą mieć charakter obowiązkowy, zdeterminowany prawnie – wtedy określa się je terminem dotacji stałych (*mandatory grants*), lub charakter typowo uznaniowy (*discretionary grants*) (Blöchliger, 2013). Pierwsze z wymienionych to transfery oparte na określonych regulacjach prawnych, sprecyzowanych w ustawie lub przepisach wykonawczych. Natomiast dotacje uznaniowe nie są przyznawane na podstawie przepisów, ale niejako *ad hoc*, na zasadzie uznaniowości władzy publicznej wyższego szczebla. Często mają one charakter tymczasowy i obejmują na przykład środki przekazywane na poszczególne projekty infrastrukturalne samorządu terytorialnego lub pomoc w nagłych, wyjątkowych sytuacjach (np. w razie wystąpienia katastrof, klęsk żywiołowych itp.) (Bergvall i in., 2006).

### 3. Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw w kontekście wyzwań związanych z realizacją polityki regionalnej

Samorząd województwa jako podmiot polityki regionalnej, w warunkach poszerzania udziału dotacji w strukturze dochodów ogółem budżetu województwa, ma ograniczone możliwości samodzielnego podejmowania decyzji fiskalnych związanych z oddziaływaniem na rozwój społeczno-gospodarczy województwa. Czynnikiem warunkującym samodzielność dochodową i wydatkową samorządów województw jest bowiem struktura transferów przekazywanych do budżetów samorządów województw. Jeżeli w strukturze tej dominują transfery przyznawane na ściśle określony

cel, samodzielność wydatkowa samorządu województwa zostaje w zasadniczy sposób ograniczona. Z tym wiąże się także problem niestabilności rozwiązań formalnoprawnych dotyczących zasad przekazywania dotacji do budżetów samorządów województw.

Przy przekazywaniu do budżetów samorządów województw dotacji istnieje ryzyko, że administracyjny mechanizm alokacji środków może powodować lepsze lub gorsze dostosowanie wydatków transferowych z centralnych instytucji do potrzeb społeczności regionalnych i lokalnych. Wynika to z faktu, że niektóre decyzje związane z alokacją zasobów środków publicznych do budżetów samorządów województw podlegają presji politycznej wywieranej przez różne grupy interesów. Ta presja organów władz samorządowych w zakresie zwiększania wydatków budżetu państwa stwarza też niebezpieczeństwo marnotrawienia środków publicznych. Alokacja zasobów środków publicznych przez centralne instytucje sektora finansów publicznych nie jest bowiem poddawana dostatecznej weryfikacji odnośnie do efektów uzyskanych w województwach dzięki pozyskanym dotacjom. W tej sytuacji to przyjmowanie w celach polityki finansowej państwa rozbudowanych szczegółowych celów polityki regionalnej i instrumentów zasilania finansowego budżetu samorządu województwa w formie dotacji może nie przyczyniać się do poprawy efektywności funkcjonowania całego systemu finansów publicznych.

W rozważaniach na temat zakresu i rodzajów dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw ważną kwestią są też towarzyszące tym transferom zasady, kryteria i procedury. Generalnie dotacje mogą być przyznawane na podstawie kryteriów uznaniowych i kryteriów zobiektywizowanych. Podkreślić trzeba, że zasady i procedury przyznawania samorządom województw dotacji na podstawie kryteriów uznaniowych są generalnie niespójne, nieskoordynowane, co w zasadniczy sposób rzutuje na efektywność zarządzania środkami publicznymi. To zaś nie przyczynia się do przestrzegania zasad jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi, a przy tym wielkość przyznawanych kwot dotacji w zasadniczym stopniu uzależniona jest od bieżącej sytuacji w systemie finansów publicznych.

Z kolei w procedurach i zasadach przyznawania samorządom województw dotacji na podstawie kryteriów zobiektywizowanych podstawowym problemem jest dobór mierników (wskaźników) odzwierciedlających sytuację społeczno-ekonomiczną województwa oraz koszty udostępnianych i finansowanych z budżetów samorządów województw dóbr publicznych. Czy przy doborze mierników uwzględniać w pierwszej kolejności wielkości fizyczne (np. długość dróg publicznych itp.) czy mierniki wartościowopieniężne (np. dochody podatkowe na jednego mieszkańca województwa), czy też wskaźniki syntetyczne? Obiektywizacja zasad przyznawania dotacji do budżetów samorządów województw, zastosowanie mierzalnych i czytelnych wskaźników, na podstawie których ustala się kwoty przekazywanych dotacji, to podstawowe warunki przestrzegania zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych.

#### 4. Zmiany w strukturze dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw

W ostatnich kilkunastu latach w strukturze dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw następuje zmiana roli i funkcji poszczególnych rodzajów dotacji. Przy analizie struktury dotacji pojawiają się pytania: jakie jest znaczenie poszczególnych rodzajów dotacji w strukturze dochodów ogółem budżetów samorządów województw i w jakim stopniu dotacje te są instrumentami polityki regionalnej państwa, a w jakim stopniu źródłem finansowania bieżących zadań administracji rządowej zleconych samorządowi województwa czy też zadań własnych tego szczebla samorządu terytorialnego.

Analiza struktury dochodów budżetów samorządów województw w latach 2010-2021 wykazuje malejący udział dotacji w strukturze dochodów ogółem. O ile w 2010 r. udział ten wynosił 38,7%, o tyle w 2021 r. wynosił już tylko 28,3% (zob. tab. 1). W ramach dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw wyróżnić należy dotacje ogólne (np. otrzymywane z funduszy celowych), dotacje celowe oraz dotacje przekazywane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

**Tabela 1.** Struktura dochodów budżetów samorządów województw w Polsce w latach 2010-2021 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2018	2019	2020	2021
Dochody ogółem	14 104,0	16 953,7	18 754,9	20 956,6	22 826,6
w tym:					
▪ dochody własne	5 703,1	9 024,2	9 911,2	10 669,2	12 698,8
▪ dotacje ogółem	5 459,1	5 748,2	6 282,7	7 078,3	6 453,7
▪ subwencje	2 941,8	2 181,3	2 561,1	3 209,1	3 674,1

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

W analizowanym okresie w strukturze dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw dominujący udział miały dotacje przekazywane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W latach 2017-2021 udział ten kształtował się przeciętnie na poziomie 77,5% (zob. tab. 2). Najwyższy udział w ogólnej kwocie dotacji przekazywanych do budżetów województw zanotowały województwa o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, tj. województwo małopolskie – 13,4% ogólnej kwoty dotacji przekazanych do budżetów samorządów województw w 2021 r., i województwo lubelskie – 8,5% ogólnej kwoty dotacji (szerzej zob. tab. 3). Tendencja ta utrzymywała się w latach 2017-2021, co dowodzi, że dotacje są ważnym instrumentem realizacji celów polityki regionalnej związanych z niwelowaniem dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego województw.

**Tabela 2.** Struktura dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw w latach 2016, 2019 i 2021 (w mln zł)

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Dotacje ogółem	4335,3	6282,7	6453,7
w tym m.in.			
▪ dotacje celowe	1808,1	1385,4	1450,9
▪ dotacje & 205 i 625 (w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich)	1178,4	4090,9	4088,4

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

**Tabela 3.** Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw w latach 2017, 2019 i 2021 (w mln zł)

<b>Województwa</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
<b>POLSKA</b>	<b>4867,1</b>	<b>6282,7</b>	<b>6453,7</b>
Dolnośląskie	388,5	288,4	379,9
Kujawsko-pomorskie	203,7	263,1	451,4
Lubelskie	384,7	599,5	546,4
Lubuskie	199,4	226,5	148,6
Łódzkie	198,3	319,9	335,6
Małopolskie	586,2	466,9	866,2
Mazowieckie	264,5	415,3	641,5
Opolskie	266,4	290,9	465,8
Podkarpackie	435,1	555,7	465,8
Podlaskie	284,3	539,1	181,9
Pomorskie	283,5	512,2	289,7
Śląskie	252,0	355,1	579,2
Świętokrzyskie	257,9	322,1	159,2
Warmińsko-mazurskie	214,4	291,8	303,5
Wielkopolskie	278,9	513,2	513,9
Zachodniopomorskie	369,1	322,4	397,5

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

Z kolei w ramach dotacji celowych zasilających dochody budżetów samorządów województw wyróżnia się dotacje przekazane z budżetu państwa, w tym dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, dotacje na zadania własne samorządów województw oraz dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego, jak również dotacje z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego. Dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa do budżetów samorządów województw (w 2021 roku

stanowiły one blisko 70,0% dotacji celowych – zob. tab. 4) cechuje niejednorodność oraz stosunkowo duża niestabilność w zasadach i procedurach ich przyznawania przez dysponentów części budżetu państwa. Mimo że w praktyce w Polsce ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) stanowi, że kwota dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami określana jest przez dysponentów części budżetu państwa według zasad przyjętych w ustawie budżetowej do określania wydatków podobnego rodzaju, to przyjęte regulacje prawne nie są wystarczająco precyzyjne, co w konsekwencji powoduje, że przekazywanie dotacji celowych na zadania zlecone przez administrację rządową odbywa się według rozmaitych reguł i kryteriów, nie zawsze jasnych, obiektywnych i respektujących w dostatecznym stopniu zasadę adekwatności. Ponadto trzeba podkreślić, że procedury i kryteria obliczania kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa do budżetów samorządów województw na zadania zlecone przez administrację rządową nie uwzględniają potencjału dochodowego poszczególnych województw. I tak województwa o wydajnej bazie podatkowej i o wysokim potencjale dochodowym, które realizują i udostępniają wiele usług publicznych, mają szerszy od przeciętnego zakres możliwości pozyskiwania dotacji celowych.

**Tabela 4.** Struktura dotacji celowych przekazywanych do budżetów samorządów województw w 2021 roku (w %)

Dotacje celowe	2021
Dotacje celowe, w tym m.in.	100,0
▪ dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej	65,1
▪ dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne	4,6
▪ dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumienia między JST	4,3
▪ dotacje celowe z tytułu pomocy finansowej udzielanej między JST na dofinansowanie zadań własnych	11,1

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

Dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa na zadania własne samorządów województw w 2021 roku stanowiły przeciętnie 4,6% ogólnej kwoty dotacji celowych przekazanych do budżetów samorządów województw. Ta grupa dotacji celowych przekazywana do budżetów samorządów województw, szczególnie na zadania z zakresu kultury i dziedzictwa narodowego oraz oświaty, jest formą wsparcia finansowego przez centralnych dysponentów środków publicznych realizacji przez samorządowe władze województw wybranych zadań polityki regionalnej. Realizacja tych zadań oraz sposób wykorzystania przez organy samorządu województwa przyznanych dotacji celowych na zadania własne podlega nadzorowi i kontroli nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także z uwzględnieniem kryteriów: celowości, rzetelności

i gospodarności. W razie wystąpienia uwarunkowań regionalnych, uniemożliwiających realizację zadań, na które przekazano dotację celową, podlega ona zwrotowi w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.

Przy analizie struktury dotacji celowych przekazywanych do budżetów samorządów województw zauważyć należy bardzo niski udział dotacji celowych pochodzących z państwowych funduszy celowych oraz dotacji celowych przekazywanych na zadania realizowane na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego. Taki niski przeciętny w skali kraju (4,3%) udział dotacji celowych na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego dowodzi niedostatecznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli na rzecz wspólnych, połączonych działań związanych z realizacją przez samorząd województwa celów polityki regionalnej.

## 5. Uwagi końcowe

Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw mogą i powinny być ważnym instrumentem polityki regionalnej, której podmiotem z jednej strony jest administracja rządowa, a z drugiej strony samorząd województwa. Alokacja środków publicznych w przekroju województw w formie dotacji do budżetów samorządów województw koncentruje się na planowaniu i wykorzystywaniu dotacji przekazywanych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Zasady i procedury przekazywania dotacji z budżetu państwa, agencji rządowych i funduszy celowych do budżetów samorządów województw są natomiast zróżnicowane i nie tworzą spójnego, kompleksowego systemu finansowania i współfinansowania zadań związanych z polityką regionalną samorządu województwa.

W warunkach wielopoziomowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego i ograniczonych zasobów środków publicznych za rozwiązanie sprzyjające koordynacji instrumentów polityki regionalnej uznać należy działania zmierzające do koordynowania i konsolidowania na szczeblu samorządu województwa środków publicznych, które są rozproszone w poszczególnych częściach budżetu państwa, w agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej i funduszach celowych. Plany finansowe tych podmiotów sektora finansów publicznych nie uwzględniają w dostatecznym stopniu regionalnego aspektu przepływu środków publicznych. Ponadto zazwyczaj podmioty te nie podejmują z organami samorządów województw szerszej współpracy na rzecz rozwoju danego województwa czy też dostosowywania projektowanych działań do celów polityki regionalnej samorządu województwa. To między innymi może powodować, że z punktu widzenia polityki regionalnej ograniczone zasoby środków publicznych są nadmiernie rozproszone i nieskoncentrowane na najważniejszych, strategicznych priorytetach z punktu widzenia poszczególnych województw, alokacja zaś środków publicznych przeznaczanych na politykę regionalną jest podporządkowana rozwiązywaniu bieżących, przejściowych problemów związanych z realizacją zadań publicznych w wymiarze regionalnym.

## Bibliografia

- Arvate, P., Mattos, E. i Rocha, F. (2015). Conditional versus unconditional grants and local public spending in Brazilian municipalities. *Rede de Economia Aplicada Working Paper*, (77), 1-43.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J. i Merk, O. (2006). Intergovernmental transfers and decentralised public spending. *OECD Working Paper*, (3).
- Blöchliger, H. (2013). Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation database. W: J. Kim, J. Lotz, H. Blöchliger (red.), *Measuring fiscal decentralisation: Concepts and policies, OECD fiscal federalism studies*. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris: OECD Publishing.
- Boadway, R. i Shah, A. (red.). (2006). *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice*. Washington: The World Bank.
- Dahlby, B. (1996). Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants. *International Tax and Public Policy*, 3(3).
- Stiglitz, J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego* (s. 895-897). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Swianiewicz, P. (2003). Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(11).
- Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

## The Evolution of the Role and Function of Grants Transferred to the Local Government Budgets of Voivodeships

**Abstract:** The redistribution of public funds in the territorial aspect prompts many reservations and debate concerning the problems in the area of fairness and territorial solidarity, as well as the rationality and effectiveness of public finances. Due to the diversity of the levels of socio-economic development in its territorial aspect, and as a result, the growing disparity in the level of the taxed revenues of regional governments, there is a growing importance of the functions performed by expenditure instruments of vertical redistribution, which include grants transferred to the local government budgets in voivodeships. These functions result to a large degree from the scope of the local government activity, created not so much to carry out the current tasks of public administration in terms of a voivodeship but, above all, to conduct regional policy. The aim of the study was to establish the range of changes in the role and functions of grants as expenditure instruments in vertical redistribution, and on the basis of the budgets of individual voivodeships, to demonstrate the importance of this form of redistributive activity on the part of the central public administration.

**Keywords:** grants, vertical redistribution, regional development.



# Terytorialne zróżnicowanie regulacji w podatkach dochodowych w Polsce implikowane intencją aktywizacji działań gospodarczych

Jacek Uchman

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: jacek.uchman@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0001-9852-5320

*Cytuj jako:* Uchman, J. (2023). Terytorialne zróżnicowanie regulacji w podatkach dochodowych w Polsce implikowane intencją aktywizacji działań gospodarczych. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 185-195). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Celem opracowania jest przedstawienie problemu występowania regulacji podatkowych dotyczących specjalnych obszarów podatkowych<sup>1</sup> w podatkach dochodowych w Polsce w układzie krajowym. Odwołano się do istniejących podstawowych wytycznych teoretycznych, dotyczących konstrukcji i zasad działania dobrych podatków. W obszarze empirycznym dokonano skrótovej charakterystyki regulacji podatkowych w tym obszarze i podjęto próbę ich oceny na podstawie dostępnych koncepcji teoretycznych. Zasady podatkowe, szczególnie zasady sprawiedliwości/równości oraz sformułowaną w ostatnich dekadach XX wieku zasadę neutralności opodatkowania, wykorzystano jako kryterium oceniające i porządkujące. Metody badawcze w pracy zostały dostosowane do analizowanej problematyki. Wykorzystano metodę prawno-porównawczą i podstawowe schematy wnioskowania dedukcyjnego.

**Słowa kluczowe:** zasada równości podatkowej, neutralność podatkowa, specjalne strefy ekonomiczne, ulgi podatkowe.

**JEL Classification:** H2, H3, R1

## 1. Wstęp

Podatki są elementem systemu budżetowego, jednak mogą kształtować inne ogniwa systemu finansowego i różnymi kanałami wpływać na sferę realną, pobudzając lub spowalniając aktywność gospodarki, również w wymiarze lokalnym. Analizując od-

---

<sup>1</sup> Pojęcie specjalnych obszarów podatkowych nie jest tożsame z pojęciem specjalnych stref ekonomicznych. To drugie pojęcie jest pojęciem szerszym, między innymi dlatego, że wykracza poza obszar podatków.

działywanie podatków, trzeba wziąć pod uwagę wiele ich elementów konstrukcyjnych, takich jak stawki podatkowe, konstrukcja podstawy opodatkowania, zwolnienia i ulgi. System podatkowy jest zespołem kilkunastu podatków pełniących różne funkcje i dających się sklasyfikować według różnych kryteriów. Ze względu na przedmiot opodatkowania podatki dzieli się na obrotowe, konsumpcyjne, majątkowe i dochodowe. Te ostatnie są przedmiotem niniejszego opracowania.

Celem rozważań jest prześledzenie (w polskim systemie podatków dochodowych) występowania obecnie, bądź w przeszłości, mechanizmów/regulacji umożliwiających uwarunkowane terytorialnie intencjonalne różnicowanie wymiaru obciążeń podatkowych oraz próba oceny teoretycznej tych rozwiązań. Doprecyzowując, czy w podatkach dochodowych istnieją wprowadzone przez ustawodawcę regulacje odnoszące się do określonych obszarów, które podatnicy mogą wykorzystać do zmniejszenia łącznej wysokości własnych zobowiązań podatkowych. A także czy tego typu regulacje są zgodne z powszechnie akceptowanymi normami w zakresie funkcji i zasad działania podatków. Trzeba ponownie podkreślić, że chodzi o mechanizmy wprowadzone do przepisów podatkowych intencjonalnie. Skoncentrowano się na poszukiwaniu teoretycznego, podatkowego uzasadnienia dla dokonania zróżnicowania strefowego.

Cezurą analizy badanego problemu jest rok 1989, który jednocześnie wyznaczył początek zmian w polskim systemie podatkowym, w tym zwłaszcza w podatkach dochodowych. Uchwalono wówczas pierwotną wersję podatku dochodowego od osób prawnych.

Na początku rozważań przedstawiono wybrane teoretyczne aspekty problematyki opodatkowania w myśli ekonomicznej. Mają one wiele wątków, dlatego poddano je selekcji. Niektóre ze względu na kontekst opracowania potraktowano skrótowo. W części empirycznej zaprezentowano i omówiono podstawowe regulacje w obszarze podatków dochodowych uwzględniające ich terytorialne zróżnicowanie, funkcjonujące w Polsce od początku lat 90. Spośród nich głównie specjalne strefy ekonomiczne (sse) stały się względnie trwałym, mimo częstych zmian, rozwiązaniem dotyczącym opodatkowania, a także instrumentem polityki gospodarczej. Zmiany omówiono w sposób syntetyczny i skrótowy, ponieważ szczegółowa charakterystyka rozwiązań o charakterze epizodycznym stanowi raczej obszar zainteresowania historii podatków czy też historii gospodarczej w ogólności.

Podatki, jak już wspomniano, mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów. Dość popularny podział wydziela podatki wpływające tylko do budżetu państwa, podatki, w których jednostki samorządu terytorialnego mają swoje udziały, i podatki trafiające do budżetów gmin. Z punktu widzenia tematu pracy w trzeciej z wymienionych grup podatków istnieją znaczne możliwości ich zróżnicowania terytorialnego. Dotyczy to zwłaszcza podatku rolnego oraz podatku od nieruchomości. W tym wypadku o zróżnicowaniu przesądzają mechanizmy zawarte w regulacjach prawnych, dające uprawnienia władzom lokalnym, a także elementy konstrukcyjne tych podatków (np. w podatku rolnym – hektary przeliczeniowe). Jednak dla budżetu i prowa-

dzanej przez podatników aktywności gospodarczej bardziej znaczące są podatki dochodowe. Dlatego właśnie one stanowią przedmiot zainteresowania w dalszych rozważaniach.

## 2. Teoretyczne podstawy równego opodatkowania w podatkach dochodowych

Istnieją różne podejścia teoretyczne do oceny zasadności funkcjonowania analizowanych regulacji podatkowych. Można rozpatrywać je z punktu widzenia podatników prowadzących działalność gospodarczą, czyli z punktu widzenia finansów organizacji gospodarczych. Można je oceniać jako element polityki gospodarczej państwa wkomponowany w zbiór różnych instrumentów z tego obszaru. Można uznawać, że regulacje podatkowe mają charakter autonomiczny i jako takie powinny być badane. W tym opracowaniu podejmowane jest właśnie to podejście.

Skala opodatkowania dochodu określa możliwości finansowe i inwestycyjne podatników. Ma zatem duże znaczenie dla ich działalności. Ocena skutków regulacji podatkowych może być dokonywana według różnych kryteriów. Mogą należeć do nich funkcje podatków i zasady podatkowe. Funkcją najczęściej wymienianą i wywołującą najmniej kontrowersji jest funkcja fiskalna. Panuje powszechna zgoda, że taką funkcję podatki powinny pełnić. System budżetowy musi mieć swoje źródła dochodów. Wymienia się także inne funkcje, których realizacja przez system podatkowy może już być dyskusyjna. Należą do nich: funkcja stabilizacyjna, poprzez którą rozumie się wykorzystanie podatków do stabilizacji gospodarki; funkcja alokacyjna, za pomocą której podatki mogą kształtować dostępność i koszt czynników produkcji; oraz funkcja redystrybucyjna, poprzez którą podatki mogą oddziaływać na strukturę podziału dochodów w gospodarce (Szczodrowski, 2007). Te pozostałe funkcje inspirują aktywne manipulowanie podatkami przez władze fiskalne zmierzające do osiągnięcia pożądaných celów ekonomicznych i społecznych w skali całej gospodarki, a także w bardziej ograniczonym zakresie. Próby realizacji tych funkcji przez władze zawsze niosą ze sobą ryzyko pojawienia się efektów niezamierzonych i niepożądanych takiej polityki. Oznacza to, że każdy wprowadzony podatek, lub zmiana w dotychczasowym, ma wpływ na różne działania i reakcje podatników.

Dosyć powszechnie przyjmuje się, że dobrze funkcjonujący system podatkowy powinien być zbudowany na podstawie zasad podatkowych. Nie są one sformalizowane w postaci norm prawnych, ale mają charakter postulatów praktycznych. Najbardziej przejrzysty podział wprowadził A. Smith (Pietrewicz, 1998; Smith, 1954)<sup>2</sup>, twórca ekonomii klasycznej, który wyróżnił zasadę równości, zasadę taniości, zasadę dogodności i zasadę pewności podatku. Te pierwsze zasady podatkowe sformułowane przez

---

<sup>2</sup> Zasady podatkowe sformułowane przez Smitha są omawiane w bardzo wielu opracowaniach. Tutaj podjęto tylko próbę ich weryfikacji w odniesieniu do dochodów w kontekście ich możliwego terytorialnego opodatkowania.

A. Smitha były następnie rozbudowywane. Obecnie można je podzielić na cztery grupy: zasady fiskalne, zasady ekonomiczne, zasady sprawiedliwości i zasady techniczne (Owsiak, 2013). Za najbardziej przydatne do analizy omawianego zagadnienia można uznać zasady sprawiedliwości. Obejmują one zasadę powszechności, równości i zdolności podatkowej. Wydaje się, że powszechność i równość opodatkowania mają ostateczne uzasadnienie w etyce lub – jeszcze ściślej – w etyce podatkowej, która odnosi się do działania ludzkiego. Trudniej według zasad ugruntowanych w etyce oceniać regulacje dotyczące podatników prowadzących działalność gospodarczą, czyli przedsiębiorstwa. Podejście uwzględniające wartości etyczne jest podważane w koncepcji ekonomii wolnej od wartościowania.

Równość podatkowa w rozważaniach teoretycznych jest odnoszona zazwyczaj do podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). Może być rozpatrywana w dwojaki sposób. Wyróżnia się tak zwaną równość poziomą i równość pionową. Równość pozioma (horyzontalna) zakłada, że podatnicy o równym poziomie dochodów (lub takim samym poziomie konsumpcji) powinni być identycznie opodatkowani przez odpowiednie podatki (Elkins, 2006, s. 43-45), czyli powinni zapłacić taki sam podatek. Równość pionowa polega zaś na tym, że podatnicy o nierównych dochodach powinni być nierówno opodatkowani. Stąd podatnicy o mniejszym dochodzie powinni być niż opodatkowani niż podatnicy o wyższym dochodzie. Poziom i pomiar nierówności opodatkowania jest kwestią dyskusyjną. W zakresie podatku dochodowego dla realizacji tej zasady może być zastosowany zarówno podatek progresywny, jak i podatek o stawkach liniowych, jakkolwiek podatek progresywny wydaje się lepszym jej odzwierciedleniem. Zasada równości pionowej może być wspierana przez zasadę korzyści, zgodnie z którą podatnik powinien ponosić ciężar podatku adekwatny do świadczeń, jakie osiągnął od państwa. Korzyści te mogą mieć przede wszystkim charakter pośredni, np. użytkowanie infrastruktury gospodarczej, wykorzystanie aparatu sprawiedliwości itp. Zasada ta może być również wspierana zasadą zdolności podatkowej, która oznacza, że ciężar podatku powinien być dostosowany do możliwości płatniczych podatnika.

Podatek dochodowy od osób fizycznych w dużej części państw rozwiniętych gospodarczo ma charakter progresywny (Pricewaterhouse Coopers, 2023). Progresja podatkowa może być wspierana zasadą równości ofiary, sformułowaną jeszcze w XIX wieku przez angielskiego ekonomistę i filozofa J.S. Mill'a (Musgrave i Musgrave, 1984). Oparta jest ona na prawie malejącej użyteczności krańcowej dochodów. Upraszczając można powiedzieć, że podatek dochodowy od osób fizycznych o proporcjonalnej stawce podatkowej dla podatnika o mniejszych dochodach oznacza rezygnację z konsumpcji o znaczeniu podstawowym, tzn. o wyższej użyteczności. Natomiast dla podatnika o wyższych dochodach stanowi utratę użyteczności o niższej wartości.

Zgodnie z zasadą równości ofiary opodatkowanie progresywne ma na celu takie rozłożenie ciężaru podatku, aby ogólna utrata użyteczności dla wszystkich podatników była jak najmniejsza. Powoduje to wzrost korzyści dla wszystkich podatników.

Należy pamiętać, że progresja podatkowa może występować także w warunkach istnienia jednej stawki podatkowej, jeżeli występuje kwota wolna od podatku. Natomiast podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) ma w Polsce i w dużej części państw rozwiniętych charakter liniowy (Pricewaterhouse Coopers, 2023). Podatnicy mogą często korzystać z preferencyjnych odliczeń inwestycyjnych, amortyzacji przyspieszonej, odliczania strat od dochodów i innych instrumentów.

Zróżnicowanie terytorialne podatków dochodowych (CIT i PIT) na obszarze jednego kraju może wynikać ze zróżnicowania poszczególnych elementów konstrukcyjnych podatku, które ostatecznie kształtują jego wymiar. Mogą to być różne zasady amortyzacji podatkowej dla specjalnych obszarów kraju oraz wprowadzane regionalnie ulgi inwestycyjne, mające charakter trwałego obniżenia podatku albo formę kredytu podatkowego.

Ocena badanych regulacji może być dokonana na podstawie tzw. zasady neutralności opodatkowania, sformułowanej w USA w drugiej połowie XX wieku. Zasada neutralności stanowi, że podatek nie powinien modyfikować wyborów rynkowych podmiotów gospodarczych. Wynika to z uwzględnienia faktu, że podatnicy na rynku podejmują decyzje, porównując przychody i koszty. Jeżeli podatek wpływa na jedną z tych pozycji, to może zaburzać wybory rynkowe. Postulat neutralności oznacza, że podatek nie może w nadmierny sposób ingerować w mechanizm rynkowy ani zakłócać wyborów rynkowych podatników. Zasada ta może być do pewnego stopnia sprzeczna z zasadą równości<sup>3</sup>. Neutralność podatkowa może być odnoszona do systemu podatkowego, konkretnego podatku, elementów konstrukcyjnych poszczególnych podatków, np. ulg i zwolnień podatkowych (Harberger, 1980). Może być rozpatrywana w skali krajowej i w skali międzynarodowej (Uchman, 2016). W tym drugim przypadku, tzn. w kontekście transferów zagranicznych, ma specyficzny charakter. O ile czynniki wpływające na poziom neutralności w sferze krajowej są pod kontrolą lokalnych władz, o tyle w przypadku opodatkowania dochodów firm międzynarodowych można mówić o ograniczonym wpływie władz miejscowych. Sprzeczne interesy wielu państw mogą generować odmienne regulacje wykorzystywane następnie przez poszczególne podmioty (Weisbach, 2014). Brak zachowania tej zasady sprzyja różnorodnym formom transferu dochodów pomiędzy podmiotami powiązanimi<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Początkowo dotyczyła neutralności ulg inwestycyjnych (zob. np. Harberger, 1980).

<sup>4</sup> Także w skali krajowej przepisy o specjalnych strefach ekonomicznych mogą być impulsem do dokonywania transferu między podmiotami powiązanimi, działającymi na terenie takiego specjalnego obszaru podatkowego a podmiotem powiązanim mającym siedzibę poza specjalnym obszarem podatkowym. Podmioty powiązane mogą tak układać swoje interesy, aby koncentracja dochodów była w podmiocie korzystającym ze zwolnienia na terenie strefy. Takim działaniom mają przeciwdziałać regulacje zawarte w ustawach o podatku dochodowym od osób prawnych i w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmierzające do ograniczania wykorzystywania tzw. cen transferowych. Oprócz tego podmioty działające na terenie strefy podlegają różnym procedurom kontrolnym.

Praktyka pokazuje także, że w szczególnych przypadkach zwolennicy zasady neutralności podatkowej akceptują jej łamanie – choćby wtedy, gdy wynika to z uzasadnionych przyczyn pozornie pozaekonomicznych (np. społecznych: wysokie opodatkowanie używek akcyjną).

### 3. Podstawowe regulacje w badanym okresie i próba ich oceny

W pierwszych latach transformacji w gospodarce odnotowano znaczący spadek produkcji i zatrudnienia. Nie funkcjonowały w pełni instrumenty rynku pracy, z wyjątkiem zasiłków dla bezrobotnych, które jako instrument pasywny nie kreowały ani przyrostu zatrudnienia, ani inwestycji. Priorytetem polskiej polityki gospodarczej była walka z inflacją, ale nie koncentrowano się wyłącznie na utrzymaniu pożądanej wysokości tego jednego parametru makroekonomicznego. Polska polityka podatkowa w latach 90. XX wieku uwzględniała rozwiązania sprzyjające przedsięwzięciom rozwojowym.

**Tabela 1.** Podstawowe regulacje o ograniczonym terytorialnie zakresie stosowania występujące w Polsce w podatkach dochodowych

Charakter regulacji	Lata wprowadzenia	Obowiązujący/ uchylony	Komentarz
Amortyzacja degresywna przyspieszona ze współczynnikiem 3	1991, w CIT i PIT	Obowiązujący	Korzyści dla podatnika wynikają z szybszego zamortyzowania składnika majątku trwałego i przesunięcia opodatkowania w czasie. Suma podatku jest taka sama jak w przypadku stosowania metody liniowej
Ulga zatrudnieniowo-inwestycyjna. Odliczana od dochodu. W przypadku podatku zryczałtowanego odliczana od podatku nie od dochodu	1993 (modyfikacja w 1995), dotyczą CIT, PIT i ryczałtu	Uchylony od końca 1998	Była to ulga, z której ze względu na konieczność osiągnięcia zarówno przyrostu inwestycji, jak i zatrudnienia trudno było skorzystać
Specjalne strefy ekonomiczne (sse) / Polska Strefa Inwestycji (PSI)	1994, dotyczą CIT i PIT / 2018 (PSI mają zastąpić sse do 2026 r.)	Obowiązujący	Możliwość obniżenia podatku dochodowego o część wydatków inwestycyjnych lub kosztów pracy

Źródło: Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...; Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych...; Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych...; Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji...

W ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych i w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzono preferencje dla podmiotów zwiększających zatrudnienie i/lub dokonujących przedsięwzięć rozwojowych. Podstawowe znaczenie miała ulga podatkowa wprowadzona w 1993 r. (zmieniona w 1995 r.), która była próbą połączenia zachęty proinwestycyjnej z bodźcem do wzrostu zatrudnienia (Rozporządzenie, 1993, 1995 w sprawie odliczeń). Była ona adresowana do podmiotów mających siedzibę na terenie gmin zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym, ponoszących wydatki na inwestycje produkcyjne, które miały zaowocować pożądanym przez władze fiskalne przyrostem zatrudnienia. Polegała na odliczeniu części wydatków inwestycyjnych od dochodu, jeżeli jednocześnie osiągnięty został przyrost zatrudnienia. Natomiast jeszcze wcześniej (w 1991 r.) wprowadzono możliwość stosowania amortyzacji degresywnej, z dodatkowymi możliwościami podniesienia stawek amortyzacyjnych na terenach gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Rozporządzenie, 1995 w sprawie amortyzacji). Sama ulga funkcjonowała zaledwie kilka lat i kluczowym problemem konstrukcyjnym, który się w niej pojawiał, było to, czy i w jakim stopniu wzrost inwestycji powodował wzrost zatrudnienia. Instrumenty podatkowe mogą wpłynąć na kompozycję czynników produkcji poprzez kształtowanie się ich ceny (Mintz, 1995, s. 36-37). Jednak nie wiadomo, jaka jest elastyczność substytucji pracy i kapitału. Od tego zaś w dużym stopniu zależała ich skuteczność. Odwoływanie się do wzrostu zatrudnienia jednoznacznie wskazuje na to, że zachęty podatkowe były skonstruowane tak, aby mieć dosyć szerokie zastosowanie, tzn. być elementem polityki społeczno-ekonomicznej. W tym wypadku poprzez wzrost inwestycji miały przeciwdziałać bezrobociu<sup>5</sup>.

Kolejnym wprowadzonym na początku pierwszej dekady transformacji instrumentem były specjalne strefy ekonomiczne (sse). Specjalne strefy ekonomiczne wyróżniają się ograniczonym zasięgiem działania. Ich celem jest wykorzystanie lokalnych środków, głównie taniej siły roboczej. Często są konstruowane z myślą o zagranicznych inwestorach. Polegają na prawnym i geograficznym wyodrębnieniu pewnych obszarów działalności. Główne rodzaje zachęt to korzystne rozwiązania podatkowe, uproszczone procedury tworzenia firm, ograniczanie procedur administracyjnych. Pomysłane są nie jako koncepcja protekcyjnistyczna, ale raczej wolnorynkowa (przynajmniej w teorii). Nie powinno być tam znaczących restrykcji administracyjnych i nadmiernej kontroli. Niezwykle istotnym czynnikiem jest miejsce lokalizacji strefy. Powinna być usytuowana w regionie silnie zurbanizowanym, charakteryzującym się wysokim poziomem bezrobocia. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych określa warunki ich tworzenia oraz wymienia podstawowe zadania, którym tworzenie nowych stref powinno sprzyjać (Ustawa, 1994). Są to między innymi

---

<sup>5</sup> Od 1994 r. wprowadzono ulgę inwestycyjną o charakterze kredytu podatkowego, która miała zasięg powszechny, tzn. nie była ograniczona terytorialnie do obszaru gmin zagrożonych bezrobociem strukturalnym. Charakter kredytu podatkowego ulgi polegał na tym, że nie występowało realne zmniejszenie podatku, ale zachodziło przesunięcie zobowiązań podatkowych w czasie. Ulga została zlikwidowana w 2000 r.

mi: rozwój eksportu, rozwój nowych technologii, tworzenie nowych miejsc pracy czy zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych. Ustawa była wiele razy zmieniana. Obecnie specjalne strefy ekonomiczne są wygaszane, a ich rolę przejmuje Polska Strefa Inwestycji. Według nowych ustaleń ze zwolnienia podatkowego można skorzystać na terenie całego kraju. Należy jednak prowadzić działalność w preferowanych branżach i spełniać zdefiniowane w przepisach kryteria jakościowe i ilościowe (Ustawa, 2018).

Zwolnienie podatkowe z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczy zysków wygenerowanych z działalności określonej w zezwoleniu wydawanym przez ministra właściwego dla spraw gospodarki. Aby uzyskać zwolnienie, musi być wydana decyzja o wsparciu. Zwolnienie jest ustalane na podstawie indywidualnego pułapu dostępnego dla inwestującego w strefie podatnika. Pułap ten jest wyznaczany na podstawie poniesionych wydatków inwestycyjnych lub kosztów pracy, związanych ze stworzeniem nowych miejsc pracy. Część tych wydatków pomniejsza podatek dochodowy.

Ostatecznie pod koniec lat 90. wybrano opcję obniżania stawek podatkowych i ograniczania ulg podatkowych. Ulga zatrudnieniowo-inwestycyjna została wyeliminowana. Natomiast specjalne strefy ekonomiczne pozostały i mają funkcjonować do 2026 roku. Zachowano również amortyzację degresywną przyspieszoną<sup>6</sup>.

Od drugiej połowy lat 90. do roku bieżącego można wyodrębnić w gospodarce polskiej co najmniej dwie duże koncepcje reformy systemu podatkowego. Pierwszą, opartą na tzw. Białej Księdze Podatków, sformułowaną w 1998 r. Drugą jest Polski Ład, wdrażany w latach 2021 i 2022. Obie te reformy w badanym przedmiocie niewiele zmieniły. Zmiany zapowiadane w Białej Księdze miały za zadanie między innymi uprościć system, ograniczyć ulgi podatkowe (podważające zasadę neutralności), obniżyć stawki podatkowe i wprowadzić liniowy podatek od osób fizycznych (Ministerstwo Finansów, 1999, 1998). Z kolei Polski Ład, oprócz regulacji zmierzających do uszczelnienia systemu i zmniejszenia opodatkowania osób fizycznych, wprowadził do podatku dochodowego od osób prawnych specyficzną ulgę podatkową określoną jako CIT estoński (Małeczka-Ziemińska, 2023). Powoduje ona zmniejszenie podwójnego opodatkowania w przypadku wypłat dywidend, a także może prowadzić do odroczenia płatności podatku. Prowadzi to do zwiększonych możliwości inwestycyjnych u podatników rozliczających się w ten sposób z budżetem. CIT estoński nie jest ograniczony terytorialnie do wybranych obszarów. Mogą skorzystać z niego wszyscy podatnicy mający siedzibę prowadzenia swojej działalności gospodarczej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Istnieją za to inne ograniczenia limitujące liczbę podatników kwalifikujących się do tej ulgi. Łatwo zauważyć można, że w kwestii podatkowych ulg inwestycyjnych obie koncepcje reformy (które dzieli ponad 20 lat) nieco się różnią.

---

<sup>6</sup> Regulacje dotyczące amortyzacji zostały przeniesione z rozporządzenia do ustaw o podatkach dochodowych.



Odnosząc te regulacje do teorii, stwierdzić trzeba, że badane rozwiązania podatkowe pozwalają wypełniać zadania, które wydają się mieścić w wyszczególnionych wcześniej funkcjach finansów. Spełniają zarówno funkcję fiskalną, jak i mogą realizować pozostałe funkcje, tzn. funkcję stabilizacyjną, funkcję redystrybucyjną i funkcję alokacyjną. Jeżeli akceptuje się pozafiskalne funkcje podatków, to ocena specjalnego opodatkowania wybranych obszarów w granicach jednego państwa wydaje się pozytywna.

Natomiast ocena analizowanych w opracowaniu rozwiązań podatkowych przez pryzmat zasady równości jest trudna do dokonania w sposób precyzyjny. Rozważania o równości podatkowej są skoncentrowane głównie na osobach fizycznych, zazwyczaj dotyczą podatników nieprowadzących działalności gospodarczej. Poza tym mogą wprowadzić do rozważań wątek etyczny (tzn. wartościowanie), który jest trudno kwantyfikowalny na gruncie samej ekonomii. Wydaje się zatem, że teoretyczna koncepcja równości podatkowej nie jest wystarczająca do oceny zróżnicowanego opodatkowania wybranych obszarów państwa, dokonywanego w celu aktywizacji gospodarczej wybranego terytorium.

Ocena specjalnych obszarów wykorzystująca kryterium neutralności opodatkowania wypada negatywnie. Niższe opodatkowanie wybranych inwestycji oznacza zakłócenie wyborów rynkowych podmiotów gospodarczych przez podatek i zasada ta jest w ten sposób naruszana. Kapitał jest kierowany tam, gdzie istnieje ulga podatkowa, co może oznaczać nieprawidłową alokację inwestycji w gospodarce. Wszelkie specjalne regulacje naruszają wybory rynkowe podmiotów gospodarczych, dokonywane są zatem wybory suboptymalne. Warto jednak stwierdzić, że spełnienie tej zasady jest trudne do realizacji i wiele regulacji w polskim systemie podatkowym jej nie spełnia.

Podsumowując, można stwierdzić, że na podstawie zasygnalizowanych w części teoretycznej koncepcji ocena funkcjonowania specjalnych obszarów podatkowych wypada niejednoznacznie. Natomiast można jednoznacznie uznać, że wprowadzanie takich regulacji, a także ich likwidacja, jako swoją podstawową przyczynę mają realne, bieżące potrzeby gospodarki. Wydaje się, że czynniki doktrynalne nie powinny być uznawane za pierwszoplanowe. Podobnie można oceniać zagadnienia metodologiczne w sferze opodatkowania. Współczesne rozważania metodologiczne w obszarze podatków mają charakter wielowątkowy. Rozwijają się najbardziej w krajach anglosaskich i inspirowane są problemami pojawiającymi się w tych krajach (Oats, 2012, s. 9-18). Ich przydatność do analizy i rozwiązywania badanego zagadnienia praktycznego jest ograniczona.

#### 4. Zakończenie

Zróżnicowanie terytorialne wymiaru podatków dochodowych należy rozpatrywać w aspekcie empirycznym, uzupełniając je wskazówkami wynikającymi z koncepcji teoretycznych. Podatki dochodowe wprowadzone do systemu podatkowego na początku lat 90. w ciągu trzech dekad ich funkcjonowania podlegały różnorodnym

zmianom. Tylko drobna część z tych zmian dotyczy tematu tego opracowania. Przedmiotowe regulacje zostały wprowadzone do systemu podatkowego na początku lat 90. ubiegłego wieku. Był to początkowy okres transformacji. Wprowadzenie tych regulacji uwarunkowane było ówczesnym wysokim poziomem bezrobocia i niskim poziomem inwestycji rzeczowych w Polsce. Ulga zatrudnieniowo-inwestycyjna została pod koniec lat 90. uchylona. Wyjaśnienia jej wycofania można szukać wśród czynników budżetowych, ale również w zmniejszającym się poziomie bezrobocia i przyroście inwestycji rzeczowych przedsiębiorstw, a także w samej konstrukcji ulgi.

Czynniki teoretyczne, doktrynalne, jakkolwiek ważne z punktu widzenia niniejszego opracowania, w praktyce nie były elementem kluczowym, decydującym o wprowadzaniu tych rozwiązań, chociaż mogły odgrywać pewną rolę przy wycofywaniu ulgi inwestycyjno-zatrudnieniowej. W rozważaniach teoretycznych pojawiają się niejednoznaczne opinie dotyczące pożądaných cech podatków dochodowych i funkcji, które mogą pełnić. Umożliwiają przyjęcie różnych płaszczyzn analizy, ale to nie oznacza akceptacji wszystkich założeń wyjściowych różnych koncepcji. Także zasada neutralności, która wydaje się obiecującym fundamentem teoretycznym rozważań o konsekwencjach wprowadzenia i stosowania zróżnicowanych terytorialnie szczegółowych regulacji w podatkach dochodowych, nie jest konsekwentnie przestrzegana w praktyce. W literaturze przedmiotu istnieją różne koncepcje teoretyczne, stąd stan rozważań teoretycznych nad znaczeniem i implikacjami opisywanych rozwiązań podatkowych dla skuteczności wybranych regulacji i całego systemu podatkowego jest niewystarczający do wyprowadzania kategoriycznych wniosków. Wykraczając poza aspekt czysto podatkowy, można stwierdzić, że aktywizacja specjalnych obszarów spowodować może wiele korzyści ekonomicznych i społecznych, zwłaszcza ograniczyć wiele negatywnych konsekwencji społecznych i ponoszonych z tego tytułu kosztów. Te konsekwencje w samych regulacjach podatkowych nie są widoczne.

## Bibliografia

- Elkins, D. (2006). Horizontal equity as a principle of tax theory. *Yale Law & Policy Review*, 24(1), 43-90. Pobrano z SSRN-id892022.pdf
- Harberger, A. C. (1980). Tax neutrality in investment incentives. W: H. J. Aaron, M. J. Boskin (red.), *The economics of taxation* (s. 299-313). Washington D.C.: Brookings.
- Małecka-Ziembińska, E. (red.). (2023). *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Ministerstwo Finansów. (1998). Biała księga podatków. *Rzeczpospolita*, 1 września.
- Ministerstwo Finansów. (1999). *Reforma finansów publicznych – reforma podatków*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Mintz, J. (1995). The corporation tax: A survey. *Fiscal Studies*, 16(4), 23-68.
- Musgrave, R. A. i Musgrave, P. B. (1984). *Public finance in theory and practice* (4<sup>th</sup> ed.). New York: McGraw-Hill Book Company.
- Oats, L. (2012). *Taxation: A fieldwork research handbook*. New York: Routledge.
- Owsiak, S. (2013). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Pietrewicz, M. (1998). *Polityka fiskalna*. Warszawa: Poltext.
- Pricewaterhouse Coopers [PwC]. (2023). *Worldwide tax summaries*. Pobrano 30 marca 2023 r. z <http://taxsummaries.pwc.com> + Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. z 1995 r. Nr 7, poz. 34, uchylony)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 14, uchylony)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 59, poz. 266, uchylony)
- Smith, A. (1954). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (t. 2). Warszawa: PWN.
- Szczodrowski, G. (2007). *Polski system podatkowy*. Warszawa: PWN.
- Uchman, J. (2016). Neutralność podatkowa transferu zysku. *Studia Ekonomiczne*, (307), 113-127. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*.
- Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 201 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 600 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2018 r., poz. 1162 z późn. zm.)
- Weisbach, D. (2014). The use of neutralities in international tax policy. *Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper*, (14).

## Territorial Differentiation of Regulations in Income Taxes in Poland Implicated by the Intention of Activating Economic Actions

**Abstract:** The aim of the study is presenting the problem of occurrence of tax regulations concerning special tax areas in income taxes in Poland in the national system. The existing basic theoretical guidelines concerning the construction and functioning principles of good taxes have been consulted. In the empirical area shortcut characteristic of tax regulations in this area has been performed and an attempt to evaluate them has been made on the ground of accessible theoretical conceptions. The taxation rules, especially the principles of justice/equality, as well as the formulated in the last decades of 20th century principle of taxation neutrality, have been used as an evaluating and ordering criterium. The research methods in the paper have been adjusted to the analyzed problems. The legal-comparative method and basic schemes of deductive reasoning have been used.

**Keywords:** tax equity principle, tax neutrality, special economic zones, tax exemption.

# Rola interesariuszy w realizacji projektów dziedzictwa narodowego

Henryk Brandenburg

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: henryk.brandenburg@ue.katowice.pl

ORCID: 0000-0003-0732-9960

Marek Magdoń

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: marek.magdon@ue.katowice.pl

ORCID: 0000-0003-3517-4329

*Cytuj jako:* Brandenburg, H. i Magdoń, M. (2023). Rola interesariuszy w realizacji projektów dziedzictwa narodowego. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 196-207). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Projekty dziedzictwa narodowego różnią się zarówno od projektów biznesowych, których celem jest osiągnięcie zysku, jak i od projektów lokalnego (regionalnego) rozwoju, których celem jest zabezpieczenie bieżących i przyszłych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty. Powodzenie tego rodzaju projektów zależy w bardzo dużym stopniu od osób (instytucji) zaangażowanych w ich realizację (interesariuszy projektu). W rozdziale, po krótkim wprowadzeniu w problematykę projektu, przedstawiono specyfikę realizacji projektów dziedzictwa narodowego oraz funkcję, jaką mogą spełniać interesariusze, i ich wpływ na osiągnięcie założonych celów projektu. W końcowej części tekstu opisano realizację projektu budowy w Radzionkowie Centrum Dokumentacji Deportacji Górnoszlązaków do ZSSR w 1945 roku, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką odegrali interesariusze w uzyskaniu końcowego rezultatu. Rozdział ma charakter refleksji autorów na temat możliwości i ograniczeń zastosowania klasycznego podejścia do zarządzania projektami, a jego celem jest wywołanie dyskusji na ten temat wśród specjalistów (organizacji) zajmujących się problematyką zarządzania projektami.

**Słowa kluczowe:** dziedzictwo narodowe, zarządzanie projektami, interesariusze projektów, specyfika projektów dziedzictwa narodowego.

**JEL Classification:** H40

## 1. Wstęp

Zasadniczo każdy naród kształtuje swą tożsamość, opierając się na swojej historii. Dla każdego narodu jest ona bardzo ważna. „Dziedzictwo narodowe stanowi dorobek poprzednich pokoleń, świadczy o korzeniach naszego społeczeństwa, potwierdza

w sensie materialnym i duchowym tożsamość narodu. Dlatego też troska o ochronę przedmiotów i obiektów kultury materialnej pozwala, z jednej strony na wyróżnienie cech charakterystycznych dla naszej kultury, z drugiej uświadamia, że polska spuścizna jest częścią uniwersalistycznych wartości Europy" (*Chroń Dziedzictwo Narodowe!*, b.d.).

Poddając analizie przytoczoną powyżej definicję zawartą w portalu polskiej policji, należy stwierdzić, że nie jest ona jednak precyzyjna i nie do końca oddaje istotę dziedzictwa narodowego. Dziedzictwo narodowe to nie tylko obiekty z przeszłości, ale również obiekty nowo wybudowane, których celem jest upamiętnienie wydarzeń sprzed lat. Stanowią one również dziedzictwo narodowe.

W ostatnim okresie zaobserwować można coraz większe zainteresowanie różnych organizacji społecznych i osób prywatnych renowacją obiektów zabytkowych poprzez przywrócenie im „dawnej świetności”. Niestety, ze względu na niejednokrotnie wysokie koszty, realizacja projektów rewitalizacji obiektów zabytkowych oraz tworzenia nowych obiektów upamiętniających wydarzenia sprzed lat ma jednak również wielu przeciwników. W związku z powyższym ogromne znaczenie dla osiągnięcia założonego celu ma odpowiednie zaangażowanie interesariuszy projektu, nastawionych zarówno pozytywnie (pomysłodawcy), jak i negatywnie (np.: społeczność lokalna ze względu na koszty lub wpływ na środowisko).

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie specyfiki projektów dziedzictwa narodowego, jak również analiza wpływu interesariuszy tego typu projektów na ich realizację. Dla osiągnięcia tak zdefiniowanego celu w jego pierwszej części posłużono się metodą analizy i krytyki piśmiennictwa, natomiast w drugiej wykorzystano metodę studium przypadku (*case study*).

Układ tekstu został podporządkowany przedstawionemu celowi. Po krótkim wprowadzeniu w problematykę projektowania i swoistość projektów dziedzictwa narodowego opisano znaczenie oraz wpływ interesariuszy projektu ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki projektów dziedzictwa narodowego.

Dla zilustrowania roli interesariuszy projektu i ich wpływu na jego realizację w końcowej części rozdziału opisano projekt budowy w Radzionkowie Centrum Dokumentacji Deportacji Górnolązaków do ZSSR w 1945 roku.

## 2. Projekt i jego podstawowe parametry

Proces realizacji nowego produktu, nowej jednostki produkcji dóbr lub usług, wymagający współpracy wielu przedsiębiorstw (organizacji państwowych i przemysłowych), połączonych jednym celem: dostarczyć produkt odpowiadający zapotrzebowaniu przyszłego użytkownika, najmniejszym kosztem i w określonym czasie, nazywany jest często *programem* lub *projektem* (Brandenburg, 2011, s. 44).

Metodyka PRINCE2 (PROjects IN Controlled Environments) definiuje projekt jako „tymczasową organizację utworzoną w celu dostarczenia co najmniej jednego pro-

duktu biznesowego zgodnie z uzgodnionym przypadkiem biznesowym” (AXELOS, 2017, s. 8), a zarządzanie projektami jako „planowanie, delegowanie, monitorowanie i kontrolę wszystkich aspektów projektu oraz motywowanie osób zaangażowanych w taki sposób, aby osiągnąć cele projektu w ramach oczekiwanych celów wydajnościowych w odniesieniu do czasu, kosztu, jakości, zakresu, korzyści i ryzyka” (AXELOS, 2017, s. 9).

W podobny sposób do zagadnienia projektu podchodzi J.P. Lewis, według którego „(...) projekt to wielozadaniowe zlecenie, dla którego określa się wymagania dotyczące wydajności, kosztów, czasu i zakresu oraz które wykonuje się tylko jednorazowo” (2005, s. 14).

Międzynarodowe stowarzyszenie zrzeszające kierowników projektów Project Management Institute (PMI) przez projekt rozumie z kolei „tymczasowy wysiłek podejmowany w celu wytworzenia unikatowego wyrobu, usługi lub rezultatu” (2021, s. 4).

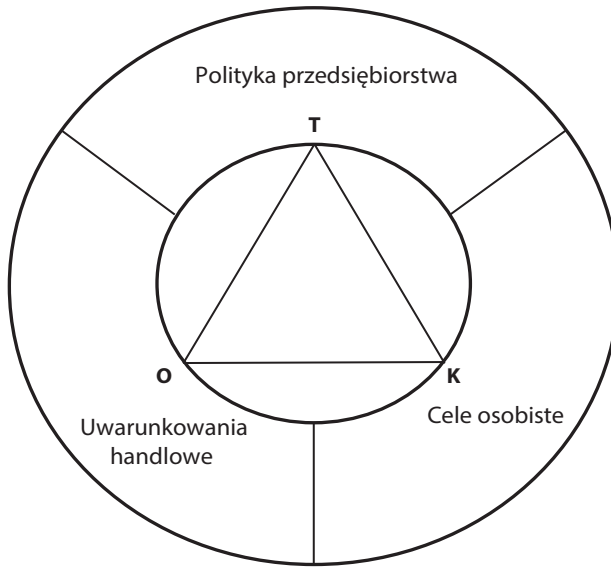
Jak wynika z powyższych definicji, projekt to nie tylko dokumentacja projektowa zawierająca odpowiednie wyliczenia, ale również cała faza realizacji (inaczej: wykonawstwa/budowy/inwestycyjna) (Behrens i Hawranek, 1993, s. 9) na podstawie tej dokumentacji, aż do momentu osiągnięcia założonego celu (efektów, produktu, usługi). Ponieważ największe ryzyko niepowodzenia projektu występuje właśnie w tej fazie, szczególnego znaczenia nabiera proces zarządzania ryzykiem projektu oraz właściwa współpraca z jego interesariuszami.

Każdy projekt dąży do zrealizowania trzech kategorii celów, mocno antagonistycznych, których ciężar gatunkowy dla jednego projektu może się mocno różnić od innego (Giard, 1991, s. 8-9):

- *cel wymaganych parametrów technicznych* – relatywny do specyfikacji funkcjonalnych i charakterystyk technicznych wyrobu (respektowanie tolerancji, niezawodność, łatwość użytkowania), które definiują *poziom jakości* i wymagają zrealizowania dużej grupy elementów, aby zaspokoić oczekiwania (potrzeby) odbiorcy;
- *cel okresu realizacji* – ważny składnik wyrażenia potrzeb (oczekiwań). Opóźnienie może w pewnych przypadkach spowodować brak zainteresowania dobrym zakończeniem projektu;
- *cel kosztów* – finansowe odzwierciedlenie/wyrażenie środków, których wykorzystanie jest akceptowane przez zamawiającego projekt ze względu na dotrzymanie wymaganych parametrów i czasu realizacji. Jest rzeczą oczywistą, że wszystkie trzy powyższe kategorie celów są ze sobą mocno powiązane (nazywane również potrójnym ograniczeniem). Przykładowo o wiele łatwiej przestrzegać celów technicznych, kiedy okres realizacji jest odpowiednio długi, oraz skrócić okres realizacji w przypadku otrzymania odpowiedniej wielkości środków finansowych na realizację projektu. W praktyce projektowej rozwiązania problemu poszukuje się w polu tzw. złotego trójkąta (trójkąta zależności), którego wierzchołkami są odpowiednio parametry techniczne **T**, koszty **K** i okres realizacji **O**.

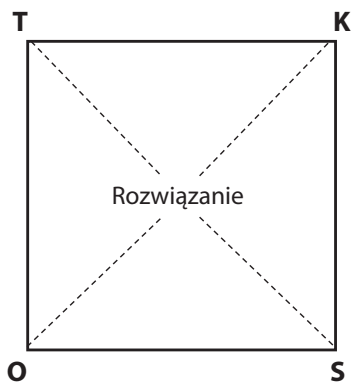
Ze względu na zmiany zachodzące w otoczeniu (czasami o charakterze turbulentnym) klasyczny trójkąt zależności jest przedstawiany w formie uwzględniającej intere-

sariuszy zewnętrznych. Dla przykładu W. Briner, M. Geddes i C. Hastings uważają, że w celu uwzględnienia coraz bardziej kompleksowych i niepewnych uwarunkowań zewnętrznych projektu klasyczny trójkąt zależności powinien być uzupełniony o elementy uwarunkowań zewnętrznych i handlowych, politykę przedsiębiorstwa i cele osobiste inwestora (zob. rys. 1).



**Rys. 1.** Zmodyfikowany trójkąt zależności koszty – okres realizacji – parametry techniczne

Źródło: (Briner, Geddes i Hastings, 1993, s. 70).



**Rys. 2.** Poczwórne ograniczenie w projektach lokalnego (regionalnego) rozwoju

Źródło: (Magdoń, 2011, s. 34).

W przypadku projektów lokalnego i regionalnego rozwoju odbiorcą dostarczanych rozwiązań (adresatem) jest społeczeństwo (określona grupa społeczna), a zatem dokonując wyboru rozwiązań, należy kierować się opinią osób, do których dane rozwiązania jest adresowane (Parysek, 2001, s. 147). Chcąc podkreślić, że klientem pro-

jektu lokalnego (regionalnego) rozwoju jest społeczeństwo, M. Magdoń (2011, s. 34) stwierdza, że obok okresu realizacji, kosztów i charakterystyki technicznej, należy uwzględnić stosunek społeczeństwa S – wyrażony poprzez poparcie dla realizacji tego rodzaju projektów (zob. rys. 2).

### 3. Specyfika projektów dziedzictwa narodowego

Projekty dziedzictwa narodowego w sposób zasadniczy różnią się zarówno od projektów biznesowych, jak i projektów lokalnego (regionalnego) rozwoju. Można z wielkim prawdopodobieństwem założyć, że w przypadku projektów biznesowych i lokalnego rozwoju gospodarczego ich podstawowe parametry techniczne są w miarę precyzyjnie określone, tak samo jak koszty i okres realizacji.

W przypadku projektów biznesowych (których celem jest osiągnięcie zysku), opierając się na rozeznaniu aktualnych i przyszłych potrzeb potencjalnych odbiorców wytworzonych produktów (usług), właściciele (akcjonariusze) w fazie planowania dokonują wyboru wartości parametrów w polu „złotego trójkąta”. Zarządzanie ryzykiem projektu sprowadza się do przestrzegania opracowanego harmonogramu rzeczowego i finansowego.

W przypadku projektów lokalnego (regionalnego) rozwoju podstawowe parametry zarówno projektów zgodności (dostosowanie do zmian pozwalające na udzielenie odpowiedzi na wymagania prawne w celu kontynuowania działań w danym regionie), jak i projektów strategicznych również są wystarczająco dokładnie określone. Aby uwzględnić stosunek społeczeństwa do realizacji projektów operacyjnych, samorządy lokalne bardzo często dokonują ich selekcji w ramach budżetu obywatelskiego, w którym ramy czasowe i finansowe także są z góry określone.

Inaczej się ma sprawa w przypadku projektów dziedzictwa narodowego, gdzie pomysł na ich realizację niejednokrotnie związany jest emocjonalnie z jego pomysłodawcą. Z trzech podstawowych parametrów projektu określony jest jedynie zakres rzeczowy (często mało precyzyjnie). Nierzadko decyzje o realizacji projektu podejmowane są bez (przynajmniej szacunkowego) określenia kosztów i terminu realizacji przedsięwzięcia. W momencie, kiedy podstawą podjęcia decyzji o realizacji danego projektu są względy osobiste (emocjonalne) pomysłodawcy, dodatkowym czynnikiem mogącym mieć wpływ na właściwą realizację projektu może być brak przygotowania i doświadczenia zawodowego w realizacji tego typu projektów przez project managera oraz zaniedbanie konieczności rozeznania (jeszcze przed inicjacją prac projektowych), kim są potencjalni interesariusze projektu i jaki może być ich wpływ na jego realizację.

Powyższe fakty powodują, że praktycznie niemożliwe jest określenie potencjalnego ryzyka realizacji projektu dziedzictwa narodowego oraz sposobu zarządzania nim.



#### 4. Interesariusze projektów dziedzictwa narodowego

Pojęcie „interesariusze” (ang. *Stakeholders*, fr. *Parties prenantes*) zostało użyte po raz pierwszy w 1963 roku przez Stanford Research Institute i oznacza podmioty (osoby, społeczności, instytucje, organizacje, urzędy), które mogą wpływać na przedsiębiorstwo i/lub pozostają pod wpływem jego działalności. W zarządzaniu projektami to osoby, które nie są bezpośrednio zaangażowane w projekt, lecz jego wyniki mają na nie wpływ, dlatego są zainteresowane pomyślnym lub niepomyślnym przebiegiem projektu. Inna – szersza – definicja obejmuje wszystkie osoby, jednostki bądź instytucje, które są zainteresowane powodzeniem lub niepowodzeniem projektu (*Interesariusz*, b.d.).

Według H. Kerznera interesariuszami projektu są „osoby lub organizacje, które mogą w korzystny lub niekorzystny sposób być pod wpływem projektu” (2009, s. 6). Podobnie interesariuszy definiuje PMI, wskazując, iż jest to „osoba, grupa lub organizacja, która może mieć wpływ, być pod wpływem lub postrzegać, że jest pod wpływem decyzji, działania lub wyniku projektu” (2012, s. 15).

Jak wynika z powyższych definicji, interesariusze to nie tylko osoby (instytucje) wspierające realizację projektu, zainteresowane pomyślnym jego zakończeniem, ale – co jest warte podkreślenia – osoby (instytucje) nastawione wręcz wrogo do jego realizacji.

W przypadku projektów biznesowych interesariuszami są potencjalni wytwórcy i nabywcy rezultatów projektów (produktów, usług). Potrzeby są analizowane w fazie przedinwestycyjnej. Interesariusze (właściciele, akcjonariusze) są z reguły nastawieni pozytywnie do realizacji projektu.

W przypadku projektów lokalnego rozwoju, gdzie może wystąpić grupa interesariuszy negatywnie nastawionych do ich realizacji, jak już wspomniano w punkcie 2 rozdziału, aby uwzględnić stosunek społeczeństwa do realizacji projektów operacyjnych, samorządy lokalne bardzo często dokonują ich selekcji w ramach budżetu obywatelskiego. Należy również podkreślić, że podobnie jak to ma miejsce w projektach biznesowych, potrzeby społeczności są szczegółowo analizowane (szerzej zob. Brandenburg i in., 2017).

Tak jak przy realizacji projektów lokalnego rozwoju w przypadku projektów dziedzictwa narodowego interesariusze mogą być pozytywnie lub negatywnie nastawieni do jego realizacji, jednakże ich liczba i rodzaj są nieporównywalnie większe i różnorodne. Jest to związane z potencjalnym znaczeniem i obszarem oddziaływania rezultatów projektu (krajowy, a niejednokrotnie międzynarodowy). W związku z tym ich rola i wkład w realizację projektu są o wiele większe.

Jak już wspomniano, decyzje o realizacji projektu niejednokrotnie podejmowane są bez (przynajmniej szacunkowego) określenia kosztów i terminu realizacji przedsięwzięcia. W pewnym momencie może się okazać, że ze względu na złe oszacowanie kosztów i wyczerpanie źródeł finansowania dalsza realizacja projektu staje się niemożliwa. W takiej sytuacji bardzo duże znaczenie ma znalezienie przez właściciela

projektu potencjalnych sponsorów i przekonanie ich do współfinansowania projektu. Wszystko to powoduje, że właściwa współpraca z interesariuszami projektu jest o wiele bardziej skomplikowana i trudna w realizacji.

Ponieważ problemy związane z realizacją danego projektu najlepiej ilustrują praktyczne przykłady, w kolejnym punkcie rozdziału opisano główne etapy realizacji projektu budowy w Radzionkowie Centrum Dokumentacji Deportacji Górnoślązaków do ZSSR w 1945 r. (szerzej zob. Brandenburg i Tobor, 2021).

## 5. Realizacja projektu budowy w Radzionkowie Centrum Dokumentacji Deportacji Górnoślązaków do ZSSR w 1945 roku

Deportacje kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców Górnego Śląska do pracy przymusowej w Związku Radzieckim w 1945 r. to jedna z największych XX-wiecznych tragedii, które dotknęły ten region. Wydarzenia te pozostawiły po sobie bolesne rany w pamięci Górnoślązaków. Ze względów politycznych i ustrojowych do 1989 r. temat wywózki był nieobecny w mediach, w prasie i w opracowaniach naukowych. Pamięć o wydarzeniach, mimo zakazu ze strony władz komunistycznych, podtrzymywana była w środowisku rodzinnym wywiezionych osób. Zmiany polityczne po 1989 r. pozwoliły podjąć badania nad zagadnieniem deportacji Górnoślązaków do Związku Radzieckiego w 1945 r. Mimo upływu lat problem ten był ciągle aktualny i niezwykle ważny dla mieszkańców regionu. Na terenie Górnego Śląska nie było miejsca, w którym ofiary deportacji były upamiętnione i gdzie można byłoby prowadzić edukację historyczną związaną z tą tragedią. Społeczność niewielkiego miasta, jakim jest Radzionków (16 tys. mieszkańców), ze względu na bardzo żywą pamięć o deportowanych podjęła ideę zbudowania miejsca pamięci oraz edukacji.

Idea utworzenia Centrum Dokumentacji Deportacji Górnoślązaków do ZSSR w 1945 r. (CDDG) zrodziła się u pomysłodawców z powodu dwóch czynników. Podstawowy to taki, że społeczność Radzionkowa przeżyła bardzo dotkliwie wywózki w 1945 r. Pamięć o tych wydarzeniach była wciąż żywa, ciągle w tym mieście żyły osoby, którym udało się powrócić z deportacji. Wiele rodzin nadal wspominało swoich ojców czy dziadków, którzy nie wrócili z terenu ZSRR. Inną przyczyną było poczucie zarówno władz miasta, jak i jego mieszkańców, że te tragiczne wydarzenia nie są na Górnym Śląsku dostatecznie upamiętnione i utrwalone. W wyniku przemian społeczno-gospodarczych realizowanych w Polsce wiele przedsiębiorstw wymagało głębokiej proefektywnościowej restrukturyzacji. Proces ten dotknął również Polskie Koleje Państwowe, w wyniku czego wiele dworców kolejowych zostało zlikwidowanych. Właśnie zlikwidowany dworzec w Radzionkowie, który mógł być symbolem wywózki mieszkańców Radzionkowa do ZSRR, był idealną lokalizacją dla CDDG, jednakże nie był on własnością miasta. Dworzec był już nieczynny od kilku lat i niszczał. Żeby go uratować, a równocześnie znaleźć miejsce na ekspozycję, zaproponowano przejęcie

go od PKP. Pozyskanie dworca PKP przez miasto trwało 5 lat i zostało zrealizowane dzięki środkom Unii Europejskiej.

Podstawowym pytaniem, jakie należy zadać, opisując przedsięwzięcie budowy CDDG, to: Czy możemy przedmiotowe działanie traktować w ogóle jako projekt? Tradycyjne podejście do zarządzania projektami ma charakter liniowy – wszystkie fazy procesu zachodzą w kolejnych zdefiniowanych etapach. Każdy projekt przebiega zgodnie z tym samym cyklem życia, który obejmuje takie etapy, jak: tworzenie koncepcji, definiowanie projektu, sporządzenie planu projektu, realizacja projektu, zakończenie projektu (Charette i in., 2004). Tradycyjne podejście zakłada, że czas i koszt są zmiennymi, a wymagania są ustalone. W przypadku projektu budowy CDDG żaden z tych atrybutów nie zaistniał. Cel był sprecyzowany jedynie co do ogólnego rezultatu (powstania miejsca pamięci i edukacji). Pierwotnie miała to być stała ekspozycja na bazie wystawy IPN z 2003 r. w formie posterów, w efekcie powstała multimedialna ekspozycja historyczna, ośrodek edukacji historycznej, biblioteka dokumentów i literatury związanej z deportacjami. W momencie rozpoczęcia prac nie były również (nawet orientacyjnie) określone koszty realizacji projektu i źródła finansowania. Nie określono terminu realizacji – dopiero na początku 2014 roku zaplanowano zakończenie na luty 2015 roku w 70. rocznicę deportacji.

Realizacja projektu budowy CDDG została zakończona sukcesem, mimo że sposób zarządzania tym projektem zaprzecza wszelkim kanonom naukowego podejścia do tejże materii. Nie byłoby to możliwe bez zaangażowania interesariuszy projektu. W przypadku projektu CDDG nie można mówić o negatywnym wpływie interesariuszy. Nie było takich osób i instytucji, które patrzyłyby niechętnie. Wprawdzie Urząd Marszałkowski nie przekazał obiecanych pieniędzy, ale to było raczej efektem niezrozumienia idei ze strony ówczesnych władz. Poniżej opisano rolę i znaczenie poszczególnych interesariuszy w realizacji projektu:

- Władze miasta Radzionków – burmistrz miasta był osobą inicjującą projekt oraz jego bezpośrednim koordynatorem. Osobiście nadzorował i koordynował wszystkie etapy projektu oraz przekonywał władze innych miast do współfinansowania projektu. Radni Rady Miasta akceptowali propozycje organizacyjne i finansowe związane z projektem.
- Władze innych miast, z których deportowano Górnoszlązaków – deportacje dotyczyły całego obszaru Górnego Śląska. Z Bytomia, Zabrze i Gliwic deportowano po kilka tysięcy, z innych miast po kilkaset osób. Temat dotyczył całej społeczności Górnego Śląska. Burmistrz Radzionkowa zwrócił się o pomoc finansową do tych miast. Pomoc ta miała być również symbolem współuczestnictwa w projekcie ważnym dla społeczności całego regionu. Ostatecznie w projekcie współuczestniczyło finansowo 28 gmin z terenu Górnego Śląska.
- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – władze regionu zadeklarowały w 2013 r. finansowanie projektu przez samorząd województwa jako zadania mającego znaczenie regionalne, jednak do budżetu na 2014 r. nie wpisały tego zadania, odmówiły również środków w trakcie roku 2014. Decyzja ta była niezrozumiała

dla innych interesariuszy. Pozytywnym skutkiem tej odmowy było finansowe uczestnictwo 28 miast z aglomeracji górnośląskiej. Natomiast w 2015 r. nowe władze województwa sfinansowały uroczystość otwarcia CDDG.

- Mieszkańcy Radzionkowa – pełna akceptacja decyzji i wydatków władz miasta w realizacji tego projektu.
- Mieszkańcy Górnego Śląska – organizatorzy CDDG nie dysponowali żadnymi pamiątkami po deportowanych; zorganizowano zbiórkę pamiątek i dokumentów z tego okresu. W czasie przygotowań do budowy ekspozycji zebrano ok. 500 artefaktów.
- Potomkowie rodzin deportowanych – rodziny deportowanych żywo interesowały się projektem, w tym przekazały wiele pamiątek i dokumentów po swoich ojcach i dziadkach.
- Instytut Pamięci Narodowej, oddział w Katowicach – będąc jednostką badawczą, był mocno zainteresowany powstaniem CDDG jako instytucji edukacyjnej. IPN zobowiązał się do przekazania w depozyt eksponatów pochodzących z wystawy z 2003 r. pt. „Deportacje Górnoślązaków do ZSRR w 1945 roku”, stworzenia scenariusza wystawy, która będzie eksponowana w budynku centrum, oraz udzielania wszelkiej pomocy merytorycznej komisarzowi wystawy.
- Władze kościelne Archidiecezji Katowickiej – arcybiskup Metropolii Katowickiej wpierał inicjatywę budowy CDDG, wielokrotnie publicznie popularyzował ten projekt.
- Organizacje społeczne – osoby skupione w organizacjach mających na celu upamiętnienie ofiar Górnoślązaków z 1945 r. popularyzowały projekt wśród swoich członków.
- Media – olbrzymie zaangażowanie mediów lokalnych i regionalnych w nagłośnienie tematu oraz wielka pomoc przy zbiórce pamiątek i dokumentów po deportowanych.
- Osoby prywatne – w trakcie przygotowywania ekspozycji wiele osób zgłaszało się z pomocą. I tak np. wagon z okresu wywózek, jako eksponat stojący przed CDDG, zorganizowało środowisko kolejarzy z Tarnowskich Gór; zegar na wieży dworca odtworzył znany tarnogórski zegarmistrz. Koncepcja ekspozycji została przygotowana za darmo przez automatyków i elektroników z Gliwic.

Mimo wielkiego zaangażowania wszystkich interesariuszy w realizację projektu wystąpiły momenty, że jego dalsza realizacja była zagrożona i tylko umiejętne połączenie kompetencji osób realizujących projekt oraz zaangażowania interesariuszy projektu było kluczem do sukcesu. Kooperacja (współpraca, współdziałanie) weszła w tym przypadku na wyższy poziom współzależności wszystkich interesariuszy projektu. Do takich momentów można zaliczyć:

- ewentualny brak pozytywnej reakcji ze strony PKP w sprawie wykupu dworca kolejowego. Możliwość zakupu i adaptacji dworca umożliwiła osiągnięcie pożądanej skali projektu i stworzenie samodzielnej placówki muzealno-edukacyjnej;

- ewentualny brak zainteresowania współpracą oraz stworzeniem placówki tego typu ze strony IPN oddział w Katowicach. Projekt nie osiągnąłby właściwego wymiaru od strony merytorycznej w wymiarze historycznym;
- ewentualny brak zainteresowania projektem ze strony mieszkańców Górnego Śląska. Ekspozycja oraz zbiór dokumentacji historycznej byłyby za bardzo ograniczone, aby zaspokoić potrzeby tej placówki. Stąd też ważny był udział osób prywatnych, które byłyby w stanie wzbogacić materiał historyczny z własnych zbiorów (zdjęcia, pamiętki rodzinne, dokumenty itp.).

Projekt budowy CDDG był realizowany przez 8 lat. Powstało jedyne na Górnym Śląsku miejsce pamięci i edukacji. Centrum zostało otwarte dokładnie w 70. rocznicę deportacji, przy udziale władz 28 gmin, władz województwa śląskiego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polski.

## 6. Podsumowanie

Zasadniczo każdy naród kształtuje swą tożsamość, opierając się na swojej historii, która dla niego jest bardzo ważna. Dziedzictwo narodowe stanowi dorobek poprzednich pokoleń, świadczy o korzeniach społeczeństwa oraz potwierdza w sensie materialnym i duchowym tożsamość narodu. Celem rozdziału było zaprezentowanie specyfiki projektów dziedzictwa narodowego, jak również analiza wpływu interesariuszy tego typu projektów na ich realizację.

Projekty dziedzictwa narodowego różnią się zarówno od projektów biznesowych, jak i projektów lokalnego (regionalnego) rozwoju. W ich przypadku pomysł na realizację niejednokrotnie związany jest emocjonalnie z jego pomysłodawcą. Z trzech podstawowych parametrów projektu określony jest jedynie zakres rzeczowy, a decyzje o realizacji projektu nierzadko podejmowane są bez określenia kosztów i terminu realizacji.

Opisany przykład realizacji projektu budowy w Radzionkowie Centrum Dokumentacji Deportacji Górnoszlązaków do ZSSR w 1945 r. wykazuje, jak ważną rolę w osiągnięciu sukcesu projektu dziedzictwa narodowego odgrywają jego interesariusze. Realizacja projektu budowy CDDG została zakończona sukcesem, mimo że sposób zarządzania tym projektem zaprzeczał wszelkim kanonom naukowego podejścia do tejże materii. Nie byłoby to możliwe bez zaangażowania interesariuszy projektu. W przypadku projektu CDDG nie można mówić o ich negatywnym wpływie; nie było takich osób i instytucji, które patrzyłyby niechętnie. Mimo wielkiego zaangażowania wszystkich interesariuszy w realizację projektu wystąpiły momenty, gdy jego dalsza realizacja była zagrożona i tylko umiejętne połączenie kompetencji osób realizujących projekt oraz zaangażowania interesariuszy projektu było kluczem do sukcesu. Współpraca weszła w tym przypadku na wyższy poziom współzależności wszystkich interesariuszy projektu.

Realizacja projektu budowy CDDG wykazuje ponadto, jak skomplikowany jest proces zarządzania tego typu projektami. W świetle powyższych rozważań nasuwa się wiele pytań, między innymi:

- Jak zmobilizować interesariuszy wokół projektu, jakich użyć argumentów wobec oponentów?
- Jak zarządzać ryzykiem interesariuszy?
- Czy wobec często nieprzewidywalnych zachowań interesariuszy można, a jeśli tak, to w jakim stopniu, wykorzystać metody zarządzania projektami biznesowymi w realizacji projektów dziedzictwa narodowego?

## Bibliografia

- AXELOS. (2017). *Managing successful projects with PRINCE2*. Sixth edition. Norwich: TSO (The Stationery Office).
- Behrens, W. i Hawranek, P. M. (1993). *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów feasibility*. Warszawa: UNIDO.
- Brandenburg, H. (2011). *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*. Wydanie trzecie uzupełnione. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Brandenburg, H., Ficek-Wojciuch, K. i Magdoń, M. (2017). Znaczenie konsultacji społecznych – rola samorządów lokalnych. W: H. Brandenburg, G. Tobor (red.), *Projekty lokalne i regionalne – interesariusze projektu* (s. 66-78). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Brandenburg, H. i Tobor, G. (2021). L'engagement affectif des parties prenantes à l'origine d'un projet émergent: le cas du Centre de Documentation de Déportation des Silésiens de Radzionków. *Pour des parties prenantes engagées dans les projets: réflexions théoriques et pratiques*. Ouvrage collectif. Chapitre 8. UQAC Université du Québec à Chicoutimi.
- Briner, W., Geddes, M. i Hastings, C. (1993). *Le manager de projet: un leader*. Paris: AFNOR.
- Charette, P., Mitchell, A., McSweeney, E. i Mazur, S. (red.). (2004). *Zarządzanie projektem*. Kraków: MSAP.
- Chroń Dziedzictwo Narodowe!* (b.d.). Policja.pl – Portal polskiej Policji. Pobrano 22 marca 2023 z <https://policja.pl/pol/chron-dziedzictwo-naro/16635,Chron-Dziedzictwo-Narodowe.html>
- Giard, V. (1991). *Gestion de projets*. Paris: Economica.
- Interesariusz*. (b.d.). Wikipedia: wolna encyklopedia. Pobrano 22 marca 2023 z <https://pl.wikipedia.org/wiki/Interesariusz>
- Kerzner, H. (2009). *Project management. A systems approach to planning, scheduling, and controlling*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
- Lewis, J. P. (2005). *Podstawy zarządzania projektami. Zdobywanie kwalifikacji pozwalających wyprzedzić konkurencję*. Gliwice: Helion.
- Magdoń, M. (2011). Problem oceny efektywności lokalnych projektów rozwojowych. W: H. Brandenburg (red.), *Zarządzanie projektami lokalnymi – przykłady realizacji* (s. 28-47). Studia Ekonomiczne, Zeszyt Naukowy nr 75. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Parysek, J. J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Project Management Institute [PMI]. (2012). *PMI Lexicon of Project Management Terms*. Version 2.0. Newtown Square, Pennsylvania: Project Management Institute.
- Project Management Institute [PMI]. (2021). *The standard for project management and a guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)*. Seventh edition. Newtown Square, Pennsylvania: Project Management Institute.

## The Role of Stakeholders in the Realization of National Heritage Projects

**Abstract:** National heritage projects differ from both business projects aimed at making a profit and local (regional) development projects aimed at securing the current and future needs of the inhabitants of a given community. The success of such projects depends to a large extent on the people (institutions) involved in their realization (project stakeholders). The chapter, after a brief introduction to the project issues, presents the specifics of the realization of national heritage projects and the role that stakeholders can play, as well as their impact on achieving the project goals. The final part of the chapter describes the case of the project of the Construction of the Documentation Center for the Deportation of Upper Silesians to the USSR in 1945 in Radzionków. Particular emphasis is put on the role played by the stakeholders in obtaining the final result. The paper is the authors' reflection on the possibilities and limitations of using the classical approach to project management in national heritage projects. The aim of the paper is to provoke a discussion on the subject among specialists (organizations) dealing with the issues of project management.

**Keywords:** national heritage, project management, project stakeholders, specificity of national heritage projects.

# Skuteczność projektów konsolidacji administracyjnej w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studium przypadków z Polski i USA

Marian Kachniarz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu  
e-mail: marian.kachniarz@upwr.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3574-5398

*Cytuj jako:* Kachniarz, M. (2023). Skuteczność projektów konsolidacji administracyjnej w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studium przypadków z Polski i USA. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 208-219). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Miejskie obszary funkcjonalne zazwyczaj wykraczają poza granice administracyjne miasta. W rezultacie pojawia się problem koordynacji efektywnego świadczenia usług publicznych pomiędzy miastem a jego przedmieściami. Przegląd światowych doświadczeń pokazuje, że stosowane są tu zazwyczaj dwa rozwiązania instytucjonalne – współpraca międzygminna lub dostosowanie granic administracyjnych do zasięgu strefy funkcjonalnej. Dotychczasowe badania nie dały jednak odpowiedzi na pytanie, która metoda jest bardziej efektywna. Celem rozdziału jest porównanie procesów dostosowywania granic administracyjnych do miejskich obszarów funkcjonalnych. Sformułowano hipotezę, że jednolite zarządzanie całym obszarem funkcjonalnym sprzyja efektywności i trwałości instytucjonalnej świadczenia usług publicznych. Jako studia przypadków wybrano Princeton w USA i Lubin w Polsce. Princeton jest przykładem udanej konsolidacji administracyjnej miasta z otaczającą je gminą wiejską, podczas gdy w Lubinie niestety nie udało się zrealizować takiego projektu. W konkluzji stwierdzono, że współpraca międzygminna nie zapewnia trwałych rozwiązań i jest narażona na kadencyjne zmiany decydentów. Najskuteczniejsza wydaje się konsolidacja jednostek, ale jej powodzenie zależy od bardzo dobrze przygotowanej i transparentnej procedury.

**Słowa kluczowe:** miejski obszar funkcjonalny, konsolidacja administracyjna, usługi publiczne, współpraca międzygminna.

**JEL Classification:** R11, H72, H77

## 1. Wstęp

Zagadnienie sprawności struktur samorządowych było przedmiotem wieloletniej dyskusji naukowej, podejmowanej w interdyscyplinarnym gronie na cyklu konferencji „Gospodarka przestrzenna XXI wieku”, które odbywały się w Miliczu. Głównym ani-



matorem tych inspirujących i owocnych spotkań był prof. dr hab. Stanisław Korenik, któremu ta księga jubileuszowa jest poświęcona. Niech zawarte w niniejszym rozdziale treści będą dedykacją dla mentora relacji, które doprowadziły do ukształtowania tych refleksji.

Wieloletnia perspektywa funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce daje podstawy do refleksji nad sprawnością jego funkcjonowania. Motywacja do korrekt wynika także ze zmieniających się dynamicznie uwarunkowań. Wdrożone 30 lat temu rozwiązania dzisiaj mogą już nie przystawać do potrzeb wspólnot lokalnych. Każda epoka tworzy nowe uwarunkowania i konteksty, które mają różny wpływ na zastane procesy.

Jednym z takich kluczowych problemów jest proces rozlewania się miast, który powoduje, że granice administracyjne zazwyczaj nie pokrywają się ze strefą oddziaływania funkcjonalnego miast. Miejskie obszary funkcjonalne wykraczają poza granice administracyjne miasta. Taka sytuacja nie pozostaje bez wpływu na organizację usług publicznych. Struktura tych usług oraz ich jakość powinna mieć charakter ciągły w całej strefie funkcjonalnej. W rezultacie istnieje problem koordynacji efektywnego świadczenia usług publicznych pomiędzy miastem a jego przedmieściami. Zarządzanie w zamkniętych granicach administracyjnymi obszarami nie odpowiada rzeczywistym potrzebom mieszkańców, a tym samym zakłóca prawidłowość procesu rozwoju miasta. Istnieje zatem potrzeba rozwiązań, które by te dysfunkcje eliminowały.

Przeгляд doświadczeń światowych pokazuje, że zazwyczaj stosuje się dwa rozwiązania instytucjonalne – współpracę międzygminną lub dostosowanie granic administracyjnych do zakresu strefy funkcjonalnej. Jednak dotychczasowe badania nie dostarczyły jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, która metoda jest bardziej efektywna.

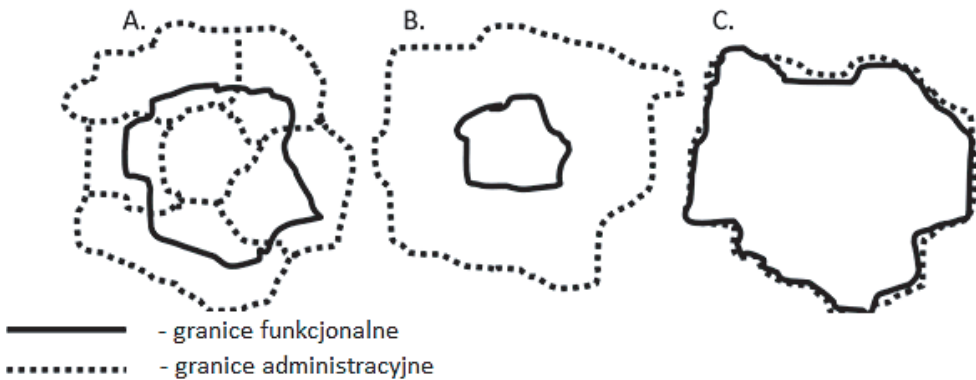
Celem pracy jest porównanie procesów adaptacji granic administracyjnych do miejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie dwóch miast. Jedno z nich to Princeton w stanie New Jersey (USA), które jest przykładem udanej konsolidacji administracyjnej miasta z otaczającą je gminą wiejską. Drugim przykładem jest polskie miasto Lubin, gdzie rozwijano współpracę interkomunalną, a inicjatywa konsolidacji dwóch jednostek administracyjnych nie została jak dotąd zrealizowana. Analiza tych dwóch odrębnych przypadków, pomimo że pochodzą z innych kontynentów i krajów, powinna dowieść uniwersalnych prawidłowości, które towarzyszą procesom zarządzania strefami funkcjonalnymi.

Deklaracyjnie współpraca międzygminna jest w stanie wyeliminować wiele problemów i dostosować zakres realizowanych zadań do rozwijających się stref funkcjonalnych. Jednak w praktyce jest niewiele skutecznych i stabilnych przykładów takich działań. Dominują rozwiązania suboptymalne, ponadto ich trwałość w dużej mierze opiera się na osobowościach liderów, a nie na rozwiązaniach instytucjonalnych. Wynika z tego hipoteza badawcza tego rozdziału wyrażająca przekonanie, że jednolite zarządzanie całym obszarem funkcjonalnym sprzyja efektywności i instytucjonalnej trwałości świadczenia usług publicznych. Ze względu na to, że współpraca międzygminna nie zapewnia trwałych rozwiązań i jest narażona na kadencyjne zmiany decy-

dentów, najbardziej efektywna wydaje się konsolidacja jednostek. W praktyce oznacza to, że zmiany granic administracyjnych powinny podążać za zmianami w strefie funkcjonalnej. Warto jednak zastrzec, że ze względu na inercję podziałów administracyjnych przeprowadzenie projektów konsolidacyjnych nie jest proste – ich sukces zależy często od dobrze przygotowanej procedury, wieloletnich konsultacji i transparentności w prezentowaniu skutków.

## 2. Tło problemu

Charakter wielu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) często wykracza poza ich granice administracyjne. Kwestiami tymi zajął się szczegółowo Bennett, rozróżniając przestrzeń administracyjną i funkcjonalną (Bennett, 1997). Definiując relacje między tymi typami przestrzeni, wyróżnił trzy sytuacje modelowe, które zostały przedstawione na rys. 1.



**Rys. 1.** Modele relacji między przestrzenią administracyjną i funkcjonalną

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Bennett, 1997).

W pierwszym modelu (A) małe struktury administracyjne dzielą jednolitą przestrzeń funkcjonalną, w drugim (B) struktura funkcjonalna jest w całości zawarta w jednostce administracyjnej i jest od niej znacznie mniejsza, a w trzecim (C) granice administracyjne są dopasowane do funkcji społecznych, gospodarczych i środowiskowych. W praktyce trzeci typ relacji, gdzie istnieje dobry związek pomiędzy granicami administracyjnymi a strefami grawitacyjnymi, jest bardzo rzadki. W przypadku systemów aglomeracyjnych mamy zazwyczaj do czynienia z pierwszym typem, w którym mniejsza przestrzeń administracyjna jest włączona do szerszego obszaru funkcjonalnego. W takim przypadku sprawniejsze i skuteczniejsze świadczenie usług publicznych wymaga koordynacji działań, instytucjonalnych form współpracy lub zmian granic administracyjnych.

Obszar funkcjonalny to spójna geograficznie, przestrzennie i gospodarczo strefa oddziaływania miasta, oparta nie tylko na istnieniu powiązań funkcjonalnych, ale także na zaawansowanych procesach urbanizacyjnych (Śleszyński, 2013). Według OECD, miejskie obszary funkcjonalne rozpatrywane są pod względem gęstości zaludnienia, co pozwala określić rdzeń miasta i strumienie przepływów (zmienna mobilność ludności na co dzień) określając strefę podmiejską (OECD, 2013). Innymi słowy, jest to zwarty system osadnictwa miejskiego (rdzeń) i funkcjonalnie powiązana strefa zurbanizowana. Ten złożony, spójny gospodarczo, społecznie i przestrzennie obszar pozwala na koordynację przepływów kształtujących jakość życia mieszkańców (Hansen, 1959; Przybyła i in., 2014; Yangiang, 2014). Zasięg tych przepływów wyznacza zatem granicę spójności danego obszaru funkcjonalnego. Jego efektywne zarządzanie wymaga zintegrowanego i horyzontalnego podejścia terytorialnego. Optymalizuje koszty, zwiększa efektywność i racjonalizuje ceny świadczonych usług, zapewniając sprawny przebieg procesu zarządzania.

Taki problem badawczy jest przedmiotem wielu dyskusji, polemik i koncepcji badawczych. Przedstawiciele tradycyjnej szkoły reform metropolitalnych, jak R. Stephens i N.N. Wilkstrom (2000), skłaniają się ku rozwiązaniom formalnym, czyli konsolidacjom LGU. Natomiast komunitaryści, jak V. Ostrom, C. Tiebout i R. Warren (1961), opierając się na teorii publicznego wyboru, wierzą, że sytuacja może być kontrolowana poprzez współpracę interkomunalną.

Przypatrując się tendencjom światowym w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, można zauważyć wyraźny trend do zwiększania wielkości LGU poprzez ich konsolidację. W Europie np. zdiagnozował to Swianiewicz (2015), natomiast w USA Faulk i Hicks (2011). Wyniki badań nad efektami tych konsolidacji nie są jednak jednoznaczne. Zakładany efekt skali i obniżenie kosztów funkcjonowania LGU w badaniach *ex post* jest bardzo trudny do wykazania. Szerokiego przeglądu wyników takich badań dokonał Tavares (2018). Wyniki ostatnich badań podjętych w USA (Bel i Warner, 2015; Caprio i Pfeiffer, 2014), Holandii (Allers i Geertsema, 2016), Danii (Blom-Hansen i in., 2016) czy w Polsce (Kachniarz, 2014) zalecają ostrożność w oczekiwaniach, a nie nieokleźnany optymizm, który często przebija z raportów rządowych. Podobnie oceniane są efekty współpracy międzygminnej. Jak wykazały badania przeprowadzone m.in. w Holandii (Allers i de Greef, 2018), we Francji (Frère i in., 2014) czy w USA (White, 2002), teoretyczne założenia rzadko przynoszą efekty w praktyce. Jak zauważa Swianiewicz (2018), taki kształt wyników może wynikać z faktu, że większość reform ma charakter przymusowy. Stosunkowo nieliczne są konsolidacje oddolne, dobrowolnie inicjowane przez lokalne władze i społeczności. W takim przypadku konformizm może być mniejszy, a przez to korzyści większe. Swianiewicz wskazuje na lukę badawczą dotyczącą takich projektów, którą opracowanie to stara się, choć w części, wypełnić.

### 3. Materiały i metody

Aby osiągnąć tak określony cel, w pierwszej części badań przeszukano materiały źródłowe w celu odtworzenia historii kształtowania struktur przestrzennych zarówno w Princeton (USA), jak i w Lubinie (Polska). Zidentyfikowano w ten sposób dynamikę funkcjonalną miast oraz przyczyny tych procesów. W drugiej części przeanalizowano metodą *desk research* literaturę i materiały źródłowe dotyczące procesu projektowania i wdrożenia projektów konsolidacyjnych w obu miastach. Na tej podstawie odtworzono przebieg i charakter procesów decyzyjnych, które były podstawą tych przedsięwzięć. Szczególną uwagę zwrócono na rolę elementów komunikacji i konsultacji z liderami lokalnymi i mieszkańcami w osiągnięciu kluczowych decyzji. Wszystkie te elementy poddano analizie komparatystycznej, by wysublimować cechy charakterystyczne każdego z procesów, które mogłyby się stać uniwersalnymi dobrymi praktykami.

W ramach powyższych badań wykorzystano wiele różnych źródeł pierwotnych i wtórnych. Były to przede wszystkim statystyczne bazy danych zagregowane w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) oraz zaczerpnięte z portalu City Data i New Jersey State Data Center (NJSDC). Bardzo dużo informacji pozyskano także z analiz i raportów przygotowywanych w obu miastach jako uzasadnienie projektów konsolidacyjnych. W Princeton było to przede wszystkim opracowanie Komisji Konsolidacyjnej pt. „Borough of Princeton and Township of Princeton Joint Consolidation/Shared Services” (*Summary Report*, 2011). W Lubinie podstawą był z kolei raport ekspercki pt. „Funkcjonalno-przestrzenne uwarunkowania rozwoju Lubina” (Czamara i in., 2019). Podstawą oceny skuteczności tych projektów była analiza opracowań i raportów ewaluacyjnych, które tworzone były przez różne gremia. Znalazły się tu materiały tworzone przez organy wykonawcze samorządów (*executive boards*), opracowania niezależnych ekspertów aż po analizy naukowe. W celu określenia nastrojów, jakie towarzyszyły tym projektom, dokonano analizy medialnej wydawnictw prasowych (np. „New Jersey Monthly” i „Gazeta Wrocławska”), portali informacyjnych (np. [njspotlight.com](http://njspotlight.com); [lubin.pl](http://lubin.pl)) oraz programów radiowych i telewizyjnych (np. PCTV; NJTV; TVP3; Radio Wrocław).

### 4. Rezultaty i ich interpretacja

Pierwszym przedmiotem analiz jest Princeton – miasto (city) i gmina (borough's) położone w stanie New Jersey w USA.

Obie gminy Princeton miały podobną wielkość. Liczba mieszkańców miasta wynosząca 16 200 była porównywalna z liczbą mieszkańców gminy wynoszącą 12 300. Miasto i okoliczne obszary mieszkalne pod względem wieku, rasy, dochodów i średniej wielkości gospodarstw domowych były porównywalne.

Funkcjonowanie Princeton University, czołowej uczelni w USA, powoduje, że miasto pod wieloma względami wyróżnia się na tle pozostałych obszarów New Jersey.

W strukturze zatrudnionych dominuje przede wszystkim klasa kreatywna – pod względem ludności posiadającej stopnie magisterskie i doktoranckie Princeton zajmuje 4. miejsce w całych Stanach Zjednoczonych. Należy także do czołówki amerykańskich miast o największym odsetku ludności pracującej w zawodach edukacyjnych z zakresu nauk o życiu, nauk ścisłych oraz nauk społecznych. Z tego także względu na tym terenie wyższe są średnie zarobki, wartość nieruchomości czy też wpływy z podatku od nieruchomości. Siła przyciągania przejawia się w codziennych migracjach – dojeżdżający do pracy oraz korzystający z usług stanowią tu niemalże 100% liczby miejscowej ludności.

Cechą charakterystyczną jest, że zurbanizowana strefa funkcjonalna rozwijała się niezależnie od historycznie ukształtowanego układu granic. Przykładem był chociażby kampus uniwersytecki, który do momentu konsolidacji był przecięty granicą tych dwóch gmin.

Drugim przedmiotem analiz jest Lubin – miasto w województwie dolnośląskim w południowo-zachodniej Polsce. Lubin jest stolicą Zagłębia Miedziowego, z dużą dominacją funkcji przemysłowych (górnictwo i hutnictwo miedzi). Liczące ok. 80 tys. mieszkańców miasto i 15-tysięczna gmina wiejska sprawiają, że miasto jest znacznie większym ośrodkiem niż otaczające je obszary wiejskie. Zdiagnozowane tu procesy *urban sprawl* są typowe dla wielu podobnych ośrodków, więc to studium przypadku może być reprezentatywne dla wielu miast europejskich.

W przypadku Lubina zdefiniowano silne zewnętrzne procesy suburbanizacji, w których miasto traci mieszkańców na rzecz sąsiednich gmin. Wiąże się to z efektami przestrzennymi („rozlewanie się” miasta), ekonomicznymi (relokacja podatników) oraz społecznymi („wymiwanie” aktywnych grup społecznych z istniejących struktur miejskich). Konsekwencją są, wyraźnie zdefiniowane, trudności w zintegrowanym zarządzaniu tym obszarem funkcjonalnym. Po 1988 r., pomimo rozszerzenia strefy funkcjonalnej, zarządzanie pozostawało w dawnych granicach administracyjnych. Wcześniej, wraz z procesem rozwoju przestrzennego Lubina, rozszerzono również jego granice. W efekcie dawne obszary wiejskie przeszły istotne przemiany nie tylko pod względem infrastrukturalnym, ale także społecznym. Stanowią one bazę mieszkalną Lubina, a ich mieszkańcy związani są z miastem zarówno pracą, jak i codziennymi migracjami w celu spełnienia swoich funkcji życiowych.

W obu przypadkach wpływ miasta jest zatem w rzeczywistości szerszy niż granice administracyjne, które w wielu miejscach wydają się dość przypadkowe. Zarówno w Princeton, jak i w Lubinie kształt gminy wiejskiej przypomina obwarzanka (*doughnut*), który w całości otacza miasto.

Pojawia się zatem pytanie o efektywność logistyki całego obszaru funkcjonalnego, która jest podstawą jego procesów rozwojowych. Z punktu widzenia logistyki miejskiej i społecznej jest to obszar pozwalający na długofalowe kształtowanie i koordynowanie odpowiedniej organizacji usług publicznych. Ani miasto oddzielone od swoich przedmieść, ani obszary podmiejskie oddzielone od miasta nie są w stanie spełnić takiego warunku. Tylko spójne zarządzanie strefą funkcjonalną może połączyć

te dwa potencjały. Może odbyć się ono w formie współpracy dwóch samorządów lub konsolidacji administracyjnej.

W obu przypadkach można zidentyfikować próby wspólnego zarządzania usługami. W przypadku Princeton gminy miały już wiele wspólnych usług (w sumie trzyście kategorii). Wśród nich znajdują się: inspekcja weterynaryjna, pomoc społeczna (The Corner House), straż pożarna, pierwsza pomoc i ratownictwo, ochrona zdrowia, turystyka i rekreacja, planowanie rozwoju oraz biblioteki. Ponadto obie gminy dzieliły niektóre okręgi i fundusze szkolne. Współdzielenie usług miało tu szeroki zakres i długą tradycję.

Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja w Lubinie. Podejmowano wprawdzie współpracę w wielu zakresach (np. oświata, komunikacja, rozwój gospodarczy, planowanie, gospodarka komunalna), ale praktyki współdzielenia usług okazały się zaskakująco niestabilne. Wiele usług łączono, następnie rozdzielano, by po kolejnych wyborach znów je połączyć. Wyraźny wpływ na te decyzje miała kadencyjność i brak wzajemnego zaufania władz. Podejmując wiele inicjatyw koordynacyjnych, nie uniknięto rozwiązań nieoptymalnych nie tylko z punktu widzenia kosztów, ale także jakości usług oferowanych obywatelom.

Można zatem uznać, że inicjatywa konsolidacji gmin w przypadku Princeton pojawiła się dzięki wieloletniej współpracy w wykonywaniu usług, podczas gdy w Lubinie było dokładnie odwrotnie – to problemy we współpracy doprowadziły do pomysłu połączenia. Konsolidacja automatycznie wyeliminowałaby problemy koordynacji działań na obszarach, które dotychczas znajdowały się pod różną jurysdykcją.

Podkreślić należy, że pomimo różnych uwarunkowań decyzji o konsolidacji, w obu przypadkach była to decyzja oddolna, która zrodziła się w bezpośrednio zainteresowanych LGU. To istotna uwaga, gdyż wiele reform konsolidacyjnych na świecie jest wymuszonych przez rządy centralne. W tym przypadku rola rządów ograniczała się do stymulowania procesu. W przypadku Princeton stan New Jersey zadeklarował pokrycie znaczącej części kosztów połączenia, w przypadku Lubina zaś rząd udziela systemowej zachęty w postaci bonusu finansowego<sup>1</sup>.

Propozycje konsolidacji w obu przypadkach miały być takie same – poprzez amalgamację dwóch gmin i powstanie jednej LGU. Sam proces przebiegał jednak odmiennie, przez co mamy dziś do czynienia z różnymi jego efektami.

W Princeton takie propozycje nie były nowe – po raz pierwszy pytanie o konsolidację pojawiło się na kartach wyborczych w 1953 roku, propozycja ta została jednak wtedy zdecydowanie odrzucona zarówno w gminie, jak i w mieście. Kolejne referendum konsolidacyjne w 1979 roku zakończyło się wynikiem pozytywnym w mieście oraz negatywnym w gminie wiejskiej. W 1996 roku następna propozycja konsolidacji została odrzucona niewielką liczbą głosów w gminie, natomiast w mieście uzyskała bardzo silne poparcie (Raport podsumowujący, 2011).

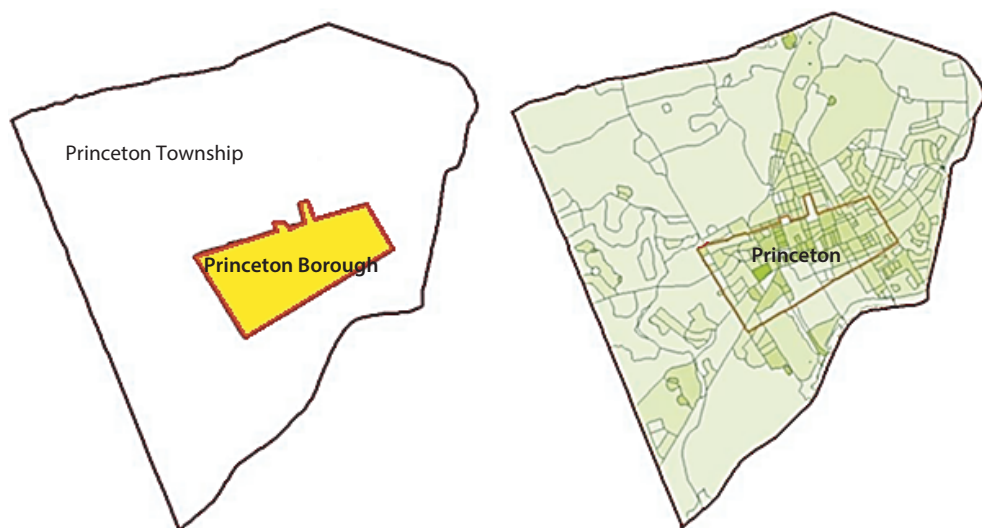
---

<sup>1</sup> Połączone gminy przez 5 lat otrzymują zwiększone o 5% udziały w podatku PIT.

W przypadku Lubina pierwsze konkretne propozycje miasta dotyczące połączenia pojawiły się w 2003 r., niestety zostały jednoznacznie odrzucone przez gminę wiejską. Ponownie propozycja została złożona przez miasto w 2011 r., po zmianie władz w gminie wiejskiej, oraz w 2015 r. Niestety, do obu propozycji gmina ustosunkowała się negatywnie, kreując narrację medialną, że miasto chce „anektować” gminę wiejską.

Jak widać, doświadczenia Princeton były podobne do tych z Lubina, ale ten drugi przypadek miał znacznie krótszy horyzont czasowy.

Kluczowe decyzje o połączeniu obu gmin Princeton zapadły w 2009 roku, kiedy to władze gminy (*borough*) i miasta (*township*) rozpoczęły proces badania potencjalnych korzyści z konsolidacji w jedną gminę. W celu dogłębnego zbadania tej kwestii powołano wspólną komisję złożoną z przedstawicieli obu gmin. Komisja opracowała kilka przejrzystych raportów prezentujących różne wersje rozwiązań. Duży nacisk położono na bezpośrednie dotarcie do mieszkańców z obiektywną informacją. Przypominało to kampanię wyborczą. Princeton – jako miasto uniwersyteckie – szczyci się wysokim kapitałem intelektualnym, wyrażającym się niezwykłą aktywnością i zaangażowaniem obywateli. Ułatwiło to obsadzenie różnych komisji wolontariuszami badającymi, promującymi i wprowadzającymi w życie konsolidację. Na przykład jedna z typowych grup badawczych zajmujących się konsolidacją odbyła około 70 spotkań publicznych w ciągu 16 miesięcy – najpierw w celu zebrania opinii, a następnie wyjaśnienia, jak konsolidacja będzie działać (*Municipal Consolidation*, 2013).



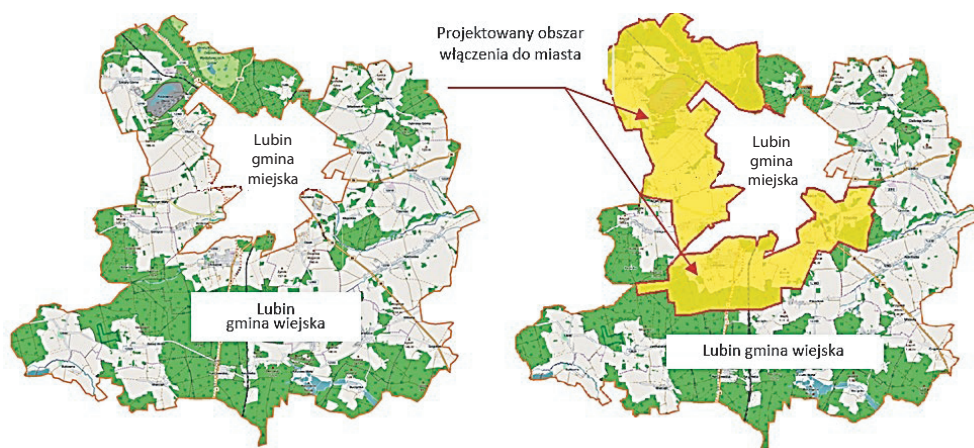
**Rys. 2.** Granice Princeton – przed konsolidacją i po konsolidacji

Źródło: opracowanie własne.

W trakcie całego procesu korzystano również ze wsparcia ekspertów – Stanowego Centrum Badań Samorządowych (Center for Governmental Research, CEG). Po prawie roku intensywnych badań i ścisłej współpracy z konsultantem (CEG) 25 maja 2011 roku komisja przyjęła projekt uchwały o konsolidacji. W listopadzie 2011 roku wyborcy zarówno w mieście, jak i w gminie zdecydowanie zaakceptowali konsolidację obu jednostek. 1 stycznia 2013 roku, po 13-miesięcznym procesie wdrożeniowym prowadzonym przez przejściową grupę zadaniową, nowy burmistrz i rada objęli urząd i powstało nowe Princeton.

Lubin złożył w 2015 r. propozycję połączenia obu gmin, jednak brak zgody władz gminy wiejskiej uniemożliwił kontynuowanie tego procesu. Wobec tego gmina miejska przygotowała analizy dotyczące funkcjonalno-przestrzennych uwarunkowań rozwoju miasta (Czamara et al., 2019). Na tej podstawie w grudniu 2018 roku rada miasta podjęła jednostronnie uchwałę intencyjną o włączeniu do miasta części obszaru gminy wiejskiej. Jak nietrudno się domyślić, spowodowało to protest władz gminy wiejskiej, która miałaby utracić najbardziej zurbanizowane obszary. Zaktywizowała ona swoich mieszkańców, którzy w konsultacjach wyrazili swój sprzeciw wobec takiego rozwiązania. Zorganizowano też wiele demonstracji oraz rozpętało kampanię medialną bazującą na emocjonalnych oskarżeniach, a nie na rzeczowych argumentach. W podobnych sondażach mieszkańcy miasta byli za przyłączeniem wskazanych obszarów.

Pomimo takiej atmosfery, w marcu 2019 r. władze miasta złożyły wniosek o zmianę swoich granic. Zgodnie z obowiązującą w Polsce procedurą ostateczną decyzję w takich sprawach podejmuje rząd centralny. Tym samym gra o zmianę granic przeniosła się na poziom polityki centralnej, a ważniejsza od opinii lokalnych mieszkań-



**Rys. 3.** Granice gminy miejskiej i wiejskiej Lubin – z projektowanym do włączenia obszarem

Źródło: opracowanie własne.



ców stała się gra interesów głównych partii politycznych. W odróżnieniu zatem od Princeton, gdzie lokalni decydenci bardzo zabiegali o poparcie mieszkańców, w Lubinie liczył się *political power* w dotarciu do ucha prezesa rządzącej partii politycznej.

## 5. Konkluzje

Ani miasto oddzielone od swoich przedmieść, ani obszary podmiejskie oddzielone od miasta nie są w stanie spełnić warunku długofalowego kształtowania i koordynacji właściwej organizacji usług publicznych. Dopiero spójne zarządzanie strefą funkcjonalną może połączyć te dwa potencjały. Może się ono odbywać w formie współpracy dwóch samorządów lub konsolidacji administracyjnej. Analizowane tu miasta są przypadkami, w których problemy koordynacji w strefie funkcjonalnej udało się rozwiązać dzięki współpracy międzygminnej. Oba przypadki miały różne doświadczenia, ale zarówno w Princeton, jak i w Lubinie nie przyniosło to zadowalających efektów. Potwierdziła się zatem przyjęta we wstępie hipoteza badawcza, że współpraca międzygminna nie daje trwałych rozwiązań i jest narażona na kadencyjne zmiany decydentów, co sprawia, że konsolidacja podmiotów wydaje się najlepszym rozwiązaniem. W praktyce oznacza to, że zmiany granic administracyjnych powinny podążać za zmianami w strefie funkcjonalnej.

Dlatego też inicjatywa konsolidacji gmin w przypadku Princeton pojawiła się pomimo wieloletniej współpracy w zakresie świadczenia usług, natomiast w Lubinie było dokładnie odwrotnie – krótkotrwałe problemy ze współpracą doprowadziły do powstania pomysłu połączenia. W obu przypadkach cel konsolidacji był jednak taki sam – wyeliminowanie problemów z koordynacją na obszarach, które wcześniej znajdowały się w różnych jurysdykcjach. W artykule przeprowadzono analizę porównawczą dwóch takich projektów konsolidacyjnych, dostosowując granice administracyjne do miejskich obszarów funkcjonalnych. W ten sposób osiągnięto cel pracy, określony we wstępie. Wyniki przeprowadzonych prac pozwalają również na sformułowanie kilku podstawowych wniosków.

Po pierwsze, w świetle przedstawionych badań skuteczniejszym rozwiązaniem dylematu zastosowania instrumentów miękkich (współpraca komunalna) lub twardych (zmiany granic administracyjnych) wydaje się zastosowanie tych drugich. Wieloletnia współpraca w Princeton nie doprowadziła do w pełni satysfakcjonujących rozwiązań. W przypadku Lubina współpraca nie była trwała i zależała od kadencji władz.

Po drugie, reformy konsolidacyjne wydają się bardziej skuteczne, jeśli są podejmowane oddolnie. Wówczas istnieje większa szansa na rozwiązania koncyliacyjne, a nie siłowe. Te pierwsze są w stanie lepiej wykorzystać lokalne uwarunkowania, które często są niedoceniane przez rozwiązania odgórne.

Po trzecie, jedynym sposobem na osiągnięcie konsensusu na rzecz konsolidacji jest bardzo aktywna i przejrzysta kampania społeczna z umiejętnością dotarcia z rzetelną informacją do szerokich grup interesariuszy. W przeciwnym razie demagogiczna propaganda wypełni tę lukę.

Po czwarte wreszcie, jak pokazał przypadek Princeton, warto zaangażować do projektu obiektywnego konsultanta. Jego zadaniem jest poprowadzenie procesu do sukcesu, co wymaga nie tylko przygotowania dokumentacji, ale także towarzyszenia we wszystkich etapach projektu.

Niniejsze studium przypadku jest wyraźnym sygnałem dla polityki rządów. Biorąc pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne, można przyjąć, że może być ono istotne z punktu widzenia międzynarodowych rozważań dotyczących zarządzania obszarami funkcjonalnymi.

Nowy wymiar polityki spójności, a także polska polityka rozwoju kładą coraz większy nacisk na terytorialny charakter polityk publicznych. Oznacza to odejście od zarządzania sektorowego na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie, wyrażającego się w integracji działań różnych podmiotów na rzecz terytoriów zdefiniowanych nie administracyjnie, lecz funkcjonalnie. Rozwój strefy funkcjonalnej miasta, poza jego granicami administracyjnymi, powoduje konieczność koordynacji polityki przestrzennej, logistyki miejskiej i właściwego zarządzania infrastrukturą. W świetle prezentowanych tu badań dylemat stosowania rozwiązań miękkich (współpraca gminna) lub rozwiązań twardych (zmiany granic administracyjnych) rozstrzyga się na korzyść tych ostatnich.

## Literatura

- Allers, M. A. i de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127-150.
- Allers, M. A. i Geertsema, B. J. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, (56), 659-682.
- Bel, G. i Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, (93), 52-67.
- Bennett, R. J. (1997). Administrative systems and economic spaces. *Regional Studies*, 31(3), 323-336.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. i Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, (110), 812-831.
- Caprio, R. J. i Pfeiffer, M. H. (2014). *Size may not be the issue: An analysis of cost of local government and municipal size in New Jersey*. Local Government Research Centre, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Rutgers University.
- Czamara, W., Kachniarz, M., Szewrański, S., Świąder, M. i Kalisiak-Mędelska, M. (2019). *Funkcjonalno-przestrzenne uwarunkowania rozwoju Lubina*. Wrocław: Ekspertyza.
- Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*. (2013). OECD.
- Faulk, D. i Hicks, M. (2011). *Local government consolidation in the United States*. Amherst, NY: Cambria Press.
- Frère, Q., Leprince, M. i Paty, S. (2014). The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, (51), 1741-1760.
- Hansen, W. G. (1959). How accessibility shapes land-use. *Journal of the American Institute of Planners*, (25), 73-76.

- Kachniarz, M. (2014). Kooperatywność samorządów lokalnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (339), 36-48.
- Municipal Consolidation Case Study. An Evaluation of the Princeton. NJ Borough-Township Consolidation Transition Process.* (2013). Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. i Warren, R. (1961). The organisation of government in metropolitan Areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, (55), 831-842.
- Przybyła, K. i Kachniarz, M. (2017). The impact of administrative reform on the central functions of larger Polish cities. *Journal of Economic Issues*, 51(3), 843-862.
- Stephens, R. G. i Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and governance: theoretical perspective, empirical analysis, and the future.* New York, Oxford: Oxford University Press.
- Summary Report.* (2011). *Borough of Princeton and township of Princeton joint consolidation/shared services study commission.* Princeton.
- Swianiewicz, P. (2015). Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady. *Samorząd Terytorialny*, (6), 7-22.
- Swianiewicz, P. (2018). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local Government Studies*, 44(1), 1-10.
- Śleszyński, P. (2013). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85(2), 173-195.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1), 5-15.
- White, S. (2002). *Cooperation not consolidation: The answer for Milwaukee governance.* Milwaukee: Wisconsin Policy Research Institute Report 15.
- Yanqiang, M. (2014). *City logistics in China – an empirical study from an emerging market – economy country.* Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.

## The Effectiveness of Administrative Consolidation in Urban Functional Areas. Case Studies from Poland and the USA

**Abstract:** Urban functional areas usually extend beyond the city's administrative boundaries. As a result, there is a problem of coordinating effective public service provision between the city and its suburbs. A review of world experience shows that two institutional solutions are usually applied here – intercommunal cooperation or adaptation of administrative borders to the scope of the functional zone. However, the studies so far have not provided an answer as to which method is more effective. The objective of the paper is to compare the processes of adapting administrative borders to urban functional areas. The hypothesis was formulated that uniform management of the entire functional area favors effectiveness and institutional sustainability of public service provision. Princeton in the USA and Lubin in Poland were selected as case studies. Princeton is an example of successful administrative consolidation of the city with the surrounding rural commune, while in Lubin, unfortunately, such a project was not implemented. In the conclusion was found that intercommunal cooperation does not provide sustainable solutions and is exposed to cadenza changes of decision-makers. The most effective seems to be the consolidation of individuals, but its success depends on a very well prepared and transparent procedure.

**Keywords:** urban functional area, administrative consolidation, public services, intercommunal cooperation.



## **Część III**

---

### **Zrównoważony rozwój i jego wymiary**



# Polityka energetyczna jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego w świetle ryzyka finansowego i niefinansowego

Beata Zofia Filipiak

Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: beata.filipiak@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-5480-5264

*Cytuj jako:* Filipiak, B. Z. (2023). Polityka energetyczna jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego w świetle ryzyka finansowego i niefinansowego. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 223-233). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Jednostki samorządu terytorialnego (JST) stoją przed wyzwaniem wdrożenia natychmiastowych działań organizacyjnych i inwestycyjnych związanych z lokalnym wytwarzaniem, zarządzaniem i bilansowaniem energii pochodzącej z OZE. Celem opracowania jest wskazanie na powiązania polityki energetycznej gmin ze zmianami regulacji obowiązujących instytucje finansowe dotyczących realizacji zobowiązań klimatycznych, jak również wykazanie, że polityka odpowiedzialnie zaplanowana może mieć istotne znaczenie dla ograniczenia ryzyka finansowego i ESG. W opracowaniu zaprezentowano szczególnie wyzwania wynikające z finansów klimatycznych dla prowadzenia przez gminy polityki energetycznej. Wskazano na znaczenie ryzyka finansowego i niefinansowego w finansowaniu zmian transformacji energetycznej.

**Słowa kluczowe:** finansowanie transformacji energetycznej, ryzyko niefinansowe (ESG), jednostki samorządu terytorialnego, polityka energetyczna.

**JEL Classification:** Q01, Q51, Q56, G20

## 1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) stoją przed wyzwaniem wdrożenia natychmiastowych działań organizacyjnych i inwestycyjnych związanych z lokalnym wytwarzaniem, zarządzaniem i bilansowaniem energii pochodzącej z OZE. Z drugiej strony ważnym elementem jest wspomaganie realizacji polityki energetycznej państwa poprzez aktywne działania władz gminnych i przygotowywanie gminnej strategii rozwoju energetyki. Właściwe planowanie (strategiczne i operacyjne) powinno pozwolić

nie tylko na przyciągnięcie inwestorów oraz podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności regionu, ale również zapewnić stabilność finansową budżetu, a zwłaszcza pozyskać środki na inwestycje infrastrukturalne, co w konsekwencji doprowadzi do podniesienia standardu usług dla ludności. Nowe inwestycje nie tylko wpłyną na oddziaływanie na klimat i środowisko, ale również przyczynią się do niwelowania ryzyka ESG.

Celem opracowania jest wskazanie na powiązania polityki energetycznej gmin służącej kreowaniu pozytywnych zmian w regionach z wyzwaniami związanymi z wprowadzeniem w instytucjach finansowych regulacji dotyczących realizacji zobowiązań klimatycznych, jak również wykazanie, że polityka odpowiedzialnie zaplanowana może mieć istotne znaczenie dla ograniczenia ryzyka finansowego i ESG. W opracowaniu posłużono się metodą opisową oraz monograficzną z elementami statystyki opisowej.

## 2. Polityka energetyczna gmin jako szczególne wyzwanie finansów klimatycznych

Gminna polityka energetyczna jest świadomą działalnością JST w zakresie gospodarowania energią, wpisującą się w politykę regionalną oraz w rządowy dokument „Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040)” (OMKiŚ, 2021). Ma ona na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na terenie gminy oraz zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu energetyki na środowisko naturalne (Lorek, 2014) przy jednoczesnej eliminacji ryzyka ESG. Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę, że gminy, wypełniając ustawowy obowiązek wynikający z Prawa energetycznego, sporządzają również projekty założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (Ustawa, 1997), a także opracowują inne, nieobligatoryjne dokumenty, do których można zaliczyć np. plan działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP) czy miejski plan adaptacji do zmian klimatu (MPA). Gmina jest zatem podstawową jednostką terytorialną, która została zobligowana ustawowo nie tylko do planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, ale również do planowania oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy, finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy, planowania i organizacji działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy, oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysoko sprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy. Gmina, realizując powyższe zadania, musi uwzględniać kwestie wynikające z zapewnienia zgodności swoich działań z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Prawo..., 2001). Ponadto



musi wziąć pod uwagę wskazania odpowiedniego programu ochrony powietrza czy też kierować się wyznaczeniami rządowych planów czy też strategii w tym zakresie (obecnie wyznaczeniami PEP2040) oraz obowiązującym prawem UE.

Mówiąc o zadaniach gmin w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, należy wskazać na pozycję i zadania strategii transformacji energetycznej, która będzie implikować kształt i zakres jej polityki energetycznej. Pozycja bezpieczeństwa energetycznego wynika przede wszystkim z ujęcia w celach zrównoważonego rozwoju energii jako kluczowego elementu transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju państw i całej planety. Zasadniczą rolą strategii transformacji energetycznej jest kreowanie polityki rozwoju gminy w sposób łączący ograniczanie antropogenicznego wpływu na środowisko i zmiany klimatu, przy jednoczesnym zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Wspomniana polityka rozwoju gminy musi być jednocześnie wewnętrznie spójna (wewnętrznie, regionalnie, w ujęciu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym). Dlatego też strategia transformacji energetycznej powinna wpisywać się w ramy spójności z innymi opracowaniami sporządzanymi w gminie, zapewniając ich zgodność na płaszczyźnie założeń programowych. Innymi słowy, sektorowe dokumenty planistyczne gminy, strategia ogólna gminy, jak i podstawowe dokumenty finansowe (wieloletnia prognoza finansowa – WPF i budżet) powinny łączyć się i wpisywać w nadrzędne cele strategii, natomiast sama strategia transformacji energetycznej powinna być jednym z filarów strategii ogólnej rozwoju gminy wraz z jej projekcją finansową.

Należy również podkreślić, że zakres strategii transformacji energetycznej powinien obejmować wybrane aspekty związane z analizą potencjału odnawialnych źródeł energii na terenie gminy. Taka analiza powinna odnieść się do możliwości zastosowania energii słonecznej, wiatru, wody, geotermii, biogazu, biomasy, ponadto zawierać identyfikację barier powodujących ograniczenie w wykorzystaniu źródeł odnawialnych oraz określać bilans energii i emisji gazów cieplarnianych dla gminy (Transformacja, 2022).

Podstawą transformacji energetycznej gmin jest zarówno nowelizacja Ustawy o Odnawialnych Źródłach Energii (Ustawa, 2015), wdrożenie Dyrektywy RED II (RED, 2018), jak i rozwój społeczności energetycznych, które wspierają JST i stymulują je do zmian. Niezwykle istotnym czynnikiem stymulującym transformację energetyczną jest również rosnąca świadomość społeczeństwa (zwłaszcza działania na rzecz ochrony zasobów poprzez zwiększanie efektywności wykorzystania przy dążeniu do obniżania kosztów transakcyjnych). Nie bez znaczenia dla transformacji energetycznej jest przyjęta przez rząd „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, wyznaczenie Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP21), tzw. porozumienie paryskie (Nations, 2015) czy też wyznaczenie Europejskiego Zielonego Ładu, czyli strategii, której ambitnym celem jest osiągnięcie przez UE do 2050 r. neutralności klimatycznej (Parlament Europejski, 2019). Tabela 1 prezentuje aktualną sytuację w zakresie pozyskania energii pierwotnej w Polsce na tle UE.

**Tabela 1.** Pozyskanie energii pierwotnej w Polsce, UE-28

	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
	<b>Pozyskanie energii pierwotnej</b>								<b>udział energii ze źródeł odnawialnych w energii pierwotnej ogółem (%)</b>			
	<b>ogółem (Mtoe)</b>				<b>z energii odnawialnej (Mtoe)</b>							
Polska	66,6	64,2	64,6	62,1	9,2	9,2	12,1	12,3	13,8	14,4	18,7	19,7
UE-28	760,4	758,8	756,6	739,4	217,4	226,3	234,4	242,5	28,6	29,8	31	32,8

Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r., GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

Gminy stają się jednym z podmiotów, który nie tylko będzie realizował cele klimatyczne, ale również będzie uczestniczył finansowo w transformacji klimatycznej i energetycznej poprzez poniesienie znacznych nakładów inwestycyjnych (ich skalę w latach 2021-2040 szacuje się na ok. 1600 mld PLN) (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021). Ten ważny zespół działań na rzecz transformacji energetycznej w gminach wynikający z nałożonych prawem zadań gmin jest wynikiem działań klimatycznych i zobowiązań przyjętych przez Polskę – zarówno jako członka międzynarodowych organizacji i zrzeszeń, jak i kraju członkowskiego UE. Trzeba pamiętać, że ambitnym celem jest ograniczenie emisji GHG o 30% do 2030 r. (w stosunku do 1990 r.) oraz zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 23% do 2030 r. (w stosunku do prognoz PRIMES z 2007 r.) (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021). Wyzwaniem jest zobowiązanie dotyczące okresu 2021-2030, w którym to Polska jako państwo członkowskie UE musi osiągać nowe, roczne oszczędności w wysokości 0,8% rocznego zużycia energii końcowej (uśrednionego dla lat 2016-2018). W tabeli 2 przedstawiono aktualną sytuację dotyczącą zużycia energii w Polsce na tle UE. Zgodnie z propozycjami zawartymi w pakiecie Fit for 55 przewiduje się od 2024 r. wzrost rocznej wymaganej redukcji zużycia energii finalnej z 0,8% na 1,5% rocznie. Środki na rzecz efektywności energetycznej są uznawane przez Komisję Europejską za instrument służący nie tylko ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych, poprawie bezpieczeństwa dostaw energii i zmniejszaniu rachunków za import, ale także wspieraniu konkurencyjności, zwłaszcza

**Tabela 2.** Finalne zużycie energii w Polsce, UE-28

	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
	<b>Finalne zużycie energii</b>								<b>udział energii ze źródeł odnawialnych w finalnym zużyciu energii ogółem (%)</b>			
	<b>ogółem (Mtoe)</b>				<b>z energii odnawialnej (Mtoe)</b>							
Polska	64,7	68,6	72,7	70,9	5,2	5,3	8,4	8,2	8,1	7,8	11,7	11,6
UE-28	1050,3	1062	1063,3	1057	96,4	102,7	105,2	108	9,2	9,7	9,9	10,2

Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r., GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

konkurencyjności regionów (Unia Europejska, 2022). Wskazane wyzwania, jak i regulacje prawne zarówno obciążą budżety gmin, jak i wymuszają zmiany w polityce energetycznej, stymulując nowe proklimatyczne podejście do programów inwestycyjnych.

Należy również podkreślić, że drugi zespół czynników wymuszający transformację energetyczną jest związany z działaniami na rzecz klimatu podjętymi przez sferę finansową. 1 kwietnia 2021 r. 43 instytucje finansowe z całego świata utworzyły Net Zero Banking Alliance (NZBA) (UNEPFI, 2021). Inicjatywa ta ma na celu osiągnięcie zerowej emisji netto gazów cieplarnianych do 2050 roku. Instytucje finansowe zobowiązały się do dostosowania działalności kredytowej i inwestycyjnej do limitów określonych przez Porozumienie Paryskie. Inicjatywa Net Zero Banking Alliance wywiera wielokierunkowy wpływ na klientów banków i instytucji finansowych powiązanych z bankami. To oddziaływanie można podsumować następująco (Kotecki, 2022):

- wypracowanie globalnych standardów przejścia Task Force for Climate-Related Disclosures Rady Stabilności Finansowej G20 (TCFD), które w szczególności dotyczą ładu korporacyjnego, np. roli zarządów w nadzorze i oceny ryzyk klimatycznych, jak również długoterminowej strategii budowania odporności i stabilizacji wobec różnych scenariuszy zmian klimatu czy zarządzania związanym z klimatem i środowiskiem ryzykiem;
- oddziaływanie banku na „realną gospodarkę” (pożyczkobiorców, w tym JST) w kierunku „zazielenienia”;
- coroczne ujawnienia i realizacja wymogów zielonej taksonomii (raporty taksonomiczne), w szczególności opis działań związanych z ESG;
- propagowanie i wdrażanie regulacji mikroostrożnościowych zobowiązujących banki do analizowania swojej ekspozycji na ryzyko ESG;
- raportowanie ESG (zgodne z obowiązującymi dobrymi praktykami);
- obowiązek zatwierdzania przez zarząd banku co dwa lata strategii podejmowania, monitorowania i ograniczania ryzyka wynikającego z „bieżących, krótko-, średnio- i długoterminowych skutków czynników ESG”;
- przegląd strategii i polityk dotyczących ograniczenia wpływu ryzyk ESG, jak również ekspozycji na ryzyko klimatyczne przez zarządy banków raz na dwa lata.

Instytucje finansowe, w tym banki, narażone są na ryzyko klimatyczne, w tym: ryzyko fizyczne (ryzyko wynikające z częstszych, poważniejszych zdarzeń pogodowych wywołujących katastrofy) oraz ryzyko przejścia, czyli związane z transformacją gospodarczą oraz zmianą. W związku z tym podjęły działania związane z szacowaniem swojej ekspozycji na ryzyko klimatyczne (Rozporządzenie, 2021) oraz ryzyko ESG (Rozporządzenie, 2020). Ważna staje się informacja płynąca ze wskaźnika GAR (*Green Asset Ratio*) przedstawiająca proporcje aktywów, które są przyjazne dla środowiska i które znacząco przyczyniają się do osiągnięcia celów klimatycznych, a raportowanie jakościowe ujawnień dotyczących ESG dodatkowo uzupełnia ocenę ryzyka klimatycznego, tworząc katalog ryzyk niefinansowych (Brühl, 2023).

Oddziaływanie Net Zero Banking Alliance jest dodatkowo wzmocnione przez Europejski Bank Centralny, który zobowiązał instytucje finansowe UE do lepszego zarzą-

dzania ryzykiem klimatycznym i środowiskowym oraz przeprowadził szczegółową analizę i ocenę procedur bankowych w kierunku uwzględniania przez banki komercyjne ekspozycji na ryzyko klimatyczne w ich wewnętrznych procesach i relacjach z klientami (UNEP, 2022).

Reasumując, należy wskazać, że istnieje silna presja po stronie sektora finansowego, zwłaszcza banków, w kierunku transformacji klimatycznej. Ta presja będzie się wzmacniać, a gminy jako klienci banków, a jednocześnie podmioty predestynowane do kreowania transformacji klimatycznej i nowej „zielonej” polityki energetycznej, będą dodatkowo zmuszone do szybkiego dostosowania swoich procedur oraz przejścia na bardziej „zielone” źródła finansowania. Chcąc finansować zmiany, gminy muszą podlegać rygorom związanym z uwzględnieniem ryzyka klimatycznego, ryzyka ESG, ale również ich zdolność kredytowa i rating będą analizowane przez pryzmat nowych ryzyk, w tym ryzyk ESG, transformacji klimatycznej, zgodności inwestycji z normami środowiskowymi. Będą również analizowane ze szczególną uwagą zapisy przyjętych przez nie dokumentów strategicznych. Zatem projekty założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe będą bezwzględnie musiały być tworzone z uwzględnieniem zasad dotyczących wyznaczonych kierunków transformacji energetycznej, jak i wyznaczeniami „zielonego”, zrównoważonego finansowania.

### 3. Znaczenie ryzyka finansowego i niefinansowego w kształtowaniu polityki energetycznej gmin

Jak już wskazywano, UE i państwa członkowskie, w tym Polska, zobowiązały się do obrania drogi mającej na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu poprzez wdrożenie szeregu polityk i środków na rzecz dekarbonizacji gospodarki, w tym polityki energetycznej. Temu ważnemu wyzwaniu muszą sprostać również gminy. Ścieżka zmian wymaga wzmożonych inwestycji zarówno infrastrukturalnych, jak i miękkich, służących reorientacji postrzegania roli człowieka w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju, a przede wszystkim ciągłego oddziaływania na zmniejszenie skutków zaistniałych zmian klimatycznych.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma fakt, że finanse, które były uznawane za sektor służebny wobec przemysłu, uznaje się za główny motor napędowy gospodarki (Schiller, 2016), a wśród kryteriów decyzyjnych, obok zdolności kredytowej, znajdują się aspekty środowiskowe i społeczne (Zioło, 2017).

W związku z potrzebą współdziałania w procesie zmian w polityce energetycznej wskazuje się na dwa główne zadania stojące przed zielonymi finansami. Są to: internalizacja zewnętrznych kosztów środowiskowych oraz zmniejszenie ekspozycji na ryzyko inwestycji, które zapewniają korzyści środowiskowe (Zioło, 2017). Transformacja energetyczna ukierunkowana na zazielenienie i zmianę implikującą redukcję gazów cieplarnianych jest jednym z kierunków przemian determinujących zmiany na rynku finansowym, w szczególności odnoszącym się do zielonej bankowości. Trzeba

zaznaczyć, że banki, jako instytucja finansująca zmiany w obszarze polityki energetycznej zarówno przed gminami, jak i przed inwestorami instytucjonalnymi będą stawały wymogi związane z ich współuczestnictwem w tzw. planach przejścia (*transition plans*) (Report, 2022). Plany te, zgodnie ze standardami oraz propozycjami regulacyjnymi, będą określać konkretne działania banku lub innej instytucji finansowej zmierzające ku dekarbonizacji portfela (klientów, których składową są gminy). Proces dekarbonizacji portfela bankowego będzie obejmował działania w krótkim, średnim i długim terminie, zmierzające do (Report, 2022):

- oddziaływania banku na „realną gospodarkę”, czyli kredytobiorców i pożyczkobiorców (w tym gminy),
- zobowiązania banku do działań związanych z własną efektywnością energetyczną, ale również do wprowadzenia pośrednich celów klimatycznych do 2030 r.,
- wzmocnienia zarządzania powiązanymi procesami wewnątrz banku na rzecz *sustainability* i efektywności energetycznej,
- corocznego ujawnienia informacji na temat ryzyka środowiskowego, społecznego i z zakresu ładu korporacyjnego (ESG).

Dla relacji banki, instytucje finansowe – gminy w procesie zmiany polityki energetycznej szczególne znaczenie ma konieczność powiązania planów z odpowiednimi standardami ładu korporacyjnego, współpraca w ramach relacji z klientami niefinansowymi zmierzająca ku dekarbonizacji i zazielenieniu tych drugich oraz ustalenie odpowiednich celów i wskaźników czynionych postępów pożyczkobiorcy lub kredytobiorcy, które będą ujawniane (Vaccaro, 2021).

Należy tutaj wskazać, że gminy poprzez „zazielenienie” swojej polityki energetycznej wpisują się w działania mające na celu zapobieganie szkodom dla środowiska i klimatu, ich minimalizację i rekompensatę za nie (np. wpływ na efektywność energetyczną). Realizacja tego wyzwania wpisuje się w zdefiniowany w 2014 r. przez Lindenbergą nowy model zielonego finansowania (Lindenberg, 2014).

Spółeczna odpowiedzialność (CSR), raportowanie środowiskowe (Dyrektywa, 2014), wdrażanie standardu SEBTi Net Zero (SBTi, 2021) oraz wprowadzona taksonomia (Rozporządzenie, 2020) implikują działania banku w kierunku wprowadzenia zmian dotyczących realizacji własnej efektywności energetycznej, ale również osiągnięcia pośrednich celów klimatycznych do 2030 r. Banki starają się oddziaływać na swoich klientów, ale zdają sobie sprawę, że same muszą dostosowywać się do zmian i poprzez nie promować pożądane kierunki transformacji energetycznej.

Nowe wymogi dotyczące ujawnień niefinansowych (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD) obejmą obowiązkiem ujawniania planów przejścia w kierunku zielonej polityki energetycznej zarówno banki, jak i stopniowo jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza te o znacznych budżetach. Rozwiązanie merytoryczne zaproponowane przez Komisję Europejską (CSRD, 2022) przewiduje, że ujawnieniu będą podlegały strategie jednostki, a w przypadku banków i instytucji finansowych ich modele biznesowe, które ukażą przejście na zrównoważoną gospodarkę i ograniczenie globalnego ocieplenia do 1,5°C, zgodnie z Porozumieniem Paryskim. Wymóg

ten został dodatkowo wzmocniony w projekcie dyrektywy dotyczącej *due diligence* w łańcuchach wartości z 2022 r. (Raport, 2022).

Tak więc banki muszą uwzględniać w kształtowaniu swoich relacji z gminami czynniki zarówno finansowe (te tradycyjnie rozumiane, związane ze zdolnością finansową, regułami fiskalnymi określonymi art. 242 i 243 UoFP), jak i niefinansowe (te związane z ryzykiem transformacji, ryzykiem ESG). Zgodnie z kierunkiem transformacji energetycznej, która jest częścią transformacji klimatycznej, jaką wymuszają unijny Zielony Ład i wzmagające na sile ryzyka klimatyczne (Filipiak, 2018), Komisja Europejska uwzględniła ryzyka niefinansowe również w propozycji nowelizacji unijnego prawa bankowego z 2021 r. Ryzyko niefinansowe, które w związku z oddziaływaniem negatywnym zmian klimatycznych zobligowane są w swoich decyzjach uwzględniać banki i instytucje finansowe, zostało zdefiniowane jako ryzyko ESG, czyli „ryzyko strat wynikających z wszelkich negatywnych skutków finansowych dla instytucji, spowodowanych obecnym lub przyszłym wpływem czynników związanych z ochroną środowiska, polityką społeczną lub ładem korporacyjnym (ESG) na kontrahentów instytucji lub na aktywa, w które instytucja inwestuje” (Wniosek, 2021).

Regulacje dotyczące uwzględniania ryzyka niefinansowego (ESG), które będą miały wpływ na transformację energetyczną, obejmują w szczególności (Kotecki, 2022):

- obowiązek zatwierdzania przez zarząd banku co dwa lata strategii podejmowania, monitorowania i ograniczania ryzyka wynikającego z „bieżących, krótko-, średnio- i długoterminowych skutków czynników z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego”, co będzie przekładać się na portfel kredytowy banku, czyli podmioty, które będą finansowane przez bank. Jeżeli gminy nie wykażą zgodnych z modelem biznesowym i strategią banku celów i działań w zakresie swojej polityki energetycznej, bank nie tylko nie będzie wznawiał współpracy, ale podejmie negatywną ocenę w zakresie możliwości finansowania zadań gminy z zakresu polityki energetycznej;
- banki zostały zobligowane do przygotowania planu monitorowania i przeciwdziałania ryzyku wynikającemu z ryzyka ESG, a zwłaszcza odnoszącego się do celów neutralności klimatycznej i celów redukcji emisji gazów cieplarnianych. Oznacza to wydłużenie procedur oceny zdolności kredytowej i wymusza ocenę prognostyczną metodologii oceny ryzyka, co oznacza, że banki nie tylko wydłużą horyzont czasowy swojego spojrzenia na ryzyko, ale oprócz metodologii oceny ryzyka na podstawie danych *ex post* (ryzyko finansowe), ryzyko ESG będą oceniać na podstawie podejścia *ex ante*;
- szacowanie wskaźnika GAR,
- plany przejścia mogą postawić banki w roli „kontrolerów” transformacji realnej gospodarki w kierunku pożądanych celów transformacji energetycznej. Ta sytuacja będzie czyniła z banków weryfikatorów realizacji celów ich polityki energetycznej.

Banki w ocenie ryzyka ESG opierają się na tzw. należytej staranności wobec klienta (*Customer Due Diligence, CDD*), która jest podstawowym narzędziem zarządzania

ryzykiem związanym z przestępstwami finansowymi, praniem pieniędzy, ale również działaniami niezgodnymi z wytycznymi dotyczącymi norm środowiskowych, społecznych oraz utożsamianych z czynnikami ESG. Podejście banków i instytucji finansowych najczęściej bazuje na włączeniu elementu ESG do już istniejącego procesu oceny ryzyka klienta (gminy), co oznacza, że aspekty „E” i „S” są rozważane w ramach „ryzyka branżowego” poprzez klasyfikację specyfiki działań, które negatywnie wpływają na środowisko lub stwarzają zwiększone ryzyko naruszenia praw człowieka do nadużyć, i włączając kwestie istotne dla aspektu „G”, takie jak kwestie rzetelności podatkowej ujmowania zdarzeń i ryzyk ESG, w ramach „ryzyka podmiotu” (PWC, 2022).

Takie podejście spowoduje, że gminy jako beneficjenci środków dystrybuowanych przez bank i instytucje finansowe będą musiały wykazać nie tylko zgodność ich transformacji energetycznej w ramach polityki energetycznej z celami klimatycznymi, ale przedstawić koncepcję trwałych zmian, zgodnych z polityką instytucji finansującej (banku). Realizacja polityki energetycznej będzie monitorowana, będą również stosowane narzędzia perswazyjne, aby przyspieszyć transformację energetyczną gminy.

#### 4. Konkluzje końcowe

Przedstawione powyżej syntetycznie relacje banki (instytucje finansowe) – gmina w zakresie współpracy mającej na celu sfinansowanie wybranych aspektów transformacji energetycznej gminy z udziałem kredytu bankowego mają swoje źródło w zmieniającej się pod wpływem zmian klimatu Unii Europejskiej. To właśnie UE wymusza działania dostosowawcze, kreując normy prawa, które sprzyjają transformacji energetycznej. Szczególnym obszarem jest bankowość zmieniająca swój system oceny ryzyka, który musi uwzględniać czynnik ryzyka niefinansowego (ryzyko ESG). Ta sytuacja nie tylko wymusza uwzględnienie ryzyka ESG w ocenach *Customer Due Diligence*, ale skutkuje zmianą podejścia, choćby w zakresie szacowania wskaźnika GAR, oraz dodatkowym monitoringiem realizacji zobowiązań umownych związanych z realizacją transformacji energetycznej.

Pozostaje pytanie, czy tak nakreślona sytuacja spowoduje, że faktycznie gminy będą opierać swoją politykę energetyczną na sektorze finansowym? Czy wskazana presja banków i instytucji finansowych zmieni polskie samorządy, polskie regiony w kierunku osiągnięcia celu neutralności energetycznej? Czy koszty, jakimi jest obciążona transformacja energetyczna, nie przysłonią jakości innych zadań lub też nie wpłyną na możliwości rozwoju społeczności lokalnych (gmin)?

Wątpliwości też budzi sama ocena ryzyka ESG przez banki. Jak wskazuje praktyka (raport zielone banki), konieczne jest współdziałanie w wypracowaniu wskaźników oceny ryzyka ESG. Czy temu zadaniu i wdrożeniu podołają banki, mimo już prowadzonej polityki transparentności, raportowania i zastosowania taksonomii? Jest to trudna sytuacja w obliczu problemów, jakie wywołał COVID-19, skutków agresji Rosji i prowadzonych działań wojennych w Ukrainie i związanych z tym głębokich zmian klimatycznych.

Mimo że gminna polityka energetyczna staje się wyzwaniem, to nie wszystkie gminy, biorąc pod uwagę ich budżety i finansowe możliwości, zdołają w szybkim tempie dostosować się do wyznaczeń transformacji energetycznej. Zmiana wymaga nie tylko dobrej, skutecznej polityki, zmiana wymaga również wsparcia finansowego.

## Bibliografia

- Brühl, V. (2023). The Green Asset Ratio (GAR) – A new KPI for credit institutions. *Center for Financial Studies Working*, (683), 1-27. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4320375>
- CSRD. (2022). Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. PE/35/2022/REV/1
- Dyrektywa. (2014). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy, 2014/95/UE.
- Filipiak, B. Z. (2018). Crisis management in the situation of natural disaster in Poland. W: B. Z. Filipiak (red.), *Polish\_German\_Austrain Cross-border cooperation in the fird of logistical support for rescie operations in natural disaster situations* (s. 20-42). Difin.
- Kotecki, L. (red.). (2022). *Zielone finanse w Polsce 2022. Raport*. Warszawa: Ministerstwo Finansów, Instytut Odpowiedzialnych Finansów.
- Lindenberg, N. (2014). *Definition of Green Finance, German Development Institute*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Lorek, A. (2014). Lokalna polityka energetyczna w zrównoważonym rozwoju gmin śląskich. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (330), 222-230.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2021). *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* Pobrano z <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski>
- Nations, U. (2015). *Adoption of The Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1*. Pobrano z <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>
- OMKIŚ. (2021). Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., *Monitor Polski* 2021 r., poz. 264.
- Parlament Europejski. (2019). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład COM/2019/640 f.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1653851156228>
- Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.)
- PWC. (2022). *Know your customer's ESG Risks. Whitepaper*. Singapore: PWC.
- RED. (2018). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, L 328/82.
- Report. (2022). *Progress Report*. Glasgow. Pobrano z <https://www.gfanzero.com/progress-report/>
- Rozporządzenie. (2020). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, 2020/852 (czerwiec 18, 2020). Pobrano z <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0852>
- Rozporządzenie. (2021). HYPERLINK „[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L\\_2021.443.01.0009.01.POL&toc=OJ:L:2021:443:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_2021.443.01.0009.01.POL&toc=OJ:L:2021:443:TOC)” Rozporządzenie delegowane Ko-



- misji (UE) 2021/2178 z dnia 6 lipca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 przez sprecyzowanie treści i prezentacji informacji dotyczących zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej, które mają być ujawniane przez przedsiębiorstwa podlegające art. 19a lub 29a dyrektywy 2013/34/UE, oraz określenie metody spełnienia tego obowiązku ujawniania informacji. C/2021/4987
- SBTi. (2021). *Corporate Net-Zero Standard*. Pobrano z <https://sciencebasedtargets.org/resources/files/Net-Zero-Standard.pdf>
- Schiller, R. J. (2016). *Finanse a dobrobyt społeczny*. Warszawa: PTE.
- Transformacja. (2022). Transformacja energetyczna gminy w kontekście wyzwań klimatycznych. Pobrano z <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Transformacja-energetyczna-gminy-wyzwania-klimatyczne-Atmoterm-12569.html>
- UNEPFI. (2021). *Net-zero banking alliance*. Geneva. Pobrano z <https://www.unepfi.org/net-zero-banking/>
- UNEP. (2022). *Net-zero banking alliance 2022 progress report. United Nations Environment Programme*. Geneva. Pobrano z [https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2022/11/NZBA-Progress-Report\\_final-1.pdf](https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2022/11/NZBA-Progress-Report_final-1.pdf)
- Unia Europejska. (2022, 09). *Fact sheets on the European Union. Energy efficiency*. Pobrano z <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/69/energy-efficiency>.
- Ustawa. (1997). Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 ze zm.)
- Ustawa. (2015). Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478 ze zm.)
- UoFP. (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U.2022.0.1634 ze zm.
- Vaccaro, J. (2021). *The Good Transition Plan*. San Francisco: Climate Safe Lending Network.
- Wniosek. (2021). Wniosek ws. rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz poziomu wyjściowego (CRR), (2020/C 450 I/01). Pobrano z <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/wniosek-w-sprawie-rozporzadzenia-parlamentu-europejskiego-i-rady-69395218>
- Zioło, M. (2017). Rynek finansowy jako stymulanta procesów wzrostu i rozwoju. W: M. Zioło i K. Raczkowski (red.), *Sfera finansowa wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju*. Warszawa: CeDeWu.

## Energy Policy of Local Government Units at the Commune Level in the Light of Financial and Non-Financial Risk

**Abstract:** Local government units (LGUs) face the challenge of implementing immediate organizational and investment activities related to local generation, management and balancing energy from RES. The aim of the study is to indicate the links between the energy policy of municipalities and changes in the regulations applicable to financial institutions regarding the implementation of climate commitments, as well as to demonstrate that a responsibly planned policy can be significant in reducing financial and ESG risk. The study presents specific challenges resulting from climate finance for the implementation of energy policy by communes. The importance of financial and non-financial risk in financing changes in the energy transformation was indicated.

**Keywords:** financing the energy transformation, non-financial risk (ESG), local government units, energy policy.

# Przestrzenne zróżnicowanie gospodarowania odpadami w powiatach w latach 2010-2020 impulsem zielonej transformacji w Polsce

---

Zygmunt Szymła

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
e-mail: szymlaw@uek.krakow.pl

Andrzej Pawlik

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
e-mail: andrzej.pawlik@ujk.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-2319-6707

Paweł Dziekański

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
e-mail: pawel.dziekanski@ujk.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-4065-0043

*Cytuj jako:* Szymła, Z., Pawlik, A. i Dziekański, P. (2023). Przestrzenne zróżnicowanie gospodarowania odpadami w powiatach w latach 2010-2020 impulsem zielonej transformacji w Polsce. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 234-246). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Zagospodarowywanie odpadów stało się poważnym wyzwaniem współczesnej gospodarki. Racjonalna gospodarka z wyczerpującymi się zasobami wymaga traktowania odpadów jako cennych surowców, które można ponownie wykorzystać, przetworzyć lub w ostateczności odzyskać z nich energię. Działalność gospodarczą coraz częściej prowadzi się w nowoczesnych warunkach, co często wiąże się z negatywnym wpływem na środowisko. Osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego wygenerował wiele inicjatyw i strategii mających na celu rozwój tzw. zielonej gospodarki. Celem rozdziału jest dokonanie oceny przestrzennego zróżnicowania gospodarowania odpadami w powiatach w latach 2010-2020, które powinno być impulsem do zielonej gospodarki w Polsce. By zrealizować tak zdefiniowany cel, autorzy wykorzystali różne metody badawcze. Do budowy miary syntetycznej wykorzystano metodę Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution (TOPSIS). W wyniku badań przedstawiono zróżnicowanie przestrzenne powiatów w Polsce i potwierdzono wpływ gospodarowania odpadami na zieloną gospodarkę.

**Słowa kluczowe:** gospodarowanie odpadami, zielona gospodarka, miara syntetyczna, zróżnicowanie powiatów, środowisko naturalne.

**JEL Classification:** O1, O44, P48

## 1. Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy określany jest jako proces pozytywnych przemian wzrostu ilościowego i zmian jakościowych w gospodarce. Definiowany jest jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności regionalnej, zmierzające do kreowania nowych i poprawy już istniejących uwarunkowań rozwoju. Rozwój tworzy korzystne warunki dla gospodarki regionalnej, w obszarze zarówno społecznym, ekonomicznym, finansowym, jak i środowiskowym. Działalność społeczna, ekonomiczna, finansowa i środowiskowa opiera się na wykorzystaniu zasobów naturalnych, kapitałowych i ludzkich. Tworzy ona sieć wzajemnych powiązań i współzależności działających na rzecz danej społeczności, dlatego powinna być analizowana łącznie. Pogorszenie się stanu środowiska zwiększyło konieczność zmian w obszarze polityk ekonomicznych w aspekcie zarządzania środowiskiem. Propagowana koncepcja zielonej gospodarki polega na posiadaniu takiej gospodarki, która koncentruje się na zrównoważonym rozwoju bez degradacji środowiska. Zielona gospodarka wpływa na wzrost dobrobytu ludzi i równość społeczną, jednocześnie zmniejszając ryzyko środowiskowe i zużycie zasobów naturalnych ([www.unep.org](http://www.unep.org)). Wzrost gospodarczy (zielony wzrost) jest niezbędny w świetle kryzysów środowiskowych, energetycznych i wyczerpywania się zasobów regionu. Powinien on być bardziej zrównoważony pod względem środowiskowym i ekonomicznym (Kim i in., 2014, s. 37-48). Obecnie stanowi on zespół endogenicznych zasobów i walorów środowiskowych wspierających proekologiczne działania regionu. Można dostrzec w tym obszarze lukę badawczą i literaturową z punktu widzenia zarówno definicji pojęcia „zielona gospodarka”, jak i obszaru analizy z ekonomicznego punktu widzenia, zwłaszcza w obszarze powiatów (Misztal i Dziekański, 2023).

Celem artykułu jest ocena przestrzennego zróżnicowania zielonej gospodarki w relacji do gospodarowania odpadami na obszarze powiatów w Polsce z wykorzystaniem miary syntetycznej, do budowy której wykorzystano metodę TOPSIS. Dane empiryczne pozyskano w układzie powiatów z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dla lat 2010-2020.

## 2. Przegląd literatury

Działalność społeczno-gospodarcza opiera się na wykorzystaniu zasobów naturalnych, kapitałowych i społecznych. Ostatnio wyodrębnia się również innowacyjność i przedsiębiorczość – czyli umiejętność łączenia tych podstawowych czynników. Zasoby naturalne są specyficzną kategorią ekonomiczną i wchodzą w skład bogactwa narodowego. Nadmierna ich eksploatacja uszczupla jego wartość i dlatego może okazać się barierą rozwoju – ekologiczną (Górka, 2014, s. 34-50). Wyczerpywanie się zasobów naturalnych musi spowodować podwyższenie ich ceny, a co za tym idzie – podwyższenie kosztów każdej działalności: produkcyjnej, handlowej i usługowej, w której są one wykorzystywane.

W regionalnych układach terytorialnych przydatnym narzędziem urzeczywistnienia założeń koncepcji zielonej gospodarki jest strategia zrównoważonego rozwoju. Powinna ona w sposób kompleksowy i dynamiczny uwzględniać zjawiska społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Do najważniejszych aspektów zrównoważonego rozwoju można zaliczyć: harmonizację rozwoju społeczno-gospodarczego ze środowiskiem przyrodniczym, racjonalne korzystanie z zasobów środowiska, brak działań prowadzących do nieodwracalnych zmian w środowisku, poprawę i utrzymanie wysokiej jakości życia, ograniczenie niekorzystnego wpływu działalności ludzkiej na środowisko (*Strategia na rzecz inteligentnego...*, 2020).

Zasoby naturalne są niezbędnym wkładem w rozwój społeczny i gospodarczy. Jednak niezrównoważone wykorzystanie zasobów prowadzi do degradacji środowiska i wyczerpania zasobów, zagrażając dobrostanowi ludzkości i środowiska. Trzy filary zrównoważonego rozwoju są odpowiednimi punktami wejścia do identyfikacji problemów i opracowywania zielonych polityk dla gospodarki (International Resource Panel..., 2018). Zrównoważony rozwój jest procesem długotrwałym i złożonym. Ma on na celu poprawę jakości życia i osiągnięcie dobrobytu pokoleń w długim okresie. Istotną rolę w procesie zrównoważonego rozwoju odgrywa stały monitoring efektów podejmowanych działań, a odpowiednie wykorzystanie potencjału środowiskowego regionu powinno przyczynić się do wzmocnienia efektów ekonomicznych, jak i sprzyjać osiągnięciu celów społecznych. Należy zatem wskazać warunki naturalne: różnorodność krajobrazu, uwarunkowania geodezyjno-glebowe, rolnictwo ekologiczne, stan i stopień zanieczyszczenia zasobów wodnych, jakość i poziom zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, poziom i strukturę wytwarzanych odpadów oraz infrastrukturę ochrony środowiska (w tym infrastrukturę zieloną) jako środowiskową konkurencyjność regionu wpływającą na rozwój (Kasztelan, 2010). Odpowiedzią na problemy w sferze środowiskowej, społecznej i ekonomicznej może być zielona gospodarka jako ścieżka rozwoju gospodarczego. Dotyczy ona m.in. dostępności zasobów i usług środowiskowych i jest uważana za narzędzie osiągnięcia zrównoważonego rozwoju (Allen i Clouth, 2012, s. 6-8). Zielona gospodarka to sposób pozyskiwania i wykorzystywania zasobów. Związane z tym zmiany strukturalne w gospodarce dodatkowo wskazują na recykling odpadów (*zero west*), bezemisyjną produkcję energii, zieloną infrastrukturę, zieloną urbanistykę, a przejście do zielonej gospodarki jest możliwe tylko przy zrównoważonym rozwoju (Loiseau i in., 2016). Rozwój i środowisko naturalne należy traktować jako procesy wzmacniające siebie nawzajem, dlatego powinny mieć jednocześnie pozytywny wpływ na jakość życia mieszkańców. Tematyka zielonej gospodarki (*green economy*) odnosi się do zagadnień rozwoju gospodarki – w ujęciu sektorowym i regionalnym, a także miejskim – postrzeganej jako element ekosystemu. Istotą tego podejścia jest tworzenie rozwiązań umożliwiających większe dostosowanie gospodarki do specyfiki środowiska (Cato, 2009). Zielona gospodarka postrzegana jako kontynuacja koncepcji zrównoważonego rozwoju oznacza gospodarkę ukierunkowaną na rozwiązanie globalnych problemów ekologicznych dotyczących rosnącego zanieczyszczenia, generowania nadmiernej ilości odpadów oraz niezrównoważonego wykorzystania zasobów. Kon-

cepcja zielonej gospodarki obejmuje trzy podstawowe elementy: eliminację zagrożeń środowiska i zachowanie jego walorów, racjonalne gospodarowanie zasobami i surowcami naturalnymi oraz włączenie społeczne i efektywność ekonomiczną. Zielona gospodarka jest jednym z ważnych narzędzi zapewniających zrównoważony rozwój każdego kraju.

Zielona gospodarka interpretowana jest jako „4R” – tj. ograniczanie, ponowne użycie, recykling i odzyskiwanie (*reducing, reusing, recycling, recovery*). Pojęcia te odnoszą się do zmniejszenia zużycia zasobów i zachowania kapitału naturalnego (kapitału zielonego) oraz odzysku zasobu (Murray i in., 2017, s. 369-380). Jest ona korzystna dla gospodarki regionu. Zapewnia lepsze sposoby wykorzystania zasobów, zmniejszenie niewłaściwego wykorzystania ograniczonych zasobów czy eliminowanie zanieczyszczenia środowiska. Efektem wskazanych działań powinien być ekologiczny trwały zrównoważony rozwój regionu oraz poprawa jakości życia mieszkańców (Elimam, 2017).

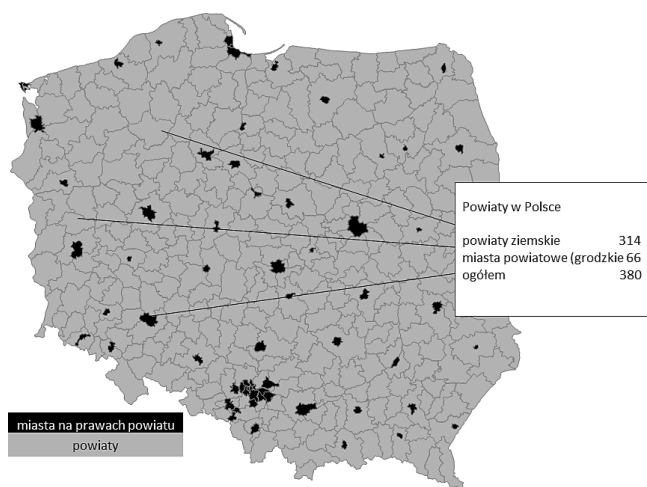
Odpowiedzią na problemy środowiskowe związane z wydobyciem, wykorzystaniem zasobów i zarządzaniem odpadami oraz zmianami społeczno-środowiskowymi staje się gospodarka o obiegu zamkniętym (*circular economy*). Głównym jej założeniem jest wydłużenie cyklu życia produktu. Obecnie funkcjonujący model gospodarki linearnej przyczynia się do nieefektywnego wykorzystania zasobów naturalnych. Powoduje on wzrost materiałochłonności gospodarki oraz energochłonności, spadek produktywności oraz efektywności energetycznej. Gospodarka o obiegu zamkniętym stała się jedną z głównych strategii radzenia sobie z problemami środowiskowymi. Aby wdrożyć gospodarkę o obiegu zamkniętym, podmioty – jednostki terytorialne, zaczęły działać w zakresie ich zdolności do poprawy ich zrównoważonego rozwoju (Marrucci i in., 2021). Jest ona systemem mającym na celu uniezależnienie rozwoju gospodarczego od konsumpcji ograniczonych zasobów. Jednak na tym etapie niezbędne jest spowolnienie zużycia zasobów naturalnych. Powinno to przynieść gospodarce korzyści społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Koncepcja zielonej gospodarki powinna wywierać pozytywny wpływ z punktu widzenia wzmocnienia prężności miejskiej czy wzrostu wartości społeczno-ekonomicznej zasobów środowiska. Środowisko stanowi naturalną barierę wzrostu gospodarczego. Ilościowe powiększanie tego kapitału ma jednak określone granice (Borys, 2013).

Ze względu na konsekwencje ekonomiczne, środowiskowe i społeczne zrównoważonego rozwoju właściwe gospodarowanie odpadami stało się problemem. Znaczenie recyklingu jest dobrze znane – ze względów zarówno ekonomicznych, jak i ekologicznych. *Zero waste* to ochrona wszystkich zasobów poprzez odpowiedzialną produkcję, konsumpcję, ponowne wykorzystanie i odzyskiwanie wszystkich produktów bez zrzutów do ziemi, wody lub powietrza, które zagrażają środowisku lub zdrowiu ludzkiemu. Przyczynia się do budowy gospodarki o obiegu zamkniętym z holistycznym podejściem do zapobiegania powstawaniu odpadów i zarządzania nimi. Koncepcja gospodarowania *zero waste* staje się innowacyjnym sposobem rozwiązywania problemów z odpadami. Korzyści z wprowadzenia koncepcji *zero waste* obejmują aspekty: społeczności, finansowo-ekonomiczne, środowiska oraz interesariuszy, w środowisku zarówno makro, jak i mikro (Pietzsch i in., 2017, s. 324-353). Składowiska

odpadów stanowią zorganizowane zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, a jednocześnie są źródłem nieprzyjemnych zapachów. Dodatkowo miejsca te obniżają walory krajobrazowe, szczególnie na obszarach atrakcyjnych turystycznie (Kryczyk i Masłoń, b.d.).

### 3. Metoda i materiał badawczy

Dokonując oceny przestrzennego zróżnicowania zielonego kapitału w relacji do gospodarowania odpadami na obszarze powiatów (zob. rys. 1) w Polsce, należy wyodrębnić pewną liczbę zmiennych diagnostycznych (Strahl, 2000, s. 106-120).



**Rys. 1.** Powiaty w Polsce – obszar badawczy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2020).

Przestrzenna polaryzacja (wewnątrzregionalna) zmiennych badanych obszarów we współczesnej gospodarce następuje przede wszystkim między miastami – obszarami wzrostu regionu a obszarami peryferyjnymi, gminami miejskimi i wiejskimi (Zeliaś, 1991). Wydaje się, że zróżnicowanie to jest procesem naturalnym. Jednak brak granic w przemieszczeniu się zanieczyszczeń, a także silne oddziaływanie poszczególnych obszarów środowiskowych na inne, je okalające, jest wystarczającym powodem, by prowadzić badania nad przestrzennym zróżnicowaniem wybranych obszarów pod względem wybranych kryteriów. W tym celu autorzy wykorzystali metodę wielowymiarowej analizy porównawczej, do której dane statystyczne zostały zgromadzone w ujęciu przestrzennym powiatów w Polsce. Wybór zmiennych był uwarunkowany dostępnością danych gromadzonych w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) dla lat 2010-2020. Badania przeprowadzono w sposób dynamiczny, uwzględniając wartości minimalne oraz maksymalne dla całego okresu badawczego.

Podstawowym celem wielowymiarowej analizy porównawczej jest konstrukcja miary syntetycznej umożliwiającej porównywanie jednostek (powiatów) opisanych za pomocą wielu zmiennych diagnostycznych. Proces jej budowy to szereg czterech następujących po sobie etapów.

### Pierwszy etap:

*Wybór obiektów badania (powiaty), dobór zmiennych diagnostycznych oraz ich weryfikacja pod względem statystycznym i merytorycznym, podział zmiennych na stymulanty i destymulanty, ustalenie kierunku preferencji zmiennych w relacji do kryterium głównego.*

W rozdziale autorzy skupili się na wybranych zmiennych opisanych w tab. 1.

**Tabela 1.** Zmienne diagnostyczne opisujące gospodarowanie odpadami i zieloną gospodarkę na poziomie powiatów

<b>Gospodarowanie odpadami</b>			
X1	Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	pc / pln	s
X2	Odpady wytworzone w ciągu roku ogółem na 1000 mieszkańców	tys. t	d
X3	Odpady poddane odzyskowi razem na 1000 mieszkańców	tys. t	s
X4	Odpady unieszkodliwione razem na 1000 mieszkańców	tys. t	s
X5	Odpady dotychczas składowane (nagromadzone) w obiektach własnych ogółem na 1 km <sup>2</sup>	tys. t	d
X6	Udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku	%	s
X7	Odpady ogółem na 1 mieszkańca / Zmieszane odpady zebrane w ciągu roku ogółem	kg	d
X8	Składowiska odpadów / czynne składowiska odpadów, na których unieszkodliwiane są odpady komunalne – stan na 31 grudnia	szt.	d
X9	Powierzchnia terenów składowania odpadów niezrekultywowana na 1 km <sup>2</sup>	ha	d
X10	Powierzchnia czynnych składowisk, na których unieszkodliwiane są odpady komunalne – stan na 31 grudnia	ha	s
X11	Powierzchnia dzikich wysypisk na 100 km <sup>2</sup> powierzchni ogółem	szt.	d
X12	Odpady komunalne zebrane podczas likwidacji dzikich wysypisk – w ciągu roku	t	d
<b>Zielona gospodarka</b>			
X1	Wydatki w Dziale 851 – Ochrona zdrowia	pln / pc	s
X2	Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	pln / pc	s
X9	Zużycie energii elektrycznej na 1 mieszkańca / Energia elektryczna w gospodarstwach domowych w miastach	kWh	d
X10	Zużycie energii elektrycznej na 1 mieszkańca / Energia elektryczna w gospodarstwach domowych według lokalizacji odbiorcy na wsi	kWh	d
X11	Korzystający z instalacji wodociągowej w % ogółu ludności	%	s
X12	Kanalizacja	%	s
X14	Sieć rozdzielcza na 100 km <sup>2</sup> / sieć wodociągowa	km	s
X15	Sieć kanalizacyjna	km	s
X16	Sieć gazowa	km	s

Tabela 1, cd.

X17	Sprzedaż energii cieplnej w ciągu roku według lokalizacji – ogółem budynki mieszkalne urzędy i instytucje (na 1 mieszkańca)	GJ	s
X18	Powierzchnia gruntów leśnych w powierzchni ogółem	%	s
X27	Zużycie wody na 1 mieszkańca / Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności w ciągu roku ogółem	m <sup>3</sup>	d
X28	Udział przemysłu w zużyciu wody ogółem	%	d
X30	Ścieki oczyszczone razem / odprowadzone ogółem w ciągu roku	%	s
X31	Ścieki odprowadzone na 1 mieszkańca / Ścieki oczyszczane w ciągu roku	dam <sup>3</sup>	d
X34	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności	%	s
X35	Udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku	%	s
X37	Odpady ogółem na 1 mieszkańca / Zmieszane odpady zebrane w ciągu roku ogółem	kg	d
X38	Ścieki komunalne oczyszczane na 100 km <sup>2</sup>	dam <sup>3</sup>	d
X40	Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem	%	s

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Analiza zależności dokonana na podstawie współczynnika zmienności oraz odwrotnej macierzy korelacji prowadzi do wniosku, że wybrane zmienne wyjściowe są w niewielkim stopniu skorelowane z pozostałymi. Wybrane zmienne diagnostyczne charakteryzują się dostateczną zdolnością dyskryminacyjną. Do badania wybrano zmienne diagnostyczne charakteryzujące się niską zmiennością (wartość graniczna współczynnika zmienności = 0,10) (Młodak, 2006). Ze zbioru zmiennych usunięto zmienne nadmiernie skorelowane (odpowiadają im elementy diagonalne w przypadku macierzy odwrotnej) o wartościach większych niż 10 (Malina i Zeliaś, 1996, s. 85-89). Wylimitowano także zmienne silnie ze sobą skorelowane, jako nośniki podobnej informacji (progowy poziom współczynnika korelacji wartość  $r^* = 0,75$  (Kukuła i Luty, 2018, s. 183-192)). W przypadku identyfikacji zbyt wysokiej wartości wskaźnika korelacji dokonano wyboru reprezentanta, kierując się przesłankami merytorycznymi. Wyboru zmiennych dokonano także, opierając się na analizie czynnikowej. Wykonano ją w programie Statistica. Wybrana metoda pozwala na redukcję pierwotnego zbioru zmiennych diagnostycznych oraz określenie zbioru najlepiej opisującego zbiorowość według kryterium głównego (Chojnicki i Czyż, 1978). Zaletą analizy czynnikowej jest możliwość wyznaczenia takiej liczby zmiennych, które w wystarczający sposób wyjaśniają wzajemne powiązania pomiędzy wieloma zmiennymi obserwowalnymi (Adamowicz i Janulewicz, 2013; Malina, 2006).

### Drugi etap:

#### *Normalizacja cech według metody unitaryzacji zerowanej*

Wybrane zmienne diagnostyczne określono jako stymulanty i destymulanty (Wysocki, 2010). W przypadku trudności z określeniem charakteru zmiennej (w relacji do



kryterium głównego) zastosowano procedurę Grabińskiego. Wykorzystuje ona fakt, że stymulanty powinny być dodatnio skorelowane ze stymulantami (podobnie jest dla destymulant), ujemnie zaś z destymulantami. Dla stymulant kierunek korelacji zmiennej ze zmienną decyzyjną powinien być dodatni, a dla destymulant ujemny (Grabiński, 1985, s. 35-63). Zmienne diagnostyczne (wybrane do budowy miary syntetycznej) mają zwykle różne miana, co uniemożliwia ich bezpośrednie porównywanie oraz dodawanie (Walesiak, 2005, s. 106-118). W celu doprowadzenia zmiennych do porównywalności zastosowano procedurę unitaryzacji zerowanej (Hellwig, 1968, 1990). Ma ona na celu zastąpienie zróżnicowanych zakresów zmienności zmiennych zakresem stałym (Rogowski i Krysiak, 1997).

### **Trzeci etap:**

#### *Agregacja wartości miary syntetycznej*

W ocenie przestrzennego zróżnicowania gospodarowania odpadami i zielonej gospodarki wykorzystano miarę syntetyczną opartą na metodzie *Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution* (TOPSIS). Umożliwia ona wielowymiarowe i kompleksowe spojrzenie na poziom badanego zjawiska w ujęciu zarówno przestrzennym, jak i czasowym oraz ich liniowe porządkowanie (Lenormand i Deffuant, 2013, s. 1-12). Pozwala ona na ocenę i porównanie obiektów poddanych analizie, wskazuje na słabsze i lepsze obszary działania jednostki. Może być narzędziem oceny trafności podjętych w przeszłości decyzji czy skuteczności zastosowanych w przeszłości instrumentów zarządzania regionem (Vavrek i in., 2020, s. 231-252). Jako pierwszy syntetyczną miarę rozwoju zaproponował Z. Hellwig (1968). Metoda porządkowania liniowego *Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution* to metoda wzorcowa, w której wyznacza się dwa punkty odniesienia – wzorzec i antywzorzec (Zalewski, 2012).

### **Czwarty etap:**

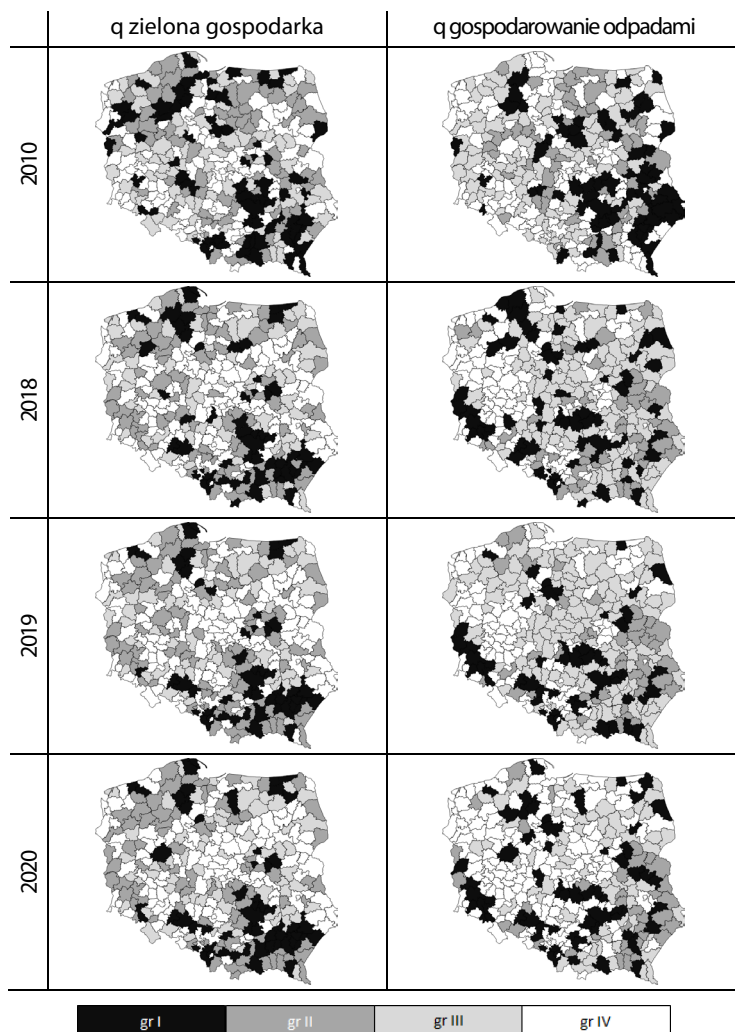
#### *Uporządkowanie liniowe, ocena relacji zmiennych diagnostycznych z miarą syntetyczną, ocena podobieństwa i koncentracji zjawiska*

Uzyskane wyniki (miara syntetyczna) pozwoliły podzielić badaną zbiorowość na grupy typologiczne, dla których jako wartości progowe przyjęto kwartyle pierwszy, drugi i trzeci (Wysocki, 2010). Wielkość miary syntetycznej w pierwszej grupie oznacza jednostkę lepszą, w kolejnych grupach – jednostki słabsze.

Oceny podobieństwa lub niepodobieństwa dokonano na podstawie odległości euklidesowej. Odległości między obiektami nie mogą być ujemne. Przy odległości równej 0 obiekty są identyczne. Im dalej od siebie, tym bardziej obiekty są do siebie niepodobne (=1). Macierz podobieństwa wyznaczono w programie PQStat. Do analizy i oceny siły związku między zmiennymi a miarą syntetyczną wykorzystano współczynniki korelacji liniowej Pearsona (analizy wykonano w programie Gretl).

## 4. Wyniki badań

Zróznicowanie powiatów w Polsce w latach 2010, 2018, 2019 i 2020 ze względu na wartość miar syntetycznych „gospodarowanie odpadami” i „zielona gospodarka” zaprezentowano na rys. 2. Czarny kolor oznacza grupę powiatów charakteryzujących się lepszym stanem w badanym kryterium głównym, czym kolor jaśniejszy to jednostki są słabsze.



**Rys. 2.** Przestrzenne zróżnicowanie miary syntetycznej zielona gospodarka i gospodarowanie odpadami

Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 2 przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie powiatów w latach 2010-2020 według miar syntetycznych „zielona gospodarka” i „gospodarowanie odpadami” (ciemny kolor oznacza jednostki najlepsze, im kolor jaśniejszy, tym jednostki słabsze). Rysunek potwierdza przestrzenne zróżnicowanie w ciągu lat i zebranie powiatów w dwie grupy. W zakresie miary syntetycznej „zielona gospodarka” w roku 2020 najlepsze powiaty zgromadzone są w częściach północnej, środkowej i południowej Polski. W zakresie miary „gospodarowanie odpadami” w roku 2020 wyróżniono kilka grup skupionych w częściach północnej, południowej, wschodniej i zachodniej Polski. W latach 2010-2020 w zakresie miary „gospodarowanie odpadami” można zauważyć podobieństwa pod względem tworzenia poszczególnych grup przez te same powiaty, w których obserwowano impulsy dla zielonej gospodarki.

## 5. Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonej procedury badawczej przedstawiono zróżnicowanie przestrzenne powiatów w Polsce w latach 2010-2020 ze względu na poziom miar syntetycznych „zielona gospodarka” i „gospodarowanie odpadami”. Miara syntetyczna  $q$  „zielona gospodarka” w roku 2010 wahała się w granicach od 0,42 do 0,55, w 2020 r. zaś od 0,43 do 0,56. Natomiast miara syntetyczna  $q$  „gospodarowanie odpadami” prezentowała następujące wartości dla powiatów: w roku 2010 od 0,43 do 0,61, a w roku 2020 od 0,39 do 0,55.

Rozważania dotyczące przestrzennego zróżnicowania gospodarowania odpadami w powiatach stanowią podstawę do sformułowania następujących wniosków. Ocena poziomu gospodarowania odpadami w powiatach w Polsce wskazuje na przestrzenne zróżnicowanie. Gospodarowanie odpadami może stanowić barierę w przechodzeniu do zielonej gospodarki. Na tym etapie transformacji do zielonej gospodarki niezbędne jest spowolnienie zużycia zasobów naturalnych. Powinno to przynieść gospodarce korzyści społeczne, ekonomiczne, gospodarcze i środowiskowe.

Zielona gospodarka determinuje zmiany strukturalne w gospodarce (m.in. recykling odpadów, bezemisyjną produkcję energii). Zielona gospodarka obejmuje zielone produkty i usługi, inwestycje, zielone sektory gospodarki, zamówienia publiczne czy miejsca pracy. Staje się wielowymiarowa, wskazując na wymiar ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi i ochrona środowiska stały się impulsem do stworzenia nowego modelu zarządzania gospodarką. Zielona gospodarka służy poprawie jakości życia, zwiększeniu równości społecznej oraz zmniejszeniu zagrożenia dla środowiska naturalnego i niedoborów ekologicznych. Ponadto przeciwdziała zmianom klimatycznym, ochronie bioróżnorodności, ograniczaniu zanieczyszczeń i racjonalnemu zarządzaniu zasobami naturalnymi.

Gospodarowanie odpadami ma znaczenie zarówno dla zasady zrównoważonego rozwoju, jak i procesu transformacji w kierunku zielonej gospodarki. Odpady (ich ilość

i struktura) mają niekorzystny wpływ na środowisko naturalne. Problem zaś zagospodarowania odpadów staje się wyzwaniem współczesnej gospodarki (ich zagospodarowania, unieszkodliwienia, ponownego wykorzystania). Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju odpady powinny być ponownie użyte (poddane recyklingowi).

Systematyczne badanie zarówno zielonej gospodarki, jak i gospodarowania odpadami powinno dostarczać informacji niezbędnej władzom do oceny i korekty prowadzonej polityki. Wzrost lub spadek miary syntetycznej trzeba traktować jako sposób oceny efektów dotychczasowego zarządzania w ramach kryterium głównego. Uzyskane wyniki stanowią źródło informacji na temat zróżnicowania występującego między powiatami.

Uzyskane wyniki mogą stanowić dla władz samorządowych ważne źródło informacji na temat dysproporcji występujących pomiędzy powiatami. Mogą one pozwolić na zmiany kierunków optymalizacji zielonej gospodarki i gospodarowania odpadami. Wyniki badań ułatwią samorządom dokonywanie porównań (z innymi jednostkami).

Zmiany zachodzące we współczesnej gospodarce (ich dynamika, zakres) wymagają bogatej informacji o gospodarce wspierającej działania bieżące i strategiczne lub informacji niezbędnych władzom do oceny i korekty prowadzonej polityki oraz efektów zarządzania rozwojem regionalnym. W aspekcie nowych kierunków badań można wskazać m.in.: wybór większej liczby zmiennych diagnostycznych, dokonanie analiz w zwiększonym przedziale czasu w celu poznania tendencji zmian czy wybór innych metod budowy miary syntetycznej. Wyniki wskazują także na potrzebę analizy jednostek odstających z określeniem ich wpływu na sytuację badanego obszaru.

## Bibliografia

- Adamowicz, M. i Janulewicz, P. (2013). Wykorzystanie analizy czynnikowej do oceny rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (305).
- Allen, C. i Clouth, S. (2012). *A guidebook to the Green Economy*. New York, USA: UNDESA.
- Borys, T. (2013). Nowe kierunki ekonomii środowiska i zasobów naturalnych w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. *Ekonomia i Środowisko*, 1(44).
- Cato, M. S. (2009). *Green Economics: An introduction to theory, policy and practice*. London: Earthscan.
- Chojnicki, Z. i Czyż, T. (1978). Podstawy metodologiczne zastosowania analizy czynnikowej w geografii. *Przegląd Geograficzny*, XLVII (3).
- Elimam, H. (2017). How green economy contributes in decreasing the environment pollution and misuse of the limited resources? *Environment and Pollution*, 6(10).
- Górka, K. (2014). Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 3(36), 34-50.
- Grabiński, T. (1985). Metody określania charakteru zmiennych w wielowymiarowej analizie porównawczej. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, (213).
- Green economy*. (b.d.). UNEP 2011. Pobrano z [www.unep.org](http://www.unep.org)
- Hellwig, Z. (1968). Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny*, (4).

- Hellwig, Z. (1990). Taksonometria ekonomiczna, jej osiągnięcia, zadania i cele. W: *Taksonomia – teoria i jej zastosowania*. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- International Resource Panel. (IRP). (b.d.). United Nations Environment Programme: Nairobi, Kenya.
- Kasztelan, A. (2010). Środowiskowa konkurencyjność regionów – próba konceptualizacji. *Problemy Ekorozwoju, Problems of Sustainable Development*, 5(2).
- Kim, S. E., Kim, H. i Chae, Y. (2014). A new approach to measuring green growth: Application to the OECD and Korea. *Futures*, (63).
- Kryczyk, M. i Masłoń, A. (b.d.). *Nielegalne składowiska odpadów jako źródło zanieczyszczeń środowiska naturalnego*. Pobrano 22 marca 2023 z [http://www.pogorzedynowskie.pl/data/referaty/XVBS/ref\\_5\\_XVBS.pdf](http://www.pogorzedynowskie.pl/data/referaty/XVBS/ref_5_XVBS.pdf)
- Kukuła, K. i Luty, L. (2018). O wyborze metody porządkowania liniowego do oceny gospodarki odpadami w Polsce w ujęciu przestrzennym. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*, 18(2).
- Lenormand, M. i Deffuant, G. (2013). Generating a synthetic population of individuals in households: Sample-free vs sample-based methods. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 16(4).
- Loiseau, E., Saikku, L., Antikainen, R., Droste, N., Hansjürgens, B., Pitkänen, K., Leskinen, P., Kuikman, P. i Thomsen, M. (2016). Green economy and related concepts: An overview. *Journal of Cleaner Production*, 139. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.08.024>
- Malina, A. (2006). Analiza czynnikowa jako metoda klasyfikacji regionów Polski. *Przegląd Statystyczny*, (1).
- Malina, A. i Zeliaś, A. (1996). Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania jakości życia ludności w Polsce w 1994 r. W: E. Nowak, M. Urbaniak (red.), *Ekonometryczne modelowanie danych finansowo-księgowych*. Lublin: UMCS.
- Marrucci, L., Daddi, T. i Iraldo, F. (2021). The contribution of green human resource management to the circular economy and performance of environmental certified organisations. *Journal of Cleaner Production*, (319). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.128859>
- Misztal, P. i Dziekański, P. (2023). Green economy and waste management as determinants of modeling green capital of districts in Poland in 2010-2020. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 20(2112). <https://doi.org/10.3390/ijerph20032112>
- Młodak, A. (2006). *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Warszawa: Difin.
- Murray, A., Skene, K. i Haynes, K. (2017). The circular economy: An interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context. *J. Bus. Ethics*, (140), 369-380. DOI:10.1007/s10551-015-2693-2
- Pietzsch, N., Duarte Ribeiro, J. L. i Fleith de Medeiros, J. (2017). Benefits, challenges and critical factors of success for zero waste: A systematic literature review. *Waste Management*, 67, <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.05.004>
- Resource efficiency for sustainable development: Key messages for the Group of 20*. (2018).
- Rogowski, W. i Krysiak, M. (1997). Zastosowanie metody wzorca do tworzenia klas ryzyka kredytowego. *Bank i Kredyt*, (7-8).
- Strahl, D. (2000). Możliwości wykorzystania miar agregatowych do oceny konkurencyjności regionów. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (860).
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. (2020). Komunikat Komisji Europa 2020, COM.
- Vavrek, R., Papcunová, V. i Tej, J. (2020). Evaluation of financial management of towns in relation to political cycles using CV-TOPSIS. *Lex Localis*, 18(2).
- Walesiak, M. (2005). Problemy selekcji i ważenia zmiennych w zagadnieniu klasyfikacji. *Prace Naukowe AE we Wrocławiu. Taksonomia*, (12).

- Wysocki, F. (2010). *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Zalewski, W. (2012). Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej spółek dystrybucyjnych energii elektrycznej. *Ekonomia i Zarządzanie*, (4).
- Zeliaś, A. (1991). *Ekonometria przestrzenna*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomiczne.

## Spatial Variation of Waste Management in Counties between 2010 and 2020 as a Boost for Green Transformation in Poland

**Abstract:** Waste management has become a major challenge of the modern economy. A rational economy with depleting resources requires treating waste as valuable raw materials that can be reused, recycled or, as a last resort, recovered from it. Economic activities are increasingly carried out in modern conditions, which often involve negative environmental impacts. The level of economic development achieved has generated many initiatives and strategies aimed at developing the so-called green economy. The purpose of the chapter is to assess the spatial differentiation of waste management in counties between 2010 and 2020, which should be the impetus for the green economy in Poland. To achieve such a defined goal, the authors used various research methods. The Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution method was used to build a synthetic measure. As a result of the research, the spatial differentiation of counties in Poland was presented and the impact of waste management on the green economy was confirmed.

**Keywords:** waste management, green economy, synthetic measure, county differentiation, environment.

# Problemy i wyzwania rozwoju obszarów wiejskich

Joanna Kudełko

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: kudelkoj@uek.krakow.pl

ORCID: 0000-0002-8430-2377

Cytuj jako: Kudełko, J. (2023). Problemy i wyzwania rozwoju obszarów wiejskich. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 247-258). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Rozwój obszarów wiejskich przejawia się poprzez dokonujące się w czasie przemiany potencjału gospodarczego i społecznego wsi, które wpływają na poprawę możliwości zarobkowania i warunków życia ludności. Obszary wiejskie napotykać jednak wiele istotnych problemów i wyzwań rozwojowych, związanych z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi, przyrodniczymi i kulturowymi. Stanowią ponadto przedmiot szeroko zakrojonych badań, podejmujących problematykę rozwoju obszarów wiejskich, czynników i uwarunkowań tego procesu oraz sposobów jego stymulowania, a także zachodzących przemian strukturalnych. Celem rozdziału jest dokonanie przeglądu ustaleń teoretycznych oraz wyników badań empirycznych – polskich i zagranicznych – dotyczących problemów, czynników i wyzwań rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.

**Słowa kluczowe:** czynniki rozwoju, obszary wiejskie, rozwój społeczno-gospodarczy.

**JEL Classification:** O18

## 1. Wstęp

Regiony ekonomiczne są złożonymi układami przestrzennymi. Obejmują wiele obszarów o zróżnicowanych uwarunkowaniach rozwoju. Różnorodność miejsc w przestrzeni geograficznej regionów, związana z odmiennymi warunkami gospodarczymi, społecznymi, przyrodniczymi i kulturowymi, implikuje istnienie odrębności i zróżnicowań terytorialnych. Czynniki rozwojowe koncentrują się w najbardziej atrakcyjnych miejscach do życia i prowadzenia działalności gospodarczej, co powoduje, że rozwój poszczególnych terytoriów odbywa się z różną intensywnością i z odmiennymi efektami.

Podstawowym celem polityki ekonomicznej, realizowanej na różnych szczeblach, jest zdynamizowanie i podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

oraz dążenie do zmniejszania dystansu rozwojowego, jaki dzieli poszczególne jednostki terytorialne.

Obszary wiejskie zwykle wykazują się niższym poziomem rozwoju niż obszary miejskie. Nie stanowią jednak jednorodnej grupy jednostek, ale wykazują duże zróżnicowanie rozwojowe. Na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich wpływają uwarunkowania historyczne, przyrodnicze oraz społeczno-ekonomiczne.

Podjęmowane przez różnych autorów badania naukowe obejmujące problematykę obszarów wiejskich są bardzo obszerne i wieloaspektowe. Odnoszą się m.in. do poziomu i czynników rozwoju oraz przyczyn powstawania różnicowań regionalnych na obszarach wiejskich (Agarwal i in., 2009; Courtney i Moseley, 2008; Isserman i in., 2009; Kudełko, 2019, Kudełko i in., 2020; Lopez-Penabad i in., 2022; Stanny i in., 2018), sposobów oceny i stymulowania rozwoju (Abreu i in., 2019; Czudec i Zajęc, 2021), jak również identyfikacji funkcji gospodarczych gmin wiejskich (Bański i Mazur, 2016; Komornicki i Śleszyński, 2016; Stanny i in., 2021).

Celem rozdziału jest dokonanie przeglądu ustaleń teoretycznych oraz wyników badań empirycznych, polskich i zagranicznych, w zakresie problemów, czynników i wyzwań rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Ze względu na ograniczoną objętość rozdziału, zagadnienia te zostały ujęte w sposób syntetyczny.

## 2. Problemy i czynniki rozwoju obszarów wiejskich

Rozwój społeczno-gospodarczy zdefiniować można jako zmiany o charakterze ilościowym i jakościowym, które mają na celu osiągnięcie trwałego zwiększenia potencjału społeczno-gospodarczego i kulturowego danej jednostki terytorialnej. Celem rozwoju, a zarazem ostateczną jego miarą, jest poprawa warunków życia ludności i zapewnienie jej wyższego poziomu dobrobytu (Kudełko, 2017). Pojęcie rozwoju w odniesieniu do obszarów wiejskich obejmuje dokonujące się w czasie przemiany potencjału gospodarczego i społecznego wsi, które wpływają na poprawę możliwości zarobkowania i warunków życia ludności.

O specyfice obszarów wiejskich decyduje ich tożsamość społeczna i kulturowa. Każdy obszar wiejski ma unikalne położenie geograficzne, zasoby naturalne, historię, skład etniczny ludności, religię i tradycje oraz potencjał gospodarczy (Patarchanova, 2012).

Na obszarach wiejskich kumuluje się wiele istotnych problemów rozwojowych. Mieszkańcy gmin wiejskich mają zwykle mniejsze szanse na znalezienie pracy i gorszy dostęp do technologii, infrastruktury i usług niż ludność zamieszkująca miasta (Esteban-Salvador i in., 2020). Obszary wiejskie cechuje ograniczony dostęp do zasobów ludzkich, kapitału finansowego i instytucji otoczenia gospodarczego oraz większa odległość od rynku i usług. Wiele społeczności wiejskich jest oddalonych od głównych sieci biznesowych i pozbawionych instytucjonalnych mechanizmów wsparcia dla



małych i średnich przedsiębiorstw (Deller i in., 2019). Oddalenie i ograniczone możliwości finansowe nie sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, a niska gęstość zaludnienia wpływa na ograniczony lokalny popyt i uniemożliwia przedsiębiorcom wiejskim osiągnięcie korzyści skali.

Zdaniem Bańskiego (2011) najważniejszą rolę w rozwoju obszarów wiejskich odgrywają czynniki geograficzne, związane z położeniem w sąsiedztwie dużego miasta, posiadanymi warunkami naturalnymi, bazą surowcową oraz walorami turystycznymi.

Spośród wielu zmian, które zachodzą na wsi, najsilniej zmieniających jej charakter, badacze szczególnie akcentują dwa zjawiska: urbanizację wielu obszarów wiejskich, zwłaszcza o charakterze podmiejskim, skutkującą przede wszystkim zmianą charakteru zabudowy wsi, struktury dochodów i stylu życia przy równoczesnym zagrożeniu obszarów peryferyjnych procesami depopulacji i marginalizacji oraz postępującą dezagraryzacją tych obszarów (Borowiecki i in., 2018).

Wśród przyczyn peryferyjności obszarów wiejskich, poza położeniem geograficznym i utrudnieniami komunikacyjnymi, Nurzyńska (2016) wskazuje na: depopulację, niską jakość kapitału ludzkiego i społecznego, a także niską dostępność infrastruktury finansowej i społecznej oraz ograniczone kompetencje lokalnych władz i słabe przywództwo.

Jednakże współcześnie postęp w zakresie transportu, telekomunikacji i informatyzacji sprawia, że odległość fizyczna nie stanowi już tak znaczącej bariery w dokonywaniu transakcji, przemieszczaniu czynników produkcji i towarów. Znaczenie czynnika lokalizacji przestrzennej ulega zmniejszeniu na rzecz typu ukształtowanych struktur społeczno-gospodarczych. Obecnie bariery rozwoju obszarów wiejskich związane są z niską jakością kapitału ludzkiego i społecznego, słabo rozwiniętą infrastrukturą społeczeństwa informacyjnego, mało rozwiniętymi powiązaniem wewnątrz sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz pomiędzy nim a otoczeniem biznesu, a także ze słabo rozwiniętą siecią instytucji (Żmija, 2022).

Większość badaczy jest zgodna, że jednym z ważniejszych zasobów wewnętrznych obszarów wiejskich, mających znaczący wpływ na ich rozwój, są zasoby ludzkie (Sorensen, 2018). Niekorzystnym uwarunkowaniem wielu obszarów wiejskich jest depopulacja, chociaż problem ten jest zróżnicowany terytorialnie (Delgado, 2019). Wyludnienie obszarów wiejskich wiąże się w szczególności z migracją młodych dorosłych do obszarów miejskich, co powoduje starzenie się ludności i zmniejszający się przyrost naturalny. Spadek liczby ludności niekorzystnie przekłada się na wzrost gospodarczy (Esteban-Salvador i in., 2020). Artz (2003) zwraca uwagę na niekorzystne zjawisko drenażu mózgow występujące, gdy młodzi i dobrze wykształceni ludzie poszukują lepiej płatnej pracy na obszarach miejskich. Ogólny przyrost ludności w gminach, na który składają się dwa komponenty: przyrost naturalny i saldo migracji, można uznać za podstawowy wskaźnik ich rozwoju (Humlerova, 2018).

Wyniki prowadzonych badań naukowych wskazują, że jedną z głównych barier rozwoju obszarów wiejskich są czynniki demograficzne oraz nieodpowiednia jakość kapitału ludzkiego wynikająca z niższego poziomu wykształcenia na obszarach wiej-

skich (Deller i in., 2019). Badania zależności między lokalnymi, wewnętrznymi zasobami a wzrostem liczby ludności w małych społecznościach w Danii wykazują związek między poziomem kapitału rzeczowego a wzrostem liczby ludności (Sorensen, 2018). Także w odniesieniu do gmin wiejskich w Republice Czeskiej wykazano znaczenie i wpływ potencjału ludzkiego na rozwój gospodarczy (Humlerova, 2018; Perlin i in., 2010). Inne badania dowodzą z kolei, że saldo migracji w gminach odzwierciedla atrakcyjność tych terytoriów dla mieszkańców (Abreu i in., 2019; Floridi i in., 2011).

Prowadzone badania empiryczne wskazują też na inne, poza przemianami demograficznymi, czynniki wpływające na rozwój gmin wiejskich. Bulderberga (2015) na podstawie wieloczynnikowej analizy rozwoju gmin w regionach Łotwy stwierdza, że najważniejszymi czynnikami wyróżniającymi gminy lepiej rozwinięte są: większa liczba ludności, wyższy poziom dochodów oraz korzystna struktura wiekowa. Natomiast wśród głównych problemów gmin słabo rozwiniętych wyróżnia: wyludnianie i starzenie się ludności, małą liczbę pracujących, niskie wynagrodzenia, małą powierzchnię gospodarstw rolnych oraz niską intensywność działalności rolniczej. Tomal (2021) podjął badania w zakresie poziomu koordynacji rozwoju społeczno-gospodarczo-infrastrukturalnego polskich gmin wiejskich. Dowodzi, że głównymi barierami ich rozwoju są: mała gęstość zaludnienia, mała liczba dużych podmiotów gospodarczych oraz ograniczony stopień infrastrukturalnego wyposażenia gmin. Standar i Kozera (2019) w badaniu gmin wiejskich w Polsce zidentyfikowali zależność pomiędzy ich poziomem rozwoju a dochodami gmin i ich potencjałem inwestycyjnym. Do podobnych wniosków doszli Czudec i Zajac (2021), którzy to dostrzegli zależności między poziomem aktywności inwestycyjnej gmin a udziałem dochodów podatkowych gmin w dochodach budżetowych oraz między aktywnością inwestycyjną gmin a ich położeniem geograficznym.

Badania realizowane na terytorium różnych krajów Unii Europejskiej wskazują na istnienie pewnych wspólnych problemów rozwojowych specyficznych dla obszarów wiejskich, niezależnie od ich położenia w różnych regionach i krajach. Najczęstsze problemy rozwojowe obszarów wiejskich związane są z niekorzystną sytuacją demograficzną oraz istniejącymi barierami finansowymi rozwoju przedsiębiorczości. Istotnymi problemami rozwojowymi na obszarach wiejskich są również: niska jakość kapitału ludzkiego i społecznego, słabo rozwinięta infrastruktura gospodarcza i społeczna oraz istniejące bariery prawno-administracyjne (Kusio i in., 2022).

### 3. Funkcje gospodarcze obszarów wiejskich

Rozwój gmin wiejskich ma ścisły związek z pełnionymi przez nie funkcjami gospodarczymi. Tradycyjne postrzeganie funkcji obszarów wiejskich odnosi się do rolnictwa i leśnictwa. Obszary wiejskie pełnią ważne funkcje, zapewniając produkty rolne, dbając o właściwą gospodarkę gruntami i zasobami wodnymi oraz zachowanie środowiska naturalnego (Green-Leigh i Blakely, 2017; Heley i Jones, 2012). Jednak w procesie zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych w wielu gminach wiejskich rol-

nictwo utraciło swoją dominującą funkcję w strukturze tworzenia produktu krajowego brutto, zatrudnienia oraz dochodów ludności wiejskiej (Czapiewski, 2011). Coraz częściej obszary wiejskie pełnią wiele funkcji pozarolniczych, np. przemysłowe, turystyczne, rekreacyjne, wypoczynkowe czy mieszkaniowe, umożliwiając ich mieszkańcom poszukiwanie zatrudnienia w bardziej intratnych sektorach gospodarki. Badania empiryczne dowodzą, że dywersyfikacja działalności gospodarczej zwiększa dochody gospodarstw domowych (Gautam i Andersen, 2016). Zanik tradycyjnych funkcji wiejskich można obserwować szczególnie na obszarach zlokalizowanych wokół dużych ośrodków miejskich, gdzie postępujące procesy urbanizacji przyczyniają się do przekształcania obszaru wiejskiego w miejski (Casini i in., 2021). Powoduje to pogłębiającą się lukę rozwojową pomiędzy zurbanizowanymi gminami podmiejskimi a bardziej peryferyjnie położonymi obszarami wiejskimi, które charakteryzują zwykle niższe dochody i mniejsza dostępność infrastruktury (Bonfiglio i in., 2017).

W typologii funkcjonalnej gmin wiejskich najczęściej stosowne są trzy podejścia: lokalizacyjne, strukturalne i kombinacyjne (Bański i Mazur, 2016; Komornicki i Śleszyński, 2013; Stanny i in., 2018). Pierwsze z nich opiera się na kryterium lokalizacji. W tym ujęciu typologia gmin nawiązuje do zasady kontinuum miejsko-wiejskiego, która określa strefy wpływów miast na obszary wiejskie. Kryteria delimitacji gmin opierają się głównie na takich wskaźnikach, jak: gęstość zaludnienia, peryferyjne położenie i charakter działalności gospodarczej. W innym podejściu – w typologii strukturalnej gmin wiejskich – uwzględniane są występujące między nimi różnice pod względem struktury społeczno-gospodarczej. Są to typologie wielowymiarowe, oparte na wielu wskaźnikach charakteryzujących rozwój społeczno-gospodarczy (Stanny i in., 2021). Podejście kombinacyjne łączy metody stosowane w typologii lokalizacyjnej i strukturalnej. Ze względu na pełnione funkcje wyróżnia się różne typy gmin wiejskich, w tym: zurbanizowane o mocno zredukowanej funkcji rolniczej, wielofunkcyjne o zrównoważonej strukturze sektorowej, wielodochodowe o rozdrobnionym rolnictwie, rolnicze o dominującym znaczeniu rolnictwa tradycyjnego, rolnicze o dominującym znaczeniu rolnictwa wieloobszarowego, wyspecjalizowane (np. turystyczne) (Kudelko, 2019; Stanny i in., 2018).

Gminy o różnej strukturze funkcjonalnej rozwijają się w odmienny sposób, co przekłada się na poziom i dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego, a zarazem na zamożność ich mieszkańców. W wielu badaniach odnoszących się do poziomu rozwoju gmin wiejskich w Polsce zaobserwowano, że najlepsze wyniki osiągnęły gminy zurbanizowane, położone w pobliżu ośrodków miejskich, a także wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych (Chrzanowska i Zielińska-Sitkiewicz, 2018; Kudelko, 2019; Just i Łuczak, 2019). Wraz z postępującą urbanizacją na obszarach wiejskich położonych w pobliżu miast zmniejsza się znaczenie funkcji rolniczej (Heffner i Twardzik, 2022). Mieszkańcy oraz przedsiębiorcy dostrzegają korzystne cechy zamieszkania i lokalizacji działalności gospodarczej w strefach podmiejskich dużych centrów miejskich (Heffner, 2011). Obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie największych aglomeracji miejsko-przemysłowych wyróżniają się największą aktywno-

ścią gospodarczą osób fizycznych (Kamińska, 2011). Gminy zasilane przez napływ nowych mieszkańców i przedsiębiorców generują większe dochody z tytułu podatków i opłat, wpływając na większą autonomię finansową i możliwości inwestycyjne. W strefie podmiejskiej dużych miast pojawia się wiele nowych konkurencyjnych możliwości na rynku pracy oraz kompleksowa oferta handlowo-usługowa i kulturalna (Heffner i Twardzik, 2015). Rozwojowi takich gmin sprzyja nagromadzenie pozytywnych zjawisk społecznych, tj. napływ migracyjny ludności, jej aktywność oraz wysoki poziom wykształcenia; jak również zjawisk gospodarczych, związanych z sąsiedztwem dużego rynku pracy i rynku zbytu, napływem inwestycji, wysokim poziomem wyposażenia w infrastrukturę i intensywnym ruchem budowlanym (Bański, 2011).

Z kolei gminy o niskim poziomie rozwoju, zlokalizowane w regionach peryferyjnych, mają znacznie ograniczone środki na inwestycje i przezwycięzenie niedorozwoju (Standar i Kozera, 2019). Wyniki badań wskazują, że zwłaszcza obszary zdominowane przez rolnictwo tradycyjne wykazują niższy poziom rozwoju niż inne typy funkcjonalne gmin wiejskich (Kudęłko, 2019; Stanny i in., 2021).

#### 4. Wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich

Ważnym nurtem podejmowanym w literaturze przedmiotu jest poszukiwanie sposobów na stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich oraz wskazanie właściwych rozwiązań dla realizowanej polityki i strategii rozwoju. Działania ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich mają na celu poprawę jakości życia i dobrobytu ludności wiejskiej oraz wyrównanie dysproporcji między obszarami wiejskimi i miejskimi (Abreu i in., 2019). Wychodząc z tego założenia, Stanny wraz z zespołem badawczym (2021) twierdzą, że należy zaakceptować istniejącą różnorodność obszarów wiejskich, wynikającą z ich struktury gospodarczej i pełnionych funkcji. Celem priorytetowym dla wszystkich obszarów jest podnoszenie poziomu dobrostanu, ale instrumenty polityki rozwoju powinny być zróżnicowane i dostosowane do specyfiki i wyjątkowości poszczególnych terytoriów.

Wśród badaczy obszarów wiejskich panuje zgoda co do tego, że wobec obserwowanego współcześnie spadku znaczenia funkcji rolniczej w gminach wiejskich strategicznym celem rozwojowym staje się wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Polega on na dywersyfikacji działalności gospodarczej i źródeł dochodów ludności wraz z rozwojem firm i zwiększaniem zatrudnienia w pozarolniczych sektorach gospodarki (Biczkowski i Jezierska-Thöle, 2021; Renting i in., 2009). Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich obejmuje rolnictwo i inne rodzaje działalności gospodarczej, w tym handel, a także funkcje społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kulturowe obszarów wiejskich. Ponadto, obok celów ukierunkowanych na generowanie miejsc pracy i podnoszenie jakości życia, należy uwzględnić postulaty pozaekonomiczne, ukierunkowane na realizację zasad zrównoważonego rolnictwa, ochronę krajobrazu i bioróżnorodności w produkcji rolnej (Żmija, 2022). Wszystkie te funkcje powinny się rozwijać symbiotycznie i współdziałać w celu promowania wzrostu obszarów wiejskich

(Hall i in., 2004). W wielofunkcyjności wsi upatruje się szansy na przyspieszenie rozwoju, zarówno rolnictwa, jak i dziedzin pozarolniczych, a także niwelowanie różnych konfliktów i napięć społecznych (Jezierska-Thöle, 2013).

W nawiązaniu do koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich wielu autorów podkreśla potrzebę dywersyfikacji działalności gospodarczej, co umożliwi ludności wiejskiej pozyskiwanie dochodów także z pozarolniczych aktywności (Barrett, 2015). W tym zakresie ważną rolę odgrywa stymulowanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Rozwój przedsiębiorstw powinien opierać się na tworzeniu innowacji bazujących na lokalnej wiedzy lub transferze nowych technologii w rolnictwie i poza nim (Akgün i in., 2015). Wzmacnianie ducha przedsiębiorczości wymaga wykształcenia całego ekosystemu biznesowego oraz zaangażowania wszystkich interesariuszy wiejskich i uczenia się przedsiębiorczości przez całe życie (Leonidou i in., 2020). Wielu badaczy wskazuje na konieczność współpracy przedsiębiorców wiejskich oraz tworzenia sieci powiązań angażujących wszystkich interesariuszy, w tym także społeczności lokalnych, w rozwój lokalnej przedsiębiorczości (Brandt i in., 2018; Steiner i Teasdale, 2019). W procesie stymulowania rozwoju obszarów wiejskich ważną rolę odgrywają władze lokalne, które mają możliwość kreowania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości przez inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną (Meador i Skerratt, 2017). Stymulowanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i efektywne wykorzystanie zasobów endogenicznych wymaga stworzenia w ramach interwencji publicznej mechanizmów wspierających wiejskich przedsiębiorców w zakresie działań innowacyjnych, pozyskiwania wiedzy zewnętrznej i nowoczesnych technologii oraz budowania powiązań sektora przedsiębiorstw z ośrodkami innowacji oraz jednostkami naukowo-badawczymi (Żmija, 2022). Wnioski pochodzące z badań różnych regionów europejskich wykazały, że najważniejsze zadania na rzecz rozwoju obszarów, wskazane przez liderów społeczności lokalnych, obejmują edukację ludności wiejskiej, rozwój infrastruktury gospodarczej i cyfryzację oraz działania wspierające wytwarzanie i promocję produktów lokalnych. Do istotnych wyzwań zalicza się też promocja współpracy społeczności lokalnych z producentami oraz większe ukierunkowanie polityki lokalnej na wsparcie finansowe przedsiębiorstw produkcyjnych i gospodarstw rolnych (Kusio i in., 2022).

Ponadto strategię rozwoju obszarów wiejskich powinny uwzględniać zasady rozwoju zrównoważonego, zakładającego realizację celów ekonomicznych i społecznych z równoczesnym zachowaniem wysokiej jakości środowiska przyrodniczego, które stanowi źródło zasobów produkcyjnych, ale także zasób o szczególnej wartości niekomercyjnej (Wilkin, 2011). Rozwój obszarów wiejskich, poprzez aktywizację działalności gospodarczej, musi odbywać się bez naruszania specyficznych zasobów wsi, tj. środowiska naturalnego, krajobrazu wsi i dziedzictwa kulturowego. Wymaga to podjęcia działań innowacyjnych, które umożliwią efektywniejsze wykorzystanie zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej w działalności biznesowej przez rozwój działalności opartych na zasobach przyrodniczych (np. w przemyśle medycznym czy

kosmetycznym), przy jednoczesnej ich ochronie (Żmija, 2022). Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich łączy zatem wiele aspektów: restrukturyzację obszarów wiejskich z wykorzystaniem ich endogenicznego potencjału, dywersyfikację ekonomiczną gospodarstw rolnych, modernizację ekologiczną oraz wielofunkcyjność (Dax i Fischer, 2018), z zachowaniem ochrony środowiska, krajobrazu oraz dziedzictwa kulturowego i tradycji (Patarchanova, 2012).

## 5. Podsumowanie

Niski poziom rozwoju obszarów wiejskich często jest wynikiem ich peryferyjnego położenia i małej atrakcyjności, aby tam zamieszkać i podejmować działalność gospodarczą. Wiąże się to z niekorzystnymi przemianami demograficznymi, tj. wyludnieniem i starzeniem się ludności, odpływem, zwłaszcza młodych i wykształconych osób, a także niską jakością kapitału ludzkiego i społecznego. Obszary wiejskie charakteryzują się także słabo rozwiniętą infrastrukturą gospodarczą i społeczną, w tym także infrastrukturą społeczeństwa informacyjnego. Barierej rozwoju stanowi także niska intensywność działalności rolniczej oraz ograniczone możliwości podejmowania pracy zarobkowej w działalności pozarolniczej, wynikające z barier finansowych rozwoju przedsiębiorczości oraz niewystarczającej infrastruktury instytucjonalnego wsparcia dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Obecnie na wielu obszarach wiejskich następuje zmiana ich tradycyjnej funkcji, utożsamianej z działalnością związaną z produkcją artykułów rolnych i przemysłem spożywczym. Coraz częściej obszary wiejskie pełnią wiele funkcji pozarolniczych, umożliwiając ich mieszkańcom poszukiwanie zatrudnienia w bardziej dochodowych sektorach gospodarki. Zanik tradycyjnych funkcji wiejskich można obserwować szczególnie na obszarach zurbanizowanych, zlokalizowanych wokół dużych ośrodków miejskich, które odznaczają się najwyższym poziomem rozwoju wśród wszystkich typów gmin wiejskich. Powoduje to pogłębiającą się lukę rozwojową pomiędzy zurbanizowanymi gminami podmiejskimi a bardziej peryferyjnie położonymi obszarami wiejskimi, w tym zwłaszcza tradycyjnymi gminami rolniczymi o dużym rozdrobieniu gospodarstw rolnych, które charakteryzują zwykle niższe dochody i mniejsza dostępność infrastruktury.

Pożądanym kierunkiem rozwoju obszarów wiejskich jest stymulowanie ich wielofunkcyjności, przejawiającej się w rozwoju działalności gospodarczej i generowaniu miejsc pracy w sektorach pozarolniczych. W tym celu wymagana jest edukacja ludności wiejskiej oraz instytucjonalne wsparcie przedsiębiorczości przez instrumenty finansowe, rozwój infrastruktury gospodarczej i społecznej oraz promocję współpracy wszystkich interesariuszy obszarów wiejskich.

Dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ważna jest identyfikacja lokalnych zasobów i przewag konkurencyjnych. Istnieją bowiem różne drogi do osiągnięcia celów rozwojowych, które powinny uwzględniać lokalną specyfikę poszcze-

gólnych terytoriów, obejmującą warunki krajobrazowo-przyrodnicze, wykształconą strukturę gospodarki, doświadczenia w zakresie działalności gospodarczej oraz unikatowość lokalnych wyrobów.

## Bibliografia

- Abreu, I., Nunes, J. M. i Mesias, F. J. (2019). Can rural development Be measured? Design and application of a synthetic index to Portuguese municipalities. *Social Indicators Research*, 145, 1107-1123. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02124-w>
- Agarwal, S., Rahman, S. i Errington, A. (2009). Measuring the determinants of relative economic performance of rural areas. *Journal of Rural Studies*, 25(3), 309-321. DOI:10.1016/j.jrurstud.2009.02.003
- Akgün, A. A., Baycan, T. i Nijkamp, P. (2015). Rethinking on sustainable rural development. *European Planning Studies*, 23(4), 678-692. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.945813>
- Artz, G. (2003). Rural area brain drain: Is it a reality? Choices? *The Magazine of Food, Farm and Resource Issues*, (4), 11-16.
- Bański, J. (2011). Uwarunkowania sukcesu gospodarczego na wsi. *Studia PAN KPZK, CXXXVIII*, 61-76.
- Bański, J. i Mazur, M. (2016). Classification of rural areas in Poland as an instrument of territorial policy. *Land Use Policy*, 54, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.02.005>
- Barrett, G. (2015). Deconstructing community. *Sociologia Ruralis*, 55(2), 182-204. <https://doi.org/10.1111/soru.12057>
- Biczkowski, M. i Jezierska-Thöle, A. (2021). The impact of RDP measures on the diversification of agriculture and rural development – Seeking additional livelihoods: The case of Poland. *Agriculture*, 11(3), 253. <https://doi.org/10.3390/agriculture11030253>
- Bonfiglio, A., Camaioni, B., Coderoni, S., Esposti, R., Pagliacci, F. i Sotte, F. (2017). Are rural regions prioritizing knowledge transfer and innovation? Evidence from Rural Development Policy expenditure across the UE space. *Journal of Rural Studies*, 53, 78-87. DOI:10.1016/j.jrurstud.2017.05.005. 656.
- Borowiecki, R., Siuta-Tokarska, B., Thier, A. i Źmija, K. (2018). *Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce wobec wyzwań gospodarki XXI wieku: kontekst ekonomiczno-zarządczy*. Kraków: Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Brandt, F., Josefsson, J. i Spierenburg, M. (2018). Power and politics in stakeholder engagement. *Ecology and Society*, 23(3), 32. <https://doi.org/10.5751/ES-10265-230332>
- Bulderberga, Z. (2015). Rural and urban municipalities in the regions of Latvia development tendencies and challenges. *Economic Science for Rural Development: Integrated and Sustainable Regional Development*, 38, 154-164.
- Casini, L., Boncinelli, F., Gerini, F., Romano, C., Scozzafava, G. i Contini, C. (2021). Evaluating rural viability and well-being: Evidence from marginal areas in Tuscany. *Journal of Rural Studies*, 82, 64-75. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.002>
- Chrzanowska, M. i Zielińska-Sitkiewicz, M. (2018). Multidimensional comparative analysis of socio-economic development of rural areas of the masovian province in years 2004-2016. *19th International Scientific Conference on Economic Science for Rural Development (ESRD). Economic Science For Rural Development*, 48, 284-290. DOI:10.22616/ESRD.2018.096
- Courtney, P. i Moseley, M. (2008). Determinants of local economic performance: Experience from rural England. *Local Economy*, 23(4), 305-318. DOI:10.1080/02690940802408029
- Czapiewski, K. (2011). Czy struktura funkcjonalna warunkuje zaistnienie sukcesu na obszarach wiejskich? *Studia PAN KPZK, CXXXVIII*, 201-218.

- Czudec, A. i Zając, D. (2021). Economic effects of public investment activity in rural municipalities of Eastern Poland. *Ekonomika Regiona [Economy of region]*, 17(2), 644-657. <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2021-2-21>
- Dax, T. i Fischer, M. (2018). An alternative policy approach to rural development in regions facing population decline. *European Planning Studies*, 26(2), 297-315. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1361596>
- Delgado, C. (2019). Depopulation processes in European rural areas: A case study of Cantabria (Spain). *European Countryside*, 11(3), 341-369. <https://doi.org/10.2478/euco-2019-0021>
- Deller, S., Kures, M. i Conroy, T. (2019). Rural Entrepreneurship and Migration. *Journal of Rural Studies*, 66, 30-42. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.01.026>
- Esteban-Salvador, L., Gargallo-Castel, A. F. i P'erez-Sanz, J. (2020). Environmental practices in firms located in underpopulated rural areas in Spain: The case of the province of teruel. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(23), 8993. <https://doi.org/10.3390/ijerph17238993>
- Floridi, M., Pagni, S., Falorni, S. i Luzzati, T. (2011). An exercise in composite indicators construction: Assessing the sustainability of Italian regions. *Ecological Economics*, 70(8), 1440-1447. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.03.003>
- Gautam, Y i Anders, P. (2016). Rural livelihood diversification and household well-being: Insights from Humla, Nepal. *Journal of Rural Studies*, 44, 239-249. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.02.001>
- Green-Leigh, N. i Blakely, E. J. (2017). *Planning local economic development – theory and practice*. SAGE Publications, Inc.
- Hall C., McVittie A. i Moran, D. (2004). What does the public want from agriculture and the countryside? A review of evidence and methods. *Journal of Rural Studies*, 20, 211-225. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2003.08.004>
- Heffner, K. (2011). Regionalny wymiar dychotomii rozwoju obszarów wiejskich. *Studia PAN KPZK, CXXXVIII*, 9-34.
- Heffner, K. i Twardzik, M. (2015). Leaching functions from the outer metropolitan zones (trade, services) – increasing peripherality of small towns and rural areas. *Journal of Economics & Management*, 19(1), 194-209.
- Heffner, K. i Twardzik, M. (2022). Rural areas in Poland – changes since joining the European Union. *European Countryside*, 14(2), 420-438. <https://doi.org/10.2478/euco-2022-0021>
- Heley, J. i Jones, L. (2012). Relational rural: Some thoughts on relating things and theory in rural studies. *Journal of Rural Studies*, 28, 208-217. DOI:10.1016/j.jrurstud.2012.01.011.
- Humlerova, V. (2018). The impact of Human Potential on the Economic Success of Rural Municipalities. *International Business Information Management Association Conference, Innovation Management and Education Excellence Through Vision 2020, I-XI*, 3485-3493.
- Isserman, A. M., Feser, E. i Warren, D. E. (2009). Why some rural places prosper and others do not. *International Regional Science Review*, 32(3), 300-342. DOI:10.1177/0160017609336090
- Jeziarska-Thöle, A. (2013). Modele rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu teoretycznym. *Studia Obszarów Wiejskich, XXXIV*, 23-38.
- Just, M. i Łuczak, A. (2019). Modified positional TOPSIS method for assessing the socio-economic development level of rural municipalities. *17th International Scientific Conference on Hradec Economic Days*, 9(9), 357-368.
- Kamińska, W. (2011). Pozarolnicza aktywność gospodarcza osób fizycznych na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia PAN KPZK, CXXXIII*, 103-127.
- Komornicki, T. i Śleszyński, P. (2016). Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego. *Przegląd Geograficzny*, 88(4), 469-488. DOI:10.7163/PrzG.2016.4.3



- Kudełko, J. (2017). Proces rozwoju społeczno-gospodarczego i jego uwarunkowania. W: J. Kudełko (red.), *Wybrane problemy polityki rozwoju społeczno-gospodarczego*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kudełko, J. (2019). Revenue gaps in income taxes in particular types of rural communes. *Research Papers of Wrocław University of Economics and Business*, 63(8), 50-63, DOI:10.15611/pn.2019.8.04
- Kudełko, J., Szmigiel, K. i Żmija, D. (2020). *Społeczno-gospodarczy rozwój gmin wiejskich. Dynamika i zróżnicowanie rozwoju na przykładzie województwa małopolskiego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kusio, T., Kudełko, J., Borges, A., Delic, A. i Stroila, J. (2022). Are there any differences in rural development challenges within European countries? Social and economic contexts from EU rural leaders. *International Food and Agribusiness Management Review*, 25(5), 737-756. <https://doi.org/10.22434/IFAMR2021.0147>
- Leonidou, E., Christofi, M., Vrontis, D. i Thrassou, A. (2020). An integrative framework of stakeholder engagement for innovation management and entrepreneurship development. *Journal of Business Research*, 119, 245-258. DOI:10.1016/j.jbusres.2018.11.054
- Lopez-Penabad, M. C., Iglesias-Casal, A. i Rey-Ares, L. (2022). Proposal for a sustainable development index for rural municipalities. *Journal of Cleaner Production*, 357, 131876. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.131876>
- Meador, J. E. i Skerratt, S. (2017). On a unified theory of development: New institutional economics and the charismatic leader. *Journal of Rural Studies*, 53, 144-155. DOI:10.1016/j.jrurstud.2017.05.007
- Nurzyńska, I. (2016). Przyczyny i przejawy peryferyjności obszarów wiejskich w Polsce. *Więś i Rolnictwo*, 2(171), 123-139. DOI:10.7366/wir022016/05
- Patachanova, E. (2012). Socio-Economic patterns and trends in rural development in EU. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, 3(2), 151-155.
- Perlin, R., Kucerova, S. i Kucera, Z. A. (2010). Typology of rural space in Czechia according to its potential for development. *Geografie*, 115(2), 161-187. <https://doi.org/10.37040/geografie2010115020161>
- Renting, H., Rossini, W. A. H., Groot J. C. J., Van der Ploeg, J. D., Laurent, C., Perraud, D., Stobbelaar, D. J. i Van Ittersum, M. K. (2009). Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of Environmental Management*, 90, 112-123. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.11.014>
- Sorensen, J. F. L. (2018). The importance of place-based, internal resources for the population development in small rural communities. *Journal of Rural Studies*, 59, 78-87. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.01.011>
- Standar, A. i Kozera, A. (2019). The role of local finance in overcoming socioeconomic inequalities in Polish rural areas. *Sustainability*, 11(20), 5848. <https://doi.org/10.3390/su11205848>
- Stanny, M., Rosner, A. i Komorowski, Ł. (2018). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. DOI:10.7366/90066MRO-WIII
- Stanny, M., Komorowski, Ł. i Rosner, A. (2021). The socio-economic heterogeneity of rural areas: Towards a rural typology of Poland. *Energies*, 14(16), 5030. <https://doi.org/10.3390/en14165030>
- Steiner, A. i Teasdale, S. (2019). Unlocking the potential of rural social enterprise. *Journal of Rural Studies*, 70, 144-154. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.12.021>
- Tomal, M. (2021). Analysing the coupling coordination degree of socio-economic infrastructural development and its obstacles: The case study of Polish rural municipalities. *Applied Economics Letters*, 28(13), 1098-1103. <https://doi.org/10.1080/13504851.2020.1798341>

Wilkin, J. (2011). Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony. *Wies i Rolnictwo*, 4(153), 27-39. DOI:10.22004/ag.econ.231380

Žmija, K. (2022). *Innowacyjność przedsiębiorstw sektora MSP w świetle rozwoju obszarów wiejskich*. Warszawa: Difin.

## Problems and Challenges of Rural Areas Development

**Abstract:** Rural development manifests itself through the transformation of the economic and social potential of the rural areas over time, which improves the earning potential and living conditions of the population. Rural areas face a number of important development problems and challenges related to socio-economic, natural and cultural conditions. They are the subject of wide-ranging research addressing the issue of rural development, the factors and conditions of this process and the ways of its stimulation, as well as the structural transformations taking place. The aim of the article is to review theoretical findings and results of empirical studies, Polish and foreign, in the field of problems, factors and challenges of socio-economic development in rural areas.

**Keywords:** development factors, rural areas, socioeconomic development.

# Oddziaływanie transformacji energetycznej na gospodarowanie przestrzenią w Polsce w perspektywie roku 2050

---

Andrzej Graczyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: andrzej.graczyk@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0003-3758-7338

*Cytuj jako:* Graczyk, A. (2023). Oddziaływanie transformacji energetycznej na gospodarowanie przestrzenią w Polsce w perspektywie roku 2050. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 259-267). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Wcześniejsze procesy transformacji energetycznej były napędzane głównie przez zmiany technologii. Na obecną transformację energetyczną wpłyną kluczowe programy o charakterze strategicznym. W Unii Europejskiej będą to głównie pakiety legislacyjne „Gotowi na 55” oraz „REPowerEU”. W Polsce kierunki transformacji zostały wskazane w założeniach do aktualizacji polityki energetycznej Polski 2040. Na tej podstawie zostały zidentyfikowane zmiany w gospodarowaniu przestrzenią w Polsce w perspektywie 2050 roku. Budowa obiektów infrastrukturalnych i instalacji liniowych wpłynie negatywnie na zmiany przestrzeni. Rezygnacja z paliw kopalnych poprawi jakość środowiska. Wiele pozytywnych zmian będzie dotyczyć terenów rolniczych. Większy zakres będzie mieć zrównoważone podejście do gospodarowania gruntami. Zwiększy się zazielenienie miast. Postępować będzie odbudowa terenów podmokłych. Wzrośnie dbałość o ekosystemy leśne i parkowe. Pozytywne zmiany przyniesie rozbudowa zbiorników retencyjnych i wykorzystywanych w procesach magazynowania energii zbiorników dla elektrowni szczytowo-pompowych. Transformacja energetyczna przyniesie więc per saldo pozytywne zmiany w polskiej przestrzeni.

**Słowa kluczowe:** energia odnawialna, programy strategiczne, środowisko.

**JEL Classification:** Q2, Q4, R12

## 1. Pojęcie i kierunki transformacji energetycznej

Transformacja energetyczna oznacza zmiany systemu energetycznego. W historii można wskazać kilka transformacji energetycznych, niektóre z nich wciąż trwają. Pierwsza istotna transformacja energetyczna polegała na pokonaniu ograniczeń dostępności konwencjonalnych odnawialnych źródeł energii (biomasy czy drewna) przez paliwa kopalne, a w szczególności węgla (Grubler, 2015). Kolejna transformacja

spowodowana była wzrostem potrzeb transportowych oraz koncentrowaniem zużycia energii w nowych miejscach związanych z rozwojem gospodarki. Wymagała ona rozwoju sieci transportowej i przesyłania energii na dalsze odległości za pomocą specjalnie przygotowanej infrastruktury (energia elektryczna, gaz ziemny, ropa naftowa). Rozwój sieci elektroenergetycznych umożliwił wykorzystanie na większą skalę energii jądrowej. Przemiany te będą dalej postępować. Ten technologiczny sposób patrzenia na transformację energetyczną jest często definiowany z punktu widzenia zmiany struktury paliw wykorzystywanych w produkcji energii oraz zmiany technologii używanych do ich wykorzystywania (Miller i in., 2015).

Transformacja energetyczna oznacza przejście z systemu gospodarczego zależnego od jednego lub kilku źródeł energii i związanych z nim technologii do innego systemu. Transformacje energetyczne w przeszłości były stosunkowo długie i skomplikowane. Procesy rozwijały się przez dekady, a nawet wieki (Fouquet i Pearson, 2012). Transformacje energetyczne powodują jednak wzrost zapotrzebowania na energię. Mimo zmian struktury wolumen zużycia energii wzrasta (Fouquet, 2009). W efekcie coraz wyraźniej rysuje się ryzyko barier zasobowych w pozyskiwaniu energii ze źródeł nieodnawialnych (Becla i in., 2020).

Dodatkowym czynnikiem tworzącym bariery dla rozwoju produkcji energii ze źródeł kopalnych są ryzyka klimatyczne. Konieczność dekarbonizacji gospodarki światowej została zadekretowana na 21. Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która odbyła się w 2015 r. w Paryżu. Ustalono tam cel utrzymania globalnego wzrostu temperatury w tym stuleciu poniżej 2,0°C w porównaniu do epoki preindustrialnej oraz uzgodniono podjęcie wysiłków na rzecz ograniczenia tego wzrostu do 1,5°C. Jednak kolejne raporty IPCC dostarczają mało optymistycznych ocen zagrożeń i ryzyk związanych ze zmianą klimatu, jak również adaptacji do tej zmiany. Oceny te zostały dokonane w kontekście trendów zmian innych niż klimatyczne, takich jak utrata różnorodności biologicznej, niezrównoważona konsumpcja zasobów naturalnych, degradacja powierzchni lądów i ekosystemów, szybka urbanizacja, zmiany w strukturze demograficznej ludności, wzrost nierówności społecznych i ekonomicznych oraz pandemia (IPCC, 2021). Mierzone systematycznie światowe emisje gazów cieplarnianych nadal rosną (IPCC, 2023).

W świetle przedstawionych uwarunkowań konieczne staje się odejście od dotychczasowych scenariuszy kształtowania transformacji energetycznej. Nawet w przypadku dostępności w perspektywie dłuższej niż kilkadziesiąt lat kopalnych nośników energii konieczne staje się odchodzenie od nich ze względu na zagrożenia klimatyczne. Jednocześnie rozwój technologii umożliwia coraz szersze i bardziej opłacalne zastosowanie odnawialnych źródeł energii. Wymaga to jednak przystosowania nie tylko po stronie wytwarzania energii, ale przede wszystkim po stronie podmiotów odpowiedzialnych za popyt. One to muszą się przystosować do innych form korzystania z energii. Transformacja energetyczna musi zostać przyspieszona i w określony sposób ukierunkowana.

## 2. Główne inicjatywy kształtujące transformację energetyczną w Unii Europejskiej i w Polsce

Unia Europejska podjęła szereg inicjatyw mających na celu wdrożenie długoterminowej strategii dekarbonizacji. Są one podstawą działań wprowadzających transformację energetyczną. Odnoszą się one także do innych obszarów gospodarki, które korzystają z energii. Ogłoszony w 2019 r. Europejski Zielony Ład to nowa strategia na rzecz wzrostu, której celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Jej celem jest również ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. Europejski Zielony Ład wymaga podejścia całościowego, czyli udziału wszystkich działań i polityk UE w realizacji jego celów. Zapowiedziano inicjatywy regulacyjne w szeregu ściśle powiązanych ze sobą dziedzin, np. w polityce klimatycznej, środowiskowej, energetycznej, transportowej, przemysłowej, rolnej oraz w dziedzinie zrównoważonego finansowania (Unia Europejska, 2019).

Na transformację energetyczną wpłyną kluczowe programy o charakterze strategicznym. Podstawowe znaczenie ma największy w historii Unii Europejskiej pakiet legislacyjny – „Gotowi na 55” (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 2021). W jego skład wchodzi obszary regulacji, które będą miały istotny wpływ na gospodarowanie przestrzenią. Do takich można zaliczyć:

- użytkowanie gruntów i leśnictwo (ustanowienie unijnego celu polegającego na pochłanianiu netto gazów cieplarnianych w wysokości co najmniej 310 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla do 2030 r.),
- normy emisji CO<sub>2</sub> dla aut i furgonetek (co w praktyce oznacza, że od 2035 r. nie będzie już można wprowadzać do obrotu w UE samochodów osobowych ani dostawczych z silnikami spalinowymi),
- energia odnawialna (do 2030 r. udział odnawialnych źródeł energii w ogólnym koszyku energetycznym ma wynieść co najmniej 40%),
- efektywność energetyczna (podniesienie obecnego jej udziału ogólnounijnego z 32,5% do 36% w przypadku zużycia energii końcowej i do 39% w przypadku zużycia energii pierwotnej),
- charakterystyka energetyczna budynków (do 2030 r. wszystkie nowe budynki staną się bezemisyjne, a do 2050 r. wszystkie istniejące budynki zostaną przekształcone w budynki bezemisyjne).

Plan REPowerEU (Komisja Europejska, 2022) wymagał wyższych poziomów celów w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. Opierając się na pakiecie wniosków „Gotowi na 55” i w uzupełnieniu działań na rzecz bezpieczeństwa

dostaw i magazynowania energii w planie REPowerEU przedstawiono dodatkowy zestaw działań na rzecz:

- oszczędności energii,
- dywersyfikacji dostaw,
- szybkiego zastąpienia paliw kopalnych dzięki przyspieszeniu transformacji Europy w kierunku czystej energii,
- inteligentnego łączenia inwestycji i reform.

Przekształcenia w dziedzinie gospodarowania przestrzenią będą też kierunkowane przez 8. program działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Decyzja..., 2022). Opierając się na założeniach Europejskiego Zielonego Ładu, w programie tym przedstawiono sześć priorytetów:

1) osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. oraz neutralności klimatycznej do 2050 r.,

2) wzmocnienie zdolności przystosowawczych, zwiększenie odporności i zmniejszenie podatności na zmianę klimatu,

3) dążenie do modelu regeneracyjnego wzrostu, uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i degradacji środowiska oraz przyspieszenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym,

4) osiągnięcie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, w tym zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby, oraz ochrona zdrowia i dobrostanu Europejczyków,

5) ochrona, zachowanie i przywrócenie różnorodności biologicznej oraz wzmocnienie kapitału naturalnego (zwłaszcza powietrza, wody, gleby oraz ekosystemów leśnych, słodkowodnych, podmokłych i morskich),

6) redukcja presji na środowisko i klimat związanej z produkcją i konsumpcją (zwłaszcza w dziedzinie energii, rozwoju przemysłowego, mieszkalnictwa i infrastruktury, mobilności i systemu żywnościowego).

W Polsce transformacja energetyczna i przeciwdziałanie zmianom klimatu realizowane są na podstawie dokumentów strategicznych, takich jak Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (Ministerstwo Klimatu, 2020) i Krajowy Plan na Rzecz Energii i Klimatu (Ministerstwo Aktywów Państwowych, 2019). Obydwa dokumenty wymagają istotnej nowelizacji, ponieważ powstały przed planowanym zwiększeniem celów redukcyjnych i przyspieszeniem działań efektywnościowych zawartych w pakietach „Gotowi na 55” i „REPowerEU”. Polska będzie jednak ograniczała udział paliw kopalnych w swoim miksie energetycznym i inwestowała w niskoemisyjne źródła energii, takie jak np. elektrownie wiatrowe na morzu czy energia jądrowa. Zmiany te zapowiedziano w dokumencie Założenia do aktualizacji polityki energetycznej Polski 2040, gdzie przewiduje się:

- zwiększenie dywersyfikacji technologicznej i rozbudowę mocy opartych na źródłach krajowych,
- dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii,
- poprawę efektywności energetycznej,
- dalszą dywersyfikacją dostaw i zapewnienie alternatyw dla węglowodorów,

- dostosowanie decyzji inwestycyjnych w gazowe moce wytwórcze do dostępności paliwa,
- wykorzystanie jednostek węglowych,
- wdrożenie energetyki jądrowej,
- rozwój sieci i magazynowania energii.

### 3. Zmiany w gospodarowaniu przestrzenią w perspektywie 2050 roku

Problemy związane z zagospodarowaniem przestrzeni można identyfikować na podstawie działań przewidywanych w ramach realizacji Europejskiego Zielonego Ładu. Podstawą do wskazania zmian w gospodarowaniu przestrzenią są oceny zawarte w załączniku do Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021). Dotyczą one przedsięwzięć w horyzoncie czasowym do 2040 r. Część z nich będzie jednak zaktualizowana (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2022). Ponadto w okresie do 2050 r. nastąpi kontynuacja, a nawet przyspieszenie dokonywania tych zmian.

Ograniczanie wydobycia i zastosowania węgla kamiennego i podatnego brunatnego spowoduje uwolnienie znacznej części terenów kopalnianych. Ich rekultywacja stworzy możliwości nowego sposobu zagospodarowania terenu. W szczególności na terenach po odkrywkowej eksploatacji węgla brunatnego powstaną obszary nadające się do magazynowania wody. Możliwe będzie także wykorzystanie terenów pod instalacje fotowoltaiczne i farmy wiatrowe. Na obszarach, gdzie prowadzona była eksploatacja głębinowa, można będzie wykorzystać część szybów, sztolni i wyrobisk do magazynowania wody i pozyskiwania ciepła, metanu czy energii elektrycznej.

Rozwój odnawialnych źródeł energii będzie mieć różnorodne oddziaływania na powierzchnię ziemi i krajobraz. Zmiany powierzchni ziemi dotyczyć będą budowy farm wiatrowych, farm fotowoltaicznych, obiektów naziemnych geotermii, biogazowni itp. W zależności od położenia mogą one zakłócać istniejący krajobraz. Odnawialne źródła energii wykorzystujące energię wody będą wpływały na zmiany koryt rzecznych. Posadowienie farm wiatrowych na morzu spowoduje przekształcenia powierzchni dna morskiego.

Kluczowe znaczenie dla sprawnego włączenia nowych odnawialnych źródeł energii do systemu elektroenergetycznego będzie miała rozbudowa sieci przesyłowych i dystrybucyjnych na terenie całego kraju, w szczególności w regionie Pomorza. Konieczna będzie rozbudowa infrastruktury magazynowania energii wytworzonej w instalacjach o niestabilnej charakterystyce (wiatrowych, fotowoltaicznych). Rozwój systemu elektrowni szczytowo pompowych będzie angażować duże powierzchnie terenu i wyłączać je z dotychczasowego użytkowania. Większa ingerencja w powierzchnię ziemi i krajobraz będzie występować na obszarach o urozmaiconej rzeźbie terenu, zwłaszcza na południu Polski.

Duży potencjał może mieć elektrolityczna metoda produkcji wodoru, traktowana jako uzupełniająca forma wykorzystania nadwyżek energii elektrycznej, bilansowania mocy elektrycznej i redukcji wahań poboru mocy. Uzyskany w ten sposób wodór należałoby zatłaczać do rurociągów, wzbogacając płynący nimi gaz ziemny. Metodę tę można zastosować przy bardzo niskich nakładach inwestycyjnych. Wodór może też być wykorzystywany w transporcie, szczególnie w ciężarowym i morskim. Te perspektywy oznaczają zmiany przestrzeni w kierunku stworzenia specjalnych instalacji do pozyskiwania, transportu i magazynowania wodoru. Ze względu na jego silne zdolności penetrujące konieczne jest stworzenie stref bezpieczeństwa i zabezpieczeń.

Technologie fotowoltaiczne wymagają odpowiednich lokalizacji uwzględniających ukierunkowanie, naświetlenie i możliwości odbioru wyprodukowanej energii elektrycznej. Farmy fotowoltaiczne zajmują znaczną powierzchnię terenu. W miastach zastosowanie fotowoltaiki będzie związane ze zmianami wymagań dotyczących ekspozycji budynków na światło słoneczne. Coraz częściej powstają też projekty wykorzystujące fotowoltaikę w systemach ciepłowniczych czy w hybrydowych odnawialnych źródłach ciepła. Powszechniejsze będą też zastosowania fotowoltaiki przy współpracy z pompami ciepła. Stwarza to potrzeby rezerwowania miejsca na takie współpracujące z fotowoltaiką instalacje. Wśród nich mogą znaleźć się także rozwiązania wykorzystujące wody termalne w ciepłownictwie. Wymagać to będzie zarezerwowania terenów na ujęcia tych wód i ciepłociągi.

Rozwój energetyki rozproszonej oznaczać będzie ukierunkowanie znacznej części terenów rolnych i nieużytków pod uprawy roślin nadających się do produkcji biogazu, biometanu i innych gazów alternatywnych. W rozwoju energetyki lokalnej, a szczególnie ciepłownictwa, istotne będzie włączenie spalarni odpadów do tego systemu. Dotyczyć to będzie między innymi odpadów komunalnych i osadów z oczyszczalni ścieków. Zwiększy się zatem przeznaczanie terenów na takie instalacje i ich strefy ochronne.

Rozwój elektromobilności będzie wprowadzać zmiany przestrzeni miast i osiedli. Jeśli będzie temu towarzyszyć rozwój gospodarki współdzielenia, to można oczekiwać, że transport publiczny i współużytkowane pojazdy elektryczne zmniejszą zapotrzebowanie na miejsca parkingowe oraz na rozbudowę sieci dróg. Poza miastami rozwijać się będzie infrastruktura umożliwiająca korzystanie z trakcji elektrycznej dla pojazdów ciężarowych oraz infrastruktura sieci ładowania pojazdów zasilanych energią elektryczną lub paliwami alternatywnymi. Rozwijać się też będzie oferta pojazdów autonomicznych. Będą one przejmować nie tylko transport osobowy, ale także dostarczanie ładunków.

Istotną rolę będzie odgrywać dostosowanie rozwiązań do wymagań w zakresie różnorodności biologicznej oraz zachowania korytarzy ekologicznych. Potencjalne negatywne oddziaływania na ekosystemy oraz walory przyrodnicze w głównej mierze dotyczyć będą ograniczeń w drożności korytarzy migracyjnych, ryzyka zajmowania dużych powierzchni terenu pod budowę, wycinki drzew i krzewów. Większość działań realizowanych w ramach Polityki Energetycznej Polski w zróżnicowany sposób i o różnym zasięgu będzie oddziaływać na zasoby wodne, ich jakość oraz gospo-



darowanie nimi. Część oddziaływań będzie mieć charakter przejściowy lub odwracalny. Niektóre z nich będą mieć złożony, niekiedy nieodwracalny wpływ na dostępność zasobów wodnych oraz funkcjonowanie ekosystemów zależnych od wody. Nie stwierdzono natomiast w sposób jednoznaczny, iż wystąpią znaczące negatywne oddziaływania na obszary Natura 2000 (Ministerstwo..., 2021). Warto zauważyć, że w związku z aktualizacją Polityki Energetycznej Polski nie nastąpią najbardziej istotne przeobrażenia powierzchni ziemi i krajobrazu przewidywane we wcześniejszych zapisach tej polityki. Miały one występować w związku z realizacją kierunku 1 – optymalne wykorzystanie własnych zasobów energetycznych, a w tym wykorzystanie złóż węgla brunatnego Złoczew, Ościśłowo i ewentualnie Gubin.

#### 4. Konkluzje

Transformacja energetyczna będzie powodować istotne zmiany w gospodarowaniu przestrzenią w Polsce. Budowa obiektów infrastrukturalnych i instalacji liniowych wpłynie negatywnie na zmiany przestrzeni. Najważniejsze oczekiwane skutki to:

- fragmentacja krajobrazu, siedlisk,
- tworzenie barier i zawężanie arealu terenów dostępnych dla przemieszczających się zwierząt,
- wylesienia, zmiany struktury użytkowania gruntów,
- zmiany stosunków wodnych (osuszanie, zawadnianie gruntów),
- pogorszenie bilansu wód,
- zintensyfikowany spływ powierzchniowy wód.

Z drugiej jednak strony zmniejszy się negatywny wpływ na przestrzeń wynikający z rezygnacji z paliw kopalnych, a w szczególności z eksploatacji węgla kamiennego i brunatnego. Pojawią się też pozytywne efekty dotyczące adaptacji do nowej struktury pozyskiwania energii. Wiele pozytywnych zmian będzie dotyczyć terenów rolniczych. Na nich powinno poprawić się prowadzenie gospodarki wodnej i magazynowanie wody, ochrona wilgoci w glebie i nawadnianie. Zwiększy się zróżnicowanie gospodarstw i krajobrazów w rolnictwie. Większy zakres zastosowania będzie mieć zrównoważone podejście do gospodarowania gruntami, także ze względu na zwiększenie potencjału absorpcyjnego dla gazów cieplarnianych.

Rozwój energetyki lokalnej przyniesie pozytywne zmiany, takie jak zazielenienie miast, odbudowa terenów podmokłych, dbałość o ekosystemy leśne i parkowe, retencjonowanie wody. Zwiększy się wykorzystanie odpadów do produkcji energii. Pozytywne zmiany dla krajobrazu i magazynowania wody przyniesie rozwój zbiorników retencyjnych i wykorzystywanych w procesach magazynowania energii zbiorników dla elektrowni szczytowo pompowych.

Konkludując, można stwierdzić, że dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii przyniesie *per saldo* pozytywne zmiany w polskiej przestrzeni. Uruchomi także pozytywne skutki dotyczące obszarów transgranicznych. Stworzy

ponadto warunki do lepszej współpracy regionalnej. Będzie się także przyczyniać do utrwalania wizerunku Polski jako kraju rozwijającego energetykę w sposób zrównoważony (Graczyk i in., 2021).

## Bibliografia

- Becla, A., Czaja, S. i Graczyk, A. (2020). *Bariery gospodarowania we współczesnej ekonomii i gospodarce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 978-83-01-21309-1
- Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych. (2021). *Polska Net-Zero 2050. Podręcznik transformacji energetycznej dla samorządów*. Pobrano z <http://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Polska-net-zero.-Podrecznik-transformacji-energetycznej-dla-samorzadow.pdf>
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. Pobrano z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex:32022d0591>
- Fouquet, R. (2009). A brief history of energy. W: J. Evans i L. C. Hunt (red.), *International Handbook of the Economics of Energy*. Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publications.
- Fouquet, R. i Pearson, P. J. G. (2012). Past and prospective energy transitions: Insights from history. *Editorial for energy policy (Special Issue on Past and Prospective Energy Transitions)*, 50, 1-7.
- Graczyk, A. M., Graczyk, A. i Pieńkowski, D. (2021). *Zrównoważone gospodarowanie energią w transformacji energetycznej z perspektywy polityki energetycznej. Wybrane problemy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grubler, A. (2015). Energy transition. W: C. J. Cleveland, C. Morris (red.), *The Dictionary of Energy* (second edition). Elsevier.
- IPCC. (2021). *Podsumowanie dla decydentów*. W: H.-O. Pörtner i in. (red.), *Zmiana klimatu 2022: Zagrożenia, adaptacja i wrażliwość. Podsumowanie dla decydentów. Wkład II Grupy Roboczej do 6 Raportu Podsumowującego Międzyrządowego Panelu ds. Zmiany Klimatu* (s. 3-33). UK and New York, NY, USA: Cambridge University Press, Cambridge. doi:10.1017/9781009325844.001
- IPCC. (2023). Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) Summary for Policymakers. Pobrano z [https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)
- Komisja Europejska. (2022). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan REPowerEU, COM (2022) 230 final.
- Miller, C. A., Richter, J. i O'Leary, J. (2015). Socio-energy systems design: A policy framework for energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 6(4), 29-40. DOI:10.1016/j.erss.2014.11.004
- Ministerstwo Aktywów Państwowych. (2019). *Krajowy Plan na Rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*. Warszawa. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu>
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2021). Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko Polityki energetycznej Polski do 2040 r. Załącznik nr 3 do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. MP, poz. 264. Pobrano z <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000264/O/M20210264.pdf>
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2022). Założenia do aktualizacji polityki energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) wzmacnianie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>

Ministerstwo Klimatu. (2020). *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*. Warszawa. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski>

Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej. (2021). *Gotowi na 55*. Pobrano z <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

Unia Europejska. (2019). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2019) 640 z dnia 11 grudnia 2019 r. Europejski Zielony Ład.

## The Impact of the Energy Transformation on Spatial Management in Poland in the Perspective of 2050

**Abstract:** Previous energy transformation processes have been driven mainly by changes in technology. The current energy transition will be guided by key strategic programmes. In the European Union, these will be mainly the Fit for 55 and REPowerEU legislative packages. In Poland, the directions of transformation have been indicated in the assumptions for updating the energy policy of Poland 2040. On this basis, changes in spatial management in Poland in the perspective of 2050 were identified. The construction of infrastructural facilities and linear installations will have a negative impact on changes in space. Giving up fossil fuels will improve the quality of the environment. Many positive changes will affect agricultural land. A larger scope will have a sustainable approach to land management. The greening of cities will increase. Restoration of wetlands will proceed. Care for forest and park ecosystems will increase. Positive changes will be brought about by the expansion of retention reservoirs and reservoirs used in energy storage processes for pumped storage power plants. Therefore, the energy transformation will bring, on balance, positive changes in the Polish space.

**Keywords:** renewable energy, strategic programmes, environment.

# Transformacja miasta przemysłowego. Uwarunkowania sukcesu transformacji Katowic – centrum największego regionu węglowego Unii Europejskiej

---

Adam Drobniak

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: adam.drobniak@ue.katowice.pl

ORCID: 0000-0002-1421-2923

*Cytuj jako:* Drobniak, A. (2023). Transformacja miasta przemysłowego. Uwarunkowania sukcesu transformacji Katowic – centrum największego regionu węglowego Unii Europejskiej. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 268-282). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Tematyka rozdziału wpisuje się w zagadnienia studiów miejskich i regionalnych związane z transformacją miast przemysłowych. Przedmiotem badań są Katowice, miasto opierające się na przemyśle ciężkim związanym z górnictwem i hutnictwem, niemniej w ostatnich dwóch dekadach przechodzące skuteczną transformację – w kierunku nastawienia na kulturę i naukę, przemysł wydarzeń, sektor nowoczesnych usług biznesowych, IT czy gaming. Problem badawczy odnosi się do wskazania i charakterystyki kluczowych wewnętrznych uwarunkowań Katowic, które wpłynęły na skuteczną transformację tego miasta. Identyfikacja i charakterystyka kluczowych uwarunkowań determinujących sukces transformacji Katowic została dokonana z użyciem metody jakościowych badań terenowych wraz obserwacją uczestniczącą.

**Słowa kluczowe:** transformacja społeczno-gospodarcza, regiony węglowe, miasta przemysłowe.

**JEL Classification:** R11, R58

## 1. Wprowadzenie – miasta przemysłowe i ich transformacja

Pojawienie się miast przemysłowych w Europie Zachodniej i USA w drugiej połowie XX wieku wiąże się z przejściem ich gospodarek z sektora drugiego (produkcja) w kierunku sektora trzeciego, tj. usług, a obecnie cyfryzacji procesów społeczno-gospodarczych i przetwarzania informacji. Przekształcone z sukcesem miasta poprze-

mysłowe w większym stopniu budują bazę ekonomiczną, opierając się na wartościach wynikających z kultury, nauki, bardziej niż z produkcji przemysłowej, która w przeszłości zadecydowała o ich rozwoju. Świadczą szereg nowoczesnych usług w dziedzinie edukacji, sportu i rekreacji, kultury, medycyny i wydarzeń konferencyjnych. Dzięki sieci powiązań transportowych, komunikacyjnych, biznesowych i politycznych są także włączone w globalną gospodarkę przepływów. Użytkownicy miasta poprzemysłowego w coraz to mniejszym stopniu wiążą miejsce zamieszkania z bezpośrednim sąsiedztwem centralnego dystryktu biznesowego (*Central Business District*, CBD), gdyż technologiczne zaawansowanie komunikacji umożliwia pracę zdalną oraz świadczenia usług w przestrzeni wirtualnej.

Zarysowany pokrótce koncepcyjny obraz sukcesu transformacji miasta poprzemysłowego okazuje się jednak bardziej złożony i nie ujmuje charakterystyk miasta w okresie transformacji od ośrodka przemysłowego do poprzemysłowego. Do charakterystyk tego rodzaju zalicza się (Lever, 1987, s. 43): uwolnienie dużych ilości niskiej jakości kapitału ludzkiego; zmianę lokalizacji zatrudnienia w przestrzeni; wzrost polaryzacji mieszkańców ze względu na dochód oraz warunki życia w ujęciu środowiskowym, mieszkaniowym i dostępu do usług; dezurbanizację miasta (w tym obumieranie śródmieścia) i suburbanizację jego otoczenia; spadek dochodów podatkowych oraz rangi społeczno-gospodarczej miasta; uwolnienie terenów poprzemysłowych.

W ramach gospodarki rynkowej miasta poprzemysłowe, podobnie jak inne ośrodki miejskie (tj. posiadające odmienny rodowód w zakresie ewolucji rozwoju), nie funkcjonują w zamkniętej perspektywie. Ich skuteczna transformacja w ośrodki uczestniczące w globalnej gospodarce przepływów uzależniona jest od kompleksowego splotu szeregu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Przykładowo w wymiarze zewnętrznym miasta podlegają relacjom konkurencyjnym i kooperacyjnym determinującym wymianę kapitału ludzkiego, zasobów materialnych, finansowych, wiedzy i informacji z otoczeniem. Istotny wpływ na ich rozwój wywierają uwarunkowania polityczne związane między innymi z poziomem wsparcia transformacji sektorów tradycyjnych, a także preferowane kierunki rozwoju określone w strategiach krajowych i międzynarodowych.

Szerszym problemem badawczym artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: jak w kontekście zewnętrznym odpowiednio wykorzystać wewnętrzne uwarunkowania miasta poprzemysłowego, tak aby kompleksowy spłot uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych doprowadził do skutecznej transformacji. W ujęciu empirycznym problem badawczy zawężono do wskazania i charakterystyki kluczowych wewnętrznych uwarunkowań Katowic, które to uwarunkowania wpłynęły na skuteczną transformację tego miasta, tj. ośrodka postrzeganego jeszcze niedawno jako typowy przykład miasta będącego centrum największego w skali Unii Europejskiej (UE) regionu węglowego, obciążonego spuścizną industrialną niekorespondującą z kierunkami zielonej transformacji określonymi między innymi w Europejskim Zielonym Ładzie (Komisja Europejska, 2019).

Zagadnienie transformacji, w tym skuteczne wskazywanie nowych ścieżek rozwoju, jest przedmiotem zainteresowania szeregu koncepcji wykorzystywanych w badaniach miejskich i regionalnych, jak chociażby: ścieżka zależności (*path-dependence*) (Gwosdz, 2014; Harvey, 2005), kompleksowe systemy adaptacyjne (Fontana, 2013), powiązana i niepowiązana różnorodność (Boschma i in., 2017; Franken i in., 2007), rezyliencja (Drobniak i in., 2019; Martin i Gardiner, 2019; Simmie i Martin, 2009), regionalne systemy innowacyjne (Asheim i in., 2019; Korenik, 2016; Nowakowska, 2010a i 2010b) i inteligentne specjalizacje regionalne (Dziemianowicz i in., 2011; Ochojski, Churski i in., 2016), regiony zapóźnione i luka produktywności (Barzotto i in., 2019), globalne łańcuchy wartości i gospodarka przepływów (Korenik, 2013; Pieterse, 2015), zdolności instytucjonalne (Cooke i in., 2012; Korenik i Rynio, 2018; Swianiewicz i Dziemianowicz, 2007).

Wskazane koncepcje akcentują wewnętrzne uwarunkowania determinujące sukces transformacji. Przykładowo ścieżka zależności akcentuje historię wzrostu danego miejsca w odniesieniu do zmian w zakresie wiedzy i kompetencji, jakie miały miejsce w przeszłości na danym obszarze, zakładając, iż te wartości decydują o kierunkach i dynamice procesów rozwojowych w przyszłości oraz determinują pozytywne lub negatywne „zamknięcie” danego obszaru na sygnały płynące z otoczenia. Kompleksowe systemy adaptacyjne podkreślają rolę takich wewnętrznych parametrów systemów terytorialnych, jak: łączalność i otwartość, nieliniowa dynamika wzrostu, samoorganizacja, zachowania adaptacyjne.

Z kolei koncepcja powiązanej i niepowiązanej różnorodności argumentuje, iż zdolności innowacyjne gospodarki regionu nie powinny być postrzegane wyłącznie z perspektywy nakładów na rzecz badań, a raczej przez pryzmat doświadczenia zakumulowanego w całej organizacji gospodarki na danym terytorium. To wiedza jako produkt doświadczenia jest powiązana z jednostkami, których interakcje w kontekście organizacyjnym i przestrzennym kształtują innowacyjność firm oraz ścieżki rozwoju danego terytorium. Koncepcja rezyliencji kładzie natomiast nacisk na wewnętrzne atrybuty systemu (miejskiego, regionalnego) związane z: adaptacyjnością, łączalnością, efektywnością, redundancją, współzależnością.

Lista różnego rodzaju uwarunkowań wewnętrznych wynikających z choćby pokrótce wskazanych koncepcji rozwoju powoduje, iż uzależnienie procesu skutecznej transformacji miasta przemysłowego od wytypowanej grupy uwarunkowań jest zadaniem utrudnionym. Tym bardziej retrospektywna analiza przykładu udanej transformacji miasta przemysłowego, jakim są Katowice, wraz z prospektywnym wskazaniem uwarunkowań, na których można oprzeć dalsze procesy transformacyjne jawi się jako zamierzenie interesujące poznawczo.

## 2. Metodyka

Identyfikacja i charakterystyka kluczowych uwarunkowań wewnętrznych determinujących sukces transformacji Katowic została dokonana z użyciem metody jakościowych badań terenowych (*qualitative field research*) wraz z obserwacją uczestniczącą (*participatory action research*) (Babbie, 2013, s. 324). W okresie od 2005 do 2023 r. autor bezpośrednio uczestniczył w procesach transformacji Katowic związanych głównie z:

- planowaniem transformacji, w tym takich, jak: projekty koncepcyjne 3xNoweMiasto dla Strefy Kultury (2005-2006); Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2030, aktualizacja (2015 r.); Lokalny Program Rewitalizacji (2016 r.); projekty koncepcyjne NIKISZ 4.0 (2019 r.) i Czas na Szopienice (2022 r.); Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2030, aktualizacja (2022 r.);
- przygotowaniem i realizacją dużych projektów strategicznych, m.in. takich jak: Międzynarodowe Centrum Kongresowe (MCK), Strefa RONDO-RYNEK, Park Technologiczny, Lotnisko Muchowiec, system monitoringu i ewaluacji rozwoju miasta Katowice, Zielona Strefa Nauki;
- konsultacjami społecznymi podczas tworzenia dokumentów i projektów strategicznych: w tym takimi, jak: 14 spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami miasta, instytucjami, przedsiębiorstwami w dzielnicach kryzysowych (2016 i 2018 r.); 13 spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami miasta, instytucjami, przedsiębiorstwami w ramach prac nad aktualizacją Strategii Rozwoju Miasta (2022 r.); 4 spotkania z instytucjami i przedsiębiorstwami dotyczące identyfikacji projektów do Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji (2021 r.); 2 spotkania z instytucjami i przedsiębiorstwami dotyczące projektów kierowanych do Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji (2022);
- spotkaniami robocze z władzami miasta (2005-2023).

Spotkania powyższe przybierały formę wywiadów zogniskowanych, wywiadów indywidualnych, spotkań z różnorodnymi interesariuszami (mieszkańcy, studenci, organizacje pozarządowe, przedstawiciele przedsiębiorstw, uniwersytetów, instytucji otoczenia biznesu).

Korzyścią prowadzenia badań terenowych jest możliwość badania procesów społecznych w ich naturalnym środowisku. Badania terenowe umożliwiają zaobserwowanie subtelności w komunikacji pomiędzy interesariuszami danego procesu i związanych z tym decyzji, postaw, które są trudne lub wręcz niemożliwe do uchwycenia za pomocą innych metod badawczych (Babbie, 2013, s. 322-323). Proces programowania rozwoju, w tym identyfikacja uwarunkowań determinujących transformację miasta przemysłowego, wpisuje się w zakres badań terenowych (Lofland i in., 2006, s. 101-113), w szczególności przez zastosowanie technik, takich jak: obserwacja interakcji interesariuszy, analizy stawek i czynników decydujących o sukcesie, obserwacja motywów leżących u podstaw decyzji.

### 3. Wyniki badań

Katowice są stolicą województwa śląskiego (4,5 mln mieszkańców), siedzibą władz samorządu wojewódzkiego i rządowej administracji ogólnej. Miasto w 2020 r. liczyło nieco ponad 290,0 tys. mieszkańców. Województwo śląskie postrzegane jest jako najbardziej uprzemysłowiony obszar kraju i jeden z najbardziej uprzemysłowionych obszarów w Europie. Region ten stereotypowo kojarzony jest z takimi sektorami przemysłu, jak górnictwo oraz hutnictwo, pomimo znaczącej redukcji liczby tego rodzaju zakładów oraz zmniejszenia zatrudnienia w tych przemysłach.

Katowice w ostatnich dwóch dekadach osiągnęły znaczący postęp w zakresie stworzenia atrakcyjnego miejsca zamieszkania dla pokolenia pracującego w globalnej i kreatywnej gospodarce, dzięki takim atrakcjom, jak chociażby Strefa Kultury, Strefa Rozrywki, nowe kompleksy basenów miejskich, a także poprzez znaczące zwiększenie dostępności żłobków, rozwój budownictwa mieszkaniowego, lokalizacje międzynarodowych firm sektora nowoczesnych usług biznesowych wiążące się z wznoszeniem obiektów biurowych zmieniających krajobraz Śródmieścia, udział w Sieci Miast Kreatywnych UNESCO czy wreszcie zorganizowanie globalnych wydarzeń jak COP24, WUF11, Intel Extreme Masters. To zmiany transformacyjne, którymi miasto może pochwalić się w otoczeniu. Dzięki nim Katowice zmieniły swój wizerunek – z ośrodka jednoznacznie kojarzonego z górnictwem, zanieczyszczeniem środowiska w miejsce, które nawet w przestrzeni międzynarodowej kojarzone jest z dobrą organizacją wydarzeń, muzyką i e-sportem. Uwarunkowania wewnętrzne wpływające na sukces transformacji Katowic mogą być rozpatrywane w kontekście wskazanych koncepcji rozwoju, w tym mogą być zidentyfikowane w wymiarach: przestrzennym, społecznym, gospodarczym i politycznym.

#### Uwarunkowania przestrzenne – położenie

Atut położenia Katowic wynika z pełnienia przez miasto funkcji CBD w czterech wymiarach przestrzeni. Katowice są stolicą województwa śląskiego (NUTS2), ale także miastem centralnym podregionu katowickiego (NUTS3), a także Aglomeracji Górnośląskiej (AG) oraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – GZM (41 jednostek samorządu terytorialnego).

W ujęciu podregionalnym (NUTS3) Katowice wraz z Chorzowem, Mysłowicami, Rudą Śląską, Siemianowicami Śląskimi oraz Świętochłowicami tworzą zwarty organizm miejski (bez wyraźnie wyznaczonych granic urbanizacji) zamieszkiwany przez 728 tys. osób, tj. 16,1% potencjału ludnościowego województwa śląskiego. PKB tego podregionu w 2018 r. (12 852 mln euro) stanowiło 21% PKB województwa śląskiego. W 2018 r. PKB podregionu katowickiego stanowiło 2,6% PKB Polski i pod tym względem było zbliżone do udziału w PKB największych polskich miast, tj. Krakowa (3,4%), Łodzi (2,3%), Wrocławia (2,8%), Poznania (2,7%).



W wymiarze aglomeracyjnym Katowice są miastem centralnym zespołu 14 miast na prawach powiatu tworzących AG liczącą w 2020 roku 1,823 mln mieszkańców<sup>1</sup>. AG tworzy unikatowy w skali Polski i Europy Środkowej obszar o jednym z najwyższych stopni zurbanizowania i uprzemysłowienia, stanowiąc równocześnie węzeł powiązań funkcjonalnych dla katowickiego obszaru metropolitalnego (KPZK, 2013, s. 37).

Kluczową strukturą instytucjonalną zarządzającą katowickim obszarem metropolitalnym jest powołana rozporządzeniem Rady Ministrów w dniu 1 lipca 2017 roku Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM) licząca 2,2 mln mieszkańców (2020 r.). W skład GZM wchodzi 41 gmin, w tym 13 miast na prawach powiatu tworzących AG<sup>2</sup> oraz jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się w ich najbliższym otoczeniu.

Reasumując, należy podkreślić, iż atutem miasta w sensie przestrzennym jest równoczesne jego funkcjonowanie jako CBD w czterech wymiarach (województwo, podregion, AG i GZM). Taka specyfika wzmacnia uwarunkowania wpływające na transformację zgodnie z koncepcją globalnych łańcuchów wartości. Miejsca tego rodzaju mają dogodne warunki do pełnienia funkcji miast globalnych, tj. włączonych w globalną sieć miast, w których następuje wymiana idei, informacji, kapitału, towarów i usług.

### Uwarunkowania demograficzne – rzeczywista skala demograficzna

Według GUS liczba mieszkańców Katowic od trzech dekad systematycznie maleje. W 1987 r. Katowice zanotowały najwyższą jak dotychczas liczbę mieszkańców, tj. 368,6 tys. W 2020 r. według GUS miasto liczyło nieco ponad 290,0 tys. mieszkańców. Przy liczonym na podstawie danych GUS ubytku ludności, czyli ok 80 tys. mieszkańców (w okresie 1987-2020), tj. *de facto* utracie 1/4 potencjału ludnościowego, Katowice powinny prezentować się jako ośrodek wyludniony i nieatrakcyjny dla rynku mieszkaniowego. Realia funkcjonowania Katowic pokazują jednak całkowicie odmienny obraz.

Rzeczywista liczba mieszkańców Katowic determinowana jest paroma czynnikami, których nie wychwytuje GUS. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak obowiązku meldunkowego. Wiele osób mieszkających w Katowicach traktuje to miasto jako miejsce pracy w CBD. Liczbę tego rodzaju „mieszkańców” trudno jednoznacznie oszacować, choć podjęto już starania wskazania tej wartości na podstawie generowanych odpadów komunalnych oraz poboru wody. Biorąc pod uwagę liczbę miejsc pracy w mieście, można szacować, że liczba osób pozostających w Katowicach bez meldunku wynosi ok. 20 tys. (potwierdzają to częściowo dane z rynku nieruchomości mieszkaniowych).

Drugim czynnikiem, który jest częściowo nieobjęty danymi GUS, jest nasilający się napływ migrantów zarobkowych (do 2022 r.) oraz wojennych ze względu na konflikt

<sup>1</sup> AG obejmuje: Bytom, Chorzów, Dąbrowę Górniczą, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Rudę Śląską, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze.

<sup>2</sup> Wyjątek stanowi Jaworzno.

w Ukrainie (od 2022 r.). Sytuację powyższą w sensie ilościowym zaledwie przybliżają statystyki GUS odnoszące się do wydanych zezwoleń na pracę dla obcokrajowców. W 2019 r. w województwie śląskim wydano 39,1 tys. zezwoleń tego typu (GUS, 2020), z czego na podregion katowicki ok. 6,4 tys. zezwoleń. Pozostając w kontekście migracji zagranicznych, należy dodatkowo zauważyć, iż powyższą liczbę można powiększyć o migrantów, którzy przybyli do Katowic po 22 lutego 2022 r. w związku z wojną w Ukrainie. Szacunki Urzędu Miasta Katowice, dokonane m.in. na podstawie liczby ukraińskich dzieci i młodzieży, migrantów z Ukrainy uczęszczających do przedszkoli, szkół podstawowych i średnich, wskazują, iż w mieście przebywa ok. 20 tys. migrantów (2022 r.).

Warto także zaznaczyć, że na terenie Katowic przebywają czasowo studenci studiujący głównie w takich dużych uczelniach publicznych, jak: Uniwersytet Śląski, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Śląski Uniwersytet Medyczny. Uwzględniając powyższe, można szacować, że liczba studentów przebywających czasowo w Katowicach to ok. 25-30 tys. osób.

Ważnym czynnikiem – szczególnie w kontekście gospodarki przepływów oraz pełnienia przez Katowice roli CBD – kształtującym faktyczną liczbę osób czasowo przebywających w mieście są dojazdy do pracy i szkół. W 2019 r., tj. przed pandemią COVID-19, do miasta codziennie dojeżdżało ok. 113,8 tys. osób (Raport, 2019). Pod tym względem Katowice ustępowały w Polsce tylko Warszawie.

Potwierdzeniem przypuszczeń o znacząco większej od podawanej przez GUS liczbie mieszkańców Katowic są tendencje rozwojowe katowickiego rynku nieruchomości. W ostatniej dekadzie obserwuje się dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego. Według GUS w latach 2010-2021 liczba mieszkań wzrosła z 137,5 tys. do 154,5 tys., tj. o 12,4%, przy równoczesnym wzroście cen na rynku pierwotnym i wtórnym w analizowanym okresie. Według danych NBP w 2010 roku cena m<sup>2</sup> na rynku pierwotnym w Katowicach kształtowała się na poziomie 6,3 tys. zł (na rynku wtórnym: 4,2 tys. zł/m<sup>2</sup>), w II kwartale 2021 roku było to już 8,2 tys. zł (rynek wtórny: 6,5 tys. zł/m<sup>2</sup>). Oznacza to wzrost poziomu cen ofertowych o 30,2% na rynku pierwotnym oraz o 54,8% na rynku wtórnym.

Wzrost zainteresowania zamieszkaniem w Katowicach potwierdzają także informacje związane z pozwoleniami wydanymi na budowę mieszkań. Według GUS liczba pozwoleń znacząco wzrosła w ostatniej dekadzie – z 1,4 tys. (2011) do 3,1 tys. (2020), czyli o 131%.

Wzrost liczby mieszkań oraz równoczesny wzrost cen ofertowych mieszkań w Katowicach, przy równoczesnych (wyżej opisanych) tendencjach niemeldowania się w mieście czy też napływu migrantów, a także traktowanie miasta jako CBD wskazują, że faktyczna liczba osób przebywających (ok. 340-350 tys. mieszkańców + ponad 100 tys. codziennie dojeżdżających do miasta) w Katowicach zdecydowanie różni się od tej podanej przez GUS (290,0 tys.).

## Uwarunkowania społeczne – kultura, nauka, wydarzenia

Transformacja Katowic w wymiarze społecznym, w tym wizerunkowym, w znaczącym stopniu opiera się na najbardziej rozwiniętej (pod względem dorobku, liczebności podmiotów i wydarzeń) dziedzinie kultury w mieście związanej z **muzyką**. W latach 2010-2020 Katowice uzyskały tytuł Miasta Kreatywnego UNSESCO w Dziedzinie Muzyki, co uzasadniono znaczącym potencjałem instytucji związanych z muzyką – począwszy od szkół muzycznych I i II stopnia, orkiestr i zespołów, przez instytucje zrzeszające muzyków, na wyższej szkole muzycznej kończąc.

Procesy społeczno-kulturalnej transformacji Katowic czerpią także ze znaczenia i dorobku katowickich środowisk kultury w dziedzinie **sztuk wizualnych i designu**. W tym wymiarze Katowice stanowią jeden z najważniejszych w kraju i liczących się w świecie ośrodków z kluczową rolą plastyki oraz designu odgrywaną przez Akademię Sztuk Pięknych. Uczelnia specjalizuje się w: projektowaniu (graficzne, przemysłowe, komunikacji wizualnej) oraz malarstwie i grafice. Katowicki ośrodek sztuk wizualnych kojarzony jest między innymi z tzw. Śląską Szkołą Plakatu.

Zaplecze do rozwoju posiada także dziedzina, jaką jest **film**, w postaci Wydziału Radia i Telewizji im. Krzysztofa Kieślowskiego działającego w Uniwersytecie Śląskim. To miejsce powstania i rozwoju „katowickiej szkoły filmowej”. W nadchodzących latach miasto Katowice zaplanowało także stworzenie miejsca poświęconego Kazimierzowi Kutzowi.

Sukces transformacji Katowic oparty na potencjale i aktywności środowisk kulturalnych znajduje odzwierciedlenie w liczbach. W latach 2014-2020 liczba wydarzeń związanych z kulturą kształtowała się na poziomie ok. 14,0 tys. na rok, liczba zaś ich uczestników przewyższała poziom 800,0 tys. osób na rok (Raport, 2021).

Ważnym zapleczem dla sukcesu transformacji Katowic jest zlokalizowany w mieście **sektor nauki i szkolnictwa wyższego**. W skład uczelni publicznych wchodzi 7 podmiotów, których siedziba główna znajduje się w Katowicach. Poza wyżej wskazanymi 3 uniwersytetami są to: Akademia Muzyczna, Akademia Sztuk Pięknych, Akademia Wychowania Fizycznego oraz Wyższe Śląskie Seminarium Duchowne. Na terenie miasta działalność prowadzą także 2 wydziały Politechniki Śląskiej. Ponadto w mieście działa 6 uczelni niepublicznych oraz 3 filie szkół niepublicznych, których główna siedziba zlokalizowana jest poza Katowicami.

Notowany w ostatniej dekadzie spadek liczby studentów (o 13,8% w latach 2014-2020 – z 54,8 tys. do 47,2 tys.) nie był tak dotkliwy dla Katowic jak dla całego województwa (spadek o 21,1% – z 134,8 tys. do 106,4 tys.). W skali województwa odsetek osób studiujących w Katowicach pozostaje wysoki (44%), podobnie jak absolwentów (51%).

Opierając się na aktywności kulturalnej i naukowej, a także koncentracji działalności gospodarczych, w ostatniej dekadzie wykreowano nową ścieżkę rozwoju miasta – związaną z tzw. przemysłem wydarzeń. Jego dynamiczny rozwój spowodował wzrost znaczenia turystyki biznesowej i kulturalnej, między innymi dzięki dostępności

bardzo dobrej jakości infrastruktury kongresowo-wystawienniczej (MCK w połączeniu z Halą Spodek) oraz infrastruktury kultury (sala koncertowa NOSPR, Muzeum Śląskie w dawnej KWK Katowice). Do wydarzeń cyklicznych o charakterze międzynarodowym jednoznacznie identyfikowanych z Katowicami zalicza się obecnie: Europejski Kongres Gospodarczy, Europejski Kongres Małych i Średnich Przedsiębiorstw czy Silesia 4 Design Days. W dziedzinie organizacji wydarzeń miasto stało się rozpoznawalnym miejscem budowania relacji, co potwierdzają wydarzenia globalne (COP24, Szczyt Cyfrowy ONZ, WUF11, Intel Extreme Masters) oraz europejskie (Europejska Stolica Nauki w 2024 r., ubieganie się o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2029).

Przemysł wydarzeń przyniósł miastu podwojenie liczby turystów zagranicznych (wzrost liczby obcokrajowców nocujących z 56,3 tys. w 2010 r. do 116,1 tys. w 2019 r.). Całościowo liczba turystów nocujących w Katowicach w latach 2010-2019 wzrosła z 212,8 tys. do 453,5 tys. osób (dla porównania w 2002 roku było to tylko 88,4 tys.). Turyści biznesowi nocujący w mieście wydają średnio 749,04 zł, w tym na nocleg 399,22 zł (Raport, 2020).

### Uwarunkowania gospodarcze – koncentracja biznesu i jego różnorodność

Na sukcesie transformacji Katowic zaważyła także bardzo wysoka **koncentracja podmiotów gospodarczych** oraz ich różnorodność branżowa. Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w mieście latach 2010-2020 wzrosła o 16,2% – z 42,8 tys. do 49,8 tys. Dynamika ta była najwyższa w grupie miast tworzących AG. Katowice zwiększyły znacząco poziom koncentracji podmiotów gospodarczych w analizowanym okresie z  $LQ^3 = 1,32$  do  $LQ = 1,45$ . Proces ten jest szczególnie widoczny w latach 2010-2020, ponieważ o ile w 2010 r. wśród 14 miast AG tylko 4 z nich miały wskaźnik koncentracji  $LQ \geq 1,0$  (tj. Gliwice, Katowice, Sosnowiec, Tychy), o tyle w 2020 r. w grupie tej pozostały już tylko 2 miasta, tj. Katowice z  $LQ = 1,45$  oraz Gliwice z  $LQ = 1,18$ .

Strukturę gospodarki Katowic można uznać za dobrze **zdywersyfikowaną**. Największy udział pod względem liczebności podmiotów gospodarczych zbliżony jest do ok. 20% i odnosi się do branży handlu hurtowego i detalicznego (21,3%). Zdywersyfikowane udziały notowane są w następujących branżach: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (14,2%), budownictwo (8,2%), obsługa nieruchomości (7,8%), informacja i komunikacja (5,9%), pozostała działalność usługowa (5,9%), przetwórstwo przemysłowe (5,8%), transport i gospodarka magazynowa (5,0%), usługi administrowania (4,2%), edukacja (3,7%).

Druga dekada lat 2000. to okres kreowania nowej ścieżki rozwoju Katowic z wykorzystaniem lokalizacji firm **sektora outsourcingu usług biznesowych** (SOUB). Sektor

---

<sup>3</sup>  $LQ$  (*location quotient*), współczynnik lokalizacji / koncentracji = (liczba podmiotów gospodarczych w mieście X / liczba mieszkańców miasta X) / (liczba podmiotów gospodarczych w 14 miastach AG / liczba ludności w 14 miastach AG).

ten jest nośnikiem globalizacji powiązań gospodarczych oraz upowszechniania technologii informacyjno-komunikacyjnych kreujących nowy model biznesu stosowany przez światowe korporacje oparty na outsourcingu usług biznesowych realizowanych w krajach o niższych kosztach pracy.

SOUB to jeden z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarczych w Europie Środkowej (ABSL, 2021). Postrzeganie przez biznes międzynarodowy Katowic jako dobrego miejsca lokalizacji SOUB stało się namacalnym symptomem transformacji Katowic „od przemysłu do usług”, w tym zainicjowania procesu gospodarczej globalizacji miasta. Szacunkowy poziom zatrudnienia w SOUB w Katowicach w 2020 r. wyniósł 27,0 tys. osób (ABSL, 2021), co stanowi 7,8% ogółu zatrudnienia w SOUB w Polsce.

Waga koncentracji działalności gospodarczych jako istotnego uwarunkowania skutecznej transformacji Katowic znajduje odzwierciedlenie w bardzo wysokiej liczbie oraz **koncentracji miejsc pracy**<sup>4</sup>. Według GUS liczba pracujących według faktycznego miejsca pracy w Katowicach w latach 2010-2020 wzrosła z 158,2 tys. do 171,0 tys. osób, tj. o 8%. Zdecydowanie wolniej rosła liczba miejsc pracy w województwie śląskim (4%) oraz w pozostałych miastach AG (3%). Skalę sukcesu transformacji Katowic odzwierciedla koncentracja miejsc pracy, która w latach 2010-2020 wzrosła z  $LQ = 1,70$  do  $LQ = 1,79$ . Oznacza to najwyższą koncentrację miejsc pracy w Polsce. Jeszcze tylko w przypadku 3 miast AG rejestrowano wskaźniki koncentracji zatrudnienia powyżej 1,0. Spośród tych miast 2 zwiększyły poziom koncentracji miejsc pracy: z  $LQ = 1,28$  do  $LQ = 1,44$  w przypadku Gliwic oraz z  $LQ = 1,01$  do  $LQ = 1,06$  w przypadku Dąbrowy Górniczej. W Tychach poziom koncentracji zatrudnienia obniżył się z  $LQ = 1,28$  do  $LQ = 1,16$ .

Katowicki rynek pracy silnie oddziałuje na otoczenie. Według GUS (Raport, 2019) w województwie śląskim (2016 r.) do pracy poza gminę swojego miejsca zamieszkania wyjeżdżało 514,8 tys. pracowników, tj. 15,7% ogółu dojeżdżających w Polsce. Przyjeżdżających do pracy do województwa śląskiego było więcej niż wyjeżdżających, stąd iloraz przepływów związanych z zatrudnieniem wyniósł 1,09 (Raport, 2019) i należał do najwyższych w kraju. Najwyższy iloraz tego rodzaju przepływów odnotowały Katowice, w przypadku których wyniósł on 5,9. Katowice stanowiły docelowe miejsce dojazdów do pracy dla 113,8 tys. osób.

Podobnie jak w przypadku liczby mieszkańców także dla wielkości zatrudnienia dane GUS nie odzwierciedlają rzeczywistych wielkości. Po pierwsze, GUS nie ujmuje zatrudniania w mikroprzedsiębiorstwach (zatrudnienie od 0 do 9 osób). Liczebność tego rodzaju podmiotów w Katowicach wynosi ok. 50 tys. Zakładając ostrożnie, że tylko co piąta firma tej wielkości zatrudnia 1 osobę, można wnioskować, że liczba miejsc pracy w Katowicach powinna zostać powiększona o ok. 10,0 tys. Po drugie, dane GUS nie obejmują zatrudnienia w przedsiębiorstwach sektora SOUB, ponieważ

---

<sup>4</sup> Efektem jest bardzo niska stopa bezrobocia rejestrowanego w Katowicach, która w 2020 r. wyniosła 1,7%. Stopa bezrobocia w województwie śląskim wynosi 4,9%, w Polsce 6,3%.

tego rodzaju korporacje międzynarodowe są rejestrowane najczęściej w stolicy danego państwa (lub także w przypadku Polski w Krakowie i Wrocławiu). Dla Katowic oznacza to wzrost liczby miejsc prac o ok. 27 tys. Przyjmując powyższe korekty, można wnioskować, iż całkowita liczba miejsc pracy w Katowicach to ok. 207,8 tys. Przy takiej wielkości wskaźnik koncentracji zatrudnienia dla miasta wynosi  $LQ = 2,05$ .

### Uwarunkowania polityczne – stabilizacja współrzędzenia i wizji rozwoju

Źródeł sukcesu transformacji Katowic można także upatrywać w procesie **współrzędzenia** miastem. W latach 1998-2014, tj. przez 4 kadencje samorządu terytorialnego, miasto było zarządzane przez jednego prezydenta (Piotra Uszoka), a następnie przez jednego z jego wiceprezydentów wywodzących się z ugrupowania samorządowego Piotra Uszoka, tj. Marcina Krupę. Oznacza to 6 stabilnych politycznie kadencji dających czas na racjonalną realizację śmiałych projektów strategicznych. Spośród zrealizowanych największych przedsięwzięć transformacyjnych (koszt od 100 mln zł do 350 mln zł) należy wymienić: przebudowę centrum – projekt Rondo – Rynek; Strefę Kultury (w tym MCK, salę koncertową NOSPR); centra przesiadkowe *Park&Ride*; rozbudowę infrastruktury drogowej wraz z przebudową węzłów komunikacyjnych; budowę tunelu pod rondem gen. Ziętka; budowę Drogowej Trasy Średnicowej (łączącej miasta AG w układzie: wschód-zachód).

Władze Katowic były także otwarte na śmiałe – jak na miasto przemysłowe w największym regionie węglowym – inicjowanie projektów o charakterze społecznym, jak chociażby Europejska Stolica Kultury, Sieć Miast Kreatywnych UNESCO, pilotaże rezyliencji w ramach URBACT, Europejskie Miasto Nauki. Ambitne społecznie projekty były pochodną otwartości władz miejskich na implementację nowych koncepcji rozwoju oraz transfer doświadczeń płynących z europejskich regionów przemysłowych.

Dużą rolę odegrała w tym procesie jakość planowania strategicznego i operacyjnego. W planowaniu tym powszechnie stosowano już od początku lat 2000. elementy partycypacji, włączając interesariuszy nie tylko w oficjalne konsultowanie dokumentów, ale także w proces ich współtworzenia. Miasto stało się w skali Polski jednym z pierwszych ośrodków mających: strategię rozwoju kultury (2011 r.), system monitoringu i ewaluacji (2016 r.), plan adaptacji do zmian klimatu (2016 r.), program wzmacniania rezyliencji (2017 r.), program rozwoju gospodarczego (2017 r.). Jako jedno z pierwszych wykorzystało formułę *urban labu*, tj. współpracy studentów, naukowców, mieszkańców, organizacji pozarządowych przy tworzeniu wariantowych projektów dla obszarów kryzysowych (projekt 3 x Nowe Miasto – obecna Strefa Kultury (2005-2006); projekt NIKISZ 4.0 będący protoplastą dzisiejszego HUB-u Technologicznego i Gamingowego na terenach po dawnej KWK Wieczorek (2018-2019); projekt – „Czas na Szopienice” wskazujący wariantowe koncepcje rewitalizacji kryzysowej dzielnicy Katowic (2021-2022).

Otwarcie władz miejskich na nowe idee rozwoju oraz włączenie interesariuszy we współzarządzanie zaowocowało w 2022 r. odważną aktualizacją Strategii Rozwoju Miasta Katowice 2030 akcentującą potrzebę: szerszego włączenia społeczności w współzarządzanie, równoważenia metropolitalności i lokalności, wzrostu znaczenia działań prośrodowiskowych, wdrażania rozwiązań miasta zwarteo, budującego lokalne sąsiedztwa.

#### 4. Dyskusja i wnioski

Uwarunkowania położenia Katowic w sensie pełnienia przez miasto funkcji CBD dla kilku struktur przestrzennych korespondują z czynnikami łączalności akcentowanymi w koncepcji kompleksowych systemów adaptacyjnych oraz rezyliencji. Oznacza to, że ośrodki miejskie mające dobrze rozwinięte powiązania (nie tylko infrastrukturalne, ale także społeczne, biznesowe, administracyjne) z otoczeniem wykazują większy potencjał do zmian transformacyjnych, tj. są lepiej „dostrojone” do zmian płynących z otoczenia.

Uwarunkowania Katowic wynikające z rzeczywistej skali demograficznej miasta wskazują, iż proces transformacji ośrodka przemysłowego w dobie gospodarki przepływów nie zależy wyłącznie od jego wewnętrznego potencjału demograficznego, ale także od siły przyciągania kapitału ludzkiego z otoczenia. Tak ujęta skala demograficzna określa z jednej strony znaczący potencjał rynkowy miejsca, z drugiej zaś determinuje korzystny potencjał przedsiębiorczy i kreatywny. W tego rodzaju układach aglomeracyjnych, w których znajdują się Katowice, ich realny potencjał demograficzny należy rozpatrywać w kategoriach tzw. *borrowd size* (Meijers i Burger, 2017).

Wykorzystanie w procesach transformacji Katowic uwarunkowań kulturowo-naukowych można rozpatrywać w kontekście koncepcji ścieżki zależności oraz powiązanej różnorodności. Działalności kreatywne czerpiące z kultury i nauki sprzyjają tworzeniu nowych i dywersyfikacji dotychczasowej ścieżki wzrostu (proces *de-locking*). W przypadku Katowic oznaczało to stworzenie, praktycznie od podstaw, działalności związanych z przemysłem wydarzeń w wymiarze globalnym.

Korzyści aglomeracji (Alonso, 1973; Zakrzewska-Półtorak, 2015) wraz z koncepcją *borrowed value* (Meijers i Burger, 2017) wyjaśniają, w jaki sposób relatywnie „nieduże” miasto (Katowice) funkcjonujące w większej aglomeracji (AG) wykazuje korzystniejsze wartości wskaźników rozwoju gospodarczego (wysoka koncentracja podmiotów gospodarczych i zatrudnienia). Tego rodzaju skala gospodarcza Katowic – budowana na podstawie zaplecza, głównie kapitału ludzkiego, pozostałych miast AG – jest jednym z czynników rezyliencji (tj. redundancji), który wpływa w sposób istotny na przebieg procesów transformacji. Redundancja, czyli nadmiarowość zasobów ludzkich, finansowych, idei, działalności gospodarczych, której skupienie ma miejsce w Katowicach, pozwala z jednej strony podejmować nowe wyzwania i projekty strategiczne, z drugiej zaś stanowi bufor łagodzący ewentualne niepowodzenia procesów transformacyjnych.

Korzyści wynikające z *borrowed value*, jakie jest rejestrowane w Katowicach, zostały dostrzeżone przez SOUB. Jego lokalizacja w mieście wykreowała całkowicie nową ścieżkę rozwoju, którą można analizować w odniesieniu do koncepcji niepowiązanej różnorodności. Na ile tego rodzaju ścieżka rozwoju okaże się stabilna? Będzie to zależało od tego, czy SOUB ulegnie terytorializacji i zakorzenieniu (Nowakowska, 2017). Procesy te z kolei będą determinowane zdolnością wykreowania przez miasto nowych korzyści *borrowed value*.

Uwarunkowania sukcesu transformacji Katowic wiążące się ze stabilnym w czasie współrzędzeniem, śmiałą wizją transformacji oraz umiejętnościami jej przełożenia na projekty mogą być rozpatrywane w świetle koncepcji zdolności instytucjonalnych, rezylencji (czynnik adaptacyjności) czy kompleksowych systemów adaptacyjnych (czynnik tzw. wyłaniania się). Wyróżniające w relacji do pozostałych miast AG zdolności instytucjonalne Katowic w zakresie planowania i współzarządzania transformacją są wynikiem połączenia: (i) stabilności władz – 6 kadencji, (ii) ich otwartości na śmiałą wizję transformacji, w tym postrzegania nowych trendów rozwoju jako szans, (iii) dobrej jakości planowania strategicznego i operacyjnego w połączeniu z włączeniem interesariuszy. Tego rodzaju konfiguracja, szczególnie w zakresie partycypacji, już na wstępnych etapach działań przyczyniła się do wzmocnienia podmiotowości wśród interesariuszy, w tym wyzwoliła w nich myślenie w kategoriach modernizacyjnych.

„Przepis” na transformację, który znalazły Katowice w dwóch ostatnich dekadach, opierając ten proces na atutach położenia, rzeczywistym potencjale demograficznym, wartościach kultury i nauki i wysokiej sprawności współrzędzenia, może jednak w kolejnych latach okazać się niewystarczający.

Kontynuacja skutecznej transformacji Katowic wymaga obecnie dokonania znaczącego skoku cywilizacyjnego w kontekście wyzwań klimatycznych oraz aktywnego uczestnictwa w globalnej sieci miast (Strategia, 2023). Wykształceni, bardziej świadomi potrzeb mieszkańcy oczekują dalszych postępów rozwojowych w zakresie oferty spędzania wolnego czasu, dobrego dostępu do usług publicznych, poszanowania środowiska naturalnego, wdrażania rozwiązań zielonej gospodarki.

Już dziś miasto stoi w obliczu wyzwań gospodarki niskoemisyjnej wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu czy założeń Fit for 55, które to wyzwania szczególnie mocno wybrzmiały podczas zorganizowanego w Katowicach w czerwcu 2022 r. WUF11.

Oznacza to konieczność prowadzenia transformacji w sposób bardziej zrównoważony w kontekście społeczno-gospodarczym, przestrzenno-środowiskowym, ale także metropolitalnym i lokalnym. Posiłkując się wnioskami płynącymi z badań terenowych, akcentuje się konieczność budowania nowych uwarunkowań transformacji odnoszących się do: (i) tworzenia większego organizmu miejskiego, gdyż efekty funkcjonowania GZM okazały się słabe w kontekście tworzenia funkcji metropolitalnych, (ii) przyspieszenia zielonej transformacji, (iii) tworzenia szerszych powiązań społeczno-politycznych i infrastrukturalnych w ramach policentrycznego regionu miejskiego



(Houtum i Lagendijk, 2001) Polski Południowej (Drobnik i in., 2021), (iv) kreowania wartości intelektualnych pozwalających zabrać głos w krajowej i międzynarodowej dyskusji nad przyszłością miast.

## Bibliografia

- ABSL. (2021). *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2020*.
- Alonso, W. (1973). Urban zero population growth. *Deadlalus*, (109), 191-206.
- Asheim, B. T., Isaksen, A. i Trippl, M. (2019). *Advanced introduction to regional innovation systems*. Northampton Edward Elgar, Cheltenham.
- Babbie, E. (2013). *Podstawy badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Barzotto, M., Corradini, C., Fai, F. M., Labory, S. i Tomlinson, Ph. R. (2019). Revitalising lagging regions: Smart specialisation and industry 4.0, Taylor & Francies. *Oxon*, 1(2), 1-92.
- Boschma, R. A., Coenen, L., Franken, K. i Truffer, B. (2017). Towards a theory of regional diversification: Combining insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies. *Regional Studies*, 51(1), 31-45.
- Cooke, Ph., Parrilli, M. D. i Curbelo, J. L. (2012). *Innovation, global change and territorial resilience*. Northampton: Edward Elgar, Cheltenham.
- Drobnik, A., Cyran, R., Plac, K., Rykała, P. i Szymańska, J. (2021). *Rezyliencja miast i regionów Europy Środkowej w kontekście hybrydyzacji rozwoju*. Katowice: Wyd. UE w Katowicach.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K. i Szlachta, J. (2011). *Subregionalne bieguny wzrostu w kontekście transformacji gospodarczej, reformy administracji i gospodarki opartej na wiedzy*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Fontanna, M. (2013). Pluralism(s) in economic lessons from complexity and innovation economics: A review paper. *Journal of Evolutionary Economics*, 24(5), 1-16.
- Frenken, K., van Oort, F. i Verburg, T. N. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth. *Regional Studies*, 41(5), 685-697.
- GUS. (2020). *Zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce w 2019 roku*. Warszawa: GUS.
- Gwosdz, K. (2014). *Pomiędzy starą a nową ścieżką rozwojową*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gwosdz, K., Bilska-Wodecka, E. i Domański, B. (2021). Localised capabilities as intermediating factors in the transition from the old to a new development path: The case of post-socialist industrial towns. *Moravian Geographical Report*, 28(2), 124-135.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford Oxford University Press.
- Houtum, van H. i Lagendijk, A. (2001). Contextualising regional identity and imagination in the construction of polycentric urban regions: The cases of the ruhr area and the basque country. *Urban Studies*, 1(4), 747-767.
- Komisja Europejska. (2019). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2019) 640. Bruksela.
- Korenik, S. (2013). Globalizacja i gospodarka oparta na wiedzy a nowa przestrzeń gospodarcza. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (296), 164-175.
- Korenik, S. (2016). Development of the region in the context of innovations – opportunities and threats. *Biblioteka Regionalisty*, (16), 45-52.
- Korenik, S. i Rynio, D. (2018). Partycypacja społeczna a kształtowanie kierunków rozwoju miasta. *Biuletyn KPZK PAN*, (272), 127-136.
- KPZK. (2013). *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 roku*. Warszawa: KPZK PAN, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

- Lever, W. F. (1987). Glasgow: Policy for the post-industrial city. W: B. Robson (red.), *Managing the city. The aims and impacts of urban policy*. New Jersey: Barnes & Noble Books.
- Lofland, J., Snow, D., Anderson, L. i Lofland, L. H. (2006). *Analyzing social settings: A guide to qualitative observation and analysis*. Belmont: Wadsworth.
- Martin, R. i Gardiner, B. (2019). The resilience of cities to economic shocks: A tale of four recessions (and the challenge of Brexit). *Papers in Regional Science*, 1-32.
- Meijers, E. J. i Burger, M. J. (2017). Stretching the concept of 'borrowed size'. *Urban Studies*, 54(1), 269-291.
- Nowakowska, A. (2010a). Budowanie regionalnych systemów innowacji: polskie doświadczenia. *Ekonomiczne Problemy Usług*, (48), 143-157.
- Nowakowska, A. (2010b). Innowacje we współczesnych koncepcjach rozwoju. *Ekonomiczne Problemy Usług*, (47), 129-144.
- Nowakowska, A. (2017). Terytorializacja procesów gospodarczych – od specjalizacji do specyficzności w rozwoju. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach*, (320), 5-17.
- Ochojski, A., Churski, P., Polko, A. i Kopczewska, K. (2016). Specjalizacja regionalna: podstawy koncepcyjne i aspekty interpretacyjne. *Studia KPZK PAN*, (170), 26-44.
- Pieterse, J. N. (2015). *Globalization and culture. Global mélange*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Raport. (2019). *Dojazdy do pracy w województwie śląskim w 2016 roku*. Katowice: GUS.
- Raport. (2020). *Raport: Rynek turystyki biznesowej w Katowicach w 2019 roku*. Katowice: Convention Bureau.
- Raport. (2021). *Raport o stanie miasta Katowice 2020*. Katowice: Urząd Miasta Katowice.
- Simmie, J. i Martin, R. (2009). The economic resilience of regions: Towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 27-43.
- Strategia. (2023). *Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2030 – aktualizacja*. Miasto Katowice.
- Swianiewicz, P. i Dziemianowicz, W. (2007). *Gmina pasywna*. Warszawa: KPZK PAN.
- Zakrzewska-Półtorak, A. (2015). Znaczenie bliskości dla występowania efektu synergii w powiązaniach funkcjonalnych jednostek przestrzennych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (480), 261-269.

## Transition of Post-Industrial City. Conditions for the Successful Transition of Katowice – the Center of the Biggest Coal Region in the European Union

**Abstract:** The paper refers to the issues of urban and regional studies related to the transition of post-industrial cities. The subject of the research is Katowice, a city founded on heavy industry related to mining and metallurgy, but in the last two decades undergoing an effective transition towards culture and science, the event industry, the sector of modern business services, IT, and gaming. The research question relates to the identification and characteristics of the key internal conditions of Katowice, which influenced the effective transition of this city. Identification and description of the key conditions determining the success of Katowice's transition was made using the method of qualitative field research with participatory observation.

**Keywords:** socio-economic transition, coal regions, postindustrial cities.

# Proces rewitalizacji a rozwój zrównoważony miasta

Piotr Hajduga

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: piotr.hajduga@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0002-6946-8598

Anna Mempel-Śnieżyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: anna.sniezyk@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0001-7704-4923

*Cytuj jako:* Hajduga, P. i Mempel-Śnieżyk, A. (2023). Proces rewitalizacji a rozwój zrównoważony miasta. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 283-293). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** W opracowaniu poruszono kwestie związane ze zmianami zachodzącymi w miastach, prowadzącymi do problemów z porzuconymi obszarami oraz z istniejącą infrastrukturą. Obszary te stanowią jednocześnie wyzwanie i możliwości dla rewitalizacji miejskiej, co może przynieść korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Rewitalizacja uznawana jest wśród urbanistów i architektów za skuteczny, zrównoważony instrument wprowadzania społecznie pożądaných i trwałych zmian w obszarach urbanizowanych. Przeprowadzanie procesów rewitalizacji miast wymaga zrównoważonego podejścia i zaangażowania różnych interesariuszy, aby stworzyć bardziej przyjazne dla życia i zintegrowane ramy rozwojowe. W celu przedstawienia procesu rewitalizacji w kontekście rozwoju zrównoważonego w pierwszej kolejności skoncentrowano się na celach rewitalizacji, w drugiej kolejności odniesiono się do zmian w ustawodawstwie co do rewitalizacji i opinii autorów badających to zagadnienie. W następnej kolejności zaprezentowano koncepcje rozwojowe miast, których działania realizowane w ramach wdrażanych koncepcji rozwojowych obejmują procesy rewitalizacji.

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, zrównoważony rozwój, przestrzeń miejska.

**JEL Classification:** R11, R52, Q56

## 1. Wstęp

Obecnie można zaobserwować problemy miast związane zarówno ze wzmożoną urbanizacją, jak i z odpływem ludności. Jednym z problematycznych skutków zmian, jakie zachodzą w miastach, są porzucone i zdegradowane obszary oraz istniejąca in-

frastruktura. Z drugiej strony stanowią one wyzwanie, a zarazem możliwości dla ponownej funkcjonalizacji, rewitalizacji i regeneracji miejskiej, zapewniając korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

Względne znaczenie funkcji miejskich zmienia się w czasie i w zależności od miejsca. Dotychczasowe funkcje lub specjalizacje sektorowe mogą nie być już potrzebne, a udogodnienia związane z tymi funkcjami mogą być przestarzałe, nieadekwatne do zmieniających się potrzeb czy też zbędne. Zmiany w obszarach miejskich mogą być determinowane czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Rewitalizację miejską można uznać za wynik wzajemnego oddziaływania tych wielu źródeł wpływu.

Samorząd lokalny odgrywa znaczącą rolę w tworzeniu i wdrażaniu polityk i inicjatyw promujących rewitalizację gospodarczą, społeczną, kulturalną i środowiskową. Samorządy lokalne dysponują narzędziami politycznymi i regulacyjnymi do określania i kontrolowania użytkowania gruntów oraz fizycznego kształtu środowiska miejskiego. Odpowiedzialność samorządów lokalnych może się różnić w zależności od krajowego systemu instytucjonalnego czy udziału w budżecie gminy środków pochodzących z podatków i opłat lokalnych. Jednak w większości przypadków miasta posiadają istotne kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zarządzania transportem i mobilnością, gospodarką wodno-ściekową i innych usług publicznych, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na ich rozwój.

Samorząd lokalny, pełniąc funkcję mediatora pomiędzy różnymi interesariuszami tj. przedsiębiorstwami, mieszkańcami i organizacjami społecznymi, może wpływać na uwzględnienie ich interesów w procesie rewitalizacji. Dzięki ścisłej współpracy z tymi zainteresowanymi stronami i przyjęciu podejścia opartego na współpracy samorząd lokalny może pomóc w stworzeniu wspólnej wizji przyszłości społeczności i zapewnić, że proces rewitalizacji będzie sprzyjał rozwojowi zrównoważonemu i włączeniu społecznemu. Celem rozważań jest zidentyfikowanie roli polityki przestrzennej dotyczącej rewitalizacji jako determinanty rozwoju zrównoważonego.

## 2. Pojęcie i istota oraz cele rewitalizacji

Termin „rewitalizacja” opisuje bardzo skomplikowany proces, którego przebieg zależy od wielu czynników. Określenie to najlepiej oddaje zarówno charakter zachodzących zmian, jak i istotę samego procesu. W języku łacińskim słowo *vitalis* oznacza: należący do życia, zdolny do życia, dający życie, wart życia, a przedrostek *re* – znowu, na nowo, powtórnie (Kumaniecki, 1982, s. 420, 540). W popularnym aktualnie języku międzynarodowym, czyli angielskim, występują trzy równoznaczne określenia używane odnośnie do rewitalizacji – *revitalization*, *urban renewal* i *urban redevelopment*. Bliższa ich analiza semantyczna pozwala potraktować pierwsze – *revitalization* – jako szersze, dotyczące nie tylko przestrzeni miejskiej. *Urban redevelopment* można tłumaczyć jako ponowny rozwój, natomiast *urban renewal* jako odnowienie miasta (Czaja, 2018, s. 66).

Pojęcie rewitalizacji jest najczęściej stosowane w odniesieniu do części jednostek terytorialnych, które w wyniku przemian, głównie gospodarczych, społecznych, a także ekonomicznych, uległy degradacji, ponieważ całkowicie lub częściowo utraciły swoją pierwotną funkcję i przeznaczenie.

**Tabela 1.** Rodzaje rewitalizacji rozpatrywane z punktu widzenia geografii społeczno-ekonomicznej

Rodzaje	Opis
Implantacyjna	Polega na wprowadzeniu do zdegradowanego terenu nowych funkcji i form przestrzennych. Działania te podejmowane są i ustalane poza samym obszarem. Istotne jest również założenie, że bezpośrednimi odbiorcami nowej przestrzeni będą przybysze, a lokalni mieszkańcy jedynie pośrednio skorzystają z wprowadzonych zmian „przez pojawienie się nowych usług, których mogą być odbiorcami, czy też zaistnienie przede wszystkim lepszego i ciekawszego miejsca w kategoriach estetyki krajobrazu miejskiego”.
Integracyjna	Podobna jest do rewitalizacji implantacyjnej. Podstawową różnicą jest natomiast włączenie lokalnej społeczności w proces decyzyjny oraz proces samych przekształceń. Skutkiem podejmowanych działań powinna być poprawa jakości życia mieszkańców, powstanie nowych miejsc pracy, a także możliwość zdobycia nowych kwalifikacji przez obecnych mieszkańców. W tym znaczeniu, jak podkreślają specjaliści, rewitalizacja jest nie tylko procesem przekształceń funkcjonalno-przestrzennych, ale znacznie szerszym i bardziej złożonym procesem społeczno-gospodarczym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Kaczmarek, 2001, s. 27).

**Tabela 2.** Wymiary rewitalizacji

Wymiary	Opis
Przestrzenny	Podkreśla widoczne elementy procesu rewitalizacji, którymi są m.in. kompozycja urbanistyczna, nowa zabudowa, a także wykreowana nowa jakość przestrzeni miejskiej.
Społeczny	Podkreśla, że niezwykle istotnym elementem rewitalizacji są ludzie, gdyż to oni są bezpośrednimi odbiorcami nowej przestrzeni, ale również sprawcami tego procesu. W procesie rewitalizacji w wymiarze społecznym ludzie występują w podwójnej roli: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ z jednej strony, uczestniczą w procesach decyzyjnych, począwszy od planowania, określania celów, sposobu realizacji, aż do wykonania (stanowią tzw. zbiorowość zewnętrzną lub sprawców procesu rewitalizacji);</li> <li>■ z drugiej strony, są to lokalni mieszkańcy, którzy bezpośrednio podlegają wpływom podejmowanych działań.</li> </ul>
Gospodarczy	Podkreśla, że celem rewitalizacji jest poprawa istniejącej sytuacji gospodarczej oraz społecznej. Elementem tego procesu jest częściowa lub całkowita zmiana struktury funkcjonalnej. Bardzo często wcześniej prowadzone działalności gospodarcze (m.in. przemysłowe) zastępowane są nowoczesnymi dziedzinami z sektora usług, które chętnie lokowane są w nowych przestrzeniach.
Kulturowy	Podkreśla, że rewitalizacja jest procesem dostosowawczym istniejącej tkanki miejskiej do nowych, bieżących potrzeb mieszkańców z jednoczesnym zachowaniem materialnego świadectwa minionego etapu rozwoju miasta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Kaczmarek, 2001, s. 45-49, 51-52).

W rozważaniach z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej, szczególnie w kontekście zniszczonych terenów przemysłowych, rewitalizacja rozumiana jest jako złożony proces naprawczy dotyczący danej zdegradowanej przestrzeni miejskiej, podczas którego do zniszczonej – „martwej” tkanki jednostki terytorialnej wprowadzane są również inne niż tradycyjne nowe funkcje (Kaczmarek, 2001, s. 22-23). Celem

**Tabela 3.** Typy rewitalizacji

Typy	Opis
Spoleczna	Skoncentrowana jest na społeczności lokalnej i poprawie jej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Wiąże się z kreowaniem kapitału ludzkiego. Ważnym zadaniem rewitalizacji społecznej jest tworzenie korzystnego „klimatu mentalnego” wśród społeczności miast poddawanych rewitalizacji. Niezwykle istotna jest akceptacja działań i współuczestnictwo zarówno samych mieszkańców, jak i przedsiębiorców oraz użytkowników miasta. Dzięki oddziaływaniu na mentalność, kształtując lub odwołując się do systemu wartości i postaw ludności, możliwe jest osiągnięcie konkretnych celów rewitalizacji dotyczących zmian struktury społecznej, zachowania dziedzictwa kulturowego, zmniejszenia pauperyzacji społeczeństwa, a także wykluczenia i patologii społecznych.
Gospodarcza	Odnosi się do działań mających na celu ożywienie gospodarcze ośrodka miejskiego lub jego fragmentu. Związana jest ona z poprawą efektywności funkcjonowania lub zmianą przeznaczenia wybranych obszarów. Dotyczy działań związanych z przekształceniami gospodarki miasta, tj. odnoszących się do restrukturyzacji podmiotów gospodarczych i ich otoczenia instytucjonalnego, zmian powiązań organizacyjnych, produkcyjnych i przestrzennych pomiędzy poszczególnymi uczestnikami życia gospodarczego jednostki terytorialnej. Polega ona również na zmianie w gospodarowaniu zasobami czynników produkcji, w tym szczególnie racjonalnym zużyciu zasobów wyczerpywalnych, wprowadzaniu nowoczesnych technik produkcji i organizacji. Istotą tego procesu jest więc przebudowa bazy ekonomicznej ośrodka miejskiego, tj. egzogenicznych i endogenicznych rodzajów prowadzonej działalności gospodarczej w mieście.
Kulturowa	Koncentruje się na podtrzymaniu tradycji, ochronie dziedzictwa kulturowego i materialnego jednostki terytorialnej.
Przestrzenna	Dotyczy przekształceń kompozycji urbanistycznej, architektury i jej szczególnych walorów, a także poprawy jakości przestrzeni miasta. Związana jest z wprowadzaniem szeroko rozumianego ładu przestrzennego, ze zmianą sposobu zagospodarowania wybranych obszarów, przywracaniem poprawnych relacji między gospodarką a środowiskiem przyrodniczym. Zmiany jakościowe, które zachodzą w procesie rewitalizacji, dotyczą ingerencji w strukturę materialną ośrodka miejskiego. Wprowadzane przekształcenia architektoniczno-urbanistyczne, nowe inwestycje mają nadawać nowej wartości zachowanym zasobom kapitału rzeczowego. Podejmowane działania dotyczą m.in. rehabilitacji i restauracji, nowej adaptacji zabytkowych budynków przemysłowych, usługowych lub mieszkalnych, ale również likwidacji zdekapitalizowanej zabudowy oraz budowy nowych obiektów i kompleksów. Przekształcenia przestrzenne w jednostkach terytorialnych i poprawa jakości ich przestrzeni publicznych oraz półpublicznych wpływa tym samym na wizerunek miasta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Godlewska-Majkowska, 2008, s. 146-147).

działań podejmowanych w tym procesie jest zapewnienie harmonijnego oraz zrównoważonego rozwoju poprzez adaptację i odpowiednie zagospodarowanie danego obszaru do zmieniających się potrzeb mieszkańców. Zadaniem rewitalizacji są: poprawa warunków życia i pracy w ośrodku miejskim, przywrócenie ładu przestrzennego, ożywienie gospodarcze danego terenu, jak również ochrona i zachowanie starych, często zabytkowych tkanek miasta. W wyniku tych działań następuje zmiana struktury funkcjonalno-przestrzennej zniszczonych obszarów (Boryczka, 2019, s. 146).

Dodatkowo na gruncie geografii społeczno-ekonomicznej eksponuje się cztery wymiary procesu rewitalizacji (tab. 2). Każdy z nich ma cechy, dzięki którym określić można jego znaczenie w całym procesie przekształceń.

Wobec złożoności problemów i struktury jednostki terytorialnej rewitalizację należy postrzegać jako proces długookresowy odnoszący się jednocześnie do różnych sfer funkcjonowania ośrodka miejskiego. Z tego punktu widzenia w literaturze przedmiotu wyróżnić można rewitalizację społeczną, gospodarczą, kulturową oraz przestrzenną (tab. 3).

Należy również wspomnieć o dwóch zasadniczych podejściach do przedmiotu rewitalizacji. Pierwszym jest rewitalizacja ukierunkowana na ludzi (*People-Based Initiatives* – PBI) (Andersson, 2006, s. 793), rozumiana jako działania skierowane na pomoc osobom, które przez procesy wykluczenia, koncentracji ubóstwa i stygmatyzacji biednych dzielnic nie mogą konkurować na rynku pracy i nie będą w stanie samodzielnie na niego powrócić. Drugim podejściem jest rewitalizacja ukierunkowana na obszar (*Area-Based Initiatives* – ABI), rozumiana jako działania skierowane przede wszystkim na poprawę stanu środowiska budowlanego i naturalnego miejskich obszarów kryzysowych, konkurencyjności obszaru jako miejsca lokalizacji przedsiębiorstw oraz jakości życia mieszkańców (Jadach-Sepiolo, 2017, s. 30-32).

K. Skalski uznaje rewitalizację za „(...) kompleksowy program remontów, modernizacji zabudowy i przestrzeni publicznych, rewaloryzacji zabytków na wybranym obszarze, najczęściej dawnej dzielnicy miasta, w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i społecznym. Rewitalizacja to połączenie działań technicznych – jak np. remonty – z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach: bezrobocie, przestępczość, brak równowagi demograficznej” (Skalski, 2010, s. 10). To interesujące ujęcie, ale nie wyczerpuje wszystkich możliwych sposobów pojmowania form rewitalizacji funkcjonalnej, rozumianej dynamicznie. Za rewitalizację uznać można także określenie nowych funkcji dla obszarów, które utraciły poprzednie tego typu znaczenie, oraz zmianę ich dotychczasowych funkcji, jak również wypracowanie zupełnie nowej przestrzeni społeczno-ekonomicznej (Czaja, 2018, s. 67).

### 3. Rewitalizacja miasta – zmiany w ustawodawstwie

W 2015 r. – w związku z wejściem w życie pierwszej w Polsce ustawy o rewitalizacji – wprowadzona została definicja ustawowa tego terminu. W myśl tej ustawy „rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji” (Ustawa z dnia 9 października..., 2015). Przepisy ustawy o rewitalizacji pozwoliły na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, wprowadziły gminny program rewitalizacji, specjalną strefę rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji (Bal-Domańska, 2020).

W praktyce społeczno-gospodarczej wykorzystuje się chętnie prawne określenie, że działaniom rewitalizacyjnym może zostać poddany obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu nadmiernej koncentracji negatywnych zjawisk społecznych (w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego), a także niedostatecznego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym jej mieszkańców oraz występowania różnych negatywnych zjawisk w sferze gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej (Ustawa z dnia 9 października..., 2015).

W Polsce dość powszechnie spotyka się niezrozumienie samego pojęcia rewitalizacji, jak również istoty i celów tego procesu (Dąbrowski, 2012, s. 26). Najczęściej następuje błędne odnoszenie rewitalizacji do pojedynczych działań związanych z odnową (rewaloryzacją) zespołów zabytkowych. Mylnie uważa się, że rewitalizacja jest tożsama z renowacją zabytków i polega na pracach remontowo-konserwatorskich. Niepoprawne rozumienie istoty rewitalizacji prowadzi do wielu praktycznych nieporozumień. Gminne samorządy terytorialne oczekują bowiem w jej ramach wsparcia finansowego dla przedsięwzięć remontowych, bez ożywienia lokalnych funkcji. W tym zakresie przedstawiane projekty często nie zawierają poważniejszych pomysłów (Czaja, 2018, s. 69).

Idea wielofunkcyjnej, *pro futuro* rewitalizacji nie jest zbyt powszechna oraz nie jest dobrze pojmowana na poziomie społeczności lokalnych oraz samorządów gminnych w naszym kraju. Jest to skutek wieloletniego braku rzeczywistych tradycji samorządowych w Polsce, świadomości możliwości kształtowania własnego otoczenia oraz odpowiedniej wiedzy, wyobraźni i motywacji. Budowanie podstaw samorządności terytorialnej na początku lat 90. XX w. także nie sprzyjało tworzeniu „małych ojczyzn”. Kolejne lata przyniosły doskonalenie funkcjonowania administracji samorządowej, ale nie pogłębiały relacji pomiędzy mieszkańcami a przestrzenią, w której żyją. Dopiero w ostatnim okresie pojawiły się elementy głębszej świadomości w tym zakresie, czemu nie sprzyja jednak nadmierne upolitycznienie aktywności lokalnej i samorządowej (Czaja, 2018, s. 69).



Pojęcie rewitalizacji, ograniczone niegdyś do odnowy pojedynczych, zdegradowanych obszarów miejskich, stało się obecnie podstawowym instrumentem polityki rozwoju lokalnego, skierowanego zarówno na materialne, jak i na społeczne zasoby miast. Minęły bowiem już czasy, kiedy o rozwoju miast decydowały lokalizacje wielkiego przemysłu i wielkopowierzchniowych terenów mieszkalnictwa. Planowanie przestrzenne powróciło na te obszary, które zostały w przeszłości zabudowane i są od dawna zamieszkałe. Chodzi o to, aby je restrukturyzować, odnawiać, stabilizować i konsolidować. Te właśnie tereny i mieszkająca tam aktywna, zdolna do innowacji i dobrze wykształcona społeczność lokalna będą decydowały o przyszłym rozwoju miast, rozumianym przede wszystkim jako rozwój jakościowy (Dąbrowski, 2012, s. 28).

W szczegółowy sposób krajowe ramy prawne rewitalizacji i ich wpływ na poziom lokalny przedstawia P. Ciesiołka (2017), wskazując, że w Polsce długie lata bez uregulowań prawnych przyczyniły się do braku działań w zakresie odnowy polskich miast. Jednak obecnie obserwowane są zmiany, w tym także te wynikające z polityki Unii Europejskiej (finansowanie projektów zmierzających do odnowy społecznej, gospodarczej i przestrzennej obszarów zaniedbanych). Wprowadzone zmiany legislacyjne w Polsce spowodowały, że rewitalizacja została w ostatnich latach włączona do kluczowych dokumentów kształtujących rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny kraju, których zadaniem jest przyspieszenie i uporządkowanie procesu odnowy obszarów zdegradowanych. Obecny stan polityki w zakresie rewitalizacji cechuje się kompleksowością interwencji (formułowanie zintegrowanych projektów, obejmujących lokalne problemy w sposób całościowy), koncentracją działań (kumulowanie korzyści wynikających z nagromadzenia działań o różnym charakterze na niewielkim obszarze), komplementarnością działań (wzajemne uzupełnianie pod względem przestrzennym i problemowym oraz komplementarność międzyokresowa), zintegrowanym podejściem do rewitalizacji (integracja projektów rewitalizacyjnych oraz integracji programów strategicznych), współfinansowaniem rewitalizacji (finansowanie z funduszy Unii Europejskiej, przy dużym wsparciu środków krajowych, a także środków prywatnych, w czym pomoc ma m.in. inicjatywa JESSICA), monitorowaniem działań rewitalizacyjnych oraz edukacją w zakresie rewitalizacji (Ciesiołka, 2018).

#### 4. Rozwój zrównoważony – kwestie interpretacyjne w kontekście rewitalizacji miast

Agenda 2030, zatwierdzona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2015 r., określa 17 celów zrównoważonego rozwoju (SDGs), z których cel numer 11 „Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable” skupia się na miastach, wymagając, aby stały się one miejscami inkluzji, bezpieczne, odporne i zrównoważone (odnosząc się do zabudowy mieszkaniowej, zrównoważonych systemów transportowych, inkluzywnej urbanizacji, ochrony dziedzictwa przyrodniczego, jakości powietrza i zarządzania odpadami oraz zielonych i publicznych przestrzeni) (United

Nations, 2015). Choć SDGs zostały uzgodnione na szczepku światowym i przyjęte przez rządy krajowe, są zasadniczo istotne dla podmiotów lokalnych i miejskich. Obszary tematyczne objęte celami zrównoważonego rozwoju – od eliminacji ubóstwa po ograniczenie zmian klimatycznych, wzrost gospodarczy, nierówności, szkolnictwo wyższe i zatrudnienie – są zasadniczo istotne dla obszarów miejskich, dlatego też to te jednostki są kluczowe dla pomyślnej realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Włączenie SDG 11 stanowi kluczowy krok w kierunku włączenia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich do globalnych ram działania i zwiększania wpływu, jaki mogą mieć samorządy lokalne w osiągnięciu SDGs (Florida, 2015).

Badacze tematyki rozwoju miast zauważają, że nowe modele zrównoważonego rozwoju miast mają za zadanie sprostać celowi 11 Agendy 2030 i mogą być istotne w skali całego globu. Za główne koncepcje można uznać miasta inteligentne (*smart cities*), miasta dostępne (*accessible cities*), miasta zielone (*green cities*), miasta zwarte (*compact cities*), miasta odporne (*resilient cities*), miasta kreatywne (*creative cities*) i miasta 15-minutowe (*15 minutes cities*). Choć koncepcje różnią się od siebie i są dostosowane do potrzeb wdrażających je miast, to wszystkie odpowiadają współczesnym wyzwaniom związanym z osiągnięciem rozwoju zrównoważonego i SDG sprzez kreowanie zwartych struktur w przestrzeni miejskiej, ze sprawnym systemem komunikacji – ukierunkowanym na transport zbiorowy, rowerowy i pieszy (Ogrodnik, 2017), energooszczędnymi rozwiązaniami, korzystaniem z odnawialnych źródeł energii, ograniczaniem zanieczyszczeń i zużyciem zasobów oraz zapewnieniem wysokiej jakości życia dla mieszkańców. Działania realizowane w ramach wdrażanych koncepcji rozwojowych obejmują procesy rewitalizacji. Rewitalizację miast można interpretować na wiele sposobów w zależności od poziomu rozwoju kraju. W najbardziej rozwiniętych gospodarkach celem jest przywrócenie aktywności w konkurencyjnym kontekście międzynarodowym oraz wdrażanie inicjatyw na rzecz poprawy jakości środowiska, oddziałujących w szeroko pojętym kierunku inteligentnego wzrostu. Natomiast w gospodarkach wschodzących projekty rewitalizacji mają również na celu poprawę nieodpowiednich warunków życia, podniesienie poziomu życia najbardziej potrzebujących grup społecznych oraz wdrożenie lub poprawę podstawowych usług w celu zmniejszenia nierówności (Adamiczka i in., 2018). Rewitalizowane obszary zyskują nowy wymiar przestrzenny, funkcjonalny, społeczny i gospodarczy, który oddziałuje lokalnie w miejscu przekształceń oraz pośrednio wpływa na strukturę całego miasta (Kaczmarek, 2001, s. 8).

Rewitalizacja uznawana jest wśród urbanistów i architektów za skuteczny, zrównoważony instrument wprowadzania społecznie pożądaných i trwałych zmian w obszarach urbanizowanych (Strzelecka, 2011). Strzelecka wskazuje jednak, iż nie każdy model rewitalizacji pozostaje w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Modelem wpisującym się w ideę zrównoważonego rozwoju jest tzw. rewitalizacja integracyjna, uwzględniająca głosy i potrzeby społeczności lokalnej. Natomiast rewitalizacja implementacyjna, która polega na wprowadzeniu nowych funkcji czy form architektoniczno-przestrzennych (w zamian za te, które uległy degradacji lub znisz-

czeniu) w obszarze o istotnym znaczeniu i walorach dla miasta, z pośrednim uwzględnieniem społeczności lokalnych, nie jest zgodna z ideą zrównoważonego rozwoju (Strzelecka, 2011, s. 664, za Kaczmarek, 2001).

Jak zauważa Makuch (2020), rewitalizacja powinna być realizowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a brak odwołania się w ustawie o rewitalizacji do ww. zasady należy uznać za lukę prawną. Autorka podkreśla także brak określenia jednolitych standardów zrównoważonego rozwoju w kompleksowym procesie rewitalizacji i rozważa zasady zrównoważonej rewitalizacji, której celem byłoby zapewnienie takiego procesu odnowy obszarów zdegradowanych, by uwzględnił on integralny rozwój społeczny i gospodarczy zakładający rozsądne korzystanie ze środowiska. Zgodnie ze spostrzeżeniami Ciesiołki (2017) Makuch dostrzega konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji procesów rewitalizacji poprzez działania prowadzone integralnie i kompleksowo, co wiąże się z koniecznością podejmowania działań szeroko zakrojonych i w perspektywie długoterminowej (Makuch, 2020).

Co również istotne, proces rewitalizacji wynika zarówno z zasad prawnych (przepisów proceduralnych), jak i ze świadomości władz lokalnych w kontekście jakości życia i potrzeb mieszkańców. Planowanie przestrzenne i polityka zrównoważonego rozwoju są niezbędne dla miasta (Halecki i in., 2022). Przy podejmowaniu procesów rewitalizacji ważne jest również zwiększenie dostępu do terenów zielonych, co wpływa na poprawę jakości życia oraz równości na obszarach miejskich. Bardziej zielone obszary stają się coraz bardziej atrakcyjne dla interesariuszy. Istotne jest dostosowanie zieleni miejskiej do istniejącej zabudowy i praca na rzecz rozwiązania eliminującego nieprawidłowe zagospodarowanie, aby zapewnić społeczeństwu zachowanie cennych krajobrazów i dóbr kulturowych poprzez trwałą zieleń (Halecki i in., 2022).

## 5. Zakończenie

Działania z zakresu polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym to jedno z podstawowych determinant rozwoju społecznego i gospodarczego, a błędy czy zaniechania w tym zakresie mogą przyczynić się do napięć społecznych, problemów ekonomicznych, ekologicznych, demograficznych, a także innych dysfunkcji (Cieślak-Arkuszewska i Purzyński, 2021). Zmiany w ustawodawstwie odpowiadają wyzwaniu związanemu z procesami rewitalizacji w zgodności z rozwojem zrównoważonym, badacze tej tematyki wskazują zaś na wyzwania związane z odpowiednim implementowaniem nowych narzędzi.

Rewitalizację miast można ująć w zależności od kontekstu i podejścia. Przywracanie czy nadawanie nowych funkcji w obszarze miasta może wiązać się ze wzrostem zatrudnienia, przedsiębiorczości i przyciąganiem młodych ludzi, wysoką gęstością zaludnienia, koniecznością optymalizacji użytkowania gruntów i efektywnym gospodarowaniem zasobami, co z kolei wiąże się z negatywnymi skutkami środowiskowymi i społecznymi. Dlatego też autorzy wskazują na konieczność współpracy, zrównowa-

zony rozwój obszarów miejskich wymaga bowiem zaangażowania wszystkich odpowiednich interesariuszy, w tym obywateli, społeczności biznesowej i organizacji pozarządowych, architektów i urbanistów, aby przyczynić się do realizacji wspólnych celów w zintegrowanych ramach. W efekcie pojawiają się różne paradygmaty przekształcania miast w miejsca bardziej przyjazne do życia i następuje implementowanie koncepcji rozwojowych, których odzwierciedleniem jest zwartość, odporność, integracja, cyrkularność i inteligencja.

## Bibliografia

- Adamiczka, H., Czarnecka, M. i Mempel-Śnieżyk, A. (2018). Importance of city functions in the process of revitalization. Przedmieście Oławskie case study. *Biblioteka Regionalisty*, (18).
- Andersson, R. (2006). Breaking segregation – rhetorical construct or effective policy? The case of the metropolitan development initiative in Sweden. *Urban Studies*, 43(4).
- Bal-Domańska, B. (2020). Badania rewitalizacji na poziomie gmin. *Samorząd Terytorialny*, (7-8), 95-108.
- Boryczka, E. M. (2019). *Procesy rewitalizacji i ich konsekwencje dla przekształceń bazy ekonomicznej miasta. Przykład miast poprzemysłowych* (rozprawa doktorska). Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Ciesiółka, P. (2017). Rewitalizacja w polityce rozwoju kraju. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (39), 9-28.
- Ciesiółka, P. (2018). Urban regeneration as a new trend in the development policy in Poland. *Quaestiones Geographicae*, 37(2), 109-123. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Cieślak-Arkuszewska, A. i Purzyński, R. (2021). Miejscowy plan rewitalizacji jako narzędzie kształtowania polityki przestrzennej historycznego centrum małego miasta. *Space – Society – Economy*, (32), 153-181.
- Czaja, S. (2018). Rewitalizacja jako forma wsparcia rozwoju społeczności lokalnej (na przykładzie gminy Dobromierz). *Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne*, (2).
- Dąbrowski, A. (2012). Rewitalizacja obiektów poprzemysłowych na przykładzie „Manufaktury” – dawnych Zakładów Izraela Poznańskiego w Łodzi. W: B. Filipiak (red.), *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, (42). Poznań: WSB w Poznaniu.
- Florida, R. (2015). *11 Reasons the UN should make cities the focus of its forthcoming sustainable development goals*. Pobrano z <http://www.citylab.com/work/2014/04/11-reasons-un-should-make-cities-focus-its-new-sustainable-development-goals/8896/>
- Godlewska-Majkowska, H. (2008). Proces rewitalizacji starych okręgów przemysłowych. W: W. Morawski, A. Zawistowski (red.), *Stare okręgi przemysłowe. Dylematy industrializacji i dezindustrializacji*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Halecki, W., Stachura, T., Fudała, W., Stec, A. i Kuboń, S. (2022). Assessment and planning of green spaces in urban parks: A review. *Sustainable Cities and Society*, 104280.
- Jadach-Sepiolo, A. (2017). Razy procesu rewitalizacji – teoria i polskie doświadczenia. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 4(49).
- Kaczmarek, S. (2001). *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kumaniecki, K. (1982). *Słownik łacińsko-polski*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Makuch, K. (2020). Wpływ zasady zrównoważonego rozwoju na proces rewitalizacji w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. *Nieruchomości@*, 3(3), 83-93.

- Skalski, K. (red.). (2010). *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.
- Strzelecka, E. (2011). Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju. *Budownictwo i Inżynieria Środowiska*, 2(4), 661-668.
- United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Pobrano z <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm.)
- Woodbridge, M. (b.d.). *Cities and the Sustainable Development Goals ICLEI BRIEFING SHEET – Urban Issues*, No. 02. Pobrano z <https://www.local2030.org/libra-ry/232/ICLEI-Briefing-Sheets-02-Cities-and-the-Sustainable-Development-Goals.pdf>

## The Revitalization Process in the Context of Sustainable Development

**Abstract:** The chapter discusses issues related to changes occurring in cities that lead to problems with abandoned areas and existing infrastructure. These areas present both challenges and opportunities for urban revitalization, which can bring economic, social, and environmental benefits. Revitalization is considered by urbanists and architects as an effective, sustainable instrument for introducing socially desirable and lasting changes in urbanized areas. Conducting city revitalization processes requires a balanced approach and the involvement of various stakeholders to create more life-friendly and integrated development frameworks. To present the revitalization process in the context of sustainable development, the article first focuses on revitalization goals, then refers to changes in legislation regarding revitalization and the opinions of authors studying this issue. Next, the article presents the concepts of urban development, whose actions implemented as part of the development concepts include revitalization processes.

**Keywords:** revitalization, sustainable development, city space.

# Koopetycja jako potencjalne źródło przewagi konkurencyjnej na lokalnym rynku wina. Przyszłość czy mrzonka o lokalnych producentach wina w Polsce?

---

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu  
e-mail: magdalena.kalisiak-medelska@upwr.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-8701-9411

Tomasz Pilawka

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu  
e-mail: tomasz.pilawka@upwr.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-3368-1941

*Cytuj jako:* Kalisiak-Mędelska, M. i Pilawka, T. (2023). Koopetycja jako potencjalne źródło przewagi konkurencyjnej na lokalnym rynku wina. *Przyszłość czy mrzonka o lokalnych producentach wina w Polsce?* W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 294-308). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Rozdział koncentruje się na kooperacji w obszarze lokalnego rynku wina w Polsce. W ostatnich latach obserwuje się dynamiczny rozwój polskiego rynku wina, spowodowany udoskonaleniem procesu produkcji oraz zmianą oczekiwań i preferencji konsumentów. Dominacja na rynku wina w Polsce win importowanych z tradycyjnych krajów winiarskich, spowodowała że wzmocnienie pozycji konkurencyjnej lokalnych producentów wina stało się priorytetem. Dlatego też celem badania była identyfikacja postaw lokalnych producentów wina wobec zjawiska kooperacji, która może być postrzegana jako źródło ich przewagi konkurencyjnej na rynku. Badanie empiryczne przeprowadzono wśród wybranych lokalnych producentów wina działających w regionie dolnośląskim. Jego wyniki wskazują, że jest określony potencjał oraz chęć do rozwoju kooperacji w tym obszarze, opierającej się przede wszystkim o współpracę.

**Słowa kluczowe:** konkurencyjność, kooperacja, współpraca, konkurencja, lokalny rynek wina.

**JEL Classification:** R190, R11, R320

## 1. Wstęp

Rynki rolno-spożywcze stoją obecnie w obliczu niespotykanych jak dotąd zmian, łączących w sobie wyzwania gospodarcze, ekologiczne, geopolityczne, społeczne i technologiczne, które nie są od siebie niezależne, dodatkowo zachodzą jednocześnie. Ryzyka z nich wynikające są połączone, wzmacniając się wzajemnie przez efekt kaskady i zarażania (Schwab i Malleret, 2023). Kluczowe ryzyka, z jakimi najprawdopodobniej będzie się borykać społeczeństwo i globalna gospodarka, to wzrost kosztów życia, a co za tym idzie – dalsza polaryzacja społeczeństwa. Kolejnymi są zagrożenia klimatyczne i środowiskowe przyczyniające się do dalszej i nieodwracalnej degradacji środowiska naturalnego (Światowe Forum Ekonomiczne, 2023). Wskutek tego styl życia i sposoby konsumpcji będą ulegały dalszym istotnym przekształceniom w myśl wizji Europejskiego zielonego ładu. Propaguje on między innymi zrównoważone systemy żywnościowe zapewniające pełnowartościową, ekologiczną żywność wysokiej jakości, ale także przeciwdziałające fałszowaniu żywności w łańcuchu dostaw (strategia od pola do stołu).

Rolnictwo, a w nie mniejszym stopniu także sektor winiarski, stoją w obliczu problemów, które są nieuniknione, których nie da się rozwiązać „(...) przeskakując od jednego drobnego kawałka problemu do drugiego, nie budując wcale spójnej całości” (Scharf, 2020). Położenie, w jakim znajdują się producenci wina, wskazuje na oznaki nasycenia rynku i wyczerpania się przestrzeni na innowacje, które zwiększyłyby produktywność. Coraz silniej więc wybrzmiewa nowy paradygmat ustroju rolnego opartego na małych gospodarstwach czy manufakturach spożywczych rozwijających się w sposób zrównoważony i odpowiedzialny (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2021).

W przypadku rynku wina w Polsce mamy do czynienia ze zbiorem unikalnych umiejętności wynikających z posiadania swoistych zasobów i zarządzania nimi oraz istnienia wzajemnych relacji trudnych do osiągnięcia i naśladowania przez konkurentów. Stwarza to naturalną płaszczyznę do dzielenia doświadczeń, potrzeb i oczekiwań między producentami w ramach współpracy, rozumianej jako wspólne przedsięwzięcia zmierzające do osiągnięcia zakładanych celów. Współdziałanie jest zatem niczym innym jak realizacją wspólnych celów w porozumieniu, koordynacją decyzji, postaw i zachowań podmiotów działających na danym rynku (Czakon, 2006). Jest to przekonanie, że podmioty mogą wspólnie osiągnąć cele niemożliwe do realizacji przez każdego z nich indywidualnie.

Współdziałanie najczęściej rozpatrywane jest w układzie pionowym w ramach łańcucha produkcyjnego: dostawca – producent – dystrybutor – odbiorca finalny (klient). O wiele trudniejsze jest natomiast współdziałanie w układzie poziomym. Dotyczy ono bowiem podmiotów, które nierzadko stoją wobec siebie na konkurencyjnych pozycjach. Jest to jednak tylko pozorna sprzeczność. We współczesnej gospodarce niemożliwe jest funkcjonowanie w izolacji, bez budowania relacji z innymi podmiotami. Otoczenie cechuje się bowiem coraz większą złożonością, zmuszając tym samym do poszukiwania nowych źródeł przewagi konkurencyjnej. Budowanie przewagi konkurencyjnej na podstawie niskich kosztów i wykorzystania tradycyjnych instrumentów marketingowych jest już bowiem niewystarczające.

Miarą konkurencyjności jest pozycja podmiotu na rynku i w oczach klienta. Myślenie o konkurencyjności jedynie przez pryzmat wzrostu liczby klientów i generowanych zysków w krótkim okresie wydaje się błędne. Konkurencyjność jest bowiem wynikiem skutecznej walki o klienta i to klienta lojalnego (trwałego). Szczególnie ważne jest to w odniesieniu do produktów żywnościowych, a takim jest także wino<sup>1</sup>. Konsument artykułów żywnościowych staje się bowiem coraz bardziej świadomym nabywcą, dobrze zorientowanym w realiach rynkowych, posiadającym wiedzę i reprezentującym konkretne oczekiwania. To zaś wymusza na producentach konieczność wyróżnienia swojej oferty, przede wszystkim ukazania wiązki korzyści dostarczanych klientom.

Zasadne wydaje się więc dążenie do wzmocnienia elastyczności i zdolności adaptacji małych producentów wina do zmieniających się warunków funkcjonowania na rynku. Należy ich zachęcać do odważniejszego podejmowania decyzji zapewniających im uzyskanie przewagi konkurencyjnej w drodze kooperacji (Lipińska, 2021). Jest to bowiem rynek mający po jednej stronie silnie zindywidualizowanych producentów, po drugiej zaś wymagającego konsumenta oczekującego nowych doznań.

Polskich win nie można rozpatrywać z perspektywy win ekonomicznych, wobec których konsument podejmuje decyzje w zależności od ceny. Znajdują się one w segmencie, gdzie dużą wagę przywiązuje się do pochodzenia, stylu, charakteru oraz jakości. Wysokie koszty wytworzenia nie pozwalają jednak produkować win tanich mogących konkurować chociażby z winami hiszpańskimi, francuskimi czy też chilijskimi lub australijskimi. Pojawia się zatem pytanie, czy polscy winiarze funkcjonujący w środowisku ciągłej i ostrej rywalizacji są gotowi na wejście w relacje bazujące na kooperacji? Czy też mając świadomość zmian zachodzących na rynku, starając się do nich przystosować, podejmują indywidualne jednostkowe działania?

Podjęte rozważania są jedynie próbą odpowiedzi na pytania. Wniosków uzyskanych w wyniku rozmów z producentami wina nie można jednak ekstrapolować na całą populację tego rodzaju producentów w Polsce. Przeprowadzono je bowiem z wybranymi producentami wina z Dolnego Śląska w ramach realizacji projektu IQGrape "Innowacyjna technologia wytwarzania i rozlewu wina gronowego oraz sposobu produkcji organizacji produkcji, jako czynniki podniesienia jakości produktów winiarskich wytworzonych lokalnie" (PROW 2014-2020)<sup>2</sup>. Stanowią one natomiast punkt wyjścia do dalszych, rozszerzonych badań na temat możliwości zaistnienia kooperacji na rynku wina. Nie tylko w obszarze jej konstrukcji, ale przede wszystkim motywacji skłaniającej producentów do zaangażowania się w nią.

---

<sup>1</sup> Żywność (środek spożywczy) jest to każda substancja lub produkt przetworzony, częściowo przetworzony lub nieprzetworzony, przeznaczony lub nadający się do spożycia. Produkt spożywczy to surowce rolno-spożywcze przetworzone według ustalonego procesu technologicznego w celu otrzymania wyrobu spełniającego określone wymagania.

<sup>2</sup> Projekt realizowany był pod kierownictwem dr. inż. Tomasza Pilawki (Katedra Ekonomii Stosowanej) i dr inż. Marty Czaplickiej (Katedra Ogrodnictwa) z Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.



## 2. Polski rynek wina na tle tradycyjnych krajów winiarskich w Europie

Wino jest częścią kultury europejskiej, a co za tym idzie – ważnym i trwałym elementem stylu życia. W wielu krajach jest ono bowiem codziennym dodatkiem do posiłku, dobrym pretekstem, by poznawać świat czy też miejsca, gdzie jest ono produkowane. Wino jest jednak także ważną częścią europejskiego sektora rolniczego, w tym również w Polsce. Europa jest największym producentem, importerem i eksporterem wina na świecie. Wina europejskie wytwarzane są przede wszystkim przez producentów „wielkiej trójki”, tj. Hiszpanię, Francję i Włochy. Na te trzy kraje przypada 76% powierzchni europejskich winnic (winnice w Hiszpanii zajmują 13,2% całkowitej powierzchni winnic na świecie, we Francji – 10,9%, a we Włoszech – 9,8%)<sup>3</sup> (Agriculture and Rural Development). Wspomniane kraje są również największymi producentami wina na świecie, za nimi plasują się Stany Zjednoczone z produkcją rzędu 24 mhl (2021), co stanowi 9,3% światowej produkcji. Co więcej, w Stanach Zjednoczonych w 2021 r. odnotowano wzrost produkcji w stosunku do roku poprzedniego o 6%, podczas gdy we Francji spadła ona o 19%, a w Hiszpanii o 14% (*State of the World Vine and Wine Sector*, 2021). Mimo to Unia Europejska nadal pozostaje głównym producentem wina, wytwarzając blisko 154 mhl, co stanowi ok. 60% światowej produkcji (kraje „wielkiej trójki” mają 47-procentowy udział w światowej produkcji wina) (*State of the World...*, 2021).

Równocześnie Europa zostaje z ogromnymi ilościami wina (ok 20 mhl), na które nie ma rynku zbytu. Należy bowiem pamiętać, że jest to rynek silnie reagujący na różnego rodzaju zmiany gospodarcze, społeczne, kulturowe, jak również klimatyczne. Dotkliwie odczuł on negatywne skutki pandemii COVID-19, dotyczące wszystkich etapów produkcji wina – od zbiorów winogron, przez ich przetwarzanie, aż do dystrybucji. Dodatkowo zamrożenie sektora HoReCa<sup>4</sup> spowodowało spadek popytu na wino. Większość konsumentów preferowała bowiem korzystanie z zapasów zgromadzonych w domu, ograniczając tym samym zakupy.

Zmniejszył się również średni wydatek na kupno butelki wina we wszystkich segmentach cenowych. Zmianie uległo także nastawienie konsumentów. Jak wskazują badania francuskiej organizacji Millesime Bio<sup>5</sup>, Europejczycy zaczynają nudzić się winem, szczególnie tym anonimowym i tanim powstającym w ramach masowej pro-

---

<sup>3</sup> W 2021 r. powierzchnia winnic na świecie wynosiła 7,3 mln ha. Winnice krajów Unii Europejskiej obejmują powierzchnię 3,3 mln ha, z czego winnice przypadające na Hiszpanię to 964 tys. ha, na Francję – 798 tys. ha, a na Włochy 718 tys. ha.

<sup>4</sup> Określenie sektora gastronomicznego i hotelarskiego: *hotel, restaurant, cafe* (hotele, restauracje, catering).

<sup>5</sup> Francuska organizacja Millésime Bio we współpracy z firmą badawczą Ipsos na przełomie września i października 2021 r. przeprowadziła duże badanie dotyczące stosunku Europejczyków do wina. Wzięło w nim udział 3000 dorosłych respondentów z Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, czyli z krajów znajdujących się w europejskiej czołówce pod względem konsumpcji wina.

dukcji (Popko, 2021). Konsumenci znacznie częściej sięgają po wina premium (tzw. premiumizacja wina), co otwiera nowe perspektywy dla krajów, gdzie winiarstwo opiera się na działalności małych, lokalnych winnic (jak np. w Polsce). Ten temu trendowi nadają bowiem klienci myślący globalnie, przywiązani do wartości, zwracający uwagę na etyczny wymiar produkcji oraz poszukujący marek ekskluzywnych, nowych odmian, wyjątkowych i wysoko jakościowych smaków (Chojnowski, 2021).

Niemniej jednak światowa konsumpcja wina w 2021 r. oszacowana została na 236 mhl, co oznacza jej wzrost o 0,7% w stosunku do wolumenu z 2020 r. Udział krajów Unii Europejskiej wyniósł 48%, przy czym w odniesieniu do 2000 r. zauważalnie się zmniejszył, kiedy to szacowano go na ok. 59% globalnej konsumpcji. Głównymi konsumentami wina w skali Europy są mieszkańcy Francji (11% światowego spożycia) i Włoch (10%). Dla porównania w Czechach spożycie szacowano na poziomie 2,3 mhl, co stanowi zaledwie 1% globalnej konsumpcji (*State of the World...*, 2021). W Polsce natomiast utrzymuje się ono poniżej tej wartości.

Polska ma aspiracje winiarskie w zakresie produkcji i sprzedaży wina gronowego. Polski rynek winiarski, w przeciwieństwie do tradycyjnych europejskich krajów winiarskich czy też Stanów Zjednoczonych i krajów Nowego Świata, opiera się (pomimo wprowadzenia przez ustawodawcę kategorii producenta wina przetwarzającego jedynie winogrona w ramach profesjonalnych dużych projektów biznesowych) na niewielkich plantacjach winorośli i winnicach. Przeciętna polska winnica zajmuje powierzchnię od 1 do 5 ha, a całkowita powierzchnia wszystkich winnic w kraju obejmuje 619 ha. Jest to zdecydowanie nieporównywalny areal w stosunku do chociażby Hiszpanii, gdzie winnice zajmują 964 tys. ha. Polskie winnice mają raczej charakter butikowy<sup>6</sup> ([winogrodnicy.pl](http://winogrodnicy.pl)), co przekłada się na wielkość produkcji i jej koszt. W roku gospodarczym 2020/2021 wielkość produkcji wina wyniosła 14,4 tys. hl, natomiast sprzedaż – 9,3 tys. hl (KOWR, 2016). Mimo iż polskiego wina produkuje się coraz więcej, trudno jest osiągnąć efekt skali, a co za tym idzie – oferować wina w cenach zbliżonych do win sprowadzanych z innych krajów winiarskich. Koszty wytworzenia wina w Polsce są stosunkowo wysokie. Niska produkcja z hektara, wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej, wysokie marże w łańcuchu dystrybucyjnym odbijają się na cenie końcowej wina, sytuując je na średniej czy średnio wyższej półce cenowej (Rychter, 2019). Polskie winnice podlegają tym samym zasadom i normom – pozwalającym produkować wina i sprzedawać je w kraju i za granicą – co duże zaawansowane technologicznie plantacje winorośli i winiarnie w Europie.

Mimo swojej nieporównywalności do rynków tradycyjnych krajów winiarskich – pod względem zarówno wielkości produkcji, jak i konsumpcji – polski rynek wina traktowany jest jako jeden z dynamicznie rozwijających się i atrakcyjnych rynków wina na świecie (Global Compass 2020, b.d.). Pomimo to jego pozycja w dalszym ciągu

---

<sup>6</sup> Winnice duże jak na polskie warunki, mające 10 ha i więcej stanowią niecałe 2% wszystkich istniejących. Największymi winnicami są: Turnau (zachodniopomorskie) – 34 ha, Samorządowa w Zaborze – 33,40 ha (lubelskie) i Srebrna Góra (małopolskie) – 28 ha.

jest marginalna. Wytwarzane w Polsce wino ma przeważnie charakter rzemieślniczy i traktowane jest raczej w kategorii ciekawostki, o czym świadczy chociażby udział polskich win w całkowitym spożyciu tego trunku – w granicach 0,5% (eGospodarka.pl, 2022). Polski konsument sięga bowiem po wina pochodzące z Kontynentu czy też Nowego Świata (z Australii, Stanów Zjednoczonych, RPA, Chile, Argentyny czy Nowej Zelandii), które charakteryzują się znacznie większą dostępnością w głównych kanałach sprzedaży (duże sieci handlowe, dyskonty) oraz, co jest niezwykle ważne, zdecydowanie niższą ceną.

Udział Polski w światowym imporcie wina w 2020 r. stanowił 1,14% (według Observatory of Economic Complexity – OEC) (Zarzecka, 2023). Wysoki udział w polskim rynku mają Niemcy, Włosi, Hiszpanie i Francuzi. Wysoka pozycja Niemiec wynika nie tylko z eksportu do Polski wina produkowanego przez niemieckich winiarzy, ale także z reeksportu win z całego świata wysyłanych do Polski przez niemieckie firmy handlowe. Sukcesywnie umacnia się natomiast pozycja hiszpańskich win, odbieranych przez konsumentów jako wina dobrej jakości w konkurencyjnych cenach.

Analiza zachowań zakupowych polskiego konsumenta wina wskazuje, iż coraz częściej, obok ceny, zwraca on uwagę na jakość wina, kierując się w swoich decyzjach krajem pochodzenia i odmianą winorośli. Dlatego też nadal wybierane są wina znanych, dużych producentów europejskich, ale także te pochodzące z Krajów Nowego Świata – Chile, Argentyny, Stanów Zjednoczonych, Australii oraz Nowej Zelandii. Tak silna dominacja win pochodzących z obcych rynków w istotny sposób osłabia pozycję polskich producentów na własnym rynku. Polski sektor winiarski jest niekonkurencyjny, biorąc pod uwagę wydajność pracy, techniczne wyposażenie, skalę inwestycji, dystrybucji czy nawet rozmiar samego popytu wewnętrznego.

Organizacja polskiego rynku wina ściśle podlega regulacjom unijnym mającym swoje umocowanie w prawodawstwie krajowym. Polskie prawodawstwo wskazuje na dwie kategorie producentów, dalece różne od siebie (Ustawa o wyrobach winiarskich, 2021). Pierwszą jest producent wina będący osobą lub grupą osób, które same przetwarzają na terytorium Polski świeże winogrona do celów handlowych. Drugą zaś, tworzącą realnie polskie winiarstwo, jest drobny producent wina z upraw własnych. Są to ci producenci, którzy wytwarzają średnio mniej niż 1000 hektolitrow wina na rok winiarski, opierając się na średniej rocznej produkcji z co najmniej trzech kolejnych lat winiarskich<sup>7</sup>. Chodzi tutaj o produkcję z własnych winorośli lub też tych nabytych od sąsiadów z własnego województwa lub powiatów z tym województwem sąsiadujących. Tego rodzaju producentów uprawiających różne odmiany winogron i podejmujących się produkcji wina w roku gospodarczym 2021/2022 zarejestrowanych w ewidencji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) było 380 z szacowaną wielkością produkcji na 18,4 tys. hl (Rynek w liczbach, 2022). Lata 2009-2021 przynio-

<sup>7</sup> Ustawodawca wskazuje jeszcze na plantatora, którym jest osoba fizyczna, prawna bądź grupa osób fizycznych i prawnych, których gospodarstwa znajdują się na terenie UE i które uprawiają winorośl na terenie Polski, z których to produkowane jest wino.

sły prawie 35-krotny wzrost produkcji wina i 16-krotne powiększenie zarejestrowanej liczby producentów, natomiast powierzchnia uprawianych winorośli wzrosła 15-krotnie (Wójcik, 2022).

W przeciwieństwie do tradycyjnych krajów winiarskich w polskich regionach występuje znacznie mniejsze zróżnicowanie uprawianych szczepów. Najczęściej spotykanymi są *muscaris* i *solaris*. Szczególnie ten ostatni cieszy się dużym zainteresowaniem, chociażby z tego względu, iż jest to odmiana łatwa w uprawie i charakteryzująca się dużą odpornością, m.in. na niskie temperatury. Mocno stawia się również na szczepy szlachetne *vitis vinifera*. Stwarza to niemałą szansę na specjalizację w produkcji win unikalnych, wysokiej jakości, odmiennych od tych powstających w innych regionach Europy czy też świata. Mimo to regiony winiarskie w Polsce nie wypracowały jeszcze swojej pełnej tożsamości (nadal nad nią pracują). Nie ma na razie żadnej apelacji kontrolowanego pochodzenia ani chronionego oznaczenia geograficznego, co wzmacniałoby pozycję konkurencyjną polskich producentów wobec krajów „wielkiej trójki” (Rychter, 2019).

Najdłuższe tradycje winiarskie ma województwo małopolskie, jednak pod względem areału najwięcej winorośli uprawia się w regionie lubuskim (powierzchnia winnic zgłoszona do KOWR w roku winiarskim 2021/2022 wynosi 115 ha). Na uwagę zasługuje także dolnośląskie (78 ha), podkarpackie (59 ha), mazowieckie (59 ha), lubelskie (46 ha), zachodniopomorskie (43 ha) oraz świętokrzyskie (31 ha) ([winogrodnicy.pl](http://winogrodnicy.pl)). Są to główne regiony winiarskie w Polsce. Zaskakują jednak nowe miejsca, gdzie powstają winnice, jak np. województwo pomorskie (8 ha – 6 winnic zgłoszonych do KOWR w roku winiarskim 2022/2023), podlaskie (6 ha – 1 winnica) i warmińsko-mazurskie (1 ha – 2 winnice).

Jest to potencjał, którego nie można bagatelizować w dyskusji na temat rozwoju i przyszłości obszarów wiejskich, a tym bardziej polskiego rynku wina. Będzie on jednak wymagał nieustającego wzmacniania adaptacji i zdolności konkurowania podmiotów go tworzących. Rewizji ulegają bowiem preferencje i postawy konsumentów, które będą wyznaczać główne trendy w najbliższych latach (*Top 6 trendów wina w 2022*, b.d.). Przede wszystkim stają się oni coraz bardziej świadomi i oczekują pełnej informacji na temat rocznika, kraju, regionu pochodzenia, szczepu czy też składu. Wzmacnia się pozycja win z upraw ekologicznych i biodynamicznych, co jest niezwykle ważnym sygnałem dla producentów wina operujących na małych powierzchniach upraw. Podobnie rzecz się ma z winami musującymi. Polska w tym zakresie ma spore możliwości produkcyjne wynikające z warunków klimatycznych. Panujący w głównych regionach winiarskich umiarkowanie chłodny klimat sprzyja wzbogaceniu katalogu win właśnie o ten rodzaj. Rośnie także zainteresowanie winami różowymi i pomarańczowymi, które traktowane są jako niszowe. Kolejnym zjawiskiem obserwowanym na rynku, głównie w krajach jeszcze bardziej rozwiniętej kultury produkcji i picia wina, jest tzw. zejście wina z piedestału. Inaczej mówiąc jest to łączenie dobrych, markowych win z niewyszukanym, ale jakościowym jedzeniem (można je zaobserwować na wielkich halach targowych w Barcelonie, Paryżu czy Lizbonie).

Powoli przenika on także do Polski. Nie można pominąć także wzrostu popularności enoturystyki<sup>8</sup>, pozwalającej producentowi na zwiększenie świadomości marki i budowanie długoterminowej relacji konsument – producent.

### 3. Koopetycja – szansa czy mrzonka lokalnych producentów wina? Przykład Dolnego Śląska

Koopetycja, będąca praktyką biznesową spopularyzowaną w latach 90. przez Brandenburgera i Nalebuffa, jest formą łączącą zarówno współpracę, jak i konkurencję (1996)<sup>9</sup>. Nie wyróżnia jej jednak jedynie fakt połączenia obu tych form relacji pomiędzy podmiotami, a tworzenie spodziewanych korzyści. Jest to bowiem strategia wspólnego wypracowania wartości w warunkach konkurencyjnych przy częściowej zbieżności celów. W koopetycji podmioty stają się dla siebie jednocześnie klientami, dostawcami/usługodawcami, konkurentami i partnerami. Podzielają tę samą wizję, zawierają sojusze, negocjują umowy i nawiązują relacje na poziomie zarządzania (podlegają wzajemnej ewolucji – *coevolution*). Występuje ona tylko wtedy, gdy w tym samym czasie i pomiędzy podmiotami działającymi na tym samym rynku i produkującymi ten sam produkt (usługę) zachodzą dwa przeciwstawne ze swojej natury zjawiska: współpraca i konkurencja (istotą jest łączenie korzyści ze współpracy i zachowań konkurencyjnych).

Koopetycja według Cygler (2009) cechuje się, obok współzależności, także swoim dynamizmem i otwartością, co wynika po pierwsze z szybko zmieniających się uwarunkowań środowiska, w jakich funkcjonują podmioty, po drugie, ich możliwości zasobowych, po trzecie – chęci angażowania się w tego rodzaju relacje. Nie są to jedyne właściwości koopetycji, wydaje się jednak, że oddające w pełni jej istotę.

Koopetycję można rozpatrywać z perspektywy podmiotu, jego pozycji w sieci oraz posiadanych (bądź też nie) zasobów. W układy koopetycyjne wchodzi zarówno podmioty o silnej pozycji, jak i te słabsze lub wchodzące dopiero na rynek. Jeśli rozpatrywać je w ujęciu kontinuum, to będą one mieściły się między silną konkurencją i silną współpracą, przy czym wzrost natężenia jednego z tych zachowań będzie odbywać się kosztem zmniejszenia drugiego (wzrost konkurencji będzie osłabiał

---

<sup>8</sup> Są to wyjazdy do regionów winiarskich, zwiedzanie winnic, udział w wydarzeniach związanych z produkcją wina, degustacje, warsztaty połączone z walorami turystycznymi danego regionu, np.: Lubuski Szlak Wina i Miodu (winiarze, pszczelarze, agroturystyka, Muzeum Etnograficzne w Zielonej Górze, Muzeum Ziemi Lubuskiej, Zamek Piastowski w Krośnie Odrzańskim. Imprezy: Festiwal Wina), Małopolski Szlak Wina (Dni Otwartych Winnic (ok. 40 winnic) – organizowane są spotkania w poszczególnych winnicach: degustacje, prelekcje, warsztaty), Wielkie Tarnowskie Dionizja w ramach projektu ENOTarnowskie, Dolnośląski Szlak Piwa i Wina (szlak winnic i browarów rzemieślniczych).

<sup>9</sup> Strategia koopetycji jest przeniesieniem teorii gier do biznesu. Przejawia się to przede wszystkim analizowaniem sytuacji, w której gracze podejmują decyzje mieszczące się w pewnym szablonie określonych reguł zachowań. Po pierwsze, należy znaleźć i określić, które z zachowań będą odpowiednie dla danej sytuacji, a po drugie, stworzyć charakterystykę ich interakcji.

współpracę) (Ricciardi i in., 2022). Intensywność zjawisk tworzących koopetycję będzie określała jej charakter przejawiający się następującymi stanami: (a) dominacją współpracy nad konkurencją, (b) równowagą współpracy i konkurowania, (c) dominacją konkurencji (Kreft i Leja, 2020). Natomiast zdaniem Parka i in. (2014):

- słaby poziom konkurencji i współpracy będzie determinować słabą koopetycję;
- silna współpraca i silna konkurencja będą wpływać na koopetycję zdominowaną przez współpracę;
- intensywność współpracy głównego podmiotu z jego partnerami oddziaływać będzie na koopetycję dotyczącą innowacji, ale jedynie do pewnego poziomu, po czym korzyści ze współpracy zaczynają maleć;
- innowacje oparte na koopetycji są zależne od partnerów, dostępu do wiedzy oraz generowania przez nich prywatnych korzyści.

**Tabela 1.** Cechy koopetycji

Cecha	Charakterystyka
Złożoność	Współpraca i konkurencja nie są traktowane jako pojedyncze relacje, ale jako zbiór indywidualnych związków oraz towarzyszących im procesów w ujęciu strategicznym
Współzależność	Potencjały uczestników koopetycji są w dużym stopniu komplementarne, a zacieśnianie współpracy podmiotów powoduje rosnącą zależność ich dalszych działań od tych komplementarnych zasobów
Dynamizm	Wieloaspektowość relacji konkurencyjnych i kooperacyjnych, a także szybko zmieniające się otoczenie wymagają szybkich reakcji w kontekście działań zarówno indywidualnych, jak i wspólnych
Długoterminowość	Złożoność tworzonych relacji oraz cele strategiczne koopetycji zakładają konieczność zakładania długofalowych korzyści
Otwartość	Brak limitu zaangażowanych podmiotów w relacje koopetycyjne

Źródło: opracowanie na podstawie (Cygler, 2009).

Zmienne i niepewne warunki otoczenia według Della Corte (2018) czynią koopetycję bardziej prawdopodobną w określonych sytuacjach. Wyróżnia ona następujące zależności sprzyjające koopetycji, a mianowicie kiedy występuje:

1) silna współpraca, wspólnota interesów i niewielka konkurencja oraz niewielka różnica zdań na temat strategii i rynku do obsługi;

2) zarówno silna współpraca, jak i konkurencja, istnieje duża różnica w indywidualnych podejściach do strategii, przy czym strony ze sobą współpracują ze względu na wzajemne powiązania wynikające z inwestycji w daną relację;

3) słabo rozwinięta współpraca i konkurencja, cele są rozbieżne, powiązania między podmiotami są słabe i kieruje nimi oportunistyczny interes.

Korzyści płynące z koopetycji są wielorakie. Kluczową jest jednak wzmocnienie siły rynkowej podmiotów w drodze wspólnych strategii produktowo-rynkowych, które pomagają poprawić wyniki finansowe (Bengtsson i Johansson, 2014). W wyniku koopetycji zwiększa się bowiem (Nasalski, 2019):

- zdolność identyfikacji nisz produktowych,
- elastyczność działania w wyniku relokacji zasobów,
- zdolność do zmniejszenia stopnia niepewności i ryzyka w działalności gospodarczej poprzez budowanie wzajemnego zaufania w warunkach turbulentnego otoczenia.

Koopetycja może także stanowić odpowiedź na wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem.

Pomimo korzyści, koopetycja niesie za sobą określone zagrożenia. Dotyczą one głównie utraty autonomii decyzyjnej, kontroli nad strategicznymi działaniami czy też niezamierzonej utraty wiedzy, aktywów materialnych i niematerialnych. Tego, co stanowi podstawowy wkład podmiotu wchodzącego w interakcje koopetycyjne.

**Tabela 2.** Korzyści i zagrożenia wynikające z koopetycji

<b>Korzyści/pozytywne efekty</b>	<b>Zagrożenia/negatywne efekty</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ zmniejszenie kosztów</li> <li>■ powstanie nowego rynku</li> <li>■ wzrost efektywności rynku istniejącego</li> <li>■ lepsze wykorzystanie zapasów</li> <li>■ zmniejszenie ryzyka</li> <li>■ dywersyfikacja ryzyka</li> <li>■ korzyści skali</li> <li>■ wspólne działania badawczo-rozwojowe</li> <li>■ dostęp do wiedzy – transfer wiedzy i specjalistycznego <i>know-how</i></li> <li>■ dostęp do unikalnych zasobów</li> <li>■ zwiększanie przewagi konkurencyjnej (tworzenie produktów, usług, których podmiot/firma nie byłaby w stanie tworzyć samodzielnie lub powstałyby one znacznie później i większym kosztem)</li> <li>■ optymalizacja zróżnicowania produktowego</li> <li>■ rozwój technologii przyjaznych środowisku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ utrata możliwości współpracy w wyniku klauzuli wyłączności</li> <li>■ osłabienie pozycji rynkowej i wizerunku przedsiębiorstwa</li> <li>■ powstanie napięć, konfliktów, m.in. w wyniku przyjęcia ryzykownych rozwiązań</li> <li>■ utrata kontroli nad wiedzą</li> <li>■ ograniczenie elastyczności i wolności działania</li> <li>■ niechęć do dzielenia się zasobami, wiedzą, co utrudnia osiągnięcie korzystnych wyników we współpracy</li> <li>■ zahamowanie prac rozwojowych</li> <li>■ zmniejszenie elastyczności reagowania na bodźce z otoczenia</li> <li>■ utrata własności intelektualnej</li> <li>■ nierównowaga w zaangażowaniu</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Harun i in., 2022; Nasalski, 2019).

Sektor rolno-spożywczy ma szczególne predyspozycje do wchodzenia w koopetycję. Charakteryzuje się on bowiem, na co zwraca Nasalski (2019), współzależnościami funkcjonalnymi wskazującymi na znaczny potencjał koopetycyjny, który może być skutecznie wykorzystany dla uzyskania przewagi konkurencyjnej. Głównymi pobudkami, jakie przyświecają podmiotom działającym we wspomnianym sektorze, jest chęć

poprawy pozycji konkurencyjnej poprzez uatrakcyjnienie swojej oferty i uzyskanie większej siły oddziaływania na rynek czy zwiększenie możliwości pozostających do dyspozycji. Co więcej, sprzyja ona tworzeniu lokalnej kultury innowacyjności i przedsiębiorczości, a tym samym aktywizacji gospodarczej regionu.

Identyfikacja postaw lokalnych producentów żywności wobec kooperacji w Polsce nie jest jednak prosta. Wynika to zapewne ze stosunkowo nisko jeszcze rozwiniętej kultury otwartości u producentów (obawa przed konkurencją, chęć ochrony stosowanych sposobów wytwarzania produktów, niechęć do dzielenia się informacjami dotyczącymi kosztów, zysków, zazdrość itp.). Nie ma także wielu opracowań z tego zakresu, szczególnie w odniesieniu do polskich producentów żywności, w tym w obszarze produkcji wina.

W 2022 r., w ramach wspomnianego wcześniej projektu IQGrape odnoszącego się do uwarunkowań prowadzenia produkcji wina w regionie dolnośląskim, podjęto próbę rozpoznania relacji zachodzących pomiędzy wybranymi lokalnymi producentami wina z ukierunkowaniem na kooperację. Wywiady przeprowadzono z 11 wytwórcami, tworzącymi grupę operacyjną projektu, będącymi dla siebie bezpośrednimi konkurentami w walce o tego samego końcowego odbiorcę. Podmioty te prowadzą działalność w obszarze uprawy winorośli i wytwarzania wina w formie niewielkich gospodarstw rolnych do 5 ha. Działalność winiarska nie jest jednak główną dziedziną ich działalności (tylko dla 4 producentów spośród badanych uprawa winorośli była jedyną prowadzoną działalnością). Nierzadko prowadzona jest ona obok konwencjonalnej produkcji roślinnej (6 wskazań), która charakteryzuje się wyższą opłacalnością. Jednym z głównych bodźców podjęcia tego rodzaju aktywności produkcyjnej jest wzrost popytu na niszowym rynku win polskich, co jest postrzegane przez winiarzy jako określona szansa dalszego rozwoju w tym obszarze. Nadal jednak jest to działalność hobbystyczna (6 wskazań) czy też stanowiąca efekt czysto racjonalnych decyzji co do zagospodarowania posiadanych gruntów. Co ciekawe, badani producenci wina nie odbierają swojej działalności jako prestiżowej, co może być efektem nadal (mimo rosnącego popytu) niskiej świadomości odnośnie do jakości win polskich lub też traktowania jej w kategoriach czysto biznesowych, na co mógłby wskazywać brak długoletnich tradycji rodzinnych (jedna winnica z badanych powstała w 2002 r., pozostałe dopiero po 2010 r.). Rozkwit winnic w Polsce nastąpił po 2009 r. po wprowadzeniu regulacji prawnych znoszących szereg dotychczasowych barier administracyjnych utrudniających rozwój winiarstwa.

Wszyscy producenci z 11 biorących udział w projekcie zajmują się produkcją zarówno białego, jak i czerwonego wina. Wielkość produkcji jest zróżnicowana i uzależniona od wielkości areału upraw określonych szczepów winorośli. W przypadku wina białego roczna produkcja i sprzedaż wahają się w przedziale od 2 do 10 hl. Jeśli zaś chodzi o wino czerwone, wolumen produkcji i sprzedaży jest zdecydowanie niższy – kształtuje się on praktycznie na poziomie do 7 hl (łącznie 9 wskazań). Z reguły kraje winiarskie takie jak Polska specjalizują się w winach białych ze względu na ich wyższą kwasowość. Dostępne odmiany wina czerwonego pozwalają na doskonalenie pro-



dukcji win czerwonych, w odmiennym jednak stylu od tych wytwarzanych w krajach bazujących na czerwonych odmianach winorośli, jak Hiszpania czy Włochy. Dystrybucja win odbywa się w obrębie rynku lokalnego (9 wskazań), przede wszystkim w ramach krótkich łańcuchów dostaw lub/i krajowego (7 wskazań) – poprzez sieci specjalistycznych sklepów oraz restauracji.

Lokalni producenci wina, mimo pewnego zindywidualizowania, dostrzegają potrzebę współpracy, która w ich odczuciu przynosi wymierne korzyści (9 wskazań). Potwierdza to rzeczywista współpraca podejmowana między analizowanymi podmiotami (7 wskazań), oceniana jako dobra lub raczej dobra. Współpracują oni nie tylko między sobą, ale także z przedstawicielami innych branż (głównie gastronomicznej i przetwórczej, ale również turystycznej oraz handlowej) w sposób systematyczny (6 wskazań) czy też raczej sporadycznie (4 wskazania).

Motywy współpracy podejmowanej z innymi producentami wina z regionu była w głównej mierze chęć uczenia się od konkurencji w zakresie technologii produkcji, uprawy winorośli itp. (9 wskazań). Wśród innych wymieniono: ułatwiony dostęp do informacji o rynku (7 wskazań), kreowanie wizerunku regionu, w tym marki wina lokalnego (7 wskazań), wspólną realizację zadań, jak np. zakupy, akcje promocyjne, sprzedaż (6 wskazań), a także wzmocnienie pozycji winnicy na rynku lokalnym (5 wskazań). Co ciekawe, diagnoza rynku, która wydaje się niezbędna dla tak niszowej działalności, za jaką można uznać produkcję wina w Polsce, nie została wskazana jako powód podejmowania współpracy. Można zatem wnioskować, że decyzje w zakresie produkcji, sprzedaży, identyfikacji trendów i oczekiwań klientów na rynku, podejmowane są indywidualnie przez winiarzy, zapewne nierzadko w sposób intuicyjny, niepoparty rzeczywistymi danymi.

Rozwój współpracy zdaniem rozmówców blokowany jest przez przede wszystkim przez pojawiającą się rozbieżność celów i oczekiwań (4 wskazania), niechęć do dzielenia się wiedzą (4 wskazania) oraz brak zaufania do partnerów (4 wskazania). Jest to o tyle niepokojące, że kluczowe dla zaistnienia koopetycji elementy jak wspólne cele, dzielenie zasobów, zaufanie postrzegane są jako główne bariery jej urzeczywistnienia na analizowanym rynku. W mniejszym stopniu współpracę utrudnia brak zauważalnych korzyści (2 wskazania), jej nietrwałość (2 wskazania) oraz brak silnego lidera (2 wskazania).

Zwrócono również uwagę na konkretne zagrożenia w postaci już istniejącego konfliktu pomiędzy lokalnymi producentami wina lub też dopiero rodzącego się, nierzadko już na samym początku inicjowania współpracy (8 wskazań). Istotną przeszkodą jest także zazdrość, która może być efektem niesprawiedliwego podziału korzyści, wzmocnienia się pozycji konkurentów (6 wskazań). Tak silnych emocji nie wzbudzała natomiast ewentualna utrata autonomii przez producenta funkcjonującego w sieci współpracy (2 wskazania).

Druga strona koopetycji to konkurencja. Badani producenci wina konkurują ze sobą przede wszystkim o rynek lokalny (7 wskazań), nieznacznie o rynek krajowy (4 wskazania), który charakteryzuje się zdecydowanie większą barierą wejścia. Należy

bowiem pamiętać, że ze względu na wielkość produkcji, biorąc pod uwagę koszty transportu i marże pośredników, cena butelki polskiego wina oferowana w sieciach handlowych i restauracjach jest niekonkurencyjna w stosunku do win importowanych. Obszarem konkurencji jest również enoturystyka (3 wskazania) oraz produkcja win o cechach poszukiwanych przez konsumenta (wina różowe, pomarańczowe, musujące) (3 wskazania). Siła konkurencji, zdaniem rozmówców, jest słaba (3 wskazania) czy też raczej nie konkurują oni między sobą (3 wskazania). Z drugiej jednak strony, 3 producentów oceniło ją jako raczej silną.

#### 4. Podsumowanie

Obraz kooperacji rysujący się na podstawie wypowiedzi badanych lokalnych producentów wina nie jest oczywiście pełny. Pozwala on jednak na formułowanie spostrzeżeń odnoszących się do jej istoty. Relacje kooperacyjne zachodzące między nimi mają charakter geocentryczny, urzeczywistniają się one bowiem na ograniczonym geograficznie obszarze, a mianowicie w obrębie regionu dolnośląskiego. Przybierają one formę prostych wielostronnych interakcji ukierunkowanych przede wszystkim na współpracę, a nie konkurencję. Mamy zatem do czynienia ze słabą kooperacją, a bardziej ze współpracą. Jest to raczej układ spontaniczny, oparty na wiedzy bardziej doświadczonych producentów wina, nawiązujący do elastycznego partnerstwa, którego członkowie wzajemnie się wspierają. Jego struktura pozbawiona jest centrum – silnego wybijającego się lidera, a jej ewolucja jest konsekwencją bieżących potrzeb uczestników (Yeh-Yun Lin i Zhang, 2005). Kooperacja w tym przypadku ma charakter nieformalny. Wymiana doświadczeń produkcyjnych i uprawowych jest głównym motorem napędowym jej rozwoju, pomimo szeregu obaw. Zapewnia ona także swoiste poczucie bezpieczeństwa, bazujące na zaufaniu, pozwalające na dzielenie się kosztami i uzyskiwanie wzajemnych korzyści generujących m.in. zwiększoną sprzedaż wina (Crick, 2019).

Niezależnie od współpracy, która ma miejsce między analizowanymi producentami wina, są oni nadal w stosunku do siebie rywalami, konkurującymi o podobnych klientów. Z drugiej jednak strony, co potwierdzają badania Cricka (2019), asekuracyjne podejście do kooperacji („zbyt mała” kooperacja) niesie za sobą ryzyko osłabienia pozycji na rynku w stosunku do innych producentów wchodzących w tego rodzaju relacje. Zbyt „duża” kooperacja może natomiast tworzyć napięcia, konflikty, brak równowagi pomiędzy kooperacją a konkurencją. Kooperacja powinna zatem stwarzać warunki dostępu do nowych zasobów, umiejętności, ale także pozwolić na indywidualizm odróżniający podmiot od swoich konkurentów na rynku. W przeciwnym razie dalsze angażowanie się w kooperację, szczególnie przejawiającą się dominacją silniejszych podmiotów, może doprowadzić do stopniowego zmniejszania się uzyskiwanych korzyści.

Pomimo wielu niebezpieczeństw, jakie mogą się pojawić przy inicjowaniu i rozwijaniu kooperacji na rynku wina w Polsce, wydaje się ona jedną z możliwych ścieżek

do wzmacniania pozycji konkurencyjnej lokalnych producentów na swoich rynkach. Istnieje jednak konieczność – przy wysokiej konkurencji i dużej heterogeniczności produktów – wzmacniania przewag konkurencyjnych także na poziomie państwa, a nie jedynie lokalnie (Katunar i in., 2021). Potwierdza to przypadek australijskiego rynku wina, którego sukces jest wynikiem wspomaganej, wykreowanej przewagi konkurencyjnej, a nie komparatywnej (naturalnej) (Taylor, 2001).

## Bibliografia

- Agriculture and rural development. (b.d.). Pobrano z [https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/wine\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/wine_en)
- Bengtsson, M. i Johansson, M. (2014). Managing coopeition to create opportunities for small firms. *International Small Business Journal*, 32(4), 401-427.
- Brandenburger, A. i Nalebuff, B. (1996). *Co-opetition, currency doubleday*. New York.
- Chojnowski, A. (2021). *Luksus to już za mało. Nadchodzi era trunków super premium*. Pobrano 15 listopada 2022 z <https://sukces.rp.pl/kuchnia/art17727361-luksus-to-juz-za-malo-nadchodzi-era-trunkow-super-premium>
- Crick, J. M. (2019). *The risks and rewards of collaborating with competitors*. Pobrano z <https://blog.lboro.ac.uk/sbe/2019/02/18/the-risks-and-rewards-of-collaborating-with-competitors/>
- Cyglar, J. (2009). *Kooperencja przedsiębiorstw. Czynniki sektorowe i korporacyjne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Czakon, W. (2006). Więzi międzyorganizacyjne jako źródło przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa. W: J. Pyka (red.), *Nowoczesność przemysłu i usług*. Katowice: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa w Katowicach.
- Della Corte, V. (2018). Innovation through coopeition: Future directions and new challenges. *Journal of Open Innovation: Technology, Market and Complexity*, 4(4).
- eGospodarka.pl. (2022). *Rosnie spożycie i produkcja wina w Polsce*. Pobrano z <https://www.egospodarka.pl/175678,Rosnie-spozycie-i-produkcja-wina-w-Polsce,1,39,1.html>
- Global Compass 2020. (b.d.). *Polska wśród najbardziej atrakcyjnych rynków wina – Global Compass*. Pobrano z <https://winnicaprofesora.pl/ekonomia-wina/polska-wsrod-najbardziej-atrakcyjnych-rynkow-wina-global-compass-2020/>
- Harun, M., Mwesumo, D., Hogset, H. i Ramudhin, A. (2022). Practicing coopeition for food supply chain sustainability: A contextual perspective in the Norwegian fishing industry. *International Journal of Sustainable Engineering*, (15), 226-239.
- Katunar, J., Zaninović, V. i Katunar, H. (2021). Macroeconomic determinants of wine production in the European Union. *Ekonomska Misao i Praksa*, 30(1), 43-55.
- Komisja Europejska. (b.d.). *Strategia od pola do stołu*. Pobrano z <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/from-farm-to-fork/>
- Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa [KOWR]. (2016). *Rynek w liczbach*. Pobrano z <https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/wino/Wino%2002.01.2023/RYNEK%20WINA%20W%20LICZBACH-1.pdf>
- Kreft, J. i Leja, K. (2020). *Kooperacja w trzech odsłonach*. Gdańsk.
- Lipińska, I. (2021). Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia. *Przegląd Prawa Rolniczego*, 2(29).
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2021). Przyszłość obszarów wiejskich. *Biuletyn Informacyjny*, (9).
- Nasalski, Z. (2019). Coopeition enterprises of agri-food sector in the region underdeveloped economically. *Economic Science for Rural Development*, 51, 200-207.

- Park, B. J. R., Srivastava, M. K. i Gnyawali, D. R. (2014). Walking the tight rope of coopetition: Impact of competition and cooperation intensities and balance on firm innovation performance. *Industrial Marketing Management*, 43(2), 210-221.
- Popko, I. (2021). *Europejczycki coraz mniej lubią wino. Bierze troska o środowisko*. Pobrano z <https://sukces.rp.pl/wino/art19236601-europejczycki-coraz-mniej-lubia-wino-gore-bierze-troska-o-srodowisko>
- Ricciardi, F., Zardini, A., Czakon, W., Rossignoli, C. i Kraus, S. (2022). Revisiting the cooperation – competition paradox: A configurational approach to short- and long-term coopetition performance in business networks. *European Management Journal*, (40), 320-331.
- Rychter, K. (2019). *Zrozumieć polskie wina (rozmowa z W. Bońkowskim)*. Pobrano z <https://kukbuk.pl/artykuly/zrozumiec-polskie-wina/>
- Scharf, C. A. (2020). A failure of imagination. *Scientific American*.
- Schwab, K. i Malleret, T. (2023). *Wielka narracja. Dla lepszej przyszłości*. Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka.
- State of the World Vine and Wine Sector 2021*. (2022).
- Światowe Forum Ekonomiczne. (2023). *Global Risk Report 2023*. Pobrano z [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf)
- Taylor, P. (2001). *The importance of industry structure. Lessons from the Australian Wine Industry*. A Paper for the Conference of the Australian Agricultural & Resource Economics Society (Adelaide, 22-25 January 2001).
- Top 6 trendów w konsumpcji wina w 2022 r. Co się zmieni*. (b.d.). Pobrano z <https://wiadomoscispozywcze.pl/artykuly/8755/top-6-trendow-w-konsumpcji-wina-w-2022-roku-co-sie-zmieni/>
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. – o wyrobach winiarskich (Dz. U. z 2022 r., poz. 24) winogrodnicy.pl. (b.d.). Pobrano z <https://winogrodnicy.pl>
- Wójcik, A. (2022). Przemiany na rynku wina w Polsce. *Krakowskie Studia Małopolskie*, 3(35).
- Zarzecka, K. (2023). Po winobranii – stan polskiego winiarstwa. *Obserwator Finansowy.pl*. Pobrano z <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/po-winobranii-stan-polskiego-winiarstwa/>

## Coopetition as a Potential Source of Competitive Advantage in the Local Wine Market. Future or Dream about Local Wine Producers in Poland?

**Abstract:** This chapter focuses on coopetition in the local wine market in Poland. The Polish wine market has been developing dynamically in recent years, due to improvements in the production process and changes in consumer expectations and preferences. The aim of the study was to determine the attitudes of local wine producers towards the phenomenon of coopetition, which can be seen as a source of their competitive advantage in the market. The empirical survey was conducted among selected local wine producers operating in the Lower Silesian Province. The results indicate that there is definite potential for the development of coopetition in the region, based primarily on cooperation.

**Keywords:** competitiveness, coopetition, cooperation, competition, local wine market.