

OCENA WPŁYWU POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ROZWÓJ MIAST POLSKICH

(w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006)

Badanie zostało wykonane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, październik 2010



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	3
SUMMARY	11
1. CEL BADANIA	19
2. PODEJŚCIE METODOLOGICZNE	19
2.1. MODEL BADAWCZY	19
2.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY	20
2.3. ZAKRES CZASOWY	20
2.4. ZAKRES PRZESTRZENNY	20
2.5. BAZA PROJEKTÓW	24
2.6. METODY BADAWCZE	25
3. WYNIKI BADANIA	26
3.1. KONTEKST INTERWENCJI	26
3.2. NAKŁADY POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSKICH MIASTACH	34
3.3. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA WZROST KONKURENCYJNOŚCI I ATRAKCYJNOŚCI MIAST	45
3.4. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ I PRZESTRZENNĄ	70
3.5. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ROZPRZESTRZENIANIE SIĘ PROCESÓW ROZWOJOWYCH W OTOCZENIU DUŻYCH MIAST	93
4. WNIOSKI	114
5. REKOMENDACJE	118
6. STUDIA PRZYPADKÓW	124
STUDIUM PRZYPADKU: LUBLIN	124
STUDIUM PRZYPADKU: POZNAŃ	140
STUDIUM PRZYPADKU: RYBNIK	161
STUDIUM PRZYPADKU: WARSZAWA	176
STUDIUM PRZYPADKU: ZIELONA GÓRA	196
7. BIBLIOGRAFIA	213
8. SPIS SKRÓTÓW	216
9. SPIS RYCIN	217
10. SPIS TABEL	220
11. ZAŁĄCZNIKI	206
I WERYFIKACJA BAZY DANYCH	222
II GMINY STREF SUBURBANIZACYJNYCH	224
III SUBURBANIZACJA – ANALIZA POGŁĘBIONA	228
IV ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENNE INTERWENCJI	250
V LISTA PROJEKTÓW WIZYTOWANYCH	268

Badanie zostało wykonane przez zespół Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego: Dorota Celińska-Janowicz, Grzegorz Gorzelak, Maria Halamska, Janusz Hryniewicz, Mikołaj Herbst, Bohdan Jałowiecki, Marek Kozak, Andrzej Miszczuk, Agnieszka Olechnicka, Karol Olejniczak, Adam Płoszaj, Roman Szul, Maciej Smętkowski, Anna Tucholska, Katarzyna Wojnar.

Raport końcowy zredagował zespół autorski w składzie: Dorota Celińska-Janowicz, Marek Kozak, Andrzej Miszczuk, Adam Płoszaj, Maciej Smętkowski, Anna Tucholska, Katarzyna Wojnar.

STRESZCZENIE

Głównym celem badania była ocena wpływu polityki spójności w okresie programowania 2004-2006 na rozwój polskich miast i ich relacje z otoczeniem regionalnym. Badanie objęło wszystkie polskie miasta o liczbie ludności przekraczającej 90 tys. W przypadku konurbacji miejskich analizowano łącznie wszystkie miasta wchodzące w ich skład. W efekcie badaniem objęto 31 miast oraz 2 konurbacje: śląską i trójmiejską. 5 miast zostało poddanych bardziej szczegółowym analizom w ramach studiów przypadku (Warszawa, Poznań, Lublin, Zielona Góra, Rybnik). Badanie dotyczyło trzech głównych aspektów: (1) konkurencyjności i atrakcyjności, (2) spójności społecznej i przestrzennej (suburbanizacja i rewitalizacja), (3) dyfuzji procesów rozwojowych w otoczeniu miast.

W badaniu wykorzystano różne metody badawcze zgodnie z zasadą triangulacji. Podstawą analiz była baza danych o projektach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Ponadto wykorzystano szereg danych GUS. Uwzględniono również dokumentację projektową, czyli wnioski o dofinansowanie oraz sprawozdania końcowe z realizacji projektów. W ramach badań zebrano także dane pierwotne stosując następujące metody: wywiady indywidualne z przedstawicielami urzędów miast, urzędów marszałkowskich, beneficjentów, organizacji pozarządowych, organizacji przedsiębiorców, urzędów gmin z otoczenia dużych miast, z ekspertami oraz innymi interesariuszami (przeprowadzono 90 wywiadów); ankiety w gminach (zebrano 338 ankiet, stopa zwrotu wyniosła 13,9%); ankiety wśród beneficjentów projektów rewitalizacyjnych (zebrano 58 ankiet, stopa zwrotu wyniosła 58,6%); ankiety wśród beneficjentów projektów URBACT (zebrano 17 ankiet, stopa zwrotu wyniosła 54,8%); warsztaty (wywiady zogniskowane) dla interesariuszy (przeprowadzono 10 warsztatów w 5 miastach badanych w ramach studiów przypadku); wizytacje projektów (przeprowadzono 88 wizytacji projektów).

WSPÓŁCZESNY MODEL ROZWOJU

We współczesnej gospodarce głównymi centrami rozwoju stają się miasta, a przede wszystkim ośrodki metropolitalne. Proces metropolizacji jest szczególnie widoczny w krajach, które relatywnie niedawno włączyły się w obieg gospodarki globalnej – w tym w krajach postsocjalistycznych. Wśród nich Polska znajduje się w relatywnie korzystnej sytuacji, z uwagi na policentryczną strukturę systemu osadniczego. Jednocześnie stopień internacjonalizacji polskich miast jest, poza Warszawą, znikomy. Inną cechą charakterystyczną polskich miast jest to, że stopień nasycenia ich gospodarek działalnością innowacyjną jest mały. Polskie miasta nie wyróżniają się pozytywnie na tle miast europejskich pod względem spójności społecznej, co związane jest przede wszystkim z sytuacją na rynku pracy, ale co w ostatnich latach wraz ze wzrostem zatrudnienia oraz emigracji zagranicznych ulegało poprawie. Ponadto wzrost skali tego problemu w najbliższych latach może wynikać z postępującej degradacji części zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza osiedli zbudowanych w technologii wielkiej płyty. W znacznej części polskich miast, mimo wciąż wysokiego na tle europejskim stopnia kompaktowości, można było obserwować negatywne skutki zjawiska suburbanizacji, przyjmującej niekiedy formę „rozlewania się” miast.

POLITYKA SPÓJNOŚCI NA TLE INNYCH RODZAJÓW INTERWENCJI PUBLICZNEJ ORAZ INWESTYCJI PRZEDSIĘBIORSTW

Realizacja projektów w ramach polityki spójności zdominowała wydatki majątkowe badanych miast. Wyraźnie pokazuje to zestawienie 31,5 mld zł wydanych na interwencje w ramach polityki spójności z 35,7 mld zł nakładów inwestycyjnych zrealizowanych przez samorządy badanych miast w latach 2004-2008. W analizowanych miastach w latach 2004-2008 wydatki inwestycyjne firm przekroczyły 266 mld zł. Na tym tle wartość projektów dofinansowanych z funduszy UE była niewielka. Co więcej, jeśli ograniczymy zakres analiz wyłącznie do wsparcia udzielonego przedsiębiorstwom, okaże się, że stanowiło ono mniej niż 2% wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw w badanym okresie. Należy podkreślić, że nakłady przeznaczone na realizację projektów w ramach polityki spójności 2004-2006 stanowiły tylko niewielką część ogólnego wysiłku inwestycyjnego podejmowanego w dużych miastach, głównie za sprawą inwestycji prywatnych. Tym niemniej trzeba zauważyć, że środki polityki spójności odgrywały kluczową rolę

w działalności inwestycyjnej samorządów miejskich, zwłaszcza w dziedzinach związanych z ochroną środowiska, transportem oraz rozwojem infrastruktury społecznej, które w badanym okresie były realizowane w przeważającej części przy współudziale środków Unii Europejskiej.

SKALA I STRUKTURA INTERWENCJI PUBLICZNEJ W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

W dużych miastach objętych badaniem zlokalizowano ponad 6 tys. projektów (7% ogółu) o łącznej wartości około 31,5 mld zł (31,1% ogólnej wartości), z czego 53% zostało sfinansowane z środków Unii Europejskiej. Natomiast po wyłączeniu projektów o charakterze „obszarowym”, które swoim oddziaływaniem obejmowały cały kraj lub województwo, udziały te rosły odpowiednio do: 8,4% w przypadku liczby projektów i 43,5% w przypadku wielkości nakładów. W przeliczeniu na 1 mieszkańca dużego miasta wydano zatem około 2,7 tys. zł, podczas gdy w pozostałych obszarach kraju ta wartość wynosiła przeciętnie 1,5 tys. zł.

Interwencja publiczna w dużych miastach w ramach polityki spójności przeznaczona była przede wszystkim na budowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska (41,7%) oraz infrastruktury transportowej (25,8%). Istotne wsparcie otrzymał też sektor przedsiębiorstw (14,5%). Ogółem wydatki w tych trzech kategoriach interwencji stanowiły około 82% całkowitych nakładów. Pozostałe kategorie tematyczne miały na tym tle niewielkie znaczenie, a wśród nich najważniejsze były: rozwój infrastruktury społecznej (4,6%), wspieranie działalności badawczo-rozwojowej (3,5%) oraz planowanie przestrzenne i rewitalizacja miast (3,0%).

Najważniejszym rodzajem beneficjentów polityki spójności w dużych miastach były samorządy terytorialne, które zrealizowały projekty (głównie infrastrukturalne) o wartości ponad 25 mld zł, co stanowiło prawie 2/3 ogółu nakładów. Na drugim miejscu znalazły się przedsiębiorstwa, które realizowały projekty stanowiące około 20% całkowitych nakładów. Do pozostałych ważnych beneficjentów polityki spójności w miastach należały pozostałe typy jednostek budżetowych: uczelnie wyższe, placówki ochrony zdrowia oraz instytucje kultury, które wydały około 10% środków.

Wielkość miasta nie przesądzała o skali interwencji publicznej lub wielkości dofinansowania unijnego w przeliczeniu na mieszkańca. Tym niemniej nakłady inwestycyjne per capita były największe w ośrodkach metropolitalnych (2860 zł), a najmniejsze w ośrodkach subregionalnych (2086 zł). Natomiast w ośrodkach regionalnych i ponadlokalnych wartości były zbliżone do średniej (2600-2700 zł) i tylko nieznacznie ustępowały wydatkom w ośrodkach metropolitalnych.

Wartość zrealizowanych projektów w dużej mierze odpowiadała potencjałowi ludnościowemu badanych miast. W efekcie, po zrelatywizowaniu wartości projektów i wartości dofinansowania unijnego liczbą mieszkańców miast, trudno było wskazać wyraźne układy przestrzenne na mapie Polski. Oznacza to, że sukces ośrodka miejskiego w pozyskiwaniu środków polityki spójności nie był zależny od jego położenia w określonej części kraju.

Dość wyraźne zróżnicowanie dotyczyło struktury interwencji, co może wskazywać na specyficzne potrzeby poszczególnych miast np. w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej. Przykładowo widoczny był większy udział nakładów na rozwój infrastruktury środowiskowej w Szczecinie i Krakowie (budowa oczyszczalni ścieków), podczas gdy w Poznaniu i Trójmieście inwestowano przede wszystkim w rozwój infrastruktury transportowej, podobnie jak w ośrodkach wojewódzkich Polski wschodniej (poza Olsztynem). Z kolei wsparcie dla przedsiębiorstw było największe w ośrodkach miejskich położonych w regionach, w których zachodziły procesy restrukturyzacji gospodarczej, np. miasta położone w woj. śląskim oraz Łódź. Ten rodzaj interwencji miał duży udział w nakładach inwestycyjnych również w ośrodkach wojewódzkich Polski wschodniej (poza Olsztynem) oraz w klasycznych „company towns”, czyli miastach silnie powiązanych z jednym dużym zakładem przemysłowym, takich jak np. Płock (petrochemia) i Włocławek (zakłady azotowe). Natomiast udział nakładów na działalność badawczo-rozwojową był największy w dwóch najważniejszych pod tym względem ośrodkach tj. w Warszawie i Krakowie. Do innych specyficznych odstępstw należały relatywnie największe nakłady na infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego w Rzeszowie. Z kolei projekty o charakterze rewitalizacyjnym miały zauważalny udział w wydatkach w Łodzi, Olsztynie i Krakowie, a rozwój turystyki był relatywnie najważniejszy dla Trójmiasta i Torunia.

KONKURENCYJNOŚCI I ATRAKCYJNOŚĆ MIAST

W świetle wyników badań ilościowych można stwierdzić, że realizacja polityki spójności miała wpływ na wzrost konkurencyjności i poprawę sytuacji gospodarczej dużych miast. Wynikało to jednak przede wszystkim z wystąpienia w badanym okresie klasycznego efektu popytowego polegającego na tym, że inwestycje publiczne stworzyły popyt na różnego rodzaju usługi oraz produkty, których źródłem bardzo często było dane miasto. Przejawiało się to przede wszystkim zaangażowaniem lokalnych firm i pracowników w proces realizacji inwestycji oraz zakupami inwestycyjnymi na lokalnym rynku. Dużą rolę w tym zakresie odegrały inwestycje z zakresu infrastruktury środowiskowej, których efekty z reguły nie ujawniły się w badanym okresie, ale które miały bardzo wysoki (ponad 40%) udział w ogólnej wartości nakładów. W świetle badań istotny okazał się również rozwój infrastruktury transportowej, który mógł sprzyjać zarówno rozwojowi powiązań zewnętrznych, jak i integracji wewnętrznej gospodarki miejskiej, w tym wzmocnieniu jej relacji z obszarem metropolitalnym (co mogło podnosić atrakcyjność inwestycyjną i migracyjną np. umożliwiając zagospodarowanie nowych terenów). Należy jednak pamiętać, że jednoznaczna ocena tego wpływu wymaga pełnej oceny skutków interwencji w kontekście polityki przestrzennej i transportowej danego miasta. Ponadto ten rodzaj interwencji, z uwagi na skalę nakładów, podobnie jak infrastruktura środowiskowa, miał wpływ na powstanie efektu popytowego. Wobec tego, że inwestycje dotyczące środowiska i infrastruktury transportowej stanowiły 2/3 wartości projektów zrealizowanych w miastach, ogólną użyteczność projektów należy ocenić wysoko. Inwestycje w tym zakresie miały jednak wyraźnie charakter nadrabiania zaległości. Ich realizacja była najczęściej po prostu konieczna (dotyczy to przede wszystkim oczyszczalni ścieków i kanalizacji). Projekty środowiskowe i transportowe miały niewątpliwie pozytywny i zauważalny dla obywateli wpływ na jakość życia. Natomiast ich wpływ na konkurencyjność miast wiązał się przede wszystkim z efektem popytowym.

Natomiast wśród kategorii interwencji, które w relatywnie największym stopniu miały wpływ na wzrost atrakcyjności miast można wskazać działania ukierunkowane na wzrost innowacyjności i sfery badawczo-rozwojowej. Należy jednak pamiętać, że wpływ ten nie były bezpośredni w tym sensie, że nie stwierdzono statystycznej zależności wielkości nakładów ze wzrostem liczby pracujących lub nakładami na działalność badawczo-rozwojową. Tym niemniej należy domniemywać, że działania te pośrednio podniosły atrakcyjność migracyjną (przyciąganie wykwalifikowanych pracowników i studentów) oraz atrakcyjność inwestycyjną, m.in. dzięki wzmocnieniu potencjału szkół wyższych i instytutów naukowo-badawczych, sprzyjając rozwojowi powiązań między sferą nauki i biznesu. Świadczą o tym przykłady pochodzące z badań jakościowych przeprowadzonych w ramach pięciu studiów przypadku. W szczególności dotyczy to projektów z zakresu szkolnictwa wyższego, które doprowadziły do wzmocnienia funkcji edukacyjnych uczelni zarówno w większych miastach (Warszawa, Poznań, Lublin), jak i w mniejszych ośrodkach (Zielona Góra). Natomiast projekty ukierunkowane na rozwój funkcji naukowo-badawczych, szczególnie w zakresie nauk ścisłych i technicznych, były wyraźne jedynie w przypadku Warszawy i Poznania. Ponadto na wzrost konkurencyjności miast i ich atrakcyjność pewien wpływ miały także nakłady na rozwój kapitału ludzkiego oraz infrastruktury teleinformatycznej i społeczeństwa informacyjnego, co uwidacznia współczesne czynniki rozwoju i co wiąże się pośrednio z projektami dotyczącymi innowacyjności.

Dość istotne, zwłaszcza w ośrodkach przechodzących restrukturyzację gospodarczą, były projekty poświęcone rozwojowi zasobów ludzkich. Nie prowadziły one co prawda do wyraźnych zmian struktury gospodarczej, ale mogły sprzyjać poprawie jakości kapitału ludzkiego (wzrost liczby studentów) i mobilizacji społecznej.

W przypadku projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa użyteczność na poziomie mikro (danego przedsiębiorstwa) była oczywiście wyraźna, niemniej jednak trudniej ocenić oddziaływanie na całe miasto z uwagi na raczej małą skalę interwencji. Prawdopodobną przyczyną było to, że znaczna część pomocy została udzielona dużym firmom, co mogło spowalniać procesy restrukturyzacji, choć miało pewien wpływ na sytuację na rynku pracy. Jednocześnie projekty dla MSP mogły ulec zbyt dużemu rozproszeniu, co w zestawieniu z niewielką skalą interwencji w porównaniu do ogółu nakładów inwestycyjnych w sektorze przedsiębiorstw mogło prowadzić do braku statystycznego wpływu na konkurencyjność i atrakcyjność miast.

Z kolei pozostałe kategorie nakładów, w tym na rozwój infrastruktury społecznej, turystyki oraz na planowanie i projekty rewitalizacyjne, miały w ujęciu ilościowym bardzo ograniczony wpływ na

konkurencyjność i atrakcyjność dużych miast, co w przypadku dwóch ostatnich kategorii wynikało między innymi ze szczupłości zaangażowanych środków.

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

Szczegółowa ocena oddziaływania interwencji publicznej na spójność społeczną polskich miast była trudnym zadaniem z uwagi na różny zasięg terytorialny zrealizowanych projektów. Większość, bo aż 55% środków ukierunkowanych na wzrost spójności społecznej zagospodarowano na poziomie ponadlokalnym w ramach dużych projektów krajowych lub regionalnych. Oddziaływanie projektów ponadlokalnych jest zauważalne przede wszystkim w odniesieniu do edukacji na poziomie podstawowym i średnim, w szczególności zaś dotyczy informatyzacji i podniesienia standardów w edukacji. Biorąc pod uwagę znaczenie i siłę oddziaływania zrealizowanych projektów można stwierdzić, że w największym stopniu przyczyniły się one do poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy oraz do zwiększenia dostępności usług medycznych. W średnim stopniu wpłynęły na poprawę dostępu do zatrudnienia oraz podniesienie jakości edukacji, a stosunkowo najslabiej przyczyniły się do likwidowania zjawiska wykluczenia społecznego. W sferze kultury i bezpośredniego podnoszenia dobrobytu mieszkańców (wzrostu wynagrodzeń) odnotowano brak istotnego oddziaływania zrealizowanych projektów.

Na poziomie poszczególnych aspektów spójności społecznej zidentyfikowano istotny wpływ projektów z zakresu polityki rynku pracy na aktywizację osób biernych zawodowo i długotrwale bezrobotnych, w szczególności zaś relatywnie wysoką skuteczność dużych, systemowych projektów realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. W zakresie zwiększania dostępu do usług społecznych interwencje w ramach polityki spójności przyczyniły się przede wszystkim do zwiększenia dostępu do specjalistycznych usług medycznych (diagnostyka, terapia), jednak efekty interwencji są osłabiane przez sposób funkcjonowania publicznej służby zdrowia (NFZ). Grupami społecznymi, których sytuacja uległa największej poprawie w wyniku realizacji interwencji były kobiety, uczniowie, studenci i absolwenci. W mniejszym stopniu dotyczyło to osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz osób niepełnosprawnych.

REWITALIZACJA

Projekty rewitalizacyjne stanowiły jedynie małą część interwencji polityki spójności w miastach. Stosunkowo małe nakłady oraz niewielka liczba projektów spowodowały wyraźne rozproszenie interwencji, co niejako z góry przesądza o skali efektów. W badanych miastach zrealizowano 99 projektów rewitalizacyjnych. Najwięcej projektów rewitalizacyjnych wykonano w Warszawie – 11. W stolicy również największe były nakłady na tego typu projekty (138 mln zł.). W konurbacji śląskiej zrealizowano 10 projektów na łączną kwotę 71 mln zł (3 w Bytomiu, 2 w Chorzowie, 2 w Sosnowcu, a w Gliwicach, Jaworznie i Rudzie Śląskiej po jednym). Najwięcej projektów dotyczyło rewitalizacji obiektów użytkowanych przez instytucje kultury (26) i instytucje muzealne (20). Liczną grupę (12) stanowiły projekty dotyczące rewitalizacji przestrzeni publicznej. 11 projektów dotyczyło modernizacji budynków użytkowanych przez szkoły wyższe. 10 projektów dotyczyło rewitalizacji budynków mieszkalnych lub usługowych. Renowacja obiektów sakralnych realizowana była w ramach 9 projektów. 8 projektów objęło budynki użytkowane w szeroko rozumianych celach społecznych. 3 projekty dotyczyły bezpieczeństwa publicznego.

Większość projektów zaklasyfikowanych jako rewitalizacyjne nie wpisywało się w pojęcie rewitalizacji kompleksowej, polegającej na przekształcaniu struktur przestrzennych oraz społeczno-gospodarczych; były one raczej inwestycjami remontowo-modernizacyjnymi. Ogólne oddziaływanie projektów sklasyfikowanych jako rewitalizacyjne w skali krajowej jest małe, choć poszczególne projekty w większości miały zdecydowanie pozytywny wpływ na najbliższe otoczenie lub nawet na całe miasto (szczególnie obejmuje to projekty dotyczące większych przestrzeni publicznych). Perspektywę 2004-2006 polityki spójności można traktować jako wstęp do rewitalizacji polskich miast. Rewitalizacja była tematem nowym, słabo znanym, a miasta dopiero zaczynały przygotowywać plany rewitalizacji. Z biegiem lat sytuacja w tym zakresie znacząco się poprawia. Stąd też należy oczekiwać, że w miarę podejmowania nowych inicjatyw rewitalizacja stanie się bardziej kompleksowa.

SUBURBANIZACJA

Suburbanizacja (migracja ludności z miast centralnych do stref podmiejskich) jest procesem nieuniknionym, stanowiącym konsekwencję rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast, zwłaszcza największych ośrodków metropolitalnych i regionalnych. W związku z tym wszelkie działania podejmowane w miastach centralnych i strefach podmiejskich mogą jedynie neutralizować i zapobiegać jej negatywnym skutkom, związanym głównie z rozpraszaniem zabudowy. Wpływ polityki spójności 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji obejmował realizację w gminach podmiejskich projektów z zakresu infrastruktury transportowej (głównie drogowej, ale także transportu publicznego), podstawowej infrastruktury społecznej (przede wszystkim edukacyjnej, zdrowotnej i kulturalnej) oraz infrastruktury środowiskowej (w głównej mierze kanalizacyjnej i wodociągowej). Należy zauważyć, że projekty realizowane w strefach podmiejskich skupiały się przede wszystkim na zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców, zaś wśród czynników skłaniających władze lokalne do realizacji tych inwestycji procesy suburbanizacyjne miały znaczenie drugorzędne, a niekiedy wręcz marginalne. W przeważającej większości przypadków działania podejmowane przez poszczególne gminy podmiejskie nie były w żaden sposób skoordynowane – ani w ramach stref suburbanizacyjnych, ani całych obszarów metropolitalnych. Nie wpisywały się także w szerszy kontekst polityki przestrzennej obszarów metropolitalnych, gdyż taka polityka w polskich warunkach praktycznie nie istnieje. Dlatego też poszczególne projekty mogły jedynie doraźnie poprawiać warunki życia i nadrabiać wieloletnie zaniedbania inwestycyjne, nie rozwiązując jednak w sposób kompleksowy problemów związanych z negatywnymi skutkami suburbanizacji. Sytuacja taka występowała nawet w obszarach metropolitalnych, w których procesy suburbanizacji już w latach 2002-2005 przyjmowały znaczące rozmiary (np. w strefie podmiejskiej Poznania). Efekty projektów dotyczyły zatem jedynie wybranych, niewielkich fragmentów stref suburbanizacyjnych, rzadko przekraczając granice poszczególnych gmin. Inwestycje takie, nie wsparte regulacjami prawnymi w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego w skali metropolitalnej, jak również zazwyczaj nie uwzględniające przyszłych zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych (np. przyrost liczby dzieci w gminach podmiejskich), nie były w stanie skutecznie i długofalowo zapobiegać negatywnym skutkom procesów suburbanizacyjnych. Niemniej jednak przedsięwzięcia te poprawiały jakość i warunki życia mieszkańców stref podmiejskich, przyczyniały się do zmniejszenia presji na lokalne środowisko przyrodnicze (projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej), jak również sprzyjały poprawie atrakcyjności mieszkaniowej gmin. W przypadku infrastruktury społecznej inwestycje te mogą zwiększać atrakcyjność gminy jako całości, tzn. mogą przyczyniać się do nasilania procesów suburbanizacyjnych, jednak w niewielkim stopniu wpływają na zapobieganie powstawaniu obszarów rozproszonej zabudowy. Natomiast inwestycje w infrastrukturę drogową i wodno-kanalizacyjną, ze względu na swój liniowy charakter, mogą w przyszłości przyczyniać się do ograniczania procesów rozpraszania zabudowy poprzez zwiększenie atrakcyjności mieszkaniowej obszarów bezpośrednio przez nie obsługiwanych.

DYFUZJA ROZWOJU MIAST

Wielkość nakładów polityki spójności w badanych dużych miastach nie miała wpływu na zachodzące procesy dekoncentracji metropolitalnej (w układzie miasto-obszar metropolitalny) i regionalnej koncentracji (w układzie metropolia-region) ludności, podmiotów gospodarczych oraz miejsc pracy. Wyjątkiem było występowanie słabej korelacji między wysokością nakładów na rozwój infrastruktury transportowej na mieszkańca a relatywną dekoncentracją miejsc pracy w sektorze handlu i napraw. Hipotetycznie mogło to oznaczać, że na skutek lokalizacji dużych centrów handlowych w strefie podmiejskiej niektórych miast, następował wzrost obciążenia infrastruktury transportowej, co mogło skłaniać władze tych miast do przeznaczania większych nakładów na rozbudowę i usprawnienie istniejącego układu transportowego. Należy jednocześnie pamiętać o tym, że głównym instrumentem wpływu na procesy metropolitalnej dekoncentracji są przede wszystkim rygorystycznie stosowane regulacje planistyczne, a nie projekty inwestycyjne, których zakres oddziaływania jest dość ograniczony.

Podsumowując, procesy zmian rozmieszczenia ludności i przedsiębiorstw oraz miejsc pracy w układzie miasto-region i metropolia-region wynikały przede wszystkim z preferencji i zachowań przestrzennych jednostek i decydentów, które tylko do pewnego stopnia mogły być modyfikowane przez działania

podejmowane w ramach polityki spójności. Nie oznacza to, że zrealizowane projekty nie miały żadnego wpływu na procesy dyfuzji rozwoju miast, ale że nie jest możliwe jego wykazanie w makroskali.

Natomiast na podstawie badań ankietowych gmin można stwierdzić, że interwencja publiczna podejmowana w dużych miastach w ramach polityki spójności miała jednak pewien wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną w ich otoczeniu. Tym niemniej dokładniejsza ocena tego wpływu jest dość trudna. Ogólnie rzecz ujmując oddziaływanie polityki spójności było najsilniej zauważane w gminach położonych w odległości do 35 km od miasta wojewódzkiego, co dotyczyło przede wszystkim infrastruktury transportowej, środowiskowej, ale także wsparcia firm i strefy B+R. Mogło to świadczyć o kształtowaniu się funkcjonalnych regionów miejskich, charakteryzujących się wspólnym wykorzystaniem przez gminy pewnych elementów infrastruktury oraz rozwiniętymi powiązaniami kooperacyjnymi firm. Natomiast w odległości 35-75 km od miast wojewódzkich wyraźniejsze było oddziaływanie projektów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego oraz infrastruktury społecznej, co mogło świadczyć o poprawie dostępności różnego rodzaju usług publicznych oferowanych przez miasto. Z kolei w najbardziej peryferyjnych częściach poszczególnych województw dostrzegano przede wszystkim znaczenie projektów związanych z rozwojem infrastruktury teleinformacyjnej oraz turystyki.

Wpływ polityki spójności na rozprzestrzenienie procesów rozwoju w sąsiedztwie dużych miast dotyczył przede wszystkim rozwoju infrastruktury transportowej. Przypuszczalnie mogło się to wiązać albo – bezpośrednio – z poprawą dostępności transportowej gmin względem tych miast (np. budowa dróg wylotowych z miasta) lub – pośrednio – ze wzrostem atrakcyjności inwestycyjnej całego regionu dzięki inwestycjom w miastach. Należy jednak przypuszczać, że w części ta ocena mogła wynikać z rozwoju pozamiejskiej infrastruktury transportowej. Niezależnie od tego, wzrost dostępności transportowej sprzyjał rozwojowi powiązań z miastem w postaci codziennych dojazdów do pracy oraz szkół średnich. Ponadto do pewnego stopnia mógł sprzyjać lokalizacji filii przedsiębiorstw działających w miastach wojewódzkich w ich najbliższym otoczeniu.

Istotnym z perspektywy badanych gmin rodzajem interwencji były również nakłady przeznaczone na rozwój kapitału ludzkiego. Prawdopodobnie część z tych projektów miała charakter ponadlokalny, związany z organizowaniem kursów lub szkoleń dostępnych dla mieszkańców sąsiadujących powiatów lub całego regionu. Ponadto inwestycje te wspomagały rozwój szkolnictwa wyższego i średniego, z którego również korzystali mieszkańcy regionów otaczających duże miasta. W efekcie ten rodzaj interwencji mógł przyczyniać się do poprawy jakości kapitału ludzkiego, w tym zwłaszcza kwalifikacji pracowników w otoczeniu miast. Należy jednak podkreślić, że w ocenie gmin stan zasobów ludzkich wciąż nie należy do ich najmocniejszych stron.

W ocenie badanych gmin inwestycje w zakresie infrastruktury społecznej – szkoły, instytucje kultury i placówki ochrony zdrowia – wpływały na poprawę dostępności usług publicznych w otoczeniu miast. Jest to szczególnie istotne biorąc pod uwagę, że właściwie wszystkie gminy biorące udział w badaniu zauważały dojazdy swoich mieszkańców do miast wojewódzkich w celu skorzystania z tych usług. Jednocześnie pod względem dostępności usług gminy odnotowały największą poprawę sytuacji, na co pewien wpływ miały też inwestycje w ramach polityki spójności realizowane w dużych miastach. Jest to o tyle istotne, że w ocenie gmin warunki życia mieszkańców były istotnym czynnikiem atrakcyjności inwestycyjnej. Należy jednocześnie pamiętać, że poprawa sytuacji gmin pod tym względem wynikała również z rozwoju infrastruktury społecznej w mniejszych ośrodkach powiatowych.

Dość słabo na tle powyższych kategorii interwencji oceniony został wpływ polityki w zakresie wsparcia dla przedsiębiorstw. W ocenie gmin pomoc skierowana do firm nie spowodowała rozwoju sieci kooperacji w skali ponadlokalnej, ani wzrostu zaawansowania technologicznego lokalnych firm. Tym niemniej gminy dostrzegały pewien wpływ tych inwestycji na kondycję sektora przedsiębiorstw, ale przy wciąż zauważalnej słabości instytucjonalnego otoczenia biznesu. W efekcie niektóre gminy położone w otoczeniu dużych miast odnotowały pogorszenie sytuacji w sektorze lokalnych przedsiębiorstw, choć z drugiej strony w wielu gminach firmy rozwijały się dobrze, o czym świadczy także dekoncentracja podmiotów gospodarczych w ujęciu regionalnym obserwowana w niektórych województwach.

W świetle przeprowadzonych badań dość niepokojący jest brak znaczącego regionalnego oddziaływania inwestycji podejmowanych w miastach ukierunkowanych na wzmocnienie sfery badawczo-rozwojowej oraz

na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. W tym zakresie nie odnotowano znaczącego wpływu dużych miast na ich otoczenie, co jest jednak prawdopodobnie częściowo wynikiem braku odpowiedniego lokalnego potencjału dla rozwoju powiązań w tym zakresie, przejawiającego się m.in. niskim stopniem zaawansowania technologicznego firm.

Oddziaływanie polityki spójności w przypadku ochrony środowiska było z punktu widzenia gmin bardzo małe, choć jednocześnie wskazywano na duży potencjał w tym zakresie. Wynikało to przede wszystkim z koncentracji interwencji w badanym okresie na budowie infrastruktury wodno-ściekowej. W efekcie oddziaływanie inwestycji dotyczyło przede wszystkim gmin położonych w dolnych biegach rzek, które przepływały przez poszczególne miasta. Wzrost nakładów na inne kategorie działań w zakresie ochrony środowiska (np. gospodarka odpadami) w przyszłości może sprawić, że oddziaływanie to będzie większe.

Podobnie sytuacja wyglądała pod względem rozwoju turystyki, tzn. badane gminy wskazywały znaczny potencjał oddziaływania dużych miast, ale przy dotychczasowym braku efektów. Częściowo wynikało to z faktu, że gminy, choć odnotowywały liczne przyjazdy mieszkańców miasta w celach wypoczynkowo-rekreacyjnych, wciąż miały słabo rozwinięty sektor obsługi turystycznych. Ponadto nakłady na rozwój turystyki w miastach nie przyczyniały się najprawdopodobniej do tworzenia i promowania regionalnych produktów turystycznych o charakterze sieciowym.

WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ZARZĄDZANIE MIASTAMI

W miastach badanych w ramach studiów przypadku wpływ polityki spójności 2004-2006 na sprawność zarządzania miastem był widoczny, ale jego zasięg był raczej ograniczony. Pod wpływem realizacji projektów najbardziej zmieniały się jednostki organizacyjne urzędów miejskich bezpośrednio związane z realizowanymi projektami, albo też koordynujące działania miasta w zakresie funduszy europejskich. Wpływ ten polegał przede wszystkim na upowszechnieniu podejścia „projektowego” do podejmowanych działań oraz wzrostu sprawności w pozyskiwaniu i obsłudze funduszy, a także do pewnego stopnia w rozwinięciu planowania strategicznego, np. w aspekcie opracowywania programów rewitalizacji.

Projekty realizowane w ramach INTERREG III oraz URBACT przyczyniły się do rozwinięcia sieci współpracy miast, szczególnie w skali międzynarodowej, ale też z partnerami krajowymi. Efekty projektów tego typu mają z reguły miękką charakter polegający na transferze dobrych praktyk czy budowaniu potencjału instytucjonalnego oraz kapitału ludzkiego. W tym zakresie efekty projektów należy oceniać jako co najmniej zadowalające, choć liczba i skala zrealizowanych projektów najprawdopodobniej nie pozwalają na wystąpienie wyraźnych i mierzalnych efektów w skali całego kraju. Niemniej jednak można oczekiwać, że długofalowe oddziaływanie tego typu projektów będzie bardzo korzystne.

NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

Przeprowadzone badania dają podstawę do sformułowania rekomendacji dla polityki spójności w odniesieniu do miast, w szczególności w perspektywie po 2013 roku. Na poziomie ogólnych zasad polityki spójności najważniejsze są trzy kwestie. Po pierwsze, ponieważ miasta są głównymi ośrodkami rozwoju we współczesnej gospodarce należy wzmocnić miejski komponent polityki spójności (może to przybrać formę specjalnego programu operacyjnego przeznaczonego dla miast). Po drugie, należy podkreślić znaczenie planowania przestrzennego. Wdrażanie polityki spójności powinno w większym stopniu uwzględniać element planowania przestrzennego, przede wszystkim jako podstawy do podejmowania decyzji o realizacji poszczególnych projektów. Po trzecie, wskazana jest koncentracja środków polityki spójności w miastach na kategoriach inwestycji zdiagnozowanych jako prorozwojowe (innowacyjność, badania i rozwój, kapitał ludzki). W przypadku pozostałych kategorii interwencji należy wprowadzić większą selektywność w doborze projektów, koncentrując się na projektach o charakterze strategicznym, a zaoszczędzone środki przeznaczyć na kategorie prorozwojowe.

Z kolei na poziomie poszczególnych aspektów rozwoju miast sformułowano 6 zaleceń dla polityki spójności:

- Działania nakierowane na wzrost potencjału naukowego oraz innowacyjność powinny być kontynuowane i wzmocnione większymi nakładami.
- Należy podporządkować rozwój poszczególnych elementów infrastruktury transportowej polityce przestrzennej i transportowej miast w wymiarze obejmującym cały obszar metropolitalny. W tym zakresie większy nacisk powinien zostać położony także na projekty dotyczące rozwoju transportu publicznego polegające np. na rozszerzaniu obszaru obsługiwanego przez komunikację miejską i kolej aglomeracyjne.
- Polityka spójności po roku 2013 w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska naturalnego powinna przede wszystkim skupiać się na działaniach zmierzających do kompleksowej likwidacji przyczyn negatywnego oddziaływania na środowisko (a nie tylko neutralizowania negatywnego oddziaływania).
- Działania rewitalizacyjne powinny mieć charakter kompleksowy, tzn. obejmujący przekształcenia struktur przestrzennych, gospodarczych i społecznych, również z uwzględnieniem kwestii środowiskowych. Podejmowane działania powinny być nastawione na tworzenie przestrzeni publicznych wysokiej jakości, o dużych walorach estetycznych i użytkowych, przyjaznych mieszkańcom oraz atrakcyjnych turystycznie.
- Należy wzmocniać funkcje wyższego rzędu w dużych miastach związane z rozwojem kapitału ludzkiego (szkolnictwo wyższe i ustawiczne, ośrodki szkoleniowe) oraz dostępnością usług publicznych (kultura wyższa, specjalistyczna ochrona zdrowia), przy jednoczesnej poprawie dostępności transportowej otoczenia regionalnego miast. Ponadto należy dążyć do rozwoju współpracy między placówkami edukacyjnymi i oferującymi inne usługi publiczne położonymi w dużych miastach i w ich otoczeniu regionalnym.
- Kryteria stosowane w konkursach projektów realizowanych w obszarach metropolitalnych miast powinny premiować przedsięwzięcia uwzględniające współpracę międzygminną.

SUMMARY

The main purpose of the survey was to assess the influence of the cohesion policy in the 2004-2006 programming period on the development of Polish cities and their relations with regional surroundings. The survey covered all Polish cities with a population exceeding 90 thousand. In the event of urban conurbations all constituent cities were analysed together. In the end the survey covered 31 cities and 2 conurbations: the Silesian and the Tricity ones. 5 cities were analysed in greater detail by means of case studies (Warsaw, Poznań, Lublin, Zielona Góra and Rybnik). The survey examined three main aspects: (1) competitiveness and attractiveness, (2) social and spatial cohesion (suburbanization and renewal) and (3) diffusion of development processes in the surrounding of cities.

Various research methods of data collection and analysis in accordance with the triangulation method were used for the survey's purposes. The analysis was founded on a database of projects of the Ministry of Regional Development. In addition, a number of data from the Central Statistical Office were used. Project documentation, that is applications for co-financing and final reports on projects' performance, were taken into account. Also, in the course of the research raw data were collected using the following methods: individual interviews with representatives of municipal offices, marshal offices, beneficiaries, non-governmental organisations, organisations of entrepreneurs, commune offices from the area of big cities, experts and other stakeholders (90 interviews were carried out); surveys in communes (338 surveys were collected, the rate of return being 13.9%); surveys among beneficiaries of renewal projects (58 surveys were collected, the rate of return being 58.6%); surveys among URBACT project's beneficiaries (17 surveys were collected, the rate of return being 54.8%); workshops: (focused interviews) for stakeholders (10 workshops in 5 cities surveyed as part of case studies were carried out) and project inspections (88 project inspections were carried out).

CONTEMPORARY MODEL OF DEVELOPMENT

In the contemporary economy cities and, most of all, metropolitan centres become the main centres of development. The process of metropolization is particularly noticeable in countries that relatively recently have become part of the global economy – including in the post-socialist countries. Among them Poland is in a relatively beneficial situation, due to the polycentric structure of the settlement system. At the same time the degree of Polish cities' internationalisation is, with the exclusion of Warsaw, insignificant. Another distinct feature of Polish cities is that the intensity of innovation activity in their economies is rather small. Polish cities do not stand out positively among European cities in terms of social cohesion, which is most of all the consequence of the labour market situation, but which however has improved in the recent years, due to employment growth and foreign migrations. What is more, the problem may increase in the nearest future as a result of growing degradation of certain housing resources, in particular of housing estates built using the large panel technology. In the majority of Polish cities, despite the still high degree of compactness as compared to Europe, negative effects of suburbanisation taking sometimes the form of "urban sprawl" could be observed.

COHESION POLICY AS COMPARED TO OTHER KINDS OF PUBLIC INTERVENTION AND INVESTMENTS OF ENTERPRISES

Performance of projects under the cohesion policy dominated the capital expenditure of surveyed cities. This is clearly shown by the comparison of PLN 31.5 billion spent for cohesion policy investments with PLN 35.7 billion of investment outlays made by self-governments of the surveyed cities in the years 2004-2008. In the analysed cities in the years 2004-2008 investment outlays of companies exceeded PLN 266 billion. In this context the value of projects co-financed from EU funds was insignificant. Furthermore, if we limit the scope of analyses only to the aid granted to enterprises, we see that it constituted less than 2% of investment outlays of enterprises in the surveyed period. It should be stressed that outlays designated for performance of projects under the 2004-2006 cohesion policy constituted only a small part of the total investment effort taken in large cities, mainly due to private investments. Nevertheless, it should be

stressed that cohesion policy funds played a key role in the investment activity of urban self-governments, in particular in areas such as environmental protection, transportation and development of the social infrastructure, which in the surveyed period were mostly performed with the participation of the European Union funds.

SCALE AND STRUCTURE OF PUBLIC INTERVENTION AS PART OF THE COHESION POLICY

In large cities covered by the survey over 6 thousand projects (7% of the total) with the total value of about PLN 31.5 billion (31.1% of the total value) were identified, of which 53% were financed from EU funds, whereas after the exclusion of “area” projects, whose influence covered the entire country or the voivodship these shares go up respectively to: 8.4% for projects and 43.5% for volumes of outlays. Accordingly, about PLN 2.7 thousand were spent per 1 inhabitant of a large city, whereas in the other regions of the country this value totalled PLN 1.5 thousand on average.

Public intervention in large cities under the cohesion policy was mainly designated for construction and modernisation of the environmental protection infrastructure (41.7%) and transport infrastructure (25.8%). Also the enterprise sector received a significant support (14.5%). The total expenses in these three categories of intervention made up about 82% of the total outlays. In this context the other thematic categories were of insignificant importance. The most important ones among them were: development of social infrastructure (4.6%), supporting the research and development activity (3.5%), spatial development and renewal of cities (3.0%).

The most important type of beneficiaries of the cohesion policy in large cities were territorial self-governments, which performed projects (mainly infrastructural ones) with a value exceeding PLN 25 billion, which made up almost two thirds of the total outlays. The second place was taken by enterprises, which performed projects constituting about 20% of total outlays. Other important beneficiaries of the cohesion policy in cities were the other types of budget units: universities, health care establishments and cultural institutions, which spent about 10% of funds.

The scale of public intervention or the amount of European Union co-financing per capita was not dependent on the size of the city. Nevertheless, capital expenditure per capita was the largest in metropolitan centres (PLN 2860) and the smallest in subregional centres (PLN 2086), whereas in regional and supralocal centres these values were close to the average (PLN 2600-2700) and were only slightly smaller than the outlays in metropolitan centres.

The value of performed projects corresponded to a large degree to the population potential of the surveyed cities. In the end, after relating the value of projects and the values of EU co-financing to the number of city dwellers, it was difficult to indicate distinctive spatial relations on the map of Poland. This means that the success of an urban centre in winning cohesion policy funds was not dependent on its location in a certain part of the country.

On the other hand the structure of intervention was clearly diversified, which may indicate specific needs of individual cities, for example in the field of technical infrastructure development. For example, the larger share of outlays on development of environmental infrastructure in Szczecin and Cracow was worth noticing (construction of a waste water treatment plant), whereas in Poznań and the Tricity investments were carried most of all in the development of transport infrastructure, similarly as in voivodship centres of the Eastern Poland (excluding Olsztyn). As regards support for entrepreneurs it was highest in urban centres located in regions where economic restructuring processes took place. These were for example cities of the Silesian voivodship and Łódź. This type of intervention had a large share in investment outlays also in voivodship centres of the Eastern Poland (excluding Olsztyn) and in typical “company towns”, that is towns strictly connected with one large industrial plant, such as Płock (oil refinery) and Włocławek (nitrogen works), whereas the share of outlays on research and development activity was the biggest in the two centres most important in this context, that is in Warsaw and Cracow. The other specific deviations covered the relatively largest outlays on information society infrastructure in Rzeszów. Renewal projects had a noticeable share in outlays in Łódź, Olsztyn and Cracow and the development of tourism was relatively the most important for the Tricity and Toruń.

COMPETITIVENESS AND ATTRACTIVENESS OF CITIES

In the light of quantitative surveys it can be stated that the implementation of the cohesion policy had an influence on the growth of competitiveness and improvement of the economic situation of large cities. This, however, resulted most of all from the occurrence in the surveyed period of a classic demand effect, meaning that public investments created demand for various types of services and products that very often originated from a given city. This was most of all manifested by involvement of local companies and employees in the process of investments' performance and investment purchases in the local market. In this context environmental infrastructure investments played an important role. Their effects usually were not noticeable in the surveyed period but they had a very large share (over 40%) in the total value of outlays. In the light of the surveys development of transport infrastructure also turned out to be important. It could favour both the development of external relations and integration of the internal urban economy, including improvement of its relations with the metropolitan area (which could enhance investment and migration attractiveness, for example by making it possible to develop new regions). It should be however borne in mind that to assess this influence explicitly it is required to fully assess the results of intervention in the context of the spatial and transport policy of a given city. What is more, this type of intervention, due to the scale of outlays, similarly as environmental infrastructure, had an influence on the occurrence of the demand effect. Since investments in environmental and transport infrastructure constituted two thirds of the value of projects performed in cities, the total usability of the projects can be valued highly. However, the clear purpose of these investments was to perform the outstanding work. In most cases their performance was simply a necessity (this relates most of all to water treatment plants and sewage systems). Environmental and transport projects had undoubtedly a positive and noticeable influence on the living quality of citizens. However, they did not contribute that much to building of competitiveness.

Among categories of interventions with relatively greatest influence on increase in attractiveness of cities we should include the actions oriented at improving innovation and research and development areas. However, it should be remembered that this influence was not direct, that is that no statistical dependency of the volume of outlays and the number of persons employed or outlays on research and development activity was found. Nevertheless, one may assumed that these activities indirectly enhanced the migration attractiveness (attracting qualified employees and students) and investment attractiveness, among others thanks to the strengthening of the potential of universities and scientific and research institutes and by favouring the development of relations between science and business. It is evidenced by examples obtained from qualitative surveys carried out as part of five case studies. In particular this is the case of projects in the field of higher education, which led to strengthening of educational functions of universities both in larger cities (Warsaw, Poznań or Lublin) and in smaller centres (Zielona Góra), whereas projects oriented at developing scientific and research functions, in particular in the field of exact and technical sciences were noticeable only in the case of Warsaw and Poznań. Furthermore, competitiveness of cities and their attractiveness grew, among others, thanks to the outlays on development of human resources, ICT infrastructure and information society, which exposes the contemporary factors of development and is indirectly linked to innovation projects.

Projects devoted to development of human resources were quite important, in particular in centres subject to economic restructuring. Although they did not lead to explicit changes in the economic structure, they could support improvement of human resources quality (increase in the number of students) and social mobilization.

In the case of projects performed by enterprises usability at the micro level (of a given enterprise) was of course noticeable, however it is more difficult to assess the influence on the entire city, due to quite a small scale of intervention. This probably resulted from the fact that a considerable part of this aid was granted to large companies, which could slow down restructuring processes, though it had some influence on the labour market. At the same time projects for small and medium-sized enterprises could be significantly diffused, which given a little scale of intervention as compared to the total investment outlays in the enterprise sector could lead to the lack of statistical influence on competitiveness and attractiveness of cities.

On the other hand, the other categories of outlays, including those for development of social infrastructure, tourism, planning and renewal projects, had in quantitative terms a very small influence on competitiveness and attractiveness of large cities, which in the case of the two latter categories resulted, among other things, from the scarcity of funds involved.

SOCIAL COHESION

Detailed assessment of the influence of public intervention on social cohesion of Polish cities was a difficult task, due to differences in territorial scope of the completed projects. A majority, that is as much as 55% of funds designated for growth of social cohesion, was used at the supralocal level as part of large domestic or regional projects. The influence of supralocal projects is noticeable most of all with reference to primary and secondary education and in particular it relates to computerization and enhancing standards in education. As far as the importance and the influence of performed projects are concerned it can be stated that they contributed to a largest extent to the improvement of the situation of women in the labour market and to improved access to medical services. They contributed moderately to increasing access to employment and enhancing quality of education, and to relatively smallest extent to the liquidation of social exclusion. In the field of culture and direct improvement of inhabitants' well-being (increase in salaries) no significant influence of the performed projects was reported.

At the level of individual aspects of social cohesion a significant influence of projects in the field of labour market policy on the activation of professionally inactive persons and long-term unemployed persons, in particular a relatively high effectiveness of large, systemic projects performed by public employment services were identified. In the field of increasing access to social services interventions under the cohesion policy contributed most of all to the increased access to specialist medical services (diagnostics, therapy), however the effects of the intervention are weakened by the manner the public medical service (National Health Fund) operates. The social groups whose situation was to the largest extent improved as a result of performance of the intervention were women, pupils, students, and graduates. The improvement related to lesser extent to people threatened with social exclusion and the disabled.

URBAN RENEWAL

Renewal projects constituted only a small portion of the intervention under the cohesion policy in cities. Relatively small outlays and a small number of projects resulted in a clear diffusion of the intervention, which so to speak determines the scale of results in advance. In the surveyed cities 99 renewal projects were performed. Most renewal projects were performed in Warsaw – 11. Also in the capital city the outlays on such projects were the largest (PLN 138 million). In the Silesian conurbation 10 projects for the total amount of PLN 71 million were performed (3 in Bytom, 2 in Chorzów, 2 in Sosnowiec, and one in Gliwice, Jaworzno, and Ruda Śląska). Most projects related to renewal of facilities used by cultural (26) and museum (20) institutions. A large group (12) was made up of projects related to renewal of the public space. 11 projects related to modernisation of buildings used by universities. 10 projects related to renewal of housing or services buildings. Renewal of religious facilities was performed within 9 projects. 8 projects covered buildings used for broadly understood social purposes. 3 projects related to public safety.

Most projects classified as renewal projects did not constitute comprehensive renewal consisting in restructuring of spatial and social and economic structures. They rather constituted repair and modernisation investments. The general influence of projects classified as renewal projects at the domestic level was small, even though most individual projects had a definitely positive influence on their direct surroundings or even the whole city (in particular this refers to projects related to larger public spaces). The perspective of the 2004-2006 cohesion policy may be regarded as an introduction to renewal of Polish cities. Renewal was a new topic, not so popular and the cities were only in the phase of preparing renewal plans. With time this situation significantly improves. Thus it can be expected that with new initiatives renewal will become more complex.

SUBURBANISATION

Suburbanisation (migration of the population from the central cities to the suburban zones) is an inevitable process, resulting from the social and economic development of Polish cities, in particular of the largest metropolitan and regional centres. Therefore any actions undertaken in the central cities or suburban zones may only neutralize and prevent its negative effects, mainly related to the diffusion of the building development. The influence of the 2004-2006 cohesion policy on counteracting the negative effects of suburbanisation covered the performance of transport infrastructure projects (mainly road infrastructure and public transport projects), basic social infrastructure projects (most of all education, health and cultural infrastructure) and environment infrastructure projects (mainly sewage system and water system infrastructure) in suburban communes. It is worth noticing that projects performed in the suburban zones concentrated most of all on fulfilling the current needs of inhabitants and that suburbanisation processes were of secondary or even marginal significance as factors encouraging the authorities to carry out these investments. In the overwhelming majority of cases actions taken by individual suburban communes were not coordinated at all – either within suburbanisation zones or the entire metropolitan ones. They also did not become part of the spatial policy of metropolitan areas, since such a policy virtually does not exist in the Polish conditions. This is why individual projects could only temporarily improve the living conditions, making up for many years' deficits in terms of investment, still failing to comprehensively solve problems arising from the negative effects of suburbanisation. Such a situation occurred even in metropolitan areas where suburbanisation processes was intensive as early as in the years 2002-2005 (for example in the suburban zone of Poznań). Therefore effects of the projects related only to selected, small parts of suburbanization zones, rarely going beyond individual communes. Such investments, not supported by legal regulations in the scope of integrated spatial planning at the metropolitan level, and in most cases taking no account of future phenomena and social and economic processes (for example increase in the number of children in suburban communes) were not capable of preventing negative effects of suburbanisation processes effectively and in the long-term. However, these projects improved the living quality and conditions of suburban zones' inhabitants, contributed to a decline in impacts on the local natural environment (environmental infrastructure projects) and also improved housing attractiveness of communes. In the case of social infrastructure these investments may increase attractiveness of a commune as a whole, i.e. contribute to increase in suburbanisation processes, although they only to limited extent prevent the occurrence of dispersed housing development areas. Investments in road and water and sewage system infrastructure may, on the other hand, – due to their linear nature – contribute to limiting processes of dispersing housing development through increasing housing attractiveness of areas directly serviced by them.

DIFFUSION OF CITIES' DEVELOPMENT

Most outlays under the cohesion policy in the surveyed large cities had no influence on the existing metropolitan deconcentration processes (in the system: city-metropolitan area) and processes of regional concentration (in the system: metropolitan areas-region) of the population, economic entities and jobs. The exception was the weak correlation found between the level of outlays on the development of transport infrastructure per capita and the relative deconcentration of jobs in the trade and repair sector. Hypothetically this could mean that, as a result of location of large commercial centres in the suburban zone of some cities, the load on the transport infrastructure increased, which could encourage authorities of these cities to designate larger funds on the extension and improvement of the existing transportation system. At the same time it should be remembered that the main instruments influencing the metropolitan processes of deconcentration are mostly the strictly observed planning regulations, and not investment projects, whose scope of influence is quite limited.

To sum up, the processes of changes in distribution of the population, enterprises and jobs in the system: city-region and metropolitan areas-region resulted most of all from the preferences and spatial behaviour of individuals and decision-makers, which could be modified by actions taken under the cohesion policy only to some degree. This does not mean that the implemented projects had no influence on diffusion processes of cities' development, but that it is impossible to specify this influence on a micro-scale.

On the basis of surveys carried out in communes it can be said that public intervention performed in large cities under the cohesion policy had, however, certain influence on the social and economic situation in their surrounding. Nevertheless, it is quite difficult to assess this influence in more detail. Generally speaking the influence of the cohesion policy was most noticeable in communes situated up to 35 km from a voivodship capital city, which related most of all to the transport and environmental infrastructure as well as support for companies and the R&D area. This could indicate forming of functional urban regions, whose characteristic feature is jointly use of certain elements of infrastructure by communes and strong cooperation between companies, whereas in a distance of 35-75 km from voivodship cities the influence of projects related to human resources development and social infrastructure was more noticeable, which could evidence improved access to various types of public services offered by the city. In the most peripheral parts of individual voivodships most significant were projects in the field of ICT infrastructure development and tourism.

The influence of the cohesion policy on the distribution of development processes near large cities related most of all to the development of transport infrastructure. This could probably result either – directly – from improvement of transport between communes and these cities (for example the construction of exit roads from the city) or – indirectly – from increased investment attractiveness of the whole region thanks to investments in cities. However, it can be assumed that this assessment could partially result from the development of non-urban transport infrastructure. Irrespective of the above the improved transport accessibility favoured the development of connections with the city in the form of daily commuting to work or secondary schools. Moreover, this could favour to some extent the location of enterprises' branches operating in voivodship cities in their closest vicinity.

Outlays on development of human resources also constituted an important type of intervention from the point of view of surveyed communes. Probably some of the projects were of supralocal nature related to the organisation of courses or training sessions available for inhabitants of the neighbouring poviats or the whole region. Additionally, these investments promoted the development of higher and secondary education, from which also inhabitants of regions surrounding large cities benefited. As a consequence, this type of intervention could contribute to improvement of human resources quality, particularly including qualifications of employees in the surrounding of cities. However, it should be stressed that in the opinion of communes the condition of human resources was still not satisfactory.

On the other hand in the opinion of the communes investments in social infrastructure - schools, cultural institutions and health care establishments – enhanced access to public services in the vicinity of cities. This is particularly important taking into account that practically all communes participating in the survey reported journeys of their inhabitants to voivodship cities in order to use these services. At the same time in terms of accessibility of services the communes reported the largest improvement of the situation, which was to some degree thanks to investments under the cohesion policy in large cities. This is so important because in the opinion of communes the living conditions of the inhabitants were an essential factor of investment attractiveness. It should also be remembered that the improvement of the situation in communes in this respect resulted also from the development of social infrastructure in smaller poviat centres.

As compared to the above categories of intervention the influence of the policy in the field of support for enterprises was not rated highly. In the opinion of communes the support addressed to companies did not result in development of a cooperation network at the supraregional level or increase in technological advancement of local companies. However, companies observed a certain influence of these investments on the condition of the enterprise sector and the still noticeable weakness of the institutional surrounding of business. As a consequence, some communes located in the surrounding of large cities saw deterioration in the situation of local enterprises, although on the other hand in many communes the companies developed well, which is also evidenced by deconcentration of economic entities in regional terms observed in some voivodships.

In the light of conducted the surveys the lack of a significant regional influence of investments undertaken in cities and oriented at enhancing the research and development area and developing telecommunication infrastructure is quite alarming. In this field no significant influence of large cities on their surroundings is

reported, which is however probably partially the result of the lack of proper local potential for the development of connections in this field, manifested among others by a low degree of technological advancement of companies.

The influence of the cohesion policy in the case of environmental protection was insignificant from the viewpoint of communes, although at the same time it evidenced a large potential in this field. This mainly resulted from the concentration of intervention in the surveyed period on the construction of water and sewage system infrastructure. In the end the influence of the investment related mostly to communes situated in lower reaches of rivers that flow cross individual cities. The increase in outlays on other categories of actions in the field of environmental protection (for example waste management) may make this influence grow in the future.

The situation was similar in the case of development of tourism: the surveyed communes indicated a significant potential influence of large cities, but also having no effects so far. This partially resulted from the fact that the communes, despite reporting numerous journeys of city inhabitants for leisure and recreation purposes, still had a weakly developed sector of passenger service. Moreover, the outlays on the development of tourism in cities probably did not contribute to the creation and promotion of regional network tourism products.

THE INFLUENCE OF THE COHESION POLICY ON MANAGEMENT OF CITIES

In the cities surveyed as part of case studies the influence of the 2004-2006 cohesion policy on efficient city management was noticeable but its coverage was rather limited. The performance of projects mostly changed those organisational units of municipal offices which were directly connected with the performed projects or coordinating activities of the city in the field of European funds. This influence consisted most of all in promotion of the "project" approach to undertaken action and increased efficiency in the field of obtaining and managing funds and also to a certain extent in development of strategic planning, for example in the field of preparing renewal programs.

Projects performed under INTERREG III and URBACT contributed to the development of the network of cooperation of cities, in particular at the international level, but also with domestic partners. The effects of such projects are usually of "soft", and consist in transfer of good practices or building the institutional potential and human resources. In this field the results of projects should be assessed as at least satisfactory, although the number and scale of performed projects probably prevents the occurrence of distinct and measurable effects at national level. However, it may be expected that long-term influence of such type of projects will be very beneficial.

THE MOST IMPORTANT RECOMMENDATIONS

The completed research forms the basis for formulation of recommendations for the cohesion policy with relation to cities, in particular after 2013. As regards the general principles of the cohesion policy three issues are the most important. Firstly, since cities are the main centres of development in the contemporary economy the urban component of the cohesion policy should be enhanced (this can take form of a special operational program designed for cities). Secondly, the importance of spatial planning should be stressed. The implementation of the cohesion policy should to a larger degree take account of the spatial planning element, most of all as a basis for taking a decision on the performance of individual projects. Thirdly, it is advisable to concentrate measures of the cohesion policy in cities on categories of investments that are identified as encouraging development (innovation, research and development and human resources). In the case of the other categories of intervention a larger selectivity in the choice of projects is advisable – meaning concentration on strategic projects, with the saved funds used for categories encouraging development.

As regards individual aspects of cities' development six recommendations have been formulated for the cohesion policy:

- Activities oriented at increasing the scientific potential and innovation should be continued and strengthened by larger outlays.
- The development of individual parts of the transport infrastructure should be subordinated to spatial and transport policy of cities at the level of the entire metropolitan area. In this field more stress should be put also on projects related to the development of public transport, consisting among others in the extension of the area handled by public transport and agglomeration railways.
- The cohesion policy after 2013 in the context of the broadly understood protection of the natural environment should most of all concentrate on activities oriented at comprehensively liquidating causes of negative influence on the environment (and not only neutralizing their negative impact).
- Renewal activities should be comprehensive, that is they should cover restructuring spatial, economic and social systems, also with account taken of environmental questions. Undertaken actions should be oriented at creating public space of high quality, with high esthetical and functional assets, friendly to the inhabitants and attractive for tourists.
- High level functions in large cities related to the development of human resources (higher education and lifelong education, training centres) and availability of public services (high culture, specialist health care) should be strengthened. Transport accessibility of the regional environment of cities should be improved as well. What is more, development of cooperation between educational establishments and those offering other public services, located in large cities and in their regional vicinity should be promoted.

1. CEL BADANIA

Głównym celem badania była ewaluacja ex-post wpływu polityki spójności w okresie programowania 2004-2006 na rozwój polskich miast i ich relacje z otoczeniem regionalnym. W ramach tego celu sformułowano następujące dwa cele szczegółowe:

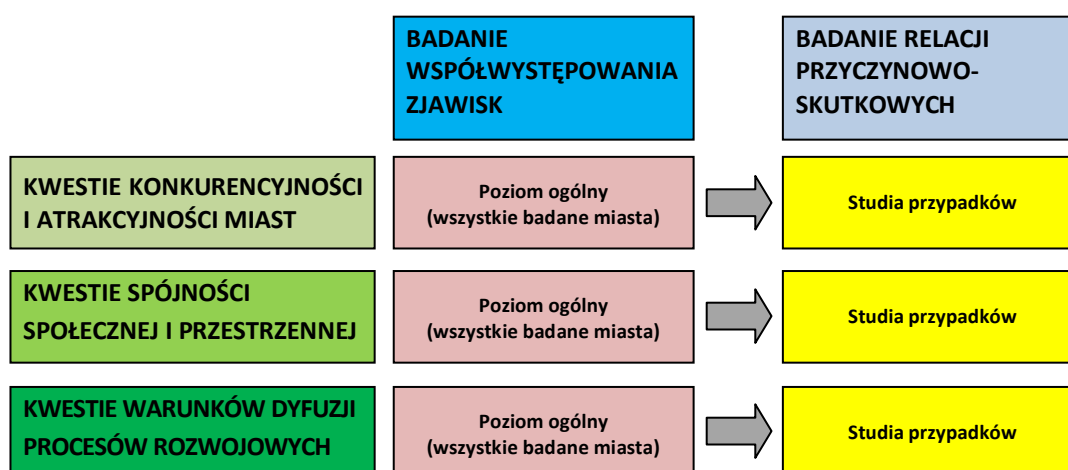
1. Ocena wpływu polityki spójności na rozwój dużych miast pod kątem zwiększania ich konkurencyjności (w tym wzmacniania funkcji wyższego rzędu) przy zachowaniu spójności przestrzennej oraz społecznej (w tym rewitalizacja obszarów zdegradowanych).
2. Ocena wpływu polityki spójności na rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych w otoczeniu regionalnym dużych miast.

2. PODEJŚCIE METODOLOGICZNE¹

2.1. MODEL BADAWCZY

Podstawowym założeniem modelu niniejszego badania była **stopniowalność analiz efektów**. Na poziomie ogólnym analizowano współwystępowanie zjawisk – to znaczy, że przeprowadzone interwencje publiczne i ich skala pokazane zostały na tle trendów i zmian w szerszym ujęciu wskaźników społeczno-gospodarczych miast i regionów. Natomiast na poziomie studiów przypadków badane były relacje przyczynowo-skutkowe między interwencjami (w ujęciu funkcjonalnym) a danym obszarem. Obrazuje to poniższa rycina (ryc. 1.). Takie podejście wynika z faktu, że projekty były realizowane na szerokim obszarze przestrzennym, w dużych, wielowymiarowych układach społeczno-gospodarczych pozostających pod wpływem całego szeregu innych czynników (np. zmian w inwestycjach, cyklów koniunkturalnych etc.). Stąd też pogłębione analizy możliwe są do przeprowadzenia jedynie dla wybranych miast w ramach studiów przypadków.

RYCINA 1. Stopniowanie analizy efektów



Źródło: opracowanie własne.

Badanie miało charakter wielowymiarowy i wieloetapowy. W pierwszym kroku przeprowadzona została analiza kontekstowa interwencji publicznej w ramach polityki spójności w latach 2004-2006. W kolejnym etapie zidentyfikowano nakłady i wybrane produkty, zaś w bloku trzecim została zbadana rzeczywista zmiana w trzech aspektach (konkurencyjności i atrakcyjności, wpływu na spójność społeczną i przestrzenną oraz wpływu na tworzenie warunków do dyfuzji procesów rozwojowych). W ostatnim bloku badania sformułowano wnioski i rekomendacje. Poszczególne etapy badania zostały przedstawione na poniższej rycinie (ryc. 2.).

¹ Szczegółowa metodologia badania zawarta jest w raporcie metodologicznym dostępnym na stronie: www.ewaluacja.gov.pl/Ewaluacja_ex_post_NPR/Strony/Ewaluacja_ex_post_NPR.aspx

RYCINA 2. Model badawczy



Źródło: opracowanie własne.

2.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY

Przedmiotem badań były wszystkie przedsięwzięcia zrealizowane w dużych miastach objętych badaniem w ramach sektorowych programów operacyjnych (SPO) dotyczących: wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP), rozwoju zasobów ludzkich (SPO RZL), infrastruktury transportowej (SPO Transport), restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich (SPO ROL), rybołówstwa i przetwórstwa ryb (SPO Ryby), Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), a także Funduszu Spójności, programu INTERREG (INTERREG IIIB CADSES I BSR, INTERREG IIIC, oraz wszystkie programy w ramach INTERREG IIIA realizowane na terenie Polski) oraz programu URBACT 2002-2006 (w sumie analizowano 5979 projektów).

2.3. ZAKRES CZASOWY

Podstawowym zakresem czasowym zrealizowanego badania był okres od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2009 r., w którym realizowane były przedsięwzięcia finansowane z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w ramach NPR 2004-2006. Dostępność danych statystycznych powoduje jednak, że zakres czasowy analiz na poziomie ogólnym obejmował okres 2004-2008.

2.4. ZAKRES PRZESTRZENNY

BADANIE KONKURENCYJNOŚCI I ATRAKCYJNOŚCI MIAST

Badanie konkurencyjności i atrakcyjności miast obejmowało wszystkie duże miasta w Polsce o liczbie ludności przekraczającej 90 tys. mieszkańców w ich granicach administracyjnych. W przypadku konurbacji miejskich analiza objęła łącznie wszystkie miasta wchodzące w skład danej konurbacji (tj. w przypadku Trójmiasta: Gdańsk, Gdynię i Sopot, a w przypadku konurbacji śląskiej: Bytom, Chorzów, Dąbrowę Górniczą, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Rudę Śląską, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze). łącznie zbadanych zostało 31 miast, z których wszystkie, poza Wałbrzychem, są miastami na prawach powiatu, oraz 2 konurbacje: śląska i trójmiejska (por. tab. 1.).

TABELA 1. Lista badanych miast

MIASTO	LUDNOŚĆ (2008)
WARSZAWA	1709781
KRAKÓW	754624
ŁÓDŹ	747152
WROCŁAW	632162
POZNAŃ	557264
SZCZECIN	406941
BYDGOSZCZ	358928
LUBLIN	350462
BIAŁYSTOK	294153
CZĘSTOCHOWA	240612
RADOM	224226
TORUŃ	206013
KIELCE	205094
OLSZTYN	176142
BIELSKO-BIAŁA	175677
RZESZÓW	170653
RYBNIK	141177
PŁOCK	126709
ELBLĄG	126439
OPOLE	126203
GORZÓW WIELKOPOLSKI	125157
WAŁBRZYCH	122411
WŁOCŁAWEK	118042
ZIELONA GÓRA	117557
TARNÓW	115518
KOSZALIN	107146
KALISZ	107140
LEGNICA	104489
GRUDZIĄDZ	99134
SŁUPSK	97331
JASTRZĘBIE-ZDRÓJ	93554

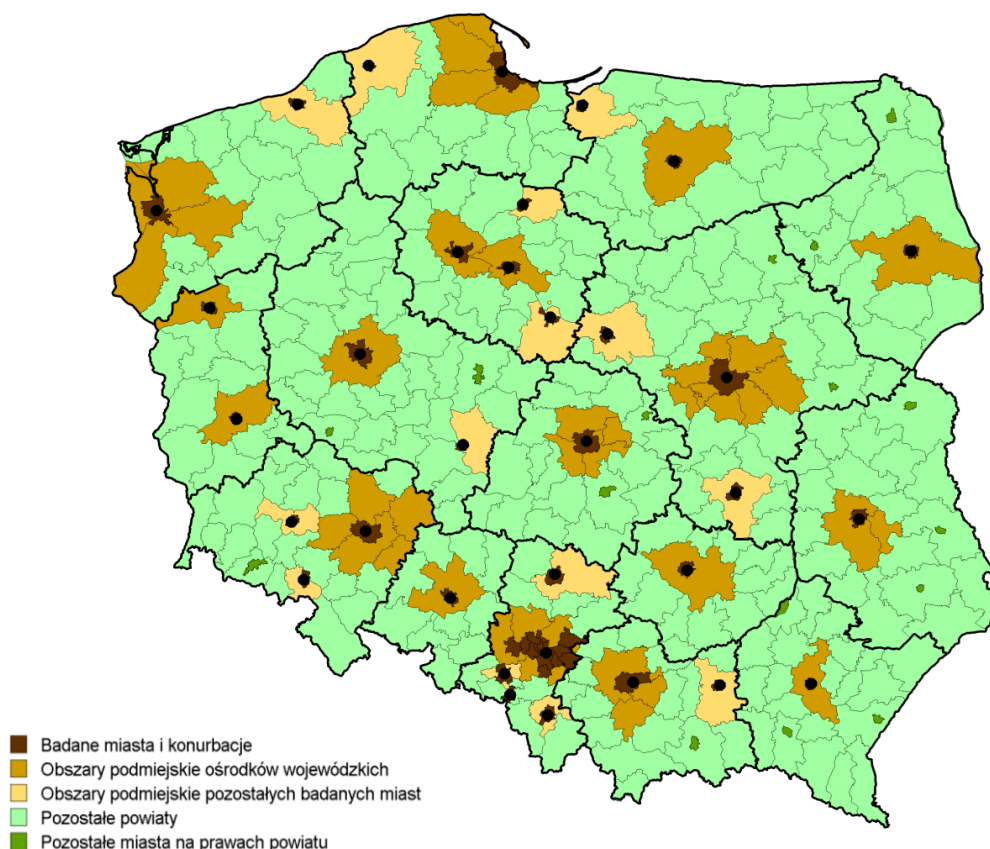
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

	MIASTO	LUDNOŚĆ (2008)
KONURBACJA ŚLĄSKA	Katowice	309621
	Sosnowiec	221259
	Gliwice	196669
	Zabrze	188401
	Bytom	183829
	Ruda śląska	143930
	Tychy	129475
	Dąbrowa Górnicza	128315
	Chorzów	113314
	Jaworzno	95228
TRÓJMIASTO	Mysłowice	74998
	Siemianowice Śląskie	71118
	Piekary Śląskie	58832
	Świętochłowice	54360
	Gdańsk	455581
	Gdynia	249257
	Sopot	38821

BADANIE DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH

W badaniach dyfuzji procesów rozwojowych uwzględnione zostały relacje między miastami i ich bezpośrednim otoczeniem **w trzech ujęciach uwarunkowanych dostępnością danych statystycznych** (ryc. 3.). Dwa z nich miały charakter ilościowy na poziomie powiatów, a trzecie – jakościowy na poziomie gmin. Pierwsze ujęcie dotyczyło relacji między metropolią i regionem. „Metropolię” stanowił w uproszczeniu ośrodek wojewódzki wraz jego najbliższym otoczeniem, czyli strefą podmiejską. Zasięg strefy podmiejskiej dla siedmiu największych polskich miast (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Szczecin, Lublin) oraz konurbacji śląskiej i trójmiejskiej określono przybliżając na poziomie powiatowym delimitację obszarów metropolitalnych przeprowadzoną przez M. Smętkowskiego (2007) na poziomie gminnym. Dla pozostałych miast wojewódzkich (Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Opole, Rzeszów, Toruń, Zielona Góra) za strefę podmiejską przyjęto otaczający je powiat ziemski. Otoczenie regionalne tych miast zdefiniowano natomiast jako pozostałe powiaty wchodzące w skład poszczególnych województw. W drugim ujęciu analiza dotyczyła relacji między miastem (w granicach administracyjnych) i jego najbliższym otoczeniem zdefiniowanym jak wyżej dla ośrodków wojewódzkich, a dla pozostałych 15 miast (za wyjątkiem Jastrzębia-Zdroju) jako powiat ziemski otaczający miasto.

RYCINA 3. Badane miasta oraz konurbacje i ich strefy podmiejskie



STUDIA PRZYPADKÓW

Doboru miast do badań w ramach studiów przypadku dokonano przy wykorzystaniu następujących kryteriów:

- kryteria określone w SOPZ wskazujące na: (1) Warszawę jako stolicę i główny ośrodek metropolitalny kraju, (2) jedno z miast należących do grupy największych i najlepiej rozwiniętych ośrodków miejskich w Polsce, (3) miasto wojewódzkie położone we wschodniej części kraju oraz (4) miasto o liczbie ludności przekraczającej 100 tys. nie będące stolicą województwa;
- rola miast w krajowym systemie osadniczym pod względem ich wielkości mierzonej liczbą ludności oraz pod względem funkcji pełnionych przez dany ośrodek miejski;
- skala interwencji publicznej w ramach polityki spójności w okresie 2004-2006.

Zdecydowano, że badane miasta będą reprezentować, poza ośrodkiem stołecznym, każdą z czterech głównych klas ośrodków miejskich (Smętkowski 2009): ośrodek metropolitalny, ośrodek regionalny, ośrodek subregionalny, ośrodek ponadlokalny. Natomiast po przeprowadzeniu wstępnej analizy liczby i wartości projektów na podstawie przekazanej bazy danych² uznano, że to kryterium może mieć wyłącznie charakter pomocniczy z uwagi na bardzo duże zróżnicowanie zrealizowanych projektów oraz na występujące w bazie nieścisłości. W efekcie dobrano miasta, które znalazły się w czołówce danej klasy miast pod względem liczby lub wartości zrealizowanych projektów w przeliczeniu na mieszkańca. Na tej podstawie do dalszych badań w ramach studiów przypadku wybrano (por. też tab. 2.):

- ośrodek stołeczny (Warszawa),
- inny ośrodek metropolitalny (Poznań),
- ośrodek regionalny (Lublin położony w wschodniej części kraju),
- ośrodek subregionalny (Zielona Góra),

² Baza SRP prezentująca stan na 31.12.2009.

- ośrodek ponadlokalny (Rybnik).

TABELA 2. Wybór miast do badań w ramach studiów przypadku

LP	NAZWA	LICZBA LUDNOŚCI W TYS.	LICZBA PROJEKTÓW	WARTOŚĆ PROJEKTÓW [MLN ZŁ]	SPEŁNIANIE KRYTERIÓW SPOZ
OŚRODKI METROPOLITALNE					
1	WARSZAWA	1702,1	620	5 469	1
2	KONURBACJA ŚLĄSKA	1990,8	734	4 219	2
3	KRAKÓW	756,3	437	1 852	2
4	POZNAŃ	565,0	246	1 771	2
5	TRÓJMIASTO	748,1	670	2 493	2
6	WROCŁAW	634,6	320	1 794	2
7	ŁÓDŹ	760,3	380	2 208	2
OŚRODKI REGIONALNE – KLASA A					
1	LUBLIN	353,5	257	445	3
2	SZCZECIN	409,1	294	1 983	
3	TORUŃ	207,2	130	655	
OŚRODKI REGIONALNE – KLASA B					
1	BIAŁYSTOK	294,8	216	407	3
2	BIELSKO – BIAŁA	176,5	132	184	4
3	BYDGOSZCZ	363,5	147	1 230	
4	CZĘSTOCHOWA	245,0	69	409	4
5	KIELCE	207,2	97	334	3
6	RZESZÓW	163,5	178	495	3
7	OLSZTYN	174,9	131	569	3
OŚRODKI SUBREGIONALNE – KLASA A					
1	PŁOCK	127,2	67	342	4
2	WŁOCŁAWEK	119,3	18	213	4
3	OPOLE	127,6	128	511	
4	GORZÓW WLKP.	125,5	87	162	
5	LEGNICA	105,2	29	54	4
6	RADOM	225,8	79	385	4
7	ZIELONA GÓRA	118,1	72	196	
OŚRODKI SUBREGIONALNE – KLASA B					
1	KALISZ	108,5	72	196	4
2	KOSZALIN	107,7	56	213	4
3	SŁUPSK	98,1	96	212	4
4	TARNÓW	117,0	59	117	4
5	WAŁBRZYCH	125,0	36	236	4
OŚRODKI PONADLOKALNE					
1	ELBLĄG	127,0	27	128	4
2	RYBNIK	141,4	58	961	4
3	GRUDZIĄDZ	99,2	11	52	4
4	JASTRZĘBIE – ZDRÓJ	94,7	24	173	4

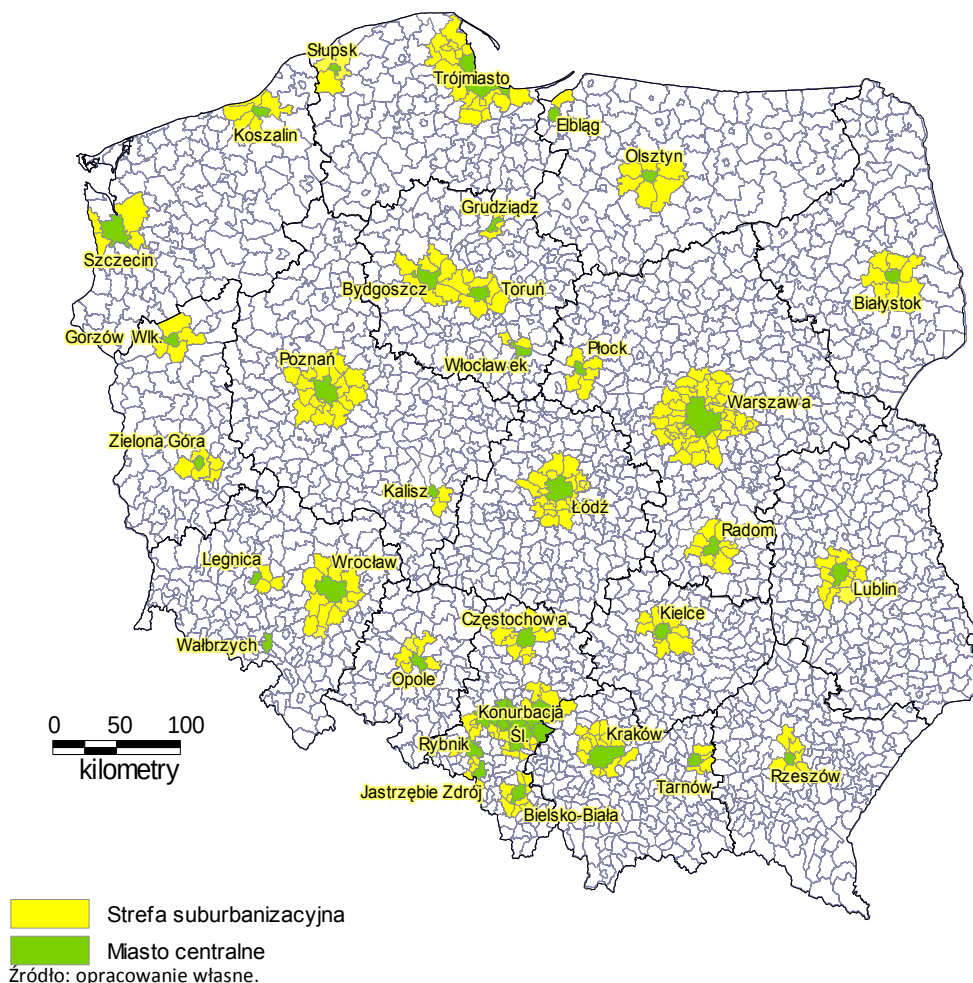
Źródło: opracowanie własne.

SUBURBANIZACJA

Analiza wpływu projektów realizowanych w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom spontanicznej suburbanizacji przeprowadzona została w gminach, w których zjawiska suburbanizacyjne występują w znacznym nasileniu. Jednostki te zostały wytypowane na podstawie danych statystycznych dotyczących salda migracji w przeliczeniu na 100 mieszkańców w latach 2002-2008. Podstawą wyboru gmin była lista jednostek, w których wskaźnik ten przekroczył wartość 3% (co może hipotetycznie wskazywać na zachodzące procesy suburbanizacji, gdyż dostępne dane nie obejmują kierunków przepływów migracyjnych). Lista została następnie zmodyfikowana na podstawie wyników analizy kartograficznej tak, aby wybrane gminy tworzyły zwarte strefy wokół wybranych miast (potencjalne strefy suburbanizacyjne). Zamieszczona niżej mapa (ryc. 4.) ilustruje zakres przestrzenny analiz dotyczących procesów suburbanizacji (lista gmin stanowiących potencjalne strefy suburbanizacyjne przedstawiona została w załączniku II). Taka procedura określenia zakresu przestrzennego tej części badania,

uwzględniająca zarówno podejście ilościowe jak i jakościowe, umożliwia wyznaczenie potencjalnych stref suburbanizacyjnych wybranych miast i przeprowadzenie dalszych analiz na poziomie gmin.

RYCINA 4. Zakres przestrzenny analiz dotyczących procesów suburbanizacji



URBACT

W części badania dotyczącej programu URBACT 2004-2006 uwzględnione zostały wszystkie miasta realizujące projekty w ramach tej inicjatywy (niezależnie od liczby mieszkańców). Analiza URBACT stanowiła w pewnym sensie studium przypadku, dotyczące przede wszystkim samego programu (i projektów), współpracy oraz rewitalizacji (w przypadku adekwatnych projektów). Badanie obejmowało w szczególności następujące miasta i projekty: Białystok (MEDINT, URBAMAS), Bydgoszcz (HOUS-ES, PHYRE), Bytom (Support for Cities), Chorzów (Support for Cities), Elbląg (URBAMAS), Gdańsk (Eco-Fin-Net, ISN), Kalisz (CITUM), Katowice (EQUIPTI), Kraków (CHORUS, URBANITAS), Łomża (PHYRE, Young People), Olsztyn (HOUS-ES), Płock (URBAMAS), Poznań (EQUIPTI, HOUS-ES, Support for Cities), Ruda Śląska (Support for Cities), Sopot (HOUS-ES), Słupsk (URBAMAS), Starogard Gdański (Udiex-Alep), Świętochłowice (Support for Cities), Tczew (URBAMAS), Warszawa (HOUS-ES, ISN, REGENERA, SecurCity), Włocławek (URBAMAS).

2.5. BAZA PROJEKTÓW

Podstawą analizy ilościowej i przestrzennej badania jest baza projektów przekazana przez Zamawiającego (Baza SRP prezentująca stan na 31.12.2009). Wstępna analiza bazy danych wykazała wiele jej niedoskonałości związanych z błędami w rekordach (niewłaściwa kategoria beneficjenta, niewłaściwa kategoria interwencji, błędne przypisanie w układzie gmina-powiat-województwo, błędy w wartościach

projektów) oraz lokalizacją projektów (nie wszystkie projekty są zlokalizowane). Ponadto część projektów jest zmultiplikowana (ten sam projekt opisany jest w kilku osobnych rekordach). Wobec powyższego zaistniała konieczność weryfikacji i korekty bazy na potrzeby badań ewaluacyjnych. Proces obróbki bazy danych był zadaniem nieprzewidzianym w takim zakresie w momencie formułowania zakresu badania, jego czasochłonność okazała się znaczna, stąd też z uwagi na harmonogram badania obróbka bazy danych została ograniczona do elementów niezbędnych dla realizacji badania.

Bazę danych do analiz opracowano w sposób taki, aby lokalizacja projektów była jak najlepsza (więcej o sposobie przekształcenia bazy danych por. załącznik I). Znaczną część projektów można było przypisać do poziomu miasta (NTS5) lub powiatu (grodzkiego lub ziemskiego) – w raporcie są one określane jako projekty zlokalizowane. Pozostałe projekty, przede wszystkim ze względu na charakter (obejmujące swym zasięgiem większy obszar), zostały przypisane do poziomu wojewódzkiego lub krajowego – w raporcie są one określane jako projekty obszarowe. Projekty dotyczące pomocy technicznej zostały wykluczone z bazy i dalszych analiz.

2.6. METODY BADAWCZE

W badaniu wykorzystano różne metody badawcze zbierania i analizy danych zgodnie z zasadą triangulacji. Podstawą analiz była baza danych MRR o projektach. Ponadto wykorzystano szereg danych GUS (ich zakres opisany jest w poszczególnych częściach raportu). Uwzględniono również dokumentację projektową, czyli wnioski o dofinansowanie oraz sprawozdania końcowe z realizacji projektów. W ramach badań zebrano także dane pierwotne stosując następujące metody:

- wywiady indywidualne z przedstawicielami urzędów miast, urzędów marszałkowskich, beneficjentów, organizacji pozarządowych, organizacji przedsiębiorców, urzędów gmin z otoczenia dużych miast, ekspertami oraz innymi interesariuszami (przeprowadzono 90 wywiadów);
- ankiety dla gmin (zebrano 338 ankiet, stopa zwrotu wyniosła 13,9%);
- ankieta dla beneficjentów projektów rewitalizacyjnych (zebrano 58 ankiet, stopa zwrotu wyniosła 58,6%);
- ankiety dla beneficjentów projektów URBACT (zebrano 17 ankiet, stopa zwrotu wyniosła 54,8%);
- warsztaty (wywiady zogniskowane) dla interesariuszy (przeprowadzono 10 warsztatów w 5 miastach badanych w ramach studiów przypadku);
- wizytacje projektów (przeprowadzono 88 wizytacji projektów) – lista wizytowanych projektów znajduje się w załączniku V.

3. WYNIKI BADANIA

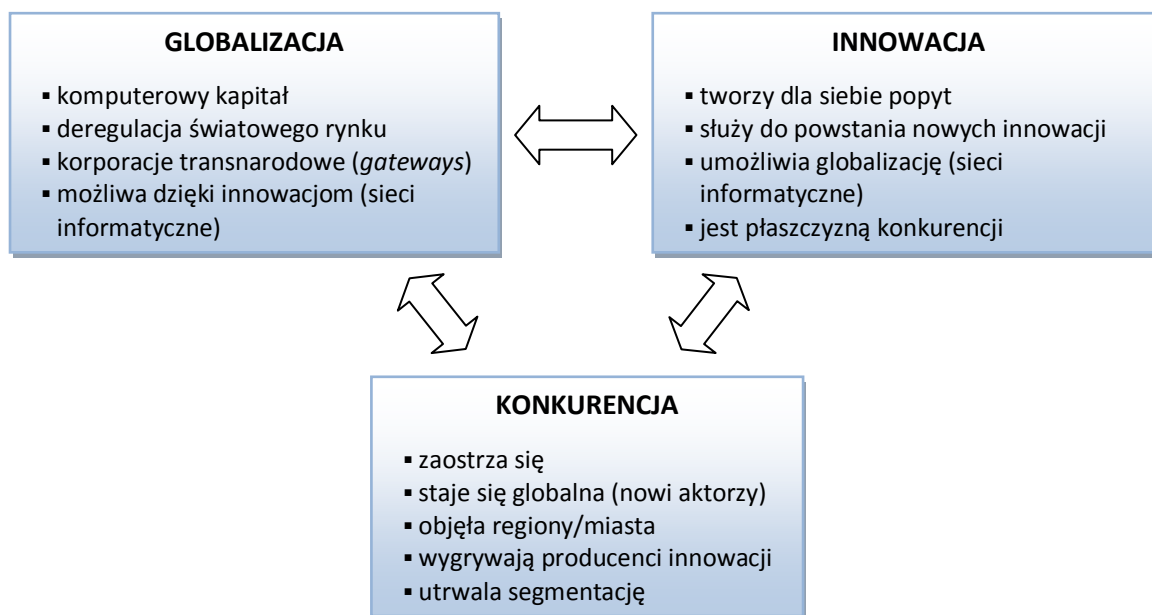
3.1. KONTEKST INTERWENCJI

3.1.1. WSPÓŁCZESNE MECHANIZMY ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Miasta zawsze były ważnymi ośrodkami rozwoju. Jednak w gospodarce opartej na wiedzy ich znaczenie staje się coraz większe. Szczególnie dotyczy to miast największych, pełniących funkcje kontrolne i zarządcze, czyli metropolii, które stają się głównymi motorami rozwoju regionów i krajów. Z kolei miasta średniej wielkości mają odpowiednio mniejsze oddziaływanie, niemniej jednak są bardzo istotne z punktu widzenia rozwoju policentrycznego, stanowiąc często tzw. bieguny wzrostu drugiego rzędu. Na poziomie europejskim dość powszechnie uznaje się, że właściwe funkcjonowanie miast i metropolii jest kluczem do osiągnięcia spójności przestrzennej, wzrostu konkurencyjności, a także trwałego rozwoju oraz wytworzenia właściwej struktury systemu osadniczego Unii Europejskiej (zob. m.in.: ESDP (1999), Strategia Lizbońska (2000), Trzeci Raport Spójności (2004)). W polskich dokumentach planistycznych problematyka metropolitalna i miejska wciąż nie jest tak silnie eksponowana, ale wdrożenie m.in. istniejących projektów aktualizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, prace nad ustawą o obszarach metropolitalnych, a także przyjęcie dokumentu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” powoli zmienia ten obraz.

Funkcjonowanie miast warunkowane jest przez szereg czynników wykraczających daleko poza lokalny horyzont. Czynniki zewnętrzne na poziomie regionalnym, krajowym czy globalnym często mają większe znaczenie dla kondycji lokalnego układu gospodarczego niż czynniki wewnętrzne. Na przełomie drugiego i trzeciego tysiąclecia najważniejszymi uwarunkowaniami rozwoju stały się trzy czynniki: globalizacja, konkurencja i innowacja (por. ryc. 5.). Czynniki te są powiązane i wzajemnie się warunkują.

RYCINA 5. Triada współczesnego modelu rozwoju



Źródło: Gorzelak 2003, s. 44.

Globalizacja to wedle definicji Banku Światowego: „swoboda i zdolność osób prywatnych oraz firm do zawierania dobrowolnych transakcji gospodarczych z podmiotami w innych krajach. W praktyce globalizacja oznacza większą mobilność czynników produkcji (kapitału i pracy) oraz większą integrację światową przez wzrost handlu i zagranicznych inwestycji” (Albinowski 2004, s. 13). Globalizacja jest możliwa dzięki innowacjom i zarazem intensyfikuje działalność innowacyjną. Z kolei w odniesieniu do konkurencyjności, globalizacja powoduje jej zaostrzenie, także wobec gospodarek lokalnych, które nie konkurują już tylko ze swoimi sąsiadami w układzie regionalnym czy krajowym, ale bardzo często konkurencja ta ma charakter

globalny. Świadczy o tym chociażby międzynarodowa konkurencja o inwestycje zagraniczne – wielkie koncerny często rozważają kilka lokalizacji w różnych krajach (Gorzelak 2007).

W zglobalizowanym świecie przewaga konkurencyjna budowana jest za pomocą innowacji. „Innowacja albo śmierć” (ang. „innovate or die” – por. Jagersma 2002) – ten slogan jest dużym uproszczeniem, trudno jednak nie przyznać, że jest w nim sporo racji. Innowacja stała się bowiem ucieleśnieniem sukcesu firm, regionów i państw. Innowacyjność jest głównym elementem Gospodarki Opartej na Wiedzy (GOW), czyli współczesnego paradygmatu rozwoju gospodarczego krajów wysokorozwiniętych, w którym podstawowym czynnikiem wzrostu jest wiedza. Jest to gospodarka, w której wiedza jest tworzona, zdobywana, przekazywana i efektywnie wykorzystywana przez przedsiębiorstwa, organizacje, poszczególne jednostki oraz społeczność. Cechami GOW jest wysoka innowacyjność, wysoki poziom wykształcenia społeczeństwa, rozwinięta infrastruktura telekomunikacyjna, duże wydatki na edukację i badania naukowe (por. np. Zienkowski 2003).

W kontekście rozwoju miast szczególnie ważne jest zjawisko metropolizacji, która jest jednym z najważniejszych wyznaczników współczesnego modelu rozwoju. We współczesnej gospodarce głównymi centrami rozwoju stają się ośrodki metropolitalne, które pełnią funkcje usługowe, zwłaszcza handlowe, transportowe i finansowe, przy niewielkim na tle innych miast zatrudnieniu w przemyśle. Po pierwsze dzieje się tak dlatego, że część wielkich miast skupia funkcje kierownicze i zarządcze gospodarki światowej, stanowiąc siedzibę dla korporacji transnarodowych oraz firm świadczących wyspecjalizowane usługi na skalę globalną (Friedmann 1986; Sassen 1991; Castells 1998; Taylor 2007). Zainteresowania w ramach tego nurtu badawczego koncentrują się na przestrzennych powiązaniach przedsiębiorstw i grup kapitałowych. W efekcie badana jest bezpośrednio: lokalizacja powiązanych kapitałowo oddziałów przedsiębiorstw (np. Taylor 2001) oraz przestrzenne struktury organizacyjne firm (np. Rozenbat, Pumain 2005), a także pośrednio powiązania komunikacyjne, zarówno w zakresie tradycyjnych połączeń lotniczych (Smith, Timberlake 2001) jak i powiązań w sieci internetowej (Townsend 2001, Castells 1989). Po drugie przewaga konkurencyjna wielkich miast wynika z umiejętności stworzenia odpowiedniego środowiska – będącego splotem relacji gospodarczych, technologicznych, instytucjonalnych i społecznych – dla wytwarzania innowacji. Metropolie stają się „wyspami innowacji” (Castells 2002, Hilpert 1992; Simmie 1998), w których rozwoju dużą rolę odgrywają – poza czynnikami *stricte* ekonomicznymi – także czynniki o charakterze społecznym, takie jak: zaufanie między różnymi aktorami, umiejętność wzajemnego uczenia się oraz współpraca o charakterze sieciowym (Cooke, Morgan 1997). Są to jednocześnie miejsca, w których rodzą się nie tylko innowacje technologiczne, ale także nowe wzorce kulturowe, style życia i wartości. Ich zasoby kulturowe powodują, iż są atrakcyjnymi miejscami odwiedzin, przyciągając turystów z całego niemal świata, w tym szczególnie turystów „biznesowych”. W efekcie jak zauważa A. Kukliński (2000) metropolie stają się „węzłowymi ośrodkami światowej przestrzeni społeczeństwa informacyjnego” i stanowią, obok korporacji transnarodowych, główny nośnik zachodzącego procesu globalizacji. Natomiast powstanie tej wieloośrodkowej światowej sieć miast nie byłoby możliwe bez doskonałej siatki połączeń transportowych i telekomunikacyjnych (Rimmer 1998).

W świetle zarysowanego wyżej paradygmatu rozwoju, a także obecnych w światowej literaturze przedmiotu hipotez, można zaproponować model ewolucji relacji metropolii w układzie regionalnym i globalnym uwzględniający rodzaj zasobów i skalę powiązań (Smętkowski 2001 na podstawie Gorzelak 2000 i Batten 1995). Upraszczając, w gospodarce przemysłowej związki między miastem i otaczającym je regionem były stosunkowo silne, a region dostarczał zasobów prostych: niewykwalifikowanej siły roboczej w formie codziennych migracji wahałowych, produktów żywnościowych, surowców dla zlokalizowanych w aglomeracji przedsiębiorstw produkcyjnych i budowlanych. W zamian aglomeracja dawała swojemu zapleczu dochody z pracy, przetworzone produkty (zakupy w mieście) oraz usługi wyższego rzędu. Natomiast związki miasta z gospodarką światową w cywilizacji przemysłowej ograniczały się przede wszystkim do wymiany dóbr przemysłowych. W gospodarce informacyjnej związki między metropolią i regionem uległy relatywnemu osłabieniu. Rola zaplecza została ograniczona do dostarczania prostej i wykwalifikowanej siły roboczej w formie tygodniowych migracji wahałowych lub migracji stałych, oraz zasobów środowiska – wody pitnej, przestrzeni rekreacyjnej, działek budowlanych itd. Zasoby, które wcześniej dostarczane były do miasta z regionu zaczęły płynąć z innych źródeł (jak np. żywność) lub utraciły swoje znaczenie (jak np. surowce). W gospodarce informacyjnej dla metropolii stanowiącej węzeł

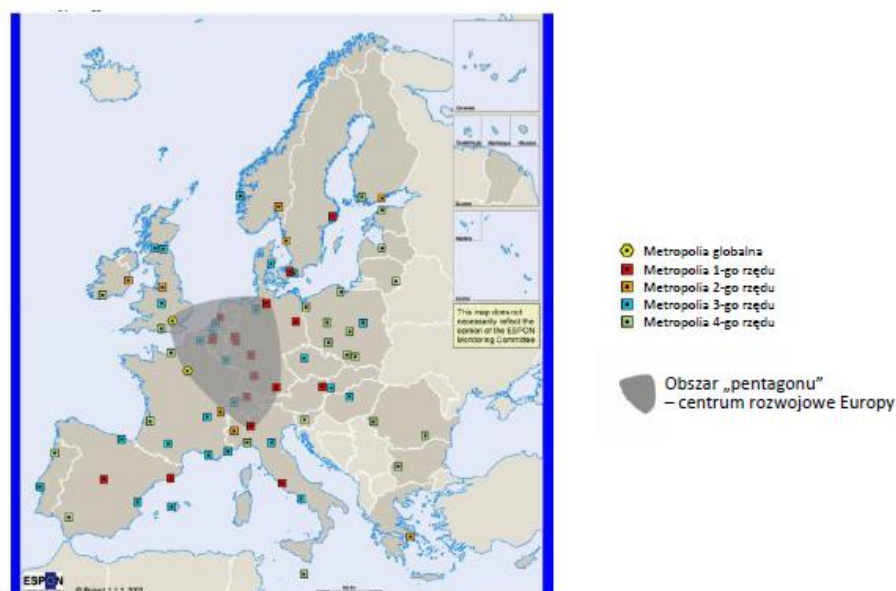
ogniskujący światowe przepływy informacji i kapitału (w tym kapitału ludzkiego) ważniejsze stało się skupienie tych przepływów (często o charakterze niematerialnym) niż materialna wymiana towarów oraz przyciągnięcie masowej siły roboczej (które odgrywały decydującą rolę w rozwoju aglomeracji miejsko-przemysłowej).

W świetle badań empirycznych różnych typów europejskich regionów metropolitalnych (projekt ESPON FOCI, por. www.espon.eu) można stwierdzić, że do najważniejszych czynników sprzyjających silnym powiązaniom w układzie metropolia-region należy wewnątrzregionalne podobieństwo struktur społeczno-gospodarczych (w tym zwłaszcza jakość zasobów kapitału ludzkiego oraz stopień innowacyjności). W tym kontekście ważną rolę odgrywa jakość życia w otoczeniu metropolii, kluczowa dla utrzymania lub przyciągnięcia najwyższej klasy specjalistów. Istotnym czynnikiem wewnątrzregionalnej integracji jest również dostępność transportowa – szczególnie istotna w odległości między 80 a 160 km od centrum (przy wyraźnym znaczeniu izohrony 90 minut czasu dojazdu dla natężenia powiązań między ośrodkiem regionalnym i jego otoczeniem). Pewną rolę odgrywa również policentryczna struktura obszaru metropolitalnego, ułatwiająca dostęp do metropolitalnego rynku pracy dla mieszkańców otoczenia regionalnego oraz sprzyjająca powiązaniom przedsiębiorstw w skali regionalnej.

3.1.2. POLSKIE MIASTA W PERSPEKTYWIE EUROPEJSKIEJ

Polskie miasta stanowią element europejskiej (i światowej) sieci miast. Jednak z perspektywy rozwoju całego kontynentu znaczenie polskich miast jest raczej małe. Nawet Warszawa, która jest z uwagi na swoją wielkość i pełnione funkcje relatywnie najlepiej predestynowana do odgrywania znaczącej roli w sieci metropolii europejskich, z perspektywy kontynentu postrzegana jest jedynie jako metropolia 3-go rzędu. W klasyfikacji wypracowanej w ramach Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON), jeszcze tylko 7 polskich miast (Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Trójmiasto, Wrocław) zostało zakwalifikowanych jako metropolie o znaczeniu europejskim – jednak trafiły one do najniższej kategorii metropolii 4-go rzędu (por. ryc. 6.).

RYCINA 6. Europejska sieć metropolii

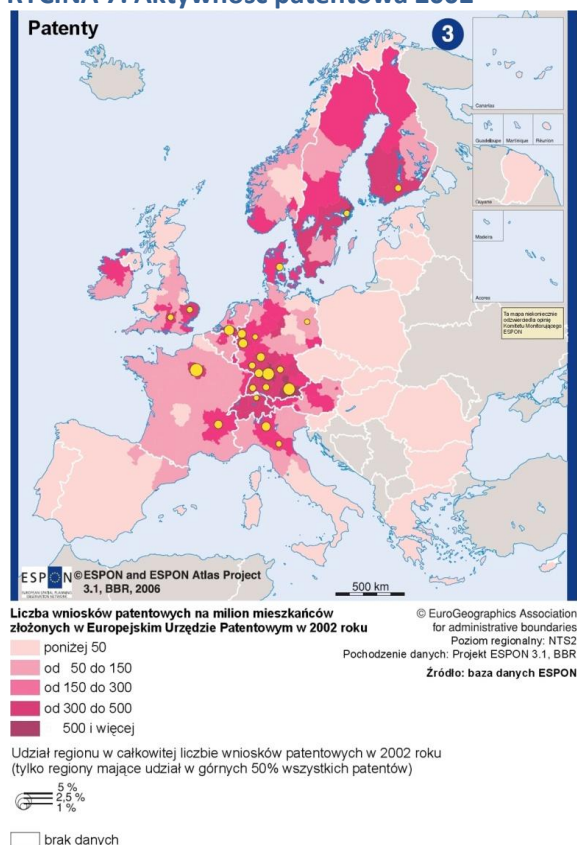


Źródło: ESPON 1.1.1 – Potentials for polycentric development in Europe, 2005.

Oczywiście nie wszystkie miasta muszą być metropoliami. Jednakże wobec rosnącego znaczenia metropolii dla rozwoju społeczno-gospodarczego wzmacnianie funkcji metropolitalnych największych polskich miast (także tych niepojawiających się w omawianej wyżej klasyfikacji, takich jak Lublin, Białystok czy inne stolicy wojewódzkie) jawi się jako ważne wyzwanie rozwojowe na najbliższe lata (czy nawet dziesięciolecia). Proces metropolizacji jest szczególnie widoczny w krajach, które relatywnie niedawno włączyły się w obieg

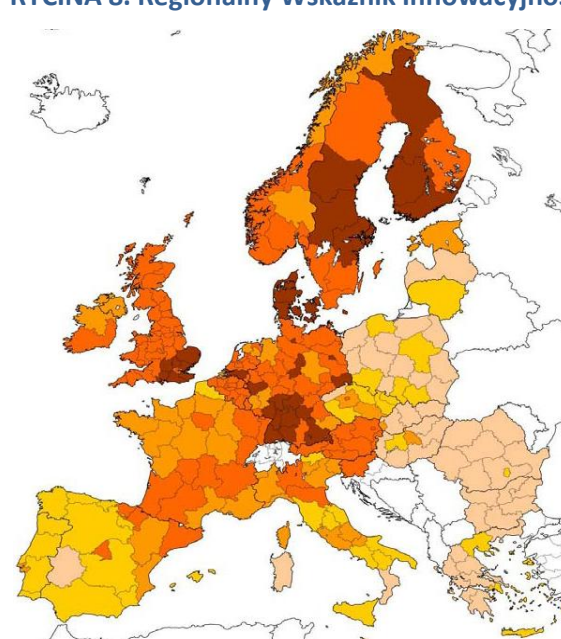
gospodarki globalnej – w tym w krajach postsocjalistycznych. Wśród nich Polska znajduje się w relatywnie korzystnej sytuacji, z uwagi na policentryczną strukturę systemu osadniczego, która powoduje, że nie tylko miasto stołeczne, w przeciwieństwie do innych krajów tej grupy, jest obecne na mapie europejskich obszarów metropolitalnych (Smętkowski i in. 2009). Ponadto stopień zrównoważenia struktury systemu osadniczego sprawia, że Polska jest zaliczana do grupy krajów o najwyższym w Europie stopniu policentryczności sieci osadniczej (Por. ESPON 1.1.1, 2004). Jednocześnie udział ludności miejskiej w populacji kraju wynosi około 61,2%, a wartość tego wskaźnika pozostaje na stosunkowo stałym poziomie począwszy od 1990 r. i jest jednocześnie wyraźnie niższa niż w większości krajów wysokorozwiniętych.

RYCINA 7. Aktywność patentowa 2002



Źródło: Atlas ESPON 2006, s.24.

RYCINA 8. Regionalny Wskaźnik Innowacyjności 2006



Źródło: Hollanders, Tarantola, Loschky, 2009, s. 6.

Słabością polskich metropolii wobec silniejszych ośrodków, przede wszystkim zachodnioeuropejskich, są nie tylko wieloletnie zaniedbania infrastrukturalne, dotyczące infrastruktury technicznej, głównie transportowej i środowiskowej, choć ten aspekt również ma znaczenie. Najważniejsze słabości polegają na mniejszej konkurencyjności gospodarek, wynikającej w znacznej mierze z bardzo słabej innowacyjności. Jest to czynnik, który dotyczy w oczywisty sposób całego kraju, a nie tylko największych miast. Innowacyjność zawsze związana była z ośrodkami miejskim, szczególnie największymi, a ostatnio widoczna jest tendencja do jeszcze większej koncentracji innowacyjności w metropoliach (Longhi, Keeble, 2000). Niska innowacyjność największych polskich miast przekłada się bezpośrednio na niską innowacyjność całego kraju. Świadczą o tym zarówno wskaźniki dotyczące wybranych aspektów innowacyjności, np. aktywność patentowa (por. ryc. 7.), jak również ujęcia syntetyczne, takie jak Regionalny Wskaźnik Innowacyjności (por. ryc. 8.). Budowanie szeroko rozumianego potencjału innowacyjnego (kapitał ludzki i kreatywny, badania naukowe i stosowane, przedsiębiorczość, zwłaszcza o wysokiej wartości dodanej) jest największym wyzwaniem dla konkurencyjności polskich miast.

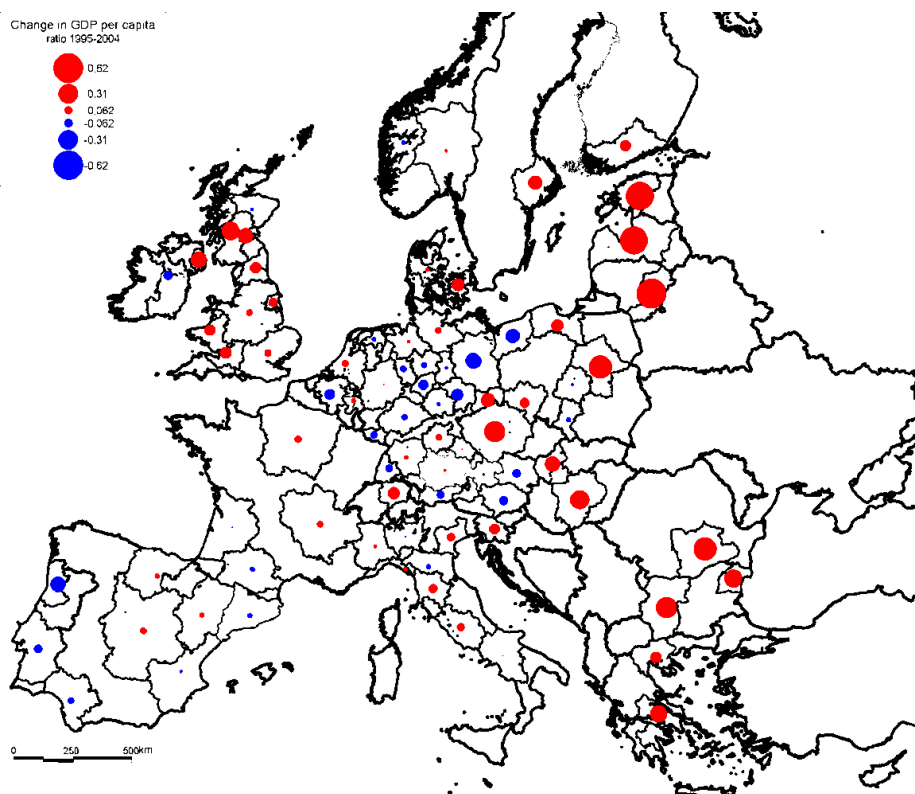
Jednocześnie stopień internacjonalizacji polskich miast w porównaniu do europejskiego rdzenia, którym był tzw. „niebieski banan” ciągnący się Londynu do Mediolanu, przez kraje Beneluksu oraz Niemcy i Szwajcarię, był poza Warszawą znikomy. Ponadto był on jednostronny, co polegało na tym, że o ile w polskich miastach zlokalizowane były filie największych światowych firm, o tyle przedsiębiorstwa działające w polskich

miastach z reguły nie pełniły funkcji kontrolnych i zarządczych w stosunku do podmiotów położonych poza granicami kraju. Inną cechą charakterystyczną polskich miast było to, że stopień nasycenia ich gospodarek działalnością innowacyjną był dość znikomy, co do pewnego stopnia było pochodną niskiego stopnia innowacyjności całej polskiej gospodarki.

Jednocześnie polskie miasta nie wyróżniały się pozytywnie na tle miast europejskich pod względem spójności społecznej, co związane było przede wszystkim z sytuacją na rynku pracy, ale co w ostatnich latach wraz ze wzrostem zatrudnienia oraz emigracji zagranicznych uległo pewnej zmianie. Ponadto wzrost skali tego problem w najbliższych latach może wynikać z postępującej degradacji części zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza osiedli zbudowanych w technologii wielkiej płyty, których rewitalizacja jest nie tylko trudna, ale też kosztowna, i jak pokazuje np. przykład działań podejmowanych we wschodnich Niemczech, nie zawsze dająca oczekiwane rezultaty. Ogólnie rzecz ujmując, rewitalizacja miast, w szerokim sensie obejmującym przekształcenia struktur przestrzennych, gospodarczych i społecznych, odbywa się w Polsce w trudniejszych warunkach niż w miastach Europy Zachodniej, choćby z uwagi na niższy poziom rozwoju gospodarczego i, co z tym związane, mniejszą zamożność społeczeństwa.

Jednocześnie w znacznej części polskich miast można było obserwować zjawisko niekontrolowanej suburbanizacji przyjmujące formę „rozlewania się” miast. Tym niemniej opóźnienie tego procesu w stosunku do miast krajów starej Unii spowodowało, że część polskich miast wciąż ma dość kompaktową strukturę przestrzenną. Z drugiej strony w skali regionalnej zachodziły procesy koncentracji ludności związane z depopulacją peryferyjnych części regionów wokół dużych miast. Wiązało się to z dużą skalą i dynamiką wzrostu wewnątrzregionalnych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między obszarami metropolitalnym i dalszym otoczeniem regionalnym, co było procesem bardzo charakterystycznym dla wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej (por. ryc. 9: im większy diagram tym większe różnice między metropolią i jej regionem, diagramy niebieskie – spadek skali różnic metropolia-region w latach 1995-2004, diagramy czerwone – wzrost skali różnic).

RYCINA 9. Różnice w poziomie rozwoju między metropolią i regionem w latach 1995-2004



Źródło: opracowanie własne.

3.1.3. SKALA INTERWENCJI W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSKICH MIASTACH

Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast nie jest możliwa bez osadzenia jej w kontekście pełnego spektrum interwencji publicznej oraz przedstawienia na tle ogólnych procesów rozwojowych zachodzących w miastach, związanych m.in. z inwestycjami sektora prywatnego. Ponadto w pierwszym etapie badań konieczne jest ustalenie jaka część środków wydatkowanych w ramach polityki spójności została zlokalizowana w granicach administracyjnych miast objętych badaniem.

W ramach polityki spójności w latach budżetowych 2004-2006 zrealizowano ogółem około 85 tys. projektów o wartości przekraczającej 100 mld zł, przy udziale dofinansowania z Unii Europejskiej wynoszącym około 57%. W dużych miastach zlokalizowanych było 6 tys. projektów o łącznej wartości 31,5 mld zł (tab. 3.), co stanowiło około 7% projektów ogółem i prawie 29% wydatkowanych środków finansowych (tab. 4.).

TABELA 3. Interwencja publiczna współfinansowana ze środków polityki spójności 2004-2006

Kategoria przestrzenna	Liczba projektów	Wartość projektów w mln zł	Wartość dofinansowania UE w mln zł	Udział dofinansowania UE %	Wartość projektu tys. zł	Wartość projektów na mieszkańca
Ogółem	85 041	101 446	57 927	57,1	1193	2658,8
Ogółem - projekty zlokalizowane	70 699	72 480	37 189	51,3	1025	1899,6
- duże miasto	5 959	31 515	16 769	53,2	5289	2689,4
- otoczenie dużego miasta	13 421	10 934	5 131	46,9	815	1660,4
- pozostałe obszary kraju	51 319	30 031	15 289	50,9	585	1512,8
Ogółem - projekty obszarowe	14 342	28 966	20 738	71,6	2020	759,2
- projekty wojewódzkie	13 431	18 459	13 190	71,5	1374	483,8
- projekty ogólnokrajowe	911	10 508	7 548	71,8	11535	275,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie skorygowanej bazy danych MRR.

Ogólna wartość projektów na mieszkańca była najwyższa w dużych miastach i wynosiła około 2,7 tys. zł. Dotyczy to również udziału środków UE w wartości projektów, który wyniósł 53,2% i ustępował tylko projektom o obszarowym zasięgu oddziaływania, zrealizowanym na poziomie krajowym lub wojewódzkim (głównie przy udziale środków Funduszu Spójności). Natomiast intensywność interwencji publicznej w przeliczeniu na mieszkańca (1,6 tys. zł) w otoczeniu dużych miast była zbliżona do pozostałych obszarów kraju (1,5 tys. zł). Ponadto wartość przeciętnego projektu w dużym mieście wynosiła około 5,2 mln zł, podczas gdy w obszarach pozamiejskich było to przeciętnie 0,6-0,8 mln. W dużych miastach zrealizowano bowiem tylko około 8,4% projektów „zlokalizowanych”, ale pochłoneły one aż 45% wydanych środków w tej grupie projektów.

TABELA 4. Struktura interwencji publicznej współfinansowanej ze środków polityki spójności 2004-2006

Kategoria przestrzenna	Struktura ogółem %			Struktura wewnętrzna %		
	Liczba projektów	Wartość projektów w mln zł	Wartość dofinansowania UE zł	Liczba projektów	Wartość projektów w mln zł	Wartość dofinansowania UE zł
Ogółem – zlokalizowane	83,1	71,4	64,2	100,0	100,0	100,0
Duże miasto	7,0	31,1	28,9	8,4	43,5	45,1
Otoczenie dużego miasta	15,8	10,8	8,9	19,0	15,1	13,8
Pozostałe obszary	60,3	29,6	26,4	72,6	41,4	41,1
Ogółem – obszarowe	16,9	28,6	35,8	100,0	100,0	100,0
Projekty wojewódzkie	15,8	18,2	22,8	93,6	63,7	63,6
Projekty ogólnokrajowe	1,1	10,4	13,0	6,4	36,3	36,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie skorygowanej bazy danych MRR.

Analizując strukturę tematyczną wydatków widać, że w dużych miastach nakłady w największym stopniu skoncentrowane były na rozwoju infrastruktury służącej ochronie środowiska (41,7%) oraz infrastruktury transportowej (25,8%) (tab. 5.). Natomiast relatywnie mniejsze znaczenie, w porównaniu z otoczeniem dużych miast, miał udział nakładów na wsparcie przedsiębiorstw, który wynosił około 14,5%. Z drugiej strony na ten rodzaj interwencji przypadał największy odsetek projektów (55,5%), co może wskazywać na duże rozproszenie interwencji skierowanej do przedsiębiorstw. Stosunkowo duży w porównaniu do wielkości nakładów (3,5%) był też udział liczby projektów ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich (14,3%), a także na rozwój sektorów pierwotnych (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo). W tym ostatnim przypadku wynikało to przede wszystkim z lokalizacji siedzib beneficjentów w dużych miastach.

TABELA 5. Struktura tematyczna interwencji publicznej współfinansowanej ze środków polityki spójności okresu 2004-2006

	Sektory pierwotne	Wsparcie przedsiębiorstw	Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B + R)	Zasoby ludzkie	Infrastruktura transportowa	Infrastruktura środowiskowa (w tym energetyczna)	Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	Turystyka	Planowanie przestrzenne i odnowa miast	Infrastruktura społeczna
Liczba projektów %										
Ogółem	63,0	20,7	0,5	9,9	1,9	1,4	0,3	0,5	0,5	1,3
Ogółem - projekty zlokalizowane	73,9	11,7	0,6	7,0	2,1	1,7	0,3	0,5	0,6	1,6
Duże miasto	11,4	55,5	5,6	14,3	2,9	1,2	1,2	0,9	1,7	5,3
Otoczenie dużego miasta	73,4	12,5	0,3	6,1	2,5	2,1	0,4	0,7	0,4	1,7
Pozostałe obszary	81,3	6,3	0,1	6,4	1,9	1,6	0,2	0,5	0,5	1,1
Ogółem - projekty obszarowe	9,2	65,3	0,1	24,2	0,6	0,1	0,4	0,1	0,1	0,1
Projekty wojewódzkie	9,6	69,3	0,1	20,0	0,4	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Projekty ogólnokrajowe	3,3	5,9	0,5	86,2	2,3	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0
Wartość projektów %										
Ogółem	13,4	14,0	1,3	11,2	32,0	20,7	1,1	1,3	2,1	2,9
Ogółem - projekty zlokalizowane	18,1	17,1	1,8	4,9	21,5	27,5	0,6	1,7	2,8	4,0
Duże miasto	1,7	14,5	3,5	2,8	25,8	41,7	0,9	1,4	3,0	4,6
Otoczenie dużego miasta	27,0	26,7	1,2	5,2	16,5	16,0	0,6	1,8	1,5	3,5
Pozostałe obszary	32,1	16,2	0,3	7,0	18,7	16,7	0,3	2,0	3,1	3,5
Ogółem - projekty obszarowe	1,6	6,4	0,1	27,0	58,4	3,7	2,4	0,1	0,2	0,2
Projekty wojewódzkie	2,3	6,5	0,1	16,3	66,6	5,9	1,6	0,2	0,3	0,3
Projekty ogólnokrajowe	0,4	6,1	0,1	45,7	44,0	0,0	3,7	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie skorygowanej bazy danych MRR.

W latach 2004-2008 wielkość nakładów inwestycyjnych gmin w Polsce wyniosła ogółem około 88 mld zł, z tego na wydatki finansowane z budżetu dużych miast przypadło 35,7 mld zł (40,5%). W zestawieniu z wartością projektów dofinansowanych w ramach polityki spójności 2004-2006 oznaczało to bardzo wysoki udział tych ostatnich w wysiłku inwestycyjnym dużych miast (stosunek 0,88) (tab. 6.). Praktycznie wszystkie

duże projekty związane z budową lub modernizacją infrastruktury środowiskowej były finansowane ze środków Unii Europejskiej. Świadczy o tym stosunek wynoszący 2,26, co oznacza, że część nakładów realizowanych przy wsparciu polityki spójności musiała zostać poniesiona w latach 2009-2010. Bardzo wysoki był również stopień dofinansowania projektów transportowych (stosunek 0,50) przy 16,1 mld zł wydatków na ten cel sfinansowanych z budżetów dużych miast w latach 2004-2008. Znaczenie wsparcia unijnego było natomiast mniejsze w przypadku infrastruktury społecznej (edukacja, zdrowie, kultura), na które wydano 5,5 mld zł, a wartość projektów dofinansowanych wyniosła tylko 1,5 mld (stosunek 0,27).

TABELA 6. Wydatki inwestycyjne a wartość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności 2004-2006 [w mld zł]

	Wydatki majątkowe budżetów gmin ogółem 2004-2008	Wydatki majątkowe budżetów dużych miast 2004-2008	Wartość projektów dofinansowanych z UE z polityki spójności 2004-2006	Stosunek: wartość projektów do wydatków majątkowych
	(a)	(b)	(c)	kol. (c) / kol. (b)
Ogółem	88,1	35,7	31,5	0,88
Gospodarka komunalna (w tym ochrona środowiska)	17,6	5,8	13,1	2,26
Transport	37,1	16,1	8,1	0,50
Infrastruktura społeczna	15,4	5,6	1,5	0,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i skorygowanej bazy danych MRR.

W okresie 2004-2008 nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw wyniosły ogółem około 499,7 mld zł i były znacznie większe niż wysiłek inwestycyjny samorządów miejskich (tab. 7.). Znaczna część tych nakładów została zlokalizowana w granicach administracyjnych miast tj. 266 mld zł, czyli około 53% ogółem. Tymczasem cała interwencja publiczna zrealizowana przy współudziale środków polityki spójności wyniosła tylko 31,5 mld (stosunek 0,12), a uwzględniając projekty ukierunkowane na wsparcie dla przedsiębiorstw – zaledwie 4,6 mld (stosunek 0,02). W efekcie wskazuje to na dość marginalną rolę polityki spójności w procesach rozwojowych zachodzących w dużych miastach.

TABELA 7. Wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw a wartość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności 2004-2006 [w mld zł]

Wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw ogółem 2004-2008 (a)	Wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw w dużych miastach 2004-2008 (b)	Wartość projektów dofinansowanych z UE z polityki spójności 2004-2006 (c)	Stosunek kol. (c) / kol. (b)	Wartość projektów dofinansowanych z UE z polityki spójności 2004-2006 przeznaczonych na wsparcie dla przedsiębiorstw (d)	Stosunek kol. (d) / kol. (b)
499,7	266,7	31,5	0,12	4,6	0,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i skorygowanej bazy danych MRR.

PODSUMOWANIE

Na podstawie powyższych analiz można przedstawić następujące wnioski dotyczące znaczenia polityki spójności w porównaniu do wielkości interwencji publicznej oraz nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw.

W dużych miastach objętych badaniem zlokalizowano około 6 tys. projektów o łącznej wartości około 31,5 mld zł, z czego 53% zostało pokryte ze środków Unii Europejskiej. Stanowiło to zaledwie około 7% dofinansowanych projektów, ale aż 31,1% ogólnej wartości projektów. Natomiast po wyłączeniu obiektów o charakterze „obszarowym”, które swoim oddziaływaniem obejmowały cały kraj lub województwo, ten udział rośnie do 8,4% w przypadku projektów i 43,5% w przypadku wielkości nakładów. W przeliczeniu na 1 mieszkańca dużego miasta wydano około 2,7 tys. zł, czyli znacznie więcej niż na pozostałych obszarach: 1,6 tys. zł w bezpośrednim otoczeniu dużych miast i 1,5 tys. zł na pozostałych obszarach kraju.

Wydatki majątkowe miast w latach 2004-2008 wyniosły około 35,7 mld zł, co oznacza bardzo wysoki udział projektów realizowanych w ramach polityki spójności 2004-2006 w tych nakładach (stosunek 0,88). W szczególności dotyczyło to projektów związanych z gospodarką komunalną, w tym z rozwojem infrastruktury środowiskowej: oczyszczalni ścieków, sieci kanalizacyjnych oraz systemów gospodarowania

odpadami. Zestawienie wydatków pokazało, że wydatki współfinansowane w ramach polityki spójności były 2,2 razy wyższe niż wydatki majątkowe tych miast w okresie 2004-2008 wg statystyki GUS-u, co wynika między innymi z faktu, iż część nakładów polityki spójności była ponoszona w latach 2009-2010. Duże znaczenie polityki spójności było widoczne również w sferze transportowej, co wiązało się przede wszystkim z rozbudową lub modernizacją układu drogowego, ale również sieci kolejowych i tramwajowych oraz taboru (stosunek nakładów miejskich do wartości projektów współfinansowanych wynosił 0,5). Istotne było również znaczenie projektów realizowanych w ramach polityki spójności w rozwoju infrastruktury społecznej w sferze edukacji, ochrony zdrowia i kultury. Ogółem nakłady majątkowe dużych miast na ten cel wyniosły około 5,6 mld zł przy wartości projektów unijnych wynoszącej około 1,5 mld zł.

Jednocześnie należy pamiętać, że wydatki sektora publicznego stanowiły tylko niewielką część nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez sektor prywatny. W analizowanych miastach w latach 2004-2008 wydatki inwestycyjne firm przekroczyły 266 mld zł. Na tym tle wartość projektów dofinansowanych z funduszy UE była znikoma (stosunek wynosił 0,12). Natomiast ograniczając zakres analiz wyłącznie do wsparcia udzielonego przedsiębiorstwom stanowiło ono mniej niż 2% wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw w okresie 2004-2008.

Podsumowując należy podkreślić, że nakłady przeznaczone na realizację projektów w ramach polityki spójności 2004-2006 stanowiły tylko niewielką część ogólnego wysiłku inwestycyjnego podejmowanego w dużych miastach. Dotyczyło to przede wszystkim sektora przedsiębiorstw, który ponosił na rozwój bazy wytwórczej wielokrotnie większe nakłady niż wynosiła całkowita wartość interwencji publicznej. Tym niemniej należy zauważyć, że środki polityki spójności odgrywały kluczową rolę w inwestycjach samorządów lokalnych, zwłaszcza w dziedzinach związanych z ochroną środowiska, transportem oraz rozwojem infrastruktury społecznej, które w badanym okresie były realizowane w przeważającej części przy współudziale środków Unii Europejskiej.

3.2. NAKŁADY POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSKICH MIASTACH

Podstawę analizy ilościowej i przestrzennej dotyczącej nakładów i produktów polityki spójności w polskich miastach stanowiła baza projektów przekazana przez MRR. Bazę tę poddano odpowiednim przekształceniom, dokonując jej weryfikacji i korekty na potrzeby badań ewaluacyjnych (por. zał. II). Na podstawie tej bazy przeprowadzono analizę struktury nakładów polityki spójności w latach 2004-2006 w badanych miastach, w odniesieniu do wartości projektów, wartości per capita, jak też różnych kategorii interwencji, różnych rodzajów beneficjentów oraz różnych typów miast. Z kolei informacje o wybranych produktach zebrano na podstawie dokumentacji projektowej dla najważniejszych projektów zrealizowanych w pięciu miastach badanych w ramach studiów przypadku.

W ramach polityki spójności w okresie 2004-2006 w dużych miastach zrealizowano około 6 tys. projektów o łącznej wartości 31,5 mld zł, z czego około 53,2% stanowił wkład Unii Europejskiej.

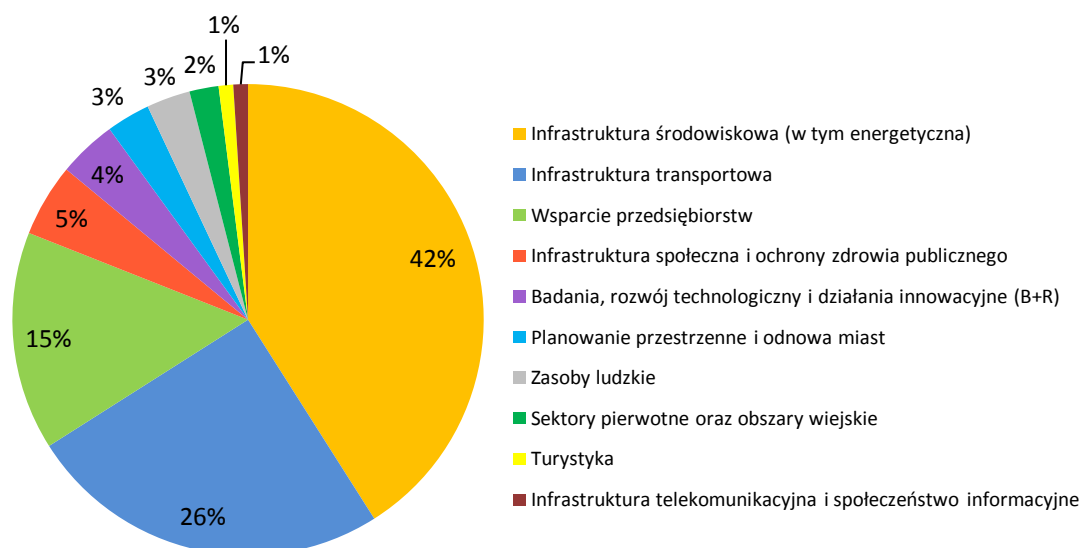
Największe środki przeznaczono na budowę i modernizację infrastruktury środowiskowej (w tym energetycznej) – 41,7% środków ogółem, tj. około 13,1 mld zł (ryc. 10.). Tak wysokie nakłady wynikały między innymi z konieczności dostosowania Polski do wymogów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego, na które wynegocjowano okresy przejściowe w trakcie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską.

Drugie miejsce pod względem wielkości nakładów zajmowały projekty dotyczące rozbudowy lub modernizacji infrastruktury transportowej – 25,8% środków ogółem tj. około 8,1 mld zł. Konieczność przebudowy układów transportowych wielkich miast wynikała z wieloletnich zaniedbań w tej dziedzinie, a także znacznego wzrostu natężenia ruchu drogowego na wszystkich kategoriach dróg, przy jednoczesnej relatywnej utracie znaczenia transportu zbiorowego, w tym kolejowego.

Na trzecim miejscu znalazły się projekty wspierające bezpośrednio lub pośrednio przedsiębiorstwa, które pochłonęły ogółem około 14,5% środków tj. około 4,6 mld zł. Należy jednocześnie pamiętać o tym, że ten rodzaj interwencji publicznej był realizowany również na poziomie wojewódzkim i krajowym (wartość projektów 1,9 mld zł), ale bez możliwości jednoznacznego ustalenia lokalizacji beneficjentów projektów na

podstawie przekazanej bazy. Ponadto należy zwrócić uwagę, że o ile dwie pierwsze dwie kategorie projektów obejmowały przede wszystkim duże zadania inwestycyjne o wartości przekraczającej odpowiednio 187 mln i 47 mln zł, o tyle wsparcie dla przedsiębiorstw obejmowało mniejsze projekty, o średniej wartości 1,4 mln zł. Co więcej, udział środków pochodzących z polityki spójności w ogólnej wartości tych projektów był relatywnie niski i wynosił 26%.

RYCINA 10. Struktura tematyczna wartości projektów zrealizowanych przy dofinansowaniu polityki spójności 2004-2006



Źródło: opracowanie własne.

Na trzy powyższe kategorie wydatków przypadło łącznie 82% środków wydanych w ramach polityki spójności. Na tym tle pozostałe typy interwencji publicznej miały dość marginalne znaczenie (łącznie: 5,7 mld zł), gdyż żaden z nich przekroczył 5% udziału w całości nakładów. Do najważniejszych pozostałych kategorii tematycznych wydatków należały:

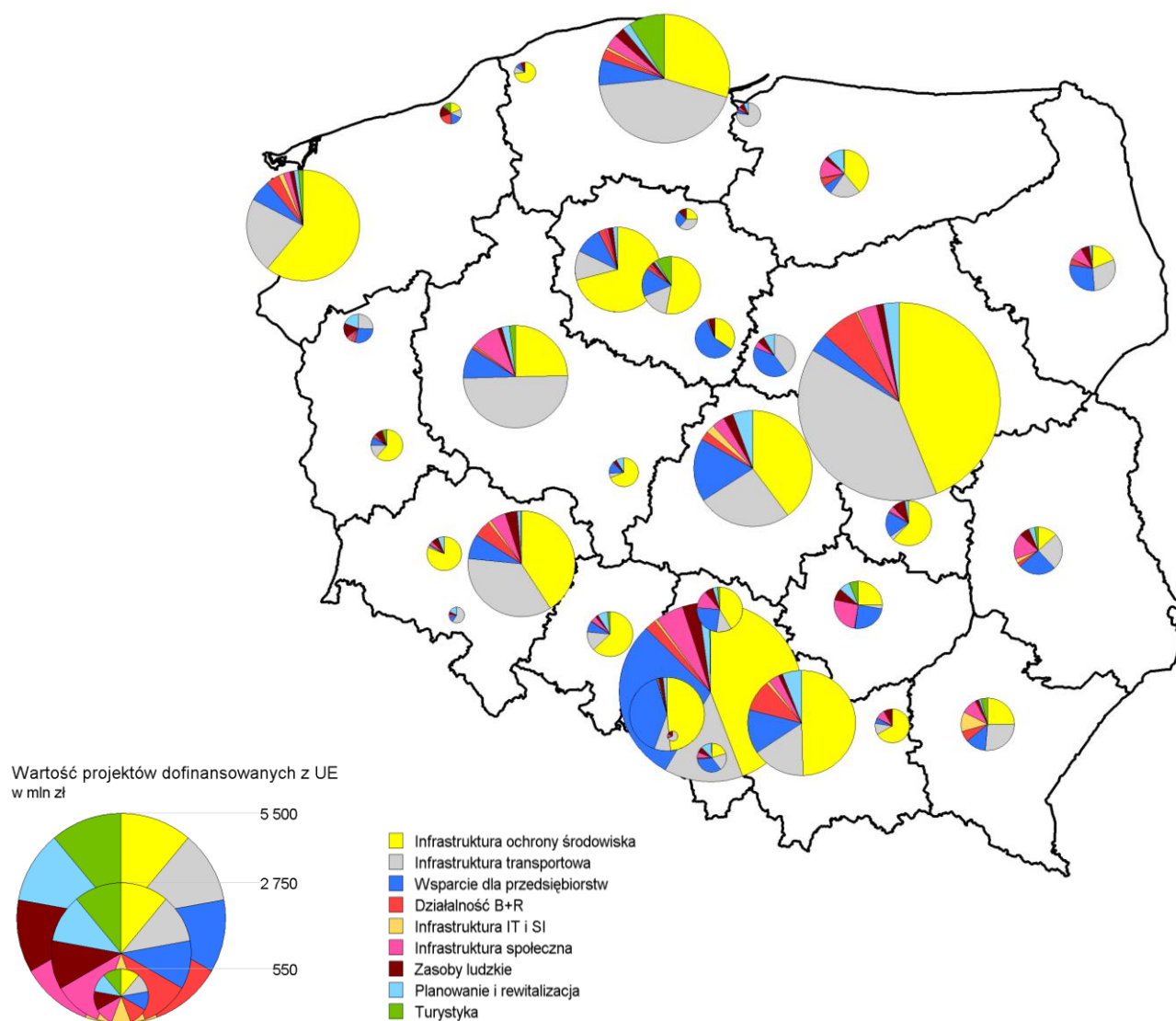
- rozwój infrastruktury społecznej (edukacja, zdrowie, kultura): 1,5 mld zł (4,6%),
- wsparcie działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej: 1,1 mld zł (3,5%),
- tworzenie dokumentów planistycznych oraz programów rewitalizacji miast: 1,0 mld zł (3,0%),
- rozwoju zasobów ludzkich: 0,9 mld zł (2,8%), ta kategoria była realizowana również na poziomie krajowym i regionalnym – 7,8 mld zł,
- rozwoju turystyki: 0,5 mld zł (1,4%),
- rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz infrastruktury IT: 0,3 mld zł (0,9%).

Ponadto niewielka część interwencji publicznej, ukierunkowana na wsparcie dla sektorów pierwotnych (rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa), również trafiła do beneficjentów mających swoje siedziby w dużych miastach (0,5 mld zł, 1,7%). Stanowiło to jednak tylko niewielki ułamek całości interwencji w tym zakresie, wynoszącej łącznie około 53,5 mld zł.

Wielkość i struktura nakładów polityki spójności w poszczególnych miastach była zróżnicowana w zależności od rozpatrywanego miasta (ryc. 11.). Należy zauważyć, że ogólna wartość interwencji publicznej w pewnej mierze odpowiadała wielkości miasta wyrażonej liczbą ludności. Większe zróżnicowanie dotyczyło natomiast struktury interwencji, co mogło wskazywać na specyficzne potrzeby poszczególnych miast np. w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej. Przykładowo widoczny był większy udział nakładów na rozwój infrastruktury środowiskowej w Szczecinie i Krakowie (budowa oczyszczalni ścieków), podczas gdy w Poznaniu i Trójmieście inwestowano przede wszystkim w rozwój infrastruktury transportowej, podobnie jak w ośrodkach wojewódzkich Polski wschodniej (poza Olsztynem). Z kolei wsparcie dla przedsiębiorstw było największe w ośrodkach miejskich położonych w regionach, w których zachodziły procesy restrukturyzacji gospodarczej, np. miasta położone w woj. śląskim oraz łódź. Ten rodzaj interwencji miał

duży udział w nakładach inwestycyjnych również w ośrodkach wojewódzkich Polski wschodniej (poza Olsztynem) oraz w klasycznych „company towns”, czyli miastach silnie powiązanych z jednym dużym zakładem przemysłowym takich jak np.: Płock (petrochemia) i Włocławek (zakłady azotowe). Natomiast udział nakładów na działalność badawczo-rozwojową był największy w dwóch najważniejszych pod tym względem ośrodkach tj. w Warszawie i Krakowie. Do innych specyficznych odstępstw należały relatywnie największe nakłady na infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego w Rzeszowie. Z kolei projekty o charakterze rewitalizacyjnym miały zauważalny udział w wydatkach w Łodzi, Olsztynie i Krakowie, a rozwój turystyki był relatywnie najważniejszy dla Trójmiasta i Torunia (por. także załącznik IV).

RYCINA 11. Struktura wydatków w ramach polityki spójności 2004-2006



Źródło: opracowanie własne.

Różnice na poziomie poszczególnych miast malały po połączeniu tych miast w grupy ośrodków o podobnej wielkości i funkcjach (tab. 8.). Jednak wciąż należy zwrócić uwagę na znacznie większy, w porównaniu z innymi miastami, udział wydatków przeznaczonych na rozwój infrastruktury transportowej w ośrodkach metropolitalnych wynoszący około 30%. W ośrodkach regionalnych ten udział nie przekraczał 20%, a w ośrodkach subregionalnych wynosił zaledwie 12,5%. Może to wskazywać na skalę problemów transportowych, która ma tendencje do wykładniczego wzrostu wraz z wielkością miasta. Ponadto w ośrodkach metropolitalnych i regionalnych większy był udział nakładów na sferę badawczo-rozwojową (odpowiednio 4,1% i 3,1%) niż w ośrodkach subregionalnych (1,5%) co wynika m.in. z silnej koncentracji instytucji naukowo-badawczych w największych miastach. Taka zależność nie występowała natomiast w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej i społeczeństwa informacyjnego, których rozwój był najsilniej finansowany w ośrodkach regionalnych, podobnie jak inne rodzaje infrastruktury społecznej

stanowiące około 7,0% wydatków polityki spójności w tych miastach. Ponadto ośrodki regionalne relatywnie najwięcej środków przeznaczają na rozwój turystyki (2,2%). Natomiast w mniejszych ośrodkach miejskich subregionalnych i ponadlokalnych większe było znaczenie wsparcia dla przedsiębiorstw (19% ośrodki subregionalne i 30% ponadlokalne), co mogło się wiązać z tym, że część tych miast miała charakter tzw. „company towns”, czyli miast silnie powiązanych z jednym dużym zakładem przemysłowym – nierzadko głównym beneficjentem pomocy publicznej w ramach polityki spójności. W ośrodkach subregionalnych relatywnie największy był też udział nakładów na rozwój sektora pierwotnego (głównie rolnictwa), co mogło pośrednio wskazywać na ich powiązania alimentacyjne z otaczającymi je obszarami wiejskimi. Z drugiej strony w tej grupie miast największy był też udział wydatków na „typowo” miejskie projekty rewitalizacyjne i planistyczne – prawie 5% w porównaniu z 3% udziałem w innych typach miast.

TABELA 8. Wartości projektów według kategorii tematycznej i typów miast

Klasa ośrodka miejskiego	Sektory pierwotne oraz obszary wiejskie	Wsparcie przedsiębiorstw	Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B + R)	Zasoby ludzkie	Infrastruktura transportowa	Infrastruktura środowiskowa (w tym e-energetyczna)	Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	Turystyka	Planowanie przestrzenne i odnowa miast	Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia	Ogółem
mln zł											
Ośrodki metropolitalne	160	2625	840	423	6294	8145	148	269	567	878	20348
Ośrodki regionalne	134	948	214	211	1212	3137	115	150	211	467	6800
Ośrodki subregionalne	243	582	48	198	388	1361	9	30	150	105	3113
Ośrodki ponadlokalne	2	429	2	49	234	498	5	1	25	9	1254
%											
Ośrodki metropolitalne	0,8	12,9	4,1	2,1	30,9	40,0	0,7	1,3	2,8	4,3	100,0
Ośrodki regionalne	2,0	13,9	3,1	3,1	17,8	46,1	1,7	2,2	3,1	6,9	100,0
Ośrodki subregionalne	7,8	18,7	1,5	6,3	12,5	43,7	0,3	1,0	4,8	3,4	100,0
Ośrodki ponadlokalne	0,1	34,2	0,2	3,9	18,6	39,7	0,4	0,1	2,0	0,7	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Relatywizując wydatki ponoszone w ramach polityki spójności liczbą mieszkańców widoczne są stosunkowo nieduże pod tym względem różnice między miastami i to zarówno w odniesieniu do wartości projektów, jak i do wielkości dofinansowania unijnego. O ile bowiem wartości maksymalne (Rybnik – 6,9 tys. zł per capita) i minimalne (Jastrzębie Zdrój – 0,3 tys. zł per capita) lub wartości dofinansowania (odpowiednio: Szczecin – 3,1 tys. i Jastrzębie Zdrój – 0,2 tys. zł) świadczą o bardzo dużej rozpiętości w badanym zbiorze miast, o tyle miara rozproszenia, czyli współczynnik zmienności (odchylenie standardowe zrelatywizowane średnią arytmetyczną) wynoszący 52% (50% w przypadku dofinansowania UE) wskazuje dość duże podobieństwo badanych miast pod tym względem. Dotyczy to zarówno ogólnej wartości projektów, jak i dofinansowania UE (które są bardzo silnie skorelowane $k=0,94$), co jest widoczne w braku dużych różnic w rangach poszczególnych miast – za wyjątkiem poprawy pozycji na plus w przypadku dofinansowania UE w stosunku do wartości projektów w przypadku: Zielonej Góry, Wałbrzycha, Tarnowa i Poznania oraz na minus w przypadku: Włocławka, Łodzi oraz Kielc.

Za zróżnicowanie badanej grupy miast pod tym względem w największym stopniu odpowiadają najmniejsze ośrodki miejskie liczące około 100 tys. mieszkańców, takie jak: Jastrzębie Zdrój, Legnica, Elbląg, Grudziądz, Słupsk czy Gorzów Wielkopolski (tab. 9. i ryc. 12). Wśród najślabiej dofinansowanych przez politykę spójności ośrodków znalazły się również większe miasta sklasyfikowane jako ośrodki regionalne, takie jak: Bielsko-Biała, Lublin czy Białystok oraz Częstochowa. Natomiast w grupie miast o najwyższej wartości projektów w przeliczeniu na mieszkańca znalazły się poza ośrodkami metropolitalnymi takimi jak: Trójmiasto, Warszawa i Poznań, także ośrodki regionalne: Szczecin, Bydgoszcz, Rzeszów i Toruń oraz, stanowiący wyjątek, Rybnik - ośrodek ponadlokalny.

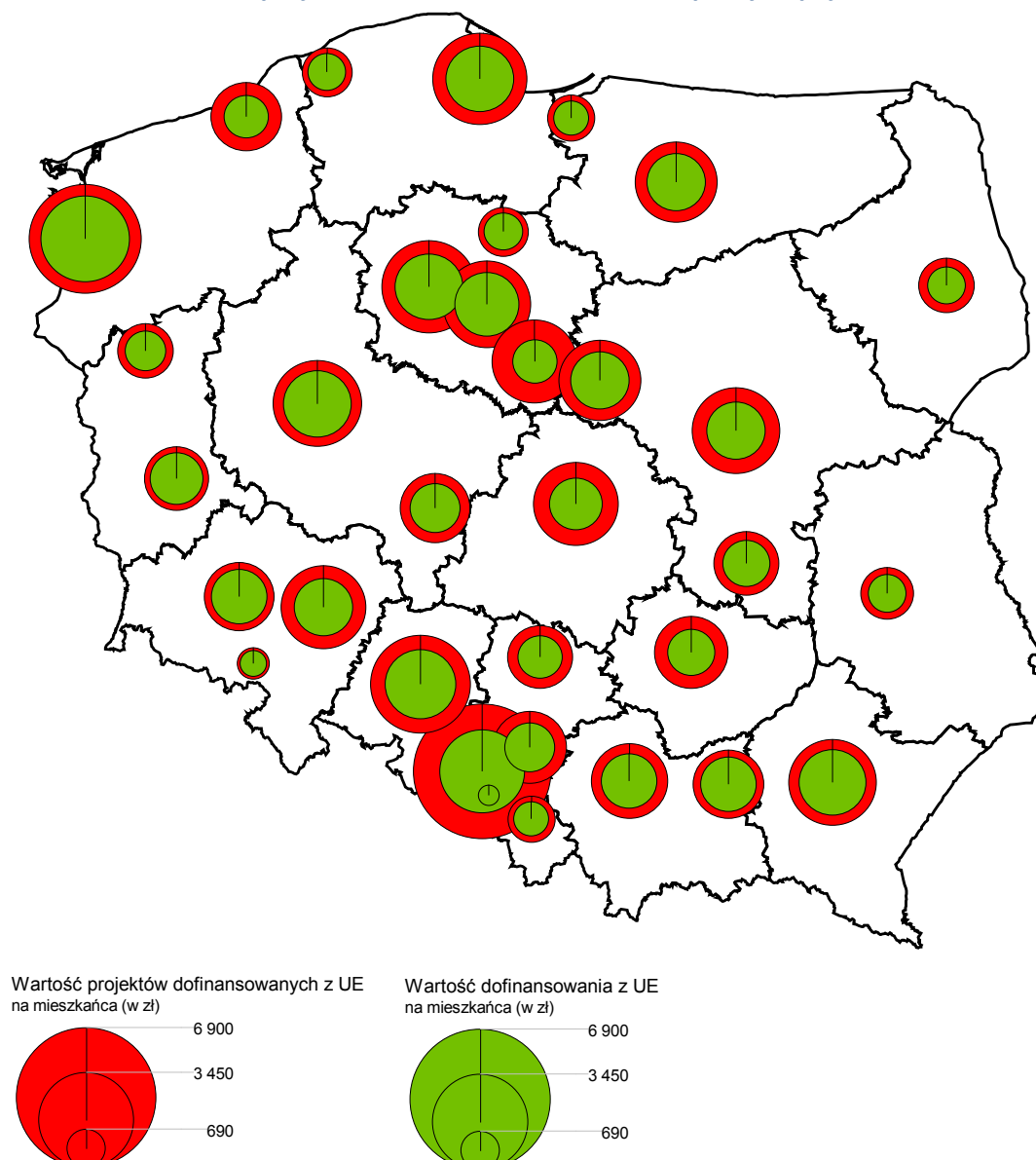
Podsumowując, w ośrodkach metropolitalnych w ramach projektów finansowanych przez politykę spójności wydano na mieszkańca przeciętnie 2,9 tys. zł (najmniej w konurbacji śląskiej i Krakowie), podczas gdy w ośrodkach regionalnych 2,6 tys. zł, a w ośrodkach subregionalnych i ponadlokalnych (za wyjątkiem Rybnika) tylko 2,1 tys. zł (tab. 10.).

Uwzględniając różne rodzaje interwencji można wskazać przypadki skrajne pod względem wielkości wydatków na mieszkańca (tab. 10.). Szczególne zaniepokojenie może budzić fakt, że w wielu miastach nie zrealizowano żadnego projektu nastawionego na wspieranie działalności badawczo-rozwojowej, infrastruktury IT i społeczeństwa informacyjnego (np. Legnica, Wałbrzych, Tarnów, Płock, Słupsk, Kalisz, Grudziądz, Jastrzębie Zdrój).

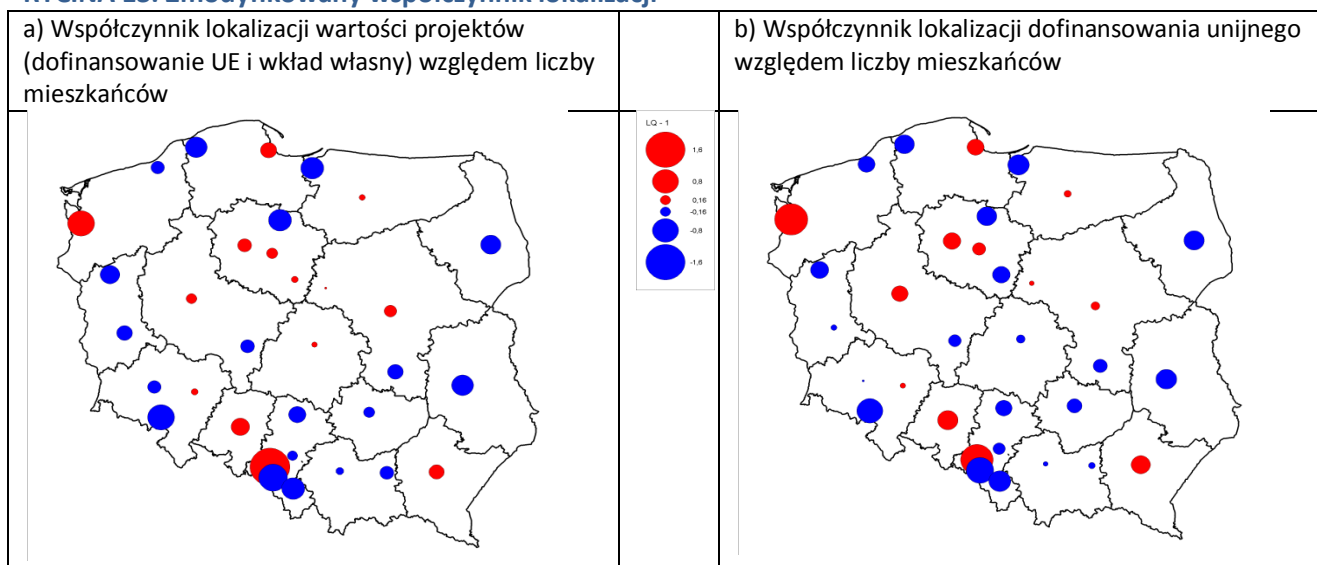
TABELA 9. Wartość projektów na mieszkańca według miast

Lp	NAZWA	Rodzaj: 1 - ośrodek metropolitalny 2 - ośrodek regionalny 3 - ośrodek subregionalny 4 - ośrodek ponadlokalny	Liczba ludności w tys.	Liczba projek- tów	Wartość projek- tów [mln zł]	Wartość projek- tów na mieszk. [w zł]	Wartość dofinan- sowania UE [mln zł]	Wartość dofinan- sowania na mieszk. [w zł]	Ranga „war- tość projek- tów”	Ranga „war- tość dofi- nansowa- nia”	Różnica rang
1	Rybnik	4	141,2	63	973	6896	428	3031	1	2	-1
2	Szczecin	2	406,9	279	1 960	4817	1267	3112	2	1	1
3	Opole	3	126,2	114	484	3834	275	2179	3	3	0
4	Trójmiasto	1	743,7	670	2 652	3567	1463	1967	4	6	-2
5	Bydgoszcz	2	358,9	146	1 229	3424	730	2035	5	4	1
6	Rzeszów	2	170,7	174	547	3205	329	1926	6	7	-1
7	Warszawa	1	1 709,8	618	5 465	3196	2675	1564	7	9	-2
8	Toruń	2	206,0	130	653	3171	366	1777	8	8	0
9	Poznań	1	557,3	248	1 763	3165	1099	1972	9	5	4
10	Włocławek	3	118,0	23	344	2914	105	886	10	24	-14
11	Łódź	1	747,2	379	2 174	2910	970	1298	11	17	-6
12	Wrocław	1	632,2	312	1 826	2889	952	1507	12	11	1
13	Olsztyn	2	176,1	128	491	2785	268	1520	13	10	3
14	Płock	3	126,7	69	346	2729	189	1493	14	12	2
15	Kraków	1	754,6	439	1 852	2455	1035	1371	15	14	1
16	Konurbacja Śl.	1	1 969,3	746	4 615	2343	2273	1154	16	18	-2
17	Kielce	2	205,1	108	465	2267	213	1040	17	21	-4
18	Wałbrzych	3	122,4	49	263	2151	179	1466	18	13	5
19	Tarnów	3	115,5	35	239	2071	156	1354	19	15	4
20	Koszalin	3	107,1	99	221	2066	97	902	20	23	-3
21	Kalisz	3	107,1	62	220	2055	120	1123	21	19	2
22	Radom	3	224,2	82	421	1876	240	1069	22	20	2
23	Zielona Góra	3	117,6	68	218	1853	158	1347	23	16	7
24	Częstochowa	2	240,6	72	423	1757	230	958	24	22	2
25	Gorzów Wlkp.	3	125,2	93	183	1463	106	851	25	25	0
26	Białystok	2	294,2	207	413	1404	210	714	26	28	-2
27	Lublin	2	350,5	250	434	1237	240	686	27	29	-2
28	Słupsk	3	97,3	58	117	1200	75	773	28	26	2
29	Grudziądz	4	99,1	16	109	1104	75	753	29	27	2
30	Elbląg	4	126,4	36	139	1101	81	638	30	30	0
31	Bielsko-Biała	2	175,7	134	186	1059	106	604	31	31	0
32	Legnica	3	104,5	29	57	542	37	352	32	32	0
33	Jastrzębie-Zdrój	4	93,6	23	32	338	20	219	33	33	0

Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 12. Wartość projektów na mieszkańca w ramach polityki spójności 2004-2006

Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 13. Zmodyfikowany współczynnik lokalizacji

Źródło: opracowanie własne.

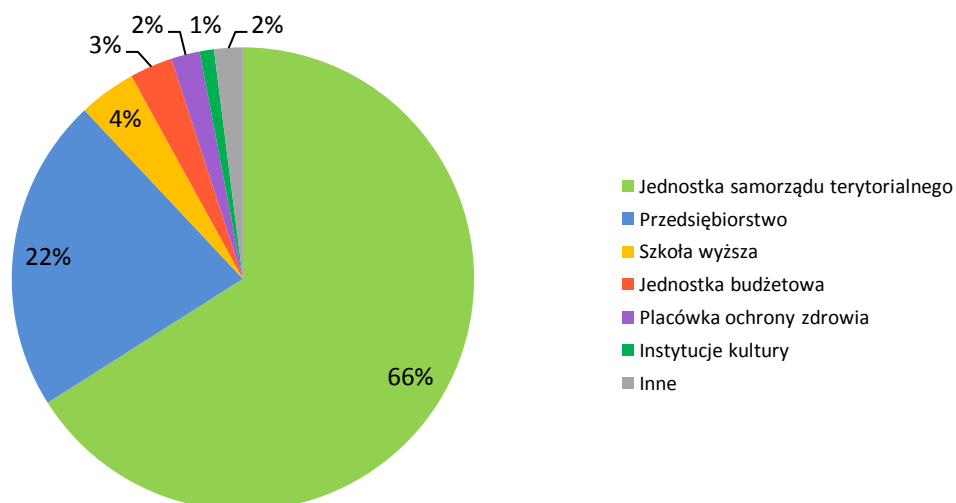
TABELA 10. Wartości projektów według kategorii tematycznej i typów miast

Klasa ośrodka miejskiego	Sektory pierwotne oraz obszary wiejskie	Wsparcie przedsiębiorstw	Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B + R)	Zasoby ludzkie	Infrastruktura transportowa	Infrastruktura środowiskowa (w tym energetyczna)	Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	Turystyka	Planowanie przestrzenne i odnowa miast	Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia publicznego	Ogółem
zł na mieszkańca											
Ośrodki metropolitalne	22	369	118	59	885	1145	21	38	80	123	2860
Ośrodki regionalne	52	367	83	82	469	1214	45	58	82	181	2631
Ośrodki subregionalne	163	390	32	132	260	912	6	20	101	70	2086
Ośrodki ponadlokalne	4	932	5	106	508	1082	12	2	54	19	2724
zł na mieszkańca w porównaniu do średniej											
Ośrodki metropolitalne	-24	-24	23	-16	187	17	-3	-1	-2	-2	155
Ośrodki regionalne	6	-27	-12	6	-229	86	21	19	0	56	-74
Ośrodki subregionalne	117	-4	-63	57	-438	-216	-18	-18	19	-55	-619
Ośrodki ponadlokalne	-42	539	-90	30	-190	-46	-12	-36	-27	-107	19

Źródło: opracowanie własne.

BENEFICJENCI

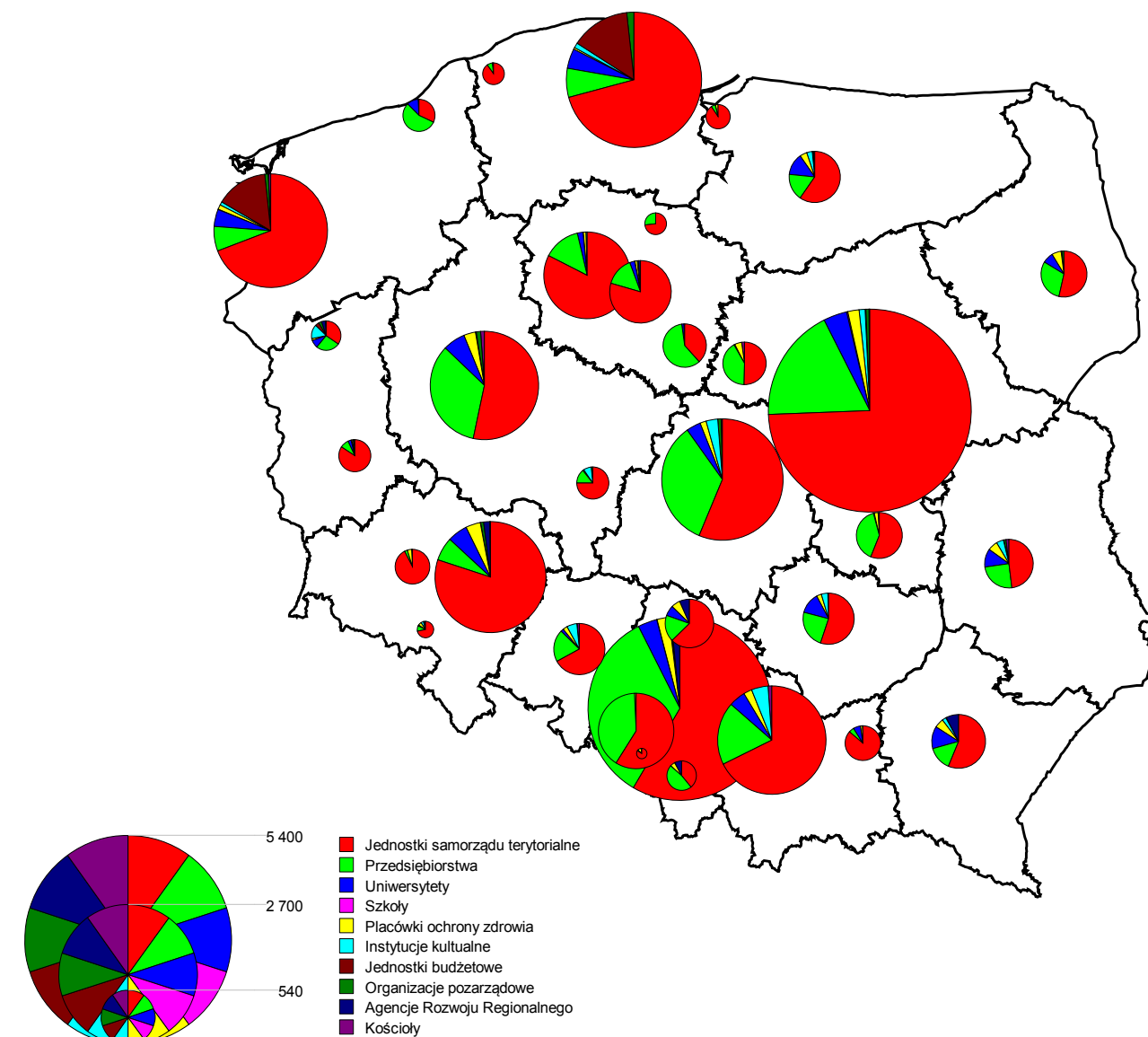
Najważniejszym rodzajem beneficjentów polityki spójności w odniesieniu do ogólnej wartości zrealizowanych projektów były samorządy terytorialne, które wydały ogółem 2/3 środków, czyli 25 mld zł (ryc. 14.). Na drugim miejscu znalazły się firmy z 22% udziałem, ale przy znacznie niższym udziale środków z polityki spójności wynoszącym tylko 26%. Pozostałe rodzaje beneficjentów miały pod tym względem dość marginalny charakter (ogółem 12,5%). Wśród nich największe znaczenie miały szkoły wyższe, które zrealizowały projekty o wartości 1,7 mld zł, co stanowiło około 4% środków przeznaczonych na realizację polityki spójności. Dla porównania placówki ochrony zdrowia zrealizowały projekty o wartości około 0,8 mld zł, a instytucje kulturalne tylko 0,5 mld zł.

RYCINA 14. Struktura wydatków według beneficjentów

Źródło: opracowanie własne.

W uproszczeniu można stwierdzić, że struktura wydatków według grup beneficjentów w dużej mierze odpowiadała proporcji między nakładami na rozwój infrastruktury technicznej (środowiskowej i transportowej) z reguły realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego, a wsparciem dla przedsiębiorstw (ryc. 15.) Ponadto można zauważyć, że istotne wsparcie w ramach polityki spójności otrzymały szkoły wyższe położone w miastach wojewódzkich Polski wschodniej (za wyjątkiem Białegostoku).

RYCINA 15. Struktura wydatków według beneficjentów w ramach polityki spójności



Źródło: opracowanie własne.

Ogólnie rzecz ujmując udział szkół wyższych, placówek ochrony zdrowia i instytucji kultury w wydatkach polityki spójności był najwyższy w ośrodkach regionalnych, co może wskazywać na wspieranie rozwoju funkcji wyższego rzędu w tych miastach (tab. 11.). Z kolei w ośrodkach subregionalnych wyższy był udział przedsiębiorstw wśród beneficjentów, co może wskazywać na silniej rozwinięte funkcje produkcyjne. Natomiast w strukturze beneficjentów w ośrodkach metropolitalnych dominowały samorządy terytorialne (infrastruktura środowiskowa i transportowa), ale udział przedsiębiorstw był również dość wysoki.

TABELA 11. Wartość projektów według rodzaju beneficjentów

	Ogółem	Jednostka samorządu terytorialnego	Przedsiębiorstwo	Szkoła wyższa	Placówki ochrony zdrowia	Jednostka budżetowa	Instytucje kultury	Inne
w mln zł								
Ogółem	38426	25033	8579	1684	820	1053	476	781
Ośrodki metropolitalne	27263	17802	6224	1148	531	749	293	517
Ośrodki regionalne	6799	4506	1071	455	201	296	101	170
Ośrodki subregionalne	3111	1919	854	81	73	9	82	92
Ośrodki ponadlokalne	1254	805	430	1	15	0	0	3
w %								
Ogółem	100,0	65,1	22,3	4,4	2,1	2,7	1,2	2,0
Ośrodki metropolitalne	100,0	65,3	22,8	4,2	1,9	2,7	1,1	1,9
Ośrodki regionalne	100,0	66,3	15,8	6,7	3,0	4,3	1,5	2,5
Ośrodki subregionalne	100,0	61,7	27,5	2,6	2,3	0,3	2,6	2,9
Ośrodki ponadlokalne	100,0	64,2	34,3	0,0	1,2	0,0	0,0	0,2

Źródło: opracowanie własne.

WYBRANE PRODUKTY PROJEKTÓW W MIASTACH BADANYCH W RAMACH STUDIÓW PRZYPADKÓW

Podobnie jak w całej badanej populacji miast, tak i w miastach wybranych do analiz w ramach studiów przypadku najważniejszymi kategoriami interwencji z punktu widzenia nakładów (por. tab. 12) były infrastruktura ochrony środowiska oraz transport (więcej informacji o działaniach w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w badanych miastach znajduje się w opisach poszczególnych studiów przypadku – por. rozdział 7.). Dla tych kategorii przedstawiono dane o najważniejszych produktach. Wyczerpująca i porównywalna charakterystyka wszystkich projektów we wszystkich kategoriach interwencji jest w zasadzie niemożliwa, wynika to przede wszystkim z bardzo dużych braków danych na ten temat w bazie projektów. Z kolei w dokumentacji projektowej (wnioski, sprawozdania) projekty opisywane są bardzo różnymi wskaźnikami, co uniemożliwia proste i wiarygodne ich sumowanie.

W ramach dwóch najważniejszych za względu na wielkość nakładów kategorii, tzn. infrastruktury środowiskowej i transportowej, miasta badane w ramach studiów przypadku odnotowały istotne produkty. W zakresie infrastruktury środowiskowej realizowano przede wszystkim duże projekty. W Warszawie w ramach dwóch projektów realizowanych od 2003 r. m.in. rozbudowano sieć wodociągową oraz urządzenia uzdatniania wody, budowano kanalizację, jednak główną inwestycją była oczyszczalnia ścieków Czajka (docelowa wydajność: 435 tys. m³ na dobę). W Poznaniu rozbudowano sieć kanalizacyjną oraz rozbudowano i zmodernizowano dwie oczyszczalnie (docelowa wydajność: 250 tys. m³ na dobę). W Lublinie modernizacja oczyszczalni ścieków podniosła jej wydajność do 120 tys. m³ na dobę (był to jednak relatywnie mały projekt w porównaniu z innymi dużymi miastami). W Zielonej Górze realizowano duży projekt wodno-ściekowy obejmujący rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków (wydajność do: 245 tys. RLM). Z kolei w Rybniku w ramach dwóch projektów wybudowano 569 km kanalizacji. Projekty środowiskowe były zazwyczaj największymi pod względem wartości projektami w mieście.

W ramach projektów dotyczących transportu w Warszawie najważniejsze osiągnięte produkty to: wybudowanie 3,92 km metra z 4 stacjami i węzłem komunikacyjnym Młociny oraz zakup 30 wagonów metra; wybudowanie lub zmodernizowanie torów kolejowych o długości 13,4 km oraz wybudowanie dwóch przystanków kolejowych (W-wa Zach., W-wa Okęcie), wyremontowanie 8,8 km i zbudowanie 2,2 km torów tramwajowych, zakup 15 nowoczesnych tramwajów, wprowadzenie zintegrowanego systemu

sterowania ruchem (pokrywa jedynie fragment miasta), przebudowa ważnego węzła komunikacyjnego Rondo Starzyńskiego, wybudowanie 2,53 km Trasy Siekierskiej oraz modernizacja 2,13 km Alei Jerozolimskich.

W Poznaniu zmodernizowano 2,98 km ulicy Głogowskiej oraz 1 km ulicy Polskiej, w ciągu dróg krajowych nr 5 i 11 zmodernizowano 4 obiekty inżynierskie (oraz 0,4 km drogi), wybudowano 1,67 trasy tramwajowej, zbudowano zintegrowany dworzec autobusowy (os. Jana III Sobieskiego), stworzono 6 elektronicznych tablic informacyjnych w węzłach przesiadkowych, wprowadzono zintegrowany system sterowania ruchem na ul. Grunwaldzkiej oraz zmodernizowano infrastrukturę kolejową (21 km od stacji Swarzędz do przystanku osobowego Poznań Junikowo).

W Lublinie w ramach 12 projektów drogowych zmodernizowano lub zbudowano 10,45 km dróg oraz zbudowano węzeł Poniatowskiego (w ciągu dróg krajowych 12, 17, 19). W zakresie transportu publicznego wybudowano nową trację trolejbusową o długości 4,4 km, zmodernizowano trację trolejbusową o długości 0,2 km oraz zakupiono 1 nowoczesny trolejbus.

W Zielonej Górze w ramach 2 projektów drogowych zmodernizowano 4,76 km dróg. W zakresie transportu publicznego zakupiono 15 sztuk nowego taboru komunikacji zbiorowej, stworzono system informowania podróżnych oraz punkt informacji pasażera, a także zmodernizowano 12 linii autobusowych.

W Rybniku w ramach 3 projektów drogowych zmodernizowano 10,05 km dróg. Ponadto jeden projekt drogowy polegał na modernizacji skrzyżowania na drodze wojewódzkiej (zbudowano rondo).

W miastach badanych w studiach przypadków większość projektów i produktów w zakresie transportu dotyczyła infrastruktury drogowej. Projekty z zakresu transportu publicznego miały największe znaczenie w Warszawie i Poznaniu (więcej informacji por. rozdział 6.).

TABELA 12. Wartość projektów według kategorii w miastach badanych w ramach studiów przypadku

	Lublin	Poznań	Rybnik	Warszawa	Zielona Góra
w mln zł					
Sektory pierwotne oraz obszary wiejskie	1,3	7,4	0,9	19,5	4,0
Wsparcie przedsiębiorstw	109,4	170,9	392,2	169,4	17,0
Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B + R)	11,3	15,4	0,7	336,0	3,9
Zasoby ludzkie	29,1	20,1	18,8	60,1	17,1
Infrastruktura transportowa	107,2	873,2	67,4	2160,1	30,0
Infrastruktura środowiskowa (w tym energetyczna)	57,9	434,7	470,5	2395,9	130,5
Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	12,6	8,0	5,3	17,1	2,6
Turystyka	9,6	30,6	1,1	0,0	10,2
Planowanie przestrzenne i odnowa miast	17,9	43,6	15,9	138,1	0,0
Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia publicznego	77,1	159,4	0,5	168,9	2,6
OGÓŁEM	433,5	1763,5	973,5	5465,2	217,8
w %					
Sektory pierwotne oraz obszary wiejskie	0,3	0,4	0,1	0,4	1,8
Wsparcie przedsiębiorstw	25,2	9,7	40,3	3,1	7,8
Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B + R)	2,6	0,9	0,1	6,1	1,8
Zasoby ludzkie	6,7	1,1	1,9	1,1	7,8
Infrastruktura transportowa	24,7	49,5	6,9	39,5	13,8
Infrastruktura środowiskowa (w tym energetyczna)	13,4	24,6	48,3	43,8	59,9
Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	2,9	0,5	0,5	0,3	1,2
Turystyka	2,2	1,7	0,1	0,0	4,7
Planowanie przestrzenne i odnowa miast	4,1	2,5	1,6	2,5	0,0
Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia publicznego	17,8	9,0	0,1	3,1	1,2

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Interwencja publiczna w dużych miastach realizowana w ramach polityki spójności przeznaczona była przede wszystkim na budowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska (41,7%) oraz infrastruktury transportowej (25,8%). Istotne wsparcie otrzymał też sektor przedsiębiorstw (14,5%). Ogółem wydatki w tych trzech kategoriach interwencji stanowiły około 82% całkowitych nakładów. Pozostałe kategorie tematyczne miały na tym tle niewielkie znaczenie, a w wśród nich najważniejsze były: rozwój infrastruktury społecznej (4,6%), wspieranie działalności badawczo-rozwojowej (3,5%) oraz planowanie przestrzenne i rewitalizacja miast (3,0%).

Wielkość miasta nie przesądzała o skali interwencji publicznej lub wielkości dofinansowania unijnego w przeliczeniu na mieszkańca. Tym niemniej nakłady inwestycyjne per capita były największe w ośrodkach metropolitalnych (2860 zł), a najmniejsze w ośrodkach subregionalnych (2086 zł). Natomiast w ośrodkach regionalnych i ponadlokalnych wartości były zbliżone do średniej (2600-2700 zł) (w tym ostatnim przypadku było to zasługą Rybnika) i tylko nieznacznie ustępowały wydatkom w ośrodkach metropolitalnych.

Wśród ośrodków metropolitalnych najwyższa wartość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności na mieszkańca charakteryzowała Trójmiasto, Warszawę i Poznań, a najmniejsza – konurbację śląską i Kraków. Wśród miast wojewódzkich pozytywnie wyróżniały się: Szczecin, Bydgoszcz, Rzeszów i Toruń. Słabiej wypadły natomiast: Bielsko-Biała, Lublin i Białystok. Do najprężniejszych ośrodków subregionalnych pod tym względem należały: Opole, Płock i Włocławek, ale ten ostatni ośrodek wypadł znacznie słabiej przy uwzględnieniu wyłącznie dofinansowania pochodzącego z Unii Europejskiej. Legnica, Słupsk i Gorzów Wielkopolski nie miały natomiast pod tym względem znaczących osiągnięć w badanym okresie. Natomiast ośrodki ponadlokalne były bardzo zróżnicowane obejmując z jednej strony Rybnik (jeden z liderów), a z drugiej – znajdujące się na przeciwnym biegunie: Grudziądz, Elbląg i Jastrzębie-Zdrój.

Wartość zrealizowanych projektów w dużej mierze odpowiadała potencjałowi ludnościowemu badanych miast. W efekcie po zrelatywizowaniu wartości projektów i wartości dofinansowania unijnego liczbą mieszkańców miast trudno było wskazać wyraźne układy przestrzenne na mapie kraju (ryc. 13.). Oznacza to, że sukces ośrodka miejskiego w pozyskiwaniu środków polityki spójności nie był zależny od jego położenia w określonym makroregionie Polski.

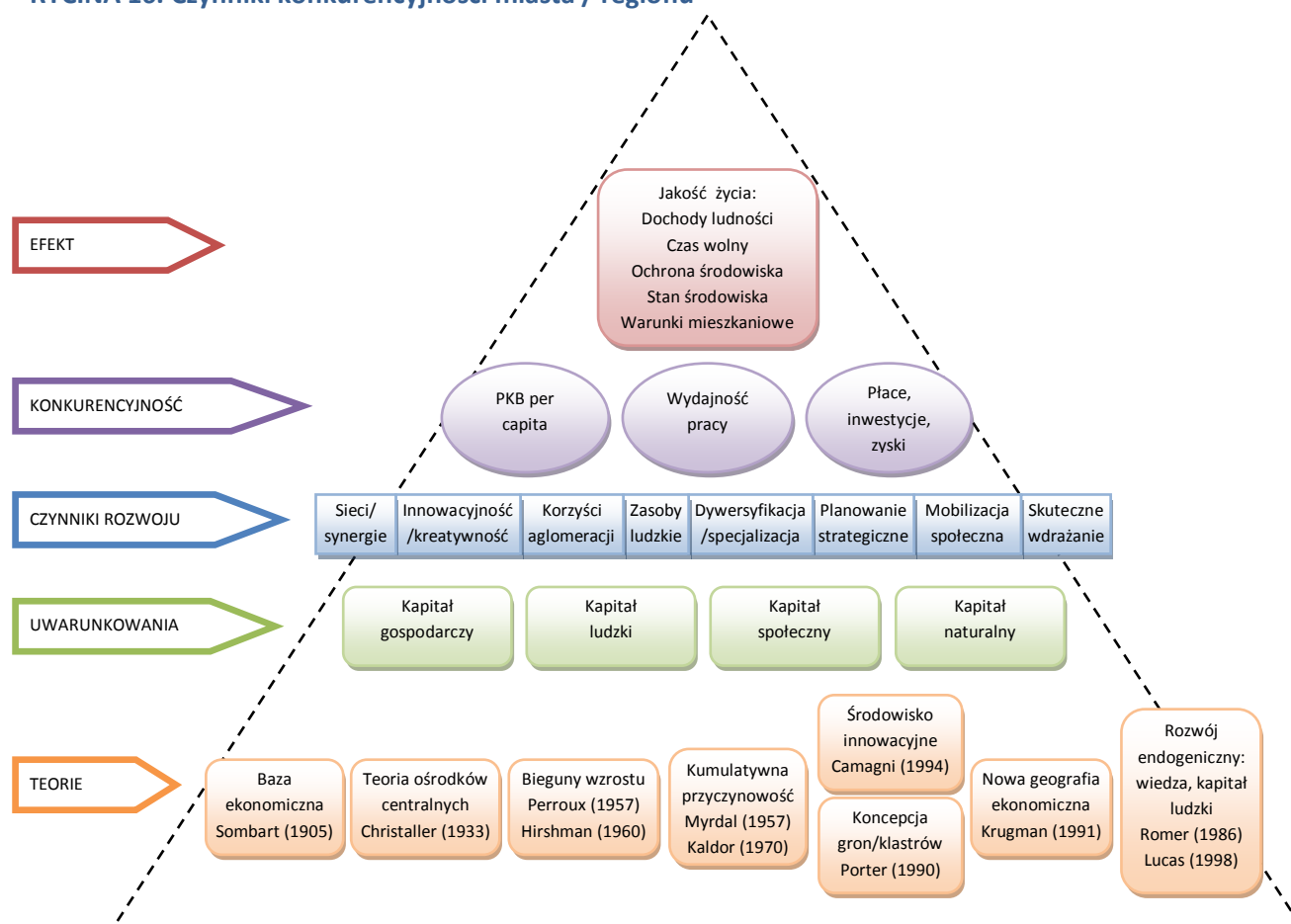
Pewne zróżnicowanie związane z wielkością i funkcjami pełnionymi przez dane miasto dotyczyło natomiast struktury ponoszonych wydatków. W szczególności należy zwrócić uwagę na największe nakłady na rozwój infrastruktury transportowej, a także - choć w mniejszym stopniu - na sferę badawczo-rozwojową ponoszone w ośrodkach metropolitalnych. W ośrodkach regionalnych największe znaczenie miał natomiast rozwój infrastruktury społecznej, a ponadto relatywnie znaczący był udział wydatków na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej i społeczeństwa informacyjnego oraz turystyki. Z kolei mniejsze miasta o charakterze subregionalnym lub ponadlokalnych relatywnie więcej wydawały na wsparcie sektora przedsiębiorstw oraz rozwój zasobów ludzkich.

Najważniejszym rodzajem beneficjentów polityki spójności w dużych miastach były samorządy terytorialne, które zrealizowały projekty (głównie infrastrukturalne) o wartości ponad 25 mld zł, co stanowiło prawie 2/3 ogółu nakładów. Na drugim miejscu znalazły się przedsiębiorstwa, które uczestniczyły w projektach stanowiących około 20% całkowitych nakładów. Do pozostałych ważnych beneficjentów polityki spójności należały różne typy jednostek budżetowych: uczelnie wyższe, placówki ochrony zdrowia oraz instytucje kultury, które wydały około 10% środków.

3.3. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA WZROST KONKURENCYJNOŚCI I ATRAKCYJNOŚCI MIAST

Konkurencyjność miast jest złożonym zagadnieniem, którego zdefiniowanie wymaga uprzedniego określenia grup czynników, które mogą na nią wpływać. W badaniach wykorzystana została koncepcja konkurencyjności zaproponowana w projekcie badawczym ESPON 3.4.2. "Gospodarka" (2006). W jej świetle konkurencyjność układu terytorialnego jest efektem współdziałania różnorodnych czynników, które w ostatecznym rezultacie przekładają się na wysoki standard życia mieszkańców miasta (ryc. 16.).

RYCINA 16. Czynniki konkurencyjności miasta / regionu



Źródło: opracowanie własne według zmodyfikowanej koncepcji ESPON 3.4.2. "Gospodarka" (2006) oraz G. Gorzelak i in. (2006)

W świetle tradycyjnych i współczesnych teorii rozwoju regionalnego można wskazać różne uwarunkowania procesów rozwojowych zachodzących w danym układzie terytorialnym. Do tradycyjnych należy teoria bazy ekonomicznej (Sombart 1905), która zakłada, że rozwój miasta zależy od dwóch składników: funkcji endo- i egzogenicznych. Pierwsze z nich obejmują funkcje świadczone na rzecz gospodarki lokalnej, podczas gdy drugie, nazywane miastotwórczymi, świadczone są względem świata zewnętrznego. Z kolei teoria ośrodków centralnych W. Christallera (1933) wyjaśnia mechanizmy kształtujące strukturę sieci osadniczej. Hierarchia ośrodków miejskich w świetle tej teorii jest określana przez centralność produkowanych w danym miejscu dóbr i świadczonych usług. Przez funkcje centralne rozumie się te rodzaje działalności o znaczeniu ponadlokalnym, które obsługują szerszy obszar. Z kolei według teorii biegunów wzrostu, za prekursora której uznaje się F. Perroux (1957), o rozwoju decydują takie cechy jak: odpowiednia wielkość, ponadprzeciętny wzrost, a także silnie rozwinięte powiązania bieguna z innymi jednostkami gospodarczymi. W efekcie następuje proces „polaryzacji”, który polega na powiększaniu się jednostki motorycznej tj. bieguna, oraz wpływ bieguna na rozwój innych jednostek, zarówno w formie efektów pobudzenia lub indukowania, jak i efektów hamowania. Z kolei G. Myrdal (1957) i później N. Kaldor (1970) wyróżniali odśrodkowe progresywne efekty rozprzestrzeniania się i dośrodkowe regresywne efekty wymywania,

prowadzące do wytworzenia się mechanizmu kumulatywnej przyczynowości związanej z rosnącymi przychodami krańcowymi. Natomiast wśród nowszych koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego można wskazać na znaczenie w procesach rozwoju: środowiska innowacyjnego (Camagni 1994), efektów zewnętrznych w ramach koncepcji gron (Porter 1990), korzyści aglomeracji, kosztów transportu i przepływów czynników produkcji w ramach tzw. nowej geografii ekonomicznej (Krugman 1991) czy wiedzy i kapitału ludzkiego w teoriach rozwoju endogennego (Lucas 1986; Romer 1998).

Te teorie wskazują na szereg uwarunkowań rozwoju miasta lub regionu w postaci jego wyposażenia w kapitał gospodarczy, ludzki, społeczny i naturalny (środowiskowy). Na tej podstawie można sformułować model czterech kapitałów (Gorzelak i in. 2006), który może służyć do wyjaśnienia trwałości procesów rozwoju. Zachowanie trwałości wymaga bowiem, by zasoby kapitału pozwalającego zaspokajać ludzkie potrzeby były utrzymywane na stałym poziomie lub też powiększały się w czasie.

Ostatecznie można zdefiniować kilka podstawowych grupy czynników konkurencyjności miasta związanych między innymi ze stopniem innowacyjności jego gospodarki, nowoczesnością struktury gospodarczej, a także sprawnym zarządzaniem. Pierwszą z tych grup można określić jako innowacyjną gospodarkę opartą na wiedzy. W jej ramach szczególnie istotne są powiązania między sektorem badawczo-rozwojowym, potencjałem akademickim i przedsiębiorstwami, które sprzyjają innowacyjności i zaawansowaniu technologicznemu produkcji. Niezbędnym elementem tego modelu jest wykwalifikowana siła robocza, która jest jednocześnie kluczowa dla rozwoju usług wyższego rzędu. Z kolei obecność wysoko wykwalifikowanych specjalistów, którzy stanowią rdzeń kreatywnej klasy metropolitalnej wymaga zapewnienia odpowiedniej jakości życia, w tym m.in. pod względem dostępności instytucji kultury, atrakcyjnych przestrzeni publicznych i rozwiniętego środowiska mieszkaniowego.

Drugą istotną grupą czynników konkurencyjności jest nowoczesność struktury gospodarczej. W szczególności dotyczy to proporcji między przemysłem a wyspecjalizowanymi usługami wyższego rzędu, które stanowią o konkurencyjności miast we współczesnej gospodarce informacyjnej. Natomiast wysoki udział tradycyjnych zasobochłonnych przemysłów stanowi obciążenie pociągające za sobą konieczność przeprowadzenia kosztownej restrukturyzacji. Istotną rolę w konkurencyjności miast w tym wymiarze odgrywa również ich dostępność mierzona wyposażaniem w nowoczesną infrastrukturę transportową.

Ostatecznym efektem współdziałania powyższych grup czynników może być wysoka wydajność pracy stanowiąca kluczowy czynnik konkurencyjności układów terytorialnych, wyrażający się wysokim produktem krajowym brutto na mieszkańca oraz odpowiednim poziomem płac, inwestycji i zysków przedsiębiorstw.

Poza czynnikami konkurencyjności wynikającymi z zasobów zlokalizowanych w danym mieście i właściwymi sposobami ich wykorzystania, pozycja ośrodka miejskiego wynika z funkcjonowania w ramach zewnętrznych sieci współpracy. Należy zwrócić uwagę, że rozwój sieci współpracy miast i regionów był jednym z elementów polityki spójności w okresie 2004-2006 w ramach programów URBACT i INTERREG.

3.3.1. WSKAŹNIKI WYKORZYSTANE W BADANIACH KONKURENCYJNOŚCI MIAST

W badaniach wpływu polityki spójności na rozwój dużych miast wykorzystano szerokie spektrum wskaźników, które w założeniu miały odpowiadać przedstawionym wyżej uwarunkowaniom, czynnikom oraz efektom konkurencyjności (ryc. 16.). Co oczywiste większość z nich z uwagi na niedoskonałości statystyki publicznej jest dość ułomna i tylko w pewnym przybliżeniu może odpowiadać elementom przedstawionym w powyższym modelu (tab. 13.).

UWARUNKOWANIA

Uwarunkowania konkurencyjności związane są z wyposażeniem danego układu terytorialnego w różnego rodzaju zasoby. W myśl koncepcji posybilizmu zasoby te stanowią ramy, które mogą być w różnorodny sposób wykorzystane do tworzenia przewagi konkurencyjnej. Po pierwsze należy do nich kapitał gospodarczy, który w tym badaniu reprezentowany był przez: wielkość środków trwałych w sektorze przedsiębiorstw, a także wyposażenie infrastrukturalne, w tym stopień rozwoju transportu publicznego. Z kolei kapitał ludzki był rozpatrywany w dwóch ujęciach: jako odsetek ludności z wykształceniem wyższym oraz jako odsetek osób z wykształceniem wyższym w ogóle osób pozostających bez pracy, co może

pośrednio świadczyć o jakości kształcenia wyższego. Natomiast do pomiaru kapitału społecznego wykorzystano klasyczny, choć obarczony wieloma wadami, wskaźnik liczby zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji na mieszkańca, który może świadczyć o skali mobilizacji społecznej w danym mieście. Ostatni z kapitałów – naturalny w przypadku ośrodków miejskich jest trudny w pomiarze z uwagi na znaczne przekształcenie środowiska naturalnego w miastach, a także na niedostępność danych statystycznych o stanie komponentów środowiska przyrodniczego na tym poziomie agregacji. W związku z tym na potrzeby badania wykorzystano pośrednio wskaźniki przedstawiające stopień rozwoju gospodarki wodno-ściekowej w postaci przepustowości, jakości i zasięgu oddziaływania miejskich oczyszczalni ścieków.

CZYNNIKI KONKURENCYJNOŚCI

Przedsiębiorczość

Jednym z kluczowych czynników konkurencyjności miast jest przedsiębiorczość ich mieszkańców, która odzwierciedla ich skłonność do podejmowania ryzyka. Jest ona szczególnie istotna wtedy kiedy motywacją podejmowania działalności gospodarczej jest chęć wykorzystania szans oferowanych przez gospodarkę wolnorynkową. Do klasycznych wskaźników określających stan rozwoju przedsiębiorczości należy liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON, która w tych badaniach została uzupełniona ich dynamiką i mobilnością, rozumianą jako stosunek nowych i wyrejestrowanych firm do liczby istniejących.

Funkcje metropolitalne

Funkcje metropolitalne stanowią złożoną grupę decydującą o znaczeniu ośrodka miejskiego w procesach gospodarczych zachodzących w skali ponadregionalnej. W tych badaniach uwzględniono między innymi funkcje kontrolne i zarządcze, które przejawiające się lokalizacją w danym mieście siedzib przedsiębiorstw prowadzących lub uczestniczących w procesach gospodarczych wykraczających poza dany układ lokalny. Przyjęcie założenia, że największe firmy mają relatywnie silniejsze powiązania zewnętrzne, niż firmy małe i średnie (por. Smętkowski 2007) oraz że mają one duży udział bezwzględny w powiązaniach danego ośrodka z otoczeniem zewnętrznym pozwoliło wykorzystać dane Tygodnika „Polityka” o wartości przychodów 500 największych polskich firm do pomiaru stopnia rozwoju tych funkcji. Kolejnym rodzajem są funkcje akademickie szczególnie istotne we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy. Do ich pomiaru wykorzystano wskaźnik liczby studentów kształcących się w danym mieście. Innym rodzajem są funkcje kulturalne pełnione przez dany ośrodek miejski, które również są bardzo istotne w określeniu stopnia jego metropolitalności. Niestety są one trudno mierzalne, a jeszcze trudniej oddzielić ich znaczenie w wymiarze regionalnym i międzynarodowym. Na potrzeby tych analiz, kierując się dostępnością danych, w bardzo dużym uproszczeniu do ich pomiaru wykorzystano liczbę miejsc w kinach. W rzeczywistości jest to wskaźnik pomiaru potencjału rozrywkowego, ale przyjęto założenie o pośrednim powiązaniu tego wskaźnika z innymi wydarzeniami kulturalnymi takimi jak: festiwale, koncerty, wystawy oraz przedstawienia teatralne i operowe. Ostatnim uwzględnionym rodzajem były funkcje turystyczne, które do pewnego stopnia mogą być syntetycznym wskaźnikiem atrakcyjności zewnętrznej danego ośrodka miejskiego (który jest wypadkową różnych funkcji zarówno gospodarczych, naukowych jak i kulturalnych), gdyż mierzono je liczbą osób korzystających z bazy noclegowej oferowanej przez miasto. Należy bowiem pamiętać, że nawet w gospodarce informacyjnej umożliwiającej prowadzenie działalności na odległość za pomocą nowoczesnych technologii teleinformacyjnych, wciąż istnieje konieczność prowadzenia tzw. kontaktów twarzą w twarz (por. Hall, Pain 2007). Wskaźnik ten, co oczywiste, w lepszy sposób pokazuje powiązania ponadregionalne niż te, które mogą zachodzić w rytmie dobowym.

Innowacyjność

Innowacyjność jest kluczowym czynnikiem konkurencyjności we współczesnej gospodarce informacyjnej. Szczególnie istotnym jej elementem są powiązania między sektorem badawczo-rozwojowym, potencjałem akademickim i przedsiębiorstwami, które sprzyjają zaawansowaniu technologicznemu produkcji. Brak wskaźników umożliwiających pokazanie tych powiązań zmusza jednak do zastosowania klasycznych i dość ułomnych miar innowacyjności, jakimi są odsetek osób pracujących w sektorze badawczo-rozwojowym oraz wielkość nakładów ponoszonych na ten cel na mieszkańca.

Struktura gospodarcza

Niewątpliwie nowoczesność struktury gospodarczej jest istotnym czynnikiem konkurencyjności miasta. W szczególności dotyczy to proporcji między przemysłem a wyspecjalizowanymi usługami wyższego rzędu, które stanowią o konkurencyjności miast we współczesnej gospodarce informacyjnej. Natomiast wysoki udział tradycyjnych zasobochłonnych przemysłów stanowi obciążenie pociągające za sobą konieczność przeprowadzenia kosztownej restrukturyzacji. Innym istotnym elementem nowoczesności struktury gospodarczej jest niski odsetek zatrudnionych w usługach prostych – sektorach o niskiej wartości dodanej. W związku z powyższym wykorzystano następujące wskaźniki: odsetek pracujących w pośrednictwie finansowym oraz obsłudze nieruchomości i firm, odsetek pracujących w przetwórstwie przemysłowym i odsetek pracujących w handlu, a także stosunki między pierwszym z tych wskaźników a pozostałymi dwoma.

Rynek pracy

Niezbędnym elementem konkurencyjności jest wykwalifikowana siła robocza, która jest jednocześnie kluczowa dla rozwoju usług wyższego rzędu. Ponadto wysoka aktywność zawodowa ludności jest czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu przewagi konkurencyjnej. Z drugiej strony należy pamiętać, że sytuacja na rynku pracy jest też do pewnego stopnia pochodną sytuacji gospodarczej danego układu terytorialnego. W badaniach z uwagi na brak dostępności danych o charakterze jakościowym wykorzystano wskaźniki liczby pracujących w podmiotach pow. 9 osób na 1000 mieszkańców oraz stopę bezrobocia rejestrowanego.

Pozostałe

Pozostałe czynniki konkurencyjności w wymiarze miejskim, takie jak np. planowanie strategiczne czy sprawne zarządzanie miastem, z uwagi na brak danych statystycznych ilustrujących te zagadnienia były przedmiotem analiz jakościowych prowadzonych w ramach studiów przypadku.

KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ – WSKAŹNIKI SYNTETYCZNE

U podstaw powstania miasta leży rozwój danego obszaru związany z wytworzeniem lokalnej lub wykorzystaniem zewnętrznej nadwyżki, która umożliwia koncentrację ludności w danym miejscu przestrzeni. Miasto zatem, przynajmniej w początkach swojego istnienia, stanowi ośrodek rozwoju, który później może przechodzić wielowymiarową ewolucję. W jej trakcie można wyróżnić różne fazy, a jej efektem może być zarówno upadek miasta, spowodowany utratą funkcji i bazy ekonomicznej, jak i wzrost rangi ośrodka w systemie osadniczym związany z przejmowaniem nowych funkcji i zadań. Z reguły w dużym stopniu przekłada się to na liczbę jego mieszkańców oraz na jego atrakcyjność dla inwestycji zewnętrznych (zob. szerzej Smętkowski 2007). W związku z tym do pomiaru zagregowanej konkurencyjności i atrakcyjności miasta wykorzystano syntetycznie:

- **Wskaźnik konkurencyjności** mierzony wielkością dochodów własnych wraz z udziałami w podatkach państwowych (PIT i CIT) gmin w przeliczeniu na mieszkańca, który odzwierciedla całe spektrum procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w danym układzie lokalnym. Upraszczając, można stwierdzić, że im zamożniejsi są mieszkańcy, im lepiej funkcjonują przedsiębiorstwa, tym wyższe są podatkowe dochody gminy (głównie podatek od nieruchomości oraz od osób fizycznych i prawnych), a także wpływy z opłat (skarbowej czy targowiskowej). Jest to więc ta kategoria dochodów lokalnych, która najpełniej zależy od tego, co znajduje się i co dzieje się na obszarze gminy. Jednocześnie na poziomie NUTS3 wskaźnik ten jest bardzo silnie skorelowany z PKB na mieszkańca ($k_{\text{Pearsona}}=0,99$).
- **Wskaźniki atrakcyjności migracyjnej** wyrażone albo napływem imigrantów na 1000 mieszkańców albo dodatnim saldem migracyjnym. Takie dwoiste ujęcie wynika z faktu, że konkurencyjność miasta często zwiększa jego przestrzenny zasięg prowadząc do wykształcenia obszaru metropolitalnego lub funkcjonalnego regionu miejskiego, co może prowadzić do dekoncentracji ludności i utraty liczby mieszkańców przez miasto centralne na rzecz jego bezpośredniego otoczenia. Jednocześnie zwykle w miejsce osób, które zmieniły adres zamieszkania na podmiejski pojawiają się nowi imigranci krajowi lub zagraniczni.

- **Wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej**, który można mierzyć liczbą zarejestrowanych spółek prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego. Wskaźnik ten w sposób bardzo przybliżony pokazuje napływ zewnętrznego kapitału. Jego wadą jest nieuwzględnienie krajowych przepływów kapitałowych, gdyż na podstawie danych statystycznych nie jest możliwe odróżnienie rozwoju *in-situ* od napływu zewnętrznych inwestorów krajowych. Po drugie wskaźnik nie uwzględnia wielkości zainwestowanego kapitału.

TABELA 13. Wskaźniki wykorzystane w badaniach konkurencyjności miast

	Wskaźnik 1	Wskaźnik 2	Wskaźnik 3	Wskaźnik 4	Wskaźnik 5
UWARUNKOWANIA					
Kapitał gospodarczy	Wartość środków trwałych na mieszkańca	Liczba ludności na km trasy obsługiwanej przez komunikację publiczną	Liczba miejsc w transporcie publicznym na 1000 mieszkańców	Ludność obsługiwana przez sieci wodociągowe w %	Ludność obsługiwana przez sieci kanalizacyjne w %
Kapitał ludzki	Odsetek ludności z wykształceniem wyższym	Odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród bezrobotnych **			
Kapitał społeczny	Liczba zarejestrowanych fundacji i stowarzyszeń na 1000 mieszkańców				
Kapitał naturalny	Przepustowość oczyszczalni ścieków na 1000 mieszk.	Odsetek ścieków oczyszczanych z podwyższonym udziałem biogenów	Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków		
CZYNNIKI ROZWOJOWE					
Przedsiębiorczość	Liczba podmiotów zarejestrowanych w REGON na 1000 mieszk.	Liczba nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw na 1000 mieszk.	Liczba wyrejestrowanych przedsiębiorstw na 1000 mieszk.	Mobilność przedsiębiorstw – suma zarejestrowanych i wyrejestrowanych do ogółu	
Funkcje metropolitalne	Przychody 500 największych firm na 1000 mieszk.	Liczba studentów na 1000 mieszk.	Liczba miejsc w kinach na 1000 mieszk.	Liczba korzystających z noclegów na 1000 mieszk.	
Innowacyjność	Pracujący w działalności badawczo-rozwojowej na 1000 mieszk.	Nakłady na działalność badawczo-rozwojową na 1000 mieszk.			
Struktura gospodarcza	Odsetek pracujących w pośrednictwie finansowym oraz obsłudze nieruchomości i firm	Odsetek pracujących w działalności produkcyjnej	Odsetek pracujących w handlu	Stosunek pracujących w pośrednictwie finansowym i obsłudze firm do pracujących w działalności produkcyjnej	Stosunek pracujących w pośrednictwie finansowym i obsłudze firm do pracujących w działalności produkcyjnej
Rynek pracy	Pracujący na 1000 mieszkańców	Odsetek bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym	Stopa bezrobocia rejestrowanego w %		
KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ					
Poziom rozwoju	Dochody własne gminy na mieszk.	Dynamika dochodów własnych gminy na mieszk.	Dynamika dochodów własnych gminy w %		
Atrakcyjność migracyjna	Napływ ludności na 1000 mieszk.	Saldo migracji na 1000 mieszk.	Zmiana liczby ludności na 1000 mieszk.		
Atrakcyjność kapitałowa	Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 10000 mieszk.	Dynamika liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 10000 mieszk.	Dynamika liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego w %		

* wykorzystano pomocniczo też wskaźnik o odsetku bezrobotnych wśród osób z wykształceniem wyższym dla 2002 r.

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie powyższe wskaźniki w badaniach wykorzystano w dwóch ujęciach: statycznym przedstawiającym wartości w roku 2004 i 2008, i dynamicznym pokazujących ich zmianę na mieszkańca w punktach procentowych (służący pomiarowi konwergencji typu *sigma*) lub ich wzrost procentowy (służący pomiarowi konwergencji typu *beta*).

3.3.2. WSPÓŁZALEŻNOŚCI MIĘDZY WARTOŚCIĄ PROJEKTÓW ZREALIZOWANYCH W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI W PERSPEKTYWIE 2004-2006 A ELEMENTAMI SKŁADOWYMI KONKURENCYJNOŚCI MIAST

W pierwszej kolejności zbadano czy wartość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności była statystycznie skorelowana³ z przedstawionymi wyżej różnymi aspektami konkurencyjności miast zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym. W efekcie umożliwiło to, po pierwsze – określenie jakimi cechami charakteryzowały się miasta, w których wysokie były nakłady polityki spójności na mieszkańca. Po drugie – pozwoliło to pokazać powiązania między wielkością środków wydanych na mieszkańca a zmianami społeczno-gospodarczymi zachodzącymi w miastach.

W tabeli 13 przedstawiono korelacje istotne statystycznie (przy tej liczbie obserwacji wartość współczynnika *k* Perasona powinna wynosić około 0,37). Należy jednak zauważyć, że większość stwierdzonych korelacji była słaba tj. nie przekraczała wartości 0,6. Oznacza to, że znaczący wpływ na obserwowane zależności mogły mieć przypadki skrajne, co wymaga dużej ostrożności interpretacyjnej.

Na podstawie tej analizy można stwierdzić, że miasta charakteryzujące się wysokim poziomem rozwoju, co wiązało się między innymi z zasobnością budżetów gmin, były bardziej aktywne w pozyskiwaniu środków UE z okresu 2004-2006. Ponadto mieszkańcy tych miast chętniej angażowali się w prowadzenie własnej działalności gospodarczej, a zasoby kapitału ludzkiego wyrażone odsetkiem ludności z wyższym wykształceniem były wysokie, przy dużej liczbie studentów przypadających na 1000 mieszkańców. Miasta te były również atrakcyjne dla turystów. Jednocześnie liczba pracujących w sektorze usług wyspecjalizowanych (pośrednictwo finansowe i obsługa nieruchomości i firm) była w nich wysoka, a stopa bezrobocia niska. Ponadprzeciętny był w nich stopień rozwój transportu publicznego, o czym świadczyła m.in. liczba miejsc w transporcie publicznym przypadająca na 1000 mieszkańców. Tym niemniej w miastach tych nie zawsze rozwiązane były wszystkie problemy infrastrukturalne, co wyrażało się relatywnie niskim odsetkiem ludności podłączonej do sieci wodociągowej, a także ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków, i pośrednio wskazywało może na różnorodne problemy środowiskowe w nich występujące.

Jednocześnie w miastach, w których wysokie były nakłady polityki spójności na mieszkańca można było zaobserwować procesy restrukturyzacji gospodarczej związane ze spadkiem udziału pracujących w przetwórstwie przemysłowym. Jednocześnie szybciej niż przeciętnie rosła w nich liczba studentów oraz mobilność społeczna wyrażona zarejestrowanymi organizacjami pozarządowymi. Gospodarka tych miast była relatywnie dość stabilna, o czym świadczy niski stopień mobilności podmiotów gospodarczych w REGON. W efekcie tych zjawisk dochody gmin na mieszkańca dość szybko rosły.

W kolejnym kroku sprawdzono czy na obserwowane zależności miała wpływ struktura interwencji publicznej (tab. 15). Jak się okazało wsparcie do przedsiębiorstw trafiało w większym stopniu do miast o charakterze przemysłowym, co nie zapobiegało jednak wysokiej stopie bezrobocia w 2008 r. (choć dla danych z 2004 r. nie obserwowano takiej zależności) przy relatywnie wysokim odsetku osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym, choć w tej grupie odnotowano jednak pewną poprawę. Może to oznaczać, że wsparcie dla przedsiębiorstw przynajmniej do pewnego stopnia petryfikowało istniejący stan gospodarki, co

³ Korelacja oznacza, że dwie zmienne są ze sobą powiązane w sposób statystyczny tj. określonym wartościom jednej zmiennej odpowiadają średnie wartości drugiej zmiennej. Można zatem zakładać, że zmiana wartości jednej zmiennej spowoduje zmianę wartości drugiej zmiennej. Istnienie takiego związku mierzone jest współczynnikiem *k* Pearsona [od -1 do 1+] i wymaga logicznego uzasadnienia. Należy bowiem zauważyć, że zależność statystyczna nie musi oznaczać występowania związku przyczynowo-skutkowego między badanymi zmiennymi. Współwystępowanie dwóch zjawisk może być również koincydencją związaną z oddziaływaniem innego niezależnego od nich czynnika.

mogło opóźniać procesy restrukturyzacji, powodując utrzymywanie się problemów na lokalnym rynku pracy.

TABELA 14. Korelacje między wartością projektów na mieszkańca a elementami składowymi konkurencyjności miast [k Pearsona]

Stan	2004	2008	Zmiana	2004-2008
Podmioty zarejestrowane w REGON na 1000 mieszkańców	0,52	0,51	Zmiana liczby stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców [pkt%]	0,61
Odsetek ludności z wykształceniem wyższym (2002)	0,50	b.d.	Zmiana liczby studentów [%]	0,52
Liczba miejsc w transporcie publicznym na 1000 mieszkańców	0,45	0,45	Zmiana dochodów własnych gminy na mieszkańca [zł]	0,46
Liczba studentów na 1000 mieszkańców	0,46	0,51	Zmiana liczby pracujących w przetwórstwie przemysłowym [%]	-0,43
Dochody gmin na 1000 mieszkańców	-	0,42	Mobilność spółek zarejestrowanych w REGON	-0,46
Spółki z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 mieszkańców	-	0,41		
Odsetek pracujących w nowoczesnych usługach rynkowych	0,40	0,33		
Korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców	0,38	0,41		
Stopa bezrobocia w %	-0,39	-0,27		
Ludność obsługiwana przez sieć wodociągową	-0,42	-0,43		
Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków	-0,52	-0,39		

Źródło: opracowanie własne

Środki przeznaczone na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną trafiły przede wszystkim do tych miast, które miały znaczący potencjał innowacyjny wyrażony odsetkiem pracujących w działalności B+R oraz wysokimi nakładami na ten cel w przeliczeniu na mieszkańca (np. Poznań). Były to również miasta o wysokiej jakości zasobach kapitału ludzkiego (odsetek osób z wykształceniem wyższym) oraz miasta o dużym potencjale turystycznym (korzystających z noclegów na 1000 mieszkańców). Te miasta w badanym okresie 2004-2008 poprawiły swoją atrakcyjność zarówno pod względem salda migracji, jak też napływu spółek z udziałem kapitału zagranicznego. Może to oznaczać, że polityka spójności nie przyczyniła się tworzenia nowego potencjału innowacyjnego, w większym stopniu koncentrując się na istniejących zasobach w tej dziedzinie.

Inwestycje w zasoby ludzkie były podejmowane przede wszystkim w miastach, które miały problemy na rynku pracy przy jednoczesnym niskim stopniu innowacyjności gospodarki (odsetek pracujących w działalności badawczo-rozwojowej). W tych miastach rosła liczba studentów oraz zwiększał się stopień mobilizacji społecznej wyrażonej liczbą stowarzyszeń, ale z drugiej strony nie przybywało miejsc pracy w nowoczesnych usługach rynkowych (np. Rybnik). Może to oznaczać, że polityka spójności miała pewne osiągnięcia w poprawie jakości kapitału ludzkiego i rozwoju publicznych funkcji metropolitalnych, a także mobilizacji społecznej mieszkańców, ale co nie zawsze jednak przekładało się na przemiany struktury gospodarczej.

Projekty polegające na budowie lub modernizacji infrastruktury transportowej były realizowane przede wszystkim w miastach o relatywnie dobrze rozwiniętym transporcie publicznym. Z reguły były to miasta zamożne (dochody własne na mieszkańca), o znacznej wartości środków trwałych w sektorze przedsiębiorstw i dobrej sytuacji na rynku pracy. W miastach tych poza wzrostem dochodów własnych na mieszkańca rozwijała się przedsiębiorczość oraz obserwowano napływ spółek z udziałem kapitału zagranicznego. Ponadto zachodziły w nich zmiany strukturalne polegające na spadku znaczenia sektora handlo-

wego w strukturze zatrudnienia, co mogło oznaczać wzrost wydajności pracy np. w handlu detalicznym. Może to oznaczać, że polityka spójności służyła rozwiązywaniu problemów transportowych dużych miast, co pomagało zwiększać ich konkurencyjności i atrakcyjność (powiązania z krajowym systemem transportowym np. Poznań, Rybnik, czy integracja wewnętrzna gospodarki miejskiej np. Warszawa).

W miastach o wysokim udziale nakładów na rozwój infrastruktury środowiskowej widoczny był niedorozwój tej infrastruktury, wyrażający się małą przepustowością oczyszczalni ścieków oraz niskim odsetkiem ludności z nich korzystającej (np. Warszawa). W tych miastach zachodziły jednocześnie procesy restrukturyzacji gospodarczej, wyrażające się spadkiem liczby pracujących w przetwórstwie przemysłowym, co powinno sprzyjać poprawie stanu środowiska naturalnego. Jednocześnie miasta te okazywały się coraz atrakcyjniejsze dla turystów. Może to oznaczać, że polityka spójności przyczyniła się do poprawy stanu środowiska naturalnego w miastach, które miały znaczne problemy pod tym względem (nadrabianie zaległości infrastrukturalnych w zakresie ochrony środowiska), co może m.in. pozwolić na wykorzystanie w większym zakresie ich potencjału turystycznego.

Znaczne wydatki przeznaczone na rozwój społeczeństwa informacyjnego obserwowano w miastach, które miały rozwinięty rynek pracy oraz dużą liczbę studentów na mieszkańca. Co więcej w miastach tych rosły dochody własne, a miasta były atrakcyjne dla napływu migracyjnego, co prawdopodobnie było powiązane ze wzrostem liczby studentów, a także rosnącą atrakcyjnością dla nowych inwestycji zagranicznych. W tych miastach obserwowano też wzrost mobilizacji społecznej.

Wydatki na turystykę największe były w miastach, które miały duży udział pracujących w sektorze handlowym oraz charakteryzowały się dużą liczbą studentów. W miastach tych rosły też dochody własne oraz poprawiała się sytuacja pod względem gospodarki wodno-ściekowej. Na tej podstawie trudno jest jednak wskazać wpływ projektów związanych z rozwojem turystyki na sytuację społeczno-gospodarczą miast.

Podobny wniosek można sformułować w odniesieniu do wartości projektów rewitalizacyjnych w miastach, które współwystępowały jedynie z rosnącą rolą działalności produkcyjnej w gospodarce miast.

TABELA 15. Korelacje między wartością projektów w przeliczeniu na mieszkańca według poszczególnych dziedzin interwencji a elementami składowymi konkurencyjności miast [k Pearsona]

Dziedzina	Wskaźniki stanu			Wskaźniki zmiany				
Wsparcie dla przedsiębiorstw	Odsetek pracujących w działalności produkcyjnej 2004: 0,47 2008: 0,42	Odsetek bezrobotnych wśród osób z wyższym wykształceniem 2002: 0,46	Stopa bezrobocia w % 2004: 0,20 2008: 0,40		Zmiana odsetka osób z wykształceniem wyższym wśród bezrobotnych 2004-2008: -0,42			
Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne*	Liczba turystów na 1000 mieszkańców 2004: 0,67 2008: 0,66	Odsetek ludności z wykształceniem wyższym 2002: 0,57	Pracujący w działalności B+R % 2004: 0,56 2008: 0,58	Nakłady na działalność B+R na mieszkańca 2004: 0,54 2008: 0,52	Dynamika spółek z udziałem kapitału zagranicznego w % 2004-2008: 0,65	Saldo migracji w promilach 2004-2008: 0,70		
Zasoby ludzkie*	Odsetek bezrobotnych wśród osób z wyższym wykształceniem 2002: 0,56	Stopa bezrobocia w % 2004: 0,44 2008: 0,44	Odsetek pracujących w działalności B+R 2004: -0,44 2008: -0,45		Zmiana liczby studentów na 1000 mieszk. 2004-2008: 0,57	Zmiana pracujących w nowoczesnych usługach 2004-2008: -0,42	Zmiana liczby stowarzyszeń w % 2004-2008: 0,42	
Infrastruktura transportowa*	Liczba miejsc w transporcie publicznym na mieszk. 2004: 0,73 2008: 0,54	Dochody własne gminy na mieszk. 2008: 0,69	Wartość środków trwałych na mieszk. 2004: 0,54 2008: 0,54	Stopa bezrobocia 2004: -0,44	Zmiana liczby podmiotów w REGON 2004-2008: 0,52	Zmiana udziału pracujących w handlu 2004-2008: -0,48	Dynamika dochodów własnych gminy na mieszkańca 2004-2008: 0,61	Dynamika spółek z udziałem kapitału zagranicznego na mieszkańca 2004-2008: 0,58
Infrastruktura środowiskowa	Przepustowość oczyszczalni ścieków na mieszkańca 2004: -0,45 2008: -0,51	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków 2004: -0,56 2008: -0,49			Zmiana udziału pracujących w przemyśle 2004-2008: -0,42	Korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców zmiana w pkt% 2004-2008: 0,42		
Społeczeństwo informacyjne	Liczba studentów na 1000 mieszkańców 2004: 0,46 2008: 0,47	Liczba pracujących na 100 mieszkańców 2004: 0,41 2008: 0,38	Ludność korzystająca z wodociągów 2004: - 0,42 2008: - 0,40		Saldo migracji w promilach 2004-2008: 0,78	Zmiana dochodów własnych gminy % 2004-2008: 0,59	Zmiana liczby stowarzyszeń na 1000 mieszkańców 2004-2008: 0,58	Dynamika spółek z udziałem kapitału zagranicznego w %. 2004-2008: 0,48
Turystyka	Pracujący w handlu 2004: 0,22 2008: 0,45	Studenci na 1000 mieszkańców 2004: 0,46 2008: 0,36			Zmiana liczby ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w % 2004-2008: 0,61	Zmiana dochodów własnych gminy % 2004-2008: 0,46		
Planowanie i rewitalizacja					Zmiana udziału pracujących w działalności produkcyjnej 2004-2008: 0,43			
Infrastruktura społeczna*	Studenci na 1000 mieszkańców 2004: 0,64 2008: 0,61	Odsetek bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym 2004: 0,69 2008: 0,55	Odsetek ludności z wykształceniem wyższym 2002: 0,50	Nakłady na działalność badawczo-rozwojową 2004: 0,35 2008: 0,42	Zmiana ludność korzystającej z oczyszczalni ścieków w % 2004-2008: 0,60	Zmiana pracujących w działalności badawczo-rozwojowej w % 2004-2008: 0,67	Zmiana nakładów na działalność badawczo-rozwojową 2004-2008: 0,47	Zmiana stopy bezrobocia w pkt% 2004-2008: 0,46

* przedstawiono tylko wybrane korelacje

Źródło: opracowanie własne

Nakłady na rozwój infrastruktury społecznej największe były w miastach o rozwiniętym potencjale innowacyjnym (nakłady na działalność B+R) oraz o rozwiniętych funkcjach metropolitalnych (studenci) i zasobach kapitału ludzkiego. W tych miastach rozwinął się potencjał innowacyjny oraz poprawiała się gospodarka wodno-ściekowa, ale poprawa sytuacji na rynku pracy była mniejsza niż w innych miastach. Może to oznaczać, że polityka spójności przyczyniła się do rozwoju infrastruktury społecznej w tych miastach, których rozwinięty był sektor publiczny, co nie przełożyło się jednak bezpośrednio na poprawę konkurencyjności i atrakcyjności tych miast.

Podsumowując można wskazać na następujące hipotetyczne współzależności między zmianą wskaźników elementów konkurencyjności, a wielkością i strukturą interwencji publicznej (tab. 16.):

- **Zmiana kapitału gospodarczego** nie zależała od wartości i struktury zrealizowanych projektów, co potwierdza niewielki udział wydatków polityki spójności w porównaniu z nakładami inwestycyjnymi prywatnego sektora przedsiębiorstw.
- Poprawa jakości **kapitału ludzkiego** związana była ze wsparciem dla przedsiębiorstw, co mogło oznaczać tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości, na których zatrudniane były osoby z odpowiednimi kwalifikacjami.
- Rozwój **kapitału społecznego** wiązał się z ogólną wielkością nakładów, a także z większymi nakładami przeznaczonymi na rozwój kapitału ludzkiego oraz społeczeństwa informacyjnego. Mogło to też oznaczać większą mobilizację w zakresie realizacji projektów w tych dziedzinach przez organizacje pozarządowe.
- Analiza nie wykazała związku między poprawą stanu **kapitału naturalnego** (reprezentowanego przez ludność korzystającą z oczyszczalni ścieków), a nakładami na rozwój infrastruktury środowiskowej. Jak się wydaje podstawową przyczyną tego stanu rzeczy było nieukończenie wielu inwestycji infrastrukturalnych w tym zakresie przed końcem 2008 r. Natomiast tam gdzie obserwowano poprawę kapitału naturalnego, większe były nakłady na infrastrukturę społeczną i turystykę, co mogło oznaczać wykorzystanie pozytywnych efektów inwestycji środowiskowych, podjętych w okresie poprzedzającym wykorzystanie środków polityki spójności 2004-2006.
- Rozwój **przedsiębiorczości** zachodził w warunkach rozwoju infrastruktury transportowej, co mogło sprzyjać tworzeniu nowych szans rozwojowych i nisz rynkowych, ale mogło być związane również z tworzeniem podmiotów gospodarczych do obsługi tych inwestycji w fazie budowy.
- Analiza nie pokazała wyraźnego związku między rozwojem **funkcji metropolitalnych**, a wsparciem polityki spójności, za wyjątkiem wzrostu liczby studentów współwystępującego z dużymi nakładami na mieszkańca ogółem oraz dużymi nakładami na rozwój zasobów ludzkich i wzrostem liczby korzystających z noclegów w warunkach zwiększonych nakładów na infrastrukturę środowiskową.
- Rozwój **potencjału innowacyjnego** nie wiązał się z dużymi nakładami na działalność badawczo-rozwojową w ramach polityki spójności. Natomiast, jak się wydaje dość przypadkowo, rozwój sektora B+R był powiązany z nakładami na rozwój infrastruktury społecznej. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku zmian zachodzących na **rynku pracy**.
- **Przekształcenia struktury gospodarczej** zachodziły w warunkach inwestycji w kapitał ludzki, a także dużych nakładów na infrastrukturę środowiskową i transportową. Tym niemniej zależność miała charakter odwrotny, tj. zwiększonym nakładom na rozwój kapitału ludzkiego towarzyszył spadek pracujących w nowoczesnych usługach. Podobnie trudno jest wskazać zależność w przypadku inwestycji infrastrukturalnych.
- Dość wyraźnie **dynamika rozwojowa** miast zależała od wartości projektów realizowanych w ramach polityki spójności, co mogło jednak wynikać z efektu popytowego realizacji dużych inwestycji, na co do pewnego stopnia wskazują m.in. korelacja z rozwojem infrastruktury transportowej. Z drugiej strony niewykluczone, że duże nakłady infrastrukturalne w tym zakresie poprawiły konkurencyjność przedsiębiorstw działających w tych miastach oraz przyczyniły się do przyciągnięcia kolejnych inwestycji i mieszkańców, na co wskazuje powiązanie tych nakładów również z **atrakcyjnością**

inwestycyjną i migracyjną. Czynnikiem sprzyjającym konkurencyjności i atrakcyjności miast były też nakłady na infrastrukturę telekomunikacyjną i rozwój społeczeństwa informacyjnego, a także na działalność badawczo-rozwojową.

TABELA 16. Współzależności między zmianą wartości wskaźników konkurencyjności a interwencją publiczną i jej strukturą

Zmiana wartości wskaźników prezentujących:	Wartość projektów ogółem na mieszk.	Wartość projektów w poszczególnych dziedzinach na mieszkańca
Kapitał gospodarczy		
Kapitał ludzki (spadek udziału osób z wykształceniem wyższym wśród bezrobotnych)		Wsparcie przedsiębiorstw
Kapitał społeczny (wzrost liczby organizacji pozarządowych)	X	Zasoby ludzkie Społeczeństwo informacyjne
Kapitał naturalny (wzrost liczby ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków)		Infrastruktura społeczna Turystyka
Przedsiębiorczość (zmiana liczby podmiotów w REGON)	X	Infrastruktura transportowa
Funkcje metropolitalne (wzrost liczby studentów; wzrost liczby korzystających z noclegów)	X	Zasoby ludzkie Infrastruktura środowiskowa
Innowacyjność (wzrost liczby pracujących w działalności B+R)		Infrastruktura społeczna
Strukturę gospodarczą (spadek liczby pracujących w usługach wyspecjalizowanych) (spadek liczby pracujących w usługach prostych) (spadek liczby pracujących w przetwórstwie przemysłowym)	X	Zasoby ludzkie Infrastruktura transportowa Infrastruktura środowiskowa
Rynek pracy (mniejszy spadek stopy bezrobocia)		Infrastruktura społeczna
Poziom rozwoju (wzrost dochodów własnych)	X	Infrastruktura transportowa Społeczeństwo informacyjne Turystyka
Atrakcyjność migracyjna (saldo migracji w promilach)		Działalność B+R Społeczeństwo informacyjne
Atrakcyjność inwestycyjna (wzrost liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego)		Działalność B+R Infrastruktura transportowa Społeczeństwo informacyjne

Źródło: opracowanie własne

3.3.3. WPŁYW PROJEKTÓW ZREALIZOWANYCH W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ZAGREGOWANĄ KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ

W celu uwzględnienia współzależności między różnymi zmiennymi konkurencyjności i atrakcyjności oraz nakładami polityki spójności wykorzystano **ogólne modele regresji wielokrotnej**⁴, co miało służyć eksploracyjnej budowie modeli ze zredukowaną liczbą zmiennych (w odróżnieniu od apriorycznych modeli eksplanacyjnych).

Zmiennymi wyjaśnianymi w tych modelach były zmiany zagregowanych wskaźników konkurencyjności oraz atrakcyjności migracyjnej i inwestycyjnej. Każdy z nich rozpatrywano w dwóch ujęciach tj.:

- **konkurencyjność** w wariancie A) jako wzrost dochodów własnych miast na mieszkańca w latach 2004-2008 oraz w wariancie B) jako procentowy wzrost dochodów własnych miast w latach 2004-2008,
- **atrakcyjność migracyjną** w wariancie A) jako migracyjny napływ mieszkańców w latach 2004-2008 jako promil liczby mieszkańców w 2004 r. oraz w wariancie B) jako bilans migracji w latach 2004-2008 jako promil liczby mieszkańców w 2004 r.,
- **atrakcyjność inwestycyjną** w wariancie A) jako wzrost liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego w latach 2004-2008 zarejestrowanych na 1000 mieszkańców oraz w wariancie B) jako procentowy wzrost liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego w latach 2004-2008.

W pierwszym kroku sprawdzono czy w modelach regresji krokowej postępującej (bez ustalonej minimalnej wielkości kroku) wystąpiły zmienne reprezentujące wpływ polityki spójności tj. wartości projektów (ogółem i w poszczególnych kategoriach) w przeliczeniu na mieszkańca (tab. 17.).

TABELA 17. Istotność wartości projektów realizowanych w ramach polityki spójności w modelach regresji wielokrotnej przedstawiających zmiany konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej

Per capita	Dynamika rozwoju		Atrakcyjność migracyjna		Atrakcyjność inwestycyjna	
	Wariant A	Wariant B	Wariant A	Wariant B	Wariant A	Wariant B
Wartość projektów ogółem	X (+)	X (+)	X (+)	X (-)		X (-)
Wsparcie przedsiębiorstw	X (-)			X (+)		X (+)
Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B + R)				X (+)	X (-)	X (+)
Zasoby ludzkie	X (-)		X (-)			X (-)
Infrastruktura transportowa						
Infrastruktura środowiskowa (w tym energetyczna)						
Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	X (-)		X (-)			
Turystyka		X (+)	X (-)	X (-)		
Planowanie przestrzenne i odnowa miast		X (-)			X (-)	
Infrastruktura społeczna		X (-)			X (-)	

+ pozytywny wpływ (dodatni współczynnik beta)

- negatywny wpływ (ujemny współczynnik beta)

Źródło: opracowanie własne.

W efekcie okazało się, że nakłady polityki spójności były istotne w wyjaśnianiu zmian konkurencyjności i atrakcyjności badanych miast. W każdym analizowanym wariancie znalazł się co najmniej jeden wskaźnik przedstawiający wpływ polityki spójności perspektywy 2004-2006. Najczęściej występującym wskaźnikiem we wszystkich przypadkach poza jednym wariantem (atrakcyjność inwestycyjna - wariant A) była ogólna wartość projektów. Może to oznaczać występowanie **klasycznego efektu popytowego** związanego z realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków polityki spójności. Potwierdzeniem tej hipotezy jest również korelacja ogólnej wartości projektów na mieszkańca z dwoma kategoriami, które mają największy

⁴ Metoda ta pozwala na zbadanie związku pomiędzy różnymi wielkościami występującymi w danych i wykorzystanie tej wiedzy do przewidywania nieznanymi wartościami jednych wielkości na podstawie znanych wartości.

udział w wydatkach polityki spójności, czyli infrastrukturą ochrony środowiska (0,85) i infrastrukturą transportową (0,41). W efekcie większy udział innych kategorii wydatków m.in. na wsparcie przedsiębiorstw, kapitał ludzki czy infrastrukturę telekomunikacyjną w modelu konkurencyjności miał negatywny wpływ na wzrost dochodów własnych gmin w tym wariancie konkurencyjności. Podobnie było w przypadku atrakcyjności migracyjnej, z tym, że duże wydatki na realizację polityki spójności nie zapobiegały wystąpieniu ujemnego salda migracji, co było jednak prawdopodobnie związane przede wszystkim z procesami suburbanizacji. W tym modelu atrakcyjności migracyjnej pewne znaczenie w przyciąganiu nowych, prawdopodobnie wykwalifikowanych pracowników z innych regionów kraju miały nakłady na wsparcie dla przedsiębiorstw oraz rozwój działalności badawczo-rozwojowej. Te dwie kategorie inwestycji miały również pewien wpływ w przyciąganiu nowych inwestorów zagranicznych, co było widoczne w wariancie B modelu atrakcyjności inwestycyjnej.

W kolejnym kroku podjęto próbę opracowania zredukowanych modeli regresji wielokrotnej metodą krokową zakładając minimalny wzrost współczynnika determinacji o około 0,05 ($F=4$), co pozwoliło przetestować czy zmienne przedstawiające nakłady polityki spójności wciąż zachowywały swoją istotność statystyczną (tab. 18.).

Na tej podstawie można stwierdzić, że w obu wariantach **modelu konkurencyjności** istotna jest wielkość nakładów ponoszonych w ramach polityki spójności na mieszkańca. Oznacza to, że miasta, które podejmowały duży wysiłek inwestycyjny w istotny sposób zwiększały dochody własne swoich budżetów, co może wiązać się z klasycznym modelem popytowym. Poza nimi w części statycznej znalazły się funkcje metropolitalne (kontrolne i kulturalne) oraz innowacyjność (pracujący w B+R), a także stopień rozwoju infrastruktury technicznej (przepustowość oczyszczalni). W części dynamicznej znalazły się: wzrost liczby pracujących oraz wzrost liczby ludności. Z drugiej strony – co zaskakujące – przyrost liczby firm zarejestrowanych w REGON był skorelowany ujemnie ze wzrostem konkurencyjności, co być może wynika z niższej wydajności pracy w branżach o niskiej wartości dodanej. Ponadto negatywnie skorelowany ze wzrostem dochodów był wzrost odsetka osób z wykształceniem wyższym wśród bezrobotnych, co mogło świadczyć o niskiej jakości kształcenia na poziomie wyższym w niektórych miastach, czy też niedopasowaniu profilu zawodowego absolwentów do oczekiwań rynku pracy.

W modelu **atrakcyjności migracyjnej** największe znaczenie odgrywają nakłady na działalność badawczo-rozwojową, co mogło wiązać się z rozwojem szkolnictwa wyższego i napływem studentów (wariant B), choć w wariancie A istotna jest również ogólna wartość nakładów. W wariancie B uwzględniającym saldo migracji istotna jest nowoczesność struktury gospodarczej (odsetek pracujących w pośrednictwie finansowym i obsłudze nieruchomości i firm), podczas gdy w wariancie A związanym z napływem ludności większe znaczenie odgrywa poziom rozwoju (dochody własne na mieszkańca) i nowoczesność gospodarki (pracujący w działalności B+R) przy dużej skali mobilizacji społecznej. W wariancie A ponadto istotny jest wzrost liczby miejsc pracy w nowoczesnych usługach, działalności B+R oraz nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw wyrażający się wzrostem wartości środków trwałych. Jednocześnie z tym modelem związana jest liczba pracujących w sektorze handlowym, ale przy małej atrakcyjności turystycznej oraz rosnącym odsetkiem osób z wykształceniem wyższym wśród bezrobotnych. W wariancie B ważna jest natomiast poprawa sytuacji na rynku pracy, ale przy słabnącej mobilizacji społecznej oraz niewielkiej poprawie w zakresie transportu publicznego.

W wariancie A modelu **atrakcyjności inwestycyjnej** wsparcie dla przedsiębiorstw miało trudny do wytłumaczenia negatywny wpływ na napływ spółek z udziałem kapitału zagranicznego podobnie jak inwestycje w infrastrukturę społeczną. Jednocześnie można zauważyć, że napływ kapitału zagranicznego następował przede wszystkim do ośrodków skupiających funkcje kontrolne i zarządcze, z rozwiniętą bazą noclegową o nowoczesnej strukturze gospodarczej. W tych miastach zwiększała się liczba pracujących, rosła liczba firm zarejestrowanych w REGON-ie (ale przy jednoczesnej małej mobilności w tym rejestrze), zwiększała się liczba turystów, a także spadał odsetek pracujących w handlu i naprawach. W wariancie B tego modelu najistotniejsza okazała się wielkość nakładów na cele badawczo-rozwojowe, co mogło m.in. wskazywać na tworzenie powiązań między sferą nauki i biznesu przy współudziale inwestorów zagranicznych. Ponadto w tych ośrodkach mogła rosnąć wydajność pracy, gdyż wyraźnie spadała liczba pracujących w handlu i naprawach.

TABELA 18. Eksploracyjne modele regresji konkurencyjności i atrakcyjności otrzymane metodą krokową postępującą (przy kroku $r^2 = 0,05$)

	Dynamika rozwoju		Atrakcyjność migracyjna		Atrakcyjność inwestycyjna	
	Wariant A	Wariant B	Wariant A	Wariant B	Wariant A	Wariant B
Stan	Pracujących w działalności B+R na 1000 mieszkańców (+0,24)	Przepustowości oczyszczalni ścieków na 1000 mieszkańców (+0,30)	Dochody własne gmin na mieszkańca (+0,36)	Odsetek pracujących w pośrednictwie finansowym i obsłudze firm (+2,28)	Przychody największych firm na mieszkańca (+0,40)	
	Przychody największych firm na mieszkańca (+0,54)	Liczby miejsc w kinach na 1000 mieszkańców (+0,26)	Liczba stowarzyszeń na 1000 mieszkańców (+0,46)	Odsetek pracujących w handlu (-1,62)	Korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców (+0,22)	
	Liczby miejsc w kinach na 1000 mieszkańców (+0,35)		Pracujących w działalności B+R na 1000 mieszkańców (-0,55)		Stosunek pracujących w pośrednictwie finansowym i obsłudze firm do pracujących w handlu (+0,15)	
Wartość projektów dofinansowanych w ramach polityki spójności	Ogółem na mieszkańca (+0,33)	Ogółem na mieszkańca (+0,30)	Ogółem na mieszkańca (+0,18)	Wartości projektów na badania i rozwój na mieszkańca (+0,12)	Wartość projektów wsparcia dla przedsiębiorstw na mieszk. (-0,09)	
			Wartości projektów na badania i rozwój na mieszkańca (+0,36)		Wartość projektów infrastruktury społecznej na mieszkańca (-0,19)	Wartości projektów na badania i rozwój na mieszkańca (+0,66)
Zmiana	Przyrost liczby pracujących w podmiotach powyżej 9 osób w % (+0,14)	Zmiany liczby ludności w promilach (+0,31)	Zmiana wartości środków trwałych w % (+0,31)	Zmiana liczby pracujących w podmiotach powyżej 9 osób w % (+0,26)	Zmiana liczby pracujących w podmiotach powyżej 9 osób na 1000 mieszkańców (+0,11)	Zmiana udziału pracujących w handlu (-0,33)
	Przyrost liczby firm zarejestrowanych w REGON na mieszkańca (-0,21)	Zmiany liczby bezrobotnych z wykształceniem wyższym (+0,50)	Zmiana liczby pracujących w B+R (+0,24)	Zmiana liczby stowarzyszeń na 1000 mieszkańców (-0,29)	Nowe przedsiębiorstwa zarejestrowane w REGON (+0,28)	
			Zmiana liczby studentów w % (+0,18)	Zmiana liczby miejsc w transporcie publicznym (-0,35)	Zmiana liczby korzystających z noclegów w % (+0,07)	
			Zmiana liczby pracujących w pośrednictwie finansowym i obsłudze firm (+0,43)		Zmiana tras komunikacji publicznej na 1000 mieszkańców (+0,19)	
			Zmiana stosunku między pracującymi w pośr. finans. i obsłudze firm a prac. w handlu (-0,65)		Zmiana udziału pracujących w handlu (-0,15)	
			Zmiana liczby korzystających z noclegów na mieszk. (-0,28)		Mobilność podmiotów w REGON (-0,29)	
			Zmiana udziału bezrobotnych z wykształceniem wyższym (+0,41)			

Źródło: opracowanie własne.

3.3.4. DYNAMIKA ROZWOJOWA MIAST A PROJEKTY ZREALIZOWANE W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

Inną metodą sprawdzenia istotności wpływu nakładów polityki spójności na zmianę konkurencyjności i atrakcyjności miast było ustalenie najważniejszych wymiarów zróżnicowania miast pod względem zmian obserwowanych w latach 2004 i 2008, a następnie ich skorelowanie z wartością i strukturą projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności.

Do określenia głównych wymiarów zróżnicowań wykorzystano analizę czynnikową metodą składowych głównych⁵. Wykorzystano w niej zmienne pokazujące dynamikę przy dość mało restrykcyjnie ustalonych granicach wartości wzajemnego skorelowania (0,8) oraz współczynnika zmienności (0,2), a także słabo skorelowanych z wyróżnionymi czynnikami głównymi przed rotacją (przyjęto wartość 0,4). Po zastosowaniu testu „osypiska” (zob. Cattell 1966) otrzymano trzy główne składowe (metacechy) zróżnicowań zmiany konkurencyjności i atrakcyjności dużych miast, które – po zastosowanej rotacji (metoda Varimax) – wyjaśniały 54,0% całkowitej wariancji. Należały do nich (tab. 19.):

- składowa 1: **„sukces gospodarczy”**, wskazująca na wzrost dochodów własnych gmin zachodzący w warunkach napływu kapitału zagranicznego oraz ludności, wzrost liczby pracujących, a także rozwój przedsiębiorczości i mobilizacji społecznej. W tych miastach można było wskazać na pewne problemy związane z transportem publicznym oraz jakością kształcenia studentów, na co wskazywał rosnący odsetek bezrobotnych z wyższym wykształceniem;
- składowa 2: **„rozwój gospodarki wiedzy”**, związana z rozwojem sfery badawczo-rozwojowej (wzrost liczby pracujących), a także wzrostem liczby studentów, co sprzyjało napływowi ludności do tych miast, które miały dodatnie saldo migracyjne. Jednocześnie w tych miastach rozwijała się infrastruktura techniczna (wodociągi), a dochody własne budżetów rosły. W miastach tych obserwowana była także pewna stagnacja na rynku pracy wyrażona między innymi małym spadkiem stopy bezrobocia i brakiem znaczącego przyrostu liczby pracujących;
- składowa 3: **„rozwój funkcji metropolitalnych”**, w których restrukturyzacji gospodarczej – wyrażonej spadkiem odsetka pracujących w działalności produkcyjnej – towarzyszył jednoczesny rozwój funkcji metropolitalnych, widoczny w sferze kultury oraz atrakcyjności dla przyjezdnych. Z tą składową wiązało się również ujemne saldo migracji, które mogło wskazywać na zachodzące procesy suburbanizacji.

⁵ Metoda ta ma charakter eksploracyjny polegający na redukcji liczby zmiennych, które są zastępowane przez możliwe słabo skorelowane ze sobą składowe główne. W efekcie możliwe jest ograniczenie liczby zmiennych bez jednoczesnej utraty kluczowych informacji. Waga wyróżnionych składowych wynika z wielkości wyjaśnianej wariancji, a do dalszych analiz najczęściej wykorzystuje się te, które objaśniają więcej zróżnicowania niż pojedyncza zmienna (zob. szerzej np. Młodak 2006).

TABELA 19. Składowe główne zróżnicowań dynamiki rozwojowej dużych miast (po rotacji Varimax)

Zmienne	Składowa 1 – sukces gospodarczy	Składowa 2 – rozwój gospodarki wiedzy	Składowa 3 – rozwój funkcji metropolitalnych
Wartość własna	3,9	3,1	2,2
Wariancja wyjaśniana (%)	23,2	18,1	12,7
Zmiana długości trasy komunikacji publicznej na mieszk.	-0,42	0,25	-0,15
Zmiana odsetka ludności korzystającej z sieci wodociągowej	0,17	0,67	0,09
Zmiana odsetka osób z wykształceniem wyższym wśród bezrobotnych	0,46	0,36	0,16
Zmiana liczby stowarzyszeń na 1000 mieszkańców	0,59	0,35	0,38
Zmiana liczby podmiotów zarejestrowanych w REGON na 1000 mieszkańców	0,78	-0,02	0,20
Zmiana liczby studentów na 1000 mieszkańców	0,20	0,60	0,17
Zmiana liczby miejsc w kinach na 1000 mieszkańców	0,25	-0,12	0,59
Zmiana liczby korzystających z noclegów na 1000 mieszkańców	0,12	0,30	0,71
Zmiana odsetka pracujących w działalności B+R	0,28	0,74	-0,01
Zmiana odsetka pracujących w pośrednictwie finansowym i obsłudze nieruchomości i firm	0,55	0,06	0,27
Zmiana odsetka pracujących w działalności produkcyjnej	-0,01	-0,17	-0,69
Zmiana liczby pracujących w podmiotach powyżej 9 osób na 1000 mieszkańców	0,66	-0,21	-0,26
Zmiana stopy bezrobocia w pkt%	0,02	0,68	0,22
Napływ ludności w promilach	0,67	0,40	-0,21
Saldo migracji w promilach	0,22	0,46	-0,57
Zmiana liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 10000 mieszkańców	0,85	0,31	0,05
Zmiana dochodów własnych gminy na mieszkańca	0,65	0,52	0,03

Źródło: opracowanie własne.

Analiza miast pod względem wartości składowych głównych (tab. 20) pokazuje występowanie różnych typów miast, co wiązało się m.in. z różnorodnymi sposobami osiągania sukcesu gospodarczego. Natomiast analiza korelacji tych składowych z nakładami przeznaczonymi na realizację projektów w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 pokazała, że pierwsza i druga metacecha zróżnicowań dynamiki konkurencyjności i atrakcyjności były pozytywnie powiązane z wielkością interwencji w przeliczeniu na mieszkańca przeznaczonej na rozwój działalności badawczo-rozwojowej (odpowiednio 0,54; 0,46) oraz infrastruktury transportowej (odpowiednio 0,44; 0,37). Natomiast trzecia składowa wykazała powiązania z nakładami na zasoby ludzkie (-0,42), co mogło być związane z dopasowaniem rynku pracy do potrzeb przedsiębiorstw produkcyjnych w miastach, które zachowywały przemysłowy charakter przy jednoczesnym skorelowaniu z nakładami na infrastrukturę ochrony środowiska (0,37), co było dość trudne do wytłumaczenia.

TABELA 20. Wartości składowych głównych dynamiki rozwojowej w poszczególnych miastach

Miasto	Składowa 1 – sukces gospodarczy	Składowa 2 – rozwój gospodarki wiedzy	Składowa 3 – funkcje metropolitalne
Warszawa	3,56	0,08	1,04
Wrocław	1,83	-0,22	-0,12
Legnica	1,19	0,73	-1,89
Gorzów Wielkopolski	1,08	-2,92	-1,14
Łódź	0,69	0,62	-0,95
Opole	0,66	0,94	-0,25
Zielona Góra	0,61	0,10	-1,10
Koszalin	0,52	-0,53	-1,32
Poznań	0,33	1,62	1,11
Szczecin	0,44	1,41	-0,10
Kraków	0,40	0,91	3,24
Trójmiasto	0,12	0,82	0,73
Kielce	-0,30	0,78	-0,61
Lublin	-0,14	0,55	0,25
Olsztyn	0,09	-0,22	0,47
Bydgoszcz	-0,24	0,22	-0,35
Kalisz	-0,45	0,18	-0,42
Słupsk	-0,13	-0,20	-1,22
Rybnik	-0,33	-0,59	0,11
Bielsko-Biała	-0,13	-1,37	0,56
Rzeszów	0,11	-2,21	1,85
Częstochowa	-0,50	0,42	-0,71
Konurbacja Śląska	-0,51	-0,06	-0,05
Toruń	-0,63	0,73	0,38
Płock	-0,71	-0,67	-0,17
Białystok	-0,81	-0,77	0,71
Elbląg	-0,96	-0,50	0,04
Radom	-1,00	0,14	-0,48
Grudziądz	-1,02	-1,61	0,81
Jastrzębie-Zdrój	-1,09	-0,01	-0,65
Tarnów	-1,24	0,55	0,37
Włocławek	-1,45	1,06	-0,13

Źródło: opracowanie własne.

3.3.5. ZNACZENIE DUŻYCH MIAST W SYSTEMIE OSADNICZYM I PRZESTRZENI GOSPODARZEJ POLSKI

Ostatnim analizowanym aspektem atrakcyjności i konkurencyjności dużych miast była próba określenia czy polityka spójności miała wpływ na umacnianie się ich pozycji w krajowym systemie osadniczym oraz przestrzeni gospodarczej Polski (tab. 21).

W latach 2004-2008 pozycja dużych miast w krajowym systemie osadniczym mierzona liczbą ich ludności w granicach administracyjnych spadała. We wszystkich typach miast zanotowano bowiem ubytek ludności większy niż średnia ogólnopolska. Największe tempo ubytku było w ośrodkach subregionalnych, a najmniejsze w ośrodkach regionalnych. To zjawisko było przede wszystkim rezultatem ujemnego salda migracji, choć również przyrost naturalny, zwłaszcza w ośrodkach metropolitalnych, był ujemny (zob. też Smętkowski 2010). Tym niemniej należy pamiętać, że znaczna część odpływu migracyjnego skierowana była do obszarów metropolitalnych badanych miast (zob. też Gorzelak, Smętkowski 2005 oraz Smętkowski 2010), co oznacza rozszerzanie zasięgu funkcjonalnych regionów miejskich opartych o dojazdy do pracy. To zagadnienie zostanie przedstawione szerzej w rozdziałach poświęconych suburbanizacji oraz relacjom łączącym miasta z otaczającymi je regionami.

Mimo spadku liczby ludności następował proces umacniania pozycji miast (mierzonej dochodami własnymi wraz z udziałami w podatkach na mieszkańca) w przestrzeni gospodarczej. Dotyczyło to jednak przede wszystkim ośrodków miejskich sklasyfikowanych jako metropolitalne i regionalne, podczas gdy w ośrodkach

subregionalnych przyrost dochodów był niższy nie tylko od średniej krajowej, ale również od pozostałych polskich gmin. Może to świadczyć o nasileniu procesów metropolizacji przy stopniowym obejmowaniu zasięgiem również miast na niższych szczeblach hierarchii – głównie najważniejszych ośrodków regionalnych.

TABELA 21. Zmiana znaczenia dużych miast w systemie osadniczym i przestrzeni gospodarczej Polski

	Ludność						Dochody własne gmin					
	2004		2008		Zmiana		2004		2008		Zmiana	
	Liczba	%	Liczba	%	%	Pkt %	Liczba	%	Liczba	%	%	Pkt %
Polska	38 174	100,0	38 136	100,0	-0,10	0,00	42 809	100,0	65 063	100,0	51,98	0,00
Duże miasta ogółem	11 786	30,9	11 651	30,6	-1,14	-0,32	21 031	49,1	32 465	49,9	54,37	0,77
-ośrodki metropolitalne	7 200	18,9	7 114	18,7	-1,20	-0,21	14 971	35,0	23 084	35,5	54,20	0,51
-ośrodki regionalne	2 604	6,8	2 585	6,8	-0,74	-0,04	3 339	7,8	5 342	8,2	59,98	0,41
-ośrodki subregionalne i ponadlokalne	1 981	5,2	1 952	5,1	-1,47	-0,07	2 721	6,4	4 039	6,2	48,46	-0,15
Pozostałe obszary kraju	26 388	69,1	26 485	69,4	0,37	0,32	21 779	50,9	32 598	50,1	49,68	-0,77
- miasta	11 685	30,6	11 637	30,5	-0,40	-0,09	-	-	-	-	-	-
- wieś	14 704	38,5	14 848	38,9	0,98	0,42	-	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe procesy pokazują, że działania podejmowane w ramach polityki spójności nie zapobiegły ubytkowi ludności w granicach administracyjnych miast. Nie oznacza to jednak, że nie miały wpływu na ten proces, gdyż dzięki zrealizowanym inwestycjom poprawiła się jakość życia w miastach. Tym niemniej przedmiotem bezpośredniej interwencji nie były warunki mieszkaniowe, które stanowią jeden z ważniejszych czynników wypychających ludność z dużych miast do strefy podmiejskiej (zob. np. Gorzelak, Smętkowski 2005). Z drugiej strony zrealizowane inwestycje mogły pozytywnie wpłynąć na najważniejsze przyczyny migracji związane z pracą lub nauką, co częściowo pokazały powyższe badania ilościowe (wariant A modelu atrakcyjności migracyjnej). Można też zakładać, że poprawa sytuacji gospodarczej i umocnienie pozycji dużych ośrodków miejskich w przestrzeni gospodarczej Polski, w czym udział miała też polityka spójności (choć głównie dzięki efektowi popytowemu), złagodziło regres ludnościowy miast. Należy jednak pamiętać, że nie dotyczyło to w równym stopniu wszystkich badanych miast. Subregionalne ośrodki miejskie odnotowywały bowiem słabsze tempo wzrostu niż pozostałe obszary kraju. W wielu przypadkach było to rezultatem zachodzących w nich procesów restrukturyzacji gospodarczej przy małym stopniu dywersyfikacji ich bazy ekonomicznej, często tworzonej przez jeden lub kilka dużych zakładów produkcyjnych przy jednoczesnym niedorozwoju sektora nowoczesnych usług.

3.3.6. WYNIKI BADAŃ IŁOŚCIOWYCH – PODSUMOWANIE

Przeprowadzone analizy dały dość zróżnicowany obraz ukazujący różne niuanse wpływu polityki spójności na konkurencyjność i atrakcyjność dużych miast. Należy jednocześnie podkreślić, że badania te miały charakter przede wszystkim eksploracyjny, który jednak pozwala sformułować szereg wniosków dotyczących zarówno znaczenia skali pomocy publicznej, jak i komponentów tej interwencji dla rozwoju miast. Należy pamiętać, że w niektórych przypadkach mają one formę hipotez, których potwierdzenia poszukiwano w ramach analizach jakościowych przeprowadzonych dla wybranych studiów przypadku, które miały w założeniu pokazać mechanizmy oddziaływania polityki spójności na różne elementy konkurencyjności i atrakcyjności dużych miast.

W świetle wyników badań ilościowych można stwierdzić, że realizacja polityki spójności niewątpliwie miała wpływ na wzrost konkurencyjności i poprawę sytuacji gospodarczej dużych miast. Wynikało to jednak przede wszystkim z wystąpienia w badanym okresie **klasycznego efektu popytowego** polegającego na tym, że inwestycje publiczne stworzyły popyt na różnego rodzaju usługi oraz produkty, których źródłem bardzo

często było dane miasto. Przejawiało się to przede wszystkim zaangażowaniem lokalnych firm i pracowników w proces realizacji inwestycji oraz zakupami inwestycyjnymi na lokalnym rynku. Dużą rolę w tym zakresie odegrały inwestycje z zakresu **infrastruktury środowiskowej**, których efekty z reguły nie ujawniły się w badanym okresie, ale które miały bardzo wysoki (ponad 40%) udział w ogólnej wartości nakładów.

Natomiast wśród kategorii interwencji, które w relatywnie największym stopniu miały wpływ na wzrost atrakcyjności miast, można wskazać działania ukierunkowane na wzrost **innowacyjności i sfery badawczo-rozwojowej**. Należy jednak pamiętać, że wpływ ten nie był bezpośredni w tym sensie, że nie stwierdzono statystycznej zależności ze wzrostem liczby pracujących lub nakładami na działalność badawczo-rozwojową. Tym niemniej należy domniemywać, że pośrednio działania te podniosły atrakcyjność migracyjną (przyciąganie wykwalifikowanych pracowników i studentów) oraz atrakcyjność inwestycyjną np. przez rozwój powiązań między sferą nauki i biznesu.

W świetle badań istotny okazał się również rozwój **infrastruktury transportowej**, który mógł sprzyjać zarówno rozwojowi powiązań zewnętrznych, jak i integracji wewnętrznej gospodarki miejskiej, w tym wzmocnieniu jej relacji z obszarem metropolitalnym (co mogło podnosić atrakcyjność inwestycyjną i migracyjną np. umożliwiając zagospodarowanie nowych terenów). Należy jednak pamiętać, że jednoznaczna ocena tego wpływu wymaga pełnej oceny skutków interwencji w kontekście polityki przestrzennej i transportowej danego miasta. Ponadto ten rodzaj interwencji, z uwagi na skalę nakładów, podobnie jak infrastruktura środowiskowa, miał wpływ na powstanie efektu popytowego.

Pewną, choć słabszą, rolę w procesach rozwoju odegrały również nakłady na rozwój **infrastruktury telekomunikacyjnej oraz budowy społeczeństwa informacyjnego**. W szczególności sprzyjało to poprawie warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej w miastach.

Ponadto dość istotne – zwłaszcza w ośrodkach przechodzących restrukturyzację gospodarczą – były projekty poświęcone rozwojowi **zasobów ludzkich**. Nie prowadziły one co prawda do wyraźnych zmian struktury gospodarczej, ale mogły sprzyjać poprawie jakości kapitału ludzkiego (wzrost liczby studentów) i mobilizacji społecznej.

Z drugiej strony na podstawie przeprowadzonych badań trudno wskazać efekty **wsparcia dla przedsiębiorstw**. Prawdopodobną przyczyną było to, że znaczna część tej pomocy została udzielona dużym firmom, co mogło spowalniać procesy restrukturyzacji, choć miało pewien wpływ na sytuację na rynku pracy. Jednocześnie projekty dla MSP mogły ulec zbyt dużemu rozproszeniu, co w zestawieniu z niewielką skalą interwencji w porównaniu do ogółu nakładów inwestycyjnych w sektorze przedsiębiorstw, mogło prowadzić do braku statystycznego wpływu na konkurencyjność i atrakcyjność miast.

Z kolei pozostałe kategorie nakładów, w tym na **rozwój infrastruktury społecznej, turystyki oraz na planowanie i projekty rewitalizacyjne** miały w ujęciu ilościowym bardzo ograniczony wpływ na konkurencyjność i atrakcyjność dużych miast, co w przypadku dwóch ostatnich kategorii wynikało między innymi ze szczupłości zaangażowanych środków.

3.3.7. WYBRANE ASPEKTY STYMULOWANIA PRZEZ POLITYKĘ SPÓJNOŚCI WSPÓŁPRACY MIĘDZY MIASTAMI

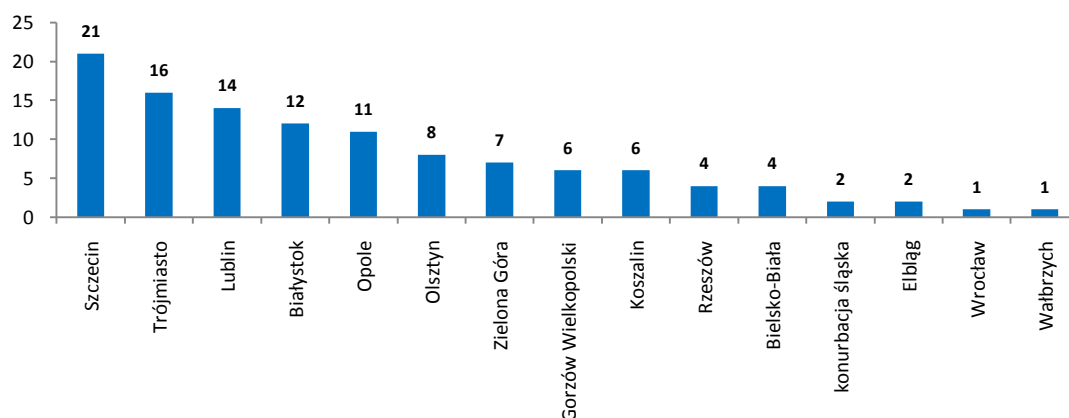
INTERREG

Jednym z ważnych narzędzi polityki spójności stymulującym współpracę jest inicjatywa INTERREG. W perspektywie 2004-2006 INTERREG wdrażano w ramach 3 komponentów: INTERREG IIIA – współpraca przygraniczna (7 programów realizowanych na terytorium Polski), INTERREG IIIB – współpraca transnarodowa (2 programy realizowane na terytorium Polski), INTERREG IIIC – współpraca międzyregionalna w ramach jednego programu dla całej UE. W ramach INTERREGU IIIA realizowane były przedsięwzięcia na sąsiadujących ze sobą terenach przygranicznych, zarówno miękkie jak i infrastrukturalne, zazwyczaj angażujące partnerów instytucjonalnych z obu stron granicy. W INTERREG IIIB realizowane były przede wszystkim projekty o charakterze miękkim mające na celu zrównoważony i skoordynowany rozwój przestrzenny angażujące we współpracę zazwyczaj kilku, kilkunastu partnerów

instytucjonalnych z wielu regionów i krajów (z obszaru z góry wyznaczonych makroregionów). Z kolei INTERREG IIIC umożliwiał współpracę i wymianę dobrych praktyk w skali całej UE. We wszystkich tych inicjatywach mogły uczestniczyć miasta (rozumiane jako władze samorządowe) oraz instytucje działające na terenie miast. Korzyści z udziału w projektach polegały przede wszystkim na wymianie doświadczeń i możliwości wykorzystania dobrych praktyk zidentyfikowanych w toku realizacji projektu, a także wypracowaniu miękkich produktów w postaci np. strategii (także wspólnych z innymi partnerami), planów, sposobów implementacji polityk. Istotnym czynnikiem w tego typu projektach jest również nawiązanie współpracy instytucjonalnej, która może zaowocować nowymi wspólnymi inicjatywami i projektami. Poszczególne komponenty INTERREG miały różną specyfikę stąd też zostaną omówione osobno.

Programy w ramach INTERREG IIIA były ograniczone przestrzenią tzn. obejmowały obszary przygraniczne. Stąd też znaczna część miast położonych w głębi kraju nie mogła z definicji brać w nich udziału. Z drugiej strony charakter INTERREG IIIA powodował, że największe wsparcie przeznaczane było dla terenów położonych w pobliżu granicy. W znacznym stopniu ograniczyło to udział beneficjentów z dużych miast w INTERREG IIIA (zrealizowali oni około 15% wszystkich projektów, nie licząc mikroprojektów, w ramach 7 programów INTERREG IIIA). Najwięcej projektów zrealizowali beneficjenci ze Szczecina i Trójmiasta (por. ryc. 17.). Dość duża aktywność widoczna jest także w przypadku Lublina, Białegostoku i Opola. Realizowane w ramach INTERREG IIIA projekty dotyczyły różnych aspektów i obejmowały zarówno działanie twarde jak i miękkie – wobec tego w ramach niniejszego badania są one analizowane jako element całości polityki spójności (por. inne rozdziały). W tym punkcie zostały one przywołane w sposób bardziej szczegółowy, ponieważ część projektów INTERREG IIIA zawiera komponent współpracy międzynarodowej. Widać zatem, że przynajmniej te miasta, które zrealizowały kilka-kilkanaście projektów w ramach tej inicjatywy miały szansę na rozwinięcie współpracy z partnerami z drugiej strony granicy. Jedną mimo wszystko dość małą liczbą projektów tego typu zrealizowanych w miastach pozwala przypuszczać, że oddziaływanie takie było dość umiarkowane.

RYCINA 17. Liczba partnerów projektów INTERREG IIIC w badanych miastach



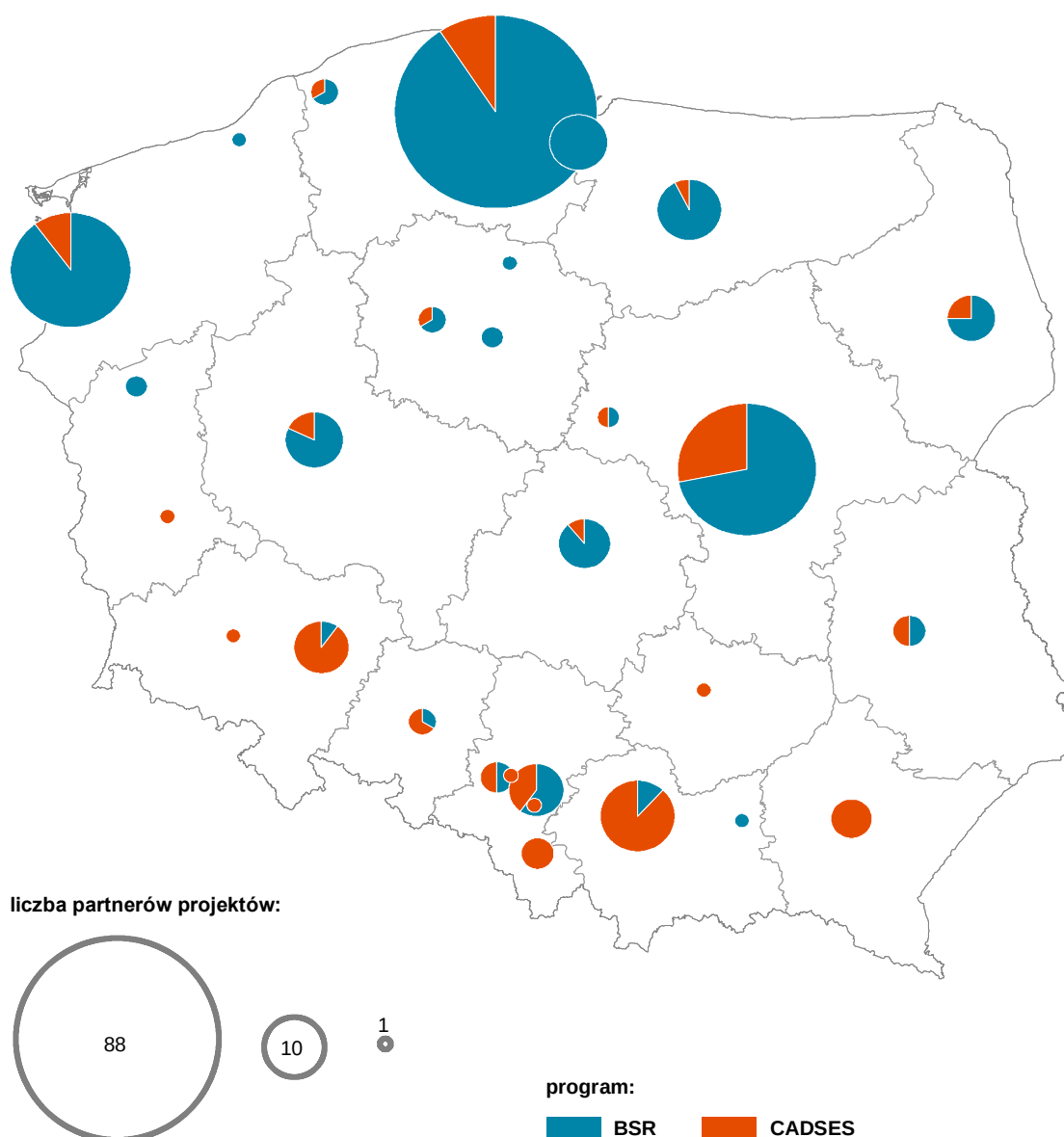
Źródło: opracowanie własne.

W ramach INTERREG IIIB Polska objęta była 2 programami: BSR oraz CADSES. BSR obejmował makroregion Morza Bałtyckiego, a CADSES makroregion Europy Środkowo-Wschodniej. W obu programach mogli uczestniczyć partnerzy ze wszystkich polskich województw. W INTERREG III B BSR uczestniczyło 279 partnerów z Polski (przez partnera projektu rozumiana jest instytucja biorąca udział w danym projekcie, tzn. jeżeli dana instytucja bierze udział w dwu projektach liczona jest jako dwóch partnerów). Wśród ogółu partnerów z Polski partnerzy projektów z miast objętych niniejszym badaniem (31 miast, konurbacja śląska oraz Trójmiasto) stanowili bardzo liczną grupę, tj. 231 partnerów (czyli 83% wszystkich polskich partnerów). Podobnie było w przypadku INTERREG III B CADSES. Na 98 polskich partnerów projektów, 88 (90%) to instytucje z analizowanych miast. Tak duża koncentracja świadczy o potencjale instytucjonalnym współpracy międzynarodowej zlokalizowanym w największych polskich miastach (choć należy zaznaczyć, że polskie instytucje bardzo rzadko pełniły rolę partnerów wiodących – 4 przypadki w ramach CADSES oraz 3 w BSR). Fakt, że zdecydowana większość projektów w ramach BSR i CADSES została zrealizowana

w miastach objętych niniejszą analizą, pozwala na bezpośrednie wykorzystanie wniosków z ewaluacji tych programów (chodzi o dwa raporty: EGO 2008, TROJDEN 2009).

Rozkład przestrzenny partnerów biorących udział w projektach BSR i CADSES nie jest równomierny (por. ryc. 18.). Najwięcej partnerów projektów pochodziło z Trójmiasta (97, Warszawy (53) i Szczecina (39). Dość licznie reprezentowane były także Kraków (17), konurbacja śląska (16), Olsztyn (13), Elbląg (11), Poznań (11) oraz Wrocław (10). W przypadku pozostałych miast w BSR i CADSES brało udział mniej niż 10 partnerów, a 7 miast uwzględnionych w niniejszym badaniu nie było reprezentowane przez ani jedną instytucję (Częstochowa, Jastrzębie-Zdrój, Kalisz, Radom, Rybnik, Wałbrzych, Włocławek).

RYCINA 18. Rozmieszczenie partnerów projektów INTERREG III B BSR i CADSES



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych projektów BSR i CADSES.

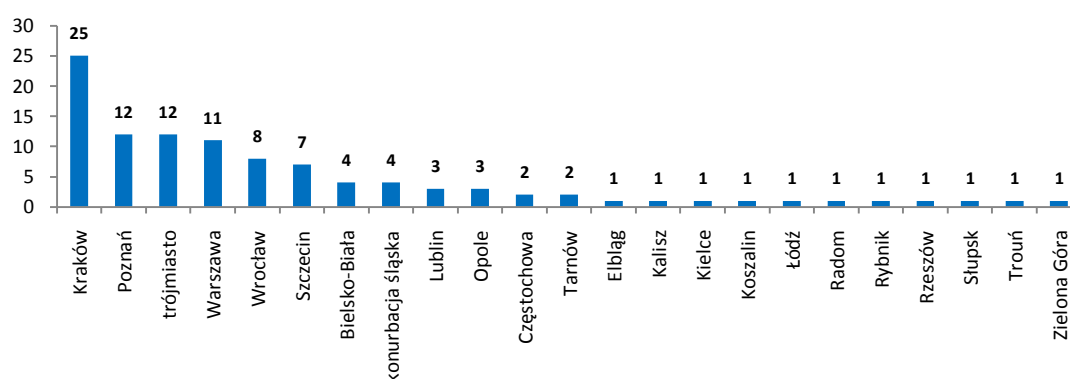
W ramach opartej na wyczerpujących badaniach empirycznych ewaluacji INTERREG III B CADSES (EGO 2008) (jak zaznaczono wyżej ze względu na to, że zdecydowana większość partnerów projektów pochodziła z badanych tu, miast wnioski z tej ewaluacji można bezpośrednio przenieść do niniejszego badania) stwierdzono, że realizacja programu w Polsce zakończyła się „umiarkowanym sukcesem” zarówno w zakresie namacalnych efektów projektów, jak i trwałości współpracy zainicjowanej podczas projektów. Wspomniany raport podsumowuje te kwestie w następujący sposób. „Co prawda 62% polskich uczestników

CADSES w trakcie samooceny deklarowało pełne osiągnięcie zakładanych celów projektów, zaś prawie 90% zapewniało o ich użyteczności, jednak przy pytaniu o praktyczne przykłady zastosowania i konkretne grupy beneficjentów tylko wąska grupa zdolna była podać konkretne produkty (odpowiednio 40% i 11%)” (EGO 2008, s. 5). „Niewątpliwie pozytywnym efektem programu CADSES jest, iż prawie połowa badanych uczestników projektów skorzystała z okazji i dzięki udziałowi w projektach rozbudowała swoją sieć współpracy międzynarodowej. Jednak z drugiej strony aż 24% badanych nie skorzystało z okazji trwałego wejścia w sieć europejskiej współpracy, a 16% wyrażnie zraziło się do dotychczasowych partnerów. Co więcej, odnosząc ten znaczący przyrost współpracy po CADSES do skali sieci w jaką włączeni byli polscy beneficjenci (ponad 500 partnerów) obraz staje się mniej optymistyczny – polscy uczestnicy CADSES chcą współpracować z co szóstym poznanym partnerem” (EGO 2008, s. 5).

Bardzo podobne wnioski płyną z ewaluacji INTERREG III B BSR (TROJDEN 2009). Z jednej strony partnerzy wysoko oceniają osiągnięcie celów projektu oraz użyteczność osiągniętych rezultatów, a z drugiej bardzo rzadko są w stanie podać konkretne przykłady na poparcie tych twierdzeń. 63,6% badanych partnerów projektów twierdzi, że współpraca nawiązana podczas projektu jest kontynuowana lub planowana. Z drugiej strony oznacza to, że w przypadku 1/3 partnerów udział w projekcie nie przełożył się na budowanie trwałej sieci współpracy.

Dość liczne uczestnictwo instytucji z badanych miast w projektach w ramach komponentu III B przełożyło się na rozwój sieci współpracy i powiązań kooperacyjnych z różnymi partnerami, przede wszystkim zagranicznymi. Jednakże dynamika i trwałość tej współpracy jest zdecydowanie poniżej oczekiwań (trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wynika to z konstrukcji analizowanych programów, czy też z charakterystyk polskich partnerów). Istotnym czynnikiem rzucającym raczej negatywne światło na budowanie sieci współpracy w ramach INTERREG III B wśród polskich partnerów projektów jest to, że bardzo rzadko pełnili oni funkcję liderów projektów (a to właśnie lider odnosi największe korzyści, poprzez bezpośrednią kontrolę nad treścią i przebiegiem projektu) oraz że równie rzadko deklarowali chęć bycia partnerami wiodącymi w przyszłości. Niemniej jednak udział instytucji z badanych miast w projektach INTERREG III B należy uznać za jednoznacznie korzystny przede wszystkim dlatego, że budowanie współpracy jest procesem długotrwałym (polega *de facto* na budowaniu zaufania), stąd też należy oczekiwać, że z biegiem lat efekty tego typu inicjatyw będą coraz wyraźniejsze, a współpraca zainicjowana w ramach perspektywy 2004-2006 może przynieść efekty w długiej perspektywie.

RYCINA 19. Liczba partnerów projektów INTERREG IIIC w badanych miastach



Źródło: opracowanie własne.

W ramach INTERREG IIIC 129 polskich partnerów brało udział w 89 projektach. Co piąta polska instytucja realizująca projekty w ramach tego programu pochodziła z dużych miast (analizowanych w tym badaniu). Tych 104 partnerów realizowało 72 projekty. Widać zatem, że współpraca międzyregionalna jest domeną dużych miast (choć wśród nich widoczne jest duże zróżnicowanie zaangażowania w tego rodzaju projekty – por. ryc. 19.). Na pewno wiąże się to z ich potencjałem instytucjonalnym, zasobami finansowymi oraz ludzkimi. Udział w projektach INTERREG IIIC był na pewno dobrą okazją do nawiązania kontaktów międzynarodowych oraz transferu wiedzy i dobrych praktyk. Świadczy o tym to, że w ramach tych projektów polscy partnerzy mieli okazję współpracować z w sumie 802 zagranicznymi partnerami z całej UE (średnio ponad 11 partnerów zagranicznych na jeden projekt). Konstrukcja INTERREG IIIC była podobna do

INTERREG IIIB, stąd też można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że rzeczywiste efekty realizacji projektów są zbliżone w obu programach (por. wyżej).

URBACT

W ramach programu URBACT realizowanego w latach 2004-2006 wzięło udział 21 polskich miast (w sumie w programie wzięło udział 213 miast z całej Europy). Niektóre z nich uczestniczyły w więcej niż jednym projekcie, stąd polskich miast-partnerów było w sumie 31. Miasta te uczestniczyły łącznie w 17 projektach. Mała skala programu z góry przesądza o jego małym potencjalnym oddziaływaniu, szczególnie wobec całości interwencji w ramach polityki spójności, czy choćby wobec projektów w ramach INTERREG IIIB i INTERREG IIIC, które miały dość podobny charakter. URBACT został stworzony aby wspierać wymianę doświadczeń oraz tzw. dobrych praktyk między miastami – jego istotą są zatem działania miękkie nastawione na transfer wiedzy (tak jak w przypadku INTERREG IIIB i IIIC). Mimo z góry ograniczonego ogólnego oddziaływania w skali kraju, program miał bardzo pozytywne rezultaty na poziomie miast w nim uczestniczących. Szczególnie skorzystać mogły miasta uczestniczące w więcej niż 1 projekcie (Warszawa – 4, Poznań – 3, Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Kraków, Łomża – po 2 projekty) lub miasta będące partnerami wiodącymi, ponieważ partner wiodący ma największy wpływ na kształt projektu i może najbardziej dostosować go do swoich potrzeb (Poznań w projekcie HOUS-ES i Płock w projekcie URBAMAS).

Przeprowadzona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (por. MRR 2007) analiza udziału polskich miast w URBACT pokazała, że uczestniczące w programie miasta bardzo dobrze go oceniają. Realizacja projektów pozwoliła na wymianę doświadczeń i dobrych praktyk związanych ze zintegrowanym rozwojem, rewitalizacją i planowaniem. Opracowane zostały również różne dokumenty strategiczne. Nawiązana została współpraca krajowa i międzynarodowa. Ponadto projekty przyczyniły się do promocji miast na arenie międzynarodowej. Przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji analizy potwierdzają te wnioski. W sumie zdobyto informacje jakościowe przy użyciu otwartego kwestionariusza dotyczące 17 partnerów projektów. Zdecydowana większość z nich twierdzi, że rezultaty projektów są wykorzystywane w dużym stopniu w praktyce działania miasta. Jedynie w jednym przypadku rezultaty nie są w ogóle wykorzystywane, a w 3 wykorzystywane są w małym stopniu. Bardzo podobnie wyglądają opinie na temat przyczynienia się rezultatów projektu do rozwoju miasta – zdecydowana większość respondentów widzi taką zależność, choć trzeba przyznać, że jest to wpływ przede wszystkim „miękki” polegający na podniesieniu kompetencji pracowników, czy lepszemu opracowywaniu dokumentów strategicznych (potencjalnie może przynieść to bardzo dobre efekty w dłuższym horyzoncie czasowym). Projekty przekładają się przede wszystkim na wzrost kompetencji i poprawę zarządzania strategicznego w zakresie rewitalizacji (14 wskazań) oraz konkurencyjności i atrakcyjności (12 wskazań), nieco mniej liczne są wskazania no oddziaływanie w zakresie spójności społecznej (9 wskazań), a najmniej liczne w zakresie suburbanizacji (7 wskazań). W tym ostatnim przypadku należy zaznaczyć, że zjawisko to dotyczy przede wszystkim dużych miast, a więc zakres miast postawionych przed tym wyzwaniem jest ograniczony (stąd zapewne mniej liczne wskazania). Z kolei podkreślane w opracowaniu MRR z 2007 rozwijanie sieci współpracy ma nieco mniejszy zasięg niż można by się było spodziewać. W przypadku aż 7 partnerów projektów (z 17) współpraca nie była kontynuowana, a w przypadku 2 była kontynuowana w ograniczonym zakresie. Z drugiej strony 8 respondentów twierdzi, że projekt zdecydowanie przyczynił się do rozwinięcia sieci współpracy. Podsumowując należy podkreślić, że URBACT w Polsce miał ograniczone oddziaływanie i przyczynił się przede wszystkim do podniesienia jakości funkcjonowania niektórych komórek organizacyjnych miast biorących udział w programie oraz w pewnym stopniu umożliwił rozwinięcie sieci współpracy. Niemniej jednak potencjalne oddziaływanie wydaje się znaczące, szczególnie w dłuższej perspektywie, w której zdobyta wiedza oraz opracowane dokumenty strategiczne zaczną przekładać się na realne, przemysłane działania.

PODSUMOWANIE INTERREG I URBACT

Projekty realizowane w ramach INTERREG III oraz URBACT przyczyniły się do rozwinięcia sieci współpracy miasta, szczególnie w skali międzynarodowej, ale też z partnerami krajowymi. Efekty projektów tego typu mają z reguły miękki charakter polegający na transferze dobrych praktyk czy budowaniu potencjału

instytucjonalnego oraz kapitału ludzkiego. W tym zakresie efekty projektów należy oceniać jako co najmniej zadowalające, choć liczba i skala zrealizowanych projektów najprawdopodobniej nie pozwala na wystąpienie wyraźnych i mierzalnych efektów w skali całego kraju. Niemniej jednak należy oczekiwać, że długofalowe oddziaływanie tego typu projektów będzie bardzo korzystne.

WSPÓŁPRACA INSTYTUCJI OTOCZENIA BIZNESU

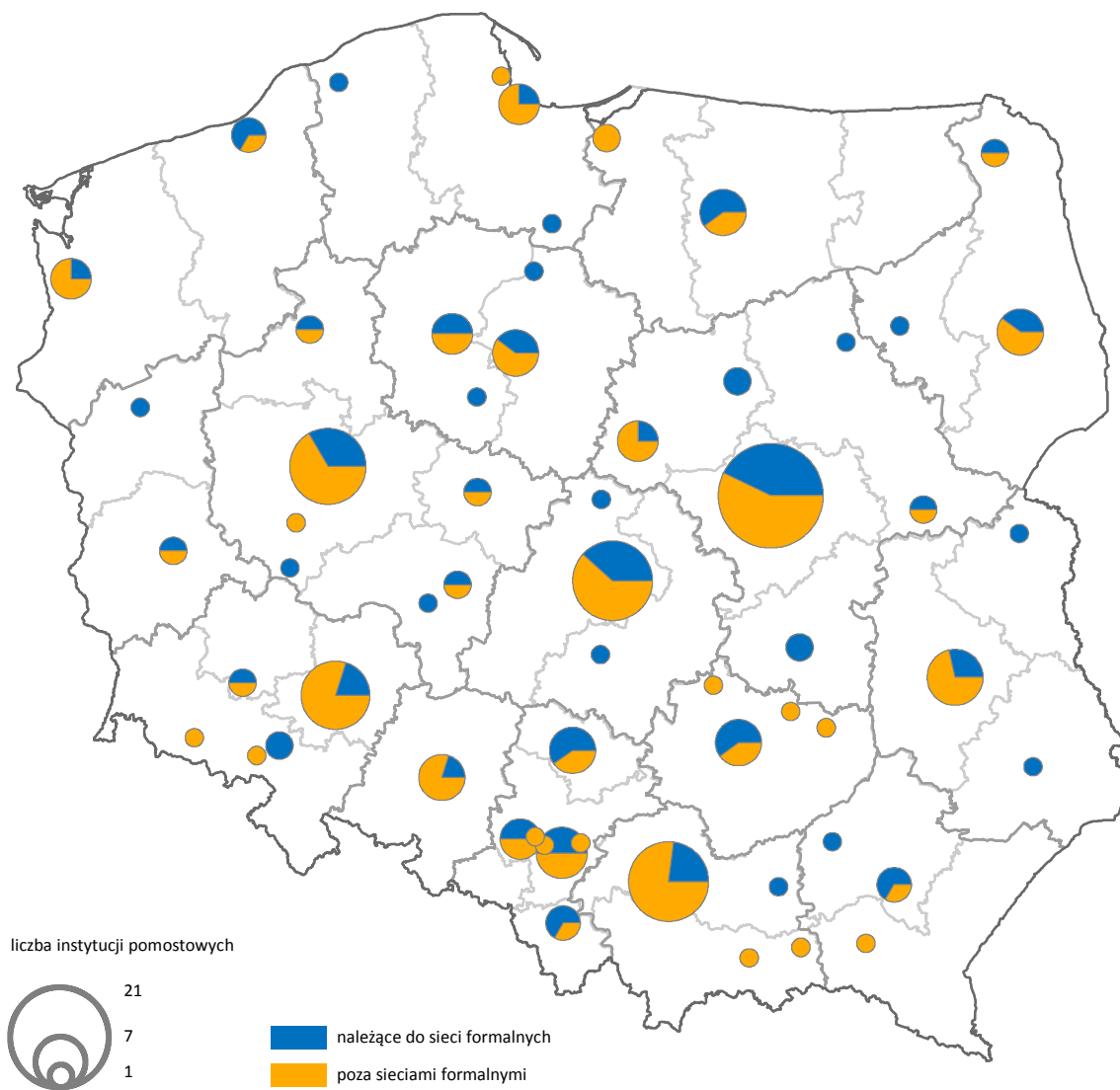
Istotnym elementem wpływającym na konkurencyjność miast jest sprawnie funkcjonujące otoczenie biznesu. Zwłaszcza istotne jest tzw. innowacyjne otoczenie biznesu, które tworzą instytucje nastawione na wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw, transfer wiedzy, stymulowanie współpracy między sferą nauki oraz przedsiębiorczości. Szczególnie w zakresie transferu wiedzy i technologii istotna jest współpraca instytucji położonych w różnych regionach kraju (tak aby w danym mieście mieć dostęp nie tylko do jego endogenicznych zasobów, ale też do zasobów obecnych w innych ośrodkach). W ramach polityki spójności 2004-2006 realizowano 5 dużych projektów stymulujących współpracę instytucji otoczenia biznesu w skali krajowej:

- Krajowa Sieć Innowacji (KSI): 23 organizacje w sieci (stan w 2007 r.). Sieć KSI funkcjonuje w ramach Krajowego Systemu Usług organizowanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Sieć Ośrodków Innowacji NOT: 36 organizacji – jednostka koordynująca i 35 terenowych jednostek organizacyjnych działających w sieci.
- STIM – Ogólnopolska Sieć Transferu Technologii i Wspierania Innowacyjności MŚP: 9 organizacji działających w sieci.
- KIGNET Innowacje: 17 izb gospodarczych. KIGNET innowacje jest podsiecią sieci KIGNET realizowanej jako projekt Krajowej Izby Gospodarczej.
- Centra Przekazu Innowacji (Innovation Relay Centers – IRC): 15 organizacji w sieci połączonych w 4 konsorcja regionalne. Sieć IRC jest siecią międzynarodową, której węzły obecne są w 33 krajach.

Dla powstania wymienionych inicjatyw kluczowe znaczenie miało zaangażowanie środków finansowych Unii Europejskiej. Inicjatywy KSI, NOT, STIM i KIGNET korzystały ze wsparcia w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006. Źródłem finansowania sieci IRC były Programy Ramowe Badań UE.

Realizacja tych projektów sprawiła, że znaczna część instytucji innowacyjnego otoczenia biznesu funkcjonujących w Polsce stała się członkami formalnych sieci współpracy. W zasadzie wszystkie większe miasta miały instytucje zaangażowane w taką współpracę (por. ryc. 20.). Wymienione projekty tworzyły zatem ramy do współpracy. Trudno jednak ocenić jej realne efekty. Należy oczekiwać, że podobnie jak w przypadku INTERREG i URBACT, korzyści ze współpracy dotyczyły jedynie części instytucji, podobnie nawiązanie stałej współpracy zapewne dotyczyło jedynie części zainicjowanych przez projekty relacji. Patrząc na liczbę instytucji pomostowych oraz stopień zaangażowania w projekty sieciowe, można oczekiwać, że skorzystały na nich przede wszystkim miasta duże.

RYCINA 20. Instytucje pomostowe w Polsce w 2007 r.



Źródło: opracowanie własne

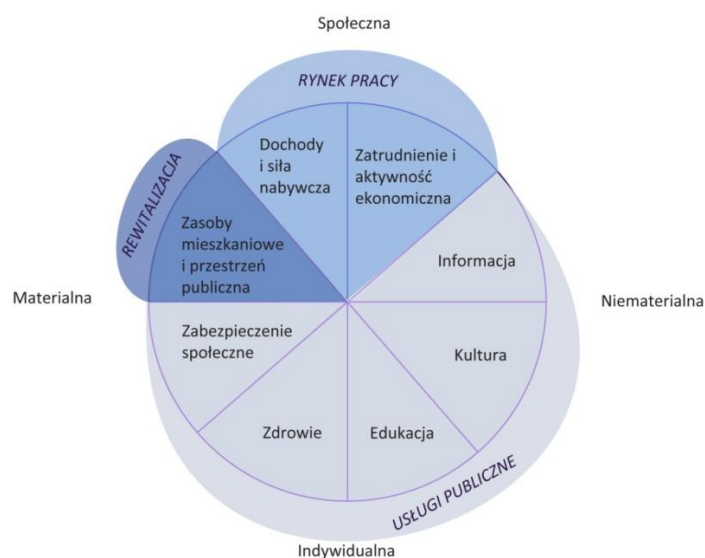
3.4. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ I PRZESTRZENNĄ

3.4.1. SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

Spójność społeczna jest złożonym zagadnieniem i może być badana za pomocą różnych wskaźników (Reeskens, Botterman, & Hooghe, 2000). O oparciu o wytyczne OECD można wyróżnić podstawowe typy wskaźników związane z głównymi aspektami spójności społecznej: samowystarczalność, równość, zdrowie, partycypacja w życiu społecznym i patologie (ESPON FOCI, 2009).

Przewodnik Komisji Europejskiej po metodologii badania spójności społecznej definiuje ją jako „zdolność nowoczesnego społeczeństwa do zapewnienia długoterminowego dobrobytu dla wszystkich jego członków, w tym zapewnienia równego dostępu do zasobów, poszanowania godności ludzkiej i różnorodności, osobistej i zbiorowej autonomii oraz odpowiedzialnej partycypacji”. Definicja ta jest odzwierciedleniem zapisów nowej Strategii Spójności, a w szczególności czterech głównych aspektów dobrobytu: sprawiedliwego i równego dostępu do zasobów, indywidualnej i zbiorowej godności, autonomii jednostki i partycypacji w życiu społecznym (Council of Europe, 2005).

RYCINA 21. Obszary życia społecznego będące przedmiotem interwencji polityki spójności



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Council of Europe, 2005).

Analiza spójności społecznej wymaga uszczegółowienia ogólnych założeń dokumentów politycznych, jak również hipotez stawianych przez naukowe teorie rozwoju. Sprezycowanie polityki spójności społecznej umożliwia bardziej dokładną analizę procesów społecznych oraz grup, których te procesy dotyczą. Rycina 21 ilustruje najważniejsze aspekty życia społecznego będące przedmiotem interwencji publicznych związanych z polityką spójności, pogrupowane według kryteriów ich materialności oraz przynależności do sfery społecznej i indywidualnej.

W badaniu wykorzystano różnorodne i wielowymiarowe ilościowe metody badawcze, w tym przede wszystkim analizę korelacji pomiędzy wielkością interwencji publicznej w ramach polityki spójności z uwzględnieniem podziału na poszczególne kategorie a zmianą wartości wskaźników wybranych do badań, analizę statystyczną, analizę ciągów czasowych oraz analizę przekrojową. Dodatkowo badania ilościowe zostały uzupełnione analizą jakościową dokumentacji oraz wywiadów z różnymi grupami interesariuszy.

Podstawowymi narzędziami analizy były bazy danych projektów zrealizowanych w ramach interwencji polityki spójności oraz bazy danych wskaźników wykorzystywanych na potrzeby badania. Analiza korelacji została przeprowadzona przy wykorzystaniu oprogramowania do analizy statystycznej, do pozostałych analiz wykorzystano programy arkuszy kalkulacyjnych.

Zestawienie wykorzystanych w badaniu danych i wskaźników prezentuje Tabela 22.

TABELA 22. Dane wyjściowe i wskaźniki spójności społecznej

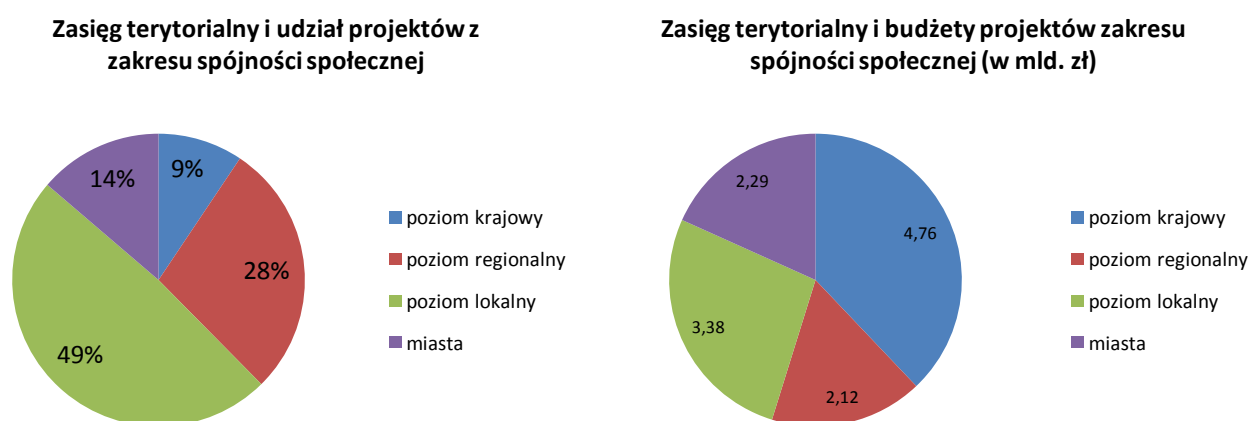
Dostęp do zatrudnienia dobrobytu	Stopa bezrobocia Stopa bezrobocia kobiet Udział kobiet w liczbie pracujących Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto
Dostęp do usług publicznych (kultura, edukacja, zdrowie) sytuacja grup podwyższonego ryzyka społecznego partycypacja społeczna mieszkańców miast	Lekarze na 10 tys. mieszkańców Łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności Odsetek dzieci w przedszkolach Kluby sportowe na 10 tys. mieszkańców Liczba instytucji kulturalnych na 10 tys. mieszkańców Wyniki egzaminów gimnazjalnych Wyniki egzaminów maturalnych Udział wydatków na pomoc społeczną w budżetach lokalnych Uczestnicy imprez kulturalnych na 1000 ludności Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 ludności Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na komputer podłączony do Internetu

Źródło: opracowanie własne.

W sumie z zakresu spójności społecznej zrealizowano 8 252 projektów w ramach 5 priorytetów RZL i 6 priorytetów ZPORR o wartości przekraczającej 12,5 mld zł. Największa liczba projektów, bo prawie połowa, zrealizowana została na poziomie lokalnym – w gminach i powiatach. Na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym zrealizowano odpowiednio 9% i 28% projektów z zakresu spójności społecznej, natomiast w miastach zaledwie 14% (por. ryc. 22.).

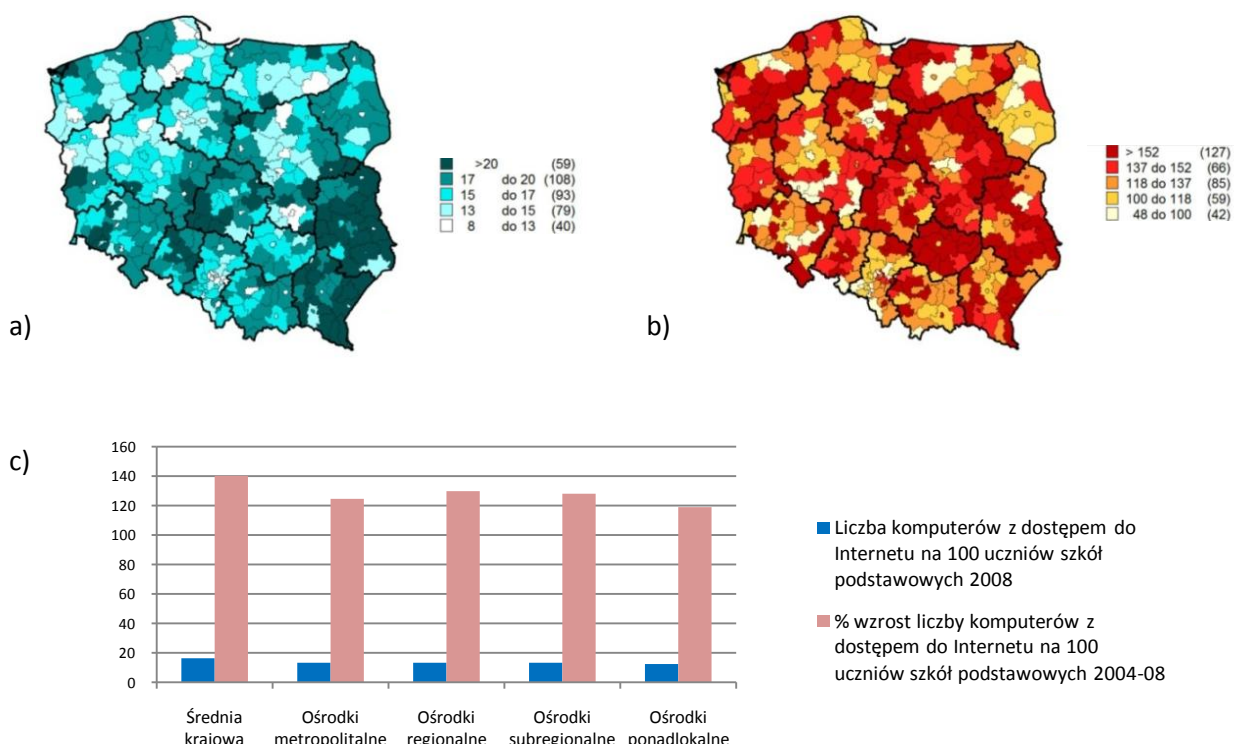
Na uwagę zasługuje również struktura wydatków w perspektywie zasięgu terytorialnego projektów z zakresu spójności społecznej. Najwięcej środków, bo ponad 4 mld 758 mln zł zostało zagospodarowanych w projektach o zasięgu krajowym. Jest to ponad dwukrotnie więcej niż w projektach realizowanych bezpośrednio w miastach. W sumie na poziomie ponadlokalnym zagospodarowano 55% środków przeznaczonych na spójność społeczną, co oznacza, że oddziaływanie projektów o ponadlokalnym zasięgu terytorialnym na polskie miasta mogło mieć o wiele większe znaczenie niż oddziaływanie projektów lokalnych.

RYCINA 22. Zasięg terytorialny i struktura projektów z zakresu spójności społecznej.



Taka struktura projektów z zakresu spójności społecznej znacząco utrudnia ocenę ich oddziaływania na miasta. W niniejszym badaniu do analiz ilościowych uwzględniających strukturę terytorialną projektów, wykorzystano zatem zaledwie 14% projektów, które stanowiły 18% środków wydanych na cele związane ze spójnością społeczną. W związku z tym interpretacja wyników omówionych w tym rozdziale raportu w dużej części bazuje na analizach jakościowych.

RYCINA 23. Liczba komputerów z dostępem do Internetu na 100 uczniów szkół podstawowych. Mapa a) stan na 2008r. Mapa b) procentowa zmiana w latach 2004-2008. Wykres c) stan na 2008 r. i zmiana procentowa w latach 2004-2008 w różnych typach badanych ośrodków miejskich



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowanie największym projektem ponadlokalnym realizowanym na poziomie krajowym był projekt „Pracownie komputerowe dla szkół (30786)” o budżecie 1 mld 140 mln złotych (9% wartości wszystkich projektów z zakresu spójności społecznej), zrealizowany przez Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych MEN. Oddziaływanie projektu jest bezpośrednio widoczne na poziomie prostych wskaźników informatyzacji w szkołach podstawowych we wszystkich typach ośrodków miejskich w kraju (por. ryc. 23.). Ponadto wśród 50 największych projektów realizowanych na poziomie centralnym dominowały te związane z informatyzacją w edukacji, szkoleniami dla kadr pedagogicznych, wyposażeniem szkół w sprzęt ułatwiający kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (VI etapy projektu o łącznym budżecie 466 mln złotych), jak również wsparciem dla osób niepełnosprawnych.

Analizując strukturę interwencji publicznej z zakresu spójności społecznej można stwierdzić, że najwięcej środków przeznaczono na projekty związane z rozwojem kształcenia i szkolenia zawodowego niezwiązanego ze szczególnym sektorem (32%), politykę rynku pracy (21%) oraz infrastrukturę społeczną (19%). Nieco mniej środków przeznaczono na wspieranie potencjału adaptacyjnego pracowników zakresie przedsiębiorczości, innowacyjności, technologii komunikacyjnych i informacyjnych (16%) oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (9%). Najmniejszy budżet miały projekty na rzecz kobiet na rynku pracy (2,4%) oraz pozostałe działania wspierające rozwój zasobów ludzkich (0,1%). Na podstawie analizy korelacji można stwierdzić, że wśród miast najaktywniej starających się o środki na projekty z zakresu spójności społecznej były miasta charakteryzujące się wysoką aktywnością zawodową kobiet, wysokim poziomem edukacji oraz dobrym dostępem do służby zdrowia.

WSPÓŁZALEŻNOŚCI MIĘDZY WARTOŚCIĄ PROJEKTÓW SPOŁECZNYCH ZREALIZOWANYCH W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI W LATACH 2004-2006 A ELEMENTAMI SKŁADOWYMI SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ MIAST

Wyniki analizy korelacji wskazują, że wśród miast najaktywniej starających się o środki na projekty z zakresu spójności społecznej były miasta charakteryzujące się wysokim poziomem dobrobytu mieszkańców. Były to

miasta cechujące się wysokim poziomem kapitału ludzkiego oraz partycypacji społecznej. Na uwagę zasługuje wysoka aktywność zawodowa kobiet mieszkających w tych miastach wyrażona wysokimi wartościami wskaźnika zatrudnienia kobiet. Ponadto miasta te charakteryzowały się również wysokim poziomem i dobrym dostępem do edukacji, przejawiającym się w wysokich ocenach egzaminów gimnazjalnych i maturalnych. Jednocześnie miasta te oferowały stosunkowo wysoki poziom i sporą dostępność do wyspecjalizowanych usług społecznych w zakresie ochrony zdrowia. Przejawia się to m.in. w wysokich wartościach wskaźników dostępności do łóżek szpitalnych oraz do personelu ochrony zdrowia. Należy podkreślić, że do miast najaktywniejszych w pozyskiwaniu środków na projekty z zakresu spójności społecznej nie zaliczały się miasta o najwyższych dochodach mieszkańców. Co więcej, mieszkańcy tych miast nie wyróżniali się aktywnością społeczną wyrażoną partycypacją w przedsięwzięciach kulturalnych, sportowych czy rekreacyjnych.

Analizując wpływ interwencji polityki spójności na poszczególne aspekty spójności społecznej wzięto pod uwagę strukturę interwencji publicznych, a w szczególności wpływ poszczególnych kategorii interwencji na zmianę wartości wybranych wskaźników związanych z dostępem do zatrudnienia i ogólnym dobrobytem mieszkańców jak również partycypacją społeczną wyrażoną dostępem do usług społecznych, inkluzją społeczną i wpływem na grupy szczególnego ryzyka (por. tab. 21.). Na tej podstawie można stwierdzić, że zrealizowane projekty w zauważalny sposób przyczyniły się do poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy oraz do zwiększenia dostępności usług medycznych. W średnim stopniu nastąpiła ogólna poprawa dostępu do zatrudnienia, likwidowania zjawiska wykluczenia społecznego oraz podniesienia jakości edukacji. Najślabszą korelację odnotowano w przypadku dostępu do usług ułatwiających młodym rodzicom powrót na rynek pracy (edukacja przedszkolna) oraz uczestnictwa w ofercie rekreacyjnej wyrażonej aktywnością w klubach sportowych. Brak istotnych statystycznie korelacji dotyczył wpływu zrealizowanych projektów na uczestnictwo w ofercie kulturalnej oraz podniesienie dobrobytu mieszkańców wyrażonego poziomem wynagrodzeń.

WPŁYW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI NA POPRAWĘ DOSTĘPU DO ZATRUDNIENIA

Analizując wpływ projektów na poprawę dostępu do zatrudnienia należy podkreślić, że aż cztery spośród siedmiu kategorii interwencji społecznych w mniejszym lub większym stopniu dotyczyły kwestii związanych z zatrudnieniem. Stąd też w przypadku tego aspektu badane korelacje są istotne statystycznie. Jednocześnie należy podkreślić, że w badanym okresie miało miejsce wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i wynikające z tego otwarcie zagranicznych rynków pracy dla polskich pracowników. W istotny sposób wpłynęło to na migracje zarobkowe, a tym samym na zmniejszenie się formalnej stopy bezrobocia we wszystkich badanych miastach. Zjawisko to w dużym stopniu miało wpływ na zależności obserwowane w analizie statystycznej. Jednak analizując strukturę kategorii interwencji można powiedzieć, że ze spadkiem poziomu bezrobocia najsilniej powiązane były projekty realizowane w ramach polityki rynku pracy. Były to z reguły duże projekty o zasięgu ponadlokalnym, realizowane przez publiczne służby zatrudnienia, a przede wszystkim przez powiatowe urzędy pracy.

Biorąc pod uwagę wyniki badań jakościowych przeprowadzone w miastach będących studiami przypadków, można potwierdzić skuteczność tej kategorii interwencji szczególnie w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych, osób powracających na rynek pracy po znaczącej przerwie (np. po urlopach macierzyńskich, rekonwalescencji itd.), osób w wieku przedemerytalnym, jak również absolwentów i osób do 30 roku życia. Projekty realizowane przez publiczne służby zatrudnienia w większości przypadków miały charakter systemowy, gwarantowały uczestnikom kompleksową pomoc i wsparcie doradców oraz pomoc w zakresie opieki nad osobami zależnymi. Dzięki bazom danych będących w dyspozycji tych instytucji rekrutacja beneficjentów ostatecznych do projektów uwzględniała potencjał społeczno-zawodowy odbiorców wsparcia oraz ich motywację do zmiany sytuacji życiowej, przez co rezultaty projektów były bardziej skuteczne niż w przypadku analogicznych działań realizowanych w ramach innych kategorii interwencji.

WPŁYW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI NA PODNIESIENIE DOBROBYTU MIESZKAŃCÓW POLSKICH MIAST

Podczas analizy ilościowej nie stwierdzono bezpośredniej i istotnej statystycznie korelacji pomiędzy zrealizowanymi przedsięwzięciami a wzrostem dobrobytu mieszkańców wyrażonym wzrostem dochodów gospodarstw domowych (wysokości wynagrodzeń). Jednak biorąc pod uwagę wpływ projektów na dobrobyt rozumiany jakościowo, można stwierdzić, że miał on miejsce w przypadku poprawy szeroko rozumianej jakości życia. Respondenci wywiadów i uczestnicy warsztatów w pięciu badanych miastach wskazywali na podnoszenie dobrobytu wynikające z podnoszenia standardu usług publicznych (edukacja, zdrowie, kultura, transport publiczny, usługi komunalne), poprawy dostępności do dóbr publicznych oraz komfortu i bezpieczeństwa transportu. Większość respondentów wskazała jako istotny, lecz nienamacalny wpływ poprawy jakości i estetyki przestrzeni publicznej na dobrobyt mieszkańców. Mimo niematerialnego charakteru ten aspekt związany z poprawą jakości życia pojawił się we wszystkich analizowanych dyskusjach. W szczególności wskazywano na powiązania pomiędzy jakością przestrzeni publicznej a kształtowaniem postaw społecznych oraz budowaniem lokalnego kapitału społecznego wśród mieszkańców.

WPŁYW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI NA POPRAWĘ DOSTĘPU DO USŁUG PUBLICZNYCH (KULTURA, EDUKACJA, ZDROWIE)

Projekty z zakresu poprawy dostępu do usług publicznych zrealizowano przede wszystkim w ramach kategorii „infrastruktura społeczna”. W oparciu o analizę ilościową można zaobserwować związek interwencji z poprawą dostępności do usług medycznych wyrażony zwiększeniem liczby lekarzy oraz łóżek szpitalnych na 10 tys. mieszkańców. Związek ten potwierdza się również w wyniku analiz ilościowych. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że pod wpływem realizacji projektów zwiększyła się zarówno dostępność do nowoczesnego sprzętu diagnostycznego i terapeutycznego o znaczeniu ponadlokalnym (szpitale wojewódzkie, kliniczne i specjalistyczne), jak również wprowadzono udogodnienia i polepszone zarządzanie w lokalnych placówkach ochrony zdrowia. Poprawa ta nie oznacza jednak, że rezultaty są zadowalające. Większość respondentów mimo odczuwalnej poprawy dostępności i jakości usług zdrowotnych nadal bardzo nisko ocenia funkcjonowanie całego systemu publicznej opieki zdrowotnej. Te krytyczne opinie wynikają głównie z zasad kontraktowania usług przez NFZ ograniczających dostęp do nowoczesnej aparatury i zabiegów (limity). W opinii respondentów jest to istotny impuls rozwoju prywatnego sektora usług medycznych w badanych miastach.

Wydatki na projekty związane z rozbudową infrastruktury społecznej były również pozytywnie skorelowane z poprawą jakości kształcenia, wyrażoną poprawą wyników egzaminów końcowych (gimnazjalnych i maturalnych) w badanym okresie. Rezultat ten można potwierdzić w oparciu o analizę struktury projektów realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym, jak również w oparciu o opinie respondentów, którzy podkreślali rosnącą atrakcyjność programów edukacyjnych dla uczniów, w tym przedsięwzięć finansowanych ze środków unijnych (np. zajęcia pozaszkolne, koła zainteresowań, wymiany zagraniczne). Z drugiej strony respondenci podkreślali, że mimo unowocześnienia wyposażenia szkół, nowoczesne techniki multimedialne nadal w zbyt małym zakresie wykorzystywane są w programach nauczania i zbyt mało zajęć odbywa się w oparciu o nowoczesne oprogramowanie i możliwości jakie daje Internet. Dodatkowym czynnikiem, którego oddziaływanie wpływa na poprawę dostępności do edukacji były projekty stypendialne zrealizowane w większości badanych miast.

Jeżeli chodzi o oddziaływanie zrealizowanych projektów na zwiększanie dostępu do kultury i rekreacji, to nie stwierdzono istotnych zależności ilościowych. Wynika to z relatywnie niewielkiej liczby projektów z zakresu kultury i rekreacji finansowanych w ramach polityki spójności oraz ze sposobu gromadzenia danych o uczestnictwie w kulturze i rekreacji przez GUS (tylko przedsięwzięcia realizowane przez instytucje publiczne i biletowane). Również na podstawie badań jakościowych trudno określić oddziaływanie interwencji na sferę kultury, ponieważ większość projektów polegała na budowie nowych lub modernizacji istniejących obiektów kulturalnych. Jednym z namacalnych rezultatów tych inwestycji jest umożliwienie niepełnosprawnym dostępu do budynków osobom.

WPŁYW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI NA POPRAWĘ SYTUACJI GRUP PODWYŻSZONEGO RYZYKA SPOŁECZNEGO I PARTYCYPACJĘ SPOŁECZNĄ MIESZKAŃCÓW MIAST

Na podstawie analiz ilościowych można stwierdzić, że grupą, która w najbardziej widoczny sposób skorzystała na realizacji projektów społecznych finansowanych w ramach polityki spójności były kobiety. Ich sytuacja w istotny sposób poprawiła się przede wszystkim w odniesieniu do zwiększenia dostępu do rynku pracy zarówno bezpośrednio poprzez realizację projektów nakierowanych na wsparcie kobiet, jak też pośrednio poprzez realizację przedsięwzięć mających na celu opiekę lub zagospodarowanie czasu wolnego dzieciom i młodzieży. Na podstawie badań jakościowych można stwierdzić, że interwencje publiczne z zakresu aktywizacji zawodowej oraz przedsiębiorczości były w przypadku tej grupy relatywnie skuteczne z uwagi na wysoką motywację beneficjentek. Skuteczność projektów skierowanych do kobiet polegała na zapewnieniu im kompleksowej pomocy w zakresie opieki nad dziećmi jak również wsparcia doradczego i psychologicznego.

Na podstawie wywiadów można wskazać kolejną grupę, której sytuacja uległa znaczącej poprawie głównie w wyniku realizacji projektów z zakresu polityki rynku pracy i wspierania potencjału adaptacyjnego pracowników. Grupą tą są absolwenci i pracownicy do 30 roku życia. Jest to grupa charakteryzująca się najwyższymi wskaźnikami skuteczności i trwałości rezultatów adresowanych do niej interwencji publicznych.

Brak istotnych związków statystycznych stwierdzono w zakresie oddziaływania interwencji polityki spójności na redukcję zjawiska i skutków wykluczenia społecznego. Brak jednoznacznych związków w tej sferze został potwierdzony również w wywiadach przeprowadzonych podczas badań jakościowych. Należy jednak podkreślić, że projekty z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu skierowane są do specyficznej grupy odbiorców (np. osoby bezdomne, uzależnione, opuszczające zakłady karne, długotrwale bezrobotne). Znaczna część beneficjentów tych interwencji wymaga długotrwałych działań i wieloetapowych interwencji, a często również ma niską motywację i tendencje do pozostawiania w sytuacji życiowej uniemożliwiającej osiągnięcie samodzielności. Niska efektywność i trwałość rezultatów tego typu projektów nie oznacza, że nie były one uzasadnione. Projekty w zakresie przeciwdziałania marginalizacji społecznej miały charakter kompleksowy, raczej duży zakres i zostały zrealizowane przez wyspecjalizowane placówki publiczne i pozarządowe posiadające duże doświadczenie na tym polu. Można zatem stwierdzić, że w przypadku tego typu interwencji nie doszło do rozproszenia dostępnych środków.

Na podstawie wniosków z badań jakościowych należy zauważyć także pośredni wpływ projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza projektów z zakresu infrastruktury transportowej, na poprawę bezpieczeństwa i dostępności przestrzennej dla osób niepełnosprawnych. Projekty te również pośrednio przyczyniły się do zwiększenia dostępności do usług publicznych, a w konsekwencji poprawy jakości życia tej grupy. Projekty polegające na inwestycjach w modernizację, rozbudowę i budowę nowych obiektów infrastrukturalnych obwarowane były wymogami związanymi z dostosowaniem ich do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności osób niewidomych i osób mających trudności z poruszaniem się. Z drugiej strony uczestnicy wywiadów zwracali uwagę na niską świadomość wykonawców inwestycji infrastrukturalnych w zakresie potrzeb osób niepełnosprawnych. Z tego powodu wiele udogodnień dla osób niepełnosprawnych nie zostało instalowanych, a wymogi związane z dostosowaniem obiektów do potrzeb tej grupy wykonywane były w wersji minimum, mimo niskich kosztów rozwiązań, które w znaczący sposób podnoszą jakość życia osobom niepełnosprawnym.

TABELA 23. Korelacje między wartością projektów w przeliczeniu na mieszkańca według poszczególnych dziedzin interwencji a elementami składowymi konkurencyjności miast [k Pearsona]

Dziedzina	Wskaźniki stanu						Wskaźniki zmiany		
Zasoby ludzkie	lekarze na 10 tys. mieszkańców: 0,45						stopa bezrobocia kobiet 2004-2008: 0,33	% dzieci w przedszkolach 2004-2008: 0,32	
Polityka rynku pracy	stopa bezrobocia: 0,56	stopa bezrobocia kobiet 2008: 0,59	wskaźnik zatrudnienia kobiet: -0,3	% dzieci w przedszkolach: -0,4	udział wydatków na pomoc społ.: 0,4	średnia ocen z egzaminów gimnazjalnych: -0,37	poprawa ocen z egzaminów gimnazjalnych 2004-2008: -0,37		
Wykluczenie społeczne									
Rozwój kształcenia i szkolenia	komputery z dostępem do Internetu w szkołach: 0,47	udział wydatków na pomoc społ.: -0,31	aktywnie ćwiczący w klubach sportowych na 1000 mieszkańców: 0,34						
Potencjał adaptacyjny pracowników	stopa bezrobocia: -0,32	stopa bezrobocia kobiet: -0,32					wskaźnik zatrudnienia kobiet zmiana 2004-08: 0,42		
Kobiety na rynku pracy	stopa bezrobocia: 0,4	stopa bezrobocia kobiet: 0,37	wskaźnik zatrudnienia kobiet: -0,32	średnia ocen z egzaminów gimnazjalnych: -0,34	lekarze na 10 tys. mieszkańców: -0,3		stopa bezrobocia 2004-2008: -0,3	stopa bezrobocia kobiet 2004-2008: -0,32	wzrost liczby łóżek w szpitalach na 10 tys. ludn: 0,3
Infrastruktura społeczna	wskaźnik zatrudnienia kobiet: 0,43	średnia ocen z egzaminów gimnazjalnych: 0,47	łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności: 0,46	lekarze na 10 tys. mieszkańców: 0,52			stopa bezrobocia 2004-2008: 0,41	stopa bezrobocia kobiet 2004-2008: 0,4	poprawa ocen z egzaminów gimnazjalnych 2004-2008: 0,38

Źródło: opracowanie własne.

3.4.2. REWITALIZACJA

Ważnymi działaniami z punktu widzenia spójności przestrzennej oraz społecznej miast są projekty rewitalizacji obszarów zdegradowanych (Siemiński, Topczewska 2009). Światowe doświadczenia w tym zakresie pokazują, że najlepiej sprawdza się tzw. zintegrowane podejście do rewitalizacji. Polega ono na tym, że inwestycjom w fizyczną infrastrukturę (renowacja i rozbudowa) towarzyszą działania miękkie skierowane do społeczności lokalnej, włączenie w proces rewitalizacji różnych aktorów życia społecznego i gospodarczego oraz innych interesariuszy, a także dbałość o jakość środowiska naturalnego i przestrzeganie zasad rozwoju trwałego. Efektywna rewitalizacja powinna uwzględniać gospodarze, społeczne i środowiskowe uwarunkowania występujące na danym obszarze, a sama interwencja powinna stanowić kompleks spójnych działań inwestycyjnych oraz tzw. działań „miękkich” (Rogers, Slowinski 2004).

Niniejsza analiza obejmuje projekty rewitalizacyjne zrealizowane w badanych największych miastach polskich zakwalifikowane według bazy projektów do następujących kategorii interwencji:

- Odnowa i adaptacja zdegradowanych obszarów przemysłowych i wojskowych (351);
- Odnowa terenów miejskich (352);
- Utrzymywanie i odbudowa dziedzictwa kulturowego (354).

Projekty należące do wymienionych kategorii realizowane były w ramach 3 priorytetów ZPORR:

- ZPORR 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojskowe;
- ZPORR 1.4 Rozwój turystyki i kultury;
- ZPORR 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji.

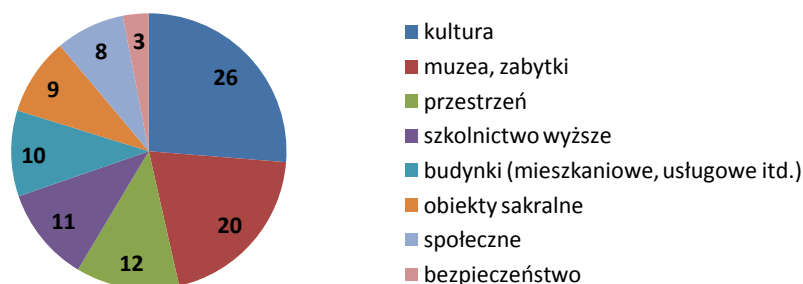
Ponadto uwzględniono jeden projekt zrealizowany w ramach Programu INTERREG IIIA 2004-2006 POLSKA (Województwo Lubuskie)-BRANDENBURGIA, działanie 2.2: Poprawa infrastruktury technicznej i komunalnej. Projekt ten zrealizowany został w Gorzowie Wielkopolskim i polegał na adaptacji hali przemysłowej na halę targową i przyległego terenu na plac targowy.

W badanych miastach zrealizowano 99 projektów spełniających powyższe kryteria. Najwięcej projektów rewitalizacyjnych wykonano w Warszawie – 11. W stolicy również największe były nakłady na tego typu projekty (138 mln zł.). W konurbacji śląskiej zrealizowano 10 projektów na łączną kwotę 71 mln zł (3 w Bytomiu, 2 w Chorzowie, 2 w Sosnowcu, a w Gliwicach, Jaworznie i Rudzie Śląskiej po jednym).

Najwięcej projektów dotyczyło rewitalizacji obiektów użytkowanych przez różne instytucje kultury (por. ryc. 24.). Z 26 tego typu projektów, 10 dotyczyło budynków teatrów, 7 szeroko pojętych centrów kultury, 6 bibliotek, 2 filharmonii, 1 opery. Liczne projekty dotyczyły muzeów (w tym zabytkowych obiektów muzealnych takich jak np. Pałac w warszawskim Wilanowie czy zamek Książ w Wałbrzychu). Liczną grupę (12) stanowiły projekty dotyczące rewitalizacji przestrzeni publicznej obejmujące tak rozpoznawalne projekty, jak modernizacja Krakowskiego Przedmieścia w Warszawie, czy budowa mostu Cybińskiego między Śródką a Ostrowem Tumskim w Poznaniu. 11 projektów dotyczyło modernizacji budynków użytkowanych przez szkoły wyższe. Część z tych projektów polegała na renowacji obiektów o dużej wartości zabytkowej użytkowanych przez uczelnie, np. Restauracja Pałacu Branickich w Białymstoku, w którym siedzibę ma Akademia Medyczna, Modernizacja i renowacja Collegium Minus wraz z Aulą Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Rewitalizacja zabytkowego obszaru UW przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie. Część projektów tego typu polegała jednak na zaadaptowaniu na cele szkolnictwa wyższego obiektów do tej pory spełniających inne funkcje (często bardzo zaniedbanych), np. Rewitalizacja budynku powojskowego na potrzeby dydaktyczne OWSliZ w Olsztynie, Adaptacja budynku powojskowego przy ul. Koszarowej 17 dla potrzeb ASP w Katowicach. 10 projektów dotyczyło rewitalizacji budynków mieszkalnych lub usługowych (przede wszystkim starych kamienic, np. w centrum Łodzi, czy na warszawskiej Pradze). Renowacja obiektów sakralnych realizowana była w ramach 9 projektów – remontowano przede wszystkim obiekty o dużej wartości zabytkowej, takie jak Opactwo Benedyktów w Tyńcu, poznańska Fara, czy Pałacu Biskupów wraz z otoczeniem na Ostrowie Tumskim w Poznaniu. 8 projektów objęło budynki użytkowane w szeroko rozumianych celach społecznych. Jest to dosyć różnorodna grupa projektów: od modernizacji ośrodka opieki Caritas Archidiecezji Warszawskiej w Warszawie, przez Adaptację budynku w Wałbrzychu na Ośrodek Integracji dla Bezdomnych po budowę Międzyszkolnego Bemowskiego Ośrodka Piłki Nożnej

w Warszawie. 3 projekty dotyczyły bezpieczeństwa publicznego (monitoring wizyjny starego miasta w Toruniu i miasta Kazimierzowskiego w Radomiu oraz modernizacja Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie).

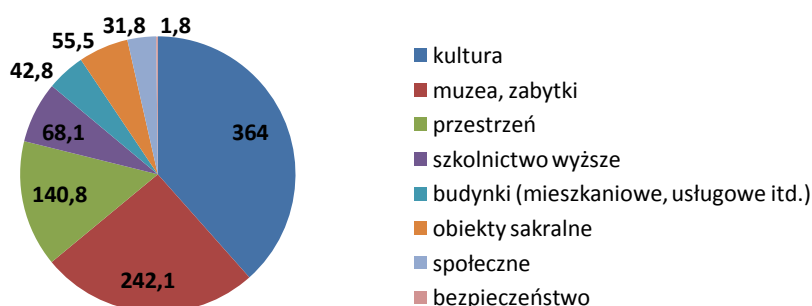
RYCINA 24. Projekty rewitalizacyjne – liczba projektów w poszczególnych kategoriach



Źródło: opracowanie własne.

Ponad trzy czwarte nakładów na projekty rewitalizacyjne w badanych miastach zostało przeznaczone na projekty dotyczące kultury, muzeów i zabytków oraz przestrzeni publicznej (por. ryc. 25.). Największym pod względem kosztów projektem była budowa gmachu Opery Krakowskiej (nowy budynek został dobudowany do zabytkowego budynku operetki będącego pierwotnie ujeżdżalnią koni). Wartość całego projektu to 88,7 mln zł, jednak w tym przypadku dofinansowanie z funduszy UE było stosunkowo małe, stanowiło bowiem jedynie 34% wszystkich kosztów. Kolejne projekty pod względem nakładów to projekty o wartości powyżej 25 mln zł: Modernizacja i adaptacja XIX-wiecznego budynku pofabrycznego dla Muzeum Sztuki w Łodzi (54,5 mln zł.), Remont i przebudowa Pałacu Pod Blachą w Zespole Zamku Królewskiego w Warszawie (41,2 mln zł.), Modernizacja nawierzchni ulicy Krakowskie Przedmieście (34,8 mln zł.), Mons Universitatis. Rozbudowa i remont Muzeum Śląska Opolskiego w Opolu (30 mln zł.), Kultura i tradycja włókienniczej Łodzi - modernizacja i zagospodarowanie kompleksu fabrycznego Geyera (29,6 mln zł.), Rozbudowa zabytkowego obiektu Wojewódzkiej i Miejskiej Biblioteki Publicznej w Gorzowie Wlkp. (27,9 mln zł.).

RYCINA 25. Projekty rewitalizacyjne – wartość projektów w poszczególnych kategoriach [mln zł.]



Źródło: opracowanie własne.

PROGRAMY REWITALIZACJI I PROJEKTY W MIASTACH BADANYCH W RAMACH STUDIÓW PRZYPADKU

Warszawa posiada Lokalny Program Rewitalizacji m. st. Warszawy na lata 2005-2013, który pełni funkcję strategii rewitalizacji miasta stołecznego Warszawy, obejmującej działania o charakterze przestrzennym, społecznym oraz gospodarczym. W ramach programu opracowano dzielnicowe mikroprogramy, powołane zostały specjalne grupy robocze, a w prace nad kształtem i realizacją programu włączani są różni interesariusze. Projekty zrealizowane w ramach perspektywy 2004-2006 wpisują się w ten program. Część projektów występuje w oficjalnych dokumentach i jest tam obszernie omawiana (Budowa Międzyszkolnego Brmowskiego Ośrodka Piłki Nożnej przy ulicy Obrońców Tobruku, Modernizacja ośrodka opieki Caritas Archidiecezji Warszawskiej w Warszawie, Renowacja kamienic praskich o znaczeniu historycznym wraz z adaptacją pomieszczeń na cele społeczne, Rewitalizacja otoczenia fragmentów muru Getta Warszawskiego). Inne projekty wpisują się w program przez położenie na obszarach wyznaczonych jako

przewidziane do rewitalizacji (obejmują one 11% powierzchni stolicy, zamieszkiwanym przez 32% ludności miasta). Najważniejszy warszawski projekt rewitalizacyjny, tj. modernizacja Krakowskiego Przedmieścia realizuje bezpośrednio cel obowiązującej Strategii rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r. (Program 2.1.1. Rewaloryzacja Traktu). Co więcej, rewitalizacja jest również jednym z najważniejszych celów strategii (Program 2.1.2. Rewitalizacja wybranych zdegradowanych fragmentów dzielnic, w tym o znaczeniu historycznym). Z kolei projekt: Remont i przebudowa Pałacu Pod Blachą w Zespole Zamku Królewskiego w Warszawie i Restauracja wnętrz pierwszego w Polsce muzeum sztuki – Muzeum Pałac w Wilanowie – dotyczyły obiektów o bardzo dużym znaczeniu historycznym i kulturowym o skali krajowej. Jednak należy podkreślić, że były to projekty raczej modernizacyjne niż rewitalizacyjne w ścisłym sensie. Podobnie jest w przypadku projektu rewitalizacji zabytkowego obszaru UW przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie. W wyniku ich realizacji nastąpiła znacząca poprawa stanu obiektów zabytkowych oraz wzrósł standard dla funkcjonujących w nich instytucji. Niewątpliwie również wpłynęły na umocnienie atrakcyjności turystycznej miasta.

Działania rewitalizacyjne w Poznaniu są organizowane przez Miejski Program Rewitalizacji dla m. Poznania (który jest sukcesywnie rozwijany od roku 2005). Rewitalizacja centrum miasta jest jednym z priorytetów „Plan Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010”. Wszystkie zrealizowane w Poznaniu projekty rewitalizacyjne (7 projektów) wpisują się w tę strategię. Natomiast jeśli chodzi o Miejski Program Rewitalizacji wprost przywoływane są w nim 2 projekty: Budowa mostu Cybińskiego między Śródką a Ostrowem Tumskim w Poznaniu oraz Renowacja zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla dzieci niesłyszących przy ul. Bydgoskiej na Śródcie. Ponadto na obszarze przewidzianym w pierwszej kolejności do rewitalizacji zrealizowano projekt Modernizacja i adaptacja zabytkowych budynków Muzeum i Archiwum Archidiecezjalnego w Poznaniu. Pozostałe projekty realizują strategię miasta podnosząc atrakcyjność centrum miasta (Modernizacja i renowacja Collegium Minus wraz z Aulą Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wzrost atrakcyjności regionu Wielkopolski - kontynuacja konserwacji poznańskiej Fary, Modernizacja zabytkowego gmachu Teatru Wielkiego im. St. Moniuszki w Poznaniu, Renowacja i prace remontowe kościoła św. Antoniego Padewskiego).

3 projekty rewitalizacyjne zrealizowane w Lublinie (Ochrona i konserwacja Zamku Lubelskiego, Renowacja Archikatedry św. Jana i organizacja Muzeum 200-lecia Archidiecezji Lubelskiej, Stworzenie strefy bezpieczeństwa publicznego na obszarze ulicy Metalurgicznej w Lublinie – projekt realizowany przez Komendę Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie), wpisują się przestrzennie w Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Lublina (tworzony i aktualizowany od roku 2005), niemniej jednak nie pojawiają się w nim explicite. Projekty dotyczące Zamku i Archikatedry niewątpliwie poprawiły stan zabytkowej tkanki miasta oraz wpłynęły na atrakcyjność turystyczną. W ramach projektu Komendy Wojewódzkiej PSP przeprowadzono kompleksową modernizację Ośrodka Szkolenia Straży Pożarnej, co przełożyło się na poprawę warunków funkcjonowania ośrodka, i pośrednio na wzrost bezpieczeństwa w mieście i regionie.

W Zielonej Górze nie realizowano projektów rewitalizacyjnych w ramach funduszy 2004-2006 (należy zaznaczyć jednak, że miasto posiada Miejski Program Rewitalizacji).

Miasto Rybnik dysponuje Lokalnym Programem Rewitalizacji (dwie wersje 2004-2006 i 2007-2013). Projekty rewitalizacyjne w ramach funduszy 2004-2006 są uwzględnione w Programie (Kompleksowa modernizacja budynku Rybnickiego Centrum Kultury na potrzeby mieszkańców regionu, Renowacja zabytkowej kamienicy przy ul. Rynek 1 w Rybniku wraz z adaptacją na cele gospodarcze, Adaptacja wieży ciśnień na cele turystyczno-rekreacyjne na terenie Zabytkowej Kopalni Ignacy w Rybniku). Projekty dotyczące kamienicy przy rynku oraz Centrum Kultury poprawiły wizerunek oraz atrakcyjność miasta. Podobne znaczenie ma adaptacja wieży ciśnień. Jednak ten projekt ma bardzo ograniczone oddziaływanie i pod tym względem jest kontrowersyjny. Dostęp do wieży jest ograniczony w czasie – 2 dni w tygodniu w godzinach 9-12, po wcześniejszym uzgodnieniu telefonicznym.

Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, że realizowane projekty formalnie wpisywały się w szersze strategie rozwoju miast. Natomiast w mniejszym zakresie stanowiły bezpośrednią realizację programów rewitalizacji.

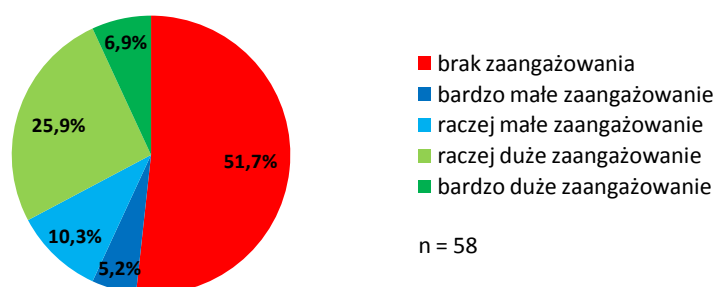
ZANGAŻOWANIE SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W PROJEKTY REWITALIZACYJNE

Ten i kolejne punkty raportu zostały opracowane na podstawie danych z badania ankietowego przeprowadzonego wśród beneficjentów projektów rewitalizacyjnych (uzyskano odpowiedzi dotyczące 58 projektów).

W przypadku ponad połowy projektów respondenci twierdzili, że społeczność lokalna nie była zaangażowana w ich realizację (por. ryc. 26.). Brak włączenia społeczności lokalnej w realizację projektów tłumaczony jest przede wszystkim ich charakterem. Dość dobrze oddaje to odpowiedź jednego z respondentów: „Realizowany projekt polegał na pracach rewitalizacyjnych i budowlanych w związku z czym zaangażowanie lokalnej społeczności nie było możliwe. Prace wykonywane były przez wykwalifikowanych pracowników”. Taka opinia była bardzo rozpowszechniona. Świadczy to o tym, że projekty rewitalizacyjne postrzegane są w oderwaniu od szerszego kontekstu społecznego i traktowane są jako działania przede wszystkim inwestycyjne.

Jeżeli respondenci twierdzili, że społeczność lokalna była zaangażowana w projekt, to najczęściej oceniali to zaangażowanie jako raczej duże (25,9%), a znacznie rzadziej jako bardzo duże (6,9%), z kolei raczej małe i bardzo małe zaangażowanie dotyczyło 15% projektów. Zaangażowanie społeczności lokalnej polegało przede wszystkim na przeprowadzaniu konsultacji społecznych, szczególnie związanych z opracowywaniem programów rewitalizacji. Ponadto, jako zaangażowanie społeczności lokalnej, respondenci uznawali po prostu zainteresowanie ludności projektem, co należy uznać za zdecydowanie bierną formę zaangażowania w projekt. Ponieważ większość projektów dotyczyła *de facto* remontów budynków zabytkowych wykorzystywanych głównie przez instytucje publiczne związane z kulturą, włączenie społeczności lokalnej było ograniczone i wiązało się z zainteresowaniem dość wąskich kręgów bezpośrednio związanych z daną instytucją (czy też zainteresowanych jej rozwojem, tzn. użytkowników teatrów, bibliotek itd.).

RYCINA 26. Zaangażowanie społeczności lokalnej w realizację projektów



Źródło: opracowanie własne.

KOMPLEKSOWOŚĆ PROJEKTÓW

Z uwagi na to, że w ramach funduszy 2004-2006 zrealizowano relatywnie mało projektów rewitalizacyjnych, trudno mówić o kompleksowości interwencji w tym zakresie. Projekty o tyle tworzą większą całość, o ile wpisują się w długofalowe programy rewitalizacji i strategię rozwoju miasta. W takiej perspektywie należy podkreślić, że okres 2004-2006 był wstępnym etapem rewitalizacji polskich miast, również mającym walor pilotażowy i przygotowawczy do szerszego zakresu działań. Zrealizowano projekty z jednej strony najbardziej oczywiste, z drugiej takie, które były już przygotowywane czy też łatwe do wdrożenia. Może to tłumaczyć dlaczego w zasadzie (z nielicznymi wyjątkami) nie podejmowano projektów polegających na przekształcaniu nie tylko struktur materialnych, ale też społecznych i gospodarczych. Z drugiej strony trzeba także przyznać, że projekty rewitalizacyjne (również w sensie głównie modernizacyjnym) realizowane były także ze środków innych niż polityka spójności (zarówno prywatnych jak i publicznych). Z kolei pewnym dopełnieniem działań rewitalizacyjnych były liczne projekty społeczne i dotyczące kapitału ludzkiego realizowanego w ramach EFS.

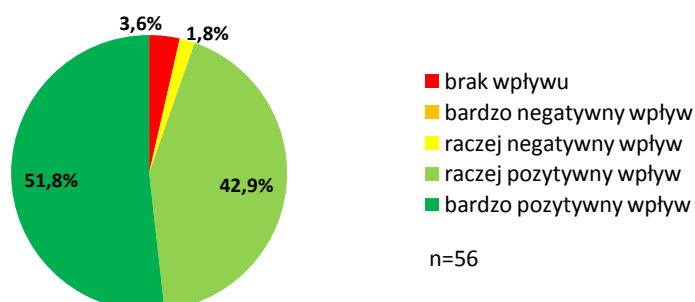
Dość dobrym przykładem kompleksowego podejścia do rewitalizacji są działania podejmowane na Śródcie w Poznaniu. Oprócz projektów twardych podejmowane są tam inicjatywy miękkie, takie jak Centrum

Innowacji Społecznej, czy Centrum Ekonomi Społecznej, które realizowały projekty dotyczące sfery społecznej (Górecki, Zębik 2009).

WPŁYW PROJEKTÓW NA SYTUACJĘ SPOŁECZNĄ

Wobec zdecydowanej większości projektów respondenci twierdzili, że miały one bardzo pozytywny wpływ (51,8%) lub raczej pozytywny wpływ (42,9%) na sytuację społeczną (por. ryc. 27.). Do wyników tych należy podchodzić jednak z dużą ostrożnością, pamiętając o tym jakiego rodzaju projekty były realizowane. Wpływ na sytuację społeczną polegał przede wszystkim na podniesieniu jakości świadczenia usług przez instytucje funkcjonujące w zrewitalizowanych obiektach, a więc przede wszystkim instytucje kultury. Część projektów miała wpływ bardziej bezpośredni – dotyczy to przede wszystkim modernizacji budynków wykorzystywanych przez instytucje związane z opieką społeczną (Modernizacja ośrodka opieki Caritas Archidiecezji Warszawskiej w Warszawie, Adaptacja segmentu budynku w Rudzie Śląskiej na Centrum Profilaktyki, Renowacja zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno - Wychowawczego dla dzieci niesłyszących w Poznaniu, Adaptacja budynku przy ul. Pocztowej 22 w Wałbrzychu na Ośrodek Integracji dla Bezdomnych, Remont i modernizacja lokalu przy ul. Wielkopolskiej 32 w Szczecinie dla osób Niepełnosprawnych). W przypadku jednego projektu wpływ na sytuację społeczną na zrewitalizowanym obszarze jest dyskusyjny (ocena „raczej negatywny”). Chodzi o projekt budowy mostu między Ostrowem Tumskim a Śródką. Otóż wraz z rosnącą atrakcyjnością Śródki (i szczególnie przewidywanym dalszym wzrostem) rosną ceny wynajmu lokali, co powoduje, że część dotychczasowych mieszkańców musi szukać innego tańszego miejsca do mieszkania. Przykład ten pokazuje jak skomplikowanym procesem jest rewitalizacja i jak szeroko trzeba przewidywać jej oddziaływanie.

RYCINA 27. Wpływ projektów na sytuację społeczną na zrewitalizowanym obszarze



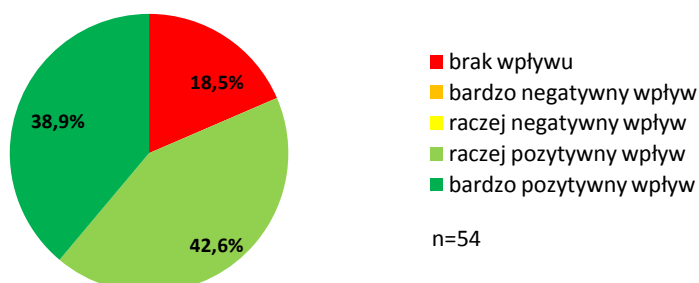
Źródło: opracowanie własne.

WPŁYW PROJEKTÓW NA SYTUACJĘ GOSPODARCZĄ

Wpływ na sytuację gospodarczą zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych jest oceniany również bardzo optymistycznie. Ich oddziaływanie w opinii respondentów było bardzo pozytywne (38,9%) lub raczej pozytywne (42,6%). W przypadku 18,5% stwierdzono brak oddziaływania (por. ryc. 28.). Wpływ projektów polegał przede wszystkim na zwiększeniu atrakcyjności zarówno dla mieszkańców jak i dla turystów. W wyniku realizacji wielu projektów powstała możliwość ulokowania w zrewitalizowanych budynkach nowych przedsiębiorstw, przede wszystkim związanych z obsługą ruchu turystycznego (np. kawiarnie, restauracje, księgarnie). W związku z tym powstawały również nowe miejsca pracy. Ponadto same instytucje, mając do dyspozycji nowe lub odnowione obiekty, zwiększały zatrudnienie. Zarówno wzrost liczby przedsiębiorstw jak i zatrudnienia jest trudny do oszacowania. Biorąc pod uwagę jedynie projekty, dla których otrzymano ankiety (58 projektów), i dodatkowo wykluczając projekty dotyczące przestrzeni publicznej (takie jak remont Krakowskiego Przedmieścia), liczbę przedsiębiorstw funkcjonujących w zmodernizowanych obiektach (nie licząc instytucji publicznych) szacuje się na około 70. Ciekawym projektem w kontekście wspierania przedsiębiorczości jest „Rewitalizacja Wyspy Młyńskiej w Bydgoszczy na cele rozwoju przedsiębiorczości”. W ramach projektu nie tylko zrewitalizowano ważny, a do tej pory zaniedbany, fragment centrum miasta, ale też stworzono warunki dla funkcjonowania Centrum Pracy i Przedsiębiorczości, które prowadzi stałe doradztwo w zakresie m.in. dofinansowań na założenie

działalności gospodarczej, tworzenia biznesplanu, doradztwa zawodowego. Kilkanaście razy w roku organizowane są szkolenia i warsztaty związane z szeroko rozumianą tematyką biznesu i rynku pracy (w organizowanych przez Centrum Pracy i Przedsiębiorczości w latach 2008-2010 w różnego typu warsztatach, seminariach, wykładach wzięło udział ponad 3500 osób).

RYCINA 28. Wpływ projektów na sytuację gospodarczą na zrewitalizowanym obszarze

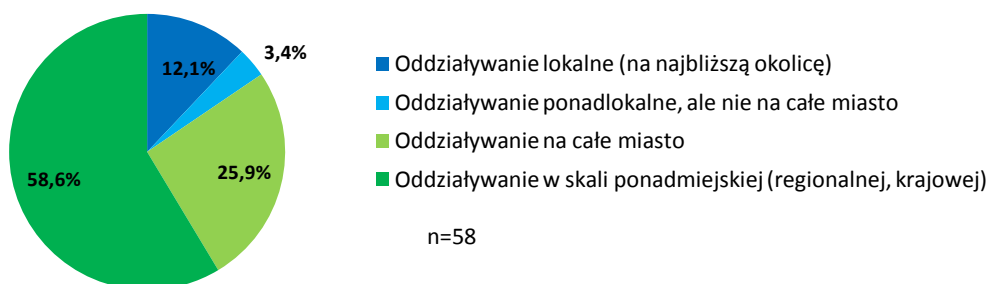


Źródło: opracowanie własne.

SKALA ODDZIAŁYWANIA PROJEKTÓW

Według opinii respondentów projekty miały szerokie oddziaływanie w skali ponadmiejskiej (58,6%) lub oddziaływały na całe miasto (25,9%). Jedynie 15,5% projektów ocenianych było jako mające znaczenie lokalne lub ponadlokalne (ale nie na całe miasto) (por. ryc. 29.). Taka ocena jest oczywiście pochodną rodzaju zrealizowanych projektów. Skoro bowiem modernizowano znaczące zabytki lub duże instytucje kultury czy szkoły wyższe, zasięg oddziaływania musi być duży. Ale wydaje się, że jest to przede wszystkim zasięg samych instytucji, a nie wpływ projektu. Niemniej jednak projekty typu modernizacja Krakowskiego Przedmieścia w Warszawie czy Rewitalizacja Starego Miasta w Legnicy mają ogromne znaczenie w skali całych miast.

RYCINA 29. Zakres oddziaływania zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych

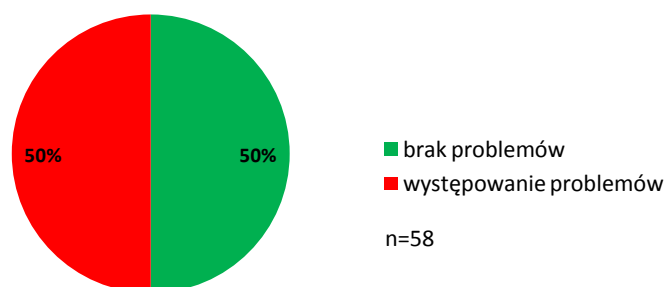


Źródło: opracowanie własne.

PROBLEMY PRZY REALIZACJI PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH

W przypadku połowy projektów wystąpiły problemy z ich realizacją (por. ryc. 30.). Najczęściej dotyczyły one kwestii formalnych związanych z realizacją projektu (procedury, zamówienia publiczne, sprawozdawczość) oraz kwestii technicznych związanych przede wszystkim z tym, że remontowano obiekty zabytkowe, często objęte ochroną konserwatorską. Wymagało to specjalnego podejścia, często wydłużającego realizację oraz wymagającego zmian w projekcie (w przypadku odkrycia nieznanymi wcześniej obiektów np. śladów grodziska na dziedzińcu Pałacu pod Blachą w Warszawie, czy malowideł w ośrodku opieki modernizowanym przez Caritas Archidiecezji Warszawskiej).

RYCINA 30. Występowanie problemów podczas realizacji projektów rewitalizacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Projekty rewitalizacyjne stanowiły jedynie małą część interwencji polityki spójności w miastach. Stosunkowo małe nakłady oraz niewielka liczba projektów spowodowała wyraźne rozproszenie interwencji, co niejako z góry przesądza o skali efektów. Niemniej jednak wydaje się, że bez wsparcia z funduszy UE wiele zrealizowanych projektów nie doszłoby do skutku. Nie zmienia to faktu, że ogólne oddziaływanie projektów rewitalizacyjnych w skali krajowej jest raczej małe, choć poszczególne projekty w zdecydowanej większości miały zdecydowanie pozytywny wpływ na najbliższe otoczenie lub nawet na całe miasto (szczególnie obejmuje to projekty dotyczące większych przestrzeni publicznych). Ponadto wydaje się, że oddziaływanie projektów rewitalizacyjnych jest bardziej widoczne w miastach mniejszych, gdzie łatwiej osiągnąć efekt koncentracji, tak jak np. w Legnicy, czy Żyrardowie, niż w większych, gdzie widoczne mogą być jedynie największe projekty.

Pozytywne oddziaływanie projektów polegało przede wszystkim na modernizacji i poprawie estetyki, co w przypadku obiektów kultury oraz zabytków przekłada się na wzrost atrakcyjności turystycznej. Istotna była także poprawa warunków funkcjonowania instytucji działających w odnowionych budynkach. Wpływ na sferę gospodarczą wystąpił w ograniczonym zakresie. Podobnie jak wpływ na sytuację społeczną, który polegał głównie na stworzeniu lub poprawie warunków funkcjonowania instytucji szeroko rozumianej polityki społecznej. Takie projekty stanowiły jednak małą część wszystkich działań rewitalizacyjnych. Na tej podstawie można twierdzić, że interwencja w zakresie rewitalizacji była w małym stopniu kompleksowa i nie spełniała wymogów rewitalizacji zintegrowanej (por. Rogers, Slowinski 2004). Większość projektów było de facto inwestycjami remontowymi. Wniosek ten potwierdzają badania Siemińskiego i Topczewskiej (2009), którzy twierdzą, że część władz lokalnych potraktowała rewitalizację jako sposobność do przeprowadzenia zaległych remontów.

Perspektywę 2004-2006 polityki spójności można traktować jako wstęp do rewitalizacji polskich miast. Rewitalizacja była tematem raczej nowym, słabo znanym, a miasta dopiero zaczynały przygotowywać plany rewitalizacji. Z biegiem lat sytuacja w tym zakresie znacząco się poprawia. Stąd też należy oczekiwać, że w miarę podejmowania nowych inicjatyw rewitalizacja stanie się bardziej kompleksowa, a zrealizowane w perspektywie 2004-2006 projekty będą stanowić część większej całości.

3.4.3. SUBURBANIZACJA

Suburbanizacja to proces przemieszczania się ludności z miasta centralnego do strefy podmiejskiej. Tak rozumiana suburbanizacja stanowi kolejny etap rozwoju przestrzennego dużych miast i jest zjawiskiem naturalnym oraz nieuniknionym. Mianem niekontrolowanej suburbanizacji można natomiast określać zjawisko nazywane „urban sprawl”, które w sposób opisowy określane jest jako rozlewanie się miast, prowadzące do zagospodarowywania w określony sposób terenów poza zwartą strefą intensywnego użytkowania w strefie podmiejskiej. W większości przypadków tego typu procesy prowadzą do wielu niekorzystnych zjawisk i dlatego wiązane są z negatywnymi konsekwencjami procesów suburbanizacji (Lisowski, Grochowski, 2007). Na potrzeby niniejszego badania określono 4 obszary interwencji w obrębie

których polityka spójności może przeciwdziałać bądź niwelować negatywne skutki suburbanizacji. Te ostatnie zostały zdefiniowane jako powstawanie stref rozproszonej zabudowy, o ograniczonej dostępności transportowej i niedostatecznym wyposażeniu w podstawowe usługi społeczne i infrastrukturę techniczną. Obszary interwencji to: planowanie przestrzenne (a zwłaszcza miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które umożliwiają koncentrowanie nowej zabudowy na wybranych obszarach) oraz inwestycje w infrastrukturę transportową (w tym w zakresie transportu publicznego), podstawową infrastrukturę społeczną (zdrowotną, edukacyjną, kulturalną) oraz środowiskową (wodno-kanalizacyjną, związaną z gospodarką odpadami). Rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej, z jednej strony, poprawia dostępność miasta centralnego dla mieszkańców stref podmiejskich (którzy przeważnie, mimo przeprowadzki, nadal pracują w mieście centralnym), z drugiej – zwiększa lokalną dostępność obszarów nowego budownictwa. Rozwój podstawowej infrastruktury społecznej w strefach podmiejskich ma na celu ograniczenie konieczności dojazdów ich mieszkańców do miasta centralnego, poprzez stworzenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb (edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych) w miejscu zamieszkania. Inwestycje z zakresu infrastruktury środowiskowej natomiast przyczyniają się do poprawy warunków życia i zmniejszenia presji antropogenicznej na środowisko przyrodnicze (głównie wody powierzchniowe i podziemne). Należy również zaznaczyć, że jednym ze sposobów walki z żywiołową i niekontrolowaną suburbanizacją jest realizacja projektów rewitalizacyjnych w mieście centralnym (Zuziak, 2006). Działania te zwiększają atrakcyjność fragmentów miasta zarówno pod względem mieszkaniowym jak i inwestycyjnym, zmniejszając tym samym liczbę inwestycji budowlanych w strefie podmiejskiej. Badanie dotyczące wpływu polityki spójności w latach 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji przeprowadzono w gminach wchodzących w skład potencjalnych stref suburbanizacyjnych (szczegółowa metodologia badania w załączniku nr III, zasięg stref suburbanizacyjnych w załączniku II).

SKALA ZJAWISKA SUBURBANIZACJI

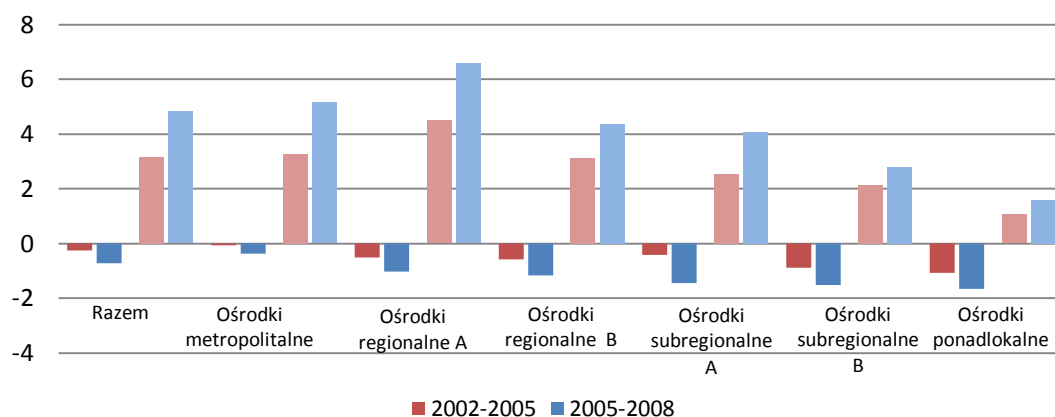
Zjawiska suburbanizacyjne występują w strefach podmiejskich niemal wszystkich objętych badaniem miast. Największa intensywność tych procesów charakteryzuje gminy bezpośrednio sąsiadujące z miastami centralnymi oraz tereny wzdłuż głównych tras komunikacyjnych. We wszystkich 32 badanych miastach⁶ (lista miast w załączniku II) mieszkało w 2005 roku 11 917 859 osób, zaś w ich strefach suburbanizacyjnych 3 674 773 osoby. Do roku 2008 liczba ludności miast centralnych spadła o 0,8% (do 11 822 641), zaś stref suburbanizacyjnych zwiększyła się o 4% osiągając wartość 3 819 973. Jednocześnie w badanym okresie średnie saldo migracji w strefach suburbanizacyjnych osiągnęło poziom 4,8% (napływ 373,6 tys. nowych mieszkańców), podczas gdy w miastach centralnych wskaźnik ten przyjął wartość ujemną (-0,7%). W porównaniu z okresem 2002-2005 natężenie zjawisk suburbanizacyjnych (mierzone saldem migracji) wzrosło, w największym stopniu w tych miastach, w których skala zjawiska była największa (ośrodki regionalne klasy A i ośrodki metropolitalne). Występuje ponadto wyraźna zależność między skalą zjawiska a kategorią ośrodków tzn. im niższa kategoria ośrodków tym większa skala odpływu mieszkańców z miast centralnych i mniejsze dodatnie saldo migracji w strefach suburbanizacyjnych (ryc. 31.). Do największych miast (ośrodki metropolitalne i regionalne) migrują bowiem osoby młode w celu znalezienia pracy bądź zdobycia wykształcenia (bardziej rozwinięty rynek pracy, obecność szkół wyższych). Proces ten ogranicza zatem zjawiska spadku liczby ludności miast związane z niskim przyrostem naturalnym. Jednocześnie osoby w średnim wieku, przeważnie młode rodziny, z uwagi na trudną sytuację na rynku mieszkaniowym w największych miastach (wysokie ceny mieszkań), przeprowadzają się do stref podmiejskich, czego przejawem są nasilające się procesy suburbanizacyjne.

Przy ogólnej tendencji do większego natężenia zjawisk suburbanizacyjnych w ośrodkach wyższych klas, zróżnicowanie skali zjawiska (mierzonej saldem migracji w okresie 2005-2008) w obrębie każdej kategorii miast było stosunkowo duże (najmniejsze w grupie ośrodków subregionalnych klasy B). Wśród ośrodków metropolitalnych znaczne rozmiary suburbanizacji charakteryzowały strefę podmiejską Poznania (saldo migracji w strefie podmiejskiej na poziomie 8,8%) i Wrocławia (7,4%). Ponadto w tej kategorii wyróżniała się także Warszawa, która charakteryzowała się przeciętnym natężeniem zjawiska w przypadku strefy

⁶ Wśród analizowanych miast nie ma Wałbrzycha, gdyż żadna z gmin sąsiadujących z miastem nie spełniała kryteriów strefy suburbanizacyjnej.

suburbanizacyjnej (5,3%), jednak jako jedyna w tej grupie miast odnotowała także znaczące dodatnie saldo migracji w mieście centralnym (1,5%). Największe wśród wszystkich badanych miast natężenie zjawisk suburbanizacyjnych cechowało strefę podmiejską Torunia, Białegostoku i Bydgoszczy (ok. 10%). Wśród mniejszych miast znaczne rozmiary suburbanizacji odnotowano także w otoczeniu Olsztyna (6,8%), Gorzowa Wielkopolskiego (6,6%), Zielonej Góry (6,3%) i Płocka (6,2%).

RYCINA 31. Saldo migracji [%] w miastach (słupki ciemniejsze) i ich strefach suburbanizacyjnych (słupki jaśniejsze)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Istotne znaczenie dla kształtowania się wielkości popytu na usługi publiczne (głównie edukacyjne i zdrowotne) mają przyrosty liczby ludności w wybranych kategoriach wiekowych. W latach 2005-2008 w strefach suburbanizacyjnych niemal wszystkich badanych miast występował znaczący wzrost liczby ludności w najmłodszej (0-2 lata) i najstarszej (70 lat i więcej) kategorii wiekowej. W przypadku osób najstarszych wzrost liczby ludności w strefach podmiejskich (6,5%) był mniejszy niż w miastach centralnych (7,4%) i występował z podobnym nasileniem także w okresie poprzednim. Zjawisko to jest bowiem związane z nasilającymi się w Polsce procesami starzenia się ludności i nie wynika bezpośrednio z napływu ludności do stref podmiejskich. Natomiast w przypadku najmłodszej kategorii wiekowej przyrosty liczby ludności były znacznie większe (średnio 16,6% we wszystkich strefach podmiejskich), a ponadto jest to zjawisko stosunkowo nowe, bezpośrednio związane z napływem nowych mieszkańców (zazwyczaj młodych małżeństw) do stref podmiejskich. W poprzednim okresie (2002-2005) zjawisko to występowało ze znacznie mniejszym nasileniem (w większości stref podmiejskich liczba ludności w tej kategorii wiekowej malała), przy czym największe dodatnie wartości wskaźnika wzrostu liczby ludności w wieku 0-2 lata przyjmowały w tych strefach podmiejskich, które jednocześnie cechowały się największym napływem nowych mieszkańców.

Taki obraz zjawiska wskazuje na występowanie w strefach suburbanizacyjnych w okresie 2005-2008 rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne w zakresie opieki żłobkowej, a w kolejnych latach – także przedszkolnej. W dłuższej perspektywie czasowej oznacza także wzrost zapotrzebowania na edukację w zakresie szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego. Wyraźny trend wzrostu liczby ludności w najstarszych kategoriach wiekowych, zarówno w miastach centralnych jak i ich strefach suburbanizacyjnych, wskazuje na występujące na tych obszarach zapotrzebowanie na usługi związane z opieką społeczną i podstawową opieką medyczną, przy czym w tym ostatnim przypadku znaczącym czynnikiem generującym popyt jest także rosnąca liczba dzieci w najmłodszych kategoriach wiekowych. Z usług opieki zdrowotnej na poziomie podstawowym (do której dostęp powinien być zapewniony w miejscu zamieszkania) korzystają bowiem głównie osoby z najmłodszych i najstarszych grup wiekowych, charakteryzujące się dodatkowo ograniczoną mobilnością przestrzenną.

Wyniki badań jakościowych wskazują, iż w mniejszych ośrodkach, nawet jeśli zjawisko suburbanizacji występuje ze znacznym nasileniem, to jednak negatywne skutki tych procesów są odczuwalne słabiej niż w otoczeniu większych miast. Wynika to zarówno z niewielkich absolutnych rozmiarów zjawiska (liczba nowych mieszkańców stref podmiejskich), jak i z mniejszych powierzchni objętych procesami suburbanizacyjnymi. W większych ośrodkach głównym problemem z jakim na co dzień borykają się

mieszkańcy stref podmiejskich są przede wszystkim trudności komunikacyjne związane z uciążliwymi i długotrwałymi dojazdami do miast centralnych. W przypadku mniejszych miast (np. Zielona Góra) niewielkie odległości jakie muszą pokonywać osoby mieszkające w strefie podmiejskiej i pracujące bądź uczące się w mieście centralnym sprawiają, że negatywne skutki zjawisk suburbanizacyjnych nie są tak uciążliwe jak w przypadku Warszawy czy Poznania.

WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Wśród gmin stref podmiejskich została przeprowadzona ankieta dotycząca m.in. oceny sytuacji gminy pod względem występowania potencjalnych negatywnych skutków suburbanizacji (niska dostępność transportowa, niedostateczne wyposażenie w podstawową infrastrukturę techniczną i społeczną). Na 264 gminy stref suburbanizacyjnych w badaniu wzięło udział 35 gmin co oznacza stopę zwrotu ankiet na poziomie 13,3%. Wyniki badania wskazują na pozytywną ocenę zarówno sytuacji obecnej, jak i zmian w okresie 2004-2009, zwłaszcza w kwestii planowania przestrzennego (po 50% gmin oceniło swoją sytuację w tym zakresie jako dobrą i średnią) i dostępności usług (63% wskazań dla odpowiedzi: stan dobry), zaś w mniejszym stopniu – dostępności transportowej (77% gmin oceniło swoją sytuację jako średnią w tej dziedzinie). Powiązania funkcjonalne gmin stref podmiejskich z miastem centralnym dotyczą przede wszystkim dojazdów do pracy i szkół (zwłaszcza wyższych) oraz w celach kulturalnych (około 90% gmin stref podmiejskich wskazało na istnienie takich powiązań), w mniejszym stopniu – po zakupy, w celach związanych z korzystaniem z usług zdrowotnych (po około 80% gmin) oraz do szkół średnich (73% gmin). Jednocześnie najbardziej intensywne powiązania dotyczą dojazdów mieszkańców stref podmiejskich do szkół wyższych w mieście centralnym (78% gmin oceniło skalę tego zjawiska jako dużą i zaledwie 3% jako małą). Stosunkowo niski odsetek gmin ocenił jako niewielką także skalę dojazdów do miasta centralnego w celu skorzystania z usług zdrowotnych (6%) i handlowych (7%). Wyniki ankiet wskazują na rosnącą intensywność powiązań funkcjonalnych gmin podmiejskich z miastem centralnym w zakresie dojazdów po zakupy (62% gmin) oraz do szkół wyższych (59%). Jedynie w przypadku dojazdów w celu skorzystania z usług zdrowotnych większość gmin (54%) oceniła, iż sytuacja w tym zakresie w latach 2004-2009 nie uległa zmianie, co może być wynikiem rozwoju podstawowej infrastruktury zdrowotnej w gminach podmiejskich. Ponadto dojazdy w celach zdrowotnych są jedyną sferą, w której większość przebadanych gmin (54%) oceniła ich intensywność jako średnią (przy 46% wskazań dla odpowiedzi: intensywność duża). W pozostałych przypadkach (dojazdy do pracy, szkół średnich oraz w celach kulturalnych) podobny odsetek gmin (po około 40%) ocenił zmianę sytuacji w latach 2004-2009 jako wzrost intensywności bądź jej stabilizację. Jednocześnie żadna z przebadanych gmin nie stwierdziła spadku intensywności dojazdów do miasta centralnego w celach edukacyjnych (szkolnictwo średnie i wyższe) i zdrowotnych.

Najwięcej projektów współfinansowanych z funduszy europejskich zrealizowanych w przebadanych gminach suburbanizacyjnych dotyczyło infrastruktury kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni ścieków (63% gmin zrealizowało na swoim terenie tego rodzaju projekt) oraz, w mniejszym stopniu, inwestycji w zakresie transportu, w tym także komunikacji zbiorowej (40% gmin), kultury (29%) i szkolnictwa (23%). W ocenie gmin suburbanizacyjnych największe rezultaty przyniosły projekty dotyczące infrastruktury środowiskowej (55% wskazań dla odpowiedzi: rezultaty duże, przy zaledwie 5% dla odpowiedzi: rezultaty małe) oraz edukacyjnej (odpowiednio: 62% i 25%), zaś najmniejsze – przedszkoli i opieki społecznej (w obu przypadkach odpowiednio: 33% i 66%). Stosunkowo najczęściej współpraca międzygminna nawiązywana była podczas realizacji projektów z zakresu infrastruktury transportowej i komunikacji publicznej (44% gmin realizujących tego typu projekty nawiązało przy tej okazji współpracę z sąsiednimi gminami), kultury (28%) oraz infrastruktury środowiskowej (28%). Charakter inwestycji dotyczących infrastruktury sieciowej sprzyja nawiązywaniu współpracy między sąsiadującymi gminami, dzięki czemu możliwe jest nie tylko wybudowanie kosztownej infrastruktury sanitarnej w mniejszych gminach, ale także zwiększenie efektywności, skuteczności i trwałości inwestycji. Szczegółowa analiza jakościowa interwencji w ramach polityki spójności 2004-2006 w strefach suburbanizacyjnych 5 miast badanych w ramach studiów przypadku wykazała, iż współpraca międzygminna (w tym między gminami podmiejskimi i miastem centralnym) towarzyszyła projektom dotyczącym infrastruktury środowiskowej i transportu publicznego.

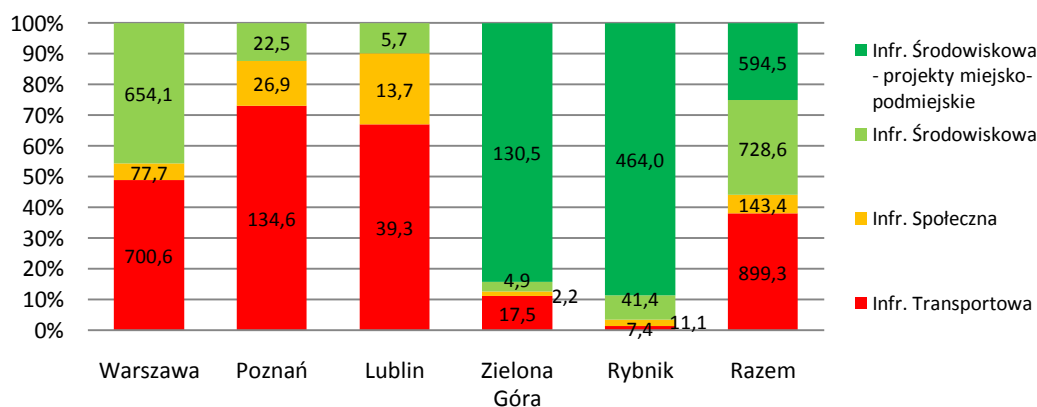
SUBURBANIZACJA W STUDIACH PRZYPADKU

Szczegółowa analiza ilościowa i jakościowa została przeprowadzona w odniesieniu do projektów nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji zrealizowanych w potencjalnych strefach suburbanizacyjnych pięciu miast badanych w ramach studiów przypadku – Warszawy, Poznania, Lublina, Zielonej Góry i Rybnika. Projekty te zostały pogrupowane w trzy kategorie: dotyczące infrastruktury transportowej (w tym związane z rozwijaniem transportu publicznego), społecznej (związane z infrastrukturą edukacyjną, ochrony zdrowia, kultury i opieki społecznej) i środowiskowej (głównie inwestycje wodociągowe, kanalizacyjne oraz związane z oczyszczaniem ścieków). Spośród projektów realizowanych w gminach stref suburbanizacyjnych żaden nie dotyczył bowiem bezpośrednio planowania przestrzennego. Wpływ projektów współfinansowanych z środków Unii Europejskiej w tej dziedzinie może polegać raczej na tym, iż realizacja przez gminę tego typu inwestycji wymaga sporządzenia planów dla terenów objętych danym projektem.

Pod względem udziału dofinansowania funduszy Unii Europejskiej w wartości projektów uwidacznia się wyraźnie większe znaczenie tych środków w przypadku inwestycji w infrastrukturę środowiskową (stanowiły one 70% nakładów na te projekty) w porównaniu z projektami transportowymi i społecznymi. W dwóch ostatnich przypadkach udział środków własnych był podobny do udziału środków europejskich. Większość zrealizowanych projektów z zakresu infrastruktury transportowej i społecznej dotyczyła modernizacji bądź rozbudowy istniejących już obiektów, natomiast projekty środowiskowe w przeważającej mierze polegały na budowie nowych obiektów – głównie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz obiektów punktowych.

Wśród projektów zrealizowanych w gminach potencjalnych stref suburbanizacyjnych 5 badanych miast zidentyfikowano 157 projektów nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji (opis procedury wyboru projektów w załączniku III). Uwzględniając liczbę jednostek tworzących poszczególne strefy suburbanizacyjne, stosunkowo najwięcej projektów zrealizowano w strefie suburbanizacyjnej Lublina, zaś najmniej w strefie Poznania.

RYCINA 32. Struktura projektów stref suburbanizacyjnych wg wartości [mln zł]



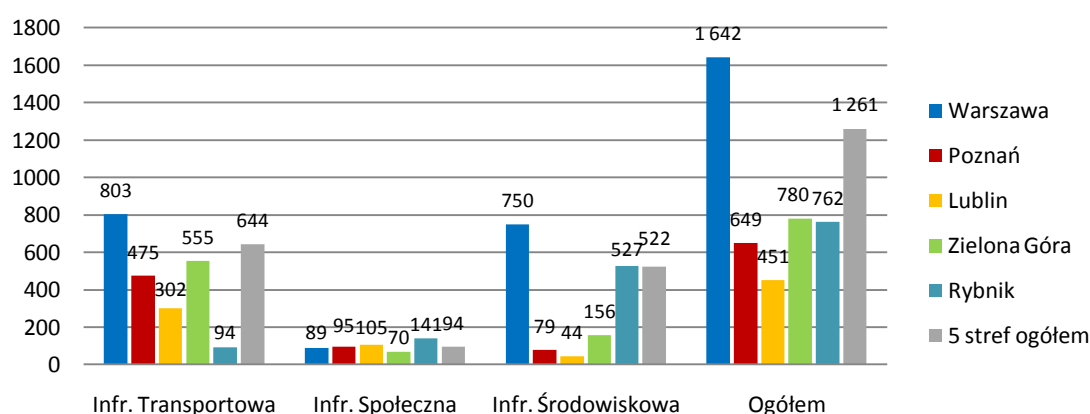
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

Nakłady na projekty realizowane w ramach polityki spójności 2004-2006 związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom suburbanizacji koncentrowały się w przypadku 5 badanych miast na modernizacji systemu transportowego, głównie sieci drogowej, oraz rozbudowie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (ryc. 32.). Wynikało to jednak w głównej mierze z kapitałochłonności tego typu inwestycji, gdyż pod względem liczby zrealizowanych projektów sytuacja była podobna we wszystkich trzech dziedzinach.

Zarówno w zakresie liczby jak i wartości projektów występuje wyraźna zależność od wielkości strefy suburbanizacyjnej. Dlatego też analizie poddano wartość projektów w poszczególnych dziedzinach w przeliczeniu na mieszkańca strefy podmiejskiej, przy czym w tym przypadku nie uwzględniono dwóch

projektów o charakterze miejsko-podmiejskim⁷, ze względu na brak możliwości określenia jaka wartość środków została przeznaczona na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w gminach podmiejskich (ryc. 33.). Średnia wartość projektu nakierowanego na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w przeliczeniu na mieszkańca strefy suburbanizacyjnej wyniosła 1261 zł, przy czym najwyższą wartość wskaźnik ten osiągnął w przypadku najrozleglejszej i zamieszkałej przez najwięcej osób strefy warszawskiej (1642 zł). Największe nakłady polityki spójności per capita przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji pochłonęły projekty z zakresu infrastruktury transportowej (644 zł). Tylko nieznacznie niższe środki w przeliczeniu na mieszkańca zostały przeznaczone na projekty infrastruktury środowiskowej (522 zł). W przypadku infrastruktury społecznej wartość ta wyniosła zaledwie 94 zł, przy czym to właśnie w tej dziedzinie zróżnicowanie wartości wskaźnika między poszczególnymi strefami było stosunkowo najmniejsze, zaś największe wartości nie charakteryzowały strefy warszawskiej.

RYCINA 33. Wartość projektów/mieszk. [zł] w strefach suburbanizacyjnych bez projektów miejsko-podmiejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

W przypadku 5 badanych miast wartość projektów per capita (zarówno ogółem jak i w ramach poszczególnych dziedzin) nie znajdowała odzwierciedlenia w natężeniu procesów suburbanizacji (mierzonych saldem migracji – zarówno w okresie 2005-2008 jak i 2002-2005), największą intensywność zjawiska odnotowano bowiem w strefie Poznania (5,5% w latach 2002-2005 oraz 8,8% w latach 2005-2008), Zielonej Góry (4,4% i 6,3%) oraz Warszawy (3,7% i 5,3%). Może to zatem oznaczać, że głównym celem projektów nie było przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji. Taka sytuacja może wynikać z faktu, iż w latach 2002-2005 natężenie zjawisk suburbanizacyjnych w strefach podmiejskich nie było jeszcze tak duże, a zatem w momencie podejmowania decyzji o realizacji projektu napływ nowych mieszkańców nie generował negatywnych skutków. Potwierdzają to wyniki badań jakościowych (szczegółowe wyniki i metodologia w załączniku III), w których napływ nowych mieszkańców, nawet w gminach o znacznej skali zjawiska, nie był wskazywany jako główny czynnik podjęcia decyzji o realizacji projektu. Najważniejszą przesłanką realizacji badanych projektów były raczej bieżące potrzeby mieszkańców gminy – zarówno dotychczasowych jak i tych przybyłych w ostatnich latach. Przeważnie projekty realizowane przez gminy stref suburbanizacyjnych miały na celu nadrobienie wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. Niekiedy realizacja projektów wynikała wręcz z zaistnienia groźby zamknięcia placówki (ochrony zdrowia, edukacyjnej) ze względów sanitarnych bądź technicznych. Wówczas, nawet jeśli początkowo projekt nie uzyskał dofinansowania, inwestycja realizowana była z środków własnych samorządu, a refundacja kosztów następowała dopiero w wyniku późniejszej alokacji środków na projekty z list rezerwowych (np. projekt budowy przedszkola w Kórniku).

⁷ W Rybniku zrealizowany został projekt budowy systemu kanalizacji sanitarnej obejmujący miasto Rybnik (głównie dzielnicę peryferyjną) oraz dwie gminy strefy suburbanizacyjnej (Gaszowice i Jejkowice) o wartości 464 mln zł. Podobna sytuacja występuje w przypadku Zielonej Góry, w której również zrealizowano projekt dotyczący gospodarki ściekowej na terenie miasta oraz dwóch gmin strefy suburbanizacyjnej (gminy wiejskiej Zielona Góra i gminy Świdnica) o wartości 130,5 mln zł.

PODSUMOWANIE

Mimo iż napływ nowych mieszkańców nie stanowił głównej przesłanki realizacji projektów w gminach podmiejskich, to jednak podejmowane przedsięwzięcia przyczyniały się do zmniejszania negatywnych konsekwencji suburbanizacji, której natężenie rosło w czasie realizacji projektów. Wskazują na to wyniki przeprowadzonych warsztatów oraz wywiadów w wybranych gminach suburbanizacyjnych. W przypadku stref Warszawy, Poznania, a zwłaszcza Lublina, respondenci podkreślali także wpływ projektów na wzrost atrakcyjności gminy dla potencjalnych przyszłych mieszkańców. W tym aspekcie wpływ zrealizowanych projektów można rozpatrywać w dwóch aspektach. W przypadku infrastruktury społecznej powstanie nowego bądź rozbudowa już istniejącego obiektu zwiększa atrakcyjność mieszkaniową gminy jako całości tzn. mogą przyczyniać się do nasilania procesów suburbanizacyjnych, jednak w niewielkim stopniu wpływają na zapobieganie powstawaniu obszarów rozproszonej zabudowy. Inwestycje w infrastrukturę drogową i wodno-kanalizacyjną natomiast, ze względu na swój liniowy charakter, mogą przyczyniać się do ograniczania procesów rozpraszania zabudowy poprzez zwiększenie atrakcyjności mieszkaniowej obszarów bezpośrednio przez nie obsługiwanych.

Jednocześnie należy podkreślić, iż realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej i środowiskowej, podobnie jak uchwalenie dla danego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wzrostu cen gruntów. Efektem jest spadek popytu na działki uzbrojone. Część osób zdecydowanych na budowę domu w strefie podmiejskiej woli kupić tańszy grunt na terenie nieuzbrojonym co skutkuje rozpraszaniem zabudowy. W późniejszym okresie mieszkańcy tego typu obszarów starają się skłonić lokalne władze do uzbrojenia swoich działek (w zakresie infrastruktury drogowej i środowiskowej), co stanowi swoiste usankcjonowanie procesów rozpraszania zabudowy. Ponadto ograniczenia dotyczące warunków inwestowania są w przypadku terenów objętych planami miejscowymi znacznie ostrzejsze niż na działkach nie objętych planem, które tym samym stają się dla potencjalnych inwestorów atrakcyjniejsze zarówno pod względem ekonomicznym jak i prawnym.

W tabeli 24 przedstawiono syntetyczne zestawienie głównych obszarów i mechanizmów wpływu projektów współfinansowanych z funduszy europejskich na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji.

Infrastruktura transportowa

Ponieważ większość nowych mieszkańców stref podmiejskich nadal pracuje w mieście centralnym, musi codziennie dojeżdżać do i z pracy. W przypadku projektów z zakresu infrastruktury transportowej dotyczących dróg wojewódzkich i krajowych, zrealizowane inwestycje mogą wpływać na poprawę dostępności transportowej stref suburbanizacyjnych w dwojaki sposób. Po pierwsze, w przypadku dróg wyższych kategorii łączących strefy podmiejskie z miastem centralnym, mieszkańcy gmin suburbanizacyjnych korzystają z nich podczas codziennych dojazdów do pracy. Modernizacja tych dróg przyczynia się zatem zarówno do poprawy komfortu i skrócenia czasu podróży w przypadku transportu indywidualnego, jak i publicznego transportu zbiorowego. Po drugie, w przypadku dróg wojewódzkich i krajowych o przebiegu prostopadłym do tras łączących gminy strefy podmiejskiej z miastem centralnym, poprzez odciążenie pozostałych elementów sieci drogowej, inwestycje te przyczyniają się do usprawnienia ruchu na pozostałych drogach – gminnych i powiatowych. Przeniesienie ruchu tranzytowego z lokalnych na zmodernizowane drogi krajowe i wojewódzkie powoduje skrócenie czasu dojazdów ze strefy podmiejskiej do miasta centralnego i ogranicza dewastację nawierzchni dróg lokalnych, nieprzystosowanych do ruchu samochodów ciężarowych. Do skrócenia czasu podróży ze strefy podmiejskiej przyczyniają się także projekty obejmujące budowę nowych i modernizację istniejących skrzyżowań.

Znacznie bardziej bezpośredni wpływ na poprawę dostępności komunikacyjnej terenów podmiejskich występuje w przypadku projektów dotyczących budowy bądź modernizacji dróg lokalnych – gminnych i powiatowych, a zwłaszcza dróg gminnych na terenach wiejskich (poprawa dostępności transportowej poszczególnych osiedli i domów). Wśród tych projektów wyróżnić można zarówno inwestycje polegające na budowie nowych, jak i przebudowie istniejących dróg, przy czym szczególnie istotne z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji są przedsięwzięcia związane z budową dróg o nawierzchni twardej w miejscu dotychczasowych dróg o nawierzchni gruntowej. Tego rodzaju projekty często bowiem w bezpośredni sposób przyczyniają się do poprawy dostępności komunikacyjnej obszarów nowego budownictwa. Z uwagi na nieprzejezdną dróg gruntowych w okresach nasilonych opadów

deszczu i śniegu oraz roztopów, jak również związane z ich funkcjonowaniem zagrożenia w ruchu pieszych (brak chodników i przejść dla pieszych), projekty takie odgrywają bardzo istotną rolę w zwalczaniu negatywnych skutków suburbanizacji. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż nie zawsze przy realizacji projektów z zakresu budowy nowych bądź przebudowy istniejących dróg elementy takie jak chodniki czy ścieżki rowerowe były budowane zgodnie z potrzebami ich użytkowników, np. osób niepełnosprawnych. Ponadto poprawa stanu infrastruktury drogowej skutkuje nie tylko polepszeniem dostępności komunikacyjnej obszarów, ale także wzrostem natężenia ruchu samochodowego, a tym samym hałasu i emisji spalin.

TABELA 24. Główne obszary i mechanizmy wpływu polityki spójności na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji.

Dzie- dzina	Rodzaj inwestycji	Wpływ projektów
Infrastruktura transportowa	Modernizacja/budowa dróg wojewódzkich i krajowych	• Drogi dojazdowe do miasta centralnego: zwiększenie komfortu i bezpieczeństwa oraz skrócenie czasu podróży do i z miasta centralnego • Pozostałe drogi: odciążenie dróg lokalnych, zwłaszcza z ruchu tranzytowego
	Modernizacja/budowa dróg lokalnych (powiatowych i gminnych)	• Budowa dróg o nawierzchni twardej w miejscu dróg gruntowych: poprawa dostępności transportowej i bezpieczeństwa ruchu pieszych, zwłaszcza w obszarach nowej zabudowy • Pozostałe drogi: poprawa dostępności transportowej i bezpieczeństwa ruchu pieszych, rozwój nowych połączeń drogowych z miastem centralnym, odciążenie dróg istniejących
	Rozwój transportu publicznego	• Modernizacja infrastruktury kolejowej i komunikacji zbiorowej: rozwój alternatywnych wobec samochodu form transportu – zmniejszenie ruchu samochodowego na drogach dojazdowych i ruchu ulicznego w miastach centralnych, zmniejszenie presji na środowisko naturalne, zwiększenie mobilności przestrzennej niezmotoryzowanych mieszkańców stref podmiejskich
Infrastruktura społeczna	Infrastruktura zdrowotna i związana z opieką społeczną	• Modernizacja/budowa placówek podstawowej opieki medycznej: poprawa warunków świadczenia usług medycznych • Zakup nowego sprzętu (w tym pojazdów do transportu sanitarnego): rozszerzenie oferty i wzrost dostępności świadczonych usług medycznych • Budowa nowych bądź modernizacja istniejących domów opieki społecznej
	Infrastruktura edukacyjna	• Modernizacja/budowa nowych przedszkoli: poprawa stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki przedszkolnej w miejscu zamieszkania • Modernizacja/rozbudowa obiektów dydaktycznych (szkoły podstawowe i gimnazja): poprawa stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie edukacji szkolnej, ograniczenie konieczności dojazdów uczniów do szkół w miastach centralnych • Modernizacja/budowa nowych obiektów sportowych: rozwój lokalnej bazy sportowo-rekreacyjnej – dla uczniów i pozostałych mieszkańców
	Infrastruktura kulturalna	• Budowa/modernizacja/adaptacja obiektów na cele kulturalne: poprawa warunków lokalowych, rozwój lokalnej oferty kulturalnej • Rewitalizacja/odnowa obiektów zabytkowych na cele kulturalne: rozwój lokalnej oferty kulturalnej, poprawa wizerunku gminy, estetyki przestrzeni
Infrastruktura środowiskowa	Infrastruktura kanalizacyjna	• Rozbudowa sieci kanalizacyjnej: zwiększenie liczby użytkowników sieci kanalizacyjnej, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych, poprawa warunków życia mieszkańców • Rozbudowa/budowa oczyszczalni ścieków: zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych, możliwość podłączenia kolejnych użytkowników w przyszłości
	Infrastruktura wodociągowa	• Rozbudowa sieci wodociągowej: zwiększenie liczby użytkowników sieci wodociągowej – osób korzystających ze stałych dostaw wysokiej jakości wody pitnej, poprawa warunków życia mieszkańców • Rozbudowa/budowa stacji uzdatniania wody: poprawa jakości dostarczanej wody, zwiększenie możliwości zaopatrywania mieszkańców w wodę – obecnie i w przyszłości
	Kompleksowe projekty dot. gospodarki wodno-ściekowej	• Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy: wzrost liczby użytkowników sieci wodno-kanalizacyjnych, poprawa warunków życia mieszkańców, zmniejszenie presji na środowisko przyrodnicze, rozwój potencjału dla zaspokojenia potrzeb potencjalnych nowych mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

Ponieważ większość nowych mieszkańców stref podmiejskich posiada samochody i wykorzystuje je w codziennych dojazdach do pracy, zjawiska suburbanizacyjne wiążą się ze znaczącym wzrostem natężenia ruchu samochodowego na trasach dojazdowych do miasta centralnego. Jednym ze sposobów zmniejszenia problemu zakorkowanych tras dojazdowych jest wspieranie komunikacji publicznej na przedmiotowych

trasach, w tym także transportu szynowego. Takie działania przyczyniają się do ograniczenia negatywnych skutków suburbanizacji związanych z nasileniem się ruchu samochodowego także w dłuższej perspektywie czasowej. Z jednej strony, poprzez zmniejszenie problemu zakorkowanych tras dojazdowych i ulic w mieście centralnym, poprawiają one dostępność miasta centralnego dla mieszkańców terenów podmiejskich (także tych niezmotoryzowanych), z drugiej – zmniejszają presję na środowisko przyrodnicze wynikającą z emisji spalin samochodowych.

Infrastruktura społeczna

O ile projekty z zakresu infrastruktury drogowej mają na celu głównie poprawę dostępności obszarów nowej zabudowy i usprawnienie dojazdu mieszkańców strefy podmiejskiej do miasta centralnego, o tyle inwestycje w podstawową infrastrukturę społeczną, przyczyniające się do przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji, mają na celu ograniczenie konieczności tych dojazdów. W tym przypadku chodzi o taki rozwój oferty usług publicznych w gminach podmiejskich (głównie usług na poziomie podstawowym), aby mieszkańcy stref suburbanizacyjnych nie byli zmuszeni dojeżdżać po nie do miasta centralnego.

Wśród projektów suburbanizacyjnych z zakresu rozwoju infrastruktury społecznej wyróżnić można przedsięwzięcia związane z usługami medycznymi, edukacyjnymi i kulturalnymi. Pierwszy rodzaj projektów dotyczy zarówno budowy bądź modernizacji obiektów ochrony zdrowia, jak i zakupów sprzętu medycznego. Największy wpływ tego rodzaju projektów na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji związany jest z inwestycjami w placówki podstawowej opieki zdrowotnej, jednak także projekty dotyczące modernizacji bądź doposażenia placówek specjalistycznych mogą mieć wpływ na zmniejszanie uciążliwych zjawisk towarzyszących procesom suburbanizacji. Są to wprowadzić wyspecjalizowane placówki o zasięgu regionalnym a nawet krajowym, jednak należy pamiętać, iż mieszkańcy strefy podmiejskiej także korzystają z ich oferty. W przypadku braku takich placówek w miejscu zamieszkania, bądź też ograniczonej dostępności usług przez nie oferowanych (np. z powodu niewystarczającej ilości specjalistycznego sprzętu medycznego), mieszkańcy stref podmiejskich musieliby korzystać z placówek zlokalizowanych w mieście centralnym, co wiązałoby się z koniecznością dojazdów. Rozwój infrastruktury zdrowotnej ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście procesów przyrostu liczby ludności w skrajnych grupach wiekowych (najstarszej i najmłodszej), które to zjawiska cechują gminy podmiejskie. Te grupy wiekowe generują bowiem znaczącą część popytu na usługi medyczne, z których korzystają stosunkowo częściej niż pozostałe osoby, a ponadto w ich przypadku dojazdy do miasta centralnego są znacznie bardziej uciążliwe. Wśród projektów z zakresu infrastruktury społecznej znajdują się także przedsięwzięcia związane z budową nowych bądź modernizacją istniejących placówek opieki społecznej. Wzrost popytu na tego rodzaju usługi w strefach suburbanizacyjnych wynika nie tylko z powszechnego w gminach podmiejskich wzrostu liczby ludności w wieku 70 lat więcej, ale także z analogicznego procesu występującego we wszystkich 32 badanych miastach centralnych. Nawet jeśli weźmiemy pod uwagę, iż we wszystkich kategoriach miast tempo tego przyrostu maleje, to jednak zjawisko to nadal przybiera znaczące rozmiary, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach.

Kolejną grupę projektów stanowią przedsięwzięcia związane z infrastrukturą edukacyjną (w tym przedszkolną). W związku z intensywnym wzrostem liczby dzieci w najmłodszych kategoriach wiekowych w gminach podmiejskich, inwestycje w infrastrukturę edukacyjną stanowią istotną formę przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji, zwłaszcza w perspektywie najbliższych lat. Podstawowym celem tych przedsięwzięć powinno być zaspokojenie lokalnego zapotrzebowania na usługi edukacyjne z zakresu opieki żłobkowej, przedszkolnej oraz szkolnictwa podstawowego, a także gimnazjalnego. Korzystanie z tych usług powinno być możliwe w miejscu zamieszkania – w tym przypadku w gminach podmiejskich – bez konieczności dowożenia dzieci do miasta centralnego. Inwestycje w jakościowy rozwój infrastruktury edukacyjnej – z jednej strony – poprawiają poziom zaspokojenia potrzeb obecnych mieszkańców gmin podmiejskich – zaś z drugiej – mogą stanowić czynnik sprzyjający napływowi nowych mieszkańców (zwłaszcza młodych rodzin), a zatem nasileniu zjawisk suburbanizacji, postrzeganych przez niektóre gminy podmiejskie jako zjawisko pożądanе i sprzyjające rozwojowi gospodarczemu.

Ostatni rodzaj projektów stanowią inwestycje w szeroką rozumianą infrastrukturę kulturalną – związane zarówno z budową nowych jak i modernizacją istniejących placówek (domów i centrów kultury, bibliotek, klubów młodzieżowych itp.). W tej grupie projektów znajdują się także przedsięwzięcia związane

z rewitalizacją bądź odnowieniem obiektów zabytkowych (zazwyczaj w gminach miejskich) i ich adaptacją na potrzeby działalności kulturalnej. Wpływ tego rodzaju projektów polega zatem – z jednej strony – na rozbudowie i modernizacji infrastruktury materialnej na potrzeby usług kulturalnych, z drugiej – wiąże się z poprawą stanu technicznego oraz wyglądu obiektów zabytkowych, a tym samym poprawą wizerunku gminy i estetyki jej przestrzeni.

Infrastruktura środowiskowa

Projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej nakierowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji obejmują inwestycje z zakresu infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i gospodarki odpadami. Ich wpływ polega głównie na ograniczaniu presji na środowisko przyrodnicze związanej z rozwojem budownictwa w strefach suburbanizacyjnych. Inwestycje budowlane w gminach podmiejskich obejmują często budynki jednorodzinne, wyposażone w przydomowe odbiorniki ścieków (tzw. szamba), które nierzadko stanowią źródło zanieczyszczeń wód gruntowych i powierzchniowych. Wzrost liczby mieszkańców oznacza także wzrost popytu na wodę i zwiększenie ilości ścieków wymagających oczyszczania, a zatem konieczność rozbudowy bądź budowy nowych stacji uzdatniania wody i oczyszczalni ścieków. Wysoki koszt inwestycji z zakresu infrastruktury środowiskowej (zwłaszcza projektów dużych, mających znaczący wpływ na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji) sprawia, że projekty takie prawie zawsze są współfinansowane z funduszy europejskich. Realizacja wspomnianych inwestycji infrastrukturalnych przyczynia się do poprawy warunków życia obecnych mieszkańców (uzupełnianie braków w zakresie podstawowej infrastruktury technicznej), jak również może stanowić czynnik skłaniający nowych mieszkańców do budowy domów w pobliżu już istniejącej zabudowy na terenach zwodociągowanych i skanalizowanych. Tym samym może przyczyniać się do ograniczania niekorzystnych zjawisk rozpraszania zabudowy.

Oprócz inwestycji o charakterze sieciowym, projekty dotyczące infrastruktury środowiskowej obejmują także budowę lub modernizację obiektów punktowych, takich jak oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody czy składowiska odpadów. Tego rodzaju przedsięwzięcia stanowią odpowiedź na rosnące zapotrzebowanie w zakresie usług kanalizacyjnych i wodociągowych, związane z napływem nowych mieszkańców. Ponadto, budowa nowych bądź modernizacja istniejących urządzeń i obiektów zwiększa możliwości zaspokojenia przyszłego popytu na usługi w tym zakresie, związanego z napływem nowych mieszkańców w kolejnych latach. W przypadku tego typu inwestycji, także projekty związane z modernizacją i budową obiektów w miastach centralnych mogą (o ile zostaną połączone z infrastrukturą wodną i kanalizacyjną gmin podmiejskich) sprzyjać przeciwdziałaniu negatywnym skutkom suburbanizacji. Przykładem może być zmodernizowana przy wsparciu funduszy europejskich oczyszczalnia ścieków w Lublinie.

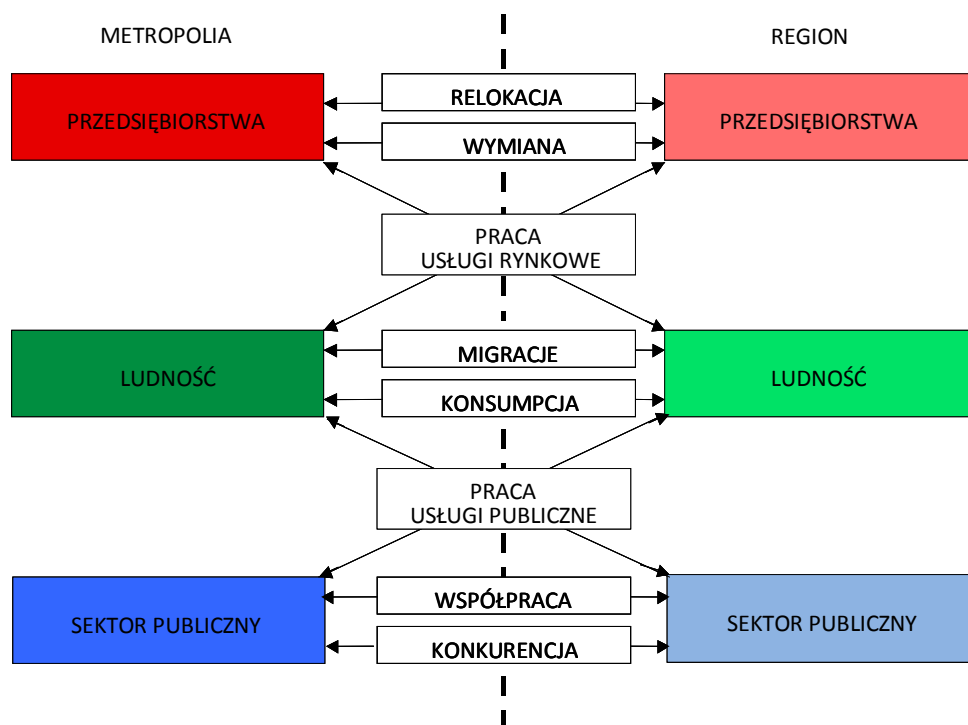
3.5. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ROZPRZESTRZENIANIE SIĘ PROCESÓW ROZWOJOWYCH W OTOCZENIU DUŻYCH MIAST

Każde miasto w większym lub mniejszym stopniu jest powiązane ze swoim bezpośrednim otoczeniem. W szczególności duże miasto może stanowić biegun rozwoju dla regionu, w którym jest położone, ale może też wymywać z niego zasoby rozwojowe. Procesy dyfuzji procesów rozwojowych należy rozpatrywać w dwóch wymiarach, gdyż zasięg oddziaływania miasta można podzielić na: strefę bezpośredniego oddziaływania, w której związki są ściśle i stałe („umland”), odpowiadającą **obszarowi metropolitalnemu**, oraz strefę wpływu, w której związki są mniej ożywione lub wyjątkowe („hinterland”), którą można określić jako **region metropolitalny** (Boudeville 1966; Schöller 1953).

Obszar metropolitalny może być zdefiniowany jako arena produkcji, konsumpcji, wymiany i administracji. Dyfuzja innowacji w tak określonym regionie nie ma charakteru hierarchicznego, a obszar ma często policentryczną strukturę (Hall 2007). Obszar ten nie jest jednak w pełni jednorodny i składa się z mozaiki przestrzeni pełniących różne funkcje, ale jednocześnie charakteryzuje się silną wewnętrzną integracją (Kunzmann 1998). Jego odpowiednikiem w literaturze jest miejski obszar funkcjonalny (ESPON 2004), w którym głównym rodzajem powiązań są codzienne dojazdy do pracy, które zastępują wcześniejsze przepływy migracyjne. Natomiast R. McKenzie (1933) połączył miasto i jego zaplecze w całość funkcjonalną i nazwał ją regionem metropolitalnym, którego granice pokrywały się z zasięgiem dominującego wpływu metropolii. Miasto centralne, w którym zlokalizowane były instytucje i usługi obejmujące swym zasięgiem cały region i wiążące go z innymi regionami, ogniskowało powiązania funkcjonalne w regionie. Wśród tych usług najważniejsze znaczenie miały: prasa, łączność, finanse, zarządzanie, a także wyspecjalizowane funkcje handlowe i usługi profesjonalne, z czego wynikała jego węzłowość. Podobnie jak w przypadku miejskiego obszaru funkcjonalnego jego terminologicznym odpowiednikiem jest makroregion funkcjonalny, którego zasięg można określić m.in. na podstawie analizy oddziaływania sąsiednich ośrodków miejskich znajdujących się na podobnym poziomie hierarchicznym.

W związku z tym w ramach badań podjęto próbę oceny wpływu polityki spójności na stan i zmianę relacji między miastem (w granicach administracyjnych) i jego otoczeniem – zarówno bliższym, czyli funkcjonalnym obszarem miejskim, jak i dalszym, czyli makroregionem funkcjonalnym. Na potrzeby badania w uproszczeniu za bezpośrednie otoczenie miasta przyjęto sąsiadujące z nim powiaty (zob. ryc. 3). Z kolei dalsze otoczenie miasta określono wyłącznie dla ośrodków wojewódzkich przyjmując w uproszczeniu, że będą to pozostałe obszary danego województwa.

Badania objęły różne aspekty relacji miasto-region, począwszy od współpracy gospodarczej, przez wpływ rozwoju miasta na jego otoczenie pod względem przepływów ludności, po obsługę zaplecza regionalnego przez miasto. Przestanki określające zakres i siłę wzajemnych powiązań między miastem i otaczającym je regionem można odnaleźć w różnych teoriach rozwoju regionalnego. Według ogólnej teorii interakcji przestrzennych (Ullman 1957) powiązania między metropolią i regionem są rezultatem komplementarności, sposobności pośredniej i przenośności, co powoduje, że wymiana dóbr między metropolią i regionem zależy od różnic w ich strukturze gospodarczej, wzajemnej atrakcyjności jako rynków zaopatrzenia i zbytu oraz znaczenia czynnika odległości fizycznej w prowadzonej wymianie. Inną grupą teorii, szczególnie dobrze wyjaśniających relacje miasto-region w ujęciu centrum-peryferie, są teorie rozwoju spolaryzowanego (Friedmann 1967; Hirschman 1958; Myrdal 1957; Perroux 1950). W tych teoriach wyróżniane są pozytywne odśrodkowe efekty rozprzestrzenienia się rozwoju bieguna wzrostu (miasta), głównie w postaci kapitału i innowacji, i negatywne dośrodkowe efekty wypłukiwania zasobów rozwojowych peryferii (regionu) w postaci zasobów prostych oraz siły roboczej, w tym zwłaszcza o wysokich kwalifikacjach. Natomiast w teoriach usieciowienia (Batten 1995), stanowiących pewnego rodzaju rozwinięcie teorii rozwoju spolaryzowanego, powiązania między miastem i regionem uwarunkowane są występowaniem na obszarze regionu węzłów sieci. W ujęciu tym szczególną rolę odgrywają małe i średnie miasta (ESPON 2006; INTERREG 2005). Z kolei teorie urbanizacji (Korcelli 1974) wskazują, że etapy procesu urbanizacji są związane z relacjami między miastem i regionem. W zależności od tego, czy przeważają procesy koncentracji czy dekoncentracji przestrzennej ludności, miasto i jego otoczenie stanowią dla siebie wzajemnie obszar źródłowy lub obszar docelowy migracji ludności przy jednoczesnej stałej zmianie zasięgu przestrzennego miasta. Z kolei teoria miejsc centralnych (Christaller 1933) dotyczy bezpośrednio wzajemnych relacji między miastem i regionem. W jej myśl miasto jest centrum oferującym dobra centralne na rzecz swojego regionalnego zaplecza. Wynika stąd, że znaczenie miasta, czyli jego regionalna węzłowość, wynika ze stopnia centralności dla regionalnego zaplecza. Z drugiej strony region jest niesamodzielnym i zależnym od miasta jako swojego funkcjonalnego centrum.

RYCINA 34. Najważniejsze rodzaje relacji międzysektorowych w układzie miasto-region

Źródło: opracowanie własne.

Stworzenie spójnej typologii wzajemnych relacji między miastem i regionem napotyka na wiele trudności. Wynika to z mnogości wymiarów, w których można rozpatrywać te powiązania takich jak: ujęcie sektorowe (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, władze publiczne), ujęcie rzeczowe (towary i usługi, ludność, kapitał, informacje) oraz dwa uniwersalne wymiary: czasowy i przestrzenny. Rycina 34 przedstawia próbę usystematyzowania tych relacji, co w dużej mierze odpowiada problemowej klasyfikacji związków między obszarami miejskimi i wiejskimi stworzonej na potrzeby Europejskiego Programu Badań nad Planowaniem Przestrzennym (SPESP 2000: 38-41). W układzie miasto-region związki mogą mieć zarówno charakter wewnątrzsektorowy (jak np. wymiana handlowa i przepływy kapitału trwałego w ramach sektora przedsiębiorstw), jak i międzysektorowy (jak np. dojazdy do pracy oraz świadczenie usług rynkowych lub publicznych na rzecz gospodarstw domowych). Ponadto należy też pamiętać o tym, że związki te w wymiarze funkcjonalnym mają swoje odzwierciedlenie również w wymiarze morfologicznym, czyli w strukturze użytkowania terenu.

W związku z powyższym w badaniach ewaluacyjnych wykorzystano dane statystyczne o liczbie i strukturze ludności, liczbie i rodzaju podmiotów gospodarczych, a także liczbie i strukturze pracujących dla wybranych zasięgów przestrzennych tj. miasta w granicach administracyjnych, otaczających go powiatów oraz pozostałych obszarów poszczególnych województw. Należy jednak pamiętać, że analiza tych danych nie pozwala wskazać rzeczywistych przepływów zachodzących między miastem i jego otoczeniem. W związku z tym dane te uzupełniono informacjami zebranymi za pomocą ankiety skierowanej do władz gmin obszarów i regionów metropolitalnych służącej określeniu rzeczywistego wpływu polityki spójności na powiązania między miastami i ich otoczeniem. Ponadto w badaniach wykorzystano analizy jakościowe przeprowadzone w ramach studiów przypadku w celu ilustracji mechanizmów oddziaływania projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności.

3.5.1. DYFUZJA PROCESÓW ROZWOJU W UKŁADZIE MIASTO-REGION NA PODSTAWIE ANALIZY DANYCH STATYSTYCZNYCH

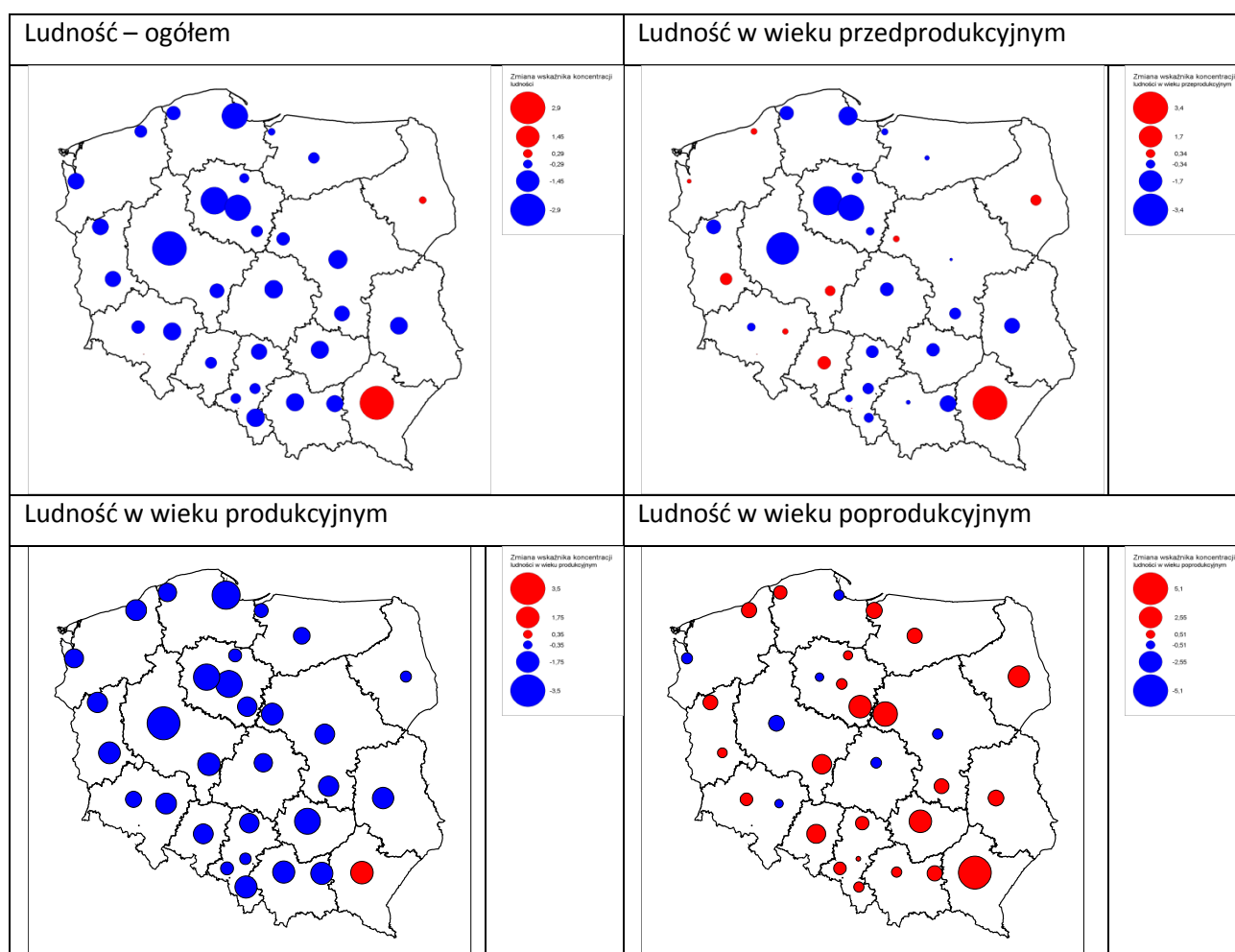
W badaniach procesów dyfuzji procesów rozwojowych wykorzystano wskaźniki metropolitalnej (a) i regionalnej (b) koncentracji pod względem rozmieszczenia przedsiębiorstw, ludności i liczby pracujących. Pierwszy z nich mówi o stopniu i o zmianie stopnia monocentryczności obszaru metropolitalnego, rozumianej jako udział miasta centralnego w ogólnej liczbie ludności, miejsc pracy oraz podmiotów

gospodarczych. Drugi z nich pokazuje natomiast znaczenie miasta i jego obszaru metropolitalnego w systemie osadniczym i gospodarce danego regionu. Ten wskaźnik został pomocniczo uzupełniony wskaźnikiem policentryczności regionalnej (c), który dość arbitralnie i w uproszczeniu określono jako stosunek liczby ludności, podmiotów gospodarczych i pracujących w pięciu największych ośrodkach miejskich wraz z otaczającymi je powiatami do analogicznych wskaźników odnoszących się do obszaru metropolitalnego danego ośrodka wojewódzkiego. W efekcie, dzięki zastosowaniu tych wskaźników możliwe stało się określenie czy w badanym okresie tj. latach 2004-2008 zachodziły procesy przestrzennej koncentracji czy też dekoncentracji w ujęciu miasto-obszar metropolitalny i metropolia-region, co w kolejnym kroku zestawiono z interwencją podejmowaną w ramach polityki spójności.

WSKAŹNIKI KONCENTRACJI METROPOLITALNEJ

W latach 2004-2008 w ramach obszarów metropolitalnych badanych miast następowała wyraźna dekoncentracja ludności (zob. też analiza procesów suburbanizacji), co nie dotyczyło jednak dwóch ośrodków miejskich Polski wschodniej: Rzeszowa i Białegostoku (ryc. 35.). Dekoncentracja była szczególnie widoczna w przypadku Poznania, Trójmiasta oraz Bydgoszczy i Torunia, co jak pokazała analiza struktury wiekowej ludności spowodowane było przede wszystkim relatywnym spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym w mieście centralnym. W większości miast proces ten był częściowo kompensowany relatywną koncentracją ludności w wieku poprodukcyjnym. Wynikało to ze starzenia się pokolenia powojennego wyżu, co w większym stopniu dotyczyło mniejszych ośrodków miejskich. Natomiast w niektórych dużych miastach (Warszawa, Poznań, Trójmiasto, Łódź, Wrocław i Szczecin) zjawisko to nie było obserwowane, co mogło wiązać się np. z odpływem emerytów z miast do strefy podmiejskiej lub innych atrakcyjnych mieszkaniowo obszarów regionu metropolitalnego.

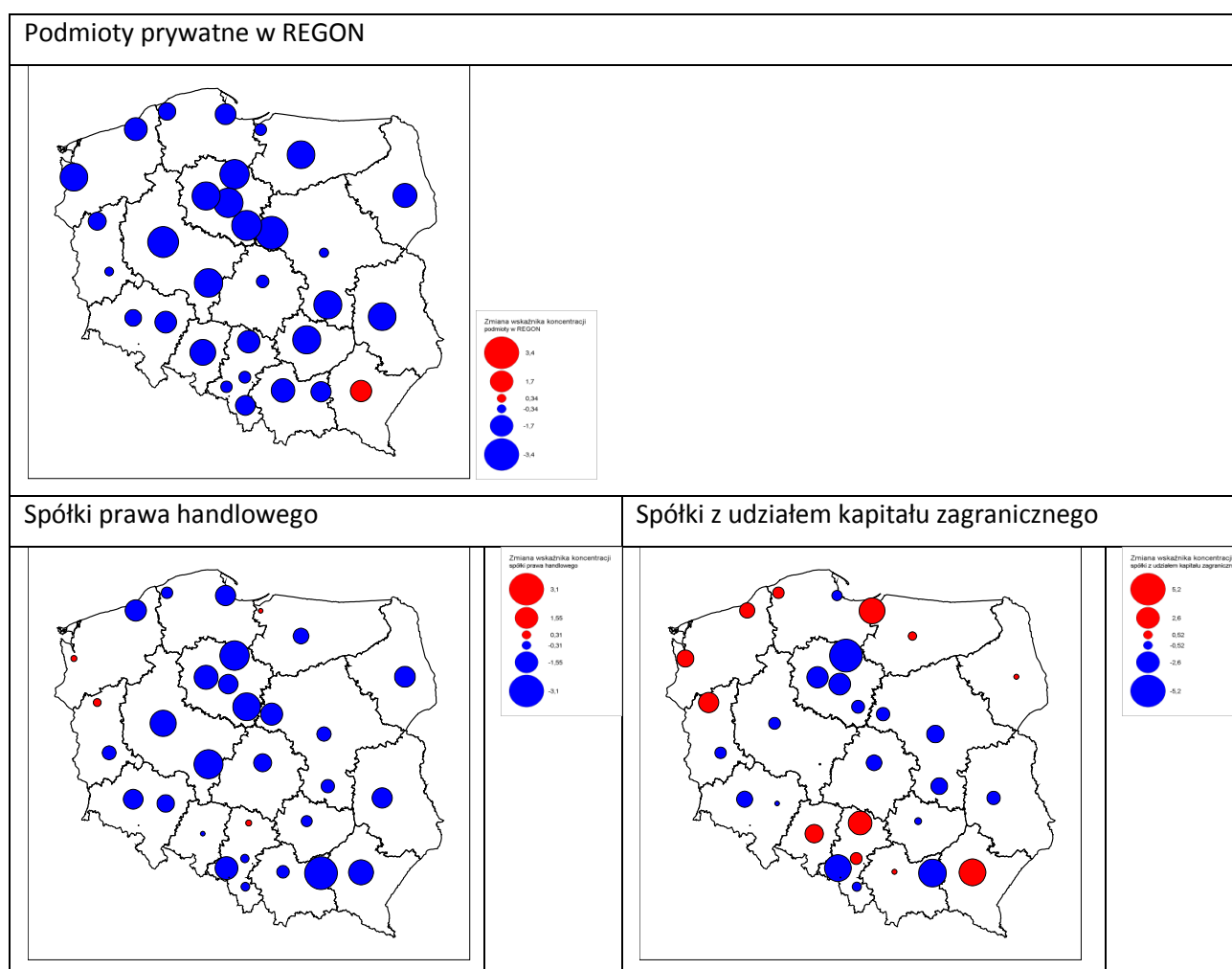
RYCINA 35. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – ludność



Źródło: opracowanie własne.

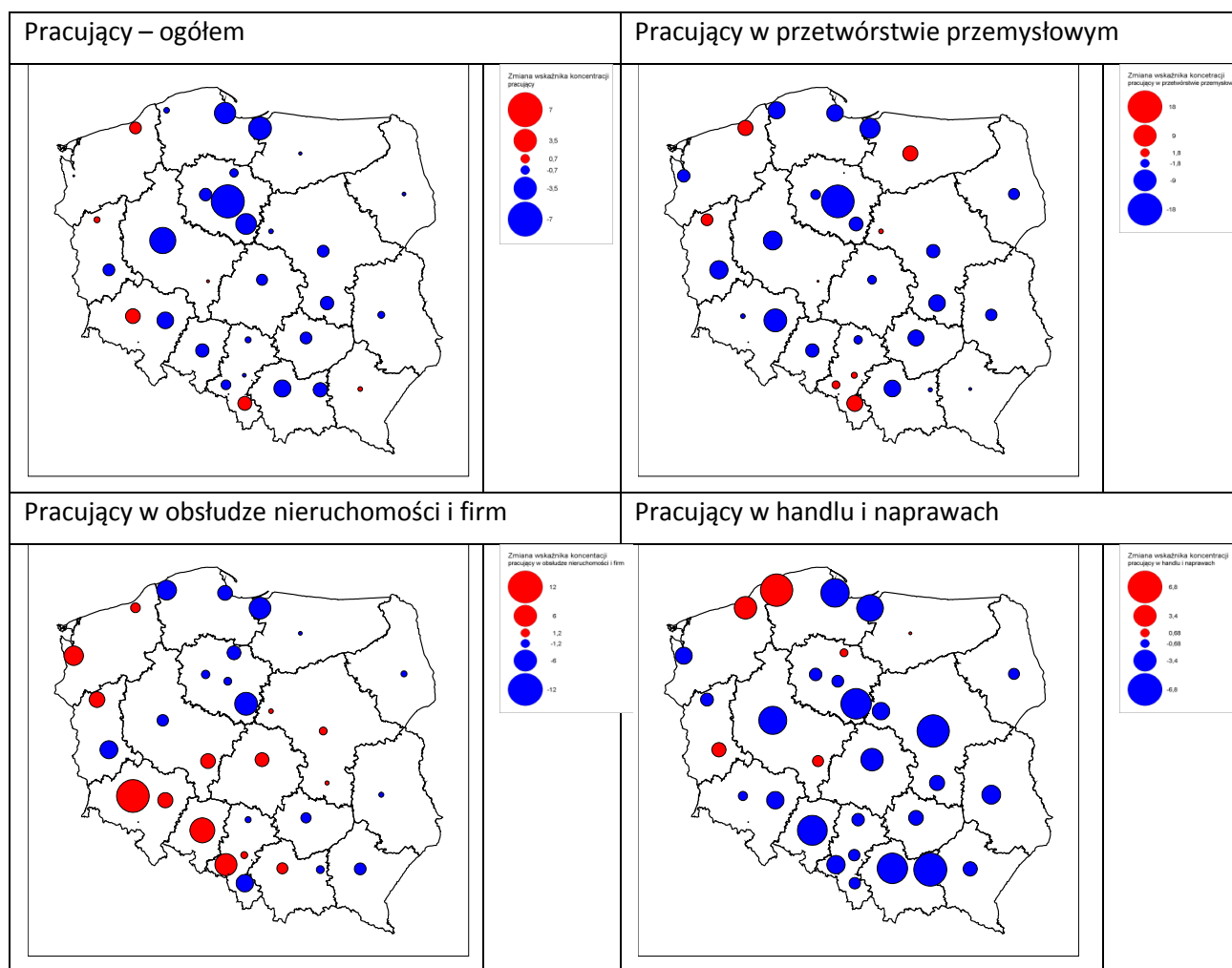
Procesy dekoncentracji zachodzące w skali metropolitalnej dotyczyły również podmiotów prywatnych zarejestrowanych w rejestrze REGON (ryc. 36.). Zjawisko to można było zaobserwować zwłaszcza w niektórych mniejszych ośrodkach miejskich takich jak: Płock, Radom, Kielce, Kalisz, Grudziądz, ale również w Poznaniu, Szczecinie czy Toruniu. Tylko w Rzeszowie nie obserwowano tego zjawiska, a w przypadku Warszawy, Łodzi oraz konurbacji śląskiej miało ono małą skalę. Dekoncentracja dotyczyła nie tylko osób prowadzących działalność gospodarczą, ale zachodziła również w przypadku spółek prawa handlowego. Było to szczególnie widoczne w dużych miastach położonych w woj. kujawsko-pomorskim oraz wielkopolskim, a także w Tarnowie i Rzeszowie, podczas gdy przeciwna tendencja miała miejsce w Szczecinie, Gorzowie Wielkopolskim, Elblągu i Częstochowie. Natomiast metropolitalna dekoncentracja w mniejszym stopniu dotyczyła spółek z udziałem kapitału zagranicznego, które rzadziej lokowały swoje siedziby poza dużymi miastami, choć pod tym względem sytuacja była jednak dość zróżnicowana w zależności od rozpatrywanego miasta.

RYCINA 36. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – podmioty gospodarcze

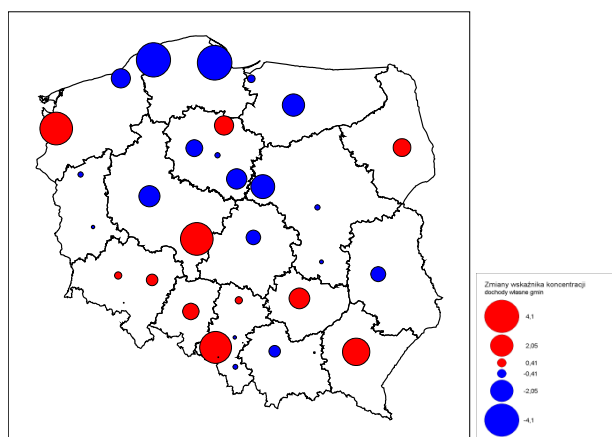


Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zjawiska były powiązane ze zmianami lokalizacji miejsc pracy (ryc. 37.). Ogólnie rzecz ujmując można było zaobserwować większą dynamikę ich przyrostu poza granicami administracyjnymi miast centralnych (co dotyczyło w szczególności działalności produkcyjnej oraz usług prostych). Widoczne to było przede wszystkim w przypadku Torunia, Poznania, Trójmiasta i Elbląga, choć w niektórych mniejszych ośrodkach miejskich o charakterze przemysłowym (Bielsko-Biała, Legnica, Koszalin, Gorzów Wielkopolski, Olsztyn) można było zaobserwować odwrotną tendencję. Ponadto w wielu ośrodkach miejskich następował proces relatywnego skupiania pracujących w obsłudze nieruchomości i firm w mieście centralnym m.in. w Legnicy, Wrocławiu, Szczecinie, Opolu, Rybniku, a także w Warszawie i Łodzi. Jednocześnie dekoncentracja miejsc pracy następowała w sferze handlu i usług, co mogło wynikać m.in. ze wzrostu wydajności pracy w tym sektorze w miastach na skutek budowy wielkopowierzchniowych centrów handlowych.

RYCINA 37. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – pracujący

Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 38. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – dochody własne

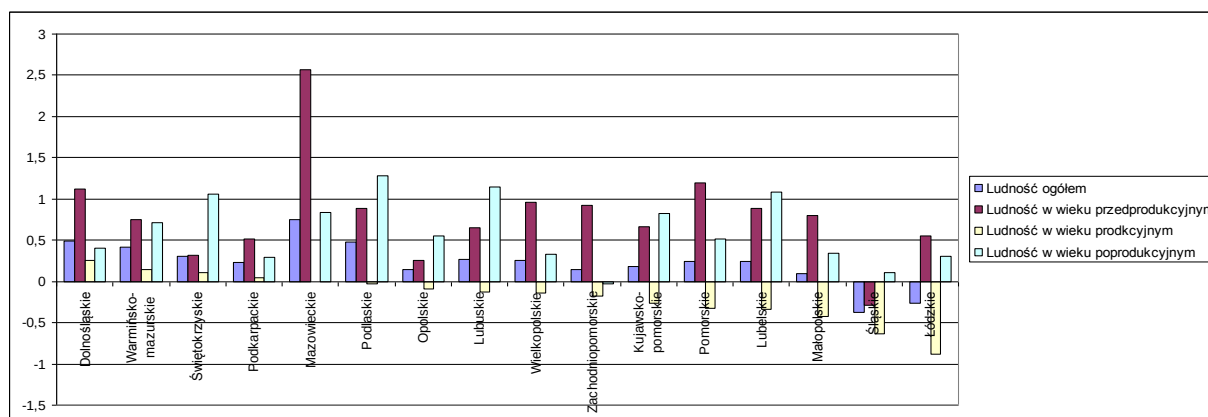
Źródło: opracowanie własne.

Efekt tych zmian, w postaci zmiany stopnia koncentracji dochodów własnych gmin w układzie miasto-obszar metropolitalny, był dość zróżnicowany (ryc. 38.). W części miast (województwo pomorskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie (poza Grudziądzem), mazowieckie, a także Poznań, Łódź, Lublin i Kraków) następowała relatywna utrata dochodów na rzecz otaczających je gmin. Natomiast w przypadku innych ośrodków miejskich (Rybnik, Rzeszów, Szczecin, Kalisz) widoczny był relatywny wzrost koncentracji bazy podatkowej w mieście centralnym.

WSKAŹNIKI KONCENTRACJI REGIONALNEJ

Powyższe procesy miały inny przebieg w szerszym ujęciu metropolia (tj. miasto wojewódzkie wraz z sąsiadującymi powiatami) – region (pozostałe obszary danego województwa). Otóż we wszystkich województwach poza śląskim i łódzkim, które przechodziły najgłębszą restrukturyzację gospodarczą, następował proces koncentracji ludności w miastach stołecznych i ich najbliższym otoczeniu (ryc. 39.). Zmiana koncentracji regionalnej ludności była jednak dość zróżnicowana w zależności od analizowanej grupy wiekowej. Tylko w czterech województwach rosła koncentracja ludności w wieku produkcyjnym: dolnośląskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i podkarpackie. W innych następowała natomiast dekoncentracja ludności w tej grupie wiekowej, co poza śląskim i łódzkim było szczególnie widoczne w woj. małopolskim, lubelskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim. Powyższy obraz może oznaczać, że procesy migracji ludności do największych ośrodków miejskich nie powstrzymywały wchodzenia na pozametropolitalne rynki pracy pokolenia wyżu demograficznego przełomu lat 70-tych i 80-tych. Ponadto, co interesujące, koncentracja ludności dotyczyła przede wszystkim osób w wieku przedprodukcyjnym, co było szczególnie widoczne w województwie mazowieckim, pomorskim i dolnośląskim. Prawdopodobnie było to rezultatem wcześniejszych migracji ludności w wieku 20-30 lat do tych metropolii z obszarów pozametropolitalnych. Oznacza to, że odwróceniu uległa wieloletnia tendencja większego przyrostu naturalnego na obszarach wiejskich zastąpiona większym przyrostem w obszarach metropolitalnych. Natomiast procesy starzenia się ludności były stosunkowo równomierne w układzie metropolia-region, poza wybranymi województwami Polski wschodniej (podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie), ale także w woj. lubuskim, gdzie następował proces koncentracji ludności w wieku poprodukcyjnym w obszarze metropolitalnym.

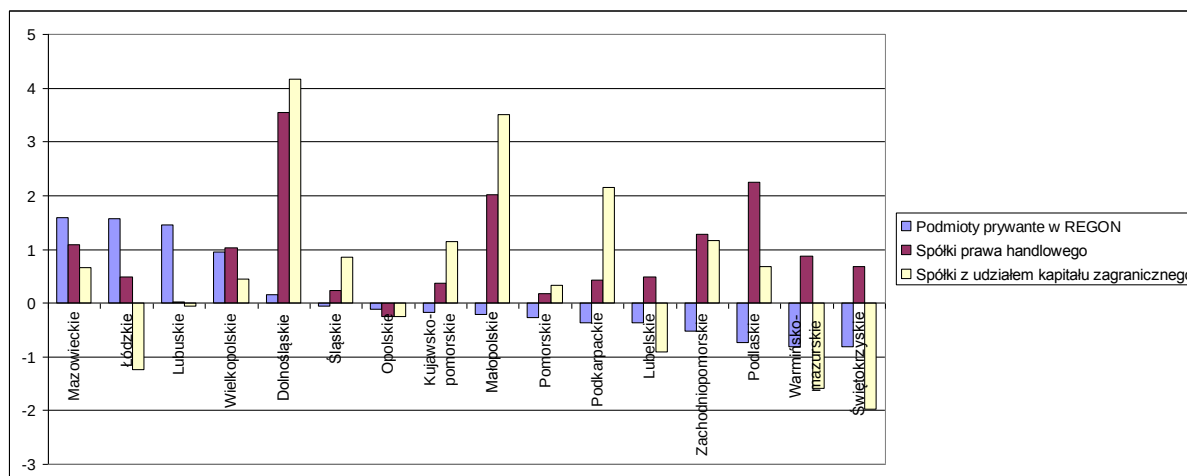
RYCINA 39. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej w latach 2004-2008 - ludność [punkty procentowe]



Źródło: opracowanie własne.

Z kolei w przypadku podmiotów prywatnych zarejestrowanych w REGON następowały procesy regionalnej dekoncentracji, co może świadczyć o większej dynamice przyrostu nowych podmiotów poza obszarami metropolitalnymi. Nie dotyczyło to jednak niektórych części województw: mazowieckiego, łódzkiego, lubuskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego (ryc. 40.). Ponadto należy zakładać, że proces ten dotyczył przede wszystkim najmniejszych podmiotów (osób fizycznych prowadzących własną działalność gospodarczą), gdyż jednocześnie rósł wskaźnik regionalnej koncentracji spółek prawa handlowego (poza woj. opolskim), co było szczególnie widoczne w woj. dolnośląskim, małopolskim i podlaskim. Z drugiej strony zwiększyła się penetracja obszarów pozametropolitalnych spółkami z udziałem kapitału zagranicznego zwłaszcza w woj. świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, a także łódzkim i lubelskim. Powyższe procesy mogą oznaczać dalszą koncentrację funkcji metropolitalnych w dużych ośrodkach miejskich przy jednoczesnym lokowaniu inwestycji zagranicznych w większej odległości od dużych miast. Jako jedną z przyczyn tego procesu można wskazać istnienie niezagospodarowanych zasobów nisko wykwalifikowanej siły roboczej na pozametropolitalnych rynkach pracy. Ponadto na tych obszarach rozwijała się lokalna przedsiębiorczość, ale to zjawisko – choć należy je uznać za pozytywne – nie zawsze musiało oznaczać wzrost wydajności pracy konieczny do uzyskania trwałej przewagi konkurencyjnej.

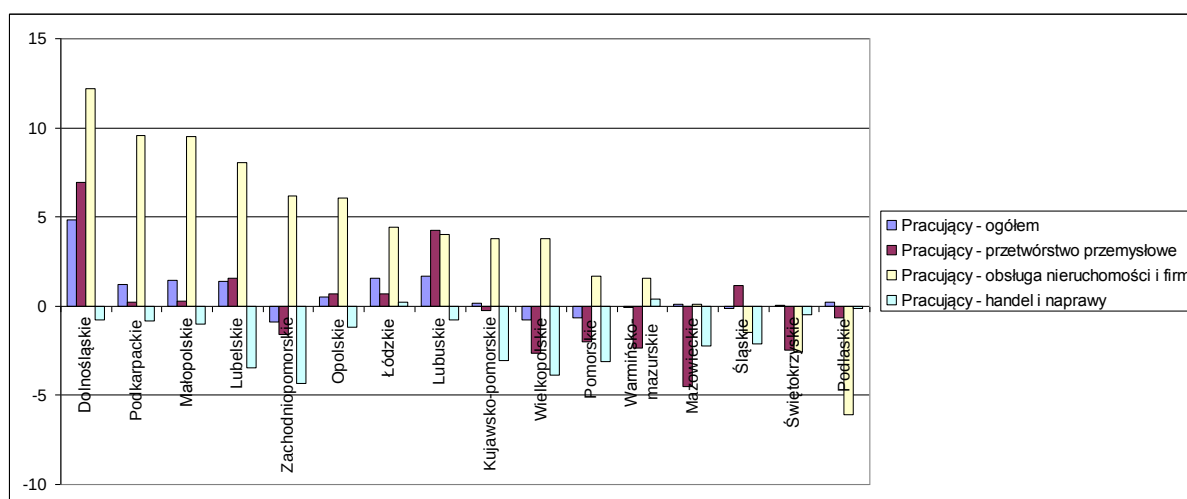
RYCINA 40. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej w latach 2004-2008 – podmioty gospodarcze [punkty procentowe]



Źródło: opracowanie własne.

Powyższe procesy potwierdzają obserwacje na rynkach pracy, gdzie – zwłaszcza w przypadku woj. warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego, ale także mazowieckiego i wielkopolskiego – widać było wzrost znaczenia funkcji produkcyjnych na obszarach pozametropolitalnych (ryc. 41.). Natomiast procesy metropolizacji, wyrażające się wzrostem koncentracji pracujących w obsłudze nieruchomości i firm, były bardzo wyraźne w woj. dolnośląskim i małopolskim, ale także w podkarpackim i lubelskim oraz, w mniejszym wymiarze, w zachodniopomorskim i opolskim. Z drugiej strony w podlaskim i świętokrzyskim, a także śląskim, nie następowało wzmocnienie obszarów metropolitalnych pod tym względem. We wszystkich województwach widać było natomiast wzrost wydajności pracy w handlu, związany z budową wielkopowierzchniowych centrów handlowych w obszarach metropolitalnych, co prowadziło do relatywnej dekoncentracji pracujących w tym sektorze – zwłaszcza w zachodniopomorskim, lubelskim, wielkopolskim i pomorskim.

RYCINA 41. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej w latach 2004-2008 – pracujący [punkty procentowe]

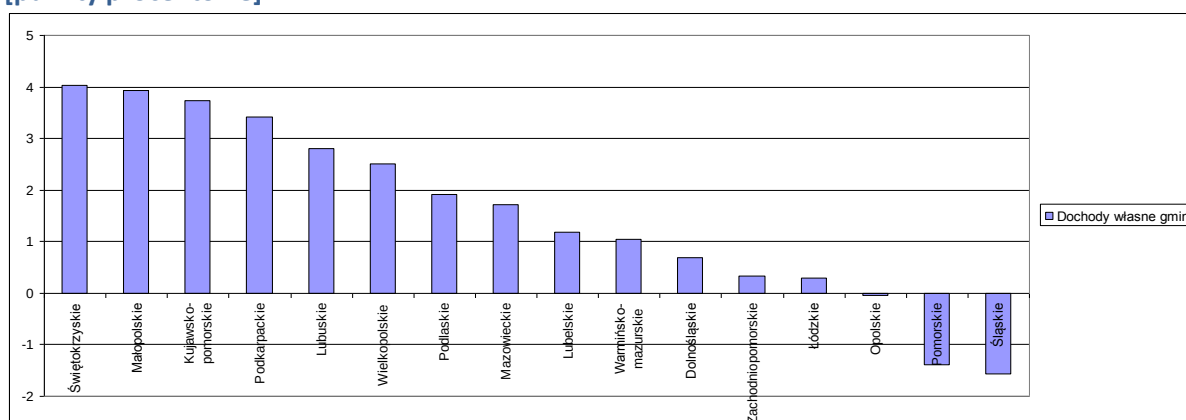


Źródło: opracowanie własne.

W efekcie tych procesów następowało wzmocnienie znaczenia metropolii wyrażone większymi dochodami własnymi gmin obszarów metropolitalnych we wszystkich województwach za wyjątkiem śląskiego, pomorskiego oraz opolskiego (ryc. 42.). Ponadto w rezultacie tych procesów największym stopniem wewnątrzregionalnej koncentracji zasobów w obszarach metropolitalnych charakteryzowały się woj. mazowieckie, śląskie i pomorskie (ryc. 43.). Z drugiej strony stopień tej koncentracji był najniższy

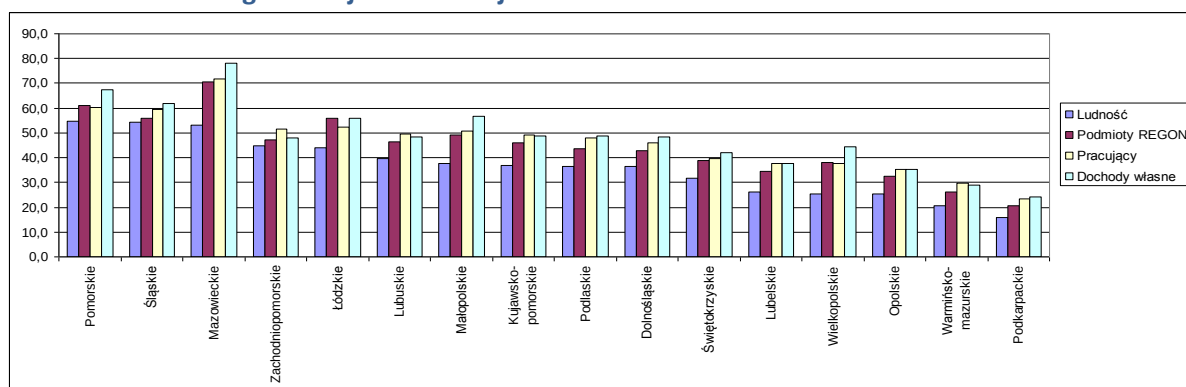
w województwach Polski wschodniej (za wyjątkiem podlaskiego) oraz w opolskim i dość policentrycznym woj. wielkopolskim.

RYCINA 42. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej w latach 2004-2008 – dochody własne gmin [punkty procentowe]



Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 43. Skala regionalnej koncentracji w 2008 r.

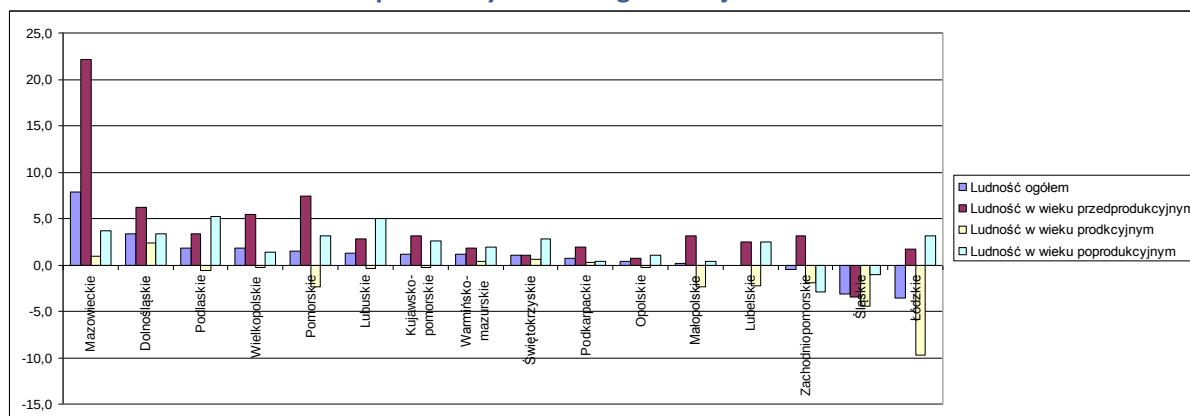


Źródło: opracowanie własne.

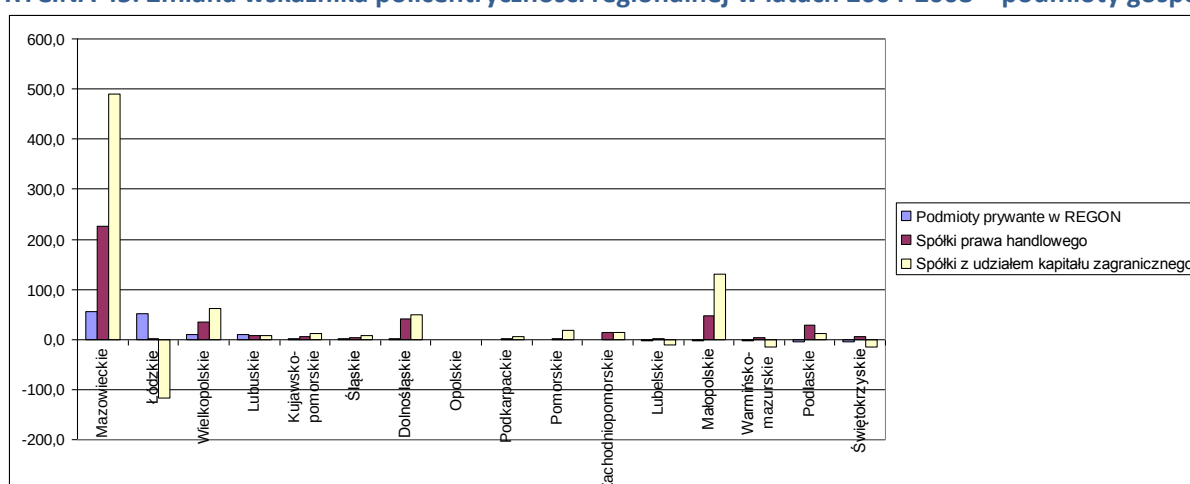
WSKAŹNIKI POLICENTRYCZNOŚCI

Zjawisko policentryczności w skali ponadregionalnej zmierzono znaczeniem pięciu największych miast położonych w otoczeniu danego miasta wojewódzkiego. Jak się okazało, w odniesieniu do liczby ludności nie można było zaobserwować wzrostu policentryczności regionalnych systemów osadniczych, gdyż najludniejsze powiaty położone poza obszarem metropolitalnym relatywnie traciły swoje znaczenie w porównaniu z ośrodkiem centralnym (ryc. 44.). Nie dotyczyło to tylko woj. śląskiego i łódzkiego, co wynikało przede wszystkim ze słabości ich ośrodków metropolitalnych, a nie z dynamicznego rozwoju demograficznego pozametropolitalnych ośrodków miejskich. Natomiast pewne przejawy wzrostu policentryczności, wyrażone wzrostem liczby ludności w wieku produkcyjnym w pozametropolitalnych ośrodkach miejskich, można było zaobserwować w woj. pomorskim, małopolskim i lubelskim.

Podobnie wyglądała sytuacja w przypadku podmiotów gospodarczych – wyraźny spadek policentryczności następował zwłaszcza w przypadku spółek prawa handlowego, w tym z udziałem kapitału zagranicznego, co było szczególnie widoczne w najbardziej „metropolitalnych” województwach: mazowieckim, małopolskim, dolnośląskim i wielkopolskim, co może świadczyć o znaczeniu tzw. zjawiska „cienia metropolii” (ryc. 45.). Z kolei największemu wzmocnieniu pod względem wzrostu liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego uległy pozametropolitalne ośrodki miejskie w woj. łódzkim oraz w mniejszym stopniu – w warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim.

RYCINA 44. Zmiana wskaźnika policentryczności regionalnej w latach 2004-2008 – ludność

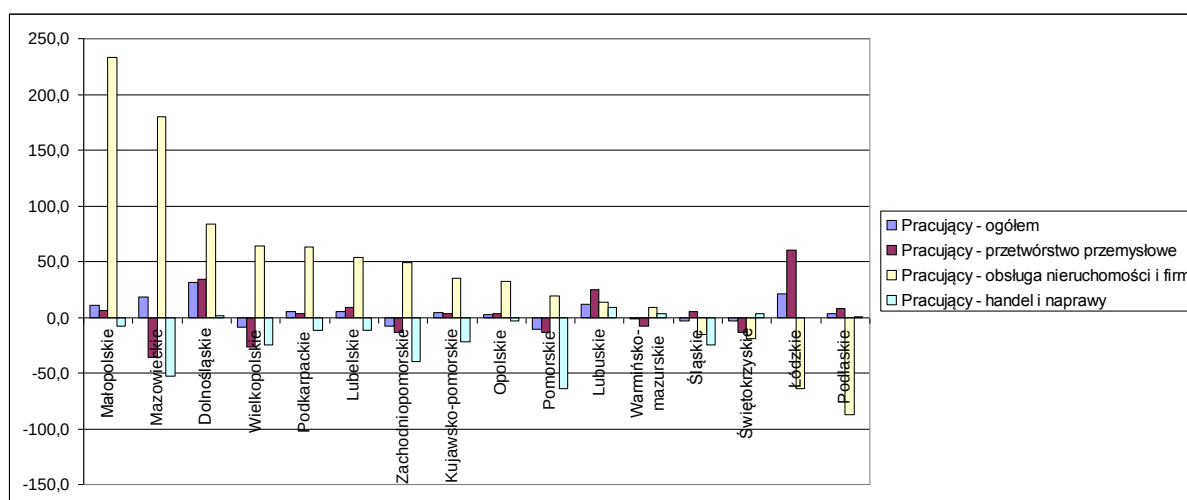
Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 45. Zmiana wskaźnika policentryczności regionalnej w latach 2004-2008 – podmioty gospodarcze

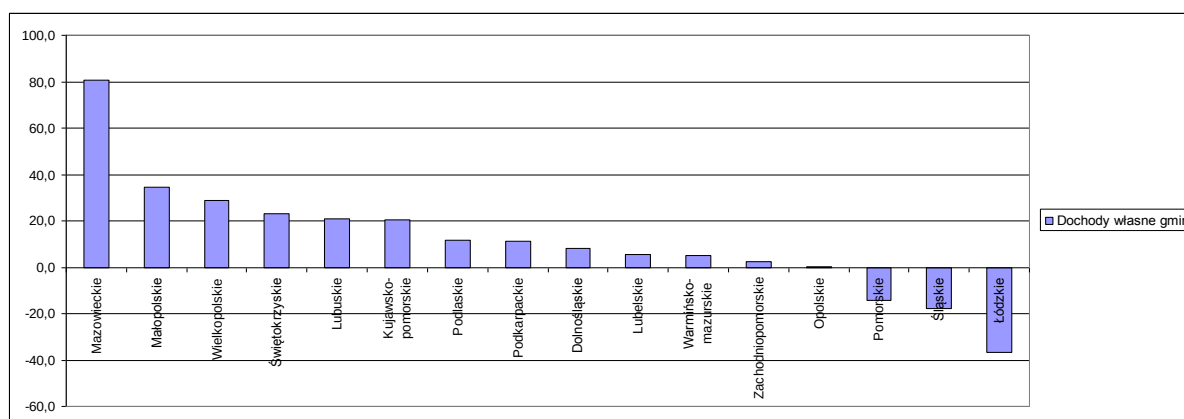
Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do miejsc pracy w nowoczesnych usługach widoczne było dalsze wzmacnianie pozycji miast centralnych wraz z ich otoczeniem, za wyjątkiem woj. podlaskiego, łódzkiego, świętokrzyskiego i śląskiego (ryc. 46.). W przypadku tych województw nie było to jednak rezultatem dynamicznego rozwoju sektora usług w pozostałych dużych ośrodkach miejskich, ale świadczyło raczej o słabości stolic tych województw pod tym względem. Z drugiej strony widać było przejmowanie funkcji przemysłowych przez ośrodki subregionalne w przypadku najdynamiczniej rozwijających się polskich województw tj. woj. mazowieckiego i wielkopolskiego. W woj. dolnośląskim i łódzkim rosła koncentracja miejsc pracy w otoczeniu ich ośrodków stołecznych.

W efekcie, poza trzema województwami, nie można było zaobserwować wzmocnienia się mniejszych ośrodków miejskich względem miasta wojewódzkiego wraz z jego otoczeniem pod względem dochodów własnych gmin (ryc. 47.). Wyjątkiem od tej reguły były woj. łódzkie, śląskie i pomorskie, które zostały najsilniej dotknięte procesami restrukturyzacji gospodarczej.

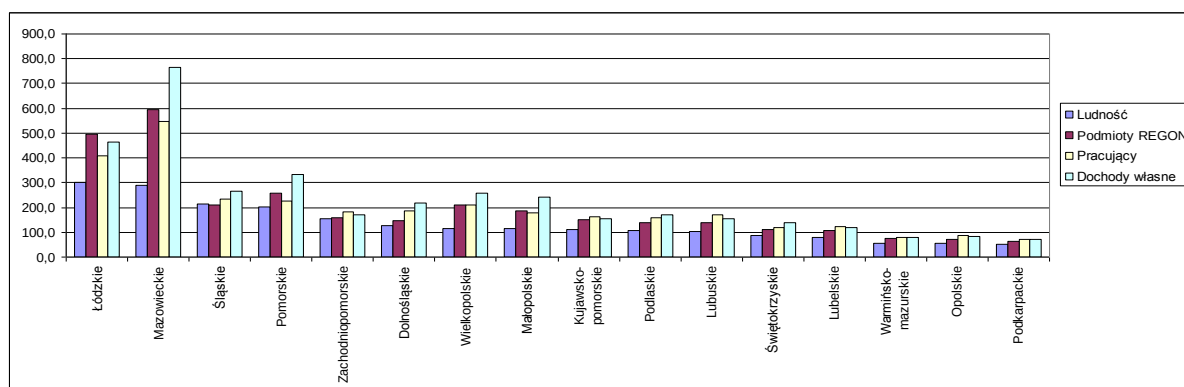
RYCINA 46. Zmiana wskaźnika policentryczności regionalnej w latach 2004-2008 – pracujący

Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 47. Zmiana wskaźnika policentryczności regionalnej w latach 2004-2008 – dochody własne gmin

Źródło: opracowanie własne.

Ogólnie rzecz ujmując skala policentryczności była najmniejsza w przypadku woj. Polski centralnej tj. mazowieckiego i łódzkiego. Natomiast do najbardziej policentrycznych województw należały woj. podkarpackie, opolskie i warmińsko-mazurskie, a z województw o charakterze metropolitalnym – wielkopolskie (ryc. 48.).

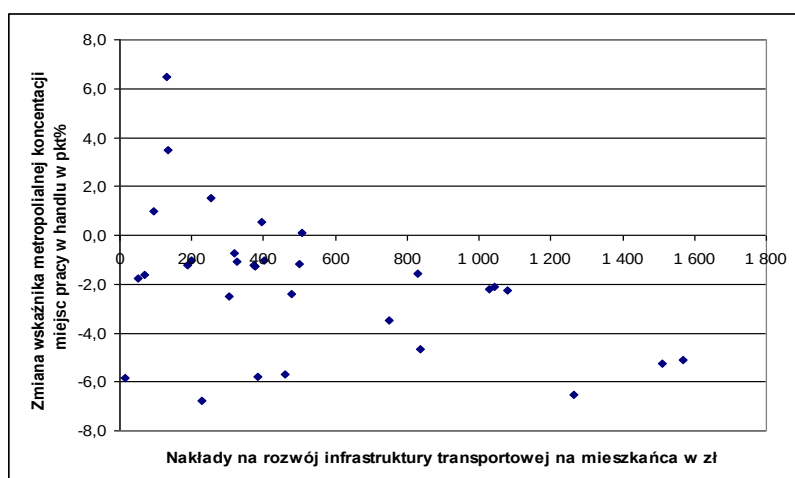
RYCINA 48. Skala regionalnej policentryczności w 2008 r.

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Jak należało przypuszczać nie zaobserwowano statystycznych zależności między nakładami polityki spójności w badanych dużych miastach a przedstawionymi wyżej procesami metropolitalnej (zachodzącymi w układzie miasto-obszar metropolitalny) i regionalnej (w układzie metropolia-region) koncentracji ludności, podmiotów gospodarczych i miejsc pracy. Wyjątkiem było występowanie słabej korelacji ($k=-0,4$) między wysokością nakładów na rozwój infrastruktury transportowej na mieszkańca a względną koncentracją miejsc pracy w sektorze handlu i napraw (ryc. 49.). Hipotetycznie mogło to oznaczać, że na skutek lokalizacji dużych centrów handlowych w strefie podmiejskiej niektórych miast następował wzrost obciążenia infrastruktury, co mogło skłaniać władze tych miast do przeznaczania większych nakładów na rozbudowę i usprawnienie istniejącego układu transportowego.

RYCINA 49. Zależność między zmianami metropolitalnej koncentracji miejsc pracy w handlu i naprawach a nakładami na rozwój infrastruktury transportowej na mieszkańca



Źródło: opracowanie własne.

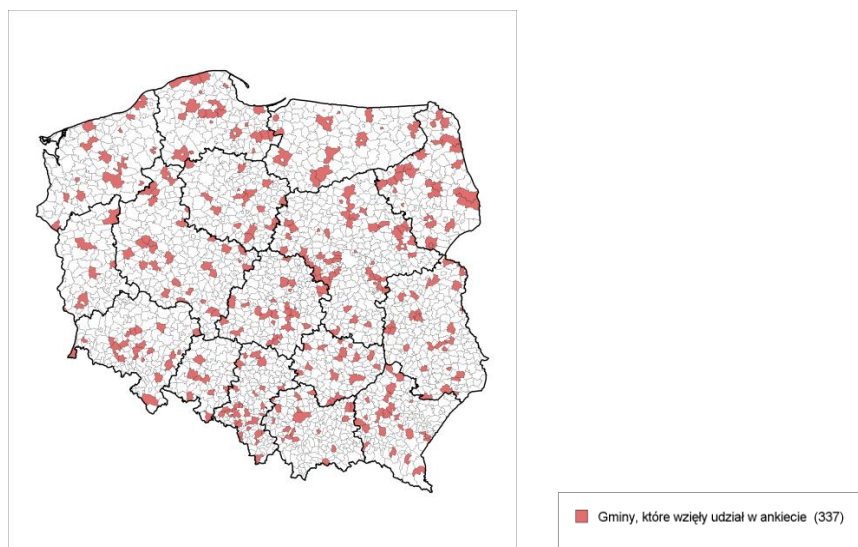
Ogólnie rzecz ujmując, w skali metropolitalnej zachodziły procesy przestrzennej dekoncentracji ludności, podmiotów gospodarczych i miejsc pracy, co było charakterystyczne dla współczesnych procesów metropolizacji obserwowanych na świecie. Należy jednak pamiętać, że głównym instrumentem wpływu na te procesy są przede wszystkim rygorystycznie stosowane regulacje planistyczne, a nie interwencja publiczna np. w formie rozwoju infrastruktury, której zakres oddziaływania jest dość ograniczony. Z drugiej strony w skali regionalnej następowały procesy koncentracji ludności i potencjału gospodarczego w obszarach metropolitalnych, co również było obserwowane w większości europejskich makroregionów metropolitalnych. Należy jednocześnie podkreślić, że w niektórych przypadkach miało to negatywne konsekwencje dla otoczenia regionalnego związane zwłaszcza z utratą zasobów kapitału ludzkiego.

Podsumowując, procesy zmian rozmieszczenia ludności i przedsiębiorstw oraz miejsc pracy w układzie miasto-region i metropolia-region wynikały przede wszystkim z decyzji lokalizacyjnych i zachowań przestrzennych jednostek i decydentów, które tylko do pewnego stopnia mogły być modyfikowane przez interwencję publiczną, w tym podejmowaną w ramach polityki spójności. Nie oznacza to, że zrealizowane inwestycje nie miały żadnego wpływu na zachodzące procesy, ale nie jest możliwe jego wykazanie w makroskali. Można natomiast, na podstawie badań ankietowych, pokazać jak w ocenie władz gmin otaczających duże miasta wyglądał wpływ tych inwestycji na dyfuzję procesów rozwojowych. Ponadto więcej informacji o mechanizmach tego wpływu dostarczają badania jakościowe zrealizowane w ramach studiów przypadku.

3.5.2. DYFUZJA PROCESÓW ROZWOJU W UKŁADZIE MIASTO-REGION NA PODSTAWIE BADAŃ ANKIETOWYCH

W ramach badań ankietowych gmin kwestionariusze rozestano do wszystkich gmin znajdujących się w strefie oddziaływania badanych miast. Ich celem było przede wszystkim określenie wpływu interwencji publicznej w ramach polityki spójności w okresie 2004-2006 między innymi na: dostępność transportową, powiązania usługowe, dojazdy do pracy oraz w celu skorzystania z usług, relokację przedsiębiorstw, a także konkurencyjność i atrakcyjność badanych gmin.

RYCINA 50. Gminy, które wzięły udział w badaniach ankietowych

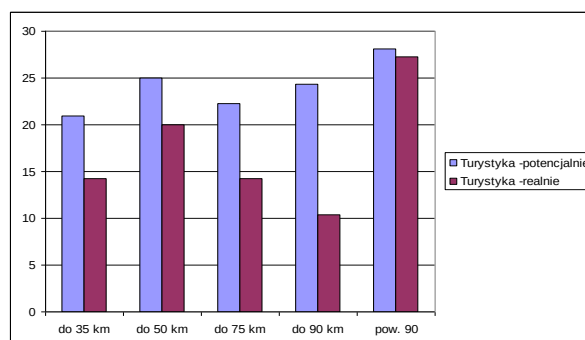
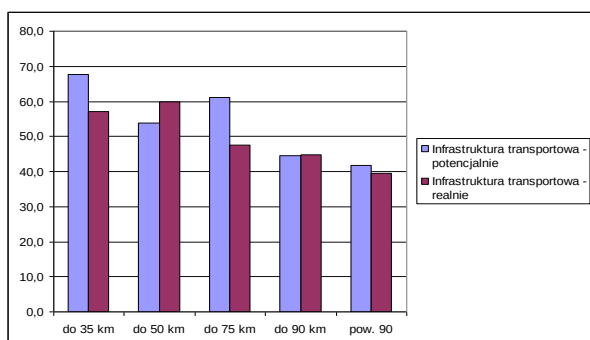
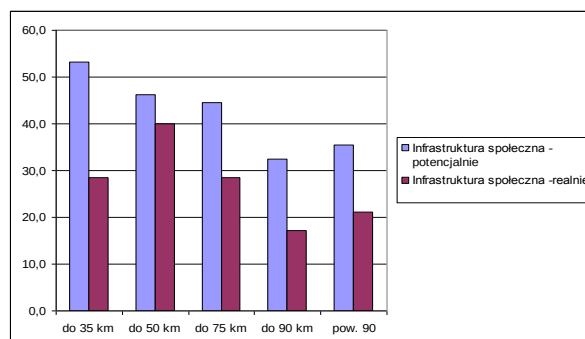
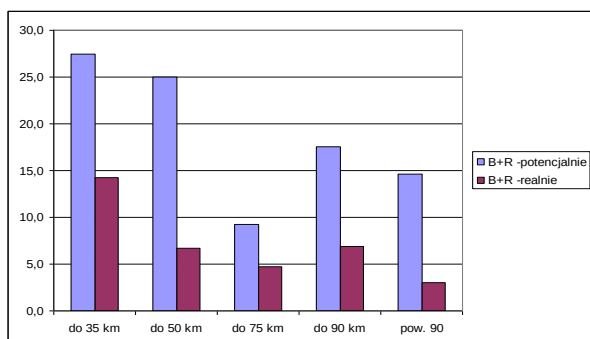
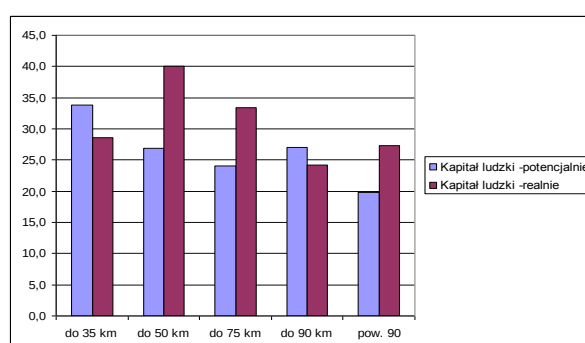
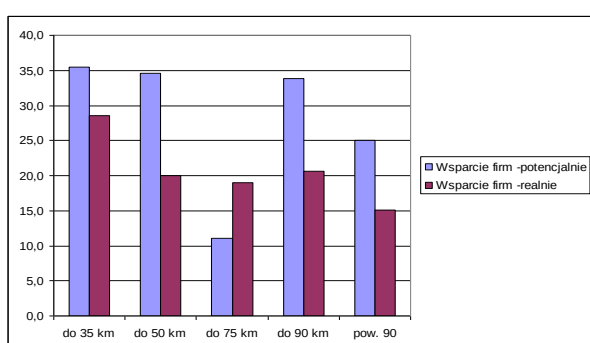
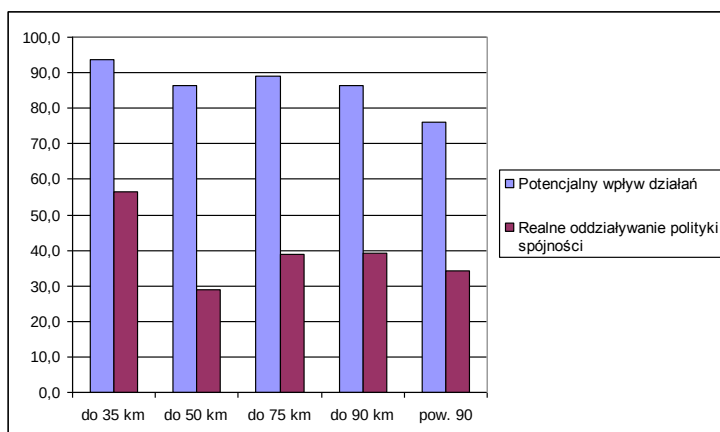


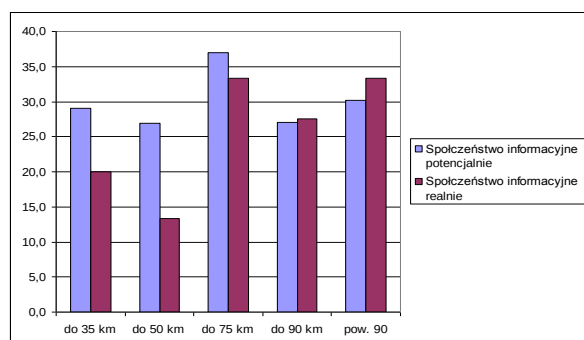
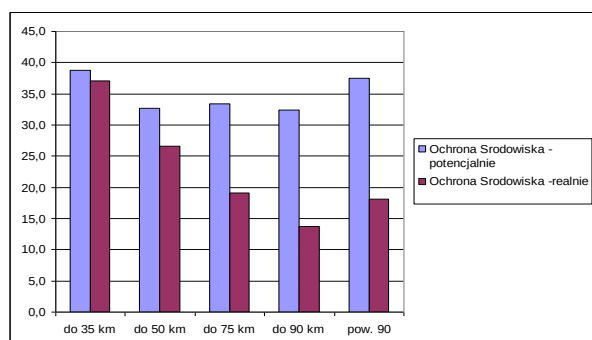
Źródło: opracowanie własne.

W badaniach wzięło udział 338 gmin, co oznacza stopę zwrotu na poziomie 13,9%. Wśród nich 70 było gminami miejskimi, 87 miejsko-wiejskimi, a pozostałe 180 – wiejskimi. Około ¼ (81) zbadanych gmin stanowiło siedzibę władz powiatowych. Ponadto, w bezpośrednim otoczeniu badanych miast znalazło się 87 z uczestniczących w badaniu gmin. Analiza liczby ludności tych gmin oraz ich rozmieszczenia pozwala stwierdzić, że wyniki nie były obciążone błędem związanym z nadreprezentacją danego typu gmin lub któregoś z obszarów kraju (ryc. 50.).

POTENCJALNY WPŁYW DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W MIASTACH ORAZ REALNY WPŁYW INTERWENCJI PUBLICZNEJ W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI NA FUNKCJONOWANIE GMIN

Prawie wszystkie zbadane gminy uważały, że działania podejmowane w miastach, zarówno powiatowych (96,9%) jak i wojewódzkich (85,2%), mogą mieć wpływ na ich sytuację. Jednocześnie około połowy (48,6%) zbadanych gmin uznało, że działania podejmowane w ramach polityki spójności w okresie 2004-2006 w miastach powiatowych miały realny wpływ na ich funkcjonowanie. W przypadku miast wojewódzkich odsetek gmin tak uważających również był wysoki i wynosił 39,3%. Ponadto tylko część z pozostałych gmin uważała, że nie można było stwierdzić takiego wpływu – odpowiednio 26,8% i 24,6%. Pozostali respondenci uznali, że nie mają na ten temat wystarczających informacji. Należy jednocześnie zauważyć, że skala tego wpływu została oceniona jako umiarkowana, ze wskazaniem większego oddziaływania ze strony bliżej położonych miast powiatowych (3,2 w skali pięciopunktowej, gdzie 1 oznaczał bardzo mały, a 5 bardzo duży wpływ), niż bardziej odległych miast wojewódzkich (2,9).

RYCINA 51. Ocena wpływu polityki spójności a odległość od miasta wojewódzkiego [% gmin]



Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazuje ryc. 51 ocena potencjalnego wpływu działań podejmowanych w miastach wojewódzkich malała wraz z odległością (93% gmin w odległości do 35 km i 76% gmin położonych w odległości powyżej 90 km uznawało, że mogą one mieć wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą). Większe zróżnicowanie dotyczyło realnej oceny wpływu polityki spójności w okresie 2004-2006, która była zauważana przez 55% gmin położonych w bliskim sąsiedztwie miasta wojewódzkiego i tylko przez 30% w odległości 35-50 km, a wśród dalej położonych gmin – przez około 40%. Należy zauważyć, że ocena wpływu działań zależała od rozpatrywanej dziedziny. W przypadku ochrony środowiska, infrastruktury transportowej, a także wsparcia dla firm i sfery badawczo-rozwojowej wpływ interwencji w miastach wojewódzkich wyraźnie malał wraz z odległością i najczęściej był zauważany przez gminy położone w najbliższym sąsiedztwie (do 35 km). Natomiast oddziaływanie w zakresie kapitału ludzkiego i infrastruktury społecznej najsilniej przejawiało się w odległości od 35 do 75 km od centrum miasta. Z kolei oddziaływanie projektów dotyczących społeczeństwa informacyjnego najsilniej zauważane było w odległości przekraczającej 75 km od miasta wojewódzkiego, a w przypadku turystyki – przez gminy położone w odległości 50-75 km oraz powyżej 90 km od niego.

W ocenie gmin największy wpływ na ich sytuację miały działania związane z rozwojem infrastruktury transportowej (ryc. 52). Prawdopodobnie mogło to wynikać zarówno bezpośrednio z poprawy ich dostępności transportowej względem tych miast (np. budowa dróg wylotowych z miasta), jak i pośrednio ze wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej całego regionu dzięki inwestycjom w miastach (np. nowoczesny dworzec kolejowy, port lotniczy, itp.). Połowa gmin dostrzegała potencjalną możliwość takiego oddziaływania w przypadku działań podejmowanych w miastach wojewódzkich, a prawie 2/3 gmin w odniesieniu do miast powiatowych. Słabiej wyglądała jednak ocena realnego wpływu interwencji w tym zakresie w ramach polityki spójności, która była zauważana tylko przez 27% gmin w odniesieniu do miast powiatowych i 19% gmin w przypadku miast wojewódzkich.

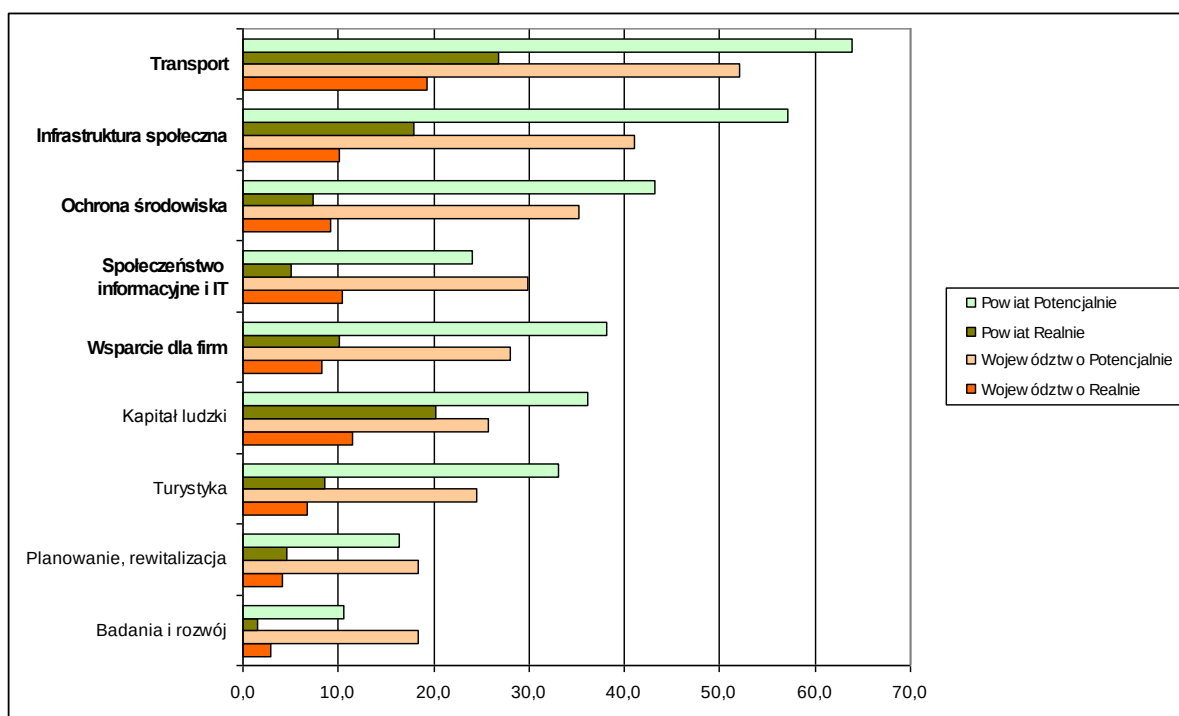
Kolejnymi kategoriami interwencji, które zdaniem władz gmin mogły potencjalnie oddziaływać na ich sytuację były infrastruktura społeczna (40-60%) i ochrona środowiska (35-40%). Tym niemniej oddziaływanie polityki spójności, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony środowiska, zostało dostrzeżone przez mniej niż 10% gmin, mimo iż na ten cel przeznaczone było około 40% całkowitych nakładów polityki spójności w dużych miastach w tym okresie. Zważywszy jednak, że inwestycje te polegały przede wszystkim na budowie infrastruktury wodno-ściekowej to ich oddziaływanie należało oczekiwać głównie w gminach położonych w dolnych biegach rzek, które przepływały przez te miasta. Realny wpływ rozwoju infrastruktury społecznej został natomiast oceniony wyżej w przypadku miast powiatowych (18% gmin), co mogło wskazywać na większe oddziaływanie edukacji, opieki zdrowotnej i kultury na tym poziomie niż na poziomie funkcji wyższego rzędu oferowanych przez miasta wojewódzkie (10% gmin).

W nieznacznie większym stopniu zauważane były przez gminy realne efekty nakładów na rozwój kapitału ludzkiego (20% w przypadku miast powiatowych i 11% w przypadku miast wojewódzkich), co mogło świadczyć o ponadlokalnym oddziaływaniu części tych projektów np. w zakresie kursów czy szkoleń organizowanych w miastach. Natomiast wsparcie dla firm w świetle odpowiedzi gmin nie prowadziło do rozwoju ich powiązań kooperacyjnych z podmiotami działającymi poza miastami lub do rozwoju instytucji otoczenia biznesu obsługujących większy obszar (poniżej 10% wskazań). Także percepcja wpływ rozwoju

infrastruktury teleinformatycznej w dużych miastach na sytuację gmin była dość ograniczona – choć większa w przypadku miast wojewódzkich (10%) niż powiatowych (5% wskazań).

Za marginalny należy uznać wpływ projektów turystycznych, choć w tym zakresie potencjalne oddziaływanie mogło by być w ocenie gmin dość znaczne (25-35% wskazań). Natomiast zgodnie ze swoimi oczekiwaniami (potencjalny wpływ) tylko pojedyncze gminy zauważały realny wpływ projektów realizowanych w dużych miastach związanych ze sferą badawczo-rozwojową oraz planowaniem i rewitalizacją. W pierwszym przypadku wynikało to najprawdopodobniej z braku możliwości współpracy w tej dziedzinie związanego z brakiem odpowiedniego potencjału w badanych gminach, natomiast w drugim przypadku mogło to wynikać z typowo miejskiego charakteru tych projektów.

RYCINA 52. Potencjalny wpływ działań podejmowanych w miastach i realny wpływ projektów w ramach polityki spójności w miastach na sytuację gmin ich otoczenia regionalnego [% gmin]



Źródło: opracowanie własne.

WPŁYW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI W MIASTACH NA ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNĄ GMIN

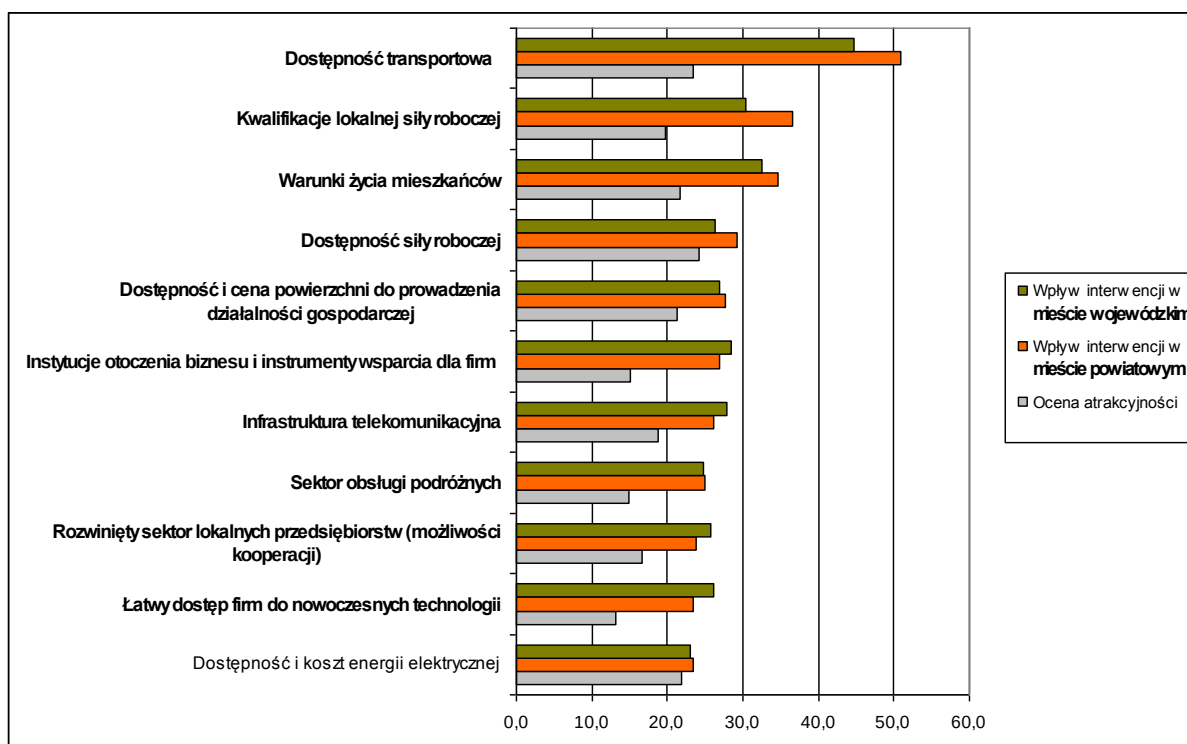
Zbadane gminy dość przeciętnie oceniały swoją atrakcyjność inwestycyjną (ryc. 53). Do najwyższej ocenianych aspektów pod tym względem należały dostępność siły roboczej, dostępność transportowa oraz podaż odpowiednich powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym również dostępność i koszt energii elektrycznej, przy jednocześnie wysokiej ocenie warunków życia mieszkańców. Respondenci słabiej natomiast oceniali kwalifikacje lokalnej siły roboczej oraz stan rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Najniższe oceny dotyczyły możliwości kooperacji oraz istnienia instytucji otoczenia biznesu i dostępności nowoczesnych technologii.

W ocenie gmin głównym przejawem wpływu interwencji publicznej podejmowanej w ramach polityki spójności w miastach była poprawa ich dostępności transportowej (50% wskazań w przypadku miast powiatowych, 45% dla miast wojewódzkich). Dość wyraźnie zauważano również wpływ polityki spójności na kwalifikacje lokalnej siły roboczej oraz warunki życia mieszkańców (30-35% gmin). Wiązało się to najprawdopodobniej z możliwością skorzystania z różnego rodzaju form kształcenia i doksztalcania oferowanych w dużych miastach, a także poprawą dostępności publicznych funkcji wyższego rzędu w zakresie edukacji, ochrony zdrowia oraz kultury. Słabsza była natomiast percepcja wpływu polityki spójności o charakterze *stricto* gospodarczym w postaci: dostępności nowoczesnych technologii (23-26%

gmin), rozwoju możliwości kooperacyjnych (24-26%) czy usług biznesowych świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu (26-28%), a także rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej (26-28%).

W porównaniu z ogólną oceną wpływu interwencji publicznej według kategorii na sytuację gmin zawężenie tego oddziaływania do atrakcyjności inwestycyjnej zwiększyło percepcję wpływu polityki spójności przez gminy mniej więcej dwukrotnie. Należy jednak pamiętać, że próbę oceny skali tego wpływu podjęto tylko około połowy gmin, a co więcej skala ta była oceniana dość nisko (średnio 1,7-1,8 w skali od 1 do 3, gdzie 1 – mały wpływ, 3 – duży wpływ).

RYCINA 53. Ocena atrakcyjności inwestycyjnej gmin [w skali od 10 do 30] i wpływu interwencji w ramach polityki spójności realizowanej w miastach [% gmin]



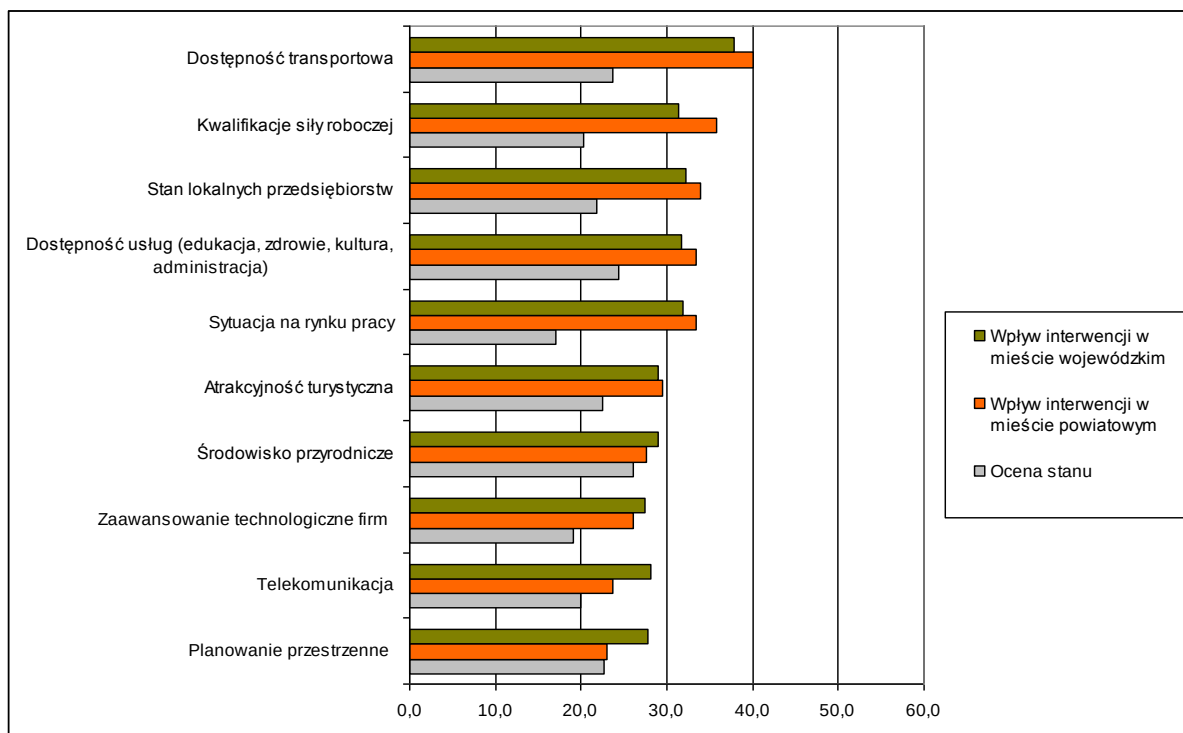
Źródło: opracowanie własne.

WPŁYW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI W MIASTACH NA KONKURENCYJNOŚĆ GMIN

Badania oceny wpływu polityki spójności na różne aspekty związane z konkurencyjnością badanych gmin (Rc.54) dały podobne wyniki jak przedstawione powyżej w przypadku atrakcyjności inwestycyjnej. Ogólnie rzecz ujmując gminy najlepiej oceniały swoją sytuację pod względem stanu środowiska przyrodniczego, dostępności usług publicznych oraz dostępności transportowej. Najślabiej oceniana była natomiast sytuacja na rynku pracy, stopień zaawansowania technologicznego lokalnych firm oraz stopień rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej.

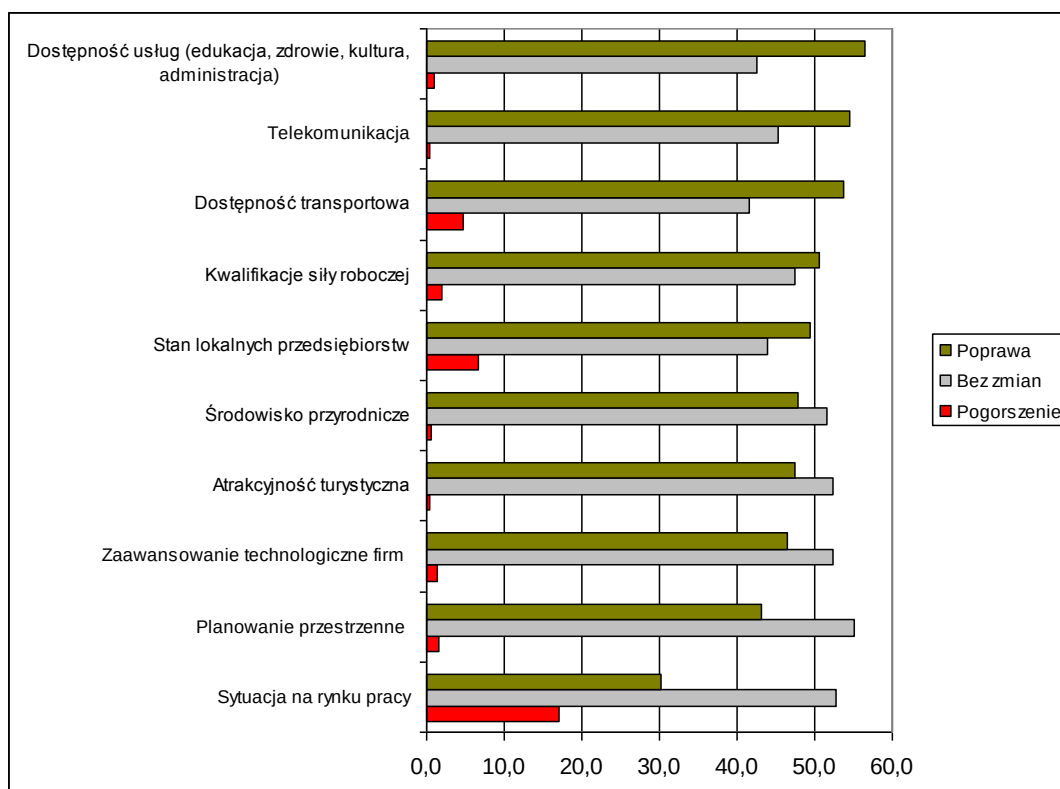
Wpływ polityki spójności realizowanej w miastach w ocenie gmin w największym stopniu polegał na poprawie ich dostępności transportowej. Należy jednak domniemywać, że ta ocena w pewnej mierze wynikała również z rozwoju pozamiejskiej infrastruktury transportowej. W dalszej kolejności gminy podkreślały znaczenie działań podejmowanych w miastach dotyczących podniesienia kwalifikacji siły roboczej (poziom powiatowy), a także stanu lokalnych firm i dostępności usług publicznych. W efekcie ponad 30% gmin uznało, że pozytywnie wpływało to na sytuację na ich rynku pracy (ale w dość słabym stopniu: ocena 1,6 w skali od 1 do 3). Słabsze oceny dotyczyły wzrostu ich atrakcyjności turystycznej oraz poprawy stanu środowiska przyrodniczego dzięki działaniom podejmowanym w miastach. Najślabiej oceniano ten wpływ pod względem zaawansowania technologicznego lokalnych firm, stanu infrastruktury telekomunikacyjnej oraz planowania przestrzennego.

RYCINA 54. Ocena stanu gminy [w skali od 1 (* 10) do 3 (* 10)] i wpływu interwencji w ramach polityki spójności realizowanej w miastach [% gmin]



Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 55. Ocena zmian sytuacji gmin pod różnymi względami [% gmin, które odpowiedziały na pytanie]



Źródło: opracowanie własne.

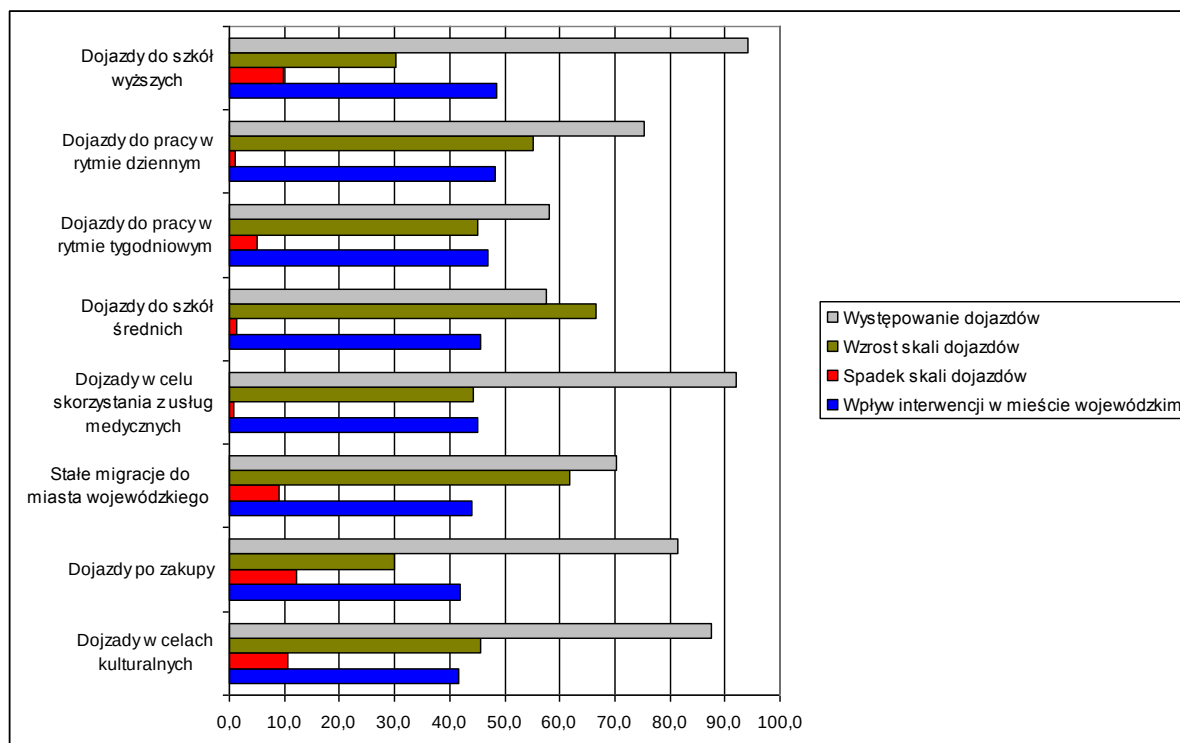
Niezależnie od tego wpływu gminy zauważały poprawę swojej pozycji konkurencyjnej (ryc. 55). Co ciekawe w najmniejszym stopniu dotyczyło to sytuacji na rynku pracy (30% gmin zauważało poprawę, a 17% pogorszenie). Największą poprawę gminy odnotowały w odniesieniu do dostępności usług publicznych

(56%). Poza tym stwierdzono poprawę infrastruktury telekomunikacyjnej i transportowej (53-54%). W ocenie gmin wzrost dostępności usług publicznych i transportowej wynikał w dużej mierze z działań prowadzonych w ramach polityki spójności. Pozytywnie oceniono też wzrost kwalifikacji siły roboczej oraz poprawę stanu sektora przedsiębiorstw, choć w tym przypadku oddziaływanie polityki spójności było słabsze (przeciętnie 1,7-1,8 w skali od 1 do 3, choć – w przypadku wsparcia dla przedsiębiorstw w miastach wojewódzkich – 1,5). Z pozostałych dziedzin najsłabiej oceniono poprawę sytuacji pod względem planowania przestrzennego (tylko 43,2% gmin).

POWIĄZANIA GMIN Z MIASTEM WOJEWÓDZKIM

Wpływ polityki spójności na powiązania z miastami wojewódzkimi był wskazywany niezależnie od badanego aspektu przez około 40-50% gmin, które deklarowały istnienie poszczególnych rodzajów powiązań. Większość gmin wskazywała na powiązania związane z korzystaniem z usług wyższego rzędu (ponad 90% wskazań) w sferze edukacji (szkolnictwo wyższe), opieki zdrowotnej (np. szpitale specjalistyczne) i kulturalnej. W ich ocenie polityka spójności miała największy wpływ na relacje związane ze szkolnictwem wyższym (około 50%), a najmniejszy na powiązania w zakresie kultury (około 40%). Jednocześnie w obu tych aspektach około 10% gmin deklarowało spadek natężenia dojazdów. Ponadto relatywnie najsłabszy był wzrost skali dojazdów związanych ze szkolnictwem wyższym (30% gmin), podczas gdy w sferze ochrony zdrowia i kultury około 45% gmin odnotowywało wzrost skali dojazdów. Może to oznaczać, że następował stopniowy rozwój tych funkcji w ośrodkach niższego rzędu – filie szkół wyższych, wybrane funkcje kulturalne (np. kina), a także sklepy wielkopowierzchniowe, na co wskazuje również znacząca liczba gmin sygnalizująca spadek dojazdów w celach zakupowych. Należy jednocześnie podkreślić, że wszystkie te dojazdy mają charakter okazjonalny i w związku z tym są relatywnie najmniej wrażliwe na czas i koszt podróży (ryc. 56.).

RYCINA 56. Powiązania gmin z miastem wojewódzkim pod względem dojazdów [% gmin]



Źródło: opracowanie własne.

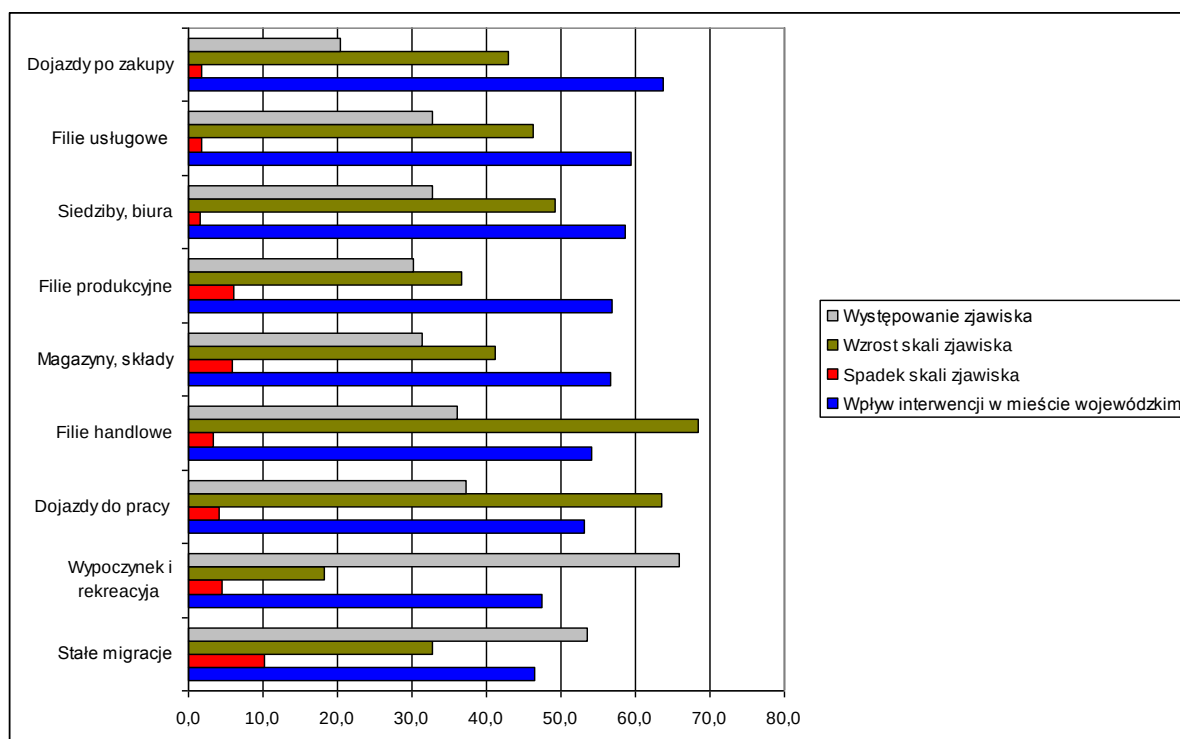
Natomiast do najszybciej rosnących kategorii dojazdów w ocenie gmin należały dojazdy do pracy oraz do szkół średnich, które zachodzą w rytmie dziennym i są silnie zależne od czasu, a także kosztu podróży. Może to potwierdzać sygnalizowaną w poprzednich podrozdziałach poprawę dostępności transportowej badanych gmin względem miast wojewódzkich.

Jednocześnie gminy obserwowały wzrost skali dojazdów do pracy w rytmie tygodniowym oraz stałych migracji, których główną przyczyną należy doszukiwać się w słabości lokalnych rynków pracy, co było już sygnalizowane w poprzednich podrozdziałach. Co więcej, w ocenie gmin inwestycje w ramach polityki spójności realizowane w miastach również miały wpływ na wzrost skali tych zjawisk, co może pośrednio świadczyć o wzroście atrakcyjności miejskich rynków pracy.

Skala przepływów w odwrotnym kierunku tj. z miast wojewódzkich do badanych gmin była znacznie mniejsza (ryc. 57.). W największym stopniu zauważano przyjazdy mieszkańców miast związane z wypoczynkiem i rekreacją, co czasem przyjmowało również formę stałego osadnictwa – dotyczyło to w przypadku osób w wieku produkcyjnym gmin położonych w bliskim sąsiedztwie miasta, a w przypadku osób w wieku poprodukcyjnym również gmin dalej położonych. Jednocześnie należy zauważyć, że polityka spójności realizowana w miastach miała relatywnie najmniejszy wpływ na te dwie kategorie powiązań. Może to oznaczać, że w opinii respondentów poprawa warunków życia w mieście centralnym mogła hamować napływ ludności oraz skalę wyjazdów weekendowych z miast.

Dojazdy do pracy mieszkańców z miasta wojewódzkiego były wskazywane przez 40% zbadanych gmin, ponadto większość z nich zauważała wyraźny wzrost skali tego zjawiska. Może to wskazywać na postępującą dekoncentrację miejsc pracy w ramach obszarów metropolitalnych. Tym niemniej w największym stopniu polityka spójności w opinii respondentów wpływała na dojazdy mieszkańców miasta do badanych gmin po zakupy, choć jednocześnie to zjawisko było obserwowane tylko przez 20% gmin. Prawdopodobnie wynikało to z usprawnień w zakresie infrastruktury transportowej, czego dowodem jest również lokalizacja filii handlowych przedsiębiorstw funkcjonujących w ośrodkach wojewódzkich (35% zbadanych gmin). Pozostałe rodzaje filii były zauważane przez 30% gmin przy jednoczesnym spadku skali tego zjawiska w odniesieniu do filii produkcyjnych i magazynów, co było sygnalizowane przez około 5% gmin. Jednocześnie należy podkreślić wysoką ocenę wpływu polityki spójności na zachodzące procesy relokacji, co mogło wynikać ze wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności miast centralnych prowadzących do dyfuzji procesów rozwojowych w ich otoczeniu.

RYCINA 57. Dojazdy i lokalizacja przedsiębiorstw na terenie gmin otaczających miasta [% gmin]



Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Około połowy zbadanych gmin uważało, że interwencja publiczna podejmowana w dużych miastach w ramach polityki spójności w okresie 2004-2006 miała wpływ na ich sytuację społeczno-ekonomiczną. Tym niemniej pewną trudność sprawiała badanym gminom dokładniejsza ocena tego wpływu. Ogólnie rzecz ujmując oddziaływanie był najsilniej zauważane w gminach położonych w odległości do 35 km od miasta wojewódzkiego, co dotyczyło przede wszystkim infrastruktury transportowej, środowiskowej, a także wsparcia firm i strefy B+R. Mogło to świadczyć o kształtowaniu się funkcjonalnych regionów miejskich, charakteryzujących się wspólnym wykorzystaniem przez gminy pewnych elementów infrastruktury oraz rozwiniętymi powiązaniami kooperacyjnymi firm. Natomiast w odległości 35-75 km od miast wojewódzkich wyraźniejsze było oddziaływanie projektów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego oraz infrastruktury społecznej, co mogło świadczyć o poprawie dostępności różnego rodzaju usług publicznych oferowanych przez miasto. Z kolei w najbardziej peryferyjnych częściach poszczególnych województw dostrzegano przede wszystkim znaczenie projektów związanych z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej oraz turystyki.

Wpływ polityki spójności na rozprzestrzenienie procesów rozwoju w sąsiedztwie dużych miast dotyczył przede wszystkim rozwoju infrastruktury transportowej. Przypuszczalnie mogło się to wiązać albo bezpośrednio z poprawą dostępności transportowej gmin względem tych miast (np. budowa dróg wylotowych z miasta) lub pośrednio ze wzrostem atrakcyjności inwestycyjnej całego regionu dzięki inwestycjom w miastach (np. nowoczesny dworzec kolejowy, port lotniczy, itp.). Należy jednak przypuszczać, że w części ta ocena mogła wynikać z rozwoju pozamiejskiej infrastruktury transportowej. Wzrost dostępności transportowej sprzyjał rozwojowi powiązań z miastem w postaci codziennych dojazdów do pracy oraz szkół średnich. Ponadto do pewnego stopnia mógł sprzyjać lokalizacji filii przedsiębiorstw działających w miastach wojewódzkich w ich najbliższym otoczeniu.

Istotnym z perspektywy badanych gmin rodzajem interwencji były również nakłady przeznaczone na rozwój kapitału ludzkiego. Prawdopodobnie część z tych projektów miała charakter ponadlokalny związany z organizowaniem kursów lub szkoleń dostępnych dla mieszkańców sąsiadujących powiatów lub całego regionu. Ponadto inwestycje te wspomagały rozwój szkolnictwa wyższego i średniego, z którego również korzystali mieszkańcy regionów otaczających duże miasta. W efekcie ten rodzaj interwencji mógł przyczynić się do poprawy jakości kapitału ludzkiego, w tym zwłaszcza kwalifikacji pracowników w otoczeniu miast. Należy jednak podkreślić, że w ocenie gmin stan tych kwalifikacji wciąż nie należał do ich najmocniejszych stron.

Ponadto nakłady na rozwój infrastruktury społecznej – szkoły, instytucje kultury i placówki ochrony zdrowia – wpływały w ocenie gmin na poprawę dostępności usług publicznych w otoczeniu miast. Jest to szczególnie istotne biorąc pod uwagę, że właściwie wszystkie gminy biorące udział w badaniu zauważały dojazdy swoich mieszkańców do miast wojewódzkich w celu skorzystania z usług. Jednocześnie pod względem dostępności usług gminy odnotowały największą poprawę sytuacji, na co pewien wpływ miała niewątpliwie również polityka spójności realizowana w dużych miastach. Jest to o tyle istotne, że w ocenie gmin warunki życia mieszkańców przez to warunkowane były istotnym czynnikiem atrakcyjności inwestycyjnej. Należy jednak pamiętać, że poprawa sytuacji w gminach pod tym względem wynikała również z rozwoju infrastruktury społecznej w mniejszych ośrodkach powiatowych.

Dość słabo na tle powyższych oceniony został wpływ interwencji publicznej podejmowanej w dużych miastach w zakresie wsparcia dla przedsiębiorstw. W ocenie gmin pomoc skierowana do firm nie spowodowała rozwoju sieci kooperacji w skali ponadlokalnej, ani wzrostu zaawansowania technologicznego lokalnych firm. Tym niemniej gminy dostrzegały pewien wpływ tych inwestycji na kondycję sektora przedsiębiorstw, ale przy wciąż zauważalnej pewnej słabości otoczenia instytucjonalnego biznesu. W efekcie niektóre gminy odnotowały pogorszenie sytuacji w sektorze przedsiębiorstw, choć z drugiej strony w wielu innych gminach lokalne firmy rozwijały się dobrze, o czym świadczy też dekoncentracja liczby podmiotów gospodarczych w ujęciu regionalnym obserwowana w niektórych województwach.

W świetle przeprowadzonych badań dość niepokojący jest brak znaczącego regionalnego oddziaływania inwestycji podejmowanych w miastach ukierunkowanych na wzmocnienie sfery badawczo-rozwojowej oraz na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. W tym zakresie nie odnotowano znaczącego wpływu miast na

ich otoczenie, co jest jednak prawdopodobnie częściowo wynikiem braku odpowiedniego lokalnego potencjału dla rozwoju tych powiązań, co wyraża się m.in. niskim stopniem zaawansowania technologicznego firm.

Oddziaływanie polityki spójności zwłaszcza w przypadku ochrony środowiska było z punktu widzenia gmin bardzo małe, choć wskazywano jednocześnie na duży potencjał w tym zakresie. Wynikało to przede wszystkim na koncentracji interwencji w badanym okresie na budowie infrastruktury wodno-ściekowej. W efekcie oddziaływanie inwestycji dotyczyło przede wszystkim w gmin położonych w dolnych biegach rzek, które przepływały przez te miasta. Wzrost nakładów na inne kategorie działań w zakresie ochrony środowiska (np. gospodarka odpadami) może sprawić, że w przyszłości oddziaływanie to będzie większe.

Podobnie sytuacja wyglądała pod względem rozwoju turystyki tzn. badane gminy wskazywały znaczny potencjał oddziaływania dużych miast, ale przy braku dotychczasowych efektów. Częściowo wynikało to też z faktu, że gminy, choć odnotowywały liczne przyjazdy mieszkańców miasta w celach wypoczynkowo-rekreacyjnych, to wciąż miały słabo rozwinięty sektor obsługi podróżnych. Ponadto najprawdopodobniej nakłady na rozwój turystyki w miastach nie przyczyniały się do tworzenia i promowania regionalnych produktów turystycznych o charakterze sieciowym.

4. WNIOSKI

ZNACZENIE MIAST

We współczesnej gospodarce głównymi centrami rozwoju stają się ośrodki metropolitalne, które pełnią funkcje usługowe, zwłaszcza handlowe, transportowe i finansowe przy niewielkim na tle innych miast zatrudnieniu w przemyśle. Po pierwsze dzieje się tak dlatego, że część wielkich miast skupia funkcje kierownicze i zarządcze gospodarki światowej stanowiąc siedzibę dla korporacji transnarodowych oraz firm świadczących wyspecjalizowane usługi na skalę globalną. Po drugie przewaga konkurencyjna wielkich miast wynika z umiejętności stworzenia odpowiedniego środowiska dla wytwarzania innowacji będącego splotem relacji gospodarczych, technologicznych, instytucjonalnych i społecznych. W efekcie miasta te koncentrują najbardziej konkurencyjne działalności o wysokiej wartości dodanej, potencjał naukowy, technologiczny, innowacyjny, kreatywny.

Policentryczna struktura systemu osadniczego Polski sprawia, że nie tylko stolica ma szansę znaleźć się na mapie europejskich obszarów metropolitalnych. Rozwój wybranych funkcji metropolitalnych może następować również w ośrodkach miejskich niższego rzędu. W efekcie o ile metropolie mają znaczenie dla konkurencyjności międzynarodowej kraju, o tyle mniejsze miasta są istotne z punktu widzenia rozwoju otaczających je regionów. Miasta zapewniają bowiem dostęp do usług wyższego rzędu nie tylko swoim mieszkańcom, ale również otaczającym je regionom.

Należy jednocześnie pamiętać o tym, że polskie miasta – mimo tego iż są głównymi ośrodkami rozwoju kraju – borykają się z szeregiem **problemów związanych m.in. z niesprawnym układem transportowym, niską jakością przestrzeni publicznej, zanieczyszczeniem środowiska, a także polaryzacją społeczną przy jednoczesnym zagrożeniu zjawiskiem „rozlewania się” miast na okoliczne tereny.** Stwarza to szerokie pole dla interwencji publicznej, w tym podejmowanej w ramach polityki spójności.

EFEKT POPYTOWY

Wpływ polityki spójności okresu 2004-2006 na zmiany zachodzące w polskich miastach wynikał przede wszystkim z efektu popytowego, gdyż realizacja dużych inwestycji infrastrukturalnych w znaczący sposób pobudzała lokalną gospodarkę. Sprzyjała temu koncentracja nakładów polityki spójności w dużych miastach, które miały 43% udział w wartości projektów „zlokalizowanych”, czyli takich, które można było przypisać do konkretnej jednostki przestrzennej. W efekcie realizacja projektów w ramach polityki spójności zdominowała wydatki majątkowe badanych miast (31,5 mld zł wydanych na interwencje w ramach polityki spójności okresu 2004-2006 w porównaniu z 35,7 mld zł nakładów inwestycyjnych w latach 2004-2008). Znaczenie efektu popytowego było też związane z koncentracją struktury interwencji, gdyż dwie najważniejsze kategorie o charakterze infrastrukturalnym, tj. budowa i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska oraz rozwój infrastruktury transportowej, pochłonęły łącznie około 2/3 nakładów polityki spójności w miastach. W okresie programowania 2004-2006 widoczna była koncentracja nakładów polityki spójności w dużych miastach w przeliczeniu na mieszkańca (co dotyczyło szczególnie ośrodków metropolitalnych i wojewódzkich) związana z realizacją projektów infrastrukturalnych o znaczeniu ogólnokrajowym. W przyszłości należy utrzymać ten poziom koncentracji przy jednoczesnym przeorientowaniu struktury interwencji z infrastruktury technicznej na działania prorozwojowe.

KLUCZOWA ROLA INNOWACYJNOŚCI

W świetle badań relatywnie największy wpływ na wzrost konkurencyjności i atrakcyjności miast miały działania ukierunkowane na rozwój innowacyjności i sfery badawczo-rozwojowej. Należy jednak pamiętać, że wpływ ten nie był bezpośredni w tym sensie, że nie stwierdzono statystycznej zależności ze wzrostem liczby pracujących lub nakładami na działalność badawczo-rozwojową. Natomiast w miastach o dużej wartości nakładów na te cele, można było zauważyć wzrost atrakcyjności migracyjnej (przyciąganie wykwalifikowanych pracowników i studentów) oraz atrakcyjności inwestycyjnej, m.in. dzięki wzmocnieniu

potencjału szkół wyższych i instytutów naukowo-badawczych. Świadczą o tym przykłady pochodzące z badań jakościowych przeprowadzonych w ramach pięciu studiów przypadku. W szczególności dotyczy to projektów z zakresu szkolnictwa wyższego, które doprowadziły do wzmocnienia funkcji edukacyjnych uczelni zarówno w większych miastach (Warszawa, Poznań, Lublin), jak i w mniejszych ośrodkach (Zielona Góra). Natomiast projekty ukierunkowane na rozwój funkcji naukowo-badawczych, szczególnie w zakresie nauk ścisłych i technicznych, były wyraźne jedynie w przypadku Warszawy i Poznania. Ponadto na wzrost konkurencyjności miast i ich atrakcyjność pewien wpływ miały także nakłady na rozwój kapitału ludzkiego oraz infrastruktury teleinformatycznej i społeczeństwa informacyjnego, co wskazywało na współczesne czynniki rozwoju i co wiązało się pośrednio z projektami dotyczącymi innowacyjności.

INFRASTRUKTURA ŚRODOWISKOWA A STANDARD CYWILIZACYJNY

Duże nakłady (około 42% wartości ogółu zrealizowanych projektów) na infrastrukturę ochrony środowiska związane były przede wszystkim z koniecznością nadrobienia wieloletnich zaniedbań w tej dziedzinie. W miastach realizowano przede wszystkim duże projekty dotyczące podstawowej infrastruktury środowiskowej (oczyszczalnie ścieków, sieci kanalizacyjne, systemy gospodarowania odpadami, itp.). Projekty te w mniejszym stopniu prowadziły do budowania potencjału rozwojowego, a w większym stopniu do zbliżenia się do współczesnych standardów cywilizacyjnych. Ponadto realizacja tych projektów w dużej mierze była uwarunkowana koniecznością spełnienia wymogów środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej. Należy jednocześnie zauważyć, że skala projektów powodowała także istotne problemy w implementacji, czego przykładem jest wciąż nieukończona rozbudowa oczyszczalni ścieków „Czajka” w Warszawie. Niewątpliwie efekty tych projektów będą długofalowe, a skala ich oddziaływania będzie znacznie wykraczać poza granice administracyjne miast prowadząc do poprawy stanu środowiska w całym kraju. W przyszłości wraz z zaspokajaniem potrzeb związanych z podstawową infrastrukturą techniczną należy ukierunkować działania na projekty bardziej kompleksowe służące likwidacji przyczyn problemów, a nie na neutralizację negatywnego oddziaływania działalności człowieka.

TRANSPORT – CZYNNIK ROZWOJU EGZOGENICZNEGO I ENDOGENICZNEGO

Rozwój infrastruktury transportowej jest istotnym czynnikiem wpływającym na atrakcyjność i konkurencyjność miast. Widoczne jest to zarówno na poziomie ogólnych analiz statystycznych, jak i w poszczególnych studiach przypadku. Zrealizowane projekty dotyczące infrastruktury transportowej z reguły albo sprzyjały rozwojowi powiązań zewnętrznych miast (budowa i modernizacja łączników z krajowymi sieciami transportowymi), albo służyły wewnętrznej integracji gospodarki miejskiej, w tym w ramach obszarów metropolitalnych, co umożliwiało zagospodarowanie nowych terenów. Należy jednak pamiętać, że jednoznaczna ocena tego wpływu wymaga pełnej oceny skutków interwencji w kontekście polityki przestrzennej i transportowej danego miasta. Ponadto zrealizowane inwestycje w dużej części dotyczyły infrastruktury drogowej, co może okazać się niewystarczające do trwałego usprawnienia systemów transportowych miast. W przyszłości konieczne jest zwrócenie większej uwagi na projekty z zakresu transportu publicznego, w tym także obejmujące promocję transportu zbiorowego oraz ograniczające korzystanie z samochodu zwłaszcza w centrach miast.

TRUDNE W OCENIE EFEKTY WSPARCIA DLA PRZEDSIĘBIORSTW

Na podstawie przeprowadzonych badań trudno wskazać efekty wsparcia udzielonego dla przedsiębiorstw w skali całych miast. Wynika to przede wszystkim z tego, że wsparcie dla przedsiębiorstw w ramach polityki spójności stanowiło tylko jedynie niewielką część ich nakładów inwestycyjnych. Ponadto prawdopodobną przyczyną jest to, że znaczna część pomocy została udzielona dużym firmom, co mogło spowalniać procesy restrukturyzacji, ale z drugiej strony mogło łagodzić sytuację na lokalnych rynkach pracy. Z drugiej strony projekty dla małych i średnich firm mogły ulec zbyt dużemu rozproszению, co mogło prowadzić do braku wpływu tego typu interwencji na konkurencyjność i atrakcyjność miast.

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

W badanym okresie obserwowano wzrost spójności społecznej w miastach, w czym pewien udział miała również polityka spójności. W największym stopniu związane to było ze znaczącą poprawą sytuacji na rynku pracy. W tym kontekście oddziaływanie polityki spójności miało zarówno wpływ pośredni, związany ze wskazanym wyżej efektem popytowym, oraz bezpośredni – związany z różnymi projektami dotyczącymi rynku pracy, edukacji oraz infrastruktury społecznej. Należy jednak pamiętać, że pełna ocena oddziaływania tego rodzaju projektów na miasta jest trudna, ponieważ ponad połowa środków ukierunkowanych na wzrost spójności społecznej była przeznaczona na realizację dużych projektów o charakterze ogólnokrajowym lub regionalnym.

REWITALIZACJA

Wpływ polityki spójności 2004-2006 na rewitalizację miast był mały, a większość projektów nie miała charakteru kompleksowego. Niewielkie nakłady oraz mała liczba projektów spowodowały wyraźne rozproszenie interwencji, co niejako z góry przesądza o skali efektów. Pozytywne oddziaływanie projektów polegało przede wszystkim na modernizacji i poprawie estetyki obiektów kultury oraz zabytków, co do pewnego stopnia przekładało się na wzrost atrakcyjności turystycznej miast. Istotna była także poprawa warunków funkcjonowania instytucji działających w odnowionych budynkach. Wpływ na sferę gospodarczą wystąpił w ograniczonym zakresie. Podobnie jak wpływ na sytuację społeczną, który polegał głównie na stworzeniu lub poprawie warunków funkcjonowania instytucji szeroko rozumianej polityki społecznej. Takie projekty stanowiły jednak małą część wszystkich działań rewitalizacyjnych. Na tej podstawie można twierdzić, że interwencja w zakresie rewitalizacji była w małym stopniu kompleksowa i nie spełniała wymogów rewitalizacji zintegrowanej. Większość projektów było *de facto* inwestycjami remontowymi. Na tym tle najkorzystniej wypadają projekty obejmujące większe przestrzenie publiczne, takie jak modernizacja Krakowskiego Przedmieścia w Warszawie, rewitalizacja starego miasta w Legnicy, czy Rewitalizacja Wyspy Młyńskiej w Bydgoszczy (należy jednak podkreślić, że dwa pierwsze projekty dotyczyły jedynie aspektu przestrzennego, natomiast w wyniku projektu bydgoskiego stworzono warunki do funkcjonowania Centrum Pracy i Przedsiębiorczości).

MIASTA W OTOCZENIU REGIONALNYM

Polityka spójności 2004-2006 nie miała znaczącego wpływu na zachodzące w skali obszarów metropolitalnych procesy dekoncentracji ludności, podmiotów gospodarczych i miejsc pracy. W rezultacie tych procesów tworzyły się funkcjonalne regiony miejskie, w których następowały intensywne przepływy kapitału, pracowników i ludności, na co pewien wpływ miały inwestycje związane z budową infrastruktury transportowej, w tym realizowane w ramach polityki spójności. Ponadto w otoczeniu większych miast zachodziły intensywne procesy suburbanizacji, co nierzadko miało m.in. negatywne konsekwencje środowiskowe, a także mogło prowadzić do pogorszenia dostępu do usług publicznych. Te negatywne aspekty były częściowo ograniczane dzięki projektom realizowanym w ramach polityki spójności w zakresie rozwoju infrastruktury środowiskowej, transportowej i społecznej. Należy jednak zauważyć, że projekty realizowane w strefach podmiejskich skupiały się przede wszystkim na zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców, zaś wśród czynników skłaniających władze lokalne do realizacji tych inwestycji procesy suburbanizacyjne miały znaczenie drugorzędne, a niekiedy wręcz marginalne. W przeważającej większości przypadków działania podejmowane przez poszczególne gminy podmiejskie nie były w żaden sposób skoordynowane – ani w ramach stref suburbanizacyjnych, ani całych obszarów metropolitalnych. Nie wpisywały się także w szerszy kontekst polityki przestrzennej obszarów metropolitalnych, gdyż taka polityka w polskich warunkach praktycznie nie istnieje. Dlatego też poszczególne projekty mogły jedynie doraźnie poprawiać warunki życia i nadrobić wieloletnie zaniedbania inwestycyjne, nie rozwiązując jednak w sposób kompleksowy problemów związanych z negatywnymi skutkami suburbanizacji. Inwestycje takie, nie wsparte regulacjami prawnymi w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego w skali metropolitalnej, jak również zazwyczaj nie uwzględniające przyszłych zjawisk i procesów społeczno-

gospodarczych, nie były w stanie skutecznie i długofalowo zapobiegać negatywnym skutkom procesów suburbanizacyjnych.

W skali regionalnej zachodził natomiast proces koncentracji potencjału gospodarczego i ludnościowego w obszarach metropolitalnych miast wojewódzkich. Polityka spójności realizowana w miastach nie miała znaczącego wpływu na to zjawisko, za wyjątkiem pozytywnego oddziaływania projektów związanych z rozwojem infrastruktury społecznej oraz kapitału ludzkiego na gminy położone w odległości 35-75 km od miast wojewódzkich, co mogło świadczyć o poprawie dostępności różnego rodzaju usług publicznych oferowanych przez te miasta. Zwiększenie w przyszłości zasięgu oddziaływania dużych miast zależy w dużym stopniu od rozwoju połączeń transportowych ośrodków wojewódzkich przede wszystkim z ośrodkami subregionalnymi. Istotne znaczenie w tym względzie powinien mieć transport publiczny, a w szczególności zapewnienie szybkich i wygodnych połączeń kolejowych między dużymi miastami i ich otoczeniem.

SPRAWNOŚĆ ZARZĄDZANIA

W miastach badanych w ramach studiów przypadku wpływ polityki spójności na sprawność zarządzania miastem był widoczny, ale jego zasięg był raczej ograniczony. Pod wpływem realizacji projektów zmieniały się najbardziej jednostki organizacyjne urzędów miejskich bezpośrednio związane z realizowanymi projektami, albo też koordynujące działania miasta w zakresie funduszy. Wpływ ten polegał przede wszystkim na upowszechnieniu podejścia „projektowego” do podejmowanych działań oraz wzrostu sprawności w pozyskiwaniu i obsłudze funduszu, a także do pewnego stopnia w rozwinięciu planowania strategicznego, np. w aspekcie opracowywania programów rewitalizacji. Pewien wpływ na zarządzanie miastem, choć relatywnie nieduży z powodu małej skali, miały projekty URBACT oraz INTERREG IIIB i IIIC, których realizacja nie tylko umożliwiła wymianę wiedzy i doświadczeń w zakresie zarządzania miastem, ale także umożliwiła nawiązanie trwałej współpracy z partnerami krajowymi i zagranicznymi. Na sprawność zarządzania miastami miały także wpływ projekty dotyczące e-administracji. Na szczególną uwagę zasługuje modelowy projekt dotyczący e-administracji wprowadzony w Urzędzie Miasta Poznania, w ramach którego w oparciu o doświadczenia zagraniczne i wytyczne Unii Europejskiej stworzono krajowe standardy dotyczące archiwizacji i digitalizacji dokumentów publicznych. Realizacja tego projektu pokazała, że wprowadzanie e-administracji przekłada się zarówno na efektywność działania urzędu, jak i na poprawę jakości obsługi mieszkańców. Wydaje się, że rozwój e-administracji w miastach ma bardzo duży potencjał zwiększania efektywności zarządzania miastami.

5. REKOMENDACJE

Na podstawie wniosków płynących z oceny wpływu polityki spójności na konkurencyjność i atrakcyjność dużych miast można zaprezentować szereg rekomendacji dotyczących miejskiego wymiaru polityki spójności w kolejnym okresie programowania. Rekomendacje te mogą też wskazać kierunek ewentualnych korekt we wdrażaniu polityki spójności 2007-2013 w ostatnich latach jej realizacji, w tym w zakresie przeznaczenia środków krajowej rezerwy wykonania. Przedstawione niżej rekomendacje zostały ograniczone do kwestii związanych bezpośrednio z dużymi miastami i obszarami metropolitalnymi oraz z procesami rozprzestrzeniania się rozwoju w układzie metropolia-otoczenie regionalne. Pominięte zostały natomiast kwestie o charakterze ogólnokrajowym i ściśle sektorowym. W rezultacie zaproponowano rekomendacje: (1) na poziomie ogólnym, związane z zasadami polityki spójności, (2) na poziomie szczegółowym, dotyczące wybranych problemów związanych z rozwojem dużych miast, a także jedna rekomendację na poziomie technicznym.

5.1. POZIOM OGÓLNYCH ZASAD POLITYKI SPÓJNOŚCI

REKOMENDACJA 1.1. WZMOCNIENIE KOMPONENTU MIEJSKIEGO POLITYKI SPÓJNOŚCI

DZIAŁANIA: Należy wzmocnić miejski wymiar polityki spójności tworząc jej miejski komponent. Może to przybrać formę odrębnego programu operacyjnego albo odpowiednich komponentów miejskich (priorytetów, działań) w sektorowych programach operacyjnych. Program (komponent) powinien obejmować specyficzne dla dużych miast zagadnienia przede wszystkim związane m.in. z: potencjałem innowacyjnym, transportem publicznym, rewitalizacją i przestrzeniami publicznymi, a także funkcjonowaniem oraz zarządzaniem funkcjonalnymi regionami miejskimi. Takie rozwiązanie powinno wpłynąć na zwiększenie koordynacji i koncentracji działań podejmowanych w miastach w ramach polityki spójności.

ADRESOWANE KWESTIE: Duże miasta mają kluczowe znaczenie dla rozwoju kraju. Ośrodki metropolitalne koncentrując funkcje kontrolne i zarządcze oraz innowacyjne dziedziny gospodarki stanowią podstawowe ogniwo konkurencyjności. Jednocześnie borykają się z szeregiem problemów, takich jak problemy transportowe i środowiskowe, a także spójność przestrzenna i społeczna, które wymagają interwencji publicznej. W związku z tym zasadne jest przeznaczenie dodatkowych środków na rozwój miast przy jednoczesnym zróżnicowaniu struktury interwencji w zależności od wielkości miasta i funkcji przez nie pełnionych w układzie: ośrodek stołeczny, ośrodki metropolitalne, ośrodki regionalne, ośrodki subregionalne, a także ośrodki o charakterze ponadlokalnym.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

REKOMENDACJA 1.2. WZMOCNIENIE ROLI PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO PRZY WDRAŻANIU POLITYKI SPÓJNOŚCI W MIASTACH I ICH OBSZARACH METROPOLITALNYCH

DZIAŁANIA: Należy wzmocnić znaczenie planowania przestrzennego we wdrażaniu polityki spójności w miastach. Preferowane powinny być inwestycje infrastrukturalne wyraźnie wpisujące się w realizację najważniejszych zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, w szczególności na obszarach, dla których istnieją miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Większe uwzględnienie planowania przestrzennego powinno umożliwić przestrzenną koncentrację podejmowanych projektów (np. tworzenie stref aktywności gospodarczej z infrastrukturą i wsparciem działających w nich firm). Włączenie planowania przestrzennego we wdrażanie polityki spójności jest szczególnie ważne na obszarach metropolitalnych obejmujących gminy położone w otoczeniu dużych miast. Należy uszczegółowić zakres i uregulować status planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych (zwłaszcza infrastruktura transportowa i budownictwo mieszkaniowe), które powinny mieć charakter kompleksowy i nadrzędny w stosunku do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin strefy podmiejskiej. Istnienie takich dokumentów mogłoby ułatwić harmonijny rozwój obszarów metropolitalnych, a zwłaszcza umożliwić kontrolowanie suburbanizacji. Aby plany dobrze

spełniały swoją rolę muszą mieć wysoką jakość oraz uwzględniać wysokie standardy cywilizacyjne oraz aktualne kierunki rozwoju w zakresie transportu, środowiska, przestrzeni publicznych (itp.).

ADRESOWANE KWESTIE: Nie jest możliwa integracja interwencji publicznej bez wzmocnienia aspektu planowania przestrzennego. W szczególności istotne jest, żeby projekty realizowane w miastach powstawały na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście dostępność środków polityki spójności powinna skłaniać duże miasta do przyspieszenia procedur planistycznych. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego nie jest wystarczającym dokumentem do właściwego ukierunkowania procesów inwestycyjnych w miastach, co w efekcie może prowadzić do pogłębiania chaosu przestrzennego charakterystycznego dla wielu polskich miast. Ponadto planowanie przestrzenne powinno ułatwić koncentrację inwestycji w obszarach strategicznych, co może sprzyjać pojawieniu się efektów komplementarności i synergii.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

REKOMENDACJA 1.3. KONCENTRACJA POLITYKI SPÓJNOŚCI W MIASTACH NA INWESTYCJACH PRORODZWOJOWYCH

DZIAŁANIA: Należy wzmocnić finansowo kategorie interwencji zdiagnozowane jako prorodziejowe (innowacyjność, badania i rozwój, kapitał ludzki, społeczeństwo informacyjne) wpływające na konkurencyjność i atrakcyjność miast. Wzrost znaczenia tych dziedzin może prowadzić do powstania efektów synergii.

ADRESOWANE KWESTIE: W świetle przeprowadzonej analizy wpływu różnych kategorii interwencji na konkurencyjność i atrakcyjność miast największy wpływ miały nakłady na innowacyjność i sferę B+R, rozwój zasobów ludzki oraz budowę społeczeństwa informacyjnego. W przypadku pozostałych kategorii inwestycji należy wprowadzić większą selektywność w doborze projektów – koncentrując się na projektach o charakterze strategicznym, a zaoszczędzone środki przeznaczyć na kategorie prorodziejowe.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

5.2. POZIOM PROBLEMOWY

REKOMENDACJA 2.1. WZMOCNIENIE ROZWOJU POTENCJAŁU INNOWACYJNEGO DUŻYCH MIAST

DZIAŁANIA: Działania nakierowane na wzrost potencjału naukowego oraz innowacyjność powinny być wzmocnione. Konieczny jest dalszy rozwój instytucji badawczych w miastach. Inwestycje powinny być skierowane przede wszystkim na tworzenie przewag konkurencyjnych w skali europejskiej (światowej), np. unikalnych laboratoriów czy zespołów badawczych. Działania powinny być skoncentrowane, to znaczy, że większość wsparcia powinna być skierowana do najmocniejszych ośrodków. W szczególności powinny być realizowane działania podejmowane wspólnie przez instytucje ze sfery nauki i przedsiębiorczości (np. tworzenie wspólnych laboratoriów, wspólne projekty badawcze, wspólne projekty komercjalizujące wyniki badań, projekty polegające na finansowaniu prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych zamówionych przez firmy w instytucjach badawczych, wspieranie tworzenia firm typu *spin out*). Preferowanie projektów realizowanych przy współpracy nauki i biznesu wpłynie na zbliżenie tych sfer oraz umożliwi łatwiejszą komercjalizację wyników badań.

Przykładem udanej inwestycji w potencjał badawczy jest projekt „Utworzenie i wyposażenie Laboratorium Technologicznej Oceny Surowców Lignocelulozowych oraz uzupełnienie aparatury dla istniejących laboratoriów Centrum Doskonałości CELLUBAS” zrealizowany przez Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich z Poznania. Urządzenia badawcze wykorzystywane są nie tylko do działalności naukowej, ale także świadczenia usług (np. kontrola jakości). Ponadto specjalistyczny sprzęt zwiększył możliwości udziału Instytutu w międzynarodowych projektach badawczych.

ADRESOWANE KWESTIE: Ciągłe relatywnie niski rozwój sektora naukowego w polskich miastach oraz niezadowolający poziom współpracy nauki i biznesu.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

REKOMENDACJA 2.2. ZINTEGROWANY SYSTEM TRANSPORTOWY KLUCZOWY DLA INTEGRACJI WEWNĘTRZNEJ OBSZARÓW METROPOLITALNYCH I DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH

DZIAŁANIA: Należy podporządkować rozwój poszczególnych elementów infrastruktury transportowej polityce przestrzennej i transportowej miast w wymiarze obejmującym cały obszar metropolitalny. W szczególności należy dążyć do wzrostu policentryczności obszarów metropolitalnych – czyli wzmocnienia ośrodków miejskich położonych w bezpośrednim otoczeniu dużego miasta, co może sprzyjać dyfuzji procesów rozwojowych w dalszym otoczeniu regionalnym dużych miast. W tym zakresie większy nacisk powinien zostać położony na projekty dotyczące rozwoju transportu publicznego polegające np. na rozszerzaniu obszaru obsługiwanego przez komunikację miejską i koleje aglomeracyjne.

ADRESOWANE KWESTIE: Kompleksowe i zintegrowane podejście do transportu jest niezbędne w celu poprawy spójności przestrzennej miast i ich obszarów metropolitalnych. W szczególności należy dążyć do wzmocnienia roli transportu publicznego i integracji różnych rodzajów transportu. Rozbudowa infrastruktury drogowej, jak pokazują liczne badania, nie musi bowiem prowadzić do zmniejszenia się skali problemów transportowych. Stąd też konieczność lepszego dopasowania interwencji publicznej w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej do polityki przestrzennej miast (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta powiązane z planem zagospodarowania obszaru metropolitalnego). Należy bowiem zauważyć, że zasięg oddziaływania miast zależy od stopnia dostępności czasowej jego obszaru centralnego. Wzrost policentryczności obszarów miejskich możliwy dzięki budowie infrastruktury transportowej (w punktach węzłowych) może służyć wzrostowi zasięgu oddziaływania miast na dalsze otoczenie regionalne. Ponadto projekty dotyczące transportu szynowego i komunikacji zbiorowej sprzyjają redukcji ruchu samochodowego na trasach dojazdowych i w miastach centralnych oraz skutkują ograniczeniem presji na środowisko przyrodnicze. Umożliwiają również zaspokajanie w mieście centralnym części potrzeb mieszkańców stref podmiejskich, które nie mogą być zaspokojone w ich miejscu zamieszkania (zwłaszcza w przypadku osób niezmotoryzowanych).

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

REKOMENDACJA 2.3. ŚRODOWISKO – OD REAKCJI NA PROBLEMY DO ICH LIKWIDACJI

DZIAŁANIA: Polityka spójności po roku 2013 w kontekście szeroko rozumianej ochrony środowiska naturalnego powinna przede wszystkim skupiać się na działaniach zmierzających do kompleksowej likwidacji przyczyn negatywnego oddziaływania na środowisko. Podejmowane działania powinny prowadzić w większym stopniu do zapobiegania występowaniu negatywnego oddziaływania, a w mniejszym do neutralizowania zidentyfikowanych problemów (np. zmniejszanie ilości produkowanych odpadów zamiast neutralizowanie dużej ich ilości, oszczędność energii zamiast zmniejszania negatywnej presji środowiskowej wytwarzania energii). Polityka środowiskowa powinna mieć charakter zintegrowany i być także realizowana w ramach innych działań (np. proekologiczne inwestycje w przedsiębiorstwach, planowanie przestrzenne itd.) oraz uwzględniać edukację środowiskową i wzmacnianie postaw ekologicznych w społeczeństwie.

ADRESOWANE KWESTIE: Perspektywy 2004-2006 i 2007-2013 miały w znacznej mierze charakter nadrabiania zaległości w zakresie prostej infrastruktury środowiskowej (oczyszczalnie, kanalizacja, wysypiska). Związane było to także z koniecznością spełnienia wymogów UE. Podstawowe potrzeby w zakresie ochrony środowiska w większości zostaną już niedługo zaspokojone. W planowaniu kształtu polityki spójności po 2013 należy uwzględnić te uwarunkowania i wypracować bardziej kompleksowe podejście do ochrony środowiska.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

REKOMENDACJA 2.4. KOMPLEKSOWE PODEJŚCIE DO REWITALIZACJI UWZGLĘDNIAJĄCE ZNACZENIE PRZESTRZENI PUBLICZNYCH

DZIAŁANIA: Działania rewitalizacyjne powinny mieć charakter kompleksowy, tzn. obejmujący przekształcenia struktur przestrzennych, gospodarczych i społecznych, również z uwzględnieniem kwestii środowiskowych. Szczególnie promowane powinny być projekty obejmujące swoim zakresem działania twarde i miękkie, nastawione na lokalną społeczność i realizowane z jej aktywnym udziałem. Konieczne również jest zwrócenie uwagi na koncentrację przestrzenną podejmowanych działań – projekty powinny być realizowane w sposób umożliwiający wystąpienie efektów synergii i wzmacniania ich oddziaływania w czasie. Rewitalizacja powinna uwzględniać przestrzenie publiczne szczególnie w obszarach centralnych miast, a dopiero gdy zostaną one zrewitalizowane, należy podejmować inicjatywy w pozostałych częściach miast (skupienie na obszarach centralnych ma zapobiec ewentualnemu wystąpieniu zjawiska ich degradacji związanej między innymi z odpływem mieszkańców). Podejmowane działania powinny być nastawione na stworzenie przestrzeni publicznych wysokiej jakości, o dużych walorach estetycznych i użytkowych, przyjaznych mieszkańcom oraz atrakcyjnych turystycznie.

Na kompleksowość rewitalizacji może wpłynąć pozytywnie podniesienie rangi lokalnych planów rewitalizacji (np. finansowanie tylko projektów zapisanych w tych planach). Ponadto należy zdecydowanie wykluczyć z finansowania w ramach rewitalizacji projekty o charakterze jedynie remontowym.

Przykładem zintegrowanego podejścia może być projekt „Rewitalizacja Wyspy Młyńskiej w Bydgoszczy na cele rozwoju przedsiębiorczości”. W ramach projektu nie tylko zrewitalizowano ważny, a do tej pory zaniedbany, fragment centrum miasta, ale też stworzono warunki dla funkcjonowania Centrum Pracy i Przedsiębiorczości, które prowadzi stałe doradztwo w zakresie m.in. dofinansowań na założenie działalności gospodarczej, tworzenia biznesplanu, doradztwa zawodowego.

ADRESOWANE KWESTIE: W okresie 2004-2006 większość działań rewitalizacyjnych miała charakter remontowo-modernizacyjny, projekty były rozproszone przestrzennie i w małym stopniu obejmowały wprost kwestie społeczne. W związku z tym oddziaływanie tych działań było umiarkowane.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

REKOMENDACJA 2.5. ROZWÓJ FUNKCJI WYŻSZEGO RZĘDU W DUŻYCH MIASTACH JAKO ELEMENT DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJU

DZIAŁANIA: Należy wzmacniać funkcje wyższego rzędu w dużych miastach związane z rozwojem kapitału ludzkiego (szkolnictwo wyższe i ustawiczne, ośrodki szkoleniowe) oraz dostępnością usług publicznych (kultura wysoka, specjalistyczna ochrona zdrowia), przy jednoczesnej poprawie dostępności transportowej otoczenia regionalnego miast. Ponadto należy dążyć do rozwoju współpracy między placówkami edukacyjnymi i oferującymi inne usługi publiczne położonymi w dużych miastach i w ich otoczeniu regionalnym.

ADRESOWANE KWESTIE: Rozwój innowacyjnych rodzajów działalności na obszarach pozamiejskich nie jest możliwy bez wysokiej klasy specjalistów, którzy muszą mieć zapewnioną odpowiednią jakość życia. Jednym z elementów jakości życia, której niedobór występuje w obszarach peryferyjnych, jest dostępność usług publicznych wyższego rzędu. Jak pokazują badania dojazdy w celu skorzystania z tych usług należą do najistotniejszych rodzajów powiązań między ośrodkiem metropolitalnym i jego otoczeniem. W związku z tym należy dążyć do wzmocnienia potencjału usługowego dużych miast przy jednoczesnej poprawie dostępności transportowej obszarów peryferyjnych (przykład Rybnika) zamiast podejmowania prób rozbudowy tych funkcji w mniejszych ośrodkach miejskich. Ponadto postępujący odpływ migracyjny

z obszarów peryferyjnych do centrum danego regionu metropolitalnego ogranicza endogenne możliwości rozwojowe poza obszarem metropolitalnym. Utracie zasobów kapitału ludzkiego można przeciwdziałać upowszechniając dostęp do kolejnych poziomów edukacji (np. limity bezpłatnych przejazdów dla uczniów dojeżdżających do szkół w mieście) przy jednoczesnej poprawie ich jakości. Tę poprawę można osiągnąć między innymi poprzez tworzenie i rozwój sieci współpracy między placówkami położonymi w dużym mieście i mniejszych ośrodkach w jego otoczeniu.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r.

HORYZONT CZASOWY: Polityka spójności po 2013 r.

REKOMENDACJA 2.6. WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK TERYTORIALNYCH W OBSZARACH METROPOLITALNYCH

DZIAŁANIA: Kryteria stosowane w konkursach projektów realizowanych w obszarach metropolitalnych miast powinny premiować przedsięwzięcia uwzględniające współpracę międzygminną (np. wprowadzenie dodatkowych punktów dla projektów realizowanych we współpracy jednostek samorządu terytorialnego na obszarze kilku gmin, w szczególności projektów realizowanych w ramach współpracy miasta centralnego i gmin strefy podmiejskiej). Takie rozwiązania powinny zostać wdrożone zwłaszcza w zakresie kosztownych i przekraczających często możliwości finansowe jednej gminy inwestycji w infrastrukturę transportową (w tym transport publiczny) i środowiskową (sieć wodociągowa i kanalizacyjna, podłączanie sieci podmiejskich do oczyszczalni ścieków w miastach centralnych). W inwestycjach o charakterze sieciowym kluczowe dla ich użyteczności jest zapewnienie spójności systemu (sieci transportowej, kanalizacyjnej itp.) nie tylko w granicach jednej gminy, ale całej strefy podmiejskiej.

ADRESOWANE KWESTIE: Negatywne skutki suburbanizacji nie mogą być traktowane wyłącznie jako problem gmin podmiejskich gdyż są one ściśle funkcjonalnie powiązane z miastem centralnym (często także poprzez formalne zameldowanie ich mieszkańców w mieście centralnym co sprawia, że przychody z podatków nie trafiają do budżetów gmin, w których te osoby faktycznie mieszkają). Ponadto w perspektywie przyszłej ustawy o obszarach metropolitalnych problemy gmin podmiejskich będą stanowić problem całego obszaru metropolitalnego i obecne zaniedbania w tej dziedzinie mogą przyczynić się obniżenia konkurencyjności i atrakcyjności polskich miast w kolejnych latach.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za kształt polityki spójności po 2013 r. Władze miejskie, gminne i powiatowe jednostek terytorialnych w obszarach metropolitalnych.

HORYZONT CZASOWY: do wdrożenia w ramach obecnej perspektywy oraz dla polityki spójności po 2013 r.

5.3. POZIOM TECHNICZNY

REKOMENDACJA 3.1. POPRAWA JAKOŚCI BAZY DANYCH PROJEKTÓW MRR

DZIAŁANIA: Bazy danych monitoringu polityki spójności powinny być tworzone z zapewnieniem wysokiej kompletności i porównywalności danych. Należy odpowiednio opracować sposób lokalizacji przestrzennej projektów, z rozróżnieniem lokalizacji beneficjenta, miejscem realizacji projektu oraz zasięgiem oddziaływania projektu. Sugeruje się rozróżnienie projektów punktowych, liniowych i obszarowych. Podstawowym poziomem lokalizacji projektów powinna być gmina (NTS5), a tylko w przypadkach gdy jest to merytorycznie uzasadnione powiat lub województwo. Opracowywane bazy danych powinny być okresowo weryfikowane pod względem poprawności przypisania przestrzennego projektów.

ADRESOWANE KWESTIE: Wdrożenie rekomendacji jest istotne dla monitoringu i ewaluacji, szczególnie w przypadku badań o charakterze przestrzennym, gdzie poprawne zlokalizowanie projektu ma kluczowe znaczenie dla jakości prowadzonych analiz.

ADRESACI: Instytucje odpowiedzialne za bazy danych monitoringu projektów realizowanych w ramach polityki spójności w MRR.

HORYZONT CZASOWY: rekomendacja powinna być wdrożona zarówno dla okresu po 2013 roku jak też dla okresu 2007-2013. W przypadku baz danych 2004-2006 należało by rozważyć ich weryfikację – byłoby to wskazane jeśli baza miałyby być wykorzystywane w kolejnych ewaluacjach ex-post, czy też jako materiał porównawczy dla badania okresu 2007-2013 i kolejnych.

6. STUDIA PRZYPADKÓW

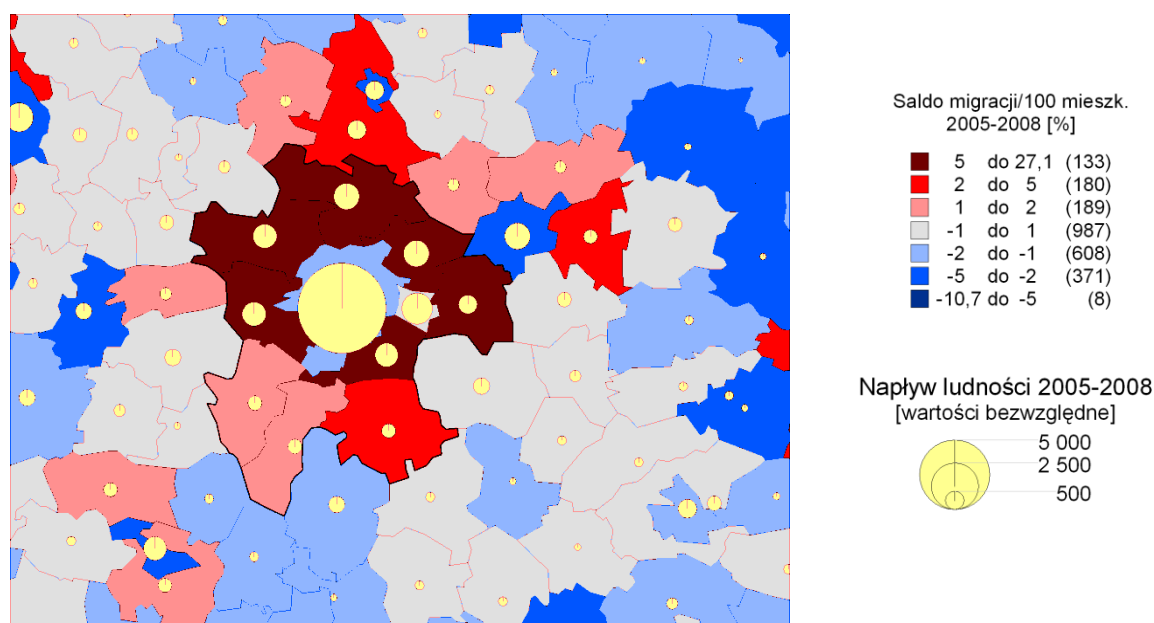
STUDIUM PRZYPADKU: LUBLIN

WSTĘP

Lublin położony jest w Polsce wschodniej na skrzyżowaniu ważnych szlaków komunikacyjnych, tj. dróg krajowych nr 12 z Łodzi przez Radom, Chełm, Dorohusk do Kijowa, nr 17 z Warszawy przez Zamość, Hrebenne do Lwowa oraz nr 19 z Rzeszowa do Białegostoku. Tędy przebiega też linia kolejowa z Warszawy przez Chełm do Kijowa. Jednak na wspomnianych szlakach drogowych i kolejowych nie są i – w obecnej perspektywie finansowej UE – nie będą prowadzone większe inwestycje związane z przebudową i modernizacją, co pogłębia niską dostępność komunikacyjną Lublina. W końcowej fazie przygotowań (projekt, zezwolenia) znajduje się inwestycja lotniska regionalnego w Świdniku (realizacja nie wcześniej niż w 2013 roku), a dodatkową barierą spójności regionu lubelskiego z resztą kraju jest brak wystarczającej liczby mostów na Wiśle, stanowiącej zachodnią granicę województwa. Trudności wykorzystania położenia przygranicznego regionu lubelskiego i Lublina jako jego głównego ośrodka wynikają z obostrzeń w przekraczaniu granicy z Ukrainą i Białorusią po wejściu Polski do UE, dodatkowo zwiększonych po przystąpieniu do Strefy Schengen.

Lublin jest największym ośrodkiem Polski wschodniej, liczy bowiem 349,4 tys. mieszkańców (2009) i zajmuje powierzchnię 147,5 km². Liczba ludności wykazuje tendencję spadkową, gdyż jej stan w stosunku do roku 2000 zmniejszył się o 2,6%. Jest to przede wszystkim następstwem odpływu migracyjnego netto (-2,28‰), którego nie jest w stanie zrekomensować dodatni przyrost naturalny (+1,40‰). Główne kierunki migracji obejmują strefę podmiejską, tj. gminy powiatu lubelskiego i świdnickiego (ryc. 1), ale także inne województwa (głównie mazowieckie) oraz zagranicę. W bezpośrednim sąsiedztwie Lublina położone jest – bardzo silnie z nim powiązane w sensie funkcjonalno-przestrzennym – miasto Świdnik (39,9 tys. mieszkańców). Oba miasta razem określane są często w dokumentach strategicznych szczebla wojewódzkiego jako Lubelski Zespół Miejski.

RYCINA 1. Strefa podmiejska Lublina



Źródło: EUROREG.

W klasyfikacji jednostek osadniczych ESPON Lublin – podobnie jak stolice pozostałych województw Polski wschodniej – określany jest jako FUA (funkcjonalny obszar miejski) o znaczeniu transnarodowym/krajowym⁸, co oznacza szósty przedostatni poziom hierarchiczny (niższą pozycję mają tylko FUA o znaczeniu lokalnym/regionalnym).

Cechą miasta jest jego dość niski potencjał gospodarczy, co jest efektem dużej ilości oraz wyraźnej dynamiki wzrostu mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, przy wyraźnym braku dużych firm. Potwierdzają to dane statystyczne z których wynika, że na ogólną liczbę 38,3 tys. podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON (2008), tylko 9,7% ma status spółek prawa handlowego. Okres transformacji przyniósł upadek wielu dużych przedsiębiorstw przemysłowych. Największym zakładem była Fabryka Samochodów Ciężarowych, kupiona przez koreański koncern Daewoo, który w parę lat po przejęciu przedsiębiorstwa zbankrutował. Zlikwidowane zostały także między innymi: Odlewnia Żeliwa „Ursus”, Lubelskie Zakłady Naprawy Samochodów, Zakłady Dziewiarskie „Lubgal” oraz Zakłady Mięsne i Cukrownia „Lublin”. W efekcie Lublin stracił status liczącego się w skali kraju ośrodka przemysłowego na rzecz rozwoju funkcji usługowych.

W ramach funkcji usługowych dominuje przede wszystkim szkolnictwo wyższe, którego początki sięgają roku 1918 za sprawą powstania Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Według badań ESPON miasto można uznać za ośrodek wiedzy o znaczeniu europejskim⁹, głównie za sprawą pięciu dużych uczelni, w tym czterech publicznych (UMCS, Uniwersytet Medyczny, Uniwersytet Przyrodniczy, Politechnika Lubelska) i jednej niepublicznej (KUL JPil). Łącznie w Lublinie kształcą się blisko 90 tys. studentów. Najbardziej umiędzynarodowioną uczelnią jest Uniwersytet Medyczny, który kształci ponad 600 studentów zagranicznych, głównie z USA, Norwegii i Tajwanu na kierunku lekarskim, a od roku 2010/2011 zajęcia na kierunku pielęgniarstwie rozpocznie grupa studentów z Chin.

Lublin nie jest miejscem lokalizacji zarządów dużych międzynarodowych firm, central banków itp. Nie jest zatem ośrodkiem o rozwiniętych funkcjach zarządzania. Został tu jednak zlokalizowany jedyny jak na razie w Polsce sąd elektroniczny oraz jako druga w kraju (po Krakowie) Międzynarodowa Szkoła Sędziowska.

W Rankingu Samorządów 2010¹⁰, opracowywanym corocznie przez dziennik „Rzeczpospolita”, Lublin uplasował się na 32. miejscu wśród 50 klasyfikowanych miast na prawach powiatu, zdobywając 52,99 punktów (31,33 za sytuację finansową oraz 21,66 za zarządzanie), podczas gdy zwycięski Poznań uzyskał 73,51 punktów (36,59 za sytuację finansową i 36,92 za zarządzanie). Różnice te pokazują jak duże możliwości tkwią w sprawnym zarządzaniu miastem. Słabość zarządzania Lublinem potwierdzają: 28. miejsce w pozyskiwaniu środków unijnych wśród miast na prawach powiatu z liczbą 15,52 punktów (podczas gdy zwycięski Piotrków Trybunalski zdobył tych punktów 62,49), brak Lublina w rankingu innowacyjnych miast na prawach powiatu oraz fakt dwukrotnego (za lata 2008 i 2009) nie udzielenia absolutorium prezydentowi miasta za sposób prowadzenia polityki inwestycyjnej. Rada Miasta nie podjęła jednak uchwały o referendum w sprawie odwołania prezydenta.

MIASTO NA TLE INNYCH BADANYCH MIAST

W przeprowadzonym badaniu Lublin – jako ośrodek regionalny Polski wschodniej – był jednym z pięciu miast analizowanych szczegółowo w ramach studiów przypadku. Pozostałymi były: ośrodek stołeczny – Warszawa, inny ośrodek metropolitalny – Poznań, ośrodek subregionalny – Zielona Góra oraz ośrodek ponadlokalny – Rybnik.

Pod względem potencjału demograficznego Lublin z liczbą 350,5 tys. (2008) mieszkańców zajmuje 3 miejsce w Polsce wśród ośrodków regionalnych. Większy jest tylko Szczecin (406,9 tys.) i Bydgoszcz (358,9 tys.). Napływ migracyjny do Lublina wyniósł 14,8 tys. osób, a odpływ 20,3 tys. Napływ w przeliczeniu na 1000 mieszkańców sytuował Lublin na ostatniej pozycji wśród analizowanych ośrodków regionalnych, a ujemne saldo migracji jest następstwem – z jednej strony – suburbanizacji, której poddawane są głównie gminy

⁸ Territory matters for competitiveness and cohesion. ESPON Synthesis Report III, (2006) results by autumn 2006, Luxembourg, s. 17.

⁹ Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, (2006), Bonn, wersja polska: Krajowy Punkt Kontaktowy ESPON, Warszawa, s. 23.

¹⁰ Ranking Samorządów 2010, „Rzeczpospolita” 21 lipca 2010, s. R1V, R20, R.24.

powiatu lubelskiego, a z drugiej – odpływu mieszkańców Lublina poza obszar województwa, głównie do województwa mazowieckiego.

Przechodząc do analizy konkurencyjności można stwierdzić, że kapitał gospodarczy Lublina mierzony wartością majątku trwałego, wynoszącą w 2008 roku 12248 mln zł, nie wyróżnia miasta na tle innych ośrodków regionalnych Polski, jednak dynamika jego przyrostu (o ok. 2% w latach 2004-2008) jest wyraźnie większa niż przeciętnie. Lepsza sytuacja pod tym względem występuje jedynie w Olsztynie.

O jakości kapitału ludzkiego świadczy z kolei liczba osób z wykształceniem wyższym i policealnym wynosząca w Lublinie 79,5 tys. (2002), co stanowi ok. 20% ogółu ludności miasta. Relatywnie większe znaczenie ma ta kategoria ludności w Szczecinie, Białymstoku i Olsztynie.

W systemie REGON zarejestrowanych jest 38,3 tys. firm (2008) zlokalizowanych w Lublinie, z czego 15,9 tys. (41,5%) powstało w latach 2004-2008. Pod względem przedsiębiorczości, mierzonej liczbą firm na 1000 mieszkańców, Lublin (109) wyprzedza – wśród ośrodków regionalnych – jedynie Szczecin. Także Szczecin jest liderem wśród ośrodków regionalnych w zakresie liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego. W Lublinie tego typu spółek jest 456, co stanowi 12,2% ogółu spółek prawa handlowego funkcjonujących w mieście wobec stosownej średniej krajowej wynoszącej 24,0%. Potwierdza to przestrzenne preferencje lokalizacyjne tego typu podmiotów ograniczone głównie do Warszawy oraz województw zachodniej Polski.

Na podstawie rankingu rozwoju funkcji metropolitalnych, opartego na kryteriach takich jak: przychody firm z listy 500 „Tygodnika Polityka” w 2007 roku („funkcje kontrolne i zarządcze”), liczba studentów w roku akademickim 2006/2007 („potencjał akademicki”), liczba miejsc w kinach w 2006 roku („potencjał kulturalny”), liczba korzystających z noclegów w 2006 roku („atrakcyjność zewnętrzna”) oraz liczba pasażerów w porcie lotniczym w 2006 roku („dostępność komunikacyjna”), Lublin znalazł się w grupie ośrodków regionalnych klasy A – obok Szczecina i Torunia, tuż za 7 ośrodkami metropolitalnymi kraju (Warszawa, Konurbacja Śląska, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław, Łódź).

Nowoczesność struktury gospodarczej miasta wyraża się w strukturze pracujących, zwłaszcza w liczbie osób świadczących usługi finansowe i dla firm. Grupa ta stanowi w Lublinie zaledwie ok. 1% w stosunku do pracujących w działalności produkcyjnej. Cecha ta nie wyróżnia Lublina na tle innych analizowanych ośrodków regionalnych. Dochody własne miast (gmin) można potraktować jako finansowy wyraz aktywności procesów gospodarczych. W przypadku Lublina w 2008 roku wyniosły one 348 mln zł, co w przeliczeniu na 1 mieszkańca zapewnia mu porównywalny poziom z pozostałymi badanymi ośrodkami regionalnymi, jednak pod względem dynamiki wzrostu dochodów własnych w latach 2004-2008 Lublin jest wyraźnie wyprzedzany przez Toruń i Białystok.

Przechodząc do analizy spójności społecznej należy zauważyć, że stopa bezrobocia w Lublinie wynosząca 7,4% (wobec średniej w kraju 12,1%) jest generalnie niska, ale wyższa niż w Szczecinie, Bydgoszczy i Toruniu, oraz niższa niż w Białymstoku.

Dostęp do nowoczesnych technologii edukacyjnych, mierzony liczbą komputerów na 100 uczniów szkół podstawowych, kształtuje się w Lublinie na poziomie 15,9 i jest nieco wyższy niż w pozostałych ośrodkach regionalnych, ale niższy od średniej krajowej, wynoszącej 16,7. Dynamika wzrostu liczby tego typu komputerów była w Lublinie w latach 2004-2008 wysoka, kształtowała się bowiem na poziomie ok. 120% (większą dynamikę wykazywała spośród ośrodków regionalnych jedynie Bydgoszcz).

Udział wydatków na pomoc społeczną w budżecie miasta Lublina wyniósł w 2008 roku 16,8% (średnia krajowa 19,1%), co stanowiło relatywnie największą wartość na tle badanych ośrodków regionalnych. Znaczenie wydatków na pomoc społeczną wykazywało w latach 2004-2008 w Lublinie tendencję spadkową, przy czym nie był to tak dynamiczny spadek jak w Bydgoszczy, Szczecinie i Toruniu, jednak wyraźnie większy niż w Białymstoku.

Analizując proces rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na region lubelski można zauważyć, że Lublin nie generuje w tym zakresie zbyt silnych impulsów. Województwo lubelskie, będące jednym z najgorzej rozwiniętych gospodarczo regionów kraju (o czym świadczy wartość PKB per capita, która wyniosła w 2007 roku 20 913 zł i była niższa od średniej krajowej (30 873 zł) o 32,3%), jest także wewnętrznie zróżnicowane. Najlepiej rozwija się część środkowa województwa, będąca w strefie

bezpośredniego oddziaływania miasta (podregion lubelski), czego wyrazem jest PKB per capita wynoszący 26 265 zł, podczas gdy w podregionach wschodnich: białkopodlaskim i chełmsko-zamojskim wynosił on odpowiednio: 18 205 zł i 18 395 zł, a w podregionie zachodnim (puławskim) – 18 187 zł. Wschodnia część Lubelszczyzny odczuwa dodatkowo efekt mało przepuszczalnej granicy polsko-białoruskiej i polsko-ukraińskiej¹¹.

Charakterystyczna dla współczesnych procesów demograficzno-osadniczych w Polsce jest suburbanizacja. Lublin i inne badane ośrodki regionalne wytwarzają wokół siebie strefę suburbanizacyjną, której typową cechą jest napływ ludności. W strefie podmiejskiej Lublina zarówno napływ (8,50%) jak i saldo migracji (+3,82%) były najniższe w porównaniu ze strefami suburbanizacyjnymi pozostałych analizowanych ośrodków regionalnych.

W latach 2004-2006 w Lublinie zrealizowano 251 projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, o łącznej wartości 434 mln zł. 55,3% tej kwoty pochodziło z dofinansowania unijnego (tabela 1). Szczecin zrealizował projekty o wartości 4,5-krotnie wyższej niż Lublin, Bydgoszcz – blisko 3-krotnie, a o połowę mniejszy od Lublina pod względem liczby ludności Rzeszów – o ponad 25%. W efekcie, według wartości zrealizowanych projektów w przeliczeniu na 1 mieszkańca, na 10 analizowanych ośrodków regionalnych Lublin znalazł się na 9 pozycji (gorsza była tylko Bielsko-Biała). Podobnie kształtowała się sytuacja przy zastosowaniu kryterium wartości dofinansowania projektów ze środków UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

TABELA 1. Wartość projektów dofinansowanych ze środków UE w Lublinie na tle innych ośrodków regionalnych Polski

NAZWA	Liczba ludności w tys.	Liczba projektów	Wartość projektów [mln zł]	Wartość projektów na mieszkańca [w zł]	Wartość dofinansowania UE [mln zł]	Wartość dofinansowania na mieszkańca [w zł]	Ranga wartość projektów	Ranga wartość dofinansowania	Różnica rang
Szczecin	406,9	279	1 960	4817	1267	3112	1	1	0
Bydgoszcz	358,9	146	1 229	3424	730	2035	2	2	0
Rzeszów	170,7	174	547	3205	329	1926	4	3	1
Toruń	206,0	130	653	3171	366	1777	3	4	-1
Olsztyn	176,1	128	491	2785	268	1520	5	5	0
Kielce	205,1	108	465	2267	213	1040	6	6	0
Częstochowa	240,6	72	423	1757	230	958	8	7	1
Białystok	294,2	207	413	1404	210	714	9	8	1
Lublin	350,5	251	434	1237	240	686	7	9	-2
Bielsko-Biała	175,7	134	186	1059	106	604	10	10	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Struktura wartości poszczególnych rodzajów projektów realizowanych w Lublinie ma charakter dość zrównoważony. Porównywalne znaczenie mają: infrastruktura transportowa, wsparcie dla przedsiębiorców oraz infrastruktura społeczna, a nieco mniejsze – infrastruktura ochrony środowiska. W tym względzie widać różnice w stosunku do Szczecina i Bydgoszczy, w których wyraźnie dominowały projekty z zakresu infrastruktury ochrony środowiska. Lublin nie wykazuje zbyt dużego podobieństwa z pozostałymi ośrodkami regionalnymi Polski wschodniej także pod względem struktury wartości zrealizowanych projektów. Porównywalne z Olsztynem i Kielcami były nakłady na infrastrukturę społeczną, z Kielcami – na wsparcie dla przedsiębiorców, a z Rzeszowem – na infrastrukturę drogową.

¹¹ Szerzej na ten temat: Bański J., Dobrowolski J., Flaga M., Janicki W., Wesołowska M. (2010), Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego, „Studia Obszarów Wiejskich” t. XXI.

PODSTAWOWE INFORMACJE O ZREALIZOWANYCH PROJEKTACH

W latach 2004-2006 zrealizowano w Lublinie 251 projektów, dofinansowanych ze środków unijnych. Ich łączna wartość to 433 745,2 tys. zł, a kwota dofinansowania unijnego – 240 584,8 tys. zł (55,3% ogólnej wartości projektów).

Największa liczba projektów (153, tj. 60,8% ogółu) dotyczyła wsparcia przedsiębiorstw, mniejsza: zasobów ludzkich (31; 12,4%) oraz infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia publicznego (21; 8,4%), a zdecydowanie najmniej projektów zrealizowano w zakresie infrastruktury środowiskowej (1; 0,4%), planowania przestrzennego i odnowy miast (2; 0,8%) oraz turystyki (3; 1,2%).

Pod względem wartości projektów najważniejsze okazały się: wsparcie przedsiębiorstw (26,9% wartości wszystkich zrealizowanych projektów), infrastruktura transportowa (23,9%), infrastruktura społeczna (17,8%) oraz infrastruktura środowiskowa (13,4%). Projekty o największej przeciętnej wartości dotyczyły infrastruktury środowiskowej (57 922,7 tys. zł), transportowej (8 627,1 tys. zł) oraz planowania przestrzennego i odnowy miast (8 527,1 tys. zł).

W strukturze dofinansowania ze środków UE największy udział miała infrastruktura drogowa (28,6 % ogółu środków UE pozyskanych na projekty w Lublinie), społeczna (18,9%) oraz środowiskowa (14,4%), a także wsparcie przedsiębiorców (15,9%). Największe przeciętne wartości dofinansowania 1 projektu ze środków UE charakteryzowały przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury środowiskowej (34 753,6 tys. zł), transportowej (5 738,4 tys. zł) oraz planowania przestrzennego i odnowy miast (5 774,2 tys. zł).

TABELA 2. Struktura projektów dofinansowanych ze środków UE, realizowanych w Lublinie

Kategoria interwencji	Liczba projektów		Wartość projektów			Wartość dofinansowania UE		
	Ogółem	%	Ogółem		Średnia wartość jednego projektu w tys. zł	Ogółem		Średnia wartość dofinansowania jednego projektu w tys. zł
			tys. zł	w %		tys. zł	%	
1. Sektory pierwotne i obszary wiejskie	10	4,0	1 337,9	0,3	133,8	615,0	0,3	61,2
2. Wsparcie przedsiębiorstw	153	60,8	116 819,2	26,9	763,5	38 134,6	15,9	249,2
3. Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne	7	2,8	9 208,4	2,1	1 315,5	7 304,2	3,0	1043,5
4. Zasoby ludzkie	31	12,4	29 111,5	6,7	939,1	20 479,2	8,5	660,6
5. Infrastruktura transportowa	12	4,8	103 525,4	23,9	8 627,1	68 860,2	28,6	5738,4
6. Infrastruktura środowiskowa	1	0,4	57 922,7	13,4	57 922,7	34 753,6	14,4	34753,6
7. Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	11	4,4	12 638,1	2,9	1 148,9	7 625,1	3,2	693,2
8. Turystyka	3	1,2	9 007,9	2,1	3 002,6	5 696,7	2,4	1898,9
9. Planowanie przestrzenne i odnowa miast	2	0,8	17 054,2	3,9	8 527,1	11 548,3	4,8	5774,2
10. Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia publicznego	21	8,4	77 120,0	17,8	3 672,4	45 567,9	18,9	2169,9
Razem	251	100,0	433 745,3	100,0	1 728,1	240 584,8	100,0	958,5

Źródło: jak w tabeli 1.

Największym pod względem wartości był, jedyny dotyczący infrastruktury środowiskowej, projekt „Oczyszczanie ścieków w Lublinie”, o wartości 57,9 mln zł, realizowany przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji. Dofinansowanie z Funduszu Spójności wyniosło 60%. MPWiK realizuje konsekwentną strategię pozyskiwania w kolejnych okresach programowania środków UE na modernizację powstałej w 1992 roku oczyszczalni ścieków, obsługującej oprócz Lublina także sąsiedni Świdnik oraz część obszaru gmin podmiejskich (Głusk, Konopnica, Jastków, Niemce, Wólka). Początkowo były to środki pozyskiwane w ramach programu ISPA, a od akcesji Polski – z Funduszu Spójności. Realizowany w latach 2004-2006 projekt obejmował m.in.: modernizację stacji dmuchaw (wymianę dwóch dmuchaw) oraz budowę stacji termicznego suszenia osadu, przez co znacząco zmniejsza się jego masę (poprzez redukcję wilgotności) oraz stwarza możliwość wykorzystania osadu jako surowca energetycznego.

Dużym projektem z dziedziny wspierania przedsiębiorczości była budowa zakładu produkcji leków weterynaryjnych przez PW VET-AGRO. Projekt miał wartość 34,7 mln zł, z czego 37,8% pochodziło z PO Wsparcie Konkurencyjności Przedsiębiorstw. PW VET-AGRO jest liczącym się w skali kraju producentem farmaceutyków weterynaryjnych (ok. 1/3 rynku). Zbudowanie nowej fabryki otworzyło nowe możliwości wchodzenia na rynki zagraniczne oraz podejmowania współpracy z partnerami zagranicznymi. Nastąpił znaczący w skali firmy wzrost potencjału produkcyjnego i zatrudnienia. Realizacja projektu przyczyniła się także do restrukturyzacji zaniedbanej dzielnicy przemysłowej miasta.

Bardzo udanym projektem była budowa oraz wyposażenie hali sportowej i pływalni Akademii Rolniczej w Lublinie (obecnie Uniwersytetu Przyrodniczego). Projekt miał wartość 25,9 mln zł, z czego 65,3% pochodziło ze ZPORR. Dotyczył on realizacji nowego obiektu połączonego ze zrewitalizowanym budynkiem lokalnej kotłowni, który zaadoptowano na sale gimnastyczne dla studentów AR. Wybudowano nowoczesny basen wraz z częścią rekreacyjną oraz salą fitness. Jest to jedyny tego typu obiekt w Lublinie, dostępny nie tylko dla studentów ale także pozostałych mieszkańców miasta.

Dwie największe inwestycje drogowe realizowane przez samorząd miasta Lublina to budowa węzła drogowego „Poniatowskiego” w ciągu dróg krajowych 12, 17, 19 oraz przebudowa ul. Jana Pawła II od ul. Nadbystrzyckiej do ul. Szafirowej. Pierwszy z projektów o wartości 25,2 mln zł (z czego 69,8% pochodziło ze środków UE w ramach PO Transport) obejmował dokończenie węzła Poniatowskiego poprzez wybudowanie estakad, w tym jednej łączącej drogę krajową nr 19 od strony Białegostoku z drogą krajową nr 12/17 w kierunku Chełma i Zamościa, oraz drugiej z kierunku Warszawy do ul. Popiełuszki.

Inwestycja dotycząca ul. Jana Pawła II o wartości 20 mln zł (dofinansowana w 75% ze ZPORR), podobnie jak przebudowa ul. Krańcowej (7,5 mln zł, w tym 75,7% ze ZPORR), są fragmentami realizowanej od lat tzw. wewnętrznej obwodnicy Lublina.

SPÓJNOŚĆ INTERWENCJI Z DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

W chwili obecnej obowiązuje Uchwała nr 630/XXIX/2005 Rady Miasta Lublin z dnia 17 marca 2005 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Lublin”. Opracowana w bieżącej kadencji przez firmę zewnętrzną nowa strategia nie została przez Radę Miasta uchwalona ze względu na zbyt ogólnikową treść. Strategia z 2005 określała następujące dziedziny wspomagania rozwoju miasta:

- *funkcje wyższego rzędu (metropolitalne): rozwój zaplecza badań naukowych, innowacji i szkolnictwa wyższego, rozwój specjalistycznej służby zdrowia, rozwój bazy krajowych i międzynarodowych kontaktów społecznych, rozwój kultury i zaplecza materialnego kultury, rozwój infrastruktury handlu krajowego i międzynarodowego oraz systemu infrastruktury przedsiębiorczości, rozwój systemu obsługi komunikacji krajowej i międzynarodowej, rozwój obsługi turystyki krajowej i międzynarodowej oraz infrastruktury sportu wyczynowego, rozwój funkcji administracyjnych: regionalnych, krajowych i międzynarodowych,*
- *środowisko kulturowe: poprawa przestrzeni publicznych w obszarze zabytkowego zespołu miejskiego Lublina, ochrona i modernizacja (rewitalizacja) zabytkowych zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza w rejonie Starego Miasta, rewitalizacja obszarów zaniedbanych technicznie i ich aktywizacja gospodarcza, ochrona i ekspozycja walorów krajobrazu kulturowego miasta, realizacja programów edukacyjnych w zakresie historii Lublina,*
- *strefa społeczna: aktywizacja rynku pracy oraz wspieranie rozwoju zasobów ludzkich, realizacja polityki prorodzinnej, tworzenie warunków dla godnego funkcjonowania w społeczeństwie osób niepełnosprawnych i starszych, stworzenie systemu przeciwdziałania marginalizacji społecznej mieszkańców miasta, usprawnianie systemu rehabilitacji i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, utworzenie zintegrowanego i dynamicznego systemu pomocy społecznej dynamicznie wspierającej rodzinę, rozwój zaplecza ochrony zdrowia i opieki społecznej, rozwój infrastruktury sportu masowego, wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego dla wypoczynku w strefach osiedleńczych, rozwój lokalnych form kultury, usprawnienie gospodarki terenami i zasobami mieszkaniowymi, wdrażanie programów edukacyjno-wychowawczych, formujących identyfikację młodzieży z matką i dużą ojczyzną.*

- *infrastruktura techniczna: w zakresie komunikacji: usprawnienie sieci miejskich dróg i ulic, powiązanie systemu ulic miejskich z zewnętrznym układem komunikacji drogowej, budowa nowoczesnego systemu sterownia ruchem ulicznym w tym ruchem pojazdów transportu publicznego), modernizacja i rozwój systemu transportu zbiorowego, modernizacja i rozbudowa trakcji trolejbusowej, wymiana taboru trolejbusowego, wymiana taboru autobusowego, dostosowanie sieci parkingów do potrzeb rozwoju motoryzacji i zmian w zagospodarowaniu miasta, rozwój sieci ścieżek rowerowych i ciągów pieszych, w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzenie ścieków: poprawa standardów obsługi technicznej miasta w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków, w tym ścieków deszczowych wraz z pełnym wyposażeniem tego systemu w urządzenia podczyszczające, rozbudowa głównych kolektorów sanitarnych oraz sieci rozdzielczych umożliwiających zainwestowania miejskiego w dzielnicach: Rudnik, Felin, Głusk, Wrotów, Poligonowa, Sławin, Zadębie, w zakresie zagospodarowania odpadów: usuwanie z terenu miasta składowisk niebezpiecznych odpadów przemysłowych, rozwój działalności gospodarczej wtórnie wykorzystującej odpady przemysłowe i komunalne, w energetyce: rozbudowa i modernizacja systemu ciepłowniczego, rozbudowa sieci gazowej dla celów socjalno-bytowych, grzewczych poza zasięgiem centralnego systemu ciepłowniczego, modernizacja systemu ciepłowniczego zmierzająca do podniesienia efektywności ekonomicznej i niezawodności dostawy ciepła dla celów grzewczych i technologicznych, podnoszenie standardów zaopatrzenia odbiorców w energię elektryczną, ograniczenie uciążliwości linii energetycznych, w telekomunikacji: poprawa standardów łączności międzymiastowej i miejscowej, pełne zaspokojenie potrzeb w łączności telefonicznej, zaspokojenie potrzeb mieszkańców, przedsiębiorców i administracji publicznej w zakresie łączności informatycznej,*
- *środowisko przyrodnicze: kształtowanie struktury ekologicznej miasta i stabilizacja procesów ekologicznych, ochrona tożsamości przyrodniczej miasta, ochrona walorów przyrodniczych, rewaloryzacja i wzbogacenie zasobów środowiska przyrodniczego,*
- *baza ekonomiczna miasta: wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury wielkiego handlu, rozwój infrastruktury obsługującej ruch turystyczny, kształtowanie lokalnego systemu marketingowego, poprawa ekonomiki miasta,*
- *struktura funkcjonalno-przestrzenna: rewitalizacja zaniedbanych obszarów i zespołów mieszkaniowych przewidzianych do adaptacji, rozwój i kształtowanie zróżnicowanych form środowiska mieszkaniowego, kształtowanie i urządzanie terenów usługowych, produkcyjno-składowych, kształtowanie i podnoszenie rangi funkcji śródmiejskich, kształtowanie terenów zieleni i rekreacji.*

Już pobieżna analiza celów strategicznych rozwoju Lublina przyjętych w uchwalonej strategii pokazuje, że nie są one niezbyt spójne i logiczne, charakteryzują się wysoce zróżnicowanym stopniem szczegółowości oraz realności ich osiągnięcia. Strategia została skonstruowana na zasadzie „koncertu życzeń” bez gruntownej analizy proponowanych działań. Przykładowo jednym z celów jest rozwój trakcji i taboru trolejbusowego, bo taki typ komunikacji miejskiej już w Lublinie jest. Należy go zatem rozwijać, pomimo że jest on czasami uważany za dosyć anachroniczny. W powyższym zestawieniu celów strategicznych rozwoju Lublina widać, że największą wagę (przynajmniej ze względu na liczbę sformułowanych celów) władze miasta przywiązywały do realizacji infrastruktury technicznej. Ze Strategii wynika też, że jednym z jej ważniejszych źródeł finansowania jest program Phare oraz następujące po nim programy akcesyjne.

Projekty realizowane w Lublinie w latach 2004-2006 z dofinansowaniem UE nie były spójne ze wszystkimi celami strategii. Jak już wcześniej wskazano najwięcej projektów dotyczyło wspierania przedsiębiorstw. Wykazywały one bardzo duży stopień spójności z dziedziną działań strategicznych określoną w Strategii rozwoju Lublina jako *baza ekonomiczna miasta: wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości*. Ze wsparcia skorzystały 153 małe i średnie przedsiębiorstwa. Na ogół dominowały zakupy środków trwałych (wyposażenie nowego lub doposażenie istniejącego podmiotu). W większości były to projekty o całkowitej wartości od kilkunastu do kilkuset tysięcy zł, dofinansowywane ze środków UE w granicach 30-40%. Tylko kilka z nich, realizowanych przez średnie przedsiębiorstwa, miało większą wartość i wiązało się także z istotnymi zmianami technologicznymi. Dotyczy to przede wszystkim projektu Uruchomienie Zakładu Produkcji Leków Weterynaryjnych przez PW Vet-Agro (34,7 mln zł, w tym dofinansowanie 13,1 mln zł), w wyniku którego powstał nowoczesny obiekt produkcyjny, a także unowocześnienia technologii produkcji maszyn i urządzeń rolniczych przez firmę SIPMA Lublin (9,1 mln zł, w tym 3,2 UE), rur preizolowanych do

przesyłu pary przez firmę PRIM S.A. (1,7 mln zł, w tym 0,4 mln UE) czy też okien i drzwi przez Fabrykę Okien i Drzwi BAS (1,6 mln zł, w tym 0,4 mln UE). Większe projekty w dziedzinie przedsiębiorczości były realizowane przy wsparciu PO WKP, a dla mikroprzedsiębiorstw ze ZPORR.

Projekty związane z infrastrukturą techniczną miasta, która została dość szczegółowo rozpisana na cele wymienione w Strategii rozwoju Lublina, pochłonęły najwięcej środków bo aż 161,5 mln zł, z czego dofinansowanie UE wyniosło 103,6 mln zł. Spójność tych projektów z strategią rozwoju miasta jest bardzo wysoka. Dzięki nim dokonano modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych na Hajdowie, rozbudowano trakcję trolejbusową wraz z zakupem 1 trolejbusu oraz wybudowano lub zmodernizowano 11 odcinków dróg miejskich. Beneficjentami był samorząd miasta Lublina oraz – w przypadku oczyszczalni ścieków – jednoosobowa spółka miasta MPWiK. Trzema największymi projektami w tej grupie były: „Oczyszczanie ścieków w Lublinie”, o wartości 57,9 mln zł, z czego dofinansowanie z Funduszu Spójności wyniosło 60%, „Budowa węzła drogowego „Poniatowskiego” w ciągu dróg krajowych 12, 17, 19” (25,2 mln zł, z czego 69,8% pochodziło ze środków UE w ramach PO Transport) oraz „Przebudowa ul. Jana Pawła II od ul. Nadbystrzyckiej do ul. Szafirowej” (20 mln zł, w tym dofinansowana w 75% ze ZPORR). ZPORR był także źródłem finansowania pozostałych inwestycji drogowych.

W ramach celu strategicznego *aktywizacja rynku pracy oraz wspieranie rozwoju zasobów ludzkich* zrealizowano 31 projektów o łącznej wartości 29,1 mln zł, dofinansowanych w kwocie 20,5 mln zł z PO RZL oraz ZPORR. Beneficjentami były przede wszystkim Miejski Urząd Pracy i Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie, Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie, Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny, organizacje pozarządowe oraz Urząd Miasta Lublina. Większość projektów dotyczyła szkoleń i przekwalifikowywania osób bezrobotnych oraz podejmujących własną działalność gospodarczą. Projekty realizowane przez UM polegały na stworzeniu funduszu stypendialnego dla młodzieży ponadgimnazjalnej z terenów wiejskich pobierającej naukę w lubelskich szkołach (2,0 mln zł, w tym 1,4 mln zł ZPORR) oraz na opracowaniu strategii współpracy miasta z wyższymi uczelniami (Lublin – Miasto wiedzy; 0,8 mln w tym 0,6 mln ze ZPORR). Ten ostatni projekt wykazuje zbieżność także z dziedziną *funkcje wyższego rzędu (metropolitalne): rozwój zaplecza badań naukowych, innowacji i szkolnictwa wyższego*.

Generalnie w zakresie rozwoju funkcji metropolitalnych nie zrealizowano zbyt wielu projektów. Dotyczyły one specjalistycznych usług medycznych oraz inwestycji szkół wyższych. W pierwszym przypadku można wymienić m.in. modernizację i wyposażenie bloku operacyjnego Kliniki Neurochirurgii w SPSK nr 4 w Lublinie (6,0 mln zł, w tym 4,0 mln zł ze ZPORR) oraz unowocześnienie aparatury dla Zakładu Teleradioterapii Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej na kwotę 2,7 mln zł (z czego 2,0 mln zł pochodziły ze ZPORR). W obu projektach można dostrzec wysoką zbieżność z celami strategicznymi.

W drugim przypadku są to: Adaptacja i przebudowa budynku dawnego Gimnazjum Batorego dla potrzeb Collegium Iuridicum Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II (10,2 mln zł, w tym 3,7 mln ze ZPORR), Kompleksowa Termomodernizacja Campusu Politechniki Lubelskiej (9 mln zł, w tym 5,8 mln ZPORR), Budowa i wyposażenie hali sportowej i pływalni Akademii Rolniczej w Lublinie (25,9 mln zł, w tym 16,9 mln ze ZPORR). Warto podkreślić, że inwestycje te w zdecydowany sposób wzmacniają materialną infrastrukturę szkolnictwa wyższego, nie przyczyniając się jednak do wzrostu innowacyjności uczelni, co jest istotą funkcji metropolitalnych. W tej grupie celów można też umieścić II etap Rozbudowy Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej im. H. Łopacińskiego, będącej jednostką organizacyjną samorządu województwa lubelskiego (10,0 mln zł, z tego 7,5 mln zł ze ZPORR).

W zakresie realizacji celu jakim jest rozwój infrastruktury sportu masowego istotny jest projekt Budowa i zagospodarowanie wielofunkcyjnej hali sportowo-widowskiej (7,6 mln w tym 4,7 mln zł ze ZPORR). Beneficjentem w tym przypadku był samorząd miasta Lublina.

Działania na rzecz turystyki były dosyć skromne. W ramach dziedziny działań strategicznych *baza ekonomiczna miast: rozwój infrastruktury obsługującej ruch turystyczny* wykonano projekt Zintegrowane oznakowanie turystyczne Lublina (0,6 mln zł, w tym 0,4 mln zł Interreg Polska-Białoruś-Ukraina). Pozostałe projekty dotyczyły imprez turystyczno-kulturalnych m.in. organizacji Jarmarku Jagiellońskiego.

Zasadniczo tylko dwa projekty wpisują się w dziedzinę działań strategicznych *środowisko kulturowe: poprawa przestrzeni publicznych w obszarze zabytkowego zespołu miejskiego Lublin*. Są to: Ochrona

i konserwacja Zamku Lubelskiego, najcenniejszego zabytku regionu między Wisłą i Bugiem, realizowana przez Muzeum na Zamku – jednostkę organizacyjną samorządu województwa – na kwotę 9,0 mln zł (w tym 5,5 mln zł ze ZPORR) oraz III etap renowacji Archikatedry Św. Jana i organizacja Muzeum 200-lecia Archidiecezji Lubelskiej o wartości 8,1 mln zł, w tym 6,1 mln zł ze ZPORR, którego beneficjentem była Archidiecezja Lubelska.

Cele strategiczne związane ze środowiskiem przyrodniczym były realizowane głównie poprzez projekty z zakresu infrastruktury technicznej miasta, a w szczególności dzięki projektowi modernizacji oczyszczalni ścieków na Hajdowie. Zabrakło natomiast projektów dotyczących celów strategicznych związanych ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną. Pojawiły się natomiast projekty dotyczące rolnictwa i obszarów wiejskich, których strategia rozwoju miasta nie przewidywała. W przypadku wspierania przedsiębiorczości projekty cechowało duże rozproszenie. Elementy współzależności w niewielkim stopniu występowały w projektach drogowych. Generalnie wyłania się jednak obraz braku komplementarności między projektami.

WPŁYW NA KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ

INFRASTRUKTURA WIELKOMIEJSKA I TRANSPORTOWA

Aktywność władz miasta w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 zdominowały projekty drogowe. Zrealizowano ich 12. Zdaniem uczestników warsztatów, z jednej strony bez wsparcia finansowego UE nie udało by się tylu projektów zrealizować, ale z drugiej – wskazywano na kompletny brak koordynacji projektów, co uniemożliwiło osiąganie efektów synergetycznych. Realizowano rozproszone projekty podnoszące atrakcyjność mieszkaniową (Wyżynna, Gnieźnierska, Willowa), ułatwiające dojazd do miasta (Choiny) oraz budowę fragmentów strategicznej dla atrakcyjności gospodarczej miasta obwodnicy śródmiejskiej, podnoszącej dostępność komunikacyjną terenów inwestycyjnych (Jana Pawła II, Krańcowa). Inwestycją mało efektywną było dokończenie węzła Poniatowskiego o estakadę umożliwiającą zjazd z drogi krajowej nr 19 od strony Białegostoku w kierunku Chełma (droga krajowa nr 12) i Zamościa (droga krajowa nr 17) oraz łączącą drogę nr 12 i 17 z ul. Popiełuszki. Ciekawym projektem, aczkolwiek nie opartym na pogłębionej analizie strategicznej docelowego modelu komunikacji miejskiej było rozbudowanie trakcji trolejbusowej oraz zakup 1 nowoczesnego trolejbusu.

Reasumując, polityka spójności umożliwiła realizację wielu projektów drogowych. Miały one charakter dość rozproszony oraz były realizowane przede wszystkim w miejscach najmniej problemowych. W efekcie nie podniosły znacząco konkurencyjności i atrakcyjności miasta. Można je potraktować jako etapy realizacji strategicznej wizji układu komunikacyjnego miasta, jednak brak kolejnych etapów niektórych inwestycji w nowym okresie programowania nie w pełni uzasadnia takie podejście.

ROZWÓJ FUNKCJI WYŻSZEGO RZĘDU

Na rozwój funkcji wyższego rzędu traktowanych w kategoriach wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności Lublina wpłynęły przede wszystkim projekty realizowane w dziedzinach szkolnictwa wyższego, usług medycznych oraz kultury. Lubelskie uczelnie zrealizowały trzy duże projekty zwiększające ich bazę materialną lub poprawiające jej jakość. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II przeprowadził adaptację i przebudowę budynku dawnego Gimnazjum Batorego dla potrzeb Collegium Iuridicum dzięki czemu poprawiło się zaplecze dydaktyczne Wydziału Prawa i Administracji KUL. Wykonano renowację murów oraz elewacji zabytkowego, ale zdewastowanego budynku położonego w centrum miasta oraz zmodernizowano wnętrze. Z kolei Politechnika Lubelska dokonała kompleksowej termomodernizacji budynków z lata 60-tych, 70-tych i 80-tych XX wieku, natomiast Akademia Rolnicza (obecnie Uniwersytet Przyrodniczy) zrealizowała bardzo duży projekt dotyczący budowy i wyposażenie hali sportowej i pływalni. Pływalnia (jako namiastka aqua-parku którego nie ma w Lublinie) przyciąga także mieszkańców miasta i regionu. Jakkolwiek wspomniane inwestycje były potrzebne to jednak nie przyczyniły się do wzrostu innowacyjności, a tym samym poprawy konkurencyjności lubelskiego ośrodka akademickiego. Warto podkreślić także niechęć – widoczną także w ubieganiu się o środki UE – do integracji działań lubelskich uczelni. Świadczy o tym m.in. porażka projektu „Lublin – Miasto wiedzy”.

W małym stopniu projekty UE przyczyniły się do rozwoju specjalistycznych usług medycznych, gdyż tylko dwa projekty wykraczały poza zakup standardowego wyposażenia gabinetów lekarskich czy stomatologicznych. Były to: Modernizacja i wyposażenie bloku operacyjnego Kliniki Neurochirurgii Szpitala Klinicznego nr 4 w Lublinie oraz Unowocześnienie aparatury dla Zakładu Teleradioterapii Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej.

W zakresie kultury wybudowano wielofunkcyjną halę widowiskowo-sportową – największą (5500 miejsc na widowni) i najnowocześniejszą w regionie, zakończono renowację wnętrza lubelskiej Archikatedry oraz realizowano szeroko zakrojone prace na Zamku Lubelskim, w którym zlokalizowana jest najcenniejsza w Lublinie Kaplica Św. Trójcy. Rozbudowano także i unowocześniono Wojewódzką Bibliotekę Publiczną im. H. Łopacińskiego. W przypadku Archikatedry i Zamku efektem realizacji projektów jest – zdaniem respondentów z wizytowanych obiektów – wzrost liczby turystów odwiedzających Lublin. Dynamiczny rozwój funkcji kultury w Lublinie, zarówno na poziomie projektów inwestycyjnych jak i nieinwestycyjnych, ma miejsce dopiero w perspektywie 2007-2013, w związku z ubieganiem się miasta o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016.

Reasumując można stwierdzić, że polityka spójności w dość ograniczonym stopniu wpłynęła na podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności miasta poprzez rozwój funkcji wyższego rzędu. Wyjątkiem w zakresie jest kultura, gdyż realizacja projektów w tej dziedzinie ma walor kompleksowości. Jednym z pozytywnych efektów tego typu działań jest zakwalifikowanie się Lublina na tzw. krótką listę Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego polskich kandydatów do tytułu ESK 2016, obok Warszawy, Katowic, Gdańska i Wrocławia.

STAN ŚRODOWISKA

Stan środowiska przyrodniczego Lublina jest dość dobry. W mieście występują duże tereny zielone, zaś funkcje przemysłowe, w tym zwłaszcza uciążliwe środowiskowo (odlewnia żeliwa, fabryka samochodów, cukrownia) zostały znacząco ograniczone. Dobry stan środowiska jest niewątpliwie atutem miasta. Projekty realizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 także uwzględniały problematykę ekologiczną. Największy pod względem wartości projekt dotyczył modernizacji oczyszczalni ścieków, dzięki czemu jej zdolności wzrosły do 120 tys. m³ na dobę, co oznacza możliwość przyjmowania niemal 2-krotnie większej ilości ścieków niż obecnie. Rozwijany jest także miejski transport ekologiczny (trolejbusy) zaś w firmie KOM-EKO, zajmującej się wywozem komunalnych odpadów stałych, uruchomiono produkcję paliwa formowanego z odpadów komunalnych zbieranych selektywnie.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Głównym instrumentem władz miasta podnoszącym atrakcyjność i konkurencyjność Lublina poprzez rozwijanie przedsiębiorczości było utworzenie (bez angażowania środków UE) podstrefy Mieleckiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-Park. Zdaniem uczestników warsztatów jest to duża szansa rozwoju dla miasta, której nie udaje się niestety wykorzystać, gdyż do strefy przenoszą się już istniejące w Lublinie firmy, zaś w ramach polityki spójności realizowanych jest mało projektów gospodarczych. Jest to z pewnością następstwem zbyt słabej informacji o projektach realizowanych przez podmioty prywatne w stosunku do projektów podmiotów publicznych.

Polityka spójności w latach 2004-2006 przyczyniła się do wzrostu liczby firm, przy czym nie udało się zmienić ich struktury wielkościowej – nadal dominują mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa, zdecydowanie mniej jest średnich, a wyraźnie brakuje dużych firm. Nie udało się także przyciągnąć znaczącego kapitału zagranicznego. Wydaje się że doświadczenie Lublina pokazuje, że najefektywniejsze projekty dofinansowywane z UE są realizowane przez firmy średnie. Świadczy o tym opisany w raporcie przykład PW VET-AGRO.

INNOWACYJNOŚĆ

Cechą charakterystyczną Lublina jest – jak to określili uczestnicy warsztatów – „innowacyjność potencjalna”, bowiem miasto jest miejscem lokalizacji pięciu dużych uczelni oraz instytutów badawczych. Jednak struktura podmiotów gospodarczych (dominacja małych firm, brak dużych) nie sprzyja kreowaniu popytu na innowacje. Polityka spójności wspierała bardziej działania adaptacyjne małych firm poprzez

zakup nowoczesnych maszyn, niż sprzyjała opracowywaniu nowych produktów czy technologii. Także projekty realizowane przez uczelnie nie nosiły w sobie znamion innowacji techniczno-technologicznych, może z wyjątkiem niezbyt dużego projektu dotyczącego modernizacji Katedry Elektroniki Politechniki Lubelskiej w celu utworzenia Centrum Technologii Internetowych.

KAPITAŁ LUDZKI I SYTUACJA NA RYNKU PRACY

W powszechnej opinii badanych respondentów – co potwierdzają statystyki – sytuacja na lubelskim rynku pracy jest dość dobra, a stopa bezrobocia relatywnie niska. Przyczyną tego stanu rzeczy nie jest dynamicznie rozwijająca się gospodarka, gdyż respondenci uważają nawet, że miasto zatrzymało się w rozwoju, ale raczej odpływ migracyjny potencjalnych bezrobotnych do dużych miast Polski, zwłaszcza Warszawy oraz za granicę. Pewne unowocześnienie struktury pracujących nastąpiło poprzez wzrost udziału zatrudnionych w usługach finansowych i dla firm, co jest następstwem zlokalizowania w Lublinie Centrum Rozliczeń TP S.A.

W ramach polityki spójności zrealizowano 31 niezbyt dużych projektów, które dotyczyły aktywizacji bezrobotnych, wspierania osób podejmujących działalność gospodarczą, integracji osób marginalizowanych, wspierania edukacji. Projekty dotyczące aktywizacji zawodowej zostały poddane ostrej krytyce przez uczestników warsztatów. Stwierdzono bowiem, że same projekty unijne wymagają zatrudnienia kolejnych osób i dlatego najlepiej wpływają na osoby, które je realizują. Podkreślano zbyt duże zburokratyzowanie EFS, a także bezcelowość niektórych szkoleń, nie opartych na wcześniejszych badaniach rynku pracy.

SPRAWNE ZARZĄDZANIE MIASTEM

Polityka spójności realizowana w latach 2004-2006 wpłynęła pozytywnie – zdaniem przedstawiciela Wydziału Funduszy Europejskich UM w Lublinie – na umiejętności urzędników w zakresie pisania i realizacji projektów oraz myślenia o swoich zadaniach w kategoriach strategicznych. Umiejętności pozyskiwania środków UE „zeszły na dół”. Przykładowo projekty realizuje nie tylko Wydział Oświaty UM, a także dyrektorzy poszczególnych szkół. Inny przedstawiciel UM uważa jednak, że struktura organizacyjna Urzędu Miasta Lublina jest zbyt zhierarchizowana, a jednocześnie słabo skoordynowana, brakuje jej lidera jakim powinien być prezydent miasta. Następstwem tego stanu rzeczy są: brak strategii pozyskiwania środków UE, brak koordynacji w przygotowywaniu i realizacji projektów, brak dużych kompleksowych projektów. Obserwację tę potwierdza przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego, który stwierdził, że władze Lublina preferują małe, pojedyncze projekty, zamiast dużych, kompleksowych. Duże możliwości pozyskiwania środków dotyczą na przykład rewitalizacji rozumianej nie tylko w wymiarze infrastrukturalnym, ale także społecznym, ekonomicznym i przestrzennym. Wymaga to opracowania planu rewitalizacji skoordynowanego z planem zagospodarowania przestrzennego oraz strategią rozwoju. Jednak takiego dokumentu rozdrobnione komórki organizacyjne UM nie są w stanie przygotować.

WPŁYW NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ I PRZESTRZENNĄ

DOSTĘP DO ZATRUDNIENIA

Sytuacja na rynku pracy Lublina jest dosyć dobra. Jednak nie obserwuje się znaczącego przyrostu zatrudnionych w jednej firmie, gdyż – jak już wcześniej wspomniano – dominują firmy małe. Na dostępność miejsc pracy w dużym stopniu wpływają wahania koniunkturalne oraz decyzje zapadające w centralach firm, których oddziały lub filie znajdują się w Lublinie. Przykładem jest decyzja TP S.A. dotycząca utworzenia Centrum Rozliczeń, czy decyzja Poczty Polskiej o uruchomieniu nowoczesnej sortowni listów i paczek. Jedyny projekt realizowany w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 polegający na wybudowaniu całkowicie nowej fabryki leków weterynaryjnych dał w efekcie zatrudnienie 20 pracownikom. Zdaniem uczestników warsztatów pewną szansą są staże finansowane ze środków unijnych, które jednak poprawiają sytuację na rynku pracy tylko przejściowo, gdyż jedynie niektóre z nich kończą się zatrudnieniem.

DOSTĘP DO USŁUG PUBLICZNYCH

Zdaniem respondentów w całej Polsce obserwowana jest tendencja malejąca jeśli chodzi o jakość edukacji, a na Lubelszczyźnie – w stosunku do całego kraju – poziom edukacji jest nieznacznie wyższy od średniej krajowej. Poprawie dostępności usług edukacyjnych sprzyjał fundusz stypendialny miasta Lublina dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych z obszarów wiejskich, który wsparł 1391 uczniów uczęszczających do szkół lubelskich. Wybudowano także salę gimnastyczną przy SP nr 48, dzięki czemu uczniowie nie muszą już dojeżdżać na zajęcia wychowania fizycznego do innej odległej szkoły, a z sali korzystają także mieszkańcy osiedla Hajdów-Zadębie.

W ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Lublinie dokonano zakupów sprzętu medycznego oraz zmodernizowano budynki 10 placówek podstawowej opieki zdrowotnej oraz 3 szpitalnych. Obok wymienionych wcześniej projektów związanych z Kliniką Neurochirurgii SPSK nr 4 oraz Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej wykonano adaptację pomieszczenia i zakupiono tomograf komputerowy dla 1 Szpitala Wojskowego. 2-krotnie zakupiono także karetki dla Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Lublinie.

Uczestnicy warsztatów ocenili jednak ogólną jakość i dostępność służby zdrowia jako fatalną – lepiej jest się leczyć w przychodniach niepublicznych. Widać duży postęp w jakości usług pierwszego kontaktu i samej infrastrukturze. Natomiast w kwestii pomocy specjalistycznej nic się nie zmieniło. Różnice te wynikają z tego, że lekarz rodzinny jest prywatny, a specjalistyczny publiczny. Negatywna opinia wynika z ogólnokrajowego trendu. Duże zapotrzebowanie społeczne dotyczy nawet wykonywania podstawowych badań.

Zdecydowany postęp następuje w dziedzinie kultury. W ramach polityki spójności zrealizowano wielofunkcyjną halę widowiskowo-sportową, zakończono renowację wnętrza lubelskiej Archikatedry, realizowano szeroko zakrojone prace na Zamku Lubelskim, rozbudowano także i unowocześniono Wojewódzką Bibliotekę Publiczną im. H. Łopacińskiego. Do kalendarza imprez odbywających się corocznie wprowadzono Jarmark Jagielloński. W latach 2007-2013 przewidywane jest zintensyfikowanie działań w sferze kultury, czego wyrazem ma być m.in. zakończenie remontu Teatru Starego i Centrum Kultury oraz budowa Centrum Spotkań Kultur na bazie niedokończonego budynku teatru, którego realizację rozpoczęto jeszcze w 1974 roku.

POPRAWA SYTUACJI GRUP RYZYKA SPOŁECZNEGO I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Zdaniem uczestników warsztatów Lublin jest miastem stosunkowo młodym, więc skala problemów społecznych jest relatywnie nieduża. Ważny problem społeczny skoncentrowany przestrzennie stanowi osiedle im. A. Grygowej, które w latach 90-tych XX wieku powstało na terenie po zlikwidowanej Odlewni Żeliwa URSUS w zmodernizowanych barakach. Jest to osiedle mieszkań socjalnych, położone w dzielnicy przemysłowej, o dużej koncentracji patologii społecznych. W ramach polityki spójności realizowany był przez MCPR w Lublinie projekt AWANS – integracja społeczna i zawodowa młodzieży z osiedla im. A. Grygowej. Dotyczył on szkolenia zawodowego oraz odbycia stażu przez 20 młodych ludzi w wieku 15-24 lat.

W zakresie działania wobec osób z grup ryzyka społecznego dużą rolę odgrywają organizacje pozarządowe, jednak tylko kilka z nich realizowało projekty dofinansowane z UE w sposób bezpośredni. Większość była podwykonawcami projektów realizowanych przez instytucje publiczne. W Lublinie obserwowany jest niedorozwój sektora spółdzielni socjalnych i w tym zakresie w latach 2004-2006 nie nastąpiła żadna poprawa.

REWITALIZACJA

Rewitalizacja lubelskiego Starego Miasta była prowadzona ze środków przedakcesyjnych. Opierała się na strategii wymiany instalacji wodno-kanalizacyjnych, energetycznych i gazowych, ułożeniu nowych nawierzchni dróg i wymianie oświetlenia, z nadzieją że kamienice „odbudują się same”. Tego typu działanie w znacznej części się sprawdziło. Natomiast nie są podejmowane rewitalizacje starych osiedli mieszkaniowych. Brakuje kompleksowych programów rewitalizacji. W latach 2004-2006 nie podejmowano zatem projektów rewitalizacyjnych ujmujących łącznie kwestie społeczne, ekonomiczne, infrastrukturalne

i przestrzenne. Rewitalizacja w wąskim znaczeniu była efektem ubocznym adaptacji i przebudowy budynku dawnego Gimnazjum Batorego dla potrzeb Collegium Iuridicum Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II czy też wybudowania na zdewastowanym terenie przemysłowym nowoczesnego zakładu produkcji leków weterynaryjnych PW VET-AGRO.

WPŁYW NA TWORZENIE WARUNKÓW DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH W UKŁADZIE MIASTO-REGION

ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W OTOCZENIU REGIONALNYM

Zdaniem uczestników warsztatów w latach 2004-2006 nie nastąpił dynamiczny rozwój przedsiębiorczości wokół Lublina. Można mówić nawet o pewnej stabilizacji. Aktywność gospodarcza dotyczyła głównie obiektów handlowych i gastronomicznych, położonych wzdłuż dróg dojazdowych do miasta. Zatem procesy suburbanizacji mają na obecnym etapie raczej wymiar rezydencjalny (mieszkaniowy), a nie związany z działalnością gospodarczą.

Projekty współfinansowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 a dotyczące wspierania przedsiębiorczości w Lublinie były na tyle małe, że nie oddziaływały na strefę podmiejską ani w dziedzinie zintensyfikowania dość słabych powiązań kooperacyjnych, ani znaczącego dynamizowania dojazdów do pracy.

POPRAWA JAKOŚCI KAPITAŁU LUDZKIEGO W OTOCZENIU REGIONALNYM

W świetle opinii uczestników warsztatów w wyniku procesu suburbanizacji rośnie natężenie dojazdów do przedszkoli i szkół w Lublinie z gmin podmiejskich. Polityka spójności miała na to zjawisko niewielki wpływ. Na poziomie edukacji szkolnej ważną rolę odegrał fundusz stypendialny m. Lublina dla ponadgimnazjalnej młodzieży z terenów wiejskich pobierającej naukę w szkołach lubelskich oraz budowa sali gimnastycznej przy SP nr 48, która w większości obsługuje uczniów z podmiejskiej gminy Wólka. Przed rozszerzeniem granic Lublina pod koniec lat 80-tych XX wieku szkoła ta była położona na terenie tej gminy. Budowa sali gimnastycznej zamyka etap modernizacji i rozbudowy obiektu.

Ponadto, w zakresie szkoleń osób dorosłych Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny realizowała projekt dotyczący wsparcia merytorycznego i finansowego dla osób podejmujących działalność gospodarczą nie tylko z terenu Lublina ale także całego województwa.

USŁUGI WYŻSZEGO RZĘDU W OTOCZENIU REGIONALNYM

Lublin jest najważniejszym ośrodkiem szkolnictwa wyższego i nauki, kultury i usług medycznych dla regionu lubelskiego, zatem wszelkie działania podejmowane w mieście podnoszą dostępność usług wyższego rzędu w regionie. Jak już wcześniej wspomniano w ramach polityki spójności 2004-2006 nie było zbyt dużo projektów w tym zakresie. Były to inwestycje realizowane przez uczelnie wyższe (Collegium Iuridicum KUL, hala sportowa i basen AR, termomodernizacja PL), poprawa wyposażenia Kliniki Neurochirurgii SPSK nr 4 i Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej oraz renowacja Archikatedry i Zamku Lubelskiego, a także budowa i wyposażenie wielofunkcyjnej hali widowisko-sportowej.

POWIĄZANIA FUNKCJONALNE W UKŁADZIE MIASTO REGION

Zdaniem uczestników warsztatów widoczne jest nasilające się zjawisko dojazdów do pracy do Lublina, które wynika z jednej strony z procesów suburbanizacji, a z drugiej – z zapotrzebowania na specjalistów, których brakuje w mieście. Jednak na tego typu relacje generalnie polityka spójności nie miała wpływu, natomiast wpływ na relacje funkcjonalno-infrastrukturalne Lublin-region można dostrzec w kilku kategoriach projektów. Największy projekt dotyczący modernizacji oczyszczalni ścieków w latach 2004-2006 nie zakładał wprawdzie rozbudowy sieci kanalizacyjnej na obszarze gmin podmiejskich (ten aspekt jest uwzględniony w latach 2007-2013), a jedynie zwiększenie zdolności przepustowej oczyszczalni, co jest jednak elementem rozszerzania przestrzennego zasięgu jej obsługi. Już obecnie zasięg ten wykracza poza granice Lublina i obejmuje między innymi Świdnik oraz część obszaru gmin: Wólka, Głusk, Konopnica, Jastków, Niemce.

W zakresie infrastruktury drogowej realizowano projekty na fragmentach dróg dojazdowych do Lublina z terenów podmiejskich. Ul. Willowa umożliwia łatwiejszy dojazd z intensywnie urbanizującej się gminy Jastków, ul. Gnieźnieńska z Gm. Konopnica, Jastków i z kierunku Nałęczowa, ul. Choiny – z gminy Niemce, Jana Pawła II z Gm. Konopnica i kierunku Kraśnika, a Krańcowa – ze Świdnika, Chełma, Zamościa i Gm. Głusk. Ul. Jana Pawła II i Krańcowa są fragmentami zaplanowanej w latach 70-tych XX wieku tzw. wewnętrznej obwodnicy Lublina. W latach 2007-2013 zrealizowano kolejny odcinek ul. Krańcowej (od ul. Długiej do ul. Kunickiego) oraz ul. Jana Pawła II (od ul. Szafirowej do al. Kraśnickiej), przy czym ta druga inwestycja kosztowała blisko 60 mln zł i była realizowana bez wsparcia UE, za co prezydent Lublina nie dostał absolutorium z wykonania budżetu.

KOMPLEMENTARNOŚĆ I SYNERGIA ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW

Projekty zrealizowane w latach 2004-2006 w ramach polityki spójności UE wykazują dużą komplementarność z trochę już przestarzałą strategią rozwoju miasta Lublina. Niestety każdą z kategorii interwencji cechuje duże rozproszenie przestrzenne. W zakresie infrastruktury drogowej można dostrzec koncentrację przestrzenną w przypadku modernizacji ul. Jana Pawła II i Nadbystrzyckiej oraz budowy ul. Wyżynnej. W efekcie podniesiono dostępność komunikacyjną dwóch dużych osiedli mieszkaniowych: Górki i Widok tworząc dwa alternatywne ciągi komunikacyjne. Podobną rolę – łącznika dwóch alternatywnych dróg wylotowych z miasta (ul. Nałęczowska i ul. Wojciechowska) odegrała ul. Gnieźnieńska, a w przypadku osiedli Sławinek i Botanik alternatywnym połączeniem komunikacyjnym wobec przeciężonej al. Warszawskiej jest ul. Willowa.

Można także mówić o pewnej komplementarności sekwencyjno-czasowej dotyczącej budowy wewnętrznej obwodnicy miejskiej, której fragmenty były realizowane jako projekty UE w latach 2004-2006. Obecnie budowa obwodnicy kontynuowana jest w ramach kolejnej perspektywy finansowej UE. Do realizacji wybierano co prawda odcinki najłatwiejsze, trudniejsze odkładając na przyszłość. Bardziej konsekwentna i długookresowa jest komplementarność poszczególnych etapów modernizacji oczyszczalni ścieków na Hajdowie.

PRZEWIDYWANA TRWAŁOŚĆ

Pod względem trwałości można wyróżnić trzy grupy projektów realizowanych w Lublinie w latach 2004-2006 w ramach polityki spójności UE. Największą trwałością, której okres wyznacza zużycie fizyczne, wykazują się projekty inwestycyjne związane z budową dróg, budową i modernizacją obiektów kultury oraz szkolnictwa wyższego i podstawowego.

Krótszy okres trwałości, oparty na zużyciu ekonomicznym, charakteryzuje projekty związane ze wspieraniem przedsiębiorczości i rozwojem usług medycznych, których istotą był zakup urządzeń, maszyn, sprzętu medycznego, oprogramowania itp. Po zróżnicowanym okresie amortyzacji, dla zapewnienia trwałości konkurencyjnego funkcjonowania podmiotów których projekt dotyczył, konieczna będzie wymiana określonych środków trwałych.

Najkrótszym okresem trwałości charakteryzują się tzw. projekty miękkie, związane ze szkoleniami, organizowaniem imprez kulturalnych i sportowych, konferencji itp. Chociaż z drugiej strony można stwierdzić, że, jeśli w wyniku określonego projektu tego typu, jego uczestnik w trwały sposób poprawi swoją pozycję zawodową czy też wyjdzie z grupy ryzyka lub marginalizacji, to projekt także wykaże dużą trwałość, ale skorygowaną jednak większym lub mniejszym współczynnikiem prawdopodobieństwa.

PROJEKTY PRZYKŁADOWE „DOBRE PRAKTYKI”

Zakład produkcji leków weterynaryjnych PW VET-AGRO Lublin

Celem projektu była budowa nowej wytwórni leków weterynaryjnych, zaprojektowanej jako zakład produkcyjny o światowym standardzie, wykorzystujący innowacyjne rozwiązania technologiczne i sprzęt

analityczny najnowszej generacji, spełniający aktualne wymagania z zakresu GMP i ochrony środowiska. Działania obejmowały zakup nieruchomości, likwidację starej hali produkcyjnej po Przedsiębiorstwie Odczynników Chemicznych, wybudowanie nowej hali produkcyjnej o powierzchni ok. 8000 m² oraz wyposażenie jej w nowoczesne linie technologiczne. Firma zwiększyła swoje zdolności wytwórcze o ponad 300%. Dodatkowo zostało zatrudnionych ok. 20 osób. Dzięki nowemu obiektowi PW Vet-Agro nie tylko utrzymało swoją pozycję na rynku krajowym (ponad 40 zarejestrowanych preparatów dla bydła, trzody chlewnej, drobiu, koni, pszczoł, psów i kotów; ok. 1/3 udziałów w rynku leków weterynaryjnych), ale stało się konkurencyjne na rynkach zagranicznych. Obecnie zakład może podjąć się specjalnej produkcji na zamówienie kontrahentów zagranicznych.

Firma istnieje na rynku od 1989 roku, od 1999 roku zajmuje się produkcją leków weterynaryjnych. Przed realizacją projektu posiadała jedynie małą halę produkcyjną, która była zdecydowanie niewystarczająca. Projekt wpisuje się w realizację celu operacyjnego strategii rozwoju miasta Lublina *Wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości*. Aktualnie produkcja prowadzona jest na 1 zmianę, obiekt nie mógł być mniejszy ze względów technologicznych. Istnieją rezerwy produkcyjne do wykorzystania w ewentualnych kontraktach zagranicznych. Realizacja projektu przyniosła wartość dodaną w postaci rewitalizacji zaniedbanej przemysłowej części miasta – dzielnicy Zadębie.

Budowa i wyposażenie hali sportowej i pływalni w Akademii Rolniczej (obecnie Uniwersytetu Przyrodniczego) w Lublinie

Celem projektu było podniesienie jakości kształcenia oraz zwiększenie liczby kształconych studentów poprzez budowę i wyposażenie hali sportowej i pływalni w Uniwersytecie Przyrodniczym w Lublinie w ramach ośrodka sportowego Studium Wychowania Fizycznego i Sportu Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie. Zrealizowanie projektu wpłynęło zasadniczo na poprawę wyposażenia w infrastrukturę dydaktyczno-sportową Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie. Wybudowano basen sportowy 25 x 12,5 m, basen rekreacyjny 15,3 x 6 m, zjeżdżalnię 103 m, halę sportową, salę aerobową, salę do fitnessu, siłownię, ściankę wspinaczkową, salę sportową i taneczną. Obiekt przyczynia się także do podejmowania przez osoby w różnym wieku aktywności fizycznej. Pomieszczenia wynajmuje m.in.: związek emerytów i rencistów, a także zespół pieśni i tańca. Realizacja projektu była związana z rewitalizacją budynku poprzemysłowego-ciepłowni osiedlowej, znajdującej się przy budynkach Akademii Rolniczej.

PROJEKTY PROBLEMOWE

Lublin – Miasto wiedzy

Celem projektu było zbudowanie sieci współpracy pomiędzy miastem Lublinem a pięcioma uczelniami wyższymi, tj. Uniwersytetem Marii Curie-Skłodowskiej, Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II, Uniwersytetem Medycznym, Uniwersytetem Przyrodniczym i Politechniką Lubelską, oraz wymiana doświadczeń na rzecz zbudowania wspólnej strategii rozwoju Lublina jako ośrodka wspierającego rozwiązania innowacyjne. Efektem miały być konferencje, warsztaty dotyczące transferu wiedzy, pozyskiwania środków europejskich czy budowania sieci współpracy, opracowanie strategii *Lublin Miasto Wiedzy*, raporty dotyczące współpracy oraz projekty pilotażowe dalszej współpracy, badania dotyczące diagnozy stanu jako podstawa do kolejnych projektów, współpraca na rzecz rozwoju miasta. Początkowo zainteresowanie projektem było bardzo duże, jednak z czasem (po zmianach kadrowych na uczelniach) współpraca nabrała mniejszej intensywności. Ograniczyła się tylko do współpracy na poziomie kierowniczym. Jedynym efektem jest powstanie strategii *Lublin – miasto wiedzy do 2020 roku*, nie uchwalonej jednak przez radę miasta i nie realizowanej. Sieć współpracy nie istnieje i nie było chętnych do przedłużenia projektu.

Budowa węzła drogowego "Poniatowskiego" (wiadukt z połączeniem do ul. Ks. J. Popiełuszki) w ciągu dróg krajowych 12, 17, 19 w Lublinie

Inwestycją mało efektywną było dokończenie węzła Poniatowskiego o 2 estakady – jedną umożliwiającą zjazd z drogi krajowej nr 19 od strony Białegostoku w kierunku Chełma (droga krajowa nr 12) i Zamościa (droga krajowa nr 17) oraz drugą umożliwiającą zjazd z drogi nr 12 i nr 17 na ul. Popiełuszki. Obie estakady

są w małym stopniu wykorzystywane, gdyż istnieją w tych relacjach alternatywne ciągi drogowe. Koszt dokończenia węzła był wysoki bowiem wyniósł ok. 26 mln zł, co przy braku środków finansowych na strategiczną inwestycję komunikacyjną jaką jest tunel pod Al. Raławickimi, z którą miał być powiązany węzeł Poniatowskiego, można potraktować niemal w kategoriach marnotrawstwa. Realizacja węzła byłaby znacznie bardziej użyteczna, gdyby stał się on częścią bezkolizyjnego ciągu komunikacyjnego łączącego południową i północną część miasta. Respondent z UM stwierdził, że inwestycję należało dokończyć bo przepadłyby środki z PO Transport.

PODSUMOWANIE

W Lublinie realizowano w latach 2004-2006 251 projektów z dofinansowaniem UE w ramach polityki spójności. Największe i najbardziej rozpoznawalne z nich dotyczyły inwestycji publicznych. Były to przede wszystkim projekty drogowe, których zakres nie byłby możliwy bez wsparcia UE. Ich cechą charakterystyczną jest duża trwałość ale także dość duże rozproszenie, które tylko częściowo daje się uzasadnić etapową realizacją koncepcji strategicznych w zakresie komunikacji miejskiej jaką jest tzw. wewnętrzna obwodnica miasta. Brak podjęcia, a tym samym wsparcia finansowego ze strony UE zarówno w okresie 2004-2006 jak i obecnym (co odsuwa realizację na kilkanaście lat), pomimo opracowania dokumentacji technicznej, najważniejszej inwestycji podnoszącej spójność miasta na linii północ - południe, tj. tunelu pod Alejami Raławickimi, powoduje, że największa inwestycja drogowa w latach 2004-2006, tj. dokończenie węzła Poniatowskiego, z pewnością nie przyniesie znaczących efektów w postaci rozwiązania problemów komunikacyjnych miasta.

Ważnym z punktu widzenia strategicznego projektem była modernizacja oczyszczalni ścieków, dzięki czemu miasto nie napotyka na progi rozwojowe w tym zakresie, co jest niewątpliwie istotnym czynnikiem atrakcyjności inwestycyjnej. Wzbogaciła się także infrastruktura społeczna miasta w zakresie inwestycji szkół wyższych, rozwoju usług medycznych i obiektów kultury. Wsparcie przedsiębiorstw miało także charakter wysoce rozproszony, ale wynikało to ze struktury firm w mieście. Projekty tego typu, dotyczące głównie zakupu środków trwałych, były dla wielu, zwłaszcza małych firm swoistym „wielkim pchnięciem technologicznym”, co podniosło ich konkurencyjność. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że Lublin był jednym z wyróżniających się miast w zakresie liczby i wartości projektów przeznaczonych na wspieranie przedsiębiorstw.

Projekty dotyczące zasobów ludzkich wykazywały zróżnicowaną efektywność i skuteczność, ale generalnie nie miały większego wpływu na sytuację na rynku pracy. Małe znaczenie miały także projekty dotyczące innowacyjności oraz turystyki. Nie realizowano również kompleksowych projektów rewitalizacyjnych.

Niewątpliwie większość zrealizowanych przedsięwzięć była użyteczna zarówno dla przedsiębiorstw jak i mieszkańców miasta, przy czym największą trwałością cechują się przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury technicznej.

Miasto Lublin na tle innych ośrodków regionalnych Polski dość słabo radziło sobie z pozyskiwaniem środków unijnych. W tej sytuacji niektóre inwestycje realizowano wyłącznie ze środków własnych, chociaż można było z powodzeniem otrzymać dofinansowanie UE. Nasuwa się także refleksja, że władze miasta nie realizowały konsekwentnie własnej strategii rozwoju Lublina, a wobec możliwości pozyskania dofinansowania działały raczej reaktywnie, stąd dość duże rozproszenie projektów.

STUDIUM PRZYPADKU: POZNAŃ

WSTĘP

Poznań należy do największych miast Polski. Z 557 tys. mieszkańców (2008 r.) jest 5. pod względem liczby ludności miastem w kraju. Poznań należy do grupy polskich miast o największym potencjale metropolitalnym (por. Smętkowski, Jałowiecki, Gorzelak 2009). Jest stolicą administracyjną, gospodarczą, kulturalną i historyczną województwa wielkopolskiego. Jego oddziaływanie wykracza jednak poza region. Miasto jest głównym ośrodkiem akademickim na zachodzie kraju. Ponadto np. Targi Poznańskie mają znaczenie nie tylko regionalne, ale też krajowe.

Miasto jest korzystnie położone. Bliskość granicy z Niemcami wpływa korzystnie na wymianę gospodarczą. Położenie na zachodzie kraju z kolei związane jest z niejako „naturalnym” większym poziomem inwestycji zagranicznych. Czynnikiem bardzo pozytywnie wpływającym na rozwój miasta jest położenie na głównym szlaku transportowym łączącym Warszawę z Berlinem (jest to korytarz transportowy o znaczeniu europejskim). Autostrada A2 (co prawda wciąż nie ukończona) od wielu lat jest czynnikiem sprzyjającym rozwojowi przedsiębiorczości. Ponadto miasto korzysta z położenia przy ważnej i modernizowanej linii kolejowej E20 oraz dysponuje rozwijającym się międzynarodowym portem lotniczym Poznań-Ławica.

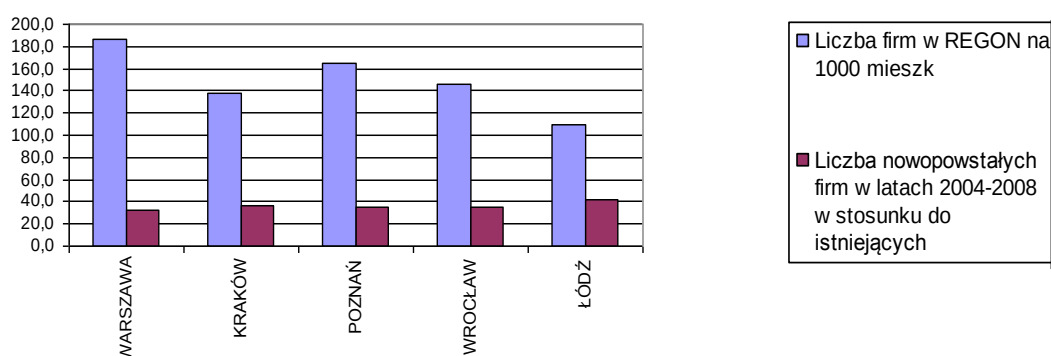
W skali europejskiej miasto jest uznawane jako metropolia 4-go rzędu (ESPON 2005). Tzn. posiada funkcje ważne z punktu widzenia rozwoju przestrzennego Europy, ale jego znaczenie jest przede wszystkim krajowe.

Poznań bardzo dobrze przeszedł transformację ustrojową i należy do jej liderów (Hryniewicz, Jałowiecki, Tucholska 2008). Szczególnie widoczne jest to w aspekcie rozwoju przedsiębiorczości. Niemniej jednak widoczne są także negatywne aspekty rozwoju, związane przede wszystkim z suburbanizacją, która w Poznaniu jest bardzo zauważalnym zjawiskiem (Beim 2009). Ponadto narastające przez wiele lat zaniedbania rozwoju infrastruktury technicznej transportowej i środowiskowej oraz degradacja niektórych części miasta stanowią najważniejsze bariery rozwojowe.

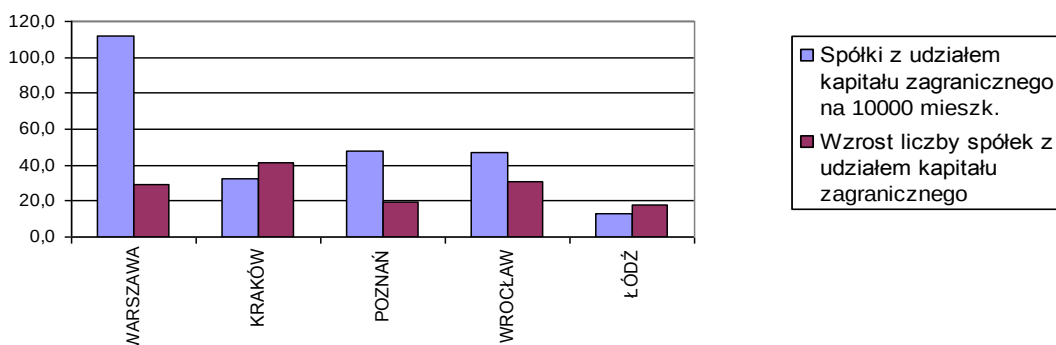
MIASTO NA TLE INNYCH BADANYCH MIAST

Poznań jest silnym ośrodkiem metropolitalnym i w porównaniu z największymi polskimi miastami¹² cechuje się dobrymi wartościami wskaźników obrazujących jego rozwój. Pod względem liczby firm zarejestrowanych w REGON na 1000 mieszkańców Poznań ustępuje jedynie Warszawie wyraźnie przewyższając Wrocław, Kraków i Łódź (por. ryc. 1). Poznań również wygląda korzystnie pod względem inwestycji zagranicznych – ich poziom jest podobny jak we Wrocławiu, większy niż w Krakowie oraz znacznie większy niż w Łodzi (por. ryc. 2). Z drugiej strony jest znacznie niższy niż w Warszawie (ale w tym przypadku trzeba pamiętać, że Warszawa jako stolica niejako naturalnie przyciąga siedziby spółek zagranicznych). Jednakże biorąc pod uwagę dynamikę inwestycji zagranicznych widać że jest ona w Poznaniu niska (mniejsza niż we Wrocławiu, Krakowie i Warszawie) i tylko nieco lepsza niż w Łodzi. Do pewnego stopnia może tę sytuację tłumaczyć to, że w Poznaniu dużo przedsiębiorstw, w tym z kapitałem zagranicznym, lokuje się poza granicami administracyjnymi miasta (ale w jego obszarze metropolitalnym) i siłą rzeczy nie są uwzględniane w przedstawionych statystykach.

¹² W niniejszej części sytuacja w Poznaniu zostanie omówiona na tle innych wybranych polskich metropolii, porównywalnych z Poznaniem (Warszawa, Kraków, Łódź i Wrocław, i w przypadku niektórych wskaźników Trójmiasto).

RYCINA 1. Czynniki konkurencyjności – przedsiębiorczość (liczba firm w REGON, 2008 r.)

Źródło: opracowanie własne.

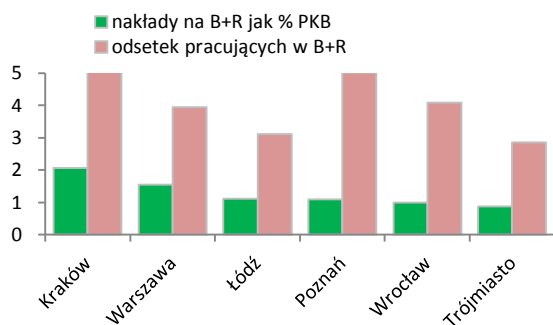
RYCINA 2. Czynniki konkurencyjności – kapitał zagraniczny (spółki z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców, 2004-2008)

Źródło: opracowanie własne.

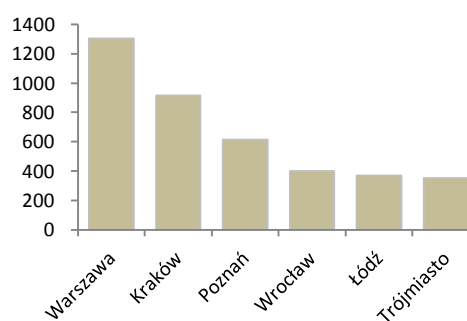
Poznań ma dość duży na tle krajowym potencjał innowacyjny (por. Płoszaj et al. 2010). W mieście funkcjonują liczne instytucje naukowo-badawcze i szkoły wyższe. Nakłady na B+R stanowią 1,1% PKB miasta (dane za 2006 r.). Są co prawda niższe niż w Warszawie i Krakowie, ale na podobnym poziomie jak w Łodzi, Wrocławiu i Trójmieście (por. ryc. 3). Jeżeli weźmiemy pod uwagę nakłady na B+R w przeliczeniu na jednego mieszkańca Poznań lokuje się wyraźnie wyżej niż Wrocław, Łódź i Trójmiasto (por. ryc. 4.). Stolica wielkopolski cechuje się dużym w kontekście krajowym zatrudnieniem w B+R liczącym 11 tys. osób, co stanowi 5% ogółu zatrudnienia – równie dobrym wskaźnikiem może poszczycić się jedynie Kraków (por. ryc. 3).

Pod względem jakości kapitału ludzkiego Poznań zajmuje średnią pozycję wśród polskich metropolii, z odsetkiem ludności z wykształceniem wyższym równym 20% (dane ze spisu powszechnego) (por. ryc. 6). Miasto jest również dużym ośrodkiem akademickim z liczbą studentów bliską 130 tys. O znaczeniu dla Poznania funkcji akademickich świadczy bardzo wysoki wskaźnik liczby studentów na 100 mieszkańców, który wynosi 25 i jest nieco wyższy niż w Krakowie i Wrocławiu oraz wyraźnie wyższy niż w Warszawie, Łodzi i Trójmieście (por. ryc. 5).

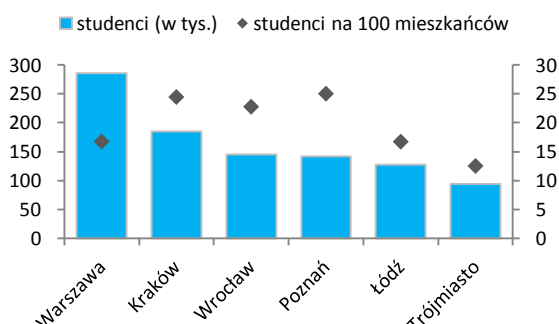
RYCINA 3. Znaczenie działalności B+R (2006)



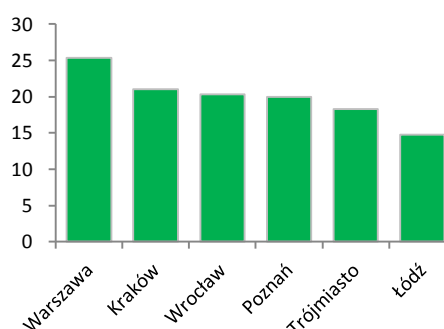
RYCINA 458. Nakłady na B+R na mieszkańca (w PLN) (2006)



RYCINA 5. Liczba studentów (2008)



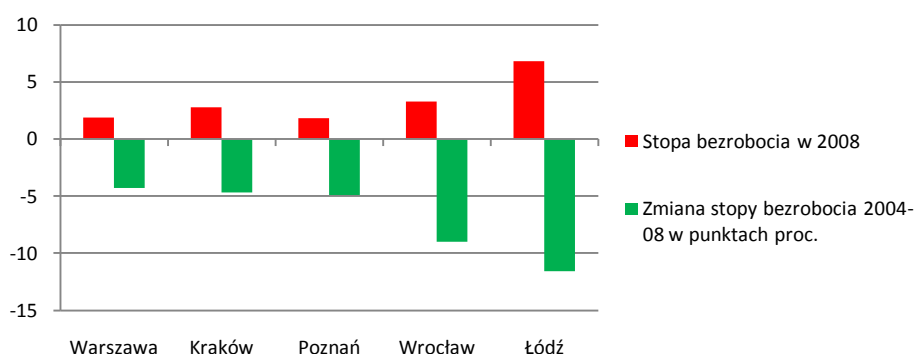
RYCINA 6. Ludność z wykształceniem wyższym w % (2002)



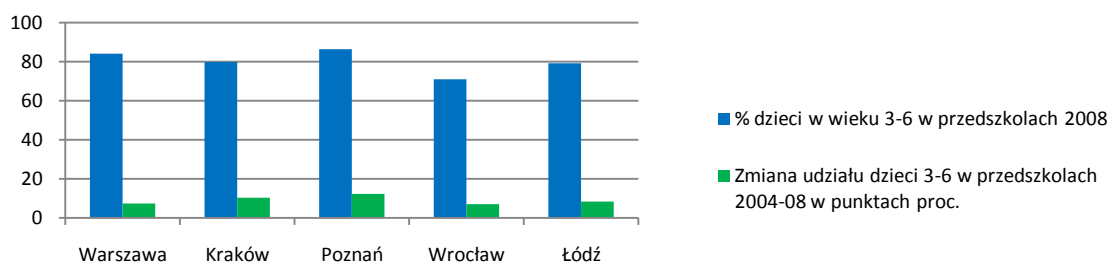
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Poznań charakteryzuje się bardzo dobrymi wskaźnikami rynku pracy. Bezrobocie jest na poziomie bezrobocia „naturalnego” (por. ryc. 7). Ponadto w latach 2004-2006 znacznie się zmniejszyło. Również pod względem innych wskaźników społecznych Poznań wypada korzystnie – np. odsetek dzieci w przedszkolach należy do najwyższych wśród dużych miast, wysoka jest także jego dynamika wzrostowa (por. ryc. 8). Z drugiej strony wydatki na pomoc społeczną w są dość duże (wyższe niż we Wrocławiu i w Warszawie) oraz bardzo stabilne (por. ryc. 9), tzn. nie zmniejszyły się znacząco w okresie 2004-2008 (mimo spadku bezrobocia i znacznego rozwoju gospodarczego).

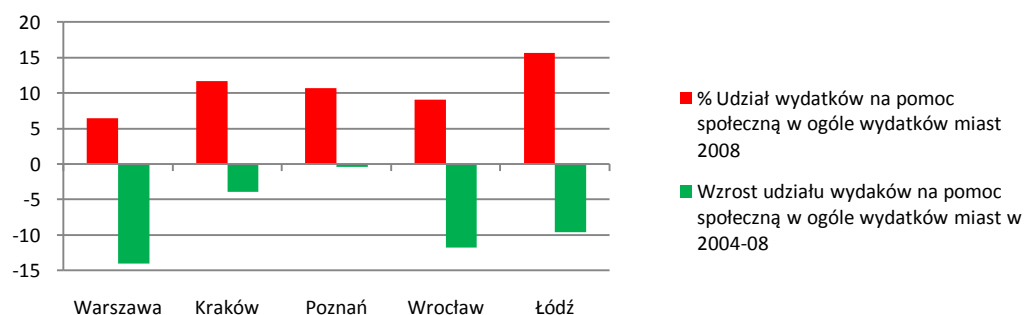
RYCINA 759. Spójność społeczna – rynek pracy (stopa bezrobocia 2004-2008)



Źródło: opracowanie własne.

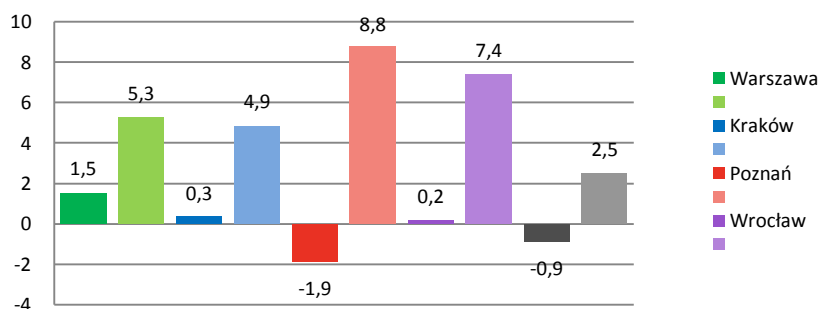
RYCINA 860. Spójność społeczna – edukacja przedszkolna

Źródło: opracowanie własne.

RYCINA 9. Spójność społeczna – zabezpieczenie społeczne (udział wydatków na pomoc społeczną w ogóle wydatków samorządu)

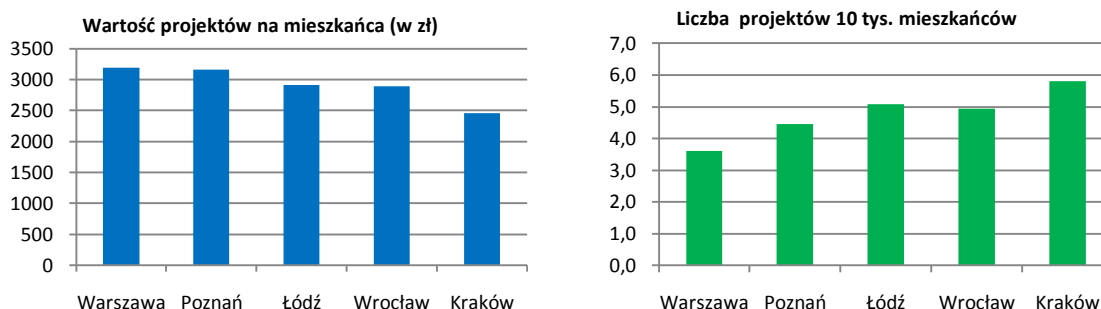
Źródło: opracowanie własne.

Zjawiskiem niekorzystnym jest zmniejszanie się ludności miasta i zarazem wzrost liczby mieszkańców gmin ościennych (tzw. strefy suburbanizacyjnej). Wśród polskich ośrodków metropolitalnych pod tym względem Poznań wyróżnia się niekorzystnie notując zarówno największy spadek liczby ludności miasta centralnego jak i największy napływ ludności do strefy suburbanizacyjnej (por. ryc. 10).

RYCINA 10. Saldo migracji w miastach i ich strefach suburbanizacyjnych, ośrodki metropolitalne, 2005-2008 [%]

Źródło: opracowanie własne.

Poznań aktywnie korzystał ze wsparcia polityki spójności 2004-2006. Pod względem nakładów na projekty realizowane w ramach funduszy 2004-2006 w przeliczeniu na mieszkańca stolica wielkopolski osiągnęła poziom podobny jak Warszawa i wyższy niż Łódź, Wrocław i Kraków (por. ryc. 11).

RYCINA 1161. Liczba i wartość projektów ramach polityki spójności (2004-2006)

Źródło: opracowanie własne.

PODSTAWOWE INFORMACJE O ZREALIZOWANYCH PROJEKTACH

W ramach polityki spójności 2004-2006 zrealizowano w Poznaniu 248 projektów o łącznej wartości 1763,5 mln zł., z czego dofinansowanie UE stanowiło 62,3% (1099 mln zł.). Statystyka ta nie obejmuje wszystkich projektów, które miały oddziaływanie na miasto. Dotyczy to przede wszystkim projektów z obszaru kapitału ludzkiego, które zazwyczaj miały szerszy zasięg oddziaływania niż jedno miasto (zazwyczaj na kilka powiatów, lub cały region) i wobec tego zostały sklasyfikowane jako mające oddziaływanie regionalne. W przypadku Poznania projektów dotyczących kapitału ludzkiego i mających oddziaływanie przede wszystkim na miasto było jedynie 21 (na kwotę 20 mln. zł), natomiast projektów o wymiarze regionalnym (i zazwyczaj obejmujących także mieszkańców Poznania) było znacznie więcej bo aż 215, o wartości 215 mln zł. (należy także zaznaczyć, że na miasto mogły także oddziaływać projekty dotyczące kapitału ludzkiego mające charakter ogólnokrajowy – było ich w sumie 785 na kwotę 4,8 mld zł.).

Najwięcej projektów zrealizowanych w ramach funduszy dotyczyło wsparcia przedsiębiorstw (166 projektów o łącznej wartości 170,9 mln zł.). Także i w tym przypadku część projektów nie zlokalizowanych (przypisanych w bazie) na poziomie gminnym, a jedynie na poziomie wojewódzkim, zapewne także de facto realizowana była w Poznaniu lub jego okolicach (932 projekty o łącznej wartości 136,5 mln zł.). Ta kategoria obejmuje oprócz bezpośredniego finansowania inwestycji w przedsiębiorstwach także takie projekty jak Budowa Inkubatora Technologicznego na terenie Poznańskiego Parku Naukowo-Technologicznego (realizowany przez Fundację Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza - Poznański Park Naukowo-Technologiczny, o wartości 11,8 mln zł.). Czy też realizowany w bezpośrednim sąsiedztwie miasta, w obszarze metropolitalnym (w gminie Suchy Las) projekt budowy Infrastruktury Parku Naukowo-Technologicznego: Technology Park Poznań (wartość projektu: 31 mln zł.).

9 projektów dotyczyło infrastruktury transportowej (wartość łączna: 873 mln zł.). Największym projektem tego typu była Modernizacja węzła kolejowego w Poznaniu realizowana przez Polskie Linie Kolejowe S.A. (wartość projektu: 428,5 mln zł.). Natomiast Miasto Poznań realizowało następujące projekty:

- Przebudowa obiektów inżynierskich w ciągu dróg krajowych nr 5 i 11 w Poznaniu (wartość projektu: 190 mln zł.);
- Przebudowa ulicy Głogowskiej w Poznaniu od autostrady A2 do węzła Górczyn etap I od autostrady A2 do Strumienia Janikowskiego (156,7 mln zł.);
- Budowa trasy tramwajowej od ul. Jana Pawła II do ul. Podgórnej w Poznaniu (55,3 mln zł.);
- Modernizacja ul. Polskiej w Poznaniu na odcinku od ul. Bukowskiej do ul. Dąbrowskiego (16,8 mln zł.);
- Budowa zintegrowanego dworca autobusowego na os. Jana III Sobieskiego w Poznaniu (10,4 mln zł.);
- Remont i przebudowa ul. Głogowskiej w Poznaniu na odcinku od wiaduktu Górczyńskiego do ul. Rawickiej (10 mln zł.);
- Zintegrowany system sterowania ruchem na ul. Grunwaldzkiej w Poznaniu (4,5 mln zł.);
- Elektroniczne tablice informacyjne w poznańskich węzłach przesiadkowych o znaczeniu aglomeracyjnym (677 tys. zł.).

Największym projektem pod względem wartości był projekt „Oczyszczanie ścieków i dostawa wody dla Miasta Poznania”. Był to kompleksowy projekt obejmujący rozbudowy i modernizacje oczyszczalni ścieków oraz sieci kanalizacyjnej o łącznej wartości 434, 7 mln zł.

8 projektów dotyczyło infrastruktury ochrony zdrowia (61 mln zł), przy czym większość środków (56,7 mln zł.) przeznaczono na duży projekt „Poprawa standardów i dostępności specjalistycznego leczenia nowotworów (radioterapii) w Wielkopolsce” realizowany przez Wielkopolskie Centrum Onkologii.

7 projektów dotyczyło rewitalizacji (wartość projektów 43,6 mln zł.):

- Modernizacja i renowacja Collegium Minus wraz z Aulą Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (beneficjent: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; wartość projektu: 9,3 mln zł.);
- Budowa mostu Cybińskiego między Śródką a Ostrowem Tumskim w Poznaniu (Miasto Poznań; 8,6 mln zł.);
- Modernizacja i adaptacja zabytkowych budynków Muzeum i Archiwum Archidiecezjalnego w Poznaniu (Archidiecezja Poznańska; 7,2 mln zł.);
- Wzrost atrakcyjności regionu Wielkopolski - kontynuacja konserwacji poznańskiej Fary (Parafia Rzymsko-Katolicka p.w. MB Nieustającej Pomocy i św. Marii Magdaleny 7 mln zł.);
- Modernizacja zabytkowego gmachu Teatru Wielkiego im. St. Moniuszki w Poznaniu (Teatr Wielki im. S. Moniuszki w Poznaniu; 5,7 mln zł.);
- Renowacja i prace remontowe kościoła św. Antoniego Padewskiego (Klasztor OO Franciszkanów Konwentualnych w Poznaniu; 4,85 mln zł.);
- Renowacja zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno - Wychowawczego dla dzieci niesłyszących ul. Bydgoska 4a w Poznaniu - I etap (Miasto Poznań; 913 tys. zł.).

W ramach rozwoju turystyki zrealizowano 2 projekty. Przy czym jeden projekt był dużą inwestycją infrastrukturalną polegającą na zwiększeniu atrakcyjności turystycznej regionu poprzez budowę stoniarńi w Nowym ZOO w Poznaniu (wartość projektu to 30 mln zł.). Natomiast projekt drugi był działaniem miękkim polegającym na wypracowaniu i promocja produktów turystyki biznesowej Poznania i Wielkopolski (wartość projektu: 422,6 tys. zł.).

17 projektów realizowane było przez poznańskie szkoły wyższe (por. tabela 1).

TABELA 125. Zestawienie projektów realizowanych przez poznańskie szkoły wyższe

Tytuł projektu	Beneficjent	Wartość projektu w mln zł.
Budowa Sali koncertowej - etap III	Akademia Muzyczna im. I. J. Paderewskiego w Poznaniu	268
Adaptacja budynku Collegium Maius z budową Biblioteki dla Wydziału Filologii Polskiej i Klasycznej UAM w Poznaniu, ul. Fredry 10	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	187
Budowa obiektów dydaktyczno-badawczych Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM w Poznaniu - etap II	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza	170
Przebudowa budynku i zakup wyposażenia dla SPSK nr 1 Akademii Medycznej w Poznaniu	Akademia Medyczna im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu	121
Modernizacja i renowacja Collegium Minus wraz z Aulą Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	93
Budowa obiektów dydaktyczno-badawczych Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM w Poznaniu - etap I	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	79
Budowa i wyposażenie sal kongresowo-dydaktycznych CNIM w Poznaniu przy ulicy Przybyszewskiego	Akademia Medyczna im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu	69
Rozbudowa zespołu budynków naukowo- dydaktycznych Collegium Zembala Akademii Rolniczej w Poznaniu	Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu	38
Inwestycja aparaturowa w laboratoriach Akademii Medycznej w Poznaniu przy Święcickiego	Akademia Medyczna im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu	34
Przebudowa sal laboratoryjnych katedry chemii Akademii Rolniczej w Poznaniu	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	29
Rozbudowa zaplecza badawczo-rozwojowego dla potrzeb Wielkopolskiego Centrum Biotechnologii Medycznej	Akademia Medyczna im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu	29
Przebudowa prawego skrzydła budynku naukowo-dydaktycznego przy ul. Wołyńskiej 35	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	25

Doposażenie Stacji Doświadczalnej doskonalenia technologii w dziedzinie "żywność i zdrowie"	Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, (koordynator Centrum Doskonałości „Biotechnologia Żywności”)	18
Wypożyczenie Laboratorium Bezpieczeństwa i Właściwości Prozdrowotnych Żywności	Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, (koordynator Centrum Doskonałości „Biotechnologia Żywności”)	9
Investycja aparaturowa do diagnostyki przedimplantacyjnej i prenatalnej	Akademia Medyczna	8
Rozwój Uczelnianego Centrum Innowacji i Transferu Technologii UAM	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	2
Promowanie i wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza	1

Źródło: opracowanie własne.

Poza projektami realizowanymi przez szkoły wyższe oraz przedsiębiorstwa w ramach wsparcia badań, rozwoju technologicznego i działań innowacyjnych (B + R) zrealizowano 5 projektów – por. tab. 2.

TABELA 2. Zestawienie projektów dotyczących B+R realizowanych przez instytucje naukowe

Tytuł projektu	Beneficjent	Wartość projektu w tys. zł.
Utworzenie i wyposażenie Laboratorium Technologicznej Oceny Surowców Lignocelulozowych oraz uzupełnienie aparatury dla istniejących laboratoriów Centrum Doskonałości CELLUBAS	Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich	2033
Wypożyczenie specjalistycznego laboratorium chemicznego Poznańskiego Parku Naukowo-Technologicznego Fundacji UAM dla potrzeb MŚP	Fundacja Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza	1534
Nowoczesne gniazdo badawcze kształtowania obrotowego wyrobów z blach	Fundacja TECHNOLOGY- Centrum Zaawansowanych Technologii TECHNOLOGY PARTNERS	570
Modernizacja i rozbudowa laboratorium badania mebli Instytutu Technologii Drewna	Instytut Technologii Drewna	496
Modernizacja Akredytowanego laboratorium zgodnie z wymogami norm EN717-1:2004 i ENV13419 -1:1999	Instytut Technologii Drewna	446

Źródło: opracowanie własne.

SPÓJNOŚĆ INTERWENCJI Z DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

Najważniejszym dokumentem strategicznym dla rozwoju Poznania w latach realizacji projektów finansowanych w ramach polityki spójności UE w perspektywie 2004-2006 był Plan Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010 przyjęty w listopadzie 2004 roku. Dokument składa się z ośmiu celów strategicznych wskazanych jako priorytety rozwojowe: nowe miejsca pracy, inwestowanie w wiedzę, dostępność, nowe techniki informacyjno-komunikacyjne, jakość zamieszkania, kultura i rekreacja, nowa jakość centrum miasta, obywatelski Poznań. Każdy z ośmiu celów strategicznych dzieli się na szczegółowe cele operacyjne, których w sumie jest 29.

Biorąc pod uwagę łącznie wszystkie projekty zrealizowane w Poznaniu, w najwyższym stopniu były one spójne z pierwszym celem strategicznym, czyli tworzeniem nowych miejsc pracy, a w szczególności z celami szczegółowymi w zakresie podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, innowacyjną gospodarką i pracą dla aktywnych. W dalszej kolejności, znacząca liczba projektów była spójna z celami zakładającymi inwestowanie w wiedzę, dostępność transportową oraz społeczeństwo obywatelskie. W szczególności zaś spójność dotyczyła następujących celów szczegółowych: rozbudowy potencjału akademickiego miasta oraz podniesienia jakości kształcenia, wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, zwiększania jakości i dostępności specjalistycznych usług zdrowotnych i zapewnianie bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców, jak również zwiększenia przepustowości głównych dróg dojazdowych do miasta. Mniejsza liczba projektów była spójna z celami związanymi z funkcjami metropolitalnymi Poznania, czyli budowaniem nowej jakości centrum miasta oraz kulturą i rekreacją. Projekty realizujące te cele rozwojowe miasta były finansowane spoza źródeł unijnych.

Na poziomie pojedynczych projektów wśród najbardziej spójnych ze strategią miasta należy wskazać te związane z transferem technologii, przedsiębiorczością i innowacyjnością akademicką, budową e-administracji oraz kompleksowym rozwiązywaniem problemów wykluczenia społecznego wśród różnych

grup beneficjentów. Wśród projektów, które tylko w wąskim zakresie były spójne z celami strategicznymi Planu Rozwoju miasta znalazły się relatywnie niskobudżetowe, proste projekty realizowane przez przedsiębiorców modernizujących procesy produkcji i sprzedaży, specjalistyczne projekty związane z modernizacją i wyposażeniem placówek ochrony zdrowia, jak również projekty związane z rolnictwem i rybołówstwem.

Wśród beneficjentów realizujących projekty najbardziej spójne z lokalnymi dokumentami strategicznymi wyróżnić należy jednostki samorządu terytorialnego – biura Urzędu Miasta i jednostki pomocnicze podległe Urzędowi Miasta. W tym przypadku w zasadzie wszystkie realizowane projekty w mniej lub bardziej bezpośredni sposób wiązały się ze strategią rozwoju. Bardzo wysoką spójnością interwencji z dokumentami strategicznymi charakteryzowały się również przedsięwzięcia uczelni wyższych, jednostek naukowo badawczych i instytucji kulturalnych. Projekty tych beneficjentów wpisywały się jednocześnie w kilka różnych typów celów strategicznych. Spójność w ich przypadku dotyczyła przede wszystkim celów związanych z funkcjami akademickimi miasta oraz wspieraniem innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw. Beneficjenci tacy jak organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, przedsiębiorcy i placówki ochrony zdrowia, realizowali projekty spójne z dokumentami w węższym zakresie. Projekty te były z reguły bezpośrednio spójne tylko z jednym celem strategicznym.

Biorąc pod uwagę typologię projektów, a w szczególności kategorie interwencji, to analiza ich spójności z celami strategicznymi rozwoju miasta wykazała, że im bardziej ogólne kategorie interwencji oraz im bardziej zróżnicowane typy projektów, które były w jej ramach realizowane tym większa spójność. I tak spośród wyróżnionych kategorii interwencji największą spójnością charakteryzowały się projekty związane z potencjałem adaptacyjnym pracowników, przedsiębiorczością, innowacyjnością, technologiami komunikacyjnymi i informacyjnymi, rozwojem kształcenia i szkolenia zawodowego niezwiązanego ze szczególnym sektorem, przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu oraz infrastrukturą środowiskową i rozwojem sektora B + R. Pierwsze trzy kategorie oraz projekty wspierające sektor B+R były bezpośrednio i silnie spójne z celami związanymi z tworzeniem nowych miejsc pracy, wspieraniem konkurencyjności MŚP, podnoszeniem kwalifikacji pracowników, rozwojem potencjału naukowego i akademickiego, edukacją przez całe życie i wspieraniem partycypacji społecznej. Projekty związane z infrastrukturą środowiskową były silnie powiązane ze wszystkimi celami operacyjnymi priorytetu „wysoka jakość zamieszkania”, czyli wspieraniem proekologicznych rozwiązań, podnoszeniem standardu warunków mieszkaniowych, rewitalizacją i bezpieczeństwem.

Pozostałe kategorie interwencji można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć takie, które są spójne z kilkoma celami dokumentów strategicznych, ale jedynie w pośredni sposób. Należą do nich projekty związane z infrastrukturą transportową (31), planowaniem przestrzennym (35) oraz infrastrukturą społeczną (36). Do drugiej grupy należy zaliczyć kategorie interwencji, które są spójne bezpośrednio tylko z jednym bądź dwoma celami strategicznymi rozwoju miasta. Do kategorii interwencji o wąskim zakresie spójności można zaliczyć te związane z pomocą dla MŚP (16), społeczeństwem informacyjnym (32), wsparciem dla dużych przedsiębiorstw (15) oraz turystyką (17). Wśród kategorii interwencji charakteryzujących się najniższym poziomem spójności z obowiązującymi w Poznaniu dokumentami strategicznymi należy wymienić rolnictwo (11) i rybołówstwo (14).

WPŁYW NA KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ

INFRASTRUKTURA WIELKOMIEJSKA I TRANSPORTOWA

Najbardziej dostrzegalny wpływ na konkurencyjność i atrakcyjność Poznania miały inwestycje drogowe, a w szczególności usprawnienie połączenia miasta z autostradą A2 (2 projekty dotyczące ul. Głogowskiej). To właśnie na duże projekty drogowe zwraca uwagę większość respondentów. Niewątpliwie należy podkreślić ich znaczenie. Chociaż z drugiej strony ich realizację należy traktować raczej jako dostosowanie do pewnych standardów, a nie czynnik budujący konkurencyjność w skali europejskiej. Jako czynnik bardzo pozytywny należy ocenić to, że projekty transportowe nie skupiały się jedynie na budowie dróg (choć takie dominowały). Z pomocą funduszy udało się zbudować od dawna planowaną trasę tramwajową (wpływ na polepszenie jakości komunikacji zbiorowej oraz znaczenie ekologiczne). Stworzono także lokalny dworzec

autobusowy na północnych obrzeżach miasta oraz zainstalowano elektroniczne tablice informacyjne w najważniejszych węzłach przesiadkowych (poprawa komfortu korzystania z komunikacji zbiorowej), a ponadto wdrożono projekt zintegrowanego systemu sterowania ruchem na ul. Grunwaldzkiej uprzywilejowujący ruch tramwajowy (był to jeden z elementów tworzenia systemu zarządzania ruchem w mieście). Podsumowując należy stwierdzić, że rozwój infrastruktury transportowej miał z jednej strony aspekt nadrobienia zaległości cywilizacyjnych (choć zapewne także miał wpływ na konkurencyjność miasta w skali krajowej, głównie za sprawą usprawnienia komunikacji z autostrady), a z drugiej umożliwił podniesienie jakości życia poprzez usprawnienie komunikacji zbiorowej.

ROZWÓJ FUNKCJI WYŻSZEGO RZĘDU

Projekty realizowane w Poznaniu przyczyniły się do rozwoju funkcji wyższego rzędu przede wszystkim w zakresie szkolnictwa wyższego. Poprzez rozbudowę infrastruktury akademickiej i projekty temu towarzyszące Poznań umocnił swoje i tak bardzo dobrze rozwinięte funkcje akademickie.

Polityka spójności przyczyniła się także do podniesienia atrakcyjności turystycznej miasta. Dotyczy to przede wszystkim projektu budowy stoniarni w Nowym ZOO. Powstał obiekt, który w opinii przyciąga licznych turystów nie tylko z miasta i regionu. Ponadto zrealizowano kilka projektów polegających na modernizacji obiektów zabytkowych (por. też niżej część o rewitalizacji). Inwestycje te, choć niewątpliwie potrzebne i mające pozytywne oddziaływanie, były na razie zbyt małe i rozproszone, aby przełożyć się na znaczący wzrost atrakcyjności miasta. Zwłaszcza wobec nawarstwienia wieloletnich zaniedbań w centrum miasta. W aspekcie podnoszenia atrakcyjności centralnych części miasta większe znaczenia miały inwestycje prywatne na czele z modernizacją Starego Browaru.

STAN ŚRODOWISKA

W Poznaniu zrealizowano 1 projekt bezpośrednio związany ze stanem środowiska naturalnego. Był to zarazem projekt o największej wartości (434,7 mln zł. z czego wkład UE w ramach Funduszu Spójności wyniósł 247,8 mln zł.). Projekt planowany był już od 1999, a zatwierdzony przez UE w 2002 r. Projekt był kompleksowy i objął modernizację i rozbudowę systemu kanalizacji w mieście, modernizację i rozbudowę 2 oczyszczalni ścieków, w tym m.in. instalacje do zagospodarowania biogazu. Ponadto projekt rozbudowy kanalizacji objął także wschodnią część graniczącą z Poznaniem gminy Tarnowo Podgórne. Projekt w sposób całościowy rozwiązuje kwestie związane z kanalizacją i ściekami. Jego realizacja umożliwia objęcie oczyszczaniem w zasadzie wszystkich ścieków wytwarzanych w mieście. Ponadto istotne jest także zagospodarowywanie odpadów będących wynikiem oczyszczania. Projekt zakłada bowiem wykorzystywanie osadów oraz biogazu (wykorzystywanych do wytwarzania energii na potrzeby własne oczyszczalni). Wpływ projektu na miasto jest korzystny nie tylko w aspekcie środowiskowy. Równie istotne jest to, że problem odpadów ciekłych został w sposób kompleksowy rozwiązany i nie będzie stanowił bariery rozwojowej. Biorąc pod uwagę duże koszty projektu należy podkreślić, że jego realizacja w takim zakresie i czasie bez wsparcia Funduszu Spójności nie była by możliwa, albo musiałby się odbyć kosztem innych inwestycji miejskich.

Korzystny wpływ na środowisko miały też proekologiczne inwestycje przedsiębiorstw, np. związane z wykorzystaniem surowców wtórnych (Budowa węzła betoniarskiego w celu przetwarzania odpadów paleniskowych z elektrociepłowni, "EKO-ZEC" Sp. z o.o., wartość projektu: 2,9 mln zł.) czy polegające na wdrażaniu zarządzania środowiskowego lub zmniejszeniu negatywnego wpływu na środowisko (np. „Wymiana eternitowego pokrycia dachowego na budynkach inwentarskich i gospodarczych, modernizacja pomieszczeń gospodarskich” Instytut Budownictwa, Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa, Oddział w Poznaniu). Jednak tego typu projektów było stosunkowo niewiele, toteż ich oddziaływanie w skali miasta jest marginalne.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Polityka spójności niewątpliwie miała bardzo korzystny wpływ na przedsiębiorczość w mieście. Chodzi tu oczywiście o bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw. Ale nie tylko. Jak podkreślają respondenci (podczas wywiadów i warsztatów) ważny jest także czynnik popytowy wywołany przez inwestycje finansowane przez UE (infrastruktura, budynki, projekty miękkie), które realizowane były w dużej części przez podmioty

z miasta i regionu. Innym istotnym czynnikiem było samo przystąpienie do Unii i związane z tym otwarcie nowych rynków zbytu.

Obecni na warsztatach przedstawiciele przedsiębiorców zaznaczali jednak, że wsparcie z UE trafia raczej do przedsiębiorstw silnych, które zazwyczaj i tak by mogły inwestować. Z drugiej strony należy stwierdzić, że właśnie wspieranie firm mających największe perspektywy rozwoju może być najefektywniejszym sposobem podnoszenia konkurencyjności miasta.

Istotna wydaje się być uwaga jednego z uczestników warsztatów, że najprawdopodobniej przynajmniej część dotacji jakie trafiły do firm Poznańskich (zarejestrowanych w Poznaniu) de facto została zainwestowana pod Poznaniem. Wynika to przede wszystkim z tego, że w mieście nie ma dużo wolnych terenów inwestycyjnych. Podkreśla to coraz większą potrzebę myślenia w perspektywie obszaru metropolitalnego, a nie tylko samego miasta.

INNOWACYJNOŚĆ

W wyniku realizacji projektów w ramach polityki spójności wzmocnił się innowacyjny potencjał miasta. Największe znaczenie miały tu projekty realizowane przez uczelnie wyższe oraz instytuty badawcze. Chociaż należy przyznać, że uczelnie inwestowały głównie w rozwój infrastruktury edukacyjnej. Niemniej jednak powstały również liczne laboratoria, a samo podniesienie jakości infrastruktury uczelni może przełożyć się na lepsze wyniki badań oraz kształcenia, czyli tworzenia kapitału ludzkiego, co w długim okresie może przełożyć się także na innowacyjność. Dobrym przykładem projektu wspierającego innowacyjność jest projekt Utworzenia i wyposażenia Laboratorium Technologicznej Oceny Surowców Lignocelulozowych oraz uzupełnienie aparatury dla istniejących laboratoriów Centrum Doskonałości CELLUBAS realizowany przez Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich. Projekt o wartości 2 mln zł. przełożył się na wzrost konkurencyjności Instytutu. Aparatura badawcza jest wykorzystywana do realizacji komercyjnych usług dla przedsiębiorstw (analizy, ekspertyzy). Ponadto uzyskanie nowej (unikatowej w skali Europy Środkowo-Wschodniej) aparatury podniosło konkurencyjność instytutu w staraniach o granty zewnętrzne (w tym europejskie).

Z kolei duże znaczenie dla tworzenia nowych innowacyjnych przedsiębiorstw ma projekt Budowy Inkubatora Technologicznego na terenie Poznańskiego Parku Naukowo-Technologicznego. Sam projekt polegał na budowie i wyposażeniu budynków inkubatora. Jednak jego sukces polega przede wszystkim na sprawnym zarządzaniu, polegającym przede wszystkim na odpowiednim doborze firm (co jest ułatwione przez dużą skalę miasta, tzn. selekcja może być duża), stymulowaniu współpracy firm w inkubatorze oraz ułatwianiu współpracy ze sferą nauki.

Interesariusze podkreślają również znaczenie projektów miękkich wspierających innowacyjność, dotyczących budowania kapitału ludzkiego oraz innowacyjnego otoczenia biznesu (np. Wielkopolska Sieć Innowacji, Wielkopolska Platforma Innowacyjna czy też projekty ogólnopolskie takie jak sieci KIGNET, STIMM czy KSU/KSI).

KAPITAŁ LUDZKI I SYTUACJA NA RYNKU PRACY

Wpływ polityki spójności na kapitał ludzki i rynek pracy postrzegany jest bardzo pozytywnie. Szczególnie dobrze oceniane są projekty stażowe skierowane do młodych ludzi (przede wszystkim absolwentów). Umożliwiły one nie tylko znalezienie pracy absolwentom ale także umożliwiły rozwój firm. Jeden z respondentów opisał przykład firmy, która widząc możliwość uzyskania dotacji stworzyła stanowisko pracy, należy podkreślić, że było to stanowisko „kreatywne”, tj. projektanta przemysłowego, choć wcale nie było to konieczne dla funkcjonowania firmy. Pomysł się jednak na tyle sprawdził i miał przełożenie na konkurencyjność firmy, że stanowisko nie tylko zostało utrzymane po zakończeniu dofinansowania z projektu, ale też zatrudniono kolejną osobę.

W badanym okresie sytuacja na rynku pracy w mieście kształtowała się bardzo pozytywnie i to raczej przedsiębiorcy mieli problemy ze znalezieniem pracowników. Może to wpływać na wysokie wskaźniki efektywności starzy i szkoleń organizowanych przez PUP.

SPRAWNE ZARZĄDZANIE MIASTEM

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można jednoznacznie stwierdzić, że respondenci widzą bardzo pozytywny wpływ funduszy unijnych na zarządzanie miastem. Przede wszystkim objawia się to w upowszechnieniu zarządzania projektowego i systematyzacji pracy polegającej na m.in. opracowywaniu studiów wykonalności, szukanie alternatywnych rozwiązań, głębszych analizach, braniu pod uwagę efektywności ekonomicznej. Ogólnie rzecz biorąc widoczny jest także wzrost kompetencji urzędników, szczególnie w komórkach organizacyjnych związanych z funduszami UE. W innych jednostkach zmiany nie są tak widoczne. Część respondentów podkreśla także, że o ile ogólne efektywność administracji wzrosła, to obsługa przedsiębiorców wciąż wymaga usprawnienia. Na szczególną uwagę załuguje projekt dotyczący e-administracji wprowadzony w Urzędzie Miasta. Jest on bardzo dobrze oceniany przez respondentów i jest znaczącym czynnikiem podnoszącym efektywność administracji w mieście (por. niżej opis projektu jako „dobrej praktyki”). Pewien wpływ na zarządzanie miastem, choć relatywnie nieduży z powodu małej skali, miały projekty URBACT, w których brał udział Poznań (EQUIPTI, Support for Cities, HOUS-ES, w przypadku tego ostatniego Miasto Poznań było partnerem wiodącym). Realizacja tych projektów nie tylko umożliwiła wymianę wiedzy i doświadczeń w zakresie zarządzania miastem, ale także umożliwiła nawiązanie trwałej współpracy z partnerami krajowymi i zagranicznymi.

WPŁYW NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ I PRZESTRZENNĄ

DOSTĘP DO ZATRUDNIENIA

W badanym okresie sytuacja na rynku pracy w Poznaniu wyglądała stosunkowo dobrze i charakteryzowała się niską stopą bezrobocia oraz relatywnie wysoką aktywnością zawodową ludności. Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na te procesy nie były interwencje publiczne, ale czynniki zewnętrzne takie jak poprawa koniunktury gospodarczej oraz wejście Polski do Unii Europejskiej i związane z nim migracje zarobkowe mieszkańców. Mimo to niektóre grupy społeczne miały trudności z dostępem do zatrudnienia. Problem ten dotyczył w szczególności osób długotrwale bezrobotnych, osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej, częściowo młodzieży, kobiet powracających na rynek pracy po urloпах macierzyńskich oraz kobiet w wieku przedemerytalnym.

W Poznaniu zrealizowano 13 dużych projektów związanych ze zwiększeniem dostępu do zatrudnienia dla osób mających problemy z odnalezieniem się na rynku pracy. Oddziaływanie tych projektów na zwiększanie dostępu do rynku pracy należy ocenić bardzo pozytywnie z kilku powodów. Po pierwsze zrealizowane projekty były bardzo dobrze dostosowane do grupy docelowej, dzięki czemu można było uwzględnić specyfikę grupy na etapie rekrutacji uczestników, jak też dostosować treść i formę działań (głównie szkoleń i praktyk zawodowych) do charakteru i potrzeb beneficjentów ostatecznych. Po drugie projekty skierowane były do grup problemowych, czyli do osób, które z przyczyn środowiskowych lub indywidualnych (depresja, niskie kwalifikacje, słaba organizacja czasu) pozostawały bierne zawodowo.

Co więcej projekty z zakresu aktywizacji zawodowej zrealizowane w Poznaniu charakteryzowały się kompleksowym podejściem do każdego uczestnika oraz innowacyjnymi metodami pracy, nie stosowanymi w przypadku projektów realizowanych ze środków krajowych. Przykładem może być nagrywanie symulacji rozmów kwalifikacyjnych na wideo i ich późniejsza analiza, czy też towarzyszenie doradcy zawodowego podczas rozmów kwalifikacyjnych uczestników z pracodawcami. Uczestnicy objęci byli ponadto pełną opieką psychologów, doradców zawodowych i liderów, a na czas trwania projektu mieli zapewnioną opiekę nad osobami zależnymi. Uczestnikom oprócz wsparcia merytorycznego i administracyjnego zapewniano wsparcie psychologiczne polegające na kształtowaniu umiejętności komunikacji społecznej, pracy nad własnym wizerunkiem, kształtowaniem poczucia własnej wartości i pewności siebie. Dzięki indywidualnemu i kompleksowemu podejściu do uczestników standardowo wykorzystywane narzędzia typu kursy i szkolenia zawodowe, zatrudnienie subsydiowane, prace interwencyjne, staże, własna działalność gospodarcza umożliwiły osiągnięcie wskaźników trwałości na poziomie 50-70% w zależności od grupy.

Dobra sytuacja na rynku pracy oraz intensywne i innowacyjne metody pracy z beneficjentami ostatecznymi przyczyniły się do wysokiej skuteczności i trwałości rezultatów projektów w porównaniu z innymi tego typu projektami realizowanymi w innych miastach. Można stwierdzić, że za pośrednictwem tych interwencji

Poznań wykorzystał sprzyjającą sytuację na rynku pracy i tym samym szansę na aktywizację zawodową ludności, która w innych okolicznościach pozostałaby bierna zawodowo. O sukcesie projektów świadczy otrzymanie wyróżnienia przez projekt „Być aktywną” zrealizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu. Projekt został nagrodzony w konkursie "Dobre praktyki EFS", ogłoszonym przez Ministra Rozwoju Regionalnego jako jeden z 60 laureatów tytułem "Najlepsza inwestycja w człowieka 2007" za profesjonalne i innowacyjne zarządzanie projektem, wykorzystanie usług różnorodnych specjalistów w tym m.in. wizażysty i stylisty oraz indywidualną i kompleksową pracę z beneficjentem.

DOSTĘP DO USŁUG PUBLICZNYCH

Mimo braku istotnej ilości projektów edukacyjnych realizowanych bezpośrednio na poziomie miasta, respondenci wywiadów wskazywali na zauważalne polepszenie dostępności do Internetu w szkołach. Ma to związek z oddziaływaniem projektów realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym, związanych z informatyzacją w edukacji i podniesieniem jakości oraz innowacyjności w edukacji. Jednak modernizacja wyposażenia szkolnych pracowni komputerowych nie do końca przyczyniła się do wykorzystania możliwości jakie za tym idą w programach nauczania. Z kolei projekty stypendialne finansowane w ramach polityki spójności zostały ocenione pozytywnie jednak ich rzeczywiste oddziaływanie na podniesienie dostępności jest trudne do zweryfikowania z uwagi na ich zaopatrzeniowy charakter. W ramach okresu programowania 2004-2006 nie zrealizowano w Poznaniu projektów, które w istotny sposób przyczyniłyby się do zwiększenia dostępności edukacji przedszkolnej. Przy dużym zapotrzebowaniu na tego typu usługi wyciągnięte zostały wnioski na kolejny okres programowania w którym edukacja przedszkolna została włączona w zakres finansowania w ramach polityki spójności.

Pośredni wpływ na dostęp do edukacji miały projekty związane z inwestycjami w infrastrukturę szkolnictwa wyższego, m.in. poprzez zwiększenie atrakcyjności Poznania jako ośrodka akademickiego.

W poprawy zakresie dostępu do usług zdrowotnych respondenci wywiadów zwrócili uwagę na stosunkowo złą sytuację w Poznaniu. W tym kontekście podkreślano pozytywny wpływ projektów związanych z wyposażeniem placówek ochrony zdrowia w nowoczesny sprzęt. Istotnym aspektem było zwiększenie dostępności do nowoczesnej diagnostyki specjalistycznej oraz zauważalne podniesienie jakości świadczonych usług zdrowotnych. Najczęściej wskazywanym przykładem była modernizacja, rozbudowa i wyposażenie bloku radioterapii w Wielkopolskim Centrum Onkologii. Respondenci wskazywali jednak na długie kolejki i czas oczekiwania na nowoczesne badania diagnostyczne wynikające ze sposobu kontraktowania usług w publicznych placówkach zdrowia w ramach systemu NFZ, które ograniczają pozytywne efekty interwencji zrealizowanych w ramach polityki spójności.

W wyniku realizacji projektów w ramach polityki spójności w Poznaniu dostęp do kultury nie zwiększył się w znaczący sposób. Większość przedsięwzięć inwestycyjnych oraz projektów miękkich związanych z organizacją różnych wydarzeń kulturalnych była finansowana z innych środków. Jednak respondenci bardzo pozytywnie ocenili budowę sali koncertowej Akademii Muzycznej w Poznaniu, m.in. z uwagi na brak adekwatnych do potrzeb tak dużego miasta auli koncertowych jak również modernizację zabytkowego gmachu Teatru Wielkiego im. St. Moniuszki w Poznaniu. Respondenci wskazywali na duże zapotrzebowanie na ofertę kulturalną i trudną dostępność biletów na koncerty i spektakle, które są zarezerwowane często już na miesiąc przed wydarzeniem.

POPRAWA SYTUACJI GRUP RYZYKA SPOŁECZNEGO I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Wiele spośród projektów związanych z partycypacją społeczną zrealizowanych w Poznaniu miało również na celu aktywizację zawodową osób objętych pomocą. Ocena oddziaływania, jak również skuteczności i trwałości tego typu projektów jest trudna z uwagi na specyfikę grup społecznych, do których ta pomoc jest skierowana. Na podstawie wywiadów z przedstawicielami instytucji zajmujących się integracją społeczną można powiedzieć, że w wyniku zrealizowanych w Poznaniu projektów istotna liczba osób wykluczonych społecznie (bezdomni, osoby uzależnione, osoby opuszczające zakłady karne, uchodźcy, osoby długotrwale bezrobotne) uzyskała skuteczne i trwałe wsparcie w zakresie kształtowania ich umiejętności społecznych. Umiejętności te tylko w nieznacznym stopniu przełożyły się na pełne usamodzielnienie się osób objętych wsparciem.

Wartością dodaną projektów z zakresu inkluzji społecznej w Poznaniu jest współpraca wielu instytucji zajmujących się polityką społeczną, zarówno publicznych, jak też niepublicznych (organizacje pozarządowe) oraz stworzenie systemu wymiany informacji i podziału zadań. Ponadto jednym z efektów interwencji w ramach polityki spójności było opracowanie zestawu testów diagnostycznych dotyczących potencjału społeczno-zawodowego osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, który jest narzędziem ułatwiającym udzielanie adekwatnej pomocy beneficjentom ostatecznym i kierowanie ich do właściwych placówek polityki społecznej.

Pośredni, aczkolwiek istotny i zauważalny przez uczestników warsztatów, wpływ na poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych w Poznaniu miały projekty infrastrukturalne związane m.in. z modernizacją, rozbudową i regulacją infrastruktury transportowej i transportu publicznego w Poznaniu. Inwestycje, poprzez dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych, spowodowały poprawę ich bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej (przede wszystkim osób niewidomych) oraz pośrednio przyczyniły się do zwiększenia dostępności do usług publicznych, a w konsekwencji poprawy jakości ich życia.

REWITALIZACJA

W ramach polityki spójności 2004-2006 zrealizowano w Poznaniu 7 projektów o charakterze rewitalizacyjnym. Były to jednak przede wszystkim projekty remontowo-modernizacyjne, a nie rewitalizacyjne w ścisłym sensie (tzn. prowadzące do przemian struktur nie tylko przestrzennych, ale też gospodarczych i społecznych). Ich oddziaływanie wpływa raczej na estetykę miasta i w związku z tym podniesienie atrakcyjności turystycznej (dotyczy to w szczególności projektów 1) Modernizacja i adaptacja zabytkowych budynków Muzeum i Archiwum Archidiecezjalnego w Poznaniu; 2) kontynuacja konserwacji poznańskiej Fary; 3) Renowacja i prace remontowe kościoła św. Antoniego Padewskiego). Projekty „Modernizacja i renowacja Collegium Minus wraz z Aulą Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” oraz „Modernizacja zabytkowego gmachu Teatru Wielkiego im. St. Moniuszki w Poznaniu” miały dodatkowo walor podniesienia jakości infrastruktury ważnej dla funkcji metropolitalnych miasta.

Jedynie dwa projekty wpisują się bezpośrednio w Miejski Program Rewitalizacji (UM Poznania 2006) dotyczący rewitalizacji Śródk, tzn. Budowa mostu Cybińskiego między Śródką a Ostrowem Tumskim oraz Renowacja zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla dzieci niesłyszących przy ul. Bydgoskiej na Śródcie. Pierwszy projekt ma duże znaczenie dla powodzenia całego programu rewitalizacji Śródk, ponieważ umożliwia jej bezpośrednie i wygodne połączenie z Ostrowem Tumskim – w efekcie może powstać jeden obszar turystyczny. Z kolei projekt renowacji zabytkowego budynku szkoły w ośrodku dla dzieci niesłyszących łączy ze sobą walor odnowy zabytkowej zabudowy Śródk oraz poprawę stanu infrastruktury społecznej. Pojawiają się jednak głosy o możliwym negatywnym oddziaływaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych na Śródcie. Otóż wraz z rosnącą atrakcyjnością Śródk (i szczególnie przewidywanym dalszym wzrostem) rosną ceny wynajmu lokali, co powoduje, że część dotychczasowych mieszkańców musi szukać innego tańszego miejsca do mieszkania. Przykład ten pokazuje jak skomplikowanym procesem jest rewitalizacja i jak szeroko trzeba przewidywać jej oddziaływanie.

Respondenci w wywiadach dość zgodnie podkreślają, że w zakresie rewitalizacji jest jeszcze dużo do zrobienia, i że odnowa zabytkowej tkanki miejskiej do chwili obecnej realizowana była głównie przez prywatnych właścicieli za prywatne pieniądze (dotyczy to przede wszystkim staromiejskich kamienic). Podsumowując należy stwierdzić, że rewitalizacja w Poznaniu jest na wczesnym etapie zaawansowania (trzeba także zaznaczyć, że władze miasta prowadzą intensywne działania zmierzające do intensyfikacji rewitalizacji, m.in. stały rozwój Miejskiego Programu Rewitalizacji). Zrealizowane projekty póki co mają małe znaczenie w kontekście całego miasta. Jednak w miarę dalszych inwestycji (szczególnie na Śródcie i na Ostrowie Tumskim), które niejako dopełnią do tej pory zrealizowane inwestycje, efekt całościowy może być bardzo pozytywny.

WPŁYW NA TWORZENIE WARUNKÓW DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH W UKŁADZIE MIASTO-REGION

ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W OTOCZENIU REGIONALNYM

W badanym okresie w bezpośrednim otoczeniu Poznania miał miejsce dynamiczny rozwój przedsiębiorczości, co przy wysokich wskaźnikach wzrostu ludności oznacza bardzo duży przyrost bezwzględny. Na tej podstawie można powiedzieć, że suburbanizacji rezydencjalnej towarzyszyła również suburbanizacja gospodarcza. Jak zauważyli respondenci warsztatów, rozwój przedsiębiorczości był z jednej strony wymuszony przez utrudnienia związane ze znalezieniem dobrze płatnej pracy na etat. Pracodawcy woleli współpracować z osobami samozatrudnionymi. Biorąc pod uwagę dalsze otoczenie regionalne miasta, rozwój przedsiębiorczości był zauważalny głównie w podregionie wschodnim, tam gdzie pułap był najmniejszy, więc tym samym dynamika była relatywnie wysoka.

Jeden z uczestników warsztatów zauważył, że skala i budżet środków przeznaczonych na projekty z zakresu wspierania przedsiębiorczości były na tyle niskie, że w niewielkim stopniu przyczyniły się do rozprzestrzeniania się efektów tych interwencji w bezpośrednim otoczeniu Poznania. Podobnie jak w przypadku miasta wewnętrznego, w otoczeniu miasta głównymi beneficjentami środków unijnych były silne, dobrze umocowane na rynku przedsiębiorstwa.

Jednym z czynników wpływających na suburbanizację gospodarczą był klasyczny czynnik związany z wysokością czynszu oraz cenami wynajmu przestrzeni biurowych. W badanym okresie przedsiębiorcy zlokalizowani na obszarach otoczenia Poznania mogli również liczyć na preferencje w zakresie pozyskiwania funduszy w ramach polityki spójności, jednak barierą w zdobywaniu środków był potencjał tych firm. Stąd interwencje zrealizowane w ramach polityki spójności wspierały przedsiębiorstwa konkurencyjne i dobrze funkcjonujące, ponieważ tylko takie były w stanie sprostać wymogom programów oraz konieczności prefinansowania inwestycji. Jeden z respondentów zwrócił też uwagę na polepszenie dostępności Poznania i polepszenie standardu oraz efektywności komunikacji podmiejskiej, która częściowo eliminuje konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w mieście i w jego otoczeniu.

Oddziaływanie inwestycji w infrastrukturę transportową miało natomiast kluczowe znaczenie w przypadku przyciągania inwestorów zagranicznych. Jeden z respondentów przywołał przykład znaczenia rozbudowy trasy s11 na odcinku Poznań-Kórnik dla zlokalizowania się w przyległych gminach przedsiębiorców wymagających wielkopowierzchniowych obiektów pod działalność gospodarczą oraz przedsiębiorców z branży logistycznej. Podobny efekt miał miejsce również w przypadku modernizacji dróg doprowadzających do trasy s11 oraz dróg prowadzących do autostrady A2. Jaskrawym przykładem renty lokalizacyjnej wynikającej z położenia w obrębie trasy międzynarodowej, wielokrotnie przywoływanym podczas spotkania jest gmina Tarnowo Podgórne.

Kolejnym impulsem wywołującym najpierw suburbanizację rezydencjalną, a w konsekwencji również suburbanizację gospodarczą były inwestycje w infrastrukturę środkowiskową, a przede wszystkim w sieć wodociągową. Jeden z respondentów zauważył, że *„kanalizacja jest takim magnesem, który przyciąga inwestycje[...]”. W swoim czasie też się spotkałem z takim inwestorem, który po prostu przysłał swojego przedstawiciela na teren, który mu proponowano i ten architekt, pierwsze co zapytał to jaka jest rzędna kanalizacji i deszczowej i sanitarnej tego terenu [...]*.

POPRAWA JAKOŚCI KAPITAŁU LUDZKIEGO W OTOCZENIU REGIONALNYM

Jeżeli chodzi o miękkie projekty nastawione na poprawę jakości kapitału ludzkiego, to ich oddziaływanie na otoczenie Poznania oceniono jako słabe. Istotną część projektów szkoleniowo-doradczych realizowanych m.in. przez Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu miała charakter ponadlokalny, a wśród beneficjentów ostatecznych były osoby z okolicznych gmin. Największe znaczenie i relatywnie wysoką skuteczność miały to projekty zorientowane na aktywizację zawodową młodzieży i kobiet. Część respondentów, w odniesieniu do projektów miękkich skierowanych do przedsiębiorstw w wątpliwość podała jakość oferowanych szkoleń, ich przydatność oraz użyteczność zdobytych kompetencji na rynku pracy. Wskazywano na niedopasowanie profilu szkoleń do rzeczywistych potrzeb rynku pracy i przedsiębiorców.

Pośrednio na poprawę jakości kapitału ludzkiego w otoczeniu Poznania wpływ miało polepszenie dostępności do szkolnictwa wyższego w wyniku realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury transportowej w szczególności zaś modernizacja i budowa tras wylotowych oraz modernizacja węzła kolejowego i zakup taboru kolejowego na potrzeby regionalnych przewozów pasażerskich.

USŁUGI WYŻSZEGO RZĘDU W OTOCZENIU REGIONALNYM

Korzystanie z usług wyższego rzędu w Poznaniu było jedną z głównych płaszczyzn powiązania otoczenia z miastem wskazywanych przez respondentów. Większość respondentów stwierdziła fakt oddziaływania interwencji zrealizowanych w mieście na jego otoczenie jednak ocena siły tego oddziaływania okazała się trudna. Ponadto, w ocenie uczestników warsztatów zasięg tego oddziaływania jest zdecydowanie bardziej widoczny w bezpośrednim otoczeniu miasta niż w regionie metropolitalnym.

Podstawowy wpływ na zwiększenie dostępu mieszkańców regionu do usług wyższego rzędu miały inwestycje w sferę akademicką, szkolnictwo wyższe, czyli m.in. Budowa obiektów dydaktyczno-badawczych Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM, Modernizacja i renowacja Collegium Minus wraz z Aulą Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza oraz Adaptacja budynku Collegium Maius z budową Biblioteki dla Wydziału Filologii Polskiej i Klasycznej UAM. Inwestycje te w znaczący sposób podwyższyły atrakcyjność Poznania, zwłaszcza wśród mieszkańców Wielkopolski. Zostało to zauważone podczas rekrutacji na niektóre kierunki studiów na poziomie magisterskim, gdzie większość kandydatów stanowią osoby spoza Poznania, a zamieszkałe w jego bezpośrednim i dalszym otoczeniu. Jednocześnie oddziaływanie projektów związanych z podnoszeniem innowacyjności gospodarki, w szczególności projekty realizowane przez jednostki badawczo-rozwojowe oraz wsparcie firm działających w nowoczesnych sektorach gospodarki nie przełożyło się bezpośrednio na rozprzestrzenianie się gospodarki opartej na wiedzy na terenach otoczenia miasta. Ma to związek z ciągle jeszcze niskim potencjałem innowacyjnym tych obszarów oraz trudnościami we wskazaniu regionalnych powiązań kooperacyjnych innowacyjnych firm.

Na poziomie suburbanizacji rezydencjalnej w Poznaniu występuje sytuacja, że osiedlanie się mieszkańców w gminach otoczenia miasta wyprzedza inwestycje w infrastrukturę, również w infrastrukturę społeczną. Wynika to m.in. z faktu, że w ramach polityki spójności w perspektywie 2004-2006 praktycznie nie było środków na inwestowanie w rozbudowę placówek szkolnych i oświatowych (szkoły podstawowe, przedszkola). Wśród wszystkich projektów zrealizowanych w otoczeniu miasta tylko trzy dotyczyły pilnie potrzebnej infrastruktury na potrzeby edukacji - budowa sali sportowej pełnowymiarowej przy gimnazjum w Komornikach, budowa gimnazjum wraz z salą gimnastyczną w Kaźmierzu oraz budowa przedszkola dla 150 dzieci w Kórniku przy ul. Profesora Zbigniewa Steckiego. W związku z tym dla mieszkańców obszarów najbliższego otoczenia miasta, Poznań pełni też istotną funkcję dostępu do usług edukacyjnych na wszystkich poziomach.

Kolejną sferą usług społecznych o stosunkowo szerokim terytorialnym oddziaływaniu na mieszkańców otoczenia Poznania były projekty związane z inwestycjami w infrastrukturę ochrony zdrowia. Podstawowymi projektami wskazywanymi przez respondentów były projekty w zakresie zwiększania dostępu do specjalistycznych usług medycznych, t. j. projekt zwiększenia dostępności do radioterapii Wielkopolskiego Centrum Onkologii oraz cztery projekty modernizacyjne Szpitala Wojewódzkiego w Poznaniu. Dostępność do specjalistycznych usług zdrowotnych na obszarze Wielkopolski została oceniona jako słaba, zatem wszystkie inwestycje w podwyższenie standardu jakości usług oraz dostępności do opieki medycznej w Poznaniu mają swoje bezpośrednie przełożenie na sytuację w otoczeniu miasta oraz w regionie.

Za relatywnie najmniej istotne oceniono oddziaływanie projektów z zakresu kultury i rekreacji oraz projektów związanych z rewitalizacją. Chociaż projekty mające na celu poprawę estetyki miasta w opinii respondentów pozytywnie przyczyniły się do zwiększenia atrakcyjności miasta jako celu odwiedzin rekreacyjnych, to trudno określić ich rzeczywiste oddziaływanie. W zakresie kultury dużo bardziej istotne znaczenie miała ilość i jakość oferty kulturalnej niż inwestycje w modernizację i renowację budynków instytucji kulturalnych. Jedynym projektem, który w opinii respondentów w zauważalny sposób stał się regionalną atrakcją i celem przyjazdów rekreacyjnych do Poznania była Słoniarnia w ZOO.

POWIĄZANIA FUNKCJONALNE W UKŁADZIE MIASTO REGION

Najważniejszym aspektem związanym z oddziaływaniem na powiązania funkcjonalne pomiędzy Poznaniem a jego regionalnym otoczeniem miały inwestycje związane z rozwojem infrastruktury drogowej. Oddziaływanie to było oceniane jako silne zarówno w przypadku inwestycji drogowych usprawniających połączenie miasta z autostradą A2 (projekty w obrębie ul. Głogowskiej) jak też inwestycji drogowych zrealizowanych na terenie miejscowości zlokalizowanym w pobliżu miasta. W badanym okresie w ramach interwencji polityki spójności wybudowano 10 odcinków dróg w gminach Kórnik, Swarzędz, Czerwonak, Puszczykowo Murowana Goślina, Suchy Las oraz Kleszczewo w istotny sposób wzmacniając powiązania funkcjonalne tych gmin z miastem.

W opinii respondentów inwestycje, szczególnie w infrastrukturę drogową są przedmiotem silnych nacisków mieszkańców gmin otaczających Poznań, którzy wykazują postawy roszczeniowe i domagają się od władz lokalnych kolejnych inwestycji drogowych. Z kolei ze środków unijnych można finansować jedynie przedsięwzięcia o znaczeniu co najmniej regionalnym np. połączenia pomiędzy dwoma drogami krajowymi. Gminy położone poza zasięgiem tego typu dróg mają trudności z uzyskaniem środków zewnętrznych na takie inwestycje i muszą finansować te przedsięwzięcia ze środków własnych, bądź innych źródeł krajowych.

Rozwój infrastruktury transportowej przyczynił się zarówno do podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej i rezydencjalnej, ale przede wszystkim wpłynął na wzrost powiązań z miastem przejawiających się w codziennych dojazdach do pracy, szkół wyższych oraz szkół średnich. Na to zjawisko wpływ miały również inwestycje związane z rozwojem transportu publicznego m.in. budowa zintegrowanego dworca przesiadkowego na obrzeżach miasta. Jednak pozytywne efekty związane z funkcjonalnym powiązaniem miasta z jego otoczeniem mogłyby być jeszcze bardziej odczuwalne gdyby zdecydowano się na wprowadzenie wspólnego biletu na transport publiczny w obrębie całego obszaru metropolitalnego.

KOMPLEMENTARNOŚĆ I SYNERGIA ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW

Respondenci wywiadów podkreślali, że dzięki wysokiej spójności projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności UE z Planem Rozwoju Poznania, można mówić również o ich komplementarności. W ich opinii, logiczna i ciesząca się społeczną akceptacją strategia rozwoju sprawiła, że projekty przyjęte do realizacji zaspokajały kluczowe potrzeby miasta. Mimo, że o tym które projekty zostały przyjęte do realizacji niejednokrotnie decydowały instytucje niezwiązane lokalnymi dokumentami strategicznymi (Urząd Marszałkowski, Ministerstwa) komplementarność projektów zrealizowanych w Poznaniu należy uznać za wysoką.

Kolejnym czynnikiem, który przyczynił się do wzmocnienia komplementarności projektów był fakt, że w Poznaniu zrealizowano wiele projektów kompleksowych bądź wieloetapowych, dzięki czemu środki nie ulegały rozproszeniu. Na poziomie instytucji publicznych miały wręcz miejsce procesy konsolidacji inicjatyw różnych instytucji w partnerstwa, co było możliwe dzięki dobrej komunikacji i przepływie informacji pomiędzy różnymi jednostkami administracji publicznej, a w przypadku projektów miękkich, również z sektorem pozarządowym. Z tego względu, w przypadku projektów zrealizowanych w Poznaniu, można mówić o komplementarności wielopoziomowej. Na podstawie zgodności projektów ze strategią rozwoju oraz zarządzaniu projektami na poziomie instytucji publicznych można mówić o meta-komplementarności poznańskich projektów.

Z drugiej strony, komplementarność zauważalna jest na poziomie poszczególnych kategorii interwencji. Tu doskonałym przykładem są inwestycje w infrastrukturę drogową, ponieważ odcinki objęte inwestycjami w okresie 2004-2006 miały kluczowe znaczenie dla udrożnienia i poprawy bezpieczeństwa w całym miejskim systemie transportowym. Punktowe interwencje spowodowały zauważalną poprawę komunikacji zarówno wewnątrz miasta, jak również połączenia z jego otoczeniem. Dzięki temu osiągnięto nie tylko komplementarność, ale również efekt synergii, dzięki któremu możliwe jest lepsze zarządzanie ruchem oraz transportem publicznym.

Innym przykładem komplementarności w obrębie jednej kategorii interwencji są inwestycje związane z rozbudową obiektów akademickich oraz faktem, że powstały zarówno budynki dydaktyczne zwiększające

komfort warunków kształcenia, jak również obiekty biblioteczne oraz unowocześniono wyposażenie budynków akademickich. Podobnie jak w przypadku inwestycji drogowych, punktowe interwencje spowodowały bardziej efektywne wykorzystanie dotychczasowych zasobów uczelni wyższych i przyczyniły się do wzmocnienia miasta jako ośrodka akademickiego tworząc efekt synergii. Na ogólniejszym poziomie, komplementarność widoczna jest również z projektami wspierającymi Park Naukowo-Technologiczny, działalność innowacyjnych przedsiębiorstw, transfer technologii oraz z miękkimi projektami wpierającymi innowacyjne otoczenie biznesu. Na tym poziomie widoczna jest komplementarność oraz efekty synergii w zakresie budowy instytucji gospodarki opartej na wiedzy.

W przypadku rewitalizacji można mówić o komplementarności przestrzennej. Komplementarność przestrzenna zmodernizowanych i odnowionych budynków częściowo wiąże się z opisanym powyżej przykładem kampusów akademickich. Jednak mówiąc o rewitalizacji komplementarność przestrzenną wskazać można jedynie w przypadku projektów realizowanych na Śródcie – budowa mostu Cybińskiego między Śródką a Ostrowem Tumskim oraz Renowacja zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla dzieci niesłyszących przy ul. Bydgoskiej na Śródcie. W tym przypadku trudno jest również wskazać jednoznaczne efekty synergii. W trakcie wizytacji projektów stwierdzono oddziaływanie projektów przejawiające się w postaci renowacji części kamienic zlokalizowanych pomiędzy dwoma obiektami odnowionymi w ramach polityki spójności, jednak rezultaty te są na tyle świeże, że trudno zinterpretować je jako jednoznaczne konsekwencje i wzmacnianie efektów interwencji.

PRZEWIDYWANA TRWAŁOŚĆ

Przewidywana trwałość rezultatów interwencji zrealizowanych w ramach polityki spójności w Poznaniu jest zróżnicowana w zależności od charakteru poszczególnych projektów oraz kategorii interwencji. Z oczywistych powodów trwałość projektów infrastrukturalnych oceniono znacznie wyżej niż trwałość tzw. projektów „miękkich”.

Respondenci warsztatów i wywiadów najkorzystniej ocenili trwałość rezultatów inwestycji z zakresu infrastruktury transportowej, czyli przede wszystkim inwestycje drogowe związane z modernizacją i rozbudową ulic Głogowskiej, Polskiej i Grunwaldzkiej. Podobnie wysoko oceniono trwałość rezultatów inwestycji z zakresu ochrony środowiska, a przede wszystkim projekt oczyszczania ścieków i dostawy wody dla miasta Poznania. W tej grupie projektów nieco niżej oceniono przewidywaną trwałość efektów projektów związanych z usprawnieniem komunikacji, czyli zintegrowany dworzec autobusowy na os. Sobieskiego, tablice informacyjne oraz zintegrowany system sterowania ruchem. Wynika to z większego narażenia tych obiektów na dewastację, jak również z mniejszej trwałości i większej podatności na zużycie. Z drugiej strony, respondenci podkreślali, że wraz z rosnącą liczbą użytkowników infrastruktury transportowej maleje jej przepustowość, i mimo materialnej trwałości rezultatów inwestycji, rzeczywiste rezultaty związane z udrożnieniem ruchu i komunikacji na terenie miasta mogą okazać się mniej trwałe.

Do grupy projektów o średniej trwałości rezultatów zaliczono inwestycje w sferze badawczo-rozwojowej oraz inwestycje w infrastrukturę teleinformatyczną i społeczną. W tej grupie jako bardziej trwałe wskazano rezultaty projektów związanych z budową i modernizacją budynków dydaktyczno-badawczych uczelni poznańskich oraz projekty związane z budową, remontem i renowacją innych budynków użyteczności publicznej. Słabiej natomiast oceniono trwałość rezultatów projektów związanych z zakupem wyposażenia i aparatury na potrzeby instytucji badawczo-rozwojowych oraz placówek usług społecznych (np. Centrum Onkologii). Uzasadnieniem niższej oceny tego typu interwencji jest z jednej strony fizyczne zużywanie się zakupionego sprzętu, ale również technologiczne starzenie się aparatury i wyposażenia laboratoriów. W obliczu gwałtownego postępu technologicznego nowoczesność niektórych przyrządów szybko dezaktualizuje się. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku infrastruktury teleinformatycznej, szczególnie w odniesieniu do projektu e-Poznań. Ryzyko dezaktualizacji rezultatów projektów było sygnalizowane zarówno w odniesieniu do zastosowanego oprogramowania jak również metody archiwizacji i przechowywania danych (nośniki).

Jako projekty o najmniej trwałych rezultatach wskazano projekty miękkie z zakresu wspierania przedsiębiorstw oraz projekty społeczne polegające głównie na inwestowaniu w kapitał ludzki. Znaczna

część tego typu projektów miała formę różnego rodzaju szkoleń, praktyk, staży, kursów i doradztwa. Na najniższą ocenę trwałości tego typu projektów złożyło się kilka czynników. Niska ocena trwałości rezultatów tego typu projektów wynikała m.in. z powodów związanych z dezaktualizacją umiejętności i kompetencji uzyskiwanych za ich pośrednictwem przez beneficjentów ostatecznych. W szczególności dotyczyło to projektów związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, zwłaszcza wobec zmieniających się wymagań rynku pracy. Kolejnym czynnikiem, który wpłynął na taką ocenę była wątpliwa jakość i przydatność szkoleń oferowanych przez niektóre instytucje. Respondenci wskazywali na problem związany z powstawaniem firm szkoleniowych, które bez możliwości pozyskania funduszy dostępnych w ramach polityki spójności nie zdołałyby zainteresować swoją ofertą potencjalnych klientów. W końcu, szczególnie w przypadku projektów skierowanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, niska trwałość rezultatów tego typu projektów wynikała z cech samych beneficjentów. W przypadku osób dotkniętych problemami społecznymi skuteczność i trwałość rezultatów w dużym stopniu zależała od poziomu motywacji beneficjentów, którzy często rezygnowali z uczestnictwa w programach mających na celu poprawę ich sytuacji życiowej. W niektórych przypadkach rezultaty projektu w postaci subsydiowanego zatrudnienia lub staży zawodowych kończyły się wraz z zakończeniem projektu, a tym samym zakończeniem możliwości finansowania działań. Ocena trwałości projektów miękkich jest tym trudniejsza, że monitorowanie sytuacji beneficjentów po zakończeniu projektów było znacznie utrudnione.

PROJEKTY PRZYKŁADOWE „DOBRE PRAKTYKI”

InQbator

Przykładem „dobrej praktyki” w zakresie wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności jest projekt „Budowa Inkubatora Technologicznego na terenie Poznańskiego Parku Naukowo-Technologicznego” realizowany przez Poznański Park Naukowo-Technologiczny działający przy Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Kosztem 11,8 mln zł (wkład UE na poziomie 61,4%) zbudowano i wyposażono budynek inkubatora o powierzchni użytkowej 2722 m². Obiekt powstał na terenie parku technologicznego, poza centrum miasta, ale z dość dogodnym dojazdem. Zasady działania inkubatora są typowe dla tego rodzaju instytucji, tzn. obowiązują preferencyjne stawki za wynajem powierzchni, firmy mogą działać w inkubatorze jedynie przez kilka lat, aż się usamodzielnią, ponadto oferowane są dodatkowe usługi np. dostęp do pomieszczeń konferencyjnych, sprzętu komputerowego oraz usług doradczych. Obecnie w inkubatorze działa około 35 firm, a funkcjonowanie inkubatora jest rentowne (tzn. inkubator zarabia na swoje utrzymanie). W opinii zarządzających inkubatorem firmy, które opuściły inkubator, z reguły dobrze radzą sobie na rynku. Zainteresowanie działaniem w inkubatorze jest większe niż dostępna przestrzeń – tzn. nie wszyscy chętni mają szansę działać na jego terenie. Odpowiednia selekcja jest kluczowa dla efektywności inkubatora. Przedsiębiorstwa są dobierane przez zarządzających inkubatorem nie tylko ze względu na poziom technologiczny i perspektywy powodzenia na rynku, ale także pod kątem możliwego nawiązania współpracy z firmami już działającymi w inkubatorze oraz współpracy i wykorzystania potencjału instytucji naukowych Poznania. Właśnie odpowiednia selekcja rezydentów oraz aktywne zarządzanie jest czynnikiem decydującym o sukcesie inkubatora. Pracownicy zarządzający inkubatorem aktywnie poszukują możliwości rozwijania działalności inkubatora oraz intensywnie współpracują z instytucjami z miasta, kraju i zagranicy. W tym kontekście ważne są nie tylko wspólne inicjatywy, ale też transfer dobrych praktyk zarządzania podobnymi inicjatywami. Działalność inkubatora doczekała się uznania w środowisku profesjonalistów instytucji otoczenia biznesu i międzynarodowej nagrody „Best Science Based Incubator 2009”.

e-Poznań

Kolejnym przykładem „dobrej praktyki” w zakresie rozbudowy społeczeństwa informacyjnego był projekt „e-Poznań - Realizacja programu budowy elektronicznej administracji publicznej” zrealizowany przez Wydział Informatyki Urzędu Miasta w Poznaniu. Dysponując budżetem 2 mln 140 tys. zł stworzono archiwum dokumentów elektronicznych zintegrowane z innymi miejskimi systemami informatycznymi, rozszerzono istniejący zbiór usług administracyjno-biznesowych świadczonych drogą elektroniczną w ramach BIP o grupę kolejnych usług oraz zbudowano sieć punktów publicznego dostępu do Internetu PIAP. Głównym celem projektu było wspieranie rozwoju województwa wielkopolskiego, a w szczególności Miasta Poznań i powiatu poznańskiego, poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury

społeczeństwa informacyjnego. Rozbudowę, która z jednej strony miała skutkować poprawą jakości administracyjnej obsługi mieszkańców i podmiotów prawnych, a z drugiej - lepszym przygotowaniem zarówno administracji jak i mieszkańców miasta (i powiatu) do stopniowego i możliwie bezstresowego wprowadzenia mechanizmów e-administracji. Realizacja projektu jest modelowym przykładem wprowadzania rozwiązań e-administracji w Polsce z kilku powodów. Projekt powstał pod wpływem potrzeby digitalizacji papierowych dokumentów archiwalnych najczęściej wykorzystywanych przez mieszkańców miasta, a których stan techniczny powodował istotne ryzyko utraty danych. Problem ten został rozwiązany w sposób kompleksowy i innowacyjny. W ramach projektu rozwiązano jedną z najpoważniejszych barier związanych z realizacją projektów z zakresu e-administracji, a mianowicie w oparciu o doświadczenia zagraniczne i wytyczne Unii Europejskiej stworzono krajowe wytyczne i standardy dotyczące archiwizacji i digitalizacji dokumentów publicznych. Jednym z większych wyzwań projektu było opracowanie metody specyfikacji zamówienia oraz założeń do umowy z podwykonawcami na usługi związane z archiwizacją i elektronicznym obiegiem dokumentów w administracji publicznej. W tym celu zaangażowano zarówno specjalistów z zakresu prawa administracyjnego, jak również partnerów z Politechniki Poznańskiej, i opracowano dokument, który stał się wzorcowym rozwiązaniem na skalę krajową, rozpowszechnianym w ramach „dobrych praktyk” przez MSWiA oraz Unię Metropolii. Dokument stanowi również istotną podstawę w tworzeniu rozwiązań formalnych dla działalności Narodowego Archiwum Cyfrowego. Zastosowane rozwiązania umożliwiły transparentny przepływ dokumentów elektronicznych w obiegu wewnętrznym urzędu oraz w załatwianiu spraw urzędowych przez mieszkańców. W szczególności chodzi o oddzielenie wpływających dokumentów od konkretnego urzędnika, co ma miejsce w przypadku standardowej komunikacji za pomocą e-maila. Kolejnym innowacyjnym rozwiązaniem jest wyeliminowanie potrzeby posiadania podpisu elektronicznego w przypadku załatwiania spraw objętych opłatą administracyjną. Weryfikacja danych petenta następuje w tych sytuacjach poprzez system bankowy, dzięki czemu załatwienie sprawy nie wymaga osobistej wizyty w urzędzie. Podczas realizacji projektu zastosowano również najnowsze rozwiązania zapewniające trwałość jego rezultatów, w szczególności w odniesieniu do nośników wykorzystywanych przy archiwizacji dokumentów.

PROJEKTY PROBLEMOWE

Poprawa standardów i dostępności specjalistycznego leczenia nowotworów(radioterapii) w Wielkopolsce

Jak wspomniano wcześniej, większość projektów zrealizowanych w Poznaniu w ramach polityki spójności była spójna z dokumentami strategicznymi, dzięki czemu zrealizowane projekty były komplementarne, a w wielu przypadkach zaobserwowano efekty synergii pomiędzy ich rezultatami. Stąd wskazanie projektów problemowych było niezwykle trudne. Podczas wizytacji zidentyfikowano jednak projekt, którego realizację można uznać za przykład dobrej praktyki, jednak z przyczyn systemowych pozytywne rezultaty projektu są bardzo ograniczone. Przykładem tym jest projekt „Poprawa standardów i dostępności specjalistycznego leczenia nowotworów(radioterapii) w Wielkopolsce (39484)” zrealizowany nakładem 56,6 mln zł przez Wielkopolskie Centrum Onkologii w Poznaniu. Celem projektu była poprawa wyników leczenia chorych na nowotwory poprzez zwiększenie odsetka wyleczeń z obecnych 30%-35% i zbliżenie się do wyników osiąganych w Unii Europejskiej (45%-50%). W szczególności poprzez poprawę dostępności do radioterapii i zwiększenie liczby leczonych tą metodą, z obecnych 4.300 (56% zapotrzebowania) chorych rocznie do 6 100 (76% zapotrzebowania). W ramach projektu zrealizowano prace budowlane związane z przebudową i modernizacją Zakładu Radioterapii oraz utworzeniem nowego Oddziału Radioterapii, jak również dokonano zakupów aparatury, w tym akceleratora wysokoenergetycznego, akceleratora niskoenergetycznego, systemu planowania 3D RT i systemu zarządzania radioterapią, tomografu komputerowego do planowania radioterapii, wyposażenia modelarni, symulatora oraz wyposażenia oddziału radioterapii (m.in. łóżka). Realizując projekt wybrano optymalne rozwiązania techniczne biorąc pod uwagę wykorzystanie posiadanej infrastruktury i terenu. Były one również logiczną kontynuacją trwającej od lat modernizacji Wielkopolskiego Centrum Onkologii. Projektowane rozmieszczenie stanowisk umożliwiło pacjentom łatwy dostęp oraz właściwe warunki serwisowania i napraw aparatury. Projekt podlega szczególnym przepisom ustawy „Prawo Atomowe”, a projektowane rozwiązania techniczne są optymalne ze względu na zapewnienie właściwej ochrony radiologicznej i uzyskały pozytywną opinię

Państwowej Agencji Atomistyki. W rezultacie Centrum dysponuje jednym z najnowocześniejszych w kraju oddziałem do radioterapii, z którego korzystają mieszkańcy województwa, ale również pozostałych obszarów Polski północno-zachodniej (woj. Lubuskie i Zachodniopomorskie). Wartością dodaną projektu jest możliwość prowadzenia badań naukowych, pozyskiwania grantów badawczych oraz publikowania wyników badań na poziomie europejskim.

Podstawowy problem związany z realizacją projektu polega na ograniczonym dostępie do tak nowoczesnej i bezpiecznej formy leczenia wynikający z systemu kontraktowania usług z Narodowym Funduszem Zdrowia. Pacjenci nie wykorzystują w pełni możliwości, jakie daje obecne wyposażenie Centrum, a kontrakt z NFZ umożliwia radioterapię tylko w ramach jednej 8-godzinnej zmiany, podczas której z nowoczesnego sprzętu skorzystać może zaledwie 15-20 pacjentów. Istotnym problemem są również ograniczenia kadrowe i brak możliwości zatrudnienia doświadczonych lekarzy specjalistów oraz techników, którzy zapewniliby optymalne wykorzystanie sprzętu do tak skomplikowanego leczenia. W rezultacie, mimo poczynionych inwestycji, czas oczekiwania na zabiegi wynosi ok. 1-1,5 miesiąca i dotyczy pacjentów cierpiących na raka narządów krytycznych dla podtrzymania funkcji życiowych, w przypadku których ani ingerencja chirurgiczna, ani chemioterapia nie są możliwe.

PODSUMOWANIE

W ramach polityki spójności 2004-2006 zrealizowano w Poznaniu stosunkowo dużo rozpoznawalnych i ważnych dla miasta projektów. Największe znaczenie wydają się mieć inwestycje transportowe. Z codziennej perspektywy mieszkańców, to właśnie takie projekty są najbardziej zauważalne. Na konkurencyjność miasta szczególnie pozytywny wpływ miały 2 projekty poprawiające dojazd do autostrady A2. Z kolei projekty dotyczące szeroko rozumianego transportu publicznego miały znaczenie zarówno dla jakości życia w mieście, jak i dość istotny wymiar środowiskowy. Niemniej jednak wydaje się, że projekty zrealizowane w tym zakresie przede wszystkim umożliwiły nadrobienie zaległości w stosunku do lepiej rozwiniętych miast zachodnioeuropejskich, a skala potrzeb inwestycyjnych pozostaje nadal duża. Również w aspekcie nadrabiania zaległości należy postrzegać największy poznański projekt (ze względu na koszty) dotyczący oczyszczalni ścieków oraz kanalizacji. Zarówno projekty drogowe jak i środowiskowe pokazują, że okres 2004-2006 był przede wszystkim czasem podejmowania inwestycji pozwalających osiągnąć pewien minimalny standard infrastruktury technicznej. W takiej perspektywie wpływ polityki spójności polega bardziej na przełamywaniu barier rozwojowych, niż na tworzeniu nowego potencjału. Wydaje się to całkowicie naturalne, tzn. najpierw trzeba zaspokoić potrzeby podstawowe, tworzące podstawę do dalszego rozwoju.

Projekty wspierające przedsiębiorczość miały wyraźniej prorozwojowy charakter. Firmy zwiększały zakres działalności, kupowały nowy sprzęt, wprowadzały nowoczesne metody zarządzania. Pod względem rozwoju przedsiębiorczości, już przed wstąpieniem Polski do UE, Poznań wypadał bardzo dobrze na tle kraju. Wsparcie funduszy UE na pewno wpłynęło na wzmocnienie tej pozycji, zwłaszcza, że w opinii przedstawicieli przedsiębiorców dotacje trafiały przede wszystkim do przedsiębiorstw najsilniejszych (pozwala to przypuszczać, że wpłynęło to na ich konkurencyjność nie tylko w układzie krajowym, ale też europejskim). Wpływ na przedsiębiorczość miały też projekty miękkie, związane z rozwojem instytucji otoczenia biznesu czy wzmacnianiem kapitału ludzkiego.

Na atrakcyjność miasta miały pozytywny wpływ przede wszystkim projekty dotyczące rozbudowy infrastruktury uczelni wyższych oraz, w mniejszym stopniu, dotyczące obiektów o znaczeniu turystycznym i kulturalnym. Z kolei projekty w ramach rewitalizacji miasta należy uznać za pierwszy krok w tym procesie, który jeżeli będzie konsekwentnie kontynuowany, to da dobre wyniki. Obecnie w mieście bardziej widoczne są projekty modernizacyjne podejmowane ze środków prywatnych (dotyczy to staromiejskich kamienic oraz Starego Browaru).

Prawie wszystkie duże inwestycje realizowane przez instytucje publiczne (Urząd Miasta, szkoły wyższe itd.) w ostatnich latach miały związek z funduszami UE. Do wyjątków należą np. Stadion Lecha, infrastruktura oświatowa, boiska, remonty kamienic. W tej perspektywie polityka spójności jawi się jako główne źródło finansowania inwestycji prorozwojowych (oczywiście należy pamiętać, że konieczne jest

współfinansowanie) – tzn. fundusze UE można postrzegać jako czynnik umożliwiający podejmowanie działań inwestycyjnych, które nie byłyby możliwe w takim zakresie i czasie bez dodatkowego wsparcia.

W zakresie projektów skierowanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym należy podkreślić, że interwencje zrealizowane w ramach polityki spójności nastąpiły w bardzo dogodnym momencie pod względem koniunktury gospodarczej i sytuacji na rynku pracy. Przy bardzo niskim poziomie bezrobocia oraz przy wykorzystaniu innowacyjnych metod szkoleniowych udało się, przynajmniej przez pewien czas, zaktywizować znaczną grupę osób biernych zawodowo, uzależnionych od świadczeń z pomocy społecznej. Bez środków unijnych osoby te prawdopodobnie nie mogłyby uczestniczyć w aktywizujących przedsięwzięciach i ominęłaby je szansa na możliwość usamodzielnienia i podniesienia standardu życia. Z drugiej strony, w przypadku tego typu projektów trudno jest ocenić rzeczywistą trwałość ich rezultatów.

Istotnym elementem oddziaływania funduszy UE jest podniesienie jakości zarządzania miastem, widoczne w upowszechnieniu zarządzania strategicznego i myślenia projektowego oraz związane z wzorcowym projektem wprowadzenia e-administracji w Urzędzie Miasta Poznania.

STUDIUM PRZYPADKU: RYBNIK

WSTĘP

Rybnik liczy 141 tys. mieszkańców i jest położony w południowo-zachodniej części województwa śląskiego. Przed 1989 r. miasto stanowiło główny ośrodek rybnickiego okręgu przemysłowego związanego z wydobywaniem węgla kamiennego. W okresie transformacji okręg ten, podobnie jak inne obszary tego typu, przeszedł restrukturyzację – zlikwidowano część kopalń (wciąż działają cztery – dwie w Rybniku i dwie w jego otoczeniu (Radlin, Rydułtowy), hutę „Silesia” oraz wiele innych zakładów. Na ich miejscu, często przy wykorzystaniu istniejącego majątku trwałego, pojawiły się nowe firmy działające w takich branżach jak np. metalowa (Rettig – produkcja grzejników PURMO) czy drzewna (Classen – stolarka drzwiowa oraz podłogi laminowane i panele podłogowe). W efekcie funkcje przemysłowe wciąż mają duże znaczenie w gospodarce miasta i jego otoczenia. Ponadto w Rybniku działa jedna z największych w kraju elektrowni opalanych węglem kamiennym, która dostarcza około 7% krajowej mocy. Należy jednocześnie zauważyć, że funkcje metropolitalne w Rybniku są dość słabo rozwinięte w porównaniu z konurbacją śląską czy innymi dużymi ośrodkami metropolitalnymi, choć można mówić o wyraźnym postępie w tym zakresie w porównaniu ze stanem sprzed 1989 r. W szczególności dotyczy to powstania w 2000 roku w Rybniku zespołu szkół wyższych – „kampusu uniwersyteckiego”, który tworzą filie: Uniwersytetu Śląskiego, Politechniki Śląskiej oraz Akademii Ekonomicznej kształcące około 4 tys. studentów. Ponadto miasto w ostatnich latach wzbogaciło się o dwa nowoczesne centra handlowe położone w ścisłym centrum, które mieszczą również wielosalone kompleksy kinowe.

Sytuacja na rynku pracy w Rybniku jest dobra, co przejawia się niską stopą bezrobocia (obecnie około 7%). Ponadto skala problemów społecznych spowodowana restrukturyzacją przemysłu ciężkiego nie była w mieście zbyt duża dzięki programom osłonowym (wcześniejsze emerytury, odprawy dla górników), a także alternatywnym ofertom na rynku pracy ze strony nowych zakładów i firm.

Zasięg oddziaływania miasta ograniczony jest do południowo-zachodniej części województwa śląskiego określonej według nomenklatury statystycznej (NUTS3) jako podregion rybnicki. Obszar ten ma policentryczny charakter związany z istnieniem innych ośrodków miejskich o porównywalnej wielkości (50-100 tys. mieszkańców): Jastrzębie Zdrój, Racibórz, Wodzisław Śląski i Żory (zob. szerzej Krzysztofik 2007). Ponadto oddziaływanie Rybnika na otoczenie jest zakłócanie bliskim sąsiedztwem konurbacji górnośląskiej – odległość do centrum Gliwic, liczących około 200 tys. mieszkańców, wynosi zaledwie 23 km. Dostępność transportowa Rybnika w najbliższych latach powinna ulec poprawie wraz z postępami budowy autostrady A1 od węzła Sośnica (skrzyżowanie z autostradą A4) do granicy państwa w Gorzyczkach.

MIASTO NA TLE INNYCH BADANYCH MIAST

INTERWENCJA PUBLICZNA

Rybnik należy do miast o najwyższej wartości nakładów polityki spójności w okresie 2004-2006 w przeliczeniu na mieszkańca, w szczególności po uwzględnieniu wkładu własnego beneficjentów. Wynikało to w dużej mierze z faktu otrzymania przez Elektrownię Rybnik dotacji na budowę instalacji oczyszczania spalin. W efekcie nakłady na wsparcie przedsiębiorstw w Rybniku były najwyższe w kraju, zwłaszcza przy uwzględnieniu ogólnej wartości powyższej inwestycji wynoszącej (łącznie 6 osobnych projektów) 291 mln zł, z których jednak tylko 22,9 mln sfinansowano ze środków UE. W Rybniku wydano też znacznie więcej środków, niż wynosiła średnia dla miast, na infrastrukturę ochrony środowiska, co wynikało z realizacji kompleksowego projektu rozbudowy kanalizacji sanitarnej wartego 464 mln zł, który objął swoim zasięgiem również dwie sąsiednie gminy. Do istotnych dziedzin interwencji należały też działania ukierunkowane na rozwój zasobów ludzkich (programy stypendialne oraz poprawa jakości kształcenia na poziomie podstawowym i średnim). Ponadto w Rybniku wydano więcej, niż przeciętnie w dużych miastach, na infrastrukturę telekomunikacyjną i rozwój społeczeństwa informacyjnego (projekt e-karty w komunikacji

miejskiej) oraz projekty rewitalizacyjne (kamienica przy rynku, zabytkowa wieża ciśnień i rekultywacja składowiska opadów).

Natomiast do najslabiej dofinansowanych rodzajów interwencji w Rybniku należała działalność badawczo-rozwojowa, co wynikało z niedorozwoju tego sektora w Rybniku (jedne z najniższych nakładów na mieszkańca spośród wszystkich NUTS3 w kraju). Poza tym mniej środków, niż przeciętnie w dużych miastach, wydano na rozwój infrastruktury transportowej, ale trzeba wziąć pod uwagę potencjalnie mniejszą skalę problemów komunikacyjnych związanych z wielkością miasta, a także oczekiwane odciążenie układu transportowego miasta związane z budową autostrady A1. Niższe były również nakłady miasta na rozwój infrastruktury społecznej oraz turystykę (dość niska atrakcyjność turystyczna miasta).

ATRAKCYJNOŚĆ I KONKURENCYJNOŚĆ

Przemysłowy charakter miasta oraz zasobochłonny model industrializacji sprawił, że wartość środków trwałych w Rybniku na mieszkańca była wyższa niż przeciętnie w dużych miastach. Ponadto nowe inwestycje w okresie 2004-2008 przyczyniły się do realnego wzrostu wartości majątku trwałego. Jednocześnie zasoby kapitału ludzkiego, wyrażone odsetkiem osób z wykształceniem wyższym, były niższe niż przeciętnie w kraju, ale porównywalne z ośrodkami miejskimi o podobnej wielkości i funkcjach. Niestety wzrost odsetka osób z wykształceniem wyższym wśród bezrobotnych świadczyć może również o dość przeciętnej jakości wykształcenia wyższego, choć co oczywiste, nie pozwala to wprost ocenić poziomu kształcenia w rybnickim zespole szkół wyższych. Równie niski w porównaniu z dużymi miastami był też stopień mobilizacji społecznej w Rybniku wyrażony liczbą działających organizacji pozarządowych. Pod tym względem w ostatnich latach nastąpiła jednak pewna poprawa. Ponadto zaniedbania w zakresie ochrony środowiska charakterystyczne dla gospodarki socjalistycznej były w Rybniku również stopniowo nadrabiane, ale stan środowiska naturalnego wciąż nie był najlepszy – choć i tak relatywnie dobry w porównaniu do większości ośrodków miejskich konurbacji śląskiej.

Stopień i dynamika rozwoju przedsiębiorczości w Rybniku były słabe w porównaniu z innymi badanymi miastami i konurbacją śląską, co prawdopodobnie było związane z istnieniem dużych zakładów produkcyjnych, przy jednocześnie dobrej sytuacji na lokalnym rynku pracy. Funkcje metropolitalne w Rybniku również były słabo rozwinięte, co jest charakterystyczne dla większości mniejszych ośrodków miejskich, ale odnotowano dość wysoką dynamikę ich rozwoju w przypadku Rybnika. Podobnie wyglądała sytuacja odnośnie stopnia zaawansowania technologicznego lokalnych przedsiębiorstw, co wynikało z braku bazy badawczo-rozwojowej. Do mocnych stron Rybnika należy jednak zaliczyć przemiany strukturalne prowadzące do stopniowego ograniczenia znaczenia przemysłu, na rzecz funkcji usługowych, w tym zwłaszcza związanych z pośrednictwem finansowym oraz obsługą firm i nieruchomości. Ponadto, mimo relatywnie niskiej aktywności zawodowej ludności, sytuacja na rynku pracy była dobra, o czym świadczy bardzo niska stopa bezrobocia.

Rybnik, podobnie jak większość badanych miast, odnotowywał w ostatnich latach ujemne saldo migracji, ale przy jednocześnie relatywnie wysokiej stopie napływu nowych mieszkańców, na co wpływ mogła mieć dobra sytuacja na rynku pracy oraz rozwój szkolnictwa wyższego. Jednocześnie należy zauważyć, że w rozwoju Rybnika kapitał zagraniczny nie odgrywał dużej roli, zwłaszcza biorąc pod uwagę liczbę zarejestrowanych spółek oraz dynamikę ich przyrostu. Pod tym względem Rybnik, jak również inne mniejsze ośrodki miejskie, bardzo wyraźnie ustępował najważniejszemu krajowemu ośrodkowi metropolitalnemu. Z drugiej strony, bardzo dynamicznie rosły dochody własne miasta i udziały w podatkach, na co niewątpliwie duży wpływ miały inwestycje zrealizowane w ramach polityki spójności.

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA I PRZESTRZENNA

Rybnik pozytywnie wyróżniał się na tle innych mniejszych ośrodków miejskich bardzo niską stopą bezrobocia, która w 2008 r. nie przekraczała 5%. W latach 2004-2008 nastąpił jej spadek o 10 pkt %, co było jednak charakterystyczne dla wszystkich badanych miast i wiązało się ze wzrostem emigracji zagranicznych oraz dobrą koniunkturą gospodarczą. Taki poziom bezrobocia oznaczał *de facto* brak problemów ze znalezieniem pracy (bezrobocie frykcyjne) pozytywnie wpływając na spójność społeczną. Ta ostatnia była również dość wysoka, o czym świadczą też niskie wydatki na pomoc socjalną w budżecie gminy, wynoszące tylko około 10%, przy średniej krajowej na poziomie około 20%. Jeszcze niższa była stopa bezrobocia wśród

kobiet, co może wskazywać na brak utrudnień w dostępie do rynku pracy dla tej grupy społecznej. Jednocześnie należy odnotować dość wysoki wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w porównaniu ze średnią krajową, ale niższy w zestawieniu z aktywnością zawodową kobiet w większych ośrodkach miejskich. Wysoka aktywność zawodowa kobiet mogła wynikać m.in. z relatywnie łatwego dostępu do opieki przedszkolnej, gdyż na 100 dzieci w wieku 3-6 lat przypadało około 70 miejsc (wskaźnik ten wzrósł o 10 miejsc w okresie 4 lat), co było wynikiem porównywalnym z sytuacją w innych badanych miastach, niezależnie od ich wielkości. Przeciętna była też możliwość korzystania z komputerów z dostępem do Internetu wśród młodzieży szkolnej – 16 stanowisk na 100 uczniów, co odpowiadało średniej krajowej. Natomiast dostęp do wybranych usług publicznych był dość zróżnicowany. Z jednej strony uczestnicy przeprowadzonego warsztatu uważali, że sytuacja jest dobra w przypadku instytucji kulturalnych, z drugiej – negatywnie oceniali dostępność służby zdrowia. Trudno jednak ocenić, na ile sytuacja pod tym względem wyróżniała Rybnik na tle innych dużych miast.

DYFUZJA PROCESÓW ROZWOJOWYCH

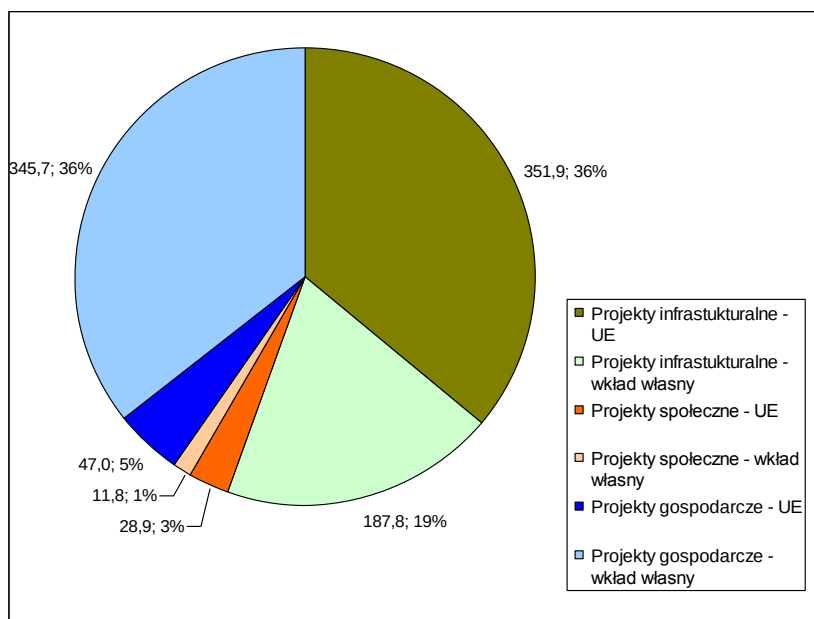
Rybnik jest położony w podregionie charakteryzującym się dużą policentrycznością sieci osadniczej, co powoduje, że oddziaływanie miasta na jego otoczenie jest dość ograniczone. Niewątpliwie miasto stanowiło jednak jeden z ważniejszych ośrodków gospodarczych podregionu, o czym świadczy koncentracja w Rybniku około 30% wszystkich miejsc pracy w podmiotach zatrudniających powyżej 9 osób. W efekcie Rybnik charakteryzował się dodatnim saldem dojazdów do pracy, ale wyraźnie ustępował pod tym względem blisko położonym Gliwicom, a także Jastrzębiu-Zdrój. Dojazdy te nie miały raczej dużego zasięgu, ograniczając się przede wszystkim do gmin otaczających miasto. Również powiązania kooperacyjne między firmami działającymi w badanym podregionie uczestnicy zorganizowanego warsztatu uznali za rozwinięte w dość umiarkowanym stopniu. Ponadto Rybnik nie był kluczowym miejscem lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego, które w ostatnich latach chętniej rejestrowały działalność gospodarczą w innych ośrodkach miejskich podregionu. Stopień koncentracji innych podmiotów zarejestrowanych w REGON (głównie osób fizycznych) odpowiadał koncentracji miejsc pracy (najwyższy był w pośrednictwie finansowym oraz obsłudze nieruchomości i firm), ale we wszystkich badanych branżach wykazywał tendencję spadkową. Wyższą dynamikę pod względem przyrostu liczby podmiotów odnotowywały zwłaszcza gminy przygraniczne (handel i działalność produkcyjna). W efekcie prowadziło to do wzrostu podobieństwa strukturalnego między ośrodkami miejskimi i innymi gminami w badanym podregionie, co mogło sprzyjać rozwojowi powiązań handlowych i kooperacyjnych.

Rybnika nie ominął spadek liczby ludności, ale był on mniejszy niż w pozostałych ośrodkach regionu, co skutkowało utrzymaniem stopnia koncentracji liczby ludności w Rybniku na stabilnym poziomie. Wzrost liczby ludności następował przede wszystkim w gminach otaczających Rybnik, co może świadczyć o zachodzących na małą skalę procesach suburbanizacji.

Ponadto w ostatnich latach wyraźnie rosła rola Rybnika jako centrum handlowego, kulturalnego oraz medycznego podregionu, jednak potencjał wzrostu był do pewnego stopnia ograniczany bliskim sąsiedztwem konurbacji górnośląskiej.

PODSTAWOWE INFORMACJE O ZREALIZOWANYCH PROJEKTACH

W ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Rybniku zrealizowano 63 projekty o łącznej wartości 973 mln zł, co per capita wynosiło 6,9 tys. zł. Wartość dofinansowania UE wyniosła 428 mln zł (44%), co oznaczało nakłady na poziomie 3,0 tys. zł na mieszkańca.

RYCINA 1. Struktura interwencji w ramach polityki spójności 2004-2006 w Rybniku

Źródło: opracowanie własne.

Niezależnie od oficjalnych kategorii interwencji, projekty zrealizowane w Rybniku można podzielić na trzy podstawowe umowne rodzaje:

- Projekty „infrastrukturalne”: 8 projektów o łącznej wartości około 540 mln zł,
- Projektu „społeczne”: 19 projektów o łącznej wartości około 41 mln zł,
- Projekty „gospodarcze”: 35 projektów o łącznej o łącznej wartości około 393 mln zł.

W ramach projektów „infrastrukturalnych” najważniejszą grupą były inwestycje z zakresu rozwój infrastruktury wodno-ściekowej przede wszystkim dzięki największemu projektowi budowy kanalizacji sanitarnej, który pochłonął łącznie 464 mln zł. Z kolei w ramach pierwszego etapu usprawniania gospodarki odpadami zrealizowano projekt dotyczący rekultywacji składowiska odpadów komunalnych. Natomiast 4 projekty dotyczące rozwoju infrastruktury transportowej kosztowały łącznie 67 mln zł i dotyczyły przede wszystkim przebudowy drogi krajowej nr 78 łączącej miasto z Gliwicami.

TABELA 1. Projekty „infrastrukturalne” zrealizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Rybniku

Nazwa projektu	Nazwa beneficjenta	Wartość projektu w mln zł	Wartość dofinansowania UE w mln zł	Nazwa Programu Operacyjnego
Projekty „infrastruktur transportowa”		67,4	49,1	
Usprawnienie ruchu tranzytowego poprzez przebudowę Drogi Krajowej nr 78 na odcinku przebiegającym przez Miasto Rybnik	Urząd Miasta Rybnik	56,7	42,2	SPO Transport
Nowe warunki dla rozwoju działalności gospodarczej – przebudowa układu komunikacyjnego w Rybniku	Urząd Miasta Rybnik	5,3	3,9	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Przebudowa nawierzchni jezdni i chodników w ciągu DK 78 w Rybniku - ul. Gliwicka i ul. Dotucza	Urząd Miasta Rybnik	4,6	2,3	SPO Transport
Rozbudowa układu komunikacyjnego Rybnika przez przebudowę skrzyżowania na DW 920	Urząd Miasta Rybnik	0,9	0,7	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Projekty „infrastruktura wodno-ściekowa”		471,3	302,1	
Budowa systemu kanalizacji sanitarnej w Rybniku	Urząd Miasta Rybnik	464,0	296,9	Fundusz Spójności

System monitorowania i zarządzania eksploatacją sieci wodociągów i kanalizacji miasta Rybnik	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	0,7	0,2	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw
Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Państwowego Szpitala Psychiatrycznego w Rybniku	SP ZOZ Państwowy Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Rybniku	6,6	4,9	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Projekty „gospodarka odpadami”		1,0	0,7	
Zamknięcie i rekultywacja "Kwatery I" składowiska odpadów komunalnych w Rybniku	Urząd Miasta Rybnik	1,0	0,7	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Źródło: opracowanie własne.

TABELA 226. Projekty „społeczne” zrealizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Rybniku

Nazwa projektu	Nazwa beneficjenta	Wartość projektu w mln zł	Wartość dofinansowania UE w mln zł	Nazwa Programu Operacyjnego
Projekty edukacyjne		9,9	7,3	
Program stypendiów dla uczniów (3 edycje) – zbiorczo	Urząd Miasta Rybnik	0,4	0,3	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Program stypendiów dla studentów (3 edycje) - zbiorczo	Urząd Miasta Rybnik	0,6	0,4	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Równy start w przyszłość (uczniowie) - wyrównywanie szans edukacyjnych w Rybniku	Urząd Miasta Rybnik	8,9	6,6	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Projekty rynku pracy i integracyjne		8,7	6,6	
Kobieta z inicjatywą	Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku	2,1	1,7	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Zacznij od siebie	Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku	1,8	1,4	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Absens carens - nieobecni tracą	Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku	1,8	1,3	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Pomyślny start	Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku	1,5	1,1	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Aktywność twoją szansą	Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku	0,6	0,5	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Reintegracja zawodowa przepustką do pracy	Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku	0,2	0,2	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Kobieta aktywna - kobietą jutra	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku	0,7	0,4	SPO Rozwój zasobów ludzkich
Projekty kulturalne		11,9	8,9	
Kompleksowa modernizacja budynku Rybnickiego Centrum Kultury na potrzeby mieszkańców regionu	Urząd Miasta Rybnik	11,9	8,9	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Projekty rewitalizacyjne		4,3	1,9	
Renowacja zabytkowej kamienicy przy ul. Rynek 1 w Rybniku wraz z adaptacją na cele gospodarcze	Urząd Miasta Rybnik	3,1	1,3	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Adaptacja wieży ciśnień na cele turystyczno-rekreacyjne na terenie zabytkowej kopalni Ignacy w Rybniku	Urząd Miasta Rybnik	1,1	0,6	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Projekty społeczeństwo informacyjne		5,3	3,9	

Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Rybniku	Urząd Miasta Rybnik	5,3	3,9	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Projekty medyczne		0,5	0,4	
Nowoczesne ratownictwo medyczne - zakup dwóch karetek dla SPZOZ WSS nr 3 w Rybniku	SP ZOZ Wojewódzki Szpital Specjalistyczny nr 3 w Rybniku	0,5	0,4	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Źródło: opracowanie własne.

TABELA 327. Projekty „gospodarcze” zrealizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Rybniku

Nazwa projektu	Nazwa beneficjenta	Wartość projektu w mln zł	Wartość dofinansowania UE w mln zł	Nazwa Programu Operacyjnego
Instytucje otoczenia biznesu		9,1	5,6	
Utworzenie infrastruktury dla Rybnickiego Inkubatora Technologicznego	Górnośląska Agencja Przekształceń Przedsiębiorstw	9,1	5,6	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw
Wsparcie dużych przedsiębiorstw (8 projektów) - zbiorczo		370,7	38,0	
w tym:				
Elektrownia Rybnik (elektrofiltry, instalacje odsiarczania spalin, spoiwa drogowe i górnicze) (6 projektów)	Elektrownia Rybnik S.A.	291,8	22,9	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw
Wdrożenie innowacyjnej linii produkcyjnej grzejników PURMO	Rettig Heating Sp. z o.o.	55,6	10,0	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw
Bezodpadowa produkcja płyt drzewiowych z systemem odzysku biomasy i wytwarzania energii odnawialnej Classen	Classen Pol S.A.	23,4	5,1	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw
Wsparcie MSP (26 projektów) - zbiorczo		12,9	3,4	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Źródło: opracowanie własne.

W ramach projektów „społecznych” najważniejszą grupę stanowiły projekty o charakterze edukacyjnym realizowane przez Urząd Miasta, polegające na wdrożeniu programów stypendialnych dla studentów i uczniów, a także wart 9 mln zł projekt ukierunkowany na wyrównywanie szans edukacyjnych wśród młodzieży szkolnej. Z kolei projekty związane z rynkiem pracy oraz integracją zawodową wybranych grup społecznych realizowane były przez Powiatowy Urząd Pracy, ale jeden projekt był wdrożony również przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Łącznie wydano na nie 8,7 mln zł. Pozostałe pojedyncze projekty dotyczyły: modernizacji centrum kultury, rewitalizacji kamienicy przy rynku i wieży ciśnień przy zabytkowej kopalni oraz wprowadzenia elektronicznej karty miejskiej w ramach budowy społeczeństwa informacyjnego, a także zakupu dwóch karetek dla służb ratownictwa medycznego.

Projekty „gospodarcze” dotyczyły przede wszystkim wsparcia dużych firm – Elektrowni Rybnik (instalacje oczyszczania powietrza) oraz budowy nowoczesnych linii produkcyjnych w dwóch najważniejszych nowych zakładach wybudowanych w Rybniku przez inwestorów zagranicznych. Ogółem wartość tych projektów wyniosła około 370 mln zł, ale wartość wsparcia UE tylko 38 mln zł. Natomiast projekty dla MSP były bardzo rozdrobnione – na 26 projektów zrealizowanych za 12,9 mln zł, ze środków UE zrefundowano tylko 3,4 mln zł. Ostatnim projektem w tej kategorii było utworzenie infrastruktury dla Rybnickiego Inkubatora Technologicznego zrealizowane przez Górnośląską Agencję Przekształceń Przedsiębiorstw za 9,1 mln zł, przy wsparciu z UE wynoszącym 5,6 mln zł.

SPÓJNOŚĆ INTERWENCJI Z DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

W Rybniku w 2005 r. nastąpiła aktualizacja obowiązującej strategii rozwoju miasta. W związku z pewnego rodzaju okresem przejściowym z tym związanym oraz znaczącą przebudową struktury celów podjęto próbę oceny spójności interwencji publicznej z oboma wspomnianymi dokumentami strategicznymi.

Do 2005 r. obowiązywała strategia zakładająca realizację trzech głównych celów strategicznych:

- (1) Rybnik – „Centrum Regionu” (ośrodek akademicki, ponadlokalny system transportowy, usługi wyższego rzędu – finansowo-gospodarcze, administracyjno-kulturalne, ochrona zdrowia, rozrywka),
- (2) Rozwój Małych i Średnich Przedsiębiorstw (nowe miejsca pracy w miejsce utraconych w związku z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego, małe i średnie przedsiębiorstwa kołem zamachowym rozwoju regionu),
- (3) Jakość życia (wykształcenie mieszkańców, oferta sportowo-kulturalna, polepszenie zdrowia i jakości środowiska, poprawa bezpieczeństwa, komunikacja międzyludzka)

Aktualizacja strategii zmieniła to podejście, polegające na wskazaniu najważniejszych elementów konkurencyjności gospodarki miejskiej, dość chaotycznym zbiorem celów dla różnych grup podmiotów, przy jednoczesnym uwzględnieniu działań o charakterze rutynowym lub duplikujących się, o czym świadczy również nazewnictwo poszczególnych priorytetów:

- (1) Rozwój samorządności – klienci strategii (warunki prowadzenia biznesu, ranking miast, jakość życia w wyniku działań samorządu, niskie koszty zamieszkania, wykształcenie mieszkańców, wizerunek miasta),
- (2) Zwiększanie środków na rozwój miasta (efektywność wykorzystania środków, zwiększenie bazy dochodów, partnerstwo publiczno-prywatne),
- (3) Wdrożenie systemu zarządzania (system zarządzania jakością, informacja i komunikacja ze społeczeństwem, zarządzanie ryzykiem),
- (4) Wzmocnienie kompetencji (system zarządzania, zarządzanie zasobami ludzkimi, upublicznienie strategii).

W efekcie trudno jest nazwać przeprowadzoną operację aktualizacją, a raczej opracowaniem nowego dokumentu o zgoła odmiennym podejściu metodologicznym.

Na podstawie opracowanej macierzy przystawalności można stwierdzić, że zrealizowane projekty w dużym stopniu wpisywały się w realizację strategii rozwoju miasta obowiązującą do 2005 r. Natomiast po zmianach wprowadzonych w tym dokumencie strategicznym interwencja publiczna była spójna głównie z wybranymi elementami celu pierwszego – nie wiążąc się jednak bezpośrednio z zakładanym w nim rozwojem samorządności.

Do realizacji celu pierwszego strategii przed aktualizacją przyczyniały się zwłaszcza projekty związane z rozwojem infrastruktury transportowej, które sprzyjały umocnieniu rybnickiego węzła transportowego, co pośrednio sprzyjało rozwojowi funkcji centralnych wyższego rzędu w Rybniku. Było to dodatkowo wspierane przez rozwój transportu publicznego, w tym wprowadzenie elektronicznej karty miejskiej umożliwiającej korzystanie z komunikacji na obszarze zamieszkanym przez 200 tys. osób, co ułatwiało również dojazdy do pracy i w celu skorzystania z usług. Funkcje wyższego rzędu były też wzmacniane przez pojedyncze projekty związane z modernizacją centrum kultury, stworzeniem inkubatora technologicznego zasiedlonego w dużej mierze przez spółki oferujące usługi wyspecjalizowane dla firm, a także adaptacją na potrzeby biurowe kamienicy przy rynku (m.in. lokalna telewizja). Z kolei wzmacnianiu roli Rybnika jako ośrodka akademickiego sprzyjały programy stypendialne. Wskazuje to jednocześnie na znaczącą komplementarność zrealizowanych projektów pod względem uczynienia z Rybnika najważniejszego ośrodka miejskiego południowo-zachodniej części woj. śląskiego.

Drugi cel strategiczny był realizowany bezpośrednio przede wszystkim dzięki projektom wdrażanym przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Pewien udział w jego realizacji miały też programy realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy. Z reguły w ramach tych projektów poza szkoleniami i innymi sposobami podniesienia kwalifikacji osób bezrobotnych, które miały na celu wzrost jakości kapitału ludzkiego i podniesienie aktywności zawodowej poprzez lepsze dopasowanie popytu do podaży na rynku pracy,

oferowano również pożyczki dla osób zamierzających uruchomić działalność gospodarczą. Ponadto realizacji tego celu strategicznego sprzyjał wzrost podaży powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej, w czym pewien udział miał inkubator technologiczny oraz rewitalizacja zabytkowej kamienicy przy rynku.

Projekty realizowane w ramach polityki spójności przyczyniły się również do realizacji trzeciego celu strategicznego, przede wszystkim na skutek poprawy dostępności i jakości kształcenia na różnych poziomach – począwszy od podstawowego, przez średni, a kończąc na wyższym. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że przyczyniało się to nie tylko do poprawy wskazanej w strategii jakości życia, ale przede wszystkim do wzrostu konkurencyjności lokalnej gospodarki dzięki poprawie jakości zasobów kapitału ludzkiego. Ponadto działania podejmowane w ramach polityki spójności przyczyniły się do podniesienia jakości życia mieszkańców związanej ze stanem środowiska naturalnego, przede wszystkim na skutek rozbudowy sieci kanalizacyjnej, ale również dzięki inwestycjom w dużych przedsiębiorstwach ukierunkowanych na redukcję zanieczyszczeń oraz wdrożenia nowoczesnych linii produkcyjnych, z reguły mniej obciążających środowisko w porównaniu z tradycyjnymi metodami produkcji. Pewien wpływ interwencji publicznej finansowanej ze środków UE dotyczył również poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym dzięki inwestycjom w modernizację infrastruktury transportowej. Ponadto projekt e-karty, skutkujący wzrostem efektywności wykorzystania transportu publicznego, mógł sprzyjać wzrostowi integracji społecznej i poprawie komunikacji międzyludzkiej.

Ogólnie rzecz ujmując należy zwrócić uwagę, że istniała duża spójność działań między kierunkami interwencji publicznej a strategią rozwoju miasta w jej wersji przed aktualizacją w 2005 r. Pewną wątpliwość może budzić natomiast niezachowanie proporcji między celami strategicznymi. W szczególności dotyczy to wyraźnej preferencji celu trzeciego, związanego z poprawą jakości życia mieszkańców, przede wszystkim dzięki projektom zrealizowanym przez władze miasta, przy jednoczesnym słabym wyposażeniu finansowym celu drugiego, związanego z rozwojem małej i średniej przedsiębiorczości. Z kolei w przypadku celu pierwszego można wskazać na wyraźną komplementarność różnych grup projektów służących podniesieniu znaczenia Rybnika w wymiarze subregionalnym. Wszystkie kategorie działań oraz rodzaje projektów w większym lub mniejszym stopniu mogły przyczynić się do realizacji celów strategicznych. Czy tak się stało pokazuje poniższa analiza wpływu przeprowadzona na poziomie poszczególnych projektów.

Należy jednak zauważyć, że aktualizacja dokumentu strategii doprowadziła do „rozmycia” myśli strategicznej na skutek uwypuklenia znaczenia działań o charakterze rutynowym i wizerunkowym, przy jednoczesnej duplikacji podejmowanych działań. Spójność interwencji publicznej podejmowanej w ramach polityki spójności z tą strategią była niewielka i dotyczyła głównie elementów celu pierwszego nawiązujących do dokumentu strategii przed aktualizacją. W tym kontekście brak tej spójności należy jednak ocenić pozytywnie przy jednoczesnym wskazaniu ewidentnego zagrożenia dla realizacji polityki spójności w przyszłości, wynikającego z braku dobrego dokumentu przedstawiającego kierunki rozwoju miasta.

WPŁYW NA KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ

Projekty zrealizowane w Rybniku w perspektywie finansowej 2004-2006 w dość umiarkowany sposób wpłynęły na wzrost konkurencyjności i atrakcyjności miasta. Wpływ ten w większości przypadków nie był bezpośredni, natomiast dotyczył pewnych elementów stanu miasta istotnych z punktu widzenia jego konkurencyjności. W szczególności dotyczyło to uwarunkowań rozwojowych związanych ze stanem kapitału naturalnego i gospodarczego, a także czynników konkurencyjności takich jak między innymi: funkcje wyższego rzędu, przedsiębiorczość czy zasoby ludzkie w powiązaniu ze stanem rynku pracy.

INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA

Grupą projektów, która miała większy wpływ na konkurencyjność i atrakcyjność miasta, były inwestycje drogowe usprawniające układ transportowy w Rybniku oraz zwiększające jego dostępność względem konurbacji śląskiej. Polegały one przede wszystkim na przebudowie i modernizacji drogi krajowej nr 78. Mimo pewnej poprawy dostępności transportowej Rybnika, trudno jednak jednoznacznie określić ich wpływ na badane zagadnienia. Należy bowiem zauważyć, że Rybnik wciąż jest postrzegany jako miasto

o niesprawnym układzie transportowym, co wiąże się przede wszystkim z brakiem obwodnicy oraz niską przepustowością układu drogowego w centrum miasta (brak dróg dwujezdniowych). Większe oddziaływanie pod tym względem może mieć ukończenie budowy autostrady A1 omijającej miasto od strony wschodniej (odciążenie układu transportowego) łączącej konurbację śląską z granicą państwa.

ROZWÓJ FUNKCJI WYŻSZEGO RZĘDU

Zrealizowane projekty w ramach polityki spójności 2004-2006 w pewnej mierze przyczyniły się do rozwoju funkcji wyższego rzędu w Rybniku, co dotyczyło zarówno bezpośrednio funkcji kulturalnych – modernizacja rybnickiego centrum kultury, jak też pośrednio dzięki poprawie układu transportowego oraz usprawnieniu zarządzania transportem publicznym w otoczeniu miasta. Inwestycje te mogły mieć wpływ na dojazdy mieszkańców sąsiednich gmin i mniejszych miast w celu skorzystania z usług wyższego rzędu. Pewną rolę odegrał w tym zakresie również inkubator technologiczny, który mimo mankamentów przedstawionych poniżej w części dotyczącej projektów problemowych, został w dużej mierze zajęty przez wyspecjalizowane firmy usługowe obsługujące klientów w wymiarze ponadlokalnym.

STAN ŚRODOWISKA

Największe środki w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 wydano na poprawę stanu środowiska naturalnego (77% ogólnej wartości projektów i 74% dofinansowania z UE) w postaci budowy systemu kanalizacji sanitarnej, modernizacji filtrów i instalacji mokrego odsiarczania spalin w Elektrowni Rybnik (w tym zagospodarowanie 90 tys. ton uzyskanego w ten sposób gipsu przez Zakład Przetwórstwa Surowców Mineralnych), a także rozpoczęcia procesu rekultywacji składowiska odpadów. Te inwestycje niewątpliwie podniosły jakość życia mieszkańców i standard cywilizacyjny miasta, ale ich bezpośredni wpływ na konkurencyjność był dość znikomy i dotyczył przede wszystkim poprawy atrakcyjności dla mieszkańców. Należy zauważyć, że budowa kanalizacji sanitarnej objęła przede wszystkim już istniejące osiedla mieszkaniowe, nie prowadząc do pojawiania się możliwości zagospodarowania nowych terenów zarówno pod względem budownictwa mieszkaniowego, jak i pod inwestycje gospodarcze. Należy też zwrócić uwagę na pośredni efekt popytowy związany z korzyściami realizacji tak dużych inwestycji, przejawiający się między innymi poprawą sytuacji na rynku pracy (pracownicy potrzebni do budowy) oraz w sektorze lokalnej przedsiębiorczości (wykonawcy lub podwykonawcy kontraktów), a także handlu (zakupy materiałów).

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Środki przeznaczone na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw w Rybniku były w porównaniu do innych kategorii inwestycji bardzo niewielkie. Ponadto projekty te w większości przypadków ograniczały się do zakupu nowego sprzętu komputerowego, oprogramowania lub maszyn, które najczęściej były wykorzystane w tradycyjnych branżach, np.: przemyśle spożywczym (piekarnia, maszyny pakujące itp.), a także wdrożeniu systemów zarządzania i produkcji. Poza jednym przypadkiem nie zrealizowano projektów związanych z rozwojem otoczenia biznesu, a uruchomiony inkubator technologiczny w znacznym stopniu nie spełniał swoich funkcji inkubacyjnych oraz technologicznych, służąc przede wszystkim jako biurowiec oferujący powierzchnię do wynajęcia. Pewien wpływ na rozwój przedsiębiorczości miały natomiast projekty realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy, co dotyczyło przede wszystkim pożyczek na rozwój działalności gospodarczej. Tym niemniej większość z nich wykorzystano na uruchomienie tradycyjnych jednoosobowych zakładów świadczących proste usługi, a skala tych przedsięwzięć, w porównaniu z działaniami ukierunkowanymi na szkolenia, była niewielka.

INNOWACYJNOŚĆ

Słaby poziom innowacyjności gospodarki podregionu rybnickiego nie zmienił się w wyniku realizacji interwencji publicznej w ramach polityki spójności. Ogólnie rzecz ujmując tylko kilka projektów miało pewien wpływ na ten kluczowy, według niektórych opracowań, aspekt konkurencyjności gospodarki. Na wyróżnienie zasługuje w tym kontekście projekt e-karty łączący korzyści związane z ułatwieniami dla podróżnych z możliwością sprawnego zarządzania systemem transportu publicznego (zob. też opis projektu w części dobre praktyki).

KAPITAŁ LUDZKI I SYTUACJA NA RYNKU PRACY

Słabość w dziedzinie innowacyjności rekompensowana była dużą aktywnością na polu projektów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego, poczynając od poziomu szkół podstawowych i gimnazjów (programy wyrównawcze i stypendialne dla uczniów), a kończąc na poziomie szkół wyższych (programy stypendialne). Ponadto projekty realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy skierowane do osób bezrobotnych korzystnie wpływały na ich kwalifikacje, jak również wspierały zakładanie przez część z nich własnej działalności gospodarczej. Dowodem na skuteczność tych działań była bardzo dobra sytuacja na lokalnym rynku pracy oraz rosnące kwalifikacje pracowników, w tym również studentów filii śląskich szkół wyższych wykształconych w Rybniku. Poprawa, która nastąpiła, jest na tyle duża, że przy kolejnych projektach dotyczących rynku pracy pojawiły się problemy ze znalezieniem osób spełniających kryteria do udzielania pomocy.

SPRAWNE ZARZĄDZANIE MIASTEM

Urząd Miasta Rybnika wykazał się niewątpliwie dużą sprawnością w pozyskiwaniu środków na realizację różnego rodzaju projektów – zarówno inwestycyjnych, jak i miękkich, związanych np. z rozwojem kapitału ludzkiego. Administracja miejska działała sprawnie jeszcze przed przygotowaniem wniosków o dofinansowanie projektów w ramach polityki spójności 2004-2006, o czym świadczyć mogą innowacyjne projekty takie jak między innymi utworzenie rybnickiego zespołu szkół wyższych. Ponadto widać było pozytywne rezultaty przyjętej w 2000 r. strategii miasta, której jeden z celów zakładał wzrost znaczenia Rybnika jako centralnego ośrodka południowo-zachodniej części woj. śląskiego. Trudno ocenić na ile niekorzystne okazały się w przyszłości zmiany tej strategii przedstawione w rozdziale *Spójność interwencji z dokumentami strategicznymi*, ale biorąc pod uwagę liczne nagrody zdobywane dotychczas przez Urząd Miasta, być może ten wpływ nie będzie zbyt duży. Ponadto należy zauważyć, że znaczenie sprawnego zarządzania miastem zostało bardzo uwypuklone w nowym dokumencie strategicznym.

WPŁYW NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ I PRZESTRZENNĄ

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

Dobra sytuacja na lokalnym rynku pracy sprzyjała spójności społecznej w Rybniku. Pewien wpływ miały na to również projekty zrealizowane w ramach polityki spójności, zwłaszcza przez Powiatowy Urząd Pracy. Część z nich była adresowana do wybranych grup społecznych takich jak: kobiety, młodzież w wieku do 25 lat, itp. W efekcie nakłady na pomoc społeczną w Rybniku nie były wysokie, ale w trakcie warsztatów zwrócono uwagę na znaczną liczbę osób znajdujących się na granicy progu dochodów uprawniających do skorzystania z tej pomocy. Na spójność społeczną niewątpliwie pozytywny wpływ miał program wyrównywania szans edukacyjnych zrealizowany we wszystkich rybnickich szkołach.

Dostępność do usług publicznych w Rybniku była zróżnicowana. Z jednej strony, uczestnicy przeprowadzonego warsztatu uważali, że sytuacja jest dobra w przypadku instytucji kulturalnych, z drugiej – negatywnie oceniali dostępność służby zdrowia, jednak trudno ocenić na ile sytuacja pod tym względem wyróżniała Rybnik na tle innych dużych miast. W tym pierwszym przypadku, do pewnej poprawy dostępności mogła przyczynić się modernizacja centrum kultury (w tym przystosowanie budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych), a w drugim niewielki wpływ mógł mieć zakup dwóch karetek dla pogotowia ratunkowego.

Sytuacja grup ryzyka społecznego w Rybniku ulegała stopniowej poprawie. Służyły temu między innymi projekty realizowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Powiatowy Urząd Pracy. Stopień aktywności kobiet, choć nie był wysoki, to rósł w ostatnim okresie, czemu sprzyjała między innymi dość dobra dostępność opieki przedszkolnej. W tym kontekście należy jednocześnie zwrócić uwagę na specyfikę Rybnika i jego otoczenia jako dawnego okręgu przemysłu ciężkiego, który nie oferował licznych miejsc pracy dla kobiet. Poprawiały się również stopniowo warunki życia osób niepełnosprawnych, co wiązało się przede wszystkim z modernizacją ulic i ciągów pieszych, w tym tych zrealizowanych przy współudziale środków UE. Do potrzeb osób niepełnosprawnych dostosowano też zmodernizowany przy wsparciu środków UE budynek Rybnickiego Centrum Kultury.

SPÓJNOŚĆ PRZESTRZENNA

Urząd Miasta podejmował szereg inicjatyw związanych ze zwiększeniem spójności przestrzennej rozumianej jako wzmocnienie znaczenia centrum miasta. Służyła temu między innymi budowa i modernizacja przestrzeni publicznych i publiczno-prywatnych (lokalizacja dwóch galerii handlowych w ścisłym centrum miasta, renowacja rynku, powiązanie ciągiem pieszym rynku z Rybnickim Centrum Kultury (w tym uporządkowanie jego otoczenia), itp.), ale odbywało się to bez większego udziału środków pochodzących z Unii Europejskiej. Wyjątek stanowiło wyremontowanie jednej z kamienic przy rynku i przeznaczenie jej na wynajem powierzchni biurowej. Należy jednak zauważyć, że w rezultacie tego projektu zmieniła się funkcja kamienicy z mieszkalnej na użytkową. W centrum obowiązywał też zakaz ruchu pojazdów, ale problemem była niewystarczająca liczba miejsc parkingowych poza tą strefą.

Skala zjawiska suburbanizacji w przypadku otoczenia Rybnika była w porównaniu do innych badanych miasta niewielka, co spowodowane było dwoma podstawowymi czynnikami. Po pierwsze, miasto miało dużą powierzchnię i w granicach administracyjnych istniało 27 dzielnic, co sprzyjało wchłanianiu części odpływu ludności z centrum miasta przez dzielnice peryferyjne. Po drugie, woj. śląskie jest pod tym względem specyficzne, gdyż odpływ ludności z miasta zachodzi na większe odległości np. do uznawanych za czyste i atrakcyjne przyrodniczo rejonów Beskidu Śląskiego, co wiąże się z tzw. „efektem komina”, czyli negatywnym oddziaływaniem na środowisko funkcjonujących zakładów przemysłowych. W rezultacie szereg negatywnych aspektów niekontrolowanego procesu suburbanizacji w przypadku Rybnika nie występował lub miał niedużą skalę. Dlatego też problemy z tym związane były dość marginalne w porównaniu z koniecznością rekultywacji terenów zdegradowanych przez wieloletnie użytkowanie przez przemysł ciężki.

Tym niemniej działania podejmowane w Rybniku miały pewien wpływ na zjawisko suburbanizacji. Przejawiało się przede wszystkim współpracą z sąsiednimi gminami (Jejkowice oraz Gaszowice) w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej (budowa systemu kanalizacji sanitarnej przy wykorzystaniu środków UE), co łagodziło presję środowiskową tych procesów. Z drugiej strony, powiązania drogowe miasta z jego otoczeniem były uznawane za niewystarczające, mimo inwestycji zrealizowanych przy współudziale środków UE. Wynikało to po części z faktu, że Urząd Miasta wstrzymuje się z niektórymi inwestycjami czekając na efekt budowy autostrady, która częściowo będzie pełnić rolę obwodnicy miasta. Podsumowując, dotychczasowe inwestycje drogowe, w tym realizowane przy wsparciu projektów UE, nie rozwiązały problemów transportowych miasta, włączając w to niewystarczającą liczbę miejsc parkingowych. Z drugiej strony, w otoczeniu miasta następował rozwój infrastruktury społecznej (np. przedszkoli), ale Rybnik wciąż świadczył znaczną część podstawowych usług edukacyjnych i zdrowotnych na rzecz sąsiednich gmin.

WPŁYW NA TWORZENIE WARUNKÓW DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH W UKŁADZIE MIASTO-REGION

Dyfuzja procesów rozwojowych z Rybnika była modyfikowana dużym stopniem policentryczności południowo-zachodniej części podregionu rybnickiego, a także bliskim sąsiedztwem konurbacji śląskiej zamieszkaanej przez ponad 2 mln mieszkańców, co decyduje o specyfice tego studium przypadku pod tym względem.

ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W OTOCZENIU REGIONALNYM

Stopień rozwoju przedsiębiorczości w samym Rybniku był relatywnie niski, a jak pokazano wyżej wpływ polityki spójności nie miał na ten poziom większego wpływu. Trudno więc oczekiwać, że dzięki polityce spójności następować będzie dyfuzja procesów rozwoju pod tym względem w otoczeniu miasta. Tym bardziej, że rozprzestrzenianie to w dużej mierze związane jest z dwoma zjawiskami, które były dość ograniczone w przypadku Rybnika, tj. suburbanizacji i otwierania przez nowych mieszkańców własnej działalności, a także rozwojem infrastruktury transportowej i lokalizacją w jej sąsiedztwie dużych inwestycji. W tym drugim przypadku obserwowane było pewne zainteresowanie potencjalnych inwestorów terenami położonymi przy budowanej autostradzie A1, ale nie należało tego wiązać z wpływem Rybnika, ale przede wszystkim bliskim sąsiedztwem konurbacji śląskiej. Tym bardziej, że na podstawie warsztatów można

stwierdzić brak silnych powiązań kooperacyjnych rybnickich podmiotów gospodarczych z innymi firmami położonymi w otoczeniu miasta.

POPRAWA JAKOŚCI KAPITAŁU LUDZKIEGO W OTOCZENIU REGIONALNYM

Polityka spójności realizowana w Rybniku może mieć natomiast pewien wpływ na stan zasobów kapitału ludzkiego w jego otoczeniu. Przede wszystkim poprawa dostępności transportowej Rybnika, na skutek zrealizowanych inwestycji drogowych oraz sprawnie funkcjonującego systemu transportu publicznego, może sprzyjać upowszechnianiu się wykształcenia na poziomie średnim i wyższym wśród mieszkańców gmin sąsiadujących z Rybnikiem. Ponadto bezpośredni wpływ na otoczenie Rybnika mają miękkie projekty związane z rozwojem kapitału ludzkiego realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy.

USŁUGI WYŻSZEGO RZĘDU W OTOCZENIU REGIONALNYM

W ostatnich latach wyraźnie rosła rola Rybnika jako centrum handlowego, kulturalnego oraz medycznego podregionu, ale potencjał tego wzrostu był do pewnego stopnia ograniczany bliskim sąsiedztwem konurbacji górnośląskiej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na remont przy współudziale środków UE Rybnickiego Centrum Kultury, które należy do największych obiektów tego typu w woj. śląskim (sala na 600 miejsc). Pewną barierę zasięgu jego oddziaływania stanowi natomiast konkurencja ze strony innych ośrodków miejskich podregionu, które podejmują podobne inicjatywy, co nie sprzyja wzrostowi komplementarności funkcji, które stanowią warunek rozwoju policentryczności funkcjonalnej.

POWIĄZANIA FUNKCJONALNE W UKŁADZIE MIASTO REGION

Rybnik cechowało dodatnie saldo dojazdów do pracy, ale miasto wyraźnie ustępowało pod tym względem blisko położonym Gliwicom, a także Jastrzębiu-Zdrój. Dojazdy te nie miały też dużego zasięgu, ograniczając się przede wszystkim do gmin otaczających miasto. Pewien wpływ na dojazdy miały przedstawione wyżej projekty związane z usprawnieniem układu transportowego i rozwoju transportu publicznego.

KOMPLEMENTARNOŚĆ I SYNERGIA ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW

Najważniejszym przejawem komplementarności produktów i synergii efektów projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności było wzajemne powiązanie między rozwojem infrastruktury transportowej, która służyła umocnieniu znaczenia rybnickiego węzła transportowego oraz projektów, które sprzyjały rozwojowi funkcji centralnych wyższego rzędu w Rybniku. Było to dodatkowo wspierane przez rozwój transportu publicznego, w tym wprowadzenie elektronicznej karty miejskiej umożliwiającej korzystanie z komunikacji na obszarze zamieszkanym przez 200 tys. osób, co ułatwiało dojazdy do pracy i w celu skorzystania z usług. Funkcje wyższego rzędu były też wzmacniane przez pojedyncze projekty związane z modernizacją centrum kultury, stworzeniem inkubatora technologicznego zasiedlonego w dużej mierze przez spółki oferujące usługi wyspecjalizowane dla firm, a także adaptacją na potrzeby biurowe kamienicy przy runku (m.in. lokalna telewizja). Z kolei wzmacnianiu roli Rybnika jako ośrodka akademickiego sprzyjały realizowane programy stypendialne.

Trudno natomiast wskazać komplementarność na styku infrastruktury i projektów skierowanych do przedsiębiorstw. Projekty infrastrukturalne nie dotyczyły bezpośrednio wytyczonych stref aktywności gospodarczej – podobnie zresztą jak wsparcie skierowane do przedsiębiorstw. Pewna potencjalna komplementarność, ale niepotwierdzona w badaniach, istniała natomiast między projektami gospodarczymi wsparcia dla przedsiębiorstw, a projektami miękkimi z zakresu rozwoju zasobów ludzkich.

PRZEWIDYWANA TRWAŁOŚĆ

Projekty zrealizowane w Rybniku, zwłaszcza te o charakterze infrastrukturalnym, należy uznać za trwałe. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na pewne problemy związane z realizacją i przyszłością niektórych inwestycji. W przypadku budowy kanalizacji sanitarnej wystąpiły problemy związane z oddaniem części inwestycji do użytku i przyłączeniem do systemu sąsiednich gmin. W innym przypadku, związanym z rewitalizacją wieży ciśnień przy zabytkowej kopalni, w krótkim okresie od realizacji projektu wyraźnie

spadła liczba turystów odwiedzających obiekt, w tym zwłaszcza indywidualnych, w wyniku ograniczeń w dostępie (krótkie godziny otwarcia) oraz braku odpowiednich informacji (zob. szerzej w części dot. projektów problemowych).

Przejawem znacznej trwałości w przypadku projektów miękkich może być natomiast przykład projektu polegającego na wyrównywaniu szans edukacyjnych w szkołach. Po zakończeniu realizacji tego projektu szkoły biorące w nim udział wykorzystały zdobytą wiedzę do przygotowania własnych projektów z zakresu rozwoju kapitału ludzkiego. Innym przykładem mogą być projekty realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy, których uczestnicy zdobyli nowe umiejętności wykorzystywane później w pracy zawodowej.

Trudniej określić trwałość projektów z zakresu wsparcia przedsiębiorczości, gdyż część projektów skierowanych do MSP dotyczyła zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania, które ulegają dość szybkiej amortyzacji. Jednocześnie zbyt mały nacisk położony był na ich innowacyjność, która mogłaby w większym stopniu zapewnić trwałość przewagi konkurencyjnej zdobytej dzięki środkom z polityki spójności w dłuższym okresie.

PROJEKTY PRZYKŁADOWE „DOBRE PRAKTYKI”

Równy start w przyszłość – wyrównywanie szans edukacyjnych w Rybniku

Projekt "Równy start w przyszłość – wyrównywanie szans edukacyjnych w Rybniku" został zrealizowany przez Urząd Miasta Rybnika w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego - SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (Działanie 2.1.). Głównym celem tego wartego 8,8 mln zł projektu było stworzenie możliwości równego dostępu uczniom rybnickich szkół do edukacji poza godzinami lekcyjnymi. W jego ramach opracowano 51 Programów Rozwojowych w prawie wszystkich rybnickich szkołach (podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych), odpowiadających specyfice każdej placówki. Do najważniejszych podjętych działań należały: zajęcia wyrównawcze i motywacyjne, spotkania z psychologami, kółka zainteresowań, językowe i informatyczne, wycieczki i wizyty studyjne, a także prelekcje, konkursy i konferencje oraz warsztaty animacyjne przy współpracy ekspertów z Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych. Przyczyną realizacji projektu były niskie oceny z egzaminów gimnazjalnych oraz testów kompetencyjnych w szkołach podstawowych, w porównaniu z uczniami z Gliwic i Bielska-Białej. Z projektu skorzystało 18 tys. uczniów, dla których przygotowano 2100 dodatkowych godzin zajęć tygodniowo w okresie 14 miesięcy. W rezultacie tych działań poprawiły się wyniki uczniów w testach kompetencji i egzaminach gimnazjalnych, a także zmniejszyła się liczba uczniów zagrożonych, wzrosły średnie wyniki nauczania oraz wzrosła potrzeba osiągnięć i pojawił się nawyk uczenia. Ponadto trwałość efektów projektu osiągnięto dzięki zaangażowaniu się części szkół (20 placówek) w kontynuację podjętych działań, w tym również przy wykorzystaniu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Rybniku

Projekt „Rybnicka Elektroniczna Karta Miejska” to nowatorski, wart 5,3 mln zł projekt zrealizowany przez Urząd Miasta Rybnika przy wykorzystaniu dofinansowania z Unii Europejskiej (ZPORR 1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego). Karta umożliwia płatności za usługi oferowane przez miasto (e-portmonetka – w czytniki wyposażono m.in. parkomaty, jednostki rekreacyjne MOSiR i CRiR Bushido, inkasentów na targowiskach), w tym przede wszystkim bilety komunikacji autobusowej (e-bilet – w czytniki wyposażono 118 autobusów), a także może służyć za nośnik podpisu elektronicznego pozwalający załatwiać sprawy w urzędzie drogą elektroniczną. W zakres projektu poza e-kartą weszły aplikacja Wirtualne Biuro Urzędu Miasta umożliwiające interaktywne wypełnianie wniosków, formularzy i składanie podpisu elektronicznego, a także Sieć Publicznych Punktów Dostępu w postaci 4 infokiosków w obiektach zamkniętych oraz 6 telecentrów w domach kultury wyposażonych w komputery multimedialne oraz czytniki kart. W efekcie realizacji projektu wydano 90 tys. kart, w tym 26 tys. imiennych, co pozwoliło przede wszystkim w znaczący sposób usprawnić zarządzanie systemem transportu publicznego na obszarze zamieszkanym przez 200 tys. osób. Z usług telecentrów i infokiosków skorzystało natomiast łącznie 17 tys. użytkowników w 2009 r. Wprowadzone rozwiązania, w szczególności w odniesieniu do e-biletów, w początkowym okresie spowodowały pewne perturbacje związane z koniecznością adaptacji podróży do nowych form płatności za przejazd, ale obecnie system działa sprawnie, a wdrożeniem podobnego

systemu są zainteresowane samorządy innych polskich miast, np. Częstochowy i Białegostoku. Obecnie realizowana jest dalsza rozbudowa systemu polegająca na montażu elektronicznych tablic informacyjnych na przystankach komunikacji miejskiej oraz umożliwieniu doładowania e-portmonetki przez Internet.

PROJEKTY PROBLEMOWE

Utworzenie infrastruktury dla Rybnickiego Inkubatora Technologicznego

Rybnicki Inkubator Technologiczny (Projekt SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Działanie 1.3.) został założony w zmodernizowanym za kwotę 9,1 mln zł budynku po upadłym Rybnickim Przedsiębiorstwie Budownictwa Węglowego PEBEROW. Inkubator powstał przy udziale Górnośląskiej Agencji Przekształceń Przedsiębiorstw S.A. (partner wiodący, właściciel i zarządzający obiektem), Miasta Rybnik, Politechniki Śląskiej w Gliwicach - Centrum Kształcenia Inżynierów oraz Izby Przemysłowo-Handlowej Rybnickiego Okręgu Przemysłowego. W ramach projektu wykonano modernizację budynku składającego się z trzech segmentów o łącznej powierzchni około 4,9 tys. m². W efekcie umożliwiło to wynajęcie około 3,0 tys. m² powierzchni biurowej. Ponadto inkubator na zasadach ogólnych oferuje możliwość skorzystania z szeregu usług m.in. wsparcia doradczo-szkoleniowego, pomocy przy wdrażaniu własnych i pozyskanych technologii, pomocy w rozwoju firm internetowych i eksportowych, a także pożyczek z Funduszy Pożyczkowych GAPP SA oraz Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w Żorach. W obiekcie istnieje także możliwość odpłatnego wynajęcia sal konferencyjnych (2 sale na 110 i 30 miejsc).

W założeniu inkubator miał zapewniać początkującym przedsiębiorcom z sektora MSP pomoc w uruchomieniu i prowadzeniu firmy oferującej produkt lub usługę powstałą w wyniku wdrożenia nowej technologii. Obecnie prawie cała powierzchnia jest wynajęta (stawka wynajmu wynosi 24 zł netto za m², przy średnich stawkach rynkowych wynoszących w Rybniku od 15 do 45 zł netto). Umowy zawarte są na czas nieokreślony i nie opracowano mechanizmów ich wypowiedzenia, co *de facto* uniemożliwia prowadzenie funkcji inkubacyjnej w przyszłości. W inkubatorze działają 53 podmioty zatrudniające około 320 osób głównie z branży informatycznej, budowlanej, ale także świadczących usługi finansowe. Poza pojedynczymi przykładami (np. Alan System z branży informatycznej) poziom zaawansowania technologicznego tych firm nie wyróżnia ich na tle innych podmiotów gospodarczych działających w regionie. Ogólnie rzecz ujmując zrealizowany projekt doprowadził do stworzenia nowoczesnej powierzchni biurowej dla przedsiębiorstw, ale nie pełni w większym wymiarze funkcji inkubacyjnych, a także nie prowadzi działań bezpośrednio przekładających się na poziom technologiczny firm.

Adaptacja wieży ciśnień na cele turystyczno-rekreacyjne na terenie zabytkowej kopalni Ignacy w Rybniku

Adaptacja wieży ciśnień na cele turystyczno-rekreacyjne na terenie zabytkowej kopalni Ignacy w Rybniku polegała na modernizacji (m.in. renowacja na zewnątrz i wewnątrz, budowa schodów, instalacja pomostu widokowego) tego obiektu z przeznaczeniem na wieżę widokową o wysokości 46 m. Koszt tych prac wyniósł 0,8 mln zł i pokryty został w części ze ZPORR w ramach Działania 3.2. „Obszary podlegające restrukturyzacji”. Podstawowym problemem związanym z tym projektem jest jego utrudniona dostępność dla turystów. I tak przykładowo, po przeprowadzonej w 2007 r. kontroli, w roku 2008 obiekt odwiedziło 1903 turystów, ale w 2009 ta liczba spadła do 389 turystów. W pierwszej połowie 2010 r. obiekt gościł 629 turystów (ale w tym 1 dużą grupę zorganizowaną liczącą 400 osób). Głównym mankamentem obiektu jest brak informacji o godzinach otwarcia oraz sposobie udostępniania obiektu. W efekcie do obiektu trafiają właściwie wyłącznie grupy zorganizowane po wcześniejszym umówieniu wizyty.

PODSUMOWANIE

Rybnik należał do miast najaktywniej korzystających z możliwości finansowania inwestycji oferowanych w ramach polityki spójności w latach 2004-2006. Głównym beneficjentem środków unijnych był Urząd Miasta, który wykorzystał pozyskane fundusze przede wszystkim do nadrobienia zapóźnień w zakresie rozwoju podstawowej infrastruktury technicznej – w szczególności kompleksowej rozbudowy sieci kanalizacyjnej. Pewne działania podjęto również w zakresie rozwiązania problemów transportowych miasta, ale kluczowe w ich rozwiązaniu może być ukończenie budowy autostrady A1 finansowanej z polityki

spójności w latach 2007-2013. Jednocześnie władze miasta nie zaniedbywały projektów miękkich związanych przede wszystkim z rozwojem kapitału ludzkiego (szkolnictwo na wszystkich poziomach). Ponadto, w dostosowaniu kwalifikacji mieszkańców do potrzeb rynku pracy pewien udział miały też projekty zrealizowane przez Powiatowy Urząd Pracy.

Ogólnie rzecz ujmując, działania podejmowane przez Urząd Miasta wyraźnie wpisywały się w realizację strategii rozwoju miasta w jej wersji przed aktualizacją, prowadząc do wzmocnienia znaczenia Rybnika jako najważniejszego ośrodka miejskiego południowo-zachodniej części województwa śląskiego.

Interwencję publiczną w Rybniku zrealizowaną przy wsparciu polityki spójności niewątpliwie należy uznać za użyteczną dla mieszkańców. W ostatnich latach miastu udało się wyraźnie poprawić warunki i jakość życia, w czym znaczący udział miały projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej związane przede wszystkim z rozwojem twardej infrastruktury. W szczególności poprawa ta dotyczy stanu środowiska naturalnego (choć na pełne efekty zrealizowanych inwestycji trzeba jeszcze poczekać), w czym pewien udział, poza budową kanalizacji, miała też modernizacja filtrów i budowa instalacji mokrego odsiarczania spalin w elektrowni Rybnik.

Gorzej wyglądało natomiast wsparcie dla przedsiębiorstw – w szczególności małych i średnich – gdyż projekty były rozproszone i nie podnosiły w znaczący sposób innowacyjności gospodarki. Ponadto, poza jednym przypadkiem, nie zrealizowano projektów związanych z rozwojem otoczenia biznesu, a uruchomiony inkubator technologicznych w znacznym stopniu nie spełniał swoich funkcji, działając jak zwykły biurowiec oferujący powierzchnię do wynajęcia.

Dość istotnym efektem realizacji polityki spójności w Rybniku był wzrost dochodów miasta, na skutek wystąpienia efektów popytowych realizowanych inwestycji infrastrukturalnych. Należy przypuszczać, że może to ułatwić w przyszłości kontynuację wysiłku inwestycyjnego w podobnym zakresie, co może pozwolić na trwałe wzmocnienie pozycji konkurencyjnej miasta. Jednocześnie osiągnięty w ostatnich latach wzrost spójności społecznej powinien skutkować oszczędnościami związanymi z mniejszymi wydatkami socjalnymi, co może pozwolić na poprawę dostępności i jakości świadczonych usług publicznych.

W przyszłości, wraz z pełnym zaspokojeniem potrzeb w zakresie podstawowej infrastruktury technicznej, należy skupić się na trudniejszych i bardziej kompleksowych projektach o większej wartości dodanej, w szczególności związanych z podnoszeniem innowacyjności gospodarki i rozwojem kapitału ludzkiego.

STUDIUM PRZYPADKU: WARSZAWA

WSTĘP

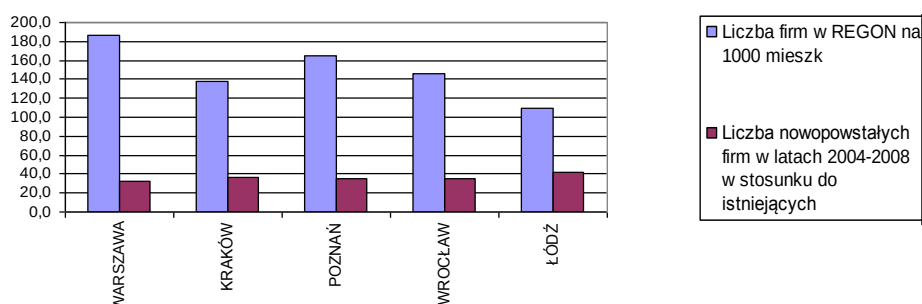
Warszawa jest największym ośrodkiem miejskim w Polsce, pełniącym funkcje stołeczne, z liczbą ludności wynoszącą 1,7 mln (2006 r.). Jest miastem metropolitalnym, mającym przed sobą bardzo dobre perspektywy rozwoju. Co za tym idzie – większe są również oczekiwania zarówno mieszkańców, jak i inwestorów w stosunku do polityki rozwoju realizowanej przez władze publiczne. Istotne znaczenie przy analizie zmian zachodzących w mieście ma również uwzględnienie obszaru metropolitalnego z jego szacowaną na 2,7 mln ludnością (por. Smętkowski et al. 2009). Warszawę charakteryzuje dodatnie saldo migracji. W 2006 r. do Warszawy przybyło ok. 25 tys. osób, przy 17 tys. emigrujących z miasta. Warto zaznaczyć, że saldo migracji jest stabilne w mieście poczynając od 1998 r. Miasto jest największym rynkiem pracy w Polsce, z dużym potencjałem gospodarczym i inwestycyjnym, wysokim przeciętnym wynagrodzeniem, niską stopą bezrobocia (3,5%), największym potencjałem akademickim (na warszawskich uczelniach w 2008 r. studiowało 285 tys. studentów – stanowi to 15% ogółu osób studiujących w Polsce). Warszawa jako stolica kraju jest naturalnym miejscem koncentracji central przedsiębiorstw działających w Polsce, co wiąże się z tym, że pełni istotne funkcje kontrolne w skali krajowej (por. Śleszyński 2007). Miasto dysponuje dość dobrymi powiązaniami transportowymi, w układzie międzynarodowym szczególnie duże znaczenie ma międzynarodowe lotnisko, które jest najlepiej rozwiniętym portem lotniczym w kraju z dość rozległą siatką połączeń bezpośrednich.

Do najważniejszych problemów stolicy zaliczyć należy przede wszystkim brak uporządkowania planistycznego miasta (tylko ok. 20% obszaru miasta posiada plany zagospodarowania przestrzennego), problemy w funkcjonowaniu i jakości systemu transportowego (zarówno w kontekście zewnętrznych powiązań komunikacyjnych Warszawy, jak i sprawności funkcjonowania systemu transportowego w obrębie samego miasta). Dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego, jaki i komercyjnego (biura, centra handlowe), jaki następuje w Warszawie w ostatnich latach jest słabo skoordynowany i w małym stopniu kontrolowany przez planowanie przestrzenne. Powoduje to zarówno presję na układ transportowy, jak i środowisko naturalne (dotyczy to np. zabudowy klinów napowietrzających).

MIASTO NA TLE INNYCH BADANYCH MIAST

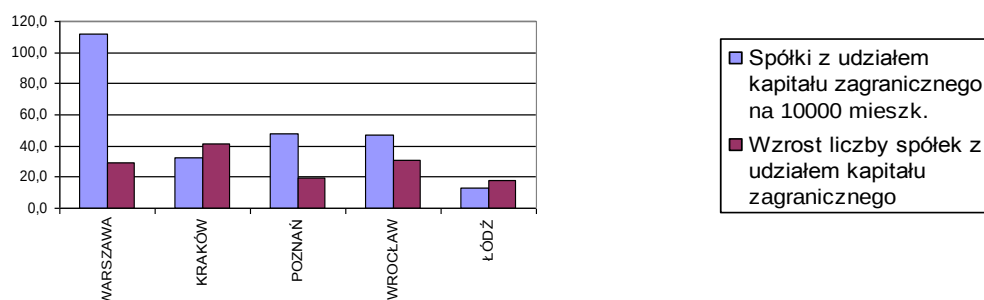
Warszawa na tle wybranych największych miast Polski charakteryzuje się wysokimi wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego (por. ryc. 1.). Stołeczność miasta i jego ranga jako ośrodka metropolitalnego sprawia, że lokuje się tu najwięcej firm zagranicznych (por. ryc. 2.).

RYCINA 1. Czynniki konkurencyjności – przedsiębiorczość (liczba firm w REGON, 2008 r.)



Źródło: opracowanie własne.

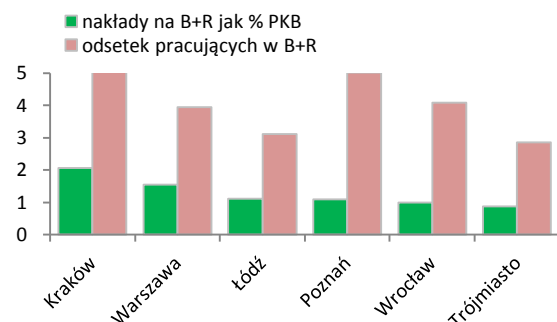
RYCINA 2. Czynniki konkurencyjności – kapitał zagraniczny (spółki z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców, 2004-2008)



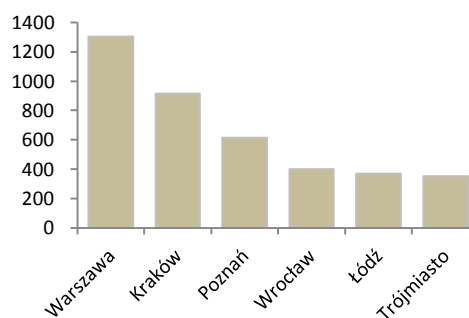
Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia rozwoju funkcji metropolitalnych oraz konkurencyjności miasta w gospodarce opartej na wiedzy szczególnie istotny jest potencjał innowacyjny. W tym zakresie Warszawa jest niewątpliwym krajowym liderem. Z 30 tysiącami osób pracujących w B+R i nakładami na badania wynoszącymi ponad 2,2 mld zł. (dane dla 2006 r.) Warszawa znacznie wyprzedza inne polskie miasta. Co prawda po zrelatywizowaniu tych danych liczbą ludności okazuje się, że udział pracujących w B+R w ogóle pracujących jest wyższy w Krakowie i Poznaniu, a udział nakładów na B+R w miejskim PKB nieco większy w Krakowie (por. ryc. 3.), jednak Warszawa w przypadku nakładów na badania przeliczonych na mieszkańca Warszawa zajmują niekwestionowaną pierwszą pozycję (por. ryc. 4.). To samo dotyczy ogólnej liczby studentów (por. ryc. 5.). Bardzo istotne jest także to, że Warszawa cechuje się bardzo dobrymi wskaźnikami kapitału ludzkiego – według spisu powszechnego co 4 mieszkańców miasta miał wykształcenie wyższe (por. ryc. 6.).

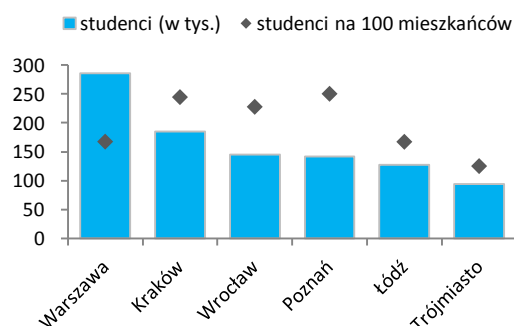
RYCINA 3. Znaczenie działalności B+R (2006)



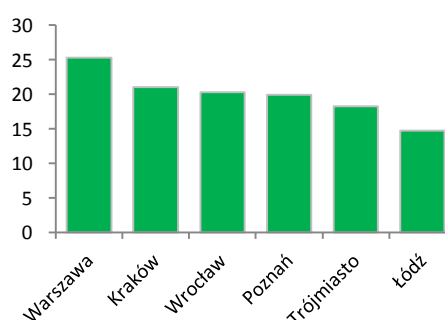
RYCINA 4. Nakłady na B+R na mieszkańca (w PLN) (2006)



RYCINA 62. Liczba studentów (2008)

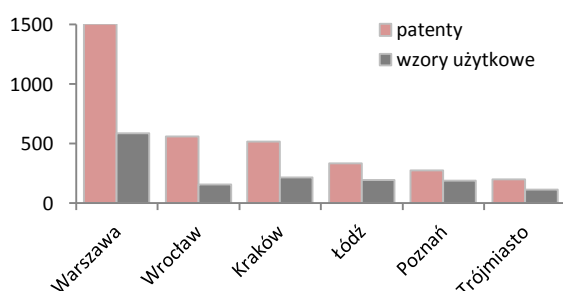


RYCINA 6. Ludność z wykształceniem wyższym w % (2002)



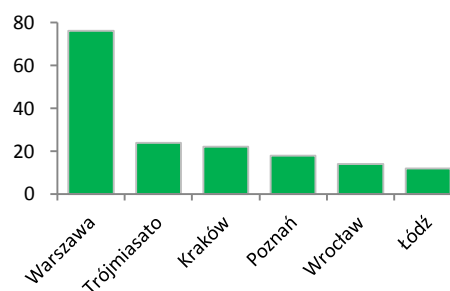
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

RYCINA 7. PATENTY I WZORY UŻYTKOWE (2001-2007)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UP RP.

RYCINA 8. INNOWACYJE FIRMY NA LIŚCIE INE PAN (2009)



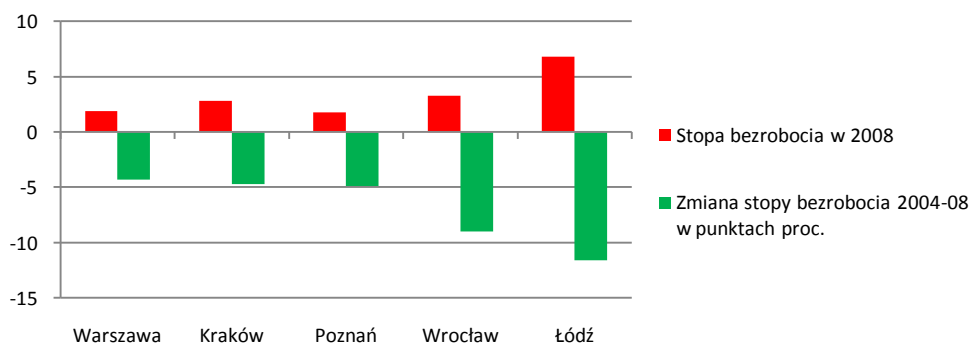
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Baczko 2009.

Wysoki potencjał akademicki i naukowo badawczy oraz wysoka jakość zasobów ludzkich przekładają się na dobre osiągnięcia w zakresie innowacyjności, widoczne w bardzo dobrej w skali kraju aktywności patentowej (por. ryc. 7.) oraz dużą liczbą firm uznawanych w badaniach Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN za najbardziej innowacyjne (por. ryc. 8.).

Bardzo niska stopa bezrobocia (por. ryc. 9.) świadczy o dość dużej spójności społecznej, szczególnie w aspekcie rynku pracy. Niemniej jednak należy podkreślić, że Warszawa jak każde duże miasto jest wewnętrznie zróżnicowana, i występują w jej granicach obszary koncentracji negatywnych zjawisk społecznych. Co często łączy się z zaniedbaniem budynków mieszkaniowych i bardzo niską jakością przestrzeni publicznej.

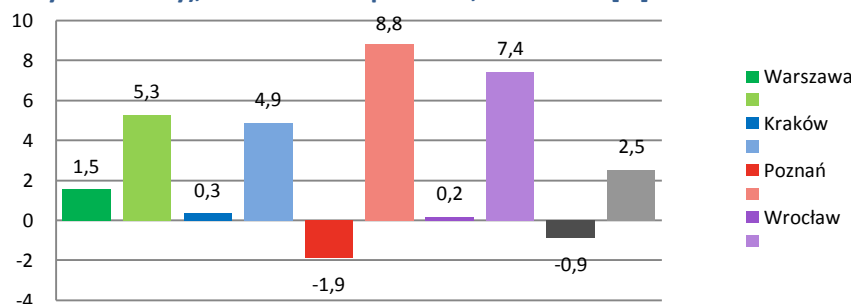
Spośród największych polskich miast, Warszawa w okresie 2005-2008 notowała największą dynamikę przyrostu liczby mieszkańców. W innych dużych miastach wzrost był bardzo mały, a w przypadku Poznania i Wrocławia nastąpił wyraźny spadek (por. ryc. 10.). Niemniej jednak o wiele wyraźniej zwiększała się liczba mieszkańców stery suburbanizacyjnej miasta, choć nie tak intensywnie jak w przypadku Poznania czy Wrocławia.

RYCINA 9. Rynek pracy w Warszawie na tle wybranych największych miast (stopa bezrobocia 2004-2008)



Źródło: opracowanie własne.

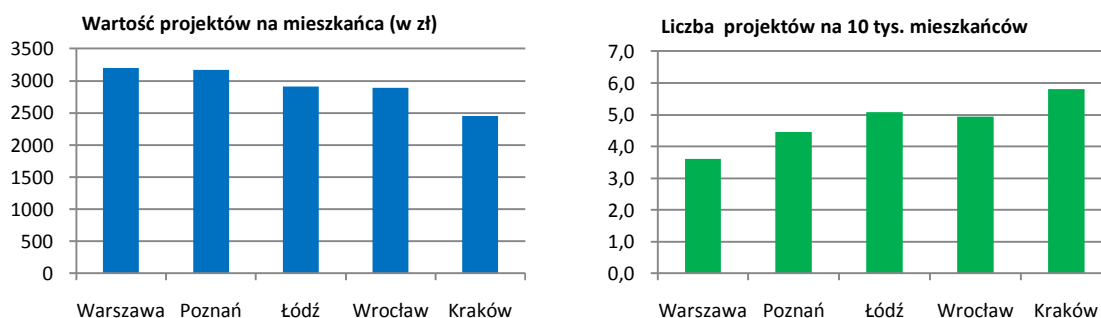
RYCINA 10. Saldo migracji w miastach (intensywniejsze kolory) i ich strefach suburbanizacyjnych (mniej intensywne kolory), ośrodki metropolitalne, 2005-2008 [%]



Źródło: opracowanie własne.

W ramach polityki spójności 2004-2006 w Warszawie nakłady na zrealizowane projekty w przeliczeniu na mieszkańca należały do najwyższych wśród dużych polskich miast (por. ryc. 11.). Natomiast liczba projektów w stosunku do liczby ludności była dość mała co spowodowane jest tym, że średnia wartość projektów zrealizowanych w Warszawie była duża.

RYCINA 11. Liczba i wartość projektów ramach polityki spójności (2004-2006)



Źródło: opracowanie własne.

PODSTAWOWE INFORMACJE O ZREALIZOWANYCH PROJEKTACH

W ramach polityki spójności 2004-2006 w Warszawie realizowano 618 projektów, o łącznej wartości 5 465 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków UE wyniosło 2 675 mln zł, co lokuje miasto na pierwszym miejscu pod względem wartości nakładów poniesionych na realizację projektów w tym czasie w skali całego kraju.

Większość środków przeznaczona została na inwestycje dotyczące ochrony środowiska (2,4 mld zł) oraz infrastruktury transportowej (2,16 mld zł) – te dwie kategorie stanowiły aż 83,4% całkowitych nakładów polityki spójności w Warszawie w badanym okresie. Na inwestycje środowiskowe składał się jeden duży projekt (zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie) podzielony na etapy i finansowany z Funduszu Spójności. W zakresie transportu zrealizowano:

- dokończenie budowy I linii metra odcinek od szlaku B20 do stacji A23 "Młociny" (1046 mln zł);
- zakup 30 sztuk wagonów pośrednich dla obsługi I linii metra w Warszawie (73 mln zł);
- modernizacja linii kolejowej Nr 8. Etap I: odc. W-wa Zach. – W-wa Okęcie i budowa łącznicy W-wa Służewiec-Lotnisko Okęcie (276 mln zł);
- modernizacja linii kolejowej nr 8. Etap I: odc. W-wa Zach. – W-wa Okęcie budowa łącznicy W-wa Służewiec - Lotnisko Okęcie. Przygotowanie dokumentacji projektowej (12 mln zł);
- modernizacja trasy tramwajowej w Alejach Jerozolimskich odcinek pętla Banacha - pętla Gocławek (275 mln zł);
- rozbudowa trasy tramwajowej Bemowo-Młociny (41 mln zł);
- budowa Trasy Siekierowskiej odcinek IIB od węzła Bora Komorowskiego do ulicy Płowieckiej (189 mln zł);
- modernizacja Ronda Starzyńskiego (91 mln zł);
- modernizacja Alei Jerozolimskich odcinek od wiaduktu nad torami PKP do ul. Łopuszańskiej (68 mln zł);
- modernizacja Alei Jerozolimskich odc. Rondo Zesłańców Syberyjskich do wiaduktu nad torami PKP (50 mln zł);
- Zintegrowany System Zarządzania Ruchem (38 mln zł).

421 projektów dotyczyło bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw. Łączna kwota w tym zakresie wyniosła 264 mln zł, z czego 2 największe projekty dotyczyły: (1) udoskonalenia oprogramowania Tivoli dedykowanego do zarządzania infrastrukturą informatyczną, realizowany przez IBM Polska Sp. z o.o. oraz (2) projekt dotyczący modernizacji trzech elektrofiltrów kotłów blokowych w Elektrociepłowni Siekierki – należy podkreślić, że ten ostatni projekt miał wyraźny aspekt pozytywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Około ¼ projektów stanowiły działania związane z podnoszeniem jakości – były to projektu z reguły o dość małych kosztach wynoszących 20-30 tys. zł. Ponadto należy zaznaczyć, że w przypadku przedsiębiorstw znaczna część projektów nie jest przypisana w bazie stanowiącej punkt wyjścia do niniejszych analiz na poziomie gminnym, lecz jedynie na poziomie wojewódzkim. W województwie mazowieckim było ich w sumie 2164 na łączną kwotę 115 mln zł. Należy oczekiwać, że przynajmniej jakaś część tych projektów *de facto* realizowana była w Warszawie lub miała wpływ na miasto.

Szkoły wyższe zrealizowały 23 projekty o łącznej wartości 213 mln zł. Inwestycje polegały przede wszystkim na rozbudowie lub modernizacji obiektów kubaturowych, w mniejszym zaś stopniu na inwestycjach w specjalistyczne laboratoria. Natomiast instytuty naukowo-badawcze zrealizowały 37 projektów o wartości 123 mln zł – te inwestycje polegały z reguły na tworzeniu lub wyposażaniu laboratoriów.

11 projektów zakwalifikowanych zostało do kategorii interwencji dotyczącej rewitalizacji. Stanowią one bardzo różnorodną grupę i mają charakter raczej modernizacyjny niż rewitalizacyjny w ścisłym znaczeniu:

- remont i przebudowa Pałacu Pod Blachą w Zespole Zamku Królewskiego w Warszawie (41 mln zł);
- modernizacja nawierzchni ulicy Krakowskie Przedmieście (35 mln zł);
- rewitalizacja zabytkowego obszaru UW przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie (17 mln zł);
- budowa Międzyszkolnego Bemowskiego Ośrodka Piłki Nożnej przy ulicy Obrońców Tobruku (14 mln zł);
- przebudowa pomieszczeń po magazynach Zarządu Domów Komunalnych w celu utworzenia Teatru Otwartego (9 mln zł);
- Muzeum Policji w Pałacu Mostowskich - nowy obiekt na mapie życia kulturalnego stolicy (8 mln zł);
- restauracja wnętrza pierwszego w Polsce muzeum sztuki - Muzeum Pałac w Wilanowie (6 mln zł);
- adaptacja Kina Polonia na Teatr Polonia (3 mln zł);
- modernizacja ośrodka opieki Caritas Archidiecezji Warszawskiej w Warszawie (3 mln zł);
- renowacja kamienic praskich o znaczeniu historycznym wraz z adaptacją pomieszczeń na cele społeczne (2 mln zł);
- rewitalizacja otoczenia fragmentów muru Getta Warszawskiego (279 tys. zł).

Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia realizowane były w ramach 37 projektów o łącznej wartości 95 mln zł – projekty te polegały przede wszystkim na zakupach specjalistycznego sprzętu.

49 projektów o łącznej wartości 59 mln zł dotyczyło projektów miękkich nastawionych na rozwój zasobów ludzkich. Największe projekty realizowane były przez Urząd Pracy miasta stołecznego Warszawa (zrealizował on projekty o łącznej wartości 29 mln zł, co stanowi prawie połowę środków w ramach tego rodzaju projektów realizowanych w Warszawie). Trzeba jednak zwrócić uwagę, że duża część projektów z zakresu zasobów ludzkich miała charakter regionalny, czy też ogólnokrajowy. W województwie mazowieckim zrealizowano 402 projekty z zakresu zasobów ludzkich na łączną kwotę 620 mln zł. natomiast projektów ogólnokrajowych było 785 o wartości sięgającej 4,8 mld zł. Biorąc pod uwagę choćby potencjał ludnościowy Warszawy należy oczekiwać, że oddziaływanie tych projektów na miasto było znaczące.

SPÓJNOŚĆ INTERWENCJI Z DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

Analiza programowych dokumentów o charakterze strategicznym (Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku¹³) wskazuje, że zarówno obszary interwencji, jak i narzędzia jej realizacji były spójne z wyznaczonymi priorytetami rozwojowymi. Przyjęta w 2005 roku strategia miasta, wskazuje pięć strategicznych celów rozwojowych: poprawę jakości życia i bezpieczeństwa mieszkańców; wzmocnienie poczucia tożsamości mieszkańców i aktywności społecznej; rozwój funkcji metropolitalnych; rozwój nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy; osiągnięcie trwałego ładu przestrzennego. Mechanizmy realizacji celów strategicznych zawarto w 21 celach operacyjnych rozpisanych z kolei na 72 programy i kilkaset zadań.

Analizując wszystkie projekty zrealizowane w Warszawie można stwierdzić, że w największym stopniu przyczyniły się do realizacji celu związanego z rozwojem nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. W stolicy realizowano dużą liczbę projektów o charakterze innowacyjnym realizowanych zarówno przez jednostki naukowo-badawcze, uczelnie wyższe jak też przedsiębiorstwa. Ponadto istotny udział wśród projektów mają te, których celem była zaawansowana technologicznie modernizacja przedsiębiorstw. Jest to bardzo korzystna struktura alokacji środków unijnych, która jest zgodna z aktualnym paradygmatem rozwoju w gospodarce opartej na wiedzy i w jednoznaczny sposób przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności miasta jako ośrodka o nowoczesnej gospodarce i silnym sektorze badawczo-rozwojowym. Pod tym względem Warszawa korzystnie wyróżnia się na tle innych miast badanych w ramach studiów przypadku. W dalszej kolejności istotna liczba projektów była spójna z celami zorientowanymi na rozwój funkcji metropolitalnych Warszawy oraz polepszenie bezpieczeństwa i poprawę jakości życia mieszkańców. Na tej podstawie można stwierdzić, że taka alokacja środków unijnych w korzystny sposób przyczyniła się do zwiększania atrakcyjności miasta zarówno w skali krajowej, jak też w skali makroregionalnej (Europa Środkowo-Wschodnia) oraz szerszej, europejskiej. Relatywnie najmniejsza spójność zauważalna jest na poziomie realizacji celów strategicznych związanych ze wzmocnieniem poczucia tożsamości mieszkańców i aktywności społecznej oraz osiągnięciem trwałego ładu przestrzennego.

Na poziomie poszczególnych projektów, jako najbardziej spójne ze strategią rozwoju miasta należy wskazać przede wszystkim projekty infrastruktury transportowej (rozbudowę metra, Trasy Siekierskiej, modernizację Ronda Starzyńskiego, system mPay), projekty o charakterze rewitalizacyjno-modernizacyjnym (np. modernizacja nawierzchni Krakowskiego Przedmieścia i rewitalizacja kampusu głównego UW) oraz projekty modernizujące specjalistyczne placówki służby zdrowia. Wśród projektów, które w węższym zakresie były spójne ze strategią rozwoju Warszawy należy wskazać projekty realizowane przez przedsiębiorstwa, które w znacznej części polegały na zakupie nowoczesnych technologii (aparatura, linie technologiczne, oprogramowanie). W relatywnie najmniejszym stopniu do realizacji strategii przyczyniły się projekty przedsiębiorców o niskim poziomie innowacyjności.

Jeżeli chodzi o beneficjentów, to najbardziej spójne ze strategią rozwoju projekty zostały zrealizowane przez szkoły wyższe, jednostki naukowo-badawcze, organizacje pozarządowe i instytucje kultury. Dopiero w drugiej kolejności wraz z placówkami ochrony zdrowia, znalazły się przedsięwzięcia zrealizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (Urząd Miasta, urzędy dzielnic i instytucje im podległe). Zaledwie średnia spójność projektów realizowanych przez Urząd Miasta z jego własną strategią może sugerować problemy w koordynowaniu działań przez administrację i brak instytucjonalnego konsensusu dotyczącego priorytetowych przedsięwzięć. Relatywnie najmniejszą spójnością z dokumentami strategicznymi cechowały się projekty zrealizowane przez kościoły i związki wyznaniowe, placówki oświatowe oraz przedsiębiorców.

Biorąc pod uwagę spójność poszczególnych kategorii interwencji z celami rozwojowymi stolicy, to wnioski są podobne do dotychczas już przedstawionych. Najbardziej spójne ze strategią miasta były projekty z zakresu infrastruktury transportowej, planowania przestrzennego i odnowy oraz działań innowacyjnych. Te kategorie interwencji przyczyniły się przede wszystkim do rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy, jak również do poprawy jakości życia mieszkańców oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Kolejnymi kategoriami pod względem zgodności z celami strategicznymi były badania i działania badawczo-

¹³ Dokument został przyjęty Uchwałą Nr LXII/1789/2005 Rady m.st. Warszawy w dniu 24 listopada 2005 r.

rozwojowe, pozostałe inwestycje infrastrukturalne (telekomunikacyjne i teleinformatyczne, społeczne, środowiskowe) oraz wsparcie dla dużych przedsiębiorstw. Relatywnie najslabiej wpisujące się w cele strategiczne były kategorie interwencji nakierowane na zasoby ludzkie, pomoc dla MŚP oraz rolnictwo i rybołówstwo.

WPŁYW NA KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ

INFRASTRUKTURA

W ramach polityki spójności 2004-2006 w Warszawie zrealizowano szereg ważnych inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej, przede wszystkim środowiskowej i transportowej. Największy projekt realizowany w mieście dotyczył kanalizacji i oczyszczania ścieków, a jego głównym elementem była rozbudowa oczyszczalni ścieków „Czajka”. Projekt ten był konieczny w świetle wymogów środowiskowych stawianych miastu przez Unię Europejską. Realizacja projektu miała jednak przede wszystkim charakter nadrobienia zaległości, a nie budowania nowych przewag konkurencyjnych, szczególnie w perspektywie europejskiej, gdzie Warszawa konkuruje z metropoliami, które podstawowe kwestie infrastruktury technicznej mają już rozwiązane. Podobna sytuacja dotyczy projektów z zakresu transportu. Trudno negować ich zasadność, niemniej jednak pozwoliły one jedynie zmniejszyć dystans w tym zakresie jaki dzieli Warszawę i inne europejskie metropolie. W tym sensie projekty środowiskowe i transportowe mają dużą użyteczność oraz przewidywaną trwałość.

Projekty dotyczące transportu obejmowały inwestycje duże i ważne dla całego miasta. Inwestowano zarówno w drogi (Aleje Jerozolimskie, Trasa Siekierowska, Rondo Starzyńskiego – wszystkie te inwestycje mają szerokie oddziaływania wpisując się w regionalny układ transportowy), jak i infrastrukturę kolejową (linia kolejowa łącząca dworzec Warszawa Zachodnia z Lotniskiem Okęcie) oraz transport publiczny (dokończenie budowy I linii metra wraz z zakupem wagonów; trasa tramwajowa w Alejach Jerozolimskich oraz nowa trasa tramwajowa łącząca Bemowo z Młocinami). Ponadto wprowadzono obejmujący część miasta Zintegrowany System Zarządzania Ruchem.

Dwa z tych projektów nie są oceniane jednoznacznie. Linia kolejowa od dworca Zachodniego do Okęcia została wyremontowana, zbudowano także dwa przystanki kolejowe, zwiększające znaczenie kolei jako środka komunikacji miejskiej. Jednak cały czas nie wybudowano krótkiego odcinka łączącego istniejącą linię kolejową z podziemną stacją kolejową na lotnisku Okęcie. Drastycznie obniżyło to oddziaływanie projektu. Brak sprawnego połączenia kolejowego między lotniskiem a centrum miasta pozostaje wciąż jednym z podstawowych problemów transportowych stolicy, obniżającym konkurencyjność i atrakcyjność miasta.

Efekty projektu dotyczącego wdrożenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem budzą kontrowersje i nie są jednoznaczne. W pewnej mierze może wynikać to z tego, że system obejmuje jedynie część miasta oraz z tego, że pokładane w nim nadzieje były zbyt wygórowane (por. też niżej „projekty problemowe”).

ROZWÓJ FUNKCJI WYŻSZEGO RZĘDU

Na rozwój funkcji wyższego rzędu miały wpływ przede wszystkim projekty dotyczące szkolnictwa wyższego oraz kultury (szczególnie w aspekcie atrakcyjności turystycznej). Warszawa jest największym ośrodkiem akademickim kraju. Realizacja szeregu projektów przez warszawskie uczelnie wzmocniła ten potencjał. Największe (powyżej 10 mln zł) projekty zrealizowane przez uczelnie to: nowy budynek dydaktyczno-naukowy Szkoły Głównej Handlowej (46 mln zł); I etap budowy Centrum Edukacji i Badań Interdyscyplinarnych Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (28 mln zł); III etap rozbudowy Biblioteki Głównej Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (23 mln zł); Modernizacja budynku B Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego 17 mln zł; rewitalizacja zabytkowego obszaru Uniwersytetu Warszawskiego przy Krakowskim Przedmieściu (17 mln zł); budowa obiektu naukowo-dydaktycznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (14 mln zł); budowa i wyposażenie budynku dydaktycznego Szkoły Głównej Służby Pożarniczej 11 mln zł).

Nowoczesna infrastruktura jest szczególnie ważna wobec rosnącej konkurencji międzynarodowej w szkolnictwie wyższym. Chodzi nie tylko o atrakcyjność dla polskich studentów, ale też dla studentów zagranicznych, których coraz więcej wybiera uczelnie warszawskie jako miejsce na krótszy lub dłuższy okres

studiów (ciągle jednak o wiele mniej, niż w przypadku innych europejskich metropolii). Inwestycje w uczelniach nie tylko mają wpływ na atrakcyjność miasta, ale też na tworzenia kapitału ludzkiego. W przypadku dużego projektu rewitalizacji zabytkowego obszaru UW przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie wyraźny jest także wpływ na atrakcyjność turystyczną miasta oraz na kształtowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznej. Projekt ten jest ponadto komplementarny z innym ważnym przedsięwzięciem dotyczącym rewitalizacji Krakowskiego Przedmieścia, którego oddziaływanie na atrakcyjność turystyczną, a także jakość życia w mieście jest powszechnie uznane (i podkreślane w wywiadach oraz w czasie warsztatów).

Oprócz rewitalizacji Krakowskiego Przedmieścia, na wzrost atrakcyjności turystycznej miały wpływ także inne projekty dotyczące obiektów zabytkowych i instytucji kultury, m.in.: remont Pałacu Pod Blachą w zespole Zamku Królewskiego; restauracja wnętrz pierwszego w Polsce muzeum sztuki – Muzeum Pałac w Wilanowie; renowacja kamienic praskich o znaczeniu historycznym wraz z adaptacją pomieszczeń na cele społeczne; przebudowa pomieszczeń po magazynach Zarządu Domów Komunalnych w celu utworzenia Teatru Otwartego; adaptacja Kina Polonia na Teatr Polonia. Projekty te niewątpliwie korzystnie wpłynęły na atrakcyjność turystyczną miasta, jednak wpływ ten był dość ograniczony, przede wszystkim, dlatego że liczba projektów w skali miasta nie była duża.

STAN ŚRODOWISKA

Wpływ projektów polityki spójności 2004-2006 na stan środowiska naturalnego w Warszawie był korzystny. Trudno jednak ocenić jego skalę, ponieważ jednocześnie w ostatnich latach rośnie presja na środowisko związana z rozbudową infrastruktury technicznej oraz przede wszystkim rozwojem budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza w peryferyjnych obszarach miasta, w sposób nieskoordynowany i w małym stopniu kontrolowany (co związane jest ze słabością systemu planowania przestrzennego zarówno w perspektywie krajowej jak i samego miasta). Niemniej jednak trudno negować znaczenie rozwoju i modernizacji infrastruktury kanalizacyjnej oraz oczyszczalni. Również pozytywny aspekt środowiskowy mają projekty dotyczące transportu publicznego. Ponadto znaczenie mają także proekologiczne inwestycje w przedsiębiorstwach (np. w Elektrociepłowni Siekierki, czy projekty dotyczące zarządzania środowiskiem w przedsiębiorstwach).

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Wpływu polityki spójności na rozwój przedsiębiorczości w mieście należy upatrywać przede wszystkim w efekcie popytowym związanym z realizacją projektów finansowanych ze środków UE. Wynika to z tego, że liczba i wartość projektów przeznaczonych na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw była w skali metropolii dosyć mała. Przedsiębiorstwa, które otrzymały wsparcie (ponad 400), na pewno odczuły pozytywny wpływ związany z dodatkowym finansowaniem. Jednak biorąc pod uwagę, że w roku 2008 w Warszawie było około 320 tys. przedsiębiorstw (zarejestrowanych w REGON) łatwo stwierdzić, że wsparcie otrzymało jedynie nieco ponad 0,1% z nich. Stąd też efekt bezpośredniego wsparcia należy ocenić jako wyraźnie mniejszy niż efekt popytowy wywołany przez fundusze UE. Z uwagi na to, że Warszawa w skali krajowej koncentruje centrale wielu przedsiębiorstw, można oczekiwać, że to właśnie stolica najbardziej skorzystała na efekcie popytowym związanym z projektami realizowanymi w ramach polityki spójności.

W ramach polityki spójności 2004-2006 realizowano w Warszawie także projekty dotyczące sfery instytucjonalnego otoczenia biznesu – miały one przede wszystkim miękki charakter i nie dotyczyły rozwoju infrastruktury związanej z działalnością instytucji otoczenia biznesu. Takie inicjatywy z reguły obejmowały także aspekt innowacyjności oraz miały wymiar ogólnokrajowy. Przy czym zarządzały nimi instytucje zlokalizowane w Warszawie – można więc powiedzieć, że wpłynęły na rozwój funkcji kontrolnych miasta w skali krajowej. Takie projekty to m.in. Sieć Ośrodków Innowacji NOT oraz Inkubator Platform Technologicznych.pl (oba zarządzane przez Naczelną Organizację Techniczną), Sieć KIGNET (zarządzana przez Krajową Izbę Gospodarczą), wdrożenie systemu „Partnerstwa technologicznego” na terenie Polski (Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów), Forum Innowatorów i Inwestorów Prywatnych (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych).

INNOWACYJNOŚĆ

Fundusze UE z perspektywy 2004-2006 przyczyniły się głównie do wzmocnienia potencjału innowacyjnego stolicy, przede wszystkim w aspekcie wzmocnienia sfery naukowo-badawczej. Rozbudowano szereg laboratoriów zarówno w uczelniach wyższych, jak i instytutach naukowych – te ostatnie zrealizowały 37 projektów o łącznej wartości 123 mln zł. Ich projekty przede wszystkim polegały na tworzeniu, rozbudowie i wyposażeniu specjalistycznych laboratoriów. Wsparcie w tym zakresie jest szczególnie istotne zwłaszcza wobec chronicznego niedofinansowania sfery nauki ze źródeł krajowych. Inwestycje w podstawową infrastrukturę badawczą tworzą podstawę dla rozwijania innowacyjności miasta. Ponadto projekty „innowacyjne” realizowane były także przez przedsiębiorstwa. Miały one jednak zdecydowanie odmienny charakter niż projekty instytucji naukowych, dotyczyły bowiem rozwijania konkretnych nowych produktów. Takich projektów było jednak relatywnie niedużo (mając ponadto na uwadze ogólnie małą liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie), dodatkową trudnością oszacowania liczby projektów „innowacyjnych” jest ocena innowacyjności danego projektu, niemniej jednak liczbę projektów innowacyjnych można szacować na około 10% projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa. Największy z projektów realizowany był przez IBM Polska Sp. z o.o. kosztem blisko 50 mln zł i polegał na udoskonaleniu oprogramowania Tivoli dedykowanego do zarządzania infrastrukturą informatyczną. Większość projektów innowacyjnych dotyczyła właśnie technologii informatycznych.

Ponadto nastawione na rozwój innowacyjności były także projekty miękkie dotyczące instytucjonalnego otoczenia biznesu (por. wyżej). Realizowano przede wszystkim projekty miękkie o szerokim zasięgu (ogólnokrajowe), chociaż były też projekty o mniejszym zasięgu polegające na rozwoju potencjału instytucjonalnego (np. Rozwój Uniwersyteckiego Ośrodka Transferu Technologii Uniwersytetu Warszawskiego o wartości 236 tys.). Mimo to, w porównaniu z innymi dużymi miastami, zaniedbany został infrastrukturalny rozwój innowacyjnego otoczenia biznesu, czego symbolem jest to, że Warszawa jako jedyne duże polskie miasto nie posiada, ani nie rozwija parku naukowo-technologicznego (por. Płoszaj et al. 2010).

KAPITAŁ LUDZKI I SYTUACJA NA RYNKU PRACY

Warszawa jest miastem o bardzo dobrze rozwiniętym rynku pracy (szczególnie na tle innych dużych polskich miast). Od wielu lat bezrobocie nie jest ważnym problemem miasta i utrzymuje się na naturalnym poziomie. Co więcej, warszawski rynek pracy jest atrakcyjny nie tylko w skali regionu, ale i kraju. Wobec tego, projekty dotyczące rynku pracy skierowane były głównie do grup problemowych (por. niżej część o spójności) oraz młodzieży dopiero wchodzącej na rynek pracy. Wobec bardzo korzystnej sytuacji na rynku pracy projekty te nie miały kluczowego znaczenia dla konkurencyjności miasta. O wiele ważniejsze są natomiast inicjatywy zmierzające do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, szczególnie w zakresie najwyższych specjalistycznych kwalifikacji. W tym aspekcie bardzo korzystnie należy ocenić projekty realizowane przez szkoły wyższe, których oddziaływanie na zasoby ludzkie będzie długotrwałe.

SPRAWNE ZARZĄDZANIE MIASTEM

Wpływ polityki spójności na sprawne zarządzanie miastem jest w Warszawie widoczny, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że jedynie część respondentów widzi pozytywne oddziaływanie funduszy w tym zakresie i to raczej w ograniczonym stopniu. Najprawdopodobniej wynika to z tego, że struktura zarządzania miastem jest bardzo rozległa (w sensie instytucjonalnym i kadrowym). Dlatego bezpośredni związek z projektami unijnymi ma niewielka ilość komórek organizacyjnych i ich pracowników. Stąd też pozytywne oddziaływanie realizacji polityki spójności związane np. z zarządzaniem strategicznym oraz podejściem projektowym ma z góry ograniczony zakres.

WPŁYW NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ I PRZESTRZENNĄ

DOSTĘP DO ZATRUDNIENIA

Rozważając oddziaływanie interwencji publicznych zrealizowanych w ramach polityki spójności na dostęp do zatrudnienia należy podkreślić, że stołeczny rynek pracy jest największym, najbardziej zróżnicowanym i elastycznym rynkiem pracy w kraju. Oznacza to, że oferuje miejsca pracy zarówno w wysokich segmentach rynku (kadry zarządcze, specjaliści, wyżsi urzędnicy) jak również w najniżej płatnych prostych pracach

manualnych i usługach podstawowych. W badanym okresie sytuacja na rynku pracy w Warszawie była bardzo korzystna, co przejawiało się zarówno w bardzo niskiej stopie bezrobocia, na poziomie naturalnego bezrobocia frykcyjnego jak też w najwyższych w kraju średnich wynagrodzeniach. Respondenci wywiadów i uczestnicy warsztatów zgodnie podkreślali zauważalny wzrost dochodów mieszkańców. Pozytywnie oceniany trend na rynku pracy nie był jednak wynikiem realizacji projektów z zakresu zwiększania dostępu do zatrudnienia, ale wynikał zarówno z rosnącej koniunktury, jak też z faktu otwarcia unijnego rynku pracy dla polskich pracowników.

W Warszawie projekty nakierowane na zwiększanie dostępu do zatrudnienia miały największe znaczenie w przypadku grup zwiększonego ryzyka socjalnego oraz osób o utrudnionym dostępie do rynku pracy (głównie kobiety, absolwenci, osoby długotrwale bezrobotne). Takich projektów zrealizowano około 40. Największe pod względem interwencji finansowej były projekty zrealizowane przez Urząd Pracy m.st. Warszawy: Samo-Zatrudnieni (10,6 mln zł), Dla młodzieży – wiedza i przedsiębiorczość (7,5 mln zł), Zawód: Przedsiębiorca (5,3 mln zł). Jednocześnie warto podkreślić, że projekty te były stosunkowo duże zarówno z uwagi na liczbę beneficjentów ostatecznych objętych wsparciem, jak również na zakres udzielanej pomocy. Te największe projekty realizowane w ramach zadań związanych z polityką rynku pracy w znacznej mierze nakierowane były na zachęcanie do indywidualnej przedsiębiorczości niż przygotowanie do podjęcia pracy najemnej.

Przykładowo, największy z omawianych projektów objął 1710 osób (905 kobiet i 805 mężczyzn) oraz 456 osób zarejestrowanych do 12 miesięcy (256 kobiet i 200 mężczyzn). Przeszkolono 1352 osoby (733 kobiet i 619 mężczyzn), 200 osób (125 kobiet i 75 mężczyzn), które zakończyły szkolenie zawodowe a nie podjęły pracy zostało skierowanych na tygodniowe warsztaty psychologiczno-aktywizacyjne. Z 544 osobami (286 kobiet i 258 mężczyzn) podpisano umowy o przyznaniu jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej. 70 osób podjęło dalszą naukę. Drugi z projektów, którego beneficjentem był Urząd Pracy miasta stołecznego Warszawy skierowany był do grupy 558 osób, w tym 99 osób długotrwale bezrobotnych (52 kobiety i 47 mężczyzn) oraz 456 osób zarejestrowanych do 12 miesięcy (256 kobiet i 200 mężczyzn). Przeszkolono 342 osoby bezrobotne, w tym na kurs „ABC działalności gospodarczej” zostało skierowanych 237 osób (138 kobiet i 99 mężczyzn). Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej zostały przyznane 368 osobom (179 kobiet i 189 mężczyzn). Po zakończeniu udziału w projekcie 49 osób podjęło zatrudnienie, działalności gospodarczą otworzyło 349 osób.

Taka struktura alokacji środków na aktywizację zawodową wydaje się adekwatna w stosunku do konkurencyjności i dynamiki stołecznego rynku pracy, jak również do relatywnie niskiego udziału osób długotrwale bezrobotnych wśród ogółu bezrobotnych objętych wsparciem. Należy jednak podkreślić, że aktywizacja zawodowa poprzez wspieranie indywidualnej przedsiębiorczości to jedna z najbardziej wymagających i obarczonych ryzykiem form wspierania rynku pracy. Bywa nieskuteczna i ryzykowna szczególnie w przypadku osób mających problemy z motywacją, problemem wyuczonej bezradności oraz obarczonych środowiskowymi czynnikami zwiększającymi ryzyko dezaktywizacji zawodowej. Projekty skierowane do tych najtrudniejszych grup beneficjentów ostatecznych realizowane były w Warszawie przez dzielnicowe ośrodki pomocy społecznej. Dysponowały one znacznie niższymi budżetami, ale realizowane były na najniższym poziomie organizacyjnym, co z pewnością pozytywnie wpłynęło na właściwą rekrutację odbiorców projektów oraz dostosowanie instrumentów wsparcia do ich rzeczywistych potrzeb i potencjału społeczno-zawodowego. Ten aspekt również należy uznać za korzystny.

Niewielka część projektów realizowana była przez firmy szkoleniowe, jednak na tle kompleksowej pomocy udzielanej przez publiczne służby zatrudnienia, szkolenia oferowane przez firmy wydawały się fragmentaryczne i mało trwałe. Przykładem takiego projektu może być „Uczymy się przez całe życie” (beneficjent: MGG Conferences Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) z grupy tzw. „miękkich” projektów będących częścią systemu instrumentów rynku pracy ukierunkowanych na wyrównywanie kompetencji cywilizacyjnych. Projekt skierowany był do osób pracujących (umowa o pracę) - zamieszkujących miejscowości liczące do 20 tys. mieszkańców - na szkolenia, realizowane w różnych powiatach województwa mazowieckiego. Były to szkolenia jednodniowe obejmujące: kształcenie umiejętności autoprezentacji, trening asertywności, radzenie sobie w sytuacjach stresowych oraz

zarządzanie czasem. Szkolenia te, choć istotne w aspekcie rozwoju zasobów ludzkich, cechowało niewielkie – z punktu widzenia wielkości miasta – oddziaływanie.

DOSTĘP DO USŁUG PUBLICZNYCH

Jeżeli chodzi o ogólny poziom dostępu do usług publicznych, opinie respondentów były mocno zróżnicowane w każdym z badanych aspektów, zarówno na poziomie oceny, interpretacji trendów i zmian w dostępie do usług publicznych, jak również w ocenie oddziaływania interwencji na owe aspekty.

Część respondentów zwróciła uwagę na powiększenie dostępności do edukacji z jednej strony w wyniku wejścia w wiek szkolny roczników niżej demograficznego, z drugiej poprzez zauważalne podniesienie jakości i wyboru oferty zajęć pozaszkolnych, do czego częściowo przyczyniły się projekty finansowane w ramach polityki spójności. Dodatkowo podkreślano rolę znacznej ilości projektów realizowanych przez uczelnie wyższe, które nie tylko zwiększyły atrakcyjność stolicy jako ośrodka naukowo-akademickiego, ale również zwiększyły dostęp niepełnosprawnym studentom do obiektów dydaktycznych i w istotny sposób poprawiły jakość kształcenia poprzez dostęp do nowoczesnej aparatury badawczej. Respondenci podkreślali też rolę projektów o charakterze stypendialnym, jednak nie byli w stanie jednoznacznie zinterpretować wpływu tych projektów na zwiększanie dostępności do edukacji.

Zdecydowana większość, bo ok. 40, projektów ukierunkowanych na zwiększanie dostępu do usług publicznych w Warszawie dotyczyła służby zdrowia. W ramach zrealizowanych projektów zmodernizowano, z informatyzowano i wyposażono w nowoczesną aparaturę znaczną liczbę szpitali specjalistycznych o zasięgu krajowym i regionalnym. Dzięki temu mieszkańcy stolicy, jak również całego regionu uzyskali dostęp do bardzo nowoczesnego sprzętu znacząco podnoszącego standard w zakresie diagnostyki, leczenia oraz profilaktyki. Do największych projektów dotyczących służby zdrowia należą kompleksowe inwestycje o dużym znaczeniu dla placówek będących beneficjentami interwencji: Doposażenie w sprzęt medyczny Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA w Warszawie w celu poprawy jakości oferowanych świadczeń zdrowotnych (14 mln zł), Zakup specjalistycznego sprzętu medycznego na potrzeby Szpitala Ginekologiczno-Położniczego im. Świętej Rodziny Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej (7,8 mln zł), Zakup sprzętu dla ratownictwa medycznego – Szpitalnego Oddziału Ratunkowego Wojskowego Instytutu Medycznego (5,3 mln zł). W opinii respondentów mimo zauważalnej poprawy standardu i dostępności do nowoczesnych metod leczenia i aparatury, problemem nadal pozostaje system finansowania publicznej służby zdrowia. W szczególności problem wiąże się z systemem kontraktowania usług w ramach NFZ (limity), niepełnym wykorzystaniem dostępnej aparatury, a co za tym idzie z długim okresem oczekiwania na badania i zabiegi. W znaczący sposób ogranicza to możliwe pozytywne rezultaty interwencji finansowanych ze środków polityki spójności.

Zdaniem respondentów w badanym okresie w zauważalnym stopniu poszerzyła się oferta kulturalna w stolicy. W rozmowach podkreślali oni, że na tle innych ośrodków metropolitalnych, Warszawa znacząco podwyższyła swoją atrakcyjność jako ośrodek kulturalny zarówno w zakresie oferty skierowanej do dzieci i młodzieży, społeczności lokalnych na poziomie dzielnic, przedstawicieli klasy metropolitalnej, jak również najbardziej wymagających odbiorców kultury wyższej. Zmiana ta była oceniana bardzo pozytywnie, a przypisywano ją przede wszystkim działaniom finansowanym spoza funduszy polityki spójności. W wypadku kultury można zatem mówić o tzw. efekcie substytucji, czyli o sytuacji w której dzięki dostępności środków unijnych przeznaczonych np. na infrastrukturę, czy politykę społeczną, wygospodarowano znaczne środki własne na przedsięwzięcia o charakterze kulturalnym. Spośród interwencji w sferze kultury można wymienić np. projekt Adaptacja Kina Polonia na Teatr Polonia. Pośrednio na dostęp do działań kulturalnych miały również wpływ projekty o charakterze modernizacyjno-rewitalizacyjnym, w tym przede wszystkim projekty zrealizowane w obrębie Krakowskiego Przedmieścia oraz ul. Żąbkowskiej, które przyczyniły się do animacji życia kulturalnego poprzez lokalizację klubokawiarni, galerii oraz stworzenie atrakcyjnej – dla różnych przedsięwzięć – przestrzeni publicznej. Respondenci jednak krytycznie zauważyli, że w stolicy nadal brakuje nowoczesnej sali koncertowej oraz muzeów na europejskim poziomie, które wzmocniłyby funkcje metropolitalne i rangę miasta w skali europejskiej.

POPRAWA SYTUACJI GRUP RYZYKA SPOŁECZNEGO I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Analizując sytuację grup ryzyka społecznego respondenci podkreślali, że w badanym okresie zauważalne było podniesienie dobrobytu najuboższych mieszkańców stolicy. Z drugiej strony, sytuacja gospodarcza, na której skorzystali najbardziej przedsiębiorczy spowodowała powiększenie się istniejących dysproporcji pomiędzy najbiedniejszymi, a najbardziej zamożnymi grupami społecznymi, co może w przyszłości rodzić napięcia społeczne.

W badanym okresie w Warszawie zrealizowano 18 projektów z zakresu przeciwdziałania marginalizacji społecznej. Projekty te były nakierowane przede wszystkim na aktywizację zawodową i realizowane były przez dzielnicowe ośrodki pomocy społecznej oraz różne organizacje pozarządowe. Najważniejszą grupą, do której skierowano te interwencje była młodzież i absolwenci. Na tle innych grup to właśnie osoby młode można uznać za głównych beneficjentów projektów społecznych zrealizowanych w Warszawie. Na uwagę zasługują w szczególności następujące projekty:

- Bemowski Program Wspierania Przedsiębiorczości wśród Młodzieży (Miasto Stołeczne Warszawa - Dzielnica Bemowo);
- Projekt aktywizacja zawodowa młodzieży Żoliborska Akademia Rozwoju ŻAK (Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Żoliborz m.st. Warszawy);
- Zwiększenie potencjału zawodowego młodzieży z warszawskiej dzielnicy Wola (Fundacja ŻYCIE – dla Dzieci i Młodzieży);
- Młodzież – Ursynów – Rozwój (Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Ursynów Miasta Stołecznego Warszawy);
- młodzi.pl (Urząd Pracy miasta stołecznego Warszawy);
- Dla młodzieży – wiedza i przedsiębiorczość (Urząd Pracy miasta stołecznego Warszawy).

Działania realizowane w ramach tych interwencji obejmowały osoby młode (15-24 lata): bezrobotne (młodzi.pl, Dla młodzieży - wiedza i przedsiębiorczość), bezrobotne i zagrożone marginalizacją społeczną (Młodzież-Ursynów –Rozwój, Zwiększenie potencjału zawodowego młodzieży z warszawskiej dzielnicy Wola). Wartość w kontekście wzmacniania kapitału ludzkiego jaką przyniosły projekty należy rozpatrywać łącznie. Przeszkolono przy wykorzystaniu niestandardowych metod blisko 300 osób w aspektach: nabywania umiejętności i aktywnego poszukiwania pracy, wzrostu umiejętności praktycznych, podniesienia kwalifikacji merytorycznych, wzrostu zdolności motywacyjnych, w tym poziomu samooceny, zwiększenia pewności siebie oraz zaufania do samego siebie, wzrost umiejętności interpersonalnych. Narzędziami realizacji tych założeń były m.in.: warsztaty Aktywnego Poszukiwania Pracy i udostępnienie możliwości e-learningu.

W mniejszym zakresie interwencje skierowane były do osób dotkniętych problemem marginalizacji społecznej. Na tle innych miast, w Warszawie stosunkowo mało środków z polityki spójności przeznaczono na pomoc takim grupom jak: bezdomni, osoby uzależnione, osoby opuszczające zakłady karne, uchodźcy. Tutaj przykładem projektu może być „Bezpieczna Polska - marginalizacja problemu przestępczości, poprzez pomoc grupom zagrożonym” zrealizowany przez Stowarzyszenie Alter-Ego. Programem objęto 300 osób opuszczających zakłady karne (w tym: 20 - kobiet, 280 – mężczyzn), 200 osób - młodzieży pochodzącej z rodzin, w których głównym żywicielem rodziny jest osoba osadzona w zakładzie penitencjarnym. 50% osób objętych projektem otrzymało zapewnienie oferty pracy w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu cyklu szkoleń. 210 osobom zagwarantowano miejsca do mieszkania przez okres pierwszych 6 miesięcy od opuszczenia zakładu penitencjarnego.

Na tle analizowanej struktury projektów, stosunkowo mało, bo zaledwie 7, skierowanych było bezpośrednio do kobiet. Respondenci zwrócili również uwagę, że w wyniku realizacji projektów infrastrukturalnych (modernizacja budynków, przestrzeni publicznej oraz inwestycje komunikacyjne i transportowe) sytuacja osób niepełnosprawnych zauważalnie się poprawiła, ponieważ w badanym okresie zostało zlikwidowanych wiele barier utrudniających im życie. Inwestycje, poprzez dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych, spowodowały poprawę ich bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej oraz pośrednio

przyczyniły się do zwiększenia dostępności do usług publicznych, a w konsekwencji poprawy jakości ich życia. Z drugiej strony część respondentów zwróciła uwagę, że niektóre rozwiązania techniczne stosowane np. przy renowacji obszaru Krakowskiego Przedmieścia (mało płynne podjazdy przy przejściach dla pieszych), czy w obrębie nowych stacji metra (windy nie przy każdym wejściu) nie są optymalne z perspektywy osób mających problemy z poruszaniem się. Sytuacja ta zdaniem badanych osób wymaga większej świadomości potrzeb osób niepełnosprawnych wśród podmiotów ogłaszających przetargi publiczne oraz wykonawców.

Taka struktura wydatków na projekty mające na celu wzmacnianie spójności i partycypacji społecznej wydaje się słuszna i w widoczny sposób nastawiona na inwestowanie w grupy o największym potencjale, czyli przede wszystkim w osoby młode. Zapewnia to jednocześnie wysoką skuteczność realizowanych projektów, ponieważ osoby młode są stosunkowo najbardziej zmobilizowaną grupą. Z drugiej strony relatywne zaniedbanie osób o najtrudniejszej sytuacji życiowej w projektach realizowanych w ramach polityki spójności, może stanowić potencjalne zagrożenie i płaszczyznę napięć społecznych.

REWITALIZACJA

W ramach polityki spójności 2004-2006 zrealizowano w Warszawie 11 projektów formalnie przypisanych do kategorii interwencji obejmującej rewitalizację. Jednakże de facto większość z nich nie spełnia kryteriów rewitalizacji w sensie zintegrowanych działań prowadzących do spójnych przekształceń struktur przestrzennych i społeczno-gospodarczych. W taki model wpisuje się całkowicie w zasadzie tylko 1 projekt dotyczący renowacji 2 zabytkowych kamienic na Pradze wraz z przystosowaniem części powierzchni na świetlicę socjoterapeutyczną. Jest to przykład bardzo często przywoływany przez respondentów i oceniany bardzo pozytywnie. Niemniej jednak najbardziej spektakularnym warszawskim projektem w tym zakresie była modernizacja nawierzchni Krakowskiego Przedmieścia. Trudno jednak w tym projekcie wskazać wątek społeczny, stąd też projekt ten ma raczej walor modernizacji przestrzeni publicznej i budowania w ten sposób miasta przyjaznego mieszkańcom i atrakcyjnego turystycznie. Niewątpliwie realizacja projektu przyczyniła się bardzo istotnie do ożywienia, także gospodarczego, tej części Traktu Królewskiego. Dobrym dopełnieniem tej inwestycji miejskiej jest rewitalizacja zabytkowego obszaru Uniwersytetu Warszawskiego przy Krakowskim Przedmieściu. Głównym jej celem była modernizacja budynków Uniwersytetu, ale w efekcie powstał także fragment zadbanej przestrzeni publicznej. Ponadto projektem kształtującym przestrzeń publiczną, choć w znacznie mniejszej skali niż te wcześniej omawiane, była Rewitalizacja otoczenia fragmentów muru Getta Warszawskiego.

Z kolei projekt dotyczący budowy Międzyszkolnego Bemowskiego Ośrodka Piłki Nożnej przy ulicy Obrońców Tobruku łączy aspekt przestrzenny (adaptacja i modernizacja istniejących terenów powojennych) i społeczny (infrastruktura sportowa). Aspekt społeczny obecny jest także w projekcie Modernizacja ośrodka opieki Caritas Archidiecezji Warszawskiej. Jednak trudno tu mówić o nadaniu nowej funkcji – ośrodek opieki istniał w tym samym miejscu przed remontem. Był to zatem projekt modernizacyjny, przyczynił się do zachowania substancji zabytkowej budynków oraz podniesienia jakości usług dla osób korzystających z ośrodka, ale nie był rewitalizacją w ścisłym sensie.

Inne projekty formalnie rewitalizacyjne polegały przede wszystkim na modernizacji obiektów zabytkowych o dużym znaczeniu kulturowym i historycznym: Remont i przebudowa Pałacu Pod Blachą w Zespole Zamku Królewskiego, Restauracja wnętrz Pałacu w Wilanowie. Ich wpływ na miasto polega przede wszystkim na wzmacnianiu atrakcyjności turystycznej. Z kolei 2 projekty w których zaadaptowano pomieszczenia na potrzeby teatrów (Przebudowa pomieszczeń po magazynach Zarządu Domów Komunalnych w celu utworzenia Teatru Otwartego, Adaptacja Kina Polonia na Teatr Polonia) wzmocniły ofertę kulturalną stolicy.

Perspektywa 2004-2006 przyniosła kilka ważnych w skali miasta inicjatyw rewitalizacyjnych. Jednak potrzebne są w tym zakresie bardziej kompleksowe działania. Konieczne jest objęcie rewitalizacją większych całości przestrzennych nie tylko tych o charakterze zabytkowym, ale także osiedli wielkopłytowych (i to bardziej przemyślanych niż termomodernizacja).

WPŁYW NA TWORZENIE WARUNKÓW DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH W UKŁADZIE MIASTO-REGION

Warszawa jak każde wielkie miasto ma szeroką strefę swojego oddziaływania. Wiąże się to w jej przypadku przede wszystkim z pełnieniem funkcji stołecznych i metropolitalnych. W efekcie województwo mazowieckie należy do najbardziej zróżnicowanych wewnętrznie regionów Polski. Dychotomia między metropolią i regionem poza różnicami w poziomie rozwoju (stosunek dochodów 2 do 1) przejawia się w strukturze gospodarczej, w tym zwłaszcza w różnym udziale działalności rolniczej w rynku pracy. Ponadto należy zauważyć, że struktura gospodarcza Warszawy jest spójna, natomiast pozostała część województwa mazowieckiego charakteryzuje się dużym udziałem sektora rolnego (nie uwzględniając ukrytego bezrobocia w rolnictwie) o znacznie niższej produktywności (53% udziału w strukturze zatrudnienia i 9% udział w wartości dodanej brutto). Ponadto w porównaniu do Warszawy w regionie widać relatywnie większe znaczenie tradycyjnego przemysłu. Inne różnice dotyczą między innymi jakości kapitału ludzkiego – o ile w Warszawie odsetek osób z wyższym wykształceniem wynosi około 30%, o tyle w niektórych wiejskich gminach woj. mazowieckiego nie przekracza 1%.

Region Mazowsza, jak również sam obszar metropolitalny Warszawy charakteryzuje wyraźnie wyspowy charakter. W słabym pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego regionie funkcjonuje najsilniejszy ośrodek – Warszawa. W opinii respondentów przewaga konkurencyjna w kontekście możliwości sięgania po środki unijne leży po stronie ośrodków posiadających znaczące budżety, umożliwiające aplikowanie po duże projekty (zapewnienie współfinansowania projektu).

ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W OTOCZENIU REGIONALNYM

Przejawy rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych Warszawy były w badanym okresie dość ograniczone przestrzennie i z reguły ograniczały się do jej obszaru metropolitalnego. Najważniejszym ich przejawem była relokacja przedsiębiorstw lub otwieranie oddziałów w gminach podwarszawskich. Przykładowo zasięg inwestycji zagranicznych ograniczony jest do obszaru znajdującego się w promieniu 30 kilometrów od miasta.

Obszar metropolitalny Warszawy miał znaczący udział w obrotach handlu zagranicznego Polski (około 30% w imporcie towarów i usług oraz około 16% w eksporcie). Dwukrotnie wyższy import wyraźnie pokazuje rolę warszawskich przedsiębiorstw jako pośrednika w handlu zagranicznym, co wynikało m.in. z lokalizacji w Warszawie siedzib central handlowych zaopatrujących rynek krajowy. Natomiast na podstawie badań ankietowych firm zlokalizowanych w obszarze metropolitalnym Warszawy można stwierdzić, że powiązania regionalne metropolii są słabo rozwinięte. Pozostała część województwa mazowieckiego ma marginalny – nieprzekraczający 10% – udział w pozalokalnym zaopatrzeniu i zbycie przedsiębiorstw, z reguły niższy w przypadku bardziej przetworzonych dóbr lub wyspecjalizowanych usług.

Biorąc pod uwagę strukturę wsparcia przedsiębiorstw w ramach interwencji zrealizowanych w ramach polityki spójności można stwierdzić, że w niewielkim stopniu przyczyniły się one do rozwoju przedsiębiorczości w otoczeniu regionalnym. Szczególnie istotnym aspektem, który ograniczył możliwość dyfuzji jest struktura wsparcia przedsiębiorstw, a mianowicie fakt, że projekty realizowane były przede wszystkim przez przedsiębiorstwa innowacyjne oferujące wysoce wyspecjalizowane produkty i usługi. W związku z tym projekty te miały jedynie pośredni wpływ na rozwój firm w otoczeniu miasta. W opinii respondentów dotyczył on przede wszystkim podwykonawców i firm oferujących usługi z zakresu otoczenia biznesu (logistyka, handel) zlokalizowanych w bezpośredniej strefie podmiejskiej.

POPRAWA JAKOŚCI KAPITAŁU LUDZKIEGO W OTOCZENIU REGIONALNYM

Jeżeli chodzi o miękkie projekty nastawione na poprawę jakości kapitału ludzkiego, to ich oddziaływanie na otoczenie Warszawy oceniono także jako słabe. Większość z nich realizowana była przez jednostki administracji publicznej (Urząd Pracy, dzielnice, miasto stołeczne) i miała charakter lokalny, a wśród beneficjentów ostatecznych były osoby z obszaru miasta, stąd też wielu respondentów w ogóle nie podejmowało się próby wskazania jakiegokolwiek wpływu tej grupy projektów na procesy dyfuzyjne. Można wręcz mówić o odwrotnym zjawisku drenażu mózgów, wynikającego z wymywania osób najlepiej wykształconych z obszaru regionu.

Gminy, które charakteryzują się wysokim ujemnym saldem migracji z Warszawą są z reguły słabiej rozwinięte, co powoduje, że są dostawcami siły roboczej do Warszawy głównie w rytmie tygodniowym. W tym przypadku związek między dojazdami i poziomem rozwoju ma charakter dwustronny. Niski poziom rozwoju gminy i słabość lokalnego rynku pracy skłania mieszkańców do migracji w celu poszukiwania pracy. Taki odpływ mieszkańców może nieść jednak negatywne konsekwencje związane z wydawaniem w Warszawie znacznej części dochodów z pracy, a w dłuższym okresie może prowadzić do stałego odpływu do stolicy części mieszkańców i związanego z tym transferu kapitału przeznaczonego na zakup nieruchomości.

Ponadto w ostatnich latach w ośrodkach subregionalnych województwa mazowieckiego szybko rozwijają się uczelnie publiczne (znaczący wzrost liczby studentów). Jest to wspomagane inwestycjami prywatnymi, dzięki którym powstał szereg uczelni niepublicznych, co uzupełnia ofertę edukacyjną, ale przy dość często kwestionowanej jakości kształcenia.

USŁUGI WYŻSZEGO RZĘDU W OTOCZENIU REGIONALNYM

Wydaje się, że Warszawa najlepiej wypada jeśli chodzi o korzystanie z usług wyższego rzędu i jest to jedna z fundamentalnych dziedzin silnego związku otoczenia z miastem. Zasięg oddziaływania w tym aspekcie rozwoju obejmuje najsilniej obszar regionu metropolitalnego.

Zdaniem respondentów inwestycje w infrastrukturę dydaktyczną i badawczą uczelni wyższych w Warszawie miały istotny wpływ na podniesienie poziomu i dostępności usług wyższego rzędu dla mieszkańców otoczenia regionalnego Warszawy. Uczelnie warszawskie cieszyły się dużą popularnością wśród absolwentów szkół średnich województwa mazowieckiego. Natężenie dojazdów do Warszawy w tym celu było największe w promieniu do 60 km od centrum miasta. Prawie we wszystkich gminach województwa wzrosło znaczenie tego typu dojazdów, co może świadczyć o wzroście aspiracji edukacyjnych społeczeństwa przy jednocześnie dużej roli Warszawy jako głównego ośrodka akademickiego.

Dobrze oceniana jest aktywność na polu kultury w mieście. Wśród ważnych i dobrze ocenianych projektów należy wskazać projekt: Adaptacja Kina Polonia na Teatr Polonia (3,5 mln) realizowany przez Fundację K. Jandy na rzecz kultury. Obejmował głównie prace remontowe i modernizacyjne związane z całkowitą przebudową i adaptacją pomieszczeń i wyposażenia. Warszawskie instytucje kulturalne również cieszyły się popularnością wśród mieszkańców pozostałych gmin regionu metropolitalnego. Tym niemniej natężenie dojazdów w celach kulturalnych było słabsze, niż w przypadku dojazdów studentów. Silnie zauważalne były w promieniu do 30 km od miasta, dalej umiarkowanie, a po przekroczeniu granicy 60 km tego rodzaju dojazdy miały już charakter epizodyczny.

Znacznie Warszawy jako centrum usług medycznych jest znaczące. Biorąc pod uwagę skalę ilościową i finansową interwencji nakierowanych na podwyższenie standardu usług medycznych, należy podkreślić istotną rolę projektów realizowanych w ramach polityki spójności również w tym zakresie. Na uwagę zasługuje przeszło 30 projektów w obszarze dofinansowania zakupu sprzętu, adaptacji lokali, informatyzacji rejestrów i archiwizacji danych w placówkach ochrony zdrowia i szpitalach warszawskich.

POWIĄZANIA FUNKCJONALNE W UKŁADZIE MIASTO-REGION

Do najważniejszych powiązań między metropolią warszawską i jej otoczeniem regionalnym należą dojazdy do pracy. Skala codziennych dojazdów do pracy w Warszawie jest wysoka i szacunkowo wynosi około 170 tys. osób (około 20% pracujących w mieście), podczas gdy w odwrotnym kierunku przemieszcza się zaledwie 12 tys. pracowników. Z powyższymi dojazdami do pracy częściowo związane są przepływy migracyjne. Migracje w województwie mazowieckim mają charakter dwusegmentowy. Pierwszy segment to odpływ mieszkańców z miasta centralnego, który rozpoczął się na początku lat 90-tych i przejawia się procesami suburbanizacji strefy podmiejskiej. Z reguły te osoby utrzymują ścisłe powiązania z Warszawą, poczynając od pracy, przez szkolnictwo, kulturę, wypoczynek, a kończąc na codziennych zakupach. Z kolei w napływie do Warszawy (151 tys. osób) peryferyjne obszary województwa mazowieckiego miały przeważający (ponad 63%) udział. Szczególnie dotyczyło to ludności z wyższym wykształceniem, w wieku 24-30 lat.

Z uwagi na to, właśnie projekty z zakresu infrastruktury transportowej i komunikacyjnej zostały wskazane jako mające fundamentalne znaczenie dla wzmocnienia powiązań funkcjonalnych miasta z jego otoczeniem. Respondenci pozytywnie ocenili dotychczas dokonane inwestycje, chociaż uznali, że sieć nowoczesnych dróg i kolei w województwie mazowieckim jest dość słabo rozwinięta. Jako szczególnie dotkliwy wskazano brak pełnej obwodnicy miasta.

Wśród projektów o największym oddziaływaniu na tę sferę wskazano rozbudowę tras wylotowych z miasta (Trasa Siekierska, Aleje Jerozolimskie), jak również rozwiązania transportowe w obrębie miasta (rondo Starzyńskiego, rozbudowa metra wraz z parkingami P+J, modernizacja tras tramwajowych, zintegrowany system zarządzania ruchem). Dodatkowym aspektem pozwalającym na zwiększenie oddziaływania i efektywności wspomnianych projektów na obszar metropolitalny są dwustronne porozumienia między Warszawą i poszczególnymi gminami położonymi w jej najbliższym sąsiedztwie, dzięki którym udało się wprowadzić wspólny bilet komunikacji publicznej, obejmujący znaczną część obszaru metropolitalnego stolicy. Porozumienia dotyczą między innymi zasad partycypacji poszczególnych gmin w kosztach funkcjonowania systemu, który tylko w 40% pokrywane są ze sprzedaży biletów. W ramach tego projektu udało się również pogodzić interesy władz miasta (autobusy pozamiejskie) i samorządu wojewódzkiego (kolej regionalna) w obszarze metropolitalnym. Prace nad dalszą integracją systemu transportowego obszaru metropolitalnego są w toku. Dodatkowo, jako projekty mające istotny wpływ na polepszenie dostępności komunikacyjnej bardziej odległych obszarów województwa ze stolicą, wskazano modernizację linii kolejowej E20 (Mińsk Mazowiecki-Siedlce) oraz modernizację dróg w najbliższym otoczeniu miasta.

Uczestnicy warsztatów i respondenci wywiadów bardzo krytycznie odnieśli się do oddziaływania planowania na poziomie regionalnym na powiązania funkcjonalne miasta z jego otoczeniem. Wskazali to również jako czynnik ograniczający pozytywne efekty interwencji realizowanych w ramach polityki spójności oraz ograniczanie negatywnych skutków niekontrolowanej suburbanizacji. Ze sferą planistyczną wiąże się jednak cały szereg problemów na poziomie lokalnym. Jak dotychczas tylko niewielka część obszaru gmin tworzących obszar metropolitalny Warszawy (około 3%) objęta jest planami miejscowego zagospodarowania, a prace nad kolejnymi planami przebiegają wolno. W samej Warszawie planami miejscowymi objęte jest tylko kilkanaście procent powierzchni miasta. W związku z tym trudno oczekiwać, żeby ewentualne przyjęcie planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego, co do którego nie ma jak dotąd odpowiednich wytycznych, mogło znacząco wpłynąć na ten obraz.

KOMPLEMENTARNOŚĆ I SYNERGIA ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW

W opinii uczestników warsztatów zrealizowane projekty są komplementarne z polityką rozwojową miasta, wpisując się w sukcesywną realizację postanowień strategii. Z drugiej jednak strony komplementarność między poszczególnymi projektami nie jest już tak widoczna. W obszarze infrastruktury drogowej za komplementarne należy uznać: budowę I linii metra oraz projekt zakupu 30 sztuk wagonów pośrednich dla obsługi I linii metra (74 mln zł). Dzięki tej inwestycji dokonano rozbudowy składów z 4 do 6 wagonowych. Metro obsługuje 500 000 pasażerów/dzień. Coroczne badania ankietowe pasażerów metra wskazują, że 93.9% użytkowników tej formy transportu dobrze ocenia usługi oferowane przez Metro Warszawskie. Także w ocenie uczestników warsztatów oraz respondentów obie te inwestycje zostały ocenione wysoko.

W zakresie konkurencyjności jako komplementarne można określić projekty innowacyjne realizowane przez uczelnie wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe oraz innowacyjne przedsiębiorstwa. Dzięki synergii pomiędzy różnymi obszarami wsparcia, dystrybucją środków pomiędzy różne kategorie beneficjentów w istotny sposób wzmocniony został naukowy, badawczy i innowacyjny potencjał miasta, co ma swoje odzwierciedlenie w rosnącej pozycji Warszawy jako krajowego i środkowoeuropejskiego ośrodka akademickiego.

W obszarze spójności społecznej za komplementarne należy uznać projekty skierowane do młodzieży i osób do 30 roku życia. W tym znaczeniu komplementarność polega przede wszystkim na różnych rodzajach działań kierowanych do tej grupy mieszkańców, które uzupełniały się zarówno w zakresie przedmiotowym (wsparcie w różnych aspektach – akademicki, zawodowy, kulturalny, rekreacyjny), jak też przestrzennym (projekty na poziomie całego miasta, jak też poszczególnych dzielnic). W tym sensie można mówić

o efektach synergii, które sprawiają, że Warszawę można określić jako miasto przyjazne i zorientowane na ludzi młodych i przedsiębiorczych. Projekty skierowane do osób młodych są również spójne projektami w sferze akademickiej.

Za komplementarne w sensie spójności przestrzennej można uznać projekty zrealizowane w obszarze Krakowskiego Przedmieścia, a w szerszym zakresie przedsięwzięcia zlokalizowane na trasie tzw. Traktu Królewskiego. W tym przypadku osiągnięte efekty synergii przejawiają się przede wszystkim w ożywieniu życia społecznego i kulturalnego w przestrzeni publicznej.

PRZEWIDYWANA TRWAŁOŚĆ

Ocena trwałość rezultatów interwencji zrealizowanych w ramach polityki spójności na terenie miasta stołecznego Warszawy budzi najczęściej wątpliwości. Najwyżej oceniana jest trwałość projektów infrastrukturalnych, co należy uznać za dość oczywiste z racji ich charakteru, kręgu użytkowników i dostępności.

Respondenci warsztatów i wywiadów najkorzystniej ocenili trwałość rezultatów inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej i transportowej, czyli przede wszystkim inwestycje drogowe: budowę Trasy Siekierskiej odcinek IIB od węzła Bora-Komorowskiego do ulicy Płowieckiej, modernizację Ronda Starzyńskiego, modernizację Al. Jerozolimskich (dwa projekty).

Wśród projektów zaobszaru infrastruktury transportowej doceniono budowę I linii metra odcinek od szlaku B20 do stacji A23 „Młociny” wraz z torami odstawkowymi i węzła komunikacyjnego „Młociny” oraz zakup 30 sztuk wagonów pośrednich dla obsługi I linii metra w Warszawie oraz projekt: rozbudowa trasy tramwajowej Bemowo-Młociny oraz projekt modernizacji linii kolejowej nr 8. Za ważną z punktu widzenia trwałości respondenci uznali inwestycję z zakresu ochrony środowiska – modernizację oczyszczalni ścieków „Czajka” (średnia ocen 5).

Jako średnią oceniono trwałość inwestycji w sferze badawczo-rozwojowej oraz inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną i społeczną (medyczną). W tej grupie jako bardziej trwałe wskazano rezultaty projektów związanych z budową i modernizacją budynków dydaktyczno-badawczych uczelni oraz projekty związane z budową, remontem i renowacją innych budynków użyteczności publicznej. Jako projekty o relatywnie mniejszej trwałości rezultatów wskazano te związane z zakupem wyposażenia i aparatury na potrzeby instytucji badawczo-rozwojowych i firm innowacyjnych oraz placówek ochrony zdrowia. Wynika to zarówno z fizycznego zużywania się zakupionego sprzętu, jak też technologicznego starzenia się linii technologicznych, aparatury i wyposażenia laboratoriów. W obliczu gwałtownego postępu technologicznego nowoczesność niektórych przyrządów szybko dezaktualizuje się, a w skrajnych przypadkach przełomowych innowacji przestaje być użyteczna.

Niewielu respondentów znało i chciało ocenić efekty oddziaływania tzw. projektów „miękkich” z zakresu wspierania przedsiębiorstw oraz projektów społecznych polegających głównie na inwestowaniu w kapitał ludzki. Nieliczne wskazania były jednak pozytywne i oscylowały w granicy oceny dobrej. Ocena trwałości projektów „miękkich” jest o tyle trudna, że grupa beneficjentów jest dość wąska, a efekty nie są wprost widoczne, tak jak ma to miejsce w przypadku inwestycji infrastrukturalnych. Ponadto monitorowanie sytuacji beneficjentów po zakończeniu projektów jest problematyczne, a informacje na ten temat posiadają zazwyczaj wyłącznie jednostki realizujące projekt, jako zainteresowane ewaluacją swoich działań.

Słabo natomiast oceniono trwałość rezultatów projektu Zintegrowany System Zarządzania Ruchem (średnia ocen 3). Wynika to z faktu iż projekt ten nie wpłynął znacząco na usprawnienie ruchu w mieście i z punktu widzenia użytkowników efekty są niewidoczne.

PROJEKTY PRZYKŁADOWE „DOBRE PRAKTYKI”

„Samo-Zatrudnieni”

Do projektów, które należałoby wskazać jako przykład „dobrych praktyk” należy zaliczyć projekt „Samo-Zatrudnieni”, realizowany przez Urząd Pracy m.st. Warszawy. Należy on do grupy tzw. projektów „miękkich”. Mimo, że krąg docelowych beneficjentów projektu nie był szeroki, to znaczenie tego rodzaju działań z pewnością przynosi wymierne rezultaty w postaci wartości dodanej. Celem strategicznym było wsparcie reintegracji zawodowej osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych poprzez promowanie aktywnych postaw w zakresie samodzielnego poruszania się po rynku pracy, samokształcenia i podejmowania samozatrudnienia. Projekt adresowany był do osób powyżej 25 roku życia, zarejestrowanych jako bezrobotne w Urzędzie Pracy m. st. Warszawy do 24 miesięcy, chcących uzupełnić swoje kwalifikacje zawodowe lub posiadających pomysł na „własną firmę”. Liczba objętych programem to w sumie 1710 osób (905 kobiet i 805 mężczyzn) oraz 456 osób zarejestrowanych do 12 miesięcy (256 kobiet i 200 mężczyzn). Przeszkolono 1352 osoby (733 kobiet i 619 mężczyzn), 200 osób (125 kobiet i 75 mężczyzn), które zakończyły szkolenie zawodowe a nie podjęły pracy zostało skierowanych na tygodniowe warsztaty psychologiczno-aktywizacyjne. Z 544 osobami (286 kobiet i 258 mężczyzn) podpisano umowy o przyznaniu jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej. 70 osób podjęło dalszą naukę.

Osiągnięcie rezultatów miękkich przez beneficjentów ostatecznych badane było za pomocą ankiet wypełnianych na początku i końcu ich uczestnictwa w projekcie. Według 93% badanych udział w projekcie spełnił ich oczekiwania. Projekt ten jest przykładem systemowego myślenia o instrumentach rynku pracy. Był inspirowany projektem: „Zawód: Przedsiębiorca” (ok. 500 chętnych na 330 dostępnych miejsc) obejmującym podobne formy wsparcia (szkolenia, przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej) był zatem pomysłem na rozszerzenie i uzupełnienie standardowej oferty Urzędu Pracy, dostosowującej z jednej strony instrumenty przeciwdziałania bezrobociu do potrzeb rynku pracy, zaś z drugiej – konstruującej mechanizmy kompleksowego przygotowania osób pozostających bez pracy do efektywnego wejścia na rynek pracy zarówno w roli przedsiębiorcy jak i pracownika.

„Budowa I linii metra odcinek od szlaku B20 do stacji A23 Młociny wraz z torami odstawkowymi i węzła komunikacyjnego Młociny”

Drugim z projektów, który należy wskazać jako „dobrą praktykę”, mimo że jego realizacji towarzyszyło wiele trudności i kontrowersji jest „Budowa I linii metra odcinek od szlaku B20 do stacji A23 Młociny wraz z torami odstawkowymi i węzła komunikacyjnego Młociny”. Projekt realizowany był przez Miasto Stołeczne Warszawa. Celem głównym projektu była inwestycja budowy końcowego odcinka linii metra na odcinku Bielańskim (o łącznej długości 3,92 km), obejmująca cztery stacje: (Słodowiec, Stare Bielany, Wawrzyszew, Młociny), cztery tunele szlakowe i węzeł komunikacyjny Młociny oraz budowę 1019 miejsc postojowych P+J. Inwestycja podzielona była na trzy etapy, dla których prowadzone były trzy postępowania przetargowe. Z projektem tym skorelowane było drugie działanie – zakup 30 sztuk wagonów pośrednich dla obsługi I linii metra w Warszawie, czego efektem było zwiększenie liczby obsługiwanych pasażerów. Dzięki tej inwestycji dokonano rozbudowy składów z 4 do 6 wagonowych. Metro obsługuje 500 000 pasażerów/dzień. Coroczne badania ankietowe pasażerów metra wskazują, że 93.9% użytkowników tej formy transportu dobrze ocenia usługi oferowane przez Metro Warszawskie. Także w ocenie uczestników warsztatów oraz respondentów obie te inwestycje zostały ocenione wysoko.

PROJEKTY PROBLEMOWE

Projekt Zintegrowanego Zarządzania Ruchem

Jako projekt, który nie spełnił oczekiwań respondenci wskazali Projekt Zintegrowanego Zarządzania Ruchem. Był bardzo znaczącym w założeniu projektem, mającym na celu usprawnienie, w sposób wykorzystujący najnowsze rozwiązania techniczne i teleinformatyczne, ruchu w mieście. Został podzielony na trzy etapy: system Elektronicznego Powiadamiania o godzinach przyjazdów i odjazdów środków transportu, System Sterowania Ruchem, mający na celu rozplanowanie ruchu w celu usprawnienia i zapewnienia płynności ruchu, oraz System Sterowania Tramwajami.

Projektem zostały objęte (wydzielone) pilotażowe obszary systemu: Powiśle, Śródmieście w obszarze Traktu Królewskiego, Ochota, oraz Praga Północ, Praga Południe i Targówek. W tych obszarach zakładano uruchomienie podsystemów sterowania sygnalizacją świetlną, informacji o sytuacji ruchowej poprzez znaki zmiennej treści i środki masowego przekazu, informacji o środowisku przy wykorzystaniu stacji pogodowych i tablic zmiennej treści, monitoringu i sterowania ruchem w obrębie tuneli, nadawania priorytetów dla pojazdów komunikacji zbiorowej oraz archiwizacji danych. W ramach Projektu w budynku przy ulicy Chmielnej 120 miało powstać Centrum Zarządzania Ruchem, a w nim m.in. sala operatorska, stanowisko dla inżyniera ruchu, serwerownia komunikacyjna i baz danych i sala konferencyjna.

O ile zaprojektowane rozwiązania zostały wdrożone i główny wykonawca projektu wdrożył wymagane w projekcie rozwiązania, to efekty, jakie zakładano nie zostały osiągnięte. Problematyczna okazała się kalibracja systemu ZSZR i synchronizacja ruchu komunikacji miejskiej z ruchem samochodowym, nie sprawdziły się w praktyce tzw. lewoskręty (sygnalizatory pozwalające na płynne przejechanie przez tory tramwajowe).

Muzeum Policji w Pałacu Mostowskich - nowy obiekt na mapie życia kulturalnego stolicy

Drugim problematycznym projektem okazało się „Muzeum Policji w Pałacu Mostowskich – nowy obiekt na mapie życia kulturalnego stolicy”, które w założeniu miało stanowić ważną w aspekcie turystycznym i edukacyjnym instytucję kultury w mieście.

Muzeum Policji jest jednostką organizacyjną, funkcjonującą w strukturach Muzeum Narodowego – V Oddział Muzeum Narodowego. Muzeum powstało na podstawie porozumienia z dnia 15 lipca 2004 r. podpisanego przez ówczesnych wiceministrów spraw wewnętrznych i administracji oraz kultury i dziedzictwa narodowego. W porozumieniu tym określono, że siedzibą muzeum będzie pałac Mostowskich, natomiast kuratorem został pracownik Muzeum Narodowego w Warszawie. Komenda Główna Policji w Warszawie jest depozytariuszem i administratorem zbiorów historycznych. Niedosyt budzą jednak zarówno zasoby muzealne jak i łatwość dostępu do muzeum (konieczność umówienia się, przepustki) a także dodatkowo promocja i informacja o tym obiekcie na kulturalnej mapie stolicy.

Tymczasem rzeczywistość pokazuje, że o samym muzeum wiedzą jedynie nieliczni, zwykle osoby żywo interesujące się życiem miasta i jego historią. W samej tylko wyszukiwarce internetowej trudno znaleźć informacje o istnieniu takiego obiektu. Są natomiast opisy na prywatnych blogach internautów, krytycznie odnoszące się do realizacji inicjatywy muzeum i jego funkcjonowania, z którymi trudno się nie zgodzić. Jeżeli założyć, że ktoś zainteresowany odwiedzeniem muzeum sięgnie po źródło internetowe, trafia więc na informacje, które nie zachęcają do podjęcia wysiłku odwiedzenia tej instytucji kultury w mieście. Zdecydowanie jest to więc przykład negatywnej promocji, wynikającej z zaniechania osób odpowiedzialnych za projekt i jego realizację. Obliczone efekty i założenia wskazane przez wnioskodawców, że muzeum w ciągu 2-5 najbliższych lat odwiedzi docelowo rocznie 30000-40000 osób, wydaje szacowane zdecydowanie na wyrost i bardzo wątpliwe.

Sprawa stała się także przedmiotem interpelacji poselskiej nr 16528 do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (zarzut przeznaczenia dofinansowania wyłącznie na remont gmachu Komendy Stołecznej Policji).

PODSUMOWANIE

Perspektywa funduszy 2004-2006 w Warszawie została zdominowana przez inwestycje dotyczące oczyszczania ścieków oraz rozwoju infrastruktury transportowej (także transportu publicznego). W tych obszarach zrealizowano jedynie kilka, ale za to dużych projektów. Ich oddziaływanie z punktu widzenia użyteczności jest bardzo duże i korzystne. Niemniej jednak jedynie w małym stopniu budowały one konkurencyjność miasta, szczególnie w skali międzynarodowej. Wyraźny jest tu aspekt projektów finansowanych z funduszy UE jako służących przede wszystkim zmniejszaniu różnic (w tym przypadku różnicy między rozwojem infrastruktury w Warszawie a innymi metropoliami europejskimi). W zakresie infrastruktury przede wszystkim nadrabiano zaległości, czego doskonałym przykładem jest sfinansowanie z polityki spójności dokończenia budowanej przez dekady I linii warszawskiego metra. Niemniej jednak

należy podkreślić, że realizacja tych największych inwestycji nie byłaby możliwa w takim zakresie i czasie bez zewnętrznego wsparcia.

Mniejsze środki przeznaczono na działania mające potencjalnie dużo większe znaczenie dla budowania długookresowej konkurencyjności i atrakcyjności miasta. Inwestycje w szkolnictwo wyższe niewątpliwie są użyteczne i podnoszą atrakcyjności miasta, wpływają także na kształtowanie kapitału ludzkiego. Natomiast trudno ocenić całłościowy wpływ projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa, przede wszystkim, dlatego że wsparcie uzyskały jedynie nieliczne z nich (w tym aspekcie o wiele istotniejszy jest wpływ popytowy wywołany wdrażaniem polityki spójności w Polsce).

Bardzo pozytywnie należy ocenić to, że dość dużo projektów realizowanych w mieście dotyczyło budowania potencjału innowacyjnego (projekty szkół wyższych, instytutów naukowych i w mniejszej skali przedsiębiorstw). Rozwijanie gospodarki opartej na wiedzy jest bowiem naturalnym kierunkiem rozwoju metropolii Warszawskiej (por. np. Furman 2004). W Warszawie realizowano również działania miękkie nakierowane na rozwijanie i promowanie innowacyjności. Niemniej jednak nie udało się stworzyć w mieście nawet zaczątków parku naukowo-technologicznego, który mógłby być osią różnych działań proinnowacyjnych w mieście.

Jako prorozwojowe można też uznać interwencje z zakresu spójności społecznej, zarówno w wymiarze przedmiotowym (głównie wspieranie przedsiębiorczości indywidualnej) jak też w zakresie podmiotowym (inwestowanie w młodych, przedsiębiorczych ludzi, grupy z dużym potencjałem). Dzięki takiej alokacji środków można mówić o ich dużej efektywności i spodziewanych trwałych efektach projektów społecznych, co stawia Warszawę w bardzo pozytywnym świetle na tle innych ośrodków metropolitalnych. Ryzyko związane z taką strukturą interwencji wiąże się ze stosunkowo małymi nakładami na zmniejszanie zjawiska wykluczenia społecznego w sytuacji rosnących różnic dochodowych mieszkańców, co może prowadzić do napięć społecznych.

Trwałość projektów należy ocenić wysoko. Wpływa na to przede wszystkim to, że największe projekty dotyczyły dużej i ważnej dla miasta infrastruktury. Z kolei trwałość oddziaływania projektów realizowanych przez uczelnie, instytuty naukowe oraz instytucje kultury zależeć będzie przede wszystkim od odpowiedniego i stałego finansowania tych sfer. Należy zdecydowanie podkreślić, że zaniechanie zwiększenia nakładów na edukację wyższą, badania i rozwój oraz kulturę, będzie miało zarówno wpływ na niepełne wykorzystywanie potencjału przeprowadzonych w ramach funduszy UE inwestycji w infrastrukturę związaną z tego typu działalnością, jak i w efekcie wpłynie na obniżenie długookresowego potencjału wzrostu nie tylko Warszawy, ale i całego kraju.

STUDIUM PRZYPADKU: ZIELONA GÓRA

WSTĘP

Zielona Góra jest liczącym 117 tysięcy mieszkańców miastem położonym w zachodniej części Polski, na szlaku komunikacyjnym (drogowym E 65 i kolejowym CE 59) łączącym Pragę i południową Europę z zespołem portów Szczecin-Świnoujście i Skandynawią. Zielona Góra jest położona w pobliżu powstającego skrzyżowania wymienionych szlaków z autostradą A2 oraz linią kolejową E 20 (około 40 km). Jest także dość dobrze skomunikowane z Poznaniem (odległym o 149 km), Wrocławiem (156 km) i Berlinem (200 km). Miasto, historycznie związane ze Śląskiem, jest położone w południowej części dzisiejszego województwa lubuskiego i jest otoczone przez rozległe, miejscami względnie słabo zaludnione, jednak atrakcyjne pod względem zarówno kulturowym jak i przyrodniczym obszary. Miasto, o gospodarce do niedawna z niemałym udziałem przemysłu, po okresie restrukturyzacji stanowi obecnie ośrodek usług o charakterze regionalnym, ważny ośrodek administracyjny, naukowy, kulturowy (siedziba m.in. filharmonii) i turystyczny regionu i obszarów przygranicznych zachodniej Polski. Wbrew oczekiwaniom, w miejsce zrestrukturyzowanych i zlikwidowanych dużych zakładów przemysłowych nie powstały nowe, liczące się pod względem wielkości zatrudnienia bądź konkurencyjności zakłady wytwórcze. Próba przełamania tego zjawiska, postrzeganego jako wysoce niekorzystne dla miasta, jest projekt powołanego w 2010 roku Lubuskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego i strefy inwestycyjnej (formalnie poza terenem miasta, w Nowym Kisielinie).

Szczególną i istotną z punktu widzenia rozwojowego cechą przestrzenną Zielonej Góry jest jej faktyczne położenie na rozległej polanie wśród równie rozległych lasów (43% powierzchni miasta to lasy). Wskutek tego miasto cierpi na istotny niedobór terenów inwestycyjnych typu greenfield (także na cele mieszkaniowe¹⁴). Wobec braku powodzenia w próbach przyłączenia okolicznych miejscowości do miasta, szereg obiektów integralnie powiązanych z Zieloną Górą i powstałych lub tworzonych głównie na jej potrzeby rozwojowe, formalnie mieści się poza granicami miasta.

Zielona Góra (miasto na prawach powiatu klasyfikowane według ESPON jako ośrodek subregionalny) jest otoczone powiatem zielonogórskim (powiat ziemski), w którego skład wchodzi 10 gmin: 5 miejsko-wiejskich (Babimost, Czerwieńsk, Kargowa, Nowogród Bobrzański, Sulechów) i 5 wiejskich (Bojadła, Świdnica, Trzebiechów, Zabór, Zielona Góra - gmina wiejska). Gminy te zasadniczo tworzą obszar oddziaływania miasta, przy czym najsilniejsze więzi łączą Zieloną Górę z gminami Zielona Góra oraz Świdnica. Miasto jako siedziba Marszałka pełni funkcję jednej ze stolic regionu (obok Gorzowa Wielkopolskiego z siedzibą Wojewody). Jest też siedzibą Starosty powiatu ziemskiego.

Dalej przedstawiane fakty, opinie i rekomendacje oparte są na danych statystyki państwowej, bazie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, informacjach pozyskanych w toku wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych oraz innych instytucji ważnych dla rozwoju miasta, warsztatach przeprowadzonych w lipcu 2010 w Zielonej Górze oraz na podstawie wizytacji wybranych projektów zrealizowanych w mieście z udziałem środków europejskich perspektywy 2004-2006. O ile nie zaznaczono inaczej dane statystyczne dla stanu dotyczą roku 2008, dla dynamiki zaś – okresu 2004-2008.

MIASTO NA TLE INNYCH BADANYCH MIAST

Pod względem wartości interwencji Zielona Góra cechuje się poziomem typowym dla ośrodków subregionalnych. Ogółem ta kategoria miast wyróżnia się np. stosunkowo mniejszymi nakładami na transport czy badania i rozwój niż ośrodki metropolitalne i regionalne. Nie znaczy to jednak, że poszczególne kategorie są zupełnie heterogeniczne. Tabela 1 pokazuje wybrane różnicowania dla ośrodków subregionalnych.

¹⁴ Jedno z nowych osiedli nie przypadkiem jest nazywane Spalona Polana, bowiem istotnie mogło powstać tylko dzięki pożarowi lasu.

TABELA 1. Absorpcja środków w ośrodkach subregionalnych

Miasto	Ludność	Liczba projektów	Wartość projektów w mln zł	Wartość projektów na mieszkańca w zł	Wartość dofinansowania UE w mln zł	Wartość dofinansowania UE na mieszkańca w zł
Gorzów Wlkp.	125,2	93	183	1463	106	851
Kalisz	107,1	62	220	2055	120	1123
Koszalin	107,1	99	221	2066	97	902
Legnica	104,5	29	57	542	37	352
Opole	126,2	114	484	3834	275	2179
Płock	126,7	69	346	2729	189	1493
Radom	224,2	82	421	1876	240	1069
Słupsk	97,3	58	117	1200	75	773
Tarnów	115,5	35	239	2701	156	1354
Wałbrzych	122,4	49	263	2151	179	1466
Włocławek	118,0	23	344	2914	105	886
Zielona Góra	117,6	68	218	1853	158	1347

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Dane w tabeli 1 pokazują, że pozycja Zielonej Góry jest nieco słabsza w porównaniu np. z Radomiem, Opolem czy Włocławkiem pod względem wartości realizowanych projektów, a w porównaniu z Opolem, Włocławkiem i Płockiem – pod względem ich wartości na 1 mieszkańca. Pod względem wartości dofinansowania ze środków UE (i jego wartości per capita w tej grupie miast) sytuacja Zielonej Góry jest zbliżona do pozostałych ośrodków subregionalnych. Najlepsze pozycje pod każdym względem zajmują Legnica i Słupsk.

Jeśli chodzi o strukturę nakładów w ramach omawianych projektów Zielona Góra należy do grupy miast w których większość środków (ponad 50%) wydano na projekty infrastruktury ochrony środowiska (wraz z Bydgoszczą, Legnicą, Szczecinem, Radomiem, Słupskiem i Toruniem). Pod względem nakładów na wsparcie dla przedsiębiorstw nakłady w Zielonej Górze pozostawały (relatywnie) daleko w tyle w porównaniu z Włocławkiem, Płockiem, Radomiem czy Gorzowem Wielkopolskim. Pod względem udziału infrastruktury transportowej w wartości projektów przodowały Wałbrzych, Płock i Gorzów Wielkopolski. Nakłady na zasoby ludzkie były w Zielonej Górze w przybliżeniu dwukrotnie mniejsze (udziałowo), niż w Gorzowie Wielkopolskim. Pozostałe kategorie interwencji odgrywają zarówno w Zielonej Górze jak i pozostałych ośrodkach subregionalnych nieporównywalnie mniejszą rolę niż wyżej wymienione dziedziny. Ośrodki subregionalne wykazują generalnie wysoką skłonność do wydawania środków własnych i europejskich na przedsięwzięcia infrastrukturalne (stosunkowo mniejszą wykazuje Gorzów Wielkopolski). Przyznawanie priorytetu rozwojowi infrastruktury jest cechą wspólną polskich samorządów wszystkich szczebli. Podobnie jak w przypadku Legnicy, Tarnowa czy Słupska zdecydowanie głównym beneficjentem środków na projekty realizowane z udziałem UE jest samorząd.

Pozycja Zielonej Góry na tle innych ośrodków tej samej rangi (subregionalnych) determinowana jest przez szereg wskaźników charakteryzujących różne aspekty życia społeczno-gospodarczego. W Zielonej Górze, podobnie jak np. w Koszalinie, osób z wykształceniem wyższym jest nieco ponad 20% (o blisko 5 pkt. procentowych więcej niż w Gorzowie Wielkopolskim). Także pod względem zatrudnienia i nakładów ponoszonych na sektor B+R sytuacja w Zielonej Górze jest stosunkowo lepsza niż w przypadku Gorzowa, Koszalina i Płocka. Względnie dobra jest też sytuacja w zakresie poziomu bezrobocia. Mimo to liczba komputerów szkolnych z dostępem do Internetu (na 100 uczniów) jest w Zielonej Górze niższa niż w porównywalnych ośrodkach. Podobnie jak pozostałe miasta tej kategorii (z wyjątkiem Olsztyna), Zielona Góra mimo napływu ludności z zewnątrz cechuje się niewielkim, ale jednak ujemnym bilansem migracji, czego główną przyczyną jest proces suburbanizacji.

Pod względem konkurencyjności, patrząc przez pryzmat lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego, Zielona Góra wraz z pobliskim Gorzowem Wielkopolskim wyróżnia się wysokim poziomem nasycenia takimi spółkami (stanowią one ponad 35% spółek prawa handlowego w obu miastach; blisko 2 razy więcej niż w Koszalinie, a kilkakrotnie więcej niż w Płocku). Pod względem dynamiki napływu takich spółek miasto – podobnie jak Olsztyn – ma 2-3 krotnie niższe wskaźniki od Gorzowa, Płocka czy Koszalina.

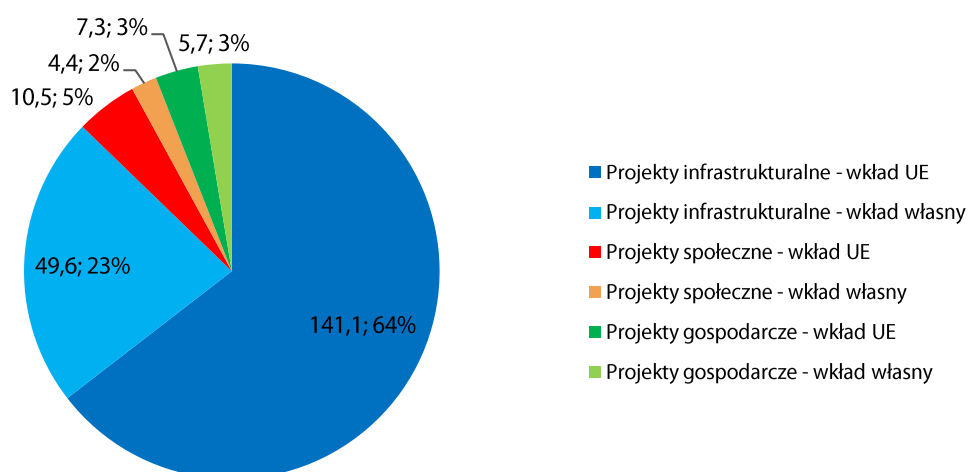
Z drugiej strony patrząc, dochody własne miasta sytuują je na dobrej pozycji tak pod względem poziomu, jak i zwłaszcza dynamiki.

PODSTAWOWE INFORMACJE O ZREALIZOWANYCH PROJEKTACH

Zielona Góra należy do miast względnie aktywnych pod względem ubiegania się o środki na rozwój, aczkolwiek wśród badanych ośrodków zajmuje 23 pozycję (na 33) pod względem wartości ogólnej projektów. O sprawności w pozyskiwaniu środków europejskich świadczy fakt, że pod tym względem zajmuje miejsce 16. Zielona Góra już przed laty była jednym z pierwszych miast o znacznej aktywności pod tym względem (środki przedakcesyjne). O konsekwencji świadczy m.in. funkcjonalnie rozwiązywany problem obwodnicy miasta (szerzej: transportu). Okres po akcesji otworzył nowe możliwości pozyskiwania środków na różne cele rozwojowe.

W okresie poakcesyjnym liczba projektów wykazywanych w bazie danych MRR wyniosła 69. Projekty te osiągnęły wartość 218,7 mln zł (1853 zł na mieszkańca), z tego 158,9 mln zł pochodziło ze środków UE (wartość dofinansowania na głowę mieszkańca: 1347 zł). Główne projekty (pod względem wartości lub znaczenia dla różnych sfer życia w mieście) zrealizowane w Zielonej Górze ze środków programów europejskich 2004-2006 przedstawiono w Tabeli 2.

RYCINA 163. Projekty zrealizowane w Zielonej Górze z udziałem środków europejskich okresu programowania 2004-2006 (wartość projektów w mln zł)



Źródło: oprac. własne na podstawie danych MRR

Strukturę ze względu na kategorię interwencji projektów zrealizowanych w Zielonej Górze można przedstawić następująco. W przybliżeniu niemal 60% nakładów pochodzących z dofinansowania UE zostało przeznaczonych na projekty ochrony środowiska, następnie infrastruktury transportowej (ok. 12%), wsparcia dla przedsiębiorstw i dotyczące zasobów ludzkich (razem ok. 15%), a pozostała część nakładów – na projekty dotyczące działalności B+R, turystyki i in. Ogólna struktura beneficjentów to w przeszło ¾ jednostki samorządu terytorialnego (głównie miasto Zielona Góra). Pozostali beneficjenci to niemal bez wyjątku przedsiębiorstwa lub uczelnie (uniwersytet).

Z różnych względów w omawianym okresie najważniejszym projektem był zrealizowany z udziałem gmin Zielona Góra oraz Świdnica projekt rozbudowy i modernizacji gospodarki ściekowej (130,5 mln PLN). Udział gmin ościennych wynikał z oczywistej konieczności, jaka wiąże się z faktem, że oczyszczalnia ścieków z braku odpowiedniej przestrzeni w mieście Zielona Góra została ulokowana w gminie Świdnica. Projekt objął swym zasięgiem znaczną część obszaru miasta i granicznych gmin i na wiele lat powinien rozwiązać problem gospodarki ściekowej. Ważnym uzupełnieniem inwestycji sieciowych była modernizacji oczyszczalni ścieków, pozwalająca zapewnić na wiele lat pełną obsługę obszaru objętego system kanalizacyjnym (i nie tylko, w razie potrzeby). Projekt został omówiony szczegółowo w części poświęconej przykładowym dobrym praktykom.

Istotnym pod względem finansowym przedsięwzięciem był projekt dotyczący poprawy jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze (16,4 mln zł). Efektem projektu była m.in. modernizacja obiektów bazy pod względem wymogów ochrony środowiska, zakup 15 autobusów, uruchomienie systemu informacji podróży itp. Należy podkreślić, że komunikacja miejska w Zielonej Górze jest dobrze zorganizowana i znacząco przyczynia się do poprawy spójności przestrzennej miasta.

Podobnie infrastrukturalny charakter miały inne zrealizowane projekty o relatywnie dużej wartości, jak rozbudowa systemu ciepłowniczego (9,2 mln zł), czy też przebudowa bardzo ważnej dla komunikacji w mieście obwodnicy śródmiejskiej (8,4 mln) oraz budowa fragmentu tzw. trasy północnej w osi drogi krajowej 32 (4 mln zł). Znaczenie tych ostatnich polega na domknięciu układu komunikacyjnego miasta.

Ważnym pod względem wartości przedsięwzięciem była też modernizacja stadionu miejskiego (10,2 mln zł). Znaczenie tego obiektu wynika m.in. z niezwyklej popularności zawodów speedway, przyciągających rzesze kibiców.

Projekty dotyczące rynku pracy są dobrze oceniane przez wielu beneficjentów. Jedyną trudność w ich ocenie stanowi fakt, że stan bezrobocia jest pochodną przede wszystkim koniunktury ekonomicznej. Wizytacja wybranych projektów pozwala jednak sądzić, że – przynajmniej w przypadku długotrwałego bezrobocia – efekty są zachęcające.

Liczną grupę projektów stanowiły te odnoszące się do podmiotów gospodarczych. Należy pamiętać, że w perspektywie finansowej 2004-2006 udostępnienie środków europejskich dla kategorii beneficjentów nie było uzależnione od zagwarantowania innowacyjnego charakteru projektu. Dlatego większość projektów w tej grupie polegała na ogół na zakupie nowej lub wymianie technologii i wyposażenia w stosunkowo niewielkiej skali finansowej (oczywisty wyjątek to modernizacja elektrociepłowni; ten projekt miał jednak charakter głównie infrastrukturalny). Wskutek powyższych uwarunkowań projekty te nie miały i nie mają żadnego wpływu na podniesienie konkurencyjności gospodarki miasta ani w krótkiej, ani tym bardziej dłuższej perspektywie. W zgodnej ocenie rozmówców jedyne innowacyjne przedsięwzięcie obszaru zielonogórskiego (firma Lfc produkująca implanty ortopedyczne) mieści się poza Zieloną Górą.

Na uwagę zasługują także inne projekty służące podniesieniu spójności czy też konkurencyjności i atrakcyjności miasta. Pod względem finansowym są one (z wyjątkiem zarządzanego przez Uniwersytet Ogrodu Botanicznego) stosunkowo mniejsze, jednak mogą stanowić ważne uzupełnienie dla wspomnianych największych projektów infrastrukturalnych (tab. 2.).

Na osobne omówienie zasługuje projekt stworzenia (de facto odbudowy) Ogrodu Botanicznego. Projekt ten, wielokrotnie wymieniany przez wszystkich niemal rozmówców jako szczególnie ważny i uznawany nawet za jeden z najbardziej interesujących w Zielonej Górze, wiązany jest z podnoszeniem atrakcyjności miasta. Pomysł idealnie wpisuje się w Strategię Zielonej Góry. Jego ocena musi wszakże brać pod uwagę informacje kontekstowe. Z tego punktu widzenia sytuacja przedstawia się nieco gorzej. Polska zachodnia dysponuje wieloma założeniami parkowymi, krajobrazowymi, botanicznymi (nie zawsze mającymi formalny status ogrodów botanicznych, często będących arboretami), wyróżniającymi się także w skali Europy zarówno wielkością jak i jakością posiadanych zbiorów botanicznych (Przelewice, Wojsławice, Wojnowice, Park Mużakowski [UNESCO], park zamkowy w Żaganiu czy wreszcie, może mniej znany, w Nietkowie¹⁵ położonym tuż obok w powiecie zielonogórskim). Zielonogórski ogród botaniczny o wielkości ok. 2 ha nie gwarantuje znaczącego zainteresowania, zatem nie może mieć większego wpływu na atrakcyjność miasta. Podczas wizytacji (lipiec 2010, szczyt okresu turystycznego) w ogrodzie nie było innych odwiedzających. Przykład tego projektu pokazuje, że zgodność projektu z jakimkolwiek dokumentem strategicznym nie jest warunkiem wystarczającym, by realizować go ze środków europejskich.

¹⁵ Powód zainteresowania Nietkowem to park pałacowy, obfitujący w liczne rzadkie okazy roślinności oraz arboretum tworzone od blisko stu lat w pobliskim lesie.

TABELA 228. Wybór projektów zrealizowanych w Zielonej Górze z udziałem środków europejskich okresu programowania 2004-2006

Nazwa Projektu	Beneficjent	Wartość projektu w PLN	Nazwa programu
Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze	Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze	16 387 506	ZPORR
Modernizacja i rozwój laboratorium badawczego Instytutu Budownictwa Uniwersytetu Zielonogórskiego	Uniwersytet Zielonogórski (Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska, Instytut Budownictwa)	3 571 000	Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw
Pomnóż swój kapitał	Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze	1 378 357	Rozwój zasobów ludzkich
Działalność Centrum Integracji Społecznej w Zielonej Górze	Centrum Integracji Społecznej	1 321 787	Rozwój zasobów ludzkich
Gospodarka ściekowa na terenie Zielonej Góry i Świdnicy	Zielonogórskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o.	130 512 294	Fundusz Spójności
Przebudowa stadionu miejskiego przy ul. Wrocławskiej w Zielonej Górze	Miasto Zielona Góra	10 196 841	ZPORR
Rozbudowa systemu ciepłowniczego w Zielonej Górze z dostosowaniem do wymagań najlepszych dostępnych technik (BAT)	Elektrociepłownia "Zielona Góra" S.A.	9 197 079	Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw
Przebudowa obwodnicy śródmiejskiej w Zielonej Górze	Miasto Zielona Góra	8 361 081	ZPORR
Modernizacja drogi krajowej nr 32 - Trasa Północna w Zielonej Górze	Urząd Miasta Zielona Góra	3 960 872	Transport
Odbudowa Zielonogórskiego Ogrodu Botanicznego	Urząd Miasta Zielona Góra	3 750 400	INTERREG POLSKA-BRANDENBURGIA
Zespół Szkół Europejskich Zielona Góra - Cottbus	Urząd Miasta Zielona Góra	1 972 448	INTERREG POLSKA-BRANDENBURGIA
Budowa systemu ścieżek rowerowych w Zielonej Górze	Miasto Zielona Góra	1 271 484	INTERREG POLSKA-BRANDENBURGIA
Własny biznes. Wsparcie dla młodych przedsiębiorstw.	Lubuskie Centrum Aktywizacji i Wsparcia VERTE	876 283	ZPORR
Zakup wysokospecjalistycznego sprzętu medycznego dla szpitala Wojewódzkiego w SP ZOZ w Zielonej Górze	Szpital Wojewódzki SPO ZO)Z w Zielonej Górze	674 441	ZPORR
Lubuski Portal Innowacji	Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Zielonej Górze	415 690	ZPORR
WP6 - Strefa przedsiębiorczości	OXFORD STREET	874 478	ZPORR
II Zielonogórski Program Stypendialny Szansą dla Młodzieży Wiejskiej	Miasto Zielona Góra	808 658	ZPORR
Kompendium wiedzy przyszłego przedsiębiorcy	PROGRESS - strefa szkoleń, Mirosław Dec	683 910	ZPORR
Ośrodek KSU kuźnią mikroprzedsiębiorstw	Zakład Doskonalenia Zawodowego w Zielonej Górze	659 701	ZPORR
Projekt modernizacji Zielonogórskiej Miejskiej Sieci Szerokopasmowej - ZIELMAN w Zielonej Górze - ZIELMAN II	Uniwersytet Zielonogórski	579 227	ZPORR
Edukacja, Innowacje, Wiedza - staże dla absolwentów lubuskich wyższych uczelni	Fundacja Rozwoju Inicjatyw Gospodarczych	348 810	ZPORR
NOT w służbie innowacji - kompleksowy program rozwoju Lubuskiej Regionalnej Strategii Innowacji w sieci stowarzyszeń naukowo - technicznych Zielonogórskiej Rady NOT.	Zielonogórska Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo - Technicznych NOT	633 594	ZPORR
Wsparcie aktywności zawodowej młodzieży powiatu zielonogórskiego	Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze	1 501 865	Rozwój zasobów ludzkich
Pierwszaki - młodzież powiatu zielonogórskiego wkracza na rynek pracy	Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze	1 324 513	Rozwój zasobów ludzkich
Podjmij inicjatywę	Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze	1 018 583	Rozwój zasobów ludzkich
Wdrożenie Centralnego systemu analitycznego i sprawozdawczego dla Szpitala Wojewódzkiego SP ZOZ w Zielonej Górze	Szpital Wojewódzki SP ZOZ w Zielonej Górze	2 000 000	ZPORR
Europejska Szkoła Sportowa	Urząd Miasta Zielona Góra	1 682 134	INTERREG POLSKA-BRANDENBURGIA
Wzrost innowacyjności firmy DreamPen poprzez zakup urządzeń opartych na nowoczesnych technologiach	DreamPen Producent Art. Piśmienniczych	1 292 000	Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Zgodnie z przedstawioną wcześniej strukturą, kluczowym beneficjentem projektów realizowanych ze środków okresu 2004-2006 w Zielonej Górze było niewątpliwie samo miasto (Urząd Miasta), a szerzej – podmioty będące jego częścią lub ściśle z nim powiązane (np. finansowo). Pozostałe podmioty-beneficjenci

(z wyjątkiem np. Uniwersytetu Zielonogórskiego) uczestniczyły w realizacji mniejszych projektów, co wynika zarówno z charakteru ich potrzeb i popytu, jak i zasobności.

SPÓJNOŚĆ INTERWENCJI Z DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

Strategia rozwoju miasta Zielonej Góry (2008) z jednej strony jest dość typowym, charakterystycznym dla polskiej rzeczywistości dokumentem o szerokim zakresie planistycznym, odnoszącym się do wszystkich dziedzin życia. Z drugiej – na tle innych dokumentów strategicznych jest wyjątkiem ze względu na nieco „poetycką” formułę ujmowania celów (np. cel 4: „Moja Zielona Góra”; cel 5: „Zielona Zielona Góra”), ale też ze względu na podkreślanie funkcjonalnych powiązań czyniących miasto rdzeniem szerszego obszaru osadniczego („Lubuskie Grono”) jako podstawy do budowania pozycji miasta. Rodzaje interwencji przewidywane w Strategii pozwalają uczynić ją podstawą dla uzasadniania podjęcia dowolnych działań, także współfinansowanych ze środków zewnętrznych. W dosłownym rozumieniu tego słowa nie jest to zatem strategia (ta bowiem koncentrowałaby się na niewielu kluczowych działaniach). Ponieważ „Strategia” wszystko uważa za ważne, cenne, istotne dla rozwoju miasta, zatem nie może być punktem odniesienia dla oceny zrealizowanych projektów. Wszystkie one nie tyle *ex definitione*, co z powodu pojemności Strategii muszą być z nią zgodne. Co najwyżej mogą się różnić charakterem więzi z celami Strategii: bezpośrednim lub pośrednim (inaczej: bardziej lub mniej spójne).

Tak rzecz ujmując, każdy z projektów realizowanych w Zielonej Górze jest spójny ze strategią jej rozwoju. Do najbardziej spójnych (najbardziej przystawalnych formalnie do Strategii) zaliczono następujące projekty (kolejność przypadkowa):

- Gospodarka ściekowa na terenie Zielonej Góry, gminy Zielona Góra i gminy Świdnica
- Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze
- Modernizacja i rozwój laboratorium badawczego Instytutu Budownictwa Uniwersytetu Zielonogórskiego
- Działalność Centrum Integracji Społecznej w Zielonej Górze
- Odbudowa Zielonogórskiego Ogrodu Botanicznego
- Modernizacja drogi krajowej nr 32 - Trasa Północna w Zielonej Górze
- Przebudowa obwodnicy śródmiejskiej w Zielonej Górze
- Rozbudowa systemu ciepłowniczego w Zielonej Górze z dostosowaniem do wymagań najlepszych dostępnych technik (BAT)
- Budowa systemu ścieżek rowerowych w Zielonej Górze
- Własny biznes. Wsparcie dla młodych przedsiębiorstw
- Zakup wysokospecjalistycznego sprzętu medycznego dla Szpitala Wojewódzkiego w Zielonej Górze
- Kompendium wiedzy przyszłego przedsiębiorcy
- Innowacyjność podejmowanych działań w obszarze odnawialnych źródeł energii - europejska szkoła sportowa
- Zarządzanie jest sztuką - innowacyjne metody identyfikacji i rozwiązywania problemów zarządzania
- Profesjonalizm pracowników socjalnych Lubuskiego Trójmiasta skutecznym wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem

Pozostałe projekty wykazują przynajmniej pośrednią zgodność z celami strategii. Powtórzmy: wielość i szeroki zakres celów Strategii powoduje, że każdy projekt zrealizowany w Zielonej Górze jest z nią mniej lub bardziej spójny. W zasadzie można powiedzieć, że największą spójność (głównie z racji ilości i wartości zrealizowanych projektów oraz autorstwa Strategii) wykazują projekty samorządu terytorialnego. Inni beneficjenci także jednak wpisują się w Strategię¹⁶. Są to zatem przede wszystkim projekty o charakterze infrastrukturalnym.

Ocena komplementarności projektów w zasadzie wykracza poza możliwości niniejszego opracowania głównie z powodu faktycznego niebrania tego kryterium pod uwagę w procesach selekcji projektów do

¹⁶ W końcu nie ma dowodów, że projekt polegający na kupnie traktora nie służył osiągnięciu celów Strategii.

finansowania (dokonywało się to bowiem w ujęciu sektorowym, nie zaś terytorialnym). Także wizytacja projektów w Zielonej Górze nie przyniosła istotnych informacji w tej kwestii.

Zarówno przegląd projektów, jak też liczne opinie wyrażane wobec grupy badawczej świadczą o tym, że w Zielonej Górze oraz gminach ościennych narasta przekonanie, że dotąd nadmierny nacisk kładziono na projekty infrastrukturalne o charakterze *stricte* komunalnym (drogi, ścieki), nie zauważając istotnych problemów związanych z gospodarką miasta (upadek dużych zakładów pracy; brak napływu nowych inwestorów; brak sukcesów przedsiębiorców lokalnych; pogarszanie się położenia miasta jako atrakcyjnego ośrodka dla inwestycji w porównaniu z pobliską Nową Solą czy Żarami). Istotnie, patrząc na ogólną strukturę wartościową i jakościową zrealizowanych projektów trudno doszukać się komplementarności (o synergii w ogóle nie mówiąc) między projektami infrastrukturalnymi a projektami w sferze przedsiębiorczości, innowacyjności itp. Zjawiskiem niezwykle pozytywnym jest jednak widoczna skłonność elit do zmiany podejścia (zob. prace nad Lubuskim Parkiem Przemysłowo-Technologicznym). Jest to o tyle łatwiejsze, że najpoważniejsze i najkosztowniejsze projekty infrastrukturalne w mieście zostały sfinalizowane.

WPŁYW NA KONKURENCYJNOŚĆ I ATRAKCYJNOŚĆ

Ocena konkurencyjności i atrakcyjności miasta zależy od wielu czynników, które zostaną dalej przedstawione, zaczynając od oceny istniejącego potencjału gospodarczego (mierzonego wartością środków trwałych). Główne punkty odniesienia to cztery inne ośrodki subregionalne (Gorzów Wielkopolski, Koszalin, Olsztyn, Płock). Analiza obejmuje zarówno dane GUS jak i wyniki warsztatów zorganizowanych z udziałem przedstawicieli kluczowych interesariuszy w mieście i obszarze powiatu zielonogórskiego.

Zielona Góra (wraz z dominującym pod tym względem Płockiem) należy do miast o stosunkowo dużej i dynamicznie rosnącej w ostatnich latach wartości środków trwałych (wartość w 2008: 9,3 mld zł; przyrost 2004-2008 o 2,4 mld). Większą dynamikę przyrostu obserwowano w otoczeniu Zielonej Góry niż w samym mieście. Zdaniem uczestników warsztatu jest to trend pozytywny i wiele zawdzięczający środkom europejskim. Pod względem odsetka osób z wykształceniem policealnym i wyższym (ponadśrednim) Zielona Góra ustępuje jedynie Olsztynowi, przewyższając Płock, Koszalin i zwłaszcza Gorzów Wielkopolski. Trend ten słusznie oceniany był pozytywnie.

Pod względem przedsiębiorczości (stan i dynamika tworzenia firm) Zielona Góra, mimo wysokiej dynamiki przyrostu liczby firm w REGON (6308 zarejestrowanych podmiotów w latach 2004-2008), lokuje się nieco poniżej średniej w grupie ośrodków subregionalnych. Dynamika jest jednak większa w powiecie, niż w mieście.

Trudnym do pomiaru jest efekt realizacji funkcji metropolitalnych (w sferze kultury, edukacji i nauki oraz innych dziedzin ważnych dla obszarów pozamiejskich). Generalnie sytuacja w Zielonej Górze w tej materii uznawana jest za korzystną: funkcje te rozwijają się, i jest to w znaczącym stopniu wspomagane przez realizację projektów finansowanych z środków europejskich i krajowych.

Pod względem innowacyjności (zatrudnienie w B+R oraz nakłady na B+R w 2006) Zielona Góra nie mieści się w krajowej czołówce, ale w porównaniu z innymi badanymi ośrodkami klasy subregionalnej jej pozycja nie jest zła (mocniejsza od Koszalina, Słupska, Radomia, Kalisza, Wałbrzycha, znacznie mocniejsza od Gorzowa Wielkopolskiego i Płocka). Obserwatorzy sceny lokalnej nie są jednak w pełni usatysfakcjonowani sytuacją w tej dziedzinie i jej rozwojem, wskazując zarazem, że zmiana następuje głównie dzięki środkom europejskim. Do poprawy innowacyjności przyczynić się mogły takie projekty jak Lubuski Portal Innowacji, sieć szerokopasmowa Zielman czy Modernizacja i rozwój laboratorium badawczego Instytutu Budownictwa Uniwersytetu Zielonogórskiego. Warunkiem byłoby jednak koordynowanie tego typu przedsięwzięć.

Jeżeli nowoczesność gospodarki mierzyć udziałem usług w gospodarce, to Zielona Góra należy do ośrodków o największej wartości odsetka pracujących w usługach w stosunku do pracujących w przetwórstwie przemysłowym (obok m.in. Warszawy, Lublina, Poznania, Wrocławia, Krakowa i nielicznych mniejszych, np. Łomży czy powiatu tatrzańskiego). Zdaniem lokalnych ekspertów nie przekłada się to jednak na nowoczesność gospodarki miasta: oceniana jest przeciętnie, a poprawę przypisuje się głównie środkom

europęjskim. Upadek miejscowego przemysłu jest wazną przesłanką tej oceny. Projekty realizowane w mieście z udziałem środków europejskich nie przełożyły się na unowocześnienie gospodarki poprzez zmianę jej struktury.

O konkurencyjności danego ośrodka wiele mówią dane o migracjach. Pod tym względem Zielona Góra odznacza się ujemnym bilansem migracji: w latach 2004-2008 napłynęło 6,8 tysięcy osób, ale odpłynęło aż 7,4. Miasto wypada znacznie gorzej od otaczających gmin, cieszących się znaczącym przyrostem migracyjnym (w dużej mierze z Zielonej Góry). Nasiloną migracją spoza Zielonej Góry do tych gmin wiąże się z bliskością Zielonej Góry jako subregionalnego ośrodka rozwoju. Atrakcyjność Zielonej Góry w kontekście odpływu migracyjnego spotyka się z mieszanymi ocenami: jedni uznają trend za pozytywny, drudzy za jedynie przeciętny. Realizowane projekty (ze środków krajowych i europejskich) mają zdaniem ogółu wypowiadających się duży wpływ na poprawę atrakcyjności. Ocena ta wymaga pewnej ostrożności, bowiem w mieście istnieje poważny problem braku miejsc pod inwestycje. Dodatkowo trudności nastrocza ocena budowy systemu kanalizacyjnego, który nie podnosi raczej ani konkurencyjności ani atrakcyjności miasta. Inwestycje w tym zakresie stanowiły raczej nadrobienie wieloletnich opóźnień cywilizacyjnych.

Za syntetyczny wskaźnik konkurencyjności przyjmuje się napływ kapitału zagranicznego. Zielona Góra leży w Polsce zachodniej, generalnie wyróżniającej się (obok największych obszarów zurbanizowanych) znacznym napływem kapitału zagranicznego. Sytuacja miasta jest tu dobra (457 spółek z udziałem kapitału zagranicznego). Jeśli jednak spojrzeć na dane o dynamice, to Zielona Góra nie należy do czołówki: odstaje w dół od średniej dla grupy ośrodków subregionalnych i np. pozostaje znacznie w tyle za Gorzowem Wielkopolskim, Płockiem i Koszalinem, wyprzedzając jedynie Olsztyn. Zdaniem obserwatorów atrakcyjność miasta dla inwestorów zagranicznych jest przeciętna.

Pod względem innej miary konkurencyjności (generowanych dochodów własnych na mieszkańca) Zielona Góra nie odstaje od średniej dla ośrodków subregionalnych, a nawet przewyższa je pod względem dynamiki (tylko nieznacznie ustępując tu Gorzowowi Wielkopolskiemu). Zwraca uwagę fakt, że dynamika ta jest też wyższa w otoczeniu miasta, niż w samym mieście.

Ogólna ocena poziomu i zmian rozwoju Zielonej Góry, mimo różnych krytycznych uwag, postrzegana jest pozytywnie. Pozytywnie w rozwoju miasta ocenia się też rolę zrealizowanych projektów. Niewątpliwie ma na to wpływ sytuacja pod względem spójności społecznej: miasto ma niskie bezrobocie (4,9%), a dostępność pracy jest oceniana wysoko (także dzięki dużemu, pozytywnemu wpływowi realizowanych projektów). Mimo że jeden ze wskaźników (dostępność połączeń komputerów szkolnych z Internetem) lokuje miasto poniżej średniej krajowej (12,8 wobec 16,7), zmiany zachodzące w edukacji oceniane są pozytywnie, podobnie jak rola projektów zrealizowanych w tej sferze. Także pozytywnie oceniany jest stan problemów społecznych: występują one, ale sytuacja w tym względzie zdecydowanie się poprawia. Równie pozytywnie postrzegana jest sytuację w kulturze, zdrowiu i obszarze rewitalizacji. W każdym z tych przypadków wpływ projektów europejskich i krajowych oceniany jest wysoko.

Podsumowując, miasto przechodzi od kilku lat zmianę strukturalną. Jego sytuacja pod wieloma względami jest dobra, jednak budzi zaniepokojenie stosunkowo niska dynamika rozwoju, zwłaszcza w porównaniu z podobnymi ośrodkami w kraju oraz z innymi miastami województwa, wśród których np. Nowa Sól czy Żary wyrastają na bardzo ważne ośrodki rozwoju. Środki europejskie (polityki spójności) są postrzegane niemal bez wyjątku jako mające duży wpływ na pozytywne przemiany zachodzące w mieście. Poprawa sprawności zarządzania miastem postępuje w związku m.in. z napływem środków europejskich.

Przedstawiona w Tabeli 3 ocena wpływu poszczególnych projektów na konkurencyjność i atrakcyjność miasta ma charakter szacunkowy, co – podobnie jak w następnych tabelach – wynika z niepełnej wiedzy o efektach wszystkich 68 projektów okresu 2004-2006¹⁷.

¹⁷ W niektórych przypadkach – zbyt krótki upływ czasu od zakończenia projektu, w niektórych – ulotny charakter efektów projektów „miękkich”, w innych – brak pełnej dokumentacji (przynajmniej w czasie wizytacji w mieście) etc.

TABELA 329. Ocena wpływu projektów na wybrane aspekty konkurencyjności i atrakcyjności

Aspekt	Wpływ
rozwój funkcji wyższego rzędu	Zasadniczo nie. Wsparcie Uniwersytetu (nowe laboratorium) wymaga czasu do oceny efektów. Za to np. Lubuski Portal Innowacji z braku środków został zamknięty. Instytucje kultury w tym okresie nie korzystały ze środków UE.
infrastruktura wielkomijska	Nie. Zielonogórski Ogród Botaniczny to projekt z racji swej wielkości nie mający tu żadnego wpływu.
stan środowiska	Tak, duży, dzięki wielkiemu projektowi gospodarki ściekowej i modernizacji oczyszczalni. Niewielki (ale jednak) wpływ miała modernizacja bazy MZK.
przedsiębiorczość	Projektów z tego zakresu było niewiele (zwłaszcza w wyrazie finansowym) i już przez to o znikomym znaczeniu dla gospodarki miasta. Przykłady: Własny biznes – wsparcie dla młodych przedsiębiorstw, Oxford Street, czy wyposażenie firmy DreamPen. Także projekt polegający na kupnie traktora w gospodarstwie rolnym...
innowacyjność	Projekt Zielman II, Lubuski Portal Innowacji, być może laboratorium w Uniwersytecie. Słabością jest brak koordynacji, a nawet niewielkie zainteresowanie w mieście: Lubuski Portal Innowacji osiągnął swe krótkoterminowe cele i upadł wraz z zanikiem środków europejskich. Jedyny projekt firmy uznawanej za innowacyjną to projekt producenta implantów kręgosłupa DERO (firma LfC sp. z o.o.). Nakłady w tej sferze małe, także więc i efekty.
kapitał ludzki i sytuacja na rynku pracy	Pozytywne: projekty PUP oraz centrum integracji społecznej. Pozostałe projekty, głównie infrastrukturalne, nie mają trwałego wpływu na wzrost zatrudnienia (jedynie przejściowy, na czas inwestycji)
sprawne zarządzanie miastem	Przez swą masę projekty wymuszały sprawną organizację procesów przygotowawczych inwestycji oraz jej realizację i nadzór.

Źródło: opracowanie własne.

Projekty okresu 2004-2006 były inicjowane i realizowane przez różne podmioty, różni byli więc beneficjenci końcowi i obowiązujące ich kryteria udostępniania środków beneficjentom ostatecznym. Trudno zatem o ich koordynację terytorialną, czego efekty widać na powyższych (i dalej omawianych) przykładach. Wydaje się, że raczej niezawiniony przez lokalne władze brak większej koordynacji to problem do rozwiązania w następnych okresach planistycznych. Chodzi o mechanizm wpływu na taki dobór projektów, by ich jakość i użyteczność długofalowa była jak najwyższa (czyli by odnosiły się do kluczowych priorytetów rozwoju). Niestety, Strategia rozwoju miasta wykładni priorytetów naprawdę strategicznych nie daje i przez to nie może być punktem odniesienia dla wyboru projektów.

WPŁYW NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ I PRZESTRZENNĄ

Miasto Zielona Góra należy do miast o stosunkowo wysokiej spójności przestrzennej, co wynika w dużej mierze z dość nietypowego położenia geograficznego (śródlądna polana), koncentracji zabudowy i braku wolnych terenów pod ekspansję. Dodatkowo ostatnie lata charakteryzowały się szczególnie dużym znaczeniem projektów, które mocno przyczyniały się do poprawy spójności przestrzennej. Chodzi tu przede wszystkim o poważne projekty dotyczące inwestycji drogowych (obwodnica śródmiejska i część obwodnicy zewnętrznej - Trasa Północna), transportowych (inwestycje w Miejskim Zakładzie Komunikacyjnym) oraz finansowo i rzeczowo największe projekty infrastruktury środowiskowej (kanalizacja i modernizacja oczyszczalni ścieków). Środki europejskie odegrały w tym zakresie w latach 2004-2010 fundamentalną rolę, przyczyniając się do rozwiązania najpoważniejszych problemów i to w perspektywie wielu lat. Projekty dotyczące tych sfer miały także wpływ na strefę suburbanizacyjną, przyczyniając się do integracji infrastrukturalnej i funkcjonalnej z miastem. Ogólnie projekty te spotykają się z przychylną oceną mieszkańców i lokalnych ekspertów, mimo że część z nich zauważa, że realizowano je zaniedbując sferę przedsiębiorczości i innowacyjności miejscowej gospodarki.

W sumie podobnie jest w przypadku spójności społecznej. Analiza rynku pracy wskazuje, że wprawdzie Zielona Góra odznacza się względnie niewysokim poziomem bezrobocia w porównaniu np. z Płockiem i Koszalinem, ale znajduje się w otoczeniu gmin o wysokim poziomie bezrobocia, co niewątpliwie wpływa ujemnie na lokalny rynek pracy i rodzi dodatkowe presje na sytuację w mieście. W porównaniu ze średnią krajową (12,1%) bezrobocie w mieście (4,9%) jest niskie. Lokalni obserwatorzy w dużym stopniu przypisują tę korzystną sytuację miasta środkom projektów europejskich.

Ogląd sytuacji pod względem usług publicznych (np. edukacji) dowodzi, że sytuacja w Zielonej Górze wymaga dalszych działań. O takiej potrzebie świadczy przede wszystkim niższa niż w Gorzowie, Olsztynie czy Koszalinie liczba komputerów z dostępem do Internetu na 100 uczniów szkół podstawowych oraz niższa niż w tych miastach dynamika wzrostu w latach 2004-2008. Z wynikiem 12,8 (komputery z dostępem do

Internetu) Zielona Góra lokuje się znacząco poniżej średniej krajowej (16,7). Mimo wszystko i tu środkom europejskim przypisuje się duży wpływ na poprawę sytuacji w edukacji.

Jeśli chodzi o zabezpieczenie społeczne, południowa część województwa lubuskiego generalnie jest w nieco lepszej sytuacji, niż część północna. Zielona Góra należy do miast o względnie mniejszych i dynamicznie malejących nakładach na zabezpieczenie społeczne, co można uznać za wskaźnik poprawy sytuacji w tej sferze. Opinia ta spotyka się z poparciem lokalnych ekspertów, również w tej materii przypisujących duży pozytywny wpływ europejskim i krajowym nakładom. Bardzo podobnie oceniana jest sytuacja w sferze ochrony zdrowia, kultury oraz postępów rewitalizacji. Tu jednak trzeba podkreślić, że projekty rewitalizacyjne na większą skalę rozpoczęto dopiero ze środków europejskich i własnych okresu 2007-2013, zatem ocena może odnosić się do sumarycznego wpływu. Żaden z projektów realizowanych w latach 2004-2006 nie zakładał ani na poziomie celów ani działań elementów przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji. Zjawisko to nie jest w ogóle postrzegane jako zagrożenie czy problem Zielonej Góry i jej otoczenia.

Krótko mówiąc, uczestnicy warsztatów stawiających sobie za cel ocenę stanu i dynamiki konkurencyjności i atrakcyjności Zielonej Góry na tle wybranych innych ośrodków subregionalnych, wysoko oceniają kierunek i dynamikę zmian w sferze spójności społecznej, znaczącą rolę przypisując środkom europejskim.

Zwięźłą ocenę wpływu projektów realizowanych w Zielonej Górze na rozmaite aspekty spójności prezentuje Tabela 4. Ocena ma charakter szacunkowy.

TABELA 430. Wstępna ocena wpływu projektów na wybrane aspekty spójności

Aspekt	Wpływ
poprawa dostępu do usług publicznych (edukacja, zdrowie, kultura)	Tak, nowoczesne wyposażenie szpitala wojewódzkiego oraz centralny system analityczny i sprawozdawczy w tymże szpitalu; nieliczne drobne inwestycje firm edukacyjnych typu Oxford Street oraz nowe laboratorium w Uniwersytecie.
poprawa dostępu do zatrudnienia	Tak, projekty realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy oraz działalność centrum integracji społecznej. Trudno jednak oddzielić ich efekty pracy od skutków globalnej poprawy koniunktury.
poprawa sytuacji grup ryzyka społecznego	Tak, działalność centrum integracji społecznej
zwiększenie partycypacji społecznej	Tak, do pewnego stopnia, działalność centrum integracji społecznej
rewitalizacja	Pośrednio (bardzo pośrednio) rewitalizacji służą projekty z zakresu gospodarki ściekowej oraz modernizacji transportu i układu drogowego. Pozostałe nie mają znaczenia.
przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji	Suburbanizacja w mieście nie jest postrzegana jako problem. Kryterium nie ma zastosowania do ocen sytuacji w Zielonej Górze.

Źródło: opracowanie własne.

Wpływ na spójność (poza projektami transportowymi, gospodarki ściekowej i być może z infrastrukturą zdrowia) nie wynika bezpośrednio ze zrealizowanych projektów. Sam fakt wydania środków w Zielonej Górze w pewnym stopniu jednak przyczynił się do poprawy dochodów.

WPŁYW NA TWORZENIE WARUNKÓW DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH W UKŁADZIE MIASTO-REGION

Wspomniane wcześniej specyficzne położenie miasta Zielona Góra tworzy równie specyficzne warunki dla procesów dyfuzji na okoliczne obszary. Ograniczenia w dostępności terenów inwestycyjnych i rosnące niezbilansowanie popytu i podaży w tym względzie, bardziej niż w innych miastach wymusza lokowanie nowych inwestycji poza granicami miasta, w miejscowościach oddzielonych od Zielonej Góry wieńcem lasów. Podejmowane lub inicjowane przez władze miasta działania prorozwojowe mogą ten proces jedynie przyspieszyć. Jak dotąd, zarówno w świetle analizy zrealizowanych projektów, jak i informacji uzyskanych podczas warsztatu¹⁸ poświęconego problematyce dyfuzji i suburbanizacji, w większości projekty zrealizowane w Zielonej Górze nie miały większego wpływu na dyfuzję w relacji miasto-region, nie są też postrzegane jako służące tej dyfuzji.

¹⁸ Z udziałem przedstawicieli gmin powiatu zielonogórskiego oraz innych instytucji.

Charakterystyka sytuacji w zakresie zjawisk dyfuzji i suburbanizacji zostanie dokonana przez zestawienie danych statystycznych oraz wyników prac warsztatu z udziałem przedstawicieli władz lokalnych (gminy powiatu zielonogórskiego) i instytucji związanych z obserwacją zagadnień rozwoju.

Dane statystyczne potwierdzają, że ani liczba inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego ani dynamika inwestycji zagranicznych nie sytuuje Zielonej Góry najwyżej w województwie, a wybrane do porównań miasta w południowej części województwa lubuskiego (Żary, Żagań, Nowa Sól, Świebodzin, Sulechów) nie ustępują, lub niewiele ustępują Zielonej Górze. Zasadniczo jedyne projekty, uznawane za istotne z punktu widzenia wspomnianej dyfuzji, to przedsięwzięcia o charakterze komunikacyjnym oraz w zakresie gospodarki ściekowej. Gminy otaczające Zieloną Górę odznaczają się stosunkowo niższą dynamiką niż inne gminy województwa. Uczestnicy warsztatu nie mieli jednolitej opinii w tym względzie: wahali się w sprawie oceny napływu kapitału do otoczenia miasta między oceną „wzrost”, a „stabilność”, oceniając wpływ projektów europejskich jako średni, a innych – jako mały.

Zielona Góra jest najważniejszym w województwie ośrodkiem generującym dojazdy z otoczenia. Ocenia się, że tendencja ma charakter wzrostowy, a duży wpływ mają na to projekty europejskie (poprawa komunikacji i inne).

Choć pod względem nasycenia podmiotami zarejestrowanymi w REGON miasto należy do grupy o najwyższych wartościach, to jednak w grupie tej znajdują się także inne porównywane miasta (wcześniej wymienione). Jednak w kwestii dynamiki przyrostu firm tylko Żagań jest w tej samej klasie co Zielona Góra. Oceniając warunki prowadzenia działalności gospodarczej zwracano uwagę na nierozwijający się rynek zbytu i przeciętny wpływ projektów europejskich na omawiane zjawisko. W Zielonej Górze poza sekcją NACE „pośrednictwo finansowe i obsługa firm” następuje znaczący spadek dynamiki tworzenia nowych przedsiębiorstw. Podobne zjawisko charakteryzuje też powiat, podregion oraz inne porównywane miasta. Część uczestników warsztatu zauważała umacnianie się podobieństwa strukturalnego miasta i jego otoczenia. Ogół był zdania, że projekty nie miały na to jednak istotnego wpływu.

Zielona Góra, inaczej niż powiat oraz podregion, odznaczała się ujemnym saldem migracji. Projekty realizowane uznaje się ogółem za posiadające średni lub duży wpływ na procesy migrowania w okolicy Zielonej Góry (komfort życia w suburbiach oraz łatwy dostęp do infrastruktury miejskiej). Znaczący wpływ projektów (europejskich i nie-europejskich) na obsługę otoczenia Zielonej Góry dostrzega się w sferze edukacji i szkoleń, usług medycznych, usług administracyjnych, w znacznie mniejszym stopniu handlowych (te nie korzystają ze środków europejskich). Poziom dochodów w Zielonej Górze jest wprawdzie wyższy niż w większości innych gmin, ale rośnie jej powaga konkurencja.

Uczestnicy warsztatów generalnie oceniają proces rozwoju powiązań funkcjonalnych Zielonej Góry jako postępujący (nie bez głosów odmiennych), a duży wpływ na to zjawisko przypisuje się projektom europejskim (średni – pozostałym). Zwraca uwagę fakt, że poziom pokrycia obszaru miasta planami zagospodarowania przestrzennego sięga ok. 15%, a w pobliskich gminach rzadko przekracza 4%. W przechodzącej znaczne zmiany strefie suburbanizacyjnej sięga zaledwie 0,92%. Planowanie miejscowe zgodnie uznaje się za zupełnie nieodpowiednie do potrzeb, a wpływ projektów europejskich na tę kwestię uznaje się za średni. Za odpowiedni do potrzeb uważa się rozwój infrastruktury drogowej, w tym także ko-finansowanej ze środków europejskich.

Negatywnie ocenia się sytuację związaną z infrastrukturą społeczną, zwłaszcza w kwestii miejsc w szkołach i przedszkolach. Uważa się, że zrealizowane projekty miały duży wpływ na poprawę sytuacji (np. poprawa jakości pracy). Zarówno w Zielonej Górze, jak i strefie suburbanizacyjnej (z wyjątkiem gminy Otyń) odnotowuje się wysoką aktywność w sferze rozwoju infrastruktury środowiskowej. Działania w tym względzie oceniane są dobrze, a największy wpływ na osiągnięte efekty przypisuje się środkom europejskim.

Podsumowując, skalę zjawiska suburbanizacji uczestnicy warsztatów ocenili jako średnią, a ocena problemu miała wyraźnie charakter neutralny (ani pozytywny, ani negatywny). Wpływ projektów europejskich na suburbanizację uznano za niewielki, a pozostałych za żaden.

Procesy dyfuzji i suburbanizacji postrzegane są jako mające miejsce, ale raczej nie są one określane w kategoriach problemu do rozwiązania. Uczestnicy warsztatów traktowali je raczej jako obiektywnie zachodzące zjawiska, na ogół niezależne od projektów europejskich (czy też szerzej: wszelkich interwencji

publicznych). O silniejszych związkach z dyfuzją i suburbanizacją można mówić w sferze projektów transportowych oraz środowiskowych. Niestety, w niewielkim stopniu w sferze przedsiębiorczości.

UKŁAD KOMUNIKACYJNY

Zielona Góra wyróżnia się na tle kraju dobrze rozbudowanym układem komunikacyjnym, w tym istnieniem obwodnicy miasta oraz obwodnicy śródmiejskiej, co niezwykle ułatwia komunikację zarówno mieszkańcom, jak i przyjezdnym, zwłaszcza z okolicznych gmin. Położenie miasta na ważnym szlaku drogowym czyni te inwestycje ważne także dla ruchu tranzytowego. Na uwagę zasługuje też wielki wysiłek włożony w modernizację transportu publicznego, który nie zamyka się w granicach miasta, obsługując okoliczne gminy w rosnącym stopniu powiązane dojazdami z Zieloną Górą (głównie w związku z postępującym procesem suburbanizacji – wskutek bariery lasów na terenie miasta – z rosnącym natężeniem realizowanej w okolicznych gminach, zwłaszcza wzdłuż osi drogi krajowej E65).

POZOSTAŁE POWIĄZANIA INFRASTRUKTURALNE

Chodzi tu zasadniczo o rozwiązanie problemu gospodarki ściekowej. Modernizacja oczyszczalni oraz *de facto* budowa rozległego systemu kanalizacji integrują miasto z gminą Świdnica i tworzą przesłanki dalszej integracji z gminami ościennymi. Przemawia za tym rosnący trend suburbanizacyjny, wyprowadzanie się zielonogórczyków do najbliższych miejscowości poza granicami miasta, co skutkuje presją na skuteczne i zintegrowane rozwiązywanie podstawowych problemów. Inwestycje drogowe w mieście oraz modernizacja Miejskiego Zakładu Komunikacji także przyczyniają się do poprawy powiązań z otoczeniem (głównie najbliższym).

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Sytuacja miasta przechodzącego w ostatnich latach końcową fazę pasywnej restrukturyzacji (upadek większości jeszcze istniejących do niedawna zakładów przemysłowych), sugerowałaby podjęcie aktywnych działań służących zastąpieniu utraconych miejsc pracy w nowych działach gospodarki, w tym w nowoczesnym przemyśle, w sferze produktów innowacyjnych. Inaczej niż w innych miastach województwa, do niedawna pozostających daleko w tyle za Zieloną Górą (Nowa Sól, Żary wyrastające na głównych konkurentów w południowej części województwa), przedsiębiorczość nie uzyskała wyraźnego priorytetu, pozostając daleko w tyle za przedsięwzięciami komunalnymi w sferze infrastrukturalnej. Projekty realizowane w przedsiębiorstwach, niewielkie i rozproszone, nie miały istotnego wpływu na rozwój i zmianę struktury gospodarczej miasta oraz jego otoczenia.

Próbę zwięzłego podsumowania tej części analizy przedstawia Tabela 5.

TABELA 531. Ocena wpływu projektów na wybrane aspekty warunków dyfuzji

Aspekt	Wpływ
rozwój przedsiębiorczości w ich otoczeniu regionalnym	Tak, projekty drogowe i komunikacyjne oraz gospodarki ściekowej, zachęcające (wraz z negatywnym wpływem braku dostępnych terenów pod inwestycje w Zielonej Górze) do uruchamiania działalności gospodarczej w otoczeniu miasta. Niskie łączne nakłady na projekty dotyczące przedsiębiorczości w mieście nie miały, bo nie mogły mieć, dającego się zauważyć wpływu na rozwój przedsiębiorczości w okolicy.
poprawa jakości kapitału ludzkiego w ich otoczeniu regionalnym	Tak, projekty drogowe i komunikacyjne oraz gospodarki ściekowej, umożliwiające poprawę integracji miasta z otoczeniem oraz „cywilizujące” proces migracji ludzi młodych, zamożnych i wykształconych na obszary podmiejskie.
dostępność usług wyższego rzędu w otoczeniu regionalnym	W niewielkim stopniu, pozytywny wpływ mają głównie projekty komunikacyjne drogowe, skracające czas dostępu. Na same usługi (skala, jakość, być może poza wyposażeniem szpitala) wpływu to nie ma.
rozwój powiązań funkcjonalnych w układzie miasto-region	Tak, projekty drogowe i komunikacyjne (oraz wobec najbliższego otoczenia projekt gospodarki ściekowej), umożliwiające poprawę integracji miasta z otoczeniem i w następstwie tego rozwój coraz silniejszych więzi funkcjonalnych.

Źródło: opracowanie własne.

Właściwie główne narzędzie dyfuzji to poprawa skomunikowania miasta z otoczeniem. Pozostałe projekty najwyraźniej ani formalnie, ani nieformalnie, nie brały tego zjawiska pod uwagę. Bo i nie musiały: tak złożone kwestie to problem strategii władz regionu i miasta, a zwłaszcza ich wpływu na selekcję projektów służących dyfuzji.

KOMPLEMENTARNOŚĆ I SYNERGIA ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW

Projekty realizowane w Zielonej Górze dotyczyły różnych sfer działania miasta, co nie zawsze pozwalało na osiągnięcie efektu komplementarności i synergii. Także odmienność trybu selekcji projektów w różnych działaniach i ich zróżnicowana skala z założenia utrudniały myślenie w kategoriach komplementarności i synergii poszczególnych projektów. Na przykład przedsiębiorca wygrywał środki na własny projekt nie dlatego, że projekt realizowany był w miejscu pożądanym z punktu widzenia inwestycji miejskich, lecz dlatego, że spełniał wymogi konkursu (co oczywiście nie wyklucza co najmniej komplementarności). Dlatego o komplementarność i synergię najłatwiej w projektach podejmowanych przez instytucje miejskie. Trudno natomiast mówić o efekcie synergii między różnymi typami efektów. Szczególnie wyraźnie zauważalny jest brak synergii między inwestycjami infrastrukturalnymi a sferą przedsiębiorczości.

PRZEWIDYWANA TRWAŁOŚĆ

Przewidywana trwałość w dużym stopniu zależy od typu projektu. Wiele inwestycji w przedsiębiorstwach dotyczy techniki i technologii, te zaś w związku z postępem technologicznym mają względnie ograniczoną trwałość. Ich korzyści trwałe często zawierają się w wymuszonych technologią zmianach w kompetencjach pracowników oraz w systemie zarządzania firmą. Tak rozumianą trwałością charakteryzują się wszystkie badane projekty w przedsiębiorstwach. Trudniej o ocenę trwałości projektów realizowanych w odniesieniu do rynku pracy. Nie ma powodów, by powątpiewać o ich powodzeniu, jednakże rzetelna ocena trwałości wymagałaby badań wykraczających poza zakres tego opracowania. Aktywność pracowników instytucji rynku pracy realizujących badane projekty jest dobrym prognostykiem.

Względnie najłatwiej jest o ocenę trwałości grupy projektów największych, i – szerzej – infrastrukturalnych (w tym kanalizacja, transport, infrastruktura drogowa, energetyka). Wielki projekt z zakresu gospodarki ściekowej będzie przez lata służył miastu (i sąsiedzkiej gminie, na której terenie znajduje się oczyszczalnia ścieków) i można go uznać za trwałe rozwiązanie problemów miasta w tym zakresie. Podobnie fragmenty infrastruktury drogowej (obwodnica śródmiejska, Trasa Północna) pozwalają „domknąć” podstawowy układ transportowy miasta, czyniąc z niego na lata miasto spójne transportowo i przyjazne mieszkańcom i przybyszom. Przy okazji warto podkreślić synergię projektów: poprawie infrastruktury drogowej towarzyszy równoległa inwestycja w miejskie środki transportu publicznego, podnosząca standardy ekologiczne oraz bezpieczeństwo użytkowników. Modernizacja elektrociepłowni również jest projektem o znacznych walorach trwałości.

Ogółem, w dużym stopniu w związku z przewagą (wartościową) projektów o charakterze infrastrukturalnym, można uznać, że większość zrealizowanych dużych projektów przyniesie trwałe efekty dla miasta i jego mieszkańców. Poczynione zastrzeżenie nie oznacza, iż pozostałe projekty nie przynoszą efektu trwałości, a jedynie, że ich specyfika wymaga odłożonych w czasie kompleksowych badań (np. projekty miękkie, z zakresu ESF). Na razie nie ma świadectw, iż pozostałe projekty na ogół nie posiadały cechy trwałości (choć Lubuski Portal Innowacji może służyć za przykład projektu funkcjonującego tylko tak długo, jak długo dostępne były środki unijne). Upowszechnia się w Zielonej Górze i okolicy opinia, że ogółem zrealizowane dotąd projekty nie miały żadnego wpływu na poprawę pozycji miasta, co należy zapewne rozumieć jako krytykę ich długofalowej trwałości i użyteczności.

PROJEKTY PRZYKŁADOWE „DOBRE PRAKTYKI”

Dość trudno jest wskazać zdecydowanie najlepsze projekty zielonogórskie, dające się zakwalifikować jako przykłady dobrej praktyki. Nie dlatego, żeby takich brakowało, ale raczej dlatego, że – jak stwierdzono wcześniej – wiele z nich należy ocenić jako zbliżone pod względem przystawalności do strategicznych celów rozwojowych (strategia bowiem wszystkie możliwe działania uznaje za prorozwojowe) czy spełniania bardziej szczegółowych kryteriów oceny. Mimo tej trudności postanowiono przedstawić następujący projekt.

Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze

Beneficjent Miejski Zakład Komunikacji (MZK), obejmujący swym zasięgiem także okoliczne miejscowości.

Cele projektu Tworzenie systemów poprawiających jakość obsługi pasażerów i ich bezpieczeństwo. Cele projektu obejmują następujący zakres przedmiotowy:

- budowa obiektu do obsługi pasażerów
- modernizacja obiektów zajezdni autobusowej
- zakup taboru autobusowego

Działania i produkty:

- 2 zmodernizowane obiekty infrastruktury z uwagi na ochronę środowiska
- 15 sztuk nowego taboru komunikacji zbiorowej
- 1 system informowania podróżnych
- 20 zamontowanych elementów informowania podróżnych (tablice etc.)
- 1 nowy punkt informacji podróżnych
- 12 zmodernizowanych linii autobusowych.

Efekty i oddziaływania W ramach projektu osiągnięto wszystkie założone cele i dostarczono produkty. Komunikacja miejska w Zielonej Górze jest sprawna i podniosła jakość obsługi, skracając czas przejazdu, podnosząc bezpieczeństwo w mieście, ograniczając poziom zanieczyszczeń środowiska, obniżając koszty.

Geneza Projekt wynikał z potrzeby dostosowania komunikacji miejskiej do potrzeb miasta i oczekiwanego standardu obsługi.

Ocena projektu Projekt podniósł sprawność systemu komunikacji miejskiej, poprawił system informacyjny, przyczynił się do lepszej ochrony środowiska, podniósł bezpieczeństwo podróżnych. Jest spójny ze Strategią, jak każdy projekt w Zielonej Górze, użyteczny (ludzie jeżdżą wygodniej, bezpieczniej, lepsza jest informacja, więcej połączeń), komplementarny z procesem rozbudowy i modernizacji układu drogowego. Projekt był niewątpliwie skuteczny, bo skończony, i przyniósł spodziewane efekty. Projekt był także trwały, na miarę charakteru objętych nim działań.

PROJEKTY PROBLEMOWE

Należy podkreślić, że zakwalifikowanie poniższego projektu do kategorii problemowych, w żadnej mierze nie oznacza oskarżenia o zmarnowanie pozyskanych środków europejskich. Fakty mówią za siebie: warunki nauki od strony technicznej uległy znacznej poprawie. Przykład ten służy jedynie pokazaniu problemów, z jakimi wnioskodawcy i beneficjenci powinni się liczyć już na etapie planowania. Trzeba też przyznać, że projekt ten odznacza się znacznie ambitniejszymi i bardziej złożonymi celami, niż najbardziej typowe w planowaniu i wykonaniu twarde projekty infrastruktury technicznej. Analiza projektu może zatem pomóc innym potencjalnym beneficjentom. Zespół badawczy ma nadzieję, że przykład ten nie zniechęci zielonogórzan do podejmowania równie ambitnie zarysowanych przedsięwzięć.

Europejska Szkoła Sportowa

Beneficjent Urząd Miasta Zielona Góra

Cele projektu Uruchomienie współpracy między szkołami sportowymi i łyżkimi klubami sportowymi. Poprawa warunków nauki, wzmocnienie współpracy z partnerską szkołą w Chociebużu (Cottbus), umiędzynarodowienie działalności edukacyjnej.

Produkty projektu Remont hali sportowej (elewacja, termomodernizacja, nowa podłoga, odmalowane ściany, okna, parapety, węzły sanitarne, pomieszczenie socjalne) i remont internatu (1 i 3 piętro: wentylacja, węzły sanitarne; termomodernizacja i elewacja).

Efekty i oddziaływania Efekty projektu: poprawa stanu technicznego obiektów, poprawa warunków nauki w szkole. Nie powiodło się planowane rozwinięcie współpracy ze szkołą niemiecką. Oddziaływania: brak.

Geneza Projekt wyrósł na gruncie dotychczas nawiązanej współpracy międzyszkolnej Zielona Góra - Chociebuż, w tym ze szkołą mistrzostwa sportowego w Niemczech. Władze szkoły doszły do wniosku, że jej przebudowa w kierunku stworzenia warunków dla nauki na najwyższym poziomie, nie ustępującym temu w partnerskiej szkole niemieckiej, stworzy możliwość wymiany uczniów i organizowania wspólnych przedsięwzięć oraz przekształcenia szkoły w rzeczywiście międzynarodową placówkę. Pomysł niewątpliwie w zgodzie z duchem integracji europejskiej, z oczywistych względów popierany był na etapie przygotowań i w razie sukcesu mógł przynieść liczne korzyści szkole. Ponadto przyniosłby korzyść miastu, dążącemu do wzmocnienia swej pozycji w sferze współpracy transgranicznej z Niemcami.

Ocena projektu Projekt nie osiągnął zakładanego celu wyższego rzędu, zatem nie spełnił też typowych kryteriów oceny projektów europejskich. Obozy sportowe i wspólne wyjazdy odbywają się bardzo rzadko. Zdaniem zielonogórskich ekspertów strona niemiecka nie jest zainteresowana bardziej intensywną współpracą: niemiecka szkoła sportowa prosperuje bardzo dobrze, a jej uczniowie i wychowawcy nie widzą celu we współpracy ze szkołą polską. Strona polska nie podjęła w związku z tym żadnej akcji promocyjnej. Niewątpliwie aspekt prestiżowy (wyraźne lekceważenie współpracy przez stronę niemiecką) miał i ma znaczny wpływ na krytyczną ocenę projektu w mieście. Wydaje się, że ta kwestia wymaga daleko głębszej analizy przyczyn, niż pozwalają na to ramy tego badania.

Zasadniczą słabością projektu było nietrafne założenie, że wystarczy wyremontować i lepiej wyposażać budynek szkolny, by pozyskać chętnych uczniów niemieckich. Najwyraźniej pominięto analizę motywacji potencjalnych uczniów niemieckich, zakładając, jak wyżej. Tymczasem można założyć, że pierwszorzędym czynnikiem wpływającym na decyzję o podjęciu nauki w innej szkole jest przyjęta w środowisku ocena jakości pracy nauczycieli i wyników osiąganych przez uczniów tej szkoły oraz stworzenie przyjaznego otoczenia dla gościa. Traktując to jako wysoce prawdopodobną, ale tylko hipotezę, można uznać, że tzw. przesunięcie celów (to jest skoncentrowanie projektu jedynie na modernizacji technicznej obiektu) okazało się główną słabością projektu.

Mimo że projekt był zgodny z celami strategicznymi miasta, dotąd nie osiągnął zakładanych celów, ani też nie spełnił pozostałych kryteriów oceny. Oczywiście korzyścią jest poprawa stanu technicznego i w ten sposób poprawa warunków nauczania dla polskich uczniów. Cel główny był wszakże inny. Posługując się kryteriami UE, możemy powiedzieć, że projekt nie był w pełni skuteczny a skutek tego także nie był efektywny (brak zapowiadanej wymiany z Niemcami); nie był trwały (brak wymiany); nie był komplementarny (nie przyczynił się do postępu w rozwoju współpracy z miastem Chociebuż). Jednocześnie w jakimś stopniu spełnia te kryteria, bowiem szkołę zmodernizowano i placówka służy uczniom.

PODSUMOWANIE

Ocena przydatności przedsięwzięć zrealizowanych w Zielonej Górze nie jest łatwa zarówno ze względu na fakt, że miasto jest silnie powiązane ze swym najbliższym otoczeniem, ale też ze względu na brak mocnych punktów odniesienia. Dlatego, by nie powtarzać wcześniejszych ocen dotyczących projektów, w części podsumowującej proponuje się spojrzeć na sumę zrealizowanych projektów przez pryzmat dwóch kryteriów, które w zamierzeniu mają ujmować liczne kryteria użyte wcześniej do oceny indywidualnych projektów. Tym razem chodzi jednak o uogólnienie. Pierwsze dotyczy użyteczności rozumianej jako odpowiedniość z punktu widzenia potrzeb ogółu podmiotów (fizycznych i prawnych) miasta. Drugie – podniesienia konkurencyjności w dłuższym okresie, przejawiającej się w poprawie atrakcyjności miasta, zahamowaniu trendu emigracji, zwłaszcza bardziej ambitnej części młodzieży i specjalistów.

Z punktu widzenia pierwszego kryterium, w zasadzie wszystkie realizowane przedsięwzięcia nie tylko bezpośrednio lub pośrednio odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców miasta, ale też szeroko nakreślonym celom „Strategii rozwoju miasta Zielona Góra”. Projekty te w przeważającej mierze (zwłaszcza te największe), realizowane przez Urząd Miasta, adresują postrzegane jako dotkliwe dla mieszkańców niedobory podstawowej infrastruktury, co spotyka się z nieukrywaną aprobatą (zwłaszcza gospodarka ściekowa, transport, fragmenty obwodnic, w mniejszym stopniu stadion miejski). Korzystne skutki tych wielkich i dotyczących jakości życia ogółu mieszkańców projektów nie ulegają wątpliwości i będą widoczne przez wiele lat. Za sukces należy zatem uznać projekty podnoszące poziom cywilizacyjny miasta, związane

bezpośrednio jednak raczej z jakością życia, niż konkurencyjnością. Podobnie patrząc na zbadane projekty przedsiębiorstw należy uznać, że dobrze pasowały do ich potrzeb rozwojowych, pozwalając usunąć bądź zmniejszyć bariery rozwojowe. Wyjątkowo tylko wnosili one do struktury gospodarki nowe wartości. Mimo wszystko, użyteczność projektów postrzegana z perspektywy mieszkańców i przedsiębiorstw nie ulega wątpliwości. Jednak nie jest już tak oczywista w kontekście całego miasta w globalizującej się gospodarce.

Patrząc na osiągnięcia działań z udziałem środków europejskich okresu 2004-2006 z punktu widzenia drugiego kryterium (podniesienie konkurencyjności) należy uznać, że projekty w znacznej większości nie miały większego wpływu na poprawę pozycji konkurencyjnej miasta, bowiem w świetle współczesnych czynników rozwoju nie były one zorientowane dostatecznie na ich rozwój. Wyjątkiem od reguły jest tu projekt inwestycji w nowoczesne laboratoria uniwersyteckie oraz – formalnie w sferze nauki i wiedzy, ale w praktyce postrzegany przez wszystkich rozmówców jako projekt ze sfery turystyki i kultury – odtworzenie parku botanicznego, wprawdzie w skali nie gwarantującej ani większego zainteresowania gości, ani całorocznej nauki studentów i uczniów (budynek bez ścian zimą nie będzie salą wykładową). W obu przypadkach na ostateczną ocenę efektów warto jeszcze poczekać, ale oba stanowią przykład nielicznych projektów wykraczających poza proste nadrabianie zaległości infrastrukturalnych. Można by tu włączyć także projekty dotyczące szkół zielonogórskich, gdyby nie fakt, że modernizowano nie szkoły, a jedynie ich budynki. Pozytywnie należy ocenić projekty z zakresu przedsiębiorczości i rynku pracy, ale zarówno ich skala jak i dotąd obserwowane efekty nie pozwalają w żaden sposób ocenić wpływu na konkurencyjność miasta. Były dotąd raczej korzyścią dla niewielu beneficjentów i ich klientów, niż dla całej społeczności. Pośrednio poświadcza tę tezę podjęta ostatnio inicjatywa przełamania dotychczasowego stanu rzeczy w gospodarce miasta przez powołanie Lubuskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego, który ma wzmocnić lokalne przedsiębiorstwa i stworzyć w aglomeracji silny sektor wysokich technologii.

Zakłada się często, że dzięki pozyskaniu środków europejskich na przedsięwzięcia dotyczące sfery komunalnej, władze lokalne mogą przeznaczyć więcej środków na cele *stricto* prorozwojowe (efekt substytucji). W przypadku Zielonej Góry efekt ten był niewielki: miasto skoncentrowało się na realizacji wielkich projektów ko-finansowanych przez Unię Europejską¹⁹. Jedyne znaczący projekt zrealizowany bez udziału środków europejskich w badanym okresie to remont i przebudowa Palmiarni, najbardziej rozpoznawalnego symbolu miasta. Wydaje się, że Zielona Góra w pierwszym okresie po akcesji realizowała dość typową dla polskich samorządów praktyczną strategię wychodzącą z założenia, że przyczyna powolnego rozwoju i braku inwestycji przedsiębiorstw własnych i zewnętrznych tkwi w problemach z infrastrukturą techniczną. Rzeczywistość (potwierdzając teorię) dowodzi, że w XXI wieku tak nie jest. Ostatni okres jest też świadectwem braku koordynacji i synergii między projektami realizowanymi w mieście, także między projektami zarządzanymi przez Urząd Miasta. Wobec rozproszenia źródeł finansowania, trudno winić za to władze miasta. Lepsze efekty zapewne zostałyby osiągnięte, gdyby zastosowano zintegrowane podejście typu terytorialnie zorientowanego (*place based*). W analizie przyczyn tego stanu rzeczy trzeba koniecznie uwzględnić fakt, że podejście takie dotąd było najzupełniej obce systemowi realizacji polityki spójności w Polsce.

Godnym podkreślenia jest fakt, że zarówno społeczność miasta, jak i władze Zielonej Góry i okolicznych gmin, mają rosnącą świadomość, że poprawa konkurencyjności miasta (obszaru) nie może się odbywać przez budowę i modernizację ogólnej infrastruktury miejskiej. Te inwestycje przyniosły znaczny i doceniany wzrost jakości życia, jednocześnie pozwoliły spełnić niektóre wymagania UE w zakresie ochrony środowiska, ale nie odnotowano w mieście i jego najbliższym otoczeniu ani napływu inwestorów, ani dynamicznego rozwoju firm lokalnych (zwłaszcza pod względem jakościowym postęp strukturalny jest niezauważalny). Konieczne są zatem, zdaniem wielu rozmówców i uczestników warsztatów, zdecydowane i zintegrowane działania w sferze przedsiębiorczości i innowacji, które pozwolą przyciągnąć inwestorów zewnętrznych, pomóc w rozwoju własnym, a przez to uczynią miasto trwale atrakcyjnym ośrodkiem. Poważne zaangażowanie miejscowych władz, instytucji i polityków w budowę Lubuskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego jest sygnałem pożądanej zmiany w podejściu do rozwoju Zielonej Góry. Zalecać można, by zmiana ta nie ograniczała się jedynie do realizacji jednego projektu, ale obejmowała też szerszą politykę osiągania synergii w rozwoju. Najwyraźniej po etapie poprawy jakości życia nadchodzi etap budowy

¹⁹ Chociaż nie można wykluczyć, że środki zaoszczędzone w budżecie znalazły inne zastosowania (w sferach nie objętych projektami)

nowoczesnej, konkurencyjnej gospodarki. Ale pobliskie miasta w województwie lubuskim robią to już od kilku lat, nie oglądając się na Zieloną Górę.

Podsumowując: pieniądze wydano skutecznie, jakość życia podniesiono, pozwolono zarobić mieszkańcom, ale miasto pozostało nadal wobec nierozwiązanego problemu podniesienia konkurencyjności. To wymaga innych niż dotąd priorytetów polityki i innych narzędzi.

ŹRÓDŁA WYKORZYSTANE

Strategia rozwoju miasta Zielona Góra, (2005), Zielona Góra

Dane statystyczne GUS

Informacje bazy danych projektów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Wywiady pogłębione z przedstawicielami władz miasta Zielona Góra i innych instytucji (czerwiec-lipiec 2010).

Dyskusje (warsztaty) z przedstawicielami instytucji zielonogórskich (miasta, powiatu, gminy, innych gmin, organizacji rynku pracy, uczelni, organizacji pozarządowych) podczas warsztatów zorganizowanych w lipcu 2010. Pierwszy z warsztatów poświęcony był konkurencyjności i atrakcyjności miasta Zielona Góra, drugi zaś problemom dyfuzji i suburbanizacji. Produktami obu warsztatów były ogólne oceny stanu i kierunków zmian oraz oceny projektów uznanych za szczególnie istotne dla rozwoju miasta z wykorzystaniem kryteriów ewaluacji polityki spójności.

Wizytacje wybranych projektów, wywiady swobodne z beneficjentami.

7. BIBLIOGRAFIA

- Albinowski S. (2004). Globalizacja – próba konfrontacji poglądów z rzeczywistością, [w:] w Globalizacja, problemy i poglądy, Warszawa.
- ATLAS ESPON (2006). Struktura terytorium Europy. Warszawa: EUROREG, MRR.
- Bański J., Dobrowolski J., Flaga M., Janicki W., Wesołowska M. (2010). Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego, „Studia Obszarów Wiejskich” t. XXI.
- Batten (1995). Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century, *Urban Studies* 32(2): 312-327.
- Beim M. (2009). Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe. Poznań.
- Boudeville J., R. (1966). Problems of regional economic planning, Edinburgh.
- Camagni R. (1994). From city hierarchy to city networks: reflections about emerging paradigm, [in] T.R. Lakshmanan, P. Nijkamp (red.), *Structure and change in the space economy: Festschrift in honor of Martin Beckmann*, Springer Verlag, Berlin.
- Castells M. (1989). *The Informational City*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Castells M. (1998). *The Information Age: Economy, Society and Culture – The rise of network society*, volume 2, Blackwell, Oxford.
- Castells M. (2002). *La galaxie internet*, Fayard, Paris.
- Cattell R. B. (1966). *The Meaning and Strategic Use of Factor Analysis*. Chicago: Rand McNally.
- Christaller W. (1933). *Die zentralen Orte in Suddeutschland*. (Ośrodki centralne w południowych Niemczech), *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, IGiPZ PAN.
- Cooke P., Morgan K. (1997.) *Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*, Oxford University Press.
- Council of Europe (2005). *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*. Development.
- EGO s.c. (2008). *Ocena udziału polskich partnerów w projektach realizowanych w ramach programu INTERREG IIIB CADSES*, Warszawa.
- ESPO (2004). *ESPO Project 1.1.1. Potentials for polycentric development. Potentials for polycentric development in Europe*, NORDREGIO, Sztokholm <http://www.espon.eu/>
- ESPO (2006). *ESPO Project 3.4.2. Territorial impacts of EU economic policies and location of economic activities*.
- ESPO FOCI (2009). *FOCI Future Orientations for Clities. Interim Report*. ESPO Report, Interim. Retrieved from <http://www.espon.eu>
- European Spatial Development Perspective (EDSP) (1999). Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Friedmann J. (1986). The world city hypothesis, *Development and Change*, no 17(1), 69-83.
- Friedmann J. (1967). *A general theory of polarised development*, Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Programme in Chile Santiago.
- Furman S. (2004). *Warszawa wobec wyzwań gospodarki opartej na wiedzy*. [w:] Kukliński A. (red.) *Globalizacja Warszawy – strategiczny problem XXI wieku*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rewasz, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim.
- Gorzela G. (2003). Bieda i zamożność regionów. *Studia Regionalne i Lokalne*, 11(1).
- Gorzela G., Płoszaj A., Smętkowski M. (2006). *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów (wspólnie z G.Gorzela, A.Płoszaj)*, *Kwartalnik Studia Regionalne i Lokalne* nr 3(25), EUROREG, Warszawa 2006.

- Gorzelak G., Smętkowski M. (2005). *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wyd. Naukowe Scholar - EUROREG, Warszawa.
- Gorzelak G., Tucholska A. (2007). *Rozwój, region, przestrzeń*, EUROREG - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Górecki J., Zębik G. (2009). *Ocena zjawisk psychospołecznych i demograficznych towarzyszących dotychczas realizowanym wybranym projektom rewitalizacji w Będzinie, Poznaniu i Warszawie*. [w:] Zborowski A. *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*. Instytut Rozwoju Miast. Kraków.
- Hall P., Pain K. (red.) (2007). *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*, Earthscan, London.
- Hilpert U. (1992). *Archipelago Europe - Islands of Innovation. Synthesis Report., Forecasting and Assessment in Science Vol. 18*: Brussels: CEC.
- Hirschman A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press New Haven, Conn.
- Hollanders H., Tarantola S., Loschky A., *Regional Innovation Scoreboard 2009*, INNO Metrics Thematic Paper, Brussels: European Commission, DG Enterprise, 2009.
- Hryniewicz J., Janowicki B., Tucholska A. (2008). *Jak się żyje w przyszłych metropoliach? OPINIE I DIAGNOZY nr 10*. CBOS. Warszawa.
- Jagersma P. K. (2002). *Innovate or die*. *Journal of Business Strategy*. 24 (1) 2002.
- Kaldor N. (1970). *The case for regional policies*, *Scottish Journal Political Economy*, vol.17, s.337-348.
- Korcelli P. (1974). *Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast (Theory of urban spatial structure development)*, *Studia KPZK(XLV)*.
- Krugman P. (1991). *Increasing returns and economic geography*, *Journal of Political Economy*, vol. 99, no3, s. 483-499.
- Krzysztofik R. (2007). *Aglomeracja Rybnicka. Zarys typologii osadniczej*, Urząd Miasta Rybnika.
- Kukliński A., Kołodziejski J., Markowski T., Dziemianowicz W. (2000). *Globalizacja polskich metropolii*, EUROREG, Warszawa.
- Lisowski A., Grochowski M. (2007). *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski.
- Longhi C., Keeble D. (2000). *High technology clusters and evolutionary trends in the 1990s* [w:] Keeble d., Wilkinson F., *High-Technology Clusters, Networking, Collective Learning in Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Lucas R.E. (1986). *On the mechanics of economic development*, *Journal of Monetary Economics*, vol.22, no 1, s.3-42.
- McKenzie R., D. (1933). *The metropolitan community*, McGraww Hill New York.
- Młodak A. (2006). *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa, s. 118-127.
- Myrdal G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth and Co. London.
- Perroux F. (1950). *Economic Space. Theory and Applications*, *Quarterly Journal of Economics*(64): 89-104.
- Płoszaj A., Olechnicka A., Smętkowski M., Wojnar K. (2010). *Warszawa innowacyjna – diagnoza potencjału*. Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy. Warszawa.
- Porter M.E. (1990). *The competitive advantage of nations*, Free Press, New York.
- Ranking Samorządów 2010, „Rzeczpospolita” 21 lipca 2010.
- Reeskens, T., Botterman, S., & Hooghe, M. (2000). *Social Cohesion Indicators Flanders*. Retrieved from http://soc.kuleuven.be/pol/docs/2009/20090218_latent.pdf.
- Rimmer P. J. (1998). *Transport and telecommunications among world cities* [in.] F. Lo, Yeung, Y., (ed.), *Globalization and the world of large cities*, UN University Press. Tokyo-New York-Paris.
- Rogers N, Slowinski K. (2004). *Towards an Evaluation Framework for Urban Regeneration in South Australia*.

- Romer P. (1990). Endogenous technological change, *Journal of political economy*, vol. 98, no 5, part II, s.71-102.
- Rozenblat C. , Pumain D. (2005). Firm linkages, innovation and the evolution of urban systems. Paper presented at the Francqui Colloquium on 'Inter-city Relations within Contemporary Globalization'. Ghent.
- Sassen S. (1991). *The global city*, Princetown University Press.
- Schöller P. (1953). *Aufgaben und Probleme der Stadteographie*, *Erdkunde* (7).
- Siemiński W., Topoczewska T. (2009). Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008. Difin. Warszawa.
- Simmie J. (1998). Reason for the development of islands of innovation: evidence from Hartfordshire, *Urban Studies* Vol. 35(8): 1261-1289.
- Smętkowski M. (2010). Konwergencja wewnątrzregionalna w europejskich makroregionach metropolitalnych, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2/2010.
- Smętkowski M. (2001). Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (7).
- Smętkowski M., Gorzelak G., Jałowiecki B., Kozak M. (2007). Władze miast wobec zagrożenia degradacją społeczno-gospodarczą w warunkach transformacji systemowej , *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3 (29).
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. (2009). Obszary metropolitalnej w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja, Raporty i analizy EUROREG 1/2009, Warszawa.
- Smith D. A., Timberlake M. (2001). World city networks and hierarchies, 1977–1997: an empirical analysis of global air travel links, *American Behavioral Scientist*, 44(10), pp. 1656–1678.
- SPESP (2000). Study Programme on European Spatial Planning, <http://www.nordregio.se>
- Strategia Lizbońska (2005). Working together for growth and jobs – a new start for the Lisbon Strategy, Communication to the Spring European Council, COM.
- Śleszyński P. (2007). *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*. IGiPZ PAN. Warszawa.
- Taylor P. J. (2007). *World city network: a global urban analysis*, Routledge London and New York.
- Taylor P.J. (2001). Specification of the world city network, *Geographical Analysis* 33, s. 181-194.
- Territory matters for competitiveness and cohesion. ESPON Synthesis Report III (2006). results by autumn 2006, Luxembourg.
- Townsend A. M. (2001). Network cities and the global structure of the Internet, *American Behavioral Scientist*, 44, pp. 1697–1716.
- TROJDEN (2009). Ocena efektów udziału polskich partnerów w projektach realizowanych w ramach programu współpracy transnarodowej INTERREG III B BSR (Regionu Morza Bałtyckiego), Warszawa
- Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, spójność, współpraca (2004). Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- Ullman E., L. (1957). *American Commodity Flow*, University of Washington Press Seattle and Washington.
- UM Poznania (2006). Miejskiego Programu Rewitalizacji dla miasta Poznania - etap pilotażowy - Śródką
- Zienkowski L (2003). *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zuziak Z. (2006). Planning and designing for sustainable development of a historic city. The case study of Kraków, *Environment Protection Engineering*, Vol. 32, No. 1, ss. 27-34.

8. SPIS SKRÓTÓW

- B + R – badania i rozwój
- CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej
- CIT - Podatek dochodowy od osób prawnych (*Corporate Income Tax*)
- ESDP – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective*)
- ESPON - Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (*European Spatial Planning Observation Network*)
- ESPON FOCI – Projekt Programu ESPON Future Orientation for Cities
- FUA – Funkcjonalny Obszar Miejski (*Functional Urban Area*)
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- GOW – gospodarka oparta na wiedzy
- GSPZLO – Gminny Samodzielny Publiczny Zakład Lecznictwa Otwartego
- IT – technologia informacyjna (*Information Technology*)
- ISPA – Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*)
- KUL – Katolicki Uniwersytet Lubelski
- MEN – Ministerstwo Edukacji Narodowej
- MPWiK – Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji
- MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MSP – sektor małych i średnich przedsiębiorstw
- NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia
- NPR 2004-2006 – Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006
- NTS/NUTS – Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*)
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Co-operation and Development*)
- OSP – Ochotnicza Straż Pożarna
- PIT – Podatek dochodowy od osób fizycznych (*Personal Income Tax*)
- PKB – Produkt Krajowy Brutto
- PUP – Powiatowy Urząd Pracy
- REGON – Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (akronim od Rejestr Gospodarki Narodowej)
- SOPZ – Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
- SPO – Sektorowy Program Operacyjny
- SPO WKP – Sektorowy Program Operacyjny Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw
- SPO RZL – Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
- SPO Transport – Sektorowy Program Operacyjny Transport
- SPO ROL – Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich
- SPO Ryby – Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb
- SP ZOZ – Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej
- TP S.A – Telekomunikacja Polska Spółka Akcyjna
- UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
- UE – Unia Europejska
- UM – Urząd Miasta
- UW – Uniwersytet Warszawski
- WUP – Wojewódzki Urząd Pracy
- ZOZ – zakład opieki zdrowotnej
- ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

9. SPIS RYCIN

RYCINA 1. Stopniowanie analizy efektów	19
RYCINA 2. Model badawczy	20
RYCINA 3. Badane miasta oraz konurbacje i ich strefy podmiejskie	22
RYCINA 4. Zakres przestrzenny analiz dotyczących procesów suburbanizacji	24
RYCINA 5. Triada współczesnego modelu rozwoju	26
RYCINA 6. Europejska sieć metropolii	28
RYCINA 7. Aktywność patentowa 2002	29
RYCINA 8. Regionalny Wskaźnik Innowacyjności 2006	29
RYCINA 9. Różnice w poziomie rozwoju między metropolią i regionem w latach 1995-2004	30
RYCINA 10. Struktura tematyczna wartości projektów zrealizowanych przy dofinansowaniu polityki spójności 2004-2006	35
RYCINA 11. Struktura wydatków w ramach polityki spójności 2004-2006	36
RYCINA 12. Wartość projektów na mieszkańca w ramach polityki spójności 2004-2006	38
RYCINA 13. Zmodyfikowany współczynnik lokalizacji	39
RYCINA 14. Struktura wydatków według beneficjentów	40
RYCINA 15. Struktura wydatków według beneficjentów w ramach polityki spójności	41
RYCINA 16. Czynniki konkurencyjności miasta / regionu	45
RYCINA 17. Liczba partnerów projektów INTERREG IIIC w badanych miastach	64
RYCINA 18. Rozmieszczenie partnerów projektów INTERREG III B BSR i CADSES	65
RYCINA 19. Liczba partnerów projektów INTERREG IIIC w badanych miastach	66
RYCINA 20. Instytucje pomostowe w Polsce w 2007 r.	69
RYCINA 21. Obszary życia społecznego będące przedmiotem interwencji polityki spójności	70
RYCINA 22. Zasięg terytorialny i struktura projektów z zakresu spójności społecznej	71
RYCINA 23. Liczba komputerów z dostępem do Internetu na 100 uczniów szkół podstawowych. Mapa a) stan na 2008r. Mapa b) procentowa zmiana w latach 2004-2008. Wykres c) stan na 2008 r. i zmiana procentowa w latach 2004-2008 w różnych typach badanych ośrodków miejskich	72
RYCINA 24. Projekty rewitalizacyjne – liczba projektów w poszczególnych kategoriach	78
RYCINA 25. Projekty rewitalizacyjne – wartość projektów w poszczególnych kategoriach [mln zł]	78
RYCINA 26. Zaangażowanie społeczności lokalnej w realizację projektów	80
RYCINA 27. Wpływ projektów na sytuację społeczną na zrewitalizowanym obszarze	81
RYCINA 28. Wpływ projektów na sytuację gospodarczą na zrewitalizowanym obszarze	82
RYCINA 29. Zakres oddziaływania zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych	82
RYCINA 30. Występowanie problemów podczas realizacji projektów rewitalizacyjnych	83
RYCINA 31. Saldo migracji [%] w miastach (słupki ciemniejsze) i ich strefach suburbanizacyjnych (słupki jaśniejsze)	85
RYCINA 32. Struktura projektów stref suburbanizacyjnych wg wartości [mln zł].	87
RYCINA 33. Wartość projektów/mieszk. [zł] w strefach suburbanizacyjnych bez projektów miejsko-podmiejskich	88
RYCINA 34. Najważniejsze rodzaje relacji międzysektorowych w układzie miasto-region	94
RYCINA 35. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – ludność	95
RYCINA 36. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – podmioty gospodarcze	96

RYCINA 37. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – pracujący	97
RYCINA 38. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej w latach 2004-2008 – dochody własne	97
RYCINA 39. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej w latach 2004-2008 - ludność [punkty procentowe]	98
RYCINA 40. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej w latach 2004-2008 – podmioty gospodarcze [punkty procentowe]	99
RYCINA 41. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej w latach 2004-2008 – pracujący [punkty procentowe]	99
RYCINA 42. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej latach 2004-2008 – dochody własne gmin [punkty procentowe]	100
RYCINA 43. Skala regionalnej koncentracji w 2008 r.	100
RYCINA 44. Zmiana wskaźnika policentryczności regionalnej - ludność	101
RYCINA 45. Zmiana wskaźnika policentryczności regionalnej – podmioty gospodarcze	101
RYCINA 46. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej – pracujący	102
RYCINA 47. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej – dochody własne gmin	102
RYCINA 48. Skala regionalnej policentryczności w 2008 r.	102
RYCINA 49. Zależność między zmian metropolitalnej koncentracji miejsc pracy w handlu i naprawach a nakładami na rozwój infrastruktury transportowej na mieszkańca	103
RYCINA 50. Gminy, które wzięły udział w badaniach ankietowych	104
RYCINA 51. Ocena wpływu polityki spójności a odległość od miasta wojewódzkiego	105
RYCINA 52. Potencjalny wpływ działań podejmowanych w miastach i realny wpływ projektów w ramach polityki spójności w miastach na sytuację gmin ich otoczenia regionalnego	107
RYCINA 53. Ocena atrakcyjności inwestycyjnej gmin [w skali od 10 do 30] i wpływu interwencji w ramach polityki spójności realizowanej w miastach [% gmin]	108
RYCINA 54. Ocena stanu gminy [w skali od 1 (* 10) do 3 (* 10)] i wpływu interwencji w ramach polityki spójności realizowanej w miastach [% gmin]	109
RYCINA 55. Ocena zmian sytuacji gmin pod różnymi względami [% gmin, które odpowiedziały na pytanie]	109
RYCINA 56. Powiązania gmin z miastem wojewódzkim pod względem dojazdów	110
RYCINA 57. Dojazdy i lokalizacja przedsiębiorstw na terenie gmin otaczających miasta	111
STUDIUM PRZYPADKU: LUBLIN	
RYCINA 1. Strefa podmiejska Lublina	124
STUDIUM PRZYPADKU: POZNAŃ	
RYCINA 1. Czynniki konkurencyjności – przedsiębiorczość (liczba firm w REGON, 2008 r.)	141
RYCINA 2. Czynniki konkurencyjności – kapitał zagraniczny (spółki z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców, 2004-2008)	141
RYCINA 3. Znaczenie działalności B+R (2006)	142
RYCINA 4. Nakłady na B+R na mieszkańca (w PLN) (2006)	142
RYCINA 5. Liczba studentów (2008)	142
RYCINA 6. Ludność z wykształceniem wyższym w % (2002)	142
RYCINA 7. Spójność społeczna – rynek pracy (stopa bezrobocia 2004-2008)	142
RYCINA 8. Spójność społeczna – edukacja przedszkolna	143
RYCINA 9. Spójność społeczna – zabezpieczenie społeczne (udział wydatków na pomoc społeczną w ogóle wydatków samorządu)	143
RYCINA 10. Saldo migracji w miastach i ich strefach suburbanizacyjnych, ośrodki metropolitalne, 2005-2008 [%]	143
RYCINA 11. Liczba i wartość projektów ramach polityki spójności (2004-2006)	144

STUDIUW PRZYPADKU: RYBNIK

RYCINA 1. Struktura interwencji w ramach polityki spójności 2004-2006 w Rybniku	164
---	-----

STUDIUW PRZYPADKU: WARSZAWA

RYCINA 1. Czynniki konkurencyjności – przedsiębiorczość (liczba firm w REGON, 2008 r.)	176
RYCINA 2. Czynniki konkurencyjności – kapitał zagraniczny (spółki z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców, 2004-2008)	177
RYCINA 3. Znaczenie działalności B+R (2006)	177
RYCINA 4. Nakłady na B+R na mieszkańca (w PLN) (2006)	177
RYCINA 5. Liczba studentów (2008)	177
RYCINA 6. Ludność z wykształceniem wyższym w % (2002)	177
RYCINA 7. PATENTY I WZORY UŻYTKOWE (2001-2007)	178
RYCINA 8. INNOWACYJE FIRMY NA LIŚCIE INE PAN (2009)	178
RYCINA 9. Rynek pracy w Warszawie na tle wybranych największych miast (stopa bezrobocia 2004-2008)	178
RYCINA 10. Saldo migracji w miastach i ich strefach suburbanizacyjnych, ośrodki metropolitalne, 2005-2008 [%]	178
RYCINA 11. Liczba i wartość projektów ramach polityki spójności (2004-2006)	179

STUDIUW PRZYPADKU: WARSZAWA

RYCINA 1. Projekty zrealizowane w Zielonej Górze z udziałem środków europejskich okresu programowania 2004-2006 (wartość projektów w mln zł)	198
--	-----

10. SPIS TABEL

TABELA 1. Lista badanych miast	21
TABELA 2. Wybór miast do badań w ramach studiów przypadku	23
TABELA 3. Interwencja publiczna współfinansowana ze środków polityki spójności 2004-2006	31
TABELA 4. Struktura interwencji publicznej współfinansowanej ze środków polityki spójności 2004-2006	31
TABELA 5. Struktura tematyczna interwencji publicznej współfinansowanej ze środków polityki spójności okresu 2004-2006	32
TABELA 6. Wydatki inwestycyjne a wartość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności 2004-2006 [w mld zł]	33
TABELA 7. Wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw a wartość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności 2004-2006 [w mld zł]	33
TABELA 8. Wartości projektów według kategorii tematycznej i typów miast	37
TABELA 9. Wartość projektów na mieszkańca według miast	38
TABELA 10. Wartości projektów według kategorii tematycznej i typów miast	40
TABELA 11. Wartość projektów według rodzaju beneficjentów	42
TABELA 12. Wartość projektów według kategorii w miastach badanych w ramach studiów przypadku	43
TABELA 13. Wskaźniki wykorzystane w badaniach konkurencyjności miast	49
TABELA 14. Korelacje między wartością projektów na mieszkańca a elementami składowymi konkurencyjności miast [k Pearsona]	51
TABELA 15. Korelacje między wartością projektów w przeliczeniu na mieszkańca według poszczególnych dziedzin interwencji a elementami składowymi konkurencyjności miast [k Pearsona]	53
TABELA 16. Współzależności między zmianą wartości wskaźników konkurencyjności a interwencją publiczną i jej strukturą	55
TABELA 17. Istotność wartości projektów realizowanych w ramach polityki spójności w modelach regresji wielokrotnej przedstawiających zmiany konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej	56
TABELA 17. Eksploracyjne modele regresji konkurencyjności i atrakcyjności otrzymane metodą krokową postępującą (przy kroku $r^2 = 0,05$)	58
TABELA 19. Składowe główne zróżnicowań dynamiki rozwojowej dużych miast (po rotacji Varimax)	60
TABELA 20. Wartości składowych głównych dynamiki rozwojowej w poszczególnych miastach	61
TABELA 21. Zmiana znaczenia dużych miast w systemie osadniczym i przestrzeni gospodarczej Polski	62
TABELA 22. Dane wyjściowe i wskaźniki spójności społecznej	71
TABELA 23. Wydatki na poszczególne dziedziny w przeliczeniu na mieszkańca a wskaźniki przedstawiające elementy spójności społecznej miast	76
TABELA 24. Główne obszary i mechanizmy wpływu polityki spójności na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji.	90
STUDIUM PRZYPADKU: LUBLIN	
TABELA 1. Wartość projektów dofinansowanych ze środków UE w Lublinie na tle innych ośrodków regionalnych Polski	127
TABELA 2. Struktura projektów dofinansowanych ze środków UE, realizowanych w Lublinie	128
STUDIUM PRZYPADKU: POZNAŃ	
TABELA 1. Zestawienie projektów realizowanych przez poznańskie szkoły wyższe	145
TABELA 2. Zestawienie projektów dotyczących B+R realizowanych przez instytucje naukowe	146
STUDIUM PRZYPADKU: RYBNIK	
TABELA 1. Projekty „infrastrukturalne” zrealizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Rybniku	164
TABELA 2. Projekty „społeczne” zrealizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Rybniku	165
TABELA 3. Projekty „gospodarcze” zrealizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w Rybniku	166

STUDIUM PRZYPADKU: ZIELONA GÓRA

TABELA 1. Absorpcja środków w ośrodkach subregionalnych	197
TABELA 2. Wybór projektów zrealizowanych w Zielonej Górze z udziałem środków europejskich okresu programowania 2004-2006	200
TABELA 3. Ocena wpływu projektów na wybrane aspekty konkurencyjności i atrakcyjności	204
TABELA 4. Wstępna ocena wpływu projektów na wybrane aspekty spójności	205
TABELA 5. Ocena wpływu projektów na wybrane aspekty warunków dyfuzji	207

11. ZAŁĄCZNIKI

I. WERYFIKACJA BAZY DANYCH

Opis sposobu przekształcania bazy danych w celu przypisania lokalizacji przestrzennej projektów oraz weryfikacji bazy.

Konstrukcja wyjściowej bazy danych przewidywała możliwość przypisania projektu do różnych poziomów terytorialnych: gminy, powiatu, województwa, oraz poziomu krajowego. Weryfikacja przypisania pokazała, że nie wszystkie projekty zostały przypisane poprawnie, lub na właściwym dla danego projektu poziomie. Dlatego konieczna było odpowiednie przekształcenie bazy danych. Poniżej zaprezentowano najważniejsze informacje dotyczące procedury przekształcania bazy wyjściowej i opracowania bazy wynikowej (używanej do analiz w badaniu).

Konstruując wynikową bazę danych na potrzeby niniejszego badania przyjęto następujące założenia:

- Podstawowym zakresem przestrzennym jest powiat. Wszystkie badane miasta to gminy na prawach powiatu, jedynym wyjątkiem był Wałbrzych – w tym przypadku podzielono obecny powiat wałbrzyski na miasto Wałbrzych i resztę powiatu, czyli w pewnym sensie odpowiednik powiatu ziemskiego. Takie podejście zapewnienia porównywalności Wałbrzycha z innymi miastami, które są gminami na prawach powiatu.
- Zakresami uzupełniającymi są województwo i poziom krajowy.
- Projekty są przypisane do najniższego poziomu (powiat), a jedynie w przypadkach gdy nie jest to możliwe (ze względów merytorycznych lub technicznych) do poziomu wojewódzkiego lub krajowego.
- Na poziomie powiatu projekty mogą być przypisane tylko do jednego powiatu (zasada wyłączności).
- Na poziomie województwa projekty mogą być przypisane tylko do jednego województwa (zasada wyłączności).
- W przypadku projektów które miały w bazie wyjściowej przypisaną lokalizację przestrzenną zastosowano następujący schemat przekształcania:

BAZA WYJŚCIOWA		BAZA WYNIKOWA	
<i>Przestrzenna lokalizacja projektów:</i>		<i>Przestrzenna lokalizacja projektów:</i>	
Gmina	>>>	Powiat	
Co najmniej 2 gminy na terenie jednego powiatu	>>>	Powiat	
Co najmniej 2 gminy na terenie różnych powiatów i jednego województwa	>>>	Województwo	
Co najmniej 2 gminy na terenie różnych powiatów i różnych województw	>>>	Poziom krajowy	
Powiat	>>>	Powiat	
Co najmniej 2 powiaty na terenie jednego województwa	>>>	Województwo	
Co najmniej 2 powiaty na terenie różnych województw	>>>	Poziom krajowy	
Województwo	>>>	Województwo	
Co najmniej 2 województwa	>>>	Poziom krajowy	
Poziom krajowy	>>>	Poziom krajowy	

- W przypadku gdy projekt nie był przypisany do poziomu powiatowego w bazie wyjściowej starano się przypisać jego lokalizację na podstawie nazwy beneficjenta. Taką procedurę zastosowano do projektów, które: a) realizowane były przez Starostwa Powiatowe lub Powiatowe Urzędy Pracy; b) na podstawie nazwy beneficjenta można jednoznacznie stwierdzić lokalizację powiatową (np. Uniwersytet Warszawski); c) wszystkich projektów o wartości większej niż 2,5 mln zł., dla których na podstawie informacji z bazy danych można było ustalić lokalizację.
- Projekty dotyczące kapitału ludzkiego klasyfikowano jako powiatowe tylko w przypadku gdy: albo były tak zaklasyfikowane w bazie wyjściowej, albo z informacji dostępnych w bazie wynikało że ich realizacja z dużym prawdopodobieństwem dotyczyła terenu tylko jednego powiatu (w innych przypadkach traktowano je jako wojewódzkie, bądź krajowe).
- Projekty dotyczące pomocy technicznej zostały wykluczone z bazy i dalszych analiz.

Tak przekształconą bazę danych poddano następnie weryfikacji polegającej na przeglądzie największych projektów (wartość projektu powyżej 2,5 mln) oraz wszystkich projektów przypisanych do badanych miast.

Ze względu na skalę bazy oraz ograniczenia czasowe przeprowadzona procedura przypisywania i weryfikacji nie może być uznana za wyczerpującą. Jednak założono, że błędy w bazie wyjściowej stanowią wyjątki, stąd też baza wynikowo (skorygowana względem bazy wyjściowej) może być uznana za co najmniej równie wiarygodną jak baza wyjściowa.

II. GMINY STREF SUBURBANIZACYJNYCH

MIASTO CENTRALNE	STREFA SUBURBANIZACYJNA (gminy)
WARSZAWA	Błonie
	Brwinów
	Czosnów
	Dąbrówka
	Dębe Wielkie
	Góra Kalwaria
	Grodzisk Mazowiecki
	Halinów
	Izabelin
	Jabłonna
	Józefów
	Klembów
	Kobyłka
	Konstancin-Jeziorna
	Legionowo
	Leszno
	Lesznowola
	Łomianki
	Marki
	Michałowice
	Milanówek
	Mińsk Mazowiecki - gmina
	Mińsk Mazowiecki - miasto
	Nadarzyn
	Nieporęt
	Otwock
	Ożarów Mazowiecki
	Piaseczno
	Piastów
	Podkowa Leśna
	Prażmów
	Pruszków
	Radzymin
	Raszyn
	Serock
	Stare Babice
	Sulejówek
	Tarczyn
	Wiązowna
	Wieliszew
	Wołomin
	Ząbki
	Zielonka
POZNAŃ	Czerwonak
	Dopiewo
	Kaźmierz
	Kleszczewo
	Komorniki
	Kostrzyn
	Kórnik
	Luboń
	Mosina
	Murowana Goślina
	Pobiedziska
	Puszczykowo
	Rokietnica
	Stęszew
	Suchy Las
	Swarzędz
	Tarnowo Podgórne
LUBLIN	Głusk
	Jastków
	Jabłonna

Ośrodki metropolitalne
Ośrodki regionalne klasy A
Ośrodki regionalne klasy B
Ośrodki subregionalne klasy A
Ośrodki subregionalne klasy B
Ośrodki ponadlokalne

	Konopnica
	Mełgiew
	Niedrzwica Duża
	Niemce
	Strzyżewice
	Świdnik
	Wólka
ZIELONA GÓRA	Otyń
	Świdnica
	Zabór
	Zielona Góra - gmina
RYBNIK	Czerwionka-Leszczyń
	Gaszowice
	Jejkowice
	Lyski
	Markłowice
	Świerklany
BIAŁYSTOK	Choroszcz
	Dobrzyniewo Duże
	Juchnowiec Kościelny
	Supraśl
	Turośń Kościelna
	Wasilków
	Zabłudów
BIELSKO-BIAŁA	Bestwina
	Brenna
	Buczkowice
	Jasienica
	Jaworze
	Kozy
	Łodygowice
	Szczyrk
	Wilamowice
	Wilkowice
BYDGOSZCZ	Białe Błota
	Dąbrowa Chełmińska
	Dobrcz
	Nowa Wieś Wielka
	Osielsko
	Siczenko
	Solec Kujawski
	Zławieś Wielka
CZĘSTOCHOWA	Blachownia
	Kamienica Polska
	Konopiska
	Mstów
	Mykanów
	Poczesna
	Rędziny
	Wręczyca Wielka
ELBLĄG	Tolkmicko
GORZÓW WIELKOPOLSKI	Bogdaniec
	Deszczno
	Kłodawa
	Santok
GRUDZIĄDZ	Grudziądz - gmina
JASTRZĘBIE-ZDRÓJ	Godów
	Mszana
	Zebrzydowice
KALISZ	Godziesze Wielkie
	Opatówek
KIELCE	Daleszyce
	Górno
	Masłów
	Miedziana Góra
	Morawica
	Piekoszów
	Sitkówka-Nowiny
	Strawczyn

KONURBACJA ŚLĄSKA (BYTOM, PIEKARY ŚLĄSKIE, GLIWICE, ZABRZE, CHORZÓW, KATOWICE, MYSŁOWICE, RUDA ŚLĄSKA, SIEMIANOWICE ŚLĄSKIE, ŚWIĘTOCHŁOWICE, DĄBROWA GÓRNICZA, JAWORZNO, SOSNOWIEC, TYCHY)	Będzin
	Bojszowy
	Bolesław
	Chełm Śląski
	Gierałtów
	Imielin
	Kłucze
	Kobiór
	Lędziny
	Łazy
	Mikołów
	Ornontowice
	Pilchowice
	Poręba
	Psary
	Siewierz
KOSZALIN	Sławków
	Sośnicowice - gmina
	Sośnicowice - miasto
	Wyry
	Będzino
	Biesiekierz
	Mielno
	Sianów
	Świeszyno
	Iwanowice
	Jerzmanowice-Przeginia
	Kocmyrzów-Luborzyca
	Liszki
	Michałowice
	Mogilany
	Niepołomice
KRAKÓW	Skała
	Świątniki Górne
	Wieliczka
	Wielka Wieś
	Zabierzów
	Zielonki
	Kunice
	Legnickie Pole
	Ruja
	Aleksandrów Łódzki
	Andrespol
	Brójce
	Brzeziny - gmina
	Brzeziny - miasto
	Dłutów
	Dobroń
ŁÓDŹ	Konstantynów Łódzki
	Lutomiersk
	Nowosolna
	Pabianice - gmina
	Pabianice - miasto
	Rzgów
	Stryków
	Tuszyn
	Zgierz
	Zgierz
	Barczewo
	Dywity
	Gietrzwałd
	Jonkowo
	Purda
	Stawiguda
OPOLE	Chrzastowice
	Dąbrowa
	Dobrzeń Wielki
	Komprachcice
PŁOCK	Łubniany
	Gąbin

	Łąck
	Radzanowo
	Słupno
	Stara Biała
RADOM	Gózd
	Jastrzębia
	Jedlińsk
	Jedlnia-Letnisko
	Kowala
	Skaryszew
	Wolanów
	Zakrzew
RZESZÓW	Boguchwała
	Chmielnik
	Głogów Małopolski
	Krasne
	Trzebowno
	Tyczyn
SŁUPSK	Kobylnica
	Słupsk - gmina
SZCZECIN	Dobra (Szczecińska)
	Goleniów
	Kobyłanka
	Kołbaskowo
TARNÓW	Lisia Góra
	Skrzyszków
	Tarnów - gmina
TORUŃ	Lubicz
	Łubianka
	Łysomice
	Obrowo
	Wielka Nieszawka
TRÓJMIASTO	Cedry Wielkie
	Kolbudy
	Kosakowo
	Luzino
	Pruszcz Gdański - gmina
	Pruszcz Gdański - miasto
	Przodkowo
	Pszczółki
	Puck
	Reda
	Rumia
	Stegna
	Szemud
	Trąbki Wielkie
	Wejherowo
	Wejherowo
	Żukowo
WŁOCŁAWEK	Fabianki
	Lubanie
WROCŁAW	Czernica
	Długoleś
	Jordanów Śląski
	Kąty Wrocławskie
	Kobierzyce
	Mietków
	Miękinia
	Oborniki Śląskie
	Sobótka
	Święta Katarzyna
	Wisznia Mała
	Żórawina

III. SUBURBANIZACJA – ANALIZA POGŁĘBIONA

PODEJŚCIE BADAWCZE I ZASTOSOWANA METODOLOGIA

Na potrzeby niniejszego badania zidentyfikowano 4 obszary w obrębie których polityka spójności, poprzez realizację odpowiednich projektów, może przeciwdziałać bądź niwelować negatywne skutki suburbanizacji. Są to: planowanie przestrzenne (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), inwestycje w infrastrukturę transportową (w tym w zakresie transportu publicznego), podstawową infrastrukturę społeczną (zdrowotną, edukacyjną, kulturalną) oraz środowiskową (wodno-kanalizacyjną, związaną z gospodarką odpadami).

Podstawą analizy wpływu projektów realizowanych w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji było wyznaczenie w otoczeniu badanych miast potencjalnych stref suburbanizacyjnych. Gminy wchodzące w skład tych obszarów zostały wytypowane na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących salda migracji w przeliczeniu na 100 mieszkańców w latach 2002-2008. Podstawą wyboru gmin była lista jednostek, w których wskaźnik ten przekroczył wartość 3% (co może hipotetycznie wskazywać na zachodzące procesy suburbanizacji, gdyż dostępne dane nie obejmują kierunków przepływów migracyjnych). Dodatkowo została przeprowadzona analiza kartograficzna, tak aby wybrane gminy tworzyły zwarte strefy wokół wybranych miast (potencjalne strefy suburbanizacyjne). Zamieszczona mapa (por. część 2.4 zakres przestrzenny) ilustruje zakres przestrzenny analiz dotyczących procesów suburbanizacji (list gmin potencjalnych stref suburbanizacyjnych por. załącznik II).

W pierwszym etapie badania dotyczącego wpływu polityki spójności w latach 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w gminach potencjalnych stref suburbanizacyjnych zostały określone rzeczywiste rozmiary analizowanego zjawiska. Podstawą były analizy ilościowe dotyczące przyrostów liczby ludności w badanych jednostkach przestrzennych w latach 2002-2005 oraz 2005-2008, zarówno w kategoriach ogólnych jak i w poszczególnych kategoriach wieku (% zmiana liczby ludności w wieku 0-2 lata, 3-6 lat, 7-12 lat, 13-15 lat, powyżej 70 lat).

Dodatkowym elementem, wzbogacającym przeprowadzone wcześniej analizy ilościowe z wykorzystaniem danych statystycznych, były informacje uzyskane z ankiety skierowanej do gmin w części dotyczącej oceny skali efektów projektów realizowanych w ramach polityki spójności w latach 2004-2006 w dziedzinach związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom suburbanizacji tzn. planowaniem przestrzennym, infrastrukturą transportową (w tym transportem publicznym), infrastrukturą społeczną (przedszkola i żłobki; szkoły; ochrona zdrowia; opieka społeczna; kultura), infrastrukturą środowiskową (kanalizacja; oczyszczanie ścieków; sieć ciepłownicza).

Bardziej szczegółowe analizy o charakterze ilościowym i jakościowym zostały przeprowadzone dla gmin potencjalnych stref suburbanizacyjnych pięciu wybranych miast badanych w ramach studiów przypadków (Warszawa, Lublin, Poznań, Zielona Góra, Rybnik). W oparciu o informacje zawarte w bazie projektów przekazanej przez Zamawiającego zidentyfikowano projekty suburbanizacyjne zrealizowane w gminach stref podmiejskich 5 badanych miast. Projekty te zostały wytypowane w oparciu o przypisane im kategorii interwencji tj. wybrano te z kategorii, które dotyczyły inwestycji z zakresu infrastruktury transportowej, społecznej i środowiskowej. Tak uzyskana lista projektów została zweryfikowana pod kątem wpływu poszczególnych inwestycji na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji. Lista ta została następnie uzupełniona w oparciu o informacje uzyskane podczas warsztatów i wywiadów przeprowadzonych w 5 badanych miastach. Analiza jakościowa objęła wszystkie projekty nakierowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w 5 strefach podmiejskich. Dotyczyła ona produktów i bezpośrednich rezultatów działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji, jak również ich wpływu na zmianę wskaźników określających stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie infrastruktury transportowej, społecznej i środowiskowej (np. liczba dzieci/1 miejsce w przedszkolu, liczba uczniów/1 dziecko w wieku szkolnym, % mieszkańców gminy obsługiwanych przez sieć kanalizacyjną/sieć wodociągową/oczyszczalnię ścieków).

W celu zbadania rzeczywistego wpływu projektów współfinansowanych z funduszy unijnych w latach 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji, w strefach podmiejskich 5 miast przeprowadzono pogłębione wywiady telefoniczne z beneficjentami 11 projektów (4 w strefie Warszawy, 3 – Poznania, 2 – Lublina oraz po 1 w strefach Zielonej Góry i Rybnika). W części jakościowej analizy wykorzystano także informacje dotyczące skali zjawisk suburbanizacyjnych i wpływu polityki spójności na przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom uzyskane podczas warsztatów i wywiadów przeprowadzonych w 5 badanych miastach.

SKALA ZJAWISK SUBURBANIZACYJNYCH

Zjawiska suburbanizacyjne występują w strefach podmiejskich niemal wszystkich objętych badaniem miast. Największa intensywność tych procesów charakteryzuje gminy bezpośrednio sąsiadujące z miastami centralnymi oraz tereny wzdłuż głównych tras komunikacyjnych. We wszystkich 32 badanych miastach mieszkało w 2005 roku 11 917 859 osób, zaś w ich strefach suburbanizacyjnych 3 674 773 osoby. Do roku 2008 liczba ludności miast centralnych spadła o 0,8% (do 11 822 641), zaś stref suburbanizacyjnych zwiększyła się o 4% osiągając wartość 3 819 973. Jednocześnie w badanym okresie średnie saldo migracji w strefach suburbanizacyjnych osiągnęło poziom 4,8% (napływ 373,6 tys. nowych mieszkańców), podczas gdy w miastach centralnych wskaźnik osiągnął wartość ujemną (-0,7%). W porównaniu z okresem 2002-2005 natężenie zjawisk suburbanizacyjnych (mierzone saldem migracji) wzrosło, w największym stopniu w tych ośrodkach w których skala zjawiska była największa (regionalnych klasy A i metropolitalnych).

W przypadku salda migracji występuje wyraźna zależność między skalą zjawiska a kategorią ośrodków tzn. im niższa kategoria miast tym większa skala odpływu mieszkańców z miast centralnych i mniejsze dodatnie saldo migracji w strefach suburbanizacyjnych, przy czym najwyższe natężenie zjawiska odnotowywane jest w strefach podmiejskich ośrodków regionalnych klasy A, następnie w ośrodkach metropolitalnych, regionalnych klasy B, subregionalnych itd. W przypadku ośrodków metropolitalnych najwyższe dodatnie saldo migracji 2005-2008 w strefach suburbanizacyjnych występowały w strefie Poznania (8,8%), zaś najniższe w strefie Konurbacji Śląskiej (1,8%) i Łodzi (2,5%). W grupie ośrodków metropolitalnych Warszawa charakteryzowała się przeciętnym natężeniem zjawiska w przypadku strefy suburbanizacyjnej (5,3%), jednak jako jedyna w tej kategorii miast odnotowała także znaczące dodatnie saldo migracji w mieście centralnym (1,5%) (niewielkie dodatnie saldo odnotowały także Trójmiasto i Wrocław). Wśród ośrodków regionalnych klasy A wyraźnie wyróżniał się Lublin, ze stosunkowo niewielkim dodatnim saldem migracyjnym w strefie podmiejskiej (3,8%), zwłaszcza w porównaniu z pozostałymi miastami tej kategorii (Szczecin i Toruń), w których wartość tego wskaźnika osiągnęła poziom około 10%. W ośrodkach regionalnych klasy B natężenie migracji w strefach suburbanizacyjnych było zróżnicowane – od 9,3% w strefie Kielc do 2% w strefie Częstochowy. Wśród ośrodków subregionalnych klasy A wysokim natężeniem zjawiska cechowała się strefa zielonogórska (obok stref Gorzowa Wielkopolskiego i Płocka), w której saldo migracji osiągnęło poziom 6,3%. Stosunkowo najmniej zróżnicowanym natężeniem zjawiska odznaczały się strefy suburbanizacyjne w grupie ośrodków subregionalnych klasy B, w których poziom salda migracji wahał się od 3,6% w Kaliszu do 2,4% w Tarnowie. W przypadku stref ośrodków ponadlokalnych wyróżniał się Grudziądz, w którym saldo migracji w strefie podmiejskiej osiągnęło poziom aż 4,5%. W badanym w ramach studiów przypadków Rybnika wskaźnik ten przyjął wartość najniższą wśród wszystkich 32 badanych miast osiągając poziom 1%. W tym przypadku wpływ na specyfikę zjawiska suburbanizacji ma charakter układu miejskiego Rybnika oraz struktura jego gospodarki. Jest to miasto o stosunkowo znacznej powierzchni i względnie niewielkiej gęstości zaludnienia (ok. 950 osób/km²). W gospodarce miasta i całego regionu od wielu dziesięcioleci główną rolę odgrywa górnictwo węgla kamiennego, co skutkuje gorszym stanem środowiska naturalnego. Dla mieszkańców miasta przeprowadzka do strefy podmiejskiej oznacza zatem nadal „życie w cieniu komina”, natomiast jedną z głównych przyczyn migracji ludności z miast centralnych do stref podmiejskich jest chęć poprawy warunków życia, także w aspekcie ekologicznym.

W przypadku zmian liczby ludności w latach 2005-2008 w poszczególnych kategoriach wieku (0-2 lata, 3-6 lat, 7-12 lat, 13-15 lat, 70 lat i więcej) widać wyraźny wzrost w przypadku najmłodszej i najstarszej grupy wiekowej. Istotny jest także fakt, iż zjawisko to występuje w strefach suburbanizacyjnych niemal wszystkich badanych miast (wyjątkami są Rzeszów i Elbląg). W przypadku kategorii wiekowej 0-2 lata największe

rozmiary wzrost liczby ludności w latach 2005-2008 przyjmował w strefach ośrodków metropolitalnych (21%) oraz ponadlokalnych (16,2%), przy czym w poprzednim okresie (2002-2005) wzrost liczby ludności w tej kategorii wiekowej następował jedynie w strefie suburbanizacyjnej ośrodków metropolitalnych (1%) i regionalnych klasy A (0,4%). W pozostałych strefach odnotowywany był spadek (od -2,9% w przypadku ośrodków subregionalnych klasy B do -1,4% w przypadku ośrodków ponadlokalnych). Jednocześnie w latach 2005-2008 wzrost liczby ludności w wieku 0-2 lata w strefach podmiejskich niemal wszystkich²⁰ miast przewyższał skalę tego zjawiska w poszczególnych miastach centralnych. W starszych grupach wiekowych natomiast (od 3 do 15 lat) w większości stref suburbanizacyjnych w okresie 2005-2008 liczba ludności zmniejszała się.

Taki obraz zmian liczby ludności w najmłodszej kategorii wiekowej wynika z faktu, iż do stref podmiejskich migrują przeważnie osoby w wieku prokreacyjnym, które przeprowadzkę pod miasto wiążą z założeniem rodziny i posiadaniem dzieci. Jednocześnie widać wyraźnie iż dynamiczny przyrost liczby ludności w wieku 0-2 lata jest zjawiskiem nie tylko bardzo intensywnym, ale i stosunkowo nowym (w okresie 2002-2005 wzrost liczby ludności w wieku 0-2 lata w strefach suburbanizacyjnych nie był tak wyraźny i powszechny). O ile w okresie 2002-2005 zmiany liczby ludności w najmłodszej kategorii wiekowej w przypadku konkretnych stref suburbanizacyjnych przyjmowały zarówno wartości dodatnie (w 13 miastach, nie przekraczając nigdy wartości 8,5%) jak i ujemne (nawet -10%), o tyle w latach 2005-2008 wskaźnik ten wykazywał wyraźną tendencję dodatnią, sięgając najwyższe wartości w strefie Poznania (27,8%), Warszawy (23,3%), Wrocławia (22,2%) oraz Trójmiasta, Słupska i Gorzowa Wielkopolskiego (po około 20%).

Stałym procesem, obserwowanym zarówno w latach 2002-2005 jak i 2005-2008, jest natomiast znaczący wzrost liczby ludności w kategorii wiekowej 70 lat i więcej, przy czym jedynie w przypadku ośrodków metropolitalnych wzrost w przypadku strefy suburbanizacyjnej nieznacznie przewyższał wzrost odnotowywany w mieście centralnym. W przypadku tej grupy wiekowej przyrost liczby ludności wynika z procesów starzenia się populacji i nie jest zjawiskiem dotyczącym jedynie strefy suburbanizacyjnej. W obu badanych okresach największy przyrost w tej kategorii wiekowej notowały strefy suburbanizacyjne ośrodków ponadlokalnych.

Taki obraz zjawiska wskazuje na występowanie w strefach suburbanizacyjnych w okresie 2005-2008 rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne w zakresie opieki żłobkowej, a w kolejnych latach – także przedszkolnej. W dłuższej perspektywie czasowej oznacza także wzrost zapotrzebowania na edukację w zakresie szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego. Wyraźny trend wzrostu liczby ludności w najstarszych kategoriach wiekowych, zarówno w miastach centralnych jak i ich strefach suburbanizacyjnych, wskazuje na występujące na tych obszarach zapotrzebowanie na usługi związane z opieką społeczną i podstawową opieką medyczną, przy czym w tym ostatnim przypadku znaczącym czynnikiem generującym popyt jest także rosnąca liczba dzieci w najmłodszych kategoriach wiekowych. Z usług opieki zdrowotnej na poziomie podstawowym (do której dostęp powinien być zapewniony w miejscu zamieszkania) korzystają bowiem głównie osoby z najmłodszych i najstarszych grup wiekowych, charakteryzujące się dodatkowo ograniczoną mobilnością przestrzenną.

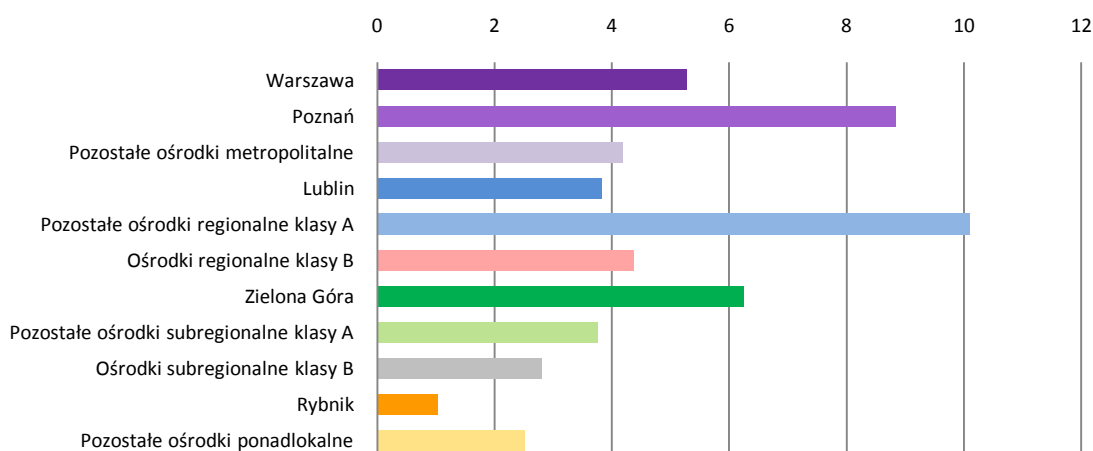
SKALA ZJAWISKA W 5 WYBRANYCH STREFACH SUBURBANIZACYJNYCH

Wśród 5 badanych stref podmiejskich największą intensywnością procesów suburbanizacyjnych, mierzoną wielkością salda migracji 2005-2008, charakteryzowała się strefa Poznania (8,8%), Zielonej Góry (6,3%) i Warszawy (5,3%) (ryc. 1.). Stosunkowo (w odniesieniu do wielkości miasta centralnego) niewielka skala zjawiska występowała w strefie Lublina, gdzie saldo migracji w latach 2005-2008 osiągało niższe wartości względne (3,8%) niż w strefie suburbanizacyjnej ponad dwukrotnie mniejszej Zielonej Góry. Ponadto suburbanizacja w gminach podmiejskich Lublina przybierała także mniejsze rozmiary niż w pozostałych ośrodkach tej samej kategorii (ośrodki regionalne klasy A). Najniższe natężenie badanych procesów wśród wszystkich 32 badanych miast charakteryzowało strefę podmiejską Rybnika, który jednocześnie stanowił jedno z miast badanych w ramach studiów przypadku. We wszystkich strefach tak mierzona intensywność zjawisk suburbanizacyjnych była wyższa w latach 2005-2008 niż w okresie wcześniejszym (2002-2005), przy czym im intensywniejsza suburbanizacja w danej strefie tym większa dynamika zjawiska tzn. większy

²⁰ Z wyjątkiem prawie wszystkich ośrodków regionalnych klasy B.

przyrost wartości wskaźnika salda migracji/100 mieszk. w latach 2005-2008 w porównaniu z okresem 2002-2005.

RYCINA 64. Saldo migracji [%] w strefach suburbanizacyjnych w latach 2005-2008 – 5 miast na tle ośrodków poszczególnych kategorii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na podstawie badań jakościowych przeprowadzonych w 5 miastach można stwierdzić, iż w dwóch najmniejszych ośrodkach (Zielona Góra i Rybnik), nawet jeśli zjawisko suburbanizacji występuje ze znacznym nasileniem (tak jak ma to miejsce w dwóch gminach podmiejskich bezpośrednio otaczających miasto Zielona Góra), to jednak negatywne skutki tych procesów są stosunkowo słabo odczuwalne. Wynika to zarówno z niewielkich absolutnych rozmiarów zjawiska (liczba nowych mieszkańców stref podmiejskich), jak i z mniejszych powierzchni terenów objętych procesami suburbanizacyjnymi. W większych ośrodkach głównym problemem z jakim na co dzień borykają się mieszkańcy stref podmiejskich są przede wszystkim trudności komunikacyjne związane z uciążliwymi i długotrwałymi dojazdami do miast centralnych. W przypadku miasta takiego jak Zielona Góra niewielkie odległości jakie muszą pokonywać osoby mieszkające w strefie podmiejskiej i pracujące bądź uczące się w mieście centralnym sprawiają, że zjawiska suburbanizacyjne nie są tak uciążliwe jak w przypadku Warszawy czy Poznania.

PROJEKTY ZREALIZOWANE W 5 WYBRANYCH STREFACH SUBURBANIZACYJNYCH

Szczegółowa analiza ilościowa i jakościowa została przeprowadzona w odniesieniu do projektów nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji zrealizowanych w potencjalnych strefach suburbanizacyjnych pięciu miast badanych w ramach studiów przypadku – Warszawy, Poznania, Lublina, Zielonej Góry i Rybnika. Projekty te zostały pogrupowane w trzy kategorie: dotyczące infrastruktury transportowej (w tym związane z rozwijaniem transportu publicznego), społecznej (związane z infrastrukturą edukacyjną, ochrony zdrowia, kultury i opieki społecznej) i środowiskowej (inwestycje wodociągowe, kanalizacyjne oraz związane z oczyszczaniem ścieków).

Wśród projektów zrealizowanych w gminach potencjalnych stref suburbanizacyjnych 5 badanych miast zidentyfikowano 157 projektów nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji. Uwzględniając liczbę jednostek tworzących poszczególne strefy suburbanizacyjne stosunkowo najwięcej projektów zrealizowano w strefie suburbanizacyjnej Lublina (3,3 projektu/gminę) zaś najmniej w Poznaniu (1,5 projektu/gminę).

Analizując wszystkie projekty stref suburbanizacyjnych 5 miast łącznie zaznacza się względna równowaga między projektami dotyczącymi poszczególnych dziedzin (60 projektów dotyczących infrastruktury transportowej, 51 – społecznej, 46 – środowiskowej). Najwięcej projektów zrealizowano w strefie Warszawy (79) i w tym wypadku liczba projektów wszystkich trzech kategorii była zbliżona (infrastruktura transportowa – 25, społeczna – 26, środowiskowa – 28). W strefach Lublina i Poznania wyraźnie przeważały projekty z zakresu infrastruktury transportowej (odpowiednio: 18 i 12), stanowiąc blisko połowę wszystkich projektów zrealizowanych w tych strefach. W strefie suburbanizacyjnej Poznania najmniej projektów

dotyczyło infrastruktury społecznej (5), zaś w strefie Lublina – infrastruktury środowiskowej (4). W strefach dwóch najmniejszych miast – Zielonej Góry i Rybnika – najwięcej, bo połowa wszystkich zrealizowanych projektów dotyczyła infrastruktury społecznej.

TABELA 32. Wybrane strefy suburbanizacyjne i zrealizowane w nich projekty

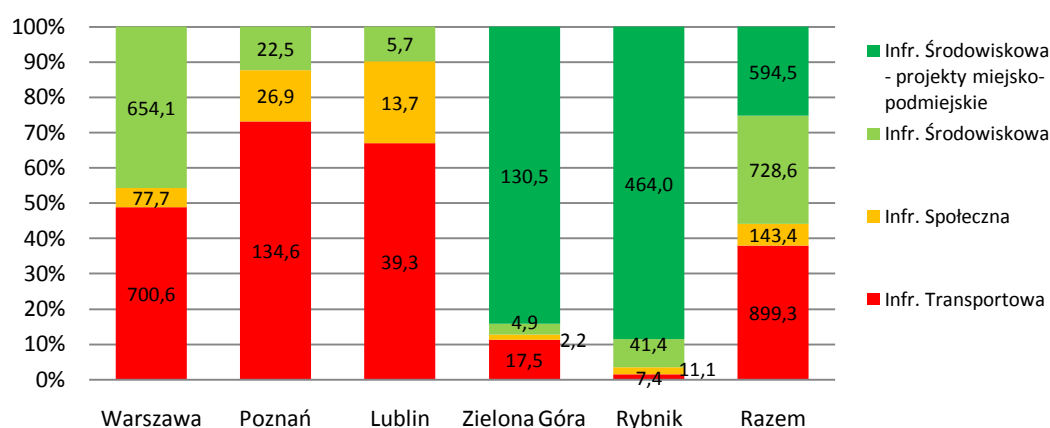
Miasto centralne	Strefy suburbanizacyjne			Projekty							
	Liczba mieszk. 2005	Liczba gmin	Saldo migracji 2005-2008 [%]	Infrastruktura transportowa		Infrastruktura społeczna		Infrastruktura środowiskowa		Razem	
				Wartość [mln zł]	Liczba	Wartość [mln zł]	Liczba	Wartość [mln zł]	Liczba	Wartość [mln zł]	Liczba
Warszawa	872 349	43	5,3	700,6	25	77,7	26	654,1	28	1 432,4	79
Poznań	283 347	17	8,8	134,6	12	26,9	5	22,5	8	184,0	25
Lublin	129 962	10	3,8	39,3	18	13,7	11	5,7	4	58,7	33
Rybnik	78 588	6	1,0	7,4	3	11,1	5	505,4 (41,4)*	3 (2)	523,9 (59,9)	11 (10)
Zielona Góra	31 490	4	6,3	17,5	2	2,2	4	135,4 (4,9)	3 (2)	155,1 (24,6)	9 (8)
Razem	1 395 736	80		899,4	60	131,6	51	1323,1 (728,6)	46 (44)	2354,1 (1759,6)	157 (155)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

*W nawiasach podano wartości nie uwzględniające dwóch projektów obejmujących budowę systemu kanalizacji w mieście centralnym i gminach strefy podmiejskiej: w Rybniku o wartości 464,0 mln zł oraz w Zielonej Górze o wartości 130,5 mln zł.

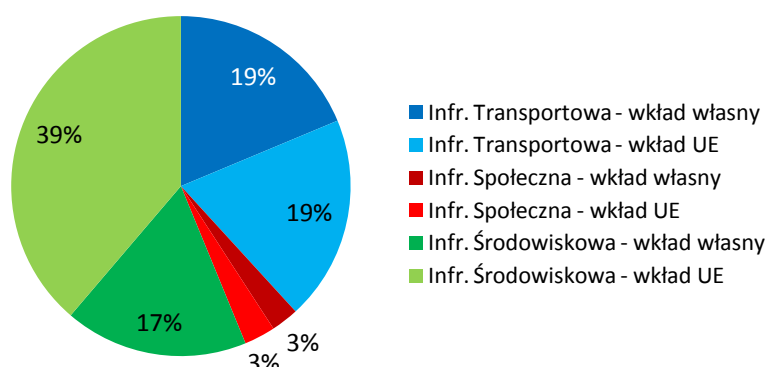
Analizując łączną wartość projektów w strefach suburbanizacyjnych poszczególnych miast należy uwzględnić dwa szczególne projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej o charakterze miejsko-podmiejskim. Wysoka wartość nakładów polityki spójności w tej dziedzinie w strefie suburbanizacyjnej Rybnika wynika z realizacji przez to miasto dużego projektu budowy systemu kanalizacji sanitarnej obejmującego miasto Rybnik (głównie dzielnice peryferyjne) oraz dwie gminy strefy suburbanizacyjnej (Gaszowice i Jejkowice) o wartości 464 mln zł. Podobna sytuacja występuje w przypadku Zielonej Góry, w której również realizowano projekt dotyczący gospodarki ściekowej na terenie miasta oraz dwóch gmin strefy suburbanizacyjnej (gminy wiejskiej Zielona Góra i gminy Świdnica) o wartości 130,5 mln zł.

Uwzględniając wartość projektów we wszystkich pięciu strefach suburbanizacyjnych widać wyraźną dominację projektów z zakresu infrastruktury środowiskowej (1 323,1 mln zł stanowiące 56% wartości ogółem), jednak tylko jeśli do analizy włączymy dwa opisane wyżej projekty o charakterze miejsko-podmiejskim (tab. 1.). W przeciwnym wypadku połowę nakładów polityki spójności nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji obejmują inwestycje w infrastrukturę transportową (899,4 mln zł). Projekty środowiskowe stanowią wówczas około 40% wartości ogółem (728,6 mln zł), zaś dotyczące infrastruktury społecznej zaledwie 7,5% (131,6 mln zł). W przypadku 3 stref suburbanizacyjnych najmniejszym udziałem w ogólnej wartości nakładów charakteryzują się przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury społecznej (w strefie Warszawy – 5%, Lublina – 12%, Zielonej Góry – 9%). W strefie podmiejskiej Poznania stosunkowo najmniejsze środki zostały przeznaczone na projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej. W strefie tej blisko ¾ funduszy pochłonęły projekty transportowe. Ten ostatni rodzaj inwestycji obejmował natomiast blisko połowę nakładów w strefie suburbanizacyjnej Warszawy i 2/3 funduszy w przypadku strefy Lublina. W strefie Rybnika (nawet wyłączając z analizy projekt miejsko-podmiejski) zaledwie 12% nakładów polityki spójności nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji przeznaczono na inwestycje w infrastrukturę transportową, 18% - infrastrukturę społeczną, zaś aż 69% - infrastrukturę środowiskową. W przypadku strefy suburbanizacyjnej Zielonej Góry, jeśli z analiz wykluczmy projekt o charakterze miejsko-podmiejskim, 70% nakładów polityki spójności pochłonęły projekty z zakresu infrastruktury transportowej, zaś typowo podmiejskie projekty środowiskowe – zaledwie 20% (ryc. 2.).

RYCINA 65. Struktura projektów stref suburbanizacyjnych wg wartości [mln zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

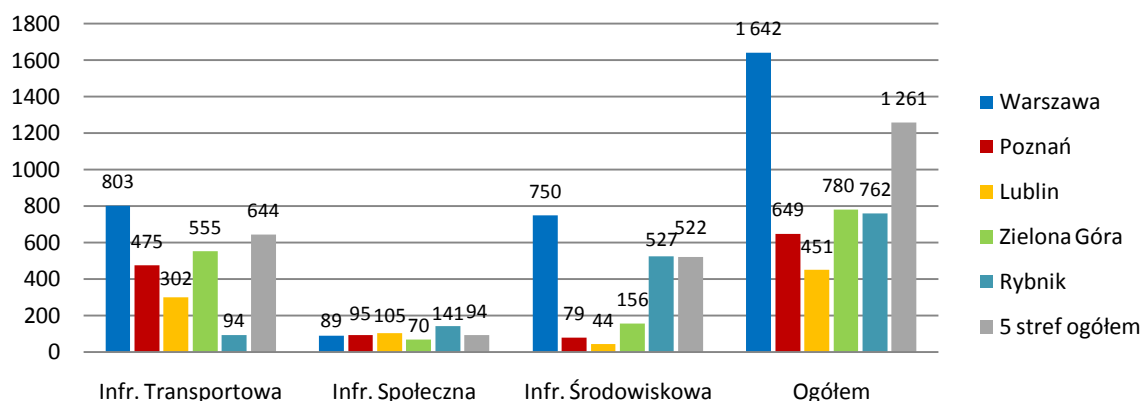
Uwzględniając wszystkie 157 projektów stref suburbanizacyjnych (także dwa o charakterze miejsko-podmiejskim) pod względem udziału dofinansowania funduszy Unii Europejskiej uwidacznia się wyraźnie większe znaczenie tych środków w przypadku inwestycji w infrastrukturę środowiskową (stanowią one 70% nakładów na te projekty) w porównaniu z projektami transportowymi i społecznymi. W tych dwóch ostatnich przypadkach udział środków własnych jest podobny do udziału środków europejskich (ryc. 3.).

RYCINA 66. Struktura nakładów – projekt 5 wybranych stref suburbanizacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

W analizie wartości projektów w poszczególnych strefach suburbanizacyjnych per capita nie uwzględniono dwóch projektów o charakterze miejsko-podmiejskim (w Zielonej Górze i Rybniku) ze względu na brak możliwości określenia jaka wartość środków została przeznaczona na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w gminach podmiejskich. Uwzględniając wszystkie 5 stref suburbanizacyjnych średnia wartość projektu nakierowanego na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w przeliczeniu na mieszkańca strefy suburbanizacyjnej wyniosła 1261 zł, przy czym najwyższą wartość wskaźnik ten osiągnął w przypadku najrozleglejszej i zamieszkałej przez najwięcej osób strefy warszawskiej (1642 zł). W przypadku pozostałych miast przyjmował on znacznie niższe wartości od 780 zł w strefie Zielonej Góry (najniższa gęstość zaludnienia) i 762 zł strefie Rybnika (najwyższa gęstość zaludnienia) do 451 zł w strefie Lublina. Największe nakłady per capita przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji pochłonęły projekty z zakresu infrastruktury transportowej (644 zł). Tylko nieznacznie niższe środki w przeliczeniu na mieszkańca zostały przeznaczone na projekty infrastruktury środowiskowej (522 zł), zaś w przypadku infrastruktury społecznej wartość ta wyniosła zaledwie 94 zł (ryc. 4.).

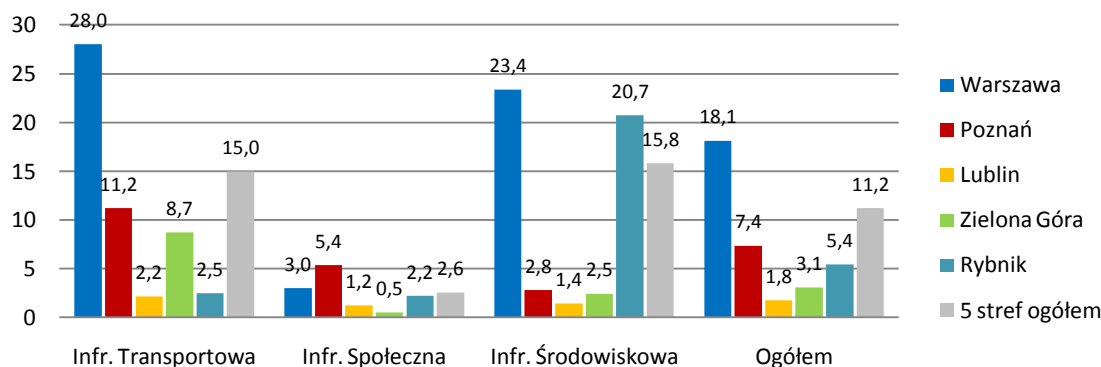
RYCINA 67. Wartość projektów/mieszk. [zł] w strefach suburbanizacyjnych bez projektów miejsko-podmiejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Wartość nakładów polityki spójności per capita w przypadku poszczególnych dziedzin i stref suburbanizacyjnych nie pokrywa się z liczbą projektów realizowanych w poszczególnych kategoriach, co spowodowane jest zróżnicowaną przeciętną wartością projektów dotyczących różnych rodzajów infrastruktury w poszczególnych strefach. W pięciu badanych strefach średnia wartość projektu nakierowanego na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji wyniosła 11,2 mln zł (z opisanych już powodów w analizie nie uwzględniono dwóch projektów o charakterze miejsko-podmiejskim). Największą przeciętną wartością projektu cechowały się inwestycje z zakresu infrastruktury środowiskowej (15,8 mln zł) i transportowej (15 mln zł), znacznie niższą (2,6 mln zł) – infrastruktury społecznej (ryc. 5.). Spośród 5 badanych stref suburbanizacyjnych największa przeciętna wartość projektu charakteryzowała strefę warszawską (18,1 mln zł), ponad dwukrotnie przewyższając pod tym względem drugą w kolejności strefę Poznania (7,4 mln zł). Największe rozdrobnienie projektów spośród wszystkich badanych stref suburbanizacyjnych charakteryzowało strefę Lublina – zarówno w przypadku wszystkich projektów (1,8 mln zł), jak i projektów transportowych (2,2 mln zł) oraz środowiskowych (1,4 mln zł).

RYCINA 68. Średnia wartość projektów w strefach suburbanizacyjnych [mln zł] bez projektów miejsko-podmiejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Analizując wszystkie projekty 5 stref suburbanizacyjnych (także dwa projekty o charakterze miejsko-wiejskim) widać wyraźnie, iż największe znaczenie w finansowaniu projektów przeciwdziałających negatywnym skutkom suburbanizacji w strefach podmiejskich miał Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego (145 projektów co stanowiło 92% ich ogólnej liczby), a w jego ramach zwłaszcza działania 3.1 Obszary wiejskie (50 projektów), 1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego (27 projektów) i 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna (23 projekty). Spośród pozostałych projektów stosunkowo duża liczba przedsięwzięć finansowana była także z Funduszu Spójności (7).

Większość zrealizowanych projektów (92) dotyczyła modernizacji bądź rozbudowy istniejących już obiektów. Przewaga inwestycji modernizacyjnych występowała w przypadku projektów z zakresu infrastruktury transportowej i społecznej w niemal wszystkich 5 strefach suburbanizacyjnych. Jedynie projekty środowiskowe w przeważającej mierze dotyczyły budowy nowych obiektów – głównie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz obiektów punktowych.

Beneficjentami większości projektów o charakterze suburbanizacyjnym były jednostki samorządu terytorialnego (135 na 157 projektów), a zwłaszcza gminy (104), które ponadto były beneficjentami wszystkich projektów z zakresu infrastruktury środowiskowej. Wśród pozostałych beneficjentów znaczącą grupę stanowiły także zakłady opieki zdrowotnej, które zrealizowały 16 projektów z zakresu infrastruktury społecznej.

Wśród stref suburbanizacyjnych 5 badanych miast najbardziej aktywne w zwalczaniu negatywnych skutków suburbanizacji okazały się gminy strefy podmiejskiej Rybnika, a więc obszaru o stosunkowo niewielkiej skali zjawisk suburbanizacyjnych. W przypadku tego miasta każda gmina podmiejska zrealizowała przynajmniej 1 projekt z zakresu infrastruktury transportowej, społecznej lub środowiskowej. Stosunkowo najgorsza sytuacja w tym względzie charakteryzowała strefę podmiejską Warszawy, w której ponad ¼ gmin nie zrealizowała żadnego projektu, a w grupie tej znalazło się aż 7 gmin, w których saldo migracji w latach 2005-2008 było wyższe niż średnio w całej stołecznej strefie suburbanizacyjnej.

Należy pamiętać, iż praktycznie żaden z projektów nie został zrealizowany w celu zaspokojenia potrzeb jedynie nowych mieszkańców, a zatem nie był nakierowany wyłącznie na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji. We wszystkich przypadkach użytkownikami inwestycji byli zarówno nowi jak i wieloletni mieszkańcy gmin stref podmiejskich. Przeważnie projekty miały na celu nadrobienie wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. Niekiedy realizacja projektów wynikała wręcz z zaistnienia groźby zamknięcia placówki (ochrony zdrowia, edukacyjnej) ze względów sanitarnych bądź technicznych. Wówczas, nawet jeśli początkowo projekt nie uzyskał dofinansowania inwestycja realizowana była z środków własnych samorządu, a refundacja kosztów następowała dopiero w wyniku późniejszej alokacji środków na projekty z list rezerwowych (np. projekt budowy przedszkola w Kórniku).

PLANOWANIE

Jednym ze wskaźników stopnia przygotowania gmin na wzrost natężenia zjawisk suburbanizacyjnych jest stopień pokrycia ich powierzchni miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Spośród gmin wszystkich 5 stref suburbanizacyjnych najlepsza sytuacja pod tym względem charakteryzowała (stan na 2008 rok) strefę Lublina i Rybnika, najgorsza zaś – strefę Poznania i Zielonej Góry. Sytuacja w tych dwóch ostatnich przypadkach ma szczególnie negatywny wpływ na zachowanie ładu przestrzennego na tych obszarach ze względu na większą niż w przypadku innych miast intensywność zjawisk suburbanizacyjnych. W przypadku strefy zielonogórskiej niski stopień pokrycia planami miejscowymi nie ma jednak tak negatywnego wpływu na zapobieganie negatywnym skutkom suburbanizacji jak w przypadku strefy Poznania, gdyż bezwzględne rozmiary napływu nowych mieszkańców do gmin podmiejskich Zielonej Góry są stosunkowo niewielkie, a ponadto strefa suburbanizacyjna Zielonej Góry obejmuje gminy o znacznym udziale terenów leśnych (wskaźnik lesistości we wszystkich tych gminach przekracza 45%), dla których nie ma potrzeby sporządzania planów miejscowych. W strefie poznańskiej w większości przypadków stopień pokrycia planami miejscowymi nie przekracza 20%, także w gminach w których saldo migracji w latach 2005-2008 przekroczyło 20%. W strefie podmiejskiej Warszawy wskaźnik pokrycia gmin planami miejscowymi w 2008 roku był bardzo zróżnicowany. W większości przypadków, gminy charakteryzujące się najwyższym natężeniem zjawisk suburbanizacyjnych cechowały się także wysokim stopniem pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Planowanie miejscowe (sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mierzone % udziałem terenów objętych planami w całkowitej powierzchni gminy) zostało zidentyfikowane jako jedno z najskuteczniejszych narzędzi zapobiegania²¹ występowaniu negatywnych skutków spontanicznej suburbanizacji tzn. powstawaniu stref

²¹ Pozostałe narzędzia tzn. rozwój infrastruktury transportowej, społecznej i środowiskowej mają w głównej mierze charakter naprawczy i jedynie w przypadku sieci drogowej oraz wodociągowej i kanalizacyjnej mogą stanowić istotny czynnik skłaniający nowych mieszkańców do osiedlania się na już uzbrojonych terenach.

rozproszonej zabudowy. Spośród projektów realizowanych w gminach stref suburbanizacyjnych żaden nie dotyczył jednak bezpośrednio planowania przestrzennego. Wpływ projektów współfinansowanych z środków Unii Europejskiej w tej dziedzinie może polegać raczej na tym, iż realizacja przez gminę tego typu inwestycji wymaga sporządzenia planów dla terenów objętych danym projektem.

Należy pamiętać, iż sam fakt wzrostu liczby ludności w danej gminie nie oznacza występowania negatywnych skutków suburbanizacji tzn. powstawania obszarów rozproszonej zabudowy o niedostatecznym wyposażeniu w podstawową infrastrukturę transportową, środowiskową i społeczną. Także niski stopień pokrycia danej jednostki przestrzennej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego bądź też niska gęstość sieci drogowej nie muszą koniecznie wiązać się z niewystarczającym stopniem zaspokojenia lokalnych potrzeb w tym zakresie. W przypadku tych zagadnień ważniejszy od ilościowego jest aspekt jakościowy tzn. czy obserwowany w danej jednostce stan odpowiada lokalnym potrzebom np. wskaźnik gęstości sieci drogowej może przybierać niskie wartości, ale istniejące drogi mogą w pełni zaspokajać potrzeby mieszkańców gwarantując odpowiedni poziom dostępności transportowej w przypadku wszystkich stref zabudowy. Podobnie wygląda sytuacja z planowaniem miejscowym tzn. w kwestii kontroli ładu przestrzennego ważniejsze od stopnia pokrycia danej gminy planami miejscowymi jest występowanie obszarów pozbawionych tych planów, a wyraźnie wymagających sporządzenia tego typu dokumentów.

INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA

W pięciu badanych strefach suburbanizacyjnych zrealizowano łącznie 60 projektów z zakresu infrastruktury transportowej o łącznej wartości 899 mln zł (38% wartości wszystkich projektów suburbanizacyjnych), z czego nieco ponad połowę stanowiło dofinansowanie z funduszy europejskich. Przeciętna wartość projektu w tej dziedzinie wynosiła prawie 15 mln zł. W Poznaniu i Lublinie projekty transportowe stanowiły najliczniejszą grupę i pochłonęły 3/4 nakładów polityki spójności w tych strefach. W strefie Warszawy, w której we wszystkich trzech dziedzinach zrealizowano podobną liczbę projektów, na przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury transportowej przeznaczono 40% środków polityki spójności. Projekty transportowe realizowane były głównie w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, z zwłaszcza działania 1.1. (Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego) oraz 3.1. (Obszary wiejskie). 1/3 projektów transportowych zrealizowanych w 5 strefach suburbanizacyjnych dotyczyła budowy nowych obiektów, pozostałe działania nakierowane były na modernizację i rozbudowę istniejącej infrastruktury. W ramach inwestycji w infrastrukturę drogową wybudowano m.in. 28,4 km nowych dróg, 60,9 km nowych chodników, 96 zatok autobusowych, 18 skrzyżowań oraz 105 przejść dla pieszych, jak również zmodernizowano 154,4 km dróg, 17,6 km chodników, 23 zatoki autobusowe, 141 skrzyżowań oraz 12 przejść dla pieszych. Oprócz 56 projektów drogowych zrealizowano także po dwa projekty z zakresu infrastruktury kolejowej oraz transportu publicznego. Ponad połowa (31) zrealizowanych projektów dotyczyła dróg gminnych, 13 – dróg powiatowych, 9 – wojewódzkich, a 2 – dróg krajowych. Pod względem wartości największymi projektami były te dotyczące dróg krajowych i wojewódzkich – 11 projektów o łącznej wartości 430,8 mln zł zrealizowanych w strefach Warszawy, Poznania i Zielonej Góry.

Ponieważ większość nowych mieszkańców stref podmiejskich nadal pracuje w mieście centralnym, musi codziennie dojeżdżać do i z pracy. W przypadku projektów z zakresu infrastruktury transportowej dotyczących dróg wojewódzkich i krajowych zrealizowane inwestycje mogą zatem wpływać na poprawę dostępności transportowej stref suburbanizacyjnych w dwojaki sposób. Po pierwsze w przypadku dróg wyższych kategorii łączących strefy podmiejskie z miastem centralnym, mieszkańcy gmin suburbanizacyjnych korzystają z nich podczas codziennych dojazdów do pracy. Modernizacja tych dróg przyczynia się zatem zarówno do poprawy komfortu i skrócenia czasu podróży w przypadku transportu indywidualnego, jak i publicznego transportu zbiorowego. W 5 strefach suburbanizacyjnych zrealizowano 7 projektów dotyczących modernizacji dróg dojazdowych (wojewódzkich bądź krajowych) do miasta centralnego o łącznej wartości 105,2 mln zł, w ramach których przebudowano 58,3 km dróg. Po drugie, w przypadku dróg wojewódzkich i krajowych o przebiegu prostopadłym do tras łączących gminy strefy podmiejskiej z miastem centralnym, poprzez odciążenie pozostałych elementów sieci drogowej inwestycje te przyczyniają się do usprawnienia ruchu na pozostałych drogach – gminnych i powiatowych. W ramach

polityki spójności w 5 badanych strefach zrealizowano 4 projekty tego typu, a ich wartość wyniosła 337,2 mln zł (7,82 km nowych i 29,3 km zmodernizowanych dróg). Przeniesienie ruchu tranzytowego z dróg gminnych i powiatowych na zmodernizowane drogi krajowe i wojewódzkie powoduje skrócenie czasu dojazdów ze strefy podmiejskiej do miasta centralnego i ogranicza dewastację nawierzchni dróg lokalnych, nieprzystosowanych do ruchu samochodów ciężarowych. Do skrócenia czasu podróży ze strefy podmiejskiej do miasta centralnego przyczyniały się także projekty obejmujące budowę nowych (14 obiektów) i modernizację istniejących (106 obiektów) skrzyżowań.

Znacznie bardziej bezpośredni wpływ na poprawę dostępności komunikacyjnej terenów podmiejskich występuje w przypadku projektów dotyczących budowy bądź modernizacji dróg lokalnych – gminnych i powiatowych, a zwłaszcza dróg gminnych na terenach wiejskich (poprawa dostępności transportowej poszczególnych osiedli i domów). Wśród tych projektów wyróżnić można zarówno inwestycje polegające na budowie nowych jak i przebudowie istniejących dróg, przy czym szczególnie istotne z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji są inwestycje związane z budową dróg o nawierzchni twardej w miejscu dotychczasowych dróg o nawierzchni gruntowej. Tego rodzaju projekty często bowiem w bezpośredni sposób przyczyniają się do poprawy dostępności komunikacyjnej obszarów nowego budownictwa. Z uwagi na nieprzejezdnosć dróg gruntowych w okresach nasilonych opadów deszczu i śniegu oraz roztopów, jak również związane z ich funkcjonowaniem zagrożenia w ruchu pieszych (brak chodników i przejść dla pieszych) projekty takie odgrywają bardzo istotną rolę w zwalczaniu negatywnych skutków suburbanizacji. W ramach 12 tego typu projektów, zrealizowanych przy wsparciu środków polityki spójności 2004-2006 wybudowano łącznie 20,7 km dróg.

Część inwestycji związanych z modernizacją bądź budową dróg lokalnych (głównie dróg gminnych) nie stanowiła jedynie odpowiedzi na bieżące problemy transportowe wynikające z niezadowalającego stanu technicznego dróg, ale była elementem zakrojonego na szerszą skalę planu rozwoju lokalnego układu komunikacyjnego, odcinającego już istniejącą sieć drogową. Przykładem takiego projektu była budowa drogi gminnej w ulicy Krasieńskiego w Izabelinie, jako odciążenie dla głównej ulicy tej miejscowości. Nowa droga ma stanowić główną oś przyszłego systemu transportowego gminy, borykającej się z problemami komunikacyjnymi związanymi z wysokim natężeniem zjawisk suburbanizacyjnych.

Większość nowych mieszkańców stref podmiejskich posiada samochody i wykorzystuje je w codziennych dojazdach do pracy, dlatego też tak ważne jest, z jednej strony – poprawianie standardu sieci drogowej, a z drugiej – rozwijanie możliwości alternatywnych form transportu. Zjawiska suburbanizacyjne wiążą się ze znaczącym wzrostem natężenia ruchu samochodowego na trasach dojazdowych do miasta centralnego. Inwestycje drogowe zatem, zwłaszcza modernizacja i budowa dróg dojazdowych (przeważnie wojewódzkich i krajowych) w pewnym zakresie ograniczają te negatywne skutki. Z drugiej strony, znacznie lepszym rozwiązaniem jest wspieranie komunikacji publicznej na przedmiotowych trasach, a zwłaszcza transportu szynowego. Takie działania przyczyniają się do ograniczenia negatywnych skutków suburbanizacji związanych z nasileniem się ruchu samochodowego nie tylko w krótkiej, ale także dłuższej perspektywie czasowej. Z jednej strony poprawiają one dostępność miasta centralnego dla mieszkańców terenów podmiejskich (poprzez zmniejszenie problemu zakorkowanych tras dojazdowych i ulic w mieście centralnym), z drugiej – zmniejszają presję na środowisko przyrodnicze wynikającą z emisji spalin samochodowych.

Wśród projektów 5 stref suburbanizacyjnych zidentyfikowano 4 przedsięwzięcia niezwiązane bezpośrednio z rozwojem infrastruktury drogowej, ale nakierowane na przeciwdziałaniem negatywnym skutkom suburbanizacji poprzez rozwój alternatywnych wobec transportu indywidualnego form komunikacji. Dwa projekty dotyczyły modernizacji linii i taboru kolejowego i obejmowały swym zasięgiem gminy podmiejskie Warszawy (Modernizacja linii kolejowej Nr 8) i Poznania (Zakup 8 sztuk autobusów szynowych przeznaczonych do wykonywania regionalnych przewozów pasażerskich). Pierwszy projekt zakładał unowocześnienie i rozbudowę infrastruktury kolejowej nie tylko w obrębie Warszawy, ale także gmin podmiejskich o najwyższych wskaźnikach suburbanizacji (Piaseczno, Lesznowola). Wpływ tego projektu na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji polegał na zwiększeniu atrakcyjności transportu kolejowego względem indywidualnego transportu samochodowego dla mieszkańców strefy podmiejskiej m.in. dzięki budowie dwóch nowych przystanków osobowych oraz dostosowaniu odcinka do prowadzenia

ruchu w ramach układu Szybkiej Kolei Miejskiej. Drugi projekt z zakresu infrastruktury kolejowej dotyczył rozbudowy taboru kolejowego w województwie wielkopolskim, przyczyniając się do utrzymania istniejących oraz rozbudowy oferty połączeń regionalnych, w tym także na trasach łączących gminy podmiejskie z miastem centralnym.

Dwa pozostałe projekty nie związane z rozbudową infrastruktury drogowej dotyczyły rozwoju autobusowego transportu publicznego w gminach strefy podmiejskiej. Choć głównym obszarem oddziaływania projektu były w obu przypadkach miasta centralne (Rybnik i Zielona Góra), to jednak zrealizowane inwestycje wpłynęły także na rozwój komunikacji zbiorowej w strefie podmiejskiej, gdyż w obu przypadkach trasy linii autobusowych sięgały poza granice administracyjne aglomeracji. O ile projekt rybnicki (Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Rybniku) dotyczył głównie poprawy jakości obsługi pasażerów (poprzez wprowadzenie elektronicznej karty miejskiej), o tyle projekt zielonogórski (Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze) obejmował także aspekty ilościowe tzn. wydłużenie tras autobusowych o 12 km oraz wzrost częstotliwości kursów. Opisane dwa projekty dotyczące transportu publicznego przyczyniają się do przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji nie tylko poprzez poprawę dostępności miasta centralnego, również dla mieszkańców strefy podmiejskiej nie dysponujących transportem indywidualnym (np. uczniów), ale także, wpływając na zmniejszenie ruchu samochodowego, ograniczają presję na środowisko przyrodnicze (mniejsza emisja spalin).

INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA

O ile projekty z zakresu infrastruktury drogowej mają na celu głównie poprawę dostępności obszarów nowej zabudowy i usprawnienie dojazdu mieszkańców strefy podmiejskiej do miasta centralnego, o tyle inwestycje w podstawową infrastrukturę społeczną, przyczyniające się do przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji, mają na celu ograniczenie konieczności tych dojazdów. W tym przypadku chodzi o taki rozwój oferty usług publicznych w gminach podmiejskich (głównie usług na poziomie podstawowym), aby mieszkańcy stref suburbanizacyjnych nie byli zmuszeni dojeżdżać po nie do miasta centralnego.

W 5 badanych strefach suburbanizacyjnych, w ramach polityki spójności 2004-2006, zrealizowano łącznie 51 projektów z zakresu infrastruktury społecznej związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom suburbanizacji. Wartość wszystkich projektów wyniosła 131,6 mln zł a nakłady funduszy europejskich osiągnęły wartość 69,8 mln zł (nieco ponad połowa wszystkich środków zaangażowanych w projekty z tej dziedziny). Wartość projektów z zakresu infrastruktury społecznej stanowiła zaledwie 5,6% wartości wszystkich projektów zrealizowanych w 5 strefach podmiejskich, przy czym liczba tych projektów była porównywalna z liczbą projektów z pozostałych dwóch dziedzin (60 projektów transportowych, 51 społecznych i 46 środowiskowych). Projekty z zakresu infrastruktury społecznej charakteryzowały się zatem najniższą przeciętną wartością (2,6 mln zł) i najniższą wielkością nakładów w przeliczeniu na mieszkańca (94 zł). W 3 z 5 badanych stref (Warszawy, Rybika i Zielonej Góry) na projekty społeczne przeznaczone zostały najmniejsze środki spośród wszystkich kategorii projektów. Zarówno w przypadku przeciętnej wartości projektu jak i nakładów/mieszk. skala rozpiętości tych wskaźników w poszczególnych strefach była niewielka i znacznie mniejsza niż w przypadku projektów z dwóch pozostałych dziedzin.

2/3 projektów z zakresu infrastruktury społecznej zrealizowanych zostało w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (działania 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna, 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna, 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne). 1/5 projektów w strefach suburbanizacyjnych w dziedzinie infrastruktury społecznej obejmowała budowę nowych obiektów, w tym 1 przedszkola (1536 m²), 2 gimnazjów (3255 m²), 2 bibliotek oraz 5 obiektów sportowych (8234 m²). Produktami pozostałych projektów były m.in. 4 obiekty zaadaptowane na cele kulturalne i turystyczne (1525 m²), 5 zmodernizowanych obiektów infrastruktury społeczno-edukacyjnej (13 164 m²), 4669 m² powierzchni szkół poddanych modernizacji (w ramach 4 obiektów), 1 zmodernizowane przedszkole (142 m²) oraz 1 obiekt zaadaptowany na przedszkole, 4 obiekty przystosowane dla potrzeb osób niepełnosprawnych, 1 budynek posanatoryjny zaadaptowany na dom seniora, 440 sztuk zakupionego sprzętu medycznego oraz 7302 m² powierzchni zmodernizowanych lokalnych ośrodków zdrowia (w ramach 8 obiektów).

Beneficjentami połowy zrealizowanych projektów z zakresu infrastruktury społecznej były samorządy gminne, a w 16 przypadkach – zakłady opieki zdrowotnej. Pozostałymi beneficjentami były samorządy

powiatowe (7 projektów), stowarzyszenia (2 projekty w strefie Zielonej Góry) oraz Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Świdniku.

Wśród projektów suburbanizacyjnych z zakresu rozwoju infrastruktury społecznej wyróżnić można przedsięwzięcia związane z usługami medycznymi, edukacyjnymi, kulturalnymi oraz rekreacyjnymi. Prawie połowa wszystkich projektów zrealizowanych w gminach stref podmiejskich dotyczyła tej pierwszej kategorii. Projekty te polegały zarówno na modernizacji obiektów ochrony zdrowia (7 projektów o łącznej wartości 10,5 mln zł) jak i zakupów sprzętu medycznego (14 projektów o łącznej wartości 26,8 mln zł). W przypadku projektów obejmujących inwestycje w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej 3 projekty polegały na zakupie sprzętu medycznego i były to projekty o stosunkowo niewielkiej wartości (poniżej 600 000 zł), zaś 3 inne projekty obejmowały działania z zakresu poprawy warunków lokalowych lokalnych przychodni. Pozostałe projekty z zakresu infrastruktury ochrony zdrowia dotyczyły placówek szpitalnych i obejmowały głównie zakupy aparatury medycznej. W 6 przypadkach przedsięwzięcia realizowane były w placówkach specjalistycznych, niekiedy o zasięgu regionalnym a nawet krajowym. Nie są to oczywiście obiekty podstawowej opieki medycznej, których rozwój ma szczególnie duże znaczenie dla przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji. Należy jednak pamiętać, iż mieszkańcy strefy podmiejskiej także korzystają z ich oferty, a w przypadku braku takich placówek bądź ograniczonej dostępności usług przez nie oferowanych (np. z powodu niewystarczającej ilości specjalistycznego sprzętu medycznego), mieszkańcy stref podmiejskich musieliby korzystać z placówek zlokalizowanych w mieście centralnym, co wiązałoby się z koniecznością dojazdów.

Ponieważ w żadnym z przypadków projekt nie dotyczył utworzenia nowej placówki²² ochrony zdrowia, zrealizowane inwestycje nie mogły znaleźć odzwierciedlenia w wartości wskaźników dotyczących liczby przychodni w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców. Zrealizowane projekty dotyczyły zatem poprawy jakości świadczonych usług zdrowotnych oraz poszerzenia zakresu badań dostępnych w danym ośrodku. Ich wpływ na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji wiązał się z rozszerzeniem oferty i wzrostem dostępności usług medycznych w gminach podmiejskich. Wzrost liczby mieszkańców związany z procesami suburbanizacyjnymi powoduje wzrost popytu na te usługi. Aby mieszkańcy gmin podmiejskich nie musieli korzystać z tych usług w mieście centralnym (uciążliwość dojazdów, zwłaszcza w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej) konieczny jest rozwój odpowiedniej infrastruktury. Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście procesów przyrostu liczby ludności w skrajnych grupach wiekowych (najstarszej i najmłodszej), które to zjawiska cechują gminy podmiejskie. Te grupy wiekowe generują bowiem znaczącą część popytu na usługi medyczne, z których korzystają stosunkowo częściej niż pozostałe osoby, a ponadto w ich przypadku dojazdy do miasta centralnego są znacznie bardziej uciążliwe.

Kolejną grupę projektów stanowiły przedsięwzięcia związane z infrastrukturą edukacyjną (w tym przedszkolną), których w 5 strefach suburbanizacyjnych zrealizowano łącznie 14 (ogólna wartość 42,3 mln zł). W związku z intensywnym wzrostem liczby dzieci w najmłodszych kategoriach wiekowych w gminach podmiejskich, inwestycje w infrastrukturę edukacyjną stanowią istotną formę przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji, zwłaszcza w perspektywie najbliższych lat. Podstawowym celem tych przedsięwzięć powinno być zaspokojenie lokalnego zapotrzebowania na usługi edukacyjne z zakresu opieki żłobkowej, przedszkolnej oraz szkolnictwa podstawowego, a także gimnazjalnego. Korzystanie z tych usług powinno być możliwe w miejscu zamieszkania – w tym przypadku w gminach podmiejskich – bez konieczności dowożenia dzieci do miasta centralnego.

W okresie 2005-2008 roku najpilniejsze potrzeby dotyczyły rozwoju opieki żłobkowej i przedszkolnej (intensywne przyrosty liczby ludności w najmłodszych kategoriach wiekowych, zwłaszcza 0-2 lata), w kolejnych latach – także z zakresu szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego. Niezbędnym warunkiem zaspokojenia lokalnych potrzeb w tym zakresie jest rozwój infrastruktury związany nie tylko z modernizacją i rozbudową obiektów już istniejących, ale także budową nowych placówek. W niemal wszystkich gminach podmiejskich 5 stref suburbanizacyjnych w latach 2005-2008 występował bardzo intensywny wzrost liczby dzieci w wieku 0-2 lata, co związane jest z dynamicznym wzrostem popytu na usługi związane z opieką żłobkową. Żaden projekt realizowany w gminach stref suburbanizacyjnych badanych miast nie dotyczył

²² Zrealizowany w Górze Kalwarii projekt adaptacji izby chorych na przychodnię zdrowia związany był z koniecznością przeniesienia placówki z dotychczasowej siedziby, która nie spełniała wymogów technicznych i sanitarnych.

jednak rozwoju tego rodzaju usług. W kolejnych latach można spodziewać się wzrostu zapotrzebowania na usługi z zakresu opieki przedszkolnej, zwłaszcza że w części gmin stref podmiejskich (w szczególności Poznania) już w okresie 2005-2008 następował dynamiczny wzrost liczby dzieci w wieku 3-6 lat. Potrzeby w zakresie opieki przedszkolnej już teraz są zaspokajane w gminach podmiejskich w daleko niewystarczającym stopniu, o czym świadczą wysokie wartości wskaźników liczby dzieci w wieku 3-6 lat/1 miejsce w przedszkolu, osiągające w 2008 roku nawet poziom około 10. Ponadto w 3 gminach suburbanizacyjnych (w strefie Lublina oraz Zielonej Góry) w 2008 roku nie było żadnej placówki przedszkolnej (wg danych GUS), podczas gdy wzrost liczby dzieci w wieku 0-2 lata osiągał w tych gminach (w latach 2005-2008) nawet poziom 30%, co oznacza bardzo niski stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki przedszkolnej. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast fakt, iż wartość wspomnianego wskaźnika zmniejszała się w niemal wszystkich gminach podmiejskich 5 stref suburbanizacyjnych zarówno w latach 2002-2005, jak i, w jeszcze większej liczbie gmin, w okresie 2005-2008.

Mimo takiego obrazu sytuacji w zakresie poziomu zaspokojenia potrzeb na usługi opieki przedszkolnej, wśród projektów realizowanych przy wsparciu funduszy europejskich w gminach podmiejskich 5 badanych miast zrealizowano jedynie 1 projekt dotyczący budowy nowego przedszkola (w gminie Kórnik, placówka dla 150 dzieci), 1 polegający na adaptacji istniejących budynków na potrzeby przedszkola specjalnego (w gminie Wołomin, placówka dla 14 dzieci, inwestycja w ramach projektu dotyczącego przebudowy szkół specjalnych) i 1 z zakresu modernizacji już istniejącej placówki (w gminie Czerwionka-Leszczyny, w ramach projektu budowy sali gimnastycznej). We wszystkich trzech przypadkach realizacja tych inwestycji nie doprowadziła jednak do pełnego zaspokojenia potrzeb lokalnych w zakresie opieki przedszkolnej.

Choć w latach 2005-2008 w większości gmin 5 stref podmiejskich występował spadek liczby dzieci w wieku szkolnym (7-12 i 13-15 lat) związany z niżem demograficznym, to jednak w kolejnych latach należy spodziewać się odwrócenia kierunku tego trendu i narastającego przyrostu liczby dzieci w tych kategoriach wiekowych (jako konsekwencji dynamicznego wzrostu liczby dzieci w wieku 0-2 lata w okresie 2005-2008). Zjawisko to będzie powodować wzrost popytu na usługi edukacyjne w zakresie szkolnictwa – początkowo podstawowego, a w kolejnych latach także gimnazjalnego. W związku z tym gminy stref podmiejskich powinny już w latach 2005-2008 dokonywać inwestycji związanych z rozwojem infrastruktury edukacyjnej, tak aby mieszkańcy stref podmiejskich nie musieli w najbliższych latach dowozić swoich dzieci do szkół w miastach centralnych. Ponadto w części gmin podmiejskich, zwłaszcza w strefie Warszawy i Poznania, już w latach 2005-2008 wystąpił wzrost liczby dzieci w wieku 7-12 lat, co generowało dodatkowy popyt na usługi z zakresu edukacji podstawowej.

Spośród 13 projektów dotyczących inwestycji w dziedzinie infrastruktury szkolnej tylko dwa dotyczyły budowy nowych obiektów (2 gimnazja, w tym jedno w ramach rozbudowy szkoły podstawowej). Połowa projektów (7) obejmowała natomiast budowę lub modernizację obiektów sportowych, przeznaczonych dla uczniów miejscowych szkół jak również pozostałych mieszkańców gmin. Wśród pozostałych projektów znalazł się także projekt dotyczący rozbudowy bazy materialnej szkół specjalnych w Wołominie, w ramach którego m.in. zmodernizowano obiekty przeznaczone na centrum rehabilitacji osób niepełnosprawnych, szkołę oraz przedszkole. Rozwój usług publicznych dla osób niepełnosprawnych w strefach podmiejskich jest szczególnie istotny z uwagi na ograniczone możliwości dojazdów do miasta centralnego tej grupy mieszkańców. Większość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności 2004-2006 w strefach podmiejskich dotyczyła modernizacji istniejących, a nie budowy nowych placówek. Działania te nakierowane były zatem głównie na poprawę bazy materialnej, a zatem warunków kształcenia (zwłaszcza w zakresie kultury fizycznej), co przyczynia się do wzrostu atrakcyjności gmin dla potencjalnych przyszłych mieszkańców. Inwestycje w jakościowy rozwój infrastruktury edukacyjnej z jednej strony poprawiają zatem poziom zaspokojenia potrzeb obecnych mieszkańców gmin podmiejskich, zaś z drugiej – mogą stanowić czynnik sprzyjający napływowi nowych mieszkańców. Procesowi temu towarzyszyć będzie jednak wzrost liczby dzieci w wieku szkolnym, a zatem perspektywicznie ukierunkowane inwestycje w infrastrukturę edukacyjną powinny obejmować także budowę nowych obiektów bądź rozbudowę istniejących placówek, niekoniecznie jedynie w zakresie obiektów sportowych.

Wskaźnikiem pozwalającym na pośrednią ocenę stopnia dostępności infrastruktury edukacyjnej na poziomie lokalnym jest stosunek liczby uczniów danego rodzaju szkół do liczby dzieci w określonej kategorii

wiekowej w poszczególnych jednostkach przestrzennych. Optymalną sytuacją jest wartość wskaźnika oscylująca wokół 1 – wówczas można przypuszczać, że niewielka liczba dzieci musi dojeżdżać do szkoły poza swoją gminą. W przypadku rozpatrywanego w tym badaniu szkolnictwa na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, wskaźnik wynoszący około 1 jest korzystny również dlatego, iż pozwala sądzić, że niewiele dzieci z innych gmin dojeżdża do szkoły w danej jednostce przestrzennej. Sytuacja odwrotna jest usprawiedliwiona natomiast w przypadku szkolnictwa na poziomie ponadgimnazjalnym (młodzież z okolicznych gmin dojeżdża do liceum w danej miejscowości). Zarówno w 2005 jak i 2008 roku w strefie Warszawy, Poznania i Lublina w przypadku około połowy gmin wskaźnik ten przyjmował wartości zbliżone do 1, w strefie Rybnika sytuacja taka występowała w prawie wszystkich gminach (zwłaszcza w przypadku szkolnictwa podstawowego), natomiast w strefie Zielonej Góry w prawie żadnej. W większości pozostałych gmin (i we wszystkich gminach strefy podmiejskiej Zielonej Góry) wskaźnik przyjmował wartości poniżej 0,9 co wskazuje na sytuację, w której dzieci i młodzież dojeżdża do szkoły poza granicę gminy, a zatem stopień zaspokojenia potrzeb edukacyjnych na poziomie podstawowym jest niewystarczający. Ponadto w tych gminach sytuacja w latach 2005-2008 uległa pogorszeniu, tzn. coraz większy odsetek dzieci musiał dojeżdżać do szkoły poza gminę.

Wśród 11 gmin suburbanizacyjnych realizujących projekty z zakresu infrastruktury edukacyjnej w 3 jednostkach stopień zaspokojenia potrzeb edukacyjnych mierzony opisanym wskaźnikiem był niewystarczający (wartość poniżej 0,9), przy czym w żadnym z trzech przypadków sytuacja w tym względzie w latach 2005-2008 nie uległa poprawie. Mimo zatem realizacji projektów, zarówno z zakresu modernizacji i rozbudowy zaplecza sportowego szkół (2 projekty w Konopnicy, 1 w Komornikach), jak i budowy nowych sal lekcyjnych (projekt rozbudowy szkoły podstawowej na potrzeby gimnazjum w Świdnicy), odsetek uczniów korzystających z placówek edukacyjnych w miejscu zamieszkania nie zwiększył się.

Wśród projektów zrealizowanych w strefach suburbanizacyjnych 5 badanych miast 11 projektów związanych było z inwestycjami w szeroką rozumianą infrastrukturę kulturalną. W tej grupie znalazły się niemal wyłącznie przedsięwzięcia związane modernizacją, rozbudową bądź adaptacją istniejących budynków na cele kulturalne (10 projektów o łącznej wartości 10,3 mln zł). Jedyny projekt zakładający budowę nowego obiektu dla potrzeb kultury w Grodzisku Mazowieckim prawie trzykrotnie przewyższał pod względem wartości (27,4 mln zł) wszystkie pozostałe projekty z zakresu infrastruktury kulturalnej (inwestycje modernizacyjne). 3 projekty wiązały się z rewitalizacją bądź odnowieniem obiektów zabytkowych w gminach miejskich na potrzeby działalności kulturalnej (łącznie 1775 m² powierzchni). Wpływ tego rodzaju projektów polega zatem z jednej strony – na rozbudowie i modernizacji bazy materialnej na potrzeby usług kulturalnych, z drugiej – wiąże się z poprawą stanu technicznego oraz wyglądu obiektów zabytkowych, a tym samym poprawą wizerunku gminy. Wśród projektów dotyczących infrastruktury kulturalnej 2 dotyczyły adaptacji bądź remontu obiektów na potrzeby ośrodków kultury (w obu przypadkach projekty obejmowały inwestycje dotyczące obiektów zabytkowych i zlokalizowane były w strefie podmiejskiej Warszawy), a 2 – utworzenia bibliotek publicznych w zmodernizowanych pomieszczeniach. 2 komplementarne projekty (w tym jeden dotyczący przystosowania obiektu na potrzeby osób niepełnosprawnych) zrealizowane przez stowarzyszenia w strefie podmiejskiej Zielonej Góry dotyczyły tego samego obiektu – Centrum Spotkań Polsko-Niemieckich w Przylepie – i były finansowane z programu Interreg III. W strefie podmiejskiej Rybnika natomiast władze gminy Czerwionka-Leszczyny przeprowadziły 3 przedsięwzięcia na terenach wiejskich dotyczące modernizacji świetlicy wiejskiej i utworzenia dwóch klubów młodzieżowych, przy czym gmina ta charakteryzowała się w latach 2005-2008 znaczącym (15%) spadkiem liczby ludności w wieku 7-15 lat.

Obszary podmiejskie stanowią naturalne tereny rekreacyjne, z których korzystają mieszkańcy miast centralnych oraz turyści z innych rejonów. Realizacja inwestycji dotyczących budowy obiektów rekreacyjnych w strefach podmiejskich (ze względu na skalę inwestycji) nastawiona jest przede wszystkim na turystów zewnętrznych, jednak mieszkańcy gmin na terenie których realizowane są tego rodzaju inwestycje, jak również sąsiednich gmin podmiejskich, także korzystają z tych obiektów. W badanym okresie w gminach suburbanizacyjnych 5 miast zrealizowano dwa projekty dotyczące rozwoju bazy rekreacyjnej: zagospodarowanie plaży i budowa mola z przystanią wodną w Serocku oraz rewitalizacja obszaru przemysłowego Tropikalna Wyspa w gminie Marklowice. Przedsięwzięcia te przyczyniają się zwłaszcza do rozwoju oferty wypoczynkowej i rekreacyjnej atrakcyjnej dla rodzin z dziećmi, które dominują

wśród nowych mieszkańców stref podmiejskich. Ponadto drugi ze wspomnianych projektów dotyczył rewitalizacji obszaru przemysłowego, przyczyniając się tym samym do poprawy wizerunku gminy w oczach potencjalnych przyszłych mieszkańców.

Wśród pozostałych projektów z zakresu infrastruktury społecznej zrealizowanych w gminach stref suburbanizacyjnych znalazł się jeden projekt dotyczący utworzenia modelowego Domu Seniora (gospodarstwa społecznego) w oparciu o zrewitalizowane budynki posanatoryjne w Otwocku. Projekt ten w bezpośredni sposób odpowiada na rosnące potrzeby z zakresu opieki społecznej nad osobami starszymi, jednak jest jedyną tego typu inwestycją zrealizowaną przy wsparciu funduszy europejskich w gminach podmiejskich 5 badanych miast. Wzrost popytu na tego rodzaju usługi w strefach suburbanizacyjnych wynika nie tylko z powszechnego w gminach podmiejskich wzrostu liczby ludności w wieku 70 lat więcej, ale także z analogicznego procesu występującego we wszystkich 32 badanych miastach centralnych. Nawet jeśli weźmiemy pod uwagę, iż we wszystkich kategoriach miast tempo tego przyrostu maleje, to jednak nadal zjawisko to przybiera znaczące rozmiary, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach. Zjawiska suburbanizacyjne dotyczą głównie migracji do stref podmiejskich osób w wieku produkcyjnym. W niektórych przypadkach jednak (np. w strefach Opola, Olsztyna czy Trójmiasta) wysokie wskaźniki wzrostu liczby ludności w najstarszej grupie wiekowej wskazują na prawdopodobne występowanie migracji do strefy podmiejskiej także osób starszych.

Przedsięwzięciem zaliczonym do kategorii projektów z zakresu infrastruktury społecznej była także budowa sieci informatycznej w świdnickim Centrum Powiadamiania Ratunkowego, mająca na celu usprawnienie funkcjonowania Powiatowego Stanowiska Kierowania Państwowej Straży Pożarnej. Jednym z problemów dotyczących stref podmiejskich związanych z nasilaniem się procesów suburbanizacji jest rozpraszanie zabudowy, jak również powstawanie osiedli o ograniczonej dostępności komunikacyjnej. Zwiększenie szybkości reagowania służb ratowniczych ma zatem szczególne znaczenie na tych obszarach, na których wzrósłoby liczby mieszkańców towarzyszy rozproszona zabudowa.

INFRASTRUKTURA ŚRODOWISKOWA

Projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej, nakierowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji, obejmują inwestycje z zakresu infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i gospodarki odpadami. Ich wpływ polega głównie na ograniczaniu presji na środowisko przyrodnicze związanej ze rozwojem budownictwa w strefach suburbanizacyjnych. Inwestycje budowlane w gminach podmiejskich obejmują często budynki jednorodzinne, wyposażone w przydomowe odbiorniki ścieków (tzw. szamba), które nierzadko stanowią źródło zanieczyszczeń wód gruntowych i powierzchniowych. Wzrost liczby mieszkańców oznacza także wzrost popytu na wodę i zwiększenie ilości ścieków wymagających oczyszczania, a zatem konieczność rozbudowy bądź budowy nowych stacji uzdatniania wody i oczyszczalni ścieków. Ponadto realizacja wspomnianych inwestycji infrastrukturalnych przyczynia się nie tylko do poprawy warunków życia obecnych mieszkańców gminy, ale również może stanowić czynnik skłaniający nowych mieszkańców do budowy domów w pobliżu już istniejącej zabudowy na terenach zwodociagowanych i skanalizowanych. Tym samym może przyczyniać się do ograniczania niekorzystnych zjawisk rozpraszania zabudowy.

W 5 badanych strefach suburbanizacyjnych zrealizowano łącznie 46 projektów z zakresu infrastruktury środowiskowej o łącznej wartości 1 323,1 mln zł. Najwięcej projektów (28) zrealizowano w największej strefie suburbanizacyjnej (Warszawy), w pozostałych – poniżej 10 (8 w strefie Poznania, 4 – Lublina i po 3 w strefach Rybnika i Zielonej Góry). W przeciwieństwie do przedsięwzięć z zakresu infrastruktury transportowej i społecznej w przypadku projektów środowiskowych dużo większe znaczenie w realizacji poszczególnych inwestycji miały fundusze europejskie. Udział środków polityki spójności w finansowaniu projektów wyniósł ponad 2/3. Analizując łączną wartość projektów środowiskowych w strefach suburbanizacyjnych poszczególnych miast należy uwzględnić dwa szczególne przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury środowiskowej o charakterze miejsko-podmiejskim. Wysoka wartość nakładów polityki spójności w tej dziedzinie w strefie suburbanizacyjnej Rybnika wynika z realizacji przez to miasto dużego projektu budowy systemu kanalizacji sanitarnej obejmującego miasto Rybnik (głównie dzielnice peryferyjne) oraz dwie gminy strefy suburbanizacyjnej (Gaszowice i Jejkowice) o wartości 464 mln zł. Podobna sytuacja występuje w przypadku Zielonej Góry, w której również realizowano projekt dotyczący

gospodarki ściekowej na terenie miasta oraz dwóch gmin strefy suburbanizacyjnej (gminy wiejskiej Zielona Góra i gminy Świdnica) o wartości 130,5 mln zł. Projekty te zostały włączone do analizy w całości gdyż, na podstawie dostępnych danych, nie jest możliwe określenie jaka część środków została przeznaczona na inwestycje w gminach podmiejskich (rozdzielenie takie zostało natomiast dokonane na poziomie produktów).

Udział dwóch wspomnianych projektów – o łącznej wartości 594,5 mln zł – zarówno w wartości wszystkich projektów środowiskowych ogółem jak i w nakładach polityki spójności przeznaczonych na wszystkie projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej w strefach podmiejskich 5 miast wynosi 45%. Dlatego też, jeśli uwzględnimy je w analizie, udział projektów środowiskowych w wartości ogółem wszystkich rodzajów projektów 5 stref suburbanizacyjnych osiąga poziom 56%, jeśli wyłączymy je z analizy – 41%, i wówczas projekty środowiskowe ustępują pod względem wartości przedsięwzięciom z zakresu infrastruktury transportowej. Wartość projektów środowiskowych (bez projektów miejsko-podmiejskich) w przeliczeniu na mieszkańca wyniosła 522 zł, najwyższe wartości osiągając w strefie Warszawy (750 zł) oraz Rybnika (527 zł), zaś najniższe w strefie Lublina (44 zł) i Poznania (79 zł). Podobne proporcje charakteryzowały wskaźnik określający średnią wartość projektów tzn. najwyższe wartości w strefie warszawskiej (23,4 mln zł) i rybnickiej (20,7 mln zł), zaś w pozostałych strefach wielokrotnie niższe (2,8-1,4 mln zł). Przeciętna wartość projektu środowiskowego (we wszystkich 5 strefach ogółem) wyniosła 15,8 mln zł, a zatem projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej przewyższyły pod tym względem inwestycje z zakresu infrastruktury transportowej (przeciętna wartość projektu 15 mln zł).

Większość (36) projektów środowiskowych w strefach podmiejskich 5 miast zrealizowana została w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (działania 3.1 Obszary wiejskie oraz 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska), zaś 10 przedsięwzięć uzyskało dofinansowanie z Funduszu Spójności (dwa projekty o charakterze miejsko-podmiejskim oraz 4 projekty z zakresu kompleksowego rozwoju gospodarki wodno-ściekowej). W przeciwieństwie do projektów dotyczących infrastruktury transportowej i społecznej, większość inwestycji infrastruktury środowiskowej (41) obejmowała budowę nowych obiektów (urządzeń sieciowych i punktowych). W ramach tych projektów wybudowano: 238,6 km nowej sieci wodociągowej (zmodernizowano 7,3 km) i 798,7 km kanalizacyjnej, 2342 przyłącza wodociągowe i 12745 kanalizacyjnych, jak również m.in. 9 nowych pompowni wodociągowych, 4 nowe stacje uzdatniania wody, 2 nowe oczyszczalnie oraz 41 pompowni kanalizacyjnych. Rozbudowie bądź modernizacji poddano ponadto 12 istniejących oczyszczalni ścieków i 4 stacje uzdatniania wody. Beneficjentami wszystkich projektów z zakresu infrastruktury środowiskowej były samorządy gminne.

Wśród projektów infrastruktury środowiskowej wyróżnić można dwa główne rodzaje inwestycji – przedsięwzięcia dotyczące sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej. Zdecydowana większość projektów (30 przedsięwzięć o łącznej wartości 738,1 mln zł – w tym dwa projekty miejsko-podmiejskie) dotyczyła tego drugiego rodzaju infrastruktury, podczas gdy projektów obejmujących wyłącznie rozwój sieci wodociągowej było zaledwie 9 (19,9 mln zł). W strefie suburbanizacyjnej Warszawy zrealizowano również 5 projektów obejmujących kompleksowy rozwój gospodarki wodno-ściekowej na terenie gmin (556 mln zł) oraz po 1 projekcie dotyczącym rozwoju małej retencji i gospodarki odpadami.

Wśród 33 gmin realizujących projekty obejmujące rozbudowę sieci kanalizacyjnej połowa jednostek charakteryzowała się w 2005 roku wskaźnikiem określającym odsetek mieszkańców gminy korzystających z sieci kanalizacyjnej na poziomie poniżej 20%, zaś 1/3 – powyżej 40%. W przypadku sieci wodociągowej na 14 gmin na terenie których zrealizowano tego typu inwestycje ponad połowa charakteryzowała się odsetkiem mieszkańców gminy korzystających z wodociągów na poziomie ponad 80%, zaś zaledwie 2 – około 20%. Projekty z zakresu rozbudowy sieci kanalizacyjnej realizowały więc zarówno gminy skanalizowane w niewielkim, jak i znacznym stopniu (w 3 gminach kanalizacji nie było w ogóle), podczas gdy inwestycje w sieć wodociągową podejmowały głównie gminy o wysokim stopniu wyposażenia w wodociągi. Wskaźnikami obrazującymi rozwój infrastruktury środowiskowej są m.in. przyrost długości sieci kanalizacyjnej oraz wodociągowej i związany z tym wzrost liczby osób obsługiwanych przez sieć kanalizacyjną (dane GUS). Obejmują one zarówno produkty i rezultaty inwestycji finansowanych z środków własnych samorządu, jak i dofinansowanych z funduszy europejskich. W opinii beneficjentów (uczestników przeprowadzonych w 5 miastach warsztatów) wpływ projektów unijnych na infrastrukturę środowiskową

jest zdecydowanie większy niż w przypadku innych dziedzin interwencji. Wysoki koszt inwestycji z zakresu infrastruktury środowiskowej (zwłaszcza projektów dużych, mających znaczący wpływ na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji) sprawia, że projekty takie prawie zawsze są współfinansowane z funduszy europejskich. Na podstawie wspomnianych dwóch rodzajów danych (przyrost długości sieci i liczby użytkowników instalacji) można obliczyć wskaźnik obrazujący efektywność przeprowadzonych inwestycji z zakresu infrastruktury kanalizacyjnej i wodociągowej tzn. liczbę nowych użytkowników instalacji przypadających na 1 km nowowybudowanej sieci. Wysoka wartość wskaźnika wskazuje na wysoką efektywność inwestycji, przy czym jego niska wartość może wynikać z faktu, iż inwestycja była przeprowadzana na obszarach rozproszonej zabudowy. Choć najwyższą wydajność inwestycji środowiskowych w latach 2005-2008 charakteryzowała gminy miejskie oraz miasta na obszarze gmin miejsko-wiejskich, to jednak właśnie stosunkowo mało wydajna rozbudowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej na obszarach wiejskich w największym stopniu przyczynia się do przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji. Z jednej strony bowiem uzupełnia braki w zakresie podstawowej infrastruktury technicznej, tak aby jak największy odsetek mieszkańców gminy mógł korzystać z instalacji, z drugiej natomiast – może przyczyniać się do lokalizacji przyszłych inwestycji w sąsiedztwie już istniejącej zabudowy na terenach uzbrojonych w infrastrukturę kanalizacyjną i wodociągową.

Oprócz inwestycji o charakterze sieciowymi, w ramach projektów z zakresu infrastruktury środowiskowej w strefach suburbanizacyjnych 5 miast, wybudowano również 2 nowe oczyszczalnie ścieków i 4 stacje uzdatniania wody, jak również zmodernizowano lub rozbudowano już istniejące obiekty (odpowiednio: 12 i 4) zwiększając tym samym ich wydajność (przepustowość) i skuteczność (lepsze parametry oczyszczonych ścieków). Tego rodzaju przedsięwzięcia stanowiły odpowiedź na rosnące zapotrzebowanie w zakresie usług kanalizacyjnych i wodociągowych, związane z napływem nowych mieszkańców. W przypadku niektórych projektów potrzeba zwiększenia możliwości oczyszczania ścieków bądź uzdatniania wody związana była z równoczesną bądź planowaną rozbudową sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz podłączeniami nowych użytkowników. W niektórych przypadkach inwestycje sieciowe i punktowe realizowane były w ramach jednego projektu (Grodzisk Mazowiecki, Piaseczno, Otwock, Stare Babice, Świdnica), w innych – w ramach kilku komplementarnych przedsięwzięć (Dąbrówka, Nieporęt, Dopiewo). Budowa nowych bądź modernizacja istniejących stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków bądź innych urządzeń punktowych infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej zwiększa także możliwości zaspokojenia przyszłego popytu na usługi w tym zakresie, związanego z napływem nowych mieszkańców w kolejnych latach. W większości gmin, które zrealizowały projekty z zakresu rozbudowy bądź modernizacji oczyszczalni ścieków, w znaczącym stopniu wzrósł odsetek mieszkańców obsługiwanych przez tego typu obiekty (w okresie 2005-2008), przy czym projekty te realizowane były zazwyczaj przez gminy, w których wskaźnik ten już w 2005 roku przyjmował stosunkowo wysokie wartości. W przypadku tego typu inwestycji, także projekty związane z modernizacją i budową obiektów w miastach centralnych mogą (o ile zostaną one połączone z infrastrukturą wodną i kanalizacyjną gmin podmiejskich) sprzyjać przeciwdziałaniu negatywnym skutkom suburbanizacji. Przykładem może być zmodernizowana przy wsparciu funduszy europejskich oczyszczalnia ścieków w Lublinie.

W tym miejscu warto podkreślić współpracę jaka towarzyszyła realizacji projektów z zakresu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej – zarówno między miastami centralnymi i gminami podmiejskimi (Rybnik, Zielona Góra) jak i pomiędzy gminami stref suburbanizacyjnych (projekt wodno-kanalizacyjny w Wołominie i Kobyłce). Charakter inwestycji dotyczących infrastruktury sieciowej sprzyja nawiązywaniu współpracy między sąsiadującymi gminami, dzięki czemu możliwe jest nie tylko wybudowanie kosztownej infrastruktury sanitarnej w mniejszych gminach, ale także zwiększenie efektywności, skuteczności i trwałości inwestycji.

PODSUMOWANIE

Poniżej przedstawiono syntetyczne zestawienie głównych obszarów i mechanizmów wpływu projektów współfinansowanych z funduszy europejskich na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji na przykładzie stref podmiejskich 5 miast badanych w ramach studiów przypadku (Warszawy, Poznania, Lublina, Rybnika i Zielonej Góry).

TABELA 33. Główne obszary i mechanizmy wpływu polityki spójności na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji – 5 stref suburbanizacyjnych

Dzie- dzina	Rodzaj inwestycji	Wpływ projektów	Projekty 5 stref suburbanizacyjnych			
			Liczba	Wartość	Główne produkty	Przykładowe projekty
Infrastruktura transportowa	Modernizacja /budowa dróg wojewódzkich i krajowych	Drogi dojazdowe do miasta centralnego: zwiększenie komfortu i bezpieczeństwa oraz skrócenie czasu podróży do i z miasta centralnego Pozostałe drogi: odciążenie dróg lokalnych, zwłaszcza z ruchu tranzytowego	7	105 189 tys. zł	- 58,3 km zmodernizowanych dróg - 56 zmodernizowanych skrzyżowań	Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 630 Nowy Dwór Mazowiecki – Jabłonna; Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 580 na odcinku gr. Warszawy – Leszno; Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 196 odcinek Czerwonak-Owińska;
			4	337 210 tys. zł	- 7,82 km nowych dróg - 29,3 km zmodernizowanych dróg - 50 zmodernizowanych skrzyżowań - 13 nowych skrzyżowań	Budowa obwodnicy Arynowa na drodze nr 50; Modernizacja DK nr 50, odc. Grójec - Mińsk Mazowiecki; Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 579 Kazuń – Błonie; Obwodnica m. Kórnika w ciągu drogi wojewódzkiej nr 434
	Modernizacja /budowa dróg lokalnych (powiatowych i gminnych)	Budowa dróg o nawierzchni twardej w miejscu dróg gruntowych: poprawa dostępności transportowej i bezpieczeństwa ruchu pieszych, zwłaszcza w obszarach nowej zabudowy Pozostałe drogi: poprawa dostępności transportowej i bezpieczeństwa ruchu pieszych, rozwój nowych połączeń drogowych z miastem centralnym, odciążenie dróg istniejących	11	15 177 tys. zł	- 20,1 km nowych dróg	Przebudowa ul. Olszankowej wraz z budową chodnika w Skrzyszewie; Budowa drogi do Sikór w gminie Wieliszew; Budowa drogi na ulicy Godebskiego we wsi Janki w gminie Raszyn; Budowa drogi gminnej nr 105536L na obszarze podlegającym restrukturyzacji w miejscowości Krępiec
			33	82 315 tys. zł	- 6 km nowych dróg - 62,6 km zmodernizowanych dróg	Przebudowa drogi powiatowej nr 01203 Stary Konik-Halinów; Budowa drogi gminnej w ulicy Krasieńskiego w Izabelinie C w gminie Izabelin; Budowa ulicy Różanej w Tulcach wraz z odwodnieniem; Modernizacja drogi powiatowej nr 2277 L Żabia Wola-Strzyżewice; Przebudowa nawierzchni ul. Szyb Zachodni w dzielnicy Czuchów
	Rozwój transportu publicznego	Modernizacja infrastruktury kolejowej i komunikacji zbiorowej: rozwój alternatywnych wobec samochodu form transportu – zmniejszenie ruchu samochodowego na drogach dojazdowych oraz ruchu ulicznego w miastach centralnych, zmniejszenie presji na środowisko naturalne, zwiększenie mobilności przestrzennej niezmotoryzowanych mieszkańców stref podmiejskich	4	358 528 tys. zł	- 8,4 km zmodernizowanej linii kolejowej - 2 nowe przystanki kolejowe osobowe - 8 nowych autobusów szynowych - 15 sztuk nowego taboru komunikacji zbiorowej	Modernizacja linii kolejowej Nr 8; Zakup 8 sztuk autobusów szynowych przeznaczonych do wykonywania regionalnych przewozów pasażerskich; Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze; Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Rybniku

Infrastruktura społeczna	Infrastruktura zdrowotna	Modernizacja/budowa placówek podstawowej opieki medycznej: poprawa warunków świadczenia usług medycznych	7	10 473 tys. zł	- 7302 m ² zmodernizowanych lokalnych ośrodków zdrowia	Modernizacja izby chorych na przychodnię zdrowia w Górze Kalwarii; Przebudowa bloku operacyjnego w Szpitalu Powiatowym w Wołominie; Modernizacja Gm. Ośrodka Zdrowia w Niedrzwicy Dużej
		Zakup nowego sprzętu: rozszerzenie oferty i wzrost dostępności świadczonych usług medycznych	14	29 300 tys. zł	- 440 sztuk zakupionego sprzętu aparatury medycznej	Zakup specjalistycznego sprzętu medycznego do Szpitala Powiatowego w Wołominie; Zakup aparatów USG i RTG wraz z wywoływarką dla GSPZO w Ożarowie Mazowieckim; Zakup wyposażenia medycznego do Zespołu Opieki Zdrowotnej w Niemcach
	Infrastruktura edukacyjna	Modernizacja/budowa nowych przedszkoli: poprawa stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki przedszkolnej w miejscu zamieszkania	1 ²³	3 281 tys. zł	- 1 nowe przedszkole dla 150 dzieci	Budowa przedszkola dla 150 dzieci w Kórniku przy ul. Profesora Zbigniewa Steckiego
		Modernizacja/rozbudowa obiektów dydaktycznych (szkoły podstawowe i gimnazja): poprawa stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie edukacji szkolnej, ograniczenie konieczności dojazdów uczniów do szkół w miastach centralnych	6	18 745 tys. zł	- 2 nowe szkoły (3255 m ²) - 13 164 m ² zmodernizowanych obiektów infrastruktury społeczno-edukacyjnej	Przebudowa, rozbudowa i wyposażenie Szkół Specjalnych w Wołominie; Termomodernizacja Szkoły Podstawowej nr 1 w Ząbkach; Budowa gimnazjum wraz z salą gimnastyczną w Kaźmierzu; Rozbudowa Szkoły w Świdnicy pod potrzeby gimnazjum
		Modernizacja/budowa nowych obiektów sportowych: rozwój lokalnej bazy sportowo-rekreacyjnej – dla uczniów i pozostałych mieszkańców	7	20 252 tys. zł	- 5 nowych obiektów sportowych (8234 m ²) - 6 zmodernizowanych obiektów sportowych (4754 m ²)	Utworzenie Centrum Sportowego w Sulejówku poprzez modernizację boisk Gimnazjum nr 2; Budowa sali sportowej pełnowymiarowej przy gimnazjum w Komornikach; Budowa Sali sportowej przy Zespole Szkół w Wilczopolu Gmina Głusk
	Infrastruktura kulturalna	Budowa/modernizacja/adaptacja obiektów na cele kulturalne: poprawa warunków lokalowych, rozwój lokalnej oferty kulturalnej	8	30 908 tys. zł	- 6 obiektów zmodernizowanych lub zaadaptowanych na cele kulturalne - nowy obiekt kulturalny	Budowa wielofunkcyjnego budynku dla potrzeb kultury w Grodzisku Mazowieckim; Modernizacja budynku OSP w Serocku z adaptacją na działalność kulturalną; Modernizacja Centrum Spotkań Polsko-Niemieckich w Przylepie k/Zielonej Góry; Adaptacja pomieszczeń na klub młodzieżowy z Centrum Multimedialnym w Szczekowicach
		Rewitalizacja/odnowa obiektów zabytkowych na cele kulturalne: rozwój lokalnej oferty kulturalnej, poprawa wizerunku gminy, estetyki przestrzeni	3	6 725 tys. zł	- 3 orestaurowane obiekty (1775 m ²)	Rewitalizacja i adaptacja Pałacyku w Podkowie Leśnej na Centrum Kultury i Inicjatyw Obywatelskich; Remont elewacji Pałacu - siedziby Miejskiego Domu Kultury w Mińsku Mazowieckim; Modernizacja i rozbudowa budynku zabytkowego ratusza w Murowanej Goślinie na potrzeby działalności biblioteki publicznej

²³ W gminach podmiejskich 5 badanych miast zrealizowano wprawdzie tylko 1 projekt dotyczący wyłącznie budowy nowego przedszkola (w gminie Kórnik, placówka dla 150 dzieci), jednak w ramach dwóch innych projektów dokonano także adaptacji istniejącego budynku na potrzeby przedszkola specjalnego (w gminie Wołomin, placówka dla 14 dzieci, inwestycja w ramach projektu dotyczącego przebudowy szkół specjalnych) i modernizacji już istniejącego przedszkola (w gminie Czerwionka-Leszczyny, w ramach projektu budowy sali gimnastycznej).

Infrastruktura środowiskowa	Infrastruktura kanalizacyjna	Rozbudowa sieci kanalizacyjnej: zwiększenie liczby użytkowników sieci kanalizacyjnej, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych, poprawa warunków życia mieszkańców Rozbudowa/budowa oczyszczalni ścieków: zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych, możliwość podłączenia kolejnych użytkowników w przyszłości W tym projekty o charakterze miejsko-podmiejskim dotyczące gospodarki ściekowej²⁴	28	143 652 tys. zł	- 192,7 km sieci kanalizacji sanitarnej - 2 nowe oczyszczalnie ścieków - 7 zmodernizowanych/rozbudowanych oczyszczalni ścieków	Budowa systemu kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w Gminie Halinów; Budowa Systemu Kanalizacji Sanitarnej Gminy Michałowice; Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Zakrzewo; Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Stasin Gmina Konopnica; Budowa kanalizacji sanitarnej w gminie Świerklany Modernizacja oczyszczalni ścieków w Nieporęcie; Rozbudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Dąbrówka; Przebudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Piotrowice; Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej dla miejscowości Świdnica
	Infrastruktura wodociągowa	Rozbudowa sieci wodociągowej: zwiększenie liczby użytkowników sieci wodociągowej – osób korzystających ze stałych dostaw wysokiej jakości wody pitnej, poprawa warunków życia mieszkańców Rozbudowa/budowa stacji uzdatniania wody: poprawa jakości dostarczanej wody, zwiększenie możliwości zaopatrywania mieszkańców w wodę – obecnie i w przyszłości	9	19 921 tys. zł	- 88,2 km sieci wodociągowej - 3 nowe stacje uzdatniania wody	Budowa sieci wodociągowej w Antoninie oraz remont sieci wodociągowej na terenie gminy Sędziszew; Budowa sieci wodociągowej w zachodniej części Gminy Nieporęt; II etap budowy sieci wodociągowej w miejscowości Chajęty Budowa Stacji Uzdatniania Wody w Józefowie, gm. Nieporęt; Budowa stacji uzdatniania wody i sieci wodociągowej z przyłączami w miejscowości Dąbrówka; Budowa ujęcia i stacji uzdatniania wody w miejscowości Joanka
	Kompleksowe projekty dot. gospodarki wodno-ściekowej	Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy: wzrost liczby użytkowników sieci wodno-kanalizacyjnych, poprawa warunków życia mieszkańców, zmniejszenie presji na środowisko przyrodnicze, rozwój potencjału dla zaspokojenia potrzeb potencjalnych nowych mieszkańców	5	556 017 tys. zł	- 424,7 km sieci kanalizacji sanitarnej - 5 zmodernizowanych oczyszczalni ścieków - 153,5 km nowej sieci wodociągowej - 1 nowa i 4 zmodernizowane stacje uzdatniania wody	Gospodarka wodno-ściekowa w Grodzisku Mazowieckim; System wodno-kanalizacyjny w Otwocku; Program gospodarki wodno-ściekowej w Piasecznie; Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie aglomeracji Wołomin-Kobyłka; Zwiększenie potencjału inwestycyjnego regionu - rozbudowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w Józefowie

²⁴ Wymienione produkty dotyczą tylko strefy podmiejskiej.

W celu zbadania rzeczywistego wpływu projektów współfinansowanych z funduszy unijnych w latach 2004-2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w strefach podmiejskich 5 miast, przeprowadzono pogłębione wywiady telefoniczne z beneficjentami 11 projektów (4 w strefie Warszawy, 3 – Poznania, 2 – Lublina oraz po 1 w strefach Zielonej Góry i Rybnika). W ocenie respondentów, nawet jeśli zjawiska suburbanizacyjne są w danej gminie bardzo intensywne (co potwierdzają wysokie wskaźniki salda migracji, nawet na poziomie 15-20%), to jednak w większości przypadków nowe budownictwo powstaje na terenach uzbrojonych. Rozproszone budownictwo na nieuzbrojonych i nieskomunikowanych z otoczeniem terenach pojawia się sporadycznie i raczej w strefach większych miast (Poznania, Warszawy). Związane jest to z jednej strony z niższymi cenami nieuzbrojonych działek, z drugiej – z brakiem wolnych terenów budowlanych na obszarach wyposażonych w dostęp do infrastruktury technicznej. Główną przesłanką realizacji badanych projektów były bieżące potrzeby mieszkańców gminy – także tych przybyłych w ostatnich latach. W przypadku stref Warszawy, Poznania, a zwłaszcza Lublina, respondenci podkreślali także wpływ projektów na wzrost atrakcyjności gminy dla potencjalnych przyszłych mieszkańców.

Wpływ zrealizowanych projektów na zjawiska suburbanizacji i jej negatywne skutki można rozpatrywać w dwóch aspektach. W przypadku infrastruktury społecznej powstanie nowego obiektu (np. przedszkola w Kórniku) bądź rozbudowa już istniejącego (np. szkoły podstawowej w Zemborzycach Tereszyńskich w gminie Konopnica) zwiększają atrakcyjność mieszkaniową gminy jako całości tzn. mogą przyczyniać się do nasilania procesów suburbanizacyjnych, jednak w niewielkim stopniu wpływają na zapobieganie powstawaniu obszarów rozproszonej zabudowy. Inwestycje w infrastrukturę drogową i wodno-kanalizacyjną natomiast, ze względu na swój liniowy charakter, mogą przyczyniać się do ograniczania procesów rozpraszania zabudowy poprzez zwiększenie atrakcyjności mieszkaniowej obszarów bezpośrednio przez nie obsługiwanych.

Jednocześnie należy podkreślić, iż realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej i środowiskowej, podobnie jak uchwalenie dla danego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wzrostu cen gruntów. Efektem jest spadek popytu na działki uzbrojone. Część osób zdecydowanych na budowę domu w strefie podmiejskiej woli kupić tańszy grunt na terenie nieuzbrojonym co skutkuje rozpraszaniem zabudowy. W późniejszym okresie mieszkańcy tego typu obszarów starają się skłonić lokalne władze do uzbrojenia swoich działek (w zakresie infrastruktury drogowej i środowiskowej), co stanowi swoiste usankcjonowanie procesów rozpraszania zabudowy. Ponadto ograniczenia dotyczące warunków inwestowania są w przypadku terenów objętych planami miejscowymi znacznie ostrzejsze niż na działkach nie objętych planem, które tym samym stają się dla potencjalnych inwestorów atrakcyjniejsze zarówno pod względem ekonomicznym jak i prawnym.

Procesy suburbanizacyjne w strefach podmiejskich polskich miast, zwłaszcza tych największych, są bardzo intensywne i w większości przypadków mają charakter niezaplanowany i nieskoordynowany. Rozwój infrastruktury nie nadąża za napływem nowych mieszkańców i rozwojem budownictwa. Pomimo rosnącego natężenia migracji ludności z miast centralnych do stref podmiejskich realizowane przez gminy suburbanizacyjne projekty miały głównie charakter naprawczy tzn. ich celem było zaspokojenie bieżących potrzeb mieszkańców. W niewielkim stopniu natomiast przedsięwzięcia te uwzględniały przyszłe potrzeby, związane z migracjami i przyrostem naturalnym.

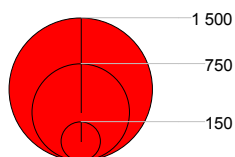
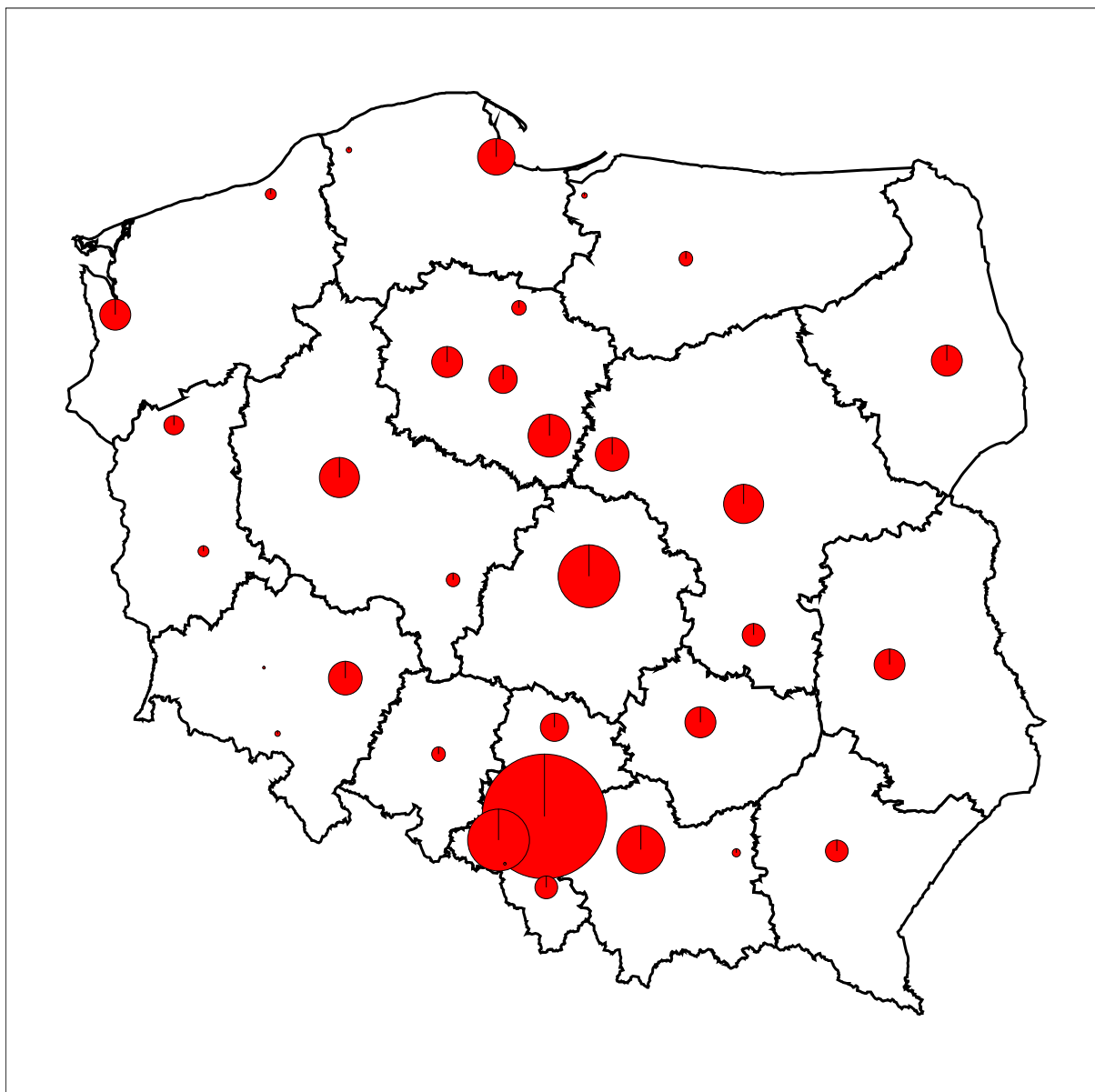
Największym problemem mieszkańców stref podmiejskich są uciążliwe i długotrwałe dojazdy do miast centralnych, które dodatkowo związane są z emisją zanieczyszczeń powietrza i problemami z zapewnieniem płynności ruchu samochodowego w mieście centralnym. Aby ograniczyć te niekorzystne zjawiska należy z jednej strony stworzyć możliwość zaspokojenia jak największej ilości potrzeb, zwłaszcza podstawowych, w miejscu zamieszkania, z drugiej – rozwijać alternatywne wobec indywidualnego transportu samochodowego formy komunikacji (transport zbiorowy, szynowy). Dlatego też w dziedzinie infrastruktury transportowej większy nacisk powinien zostać położony na projekty dotyczące rozwoju transportu publicznego i kolejowego polegające np. na rozszerzaniu obszaru obsługiwanego przez komunikację miejską miasta centralnego poza jego granice administracyjne. Projekty takie sprzyjają redukcji ruchu samochodowego na trasach dojazdowych oraz przyczyniają się do ograniczenia presji antropogenicznej na środowisko przyrodnicze. Umożliwiają również zaspokajanie w mieście centralnym tych potrzeb

mieszkańców stref podmiejskich, które nie mogą być zaspokojone w ich miejscu zamieszkania (zwłaszcza w przypadku osób niezmotoryzowanych).

Szczególnie duży wpływ polityki spójności na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji przejawiał się poprzez projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej, zarówno ze względu na wysoki udział dofinansowania unijnego w wartości tych przedsięwzięć, jak i z uwagi na niewielką liczbę alternatywnych źródeł dofinansowywania tak kosztownych projektów. Ponadto to właśnie tego rodzaju przedsięwzięciom towarzyszyła współpraca międzygminna, która jest szczególnie korzystna w przypadku stref podmiejskich, w których granice administracyjne dzielą obszary funkcjonalnie powiązane. Inwestycje w tej dziedzinie, w połączeniu z rozwojem sieci drogowej i odpowiednim planowaniem przestrzennym (nie tylko w obrębie poszczególnych gmin, ale przede wszystkim w ramach całego obszaru metropolitalnego), mogą stanowić jedno z narzędzi zapobiegania powstawaniu obszarów rozproszonej zabudowy (wyznaczanie odpowiednio przygotowanych tzn. uzbrojonych stref pod zabudowę mieszkaniową).

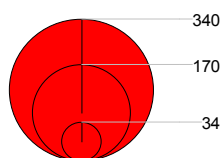
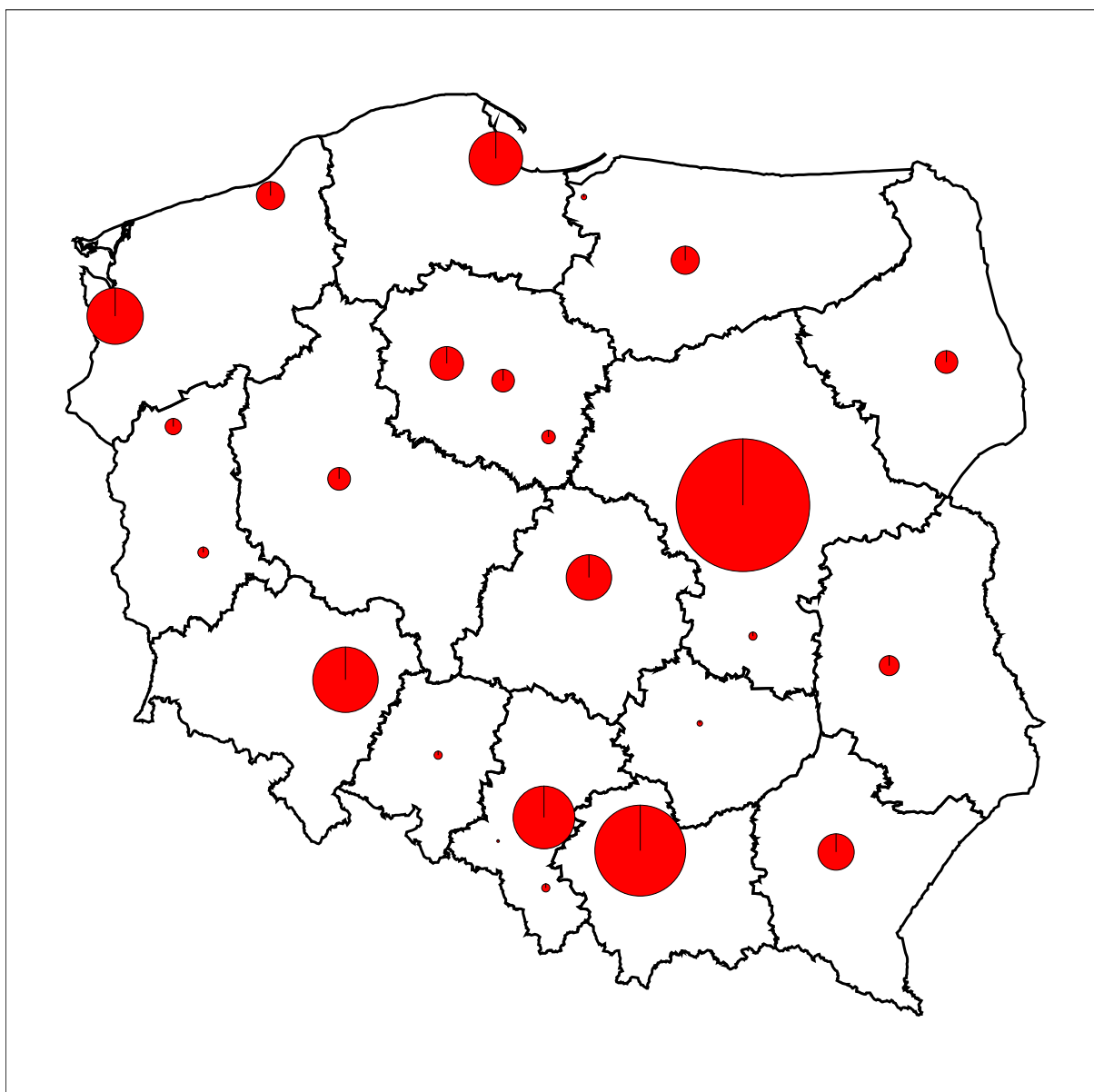
IV. ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENNE INTERWENCJI

RYCINA 1. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – wsparcie dla przedsiębiorstw



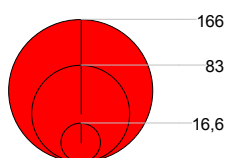
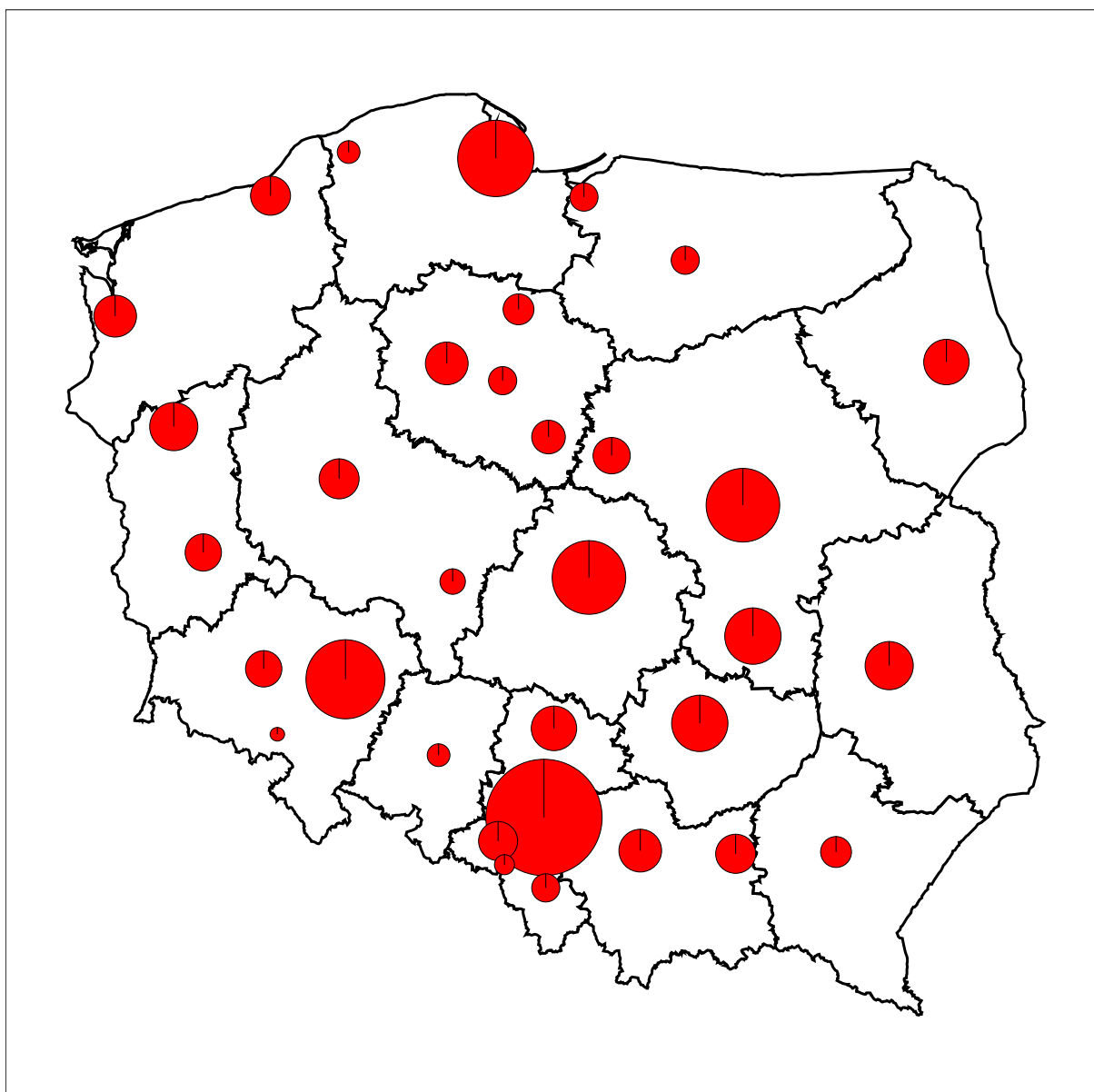
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 2. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – działalność B + R



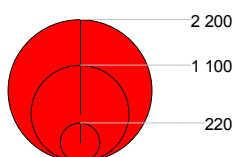
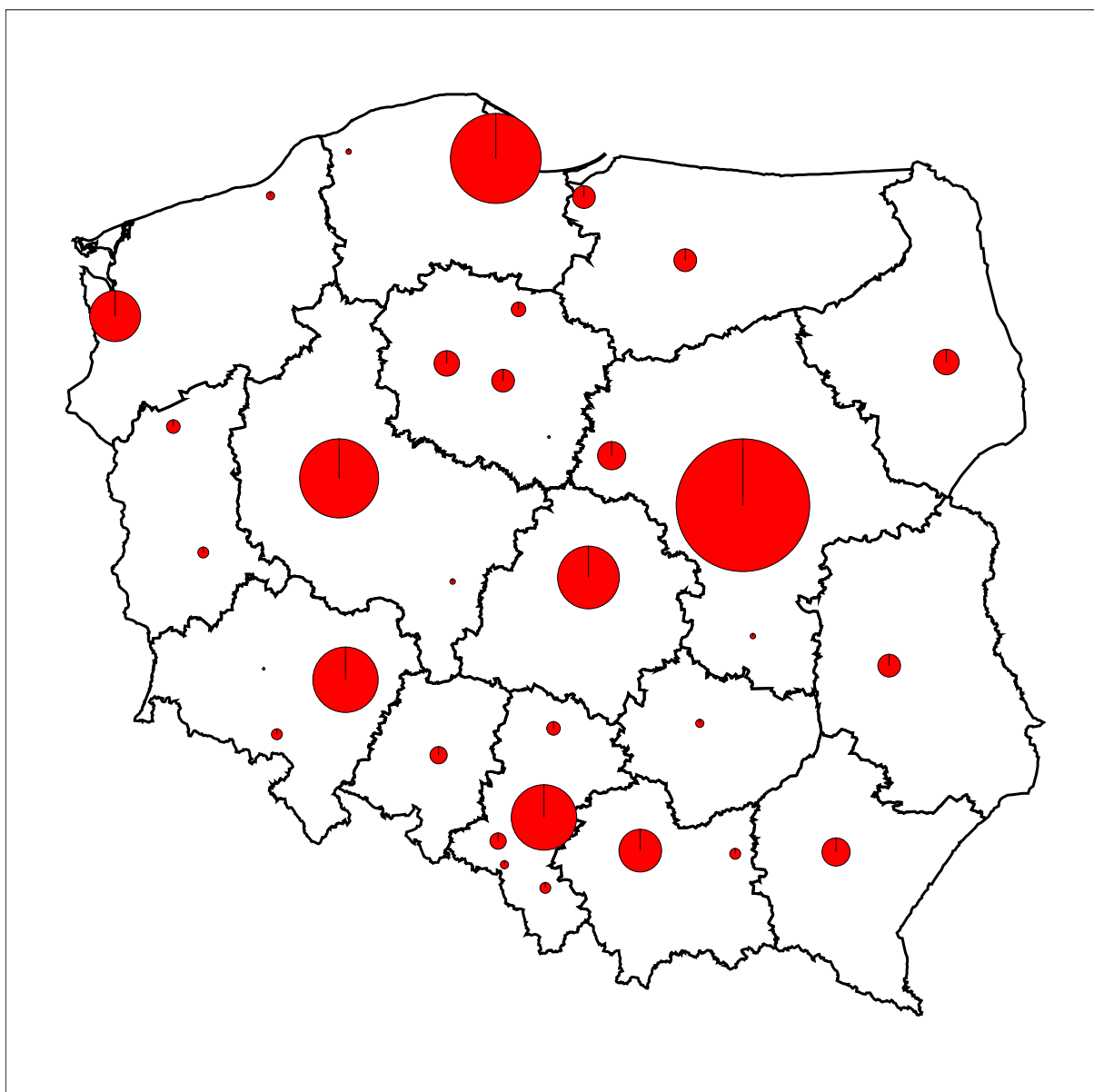
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 3. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – zasoby ludzkie



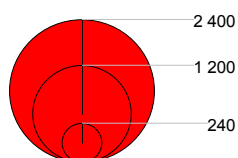
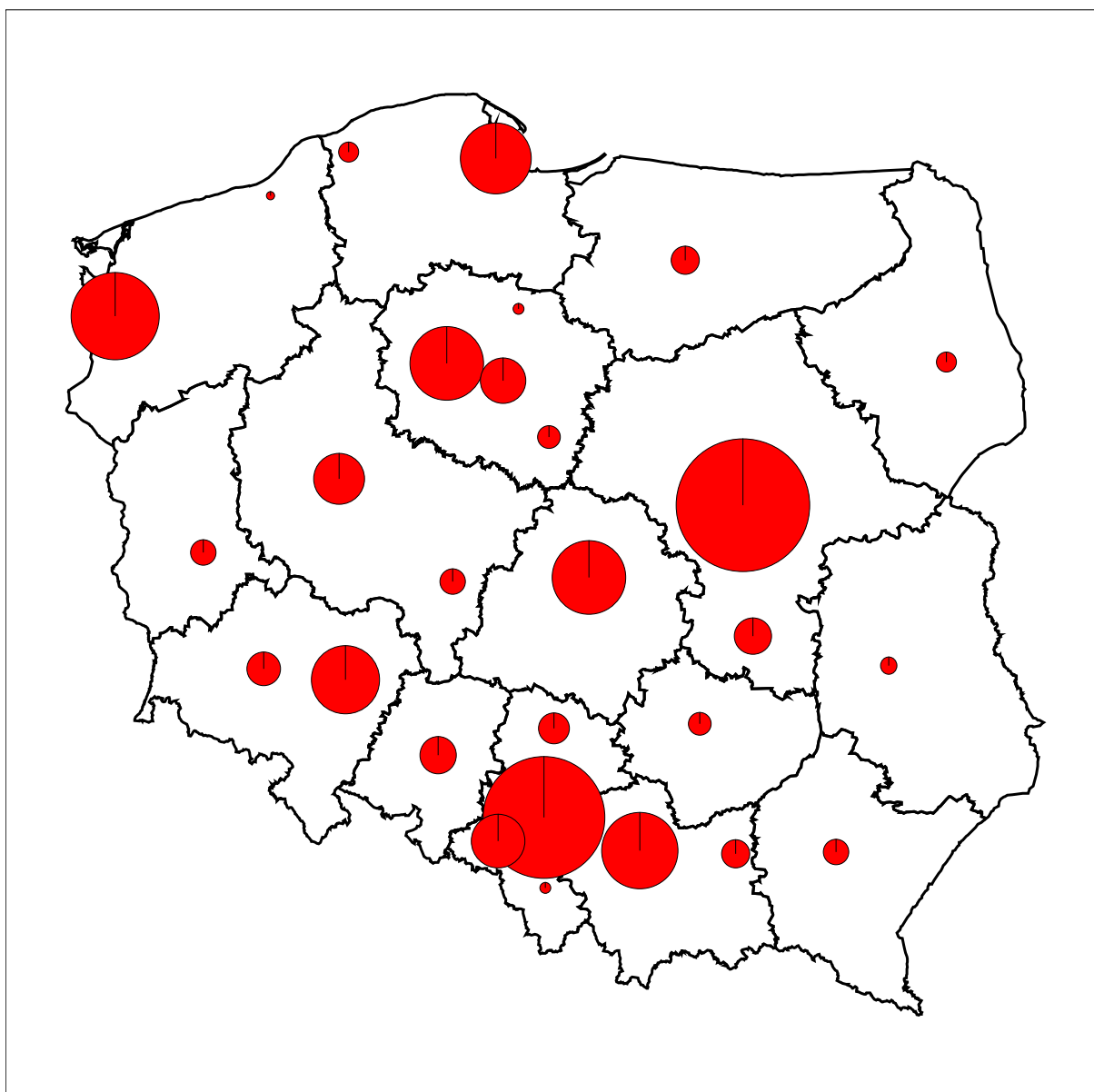
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 4. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura transportowa



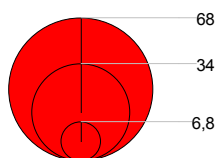
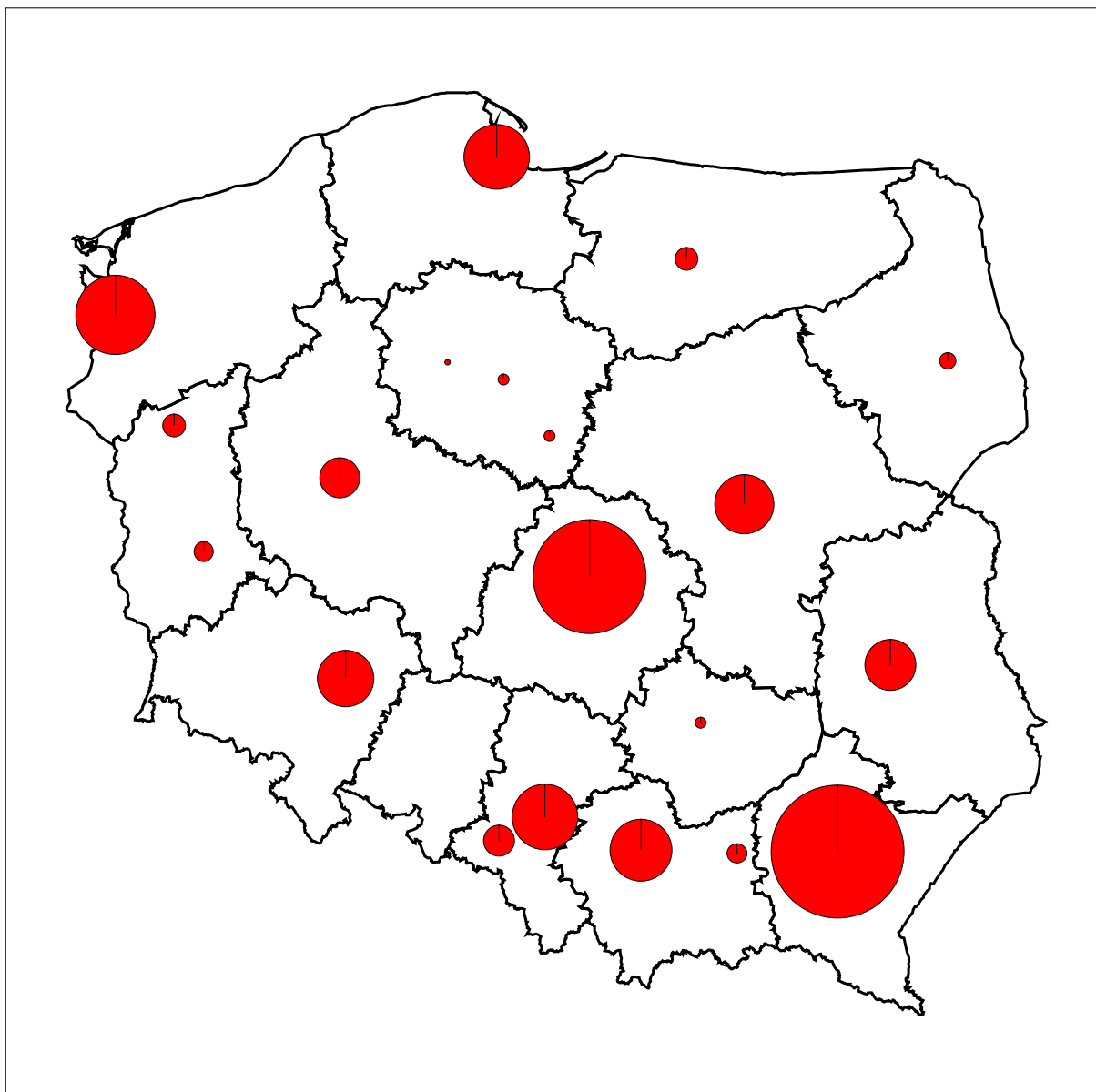
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 5. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura ochrony środowiska



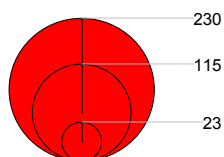
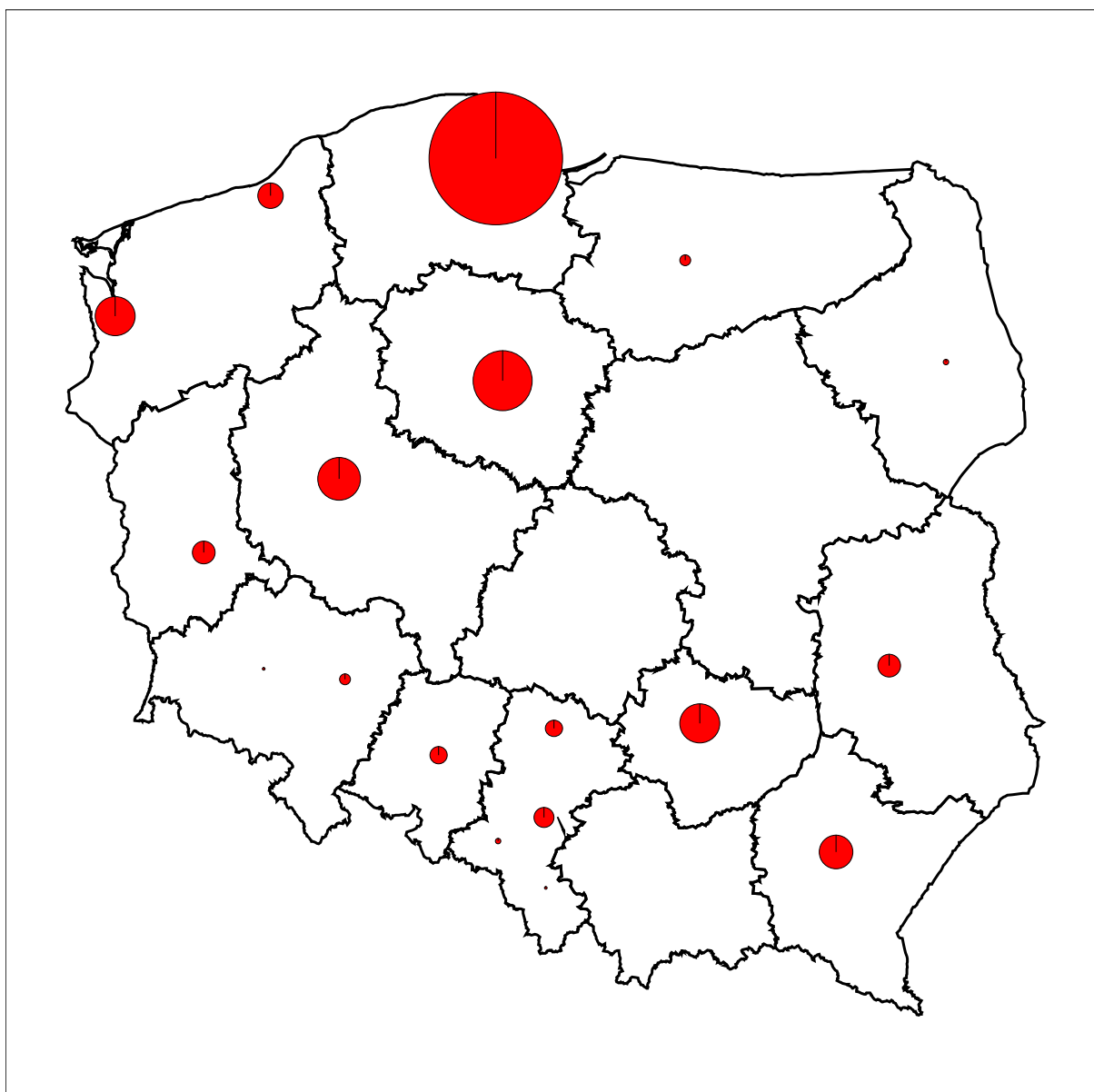
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 6. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura IT i społeczeństwa informacyjnego



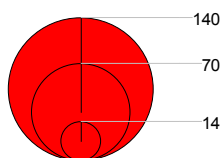
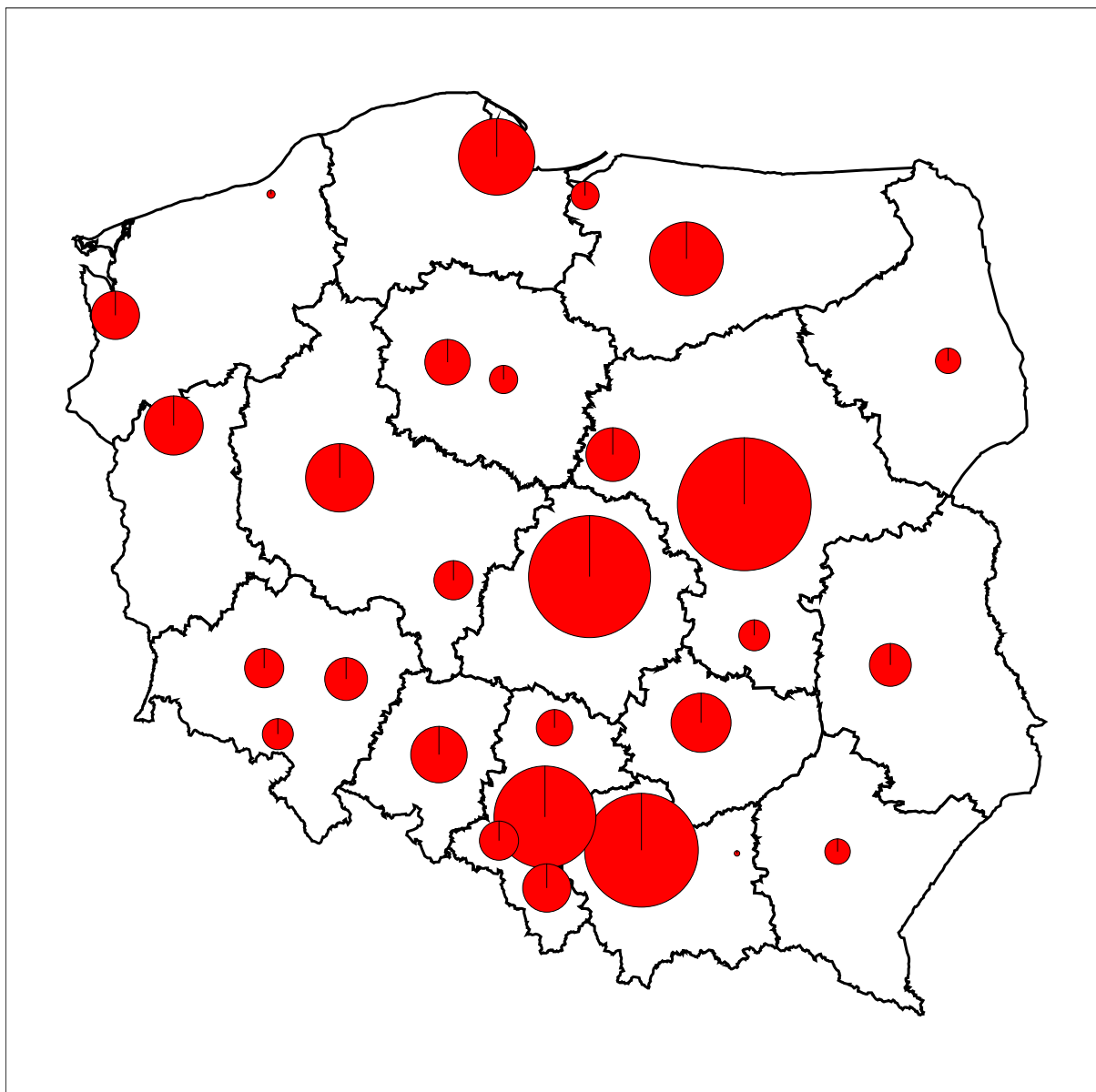
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 7. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – turystyka



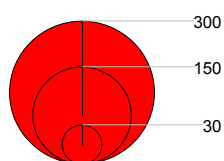
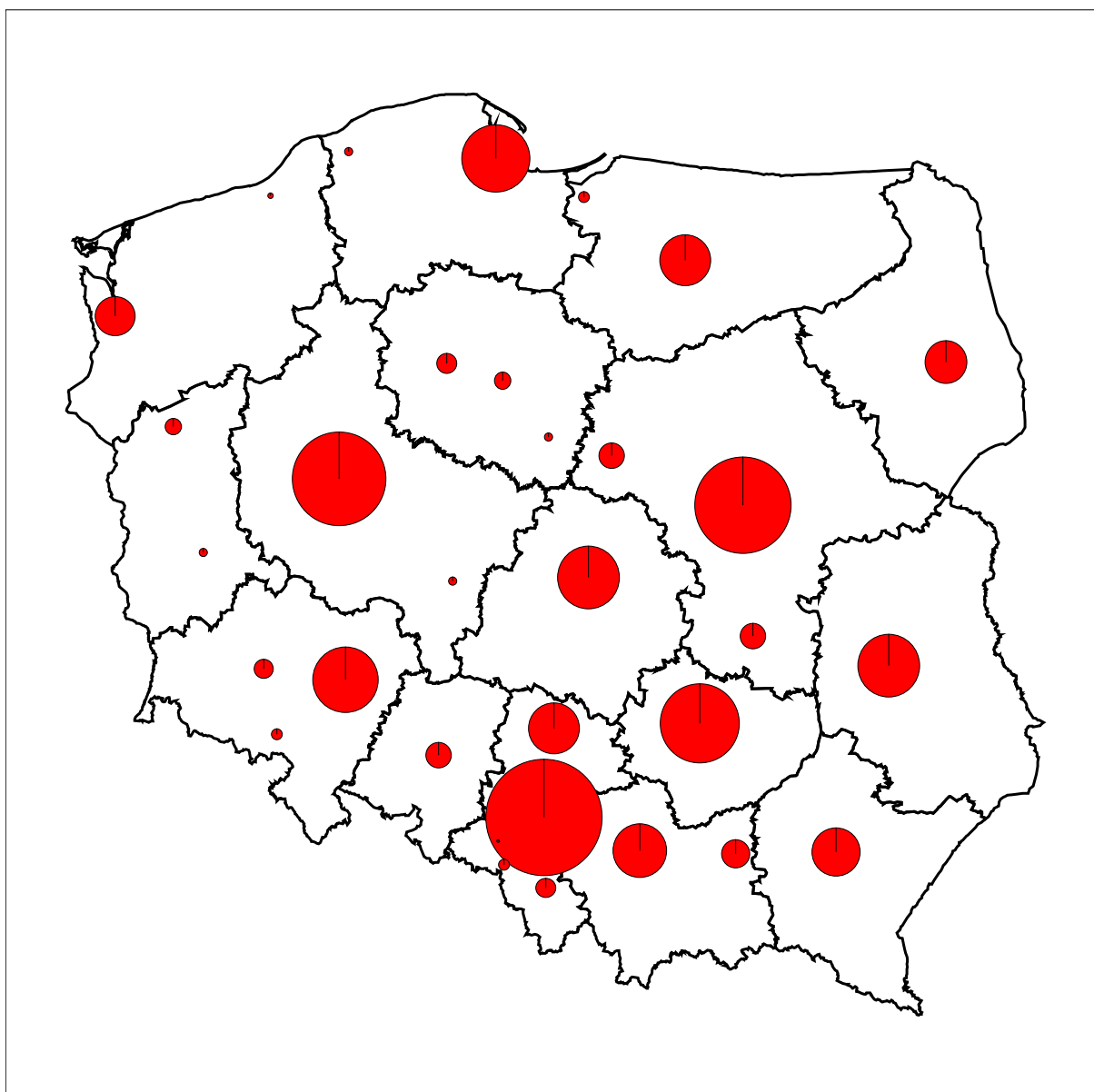
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 8. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – planowanie i rewitalizacja



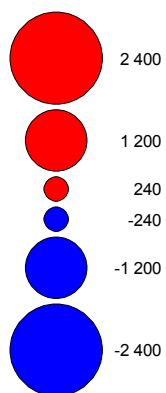
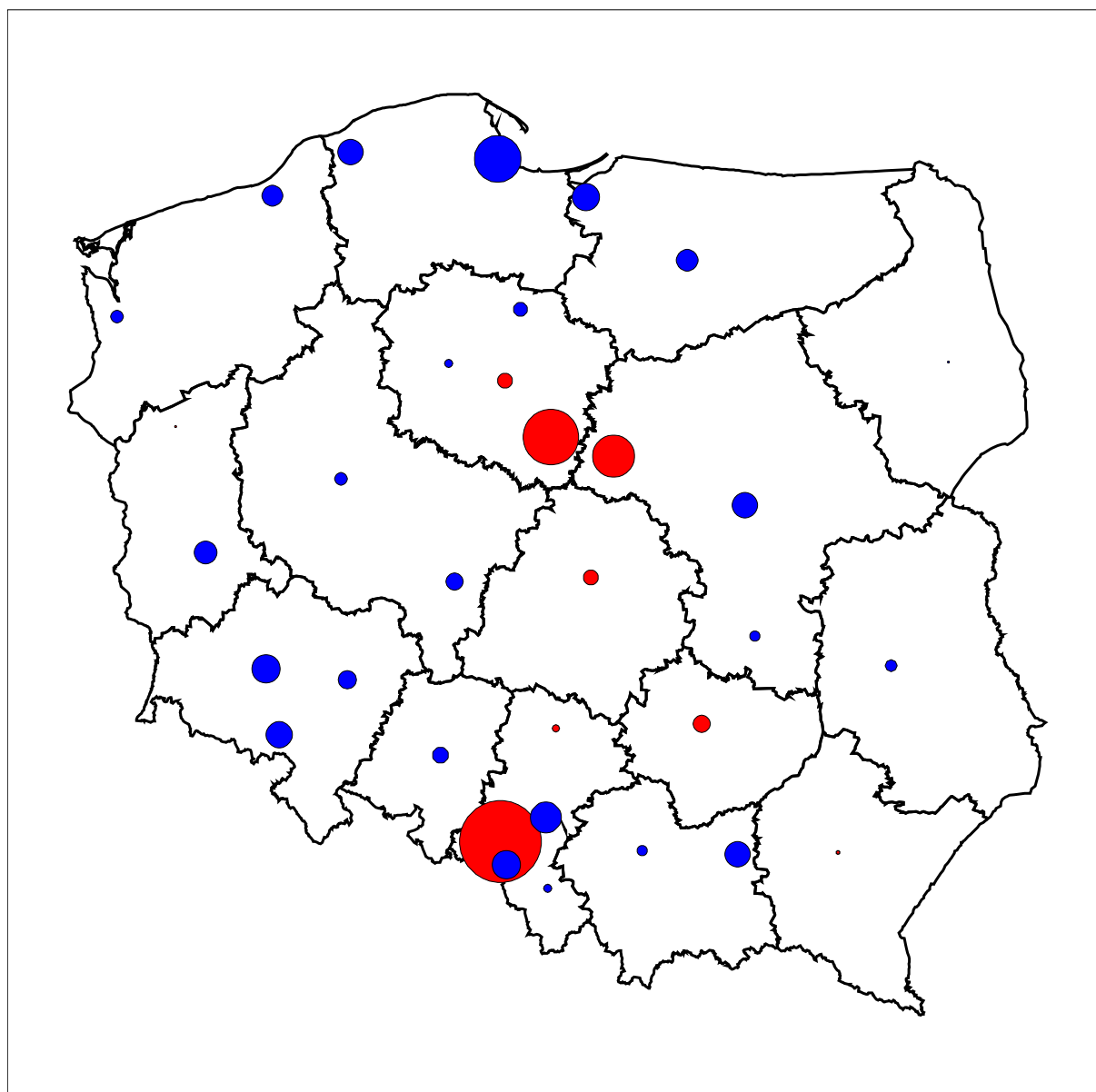
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 9. Wartość projektów [mln zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura społeczna



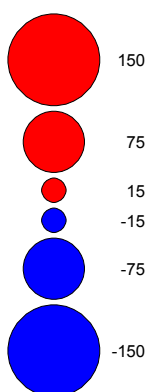
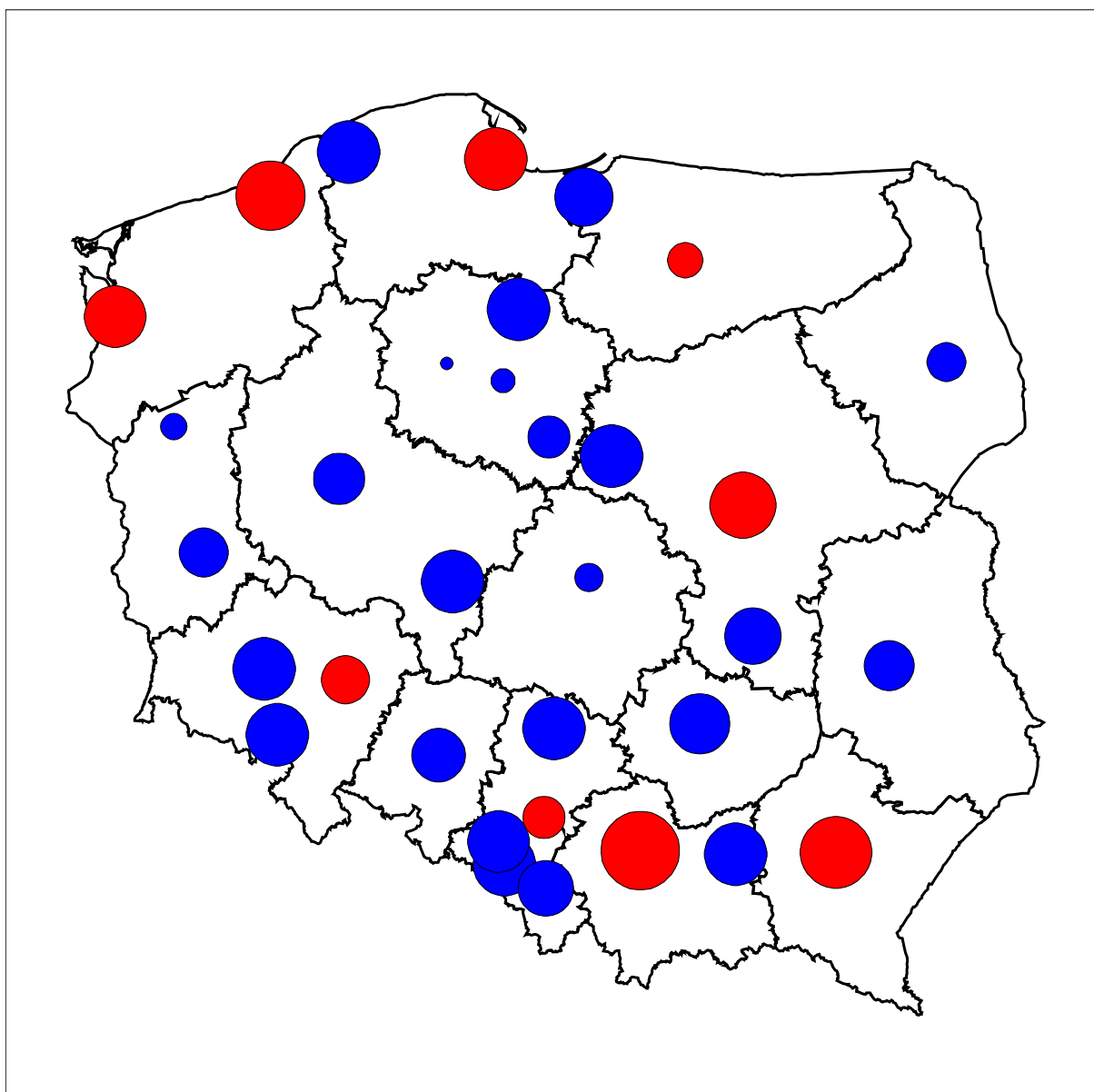
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 10. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – wsparcie dla przedsiębiorstw



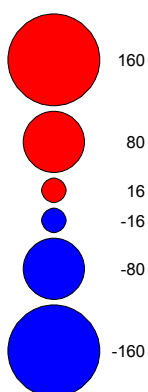
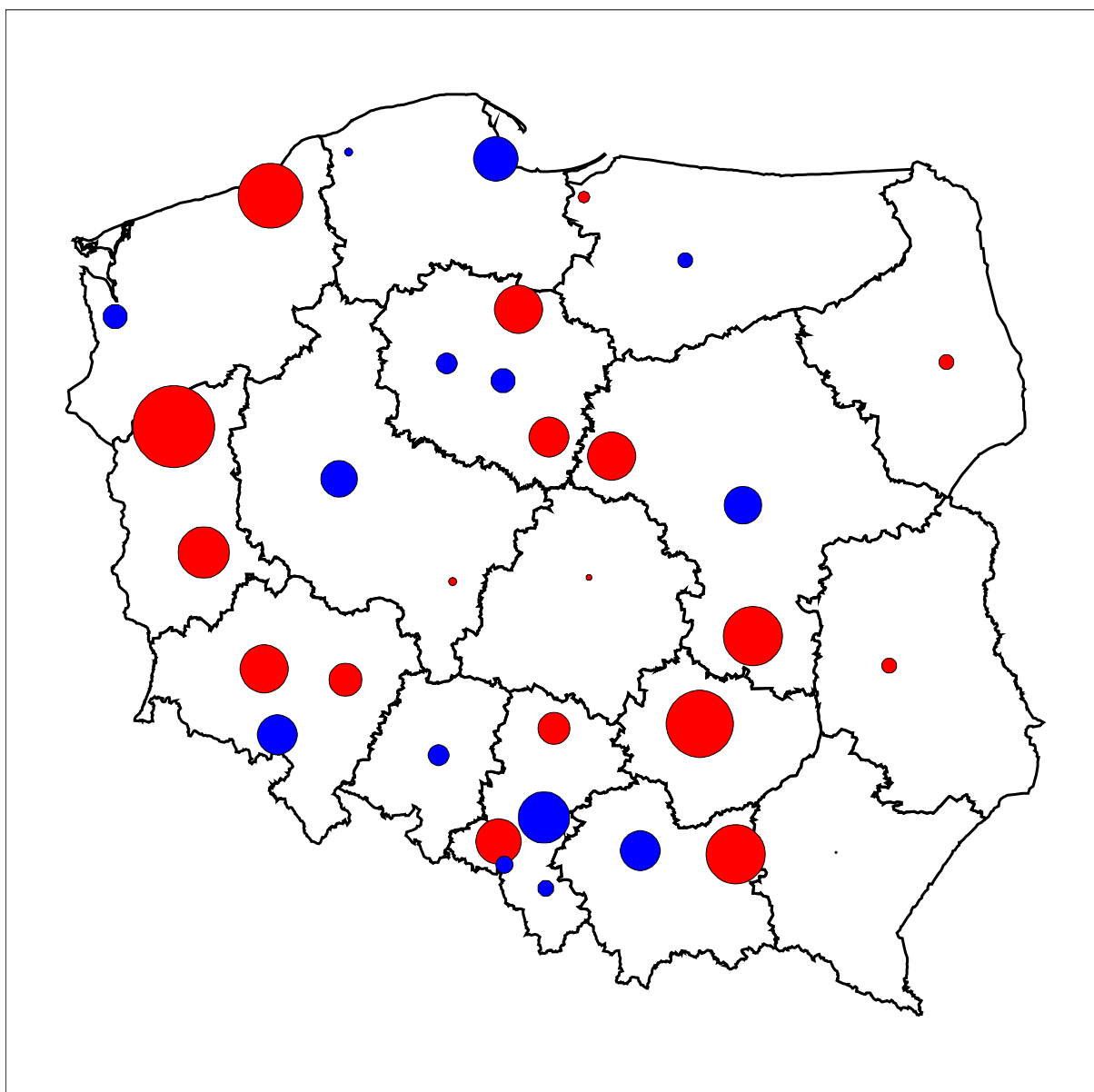
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 11. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – działalność B + R



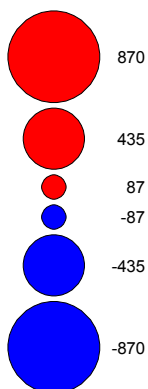
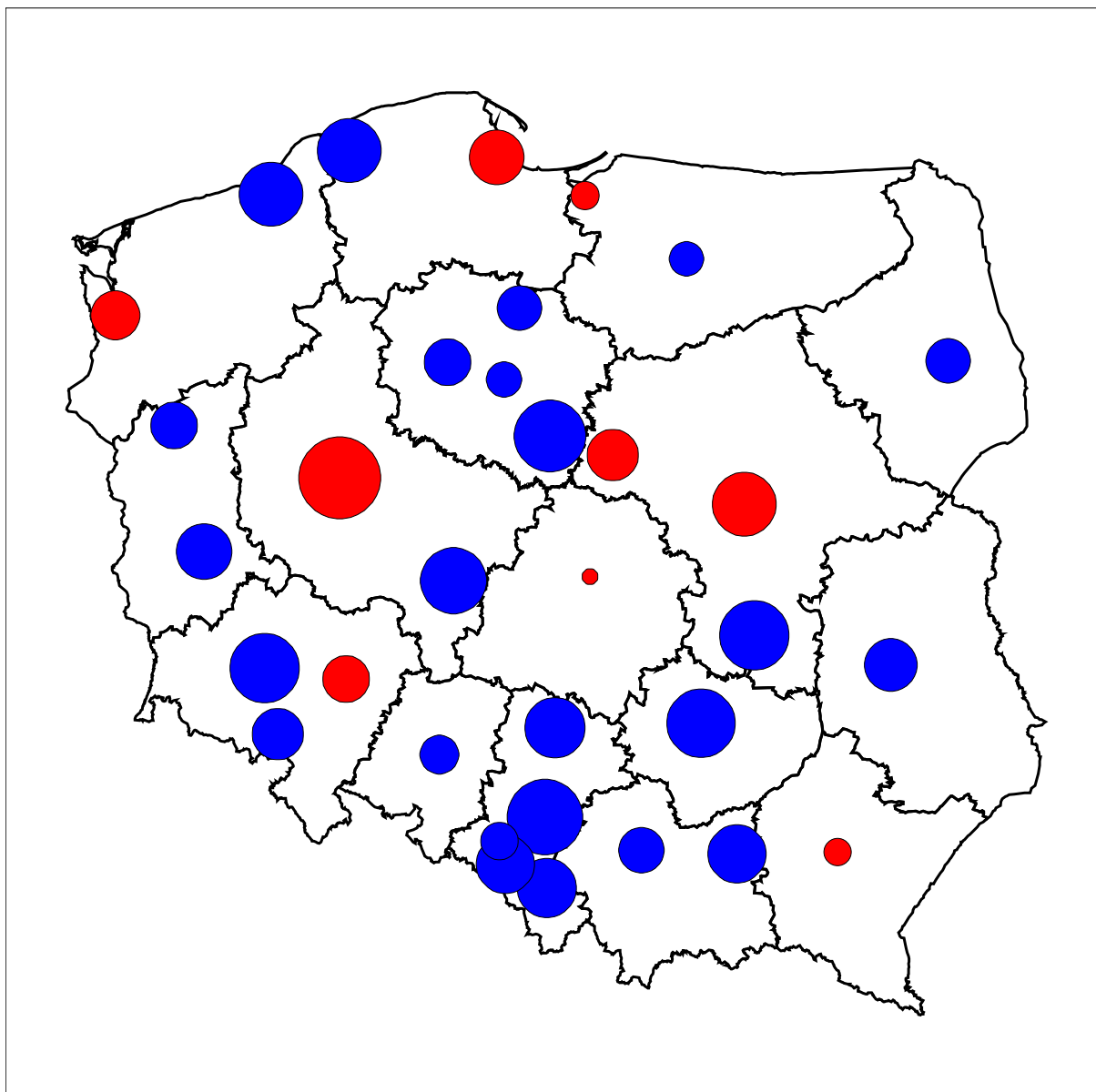
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 12. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – zasoby ludzkie



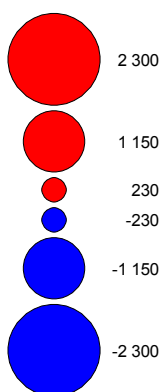
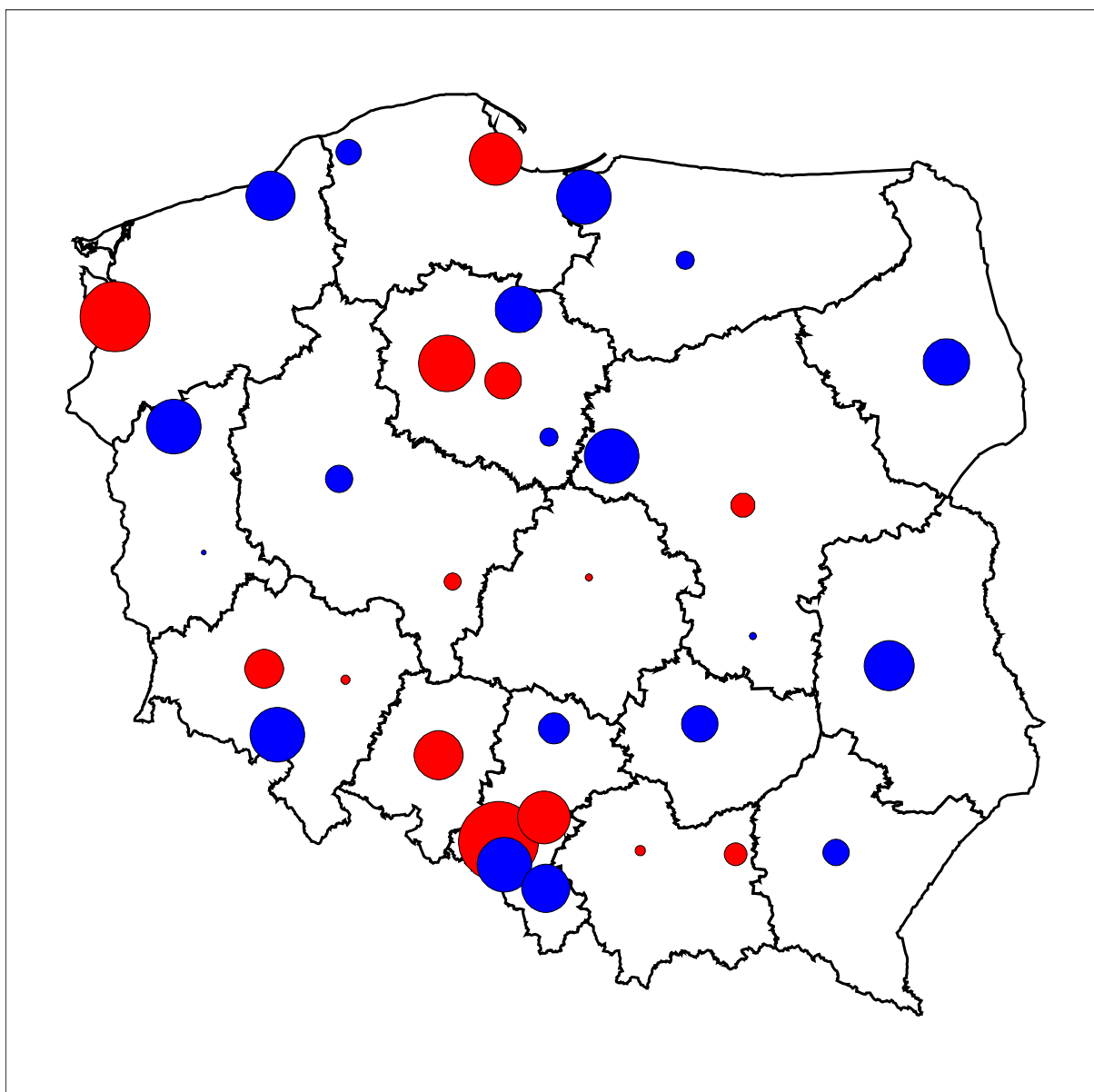
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 13. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura transportowa



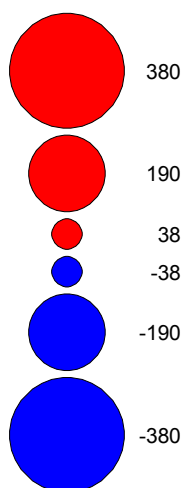
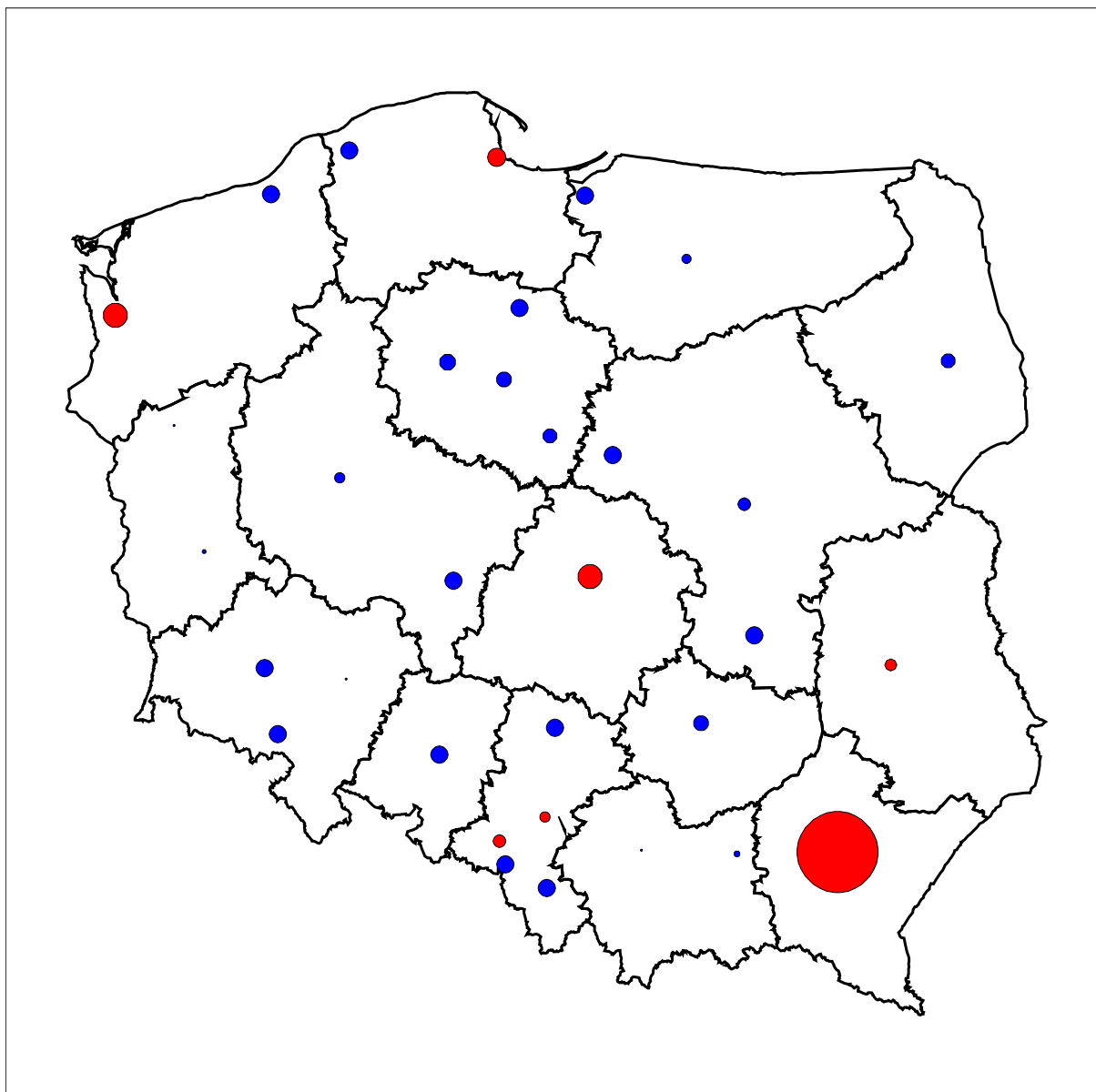
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 14. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura ochrony środowiska



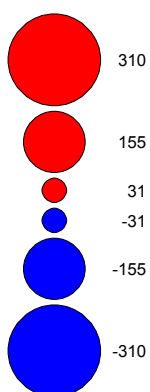
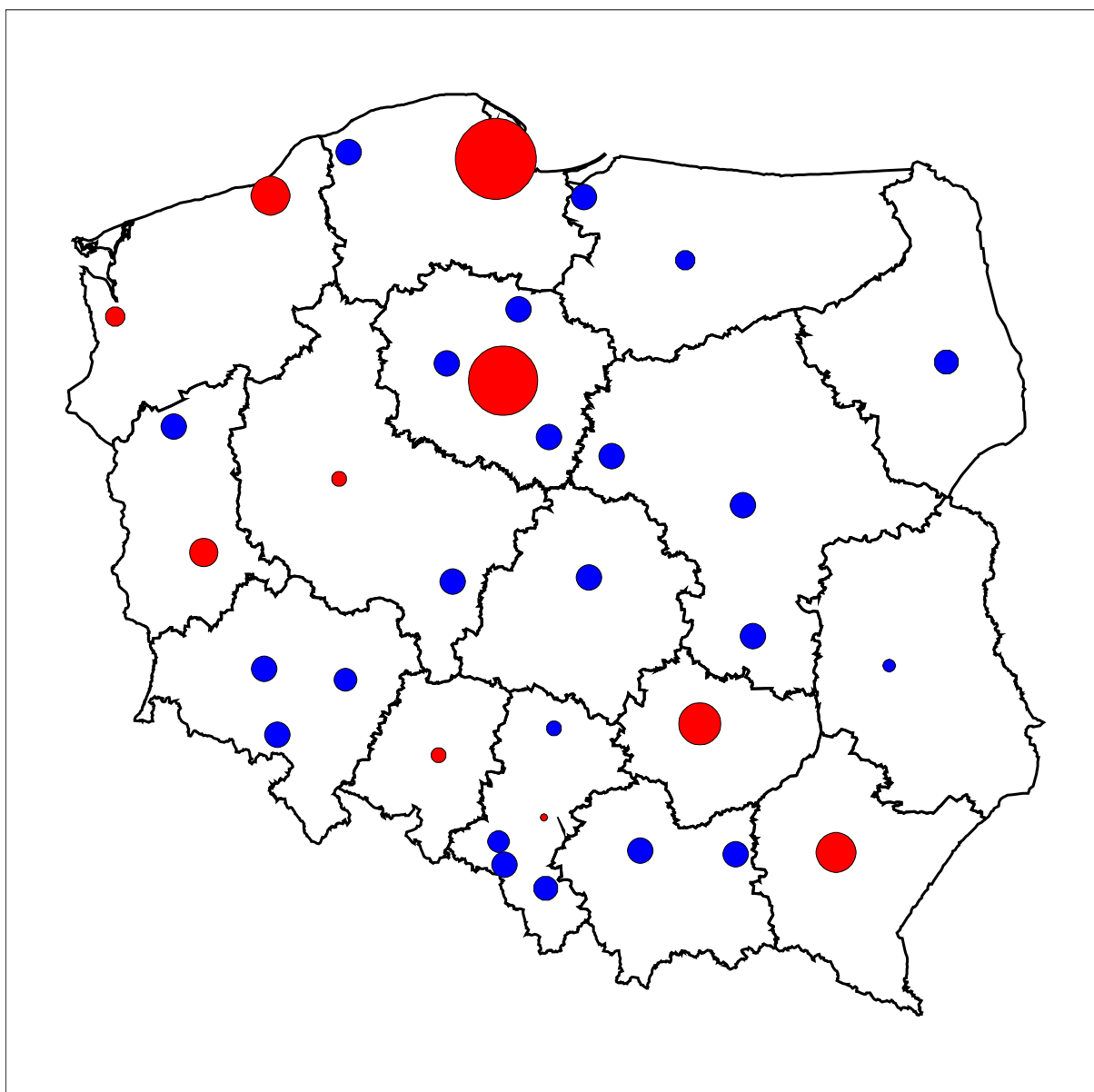
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 15. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura IT i społeczeństwa informacyjnego



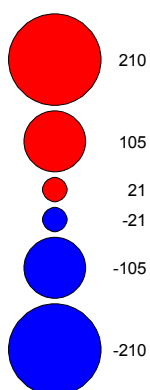
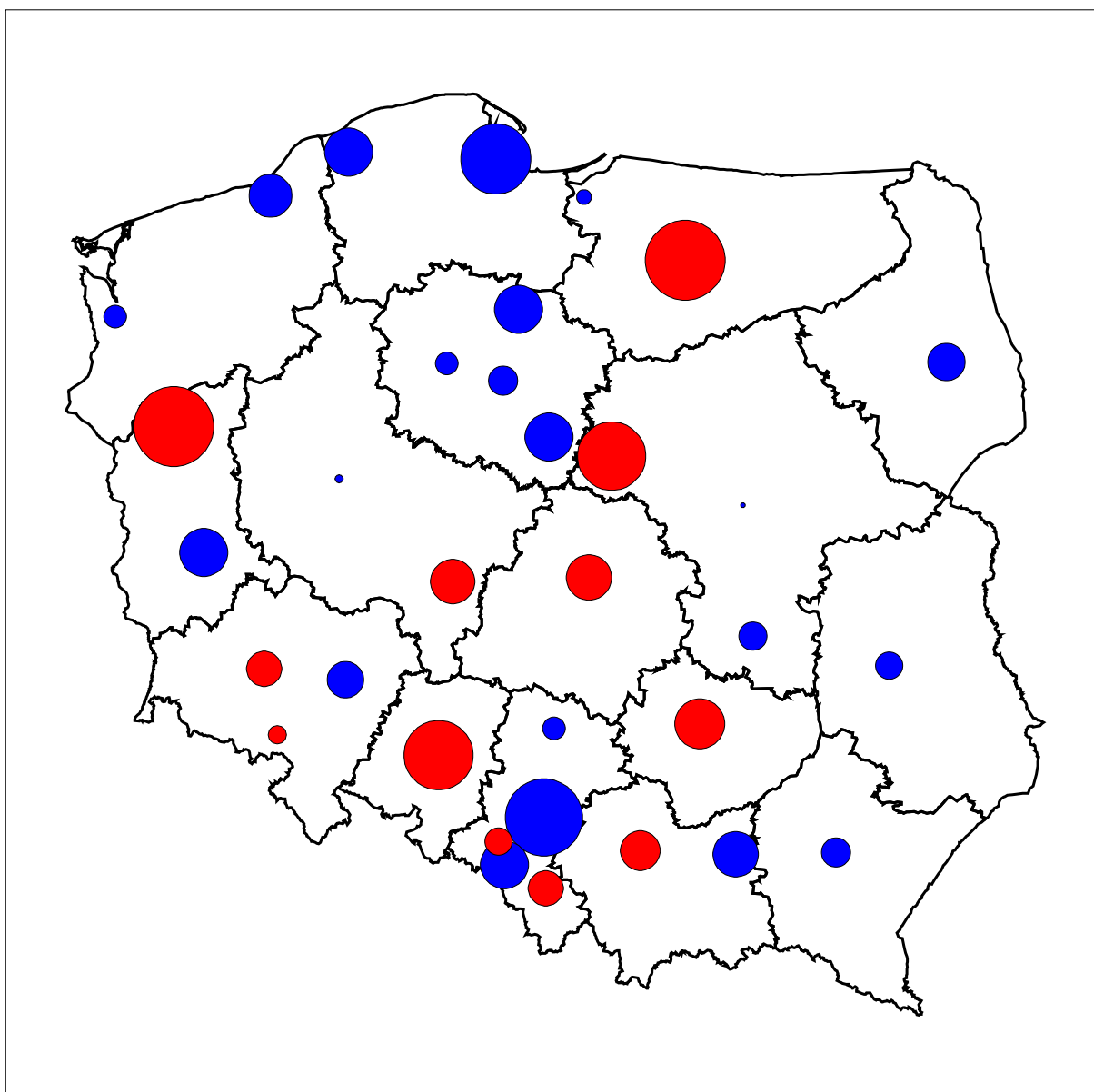
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 16. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – turystyka



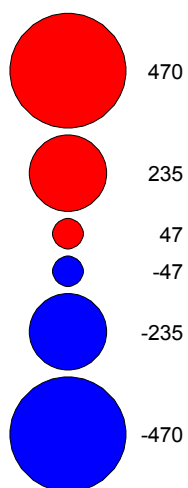
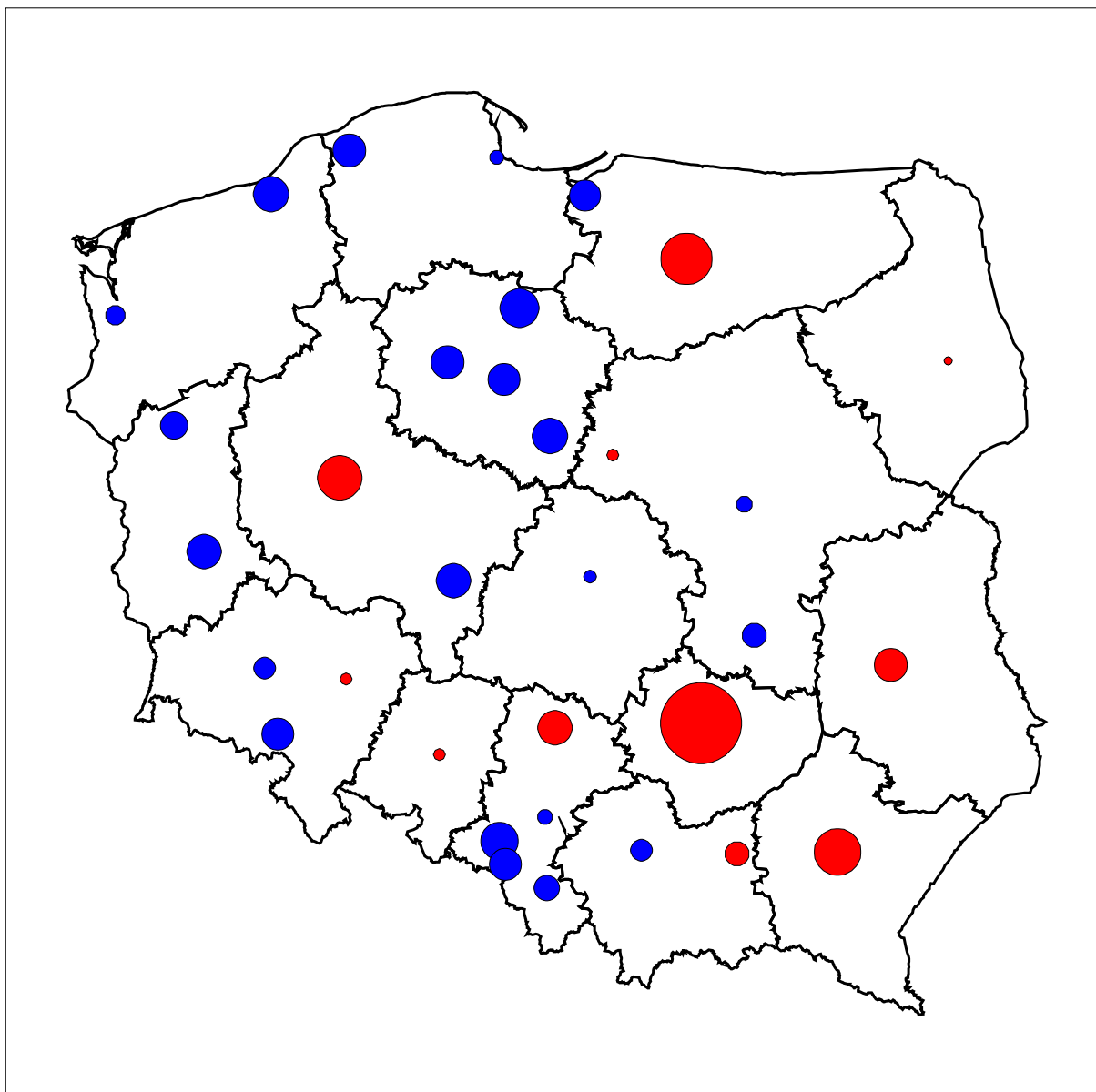
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 17. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – planowanie i rewitalizacja



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

RYCINA 18. Wartość projektów/mieszk. w odniesieniu do średniej [zł] w ramach polityki spójności 2004-2006 w badanych miastach – infrastruktura społeczna



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów MRR.

V. LISTA PROJEKTÓW WIZYTOWANYCH

LUBLIN

- Adaptacja i przebudowa budynku dawnego Gimnazjum Batorego dla potrzeb Collegium Iuridicum Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II przy ul. Spokojnej 1 w Lublinie
- Budowa i wyposażenie hali sportowej i pływalni w Akademii Rolniczej w Lublinie
- Budowa i zagospodarowanie wielofunkcyjnej hali sportowo-widowiskowej w Lublinie przy ul. Kazimierza Wielkiego 10
- Budowa Restauracji Młyn (obecna nazwa Lokomotiva)
- Budowa Sali gimnastycznej w Szkole Podstawowej nr 48 w os. Zadębie-Hajdów w Lublinie
- Budowa traktacji trolejbusowej w ulicach Roztocze - Orkana - Armii Krajowej - Bohaterów MonteCassino - Wileńska - Głęboka
- Budowa ulicy Gnieźnieńskiej nr 106846 L w Lublinie
- Budowa ulicy Wyżynnej nr 106798 w Lublinie w rejonie ul. Nadbystrzyckiej
- Budowa węzła drogowego "Poniatowskiego" (wiadukt z połączeniem do ul. Ks. J. Popiełuszki) w ciągu dróg krajowych 12, 17, 19 w Lublinie
- Fundusz stypendialny Miasta Lublin szansą ponadgimnazjalistów z terenów wiejskich
- H. Łopacińskiego w Lublinie – II etap
- III etap renowacji Archikatedry św. Jana i organizacja Muzeum 200-lecia Archidiecezji Lubelskiej
- Lublin – Lwów: Miasta filmowe
- Lublin Miasto Wiedzy
- Ochrona i konserwacja Zamku Lubelskiego - najcenniejszego zabytku regionu między Wisłą a Bugiem
- Przebudowa ul. Jana Pawła II nr 2350P od ul. Nadbystrzyckiej (z rondem) do ul. Szafirowej w Lublinie
- Przebudowa ulicy Krańcowej w Lublinie na odcinku od Al. Witosa do ul. Długiej
- Przebudowa ulicy Nadbystrzyckiej nr 2375 P w Lublinie od ul. Jana Pawła II (bez ronda) do ul. Zana (łącznie ze skrzyżowaniem)
- Rozbudowa Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej im.
- Uruchomienie Zakładu Produkcji Leków Weterynaryjnych PW VET-AGRO
- Wprowadzenie Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów i informatyzacja Biura Obsługi Mieszkańców

POZNAŃ

- Adaptacja budynku Collegium Maius z budową Biblioteki dla Wydziału Filologii Polskiej i Klasycznej UAM w Poznaniu, ul. Fredry 10
- Budowa Inkubatora Technologicznego na terenie Poznańskiego Parku Naukowo-Technologicznego
- Budowa mostu Cybińskiego między Śródką a Ostrowem Tumskim w Poznaniu
- Budowa obiektów dydaktyczno-badawczych Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM w Poznaniu
- Budowa trasy tramwajowej od ul. Jana Pawła II do ul. Podgórnej w Poznaniu
- Budowa zintegrowanego dworca autobusowego na os. Jana III Sobieskiego w Poznaniu
- Być aktywną
- Elektroniczne tablice informacyjne w poznańskich węzłach przesiadkowych o znaczeniu aglomeracyjnym
- e-Poznań - Realizacja programu budowy elektronicznej administracji publicznej
- Integracja społeczno-zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
- Modernizacja ul. Polskiej w Poznaniu na odcinku od ul. Bukowskiej do ul. Dąbrowskiego
- Poprawa standardów i dostępności specjalistycznego leczenia nowotworów (radioterapii) w Wielkopolsce

- Reintegracja społeczno-zawodowa osób długotrwale bezrobotnych i bezdomnych w Poznaniu
- Remont i przebudowa ul. Głogowskiej w Poznaniu na odcinku od wiaduktu Górczyńskiego do ul. Rawickiej
- Renowacja zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno - Wychowawczego dla dzieci niesłyszących ul. Bydgoska 4a w Poznaniu - I etap
- Utworzenie i wyposażenie Laboratorium Technologicznej Oceny Surowców Lignocelulozowych oraz uzupełnienie aparatury dla istniejących laboratoriów Centrum Doskonałości CELLUBAS
- Zintegrowany system sterowania ruchem na ul. Grunwaldzkiej w Poznaniu
- Zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu poprzez budowę słoniarni w Nowym ZOO w Poznaniu

RYBNIK

- Budowa systemu kanalizacji sanitarnej w Rybniku (Urząd Miasta)
- Renowacja zabytkowej kamienicy przy ul. Rynek 1 w Rybniku wraz z adaptacją na cele gospodarcze (Urząd Miasta)
- Usprawnienie ruchu tranzytowego poprzez przebudowę Drogi Krajowej nr 78 na odcinku przebiegającym przez Miasto Rybnik (Urząd Miasta)
- Kompleksowa modernizacja budynku Rybnickiego Centrum Kultury na potrzeby mieszkańców regionu (Rybnickie Centrum Kultury)
- Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Rybniku (Urząd Miasta)
- Zamknięcie i rekultywacja "Kwatery I" składowiska odpadów komunalnych w Rybniku (Urząd Miasta)
- Adaptacja wieży ciśnień na cele turystyczno-rekreacyjne na terenie zabytkowej kopalni Ignacy w Rybniku (Urząd Miasta)
- Równy start w przyszłość - wyrównywanie szans edukacyjnych w Rybniku (Urząd Miasta)
- Program stypendiów dla uczniów Miasta Rybnika - edycja III (Urząd Miasta)
- Program stypendiów dla studentów Miasta Rybnika - edycja III (Urząd Miasta)
- Kobieta aktywna - kobietą jutra; Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku
- Kobieta z inicjatywą oraz Absens carens - nieobecni tracą, Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku (MS)
- Utworzenie infrastruktury dla Rybnickiego Inkubatora Technologicznego, Rybnicki Inkubator Technologiczny

WARSZAWA

- Adaptacja Kina Polonia na Teatr Polonia
- Bezpieczna Polska - marginalizacja problemu przestępczości, poprzez pomoc grupom zagrożonym
- Budowa Centrum Edukacji i Badań Interdyscyplinarnych UKSW w Warszawie
- Budowa I linii metra odcinek od szlaku B20 do stacji A23 "Młociny" wraz z torami odstawkowymi i węzła komunikacyjnego "Młociny"
- Członek Ogólnopolskiej Sieci Transferu Technologii i Wspierania Innowacyjności MŚP „STIM” (Uniwersytet Warszawski)
- Forum Innowatorów i Inwestorów Prywatnych (Lewiatan Business Angels - LBA – nazwa marketingowa projektu)
- Inkubator Platform Technologicznych.pl
- Modernizacja Al. Jerozolimskich : odcinek Rondo Zesłańców Syberyjskich do wiaduktu nad torami PKP
- Modernizacja linii kolejowej nr 8 Etap I: odc. W-wa Zachodnia – Warszawa Okęcie i budowa łącznicy Warszawa Służewiec-Lotnisko Okęcie, Faza 2: roboty na odcinku W-wa Zachodnia – Warszawa Okęcie
- Modernizacja nawierzchni ul. Krakowskie Przedmieście

- Modernizacja Ronda Starzyńskiego
- Muzeum Policji w Pałacu Mostowskich - nowy obiekt na mapie życia kulturalnego stolicy
- Renowacja kamienic praskich o znaczeniu historycznym
- Rewitalizacja otoczenia fragmentów muru Getta Warszawskiego
- Rewitalizacja zabytkowego obszaru UW przy ul. Krakowskie Przedmieście
- Samo-Zatrudnieni
- Zakup 30 sztuk wagonów pośrednich dla obsługi I linii metra w Warszawie
- Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie (Czajka)
- Zawód: Przedsiębiorca
- Zintegrowany System Zarządzania Ruchem

ZIELONA GÓRA

- Budowa systemu ścieżek rowerowych w Zielonej Górze
- Działalność Centrum Integracji Społecznej w Zielonej Górze
- Europejska szkoła sportowa
- Lubuski Portal Innowacji
- Modernizacja drogi krajowej nr 32 - Trasa Północna w Zielonej Górze
- Modernizacja i rozwój laboratorium badawczego Instytutu Budownictwa Uniwersytetu Zielonogórskiego
- Odbudowa Zielonogórskiego Ogrodu Botanicznego
- Pomnóż swój kapitał
- Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego
- Przebudowa obwodnicy śródmiejskiej
- Przebudowa stadionu miejskiego
- Rozbudowa systemu ciepłowniczego w Zielonej Górze z dostosowaniem do wymagań najlepszych dostępnych technik (BAT)
- Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej Miasta Zielona Góra oraz Gmin Zielona Góra i Świdnica
- Własny biznes. Wsparcie dla młodych przedsiębiorstw
- WP 6 Strefa Przedsiębiorczości - Oxford Street
- Zakup wysokospecjalistycznego sprzętu medycznego dla szpitala wojewódzkiego w Sp. ZOZ Zielona Góra
- Zespół Szkół Europejskich Zielona Góra-Cottbus