

BIBLIOTEKA  
MAŁOPOLSKIEGO  
OBSERWATORIUM  
POLITYKI  
ROZWOJU

IX TOM

KRAKÓW 2017

Polska  
regionów-  
-Polska  
miast

Polska  
regionów–  
–Polska  
miast



Polska  
regionów–  
–Polska  
miast

Kraków 2017

Publikacja stanowi podsumowanie ogólnopolskiej IX Konferencji Krakowskiej „Polska regionów – Polska miast”, która odbyła się w Krakowie w dniach 28–29 listopada 2016 r.

Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom IX

**Wydawca:**

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego  
Departament Polityki Regionalnej  
Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego  
ul. Wielicka 72B, 30-552 Kraków  
tel. (+48) 12 29 90 900, fax (+48) 12 29 90 926  
[www.konferencj Krakowskie.pl](http://www.konferencj Krakowskie.pl)  
[www.obserwatorium.malopolska.pl](http://www.obserwatorium.malopolska.pl)

**Redakcja techniczna:**

Agnieszka Misiaszek-Wylandowska

**Opracowanie graficzne, skład, projekt okładki:**

Grafpol Agnieszka Blicharz-Krupińska, [www.argrapol.pl](http://www.argrapol.pl)

**Druk:**

Drukarnia Kappadruk, [www.kappadruk.pl](http://www.kappadruk.pl)

ISBN: 978-83-65325-35-8 (wersja drukowana)

978-83-65325-36-5 (wersja elektroniczna)

ISSN (Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju): 2083-8808

Egzemplarz bezpłatny

Przy publikowaniu danych z książki *Polska regionów – Polska miast* prosimy o podawanie źródła.

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020.



## SPIS TREŚCI

Od Redakcji .....	7
-------------------	---

---

### Słowo wstępne

Jacek Krupa .....	15
-------------------	----

---

### Część 1.

#### Co dalej z Europą? Zagrożenia i perspektywy

Zdzisław Mach <i>Co dalej z Europą i Polską w Europie?</i> .....	19
Bogdan Klich <i>Bezpieczeństwo europejskie po referendum w Wielkiej Brytanii i wyborach w USA</i> .....	27
Roman Kuźniar <i>Europa, czyli pokój z widokiem na przeszłość</i> .....	33
Witold M. Orłowski <i>Europa w obliczu wielkich zagrożeń</i> .....	43

---

### Część 2.

#### Centrum a samorząd – twórcze napięcie, polskie województwo – projekt otwarty

Jarosław Flis <i>Próby pełnoletniości</i> .....	59
Jacek Krupa <i>Relacje rząd – samorząd. Aktualne dylematy</i> .....	65
Stanisław Mazur <i>Przyptywy i odpływy decentralizacji</i> .....	71
Mirosław Stec <i>Samorząd województwa w państwie unitarnym – co samorządowe, co rządowe</i> .....	79

### Część 3. Przyszłość polskiej urbanizacji

<b>Janusz Sepioł</b> <i>Przyszłość polskiej urbanizacji</i> .....	93
<b>Piotr Lorens</b> <i>Współczesne trendy w rozwoju miast</i> .....	99
<b>Marek Wiland</b> <i>Prawno-ekonomiczne źródła patologii w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w naszym kraju i pożądane sposoby ich usuwania</i> .....	121

---

### Część 4. Polityka miejska – polityka wobec miast: wspólnota celów?

<b>Jacek Woźniak</b> <i>Nic o nas bez miast</i> .....	135
<b>Grzegorz Gorzelak</b> <i>Refleksje o szansach i zagrożeniach dla polskich metropolii</i> .....	147
<b>Paweł Swianiewicz</b> <i>Niektóre wyzwania polityki miejskiej</i> .....	167
<b>Jacek Szlachta</b> <i>Europejski wymiar polityki miejskiej w Polsce</i> .....	177

---

### Część 5. Polska wieś – sfera dynamicznych zmian?

<b>Janusz A. Majcherek</b> <i>Polska wieś – sfera dynamicznych zmian?</i> .....	197
<b>Wojciech Kozak</b> <i>Małopolska wieś – potencjał i wyzwania</i> .....	211
<b>Jarosław Kalinowski</b> <i>Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój polskiej wsi i rolnictwa</i> .....	219
<b>Monika Stanny, Andrzej Rosner</b> <i>Rzecz o dezagraryzacji gospodarczej wsi</i> .....	229
<b>Ryszard Wilczyński</b> <i>Co robić, gdy ubywa mieszkańców – potencjał rewitalizacji</i> .....	243

---

<b>Wykaz Autorów</b> .....	263
----------------------------	-----

<b>Wykaz tomów w ramach serii</b> .....	266
---	-----

Publikacja, będąca pokłosiem IX Konferencji Krakowskiej, powstała w niebywale fascynującym, a zarazem krytycznym dla Europy, Polski i jej regionów czasie. Europa jest poddawana wstrząsom, jakie nie były notowane na kontynencie od zakończenia II wojny światowej. Koncept IX Konferencji Krakowskiej obejmuje pięć obszarów problemowych.

Konferencje Krakowskie mają charakter otwartej debaty ekspertów z udziałem publiczności, pozwalającej kreślić koncepcje, wyzwania i scenariusze rozwoju Unii Europejskiej, Polski i jej regionów w kontekście zmian globalnych. Zadajemy trudne pytania i oczekujemy niebanalnych odpowiedzi. W debatę włączamy opiniotwórcze środowiska i coraz szerszy krąg dyskutantów. Pokłosiem są wydawane każdego roku publikacje inspirowane wystąpieniami i dyskusją uczestników.

Powstaje pytanie, na ile geopolityka i światowa gospodarka wkradają się do zarządzania polskimi regionami. Nasze otoczenie jest coraz bardziej konfrontacyjne, coraz więcej w nim niepewności, świat przewidywalnej konkurencji odszedł do lamusa. Regiony muszą mierzyć się z wielkimi wyzwaniami, takimi jak zmiany klimatyczne, ograniczenie emisji dwutlenku węgla czy opieranie się kryzysom ekonomicznym. Mimo że początkowo wydawało się, że najlepiej poradzą sobie regiony najbardziej samowystarczalne, mniej zintegrowane z gospodarką światową, to z badań na ten temat wynika, że najbardziej odporne na kryzys okazały się te włączone w jak największą sieć powiązań w układach gospodarczych i terytorialnych, których potencjały konkurencyjne pochodziły z wielu źródeł. To także najwyższy czas, by podejmować refleksję, czym zastąpić środki UE, by nie wyhamować rozwoju, by nie doszło do zastoju, a nawet regresu. Na pewno co najmniej pięć lub sześć polskich regionów wypadnie z głównego nurtu finansowania. Należy zastanowić się, jak utrzymać napędzanie rozwoju ze środków krajowych, bo mier-



nikiem naszego sukcesu będzie to, jak poradzimy sobie bez unijnych funduszy. Zauważamy również silną potrzebę dyskusji o przyszłości samorządu, szczególnie terytorialnego. Reforma samorządowa jest najbardziej udaną z polskich reform. Na naszym przykładzie chcą wzorować się Ukraina, Gruzja czy Mołdawia. To jednak nie znaczy, że możemy osiąść na laurach. Przez ostatnie lata rzeczywistość się zmieniła, a otoczenie prawne i instytucjonalne regionów nie. To utrudnia np. planowanie przestrzenne czy pracę w układach terytorialnych. Dlatego musimy się zastanowić, czy nie są potrzebne kolejne reformy w celu unowocześnienia regulacji dotyczących funkcjonowania regionów. Tematem do przemyślenia jest także zasadność szerszego włączenia korporacji zawodowych w zarządzanie państwem.

W dzisiejszym dynamicznie zmieniającym się świecie nie możemy myśleć tylko na zasadzie: tu i teraz. Aby zwyciężyć w grze o rozwój, musimy wybiegać w przyszłość, a nawet ją wyprzedzać.

Samorządność jest jednym z obszarów, który cieszy się największą akceptacją społeczną w naszym kraju. A osiągnięcie konsensusu, w duchu wzajemnego szacunku i zrozumienia potrzeb, jest najważniejszym zadaniem, jakie stoi przed samorządami. Musimy jednak nieustannie zadawać sobie pytania: Czy samorządna Polska jest w stanie sprostać oczekiwaniom obywateli tworzących lokalne społeczności? Jak zmieniają się ich potrzeby i jak możemy umożliwić coraz lepsze ich zaspokajanie? Chińczycy zwykli złożyć sobie słowami: „Obyś żył w ciekawych czasach”. To stare przysłowie nie zawsze jest zrozumiałe dla ludzi wychowanych w cywilizacji zachodniej – przecież ciekawe czasy oznaczają dla nas zwykle ciekawe życie, pełne wrażeń i emocji. Ale w tym chińskim powiedzeniu kryje się również i inna prawda: ciekawe czasy oznaczają też bowiem dla społeczeństw szczególne wyzwania i stawiają przed ludźmi bardzo wysokie wymagania.

Europa, a ściślej mówiąc Unia Europejska – stanowiąca historyczną próbę urzeczywistnienia idei zjednoczenia gospodarczego, a w znacznej mierze również politycznego kontynentu – przeżywa dziś bardzo trudny okres. Ćwierć wieku temu wydawało się, że dzięki upadkowi komunizmu i runięciu Żelaznej Kurtyny otwiera się przed nią światła-

ny okres pokoju, dobrobytu, harmonii i spadku napięć społecznych. Od dwóch dekad zamiast tego mierzy się jednak z problemem powolnego rozwoju, frustrującego głębokie rzesze obywateli i stanowiącego pożywkę dla wzrostu tendencji protekcyjnistycznych (W. Orłowski).

Ostatnie lata i wydarzenia na świecie nie pozostawiają wątpliwości: my na pewno żyjemy w ciekawych czasach. To otwiera przed nami wiele szans i możliwości, ale z drugiej strony jest też źródłem wielu trudności. Dlatego inspiracją tematyki IX Konferencji Krakowskiej były wydarzenia, których skala nie miała chyba równych w ostatnich latach. Problemy gospodarcze o charakterze globalnym, konflikty zbrojne w różnych częściach świata, w tym przecież za naszą wschodnią granicą, masowe migracje ludności związane m.in. z krwawym fundamentalizmem islamskim stawiają przed Europą, Polską, ale też przed regionami i lokalnymi społecznościami całkiem nowe wyzwania. Żyjemy w niespokojnych czasach, w których potrzebujemy właściwych scenariuszy działania. Często stawiamy sobie pytania: Jak kryzysy w Unii Europejskiej i w jej otoczeniu wpłyną na polską gospodarkę? Jaką powinniśmy przyjmować dalszą strategię wobec Rosji i konfliktu na Ukrainie? To tylko niektóre kwestie, które poruszyliśmy podczas konferencji.

Świat niepewności skłania nas do poszukiwania nieszablonowych rozwiązań, zmusza do większego wysiłku w planowaniu rozwoju, dopinguje do lepszego wykorzystania własnych potencjałów. Paradoksalnie więc niepewność wyzwala większą kreatywność. Czy jednak jesteśmy w stanie samodzielnie stawić czoła problemom o charakterze globalnym? Byłaby to bardzo ryzykowna teza. Dynamiczny charakter dzisiejszych wydarzeń sprawia, że ich skala wymaga od nas pełnej współpracy w ramach istniejących struktur międzynarodowych i międzyregionalnych. Być może zrozumienie tej potrzeby stanie się podstawą do wzmocnienia współpracy nie tylko z odległymi krajami, ale przede wszystkim z własnymi sąsiadami i to zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. I w tym miejscu otwiera się pole do działań dla samorządów. Pogodzenie koniecznych decyzji z potrzebami danych społeczności nie oznacza przecież prostych działań.

Trzeba jednak powiedzieć, że od wejścia Europy (UE) w kryzys w 2009 roku nie tylko nie udaje się jej wyraźnie zeń wyjść, ale syndrom Europy wielu kryzysów wręcz się pogłębia.

Jeśli UE nie wyrwie się z tego zakłętego kręgu, jakim stało się zajmowanie się samą sobą, zamiast udzielania skutecznej odpowiedzi na problemy i wyzwania, które pojawiły się przed Europą w ostatnich ośmiu latach, czeka ją bardzo niepewna przyszłość (R. Kuźniar).

Syntetycznie rzecz ujmując, są dwie fundamentalne zasady, które leżą u podstaw naszego aktualnego ustroju terytorialnego. Pierwsza z nich znalazła swój wyraz w preambule w słowach: „Ustanawiamy Konstytucję RP jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zasada pomocniczości ma zatem charakter uniwersalny i ogromne znaczenie dla ukształtowania ustroju terytorialnego. Tak rozumiana pomocniczość przekształca się w decentralizację, która stanowi istotę wprowadzonego w 1990 roku ustroju terytorialnego naszego państwa (M. Stec).

Jak zmieniają się potrzeby i jak możemy umożliwiać coraz lepsze ich zaspokajanie? Tych pytań, które sobie dziś stawiamy, jest naprawdę wiele. Jednak ten kto pyta, nie błądzi. Naszym największym wrogiem byłoby poczucie nieomyślności, dlatego spotykamy się na Konferencji Krakowskiej właśnie po to, aby pytać, dyskutować, rozważać i konfrontować różne scenariusze.

Prowadzone były badania nt. roli metropolii w tworzeniu wiedzy, innowacji i nowych technologii, najważniejszych współcześnie czynników rozwoju, wskazujące, iż procesy te są skoncentrowane w niektórych tylko miejscach – właśnie w wielkich miastach wchodzących w skład metropolitalnych sieci wymiany informacji. Jednocześnie metropolie wyobcowują się ze swojego „prowincjonalnego” otoczenia, bowiem nie jest im ono w stanie dać takich zasileń, jakich one potrzebują, czyli wysokiej jakości. Stąd już tylko krok do dość twardej – ale prawdziwej – tezy, iż metropolie rządzą światem (G. Gorzelak).

\* \* \*

W dzisiejszym dynamicznie zmieniającym się świecie nie możemy myśleć tylko na zasadzie: tu i teraz. Aby nie dać się pokonać w grze o rozwój, musimy wybiegać w przyszłość, a nawet ją wyprzedzać.

Jacek Woźniak



# Słowo wstępne



Szanowni Państwo,

oddaję w Państwa ręce dziewiąty tom Biblioteki Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, który został zainspirowany IX Konferencją Krakowską „Polska regionów – Polska miast”. Konferencja stworzyła znakomitą okazję do twórczej debaty, prowokując do myślenia i stawiając istotne pytania o to, co jest ważne dla naszej przyszłości.

Tematyka niniejszego tomu koncentruje się na perspektywach rozwoju oraz zagrożeniach cywilizacyjnych miast i regionów w kilku aspektach, przede wszystkim: roli i znaczenia samorządu wewnątrz kraju i jego relacji z władzami centralnymi, przyszłości polskiej urbanizacji, polityki miejskiej w kontekście metropolizacji oraz wpływu polskiej wsi na rozwój kraju.

Ostatnie lata nie były dla Unii Europejskiej łaskawe. Byliśmy świadkami kryzysu gospodarczego w Grecji, obecnie mamy do czynienia z Brexitem, na sile przybiera „kryzys migracyjny”. Żyjemy w niespokojnych czasach, a niepewność skłania nas do poszukiwania niesza-blonowych rozwiązań i dopinguje do zwiększenia wysiłku i efektywniejszego wykorzystania potencjałów. Liczę na to, że i obecny kryzys stanie się katalizatorem kolejnych dobrych zmian w UE i przyspieszy procesy integracyjne, bo Polska i jej mieszkańcy dzięki Europie wyraźnie zyskują. Można mieć nadzieję, że – jak uczy historia – „kryzysy” w Unii Europejskiej przyczynią się do jej scementowania.

Szczególnie ważnym dla mnie tematem poruszonym w niniejszej publikacji jest miejsce samorządu regionalnego w odniesieniu do polityki lokalnej, krajowej i międzynarodowej. Samorządność w naszym kraju jest dojrzała, ma już 26-letnią tradycję i jest jednym z filarów naszego państwa, który cieszy się najwyższym uznaniem i akceptacją wśród Polaków. Samorząd to realna władza mieszkańców, to partner



rzędu i najlepszy realizator zadań publicznych. Ostatnie lata pokazały, że polskie regiony odnoszą coraz więcej sukcesów na arenie europejskiej i międzynarodowej. Widać to szczególnie w Małopolsce, która znajduje się w czołówce 28 najlepiej rozwijających się regionów. Docenili nas także Komisja Europejska i Komitet Regionów, przyznając Małopolsce tytuł Europejskiego Regionu Przedsiębiorczości 2016.

Dynamiczne zmiany w funkcjonowaniu regionów i miast podążają za współczesnymi megatrendami rozwojowymi, do których należą m.in.: rozwój transportu niskoemisyjnego, społeczeństwa informacyjnego, sieciowych struktur gospodarczych oraz pobudzanie kapitału społecznego. Choć są one coraz bardziej powszechne w świadomości obywateli, i tak warto o nich dyskutować.

Zdajemy sobie sprawę z faktu, że to miasta dają największe możliwości gospodarcze, społeczne i kulturalne. To w nich powstaje najwięcej innowacyjnych przedsiębiorstw i nowych miejsc pracy, to tu zlokalizowane są szkoły wyższe i główne instytucje kultury. Jednak polityka przez nas kreowana dąży do zrównoważonego rozwoju całego regionu i zakłada wsparcie zarówno dla ośrodków subregionalnych, jak i małych i średnich miast oraz wsi. Co się tyczy tych ostatnich, warto podkreślić, że obecne transformacje zachodzące na obszarach wiejskich mają niezwykle dynamiczny charakter. Szczególnie, że wciąż zmagamy się z dużymi dysproporcjami w poziomie życia. Dlatego, przyczyniając się do rozwoju najmniejszych miejscowości, kładziemy duży nacisk na wzmocnienie potencjału ośrodków lokalnych, rewitalizację przestrzeni oraz wykorzystanie sieci teleinformatycznych.

Nie od dziś wiadomo, że dobrobyt sprzyja postawom zachowawczym i korzystaniu z tego, co zostało już wypracowane. Natomiast kryzys i niepewność są impulsem do zmian, podejmowania energicznych wysiłków i wytyczania nowych ścieżek rozwoju. Wyzwania, przed którymi dziś stoi Europa, będą wymagały odważnych reform i śmiałych wizji. Zachęcam Państwa do zapoznania się z artykułami umieszczonymi w niniejszej publikacji. Jestem przekonany, że debaty podczas IX Konferencji Krakowskiej pomogły nakreślić scenariusze pozwalające optymistyczniej spoglądać w przyszłość.

Część 1.

Co dalej z Europą?  
Zagrożenia i perspektywy



## CO DALEJ Z EUROPA I POLSKĄ W EUROPIE?

Europa w kryzysie! Europa na rozdrożu! Co dalej z Europą? Te i inne hasła oraz dramatycznie brzmiące pytania sugerują, że Europa, a ściślej integrujące się od lat 50. kraje obecnej Unii Europejskiej przeżywają głębokie rozterki w tak istotnej kwestii jak przyszłość Wspólnoty i sens dalszej integracji. Oczywiście wszyscy zdają sobie sprawę, że nękające Unię Europejską w ostatnich latach kryzysy, najpierw finansowy, a potem związany z uchodźcami, rzuciły wyzwanie idei integracji europejskiej i wielu Europejczyków skłoniły do zwątpienia w sens budowania wspólnej Europy. Kryzys dotknął głębokie sfery świadomości zbiorowej, wiary w solidne podstawy europejskiej gospodarki, trwałość zbiorowego bezpieczeństwa, a także podstawowe wartości, takie jak solidarność, kulturowy pluralizm i otwartość europejskiego społeczeństwa. Skorzystali na tym populisci i nacjonaliści różnych odmian, prawicowe partie polityczne, a wielu Europejczyków w poszukiwaniu pewności i bezpieczeństwa zwróciło się ku tradycji, w tym religijnej, dającej łatwe i proste odpowiedzi na wszelkie pytania, oraz ukryło się za znaną i bezpieczną granicą państwa narodowego, wątpiąc w to, czy stale rozszerzająca się Unia Europejska jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo i poczucie swojskości.

Jednocześnie jednak kryzysy, przez które przechodzi Unia, skłaniać też mogą do wprost przeciwnych konstatacji. Lekcją, jaką daje kryzys, jest uświadomienie sobie, że Unia potrzebuje nie tyle powrotu do minionego czasu luźnej organizacji niezależnych państw narodowych, ale przeciwnie, Europy ściślej zintegrowanej, bardziej spójnej, rządzonej przez wyposażone w większe kompetencje instytucje wspól-

notowe, posiadającej bardziej wyrazistą wspólną tożsamość. Przekonanie takie jest efektem uświadomienia sobie, że tylko wspólnie możemy odpowiadać skutecznie na kryzysy, które na pewno nastąpią w przyszłości, że tylko Unia zjednoczona i zdolna do przemawiania jednym głosem, przewyciężająca narodowe egoizmy, może być bezpieczna, może zyskiwać pozycję globalnego gracza politycznego i konkurować gospodarczo w skali globalnej.

Sytuacja aktualna, szczególnie po decyzji Zjednoczonego Królestwa o opuszczeniu Unii Europejskiej, wyzwołała zasadnicze pytanie, czy należy się spodziewać zdecydowanych kroków w kierunku głębszej integracji, czy też raczej powrotu do Wspólnoty będącej niewiele więcej niż Wspólnym Rynkiem.

Powszechnie wiadomo, że Wielka Brytania, która przystąpiła do Wspólnego Rynku na stosunkowo wczesnym etapie procesu europejskiej integracji, nie sprzyjała pogłębianiu europejskiej integracji. Brytyjczycy mieli i mają podwójną tożsamość. Z jednej strony są społeczeństwem europejskim, chociaż o wyraźnym poczuciu wyspiarskiej odrębności, z drugiej jednak strony mają tradycje globalnego imperium, a obecnie będąc centrum Brytyjskiej Wspólnoty, powiązani są swoistą brytyjską tożsamością z licznymi krajami pozaeuropejskimi. Ten stan rzeczy, w połączeniu z bardziej niż na kontynencie liberalną gospodarką, prowadził do tego, że Wielka Brytania była niechętna pogłębianiu integracji, co także skutkowało sprzyjaniem poszerzaniu Unii, jako że rozszerzona Unia z konieczności musiała zajmować się integrowaniem nowych członków, a nie pogłębianiem integracji pomiędzy dotychczasowymi krajami członkowskimi. Decyzja o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii oznaczała więc z jednej strony utratę ważnego członka Wspólnoty, ale z drugiej otworzyła drogę do przemyślenia na nowo perspektyw głębokiej integracji, łącznie z możliwością stworzenia europejskiej federacji. Nic więc dziwnego, że dosłownie nazajutrz po brytyjskim referendum członkowie założyciele Wspólnot Europejskich zebrali się na specjalnym spotkaniu, żeby w wąskim gronie zastanowić się nad nową sytuacją.

Kryzys związany z napływem uchodźców postawił Europejczyków przed pytaniem o znaczenie solidarności. Chodzi tu o solidarność z uchodźcami – problem przede wszystkim o charakterze moralnym. Pomiędzy tymi, którzy w uchodźcach widzą przede wszystkim ludzi uciekających przed wojną oraz związanymi z nią nieszczęściami i wobec tego powinni spotkać się z wszechstronną pomocą, a tymi, którzy nie mówią o uchodźcach, tylko o „nielegalnych ekonomicznych emigrantach”, których należy deportować, istnieje przepaść przede wszystkim moralna, ale oczywiście także polityczna.

W tym sporze chodzi jednak także o inny rodzaj solidarności, a mianowicie o solidarność z innymi krajami Unii, będącą istotnym elementem europejskiej integracji. Fakt, że rządy państw Europy Środkowo-Wschodniej, ale niestety także bardzo znaczne odłamy ich społeczeństw, są przeciwne przyjmowaniu uchodźców, świadczy nie tylko o braku solidarności z samymi uchodźcami, o ksenofobii i lęku przed różnorodnością, ale też o tym, że te ciągle jeszcze nowe kraje członkowskie nie czują potrzeby solidarności z resztą Europy, a raczej, że interpretują tę solidarność jednostronnie: oczekują jej od „starych” członków Unii, gdy same mają problemy, ale nie są skłonne jej okazywać, gdy są o nią proszone. Postawa prawicowych władz i znacznej części społeczeństwa polskiego jest jaskrawym przykładem tej prawdziwości.

Kryzysy nękające Unię zbiegły się w czasie, może nieprzypadkowo, z nasileniem się, nie tylko w Europie, skłonności do zastąpienia liberalnej demokracji demokracją nieliberalną. Taka demokracja, którą odnajdujemy w Polsce, na Węgrzech czy w Turcji, opiera się wyłącznie na zasadzie poparcia przez większość, przy lekceważeniu i stopniowym eliminowaniu zasad liberalnych, a więc przede wszystkim praw jednostki i mniejszości, rządów prawa, kulturowego pluralizmu oraz istnienia niezależnych instytucji kontrolujących na zasadzie *checks and ballances* rządy większości (przede wszystkim niezależne sądownictwo oraz wolne media). Dla Unii Europejskiej, zbudowanej na podstawie liberalnych wartości, co znalazło wyraz także w traktatach, szczególnie w *Traktacie Lizbońskim*, którego częścią jest *Karta Praw*

*Podstawowych*, taka sytuacja jest nadzwyczaj niebezpieczna. Okazało się bowiem, co nie powinno zresztą nikogo specjalnie dziwić, że za instalowanie instrumentów prawnych, mechanizmów demokracji czy wolnego rynku to sprawa, którą można załatwić stosunkowo szybko, jak to się stało w nowych krajach członkowskich przyjętych w roku 2004 i później. Natomiast zmiana mentalności ludzi i upowszechnienie liberalno-demokratycznych wartości to proces o wiele dłuższy i bardziej skomplikowany. Przykładem może być Polska, która odniosła sukces ekonomiczny, ale w której Unia nadal postrzegana jest jako podmiot zewnętrzny, dawca znacznych środków finansowych, ale nie jako wspólnota wartości, do której należymy i z którą się identyfikujemy. Instytucje europejskie, nawet jeżeli je cenimy za skuteczność, pozostają obce, a w razie sporu ich interwencja łatwo jest interpretowana jako nieuprawnione wtrącanie się „obcych” w „nasze” sprawy. Fakt, że te instytucje są też nasze, choćby dlatego, że wybieramy do nich naszych przedstawicieli, z trudem przenika do zbiorowej świadomości. Unia jest powszechnie postrzegana jako dający pieniądze „Święty Mikołaj”, ale nie jako wspólnota wartości, do której należymy i z którą się identyfikujemy. Eurosceptyczne aktualne polskie władze państwowe swoją niechęć do Unii odnoszą w przeważającej mierze właśnie do sfery wartości, gdyż Unia jest dla nich źródłem i rzecznikiem idei liberalnych, których nie akceptują, a poza tym otwarcie krytykuje działania władz polskich przeciwko zasadom liberalnej demokracji i rządowi prawa.

Można oczywiście powiedzieć, że te nieliberalne skłonności nie są właściwe jedynie krajom wschodnim, że widzimy je też na zachodzie Europy i poza Europą. Wybory w wielu krajach członkowskich jeszcze trwają, a te we Francji budzą szczególny niepokój. Ale jednak wybory prezydenckie w Austrii zakończyły się zwycięstwem kandydata liberalnego, podobnie stało się w wyborach parlamentarnych w Holandii. Wybory w Niemczech też nie przyniosą zwycięstwa nikomu, kto mógłby kwestionować zasady i wartości liberalnej demokracji i kto mógłby podważać sens budowania wspólnej europejskiej tożsamości. Jeżeli, jak można się spodziewać, we Francji stanie się podobnie, wówczas prawdopodobnie kraje „starej” Unii rozpoczną proces pogłębia-

nia integracji po to, aby wzmocnić Unię wartości i wspólną europejską tożsamość, zdolną do przewyciężenia aktualnych i ewentualnych przyszłych kryzysów.

Taka sytuacja może doprowadzić do powstania Unii dwóch lub więcej prędkości. Te kraje członkowskie, które zechcą budować ściślejszą wspólnotę, prowadzącą może z czasem nawet do federacji, mogą to czynić, pogłębiając współpracę w wybranych dziedzinach, na co pozwala już w tej chwili *Traktat Amsterdamski*. Zresztą już obecnie mamy do czynienia z pogłębioną współpracą, na przykład w strefie euro, do której przecież nie wszystkie kraje członkowskie należą. Można się jednak teraz spodziewać tendencji do budowania instytucji tylko dla węższego kręgu, na przykład osobnego budżetu. W tej sytuacji kraje niezdolne lub niechętne do pogłębionej współpracy pozostaną na obrzeżach, co w efekcie może doprowadzić nawet do opuszczenia przez nie Unii, w sytuacji gdyby się na przykład okazało, że przestaną płynąć do nich unijne pieniądze, stanowiące główną rację uzasadniającą członkostwo.

Dla Polski perspektywa powstania Europy dwóch prędkości w oczywisty sposób nie jest korzystna. Po pierwsze, Polska traci w takim przypadku wpływ na zasadnicze decyzje i kierunki rozwoju Unii. Po drugie, kończy się stan rzeczy, dla Polski bardzo korzystny, w którym mogła ona odgrywać rolę w Unii proporcjonalną do swojego potencjału ludnościowego i pozycji głównego kraju w regionie, mimo relatywnie niskiego PKB oraz innych wskaźników, przede wszystkim ekonomicznych, lokujących ją w niskich partiach europejskich rankingów. W Unii dwóch prędkości Polska będzie zmarginalizowana na obrzeżach i nawet jeśli na tym marginesie będzie krajem stosunkowo znaczącym, to fakt ten nie zmieni jej peryferyjnego statusu. Po trzecie wreszcie, niewątpliwie skończy się strumień pieniędzy płynący do Polski z budżetu Unii, gdyż kraje pierwszego kręgu nie będą skłonne łożyć na tych, którzy zostali w tyle, tym bardziej że w przypadku Polski ta marginalizacja nie będzie efektem czynników niezależnych, lecz własnych decyzji polskich władz, niechętnych Unii politycznej, pilnującej europejskich wartości.



Nie można też wykluczyć jeszcze bardziej radykalnego scenariusza, w którym Polska w ogóle przestanie być członkiem Unii. Stać się może tak wówczas, gdy przestaną do Polski płynąć unijne pieniądze, które stanowią sens bycia w Unii dla wielu, może dla większości Polaków. Jeżeli do tego dojdzie sytuacja, w której władze polskie poczną się kontrolowane przez instytucje unijne (a jest to niewątpliwie jeden z istotnych czynników irytacji obecnych władz relacjami z Komisją Europejską i innymi europejskimi instytucjami), wówczas może się okazać, że eurosceptyczne polskie elity władzy rozpętają kampanię na rzecz wyjścia Polski w Unii, argumentując, że po co nam taka Unia, która nie dość, że nie daje pieniędzy, to jeszcze miesza się w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa polskiego. Taka tradycyjno-narodowa retoryka ciągle jeszcze znajduje w Polsce dość szeroki oddźwięk.

W tej trudnej sytuacji sprawą o kluczowym znaczeniu dla Polski, ale również ogólnie dla przyszłości Europy, jest, aby ewentualne różne kręgi Unii rozwijające się w nierównym tempie nie zamykały się na trwałe, ale pozostały otwarte dla tych państw, które nawet jeżeli teraz nie chcą lub nie mogą dołączyć do „pierwszej prędkości”, w przyszłości, na przykład w wyniku zmiany rządu na proeuropejski, mogły jednak zostać przyjęte do grona krajów budujących głębszą integrację.

Trzeba wreszcie zadać sobie pytanie o to, czy dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej istnieje jakaś alternatywa wobec Unii, jakaś perspektywa sojuszu czy innej, nieunijnej integracji ponadnarodowej. Wydaje się, że taka alternatywa istnieje, a jest nią sojusz nieliberalnych demokracji. Argumentami za takim rozwiązaniem, a przeciw pozostawaniu w Unii mogłyby być: niechęć do otwartości na różnorodność, w tym na imigrantów i uchodźców, wrogość wobec liberalnych wartości i zachodnioeuropejskich idei, obcość odczuwana wobec świata Zachodu, w przeciwieństwie do poczucia swojskości w kontaktach z podobnymi kulturowo narodami słowiańskimi, wreszcie domniemana (lub niekiedy rzeczywista) nieefektywność liberalnej Unii w stosunku do zdecydowania silnych przywódców nieliberalnych o skłonnościach do autorytaryzmu. Rozczarowanie demokracją, widoczne w wielu społeczeństwach, mogłoby być czynnikiem sprzyjającym ta-

kiemu procesowi odchodzenia od wartości liberalnych. Istnieje więc możliwość powstania sojuszu na wschodzie Europy, zrzeszającego państwa, które nie należą do Unii (jak Turcja, Ukraina czy Białoruś) lub są Unią zniechęcone i zdecydują się ją opuścić. Tyle tylko, że naturalnym przywódcą takiego sojuszu nieliberalnych demokracji jest Rosja Władimira Putina.



## BEZPIECZEŃSTWO EUROPEJSKIE PO REFERENDUM W WIELKIEJ BRYTANII I WYBORACH W USA

Kryzysy mogą prowadzić do katastrofy, ale nie muszą. W zależności od tego, jak są zarządzane, mogą przynosić zupełnie nowe rozwiązania i być szansą dla krajów, obywateli, wspólnot. Jestem przekonany co do tego, że po decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu Unii Europejskiej istnieje szansa na nadanie Unii nowej dynamiki. Pojawiła się bowiem możliwość odblokowania decyzji w kilku kluczowych obszarach. Nie da się tego zrobić w atmosferze takiego optymizmu, jak to było na przełomie wieków, jeszcze w poprzedniej dekadzie, czyli pod hasłem „Więcej Europy wszędzie”. To było główną ideą przy tworzeniu Konstytucji dla Europy, ale w tej chwili jest nie do zastosowania. Proces pogłębiania integracji na wszystkich możliwych płaszczyznach nie jest obecnie możliwy do przeprowadzenia. Ale jest możliwe przyjęcie zasady „Więcej Europy tam, gdzie to jest niezbędne i gdzie jest przyzwolenie Europejczyków, czyli tam, gdzie obywatele tego oczekują”. Jest kilka dziedzin, o których moglibyśmy powiedzieć ze stuprocentową pewnością, że przyzwolenie takie jest.

Taką dziedziną na pewno jest polityka zagraniczna. Taką dziedziną jest także Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, która trwa w kryzysie od 2009 roku. Wydaje mi się, że w tej chwili po raz pierwszy pojawiła się autentyczna szansa na przełamanie jej stagnacji i wprowadzenie w życie przynajmniej części rozwiązań, które istnieją, ale do tej pory nie były wykorzystane. Jest wreszcie nadzieja na to, że obec-

na sytuacja międzynarodowa spowoduje też pogłębienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, a zwłaszcza zwalczania terroryzmu. Wydaje mi się, że w tych trzech obszarach Unia Europejska może pójść do przodu. Europejczycy zdają sobie sprawę z tego, że ich bezpieczeństwo zewnętrzne, ze względu na to, co się dzieje za wschodnią i południową granicą, jak i bezpieczeństwo wewnętrzne, po serii aktów terrorystycznych, jest narażone na bardzo poważny szwank.

Ostatnie wydarzenia, których jakoś się w Polsce nie dostrzega, pokazują, że z inicjatywy Francji i Niemiec rozpoczyna się przełamywanie dotychczasowej niemocy. Oto ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec jako pierwsi zareagowali na decyzję Brytyjczyków i jako pierwsi ogłosili, że hamulec brytyjski dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony został zwolniony. W związku z tym niewykorzystane do tej pory mechanizmy, znajdujące się w Traktacie Lizbońskim, zgłosili jako narzędzia, które mogą pomóc wyjść tej polityce z kryzysu. Szkoda, że wśród ministrów, którzy przedstawili w czerwcu Deklarację *A Strong Europe In a World of Uncertainties*, zabrakło polskiego szefa MSZ. Jeszcze sześć lat temu, wspólnie z ministrem Radosławem Sikorskim, byliśmy współautorami pierwszego listu weimarskiego, a później Grzegorz Schetyna z Tomaszem Siemoniakiem razem ze swoimi francuskimi i niemieckimi odpowiednikami podpisywali kolejne. Wszystkie one mówiły o konieczności wykorzystania mechanizmów i narzędzi zawartych w *Traktacie Lizbońskim*, które dla pożytku Europejczyków należałoby zastosować. W tej chwili mówią o tym Francuzi i Niemcy, dołączają do nich Włosi i Hiszpanie, ale polskiego głosu nie słychać. Pozostajemy w tyle i to w chwili, gdy wreszcie jest szansa na to, że wieloletni impas zostanie przełamany.

W tym zakresie po raz pierwszy od kilku lat jestem umiarkowanym optymistą, bo wydaje się, że za przyzwoleniem i oczekiwaniem ze strony Europejczyków, z determinacją ze strony tych liderów, którzy obawiają się skutków odejścia Wielkiej Brytanii z UE oraz następstw wyborów w USA, jest szansa na odnowę Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Myśląc o przyszłości Europy, nie możemy zapominać o wartościach, które stanowią fundament cywilizacji Zachodu. Oprócz greckiej filozofii, rzymskiego prawa, moralności chrześcijańskiej trzeba zawsze pamiętać o dorobku brytyjskiego liberalizmu i francuskiego Oświecenia. Innymi słowy, nie da się myśleć o Zachodzie bez Johna Locke'a i bez Monteskiusza. Nie byłoby współczesnego zestawu wartości, na których jest ufundowany cały Zachód, tak jak go rozumiemy, bez praw człowieka, bez swobód obywatelskich, bez zasady państwa prawa i wreszcie bez demokracji o charakterze parlamentarnym. Tak, demokracji parlamentarnej. To, co dzieje się w tej chwili i w Europie, i w Stanach Zjednoczonych, można uznać za kryzys tradycyjnego podejścia do demokracji liberalnej. To nie jest problem tylko u nas w Polsce, że rządząca większość próbuje zastąpić demokrację liberalną demokracją większościową, ale to jest problem podważania demokracji liberalnej także w innych krajach. Bo w jaki sposób można zinterpretować działania podejmowane od wielu lat przez Wiktora Orbana lub posunięcia zapowiedziane przez Marine le Pen czy Geerta Wildersa. W jaki sposób można zinterpretować to, co deklarował w swojej kampanii wyborczej Donald Trump, jeżeli nie umieścimy tego w bardzo szerokim kontekście prądu, który idzie przez cały Zachód. Tym prądem jest spadające zaufanie do modelu społeczeństwa otwartego i demokracji liberalnej, wykorzystywane przez rozmaitych liderów populistycznych. Populizm jest coraz bardziej modny, a jego ofiarami stają się wartości, na których zbudowano NATO i UE.

Wyobraźmy sobie, jakie działania będzie podejmował Donald Trump po objęciu urzędu prezydenta. Czy będzie obrońcą demokracji i wolności obywatelskich? W moim przekonaniu jego podejście biznesowe sprawi, że jako prezydent Stanów Zjednoczonych będzie transakcyjnie podchodził do polityki międzynarodowej, nie przejmując się specjalnie wartościami. Możemy obawiać się tego, że oto ponad naszymi głowami, za prezydentury Donalda Trumpa oraz prezydentury Władimira Putina, dojdzie do porozumienia amerykańsko-rosyjskiego. Czy będzie to nowa Jałta, czy też nowy koncert mocarstw z udziałem Chin, Indii, Brazylii oraz osłabionej Unii Europejskiej?

W obu przypadkach oznaczałoby to odnowienie się polityki stref wpływów i wywrócenie pozimnowojennego porządku międzynarodowego. W obu wypadkach prowadziłyby to do poważnych perturbacji na globalnej scenie, których ofiarami byłiby słabsi, a beneficjentami silniejsi. Takie niebezpieczeństwo istnieje. Mam nadzieję tylko, że jako kraj członkowski NATO i Unii Europejskiej znaleźlibyśmy się po tej drugiej, bezpieczniejszej stronie nowego świata.

Donald Trump będzie jednak osłabiał tradycyjne sojusze Ameryki z partnerami i to nie tylko w ramach NATO, ale także te bilateralne, żeby wymienić Japonię czy Koreę Południową. Musi on zrealizować podstawowe zapowiedzi z kampanii wyborczej. A te zapowiedzi mają charakter protekcyjnistyczny, izolacyjnistyczny w stosunku do reszty świata. Sądzę, że prezydent Trump przeprowadzi reformę podatkową i zostaną obniżone zarówno podatki korporacyjne, jak i podatek od dochodów osobistych. Sądzę, że będzie zamykał Amerykę przed światem, renegocjował umowę NAFTA, że los TTIP jest przesądzony. To znaczy, że ten drugi obok NATO filar, na którym miała się opierać więź Ameryki z Europą, należy odłożyć na bok na dłuższy czas. Sądzę także, że już wynegocjowane porozumienie na temat partnerstwa w obszarze Pacyfiku nie zostanie podpisane. Być może będzie renegocjowane, ale na pewno nie zostanie zaakceptowane w takim kształcie, w jakim zostało wynegocjowane.

Trump będzie więc sprawiał, że tradycyjne więzy Ameryki z partnerami osłabną. Nie idę tak daleko, jak niektórzy eksperci twierdzący, że będzie on odpowiedzialny za międzynarodowy kryzys, który doprowadzi do kolejnego globalnego konfliktu zbrojnego. Uważam jednak, że osłabienie tradycyjnych sojuszy Ameryki jest możliwe.

Dziś nie da się mówić o przyszłości Europy także bez uwzględnienia działań dezintegracyjnych kierowanych z Kremla. Władimir Putin w tym zakresie jest człowiekiem sukcesu i to zarówno w Europie, jak i w USA. W „Financial Times” na trzy dni przed wyborami amerykańskimi pojawiała się wielka rozkładówka, w której zespół dziennikarzy pokazywał skalę ingerencji cybernetycznej Rosji w amerykańskie wybory oraz związki ludzi z otoczenia Trumpa z Rosjanami. Można

powiedzieć, że zaangażowanie Kremla w kampanię wyborczą w Stanach Zjednoczonych pokazuje, jak daleko sięgają aspiracje Władimira Putina. To Putin jest przecież autorem wysadzenia w powietrze całego modelu bezpieczeństwa europejskiego, który był praktykowany od końca Zimnej Wojny przez Zachód, a nie tak dawno, bo w listopadzie 2010 roku, wprowadzony do Koncepcji Strategicznej NATO. Sukces Rosji na Bliskim Wschodzie jest w tej chwili niekwestionowalny. Aleppo zaczyna wyglądać coraz bardziej jak Grozny, bo ten model zrównania miasta z ziemią jest przez Rosjan i wojska Assada stosowany. Oznacza to, że Władimir Putin osiąga swoje cele także w Syrii. Mam nadzieję, że zostanie powstrzymany, ponieważ sukces Putina na Bliskim Wschodzie wzmacnia jego możliwości w Europie Wschodniej, głównie w odniesieniu do Ukrainy. A przecież bezpieczeństwo Polski w dużym stopniu zależy od niepodległości Ukrainy.





## EUROPA, CZYLI POKÓJ Z WIDOKIEM NA PRZESZŁOŚĆ

Europa (tu rozumiem przez nią głównie Unię Europejską) zaczyna od jakiegoś czasu przypominać zamożnego pensjonariusza, który postanowił dla podreperowania zdrowia spędzić jakiś czas w przyzwoitym zakładzie w Szwarzwaldzie, a może nawet w Davos. Nasz pensjonariusz, można go nazwać *Mr. Europe*, uważa, że to, co się dzieje na zewnątrz, poza Szwarzwaldem czy okolicą Davos, nie ma większego znaczenia. Gdy wyzdrowieje i wyjdzie na zewnątrz, z pewnością sobie poradzi z rzeczywistością inną niż pensjonat. Uważa zarazem, że on sam w tym czasie nie musi podejmować żadnego wysiłku, żadnych ćwiczeń czy wyrzeczeń. Jego nadwątlonym organizmem zajmą się lekarze, pielęgniarki, masażyści i inni specjaliści od odnowy biologicznej. On sam w tym czasie poczyta sobie najnowsze teksty koryfeuszy postmodernizmu lub przypomni manifesty utopijnego socjalizmu z przełomu XVIII i XIX wieku. Wszak po powrocie do rzeczywistości trzeba się będzie czymś inspirować.

Powyższy akapit jest niewątpliwie złośliwym i stronniczym opisaniem Europy A.D. 2016. Trzeba jednak powiedzieć, że od wejścia Europy (UE) w kryzys w 2009 roku nie tylko nie udaje się jej wyraźnie zeń wyjść, ale syndrom Europy wielu kryzysów wręcz się pogłębia. Zaczęło się od kryzysu strefy euro, który „przerzucił się” na UE jako taką w postaci kryzysu zaufania do UE rozumianej przecież dotąd jako skuteczniejszy od rządów narodowych instrument radzenia sobie w trudnych sytuacjach, zwłaszcza gdy obejmują one

znaczącą część państw członkowskich. Unia Europejska postrzegana wcześniej jako część rozwiązania problemów Europy, stała się w oczach szerokich kręgów europejskiej opinii publicznej częścią problemu Europy, to znaczy w lepszej wersji jako czynnik raczej utrudniający radzenie sobie z trudnościami, a w gorszej jako wręcz źródło problemów. Kryzys uchodźczo-migracyjny, który niczym tsunami uderzył w Europę od połowy 2015 roku, zdawał się potwierdzać tę potoczną obserwację. W obliczu tego kryzysu, kiedy skuteczna odpowiedź Brukseli nie nadchodziła, kraje członkowskie postanowiły radzić sobie same. I odpowiedzi były bardzo różne – od węgierskiego ogrodzenia przez polską obojętność (brak jakiegokolwiek solidarności) i częściowe wyjście naprzeciw (m.in. Szwecja), aż po niemieckie „poradzimy sobie” (ze wszystkimi, którzy do nas przyjdą). Próby uwspólnotowienia problemu spełzły na niczym. Efektem powyższych problemów był silny wzrost sił populistycznych otwarcie antyunijnych, zapowiadających wyjście ich krajów z UE czy jej likwidację; to nie to samo, co wcześniejszy eurosceptycyzm. Kolejną – choć trudno uznać, czy kulminacyjną – fazą kryzysu UE jest decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii.

Przyczyny słabości wewnętrznej i międzynarodowej Europy są rozpoznane i opisane. Była o nich mowa w trakcie kolejnych Konferencji Krakowskich organizowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, także w moich wystąpieniach. Wiemy, że oprócz niemal sekularnych tendencji kulturowych czy demograficznych są rzeczy względnie nowe, wnoszone w części przez samą Unię Europejską, trochę wbrew jej misji i aspiracjom wyrażanym od Traktatu z Maastricht. W szczególności chodzi tu o zamazywanie w toku integracji sterowanej przez unijne instytucje cywilizacyjnej tożsamości UE (co osłabia witalność jej podmiotowości), zanik instynktu geopolitycznego w sytuacji, gdy w polityce takich mocarstw jak Rosja, USA czy Chiny jest on bardzo, nawet coraz bardziej widoczny. I rzecz tutaj ostatnia, choć także ważna, to narastanie w ostatnich latach w polityce unijnych mocarstw skłonności do unilateralizmu, do działań niebiorących pod uwagę interesów Europy,

zwłaszcza w sprawach bezpieczeństwa. Instytucje wspólnotowe, których zadaniem było reprezentowanie interesów całości – KE i PE, koncentrowały się na sprawach trywialnych z punktu widzenia interesów całości, a przy tym zaczęły być spychane na drugi plan przez organy międzyrządowe. Rządy zaś nie potrafiły uzgodnić niczego ważnego. Unia funkcjonowała, ale była nieskuteczna we wszystkich sprawach ważnych dla Europy.

\* \* \*

Tak było również w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy. Nie otrzymaliśmy odpowiedzi na to, czy przesilenie w europejskim kryzysie mamy za sobą, czy Europa znajdzie odpowiedź na ten kryzysowy ciąg, czy wyjdzie zeń wzmocniona, czy nie ma dla niej ratunku. Sygnały, które dało się zarejestrować, są niejednoznaczne.

Oto 28 czerwca 2016 roku Rada Europejska przyjęła nową (poprzednia w 2003 roku) strategię polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Organy odpowiedzialne za ten obszar unijnej polityki były zachęcane do pracy nad nową strategią już od kilku lat, ale nikt się do tego „nie spieszył”. Było to nawet trochę zrozumiałe z uwagi na wewnętrzne problemy UE, jednak podstawowym problemem były państwa członkowskie, zwłaszcza te główne. To ich postawa i partykularne interesy decydowały o zwłoce. Wreszcie, kiedy dokument został przyjęty – nikt tego nie zauważył. Owszem, w jego przygotowaniu brali udział eksperci i wybrane *think tanki*, jednak ta praca przebiegała niemal w konspiracji. Opinia publiczna, media, politycy krajów członkowskich nie zauważyli przyjęcia nominalnie ważnego dokumentu pod dość szumną nazwą *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Konstrukcyjnie jest poprawny, o co nietrudno, bo przecież eksperci wiedzą, jak się tworzy takie dokumenty. Aksjologia podobna do tej z 2003 roku. A jednak „Globalna Strategia” jest politycznym dysonansem nie tylko dlatego, że pojawiła się w momencie, który można nazwać nadirem pozycji międzynarodowej UE od chwili jej powstania

(Maastricht 1992)<sup>1</sup>, ale także ze względu na to, co tam określa się jako jej fundament czy warunki wiarygodności i skuteczności. Wymienia się trzy: jedność polityczną i potencjał w sferze bezpieczeństwa i obrony, zdolność do reagowania (*responsiveness*), zdolność do zespolenia wszystkich zasobów i środków w jedną całość. W odniesieniu do każdego z nich, używając szkolnej skali ocen, nie byłoby to więcej niż dwa plus lub trzy minus. Za mało na strategię, jeśli poważnie traktuje się ten termin.

Trudno, aby było inaczej, skoro „Strategię Globalną” Unii ogłoszono w kilka dni po tym, gdy Brytyjczycy zadecydowali o wyjściu z UE. Wprawdzie Londyn nie był nigdy zwolennikiem mocnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii oraz w praktyce był przeciwny wyposażeniu jej w prawdziwą politykę obronną (autonomiczne wobec NATO poważne zdolności militarne), ale wychodząc z UE zabierał ze sobą znaczną część potencjału gospodarczego, demograficznego, kulturowego i militarnego. Bez wątpienia, bez Wielkiej Brytanii głos UE w sprawach międzynarodowych, już słabnący, będzie znaczyć znacznie mniej.

23 czerwca 2016 roku Brytyjczycy zdecydowali w referendum większością niespełna 52% o opuszczeniu Unii Europejskiej. Samo głosowanie poprzedziła niesłychanie demagogiczna kampania zwolenników „Brexitu” oraz słaba obrona członkostwa przez rząd Camerona<sup>2</sup>. *Notabene*, zwolenników wyjścia poparł kandydat na prezydenta USA Trump (Obama namawiał Brytyjczyków do pozostania w Unii). Głównym powodem zwycięstwa zwolenników Brexitu, niezależnie od tradycyjnego na Wyspach eurosceptycyzmu, stała się nagła fala uchodźczo-migracyjna, z którą istotnie UE nie potrafiła sobie poradzić. Społeczeństwo brytyjskie doszło do granicy swej zdolności absorpcyjnej w tej sferze. Decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii dała początek nowej fali rozważań i spekulacji o przyszłości UE (podobnie

1. Zob. szerzej R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym*, Warszawa 2016, s. 173–265.
2. To będzie także ciekawy przypadek dla badaczy i praktyków polityki i stosunków międzynarodowych. Cameron ogłosił zamiar przeprowadzenia takiego referendum w nadziei, że uzyska od Brukseli i pozostałych państw członkowskich lepsze warunki członkostwa, a następnie skutecznie poprowadzi do zwycięstwa zwolenników członkostwa.

jak w czasie ostrej fazy kryzysu 2010–2012). Pierwszym pytaniem, jakie stawiano, było, czy za Brytyjczykami pójdą inni. Nic na to nie wskazywało, również dlatego, że negocjacje o „exicie” zapowiadają się ciężko i zarówno Bruksela, jak i główne stolicy Unii nie zamierzają stosować taryfy ulgowej wobec Londynu, któremu trudno będzie – pomimo znanej przebiegłości angielskiej polityki – zrealizować dewizę „zjeść ciastko i mieć ciastko”<sup>3</sup>. Wyjście będzie kosztowne. Pojawiły się głosy, że wraz z opuszczeniem Unii przez Wielką Brytanię – tradycyjną przeciwniczkę pogłębiania integracji – łatwiej będzie skierować dalszy rozwój UE na tory konfederacyjne, nawet gdyby miało się to ograniczyć do twardego rdzenia (wewnętrznego kręgu). Unia bez Wielkiej Brytanii miałaby zatem być bardziej spójna, nawet jeśli jeszcze mniejsza. Spotkanie założycielskiej „szóstki” czy trójki głównych unijnych mocarstw (już bez Londynu) mogłoby na to wskazywać – choć droga do tego daleka, może być próbą jej zapoczątkowania<sup>4</sup>. Ułatwić ją może skłonność kilku państw spośród „nowych” członków (zwłaszcza Polski i Węgier) do tworzenia unijnych peryferii, charakteryzujących się obniżonymi standardami prawno-ustrojowymi, wrogością wobec unijnych organów oraz zasad spójności i solidarności. Takie postępowanie legitymizowałoby „starych” członków Unii do pozostawienia z tyłu jej malkontentów i kontestatorów. Polityka Warszawy może utrudnić nawet kanclerz Merkel jej politykę utrzymywania integralności UE na dotychczasowym poziomie, czyli niedopuszczania do jej rozbicia na centrum i peryferia.

\* \* \*

Przez cały 2016 rok i na początku 2017 roku bardziej realne były znacznie gorsze scenariusze dla Unii. Podstawowym jej problemem było zanikanie solidarności pomiędzy jej członkami oraz wiary spo-

3. A. Słojewska, *Londyn nieuczciwy wobec partnerów*, „Rzeczpospolita” z 12 października 2016.

4. T. Bielecki, *Będzie Unia dwóch prędkości?*, „Gazeta Wyborcza” z 6 września 2016; P. Świoboda, *Czas próby* (rozmawiał M. Ostrowski), „Polityka” z 21 września 2016.

łączeństw w jej sens. O braku solidarności jako głównym zagrożeniu dla Unii mówił przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker w swym rocznym przemówieniu o stanie Unii (14 września 2016). Problem pojawił się w kontekście fali uchodźczo-migracyjnej, ale nie ograniczył się do tego zjawiska. Dotyczy to także spraw bezpieczeństwa i stosunku do Rosji. Unia słabnie pod wpływem umacniania się jej przeciwników oraz obojętności jej sympatyków. Ta obojętność zaczyna dotyczyć w szczególności ludzi młodych ze względu na to, że nie znajdują w UE tego, co w ich przekonaniu obiecywała, czyli beztrudnego błogostanu. Gdy raj okazał się niemożliwy, pozostałe znaczenia wspólnoty straciły atrakcyjność<sup>5</sup>. Jak pisze Adam Krzemiński, pojawia się pokusa „ucieczki w mityczną przeszłość”, której wizje są podsuwane żądnym nieograniczonej niczym władzy siłom populistyczno-nacjonalistycznym, umacniającym się nie tylko w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>6</sup>. Skalę wyzwania przedstawił otwarcie wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans w czasie Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie: „Jeśli w krajach unijnych będzie się rozwijać nacjonalizm, to Unia Europejska z całą pewnością nie przetrwa. I nie poradzi sobie z takimi wyzwaniami jak terroryzm, globalizacja, migracja i kryzys gospodarczy”<sup>7</sup>. Problem był tym poważniejszy, że nacjonałiści w wielu krajach Unii współdziałali blisko z Rosją. Rosja starała się ich wykorzystywać zarówno w celu osłabienia UE i jej spójności, jak i osłabiania demokratycznego porządku ustrojowego w krajach członkowskich. Skalę rosyjskiego zaangażowania i wpływu na ten kierunek pokazał świetnie raport *Atlantic Council* z listopada 2016 roku<sup>8</sup>.

Dezynwoltura w wypowiedziach D. Trumpa w sprawie sojuszniczej solidarności w NATO, ataki terrorystyczne w Europie oraz konflikty w krajach islamu w sąsiedztwie starego kontynentu, wreszcie wojna Rosji przeciwko Ukrainie i próby zastraszenia Europy przez Moskwę postawiły na nowo problem bezpieczeństwa i obrony Europy.

5. *Loss of Faith in the E.U.*, The Editorial Board, „New York Times” z 18 września 2016.

6. A. Krzemiński, *Wygazanie Europy*, „Polityka” z 30 marca 2016.

7. *Timmermans w Sopocie*, Onet.pl, 29 września 2016.

8. A. Polyakova, M. Laruelle, S. Meister, N. Barnett, *The Kremlin's Trojan Horses. Russian Influence in France, Germany, and the United Kingdom*, Atlantic Council, November 2016.

W dyskusji, która się rozwinęła, najbardziej zwracano uwagę na dwie kwestie: po pierwsze, konieczność wzrostu nakładów na obronę (po wielu latach ich spadku); po drugie, perspektywę polegania na sobie w coraz większym stopniu. Nie po raz pierwszy są one stawiane, ale komentatorzy i analitycy zauważali, że po raz pierwszy niebezpieczeństwo „zagląda Europie w oczy”. Niepokojąca czy wręcz groźna jest w tym kontekście coraz bardziej otwarta erozja reżimów kontroli zbrojeń, w odniesieniu do broni konwencjonalnych i nuklearnych. Jak pisał dyrektor European Leadership Network, dla bezpieczeństwa Europy „idzie zima”. Kroki, które należy podjąć, są wiadome, ale nie ma pewności, czy w świetle europejskiego kryzysu, dywersyjnej aktywności Rosji i zmian w Waszyngtonie zostaną podjęte<sup>9</sup>.

W świetle powyższego, niekorzystnego rozwoju wydarzeń, ironią historii może się wydać dość powszechne w Europie, a nawet w USA, przekonanie, że nadzieją na zatrzymanie i odwrócenie tego trendu są Niemcy Angeli Merkel, właśnie kanclerz Merkel, a nie innego niemieckiego polityka. To może wydać się o tyle zadziwiające, że Niemcy „padły ofiarą” kryzysu uchodźczo-migracyjnego, a sama kanclerz była często krytykowana za postawę zachęcającą uchodźców i migrantów do przybywania do Niemiec („damy radę”). Przy wielkim wysiłku oraz nie bez napięć i zagrożeń (ataki terrorystyczne) Niemcom udało się opanować tę fazę kryzysu. Polityka pani kanclerz okazywała się zarazem skuteczna w sprawach gospodarczych, twarda wobec Rosji, zbalansowana wewnątrz Unii oraz pryncypialna wobec prezydenta elekta USA (nacisk na prawa człowieka i zasady demokracji). To był dobry przykład dla innych. Niemcy nie ulegają fali populistyczno-nacjonalistycznej (A. Merkel wygra zapewne wybory) i stabilizują w ten sposób sytuację we Francji czy we Włoszech; nawet oficjalna Warszawa osłabiła swój krytycyzm wobec jej polityki. Pozycji kanclerz Mer-

---

9. Sir A. Thomson, *Europe's Security: Winter is Coming*, „ELN Paper”, 22 listopada 2016; E. Lucas, *Europa musi się bronić bez amerykańskiej pomocy* (rozmawiał B. Wieliński), „Gazeta Wyborcza” z 3 listopada 2016; T. Bielecki, *Europa ze strachem patrzy za Atlantyk*, „Gazeta Wyborcza” z 8 listopada 2016; T. Bielecki, *Europa szuka obrony*, „Gazeta Wyborcza” z 18 listopada 2016. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE udział pozostałych 21 unijnych członków Sojuszu w budżecie NATO nie przekroczy 23%.



kel pomógł zwrot ku tradycyjnym wartościom. Udzieliło się to być może Francuzom, gdzie faworytem w wyborach prezydenckich stał się niespodziewanie konserwatywny katolik, co pomoże mu pokonać prawicowo-nacjonalistyczną Marine Le Pen. Sukcesy, pewność i przewidywalność kanclerz Merkel uczyniły z jej rządów solidny filar całego Zachodu<sup>10</sup>.

\* \* \*

Jeśli UE nie wyrwie się z tego zaklętego kręgu, jakim stało się skupianie na sobie, zamiast udzielania skutecznej odpowiedzi na problemy i wyzwania, które pojawiły się przed Europą w ostatnich ośmiu latach, czeka ją w pensjonacie, o którym była mowa na wstępie, pokój z widokiem na przeszłość. Będzie mogła poprawiać swoje samopoczucie, spoglądając przez to okno na czasy swej wielkości. Aby uniknąć tej upokarzającej sytuacji, powinna już teraz spojrzeć przez inne okno z widokiem na przeszłość. Takie okno, przez które widać czasy jej upadku i mizerni, czasy wojny trzydziestoletniej, najazdów osmańskich, wojen napoleońskich, na zakończenie których wojska rosyjskie pilnowały porządku w Paryżu, czas od Locarno do Monachium, czyli ześlizgiwania się ku apokaliptycznej II wojnie światowej, wreszcie czas zimnowojennego podziału Europy strzeżonego przez armie pozaeuropejskich mocarstw pilnujących „żelaznej kurtyny” biegnącej przez środek Europy. Wynik amerykańskich wyborów prezydenckich, po których triumfator w wyborczej procedurze ogłosił zamiar ścisłej współpracy z Rosją Putina, powinien być dla Europy silnym sygnałem trzeźwiącym. Wszakże, jak wszystkim wiadomo, a co potwierdził wspólny raport agencji wywiadowczych USA, zaangażowanie Rosji przesądziło w niemałym stopniu o wyniku tych wyborów. To powinien być przede wszystkim sygnał trzeźwiący dla

10. To właśnie kanclerz A. Merkel była gospodarzem pożegnalnej wizyty B. Obamy w Europie. J. Bitner, *Can the European Center Hold?*, „New York Times” z 24 marca 2016; A. Amale and S. Erlanger, *As Obama Exits World Stage, Angela Merkel May Be the Liberal West’s Last Defender*, „New York Times” z 12 listopada 2016; J. Bielecki, *Francuzi wracają do katolickich korzeni*, „Rzeczpospolita” z 4 stycznia 2016.

obozu rządzącego w Polsce, który do tej pory zachowuje się tak, jak gdyby w sprawach zagranicznych był pozbawiony instynktu samozachowawczego. Przez swą politykę wewnętrzną i zagraniczną silnie uderza w spójność UE i przyśpiesza w ten sposób nadejście koncertu mocarstw kierujących się wyłącznie logiką *power politics*<sup>11</sup>.

---

11. R. Kuźniar, *Jak Trump Międzymorze przehandlował*, „Gazeta Wyborcza” z 19 stycznia 2017. Tekst napisany w konwencji *political fiction* pokazuje możliwy rozwój sytuacji w naszej części Europy (zwłaszcza sytuacji Polski), jeśli Warszawa będzie kontynuować swój kurs w polityce zagranicznej oraz budowę ustroju autorytarnego.



## EUROPA W OBLICZU WIELKICH ZAGROŻEŃ

Europa, a ściślej mówiąc Unia Europejska – stanowiąca historyczną próbę urzeczywistnienia idei zjednoczenia gospodarczego, a w znacznej mierze również politycznego kontynentu – przeżywa dziś bardzo trudny okres. Ćwierć wieku temu wydawało się, że dzięki upadkowi komunizmu i runięciu Żelaznej Kurtyny otwiera się przed nią świetlany okres pokoju, dobrobytu, harmonii i spadku napięć społecznych. Od dwóch dekad zamiast tego mierzy się jednak z problemem powolnego rozwoju, frustrującego głębokie rzesze obywateli i stanowiącego pożywkę dla wzrostu tendencji protekcyjnych. Problem ten spotęgował się w ciągu ostatniej dekady, na skutek globalnego kryzysu finansowego, który szczególnie dotkliwie dotknął silnie zadłużone kraje strefy euro. Rozszerzenie Unii i związany z nim znaczny wzrost skali przepływu kapitału z zachodu na wschód Unii (przenoszenia części produkcji), a także przepływu ludzi ze wschodu na zachód (przemieszczania się siły roboczej), nałożyły się na występującą w części społeczeństw europejskich frustrację związaną z procesami globalizacyjnymi, likwidacją części miejsc pracy i falami imigracji, zmieniającymi strukturę społeczno-kulturalną poszczególnych krajów<sup>1</sup>. Wreszcie zaognienie sytuacji politycznej w bezpośrednim sąsiedztwie Unii – od Północnej Afryki i Bliskiego Wschodu poczynając, na Ukrainie i Rosji kończąc – stworzyło wielkie wyzwanie dla Europy w dziedzinie bezpieczeństwa. Często pojawiają się opinie, że działająca według obecnych zasad Unia po

---

1. Por. W. M. Orłowski, *Czy globalizacja, którą znamy, przetrwa?*, [w:] M. Bałtowski (red.), *Ekonomia przyszłości*, PWN, Warszawa 2016.

prostu nie radzi sobie z wyzwaniami. Wszystko to rodzi poważne zaniepokojenie i podminowuje poparcie dla idei integracji.

Mówiąc najkrócej, pojawia się pytanie: czy wyzwania te, a także sposób, w jaki Europa radzi sobie z nimi, nie podają w wątpliwość skuteczności Unii, a patrząc szerzej – w ogóle narzędzia integracji europejskiej jako metody zapewnienia bezpieczeństwa, dobrobytu i harmonijnego rozwoju kontynentu?<sup>2</sup>.

## Niezwykłe stulecie

Trudno zrozumieć wyzwania stojące przed naszym kontynentem bez cofnięcia się do poprzedniego stulecia. Europa zaczęła wiek XX jako gospodarczy i polityczny potentat. Wytwarzała blisko połowę PKB kuli ziemskiej. Kontrolowała globalny handel i inwestycje. Zamieszkiwała ją wprawdzie tylko czwarta część ludzkości, ale dobrze wykształcona i produktywna – przeciętny PKB na głowę mieszkańca był o 72% wyższy od średniej światowej<sup>3</sup>. Jej uczeni zdobyli 59 spośród 66 nagród Nobla w dziedzinie nauk ścisłych przyznanych w pierwszym ćwierćwieczu XX stulecia. Jej imperia kolonialne rozciągały się na obszarze 56 mln km<sup>2</sup> (42% powierzchni kuli ziemskiej). Dyktowała trendy w sztuce, obyczajach i styl życia.

Potem nadeszło jednak pół wieku zniszczeń i mordów. Dwie wojny światowe zmieniły Europę w ekonomiczną ruinę i finansowego bankruta. W roku 1945 większość mieszkańców kontynentu głodowała, wiążąc wielkie nadzieje na poprawę losu i podźwignięcie z wojennych zniszczeń z pomocą zza Atlantyku. W poprzek Europy zapadła Żelazna Kurtyna, skazująca tę połowę ludności, która znalazła się po jej wschodniej stronie, na dziesięciolecia gospodarczego marazmu i politycznych opresji realizowanych pod ideologicznym szyldem komunizmu. Jednocześnie w części zachodniej najpierw sukcesem okazała się

2. Por. W. Laqueur, *After the Fall: The End of the European Dream and the Decline of a Continent*, Macmillan, New York 2012.

3. Por. A. Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Development Centre, Paris 2003.

ekonomiczna odbudowa, cementująca fundamenty demokracji i wolnego rynku (m.in. dzięki skutecznemu wykorzystaniu szans stworzonych przez plan Marshalla), a następnie zatriumfowały silne trendy integracyjne, wiążące ściśle ze sobą najpierw sześć krajów założycielskich, a w dalszej kolejności praktycznie całą zachodnią połowę kontynentu. Trzeba było jednak czekać niemal pół wieku na to, by wreszcie Żelazna Kurtyna pękła, pozwalając na normalny rozwój i na stopniowe objęcie procesami integracyjnymi niemal całego kontynentu.

Europa przeszła więc w ciągu XX wieku całą drogę, jaką można było przejść – od politycznego i gospodarczego globalnego hegemonu na początku wieku do zrujnowanego pariasa w jego połowie, a następnie znów do spokojnego o swój los bogacza w momencie upadku komunizmu. A potem, już w XXI wieku, ponownie powracając do roli kontynentu sfrustrowanego, niepewnego swojej przyszłości politycznej, gospodarczej i społecznej, zwłaszcza w obliczu wielkich trendów przesuwania się gospodarczego centrum globu nad Pacyfik<sup>4</sup>.

## **Problem podziałów**

Pierwsze z wielkich zagrożeń dla Europy wiąże się z faktem, że jest ona pod wieloma względami nadal kontynentem podzielonym. Po półwieczu komunizmu, a następnie ćwierćwieczu mozolnego ponownego łączenia kontynentu w jedną ekonomiczną i społeczną całość (realizowanego głównie w ramach rozszerzającej się Unii Europejskiej), nadal wyraźnie widać oddzielający Zachód od Wschodu ślad po Żelaznej Kurtynie. Poziom dochodów obywatela wschodniej części kontynentu stanowi jedynie około połowy tego, którym cieszy się Europejczyk z części zachodniej. PKB na głowę mieszkańca Luksemburga jest dwudziestokrotnie wyższy od przeciętnego dochodu mieszkańca Mołdawii (przy pomiarze według parytetu siły nabywczej walut). Wewnątrz Unii różnice są oczywiście mniejsze: Luksemburczyk ma „tylko” pięciokrotnie wyższy dochód od Bułgara. Mimo

---

4. Por. J. Hawksworth, A. Tiwari, *The World in 2050. The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities*, PwC, London 2011.

pewnej poprawy, którą udało się osiągnąć w ciągu XXI wieku, Unia stoi nadal przed zadaniem zmniejszenia różnic w rozwoju swoich krajów członkowskich, wielokrotnie przekraczającym to wszystko, z czym zetknęła się w przeszłości.

Gospodarcze i społeczne rany okazały się znacznie trudniejsze do zaleczenia, niż optymistycznie zakładano w momencie, gdy rozpadała się Żelazna Kurtyna. Po ćwierćwieczu funkcjonowania na wschodzie kontynentu gospodarki rynkowej, tylko nielicznym krajom – w tym Polsce – udało się wyraźnie zmniejszyć dystans rozwojowy, który dzielił je od świata zachodniego w momencie upadku systemu komunistycznego<sup>5</sup>. Chociaż proces rozszerzania Unii na Wschód zakończył się początkowym politycznym sukcesem, wiele problemów pozostaje nierozwiązanych. Zapowiadany przez Francisca Fukuyamę „koniec historii” zamiast się zbliżać, zaczął się oddalać. Znaczna część społeczeństw Zachodniej Europy zaczęła postrzegać zmiany przede wszystkim w kategoriach zagrożenia dla swojej stabilizacji i dobrobytu, zwłaszcza od momentu wybuchu globalnego kryzysu finansowego. Symbolem tego poczucia zagrożenia jest Brexit, a także wysokie poparcie dla partii populistycznych i eurosceptycznych. Paradoksalnie, sfrustrowane są również społeczeństwa wschodniej części Unii, których część jest rozczarowana zbyt powolnym procesem zmniejszania się luki w poziomie rozwoju, a części nieobce są również tęsknoty za poczuciem bezpieczeństwa socjalnego, jakie rzekomo zapewniał system komunistyczny. Problemy podziałów wewnątrz Unii powodują, że znaczną część swojej atrakcyjności traci jej model rozwojowy oparty na demokracji i integracji rynku. Rosja i Turcja wyraźnie zmierzają w stronę autorytaryzmu, Ukraina znajduje się w stanie wojny, sytuacja na zachodnich Bałkanach ulega bardzo powolnej poprawie.

Podział Europy nie biegnie jednak tylko po linii Zachód–Wschód, ale również Północ–Południe. Unia (a wcześniej EWG) powstała jako wielki projekt stworzenia wspólnego rynku, a w ślad

5. Por. W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2009.

za tym wspólnej europejskiej gospodarki<sup>6</sup>. To właśnie miało dać Europie spójność i dobrobyt. Globalny kryzys finansowy odsłonił jednak wielkie, niedoceniane różnice kulturowe między Północą i Południem kontynentu.

Problem nie leży tylko w zadłużeniu państw Południa. Z długiem sprawa jest w sumie dość prosta: zostały zaciągnięte niemożliwe do spłacenia długi, a pożyczone środki – przeznaczone na konsumpcję lub utopione w nietrafionych inwestycjach<sup>7</sup>. Wina za to rozkłada się i na tych, którzy pożyczali (kraje Południa), i na tych, od których pożyczano (kraje Północy), i na tych, którzy pośredniczyli w tym procederze (banki), i na tych, którzy mieli obowiązek to kontrolować (instytucje Unii). Dziś pozostaje znaleźć sposób podziału kosztów tej katastrofy między winnych, a po kilku latach przetargów jakiś kompromis został w końcu znaleziony. Zgodzono się, że Europejski Bank Centralny dodrukuje pieniądze, w zamian za zaostrzenie zasad kontroli finansów publicznych krajów i objęcie nią również długu sektora prywatnego poprzez wspólnotowy nadzór nad sytuacją w sektorze bankowym, czyli unię bankową<sup>8</sup>. Jak się wydaje, problem potencjalnego podważenia stabilności finansowej Unii został w ten sposób rozwiązany, choć przyszłe konsekwencje masowego dodruku pieniędzy pozostają nieznane, a skuteczność mechanizmów dyscyplinujących dopiero musi zostać przetestowana<sup>9</sup>.

Większy problem z tym, jak działać dalej. Północ jest przyzwyczajona do „twardego” pieniądza, oszczędności, dostosowywania konsumpcji i płac do wzrostu wydajności pracy. Południe jest przyzwyczajone do „miękkiego” pieniądza, którego dodruk (poprzez wywołaną inflację i dewaluację) pozwalał zmniejszyć ciężar zaciągniętych długów i odzyskać konkurencyjność. Do tej pory zakładano, że obie te

- 
6. Por. P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 2012.
  7. Por. K. Dyson, *States, Debt, and Power: 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford University Press, Oxford 2014.
  8. Por. G. Galati, R. Moessner, *Macroprudential Policy – a Literature Review*, „BIS Working Papers” 2011 no. 337.
  9. Por. D. Acemoglu, J. A. Robinson, *The Rise and Decline of General Laws of Capitalism*, „NBER Working Paper” 2014 no. 20766.



filozofie gospodarowania da się pogodzić (głównie poprzez „upódnocnienie” mieszkańców Południa – tak jak w USA mieszkańcy kulturowo francuskiej Luizjany dostosowali się do działania według zasad anglosaskiej Północy). Chwilowo jednak nie udało się tego osiągnąć, a efektem – zamiast upodobnienia się kultur – jest ciężki kryzys, fatalnie odbijający się na spójności gospodarczej, społecznej i politycznej Unii.

## Problem demograficzny

Kolejnym potężnym zagrożeniem dla Europy jest demografia. Narody kontynentu w szybkim tempie starzeją się, zarówno na Zachodzie, jak i na Wschodzie. Maleje liczba rodzących się dzieci, wydłuża się życie osób starszych, coraz mniejszy odsetek pracujących musi utrzymywać coraz większy odsetek osób zawodowo biernych. Problemy takie ma oczywiście nie tylko Europa. Ale właśnie tutaj w ciągu minionych kilkudziesięciu lat stworzono systemy zabezpieczenia społecznego, które powodują, że nieunikniony demograficzny trend prowadzi do finansowej katastrofy. Emerytom obiecano komfort i dobrobyt; osobom zawodowo biernym – i tym, którzy pracy znaleźć nie mogą, i tym, którzy tego zrobić nie chcą – obiecano możliwość życia finansowanego z transferów socjalnych; wszystkim obiecano darmowe leczenie na najwyższym poziomie. W warunkach starzenia się społeczeństw te obietnice są po prostu nie do zrealizowania. Ludzie muszą pogodzić się z tym, że wiek emerytalny powinien w nadchodzącej dekadzie wzrosnąć, że do leczenia trzeba będzie dopłacać z własnej kieszeni, że państwo nie będzie w stanie wywiązać się ze wszystkich zobowiązań, które na siebie wzięło. I że problemu tego nie rozwiążą ani uliczne demonstracje, ani zaproszenie do masowej imigracji z innych kontynentów – zwłaszcza, że ta imigracja rodzi w Europie napięcia i niechęć<sup>10</sup>.

10. Por. A. Solimano, N. Watts, *International migration, capital flows and the global economy: a long run view*, „Macroeconomía del desarrollo” no 35, UN, Santiago de Chile 2005.

Z problemami demograficznymi wiążą się więc dwa inne. Pierwszym jest imigracja, wywołująca obecnie w całej Europie silną falę niezadowolenia. Nawet wiążąca się ze stosunkowo małymi problemami kulturowymi imigracja z krajów wschodniej części Unii wywołuje dziś w wielu społeczeństwach zachodnioeuropejskich silny opór, którego symbolem stał się Brexit. Poważniejszym problemem jest jednak masowa imigracja ludzi o całkowicie odmiennej kulturze, mająca nie tylko konsekwencje ekonomiczne, ale również zmieniająca oblicze kulturowo-społeczne poszczególnych krajów Europy. Do tej pory powszechnie uważano, że problemy wynikają głównie z nieumiejętnej polityki integracji przybyszy z tradycyjną kulturą narodową. Dziś widać jednak, że problem jest większy – nastroje antyimigranckie ogarnęły bowiem nie tylko część krajów Unii, ale także znaczną część społeczeństwa amerykańskiego, do tej pory stawianego za wzór otwartości i skutecznej absorpcji imigracji<sup>11</sup>. Nie ma wątpliwości, że w tej dziedzinie Europa musi umieć zdobyć się na wielki wysiłek poszukiwania narzędzi skutecznego działania.

Drugi z potężnych problemów to rola państwa. W kontynentalnej Europie państwo ukształtowało się w sposób odmienny niż w USA – nie powstało w drodze Hobbesowskiej umowy, w ramach której społeczeństwo dobrowolnie tworzy instytucje, które służą rozwiązywaniu wspólnych problemów i wewnętrznych sporów. Państwo europejskie powstało w drodze dobrowolnego lub wymuszonego przekazywania przez absolutnych władców części swych uprawnień obywatelom. I ten właśnie grzech pierworodny powoduje, że dla większości Europejczyków państwo nie jest wspólną, usługową instytucją, ale graczem, toczącym swą własną rozgrywkę ze społeczeństwem. Państwo takie z jednej strony ma nad obywatelem władzę – ale z drugiej ma obowiązek wielu rzeczy swym obywatelom dostarczać, choćby wspomnianego bezpieczeństwa socjalnego. Takie podejście powoduje powszechne w Europie przesadne oczekiwania wobec państwa – i jako gwaranta poziomu życia obywateli, i jako regulatora mającego prawo i obowiązek znacznej ingerencji w funkcjonowanie gospodarki. A to

---

11. Por. W. M. Orłowski, *Czy globalizacja, którą znamy...*, *op. cit.*

przyczynia się do tego, że większość Europejczyków jest mało przedsiębiorcza, mało aktywna, mało innowacyjna. Nadmierne zaufanie w zbawienną rolę państwa usypia, podobnie jak usypia ograniczanie od wieków konkurencji rynkowej.

## Problem instytucjonalny

Trzecim wielkim zagrożeniem dla Europy jest fundamentalna słabość instytucjonalna Unii – a co za tym idzie – niezdolność do prowadzenia skutecznej polityki i do zapewnienia efektywnej współpracy narodów, które ją tworzą.

Aby zrozumieć istotę tego problemu, trzeba cofnąć się w czasie o ponad pół wieku. Integracja zaczęła się od sześciu krajów, które łączyło wówczas wiele wspólnych interesów i nieróżniących się dramatycznie poziomem rozwoju gospodarczego. Potem, co kilka–kilkanaście lat przystępowali nowi członkowie, tak że Unia liczy dziś 28 krajów. Do wyboru były dwa modele integracji: albo Stany Zjednoczone Europy, do których wzywał Winston Churchill, a więc wspólne państwo, w którym decyzje podejmuje się zgodnie z wolą większości, albo rodzaj stowarzyszenia, w którym decyzje podejmuje się w sposób jednomyślny, ucierając kolejne kompromisy poprzez mozolne negocjacje. Wybrano to drugie rozwiązanie – żadna naprawdę ważna decyzja w Unii nie zapada wbrew woli jakiegokolwiek kraju, jak ognia unika się głosowania większościowego nawet tam, gdzie jest ono możliwe. Rozwiązanie prostsze do wprowadzenia, ale mniej skuteczne w działaniu<sup>12</sup>.

Taki mechanizm działania dawał uczestniczącym w integracji narodom poczucie sporego komfortu. I przez dekady znośnie działał, choć niejednokrotnie wypracowanie kompromisu było prawdziwą drogą przez mękę, a komplikacja tego procesu rosła w miarę wzrostu liczby państw członkowskich i zróżnicowania ich interesów.

---

12. Por. W. Laqueur, *After the Fall...*, *op. cit.*

Dziś jednak ów mechanizm działać przestał. Od kiedy świat znalazł się w sytuacji kryzysowej, wymagającej szybkiego podejmowania decyzji, Unia radzi sobie z tym coraz gorzej. Zaczęło się od kryzysu finansowego w roku 2008 – Unia nie była w stanie podjąć żadnej wspólnej akcji, poszczególne kraje zrobiły to na własną rękę. Potem przyszedł kryzys zadłużeniowy krajów Południa – ponownie, zamiast szybkiej decyzji, mieliśmy kilkuletni spektakl niekończących się kłótni i próby sił (wywołanej głównie zróżnicowaniem interesów krajów Południa i Północy). Teraz mamy z kolei kryzys migracyjny – i znowu Unia nie jest w stanie podjąć żadnej decyzji, a poszczególne kraje nawzajem się oskarżają o brak gotowości do współpracy. Pytanie, w którym momencie problemy migracji i swobody przepływu ludzi, a także problemy przepływu miejsc pracy mogą stać się polem otwartego konfliktu interesów krajów Zachodu i Wschodu, pozostaje otwarte<sup>13</sup>.

Unia tkwi więc w głębokim kryzysie instytucjonalnym – kryzysie niezdolności do podejmowania decyzji w sytuacjach nagłych i nieprzewidywalnych, typowych dla XXI wieku. Można rzeczywiście zgodzić się ze stwierdzeniem, że obecnego stanu nie da się utrzymać, bo instytucje unijne nie są w stanie radzić sobie z problemami, z którymi muszą sobie radzić przy tak wysokim stopniu zaawansowania procesów integracyjnych. W grę wchodzi więc dwa rozwiązania: po pierwsze, brak zgody na usprawnienie funkcjonowania Unii – wówczas może okazać się, że nie do utrzymania jest również część osiągnięć integracyjnych i należy się z nich wycofać. Ofiarami takiej decyzji może stać się na przykład swoboda podróżowania w ramach systemu Schengen, a może nawet wspólna waluta. Drugim rozwiązaniem jest zgoda na wyposażenie instytucji unijnych w odpowiednie kompetencje, tak by były w stanie sprawnie podejmować decyzje i zarządzać unijną gospodarką. Innymi słowy, albo wycofanie się z części osiągnięć integracyjnych, albo integracja wzmocniona. Trzeba otwarcie powiedzieć, że w tej kluczowej dla przyszłości Unii sprawie nie podjęto jak dotąd żadnej poważnej decyzji, choć katalizatorem dla jej podjęcia może okazać się Brexit.

---

13. Por. A. Solimano, N. Watts, *International migration...*, *op. cit.*

## Perspektywy dla nowej dynamiki integracji europejskiej

Dzisiejsza Europa jest więc podzielona i niepewnie patrzy w swoją przyszłość. Unia znalazła się w punkcie zwrotnym, w którym nie może się długo utrzymać i musi dokonać wyboru – wykonać ruch w stronę pogłębienia integracji albo w stronę dezintegracji. W interesie Polski – kraju, który szczególnie ucierpiał w ciągu minionego wieku na skutek braku paneuropejskiego bezpieczeństwa i współpracy w budowie dobrobytu – leży, aby był to ruch w stronę pogłębienia integracji. Jakie jednak są szanse na to, że takie decyzje zostaną podjęte?

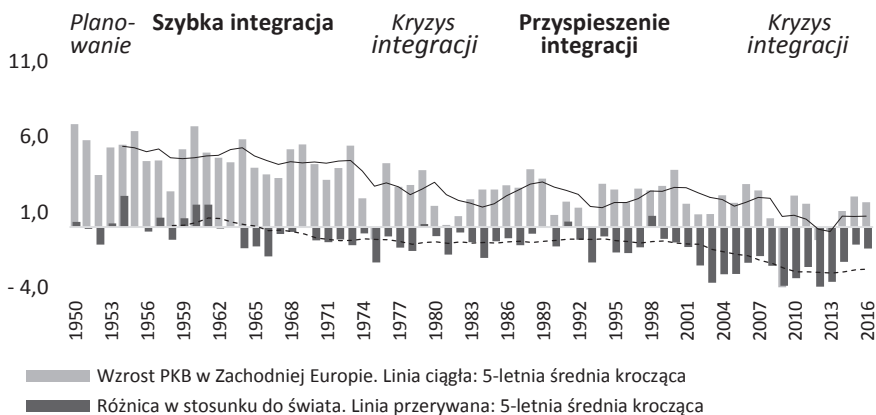
Pomocą w odpowiedzi wydaje się ponownie historia integracji europejskiej. Jak wiadomo, postępowała ona w sposób nieciągły. Zamiast stałego postępu, mieliśmy raczej do czynienia z okresami gwałtownego przyspieszenia procesów integracyjnych, po których następowały okresy kryzysowe, kiedy integracja stawała w miejscu – a nawet czasem w niektórych obszarach lekko się cofała<sup>14</sup>.

Mało zwraca się uwagę na fakt, że proces ten wydaje się być skorelowany z ogólną sytuacją gospodarczą kontynentu europejskiego. Procesy integracyjne wiążą się z przekazaniem większych kompetencji wspólnocie, w poczuciu wspólnego interesu rozwojowego. Decyzje takie stosunkowo łatwo podejmować wówczas, gdy narody europejskie czują się pewnie i koncentrują się na wytwarzaniu dodatkowej wartości – a więc w okresach powodzenia gospodarczego. I odwrotnie, kiedy przychodzą czasy recesji i niepewności, naturalną reakcją sfrustrowanych społeczeństw jest ucieczka w protekcjonizm, który ma ochronić osiągnięty poziom życia nawet za cenę ograniczenia współpracy z sąsiadami. Rysunek 1 pokazuje, w jaki sposób okresy gospodarczego powodzenia i gospodarczych kłopotów wyraźnie wpływały na tempo procesów integracyjnych w Europie.

---

14. Por. W. Laqueur, *After the Fall...*, op. cit.

**Rysunek 1.** Postępy integracji europejskiej i sytuacja gospodarcza



Źródło: OECD, opracowanie własne.

W latach 50. i 60. XX wieku gospodarka Zachodniej Europy rozwijała się w stosunkowo szybkim tempie, którego symbolem był najpierw „cud gospodarczy” w Niemczech, a następnie nieco mniej spektakularne „cudy” w innych krajach. Towarzyszyła temu szybka i śmiała integracja, która zaowocowała stworzeniem wspólnego rynku i sformułowanymi w roku 1970 planami wprowadzenia wspólnej waluty.

Potem, od roku 1974, nastąpiła jednak dekada stagflacji, która oznaczała w Zachodniej Europie nie tylko spowolnienie wzrostu, ale także wyraźne pogorszenie wyników wzrostowych w stosunku do reszty świata. Odpowiedzią na to była „stracona dekada” integracji, zakończona dopiero w połowie lat 80.

I ponownie przyspieszenie rozwoju, związane również ze zjednoczeniem kontynentu, doprowadziło do przyspieszenia tempa integracji, osiągającego swoje apogeum w procesie dokończenia budowy jednolitego rynku wewnętrznego, rozwoju instrumentów strukturalnych, a wreszcie stworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej i rozszerzenia Unii na Wschód.

Załamaniem wzrostu gospodarczego po roku 2007 ponownie jednak obudziło w Europie tendencje protekcyjnistyczne, wiodąc do kolejnego kryzysu integracji, z którym mamy do czynienia do dzisiaj.

Patrząc na doświadczenia z przeszłości, można sformułować hipotezę, że trudno będzie przełamać obecny impas w zakresie integracji tak długo, jak sytuacja w gospodarce światowej i europejskiej nie ulegnie poprawie. Póki co, mamy do czynienia z głęboką, utrzymującą się, a wręcz nadal pogłębiającą się frustracją części społeczeństw Zachodu (zwłaszcza tych grup, które uważają, że tracą na procesach globalizacyjnych). Frustracja ta znajduje odbicie w znacznym wzroście poparcia dla partii populistycznych i antyeuropejskich – a w ślad za tym we wzroście tendencji protekcyjnistycznych i niechęci do działań wspólnotowych. Jest to mechanizm dobrze rozpoznany na gruncie teorii ekonomii politycznej, mający kluczowe znaczenie dla trwałości zjawisk globalizacyjnych<sup>15</sup>. Dopiero pełne pokonanie obecnego kryzysu w skali zarówno światowej, jak europejskiej może stworzyć bardziej sprzyjające warunki do pojawienia się w Europie nowej dynamiki integracji. Jest to konkluzja niezbyt optymistyczna, ale oparta na realistycznej ocenie obecnej sytuacji.

## Literatura:

- Acemoglu D., Robinson J. A., *The Rise and Decline of General Laws of Capitalism*, „NBER Working Paper” 2014, no. 20766.
- De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Dyson K., *States, Debt, and Power: ‘Saints’ and ‘Sinners’ in European History and Integration*, Oxford University Press, Oxford 2014.

---

15. Por. J. G. Williamson, *Globalization and Inequality, Past and Present*, „The World Bank Research Observer”, Vol. 12, no. 2, 1997; P. H. Lindert, J. G. Williamson, *Does Globalization Make the World More Unequal?*, „NBER Working Paper” no. 8228, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2001.

- Galati G., Moessner R., *Macroprudential Policy – a Literature Review*, „BIS Working Papers” 2011, no. 337.
- Hawksworth J., Tiwari A., *The World in 2050. The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities*, PwC, London 2011.
- Laqueur W., *After the Fall: The End of the European Dream and the Decline of a Continent*, Macmillan, New York 2012.
- Lindert P. H., Williamson J. G., *Does Globalization Make the World More Unequal?*, „NBER Working Paper” nr 8228, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2001.
- Maddison A., *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Development Centre, Paris 2003.
- Orłowski W. M., *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2009.
- Orłowski W. M., *Czy globalizacja, którą znamy, przetrwa?*, [w:] M. Bałtowski (red.), *Ekonomia przyszłości*, PWN, Warszawa 2016.
- Solimano A., Watts N., *International migration, capital flows and the global economy: a long run view*, „Macroeconomía del desarrollo” nr 35, UN, Santiago de Chile 2005.
- Williamson J. G., *Globalization and Inequality, Past and Present*, „The World Bank Research Observer”, Vol. 12, no. 2, 1997.





## Część 2.

Centrum a samorząd  
– twórcze napięcie,  
polskie województwo  
– projekt otwarty



## PRÓBY PEŁNOLETNIOŚCI

Samorząd wojewódzki osiągnął w minionym roku pełnoletniość. Minęło całych 18 lat od pierwszych wyborów regionalnych. Ten jubileusz nałożył się na splot bardzo istotnych zdarzeń, wewnątrz i na zewnątrz kraju. Są one impulsem, który skłania do nowego spojrzenia na sejmiki i zarządy województw. „Pełnoletni” samorząd może zarówno być oceniany inaczej, jak i od niego samego możemy oczekiwać przemyślanych ocen na temat jego własnego losu. Także opinii o tych, z którymi ten los się wiąże. W szczególności rzecz dotyczy rządu, samorządu lokalnego oraz instytucji Unii Europejskiej, z którymi samorząd ma najczęstszy kontakt. Na drugim planie – mediów, liderów gospodarczych i społecznych. Wreszcie ostatecznej grupy odniesienia – obywateli. Pełnoletniość samorządu jest dla niego czasem próby, gdyż w nowych okolicznościach nieuchronnie postawione zostanie pytanie o jego realne znaczenie. Na tę próbę składa się kilka zachodzących jednocześnie zjawisk, które są ze sobą powiązane, ale wymieniać trzeba je i tak po kolei. Pierwsze z nich to przejście władzy przez Prawo i Sprawiedliwość, głównie zaś jego profil, wyraźnie już ukształtowany po roku rządzenia. To, co jest istotne w przypadku PiS-u, to przesunięcie akcentów na coś, co można nazwać „samorządoscptycyzmem”. Nie jest to, jak się wydaje, jakaś jednoznaczna wrogość wobec samorządu, jak chcieliby to przypisać PiS-owi jego przeciwnicy, a szczególnie ci, których można by określić „samorządoentuzjastami” – zwracający mniejszą uwagę na problemy samorządu niż na jego przewagi. Bez wątplenia nowy rząd jest daleki od entuzjazmu, jeśli

chodzi o samorząd, a pierwsze, co przychodzi mu do głowy w jego sprawie, to raczej problemy czy dysfunkcje i to bynajmniej nie polegające na niedocenieniu przez władze centralne.

Takie podejście partii rządzącej ma dwie przyczyny. Pierwszą jest składowa ideowa – ugrupowanie to widzi swój wyróżnik w podkreślanu integracji w ramach państwa narodowego. Jednak poza tą przesłanką ideową istotne znaczenie ma też układ interesów. Pozycja Prawa i Sprawiedliwości w samorządzie jest rzeczywiście słaba. W ostatnich wyborach partia ta uzyskała co prawda wynik nieznacznie wyższy niż każda z partii ówczesnej koalicji z osobna. Jednak rządzi tylko w jednym województwie, a w 15 pozostaje w opozycji. To niewątpliwie wpływa zarówno na postrzeganie samego samorządu wojewódzkiego, jak i na konkretne decyzje – takie jak np. wzmacnianie urzędów wojewódzkich poprzez przekazywanie kompetencji czy ignorowanie samorządu wojewódzkiego w dokumentach dotyczących rozwoju. Warto zwrócić uwagę na to, że takie podejście może mieć charakter samospełniającej się przepowiedni. Stawia ono w trudnej sytuacji, tak pod względem argumentacji, jak i motywacji, tych działaczy partii rządzącej, którzy są zaangażowani w pracę samorządu. Zmniejsza też możliwość pozyskiwania nowych ludzi czy poszerzania swoich wpływów rozumianych jako inwestowanie w udział w samorządzie wojewódzkim przez środowiska lokalne, niezwiązane z ogólnopolskimi opcjami.

Rodzi się pytanie, czy w obliczu takiej opozycji władzom wojewódzkim uda się zachować tę pozycję, którą miały w sytuacji, gdy były głównym dysponentem środków na rozwój – wspieranym, także werbalnie, przez instytucje szczebla centralnego. Samorząd mógł czuć się wtedy doceniany, nawet jeśli niektóre decyzje, jak np. tak zwane „schematówki”, były istotnym ograniczeniem roli planowania na poziomie regionalnym z wykorzystaniem instytucji samorządu wojewódzkiego.

Kolejną próbą dla dotychczasowej pozycji samorządu jest kryzys Unii Europejskiej, związany z jednej strony z Brexitem, a z drugiej z narastaniem sceptycyzmu wobec jej instytucji w dotychczasowym kształcie. Warto pamiętać o tym, że jedną z istotnych składowych pozycji samorządu wojewódzkiego była jego rola przewidywana

w polityce regionalnej właśnie przez instytucje unijne. Legitymizowała pozycję samorządu, oczywistość i jednoznaczną akceptację takich, a nie innych procedur dotyczących wydania pieniędzy przez Unię Europejską. Pojawia się zatem pytanie, czy nowa, dynamiczna sytuacja polityczna nie będzie zmieniać pozycji samorządu wraz z osłabieniem tych wzorców i oczekiwań. Wreszcie pojawia się kolejny problem – czy samorząd wojewódzki będzie w stanie w kolejnych latach przygotować się na nową sytuację w Unii, która zakłada nowe sposoby finansowania regionów – zakończenie funduszy strukturalnych i tworzenie nowych narzędzi. Wszystkie te procedury mają swoje znaczenie w kształtowaniu społecznej i politycznej pozycji samorządu wojewódzkiego.

Za następne wyzwanie dla samorządu wojewódzkiego należy uznać nasilenie napięć w ogólnopolskiej polityce. Pojawia się ważne pytanie o to, jaka jest jego rola wobec zmiany u władzy i względnie nowej co do skali (w porównaniu z poprzednimi latami) sytuacji, w której w większości województw przez najbliższe dwa lata rządzą ugrupowania opozycyjne względem rządu. Tak jednoznaczna i długotrwała opozycja nie miała dotąd w Polsce miejsca. W warunkach podniesionego natężenia konfliktu i ograniczonej współpracy pomiędzy rządzącymi a opozycją w skali kraju, taka sytuacja inspiruje dodatkowe pytania, ale i otwiera nowe możliwości. Z jednej strony jest tak, że samorząd wojewódzki stał się miejscem realnej władzy leżącej w rękach ugrupowań opozycyjnych. Może tu być oceniana ich skuteczność, co z kolei może wpływać na wynik ogólnokrajowej rywalizacji politycznej. W Polsce, tak jak w większości innych krajów, krajowa rywalizacja jest postrzegana jako ważniejsza od rywalizacji na poziomie regionalnym. Samorząd może tu – wbrew intencjom wielu zaangażowanych w jego działania osób – być składową ścierającą się siłą. Z jednej strony dostarczając zasobów władzy, a z drugiej daje możliwość pokazania skuteczności w jej sprawowaniu, może być potężnym narzędziem w rywalizacji politycznej. W szczególności wynik wyborów samorządowych w 2018 roku, co przyznają zgodnie przedstawiciele rządu i opozycji, będzie ważnym punktem odniesienia do wyborów parlamentarnych w roku 2019. Pytanie jednak, na ile taki punkt odniesienia będzie

dotyczył samorządu wojewódzkiego, a na ile zostanie zdominowany przez bardziej widowiskowe, bezpośrednie wybory prezydentów największych miast, jak miało to miejsce do tej pory. Warto tutaj wspomnieć kryzys związany z wyborami samorządowymi (w szczególności z wyborami sejmikowymi) w roku 2014. Był to najwyraźniejszy, niezbyt szczęśliwy, ale jednak niezbędny do odnotowania, przypadek, w którym samorząd wojewódzki stał się bardzo istotnym punktem odniesienia w ogólnopolskiej polityce. Ta sytuacja najpewniej powtórzy się w 2018 roku – miejmy nadzieję, że nie w atmosferze kolejnego kryzysu, ale już w warunkach normalnej, uregulowanej rywalizacji politycznej.

Bardzo ważnym punktem odniesienia jest też aspekt personalny ogólnopolskiej polityki. Jeżeli pierwszy raz mamy do czynienia z premierem, który w swoim CV ma pełnienie funkcji radnego w samorządzie wojewódzkim, to pojawia się pytanie, na ile takie zjawisko będzie się nasilać. Sytuacja, w której partie opozycyjne mają możliwość korzystania z kadr zdobywających doświadczenie polityczne w samorządzie wojewódzkim, jest czymś nowym i może się przyczynić do wzrostu ogólnopolskiego znaczenia samorządu wojewódzkiego.

Gdy mowa o personalnych związkach z ogólnokrajową polityką, pojawia się pytanie, na ile słaba dotąd pozycja samorządu jest tu pochodną rywalizacji o wpływy i częściej na świecie medialnej strefy cienia, w której znajdują się władze wojewódzkie, w porównaniu z władzami ogólnokrajowymi i władzami lokalnymi. To też pytanie o personalne blokady czy też ścieżki awansu. Można tu przedstawić dwie hipotezy: wedle pierwszej nieoczywiste relacje, które rząd ma z władzami wojewódzkimi, wynikają z opisywanych na różne sposoby słabości polskiej polityki ogólnokrajowej – przede wszystkim z jej emocjonalności i słabego zakorzenienia w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego. Wedle drugiej słabość ma swoje źródło po stronie samorządu – przejawia się w strategiach przyjmowanych przez jego liderów, którzy niekoniecznie chcą uczestniczyć w ogólnonarodowych sporach. Mające równie długą tradycję, co złożone motywy, odseparowanie samorządu od ogólnokrajowej polityki jest w przypadku samorządu wojewódzkiego szczególnie dyskusyjne.

Wreszcie, bardzo istotną kwestią, której nie sposób pominąć przy myśleniu o stabilności i perspektywach samorządu terytorialnego, jest to, że jest on ważnym polem wyłaniania się strategii i obyczajowości politycznej względem ogólnopolskich podziałów. Warto zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od innych poziomów, szczebel wojewódzki samorządu jest jednoznacznie zdominowany przez ogólnopolskie podziały polityczne. Jednak nie oznacza to wcale prostego przełożenia na samorząd wyników sejmowych głosowań. Występuje tu kilka wątków, które warto odnotować. Po pierwsze, szczegółowe wyniki wyborów pokazują, że w wyborach do sejmików dane partie w poszczególnych województwach mogą wypadać lepiej lub gorzej, jeśli porównać z ogólnopolskimi sympatiami. Można tu spotkać udane strategie i znaczące porażki, prowadzące do utraty spodziewanej władzy. Jest to też miejsce na eksperymenty, które są testami ogólnokrajowych strategii. Czasem kończą się one powodzeniem, jak np. współpraca PO i PSL w wyborach 2006 roku i następnie w 2010 roku albo współpraca w ramach Zjednoczonej Prawicy w roku 2014. Czasami zaś wynik takich prób jest jednoznacznie negatywny i skłania do zmiany strategii, jak chociażby koalicja PO–PiS w 2002 roku. Jest tu też miejsce na ważne próby nowych inicjatyw politycznych – i tych ogólnokrajowych, i tych regionalnych.

Na koniec widać też, że skala napięć w regionalnej polityce jest wyraźnie mniejsza od obserwowanej na krajowej scenie. To może być kolejna okazja do wzmocnienia pozycji samorządu województwa, choć też i okazja do jego osłabienia. Będzie on wzmocniany, jeśli będzie w stanie się odróżnić od rozdygotanej krajowej polityki – może zostać wtedy doceniony przez tych, którzy są już zmęczeni politycznymi napięciami. Ich większe zaangażowanie bez wątpienia podniesie znaczenie samorządu i jego pewność siebie. Jeśli jednak ogólnokrajowe napięcia znajdą w samorządzie województwa kolejną wdzięczną okazję do zdominowania debaty publicznej, to pozycja sejmików i marszałków bez wątpienia się zmieni.

Wypada mieć nadzieję, że doświadczenia, które przez minione 18 lat były udziałem samorządu województwa, pozwolą mu z powo-



dzeniem zmierzyć się z wszystkimi tymi próbami. Nie brakuje w nim bowiem osób, które łączą zaangażowanie w sprawy regionu z dogłębną znajomością jego specyfiki. Które widzą tu swoje miejsce, mają na siebie pomysł, a nie brakuje im umiejętności, by pomysł ten wcielić w życie. Pomimo bowiem uroku „nastoletniej” metafory, w samorządzie wyrosło już całe pokolenie ludzi doświadczonych i świadomych swoich możliwości.

## RELACJE RZĄD – SAMORZĄD. AKTUALNE DYLEMATY

Przeprowadzona w Polsce w 1990 roku reforma samorządowa określana jest mianem jednej z najbardziej udanych reform ostatniego 25-lecia. Zapoczątkowała ona długoletni, poddawany ciągłym ewaluacjom proces budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Podstawowym założeniem reformy było przełamanie dotychczasowego centralistycznego modelu państwa na rzecz idei samostanowienia obywateli. Twórcy reformy głęboko podzielali pogląd, że to lokalne i regionalne wspólnoty będą najlepiej i najskuteczniej realizowały społeczne interesy, a także rozwijały swoje „małe ojczyzny”. Dzięki temu samorządy uzyskały realną władzę sprawczą. Gminy otrzymały osobowość prawną i możliwość zarządzania swoim majątkiem, co usamodzielniało je finansowo. Dotychczasowi pracownicy zatrudnieni w administracji rządowej zapoczątkowali proces tworzenia struktur władz lokalnych.

Po niespełna dekadzie funkcjonowania samorządu, 1 stycznia 1999 roku przystąpiono do jego reorganizacji. Wprowadzono dwa dodatkowe szczeble samorządu – samorządowe powiaty i województwa. Z reformą wiązała się również poważna korekta zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Konieczne było określenie granic nowych jednostek w taki sposób, aby zapewnić im optymalne warunki wykonywania zadań, a zarazem zminimalizować koszty wdrożenia nowego systemu.

Utworzenie samorządu regionalnego uruchomiło fundamentalne zmiany w podejściu do kształtowania kierunków polityki lokalnej. Decyzje o tym, jakie inwestycje i aktywności stanowią korzystne rozwiąza-

nie dla obywateli zamieszkujących poszczególne obszary kraju, zaczęły zapadać na poziomie regionu. Krokiem milowym, który wzmocnił i uwiarygodnił sens istnienia samorządów, było wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku i związane z tym przekazanie samorządowi regionalnemu roli instytucji zarządzającej funduszami europejskimi. Dziś, podsumowując upływające dekady, jesteśmy dumni z pozycji i roli, jaką samorząd regionalny odgrywa w procesie rozwoju wszystkich obszarów życia społeczno-gospodarczego w Polsce.

Sukces funkcjonowania samorządu potwierdzają badania poziomu zaufania społeczeństwa do władz lokalnych. O ile parlamentowi czy rządowi (niezależnie od barw politycznych) ufa mniej niż połowa Polaków, o tyle władze lokalne budzą zaufanie u dwóch na trzech mieszkańców Polski. Przez 27 lat istnienia samorządność okrzepła i stała się jednym z kluczowych elementów ustroju Polski. Prof. Jerzy Regulski pisał, że samorząd terytorialny nie jest narzędziem do realizacji celów ogólnonarodowych, a autonomiczną wspólnotą mogącą realizować swoje potrzeby w oparciu o własne pomysły oraz regionalne i lokalne uwarunkowania. Jako wieloletni samorządowiec i praktyk mogę jedynie potwierdzić słuszność powyższej tezy. Dzięki budowanemu poczuciu wspólnoty, przy wykorzystaniu instytucji samorządowych możemy zrobić dużo więcej dla lokalnej społeczności, sprawnie rozpoznając i wykorzystując posiadany potencjał.

## Zagrożenia

Samorząd wojewódzki wykonuje zadania publiczne o charakterze regionalnym, dlatego powinien mieć przyznane ku temu pełne kompetencje zgodnie z zasadą pomocniczości. Konieczne jest również zapewnienie ochrony jego autonomii. Tymczasem relacje marszałek – wojewoda bywają często konfliktogenne. Ingerencja władz centralnych w wielu przypadkach jest nieuzasadniona, a parlament zbyt często ignoruje władze samorządowe.

Należy podkreślić, że siłą województwa jest możliwość realizowania potrzeb swoich mieszkańców, w oparciu o ich pomysły oraz regio-

nalne uwarunkowania. Jeśli regiony zostaną tego pozbawione, wtedy osłabną, a w następstwie – spowolni się również rozwój Polski.

Autorzy *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, który powstał w 2013 roku pod kierownictwem prof. dr. hab. Jerzego Hausnera, ostrzegali, że „samorząd terytorialny w Polsce znajduje się w krytycznym momencie (...) – ulega stopniowemu pogarszaniu funkcjonowania”, głównie z uwagi na jedynie „tolerowanie przez władze centralne jego istnienia i przerzucanie na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację”<sup>1</sup>.

Narzucanie przez władzę centralną nowych obowiązków w zakresie realizacji polityk publicznych, bez konsultacji i z nikłym wsparciem finansowym, może przynieść efekty odwrotne do zamierzonych. I tego przede wszystkim powinniśmy się wystrzeżać.

Warto również zwrócić uwagę na niepokojące zapisy znajdujące się w dokumencie pn. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Wyeksplikowana w nim chęć nadmiernej centralizacji polityczno-gospodarczej stanowi *de facto* pogrzebanie dotychczas rozwijanej koncepcji samorządu jako silnego i aktywnego współtwórcy procesów rozwojowych regionu. Akcent przeniesiony na aktywność administracji rządowej w realizacji projektów strategicznych może zaburzyć dotychczasową równowagę. Samorząd zatraci możliwość prowadzenia konstruktywnego dialogu z władzami centralnymi, a z pozycji partnera i kreatora lokalnych działań przejdzie do roli wykonawcy i przekaziciela środków finansowych do budżetu państwa.

## Silna Małopolska

„Realne przywództwo” to nie tylko możliwość tworzenia prawa. To także inicjowanie działań, które znajdują uznanie i naśladowców w innych regionach kraju, a także w Europie.

---

1. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, red. J. Hausner, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

W tym miejscu warto zaprezentować przykład Małopolski – regionu, który dowiódł skuteczności przywództwa partycypacyjnego opartego na dzieleniu się prawem do podejmowania decyzji także z samorządami i środowiskami lokalnymi.

**Walka Małopolski o czyste powietrze.** Dzięki wspólnej inicjatywie władz województwa, organizacji społecznych, środowiska naukowego i samych mieszkańców wprowadziliśmy w Małopolsce prawo, które znacząco ograniczy szkodliwy smog. Przepisy to jednak nie wszystko. Wierzymy, że dzięki naszym działaniom uda się pobudzić społeczną świadomość odnośnie konieczności zmian w tym zakresie. Jakość powietrza, którym oddychamy, jest zatrważająco zła. Oczekujemy, że jeszcze w tym roku, dzięki inicjatywie, która wyszła z Małopolski, rząd zajmie się kwestią subsydiowania środków na ochronę powietrza w całym kraju.

**Wspieranie przedsiębiorczości.** Małopolska jako pierwszy polski region otrzymała tytuł Europejskiego Regionu Przedsiębiorczości 2016 za realizację wyróżniającej się strategii rozwoju regionalnej gospodarki. Udało nam się stworzyć sprzyjające środowisko dla biznesu, zainwestowaliśmy z sukcesem w nowoczesne technologie. Zbudowaliśmy silne partnerstwo z sektorem nauki i biznesu. W końcu, efektywnie wykorzystaliśmy i nadal wykorzystujemy fundusze europejskie. Ten prestiżowy tytuł przyznawany przez Komitet Regionów Unii Europejskiej i Komisję Europejską potwierdza szerokie uznanie dla naszych lokalnych działań i osiągnięć. Dotychczas otrzymywały go regiony głównie z Europy Zachodniej. Nagroda dla Małopolski to dowód na to, że dobrze zarządzane polskie regiony mogą konkurować z europejskimi liderami, pomimo tego, że ci często przewyższają nas potencjałem gospodarczym.

Przedsiębiorcy są jednym z najważniejszych kapitałów Małopolski. Na koniec 2016 roku było ich 371 tysięcy. By jeszcze bardziej poprawić ten wynik, w obecnej perspektywie finansowej, a więc do roku 2020, na wsparcie przedsiębiorczości, w tym na innowacje, Małopolska ma do dyspozycji blisko 900 mln euro. To olbrzymie pieniądze, które, czego jestem pewien, dadzą niewyobrażalny impuls rozwojowy.

Małopolska to także region, który od lat kładzie silny nacisk na kreowanie i wdrażanie **polityki proinwestycyjnej i proeksportowej**. Jesteśmy za to nagradzani zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej, w tym m.in. za inicjatywę Centrum Business in Małopolska. W 2014 roku Małopolska znalazła się na szczycie rankingu Europejskich Miast i Regionów Przyszłości 2014/2015 ogłoszonego przez „Financial Times”. Zajęliśmy 2. miejsce wśród regionów Europy Wschodniej z najlepszą strategią przyciągania inwestorów, 10. pozycję (jako jedyny polski region) w kategorii wszystkich europejskich regionów średniej wielkości z najlepszą strategią przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a także 5. lokatę wśród najbardziej atrakcyjnych dla inwestorów regionów Europy Wschodniej (najwyższa pozycja wśród polskich regionów). Nas samorządowców, ale również i mieszkańców Małopolski, napawa dumą fakt, że praca włożona w działania podejmowane na rzecz rozwoju regionu jest dostrzegana i doceniana zarówno w kraju, jak i za granicą.

Obecnie kluczową dla Małopolski kwestią pozostaje zachowanie pozycji lidera w sprawnym realizowaniu regionalnych polityk publicznych, co w kontekście planowanej przez polski rząd centralizacji politycznej i gospodarczej będzie stanowiło spore wyzwanie o charakterze systemowym. Swoimi działaniami udowodniliśmy, że podejście decentralistyczne jest najefektywniejszą metodą zarządzania zarówno w skali mikro, jak i makro. Niech za przykład dobrej praktyki posłuży też zrealizowanie przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie projektu pn. **Akademia Rozwoju Ekonomii Społecznej (ARES)**, który został uznany za najlepszy w Europie w prestiżowym, międzynarodowym konkursie RegioStars 2016. Dzięki niemu udało się stworzyć na terenie Małopolski 295 nowych miejsc pracy i 46 spółdzielni socjalnych, a to tylko niektóre osiągnięcia ARES-a, które zapewniły mu zwycięstwo.

Jako samorząd województwa stale monitorujemy potrzeby i aspiracje Małopolan – po to, by podejmowane przez nas działania były zgodne z wolą naszych mieszkańców.

Od ubiegłego roku realizujemy innowacyjny w skali kraju projekt Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego. Dzięki zaangażowaniu 80 tysięcy Małopolan, którzy wzięli udział w głosowaniu, zostanie zrealizowanych 46 zadań na łączną kwotę 6 mln zł. My samorządowcy wierzymy, że ta niebywała aktywność mieszkańców regionu wynika z pokładanego zaufania w faktyczne spełnienie społecznego kontraktu, jakim niewątpliwie był głosowany budżet. Nie zawiedzimy tych oczekiwań.

Aktualnie trwają przygotowania do realizacji II edycji Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego. Wierzę, że tak jak w poprzednim roku, nie zabraknie pomysłów, chęci działania i wiary, że każdy z nas może realnie wpływać na otaczającą go rzeczywistość. Największym osiągnięciem samorządowców jest bez wątpienia aktywne prowadzenie dialogu z mieszkańcami, wsłuchiwanie się w ich potrzeby, polepszanie jakości ich życia. Cieszymy się, że nasze wysiłki nie idą na marne, że po upływie 27 lat od odzyskania pełnej niepodległości, samorząd osiągnął rolę aktywnego współtwórcy społeczeństwa obywatelskiego.

Zarówno Państwu, jak i sobie życzę, abyśmy przez kolejne lata mieli możliwość efektywnie tworzyć nasze małe wspólnoty samorządowe. Ta delikatna materia wymaga wzajemnego zaufania i wspólnej pracy – nie tylko na linii samorząd – mieszkańcy, ale również na linii samorząd – rząd. Wierzę, że opinie wybitnych przedstawicieli polskiego świata nauki, polityki oraz gospodarki, prezentowane w niniejszej publikacji, wzmocnią naszą determinację w działaniach na rzecz współdecydowania o przyszłości naszych regionów.

## PRZYPIŁY I ODPŁY I DECENTRALIZACJI

### Uwagi wstępne

Zamiarem autora jest naszkicowanie natury procesów decentralizacyjnych i centralizacyjnych zachodzących w samorządzie terytorialnym państw demokratycznych na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Posłużyć ma to do sformułowania odpowiedzi na pytanie o czynniki leżące u podstaw tych procesów oraz ich skutki dla zarządzania sprawami wspólnot terytorialnych.

W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania, na wstępie wskazano determinanty wywołujące wspomniane procesy. Następnie zasygnalizowano pojawiające się w ostatnich latach, w części krajów europejskich, procesy ekonomizacji i centralizacji samorządu terytorialnego. W części końcowej poruszono zagadnienie recentralizacji samorządu terytorialnego w Polsce.

### Między centralizacją a decentralizacją

Spór o prymat scentralizowanych lub zdecentralizowanych form rządzenia od zawsze zajmował ważne miejsce w historii państwowości świata Zachodu. O tym, która z tych konwencji dominowała, rozstrzygało wiele czynników endogennych, specyficznych dla danej państwowości, jak i uwarunkowania egzogenne właściwe dla określonej epoki historycznej.



Powstanie państwa demokratycznego, o charakterze liberalnym, opartego na gospodarce rynkowej, stało się katalizatorem procesów decentralizacji. Procesy te występowały przez wiele dziesięcioleci, jednakże zauważyć należy, że w ostatnich latach nie tylko ich dynamika uległa osłabieniu, ale i pojawiły się niepokojące symptomy recentralizacji.

Popularność zdecentralizowanych mechanizmów zarządzania obserwujemy, kiedy społecznej istotności nabierają takie wartości jak obywatelskość i wspólnotowość, kiedy postępująca fragmentaryzacja świata społecznego (różnicowanie się wartości, postaw i interesów) wymaga zróżnicowanych i elastycznych reakcji władzy publicznej. Decentralizacji sprzyja także społeczne przekonanie o zawodności imperatywnej logiki rządzenia, nieufność wobec onnipotencji państwa, a także zanik przekonania, że decydenci publiczni dysponują pełną informacją do podejmowania decyzji<sup>1</sup>, a ich decyzje są racjonalne<sup>2</sup>. Czynnikiem wspierającym proces decentralizacji jest także spadek zaufania obywateli do wielkich, scentralizowanych struktur koordynacji działań zbiorowych, w tym rządu centralnego.

Przyptywy centralizacji pojawiają się, kiedy następuje rozczarowanie rynkiem i sieciami jako mechanizmami koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywania dylematów kolektywnych. Dzieje się tak, kiedy narastają etatystyczne tęsknoty charakterystyczne dla czasów niepokojów i kryzysów oraz pojawia się wiara w nieograniczoną wiedzę i sprawstwo centralnego planisty. Temu ostatniemu towarzyszy grawitowanie społeczeństwa w kierunku paternalizmu państwowego opartego na przekonaniu o onnipotencji rządu centralnego. Żyzną głębię dla rozkwitu praktyk centralistycznych tworzy także przekonanie elit rządzących o niemożności kontrolowania sektora publicznego w sytuacji jego fragmentaryzacji i decentralizacji. Remedium na to upatruje się w centralizacji mechanizmów zarządzania oraz politycznej obsadzie stanowisk<sup>3</sup>.

1. B. G. Peters, *Managing Horizontal Government the Politics of Coordination*, Research Paper no. 21, Canadian Centre for Management Development, January 1998, p. 18.
2. H. A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Third Edition, The Free Press, New York 1976.
3. B. G. Peters, *Dwie wizje rządzenia decentralacją i recentralizacją procesów rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 1 (15)/2011.

W ustabilizowanych i dojrzałych systemach rządzenia, respektujących reguły demokratycznego państwa prawa, napięcia między zwolennikami centralistycznego i decentralistycznego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi jest zjawiskiem naturalnym dopóty, dopóki konflikt ten ma charakter uwspólniony, tj. jego celem jest wypracowanie racjonalnych reguł ich kombinacyjnego wykorzystania.

Konieczne jest umiejętne posługiwanie się tak logiką decentralizacji, jak i centralizacji w zależności od kontekstu problemu i jego natury. Wymaga to zdolności systemowego uczenia się przez kluczowych aktorów systemu zarządzania publicznego. To ostatnie warunkuje wytwarzanie wiedzy uwspólnionej, umożliwiającej racjonalne rozwiązywanie problemów zbiorowych. Aby jej wytwarzanie było możliwe, relacje między rządem a samorządem terytorialnym powinny mieć charakter symetryczny i zorientowany na współdziałanie na rzecz dobra wspólnego, a jednocześnie uwzględniać fakt autonomizowania się i dyferencjacji funkcjonalnej systemu społecznego, prowadzących do powstania społeczeństwa policentrycznego:

„Oznacza to, że nowoczesne sterowanie rozwoju musi się dokonywać poprzez zdecentralizowane zarządzanie kontekstowe, czyli refleksyjny proces, w którym funkcjonalnie wyodrębnione systemy są sterowane pośrednio, przez ich zmieniające się otoczenie oraz przez wykorzystanie specyficznych dla każdego z tych systemów kodów i programów. Zmianie ulega architektura zaawansowanych cywilizacyjnie społeczeństw, od dominacji konstrukcji hierarchicznych do dominacji struktur heterarchicznych”<sup>4</sup>.

---

4. H. Willke, *Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007.

## **Ekonomizacja i centralizacja jako reakcja na kryzys roku 2008**

W ostatnich dziesięcioleciach większość państw europejskich zmierzała w kierunku decentralizacji systemu zarządzania, w tym wzmocnienia pozycji samorządów terytorialnych. Na fali decentralizacji kraje o scentralizowanych mechanizmach zarządzania wprowadzały dodatkowe szczeble samorządu terytorialnego. Z kolei kraje zdecentralizowane kontynuowały proces delegowania kompetencji na niższe poziomy administracji w celu optymalizacji funkcji dostarczania usług publicznych. Dopełnienie tych reform stanowiło wprowadzenie mechanizmów służących efektywniejszej kooperacji między samorządami a podmiotami niepublicznymi, rynkowymi i społecznymi w zakresie realizacji zadań publicznych. Dodatkowo wzmocniano mechanizmy partycypacyjne, na przykład poprzez przyjęcie zasady bezpośrednich wyborów burmistrzów lub poprzez wprowadzenie bezpośrednich form demokracji lokalnej (np. referenda, budżety partycypacyjne). Zasadniczo do wystąpienia kryzysu z 2008 roku kraje europejskie zmierzały w kierunku decentralizacji i wzmocnienia pozycji samorządu terytorialnego.

Obecnie w części krajów europejskich pojawiają się symptomy silnej ekonomizacji i centralizacji systemu zarządzania publicznego, stanowiące w znacznej mierze reakcję na ostatni globalny kryzys gospodarczy. Proces ten jest szczególnie widoczny na poziomie samorządu gminnego. W nurcie tych działań lokują się reformy układów terytorialnych państw europejskich. Są one wdrażane w Danii (2007) i Grecji (2011), gdzie mają miejsce szeroko zakrojone posunięcia na rzecz łączenia gmin. Podobne działania są podejmowane w Luksemburgu, gdzie planuje się ograniczenie liczby gmin. Procesy łączenia struktur samorządu lokalnego postępują również w Portugalii. By uzasadnić te zmiany, przywoływane są argumenty dotyczące ekonomizacji działań poprzez osiągnięcie efektu skali, poprawy jakości usług publicznych i ograniczenia wydatków publicznych. Rządy części krajów europejskich wspierają te procesy poprzez wykorzystanie

zachęt finansowych (np. Szwajcaria, Niemcy, Grecja) lub administracyjnych (np. Turcja).

Innym rozwiązaniem, poza scalaniem gmin, służącym osiągnięciu korzyści skali jest współpraca międzykomunalna. Mechanizm ten jest intensywnie wspierany przez rządy wielu państw europejskich (Austria, Cypr, Włochy, Holandia). Przykładem jego szczególnego wykorzystania jest współdziałanie samorządów lokalnych we Francji. Prawo francuskie nakłada na samorzady lokalne obowiązek tworzenia na terytorium ich działania struktur EPCI (*Public Institution of Inter-territory Cooperation*) wyposażonych w prawo nakładania podatków lokalnych w celu efektywnego zarządzania usługami publicznymi. Coraz częściej zaobserwować można także przekazywanie zadań wykonywanych przez samorząd lokalny strukturom administracji rządowej (np. Węgry) lub samorządom wyższego szczebla (np. Hiszpania, Finlandia, Czechy).

Niepokojącym zjawiskiem jest pozorna decentralizacja. Polega ona na przekazywaniu przez państwo zadań samorządom lokalnym bez zapewnienia odpowiedniego poziomu ich finansowania (Wielka Brytania, Holandia). Mechanizm ten zagraża realizacji idei decentralizacji.

Coraz powszechniejsze w Europie staje się dążenie do wzmocnienia pozycji samorządów regionalnych i metropolitalnych. Dzieje się tak poprzez poszerzenie zakresu kompetencji regionów (transfer kompetencji z poziomu rządu centralnego, jak i ich przenoszenie z poziomu samorządu lokalnego). Ma to służyć uproszczeniu terytorialnej organizacji państwa, poprawie mechanizmów koordynacji oraz ograniczeniu zjawiska nakładania się kompetencji (np. Hiszpania, Francja). Równocześnie obserwujemy postępujący proces metropolizacji (np. Włochy, Francja).

Reasumując, globalny kryzys finansowo-gospodarczy ostatnich lat po części wywiera negatywny wpływ na samorzady terytorialne w Europie, szczególnie lokalne. W reakcji na skutki tego kryzysu podejmuje się działania mogące osłabiać ich pozycję. Po pierwsze, narasta tendencja do nadmiernej ekonomizacji ich działań kosztem pielęgnowania wartości wspólnotowych (np. kontrowersje związane

ze scalaniem samorządów lokalnych). Po drugie, wciąż nierozwiązanym problemem w wielu samorządach jest brak adekwatności zasilania finansowego, szczególnie w sytuacji pozornej decentralizacji (delegowanie kompetencji bez adekwatnych środków finansowych). Po trzecie, obserwujemy zjawisko ograniczania autonomii samorządu terytorialnego pod wpływem centralnie wprowadzanych regulacji normujących sposób jego zorganizowania i wykonywania jego zadań. To ostatnie wydaje się być konsekwencją postrzegania samorządu lokalnego w większej mierze jako lokalnego realizatora zadań publicznych niż samorządzącą się wspólnotę lokalną. Po czwarte, pomimo relatywnie szerokiego zakresu wprowadzanych rozwiązań mających służyć aktywizacji obywatelskiej członków wspólnot lokalnych, podejmowanych w wielu krajach europejskich, nie odnotowano w tym zakresie istotnej poprawy.

## Centrum kontratakuje?

Utworzenie samorządu regionalnego w Polsce było zarówno wyrazem konieczności dostosowania struktury terytorialnej naszego kraju do wymogów akcesyjnych, jak i wynikało z przekonania o zasadności kontynuowania decentralizacji państwa rozpoczętej wprowadzeniem gmin.

Zwolennicy decentralizacji wychodzili z założenia, że ukonstytuowanie samorządu regionalnego prowadzić będzie z jednej strony do poprawy efektywności i skuteczności realizacji zadań i świadczenia usług publicznych, z drugiej zaś strony stworzy przestrzeń do aktywizacji i obywatelskiego zaangażowania.

Z perspektywy minionych lat reformę samorządową uznać należy za jedno z najbardziej udanych przedsięwzięć modernizacyjnych. Pomimo tego nie sposób nie dostrzec narastających w samorządzie terytorialnym dysfunkcji<sup>5</sup>. Owe dysfunkcje wymagają podjęcia działań

---

5. J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 14.

zaradczych. Postulat ten nie jest wyrazem kwestionowania znaczenia samorządu terytorialnego, bowiem

„Samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w administracyjny i obywatelski pejzaż kraju. Powstałe w 1990 roku gminy, a dziewięć lat później samorządowe powiaty i województwa, stały się częścią demokratycznego państwa prawnego, pobudziły społeczny i gospodarczy rozwój Polski, przyczyniły się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Nie pada już pytanie, czy samorządność terytorialna jest nam potrzebna. Coraz częściej zastanawiamy się nad tym, jaka ma być. Samorząd terytorialny stanowi silny filar Rzeczypospolitej”<sup>6</sup>.

Ułomności i dysfunkcje wymagają ich wyeliminowania. Nie powinno się to jednak odbywać poprzez ograniczenie kompetencji samorządu i jego dyskredytowanie. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że samorząd terytorialny jest przez obóz władzy postrzegany jako konstrukcja stojąca w sprzeczności z jego wyobrażeniem na temat dobrze urządzonego państwa. Szereg mniej i bardziej widocznych działań podejmowanych przez rządzących zdaje się na to wskazywać. Zdarzenia te, jeśli ujmować je łącznie, sygnalizować mogą nieufność rządzących wobec samorządów terytorialnych. Znamionować mogą także zamysł ich „urządzenia” na modłę obecnego obozu władzy. Jej wciąż jeszcze mgliste kontury muszą niepokoić.

Z pewnością „polskie województwo to projekt otwarty”, a jego działaniom towarzyszy od wielu lat „twórcze napięcie między centrum a samorządem”. Charakter tego napięcia, szczególnie w ostatnim roku, wydaje się przeobrażać w napięcie destrukcyjne. To wysoce niepokojące.

---

6. *Ibidem*, s. 9.



## SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA W PAŃSTWIE UNITARNYM – CO SAMORZĄDOWE, CO RZĄDOWE

**I.** Ustrój terytorialny państwa kształtowany jest przez zbiór fundamentalnych zasad i wartości podzielanych w danym momencie historycznym przez wspólnotę narodową, a obowiązujących poprzez ich sformułowanie i zawarcie w podstawowym akcie prawnym każdego państwa, zwykle uchwalonym przez wybranych przedstawicieli, czyli – w polskim przypadku – Zgromadzenie Narodowe, i zatwierdzonym w powszechnym referendum, czyli w konstytucji. Nie inaczej było w naszym kraju, kiedy to od samego początku, od narodzin III Rzeczypospolitej w 1791 roku, trwała dyskusja o sposobie zapisania w konstytucji podstaw ustroju terytorialnego. W jej wyniku w tekście projektu Konstytucji z 1791 roku znalazło się kilka zasadniczych dla tej kwestii konstatacji. A po jej uchwaleniu w kolejnych aktach normatywnych rangi ustawowej wypełniano konkretną treścią to, co w sposób ogólny zostało sformułowane w przepisach konstytucyjnych.

**II.** Syntetycznie rzecz ujmując, są dwie fundamentalne zasady, które leżą u podstaw naszego aktualnego ustroju terytorialnego. Pierwsza z nich, znana i obowiązująca w państwach demokratycznych, została przyjęta już w 1791 roku w kilku ustawach, mimo że wtedy nie została jeszcze zawarta w kolejnych nowelizacjach Konstytucji z 1791 roku. I dopiero w Konstytucji z 1791 roku nastąpiło jej wyraźne przesądzenie, co znalazło swój wyraz w preambule w słowach:



„Ustanawiamy Konstytucję RP jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

Zasada pomocniczości ma zatem charakter uniwersalny, wszakże o ogromnym znaczeniu dla ukształtowania ustroju terytorialnego. To z niej wynika dyrektywa, zgodnie z którą celem działania państwa jest jednostka, osoba fizyczna, obywatel, co oznacza, że wszystkie struktury tworzone przez państwo mają służyć ludziom i realizacji ich interesów. W instytucjonalnym systemie zarządzania sprawami publicznymi prowadzi to w konsekwencji do stwierdzenia, że zadania publiczne winny być realizowane tam, gdzie przyniosą najlepszy efekt, a to oznacza miejsce najbliższe ostatecznego adresata, konsumenta usług, czyli mieszkańca, obywatela. Tak rozumiana pomocniczość przekształca się w decentralizację, która stanowi istotę wprowadzonego w 1990 roku ustroju terytorialnego naszego państwa.

Zasada decentralizacji posiada dwa aspekty. Pierwszy z nich, wyżej wskazany, oznacza, że zadania publiczne winny być realizowane przez struktury władzy publicznej na najniższym możliwym do racjonalnego sensownego wykonania stopniu zasadniczego podziału terytorialnego przez władze tam funkcjonujące. Ale jest drugi aspekt tej zasady. Decentralizacja to nic innego, jak takie rozłożenie zadań między wszystkimi szczeblami władzy i administracji publicznej, w którym nie występuje hierarchiczne podporządkowanie organów je wykonujących ani w zakresie osobowym, ani w zakresie przedmiotowym czy rzeczowym. A zatem, że struktury władzy publicznej realizują zadania we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność, na własny rachunek. W konsekwencji musi istnieć taka instytucja ustrojowa, która będzie kreować samodzielne jednostki realizujące prawem przewidziane zadania. Najpełniej ideę decentralizacji wyraża samorząd terytorialny. Nie ma zatem dzisiaj mowy o tym, aby można było budować ustrój terytorialny państwa bez samorządu terytorialnego wyposażonego w odpowiednie instrumentarium. Samorząd jest immanentnym elementem ustroju państwa, tak jak ma to

miejsce we wszystkich państwach Unii Europejskiej, czy szerzej – we wszystkich demokratycznych państwach prawnych. I nikt dzisiaj nie może mieć wątpliwości, że samorząd terytorialny stanowi fundament budowy ustroju terytorialnego opartego na zasadzie decentralizacji. A przesądzenie to nastąpiło w Konstytucji. Istotny w tym zakresie jest artykuł 16., który równocześnie wyraźnie stwierdza, że samorząd terytorialny to ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, który stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ze wspomnianego przepisu konstytucyjnego wynika, że ile by nie było stopni zasadniczego podziału terytorialnego, to na każdym z nich musi być stworzony samorząd terytorialny. Jego brak na którymkolwiek stopniu zasadniczego podziału terytorialnego oznaczałby niezrealizowanie woli prawodawcy konstytucyjnego.

Samorząd terytorialny na mocy ustaw uchwalonych w 1998 roku został ukształtowany jako struktura trójstopniowa, odpowiadająca zasadniczemu podziałowi terytorialnemu kraju. Każdy z tych samorządów został unormowany w odrębnej ustawie. O ile samorząd gminny działa na podstawie ustawy z 1990 roku, o tyle pozostałe dwa na podstawie ustaw uchwalonych w 1998 roku: o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym. Ta pierwsza kreuje samorząd, który mieści się w kategorii samorządów określanych mianem regionalnych, natomiast samorząd powiatowy (tak jak i gminny) należy pojęciowo do grupy określanej jako samorząd lokalny.

**III.** Jest wszakże druga zasada organizacji terytorialnej państwa, o której mówi Konstytucja. Została ona sformułowana już w artykule 3., przepisie, który nawet w czasie debaty w komisji konstytucyjnej nie wywołał jakichkolwiek kontrowersji. Dlaczego tak się stało? Bo od końca II wojny światowej w tej materii panuje daleko idąca społeczna zgoda. I nawet pokojowa transformacja ustrojowa 1989 roku w tym zakresie nie spowodowała zmiany stanowiska. Chodzi o stwierdzenie zawarte w artykule 3., zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”. Co to znaczy „państwo jednolite”? Przymiotnik ten, należąc do języka potocznego, jest wieloznaczny, nieostry, dlatego w dok-

trynie prawniczej używane jest najczęściej inne określenie – „państwo unitarne”. W państwie unitarnym pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo jako całość, tym samym żadna jednostka terytorialna, żadna władza publiczna jednostki terytorialnej nie posiada atrybutów suwerenności. Oczywiście mówiąc o jednostkach terytorialnych, przede wszystkim myśli się o strukturach, które są kształtowane na najwyższym stopniu podziału terytorialnego, w naszym przypadku – o samorządzie województwa. Zgodnie z tą zasadą żaden z nich nie jest wyposażony w jakikolwiek atrybut suwerenności. A zatem nie ma mowy o tym, żeby istniały terytorialne organy władzy ustawodawczej, a zatem to, co określa się w państwach nieunitarnych jako parlamenty krajowe, aby posiadały one własne konstytucje, własny rząd jako władzę wykonawczą czy też odrębne sądownictwo. Wskazane wyżej instytucje charakterystyczne są natomiast dla państwa federalnego. W nich następuje podzielenie się przez państwo suwerennością z jednostkami terytorialnymi. Gdy chodzi o tę cechę, to wśród państw demokratycznych, państw Unii Europejskiej oba warianty są równouprawnione. W Unii Europejskiej występują zarówno typowe państwa unitarne, jak Francja czy Polska, jak również klasyczne państwa federalne, jak Niemcy, Austria czy Belgia.

Jednym z charakterystycznych znamion państwa unitarnego jest też występowanie w układzie terytorialnym odrębnej, podporządkowanej bezpośrednio organom centralnym, w szczególności premierowi, administracji działającej w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, co w odniesieniu do naszego kraju oznacza jej działanie na szczeblu wojewódzkim i, w pewnym zakresie, powiatowym. Jej zasadniczym zadaniem jest realizacja polityki państwa w województwie i sprawowanie nadzoru nad wszystkimi strukturami innych postaci administracji publicznej, w tym przede wszystkim nad strukturami samorządu terytorialnego, zgodnie ze statuowaną w artykule 7. Konstytucji zasadą legalizmu działania wszystkich organów państwa. Równocześnie w zakresie kompetencyjnym administracji rządowej pozostają te zadania państwa, które ze swej natury nie powinny być realizowane przez samorząd terytorialny.

**IV.** Przyjęcie powyżej wskazanych dwóch fundamentalnych zasad ustroju terytorialnego spowodowało konieczność zbudowania na pułapie wojewódzkim dwóch struktur administracji publicznej – rządowej i samorządowej, które funkcjonują jako aparat pomocniczy dwóch kategorii organów: rządowego wojewody (w strukturze urzędu wojewódzkiego) i samorządowego zarządu województwa z marszałkiem województwa na czele (w strukturze urzędu marszałkowskiego). Rodzą się zatem bardzo istotne pytania: W jaki sposób zostały podzielone zadania i kompetencje przypisane w przepisach prawnych strukturom władzy i administracji publicznej pomiędzy samorząd województwa i wojewodę oraz inne organy wojewódzkiej administracji rządowej? Jakie też są kryteria przydzielania tych zadań jednej lub drugiej strukturze władzy publicznej? Czy występujące obecnie procesy przypisywania lub przemieszczania zadań w tworzonej prawie, zwłaszcza w ustawach, są zgodne z przyjętymi blisko dwadzieścia lat temu regułami tego przydzielania?

**V.** Powszechnie przyjmowanym w dyskusjach o mechanizmie rozłożenia i przyporządkowania określonych zadań i kompetencji właściwym strukturom administracji publicznej, tak co do ich natury (czy jest to administracja samorządowa, czy rządowa), jak i umiejscowienia w pionowej siatce podziału terytorialnego (w gminie, powiecie, województwie, centrum) jest generalnie sformułowane kryterium ich charakteru.

Analiza przepisów przyjętych po wprowadzeniu w 1998 roku nowego modelu ustroju terytorialnego naszego kraju, dokonana przez pryzmat fundamentalnych zasad ustrojowych przytoczonych wyżej, pozwala dojść do wniosku, że można je uporządkować i zagregować w ramach dwóch podstawowych kryteriów.

**VI.** Pierwsze z nich odwołuje się do kręgu adresatów działań administracji publicznej, ich rodzajów i charakteru. Generalnie ujmując, są nimi:

- 1) osoby fizyczne – obywatele, mieszkańcy, czyli członkowie określonej wspólnoty samorządowej, konsumenci różnego typu usług świadczonych (w szerokim tego słowa rozumieniu) przez administrację publiczną,
- 2) jednostki organizacyjne o różnym charakterze, w tym w szczególności:
  - a) przedsiębiorcy i inne podmioty gospodarcze lub jednostki o zbliżonym charakterze (np. zrzeszenia takich podmiotów),
  - b) podmioty prawa publicznego, takie jak inne państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy struktury administracji rządowej,
  - c) pozostałe osoby prawne lub podmioty pozbawione tej cechy, np. jednostki budżetowe.

W pierwszej kategorii podmiotów (osób fizycznych) bardzo istotną rolę odgrywa ponadto „subkryterium” odwołujące się do stopnia korzystania z samych działań administracji lub usług przez nią zapewnianych. Niektóre z nich mają charakter podstawowy, a tym samym powszechny, są bowiem adresowane i „konsumowane” przez właściwie wszystkich mieszkańców (ich przykładami są m.in. szkolnictwo podstawowe i średnie, z „usług” którego – na podstawie normatywnego obowiązku szkolnego – korzysta każdy mieszkaniec w określonym wieku, podstawowa opieka zdrowotna, działalność urzędu stanu cywilnego czy biura ewidencji ludności), inne natomiast usługi tego przymiotu (powszechności) nie posiadają i są skierowane do pewnego określonego kręgu odbiorców (np. działalność polegająca na prowadzeniu szkół wyższych, specjalistycznych placówek służby zdrowia czy instytucji kultury „wyższego rzędu” – opery, filharmonie itp.).

**VII.** Drugim zasadniczym kryterium decydującym o mechanizmie podziału zadań i kompetencji jest sposób (metoda) działania administracji publicznej. Z tego punktu widzenia można rozróżnić trzy najważniejsze postacie działania administracji.

Pierwsza z nich to administracja świadcząca, wykonująca bądź zapewniająca wykonanie usług materialnych i niematerialnych na rzecz

mieszkańców i innych podmiotów, w tym przedsiębiorców, usług wynikających z określonego poziomu rozwoju cywilizacyjnego i obowiązującego ustawodawstwa, czego przykładami są m.in. szeroko rozumiane usługi komunalne (dostawa mediów, komunikacja, oświata, ochrona zdrowia, pomoc społeczna itd.).

Druga postać, zwana administracją orzeczniczą (władczą), opiera się na wykorzystaniu metody władczej, charakterystycznej i tradycyjnie przypisywanej organom administracji, a przejawiającej się w uprawnieniu, przyznawanym na podstawie przepisów prawa materialnego, do wydawania decyzji administracyjnych, których wykonanie zabezpieczone jest przymusem państwowym.

Wreszcie nie można pominąć tej postaci działania administracji, która odwołuje się do, dotąd słabo wykorzystywanej, niewładczej metody funkcjonowania administracji w sferze kreowania warunków rozwoju cywilizacyjnego, w tym zwłaszcza stymulowania rozwoju gospodarczego całego państwa, jak i jego poszczególnych części. Jest to działalność o charakterze organizatorskim, promocyjnym, wykorzystująca przede wszystkim instrumenty kontraktowe, takie jak: umowa cywilnoprawna i administracyjna, porozumienie administracyjne, a nawet przyrzeczenie.

Z przecięcia i nakładania się przedstawionych kryteriów i przy uwzględnieniu założeń, o których wyżej była mowa, wyłania się dość czytelny i klarowny obraz zadań i kompetencji przypisanych poszczególnym segmentom administracji publicznej, tak w układzie pionowym (na jakim stopniu podziału terytorialnego), jak i poziomym (jaki typ władzy publicznej – samorząd czy administracja rządowa). Co do zasadniczych sfer odpowiedzialności poszczególnych kategorii samorządu, są one określane w przepisach poszczególnych ustaw ustrojowych, natomiast ich ukonkretnienie następuje w ustawach materialnego prawa administracyjnego.

Sformułowanie odpowiednich przepisów ustawy ustrojowej przesądza, jakie miejsce zajmie dany samorząd w strukturze ustrojowej państwa, a przede wszystkim, jaka będzie jego „misja”, czyli do czego zostanie on powołany i za co będzie odpowiedzialny.

**VIII.** *W ustawie o samorządzie województwa* jasno rysuje się cel jego powstania oraz istota jego zadań. Otóż samorząd województwa posiada funkcję bardziej cywilizacyjną niż policyjno-prawną, bardziej rozwojową niż świadcząca, bardziej ekonomiczną niż administracyjną, stosującą przede wszystkim mechanikę działania kontraktualnego i negocjacyjnego, a nie władczą, zakładającą stosowanie przymusu administracyjnego. A tym najważniejszym celem, wręcz sensem jego istnienia, stał się rozwój gospodarczy województwa (regionu) prowadzący do jego rozwoju cywilizacyjnego. To oznacza, że najważniejszą sferą oddziaływania tego samorządu jest przede wszystkim gospodarka, a bezpośrednimi adresatami – przedsiębiorcy lub ci, którzy chcą się nimi stać, bo właśnie to na prowadzone przez nich przedsiębiorstwa nakierowana jest aktywność władz samorządowych. W sposób uzasadniony można zatem stwierdzić, że podstawowym zadaniem samorządu województwa jest kreowanie jego rozwoju ekonomicznego. Zdanie to oznacza, że choć zadanie to jest najważniejsze, nie wyczerpuje jednak całego spektrum zadań tego samorządu. Obejmuje ono także realizację zadań w sferze administracji świadczącej oraz wykonywania czynności administracyjnych o charakterze władczym. Jednak nie ulega wątpliwości, że rozwój regionu ma charakter dominujący, co prowadzi do konstatacji, że bez tego fundamentalnego komponentu utworzenie samorządu województwa straciłoby rację bytu. Po to bowiem, by zarządzać instytucjami kultury (operami, filharmoniami), edukacyjnymi, służby zdrowia (szpitale specjalistyczne), co stanowi przejaw administracji świadczącej, jak też wydawać – w ograniczonym zakresie – indywidualne akty administracyjne, nie byłoby potrzebne, a wręcz byłoby nieracjonalne budowanie „pełnowymiarowego” samorządu w największych jednostkach podziału terytorialnego państwa. To odróżnia wyraźnie samorząd województwa od samorządu lokalnego, tak gminnego, jak i powiatowego, dla których pierwszorzędne znaczenie posiada realizacja zadań należących do sfery administracji świadczącej lub orzeczniczej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że natura działalności samorządu województwa bliższa jest charakterystyce działalności rządu centralnego jako stratega, planisty

i generalnego realizatora (oczywiście w odniesieniu do kształtowania wizji rozwoju kraju i prowadzenia, w konsekwencji, określonej w tym zakresie polityki) niż charakterowi aktywności samorządu lokalnego.

O znaczeniu i odmiennej roli samorządu województwa ustawodawca był w pełni przekonany i dlatego już w pierwotnie uchwalonym tekście ustawy dość szeroko potraktował to konstytutywne dla tego samorządu zadanie, a w kolejnych nowelizacjach tylko tę regulację pogłębiał, poszerzał i rozwijał, czego dowodem jest fakt, że artykuł 11. formułujący te zadania był zmieniany dziewięciokrotnie i powiększył się o kilka jednostek redakcyjnych – ustępów i punktów.

W *Ustawie o samorządzie województwa* w sposób bardzo rozbudowany potraktowane zostało zadanie polegające na kreowaniu rozwoju województwa, które to pojęcie jest – z jednej strony – niedookreślone, z drugiej – bardzo pojemne. Normatywne ujęcie ma wyjaśnić, na czym polega natura tego zadania, tak odmiennego od konstrukcji klasycznych zadań administracji publicznej. Charakteryzuje je wielopostaciowość działań, wieloetapowość i różnorodność stosowanych środków. Pierwszym, także w ujęciu chronologicznym, czemu daje wyraz również sekwencja uregulowania ustawowego, przejawem realizacji tego zadania jest obowiązek przygotowania i przyjęcia strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 1). To koncepcja rozwoju dostosowana do konkretnego obszaru, będąca ciągiem działań zmierzających do sformułowania celów i środków rozwoju województwa. Jest to kluczowy instrument strategicznego zarządzania rozwojem województwa. Bez wątplenia jest to przede wszystkim ogromny wysiłek koncepcyjny, wymagający umiejętnego zidentyfikowania i wykorzystania istniejących i potencjalnych zasobów (w najszerszym tego słowa znaczeniu) województwa oraz pozyskania ich z zewnątrz. Przepisy tylko akcentują – po pierwsze – najważniejsze cele, które musi ona uwzględniać, a wśród nich – mające szczególne znaczenie z punktu widzenia tematu tej wypowiedzi – pobudzanie aktywności gospodarczej (pkt 2) oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (pkt 3), po drugie – konieczność powiązania tych celów z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii



rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także z celami i kierunkami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (ust. 1d), co tylko potwierdza owo podobieństwo działania organów centralnych i samorządu województwa, i – po trzecie – konieczne elementy treści strategii, w tym określenie strategicznych celów polityki rozwoju województwa (ust. 1c).

Powyższe przybliżenie fundamentalnej misji samorządu województwa prowadzi do konkluzji, że zadania samorządu wojewódzkiego w dziedzinie stwarzania warunków i tworzenia instrumentów służących rozwojowi regionalnemu wykonywane są w trzech podstawowych sferach:

- po pierwsze – w sferze rozwoju ekonomicznego, obejmującego też międzynarodową współpracę gospodarczą i promocję regionu,
- po drugie – w sferze usług publicznych „wyższego” rzędu (m.in. szkolnictwo wyższe, specjalistyczna służba zdrowia, działalność kulturalna o charakterze ponadlokalnym),
- po trzecie – w sferze kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego.

**IX.** Mocny strukturalnie i kompetencyjnie samorząd wojewódzki stwarza podstawę i uzasadnia niezbędność, a wręcz konieczność, istnienia drugiej struktury władzy publicznej w województwie, będącej wyrazem akceptacji unitarnego charakteru państwa. Jest nią przedstawiciel rządu w województwie, czyli wojewoda. Poprzez swe umocowanie jako reprezentant Prezesa Rady Ministrów, Rządu i w określonych sytuacjach każdego z ministrów, oraz zakres i kierunek podporządkowania (wyłącznie w układzie pionowym), wojewoda stanowi przeciwwagę dla wojewódzkiego (regionalnego) układu samorządowego, zapewniając jako organ nadzoru legalność działania jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewoda odpowiada ponadto za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, co przejawia się w następujących, najważniejszych formach:

- a) kontroli wykonywania zadań przez organy rządowej administracji zespolonej,
- b) dostosowywaniu do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu, zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa,
- c) zapewnieniu współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierowaniu ich działalnością w stanach nadzwyczajnych lub kryzysowych, w tym w szczególności w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, zagrożenia środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego,
- d) reprezentowaniu Rady Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych,
- e) wykonywaniu i koordynowaniu zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.

Wyczerpująco powyższe wskazuje wyraźnie, że dominuje w tych zadaniach postać administracji orzeczniczej w różnych zresztą formach (decyzyjnej, kontrolnej, koordynacyjnej), a tylko dodatkowo występuje niewładcza postać działań administracyjnych (współdziałanie, reprezentowanie). Istotne też znaczenie posiada dla wojewody funkcja normotwórcza, przejawiająca się zwłaszcza w prawie wydawania tzw. rozporządzeń porządkowych, czyli aktów powszechnie obowiązujących, mających na celu ochronę życia, zdrowia lub mienia i mających zapewnić porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Natomiast prawie całkowicie wyeliminowana została z zakresu działania wojewody administracja świadcząca, co jest naturalną konsekwencją przyjęcia konstrukcji samorządu terytorialnego w województwie.

**X.** Wskazane wyżej kryteria rozłożenia zadań pomiędzy samorząd województwa i wojewodę oraz podlegającą mu administrację rządową wyznaczały kierunek ustawodawstwa przez ponad 15 ostatnich lat. I mimo pewnych prób naruszenia tego klarownego modelu, generalnie można stwierdzić, że jego pryncypia i zasady rozdzielania zadań były

respektowane. Jednak ostatnie miesiące przynoszą coraz więcej informacji o projektach ustawodawczych, w których proponowane są rozwiązania normatywne w istotny sposób naruszające reguły wynikające z przyjętej w 1998 roku koncepcji roli i funkcji ustrojowej samorządu i wojewódzkiej administracji rządowej. Najświeższym tego przykładem są propozycje zawarte w przygotowywanym nowym *Prawie wodnym*, w myśl których Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska będące zasadniczym instrumentem kreowania przez samorząd polityki w zakresie ochrony środowiska, za którego stan jest on odpowiedzialny, mają zostać podporządkowane administracji centralnej. Tego typu propozycje wcielone w życie prowadziłyby do rozmontowania spójnego, doktrynalnie uzasadnionego, a w praktyce sprawdzonego, systemu sprawowania władzy publicznej na poziomie województwa i wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Część 3.

Przyszłość polskiej  
urbanizacji



## PRZYSZŁOŚĆ POLSKIEJ URBANIZACJI

Standardowe dane statystyczne nie pozostawiają złudzeń – Polska, ze swoim wskaźnikiem 61% ludności w miastach, jest krajem o niskim poziomie urbanizacji. W światowym rankingu nasze sąsiedztwo tworzą: Korea Północna, Armenia, Ekwador (powyżej) oraz Gambia, Mauretania, Paragwaj i Maroko (poniżej). Wśród państw europejskich niższy od polskiego wskaźnik urbanizacji wykazują: Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, Słowenia, Rumunia, Serbia, Albania i Macedonia.

Na drugim krańcu skali, czyli w czołówce państw o najwyższym wskaźniku urbanizacji, znajdują się: Belgia, Wielka Brytania, Japonia, Australia, Szwecja, Nowa Zelandia czy Francja. Pomijam ze względów oczywistych państwa-miasta, takie jak Singapur czy *quasi*-państwa-miasta, jak Kuwejt czy Katar.

Wydaje się, że jeden rzut oka na te statystyki potwierdza powszechne przekonanie, że kraj zurbanizowany to kraj bogaty i nowoczesny. Kraj niezurbanizowany to jego oczywiste przeciwieństwo.

Jeśli pragniemy modernizacji Polski i skrócenia jej dystansu cywilizacyjnego do światowej czołówki, to postulat forsownej urbanizacji winien być uznany za oczywisty. A jednak żaden program rozwoju, żadna długookresowa i średniookresowa strategia nie zawiera tak wprost sformułowanego postulatu. „Urbanizacji” jako politycznego i gospodarczego celu nie ma na swoich sztandarach żadna partia polityczna. Dlaczego?

Prawdopodobne wyjaśnienie tego faktu związane jest z tym, że przedstawione powyżej rozumowanie oparte jest na wielkich uprosz-

zeniach, a może nawet błędach. Opiera się na prostym statystycznym złudzeniu. W rocznikach statystycznych ludność miejska to ludność w granicach administracyjnych miast – a te granice są często dość przypadkowe i nie oddają zróżnicowania przestrzennego oraz zmiennych różnic w charakterze rynku pracy pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi.

Co więcej – w świecie postindustrialnym prosty związek pomiędzy miejskością i rozwojem gospodarczym zaczyna się załamywać. Wiara w jego istnienie może być traktowana jako myślenie historyczne. Coraz więcej procesów gospodarczych, zwłaszcza w sektorze usług, zachodzi w sieci, czyli w sensie przestrzennym – „nigdzie”.

Aby uzyskać zniuansowany obraz sytuacji, warto odwołać się do danych unijnego raportu *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*. Oderwano się w nim od statystyki opartej na podziałach administracyjnych i dokonano podziału przestrzeni europejskiej na trzy typy obszarów:

- obszary wielkomiejskie,
- miasteczka i suburbia,
- tereny wiejskie.

Kryterium wydzielenia tych obszarów był obiektywny wskaźnik gęstości zaludnienia. W takim ujęciu okazało się, że aż w siedmiu krajach Unii na terenach wiejskich żyje większy procent ludności niż w Polsce. Są to: Rumunia, Słowenia, Dania, Litwa, Łotwa, Chorwacja i Luksemburg (sic!). Co więcej – regiony zurbanizowane to 9,4% powierzchni Polski, co odpowiada niemal identycznemu wskaźnikowi dla całej Unii – 9,8%.

Jednak dalsze porównania potwierdzają pogląd o niskim poziomie urbanizacji Polski. Na terenach miejskich żyje 28% naszej populacji wobec prawie 44% populacji w Unii Europejskiej, zaś średnia gęstość zaludnienia tych obszarów wynosi w Polsce ok. 370 os./km<sup>2</sup>, a średnia w Unii – prawie 500 os./km<sup>2</sup>.

Najbardziej jednak frapującym zjawiskiem jest fakt, że od wielu lat utrzymuje się nietypowy trend – wciąż zwiększa się liczba mieszkańców terenów wiejskich. Najprawdopodobniej związane to jest z eks-

plozją zabudowy terenów podmiejskich. Ale nasza statystyka wskazuje także wzrost zatrudnienia w rolnictwie i takie dane są już znacznie trudniejsze do interpretacji.

\* \* \*

Urbanizacja może być rozumiana na kilka sposobów. Po pierwsze, jako proces koncentracji ludności w przestrzeni, a więc jako zmiana geograficzno-przestrzenna. Po drugie (i tak się dzieje najczęściej), rozumiana jest jako wzrost liczby ludności miejskiej, a więc jako zmiana socjologiczna. Po trzecie, jako rozprzestrzenianie się „miejskiego stylu życia” – a więc jako zmiana kulturowa. Rozumiana jest także jako rozwój przestrzenny miast, czyli zmiana czysto urbanistyczna.

Jeśli tak szeroko rozumiemy procesy urbanizacyjne, to jest oczywiste, że muszą one nieść daleko idące skutki. Obok strukturalnych, przestrzennych i gospodarczych, także kulturowe, a nawet wprost polityczne. W polskim krajobrazie politycznym widać wyraźnie podział na partie zakorzenione na wsi i partie miejskie. Co więcej – nikt do tej pory nie wygrał wyborów prezydenckich, nie wygrawszy ich na wsi (np. dopiero wsparcie Leppera przesądziło wynik prezydenckiego pojedynku Lech Kaczyński – Donald Tusk).

Urbanizacja ma też swój wymiar ekonomiczny. W Polsce podatki od nieruchomości w mieście są radykalnie wyższe niż na wsi, co powoduje konieczność większego subsydiowania samorządów wiejskich, zwłaszcza że tam koszty usług społecznych są wyraźnie wyższe, szczególnie koszty edukacji (wyższa subwencja oświatowa) i koszty pomocy społecznej. Nie ulega wątpliwości, że poziom urbanizacji jest jednym z kluczowych aspektów rozwoju społeczno-ekonomicznego i narzędziem kreowania bogactwa społeczeństw.

W dyskusji na temat polskiej urbanizacji wiele pytań jest wciąż otwartych. Nie wiemy, na przykład, czy proces urbanizacji Polski, tak intensywny w latach 60. i 70., należy już uznać za zakończony. Czy rzeczywiście jest tak, że ustało już parcie z obszarów wiejskich i ciężenie do miast, że już nie ma kto migrować, a rozwój demograficzny miast



może opierać się już tylko na przybyszach z zagranicy? Być może zarysowują się nowe wzorce migracji, w których występuje jeszcze transfer z obszarów wiejskich do metropolii, ale już nie do małych i średnich miast. Co więcej, to z miast małych i średnich odbywają się migracje na tereny wiejskie. Tu dochodzimy do pytań o zmiany jakościowe w procesach urbanizacji, o jej modele. Coraz większej intensywności nabierają dyskusje o takich zjawiskach jak suburbanizacja, reurbanizacja, a także kontrurbanizacja i „kurczenie się miast”. Te procesy z natury rzeczy muszą znaleźć odbicie w różnych aspektach polityk rozwojowych lokalnych, regionalnych czy w polityce państwa. Najbardziej kluczowym wątkiem jest kwestia mieszkaniowa i pytanie o adekwatność polityki mieszkaniowej do wspomnianych procesów społecznych. Nie da się oddzielić wątków reindustrializacji – tak forsowanej przez strategię ministra Morawieckiego – od kwestii miejskiej.

Wszystkie te zagadnienia sumują się w jedno fundamentalne pytanie: czy urbanizacja powinna być celem politycznym i gospodarczym, komu na jej przyspieszeniu mogłoby zależeć i czy formułowanie takiego celu jest politycznie możliwe, czy Polsce jest to potrzebne?

\* \* \*

Unikając jednoznacznych odpowiedzi na zadane wyżej pytanie, chciałbym przedstawić kilka tez, wokół których można by je sformułować.

### **Teza 1**

Ponieważ mamy zły opis, złą statystykę nieoddającą istoty procesów zachodzących w przestrzeni, mamy prawdopodobnie złą politykę w tym zakresie.

### **Teza 2**

Poziom urbanizacji Polski, nawet w porównaniu do krajów o podobnym poziomie rozwoju, jest za niski i stanowi barierę wzrostu. Polega to na „uwięzieniu” znacznej części siły roboczej, zmniejszeniu elektoratu dla modernizacji i negatywnych aspektach kulturowych rozwoju.

### **Teza 3**

Obszary wiejskie korzystają z wielu przywilejów gospodarczych, co czyni je wręcz „specjalną strefą ekonomiczną”. Jest to wolność rolników od podatku PIT, opłacanie z budżetu ubezpieczeń społecznych (KRUS), praktycznie niekontrolowalna szara strefa, niskie rygory budowlane itp. W ten sposób stają się terenem bardzo atrakcyjnym i konkurencyjnym zwłaszcza w stosunku do małych miast. Przy braku aktywnej polityki mieszkaniowej i polityki miejskiej taka sytuacja zagraża bytowi wielu polskich miast i miasteczek. Podniesienie atrakcyjności życia w miastach i regionach miejskich staje się potrzebą chwili. Ich upadek oznacza bowiem utratę wartości nagromadzonego tam majątku w postaci nieruchomości, infrastruktury, a także wielkich wartości dziedzictwa kulturowego.

### **Teza 4**

Problemy rozwojowe obszarów wiejskich są bardzo złożone i często przebiegają bardziej dramatycznie niż na obszarach miast. Niestety ich rozwiązywanie wtłaczane jest w ramy programów rozwoju rolnictwa, co utrzymuje schematyczne myślenie o opozycji wieś – miasto. Obok polityki urbanizacyjnej potrzebna jest nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich rozumianych przede wszystkim jako miejsce zamieszkania i pracy ogromnej części naszego społeczeństwa.



## WSPÓŁCZESNE TRENDY W ROZWOJU MIAST

### Wprowadzenie

Współczesne przeobrażenia miast i obszarów metropolitalnych wiążą się z szeregiem aspektów i mogą być rozpatrywane pod kątem zagadnień socjologicznych, ekonomicznych, geograficznych, jak i urbanistycznych. Poszczególne problemy i kwestie wiążące się z tymi fenomenami są w Polsce szeroko omawiane przez poszczególnych autorów (w tym m.in. przez S. Gzella, J. Kołodziejewskiego, T. Markowskiego, A. Baranowskiego, T. Borysa, W. Pęskiego, a ostatnio także przez A. Zimnicką i M. Stangela). Jednocześnie, mimo że w gronie badaczy i praktyków zajmujących się urbanistyką dyskutowane są szeroko kwestie nowego paradygmatu rozwoju przestrzennego, to niewiele z tych prac odnosi się do wszystkich aspektów tego zagadnienia.

Z drugiej strony, coraz większego znaczenia nabiera pytanie o relacje pomiędzy tempem rozwoju i przekształceń naszych miast a szansami rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego całego kraju. Kwestia ta ma wymiar zarówno strategiczny, jak i aplikacyjny – wiąże się bowiem z szeregiem pytań o naturę i charakter przedsięwzięć rozwojowych podejmowanych przy udziale rozmaitych podmiotów. Pojawiają się tu także kwestie dotyczące zwiększającego się udziału seniorów w strukturze demograficznej naszego społeczeństwa, źródeł i celów migracji (zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, związanej z napływem do Polski obcokrajowców), a także zależnej od konsekwencji zmian w zakresie polityki miejskiej oraz skutków dla przestrzeni miast wynikających z nowego podejścia do polityki spójności Unii Europejskiej.

W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera pytanie o przyszłość polskiej urbanizacji – jej skalę i charakter. Pytanie to przekłada się przede wszystkim na zagadnienie dotyczące współczesnych trendów w rozwoju miast. Kwestii tej poświęcono niniejszy artykuł. Celem opracowania jest więc zaprezentowanie szeregu zagadnień odnoszących się do problematyki współczesnych trendów rozwoju miast, w tym w kontekście realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju. Szczególną uwagę poświęcono kwestii kształtowania przestrzeni jako jednego z głównych problemów równoważenia rozwoju na szczeblu lokalnym i metropolitalnym w warunkach polskich<sup>1</sup>.

## Przyczyny współczesnych przemian miasta

Dzisiejsze przemiany struktury miast są skutkiem wielu procesów zachodzących w gospodarce i społeczeństwie współczesnego świata. Jednym z nich jest proces globalizacji, stanowiący konsekwencję nowoczesności<sup>2</sup>. Proces ten jest obecnie uważany za główną siłę dynamizującą światową ekonomię. Jednocześnie globalizacja stanowi kombinację wielu rozmaitych procesów, w tym – urbanizacji. Jej skutki mają zaś znaczenie zarówno dla przestrzeni, gospodarki, ale przede wszystkim – dla społeczeństwa<sup>3</sup>.

Zjawisko globalizacji koncentruje się głównie w miastach, w nich też najbardziej odczuwa się konsekwencje procesów z niego wynikających. Jego materialnym efektem jest kształtowanie się nowej struktury powiązań przestrzennych, związanej z korzyściami wielkich miast i ich obszarów peryferyjnych, ale i z ekspansją sieci wymiany w skali międzynarodowej<sup>4</sup>. Jednocześnie rodzi się nowy model „miasta glo-

1. Konieczne jest odwołanie się do takich pozycji, jak: P. Lorens, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2013; W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999.
2. P. Sztompka, *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
3. R. Keil, K. Ronneberger, *The Globalization of Frankfurt am Main: Core, Periphery and Social Conflict*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 2000.
4. A. Harańczyk, *Miasta Polski w procesie globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

balnego”, w którym występuje m.in. wzrost różnicowań społeczno-przestrzennych i znaczne rozszerzenie nielicznych dotychczas obszarów skrajnej nędzy i bogactwa w miastach<sup>5</sup>. W tym kontekście jako swoistą gwarancję pomyślnego rozwoju w długim czasie władze miast często przyjmują politykę prorozwojową. Jej kluczowym elementem są często rozmaite przedsięwzięcia urbanistyczne – w tym tzw. projekty miejskie o znaczeniu prestiżowym. Planowane i realizowane według rozmaitych zasad i reguł, stanowią one obecnie istotny element polityki rozwoju przestrzennego wielu miast<sup>6</sup>. Są one związane ze wspomaganiami fizycznej, ekonomicznej i kulturalnej restrukturyzacji centrów miast lub obszarów śródmiejskich. Często bywają także nazywane „projektami flagowymi”, stanowiącymi zaczyn szerzej zakrojonych przekształceń w skali ogólnomiejskiej lub lokalnej<sup>7</sup>. Wiele z tych „projektów flagowych” wiąże się z transformacją przestrzeni publicznej miasta, ponieważ – aby być konkurencyjnymi – miasta muszą „gwarantować osadzenie w określonym czasie i przestrzeni, jako przeciwstawienie się „bezmiejskości” doby globalizacji.

Wspomniane powyżej zjawiska wiążące się z procesem globalizacji mają ogromny wpływ na kształtowanie struktury miasta jako takiego. Szczególnym przypadkiem są miasta północnoamerykańskie, w których procesy tych przemian zaczęły się najwcześniej i wystąpiły z największym nasileniem. Podobną ewolucję obserwować możemy obecnie także w przypadku miast polskich, przechodzących gwałtowne przeobrażenia i ewoluujących w kierunku rozwoju swego modelu postsocjalistycznego.

Konkludując kwestie globalizacji miast, można stwierdzić, że porządek przestrzenny zmienia się w sposób następujący<sup>8</sup>:

---

5 G. Węclawowicz, *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

6 Patrz m.in.: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Akapit-DTP, Gdańsk 2011.

7 P. Loftman, B. Nevin, *Prestige Projects, City Centre Restructuring and Social Exclusion*, [in:] M. Miles, T. Hall (eds), *Urban Futures*, Routledge, London 2003.

8 P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 2000.

- następuje wzmocnienie strukturalnych podziałów w przestrzeni i wzrastają nierówności oraz dramatycznie pogłębiają się różnice między poszczególnymi grupami społecznymi;
- tworzone są specyficzne nowe (zarówno co do rodzaju, jak i stopnia rozwinięcia) formacje przestrzenne wewnątrz tych podziałów strukturalnych;
- wyróżnia się zestaw „miękkich” lokalizacji, miejsc, które podlegają zmianom – jak np. przestrzenie publiczne, w których te zmiany są najbardziej widoczne.

Na tej podstawie wyróżnić można zestaw nowych formacji socjo-przestrzennych charakterystycznych dla globalizujących się miast. Mimo że nie są one nowymi co do swojej natury, to nowością jest skala ich rozwoju. Opisać można wiele tego typu formacji: „cytadelle” wielkiego biznesu i głównych urzędów, gentryfikowane dzielnice mieszkaniowe, enklawy wykluczeń (w tym – obszary tzw. społeczności za bramą), *edge cities*<sup>9</sup>, enklawy oraz getta wykluczonych społecznie. Natomiast w odniesieniu do powiązań przestrzennych mówić możemy także o pojawieniu się zjawiska tworzenia tzw. regionów miejskich, bazujących na ścisłej współpracy i współzależności między dotąd samodzielnymi ośrodkami miejskimi<sup>10</sup>.

Jak wynika z powyższego zestawienia, rozwijający się model miasta globalnego (a także miasta aspirującego do określania tym mianem) – choć nie w pełni jeszcze ukształtowany i w różnym stopniu przejawiający się w przestrzeni fizycznej współczesnych miast – niesie ze sobą wiele poważnych zmian w odniesieniu do ich struktury przestrzennej i społeczno-ekonomicznej. Transformacja struktury miast oznacza także głębokie konsekwencje dla systemów je tworzących, w tym – układów komunikacyjnych, systemów przestrzeni publicznych oraz systemów terenów aktywnych biologicznie, czyli np. kompleksów rekreacyjnych, parkowych, leśnych, ale także i terenów otwartych tworzących swoisty ruszt ekologiczny miasta. W konsekwencji

9. Rozumiane jako w miarę kompletne struktury miejskie, lokowane na obszarach dalekich przedmieść i *de facto* niepowiązane funkcjonalnie z ośrodkiem centralnym.

10. P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities...*, *op. cit.*

nowego znaczenia nabiera pojęcie „metropolizacji” – rozumiane nie tylko w kategoriach ekonomiczno-społeczno-geograficznych, ale także przestrzennych. Na tym tle rodzą się nowe zjawiska związane z kształtowaniem poszczególnych przestrzeni, jak rewitalizacja struktur zdegradowanych.

## Cykl rozwoju miast a współczesne tendencje ich przemian

Analiza ewolucji miast krajów wysoko rozwiniętych na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci oraz obecnych przeobrażeń miast polskich dowodzi, że wszystkie współczesne organizmy miejskie są przedmiotem cyklicznych przemian, opisanych przez Klassena faz cyklu życia miejskiego. Cykl ten składa się z fazy urbanizacji (gdzie szybciej rośnie liczba ludności części centralnych niż peryferii), suburbanizacji (gdzie liczba ludności peryferii rośnie szybciej niż obszarów centralnych), dezurbanizacji (gdzie cały obszar metropolitalny traci mieszkańców) i wreszcie reurbanizacji (w trakcie której relatywnie szybciej przybywa ludności w centrach niż na peryferiach). Przemiany te odnoszą się do wszystkich ośrodków, szczególnie są jednak istotne dla miast globalnych lub aspirujących do tego miana. Te miasta doby globalizacji – zwane także metropoliami – stanowią nowe węzły sieci osadniczej, spychając tym samym w cień ośrodki mniejsze<sup>11</sup>. W okresie nowoczesności ich struktura urbanistyczna warunkowana była przez takie czynniki jak industrializacja czy rozwój ekonomiczny oparty na produkcji<sup>12</sup>. Natomiast obecnie opisane fazy przemian miasta również zależą od wielu procesów gospodarczych<sup>13</sup>, ale tym razem od takich jak dezindustrializacja (czyli likwidacja nieefektywnych lub przestarzałych zakładów przemysłowych) czy plany reindustrializa-

---

11. B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

12. S. Chakravorty, *From Colonial City to Globalizing City? The Far-from-complete Spatial Transformation of Calcutta*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities...*, op. cit.

13. J. Węgleński, *Miasta Ameryki u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.



cji<sup>14</sup>, rozwój *high-tech* (a więc sektora najnowszych technologii), a także rozwój usług, a zwłaszcza tzw. usług produkcyjnych oraz związanych z obsługą biznesu<sup>15</sup>.

W wyniku dokonujących się transformacji nastąpiła dekapitalizacja i degradacja wielu terenów w zabudowie miejskiej. Skutkiem procesów dezindustrializacyjnych stały się także dramatyczne konsekwencje społeczne w postaci bardzo wysokich wskaźników bezrobocia (w szczególności w pierwszej dekadzie transformacji ustrojowej), ogromnego wzrostu przestępczości i fizycznej degradacji całych wielkich połąci przestrzeni miejskiej. Mimo tych negatywnych efektów, omówione zjawiska przyczyniły się już do uruchomienia procesów reurbanizacji dzielnic centralnych miast<sup>16</sup>. Jednak kluczowym czynnikiem decydującym o przeobrażeniach centrów miast jest tzw. gentryfikacja. Możemy przy tym mówić o gentryfikacji związanej z zastępowaniem słabszych ekonomicznie mieszkańców przez zamożnych przedstawicieli klasy średniej oraz o gentryfikacji związanej z wprowadzaniem silniejszych ekonomicznie firm na miejsce słabszych, wypieranych z obszarów poddawanych temu procesowi<sup>17</sup>. To ostatnie zjawisko nazywa się „gentryfikacją korporacyjną”, używane bywa także określenie „manhattanizacja”<sup>18</sup>. Rozwój zjawiska gentryfikacji

14. Obecnie plany dotyczące reindustrializacji – czyli odbudowy bazy przemysłowej i twórczej miast – są na różnych etapach dyskusji zarówno na szczeblu europejskim, krajowym, jak i regionalnym. Zagadnienie to wymaga jednak osobnego omówienia, podobnie jak i jego konsekwencje dla rozwoju przestrzennego miast.
15. Usługi te mają różnorodny charakter, zazwyczaj jednak wiążą się z powstaniem ośrodków obsługi firm pod względem księgowym, związanym z codziennymi operacjami logistycznymi i in. Przestrzennym wyrazem rozwoju tego typu działalności są powstające kompleksy biurowców, zajmujące często znaczne powierzchnie – w tym na restrykturyzowanych terenach dawnych fabryk.
16. J. Kvorning, *The Postindustrial City*, [in:] *Copenhagen Spaces*, Arkitektens Forlag, Copenhagen 1996.
17. O ile w Polsce trudno mówić o klasycznie rozumianych procesach gentryfikacji (co wynika z faktu dużego odsetka lokali mieszkalnych będących własnością lokatorów), to obserwowac można rozwój zjawiska zmian funkcjonalnych w postaci pojawiania się coraz większej liczby mieszkań na wynajem – w tym krótkoterminowy. Zjawisko to narasta w szczególności w centrach najbardziej atrakcyjnych turystycznie miast, ale także w znaczących ośrodkach akademickich.
18. A. Majer, *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, „Studia KPZK PAN”, t. CVII, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

oraz tzw. tematyzacji przestrzeni<sup>19</sup> przyczynia się do wytworzenia nowych typów struktury miejskiej, uwzględniających rozwój potrzeb konsumpcyjnych. Wiążą się one z wytworzeniem nowego typu związków: między kulturą i ekonomią oraz między konsumentami z klasy średniej i globalnymi korporacjami<sup>20</sup>.

Obok reurbanizacji kluczowym dla zrozumienia przemian współczesnych miast konceptem jest suburbanizacja. Pojawiła się w Stanach Zjednoczonych jako skutek głównego natężenia rozwoju przestrzennego dużych miast i kulminacji przyrostu liczby ludności miejskiej (nazwanej „eksplozją metropolii”), przypadających na lata 1921–1961. Pojęciem tym określamy proces gremialnego osiedlania się klasy średniej w strefach podmiejskich. Mimo że postrzegana jako proces negatywnie wpływający na strukturę miast i ich funkcjonowanie, w USA stała się ona jednym z głównych nośników rozwoju przestrzennego już pod koniec okresu międzywojennego. Jego główne natężenie przypada jednak na początek lat 50. Przedmieścia stały się w XX w. (przede wszystkim dla Amerykanów) typowym środowiskiem zamieszkania, utożsamiane z tym, co zasobne i kulturalne – w przeciwieństwie do dzielnic mieszkalnych wewnątrz granic wielkich miast, będących symbolami komunalnego zaniedbania i patologii. Dla większości Amerykanów te dzielnice centralne od dawna kojarzą się z biedą i niebezpieczeństwem<sup>21</sup>. Suburbanizacja – mimo że jej największy rozwój w Stanach Zjednoczonych przypada na lata 60. i 70. – jest również obecnie najważniejszym czynnikiem polaryzacji struktury społeczno-przestrzennej miast. Zjawisko to wpływa istotnie na rynek nieruchomości i aktywności ekonomicznej historycznych centrów miast. Oznacza to dogłębną restrukturyzację przestrzeni miasta<sup>22</sup>. Krańcową formą suburbanizacji jest dezurbanizacja – rozumiana jako zanik miasta jako ograniczonej struktury przestrzennej na rzecz ni-

---

19. Więcej: P. Lorens, *Tematyzacja przestrzeni publicznej miasta*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2006.

20. S. Zukin, *Landscapes of Power*, University of California Press, Berkeley CA 1993.

21. A. Majer, *Miasta Ameryki...*, *op. cit.*

22. Ch. Kesteloot, *Post-Fordist Polarization in a Fordist Spatial Canvas*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities...*, *op. cit.*

czym nieograniczonych wielkich regionów funkcjonalnych. Styl życia ich mieszkańców opisać można jako „kontinuum miejsko-wiejskie”. Jednocześnie rozwijają się mniejsze miasta na obrzeżach wielośrodkowych regionów metropolitalnych, powstają takie instytucje jak parki przemysłowe i następuje wzrost liczby w pełni zurbanizowanych, wielośrodkowych regionów metropolitalnych, w których nie ma dużych miast<sup>23</sup>. Współcześnie oba te procesy rozwijają się z ogromną dynamiką w miastach polskich.

Co istotne, na tle powyżej zarysowanych tendencji zauważyć można, iż rozumiane według definicji Klassena procesy urbanizacji właściwie już w Polsce nie występują, a przynajmniej w ich klasycznej postaci. Co prawda w dalszym ciągu obserwować można proces migracji z ośrodków mniejszych do większych oraz z terenów wiejskich do miast, ale jego skala jest nieporównywalnie mniejsza niż jeszcze parędziesiąt lat temu. Dodatkowo procesy te są w pewnym stopniu równoważone przez omówione powyżej tendencje suburbanizacyjne oraz – będące pewną nowością w polskich realiach – tendencje do przenoszenia się mieszkańców miast na wieś. Chociaż skala tego zjawiska jest niewielka, to koniecznym jest jego odnotowanie. Podobnie wskazać trzeba na narastające procesy migracyjne – głównie w postaci napływu nowych grup pracowników z krajów ościennych (w szczególności z Białorusi czy Ukrainy, ale w dalszej perspektywie oczekiwać należy także otwarcia się Polski na napływ migrantów z innych krajów). Skala tych zjawisk oraz ich konsekwencje przestrzenne nie są jeszcze znane ani opisane, jednakże – z uwagi na obserwowane trendy migracyjne – oczekiwać należy pojawienia się dla naszych miast kolejnych wyzwań, płynących z ich rozwoju.

Ukształtowany w wyniku powyższych procesów model współczesnego miasta można określić mianem struktury podzielonej, zdefragmentowanej i znacznie mniej czytelnej od jej modernistycznego odpowiednika. W jego ramach bardzo często enklawy mieszczące siedziby globalnych instytucji finansowych sąsiadują z rejonami zamieszkanymi

---

23. A. Majer, *Miasta Ameryki...*, op. cit.

przez grupy wykluczonych społecznie, procesy peryferyzacji postępują równoległe z koncentracją, a niegdysiejsze obszary przemysłowe są zastępowane strukturami związanymi z różnymi formami konsumpcji. W efekcie forma przestrzenna miasta – będąca produktem wielu opisanych powyżej sił – nie jest do końca przewidywalna. Wynika to z tego, że nowe procesy przekształceń nakładają się na różne rodzaje zastanych sytuacji w przestrzeni, różne są ambicje i zamierzenia aktorów działających w przestrzeni (w tym architektów, deweloperów), a istniejąca forma przestrzenna miasta znacznie opóźnia gwałtowność i skalę zmian. Pamiętać też należy o tym, że siły globalne nie wszędzie działają w tym samym czasie<sup>24</sup>. Forma miasta zależy też od wyników konfrontacji efektów działania sił globalnych z lokalnymi wzorcami konsumpcji i specyfiką budowy formy urbanistycznej<sup>25</sup>.

## Kształtowanie paradygmatu zrównoważonego rozwoju miast

Problem gospodarowania przestrzenią – w tym w kontekście omówionych powyżej zjawisk suburbanizacji, dezurbanizacji oraz reurbanizacji – jest jednym z najważniejszych zagadnień związanych z równoważeniem rozwoju. Wiąże się to z tym, że przestrzeń – rozumianą jako teren, powierzchnię ziemi – uważa się za zasób naturalny, którego wykorzystanie pod zabudowę i towarzyszącą jej infrastrukturę tworzy wylom w ekosystemie, a tworzone obiekty budowlane stają się dodatkowym źródłem zanieczyszczeń<sup>26</sup>. Jednocześnie kształtowanie struktur przestrzennych jest działaniem, które w ogromnym stopniu wpływa na środowisko, a warunkowane jest walorami i ograniczeniami wynikającymi z jego charakteru. Proces ten ma więc charakter dwukierunkowy, choć nie ogranicza się jedynie do tego typu prostych relacji.

---

24. R. A. Beauregard, A. Haila, *The Unavoidable Continuities of the City*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities...*, op. cit.

25. J. Clammer, *Culture and Consumption in the Post-Industrial City*, [in:] F. Eckardt, D. Hassenpflug (eds), *Consumption and the Post-Industrial City*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2003.

26. M. Stawicka-Wałkowska, *Procesy wdrażania zrównoważonego rozwoju w budownictwie*, Instytut Techniki Budownictwa, Warszawa 2001.

Procesy rozwojowe mają także wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczno-instytucjonalny, a prawidłowe uchwycenie tych relacji warunkuje osiągnięcie zamierzonych celów. Cele te mogą być różne, choć na pierwszy plan wysuwa się postulat równoważenia rozwoju – w szczególności na szczeblu lokalnym (miast i gmin) – co oznacza kierowanie się trzema ogólnymi zasadami<sup>27</sup>:

- poszanowanie zasobów ze względu na ich ograniczoność;
- harmonizowanie ekologicznych, społecznych i ekonomicznych celów rozwoju;
- długookresowe podejście do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju.

Zagadnienie równoważenia rozwoju przestrzennego ma przy tym wymiar zarówno lokalny, jak i regionalny czy ogólnokrajowy. Rzecz jasna, na każdym z tych poziomów mamy do czynienia z odmiennymi zagadnieniami. Na poziomie ogólnokrajowym podstawową kwestią jest tworzenie stosownych regulacji oraz promocja polityki równoważenia rozwoju. Na poziomie regionalnym – budowa polityki rozwoju regionalnego gwarantującego stabilny progres, w tym – minimalizację konfliktów i napięć na tle społeczno-ekonomicznym. Natomiast na poziomie lokalnym – kreowanie modelu rozwoju przestrzennego w nawiązaniu do lokalnych uwarunkowań i potrzeb.

W polskich realiach działania związane z gospodarowaniem przestrzenią mają niestety charakter fragmentaryczny i nakierowane są na pasywny model relacji między sektorami: publicznym (stwarzającym reguły gospodarowania) a prywatnym (mającym za zadanie realizować swoje dążenia w warunkach gospodarki rynkowej). Podstawą tej filozofii działania jest obowiązujące ustawodawstwo, nakładające na gminy obowiązek sporządzania dokumentów planistycznych, nie precyzując jednocześnie zasad podejmowania innych działań związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Mamy więc sytuację, w której w miastach i gminach prowadzi się **procesy planistyczne**, a nie myśli się o **procesach rozwoju przestrzeni**. Pewnym wyłomem w tym sposobie

---

27. A. Baranowski, *Projektowanie zrównoważone w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 1998.

działania jest podejmowanie przez gminy – w sposób samorządny, bez unormowania ustawowego – dzieła wypracowania strategii rozwoju lokalnego. W niektórych przypadkach zdarza się także podejmowanie – nieśmiałej jeszcze – współpracy z sektorem prywatnym przy realizacji niektórych zadań rozwojowych. Dominującym modelem jest jednak wzajemna nieufność i brak zrozumienia po obu stronach.

Gospodarowanie przestrzenią w kontekście paradygmatu równoważenia rozwoju miast powinno opierać się na zestawie określonych zasad, związanych z przyjętą hierarchią wartości. Gdy mówimy o rozwoju zrównoważonym, powinniśmy kierować się zasadami go opisującymi. Zasad tych może być wiele, także – mogą być one porządkowane według różnych klasyfikacji. Pamiętać jednak należy o specyfice gospodarki przestrzennej i dostosowaniu do niej zasad równoważenia rozwoju. Wynikać one będą z rozmaitych systemów pryncypiów, wypracowanych przez różne gremia, w szczególności zaś z dokumentów programowych rozmaitych agend Unii Europejskiej oraz organizacji o ogólnoeuropejskim znaczeniu.

Zasady rozwoju urbanistycznego są elementem systemu gospodarowania przestrzenią. Jednocześnie stanowią podstawę zarówno do budowania zapisów planistycznych, jak i do prowadzonych działań w przestrzeni. Są one warunkowane nie tylko ogólnym paradygmatem rozwoju zrównoważonego, lecz także – regułami wypracowywanymi przez rozmaite międzynarodowe stowarzyszenia i organizacje, zrzeszające osoby związane z kształtowaniem przestrzeni. Pierwszą taką organizacją stał się Międzynarodowy Kongres Architektury Nowoczesnej, który w 1933 roku podjął się wypracowania zasad przebudowy miast. Dokument ten, znany jako *Karta Ateńska*, stawiał m.in. na:

- segregację funkcjonalną miasta, co doprowadziło do rozbicia jego dotychczas zwartej struktury;
- rozwój nowych rodzajów tkanki mieszkaniowej – w tym uwolnionej od tradycyjnego podziału na bloki urbanistyczne i konieczności budowania zwartej linii zabudowy – co doprowadziło do wykreowania nowych wielkich dzielnic mieszkaniowych, o zabudowie blokowej lub punktowej;

- rozwój i hierarchizację układów transportowych, przy jednoczesnej degradacji roli przestrzeni publicznej miasta;
- odrzucenie wartości urbanistycznych historycznych zespołów miejskich.

Konsekwencją wdrożenia w życie tych zasad stała się gwałtowna zmiana stosunków społecznych w mieście, a jednocześnie wykreowanie modelu rozwoju „uprzemysłowionego” – zakładającego, że sprawne funkcjonowanie struktury przestrzennej zaprojektowanej na wzór „maszyny” jest dobrem najwyższym. Skutki tej filozofii odczuwamy w naszych miastach do dzisiaj – wystarczy wspomnieć monofunkcyjne dzielnice mieszkaniowe czy wielkie centra handlowe stanowiące protezy układów śródmiejskich.

Powstanie idei równoważenia rozwoju wiązało się także z przygotowaniem nowych dokumentów – częstokroć o charakterze manifestów – proponujących zmianę sposobu myślenia o budowie struktury miejskiej. Należy wymienić przynajmniej cztery ważniejsze opracowania:

- ***Zielona Karta Środowiska Miejskiego*** – przyjęta w 1990 roku przez Komisję Europejską;
- ***Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego*** – przyjęta w 1997 roku przez Komitet Rozwoju Przestrzennego Unii Europejskiej;
- ***Nowa Karta Ateńska*** – przyjęta w 1998 roku przez Europejską Radę Urbanistów;
- ***Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*** – przyjęta w 2007 roku przez ministrów krajów Unii Europejskiej zajmujących się problematyką rozwoju miast i spójności terytorialnej.

W dokumentach tych ujęto wiele wniosków dla współczesnego warsztatu projektowego – w tym budowania polityki planistycznej na szczeblu gminy i sposobu konstruowania zapisów planistycznych. Na tej podstawie możliwe jest opracowanie spójnego zestawu zasad urbanistycznych, mogących stać się kanonem dla architektów i urbanistów.

W odniesieniu do gospodarki przestrzennej można przy tym mówić zarówno o podstawowych wytycznych, jak i o szczegółowych zasadach. Wśród podstawowych wytycznych wymienić należy takie elementy, jak:

- racjonalizacja wykorzystania przestrzeni (w tym – przez intensyfikację użytkowania terenów miejskich i rewitalizację obszarów zdegradowanych);
- tworzenie systemów obszarów chronionych;
- polityka transportowa prowadząca do zmniejszenia potrzeb transportowych.

Natomiast wśród zasad urbanistycznych, wynikających z filozofii zrównoważonego rozwoju, wymienić można<sup>28</sup>:

- oszczędną gospodarkę zasobami, do których zaliczyć należy m.in. przestrzeń nieurbanizowaną; konsekwencją tej idei jest racjonalizacja i intensyfikacja wykorzystania już zainwestowanych terenów miejskich, w tym – rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych, mieszkaniowych i śródmiejskich;
- minimalizację konfliktów funkcjonalno-przestrzennych, wywołujących negatywne skutki środowiskowe, społeczno-kulturowe i ekonomiczne;
- dążenie do wielofunkcyjności poszczególnych obszarów, co pozwoli na zmniejszenie potrzeb przewozowych oraz ich integrację przestrzenną, społeczną i kulturową;
- łączenie funkcji komplementarnych, co ma na celu racjonalizację gospodarki zasobami materialnymi i energią oraz redukcję potrzeb transportowych;
- ustalenie kierunków terytorialnego rozwoju zainwestowania miejskiego z uwzględnieniem ich konsekwencji dla struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów już zainwestowanych – pozwoli to na zapobieganie negatywnym skutkom ubocznym nowych inwestycji dla obszarów już zainwestowanych;

---

28. Za: A. Baranowski, *Projektowanie zrównoważone...*, op. cit.



- kształtowanie tożsamości miasta i jego poszczególnych obszarów, co pozwoli na podniesienie jakości życia w mieście oraz zaspokojenie wielu potrzeb społeczności lokalnych.

Wytyczne te stanowić mogą zręby nowego paradygmatu kształtowania przestrzeni, przy czym konieczne jest ich obudowanie bardziej szczegółowo rozpisanymi konceptami i sposobami realizacji.

## Konsekwencje dla miasta polskiego

W odróżnieniu od miast globalnych, współczesny charakter miast polskich jest w znacznym stopniu wynikiem procesów socjalistycznej urbanizacji i uprzemysłowienia. Wśród głównych cech „miasta socjalistycznego” (a więc ukształtowanego w znacznej mierze jako efekt gospodarki planowej) – w odniesieniu do jego struktury urbanistycznej – wymienić należy m.in.: osiedlanie ludności niezależnie od jej własnych preferencji lokalizacyjnych i jakościowych, monotonię architektury i unifikację osiedli mieszkaniowych oraz nadmierną funkcjonalizację zagospodarowania przestrzennego, istnienie znacznych pustych lub ekstensywnie wykorzystywanych przestrzeni w centralnych częściach miast oraz na terenach wyposażonych w infrastrukturę miejską będących wynikiem ignorowania wartości lokalizacyjnej ziemi (rozumianej w kategoriach ceny gruntu) oraz dominację – w polityce inwestycyjnej – realizacji wielkich kompleksów mieszkaniowych na obrzeżach miast z jednoczesnym ignorowaniem potrzeb remontowych starych dzielnic oraz w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej i handlowej<sup>29</sup>. Powyższą charakterystykę należy uzupełnić o zagadnienie jakości urbanistycznej struktur miasta socjalistycznego. Niestety bardzo często była ona niska, co wynikało z faktu, że w okresie powojennej urbanizacji dużą wagę przykładano do sprawności technicznej struktur, do szybkiej realizacji programów mieszkaniowych, a przez to do dwuwymiarowego rysunku planu zamiast do kształtu przestrzeni<sup>30</sup>. Miasto

29. G. Węclawowicz, *Geografia społeczna miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

30. S. Gzell, *Kazimierza Wejcherta teoria elementów kompozycji urbanistycznej*, „Urbanistyka. Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe”, Rok VII, Akapit-DTP, Warszawa 2003.

„socjalistyczne” wraz z wprowadzeniem mechanizmów rynkowych oraz swobody w inwestowaniu zaczęło ulegać szybkim przemianom, nie stając się jednak klasycznym miastem „kapitalistycznym”. Raczej należy mówić o tworzeniu się specyficznej hybrydy obu systemów – „miasta postsocjalistycznego”.

Obecnie owe struktury miejskie – po ponad 25 latach transformacji ustrojowej i rozwoju nowych form zagospodarowania przestrzennego – w coraz większym stopniu zaczynają przypominać rozwinięte miasta zachodnioeuropejskie, jakkolwiek w dalszym ciągu doświadczają one konsekwencji dziedzictwa okresu sprzed 1989 roku. Równocześnie są poddawane nowym presjom i zjawiskom – jak wymienione we wcześniejszych partiach artykułu zjawiska demograficzne czy migracyjne. Jak się jednak wydaje, ani skala, ani znaczenie tychże nie są jeszcze brane pod uwagę w dyskusjach nad przyszłością naszych ośrodków miejskich.

Specyficzne przemiany zachodzą także w najbardziej newralgicznych fragmentach miast, czyli w ich śródmieściach. Ich intensywność zależy jednak od stopnia sukcesu gospodarczego miasta w warunkach gospodarki rynkowej. Równie istotne są przemiany miasta postsocjalistycznego ujmowanego kompleksowo, w tym – szczególnie w odniesieniu do jego struktury jako całości oraz osadzenia (w przypadku miast wielkich) w strukturach metropolitalnych. Tendencje te można opisać jako rozwój obszarów aglomeracyjnych przy spadku liczby mieszkańców w granicach administracyjnych miast, dynamiczny wzrost stref przyaglomeracyjnych i rozwój ich sieciowego charakteru oraz wzrost dynamiki funkcjonowania aglomeracji w cyklu dobowym. Jednocześnie w obszarach dużych aglomeracji możemy obserwować tendencje do spadku liczby ludności miasta centralnego i wzrostu w miastach otaczających<sup>31</sup>.

---

31. T. Markowski, A. Stasiak, *Polska przestrzeń wobec integracji z Unią Europejską*, „Urbanista” nr 10/2003, Warszawa 2003.

Szczególną formą fizycznie postrzeganych zmian w przestrzeni polskich miast jest pojawienie się niewykorzystanych olbrzymich terenów zabudowy poprzemysłowej, powojkowej, terenów portowych, pokolejowych itp., o powierzchni nierzadko sięgającej 30–100 ha, które nie znajdują nowego zastosowania zgodnego ze swoimi pierwotnymi funkcjami. Nierzadko mają one ogromny potencjał rozwojowy, zarówno ze względu na swą lokalizację, jak i tradycje miejsca czy znaczenie dla tożsamości lokalnej<sup>32</sup>. Zjawisko to nie jest czymś wyjątkowym w procesie rozwoju współczesnych miast światowych – wręcz przeciwnie, jest przejawem typowego zjawiska delokalizacji lub likwidacji różnego rodzaju struktur, tracących swą ekonomiczną rację bytu. Cechą specyficzną miast polskich jest to, że rozbieżność funkcji i zagospodarowania przestrzennego skumulowała się w krótkim czasie i w różnym zakresie dotyczy prawie wszystkich miast. Procesy odnowy tych przestrzeni, w tym ich przekształceń funkcjonalnych, są dopiero inicjowane lub we wczesnych fazach rozwoju. Doskonałym ich przykładem są procesy transformacji choćby Wyspy Spichrzów czy Młodego Miasta w Gdańsku.

Niezależnie jednak od opisanych powyżej zmian strukturalnych, podstawowe znaczenie w kształtowaniu współczesnego i przyszłego oblicza miasta postsocjalistycznego ma pojawienie się klasy średniej. Przekształcenia społeczne i własnościowe powodują bowiem coraz silniejsze procesy segregacji mieszkaniowej w strukturze miasta według kryterium majątkowego. Dzielnice miasta o niskim statusie społecznym albo złych warunkach środowiskowych lub złych warunkach dostępności do rynku pracy są opuszczane przez osoby bardziej mobilne. Jednocześnie nowym elementem organizacji przestrzeni miasta postsocjalistycznego jest lokalizacja centrów handlowych, w tym hiper- i supermarketów<sup>33</sup>. Proces różnicowania się oferty handlowo-usługowej charakteryzuje się w Polsce ogromną dynamiką.

32. I. Mironowicz, T. Ossowicz, *Metodologia badania degradacji obszarów o funkcjach i potencjale metropolitalnym*, [w:] T. Parteka (red.), *Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 223, Warszawa 2005.

33. P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, „Urbanista”, Warszawa 2005.

Opisane przemiany miasta polskiego, w tym tworzenie specyficznego modelu „miasta postsocjalistycznego”, wpisują się w ogólnoświatową tendencję rozwoju nowego modelu struktury przestrzennej węzłów globalnej sieci wymiany, jakimi stają się tzw. miasta globalne. Model tego miasta doby globalizacji z jego specyficzną strukturą przestrzenną stanie się zapewne w niedalekiej przyszłości powszechnym i według niego rozwijać się będą kluczowe dla sieci globalnej wymiany ośrodki miejskie – w tym także zapewne i niektóre z miast polskich.

Jednak nie wszystkie miasta wpisują się w ten proces. Wiele z nich – w tym takich, które nie aspirują do miana „miasta doby globalizacji” lub też których warunki rozwojowe nie pozwalają na nawiązanie konkurencyjnej walki na krajowym, europejskim czy też globalnym rynku – zaczynają się przeobrażać w swoiste „oazy spokoju”, zapewniające nieco bardziej zrównoważony niż w ośrodkach o randze metropolitalnej styl życia. Ten wybór jednak wiąże się z uzyskaniem innego profilu programowego oraz demograficznego, odmiennością społeczności lokalnej, wreszcie – swoistym potencjałem inwestycyjnym i siłą nabywczą rynku.

## **Główne procesy i wyzwania w kontekście współczesnych przemian miast**

Na bazie powyższych rozważań można wymienić wiele głównych procesów o różnej skali, odnoszących się do rozwoju i przekształceń miast. W szczególności dotyczy to procesów o skali ponadlokalnej, ale także i do zjawisk o skali ogólnomiejskiej i miejscowej.

Wśród procesów o skali ponadlokalnej można wymienić:

- przekraczanie granic administracyjnych – rozwój „obszarów funkcjonalnych” oraz relacji z regionem;
- kreowanie „regionalnych systemów funkcjonalnych” – opartych na wykorzystaniu określonej infrastruktury lub zasobu;
- kreowanie specyfiki regionalnej, w tym z wykorzystaniem potencjału różnych ośrodków;

- kreowanie powiązań ponadlokalnych kosztem powiązań regionalnych i lokalnych.

Natomiast wśród zjawisk i procesów o skali ogólnomiejskiej należy wymienić:

- liberalny model rozwoju (choć ostatnio coraz częściej kontestowany);
- degradację i – postępującą w sposób wyrywkowy – odnowę struktur miejskich;
- suburbanizację i coraz częściej dyskutowaną transformację obszarów podmiejskich – w tym kreowanie na ich bazie pełnowartościowych struktur miejskich;
- kreowanie nowych powiązań i systemów w sposób niekompletny – wynikające z sektorowości podejścia.

Na tej bazie można także zdefiniować wiele procesów o skali miejscowej, zachodzących w przestrzeni poszczególnych „miejsc” w mieście:

- zainteresowanie „tożsamością miejsca” jako wyznacznik wielu działań o skali miejscowej;
- odnowę, intensyfikację, transformację, rewitalizację, renowację – wiele procesów podejmowanych równolegle;
- kształtowanie i rozwój przestrzeni publicznych;
- rozwój procesów partycypacyjnych – często o przypadkowym charakterze.

## **Konkluzje**

Podsumowaniem rozważań na temat definiowania zasad gospodarowania przestrzenią mogą stać się wnioski dotyczące struktury przestrzennej miasta jako całości. Kluczowym elementem jest konieczność wypracowania i wdrożenia polityki budowy „miasta kompaktowego” (lub „miasta zwarteo”) jako wyrazu oszczędności „dobra rzadkiego”, jakim jest przestrzeń. Oznacza to konieczność podjęcia trzech typów działań, prowadzących odpowiednio do:

- **zintegrowania polityki rozwoju miasta i regionu oraz kompleksowego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych;**
- **zahamowania procesu „rozlewania się” miast** – zwanego powszechnie suburbanizacją;
- **rozwoju procesu rewitalizacji zdegradowanych struktur miejskich** i w konsekwencji stworzenia alternatywnego – dla lokalizacji przedmiejskich – umiejscowienia nowego programu miejskiego.

Wnioski te w sposób szczególny wiążą się z problematyką rewitalizacji urbanistycznej – koncepcji odnowy struktur miejskich, w tym wprowadzania nowych elementów programu na struktury już zurbanizowane. Koncepcja ta w sposób szczególny dotyka także konieczności wdrażania rozwiązań prośrodowiskowych, m.in. minimalizujących różnorodne zagrożenia, a także zwiększających efektywność gospodarowania zasobami naturalnymi.

## Literatura:

- Baranowski A., *Projektowanie zrównoważone w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 1998.
- Beauregard R. A., Haila A., *The Unavoidable Continuities of the City*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 2000.
- Chakravorty S., *From Colonial City to Globalizing City? The Far-from-complete Spatial Transformation of Calcutta*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 2000.
- Clammer J., *Culture and Consumption in the Post-Industrial City*, [in:] F. Eckardt, D. Hassenpflug (eds), *Consumption and the Post-Industrial City*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2003.
- Gzell S., *Kazimierza Wejcherta teoria elementów kompozycji urbanistycznej*, „Urbanistyka. Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe”, Rok VII, Akapit-DTP, Warszawa 2003.

- Harańczyk A., *Miasta Polski w procesie globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Jałowiecki B. (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Keil R., Ronneberger K., *The Globalization of Frankfurt am Main: Core, Periphery and Social Conflict*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 2000.
- Kesteloot Ch., *Post-Fordist Polarization in a Fordist Spatial Canvas*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 2000.
- Kvorning J., *The Postindustrial City*, [in:] *Copenhagen Spaces*, Arkitektens Forlag, Copenhagen 1996.
- Loftman P., Nevin B., *Prestige Projects, City Centre Restructuring and Social Exclusion*, [in:] M. Miles, T. Hall (eds), *Urban Futures*, Routledge, London 2003.
- Lorens P. (red.), *Problem suburbanizacji*, „Urbanista”, Warszawa 2005.
- Lorens P. (red.), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*, „Urbanista”, Warszawa 2005.
- Lorens P., *Tematyzacja przestrzeni publicznej miasta*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2006.
- Lorens P., *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2013.
- Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*. Akapit-DTP, Gdańsk 2011.
- Majer A., *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, „Studia KPZK PAN”, t. CVII, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Marcuse P., van Kempen R. (eds), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 2000.
- Markowski T., Stasiak A., *Polska przestrzeń wobec integracji z Unią Europejską*, „Urbanista” nr 10/2003, Warszawa 2003.

- Mironowicz I., Ossowicz T., *Metodologia badania degradacji obszarów o funkcjach i potencjale metropolitalnym*, [w:] T. Parteka (red.), *Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 223, Warszawa 2005.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999.
- Stawicka-Wałkowska M., *Procesy wdrażania zrównoważonego rozwoju w budownictwie*, Instytut Techniki Budownictwa, Warszawa 2001.
- Sztompka P., *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
- Węclawowicz G., *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Węclawowicz G., *Geografia społeczna miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Węgleński J., *Miasta Ameryki u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Zukin S., *Landscapes of Power*, University of California Press, Berkeley CA 1993.





## PRAWNO-EKONOMICZNE ŹRÓDŁA PATOLOGII W PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM W NASZYM KRAJU I POŻĄDANE SPOSOBY ICH USUWANIA

Szereg procesów wiążących się z zagospodarowaniem przestrzennym zachodzących w naszym kraju po zmianach ustrojowych coraz częściej budzi zastrzeżenia w gronach specjalistów, jak i – szczególnie ostatnio – staje się przedmiotem wielu debat publicznych. Wskazuje się na powiększające się obszary skażone chaosem przestrzennym i brzydotą, na liczne dewastacje środowiska i krajobrazu oraz na rozpraszenie zabudowy i inne przejawy braku racjonalności w zagospodarowaniu przestrzennym. Wydaje się, że wiele z tych negatywnie ocenianych zjawisk i procesów, co najmniej w części, można powiązać z prawno-ekonomicznymi uwarunkowaniami, którym podlegają planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w naszym kraju.

Wraz ze zmianami ustrojowymi w Polsce wyraźnie zwiększyła się liczba inwestorów, m.in. ze znacznie zamożniejszych krajów, którzy gotowi byli realizować tutaj nowe inwestycje, w tym kupując od prywatnych właścicieli grunty po bardzo atrakcyjnych dla ówczesnych sprzedawców cenach. Informacje o tych transakcjach rozbudzały społeczną wyobraźnię. Stosunkowo nieliczni „szczęśliwcy”, których grunty objęte były pożądanymi zapisami planistycznymi, a jednocześnie miały atrakcyjne dla sytuowania nowych inwestycji lokalizacje, mogli od razu szukać potencjalnych nabywców. Inni właściciele gruntów, którzy uważali, że ich nieruchomości – często niedawno nabyte na cele spekulacyjne – mają atrakcyjny potencjał inwestycyjny, naciska-

li władze gmin na odpowiednią zmianę dokumentów planistycznych. Nierzadko wnioskowano, by na jednym terenie dopuścić realizację jednocześnie najróżniejszych, w oczywisty sposób kolidujących ze sobą, inwestycji, aby zwiększyć potencjalną szansę na znalezienie nabywcy. Władze gmin, często przy pewnym oporze urbanistów, w większości przesądzały o uwzględnieniu znaczącej liczby takich postulatów, biorąc m.in. pod uwagę potrzebę uwzględnienia oczekiwań swoich wyborców.

W latach 90. ubiegłego wieku poważnym hamulcem, co najmniej odsuwającym w czasie moment osiągnięcia pożądanego przez wnioskodawców stanu prawno-planistycznego, była przeważnie konieczność sporządzenia zmiany planów miejscowych. Takie plany obowiązywały bowiem na przeważającym obszarze kraju już w latach 80. ubiegłego wieku. W tej sytuacji zrezygnowanie w ustawie z 7 lipca 1994 roku *o zagospodarowaniu przestrzennym* (u.z.p.) z obligatoryjności planów miejscowych wraz z wprowadzeniem terminu wygaśnięcia tego typu planów sporządzanych pod rządami poprzednich ustaw, a następnie w ustawie z 27 marca 2003 roku *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (u.p.z.p.) ostateczne wygaszanie planów miejscowych uchwalonych przed 1 stycznia 1995 roku, wraz z uczynieniem z decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego alternatywnych narzędzi lokalizacji inwestycji, znacznie przyspieszyło możliwość lokalizacji inwestycji, a praktycznie tworzenia dla nich gigantycznych rezerw terenowych.

Oba rodzaje decyzji lokalizacyjnych przez szereg lat zaczęły dominować nad planami miejscowymi jako narzędzia lokalizacji inwestycji, choć na etapie prac nad projektem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedstawiano je jako narzędzia uzupełniające. Duży w tym udział, z jednej strony nieprecyzyjnych zapisów ustawy, a z drugiej kierunku orzecznictwa, który został przyjęty przez sądy administracyjne. Natomiast dla dysponentów gruntów objęcie ich nieruchomości decyzjami lokalizacyjnymi często jest bardzo atrakcyjne, co wynika z szeregu ustawowych uregulowań. Tych decyzji nie wiążą ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodaro-

wania przestrzennego gminy. Wydający je organ wykonawczy gminy ma bardzo skromne możliwości ingerowania w zamiary inwestora. Dla jednej działki można uzyskać decyzje na różne alternatywne inwestycje i aż do czasu wydania pozwolenia na budowę, każda z nich pozostaje w mocy. Oczekiwanie na decyzje zajmuje znacznie krótszy czas niż wymaga tego sporządzenie planu miejscowego. A na dodatek procedura wydawania decyzji wyklucza partycypację społeczną, z wyjątkiem osób, które mogą wykazać się interesem prawnym w stosunku do zamierzenia inwestycyjnego. Niestety te zalety dla dysponentów gruntów są często wadami dla ich sąsiadów i jednocześnie przyczyniają się do nasilania się chaosu przestrzennego.

W powyższej sytuacji ustawodawca zamiast ograniczyć niekorzystne dla ładu przestrzennego regulacje, dodatkowo je wzmacniał, choćby wprowadzając od 17 lipca 2010 roku w art. 56 u.p.z.p. zmianę wykluczającą możliwość opierania odmowy ustalania lokalizacji w trybie decyzji na art. 1 ust. 2 tej ustawy, który definiuje, które wymagania, walory, potrzeby i prawa mają być „zwłaszcza” uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A od 1 stycznia 2009 roku umożliwił stosowanie decyzji lokalizacyjnych na wcześniej chronionych gruntach rolnych w granicach administracyjnych miast, a poza nimi na gruntach klasy IV oraz wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego klas V i VI, rezygnując jednocześnie z kontroli i weryfikacji przeznaczania tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w planach miejscowych.

W efekcie rezerwy gruntów z prawem zabudowy, wynikającym z ustaleń planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy, zaczęły gwałtownie wzrastać. Największą powierzchnię zajmują te, które są przewidziane pod zabudowę mieszkaniową. Według szacunków ich chłonność określano kilka lat temu na około 62 mln osób<sup>1</sup>. Te rezerwy w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin były wówczas jeszcze większe i szacowano je na

---

1. Por. A. Kowalewski i in., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013.

167–250 mln osób<sup>2</sup>. Taka skala rezerw w żaden sposób nie koresponduje z rzeczywistymi potrzebami w zakresie nowych terenów mieszkaniowych, przyjmując przy tym, że wraz ze wzrostem zamożności naszego społeczeństwa wzrastać będzie także zapotrzebowanie na tereny osadnicze przypadające na mieszkańca. Także olbrzymie rezerwy gruntów w gminnych dokumentach planistycznych przewidywane są na inne formy nowej zabudowy, przede wszystkim tej związanej z różnymi formami aktywności gospodarczej<sup>3</sup>.

Z tej gigantycznej skali rezerw gruntów przeznaczonych pod zabudowę tylko niewielki odsetek ma szansę, że w perspektywie dwudziestu czy nawet trzydziestu lat zostanie zabudowany. Ale jednocześnie ta skala rezerw, w obecnych realiach prawno-ekonomicznych, bardzo skutecznie blokuje usunięcie patologii dewastujących polską przestrzeń. Posłużmy się tu dwoma przykładami.

Dla zapewnienia dochodów gmin mających służyć pokrywaniu kosztów prac planistycznych i realizacji ustaleń planów miejscowych, ustanowiona została już w u.z.p. tzw. renta planistyczna. Już od początku funkcjonowania była ona mało skutecznym narzędziem finansowym, nieobowiązującym tych właścicieli, którzy nie zdecydowali się na sprzedaż nieruchomości objętych planem miejscowym lub czynili to co najmniej po pięciu latach od jego wejścia w życie. A z czasem – wraz z powiększającymi się rezerwami terenów przeznaczonych pod zabudowę – znaczenie jej jeszcze się zmniejszało. Jacek Koziński obliczył, że w 2010 roku, w obszarze skutków uchwalenia planów miejscowych dochody z tej opłaty w miastach na prawach powiatu pokryły 0,1% wydatków, a w pozostałych gminach 2,1%<sup>4</sup>. Równie niedanym narzędziem o charakterze ekonomicznym było wprowadze-

2. Por. A. Kowalewski i in., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach...*, op. cit.; J. Koziński, *Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Problemy Planistyczne Wiosna 2012”, ZOIU 1/12, Wrocław 2012, s. 5–24.

3. Por. M. Wiland, *Liberalna polityka przestrzenna*, „Człowiek i środowisko”, Tom 33, nr 1–4/2009, Zagospodarowanie przestrzenne i partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym, Warszawa 2009, s. 23–35.

4. J. Koziński, *Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Problemy Planistyczne Wiosna 2012”, ZOIU 1/12, Wrocław 2012, s. 5–24.

nie w u.p.z.p. obowiązku sporządzenia prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Niewątpliwym celem ustanowienia tego obowiązku było uchronienie gmin przed uchwalaniem planów miejscowych, które pociągałyby wysokie wydatki, nie generując przy tym z odpowiednio wysokich dochodów (lub innych wysoko pożądanymi korzyściami). Jeżeli jednak potencjalne koszty wiążące się z wejściem w życie planu miejscowego można w większości przypadków oszacować, to zazwyczaj nie można tego uczynić w przypadku dochodów. Biorąc pod uwagę, że plan miejscowy nie ma możliwości przymuszenia dysponentów nieruchomości do realizacji zainwestowania dopuszczonego w planie miejscowym. Z tych względów gminy już od lat starają się na etapie sporządzania planów miejscowych minimalizować rozwiązania mogące skutkować roszczeniami o odszkodowania, a po uchwaleniu tych dokumentów, wkraczać z własnymi inwestycjami dopiero wówczas, gdy wcześniejsze inwestycje prywatne uzasadnią racjonalność inwestycji komunalnych. Nie dziwią zatem wyniki analiz prognoz skutków finansowych skonfrontowanych z rzeczywistymi przychodami i wydatkami gmin, związanych z wejściem w życie planów miejscowych; te prognozowane są kilkukrotnie większe od rzeczywistych<sup>5</sup>. Warto także wskazać, że z tych analiz wynika, iż zarówno prognozowane, jak i rzeczywiste wydatki znacząco przekraczają prognozowane i rzeczywiste przychody gmin. A to z kolei dowodzi o nieracjonalności ekonomicznej systemu planowania przestrzennego w naszym kraju.

Jednym z warunków wprowadzania racjonalnej urbanizacji na obszarach, które poprzednio pełniły inne funkcje (np. terenów rolnych), jest w większości przypadków wiązanie rozstrzygnięć planistycznych z odpowiednim scalaniem i podziałem gruntów. Służące temu regulacje znajdują się w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*, z których wiele zaczerpnięto z wcześniejszych przepisów wprowadzonych w naszym kraju przed zmianami ustrojowymi

---

5. P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku. W myśl tych regulacji organ administracji publicznej dokonuje scalenia gruntów należących do różnych podmiotów i następnie ich podziału, zgodnie ze strukturą ustaloną w planie miejscowym. Spoczywa na nim jednocześnie obowiązek uzbrojenia terenu objętego scaleniem i podziałem w niezbędne drogi oraz urządzenia infrastruktury technicznej, i uprawnienie do obciążania uczestników tej procedury opłatami adiacenckimi, pokrywającymi znaczącą część kosztów inwestycji. O racjonalności ekonomicznej decyduje prawdopodobieństwo zabudowy takiego terenu w krótkim czasie od zakończenia uzbrojenia terenu lub jego wydzielonych części. Wydaje się, że w okresie PRL-u ówczesnym władzom udało się przeprowadzić wiele takich procedur. Natomiast już w końcówce lat 90. ubiegłego wieku, wraz z narastającymi rezerwami gruntów budowlanych, było coraz trudniej stosować gminom przepisy o scaleniu i podziale nieruchomości, a w obecnym wieku prawie w ogóle nie są one wykorzystywane, gdyż prawdopodobieństwo zabudowy terenu w krótkim czasie po parcelacji przeprowadzonej przez gminę bywa zbyt małe.

Dotychczasowe regulacje prowadzą do wielu innych niepożądanych skutków. Szereg z nich wiąże się ze wzmożonymi procesami rozpraszania zabudowy, które powodują:

- w sferze środowiskowej:
  - przyspieszoną eliminację otwartych przestrzeni,
  - niepotrzebne dzielenie ekosystemów,
  - niszczenie walorów krajobrazu,
  - zacieranie cennych historycznych założeń,
  - wzrost zanieczyszczenia środowiska,
  - wzrost zużycia energii;
- w sferze ekonomicznej:
  - wzrost kosztów budowy i funkcjonowania podmiejskich zespołów osiedleńczych,
  - wzrost kosztów pozyskiwania gruntów na cele publiczne,
  - wzrost uzależnienia mieszkańców od indywidualnych środków transportu,

- osłabienie pozycji demograficznej i w ślad za tym ekonomicznej miast,
  - wymieranie populacji szeregu wsi położonych z dala od centrów rozwoju i dekapitalizacja ich tkanki materialnej<sup>6</sup>,
  - obniżenie wartości nieruchomości w obszarach dotkniętych chaosem przestrzennym,
  - obniżenie konkurencyjności polskiej gospodarki;
- w sferze społecznej:
- wydłużanie czasu dojazdu do miejsc pracy i usług,
  - osłabianie więzi społecznych,
  - społeczną segregację,
  - konflikty ludności miejscowej i napływowej,
  - wzrost udziału warstw zmarginalizowanych w niektórych częściach miast.

Patrząc z drugiej strony, korzyścią posiadacza gruntów z prawem zabudowy – jeżeli ma taką potrzebę – jest możliwość zrealizowania na nich odpowiedniej zabudowy. Natomiast jeżeli nie ma takiej potrzeby, to pozostaje mu możliwość uzyskania znacznie wyższej ceny gruntów w przypadku ich sprzedaży niż w przypadku gruntów bez prawa do realizacji zabudowy. Krajowa skala rezerw gruntów z prawem zabudowy jednoznacznie wskazuje, że udział w nich potrzeb inwestycyjnych właścicieli gruntów lub ich bliskich będzie relatywnie bardzo mały. Również rynkowy popyt na te grunty będzie wielokrotnie mniejszy od podaży, tym bardziej że krótko- i długoterminowe prognozy demograficzne nie są dla wzrostu tego popytu obiecujące. Zatem tylko niewielka część właścicieli/użytkowników wieczystych gruntów z prawem zabudowy rzeczywiście skorzysta na posiadaniu tego prawa. Dodatkowo część dysponentów nieruchomości z prawem zabudowy traktuje je jako lokatę kapitału. A to podejście w ewidentny sposób koliduje z tworzeniem racjonalnych rozwiązań przestrzennych. Warto zatem

---

6. R. Wilczyński, *Przestrzeń wiejska*, [w:] *Przestrzeń życia Polaków*, koncepcja i koordynacja całości J. Sepioł, Fundacja PZU, Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP, raport wydany przy wsparciu miesięcznika „Architektura-murator” i Murator S.A., Warszawa 2014, s. 37–64.



podjąć działania służące radykalnemu ograniczeniu skali rezerw gruntów z prawem zabudowy. Jest to tym bardziej uzasadnione, że przeważająca część właścicieli niezabudowanych gruntów z prawem do zabudowy nie poniosła dotąd kosztów wiążących się z ich uzbrojeniem.

Pewien pomysł na ograniczenie nadmiernych rezerw gruntów przeznaczonych pod zabudowę wprowadzono do ustawy o rewitalizacji, która weszła w życie prawie rok temu, uchwalona przez Parlament poprzedniej kadencji i podpisana przez obecnego Prezydenta RP. Przewiduje ona obowiązek sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, który ma służyć dopasowaniu rezerw terenowych do rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych i możliwości finansowych gminy. Ten bilans z kolei ma być uwzględniony w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wydaje się, że tą drogą nie da się radykalnie zmniejszyć gigantycznych rezerw gruntów przewidzianych pod zabudowę, bo samorządy – szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich – będą temu przeciwnie, wiedząc, że już za kilkanaście miesięcy odbędą się kolejne wybory samorządowe. Do tego redakcja regulacji określających sposób sporządzenia takich bilansów wprost zachęca do „ulepszania” ich rezultatów. Zatem jedynym niewątpliwym ekonomicznym skutkiem omawianej regulacji było zahamowanie na kilka miesięcy uchwalania projektów studiów, bo weszła ona bez przepisów przejściowych.

W powyższej sytuacji należy przede wszystkim niezwłocznie zmienić uwarunkowania ekonomiczno-prawne gospodarki przestrzennej, poprzez obciążenie opłatami posiadaczy niezabudowanych gruntów z prawem zabudowy, oczywiście z odpowiednim *vacatio legis*, by dać im szansę na rezygnację z tego prawa. Wydaje się, że wysokość tych opłat powinna wzrastać, jeżeli grunt z prawem zabudowy w dłuższym czasie nie zostaje właściwie zainwestowany. Z chwilą wprowadzenia takich opłat, w większym lub mniejszym stopniu przestanie się opłacać utrzymywanie latami niezabudowanych gruntów budowlanych. Te o najlepszych lokalizacjach stosunkowo szybko zostaną zainwestowane bądź zbyte – zwykle taniej niż dotychczas – na rzecz inwestorów, którzy będą chcieli niebawem przystąpić do budowy. Natomiast wła-

ściciele gorzej położonych nieruchomości sami zaczną występować o zniesienie na ich gruntach prawa zabudowy, szczególnie wtedy, gdy szansa na szybkie uzbrojenie tych gruntów, a zatem i na ich zabudowę, będzie niewielka. Do tego osłabi się efektywność ekonomiczną czysto kapitałowych inwestycji w przetrzymywanie przez dłuższy czas niezabudowanych terenów z prawem zabudowy. A to z kolei ułatwi racjonalizowanie rozwiązań przestrzennych

W wyniku tej zmiany zwiększyłyby się efektywność inwestycji w uzbrojenie terenów, w tym także na obszarach jeszcze niezabudowanych, gdzie tego typu inwestycje można prowadzić relatywnie najtaniej, wobec braku utrudnień wynikających z istniejącego zainwestowania. Będzie temu towarzyszyć intensyfikacja procesów inwestycyjnych i w konsekwencji szybsze, tańsze realizowanie kompleksowych założeń urbanistycznych. W efekcie mieszkania nie będą tak drogie jak dotychczas oraz zmniejszy się presja na rozpraszanie zabudowy, co m.in. ułatwi rozwiązywanie problemów komunikacyjnych, w tym poprzez wzmocnienie komunikacji publicznej.

Jeżeli zwiększy się prawdopodobieństwo realizacji inwestycji na obszarach zweryfikowanych w wyniku wprowadzenia opłaty od niezabudowanych gruntów budowlanych, wydaje się zupełnie uzasadnione rozpoczęcie powszechnego stosowania procedur scalania i podziału nieruchomości – jako skutku wejścia w życie planów miejscowych, na obszarach dotychczas niezainwestowanych (przede wszystkim rolnych) lub poddawanych radykalnym przekształceniom. Znacząco poprawi to ład przestrzenny w nowych zespołach urbanistycznych (m.in. ich funkcjonalność, efektywność i urodę). Ale zasady przeprowadzania procedur scalania i podziału nieruchomości, określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, należy poddać poważnym zmianom. Dotychczasowe regulacje były bowiem tak niekorzystne dla gmin, że te tylko w zupełnie wyjątkowych okolicznościach decydowano się na ich stosowanie. Procedury te powinny być obligatoryjne w odniesieniu do niezabudowanych gruntów budowlanych, wyznaczanych w planach miejscowych. Gminy przejmowałyby nieodpłatnie tereny pod drogi i zieleń publiczną (np. do 30% powierzchni obszaru

objętego procedurą), ale za to zobowiązane byłyby do pokrycia określonej części kosztów uzbrojenia terenu, a także straciłyby prawo naliczania opłaty planistycznej oraz opłat adiacenckich (liczonych od szacowanego wzrostu wartości nieruchomości). Pozostałą część kosztów uzbrojenia pokrywaliby właściciele nieruchomości gotówką, kredytem zabezpieczonym hipoteką lub poprzez przekazanie gminie dodatkowych fragmentów nieruchomości.

Opisana powyżej proponowana zmiana regulacji ma służyć celom proinwestycyjnym – rozumianym tu oczywiście jako inwestycje budowlane, a nie wyłącznie kapitałowe. W ich efekcie gminy wspólnie z właścicielami gruntów będą przygotowywały oferty terenowe pod inwestycje. Terminy rozpoczęcia i zakończenia inwestycji drogowych i innych infrastrukturalnych winny być określone w trybie negocjacji, określonym w sprawiedliwej formie w przepisach. Rozliczanie tych inwestycji z właścicielami gruntów nie będzie już następowało w oparciu o dotychczasowe drogie i często kontrowersyjne wyceny wzrostu wartości nieruchomości, tylko o realne koszty inwestycji. Warto też dodać, że zaproponowane metody nie są specjalnie innowacyjne. Podobne znane były już w przedwojennej Polsce, a obecnie stosowane są w Niemczech (z ich systemu zapożyczono ww. procent). Ułatwi to niewątpliwie skalibrowanie parametrów procedur i ich szczegółowych zasad. Krytyczna ocena dotychczasowego stosowania opłaty planistycznej oraz opłat adiacenckich wskazuje na celowość rezygnacji z nich nie tylko na niezabudowanych obszarach przeznaczonych pod inwestycje, ale także na obszarach już zainwestowanych, poprzez odpowiednie zastosowanie niektórych wcześniej zaproponowanych narzędzi.

Oczywiście, by uzdrowić system planowania i zagospodarowania przestrzennego w naszym kraju, nie wystarczy ograniczyć się do wprowadzenia lub zracjonalizowania tylko kilku ww. narzędzi ekonomicznych. Natomiast bez ich wykorzystania to uzdrawianie może się nie udać. Warto także wskazać, że w niniejszym tekście autor świadomie nie odniósł się do ministerialnego projektu *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*, gdyż jego wrześniejszej wersji nie towarzyszył projekt ustawy wprowadzającej, który może być kluczowy dla kwestii omówionych w tym artykule.

## Literatura:

- Kowalewski A. i in., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013.
- Koziński J., *Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Problemy Planistyczne Wiosna 2012”, ZOIU 1/12, Wrocław 2012, s. 5–24.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Wiland M., *Liberalna polityka przestrzenna*, „Człowiek i Środowisko”, tom 33, nr 1–4/2009, *Zagospodarowanie przestrzenne i partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2009, s. 23–35.
- Wilczyński R., *Przestrzeń wiejska*, [w:] *Przestrzeń życia Polaków*, koncepcja i koordynacja całości J. Sepioł, Fundacja PZU, Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP, raport wydany przy wsparciu miesięcznika „Architektura-murator” i Murator S.A., Warszawa 2014, s. 37–64.



## Część 4.

Polityka miejska  
– polityka wobec miast:  
wspólnota celów?



## NIC O NAS BEZ MIAST

„Państwa już są zbyt słabe, a miasta są jeszcze zbyt słabe, bo nie mają instytucji, które by zintegrowały ich siłę<sup>1</sup>” – stwierdził kilkanaście lat temu amerykański politolog Benjamin R. Barber. Wydaje się, że to stwierdzenie przestało być aktualne. Najważniejsi decydenci odpowiedzialni za kreowanie polityk publicznych zrozumieli, jak istotnym elementem rozwoju świata jest polityka miejska i polityka wobec miast. Problematyka miejska stała się niezwykle ważną sferą aktywności publicznej, łączącą różnych interesariuszy, a miasta coraz częściej współpracują z sobą, tworząc sieci, czego przykładem jest choćby Europejski Program Współpracy Terytorialnej dla Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich (URBACT) czy Partnerska Inicjatywa Miast – projekt strategiczny realizowany w ramach *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Zmieniło się także podejście do zarządzania miastami, które coraz częściej stają się jednym organizmem wraz z otaczającym je obszarem funkcjonalnym, a planowanie polityki rozwoju miast tworzone jest w oparciu o dialog z mieszkańcami.

### Miasta w centrum polityk publicznych

Polityka miejska wobec miast ma coraz większe znaczenie w dyskursie publicznym. Duże miasta są biegunami wzrostu, ośrodkami naukowymi, centrami innowacji, tworzą wzorce kulturowe. Nic

---

1. <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1608411,1,coraz-wiecej-ludzi-mieszka-w-najwiekszych-miastach-swiata.read>.



więc dziwnego, że polityka miejska stała się zagadnieniem modnym, o czym świadczy rosnąca liczba debat, konferencji, seminariów, publikacji. Jednocześnie jest to zagadnienie ogromnie złożone, wymagające analiz i prowadzenia pogłębionej, wielowątkowej debaty.

O rosnącej sile miast świadczy także to, że podczas kryzysu ekonomicznego, który dotknął świat w 2007 roku, metropolie okazały się najbardziej odporne na zjawiska kryzysowe. „W kryzysie największe miasta zyskały największe możliwości rozwoju”. Polityka wobec miast stała się jednym z najważniejszych elementów polityki rozwoju na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim. W *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020*<sup>2</sup>, przyjętej przez Sejmik Województwa Małopolskiego w 2011 roku, problematyka miast i obszarów metropolitalnych znalazła się aż w dwóch spośród siedmiu obszarów priorytetowych: w Obszarze 4. *Krakowski Obszar Metropolitalny i inne subregiony* oraz w Obszarze 5. *Rozwój miast i terenów wiejskich*. Działania dedykowane obszarom miejskim znalazły się także w innych obszarach – np. w obszarze *Infrastruktura dla dostępności komunikacyjnej*, gdzie silnie zaakcentowano m.in. działania mające uczynić Kraków nowoczesnym węzłem międzynarodowej sieci transportowej, ale także konieczność kreowania efektywnych połączeń transportowych miasto–mieś czy też tworzenie warunków dla spójności sieci miejskiej poprzez rozwiązania w zakresie transportu (w tym również infrastruktury rowerowej oraz parkingów działających w systemie „parkuj i jedź”) oraz wzmacniania komunikacji zbiorowej. Dobrym przykładem wspólnych działań podejmowanych przez miasta i władze regionalne jest rozbudowywany w Małopolsce system Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej.

Na szczeblu krajowym znaczenie polityki miejskiej nabrało szczególnego przyspieszenia od roku 2012, kiedy rząd pracował nad *Krajową Polityką Miejską*, przyjmując ten dokument w październiku 2015 roku<sup>3</sup>. Jej strategicznym celem jest „wzmocnienie zdolności miast

2. *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020*, Kraków 2011, [https://www.malopolska.pl/\\_userfiles/uploads/Strategia%20Rozwoju.pdf](https://www.malopolska.pl/_userfiles/uploads/Strategia%20Rozwoju.pdf).

3. *Krajowa Polityka Miejska*, Warszawa 2015, [https://www.mr.gov.pl/media/11579/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_2023.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/11579/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf).

i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Jest on powiązany z celami dokumentów strategicznych wyższego rzędu”.

Wątek polityki wobec miast został silnie zaakcentowany w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*<sup>4</sup> (SOR) przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku. Jak zaznaczono w SOR,

„w Polsce – 61% ludności zamieszkuje obszary o statusie administracyjnym miast, ale aż 75% funkcjonalne obszary zurbanizowane. Tym samym miasta gromadzą samoistny potencjał, który aktywizuje i inspiruje podejmowanie różnorodnych działań rozwojowych oraz kreuje rozwój gospodarczy całego kraju”.

Celem strategii w obszarze polityki miejskiej jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, wypracowanie mechanizmów współpracy w ich obszarach funkcjonalnych, wzmocnienie ich zdolności do tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Aby osiągnąć ten cel – zdaniem rządu – niezbędna jest poprawa zdolności ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia, wspieranie zrównoważonego rozwoju (m.in. poprzez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom suburbanizacji, ponowne wykorzystanie uprzednio zagospodarowanych terenów, rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich), wspomaganie ośrodków miejskich dotkniętych problemami rozwojowymi oraz stwarzanie warunków do partnerskiego zarządzania rozwojem. Po roku 2020 – w polityce wobec miast – rząd zamierza położyć szczególny nacisk na usprawnienie zarządzania i wzmacnianie współpracy pomiędzy miastami, doskonalenie rozwiązań organizacyjnych i regulacyjnych oraz dostosowanie w jak największym stopniu do specyfiki różnego typu ośrodków.

Polityka miejska stała się jednym z filarów rozwoju Unii Europejskiej, czego dowodem są m.in. *Traktat Lizboński*, strategia *Europa 2020*, zapisy dotyczące polityki spójności w perspektywie 2014–2020, program ESPON, wreszcie *Pakt Amsterdamski*. Zgodnie z zapisami *Trak-*

---

4. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2017, [https://www.mr.gov.pl/media/35716/SOR\\_2017\\_maly\\_internet03\\_2017.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/35716/SOR_2017_maly_internet03_2017.pdf).

tatu Lizbońskiego, od roku 2009 do spójności gospodarczej i społecznej została dopisana spójność terytorialna. Do katalogu kluczowych pojęć weszły między innymi: klucze terytorialne, potencjały terytorialne, bariery terytorialne. Spowodowało to wzmocnienie polityki miejskiej i polityki rozwoju lokalnego w polityce spójności. W latach 2014–2020 zostały wprowadzone do kopert krajowych między innymi dwa nowe instrumenty wzmacniające bezpośrednio spójność terytorialną: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS). Pojawił się także nowy instrument analityczny – Ocena Oddziaływania Terytorialnego. Coraz szerzej jest promowana triada współzależnej interwencji: polityka regionalna, polityka miejska i polityka rozwoju obszarów wiejskich.

Ważnym głosem w dyskusji o miastach była Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw mieszkalnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich Habitat III w Quito, stolicy Ekwadoru, w październiku 2016 roku, która zakończyła się przyjęciem *Nowej Agendy Miejskiej*. W dokumencie podkreślono, że miasta i inne osiedla ludzkie powinny stawić czoła wyzwaniom i wykorzystać możliwości obecnego i przyszłego zrównoważonego i inkluzyjnego rozwoju gospodarczego. Miasta przyszłości powinny przyjąć i realizować strategie zarządzania i redukcji zagrożeń oraz budowania odporności na zagrożenia wywołane przez naturę i człowieka. Kluczowym elementem jest zrównoważony rozwój miast, który powinien opierać się na zasadach: solidarności, wolności, równości, godności, społecznej sprawiedliwości oraz szacunku dla różnorodnych kultur i równowadze między przestrzenią miejską i wiejską. W *Agendzie* zapisano zobowiązanie do korzystania z odnawialnych źródeł energii, wydajnego i zrównoważonego transportu mającego przyczynić się do zmniejszenia przeludnienia i zatłoczenia miast, zanieczyszczenia powietrza, efektu „wyspy ciepła” i hałasu. Potrzeby osób ubogich, niepełnosprawnych oraz mieszkających w nieformalnych osiedlach powinny zostać uwzględnione. Miasta przyszłości powinny być inteligentne, otwarte, odporne na zagrożenia, zielone oraz zrównoważone.

## Nowy wymiar polityki spójności

Polityka wobec miast i miejskich obszarów funkcjonalnych stała się ważnym elementem w dyskusji o unijnej polityce spójności po roku 2020. W *Deklaracji Bratysławskiej*, przyjętej przez Europejski Komitet Regionów podczas Europejskiego Szczytu Regionów i Miast 8–9 lipca 2016 roku w Bratysławie, podkreślono, że to władze lokalne odpowiadają za ponad 70% inwestycji publicznych,

„co ma bezpośredni wpływ na gospodarkę lokalną, a zatem i na życie i dobrobyt europejskich obywateli. Stosowanie zasady pomocniczości sprawia, że odgrywają one wiodącą rolę, jeśli chodzi o dopilnowanie, by w inwestycjach kierować się lokalnymi potrzebami i znacząco przyczyniać się do stymulowania wzrostu gospodarczego i odpowiedniego zatrudnienia. Gwarantują one, że wydatki publiczne mają należytą jakość i oddziaływanie”.

Komitet Regionów zaapelował, aby wzmocnienie zdolności inwestycyjnych władz lokalnych i regionalnych zostało skoordynowane z unijnymi i krajowymi cyklami koniunkturalnymi, a terytorialny wymiar inwestycji znalazł odzwierciedlenie w śródkresowym przeglądzie wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020 i w lepszej, uproszczonej polityce spójności po 2020 roku.

Wymiar terytorialny i miejski został także silnie zaakcentowany w *Stanowisku Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej w Sprawie Polityki Spójności po roku 2020* przyjętym w grudniu 2016 roku. Zwrócono w nim m.in. uwagę, że polityka spójności powinna być ściśle włączona w realizację szerszych celów wynikających ze strategicznej wizji rozwoju UE po roku 2020, zachowując swoje ukierunkowanie terytorialne, a instrumenty terytorialne w ramach tej polityki powinny

„koncentrować się m.in. na wyzwaniach stojących przed funkcjonalnymi obszarami miejskimi, np. w zakresie redukcji zasobochłonności oraz poprawy warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Wzmocnienie współpracy między regionami a funkcjonalnymi obszarami miejskimi jest jednym z istotnych warunków efektywności kompleksowych przedsięwzięć realizowanych w ramach PS”.

Podobne argumenty znalazły się w projekcie opinii na temat przyszłości polityki spójności po 2020 roku przygotowywanym na 123. sesję plenarną Europejskiego Komitetu Regionów w maju 2017 roku. W przygotowywanym dokumencie znalazło się wezwanie do

„wzmocnienia i uproszczenia stosowania nowych instrumentów na rzecz umocnienia podejścia oddolnego i wielopoziomowego sprawowania rządów, takich jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność czy Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, w celu pogłębienia integracji na szczeblu lokalnym i regionalnym z myślą o zintegrowanym i całościowym podejściu do rozwoju regionalnego. Osiągnięcie tych celów wymaga odpowiedniego przesunięcia kompetencji decyzyjnych, jak również szerokiego zaangażowania wszystkich właściwych podmiotów w terenie”.

Komitet Regionów zwraca także uwagę, że działania Unii nie mogą zachęcać do rywalizacji między wymiarami miejskim a wiejskim. Niezbędna jest całościowa wizja terytorialna dla obszarów miejskich i wiejskich jako uzupełniających się obszarów funkcjonalnych.

## Rewitalizacja tkanki miejskiej

W polityce miejskiej szczególnie znacznie zyskuje rewitalizacja rozumiana nie tylko jako odnowa tkanki miejskiej, ale także rozwiązywanie problemów społecznych na terenach zdegradowanych. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji z 9 października 2015 roku – rewitalizacja jest procesem wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzonym kompleksowo, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki. Działania te są skoncentrowane terytorialnie, co oznacza, że dotyczą wybranego, niewielkiego obszaru gminy. Warto zwrócić uwagę na konieczność szerokiej partycypacji społecznej w tym procesie. Rewitalizacji nie prowadzi wyłącznie gmina – udział w niej biorą interesariusze, którymi mogą być podmioty publiczne, prywatne, organizacje pozarządowe, a przede wszystkim mieszkańcy. Rolą gminy jest koordynacja i odpowiednie zaprogramowanie tego procesu. Rewitalizację progra-

muje się, prowadzi i ocenia przy zapewnieniu aktywnego udziału interesariuszy. Służą temu m.in. konsultacje społeczne oraz powoływany Komitet Rewitalizacji.

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zwrócono uwagę, że „obszary kumulacji problemów rozwojowych zaznaczają się na terenie wielu polskich miast i są m.in. skutkiem przemian technologicznych i organizacyjnych w przemyśle, wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej i mieszkaniowej, a także problemów społecznych, tj. bezrobocie, ubóstwo, patologie społeczne, rozpad więzi społecznych i rodzinnych, migracje za pracę. Ponad 1/5 powierzchni miast zamieszkiwanych przez 2,4 mln osób podlega procesom degradacji i wymaga rewitalizacji, przy czym połowa z nich obejmuje stare dzielnice śródmiejskie”<sup>5</sup>.

## Kapitał terytorialny

Analizując fenomen wzrastającego znaczenia miast, szczególnie dużych, dla procesów rozwojowych, nie można pominąć koncepcji kapitału terytorialnego. Pojęcie to po raz pierwszy zostało wprowadzone do debaty na temat polityki regionalnej przez OECD w 2001 roku. Według OECD oznacza ono zasób „aktywów tworzących podstawy wzrostu endogenicznego w każdym mieście czy regionie, jak również instytucji, sposobów podejmowania decyzji i profesjonalnych umiejętności najlepszego wykorzystania tych aktywów”<sup>6</sup>. Jakie „aktywa” mają w tym kontekście charakter kluczowy? To, w szczególności, lokalizacja, wielkość miasta, jakość życia, korzyści aglomeracji generowane przez miasta, czynniki „miękkie”, takie jak zwyczaje i nieformalne zasady, które ułatwiają współpracę podmiotom gospodarczym, wspólnie dzielona aksjologia (np. solidarność, etyka biznesowa), także – sieci biznesowe i inne sieci współpracy, które przyczyniają się do obniżania kosztów transakcyjnych. Kapitał terytorialny generuje wyższy zysk dla

---

5. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, [https://www.mr.gov.pl/media/35716/SOR\\_2017\\_maly\\_internet03\\_2017.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/35716/SOR_2017_maly_internet03_2017.pdf) [dostęp: marzec 2017].

6. *Territorial Outlook*, OECD, Paris 2001.

niektórych inwestycji, gdyż są one lepiej dostosowane do danego terytorium, bardziej efektywnie wykorzystując tym samym jego potencjał i aktywa. Kapitał terytorialny opiera się na przekonaniu o unikatowości każdego obszaru, w tym oczywiście miasta. Na swoistą ekskluzywność tego pojęcia zwraca uwagę prof. T. Markowski, według którego kapitał terytorialny „ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni dobra klubowego, dostępnego dla użytkowników klubu, działającego w ramach danego obszaru”<sup>7</sup>.

Coraz powszechniejszą praktyką stało się oddanie głosu mieszkańcom przy planowaniu inwestycji w ramach tzw. budżetów obywatelskich. W Krakowie ta inicjatywa jest realizowana od 2014 roku<sup>8</sup>. Dzięki niej mieszkańcy mogą bezpośrednio oddziaływać na miasto i realizować potrzeby swoich lokalnych społeczności. Narzędzie to wspiera budowanie lokalnego kapitału społecznego i poszukiwanie innowacji społecznych. Najważniejszym elementem budżetu obywatelskiego jest czynny udział w procesie mieszkańców miasta, którzy swoją aktywnością i doświadczeniem tworzą wspólny interes w duchu kompromisu.

## Jeden organizm

Miasto coraz częściej postrzegane jest jako jeden organizm połączony siecią z otaczającymi je mniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego tworzącymi miejski obszar funkcjonalny. Wspólne rozwiązywanie wyzwań w obszarze transportu, ochrony środowiska, efektywności energetycznej, usług społecznych i zdrowotnych, edukacji stało się podstawą wdrażania w perspektywie 2014–2020 Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – nowej formy współpracy samorządów współfinansowanej ze środków funduszy europejskich. Komisja Europejska, chcąc zwiększyć zaangażowanie miast w realizację

7. T. Markowski, *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, „Studia KPZK PAN”, Warszawa 2011.

8. <http://budzet.krakow.pl>.

polityki spójności, zobowiązała wszystkie kraje członkowskie do przeznaczenia minimum 5% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację tego instrumentu. W Polsce instrument ten jest realizowany obligatoryjnie na terenie miast wojewódzkich i ich obszarach funkcjonalnych. Dodatkowo w *Umowie Partnerstwa* stworzono możliwość realizacji ZIT na w miastach o charakterze regionalnym lub subregionalnym i na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie. Należy mieć nadzieję, że relacje wytworzone między różnymi jednostkami samorządu terytorialnego okażą się na tyle trwałe, że nie zanikną po zakończeniu finansowania z funduszy europejskich.

Ważnym instrumentem w prowadzeniu polityki miejskiej w Polsce miała stać się przyjęta w październiku 2015 roku ustawa o związkach metropolitalnych. Za obszar metropolitalny w świetle nowych przepisów uznać należy spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, która charakteryzuje się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych i zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych oraz jest zamieszkała przez co najmniej 500 tys. mieszkańców. Granice poszczególnych obszarów metropolitalnych ustala, na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia przez wskazanie gmin wchodzących w skład takich obszarów. Niestety brak przepisów wykonawczych do tego aktu prawnego sprawił, że na razie jest to martwa litera prawa.

## Miasta w sieci

Wzrastające znaczenie w aktualnej dyskusji na temat miast ma proces tworzenia sieci współpracy miast. Obecnie obserwuje się obniżanie znaczenia powiązań przestrzennych na linii duże miasto – jego bezpośrednie zaplecze, za to coraz większą rolę odgrywa aktywna obecność miasta w sieci metropolii, rozumiana jako system obejmujący cały kraj, kontynent, a nawet glob. Zjawisko to odwołuje



się do teorii przestrzeni przepływów<sup>9</sup>, zgodnie z którą dla współczesnych, rozwiniętych społeczeństw zasadniczą sprawą są właśnie przepływy: kapitału, informacji, technologii, ale także – wyobrażeń, symboli, kodów kulturowych. Struktura przestrzenna jest określana nie tyle przez miejsca, co bardziej przez sieć wzajemnych powiązań. Aby uzyskać korzyści z sieciowej współpracy, konieczne jest powiązanie metropolii nowoczesnym systemem transportowym, w tym telekomunikacyjnym.

Coraz częściej miasta korzystają zatem z wymiany doświadczeń, mierząc się z wyzwaniami, które przed nimi stoją. Na szczeblu europejskim od 2002 roku realizowany jest Program Współpracy Terytorialnej dla Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich (URBACT). Jako instrument polityki spójności i program Europejskiej Współpracy Terytorialnej wspiera on zintegrowany i zrównoważony rozwój obszarów miejskich w całej Europie. Misją URBACT jest umożliwienie współpracy miast w celu wypracowania zintegrowanych rozwiązań wspólnych miejskich problemów poprzez tworzenie sieci, uczenie się na własnych doświadczeniach, wyciąganie wniosków oraz identyfikacja dobrych praktyk skutkująca poprawą polityki miejskiej. Po sukcesie programów URBACT I i II opracowano program URBACT III na lata 2014–2020, aby kontynuować promocję zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz przyczynić się do realizacji strategii *Europa 2020*.

Sieciowanie stało się też ważnym elementem polityki wobec miast w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Partnerska Inicjatywa Miast to jeden z projektów strategicznych realizowanych w ramach SOR. Ministerstwo Rozwoju we współpracy z miastami, ekspertami, przedstawicielami instytucji centralnych, instytucjami wspierającymi rozwój obszarów miejskich przystąpiło do wdrażania pilotażu tego projektu. Jego realizacja ma służyć wzmocnieniu współpracy i wymianie wiedzy między miastami różnej wielkości i na różnych szczeblach zarządzania. Głównym celem tej inicjatywy jest stworzenie sieci samouczenia się miast, umożliwiającej konsultacje w zakresie prowa-

9. M. Castells, *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

dzenia przez miasta zintegrowanej polityki miejskiej, wsparcie miast w tym zakresie (m.in. bieżąca informacja zwrotna, monitoring, bieżąca ewaluacja, dialog z przedstawicielami ministerstw), co ma przyczynić się do „stworzenia uporządkowanej bazy wiedzy o miastach oraz zapewnić efektywną realizację krajowych celów rozwojowych na poziomie lokalnym”. Efektem współpracy miast w sieci ma być także wypracowanie rekomendacji dla polityk dotyczących zrównoważonego rozwoju miast, tworzonych na szczeblu regionalnym, krajowym, a nawet europejskim.

## **Podsumowanie**

Można postawić tezę, że – współcześnie – silne państwa to takie, które mają silne miasta, co więcej – także efektywną politykę miejską, w tym – politykę wobec miast. W tym kontekście ważny jest aspekt wspierania działań ukierunkowanych na współpracę między miastami, która generuje istotną wartość dodaną, efekty synergii. Wydaje się, że dotąd zbyt dużo uwagi poświęcano konkurowaniu miast między sobą. A przecież miasta, jako jednostki samorządu terytorialnego, to struktury mające jednak inne cele i zadania niż np. korporacje. Zatem jedno z wyzwań stojących przed naszym państwem to właściwe zdefiniowanie polityki wobec miast, w tym także – dużych miast i metropolii.



## REFLEKSJE O SZANSACH I ZAGROŻENIACH DLA POLSKICH METROPOLII

### Od miast wielkich do sieci miast globalnych

Problematyka wielkich i ważnych miast (od pewnego momentu nazywanych metropoliami), ich roli w rozwoju krajów i regionów oraz miejsca w gospodarce globalnej jest obecna w badaniach i rozważaniach naukowych już od ponad 100 lat. Jak wskazuje P. Hall<sup>1</sup>, jednym z pierwszych opracowań na ten temat była wydana w 1915 roku książka P. Geddesa<sup>2</sup>, w której przedstawiono uwarunkowania rozwoju miast brytyjskich. Od tego czasu liczba publikacji mieszczących się w tej szerokiej tematyce stale rosła, jak również podejmowanych w niej zagadnień, wraz z przystępowaniem do rozważań przedstawicieli kolejnych dyscyplin – po geografach także ekonomistów, socjologów, antropologów itd.

We wspomnianym wyżej tekście P. Hall wskazuje, że rozważania dotyczące wielkich miast ewoluowały wraz ze zmieniającymi się uwarunkowaniami ich funkcjonowania, wywołanymi postępowaniem technologicznym (głównie w sferze transportu i telekomunikacji) i spowodowaną przez nie postępującą integracją gospodarki światowej. P. Hall wskazuje na po-

- 
1. P. Hall, *Globalization and the World Cities*, UNU/IAS Working Paper No. 12, 1996, [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiO5vTNvpzRAhXdcVAKHaRTBeEQFggvMAI&url=http%3A%2F%2Farchive.ias.unu.edu%2Fresource\\_centre%2FUNU-IAS%2520Working%2520Paper%2520No.12.pdf&us-g=AFQjCNGvj1b6JByZ2r4gu6E\\_jHagT\]rxeA&cad=rja](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiO5vTNvpzRAhXdcVAKHaRTBeEQFggvMAI&url=http%3A%2F%2Farchive.ias.unu.edu%2Fresource_centre%2FUNU-IAS%2520Working%2520Paper%2520No.12.pdf&us-g=AFQjCNGvj1b6JByZ2r4gu6E_jHagT]rxeA&cad=rja) [dostęp: 30.12.2016].
  2. P. Geddes, *Cities in Evolution*, Williams and Norgate, London 1915.

wtarzalność tych zmian, odwołując się do cykli Kondratieffa – zmiana nie jest ciągła, lecz dokonuje się skokowo w wyniku upowszechniania się przełomowych innowacji. Ostatnią taką zmianą był niewątpliwie Internet oraz upowszechnienie gospodarki informacyjnej.

Pierwsze istotne dzieło naukowe poświęcone wielkim miastom to książka P. Halla<sup>3</sup> dedykowana kilku miastom o światowym znaczeniu. P. Hall w kolejnych rozdziałach omawia Londyn, Paryż, Randstad Holland, Zagłębie Ruhry, Moskwę, Nowy Jork i Tokio, w trzecim wydaniu dodając Hong Kong i Meksyk (eliminując – jak wskazywał z braku miejsca – Zagłębie Ruhry). P. Taylor<sup>4</sup> uznaje tę pracę za przełomową, ponieważ była to pierwsza pozycja w światowej literaturze geografii osadnictwa poświęcona miastom jako takim, a nie krajowym systemom miejskim czy relacjom miasta z jego otoczeniem. Co więcej, nowatorstwo książki P. Halla polegało na omówieniu tylko niektórych wielkich miast – tych, w których koncentrowało się najwięcej zjawisk kształtujących procesy globalne (przy czym pojęcie „globalizacja” jeszcze wtedy się nie pojawiało). Jak wskazuje P. Taylor, P. Hall zajmował się takim typem regionu, który w ówczesnych badaniach osadnictwa i systemów regionalnych był pomijany: regionami metropolitalnymi.

Znamienną cechą tamtego czasu było to, że sporządzone przez P. Halla opisy poszczególnych miast były prowadzone niezależnie – dla każdej aglomeracji osobno. Owszem, autor wskazywał na powiązania między poszczególnymi miastami, wśród których relacje finansowe były najistotniejsze – jednak to podmiotowe ujęcie wielkich miast nie prowadziło do spojrzenia na nie jak na węzły układu globalnego (choć pierwsze, znacznie wcześniejsze próby takiego ujęcia były podejmowane już w 1927 roku przez R. McKenziego, który pisał o relacjach podporządkowania i dominacji w systemie światowym<sup>5</sup>).

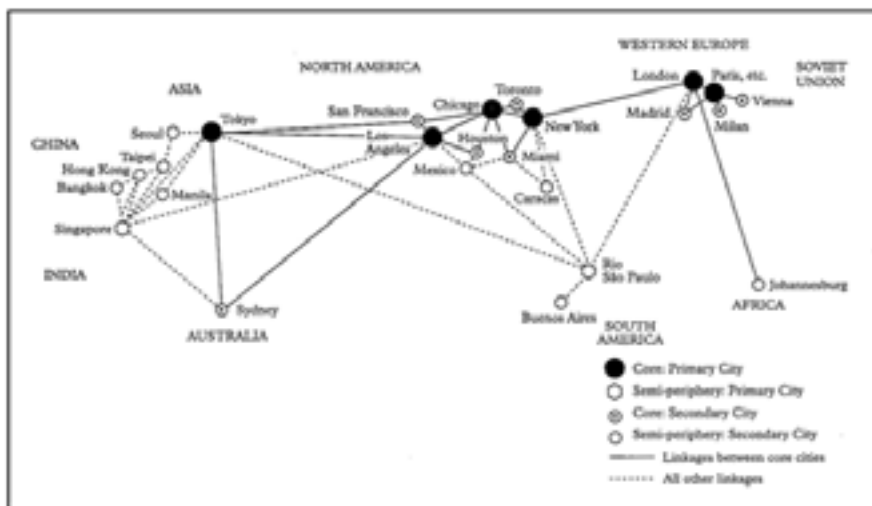
3. P. Hall, *The World Cities*, Weidenfeld and Nicolson, London 1966.

4. P. J. Taylor, *The Remarkable Legacy of Peter Hall's The World Cities*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb423.html> 2013 [dostęp: 02.01.2017].

5. Używał przy tym wyrażenia „*world-organization*”, co przypomina sformułowanie I. Wallersteina „*world-system*” (czasem niewłaściwie tłumaczone jako „system światowy”, zamiast „system-świat”), które upowszechniło się prawie pół wieku później.

Zasadnicza zmiana w podejściu do badania wielkich miast zaszła w połowie lat 80. XX wieku, kiedy J. Friedmann<sup>6</sup>, analizując role poszczególnych miast w gospodarce światowej oraz wskazując na ich hierarchie (co było zresztą już czynione wcześniej), przedstawił jednocześnie te miasta jako węzły grafu prezentującego wzajemne powiązania oraz hierarchie siły i znaczenia tych powiązań (Rysunek 1).

Rysunek 1. Hierarchia miast światowych wg J. Friedmanna



Jak widać, Chin oraz bloku ZSRR na tym grafie autor nie umieścił, co było zresztą słuszne z uwagi na bardzo słabe powiązania tych krajów z kapitalistyczną gospodarką światową w tamtym czasie.

Literatura na temat miast globalnych rozwijała się od tej pory niezwykle szybko, jedną z najważniejszych pozycji na ten temat jest praca S. Sassen<sup>7</sup>, w której autorka wskazała na trzy miasta najważniejsze w światowym systemie finansowym i zarządczym: Nowy Jork, Londyn i Tokio. Warto zauważyć, że ta hierarchia nie zmieniła się przez kolejne ćwierćwiecze.

6. J. Friedmann, *The World City Hypothesis*, „Development and Change” 17, 1986.

7. S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton 1991.

M. Castells<sup>8</sup> zaproponował teoretyczne uogólnienie obserwowanych procesów globalizacji i roli najważniejszych miast w tych procesach, proponując tezę o przejściu z „przestrzeni miejsc” do „przestrzeni przepływów”, wśród których przepływy informacyjne są najważniejsze (pamiętajmy, że informacja to nośnik decyzji, w tym finansowej i inwestycyjnej, wiadomości, zjawisk kultury, wiedzy itd.). Węzłami globalnych sieci przepływów informacji są metropolie, których rola daleko wykracza poza ich oddziaływanie lokalne i regionalne, a staje się dominantą procesów rozwoju poszczególnych krajów, nawet tych największych. M. Castells pisze:

„(...) przyszłość rodzaju ludzkiego i krajów, w których zlokalizowane są poszczególne megamiasta, związana jest z ewolucją tych obszarów i zarządzania nimi. Megamiasta są punktami węzłowymi i ośrodkami władzy nowych przestrzennych form/procesów wieku Informacji: przestrzeni przepływów”<sup>9</sup>.

Prowadzone były także badania nt. roli metropolii w tworzeniu wiedzy, innowacji i nowych technologii, najważniejszych współcześnie czynników rozwoju (np. S. Krätke<sup>10</sup>) wskazujące, iż procesy te są skoncentrowane w niektórych tylko miejscach – właśnie wielkich miastach wchodzących w skład metropolitalnych sieci wymiany informacji.

Stąd już tylko krok do dość twardej – ale prawdziwej – tezy, iż metropolie rządzą światem.

Jednocześnie, jak wskazują badania (m.in. G. Gorzelak, M. Smętkowski<sup>11</sup>), metropolie wyobcowują się ze swojego „prowincjonalnego” otoczenia, bowiem nie jest im ono w stanie dać takich zasileń, jakich one potrzebują, czyli wysokiej jakości. Następuje proces wysysania

8. M. Castells, *Spółczesność sieci*, PWN, Warszawa 2008.

9. *Ibidem*, s. 411. M. Castells, pisząc tę książkę przed 1996 rokiem (kiedy ukazało się jej pierwsze wydanie), nie stosował rozróżnienia między miastami wielkimi (megamiastami) a metropoliami, które omawiam poniżej. Natomiast z istoty jego wyводу należy wnosić, że miał na myśli szczególnie miasta wielkie – czyli miasta o globalnym znaczeniu.

10. S. Krätke, *The Metropolization of the European Urban and Regional System*, 2007, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb193.html> [dostęp: 02.01.2017].

11. G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, SCHOLAR, Warszawa 2005.

najważniejszych zasobów – zasobów ludzkich – które przemieszczają się „w górę” hierarchii ośrodków osadniczych, w tym hierarchii metropolitalnej. Co więcej, wzmacnianie się sieci powiązań w światowej sieci metropolitalnej i postępujące ułatwienia w komunikacji i transporcie powodują „peryferyzację peryferii”, bowiem ośrodki położone między miejscami centralnymi jawią się jako mniej dostępne (P. C. Cheshire, D. G. Hay<sup>12</sup>), co w ostatnim okresie potwierdza znany przykład Sewilli, „wyplukiwanej” przez Madryt z firm i ludzi w wyniku istotnej poprawy skomunikowania tego miasta ze stolicą kraju (Pike *et al.*<sup>13</sup>).

W połowie lat 90. XX wieku Peter Taylor zainicjował badania sieci powiązań miast wyznaczanych przez relacje zarządów transnarodowych korporacji z ich oddziałami – Global and World Cities. Jest to obecnie najważniejszy, wydaje się, ośrodek badań nad procesami metropolizacji, globalną siecią metropolii i hierarchią miast globalnych. Miasta w rozumieniu podejścia GaWC to nie „miejsca”, lecz „procesy” (zgodnie z ujęciem M. Castellsa).

Na zakończenie tych bardzo skrótowych rozważań należy jeszcze wspomnieć ważne rozróżnienie między miastami wielkimi (*mega-cities*) a miastami globalnymi (*global cities*). Te pierwsze, będące często miastami kilkunastomilionowymi lub większymi, niekoniecznie mogą zostać uznane za miasta globalne, czyli takie, które oddziałują w skali szerszej niż krajowa (są w stanie pełnić ekonomiczne funkcje koordynacyjne w skali globalnej, a przynajmniej kontynentalnej). Te dwa zbiory krzyżują się: są miasta często relatywnie niewielkie (np. Bruksela czy Zurych), które pełnią funkcje globalne; są jednocześnie miasta wielkie (np. Kalkuta, Lagos), które tych funkcji nie mają silnie rozwiniętych, charakteryzując się jednocześnie słabymi instytucjami, dużą sferą nieformalną oraz znaczącą korupcją (L. Hurlot,

---

12. P. C. Cheshire, D. G. Hay, *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman, London and Boston 1989.

13. A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Rutledge, London and New York 2006.



J.-M. Bourdeau-Lepage<sup>14</sup>). Rozmieszczenie na mapie świata miast globalnych i miast wielkich obrazowo prezentuje R. Florida na swoim portalu [www.WhosYourCity.com](http://www.WhosYourCity.com)<sup>15</sup>.

## Polskie duże miasta w badaniach naukowych

W tytule tego podrozdziału nieprzypadkowo nie użyłem sformułowania „polskie metropolie”. Ich jeszcze nie ma. Owszem, jest jedna: Warszawa, a pozostałe duże miasta (Polska jest pod tym względem w Europie pozytywnym wyjątkiem, mając ich kilka) mogą zostać uznane co najwyżej za metropolie kształtujące się lub mające pewne funkcje metropolitalne rozwinięte w niepełnym stopniu.

Problematykę metropolii wniósł do polskiej literatury B. Jałowiecki<sup>16</sup>. Od tego czasu ukazało się wiele prac na ich temat, zarówno opisujących poszczególne miasta, jak i ich relacje z bezpośrednim otoczeniem (G. Gorzelak, M. Smętkowski<sup>17</sup>), zasięgi powiązań funkcjonalnych największych polskich miast i ośrodków wojewódzkich (np. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Smętkowski<sup>18</sup>; P. Śleszyński<sup>19</sup>; P. Gibas, K. Heffner<sup>20</sup>), istotę procesów metropolizacji na tle rozwoju miast (B. Jałowiecki<sup>21</sup>), rolę miast we współpracy naukowej (A. Olechnicka, A. Płoszaj<sup>22</sup>).

14. L. Hurlot, J.-M. Bourdeau-Lepage, *Megacities Vs Global Cities: Development and Institutions*, 2006 [https://www.researchgate.net/publication/23732305\\_Megacities\\_Vs\\_Global\\_Cities\\_Development\\_and\\_Institutions](https://www.researchgate.net/publication/23732305_Megacities_Vs_Global_Cities_Development_and_Institutions) [dostęp: 02.01.2017].
15. Zob. R. Florida, *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, Basic Books, New York 2008.
16. B. Jałowiecki, *Metropolie*, WSFiZ, Białystok 1999.
17. G. Gorzelak, M. Smętkowski, *op. cit.*
18. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Smętkowski, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i Analizy EUROREG” 1, 2009, <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje,obszary-metropolitalne-w-polsce-problemy-rozwojowe-i-delimitacja> [dostęp: 02.01.2017].
19. P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 85, 2, 2013, s. 173–197.
20. P. Gibas, K. Heffner, *Zasięg stref oddziaływania metropolii*, „Studia Miejskie” 2014.
21. B. Jałowiecki, *Czy metropolia jest miastem?*, SCHOLAR, Warszawa 2009.
22. A. Olechnicka, A. Płoszaj, *Polska nauka w sieci? Przestrzeń nauki i innowacyjności. Raport z badań*, EUROREG, Warszawa 2008, <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje,polska-nauka-w-sieci-przestrzen-nauki-i-innowacyjnosci> [dostęp: 02.01.2017].

W badaniach statystycznych wskazuje się na dominującą rolę wielkich miast w procesach rozwoju kraju oraz ich wysoką dynamikę wzrostu. Najnowsze dane prezentuje poniższa tabela.

**Tabela 1.** PKB w regionach metropolitalnych

Podregiony	PKB/mieszkańca, 2014, Polska=100	Dynamika PKB 2014/2010
<b>Polska</b>	<b>100,0</b>	<b>1,19</b>
Wrocław	164,4	1,26
Wrocławski	97,5	1,32
Łódź	124,6	1,15
Łódzki	83,7	1,21
Kraków	161,8	1,24
Krakowski	72,3	1,29
Warszawa	293,0	1,21
Warszawski wschodni	86,1	1,25
Warszawski zachodni	121,7	1,28
Trójmiejski	138,5	1,17
Gdański	73,3	1,30
Katowicki	136,5	1,15
Poznań	199,1	1,18
Poznański	120,5	1,31

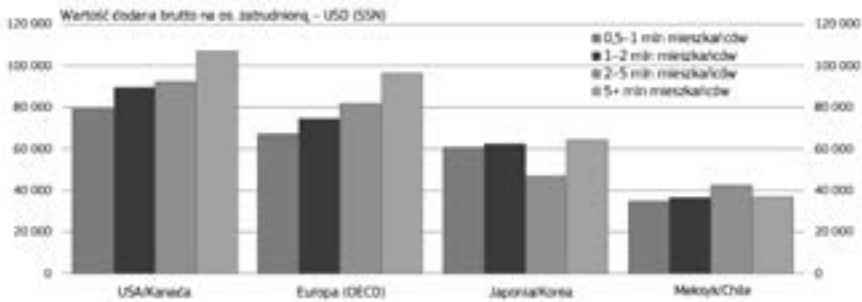
Źródło: obliczenia własne, GUS.

Jak wynika z danych w powyższej tabeli, PKB wytworzony w wielkich miastach w przeliczeniu na mieszkańca jest znacząco wyższy od średniej krajowej – w Warszawie przekracza tę średnią prawie trzykrotnie, w Poznaniu prawie dwukrotnie. Otoczenie tych dwóch miast także wytwarza więcej wartości dodanej na mieszkańca niż średnia krajowa. W większości przypadków dynamika wzrostu PKB jest wyższa w wielkich miastach – a szczególnie w ich otoczeniu – niż średnio w kraju. Wyjątkami są tu: region metropolitalny Łodzi wraz z samą Łodzią oraz konurbacja katowicka – dwa obszary przechodzące ciągle

trudną restrukturyzację przemysłu. Na uwagę zasługuje wysoka dynamika PKB we Wrocławiu i jego otoczeniu – jest to najszybciej rozwijający się układ metropolitalny w Polsce, co wynika<sup>23</sup> z kilku przyczyn – m.in. korzystnego położenia względem silnych ośrodków Europy Zachodniej. Wyższa niż w przypadku innych obszarów dynamika wzrostu PKB w regionach metropolitalnych zachodziła także w latach poprzednich (zob. np. J. Rudewicz<sup>24</sup>).

Nie jest to zjawisko typowe tylko dla Polski, obserwuje się je w innych krajach. Oto w 6. Raporcie spójności<sup>25</sup> jednoznacznie wykazuje się, iż produktywność w miastach dużych jest większa niż w ośrodkach mniejszych, co wynika z korzyści skali koncentracji usług wysokiego rzędu, w tym tzw. wyspecjalizowanych usług biznesowych, charakteryzujących się wysoką wydajnością pracy oraz silną dynamiką wzrostu.

**Rysunek 2.** Wartość dodana brutto na 1 zatrudnionego (w USD)



Źródło: KE (2014), wykres 1.9, s. 19.

23. Ten fakt, wraz z wysoką dynamiką (choć zależną od zjawisk zachodzących poza tym obszarem) okręgu legnickiego i jednocześnie stagnacją podregionów jeleniogórskiego i wałbrzyskiego, powoduje, że województwo dolnośląskie staje się drugim, po mazowieckim, regionem o znaczących różnicach wewnątrzregionalnych.
24. J. Rudewicz, *Dynamika rozwoju ekonomicznego Polski w latach 2000–2012 (konwergencja regionalna)*, 2016, [https://www.researchgate.net/publication/307560693\\_DYNAMIKA\\_ROZWOJU\\_EKONOMICZNEGO\\_POLSKI\\_W\\_LATACH\\_2000-2012\\_KONWERCENCJA\\_REGIONALNA](https://www.researchgate.net/publication/307560693_DYNAMIKA_ROZWOJU_EKONOMICZNEGO_POLSKI_W_LATACH_2000-2012_KONWERCENCJA_REGIONALNA) [dostęp: 02.01.2017]. W tytule występuje co prawda pojęcie „konwergencja”, jednak zaobserwowany proces to wyraźna dywergencja, co autor jednoznacznie stwierdza w tekście.
25. *Szesty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Bruksela, 2014.

Kolejne wykresy tego raportu wskazują na dodatnie korelacje między produktywnością a wielkością jednostki osadniczej – tak w USA, jak i w Niemczech. Raport wskazuje także na korzyści z koordynacji zarządzania obszarem metropolitalnym (doskonały przykład tworzenia i funkcjonowania zarządu metropolitalnego Lyonu przedstawia artykuł R. Pyki<sup>26</sup>). Jak wiadomo, w Polsce zarząd metropolitalny nie funkcjonuje, mimo uchwalonej w 2015 roku ustawy o związkach metropolitalnych<sup>27</sup>. Jedyna poważniejsza próba powołania takiego związku (jeszcze przed powstaniem tej ustawy) – Silesii – okazała się nieudana.

W wyniku analiz prowadzonych w ramach projektu GaWC nad sieciami powiązań metropolii tworzone są – co cztery lata – rankingi miast. Miarą intensywności powiązań są relacje utrzymywane przez firmy działające w sferze usług dla przedsiębiorstw (reklama, księgowość, banki i finanse, ubezpieczenia, biura doradcze i prawnicze). Zmiany w tych rankingach doskonale obrazują zmiany w strukturze gospodarki globalnej.

Od 2000 roku na pierwszych dwóch miejscach niezmiennie lokowane są Londyn i Nowy Jork (tworząc klasę Alfa ++). Kolejna klasa (Alfa +) to w latach 2000 i 2004: Tokio, Paryż, Hong Kong i Singapur, w 2008 roku doszły do niej: Sydney, Szanghaj i Pekin, a w 2012 roku dołączył do niej Dubaj. Te zmiany odzwierciedlają rosnącą rolę krajów azjatyckich w gospodarce. Uporządkowanie dla 2016 roku przedstawia Tabela 2.

---

26. R. Pyka, *Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3(65), 2016.

27. Warto zauważyć, że ustawa ta nie jest wymieniona w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w której mówi się jedynie o „poprawie warunków współpracy pomiędzy samorządami w miejskich obszarach funkcjonalnych... poprzez wprowadzenie rozwiązań prawnych ułatwiających współpracę jednostek samorządu różnego szczebla (np. w ramach związków metropolitalnych/aglomeracyjnych czy partnerstw terytorialnych)” – tak jakby ustawy tej nie było.

**Tabela 2.** Ranking metropolii ze względu na indeks globalnego usieciowienia, 2016.

Ranga	Miasto	Wskaźnik połączeń w światowej sieci	Procent wskaźnika Londynu
1.	Londyn	113 007	100,0
2.	Nowy Jork	107 860	95,4
3.	Singapur	84 645	74,9
4.	Hong Kong	82 894	73,4
5.	Paryż	79 617	70,5
6.	Pekin	78 215	69,2
7.	Tokio	77 699	68,8
8.	Szanghaj	75 385	66,7
9.	Dubaj	74 111	65,6
10.	Sydney	69 335	61,4
11.	Sao Paulo	67 842	60,0
12.	Mediolan	67 797	60,0
13.	Chicago	65 395	57,9
14.	Mexico City	65 035	57,5
15.	Mumbaj	64 769	57,3
16.	Moskwa	64 176	56,8
17.	Frankfurt	62 737	55,5
18.	Warszawa	60 202	53,3
19.	Johannesburg	60 114	53,2
20.	Madryt	59 673	52,8

Źródło: P. Taylor<sup>28</sup>.

W 2016 roku Warszawa znalazła się na 18. miejscu w świecie. Warto zauważyć, że po raz pierwszy pojawiła się w klasie Alfa w 2004 roku, w 2008 roku awansując w niej na pierwsze miejsce. Jest to niewątpliwie wynikiem stabilnego wzrostu gospodarczego Polski, przezwyciężenia kryzysu lat 2008–2010 (jako jedyny kraj w UE Polska nie zanotowała recesji) oraz postępującego umiędzynarodowienia polskiej gospodarki.

28. P. Taylor, *Warsaw in global metropolitan networks*, referat na UNICA General Assembly, Uniwersytet Warszawski 2016.

Pozostałe duże polskie miasta grają już w zupełnie innej lidze i znajdują się w uporządkowaniu GaWC z 2016 roku na następujących miejscach: Wrocław: 211, Kraków: 226, Poznań: 249, Katowice: 264, Łódź: 345. Potwierdza to sformułowaną na początku niniejszego punktu tezę o tym, że jedynie Warszawa może być uznana za metropolię ukształtowaną, inne duże polskie miasta to metropolie dopiero kształtujące się. Jak się wydaje, jeszcze przez długi czas jedynym polskim miastem notowanym wysoko w uporządkowaniach odzwierciedlających jego rangę w sieciach powiązań biznesowych będzie Warszawa, a pozostałe duże miasta Polski będą mogły co najwyżej powoli poprawiać swoje pozycje, bez większych szans na dobiecie do czołówki tych uporządkowań.

Warto zauważyć, że Warszawa lokuje się na 6. miejscu w Europie. Nie jest więc tak źle, jak przedstawia to *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w której czytamy, że:

„Największe polskie miasta w ograniczony sposób włączone są w europejską sieć powiązań transportowych i funkcjonalnych. Nie zaliczają się do czołówki najbardziej konkurencyjnych w UE, a wśród największych obszarów metropolitarnych (wg Eurostat) w pierwszej dziesiątce nie znalazła się żadna polska metropolia”<sup>29</sup>.

Owszem, w przepływach transportowych nawet miejsce Warszawy jest dalsze – ale w przepływach informacyjno-decyzyjnych – a więc w tych, które wyznaczają rytm współczesnej gospodarki – miasto to lokuje się w europejskiej czołówce.

## Polityka regionalna wobec dużych miast

Duże miasta są ukrytym problemem polityki regionalnej, są bowiem osią niezbywalnego jej dylematu „równość czy wydajność”. Wbrew niektórym poglądom, iż dylemat ten można „przezwyciężyć”, nie jest to jednak możliwe – czego dowodzi z jednej strony długotrwa-

---

29. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (projekt)*, Ministerstwo Rozwoju, lipiec 2016, s. 108, [https://www.mr.gov.pl/media/23749/SOR\\_29072016\\_projekt.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/23749/SOR_29072016_projekt.pdf) [dostęp: 02.01.2017].

łość utrzymywania się historycznie ukształtowanych różnic regionalnych, niezmnijających się, a nawet rosnących mimo znaczących nakładów publicznych na ich niwelowanie, a z drugiej – przytoczone wyżej przykłady wyższej produktywności gospodarek wielkich miast – już zamożniejszych niż inne regiony w danym kraju. Rozważałem te zagadnienia m.in. w swoich artykułach<sup>30</sup>.

Polska polityka regionalna nie jest pod tym względem stabilna. Już pod koniec dekady lat 90. w *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*<sup>31</sup>, przygotowanej przez zespół pod kierunkiem J. Kołodziejskiego, zerwano z doktryną wyrównywania różnic międzyregionalnych, przyjmując, że należy dążyć do osiągnięcia i utrzymania wysokiego, stabilnego tempa wzrostu gospodarczego, nawet za cenę powiększania się różnic międzyregionalnych. Zrezygnowano w niej z mętnej doktryny „rozwoju zrównoważonego”, przyjmując koncepcję „równoważenia rozwoju” jako dyrektywy działania w nieuchronnej sytuacji wielu procesów wzajemnie sprzecznych, konfliktowych, powodujących odcinkowe w czasie i przestrzeni nierównowagi i napięcia. Wyznaczono w niej „europole”, czyli ośrodki miejskie o największym potencjale rozwoju, a także wskazano na peryferyjne tereny, w których procesy rozwoju są powolne i które będą wymagały szczególnego wsparcia (były to zresztą te same obszary, które w Planie Krajowym z 1947 roku zostały uznane za wymagające aktywizacji!).

Podobne podejście, zrywające z *explicite* wyrażonym dążeniem do „wyrównywania różnic międzyregionalnych”, zostało zastosowane w dwóch kolejnych dokumentach odnoszących się do polityki przestrzennej<sup>32</sup>. Obydwa te dokumenty wskazywały na konieczność

30. G. Gorzelak, *Bieda i zamożność regionów (założenia, hipotezy, przykłady)*, „Studia Regionalne i Lokalne” z. 1, 2003; G. Gorzelak, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” z. 3, 2009.

31. [https://mojepanstwo.pl/dane/monitor\\_polski/64493,obwieszczenie-o-ogloszeniu-koncepcji-polityki-przestrzennego-zagospodarowania-kraju](https://mojepanstwo.pl/dane/monitor_polski/64493,obwieszczenie-o-ogloszeniu-koncepcji-polityki-przestrzennego-zagospodarowania-kraju).

32. *Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Studia Regionalne i Lokalne” wyd. specjalne t. II; *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, [http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847\\_strategie.html](http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html) [dostęp: 02.01.2017].

przyspieszonej poprawy powiązań między najważniejszymi polskimi miastami, co nawet skłoniło P. Żubera do lansowania koncepcji „metropolii sieciowej”<sup>33</sup>.

W tym samym duchu opracowano pod kierunkiem M. Boniego dokument *Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności*, w którym w 2011 roku przyjęto doktrynę „polaryzacji i dyfuzji”<sup>34</sup>, w myśl której polityka państwa powinna, o ile wręcz nie wspierać, to przynajmniej nie zakłócać dynamicznego rozwoju wielkich miast, a jednocześnie wzmacniać procesy dyfuzji tego rozwoju na obszary słabiej rozwinięte.

Już kilka lat później to podejście do kształtowania polskiej przestrzeni uległo zmianie – w 2015 roku ten sam rząd, który przyjmował strategię *Polska 2030*, wprowadził do doktryny rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej radykalną zmianę. Jak ujął to na swoim blogu ówczesny minister tego rządu, M. Boni:

„Chcemy rozwijać nasz kraj nie tylko w oparciu o wielkie miasta, ale o unikalną w Europie sieć dużych i średnich miast, rozłożonych równomiernie geograficznie. Dostrzegamy w tym duży potencjał dla zrównoważonego rozwoju Polski”<sup>35</sup>.

Ten odwrót od racjonalnego – bo zgodnego z wieloletnim, szerokim międzynarodowym doświadczeniem podważającym realność zmniejszania różnic międzyregionalnych (co ostatnio uznała nawet Komisja Europejska!) – podejścia do kształtowania procesów rozwoju regionalnego jest obecnie kontynuowany w ramach SOR, co jest zbieżne z istotą pojmowania rozwoju regionalnego przez rządzące obecnie ugrupowanie polityczne<sup>36</sup>. Podtrzymany został powrót do „rozwoju zrównoważonego”. W myśl jednego z założeń SOR „odpowiedzialny rozwój to rozwój zrównoważony terytorialnie”, w którym „wykorzystu-

33. Zob. <http://polska2030.pl/metropolia-sieciowa-2030/>.

34. Znacznie lepszym terminem, który uporczywie wtedy sugerowałem, była koncepcja „koncentracji i dyfuzji” – niestety, ostatecznie zwyciężyło dość skrajne i budzące wiele kontrowersji sformułowanie „polaryzacji”.

35. Cyt. za: <https://archiwum.rp.pl/artukul/1179335-Boni:-nie-tylko-duze-miasta.html> [dostęp: 02.01.2017].

36. W czasie kampanii wyborczej w 2015 roku ówczesna kandydatka na premiera RP, p. Beata Szydło, stwierdziła, że „nie zgadza się na istnienie Polski A i B”. Z tego braku zgody na obiektywną rzeczywistość nie wynikają niestety racjonalne przesłanki do jej zmieniania.



je się indywidualne potencjały endogeniczne poszczególnych terytoriów”. W ramach SOR należy dążyć do „pełniejszego wykorzystania (...) potencjałów terytorialnych”, a polityka regionalna powinna objąć swoim działaniem obszary wiejskie, Polskę Wschodnią, Śląsk, miasta (w tym szczególnie średnie, tracące funkcje społeczno-gospodarcze), aglomeracje<sup>37</sup>, obszary zagrożone trwałą marginalizacją.

W literze, a tym bardziej w „duchu” SOR polskie metropolie (Warszawa i kilka kształtujących się) nie są już więc najważniejszymi węzłami rozwoju kraju, zostały na powrót wtłoczone w „aglomeracje miejskie” i postawione w celach strategicznych na równi z wieloma innymi typami obszarów, które znajdują się w polu oddziaływania polityki regionalnej i przestrzennej. Jednak role tych metropolii znajdujemy zawarte *implicite* w samej SOR i w niektórych innych dokumentach strategicznych (lub ich założeniach). Co więcej, poza Warszawą<sup>38</sup> nie ma informacyjno-decyzyjnych powiązań międzynarodowych.

Jeżeli bowiem wzmacniana ma być innowacyjność polskiej gospodarki – to będzie się ona koncentrowała właśnie w wielkich miastach, bowiem w Polsce technopolii w zasadzie nie ma, może poza Doliną Lotniczą na Podkarpaciu. Jeżeli ma być przyciągany kapitał zagraniczny niosący za sobą nowe technologie i innowacyjne produkty i usługi (a tylko ta ścieżka może rzeczywiście przynieść wzrost innowacyjności, ponieważ własny potencjał naukowy i gospodarczy jest za słaby<sup>39</sup>), to będzie się on lokował w wielkich miastach i w ich pobliżu, tylko tam znajdzie bowiem korzystne warunki współpracy z miejscowym środowiskiem biznesowym i naukowym, a także relatywnie lepsze warunki życia, co, jak wiadomo, stało się ważnym czynnikiem lokalizacji „klasy

37. Znamienne jest użycie tej właśnie kategorii, a nie „metropolie” (termin ten w SOR pojawia się sporadycznie). Nie każda aglomeracja jest metropolią (por. rozróżnienie megamiast i miast globalnych). Na miano „metropolii” zasługują jedynie miasta o specyficznych cechach jakościowych, podczas gdy aglomeracja to jednostka osadnicza wyróżniona na podstawie cech ilościowych.

38. Jednym z zadań SOR jest „Promocja Warszawy jako ważnego europejskiego centrum gospodarczo-finansowego dla banków i innych podmiotów związanych z rynkiem kapitałowym” (s. 77). Podobnych odniesień brak w stosunku do innych wielkich miast Polski.

39. Zob. A. Olechnicka, *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*, SCHOLAR, Warszawa 2102.

kreatywnej”<sup>40</sup>. Jeżeli mają być wspierane wiodące placówki naukowe i badawcze, to są one umiejscowione w kilku tylko wielkich miastach i tylko najważniejsze z nich mają już rozbudowaną współpracę międzynarodową, przy ogromnej dominacji Warszawy nad innymi ośrodkami<sup>41</sup>.

Tak więc polskie metropolie – mimo ich bardzo tradycyjnego potraktowania w najważniejszym współczesnym dokumencie strategicznym – będą jednak pełniły kluczową rolę w rozwoju kraju, o ile te założenia strategiczne, które rzeczywiście będą sprzyjały poprawie (a przynajmniej nietraceniu) miejsca Polski w gospodarce globalnej, będą się spełniać.

## Nowe kierunki badań nad metropoliami

Jak już wskazywałem, metropolie są przedmiotem szerokich i wielowątkowych badań naukowych. Wydaje się, że warto zaproponować nowy, dodatkowy nurt refleksji nad ich funkcjonowaniem, dotychczas słabo obecny w tych rozważaniach. Mam na myśli badanie relacji funkcji lokalnych i metropolitalnych w wielkim mieście<sup>42</sup>. W charakterystycznym dla swojego toku rozumowania tonie – rozróżniając przestrzenie przepływów i przestrzenie miejsc – wspominał o tych relacjach M. Castells, pisząc:

„Związki między przestrzenią przepływów a przestrzenią miejsc, między jednoczesną globalizacją i lokalizacją, nie są z góry określone w swoich skutkach”<sup>43</sup>.

Jednak to właśnie metropolie są węzłami przestrzeni przepływów, a ich poszczególne „lokalne” fragmenty pozostają jednocześnie elementami przestrzeni miejsc – są bowiem relatywnie niewielkimi ob-

---

40. K. Wojnar, *Polska klasa kreatywna*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2016.

41. A. Olechnicka, A. Płoszaj, *op. cit.*

42. Zob. G. Gorzelak, *Funkcje lokalne i metropolitalne – konflikty i synergia*, Prezentacja na seminarium EUROREG, <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/seminaria> [dostęp: 02.01.2017]. Prezentacja jest wynikiem współpracy zespołu EUROREG, ze szczególnym wkładem Doroty Celińskiej-Janowicz, Macieja Smętkowskiego i Katarzyny Wojnar.

43. M. Castells, *Spółczesność...*, *op. cit.*, s. 408.

szarami, w których mieszkańcy załatwiają swoje codzienne sprawy – mieszkając, pracując, robiąc zakupy, przemieszczając się na krótkich dystansach, prowadząc życie towarzyskie, korzystając z placówek kultury i rozrywki itp. Obydwa rodzaje owych funkcji można zobrazować następująco (Tabela 3):

**Tabela 3.** Funkcje metropolitalne i lokalne w wielkich miastach

Funkcje metropolitalne/stołeczne	Funkcje lokalne
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instytucje o znaczeniu ogólnokrajowym</li> <li>• Organizacje międzynarodowe</li> <li>• Zarządy korporacji, banków itp.</li> <li>• Placówki naukowe i akademickie</li> <li>• Infrastruktura transportowa o znaczeniu międzynarodowym i ogólnokrajowym</li> <li>• Placówki oraz urządzenia kulturalne i sportowe organizujące imprezy o zasięgu krajowym i międzynarodowym</li> <li>• Wysokiej jakości hotele, restauracje</li> <li>• Przestrzeń rezydencjalnej klasy kreatywnej (metropolitalnej, światowej)</li> <li>• Monumentalizm</li> <li>• Masowy napływ turystów</li> <li>• Przyjazdy do pracy (dziennie, tygodniowe)</li> <li>• Zatłoczenie, hałas, zanieczyszczenia, pośpiech, korki, wypadki</li> <li>• Suburbanizacja</li> <li>• Wysokie dochody – wysokie koszty życia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mieszkania</li> <li>• Przestrzeń publiczna, tereny rekreacyjne</li> <li>• Handel, usługi życia codziennego</li> <li>• Administracja lokalna, obsługa mieszkańców</li> <li>• Mała przedsiębiorczość na rynek lokalny</li> <li>• Opieka zdrowotna, oświata, opieka nad dzieckiem, pomoc społeczna</li> <li>• Wypoczynek, rozrywka</li> <li>• Transport lokalny (publiczny i prywatny)</li> <li>• Spokój i bezpieczeństwo</li> <li>• Funkcjonalna organizacja przestrzeni publicznej</li> <li>• Estetyka krajobrazu miejskiego</li> <li>• Jakość środowiska</li> </ul>

Funkcje te mogą się wspomagać, być w konflikcie lub pozostawać wobec siebie w obojętności. Poniżej zasygnalizowanych jest kilka przykładów – pełna analiza czeka jeszcze na opracowanie i uzupełnienie.

1. **Destrukcja lokalności przez dążenie do monumentalizmu.** Doskonałym przykładem tego konfliktu jest przebudowa Paryża po 1870 roku. Zburzenie starej zabudowy pozwoliło na pozbycie się ośrodków niezadowolenia i na utworzenie szerokich ulic, którymi siły porządkowe mogły łatwo się przemieszczać i tłumić demonstracje. Wiele nowych ulic prowadziło z centrum miasta na zewnątrz, otwierając je na okolicę i umożliwiając proces suburbanizacji.

Jednocześnie przebudowa Paryża poprawiła warunki mieszkaniowe i zdrowotne – rozbudowano system wodociągów i kanalizacji. Miasto zyskało na prestiżu i wzbogaciło swój wizerunek, co pozwoliło na jego dynamiczny rozwój i wzmocnienie pozycji międzynarodowej.

M. Castells<sup>44</sup> podaje przykład Tokio z początku lat 90.: „obywatele Tokio nie żalili się po prostu na utratę historycznej istoty, lecz na zredukowanie ich przestrzeni życia codziennego do instrumentalnej logiki globalnego miasta”. W konsekwencji miasto wycofało się z organizowania World City Fair.

2. Tzw. **megaeventy** (mistrzostwa sportowe, olimpiady, wystawy EXPO itp.<sup>45</sup>) wbrew powszechnym oczekiwaniom nie przynoszą korzyści miastom i regionom je przyjmującym, a w sposób istotny zakłócają życie mieszkańców. Często prowadzą do wyburzeń znaczących części miasta (np. Pekin), a zbudowane na potrzeby tych wydarzeń obiekty nie są potem używane zgodnie z założeniami (Ateny, Soczi). Plany rozbudowy infrastruktury są ograniczone i buduje się jedynie obiekty niezbędne (Warszawa). Ponoszone wydatki się nie zwracają, a mogłyby być przekazane na potrzeby mieszkańców miasta (Rio de Janeiro, Johannesburg).

Jedynie w sporadycznych przypadkach inwestycje podjęte w celu organizacji wielkiego wydarzenia przyczyniają się do rozwoju miasta

---

44. M. Castells, *Spółczesność...*, op. cit., s. 425.

45. M. Kozak, *Wpływ megaimprezy sportowej na rozwój turystyki*, [w:] B. Krakowiak, A. Stasiak (red.), *Kultura i turystyka – w kręgu wydarzeń*, ROT Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, s. 161–175.

– dzieje się tak tylko wtedy, gdy miasto ma „naturalny” potencjał rozwojowy, a przebudowa jest racjonalna i kompleksowa – jak w Lizbonie, gdzie w 1992 roku na potrzeby wystawy EXPO zrewitalizowano dzielnicę upadłego przemysłu i niskiej jakości terenów mieszkaniowych, która po wystawie nie zamarła, ale w dalszym ciągu jest ważną atrakcją turystyczną, a piękny most nad ujściem Tagu nie tylko dodaje miastu uroku, ale także przyczynia się do ożywienia całego obszaru.

Wydawałoby się, że inicjatywy kulturalne są pozbawione tych niedogodności. Jak wskazuje jednak B. Świątkowska<sup>46</sup>, nawet formuła Europejskich Stolic Kultury okazała się niekorzystna dla miast, które zdobywają tytuły. Przygotowaniom towarzyszą wielkie napięcia, a kończy się zawsze tak samo: konfliktami i pretensjami.

3. Z **wydarzeniami kulturalnymi** w wielkim mieście mogą wiązać się zjawiska zarówno korzystne, jak i niekorzystne dla jego mieszkańców. Z jednej strony otrzymują oni ofertę niedostępną dla mieszkańców mniejszych ośrodków, do których nie trafiają wydarzenia kultury „wielkiej”. Z drugiej jednak strony wydarzenia te „wypychają” te przedsięwzięcia kulturalne, które byłyby atrakcyjne dla mniej wyrobionych mieszkańców, dla których oferta im odpowiadająca zostaje zubożona.
4. **Handel** wielkiego miasta jest silnie zróżnicowany i podlega specyficznym prawidłowościom przestrzennym. Centrum jest zawłaszczane przez eleganckie, drogie sklepy, często będące elementami światowych sieci handlowych, co powoduje wzrost czynszów i wypychanie „normalnego” handlu codziennego, do którego mieszkańcy dzielnic śródmiejskich mają ograniczony dostęp. Jednoczenie galerie handlowe, zlokalizowane na obrzeżach miast – ale także niekiedy w centrum (np. Złote Tarasy, Galeria Krakowska) – stanowią konkurencję dla innych placówek handlowych i usługowych (np. kin). Następuje polaryzacja handlu: eleganckie sklepy przenoszą się z centrum do galerii, a handel bazarowy rozwija się w centrach lokalnych, w wielu przypadkach obniżając ich estetykę i tym samym negatywnie wpływając na funkcje metropolitalne.

46. B. Świątkowska, Wywiad w „Gazecie Wyborczej”, 4 marca 2016 r.

5. Koncentracja **przestrzeni biurowej** w niektórych tylko częściach powoduje wzmożenie potoków transportowych w dwóch szczytach dziennych, prowadząc w niektórych przypadkach do paraliżu komunikacyjnego (np. na Służewcu w Warszawie, słusznie nazwanym Mordorem).
6. Relacja **dochodów i cen** nie jest jednoznaczna i dlatego warta głębszego zbadania. W wielkim mieście płace są wyższe, ale koszty utrzymania też są większe. Niewątpliwie w przypadku mieszkańców o niskich dochodach ich realna siła nabywcza jest mniejsza, niż gdyby mieszkali oni w mniejszym ośrodku. Wielkie miasto powoduje więc głębszą polaryzację dochodową, choć średnio sytuacja jego mieszkańców może być korzystna w porównaniu z innymi miejscami zamieszkania.

Tych kilka przykładów uzasadnia, iż badanie relacji funkcji metropolitalnych i lokalnych jest interesujące, i że wyniki takich badań mogą być istotne pod kątem poprawienia zarządzania takim miastem.

## Zakończenie

Niniejszy tekst nie pretenduje do wyczerpującego opracowania poruszanej w nim problematyki, co jest oddane w tytule artykułu. Jego zadaniem było poruszenie kilku wątków, które wydają się istotne dla rozważań nad procesami metropolizacji polskich miast. Starłem się w nim wskazać na podstawową rolę wielkich miast w rozwoju kraju – mimo tego, że obecna orientacja polityki rozwojowej, w tym polityki regionalnej i przestrzennej, wydaje się tę rolę pomniejszać. Jednocześnie tworzone obecnie dokumenty strategiczne prezentują ujęcia tradycyjne, nie poświęcają bowiem wystarczającej uwagi powiązaniom decyzyjno-informacyjnym, a także nie odwołują się do istniejących ram prawnych, które mogłyby usprawnić zarządzanie obszarami metropolitalnymi.



PROF. DR HAB. PAWEŁ SWIANIEWICZ

*Uniwersytet Warszawski*

*Wydział Geografii i Studiów Regionalnych*

*Kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej*

---

## NIEKTÓRE WYZWANIA POLITYKI MIEJSKIEJ

Doskonale wiemy, że polityka miejska to bardzo obszerne zagadnienie. W jej ramach możemy mówić o polityce państwa (a właściwie o polityce wielopoziomowej, bo obejmującej także szczebel wojewódzki i europejski) wobec miast, a także o polityce prowadzonej przez same miasta. Nie jest moją ambicją odnoszenie się w tym krótkim tekście do całej gamy związanych z tą tematyką zagadnień. Koncentruję się na kilku punktach powiązanych z bardzo interesującymi pytaniami postawionymi przez organizatorów panelu.

Jedno z nich odnosiło się do konieczności różnicowania polityki wobec miast różnej wielkości i o różnym położeniu. Czy rodzaje udzielanego wsparcia należy różnicować? To bardzo interesujące zagadnienie, na które chciałbym spojrzeć z nieco innej strony niż zdarza się to najczęściej. Otóż najbardziej popularny pogląd sugeruje, że miasta największe (centra głównych aglomeracji), rozwijając się dynamicznie, należą do najbogatszych jednostek samorządowych w Polsce i mogą same znakomicie dać sobie radę z rozwiązywaniem swoich problemów. Co więcej, opinia ta sugeruje, że to one znajdują się zazwyczaj w centrum zainteresowania decydentów i do nich kieruje się różnego rodzaju programy wsparcia z funduszy publicznych. W rezultacie zaniedbywane są miasta mniejsze, ośrodki o znaczeniu subregionalnym. W związku z tym to im należałoby teraz poświęcić więcej uwagi, a elementem tej zmiany powinno być przekierowanie



części strumienia środków rozwojowych właśnie w ich kierunku. Rozumowanie takie pojawia się w szczególności dość często w wystąpieniach polityków związanych z obecnym rządem.

Nie chcę podejmować dyskusji z tezą o konieczności wsparcia dla miast małych i średnich. Pragnę tylko zauważyć, że u podstaw tej logiki leży kilka założeń mających charakter daleko idących uproszczeń, a może nawet mitów.

Mit pierwszy to przeznaczanie szczególnie wysokich środków na centra aglomeracji przy zaniedbaniu funduszy służących rozwojowi prowincji. Trudno znaleźć rzetelne uzasadnienie tej tezy w treści programów rządowych czy też finansowanych ze środków europejskich programów operacyjnych. Owszem, w przeszłości pojawiały się pomysły opracowania specjalnego programu dla wielkich miast, ale ostatecznie nigdy nie doszło do ich realizacji. Kiedy pierwszy raz dyskutowano na ten temat, skończyło się na stworzeniu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Owszem, wielkie miasta są beneficjentem dużych dotacji na inwestycje rozwojowe w ostatnich latach, ale nie wynika to z preferencyjnego traktowania ich potrzeb. Ważniejsze są dwie inne przyczyny:

- 1) bardzo często inwestycje realizowane w centrach i wokół największych aglomeracji mają znaczenie ogólnoregionalne (a nawet krajowe), łatwiej więc uzasadnić ich potrzebę,
- 2) rozbudowany i profesjonalny aparat administracyjny wielkich miast jest bardzo sprawny w przygotowywaniu aplikacji w różnego rodzaju konkursach.

Inna sprawa, że rząd głoszący potrzebę udzielania wsparcia dla Polski prowincjonalnej, zapewne nieintencjonalnie, podejmuje czasem decyzje, których finansowym beneficjentem będą przede wszystkim duże miasta. Pierwszą od dość dawna decyzją, która w dłuższej perspektywie poprawi relatywną kondycję finansową gmin w wielkich aglomeracjach (w porównaniu z innymi jednostkami samorządowymi), jest decyzja o sposobie podniesienia kwoty wolnej od podatku PIT. Osoby najwyżej zarabiające tracą w ogóle prawo do odliczeń, zaś kwota wolna wzrośnie najbardziej dla najmniej zarabiających. Jeśli

znany rozkład przestrzenny mieszkańców według wielkości ich dochodów, bez trudu zauważymy, że na tej zmianie (niemal obojętnej w skali budżetu państwa) tracą małe i średnie miasta w biedniejszych regionach, a zyskają zamożne gminy w największych aglomeracjach<sup>1</sup>.

Zwolennicy tezy o wyjątkowej zamożności wielkich miast powołują się czasem na wielkość dochodów budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz na – będące pośrednim wskaźnikiem zamożności – znaczące kwoty „podatku Janosikowego” (czyli wpłat na subwencję równoważącą) wpłacane przez największe miasta. Ten argument jest podwójnie błędny. Po pierwsze, wielkie miasta wcale nie są na szczytach rankingu tak rozumianej zamożności (do zagadnienia tego wróć jeszcze trochę dalej). Po drugie, odnoszą się do wadliwie skonstruowanego systemu wyrównawczego obowiązującego w Polsce. Nie miejsce tu na całościową krytykę subwencji wyrównawczej, równoważącej i regionalnej (składających się w sumie na system wyrównawczy). Chciałem zwrócić uwagę na jeden tylko element. System ten opiera się niemal wyłącznie na mechanicznie przeliczonych dochodach *per capita*, ignorując oczywiste różnice w wielkości potrzeb wydatkowych. A te są szczególnie duże z jednej strony w gminach wiejskich o najmniejszej gęstości zaludnienia (którymi jednak nie zajmujemy się bliżej w ramach tego felietonu), a z drugiej właśnie w dużych miastach<sup>2</sup>. Powodem są (najogólniej rzecz biorąc):

- liczba faktycznych użytkowników usług świadczonych przez miasta, bardzo często znacząco większa od liczby stałych mieszkańców,
- wyższe koszty związane na przykład ze specyfiką rynku pracy, a także cenami nieruchomości,
- koncentracja problemów społecznych,

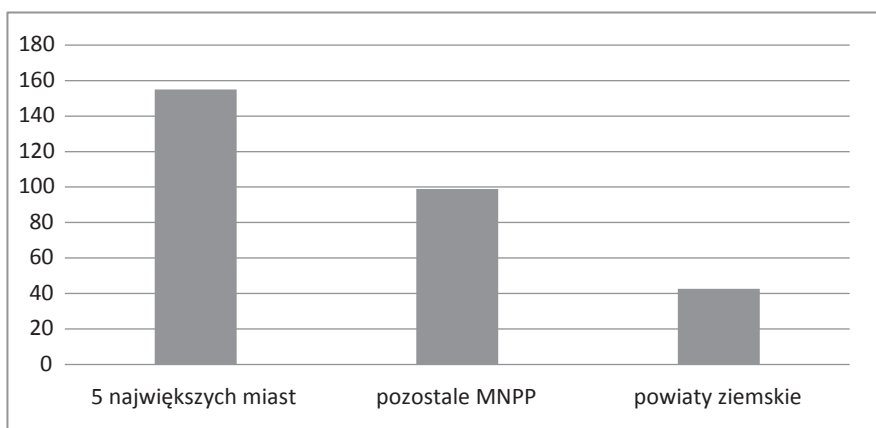
---

1. Podobne zjawisko w dość precyzyjnych symulacjach wykazaliśmy przy okazji dyskusji jednego z wariantów wprowadzenia PIT komunalnego. Por. P. Swianiewicz, J. Neneman, *Co PIT komunalny znaczy dla finansów samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 80–91.

2. Obszerniej pisałem na ten temat w: P. Swianiewicz, *Czy wielkie miasta są bogate?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4, s. 25–40.

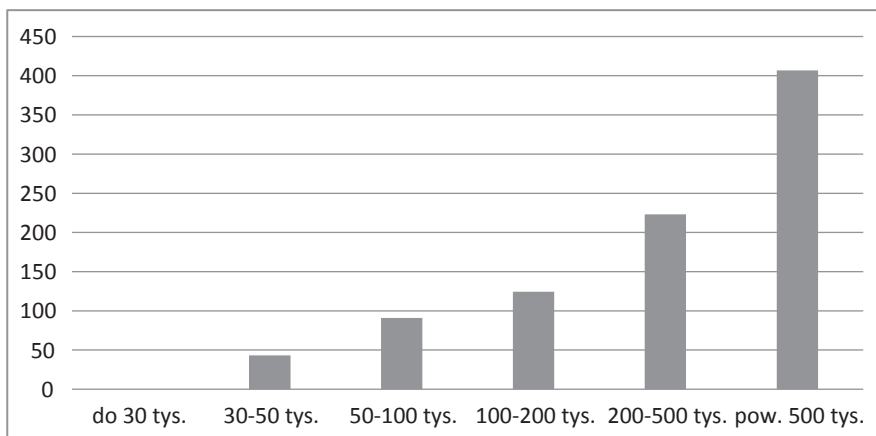
- przede wszystkim zaś wykonywanie kosztownych zadań, które nie obciążają budżetów większości mniejszych jednostek samorządowych. Tylko przykładowo można tu wymienić koszty utrzymania dróg wojewódzkich i krajowych (w wielkich miastach obciążają one budżety miejskie, a dodać można, że ze względu na większą intensywność ruchu koszty utrzymania kilometra drogi w wielkim mieście są wyższe niż w peryferyjnie położonym małym ośrodku) oraz funkcjonowanie lokalnego transportu zbiorowego (w tym ostatnim przypadku, jeśli wydatki te są znaczące w niewielkich gminach, dotyczy to zazwyczaj miejscowości w strefach podmiejskich największych aglomeracji). Dobrą ilustracją tych różnic są dane na rysunkach 1 i 2.

**Rysunek 1.** Wydatki na drogi ponadgminne (powiatowe, wojewódzkie, krajowe) w przeliczeniu na 1 mieszkańca (2013 rok)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst (dane Ministerstwa Finansów).

**Rysunek 2.** Wydatki bieżące na transport publiczny (w złotych na jednego mieszkańca), bez wpływów ze sprzedaży biletów (mediana, dana za rok 2013)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst (dane Ministerstwa Finansów).

Wróćmy więc do zagadnienia rzekomo wyjątkowej zamożności wielkich miast. Teza ta nie znajduje potwierdzenia w wiarygodnych danych. Opierając się na oficjalnych danych Ministerstwa Finansów publikującego tzw. „wskaźnik G” zamożności gmin, zauważamy, że żadne z dwunastu miast – członków Unii Metropolii Polskich – nie zajmuje w rankingu zamożności miejsca w pierwszej czterdziestce (por. Tabela 1). Faktem jest, że połowa tych miast mieści się w pierwszej grupie decylowej zamożności, ale kolejnych pięć znajdujemy w drugiej, a jedno (Białystok) w trzecim decyłu.

Gdybyśmy jednak uwzględnili także choć przybliżony szacunek różnic odnoszących się do wielkości potrzeb wydatkowych<sup>3</sup>, okazałyby

3. Podstawy teoretyczne i opis metody takiego szacunku można znaleźć w opracowaniach: P. Swianiewicz, *Wyrównywanie poziomu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 1, s. 26–55 oraz: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – propozycja usprawnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 12, s. 29–50.

się, że najwyższe miejsce zajmowane przez wielkie miasta w zmodyfikowanym (uwzględniającym wagi wynikające z potrzeb wydatkowych) wskaźniku G to połowa drugiej setki (Warszawa na miejscu 141.). Drugim (a zarazem ostatnim) miastem mieszczącym się w pierwszym decylnie zamożności są Katowice. To oczywiście nadal wysoka pozycja, ale znacznie niższa niż w zestawieniu nie zawierającym owej korekty. Łódź w tym nowym zestawieniu mieści się dopiero w piątym, a Białystok w czwartym decylnie.

**Tabela 1.** Pozycja największych miast w rankingu wartości wskaźników G dla 2014 roku

Miasto	Wskaźnik G (dla 2 479 gmin)	
	G 2014	G z wagami
Warszawa	43 (1)	141 (1)
Poznań	120 (1)	415 (2)
Katowice	124 (1)	222 (1)
Gdańsk	144 (1)	260 (2)
Wrocław	183 (1)	609 (3)
Kraków	195 (1)	645 (3)
Rzeszów	309 (2)	458 (2)
Łódź	334 (2)	1 033 (5)
Lublin	363 (2)	670 (3)
Szczecin	376 (2)	686 (3)
Bydgoszcz	392 (2)	711 (3)
Białystok	529 (3)	957 (4)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst (dane Ministerstwa Finansów).

Piszę o tym, by wskazać, że polityka miejska nie może zapominać o potrzebach największych aglomeracji, błędnie zakładając, że ich znakomita sytuacja pozwoli im na samodzielne rozwiązywanie

większości problemów, a wsparcie zewnętrzne można skoncentrować wyłącznie na ośrodkach mniejszych i bardziej peryferyjnie położonych.

Drugim pytaniem, które postawili organizatorzy panelu, a do którego chciałem się odnieść, jest pytanie o wyzwania w zarządzaniu aglomeracjami, a w szczególności o to, czy powstaną w Polsce regiony metropolitalne. Odpowiedź na to pytanie zależy od przyjętych założeń i definicji. Moja brzmia: regiony metropolitalne nie będą powstawać. Dlatego, że one już są. Nie chodzi mi przy tym o metropole w rozumieniu wielkich węzłów o znaczeniu globalnym. Zagadnienie istnienia w Polsce tak rozumianych metropolii mogłoby być przedmiotem odrębnej dyskusji, ale w gruncie rzeczy wydaje mi się mniej istotne z punktu widzenia polityki miejskiej. Mówiąc o obszarach metropolitalnych, mam na myśli realnie istniejące wokół największych miast obszary, które są silnie zintegrowane funkcjonalnie (jeśli chodzi o ich rynki pracy, rynki zbytu, potoki transportowe itp.), ale politycznie (administracyjnie) rozdrobnione. Pytanie, jak powinno wyglądać zarządzanie takimi obszarami? Potrzeba koordynacji wielu zadań (planowania przestrzennego, promocji i rozwoju gospodarczego, transportu, ochrony środowiska) jest tu bardzo pilna i zupełnie oczywista. Chcąc nie chcąc, wchodzimy tu w obszar bardzo intensywnej, przynajmniej od lat 30. XX wieku, debaty angażującej zarówno naukowców, jak i praktyków polityki i administracji<sup>4</sup>. W swoim liczącym już ponad dziesięć lat opracowaniu M. Goldsmith<sup>5</sup> wyróżnił cztery klasyczne podejścia do rozwiązania problemu koordynacji zarządzania metropolitalnego:

- wsadzenie głowy w piasek,
- aneksacja przedmieść przez miasto centralne,

---

4. W moim przekonaniu najlepszym dostępnym w Polsce (choć troszkę już zdezaktualizowanym) przeglądem tej debaty jest opracowanie: M. Lackowska, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce: między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

5. M. Goldsmith, *The Experience of Metropolitan Government in England*, [in:] H. Heinelt, D. Kübler (eds), *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, London 2005.

- oddolna, dobrowolna koordynacja (współpraca jst w obszarze metropolitalnym),
- instytucjonalna reforma wprowadzająca dwuszczeblowe zarządzanie metropolitalne.

Przez całe lata 90. XX wieku dominowało w Polsce pierwsze z wymienionych podejść („głowa w piasek”). „Problem metropolitalny” nie został właściwie dostrzeżony przez twórców reformy samorządowej, a ogrom innych spraw do załatwienia sprawiał, że mało się mówiło o narastających kłopotach wynikających między innymi z braku odpowiedniej koordynacji. Wielkie zasługi we wprowadzeniu tematu zarządzania metropolitalnego do debaty publicznej ma Unia Metropolii Polskich, która w pierwszych latach XXI wieku lansowała koncepcję wprowadzenia wyposażonego w specyficzne funkcje i środki finansowe „powiatu metropolitalnego”. W ślad za tym zaczęły powstawać różne propozycje rozwiązań ustawowych (m.in. projekt rządowy z 2008 roku, propozycje powstające w Kancelarii Prezydenta RP w trakcie kadencji Bronisława Komorowskiego), ale nie przekładały się one na faktyczne działania legislacyjne. Jedną z ważnych barier była obawa (odwołująca się do wcześniej omawianych mitów), że ustawa metropolitalna będzie oznaczać faktyczne uprzywilejowanie (w domyśle: w dostępie do środków finansowych) wielkich miast, co byłoby równoznaczne z zaniedbywaniem Polski prowincjonalnej. Trudno było przebić się z informacją, że ważniejsze od pieniędzy są w tym przypadku ramy instytucjonalne ułatwiające zarządzanie.

Równocześnie w pierwszych latach XXI wieku coraz powszechniej powstawały oddolne inicjatywy mające za zadanie koordynację zarządzania funkcjami metropolitalnymi. Wśród tych pionierskich instytucji należałoby wspomnieć m.in. Komisję ds. Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej czy Radę Metropolitalną Zatoki Gdańskiej. Potem takich struktur powstawało więcej i próby te były coraz bardziej zaawansowane. Ale nadzieja, że oddolna współpraca może rozwiązać istniejące problemy była iluzoryczna. Jest tak przynajmniej z kilku względów. Po pierwsze, istotne są ograniczenia prawno-kompetencyjne dostępnych form oddolnej współpracy (związków, stowarzyszeń itp.).

Po drugie, umiejętności współpracy są w ogóle w Polsce niezadowalające, co ma związek z niskim poziomem pomostowego kapitału społecznego. Niski poziom zaufania i problemy odnoszące się do współpracy to nie tylko niedostatek na poziomie przeciętnych członków społeczeństwa; od problemu tego nie są wolne relacje między politykami i urzędnikami samorządowymi. Po trzecie, bardzo długo brakowało realnych zewnętrznych zachęt do współpracy, a doświadczenia europejskie wyraźnie wskazują, że rozbudowana współpraca międzygminna pojawia się tylko tam, gdzie zachęty są silne. Do pewnego stopnia sytuację zmienił dostęp do funduszy europejskich, gdzie z czasem coraz częściej możliwość pozyskania dotacji zwiększała się wraz z nawiązaniem współpracy z sąsiadami. Milowym krokiem była tu koncepcja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Ale trzeba pamiętać, że ZIT-y są strukturami na ogół dość słabo zinstytucjonalizowanymi, a zakres współpracy w ich ramach jest dość ograniczony i nie odpowiada na wyzwania, o których była mowa wcześniej.

Z powodu braku rozwiązań instytucjonalnych współpraca w wielu miejscach kuleje, relacje między gminami centralnymi i podmiejskimi są dalekie od harmonii, co i rusz pojawiają się konflikty. Nawet, wydawałoby się, udane przykłady wprowadzania biletów aglomeracyjnych w transporcie zbiorowym są bardzo często efektem dyktatu silnych wobec słabszych i zawierają w tle więcej konfliktów niż faktycznej współpracy. W omawianych tu warunkach nadal często sięga się do drugiego – właściwie dziewiętnastowiecznego – rozwiązania wymienianego przez Goldsmitha, to znaczy do aneksacji terenów podmiejskich. O szkodliwości tego rozwiązania można by napisać oddzielne opracowanie. Ale skrótowej ilustracji możliwych szkód z nim związanych dostarcza głębia konfliktów społecznych wywoływanych w ostatnich latach przy okazji rozszerzania granic administracyjnych Rzeszowa, a ostatnio Opola.

Swego rodzaju przełomem wydawała się przyjęta przez Parlament we wrześniu 2015 roku ustawa o związkach metropolitalnych. Nie była ona rozwiązaniem doskonałym, można mieć do niej różne zastrzeżenia, ale po raz pierwszy dawała nadzieję na stworzenie instytucji sa-



morządu metropolitalnego, którą można by potem stopniowo usprawniać. Podpisanie (po widocznym wahaniu) ustawy przez Prezydenta Andrzeja Dudę wzmocniało tę nadzieję. Jednak dość szybko okazało się, że ustawa nie jest faktycznie realizowana, a z wypowiedzi polityków rządowych wynikało, że nie jest to tylko stan przejściowy. Niestety nie zaproponowano również rozwiązania alternatywnego – poza doniesieniami o toczących się pracach nad ustawą, której zasięg ograniczałby się tylko do Konurbacji Górnośląskiej. Nawiasem mówiąc, przewidywane w niej rozwiązania były niemal identyczne z obecnymi w nierealizowanej ustawie „ogólnej”. Co wskazuje, że głównym motywem wstrzymania wprowadzania w życie ustawy z 2015 roku była nie niezgoda z merytoryczną stroną proponowanych rozwiązań, a obawa odnosząca się do skutków finansowych dla budżetu państwa.

Wszystko to sprawia, że znów jesteśmy w punkcie wyjścia. Zintegrowane funkcjonalnie obszary metropolitalne faktycznie istnieją bez względu na to, czy dostrzegamy je w stosowanych rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych, czy nie. Domagają się wsparcia umożliwiającego sprawną koordynację realizowanych tam zadań, a wygląda na to, że co do formy tego wsparcia wciąż brakuje akceptowalnego politycznie pomysłu.

## EUROPEJSKI WYMIAR POLITYKI MIEJSKIEJ W POLSCE

### Kontekst globalny i europejski współczesnej polityki miejskiej

W ostatnich kilkunastu latach następują zasadnicze zmiany w doktrynie polityki rozwoju regionalnego, których promotorem jest Bank Światowy, OECD i Unia Europejska. Unia Europejska dąży do zbudowania najbardziej konkurencyjnej gospodarki światowej, a wyrazem tego były kolejne dokumenty programowe: Strategia z Lizbony i Goeteborska z 2000 i 2001 roku, odnowiona *Strategia Lizbońska* z 2005 roku oraz strategia *Europa 2020* z 2010 roku<sup>1</sup>. Oznacza to także zasadnicze przewartościowania na rzecz polityki miejskiej, mające miejsce w całym świecie, krajach członkowskich OECD, państwach tworzących Unię Europejską, a także w Polsce. Dzięki temu można mówić o triadzie interwencji w ramach polityk zorientowanych terytorialnie, na jaką składają się: polityka regionalna, polityka miejska oraz polityka zagospodarowania obszarów wiejskich.

Kluczowe znaczenie dla zmian doktrynalnych w kształcie i kompozycji polityk publicznych w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej miała i ma OECD, organizacja skupiająca najbogatsze kraje świata. Organizacja ta określa standardy poszczególnych polityk publicznych państw rozwiniętej gospodarki rynkowej, w tym także polityki

---

1. *Europe 2020. A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Communication to the European Council, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final.

regionalnej i polityki miejskiej. Zainteresowanie tej instytucji polityką miejską znajdowało wyraz między innymi w monografiach (studiach przypadku) dotyczących szeregu metropolii światowych oraz przeglądach polityki miejskiej przeprowadzanych dla poszczególnych państw członkowskich OECD, a także dla ich makroregionów. Na poziomie politycznym z częstotliwością co kilka lat odbywały się spotkania ministrów ds. polityki regionalnej, na których podejmowano także kwestie znaczenia miast i polityki miejskiej dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W trakcie spotkania ministrów ds. polityki regionalnej OECD, jakie odbyło się w roku 2009, sformułowano nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego<sup>2</sup>. Zakłada on między innymi programowanie rozwoju w ramach obszarów funkcjonalnych, takich jak miasta i powiązane z nimi tereny.

Ze względu na zasadniczą reorientację tego nowego paradygmatu rozwoju na efektywność, konkurencyjność i innowacyjność jest on znacznie korzystniejszy dla miast, szczególnie największych, niż poprzedni, który służył w znacznie większym stopniu spójności: społecznej, gospodarczej i terytorialnej, kulturowej, a także politycznej. Duże miasta stają się naturalnymi ośrodkami koncentracji klasy kreatywnej, zatrudnienia w sektorze informacyjnych i komunikacyjnych technologii, a także rozwoju sektora usług o wysokiej wartości dodanej, w tym także finansowych. Powiązania pomiędzy wiodącymi ośrodkami miejskimi stają się w tej sytuacji decydujące dla trajektorii rozwoju społeczno-gospodarczego miejsc, regionów oraz państw. Duże miasta mają decydujące znaczenie w kształtowaniu wysokiej odporności struktur regionalnych i krajowych na zakłócenia procesów rozwojowych<sup>3</sup>.

2. *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paris 30–31 March 2009.

3. K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta, *The Vulnerability of Polish Regions to the Challenges of the Modern Economy*, „Gospodarka Narodowa” 2016, nr 4, s. 23–26, a także: K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.

**Tabela 1.** Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD

	<b>Stary paradygmat</b>	<b>Nowy paradygmat</b>
<b>Cele</b>	Okresowa kompensacja w regionach zacofanych	Wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności regionalnej
<b>Jednostka interwencji</b>	Jednostki administracyjne	Funkcjonalne obszary gospodarcze
<b>Strategia</b>	Podejście sektorowe	Zintegrowane projekty rozwojowe
<b>Narzędzia</b>	Subsydia i pomoc publiczna	Mix twardego i miękkiego kapitału
<b>Aktorzy</b>	Rząd centralny	Wieloszczeblowe zarządzanie publiczne

Źródło: *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paris 30–31 March 2009.

Bank Światowy, jako instytucja operująca w globalnej skali, poświęcał zawsze dużo uwagi rozwojowi społeczno-gospodarczemu w różnych skalach przestrzennych: światowej, krajowej, regionalnej oraz lokalnej. Duże znaczenie miała zawsze wymiana najlepszych praktyk oraz określanie benchmarkingów dla poszczególnych polityk publicznych. Raport *Reshaping Economic Geography*<sup>4</sup>, bazujący na doktrynie nowej geografii ekonomicznej<sup>5</sup>, który został opublikowany w roku 2009, zasadniczo przewartościował rolę miast w rozwoju społeczno-gospodarczym. W opracowaniach bazujących na tym raporcie wskazano na rosnące w ostatnich dekadach znaczenie ekonomii aglomeracji, co prowadzi do koncentracji przestrzennej aktywności

4. *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington D. C. 2009.

5. P. Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1995, także: M. Fujita, P. Krugman, A. J. Venables, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge–London 2001.

gospodarczej na wiodących obszarach, jakimi są większe miasta<sup>6</sup>. Oznacza to także, że rosnące znaczenie mają powiązania i sieci skupiające różnych partnerów, a miejscami decydującymi o trajektoriach rozwojowych w różnych skalach przestrzennych są obecnie przede wszystkim duże miasta. Miasta takie przestały być traktowane, tak jak było to w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, jako obszary problemowe. W XXI wieku stały się one bardzo wartościowym zasobem (kapitałem) rozwojowym. Według Banku Światowego renesans miast wynika między innymi z: globalizacji, zmian technologicznych, a także z rozwoju informacyjnych i komunikacyjnych technologii. Według Banku Światowego w zasadniczo zmienionej sytuacji podstawowa funkcja polityki ekonomicznej i polityki regionalnej to stymulowanie rozwoju takich ośrodków oraz dyfuzja innowacji na obszary otaczające te bieguny rozwojowe.

Kamienie milowe procesu systematycznego wzmacniania pozycji polityki miejskiej w Unii Europejskiej były następujące: reforma Delorsa z roku 1988, wejście w życie od grudnia 2009 roku *Traktatu Lizbońskiego* oraz przyjęcie w czerwcu 2010 roku strategii *Europa 2020* jako podstawy wszystkich polityk europejskich w drugiej dekadzie XXI wieku.

Unia Europejska, od czasu wprowadzenia pakietu Delorsa w 1988 roku, aktywnie programuje procesy rozwoju społeczno-gospodarczego w układach terytorialnych w wieloletnim horyzoncie czasowym, a europejska polityka spójności koncentrująca około 1/3 wydatków budżetowych stała się podstawowym instrumentem interwencji strukturalnej. Priorytetem stały się obszary najbiedniejsze, identyfikowane na poziomie regionów typu NUTS 2<sup>7</sup>. Skoncentrowanej tery-

6. J. Gill, *Regional development policies: place-based or people-centred*, The World Bank, Washington D. C., October 2010.

7. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* (Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej) jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w UE. Wyróżnia się obszary typu NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) oraz NUTS 3 (subregiony). Na tych poziomach w UE 28 po 1 stycznia 2016 roku występuje odpowiednio: 98, 276 i 1342 jednostek terytorialnych. Towarzyszą temu dwa poziomy lokalne: LAU 1 i LAU 2 (*Local Administration Units 1 i 2*). Dla europejskiej polityki spójności kluczowe znaczenie mają obszary typu NUTS 2, odpowiadające w Polsce województwom. Zdecydowana większość miast, z wyjątkiem największych metropolii, występuje na poziomach LAU 1 i LAU 2.

torialnie interwencji służyły fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Wprowadzana unia gospodarcza i walutowa przynosiła bowiem znacznie mniejsze korzyści regionom słabym i peryferyjnym, co należało zrekompensować takim obszarom. Oznaczało to zasadnicze dowartościowanie wymiaru regionalnego interwencji strukturalnej UE. Drugim preferowanym wymiarem były obszary wiejskie, gdzie podstawą interwencji w ramach drugiego filaru stał się ukierunkowany fundusz, nazwany w dwóch ostatnich wieloletnich perspektywach budżetowych 2007–2013 i 2014–2020 Europejskim Funduszem Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich. Na tym tle polityka miejska była w UE zdecydowanie niedoszacowana, nie skupiając ani znaczącej uwagi, ani stosownych alokacji.

Wejście w życie od 1 grudnia 2009 roku *Traktatu Lizbońskiego* było przełomem dla polityki miejskiej<sup>8</sup>. W traktacie tym, w artykule 3. określającym cele Unii, znalazł się zapis: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między krajami członkowskimi”<sup>9</sup>. Zostało to następnie rozwinięte w artykułach 174–178 (stare 158–162). Oznacza to, że wprowadzony został jako traktatowy trzeci wymiar spójności, obok gospodarczej i społecznej, także terytorialny. Konsekwencją zmian traktatowych była modyfikacja nazwy Dyrekcji Generalnej REGIO z *Regional Policy* na *Regional and Urban Policy*, jaka nastąpiła od 1 grudnia 2012 roku. Wyrazem tej traktatowej zmiany stało się podjęcie w ramach europejskiej polityki spójności polityki miejskiej, szersze zaadresowanie kwestii rozwoju lokalnego oraz wprowadzenie jako instrumentu Oceny Oddziaływania Terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*). W obecnym wieloletnim okresie programowania europejskiej polityki spójności 2014–2020 wprowadzono jako instrument Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, zorientowane na duże miasta i otaczające je tereny, sta-

---

8. *Treaty of Lisbon*, European Union, Brussels 2007.

9. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwa Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

nowiące w sumie najważniejsze obszary funkcjonalne Polski. Oznaczało to konieczność przygotowania strategii dla całego takiego obszaru oraz gotowość przygotowania wspólnych projektów, istotnych dla jego rozwoju. Wprowadzono także od stycznia 2014 roku priorytet dla podejmowanych kompleksowo działań rewitalizacyjnych w miastach: gospodarczych, społecznych, przestrzennych oraz środowiskowych.

Kolejną ważną zmianą jest ściślejsze związanie polityki spójności z polityką społeczno-gospodarczą Unii Europejskiej. Strategia *Europa 2020*, przyjęta w czerwcu 2010 roku, stała się podstawą wszystkich polityk UE, w tym także polityki spójności<sup>10</sup>. Jako priorytety strategii *Europa 2020* określono: (1) Rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) Promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej; a także (3) Sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną. Zaproponowano wdrażanie tej strategii za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw: (1) Innowacyjna Europa, (2) Młodzi w ruchu, (3) Digitalna agenda dla Europy, (4) Oszczędzająca zasoby Europa, (5) Polityka przemysłowa dla ery globalizacji, (6) Agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy, a także (7) Europejska platforma przeciw biedzie. Strategia ta, akcentująca znaczenie konkurencyjności dla rozwoju społeczno-gospodarczego, oznaczała dowartościowanie miast, szczególnie większych, jako obszarów generujących efektywność, konkurencyjność i innowacyjność w różnych skalach przestrzennych.

Istotne znaczenie dla wzmocnienia polityki miejskiej miał program Unii Europejskiej ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*). W ramach tego programu powstawały raporty badawcze ilustrujące rosnące w ostatnich dekadach znaczenie miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W jednym z projektów badawczych zatytułowanym „Europejskie Terytorium 2050”, którego wyniki zaprezentowano w grudniu 2014 roku, zbudowano scenariusze długookresowego rozwoju terytorium Europy<sup>11</sup>. Wskazano na korzystne

10. *Europe 2020. A Strategy...*, op. cit.

11. J. Szlachta, *Europejskie Terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

cechy sieci miejskiej kontynentu, które powinny być wspierane przez polityki publiczne podejmowane na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym, oraz na kluczowe znaczenie polityki miejskiej dla rozwoju społeczno-gospodarczego Europy<sup>12</sup>.

Przewartościowanie, jakie nastąpiło w UE na korzyść polityki miejskiej, oznaczało między innymi: priorytet dla rozwoju funkcji metropolitalnych; programowanie rozwoju miast wraz z otaczającymi obszarami (suburbanizacja); wspieranie współpracy miast w różnych układach, zasadniczą poprawę w zakresie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z większych ośrodków; a także wspieranie w krajach członkowskich procesu przygotowania strategicznego dokumentu dotyczącego polityki miejskiej.

W 2016 roku (30 maja) został podpisany *Pakt Amsterdamski*, określający ramy operacyjne dla *Agendy Miejskiej Unii Europejskiej*. Zakłada się, że nastąpi koncentracja interwencji na trzech obszarach dotyczących: lepszych regulacji, lepszego wykorzystania instrumentów finansowych oraz lepszej wymiany wiedzy (sieci współpracy). W *Pakcie Amsterdamskim* określono 12 tematów *Agendy Urbanistycznej UE*: miejsca pracy i umiejętności w lokalnej gospodarce, ubóstwo miejskie, mieszkalność, włączenie migrantów i uciekinierów, zrównoważone wykorzystanie terenów miast i promowanie rozwiązań przyjaznych dla środowiska, gospodarka bezodpadowa (*circular economy*), adaptacja do zmian klimatycznych, zmiana energetyczna, mobilność miejska, jakość powietrza, zmiana digitalna, a także innowacyjne i odpowiadające zamówienia publiczne<sup>13</sup>.

Istotne jest określenie, dlaczego w ostatnich latach nastąpiła taka zmiana percepcji roli miast oraz przebiegu procesów realnych w układach terytorialnych w porównaniu z ostatnimi dekadami XX wieku. W ostatnich dekadach miasta, szczególnie duże, przestały być problemem rozwojowym. Megatrendy światowe i europejskie okazały się przyjazne dla dużych miast, ośrodki te stały się lokomotywami roz-

---

12. *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, European Spatial Planning Observation Network, Luxembourg 2014.

13. *Developing an EU Urban Agenda*, European Parliament, Brussels 2015.



woju oraz wiodącym kapitałem terytorialnym. Miasta, szczególnie duże, znacznie lepiej poradziły sobie z kryzysem gospodarczym, jaki dotknął gospodarkę światową, w tym szczególnie Unię Europejską od roku 2007. Nastąpiło także przesunięcie priorytetów interwencji europejskiej polityki spójności w kierunku konkurencyjności, co oznaczało zasadnicze wzmocnienie pozycji miast, szczególnie większych.

Konsekwencje przewartościowań na rzecz polityki miejskiej w UE są następujące:

- 1) percepcja rosnącego znaczenia miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego Europy opartego na nowoczesnych czynnikach wytwórczych, co oznacza przesunięcia alokacji europejskiej polityki spójności na rzecz konkurencyjności i innowacyjności, rola miast jest w tym przypadku kluczowa;
- 2) oczekiwania dotyczące przygotowania przez kraje członkowskie dokumentu dotyczącego krajowej polityki miejskiej;
- 3) priorytet dla rozwoju funkcji metropolitalnych;
- 4) konieczność wspierania współpracy miast w różnych układach;
- 5) konieczność zasadniczej poprawy w zakresie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z największych ośrodków miejskich;
- 6) wprowadzenie zintegrowanego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego miasta i powiązanego z nim obszaru funkcjonalnego.

## Ewolucja polityki miejskiej w Polsce

Polska po zmianach ustrojowych, jakie nastąpiły od początku lat 90. ubiegłego wieku, stała się bardzo ciekawym laboratorium kształtowania polityk publicznych, stąd OECD dwukrotnie już dokonało przeglądu polityki regionalnej, po raz drugi w roku 2008<sup>14</sup>. Kompleksowa diagnoza stanu sieci osadniczej i polityki miejskiej w Polsce została przeprowadzona przez OECD w roku 2011<sup>15</sup>. Miejska sieć osadnicza w Polsce ma charakter policentryczny. Okazało się to jed-

14. *Territorial Review OECD, Poland*, OECD, Paris 2008.

15. *Urban Policy Reviews, Poland*, OECD, Paris 2011.

nym z atutów rozwojowych naszego kraju w warunkach transformacji ustrojowej, gdy bardzo dobrze rozwinięta sieć największych ośrodków miejskich umożliwiła skuteczne podejmowanie nowych wyzwań oraz gwarantowała wysoką odporność struktur gospodarczych, społecznych i terytorialnych na szoki rozwojowe<sup>16</sup>. Pozytywne sprzężenia zostały wzmocnione po akcesji Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 oraz paradoksalnie w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego, jaki szczególnie silnie dotknął Europę po roku 2007. Rozmieszczenie metropolii w Polsce jest względnie równomierne, jednak zdecydowanie słabsza jest pozycja regionów Polski Wschodniej, dlatego w kolejnych wieloletnich okresach programowania europejskiej polityki spójności na lata 2007–2013 i 2014–2020 konsekwentnie wzmocniono pięć ośrodków wojewódzkich: Białystok, Kielce, Lublin, Olsztyn i Rzeszów, położonych w tej części kraju. Do listy tak zwanych MEGA (*Metropolitan European Growth Areas*) są zaliczane obszary metropolitalne związane z następującymi miastami: Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Trójmiasto (Gdańsk–Gdynia–Sopot), Warszawa oraz Wrocław.

W dokumencie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)* do roku 2030 rozwój miast został uwzględniony w ramach pierwszego, drugiego oraz trzeciego z sześciu wyszczególnionych celów<sup>17</sup>. W celu pierwszym zwrócono uwagę na poprawę konkurencyjności najważniejszych centrów miejskich w kontekście europejskim poprzez funkcjonalną integrację, zachowując prokohezyjną policentryczną strukturę sieci osadniczej. Zakłada się, że polityka przestrzenna będzie wspierała konkurencyjność najważniejszych miast w Polsce za pomocą: (1) wzmocnienia rozwoju funkcji metropolitalnych w największych miastach Polski; (2) intensyfikowania powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi ogniwami sieci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym; a także (3) integrowania obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich. Cel drugi KPZK

---

16. K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta, *The Vulnerability of Polish Regions...*, *op. cit.*

17. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011.

dotyczy poprawy spójności wewnętrznej i oznacza terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów. Proponowane kierunki działań to:

- 1) wspieranie spójności w układzie krajowym, między innymi poprzez wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych słabszych ośrodków miejskich, a także wspomaganie procesów koncentracji urbanizacji w miastach średnich i wybranych małych;
- 2) regionalna integracja funkcjonalna, wspomaganie rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału dla specjalizacji terytorialnej, między innymi za pomocą wspierania rozwoju ośrodków subregionalnych;
- 3) wspomaganie spójności w specyficznych obszarach problemowych, w tym restrukturyzacja i rewitalizacja obszarów i miast zdegradowanych oraz przygranicznych ośrodków miejskich.

Cel trzeci dotyczy poprawy dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. Proponowane kierunki działań dotyczą zwiększenia dostępności polskich miast i regionów poprzez polepszenie wzajemnej dostępności głównych ośrodków miejskich, poprawę dostępności polskich miast i regionów w przestrzeni europejskiej, a także poprawę dostępności ośrodków subregionalnych. W opisanej w *KPZK* typologii obszarów funkcjonalnych wyróżniono między innymi miejskie obszary funkcjonalne, klasyfikowane jako: ośrodki wojewódzkie, w tym metropolitalne, ośrodki regionalne, ośrodki subregionalne oraz ośrodki lokalne; a także miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze.

We wszystkich dokumentach średniookresowych, przyjętych po akcesji Polski do Unii Europejskiej w roku 2004, adresowano kwestię znaczenia wykorzystania potencjału miast do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz usunięcia barier, jakie spowalniają

rozwój miast<sup>18</sup>. Kluczowe znaczenie dla konceptualizacji tej sfery interwencji publicznej miał raport OECD zawierający przegląd polityki miejskiej w Polsce<sup>19</sup>. W raporcie tym przedstawiono: miejski system osadniczy w Polsce i związane z nim wyzwania; polityki krajowe wpływające na rozwój miast w Polsce oraz założenia dostosowania systemu zarządzania w kierunku stworzenia krajowej polityki miejskiej, między innymi poprzez wspieranie koordynacji pomiędzy miastami oraz zwiększanie zdolności podatkowej miast.

W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)* do roku 2020<sup>20</sup> po raz pierwszy w XXI wieku kompleksowo ujęto ogół problematyki kształtowania sieci osadniczej i wdrożenia kompleksowej polityki miejskiej. Dokument ten jest doskonałą ilustracją zmiany percepcji miast jako ważnego potencjału, a nie problemu rozwojowego.

W *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (SRK)* do roku 2020<sup>21</sup> w ramach obszaru strategicznego III dotyczącego spójności społecznej i terytorialnej wyróżniono cel III.3.2. Wzmacnianie ośrodków wojewódzkich, aby mogły być skutecznymi generatorami procesów rozwojowych na obszarach poszczególnych województw. Kolejny cel III.3.3. został sformułowany jako: tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmacniania potencjału obszarów wiejskich. Silne i konkurencyjne średnie i małe miasta są warunkiem skutecznego rozprzestrzeniania procesów rozwojowych w całym kraju. Dodatkowo wyróżniono cel II.7.3. zakładający: udroźnienie obszarów miejskich poprzez budowę obwodnic, integrację komunikacji publicznej, wdrożenie technik zarządzania i sterowania ruchem, a także ułatwienie dostępu do i z obszarów pozamiejskich.

---

18. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010, Warszawa, a także: *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012, Monitor Polski, 22 listopada 2012 roku, poz. 882.

19. *Urban Policy Reviews, Poland...*, op. cit.

20. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie...*, op. cit.

21. *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo...*, op. cit.

W kolejnych dokumentach programowych stanowiących podstawę interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce w coraz większym stopniu akcentowano kwestie rozwoju miast. W *Umowie Partnerstwa* zawartej pomiędzy Rządem Polski a Komisją Europejską na lata 2014–2020, uzgodnionej w maju 2015 roku<sup>22</sup>, wyróżniono między innymi specyficzne potencjały i problemy terytorialne. Obok Polski Wschodniej, obszarów wiejskich i obszarów przygranicznych zidentyfikowano: miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne oraz miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji. Jako terytorialny wymiar interwencji w latach 2014–2020 wyróżniono: instrumenty rozwoju terytorialnego takie jak: Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność oraz Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), umożliwiające programowanie rozwoju w ramach obszarów funkcjonalnych uwzględniających duże miasta i powiązane z nimi jednostki terytorialne; współpracę terytorialną oraz strategię makroregionalne; obszary ze szczególnym nasileniem problemów ubóstwa, a także obszary z nasileniem problemów demograficznych. Opisano znaczenie nowego instrumentu analitycznego, jakim jest *Prognoza Oddziaływania Terytorialnego (Territorial Impact Assessment)*. *Umowa Partnerstwa* dla Polski usankcjonowała alokowanie blisko 32 mld euro ze środków EFRR i EFS w ramach regionalnych programów operacyjnych, zarządzanych przez samorządy województw, których elementem stały się Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

Jednak kluczowe znaczenie dla konceptualizacji kompleksowej polityki miejskiej w Polsce miało przyjęcie w dniu 20 października 2015 roku *Krajowej Polityki Miejskiej (KPM) 2023*<sup>23</sup>. W dokumencie tym przedstawiono: wizję polskich miast, zasady prowadzenia polityki miejskiej, cele polityki miejskiej, wątki tematyczne krajowej polityki miejskiej, system wdrażania *Krajowej Polityki Miejskiej* oraz założenia monitorowania realizacji polityki miejskiej.

22. *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, grudzień 2015.

23. *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2015.

Jako zasady prowadzenia polityki miejskiej określono: integralność polegającą na podporządkowaniu polityki miejskiej polityce rozwoju; zintegrowane podejście terytorialne, a także wielopoziomowe zarządzanie publiczne. Jako cel strategiczny polityki miejskiej zaproponowano wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawę jakości życia mieszkańców. Jako cele szczegółowe polityki miejskiej określono:

- 1) stworzenie warunków do skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych;
- 2) wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji;
- 3) odbudowę zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich;
- 4) poprawę konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia;
- 5) wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu.

Według *KPM* oznacza to w sumie miasto: sprawne, zwarte i zrównoważone, spójne, konkurencyjne oraz silne. Jako istotne wątki krajowej polityki miejskiej określono: kształtowanie przestrzeni, partycypację publiczną, transport i mobilność miejską, niskoemisyjność i efektywność energetyczną, rewitalizację, politykę inwestycyjną, rozwój gospodarczy, ochronę środowiska i adaptację do zmian klimatu, demografię oraz zarządzanie obszarami miejskimi, a wszystkie te elementy powinny w sumie wpływać na wysoką jakość życia. Każdy z wymienionych wątków składa się z następujących elementów: uwarunkowania i wyzwania, kierunki i konkretne działania, odniesienia do funduszy europejskich, a także niezbędne zmiany przepisów.

W systemie wdrażania polityki miejskiej uwzględniono między innymi: Radę Ministrów, poszczególne ministerstwa, w tym wiodące ministerstwo właściwe w sprawach polityki regionalnej, ciała koordynujące, a także Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego; jednostki samorządu lokalnego, w tym organizacje sieciowe jednostek samorządu terytorialnego (JST), a także samorząd województwa, który jest podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie i strategię rozwoju województwa. W strategiach tych powinien zostać uwzględniony wymiar miejski oraz rola miast jako czynników rozwoju. W nawiązaniu do KPM powinny być tworzone regionalne polityki miejskie służące pełnemu wykorzystaniu potencjału miast w rozwoju społeczno-gospodarczym danego regionu. Samorządy województw powinny stymulować współpracę typu sieciowego, w tym w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Nawiązano także do możliwości wsparcia rozwoju miast ze środków europejskich także po roku 2020, co wymaga wspólnego wypracowania priorytetów i celów. Kolejnym ważnym ogniwem programowania są partnerzy społeczni i gospodarczy. Wzmocnienie współpracy z partnerami jest niezbędne, bowiem partycypacja społeczna w zarządzaniu pozwala na lepsze dopasowanie działań jednostek samorządu terytorialnego do potrzeb mieszkańców i innych użytkowników miast. Zaangażowanie przedsiębiorców jest istotne, bowiem przyczyniają się oni do tworzenia miejsc pracy oraz do wzrostu gospodarczego.

W KPM bardzo dużą wagę przywiązuje się do monitoringu realizacji polityki miejskiej. Proponuje się korektę systemu monitoringu w układach terytorialnych, uzupełniając ten system o wymiar miejski. Zakłada się:

- 1) sformułowanie (zwiększanie) zestawu danych w przekroju terytorialnym wewnątrz miast i budowanie na tej podstawie baz danych poprawiających diagnostykę i umożliwiających skonstruowanie odpowiedniej polityki;
- 2) stworzenie możliwości pozyskiwania potrzebnych, obecnie niedostępnych, danych dla miast (w tym małych i średnich oraz dzielnic czy części miast).

Według KPM wynikiem poprawy bazy informacyjnej dotyczącej miast powinno być: zwiększenie możliwości monitorowania rozwoju w miejskich obszarach funkcjonalnych, zwiększenie możliwości badań zróżnicowań wewnątrzmijskich, identyfikacja i monitorowanie obszarów zdegradowanych, a także pomiar potencjału ekonomicznego obszarów miejskich. Elementami kompleksowego i nowoczesnego systemu monitoringu będą: stosowny system instytucjonalny, kompleksowy system gromadzenia danych informacyjnych i statystycznych, określenie benchmarkingów umożliwiające porównywanie miast, stymulowanie podejmowania studiów naukowych nad miastami, a także konstruowanie wskaźników, także syntetycznych, w tym Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego<sup>24</sup>.

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* w wersji do konsultacji społecznych zaproponowana została znacząca korekta działań zorientowanych na rzecz miast<sup>25</sup>. Generalnie zaproponowano przesunięcie ciężaru interwencji z konkurencyjności na rzecz spójności. Miasta są widziane w większym stopniu jako problem rozwojowy, w znacznie mniejszym jako unikalny potencjał. Cel szczegółowy II SOR to rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony. Wskazuje się na przestrzenną koncentrację wyzwań rozwojowych, dotyczących w układzie terytorialnym regionów Polski Wschodniej i regionów przemysłowych Śląska. W układzie funkcjonalnym zwrócono uwagę na: niepełne wykorzystanie potencjału aglomeracji, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (dawne ośrodki wojewódzkie, miasta subregionalne i powiatowe) oraz obszary wiejskie. Szczególnie zainteresowanie SOR zwrócone jest ku obszarom zagrożonym trwałą marginalizacją, do których zaliczono między innymi małe miasta.

Wsparcie horyzontalne dla miast powinno przyczynić się do poprawy ich funkcjonowania jako atrakcyjnych miejsc do zamieszkania oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Wyszczególnione

---

24. United Nations Development Programme, *National Human Development Report, Poland 2012, Local and Regional Development*, Warsaw 2013.

25. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Projekt do konsultacji społecznych*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016.



w SOR działania to: poprawa warunków współpracy pomiędzy samorządami w miejskich obszarach funkcjonalnych; wsparcie obszarów zdegradowanych w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcyjnym i technicznym poprzez zintegrowane działania rewitalizacyjne realizowane w oparciu o programy rewitalizacji; wzmocnienie zarządzania rozwojem obszarów miejskich poprzez dostosowanie metodologii statystyki publicznej do analiz struktur wewnątrzmijskich; poprawa jakości środowiska miejskiego i budowania miasta „zielonego”; optymalizacja rozwiązań dotyczących sposobu organizacji miejskiego transportu zbiorowego i mobilności miejskiej; wsparcie rozwoju gospodarczego i inwestycji; identyfikacja i rozwijanie lokalnych specjalizacji, a także wzmacnianie potencjału miast i ich zaangażowania w realizację *Krajowej Polityki Miejskiej 2023* i *Agendy Miejskiej Unii Europejskiej*. Podstawowe znaczenie ma program wsparcia samorządów w programowaniu rewitalizacji.

Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego aglomeracji powinno być możliwe dzięki paletce działań takich, jak: tworzenie narzędzi służących poprawie zarządzania całym obszarem aglomeracji; przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji; wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie organizacji i integracji transportu; tworzenie sprawnych systemów infrastruktury drogowej; działania na rzecz eliminacji niskiej emisji; wspieranie sieciowej kooperacji polskich miast z ośrodkami zagranicznymi; selektywne wsparcie aglomeracji borykających się ze szczególnie znaczącymi problemami strukturalnymi (przykładem jest Łódź); a także wsparcie rozwoju współpracy między samorządami a uczelniami i ośrodkami badawczo-rozwojowymi. Proponowane projekty strategiczne to: lepsze zarządzanie największymi obszarami metropolitalnymi; Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Plus, a także powrót do centrów miast.

Aktywizacja zasobów i potencjałów miast średnich tracących funkcje gospodarcze zakłada następujące działania: wsparcie dla poprawy jakości zarządzania rozwojem przez władze miast; pobudzanie rozwoju i zwiększanie możliwości inwestycyjnych przez aktywizację gospodarki lokalnej i tworzenie trwałych miejsc pracy; bardziej efektywne

wykorzystanie istniejących źródeł finansowania przedsięwzięć o charakterze rozwojowym, a także wzmocnienie roli miast w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych. Zakłada się uruchomienie następujących programów: dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze; wsparcia rozwoju kadr dla sektora usług dla biznesu w miastach średniej wielkości; komponent dla miast średnich w programie *Partnerska Inicjatywa Miast*; zamieszkać w średnim mieście oraz miasto czyste i bezpieczne.

Z przedstawionych zapisów dokumentów programowych wynika systematyczny wzrost znaczenia wymiaru terytorialnego, w tym przede wszystkim dotyczącego miast i polityki miejskiej, w programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno Unii Europejskiej, jak też Polski. Jest to zgodne z promowaną formułą „terytorium ma znaczenie” (*territory matters*). Polityka miejska musi skutecznie podjąć dylemat miast jako potencjałów rozwojowych oraz barier rozwojowych w miastach, jakie umożliwiają względnie utrudniają wykorzystanie potencjału miejskiej sieci osadniczej. W dalszym ciągu problemem jest kompozycja kierunków interwencji i wydatków uwzględniająca działania prokonkurencyjne i prospójnościowe. Na tle zasadniczych przewartościowań znaczenia polityki miejskiej w Polsce, jakie nastąpiły w ostatnich kilkunastu latach, pojawiają się następujące strategiczne pytania:

1. Czy duże miasta poradzą sobie z nową generacją wyzwań rozwojowych?
2. Czy ośrodki subregionalne wejdą aktywniej niż miało to miejsce dotychczas do gry o rozwój?
3. Czy małe miasta skutecznie przełamią zjawiska kryzysowe?
4. Jak będzie wyglądała praktyka suburbanizacji w nadchodzących latach?
5. Czy potrafimy skutecznie stymulować sieciowanie i przepływy, które mają decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy?



Część 5.

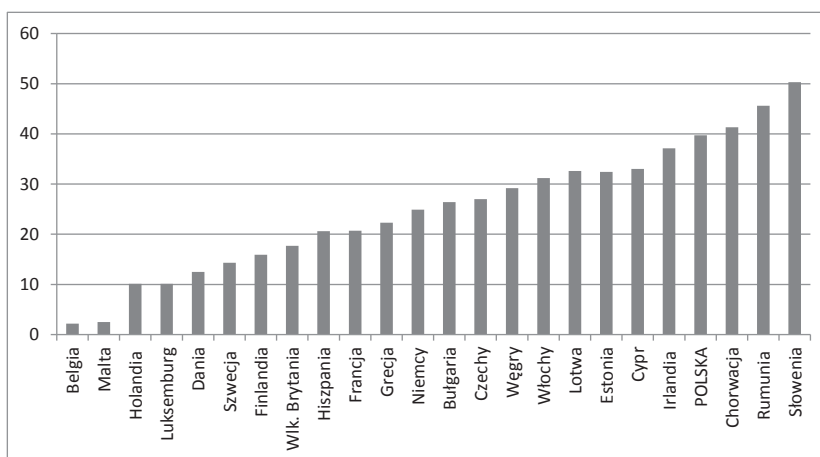
Polska wieś – sfera  
dynamicznych zmian?



## POLSKA WIEŚ – SFERA DYNAMICZNYCH ZMIAN?

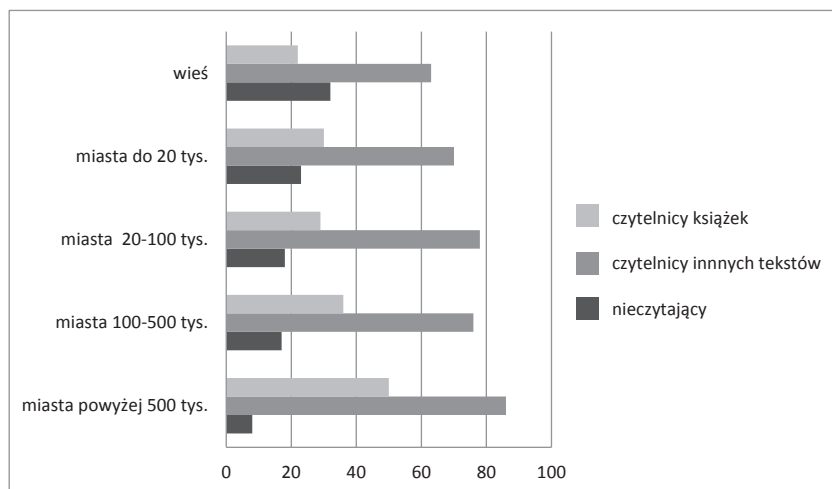
Polska ma jeden z najwyższych w Europie odsetek ludności zamieszkałej na wsi, wynoszący 39,7%.

Wykres 1. Odsetek ludności wiejskiej w krajach Unii Europejskiej



Źródło: *Rocznik Statystyki Międzynarodowej*, GUS 2015.

Odbija się to znacząco na podstawowych wskaźnikach rozwoju cywilizacyjnego kraju, które przeważnie na wsi są niższe niż w miastach, począwszy od tak tradycyjnej formy uczestnictwa w kulturze i korzystania z jej zasobów jak czytelnictwo książek i innych źródeł papierowych, a kończąc na tak nowoczesnej jak dostęp do Internetu.

**Wykres 2.** Czytelnictwo w Polsce według miejsca zamieszkania

Źródło: *Kierunki i formy transformacji czytelnictwa w Polsce*, Millward Brown dla Polskiej Izby Książki.

**Tabela 1.** Odsetek ludności korzystającej z Internetu

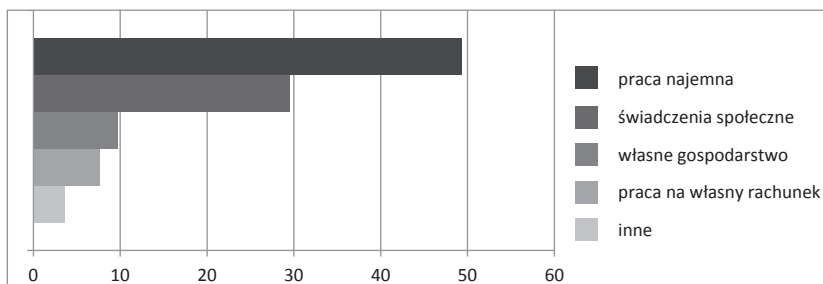
	Korzystający z Internetu	w tym codziennie
<b>miasto</b>	67,9	47,1
<b>wieś</b>	53,2	31,3

Różnice w poziomie rozwoju materialno-infrastrukturalnego między wsią i miastem wprawdzie w ostatnich latach ulegają stopniowemu zmniejszaniu, ale dzieje się to głównie dzięki transferom, przede wszystkim z funduszy Unii Europejskiej, a nie wzrostowi produktywności mieszkańców wsi. W okresie polskiego członkostwa w UE wartość skumulowanych transferów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosła prawie 40 mld euro, z czego najwięcej wyniosły dopłaty bezpośrednie (54,7% tej sumy) oraz finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich (41,2%). W ramach Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 skala wydatków publicznych na te cele wyniosła niemal 75 mld złotych. Ten typ transferów, zorientowanych

na finansowanie infrastruktury materialnej, nie sprzyja długofalowym strategiom rozwoju w oparciu o czynniki jakościowe (kapitał ludzki, instytucje, sieci współpracy, wydatki na badania i rozwój)<sup>1</sup>.

W wyniku tak znacznych transferów rośnie poziom dochodów ludności wiejskiej, który wynosi już 82% średnich krajowych. Ale dochody z działalności rolniczej i własnej aktywności gospodarczej stanowią coraz mniejszą ich część. Prawie 30% mieszkańców wsi jako główne źródło utrzymania wskazuje świadczenia społeczne, a jedynie niecałe 10% dochody z własnego gospodarstwa rolnego.

**Wykres 3.** Struktura dochodów wiejskich gospodarstw domowych



Źródło: Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (2015).

Tradycyjne zajęcie ludności wiejskiej, czyli praca w rolnictwie, daje obecnie znikomy, bo wynoszący zaledwie niecałe 3%, wkład do produktu krajowego brutto. Rolnictwo jest rozproszone i niewydajne, a struktura agrarna nie tylko zacofana, ale także praktycznie nie ulega zmianom. Spośród 1,2 mln zarejestrowanych gospodarstw rolnych jedynie 100 tys. wykazuje cechy towarowości, czyli główne dochody czerpie ze sprzedaży wytwarzanych w nich płodów rolnych. Efektywność wykorzystania podstawowego zasobu wsi, czyli gruntów rolnych, jest bardzo niska, a rozproszenie ich własności jest jednym z najwyższych w UE. Zaledwie 30% areałów jest uprawiane przez właścicieli

1. I. Nurzyńska, *Polska wieś i rolnictwo jako beneficjenci funduszy Unii Europejskiej*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2016, s. 128.



największych obszarowo (powyżej 50 ha) i najbardziej wydajnych gospodarstw rolnych, podczas gdy w najbardziej rozwiniętych pod tym względem krajach UE jest to 80–90%. Co gorsza, areał uprawiany w gospodarstwach największych, powyżej 100-hektarowych, w ciągu minionych 10 lat zmniejszył się (choć rośnie areał w gospodarstwach o wielkości 30–100 ha, czyli zapewniających warunki efektywności ekonomicznej). Dystans rozwojowy między polskim a zachodnioeuropejskim rolnictwem wciąż więc utrzymuje się. Podstawową przyczyną jest niski potencjał produkcyjny, wynikający z relatywnie niewielkich zasobów środków produkcji oraz nakładów kapitałowych. Wynika także z faktu, że mieszkańcy wsi zajmujący się rolnictwem mają najniższy ze wszystkich grup społecznych poziom wykształcenia, który koreluje z poziomem produktywności. Produktywność nakładów pracy jest jedną z najniższych w UE (gorszą wykazują jedynie Chorwacja i Rumunia) i kilkakrotnie (5–6 razy) niższa od zatrudnionego poza rolnictwem. Wśród ludności wiejskiej i rolników niższy jest także poziom zaufania społecznego, uważany za główną składową kapitału społecznego<sup>2</sup>.

Ze względu na stosunkowo większą liczebność rodzin, niższy dochód rozporządzalny oraz uzależnienie od transferów socjalnych, na wsi wyższy niż w miastach jest odsetek ludności zagrożonej ubóstwem. 60% ubogich Polaków mieszka na wsi.

Obszary wiejskie nie pełnią, wbrew potocznym wyobrażeniom, także funkcji ekologicznych w stopniu odpowiadającym oczekiwaniom: emisja gazów cieplarnianych z tych obszarów jest większa niż ich absorpcja, w wymiarze 30 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub><sup>3</sup>.

Ważną przesłanką wszelkich analiz obecnego stanu oraz perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich jest ich znaczne zróżnicowanie terytorialne. Nie wynika ono jednak z przyczyn geograficzno-topograficznych i biologiczno-klimatycznych, bowiem niemal cały obszar

2. Dane w powyższym akapicie za: J. Wilkin, *Polska wieś na tle kraju i Europy – synteza raportu*, op. cit.

3. P. Gradziuk, *Znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich dla poprawy sytuacji ekologicznej i struktury energetycznej kraju*, [w:] *Polska wieś 2016*, op. cit., s. 193.

Polski położony jest na Niżu Polskim i na stosunkowo zwartym terytorium, zatem wykazuje dużą jednolitość geomorfologiczną i przyrodniczą. Zróżnicowanie wynika głównie z przyczyn historycznych, w tym również tak odległych w czasie jak zabory. Obszary dawnego zaboru pruskiego oraz należące do Rzeszy Niemieckiej (tzw. Ziemie Odzyskane) wykazują wyższy poziom rozwoju, gęstości i jakości sieci infrastrukturalnej, typu sieci osadniczej oraz produktywności, natomiast te należące niegdyś do zaboru rosyjskiego (Królestwo Kongresowe) oraz szczególnie rozdrobnione i niskotowarowe post-galiczyjskie wykazują duże zapóźnienie, w tym drugim przypadku tylko częściowo kompensowane walorami przyrodniczo-krajobrazowymi, turystyczno-wypoczynkowymi i sanatoryjno-uzdrowiskowymi rejonów podgórskich.

Zróżnicowanie poziomu rozwoju, produktywności i jakości życia na obszarach wiejskich przybiera formę rozkładu polaryzacyjnego według dwóch osi: wschód–zachód oraz centrum–peryferie. Ten pierwszy, wynikający głównie ze wspomnianych uwarunkowań historycznych, nadal zachowuje dużą siłę oddziaływania. „Ukształtowana struktura gospodarcza w gminach Polski centralnej i wschodniej wykazuje silną inercyjność i nadal utrzymuje się stosunkowo monofunkcyjny jej charakter”<sup>4</sup>. Usytuowanie na osi centrum–peryferie też przekłada się bezpośrednio i trwale na poziom rozwoju i jakość życia obszarów wiejskich, zgodnie z prawidłowością prostoliniową: im bliżej dużych ośrodków i aglomeracji miejskich, tym ów poziom wyższy. Pokrywa się on z polaryzacją na osi wschód–zachód i wzmacnia ją, bowiem spośród dziesięciu największych polskich miast i ośrodków miejskich tylko jeden (Lublin) znajduje się na wschód od Wisły, a w drugiej dziesiątce tylko dwa (Białystok i Rzeszów – ten drugi dzięki sukcesywnemu powiększaniu obszaru, czyli przyłączaniu sąsiednich miejscowości, zgodnie z zarysowaną prawidłowością sytuujących się i tak wysoko na linii rozwoju dzięki wcześniejszemu podmiejskiemu położeniu).

---

4. MROW 2016 (*Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Synteza*), koordynator projektu: M. Stanny, EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa 2016, s. 12.

Istotnym czynnikiem zróżnicowania obszarów wiejskich jest też poziom agraryzacji, zgodnie z prawidłowością: im ona wyższa, tym poziom niższy, a procesy dezagraryzacji wpływają na podniesienie owego poziomu. Badania pokazują, że monofunkcyjność obszarów wiejskich, zwłaszcza skoncentrowana na rolnictwie, przy jego częstym w Polsce dużym rozproszeniu przestrzennym i rozdrobnieniu obszarowym, a więc niskiej towarowości, prowadzi do zapóźnień rozwojowych. Dezagraryzacja nie oznacza jednak jednostronnego procesu porzucania czy nawet ograniczania funkcji rolniczych, lecz wprowadzanie oprócz niej innych, czyli „wzrost znaczenia pozarolniczych źródeł utrzymania mieszkańców obszarów wiejskich, a więc odchodzenie od dominacji funkcji rolniczej w strukturze gospodarczej”<sup>5</sup>. W tym rozumieniu dezagraryzacja prowadzi do wzbogacania obszarów wiejskich o funkcje pozarolnicze, a więc do wielofunkcyjności, czyli oparcia lokalnej gospodarki na zdywersyfikowanej strukturze produkcji, usług i dochodów. Obejmuje to także zdywersyfikowanie samej produkcji rolniczej, np. w kierunku przetwórstwa czy agroturystyki. Wielofunkcyjność rolnictwa jest bowiem jednym z elementów wielofunkcyjności obszarów wiejskich<sup>6</sup>.

Procesy tak rozumianej dezagraryzacji postępują bardzo powoli i w tempie zróżnicowanym, zgodnie z prawidłowościami odzwierciedlającymi się według wspomnianych podziałów polaryzacyjnych, utrwalając je (najszybsza dezagraryzacja następuje w pobliżu dużych ośrodków miejskich oraz na zachodzie kraju, zwłaszcza w województwach: wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, najwolniej w województwach: świętokrzyskim i podkarpackim). Granica obszarów o wysokim i niskim tempie zaawansowania procesów dezagraryzacji przebiega według linii Opole–Suwałki<sup>7</sup>.

5. MROW 2016, *op. cit.*, s. 22.

6. B. Roszkowska-Mądra, *Koncepcje rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Gospodarka Narodowa” 10/2009, s. 87 i n.

7. MROW 2016, *op. cit.*, s. 23.

**Mapa 1.** Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2016 roku



Źródło: *Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich 2016*.

W nauce funkcjonuje kilka koncepcji rozwoju obszarów wiejskich:

- rozwoju wielofunkcyjnego,
- ładu (przestrzennego, społecznego, gospodarczego),
- odnowy (obszarów wiejskich, wsi, małych miejscowości),
- rozwoju modernizacyjnego (industrialno-urbanizacyjnego),
- aktywizacji i rozwoju wspólnot lokalnych (*community development*),
- strategii rozwoju lokalnego,
- ekorozwoju (ekorołnictwa, ekoturystyki),
- rewitalizacji (powstrzymania i odwrócenia procesów degradacji i dewastacji obszarów wiejskich)<sup>8</sup>.

8. J. Mazurek, *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – przegląd koncepcji teoretycznych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej”, Koszalin 2011, s. 62.

Ponieważ monofunkcyjność, oparta na rozdrobnionym i niskoproduktywnym rolnictwie, rozpoznana została jako czynnik zapóźnienia obszarów wiejskich, stąd atrakcyjność i popularność koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju, opartego na pozarolniczych formach aktywności zawodowej, społecznej i kulturowej mieszkańców wsi. Także odnowa obszarów wiejskich poprzez powstrzymanie procesów ich dewastacji i degradacji oraz rewitalizację i przywrócenie lub zaprowadzenie ładu przestrzennego, budowlanego (architektonicznego), społecznego, w tym aktywizację rozdrobnionych i zdeintegrowanych wspólnot wiejskich, to kierunki wskazywane przez teoretyków jako perspektywiczne dla podniesienia poziomu i jakości życia na wsi. Jedną ze szczególnie eksponowanych współcześnie szans rozwojowych wsi jest ekorozwój, w tym ekologiczne rolnictwo, ale zwłaszcza agroturystyka, istotna szczególnie w regionach tradycyjnie atrakcyjnych turystycznie, do których należy Małopolska. W przypadku niektórych obszarów, w tym podgórskich, znaczące są lub mogą być funkcje uzdrowskowo-sanatoryjne oraz leczniczo-rehabilitacyjne. Te z kolei wymagają przywrócenia i zachowania nie tylko walorów przyrodniczo-krajobrazowych, ale także środowiskowych (w tym atmosferycznych), co jest szczególnie wyzwaniem w związku z ujawnianiem wysokiego poziomu skażeń i zanieczyszczeń. Jest to istotne także ze względu na jeszcze jedną i przybierającą na znaczeniu funkcję obszarów wiejskich, jaką jest przyjmowanie przez nie charakteru rezydencjonalnego, opartego na migracji na te obszary ludności miejskiej, w charakterze stałych lub okresowych (sezonowych) rezydentów. To głównie dzięki nim od 2000 roku liczba ludności zamieszkującej obszary wiejskie rośnie.

Do realizacji tych zróżnicowanych zamierzeń i urozmaiconych ścieżek rozwojowych potrzeba nie tylko aktywizacji i edukacji ludności wiejskiej, ale także stworzenia długofalowych, strategicznych planów sporządzanych przez lokalne władze i instytucje przedstawicielskie mieszkańców, w oparciu o wielodyscyplinarne ciała doradcze i eksperckie. Jak zatem widać, przedstawione koncepcje rozwoju obszarów wiejskich mają charakter kompatybilny, a nie rozłączny. Wielofunkcyjność rozwoju wymaga wielokierunkowości działań. Rozwój obszarów

wiejskich jest bowiem zjawiskiem i procesem złożonym, wielowymiarowym i wieloczynnikowym. Jego istota

„polega na tym, by dążąc w gruncie rzeczy zawsze do poprawy jakości życia na wsi, zachować wiejską intensywność zagospodarowania przestrzeni, która cechuje się dekoncentracją zaludnienia i działalności gospodarczej oraz mniejszą antropopresją. Celem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest więc tworzenie takich struktur gospodarczych i społecznych w środowisku lokalnym, które są w stanie generować godziwe dochody mieszkańców, zaspokajając ich zróżnicowane aspiracje, poprawiać dostępność do dóbr i usług publicznych, ograniczając przy tym niekorzystne zjawiska, np. monofunkcyjność gospodarki lokalnej, przeludnienie agrarne, depopulację, bezrobocie, ubóstwo, marginalizację. Oczywiście żaden z tych celów nie jest możliwy do zrealizowania według jednego uniwersalnego scenariusza, gdyż ścieżki rozwoju struktur lokalnych są bardzo różne”<sup>9</sup>.

Rozwiązywanie problemów występujących i utrzymujących się na obszarach wiejskich wymaga zatem podejścia zróżnicowanego i kompleksowego, traktującego je jako złożoną strukturę społeczno-przestrzenną, a nie jednoczynnikowego i sektorowego, skoncentrowanego na rolnictwie i produkcji rolnej<sup>10</sup>. Przy czym należy uwzględnić zarówno endogenne uwarunkowania sytuacji konkretnego obszaru, jak i wpływ czynników egzogennych, które muszą być do tych uwarunkowań dostosowane, aby były efektywne<sup>11</sup>. Zatem dobierane intencjonalnie czynniki egzogenne powinny zmierzać do wydobycia potencjału tkwiącego w czynnikach endogennych<sup>12</sup>.

W polskiej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego dominował w minionych latach model polaryzacyjno-dyfuzyjny. Opierał się on na koncentracji czynników modernizacji w ośrodkach innowacyjnych, pełniących funkcję „biegunów wzrostu” (polaryzacja) oraz oddziału-

---

9. M. Stanny, *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2013, s. 53.

10. J. Salamon, *Metodyka ocen środowiskowych i społeczno-gospodarczych uwarunkowań wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, Kraków 2010, s. 31.

11. *Ibidem*, s. 34.

12. B. Roszkowska-Mądra, *Koncepcje rozwoju...*, *op. cit.*, s. 91.

jących na otoczenie (dyfuzja). Rozwój obszarów wiejskich był w tym modelu traktowany jako rozwój zależny (indukowany), reaktywny i wtórny.

„W świetle tej koncepcji relacje miasto–wieś wyglądają następująco: bieguny wzrostu to miasta, które indukują rozwój ekonomiczny na obszary sąsiadujące, ale siła jego dyfuzji jest stopniowalna i zmniejsza się wraz ze wzrostem odległości od miasta centralnego”<sup>13</sup>.

Forsowanie tego modelu rozwoju wynikało z obserwacji, że „istnienie silnych ośrodków, jednostek czy sieci motorycznych stanowiących lokomotywy rozwoju wpływa na występowanie konwergencji poprzez rozprzestrzenianie się ich wzrostu”<sup>14</sup>. Model ten uważany jest za oparty na założeniach koncepcji rozwoju nierównomiernego (niezrównoważonego) i między innymi dlatego był krytykowany. *Strategia na rzecz Zrównoważonego Rozwoju*, znana jako „Plan Morawieckiego”, deklaratywnie i na poziomie ogólnym zrywa z modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym, ale w strategiach częściowych zachowuje wiele z jego założeń, w tym realistyczne pogodzenie się z faktem, że obszary wiejskie nie są i nie będą miejscem powstawania innowacji, na inicjowanie i wspieranie których *Strategia* kładzie szczególny nacisk. Zasygnalizowana wyżej polaryzacja rozwoju obszarów wiejskich na osi centrum–peryferie wskazuje na zależność od silnych ośrodków miejskich, będących jednocześnie centrami naukowo-badawczymi i akademickimi (w tym także skoncentrowanymi właśnie na problematyce rozwoju obszarów wiejskich, jak stołeczny Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk czy uczelnie typu Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego i uniwersytety rolnicze w miastach wojewódzkich)<sup>15</sup>.

13. M. Stanny, *Przestrzenne zróżnicowanie...*, op. cit., s. 37.

14. M. Zarówna, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w świetle teorii rozwoju niezrównoważonego oraz jego implementację w XX wieku*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 4/2014, s. 99.

15. Wprawdzie można wskazać przykłady powstawania ośrodków innowacyjności poza wielkimi aglomeracjami, takie jak Dolina Krzemowa w USA czy podobne obszary w innych krajach (Finlandia, Japonia, Indie), ale w ten sposób przestają one być obszarami wiejskimi, nie czerpią potencjału z pozaaglomeracyjnego miejsca położenia.

Z pojęciem rozwoju wielofunkcyjnego współgra i wspiera go polityka spójności UE, rozumiana jako

„proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału endogenicznego poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych Wspólnoty jako całości”<sup>16</sup>.

Ma to szczególnie istotne znaczenie ze względu na kierunek zmian w polityce spójności, zachodzących w ostatnich latach. Zamiast podejścia sektorowego i działań wyrównawczych, opartych na jednolitych kryteriach wzrostu, nowy paradygmat polityki spójności zakłada zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe, podejmowane w oparciu o strategiczne kierunki polityki regionalnej oraz ukierunkowane terytorialnie podejście wielosektorowe, dopasowane do potencjału danego obszaru, przy zróżnicowanym podejściu do różnych typów terytoriów<sup>17</sup>. Istotnym

„elementem charakteryzującym nową politykę spójności jest jej silne ukierunkowanie na terytorialność. [...] Podejście terytorialne opiera się na założeniu, że procesy rozwoju mają charakter wielowymiarowy, umożliwiając uwzględnianie terytorialnych uwarunkowań społecznych, gospodarczych i przyrodniczych oraz różnorodności obszarów, na których zachodzą procesy rozwojowe”<sup>18</sup>.

Ten kierunek polityki spójności jest więc znacznie lepiej dostosowany do zróżnicowanych obszarów wiejskich w Polsce, bo zróżnicowanie regionalne uwzględnia i do niego dostosowuje podejmowane działania.

Warto przy tym zaznaczyć, że

„wielofunkcyjny rozwój sprzyja pogłębianiu się społecznego podziału pracy i umacnia integrację wsi z całością gospodarki. Korzyści wynikające z tego typu strategii nie są więc ograniczone tylko do środowiska wiejskiego, lecz mogą mieć istotne znaczenie w dalszym

---

16. M. Stanny, *Przestrzenne zróżnicowanie...*, op. cit., s. 58–59.

17. M. Słupińska, *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica”, 2013, s. 12.

18. *Ibidem*, s. 16.



rozwoju całego kraju. Pojawiające się wraz z rozwojem gospodarczym nowe funkcje obszarów wiejskich wykształcają instytucje oraz struktury społeczne, które poprzez system rynkowy łączą mieszkańców wsi z całym społeczeństwem”<sup>19</sup>.

Wielofunkcyjność obszarów wiejskich jako model ich rozwoju jest więc trendem pozytywnym nie tylko dla ludności na nich zamieszkałej, ale dla całego kraju i społeczeństwa, bo dążącym do przezwyciężenia dotychczasowej dychotomii wielofunkcyjnych (w większości) miast i monofunkcyjnych (w większości) wsi. A zatem na pozytywnych efektach takiej strategii rozwoju obszarów wiejskich może skorzystać cały kraj i jego wszyscy mieszkańcy.

## Literatura:

- Mazurek J., *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – przegląd koncepcji teoretycznych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej”, Koszalin 2011.
- Roszkowska-Mądra B., *Koncepcje rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Gospodarka Narodowa” 10/2009.
- Salamon J., *Metodyka ocen środowiskowych i społeczno-gospodarczych uwarunkowań wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, Kraków 2010.
- Słupińska M., *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 2013.
- Stanny M., *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Stanny M. (koordynator projektu), *Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich*, EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa 2016.
- Wilkin J., Nurzyńska I. (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2016.

19. J. Salamon, *Metodyka...*, op. cit., s. 25.

Zarówna M., *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w świetle teorii rozwoju nie-zrównoważonego oraz jego implementacje w XX wieku*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 4/2014.



## MAŁOPOLSKA WIEŚ – POTENCJAŁ I WYZWANIA

**Małopolska wieś to ogromny potencjał gospodarstw rodzinnych, wysokiego poziomu wykształcenia, a także aktywności i operatywności jej mieszkańców.**

Małopolska wieś przeżywa rozkwit. W gospodarstwach rodzinnych zatrudnienie sięga niemal 600 tys. osób, a 182 gminy, przeważnie wiejskie, budują swój potencjał na przemyśle turystycznym, produkcji rolnej i przetwórstwie rolno-spożywczym. Warto wskazać czynniki, które przyczyniły się do rozwoju obszarów wiejskich Małopolski w ostatnich 27 latach, a tym samym do wzrostu i gospodarczego umocnienia regionu na mapie Polski.

### Awans edukacyjny wsi

Wraz z przemianami polityczno-gospodarczymi, jakie nastąpiły po 1989 roku, wyraźnie wzrosły aspiracje edukacyjne oraz możliwości zdobywania wykształcenia przez mieszkańców wsi. W Małopolsce, która może się pochwalić bogatą ofertą szkolnictwa wyższego (31 wyższych uczelni w regionie), niebagatelną rolę odgrywa Uniwersytet Rolniczy, z powodzeniem kształcący kolejne pokolenia kadr dla rolnictwa. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza nastąpiło wyraźne skrócenie dystansu edukacyjnego, który dzielił wieś od miasta. Od 2012 roku odsetek mieszkańców wsi z wykształceniem co najmniej średnim (ok. 38% w Polsce) jest wyższy niż tych, którzy ukończyli tylko szkołę podstawową (ok. 30%). Chociaż wyższe wykształcenie nadal spotykamy w polskich miastach ponad dwukrotnie częściej

(26%) niż na wsi (11%), widać wyraźny wzrost ambicji edukacyjnych mieszkańców wsi. Z analiz przeprowadzonych przez Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego wynika, że w roku akademickim 2015/2016 na krakowskich uczelniach studiowały osoby z wszystkich gmin województwa. Wraz z awansem edukacyjnym na wsi następuje zanikanie tzw. selekcji negatywnej przy wyborze następców do prowadzenia gospodarstw rolnych. Coraz częściej pozostają w nich nie ci najsłabiej wykształceni, ale ci młodzi ludzie, którzy zdobyli wykształcenie kierunkowe, mają odwagę i wiedzę niezbędną do realizowania własnych pomysłów gospodarczych oraz wprowadzania innowacyjnych metod zarządzania w rolnictwie. Dzięki ich wkładowi intelektualnemu i konsekwencji działania małopolskie gospodarstwa zaczynają osiągać rentowność.

Aspekt zmian dotyka również sfer mentalnych. Proces przemian, jakie dokonują się na marginesie przeobrażeń gospodarczych, obejmujący otwartość na nowe idee, mobilność, dostęp do wiedzy, wpływa na sposób postrzegania rzeczywistości, ułatwia zrozumienie świata, umożliwia poszukiwanie nowych rozwiązań przynoszących korzyści nie tylko jednostce, ale i całej rodzinie. Głęboko wierzę, że za kilka lat dostrzeżemy pozytywne aspekty zmian w sposobie funkcjonowania i myślenia o wsi.

## **Potencjał demograficzny**

Jak wynika ze statystyk, Małopolska to jeden z najludniejszych obszarów Polski, na którym ponad połowa ludności zamieszkuje obszary wiejskie (51,4% w Małopolsce, 39,6% w Polsce). W ostatnim dziesięcioleciu następował systematyczny przyrost liczby mieszkańców obszarów wiejskich, związany przede wszystkim z dodatnim poziomem stopy urodzeń (dominuje południowa część regionu – powiaty limanowski i nowosądecki) oraz dodatnim saldem migracji z miasta na wieś. Na migracjach szczególnie zyskują obszary wiejskie położone w strefie podmiejskiej Krakowa oraz w sąsiedztwie innych małopolskich miast, atrakcyjne dla nowych mieszkańców ze względu

na relatywną bliskość miejsca pracy, ale równocześnie zapewniające podwyższony komfort życia, możliwość wypoczynku i zmiany otoczenia. Z roku na rok gminy podmiejskie odnotowują przewagę liczby zameldowań nad wymeldowaniami. Napływ młodej ludności oraz dodatni przyrost naturalny przekładają się również na korzystną strukturę wieku mieszkańców tych obszarów. Tempo procesów starzenia się ludności małopolskiej wsi ogółem jest wolniejsze niż na obszarach miejskich. Udział ludności w wieku przedprodukcyjnym jest wyższy niż w miastach województwa, a odsetek osób starszych – niższy.

## **Mobilność**

W procesie rozwoju wsi istotną rolę pełni komunikacja, możliwość sprawnego i szybkiego przemieszczania się pomiędzy poszczególnymi obszarami regionu. Władze Województwa Małopolskiego od lat zwracają szczególną uwagę na rozwój infrastruktury drogowo-komunikacyjnej. W ostatniej dekadzie wraz z poprawą jakości nastąpiło również znaczące zagęszczenie sieci małopolskich dróg. Pokonywanie dużych odległości nie stanowi już dzisiaj większego problemu. Osoby nieposiadające samochodów mogą skorzystać m.in. z dynamicznie rozwijającej się, szybkiej sieci kolejowej. Jako przykład można wskazać kolej aglomeracyjną z Miechowa, która znacząco przybliżyła północ regionu do metropolii krakowskiej, a dzięki temu ułatwiła dostęp do lepszego zatrudnienia i edukacji.

## **Potencjał przedsiębiorczości**

Małopolska to obszar odnotowujący procentowy przyrost rodzin rolniczych, dla których istotne źródło dochodów stanowi przede wszystkim prowadzona pozarolnicza działalność gospodarcza (z 6% w 2002 roku do 11% w 2010 roku). Działalność handlowa prowadzona na bazie większych gospodarstw rolnych obejmuje przede wszystkim sprzedaż środków produkcji dla rolnictwa, tj. nawozy, środki ochrony roślin, pasze oraz skup, konfekcjonowanie, suszenie, przechowywanie

i transport produktów rolnych. Na bazie drobnych gospodarstw rolnych tworzona jest przede wszystkim jednoosobowa działalność gospodarcza. Dominują tu usługi budowlane, remontowe, transportowe, rzemieślnicze oraz handel detaliczny.

Na obszarach górskich część rolników angażuje się w pozyskiwanie i przerób drewna, a na obszarach o wysokich walorach naturalnych popularna jest agroturystyka, która coraz częściej przyjmuje atrybuty turystyki wiejskiej.

## Źródło wiedzy i tradycji ludowych

Jesteśmy narodem refleksyjnym, przywiązanym do tradycji. Lubimy pielęgnować nasze dziedzictwo, kontemplować obyczaje. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej postanowiliśmy podzielić się dorobkiem i bogactwem, jakie niewątpliwie stanowi fakt posiadania produktów regionalnych. Obecnie na Liście Produktów Tradycyjnych przygotowywanej przez Komisję Europejską znajduje się 181 produktów wytwarzanych na terenie Małopolski. Taka mnogość zapewnia naszemu regionowi drugie miejsce w Polsce pod względem liczby produktów rolnych i spożywczych (za województwem podkarpackim) sygnowanych znakiem produktów regionalnych i tradycyjnych Unii Europejskiej. Powyżej przytoczone dane nieodmiennie od lat potwierdzają moje przekonanie, że w małopolskiej wsi drzemie potencjał, który w istotny sposób ubogaca kulturą mapę Europy.

## Produkcja rolna

Małopolskie rolnictwo charakteryzuje się niską produktywnością, która stanowi konsekwencję warunków geograficznych, ale przede wszystkim dużego rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Pod względem liczby gospodarstw rolnych województwo małopolskie zajmowało w 2010 roku pierwsze miejsce wśród wszystkich regionów Polski (liczba gospodarstw rolnych ogółem wynosiła 279,6 tys., co stanowiło około 11,7% ogółu gospodarstw w Polsce). W roku 2014 około 25% go-

spodarstw prowadzących działalność rolniczą w ogóle nie sprzedawało żadnych produktów. Prognozuje się, że zdecydowana większość z nich zaprzestanie produkcji rolnej w ciągu najbliższych 10 lat<sup>1</sup>.

Z kolei ukształtowanie terenu Małopolski generuje duże utrudnienia związane z procesem utrzymywania produkcji rolnej na wysokim poziomie, ale również powoduje znacznie większą niż w pozostałych regionach kosztochłonność budowy infrastruktury na obszarach wiejskich.

Dostrzegalnym procesem przemian wpływającym na wydolność gospodarki jest wypadanie gruntów z użytkowania rolniczego: łączna powierzchnia gruntów rolnych należących do gospodarstw rolnych wynosiła w 2010 roku 831,4 tys. ha i zmalała w stosunku do 2002 roku o 13,6%, co odpowiada tendencjom ogólnokrajowym. Wykluczana z rolniczego użytkowania ziemia nierzadko pozostaje odłogiem lub w najlepszym wypadku jest przekształcana w użytki zielone. W roku 2014 w niektórych gminach regionu z użytkowania rolniczego wyłączone było ponad 30% obszarów mających charakter użytków rolnych. Prognozy wskazują, że w przypadku braku interwencji te negatywne zjawiska będą się pogłębiać.

Na Małopolskę nie należy jednak spoglądać jedynie przez pryzmat rozdrobnionych gospodarstw rolnych i niskiej wydajności produkcyjnej. Małopolska, wykorzystując walory ukształtowania geograficznego, jest dzisiaj uważana za prawdziwego potentata w zakresie produkcji owoców miękkich. Obecnie przeważnie są one sprzedawane jako surowce, jednak gdyby zostały przetworzone, przyniosłyby dwukrotnie, trzykrotnie większe zyski. Jest to przykład wciąż niewykorzystanych możliwości i szans na rozwój działalności gospodarczej na terenach uznawanych za rolniczo trudne. W moim przekonaniu małopolscy rolnicy w pierwszej kolejności powinni postawić na przetwórstwo, które jest o wiele bardziej opłacalnym biznesem niż produkcja rolna i odpowiednią dla naszego regionu formą rozwoju rolniczej branży gospodarki.

---

1. Por. dr inż. W. Sroka, dr inż. T. Wojewodziec, *Stan oraz perspektywy rozwoju rolnictwa w województwie małopolskim ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia środkami Unii Europejskiej*, Kraków 2015.



## Czy dotacje UE mają znaczenie dla tempa rozwoju wsi?

Władze regionalne nie dysponują szerokim pakietem instrumentów mogących wspierać rolników. Mogą natomiast – m.in. dzięki środkom unijnym przekazywanym na wsparcie rolnictwa – tworzyć warunki poprawiające jakość życia na wsi oraz rozwijać służącą mieszkańcom i rolnikom infrastrukturę. Najistotniejszym czynnikiem wpływającym na rozwój wsi jest jej położenie. Obszary wiejskie znajdujące się wokół dużych ośrodków miejskich korzystają z sąsiedztwa rynków miejskich, cechuje je szybki rozwój gospodarczy oraz intensywny wzrost ludnościowy. Niestety te obszary charakteryzuje również problem utraty własnej tożsamości społecznej, gospodarczej, kulturowej oraz krajobrazowej, czego konsekwencją są zmiany w układach przestrzennych.

Ze środków unijnych wydatkowanych na małopolskie rolnictwo w latach 2004–2016 w ramach poszczególnych płatności bezpośrednich małopolskim rolnikom wypłacono łącznie 4,6 mld zł (3,5% kwoty w skali kraju). Z kolei w ramach jednolitych płatności obszarowych wypłacono 2,98 mld zł (3,54% kwoty wypłaconej we wszystkich województwach). W skali województwa wartość dopłat obszarowych w 2015 roku była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2004 roku.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW) dotyczył wsparcia inwestycji realizowanych w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym, mających na celu zwiększenie ich konkurencyjności. Przekazywane środki w głównej mierze były wykorzystywane do budowy nowoczesnego, konkurencyjnego sektora rolno-spożywczego i leśnictwa, prowadzenia działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska naturalnego, rozwoju kultury i zachowania tradycji na wsi oraz działania na rzecz podniesienia jakości życia mieszkańców wsi i ich aktywizacji gospodarczej.

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego wdraża 6 spośród 22 działań prowadzonych w ramach PROW. Do końca 2015 roku zrealizowano 4766 projektów o łącznej wartości 1,7 mld zł (pomoc: 937,2 mln zł).

Wspólna Polityka Rolna będzie kontynuowana w ramach PROW 2014–2020. Program wspiera: restrukturyzację i modernizację gospodarstw rolnych, rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego, modernizację słabszych ekonomicznie gospodarstw rodzinnych, ułatwiające ich stabilizację finansową i wzrost konkurencyjności, wsparcie przy tworzeniu miejsc pracy na wsi, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego. Środki publiczne przeznaczone na jego realizację to ponad 13,5 mld euro, z czego 8,6 mld euro to środki z Unii Europejskiej. Warto zaznaczyć, że Małopolska stara się podwyższyć bezpieczeństwo energetyczne regionu, a działania władz ukierunkowane są m.in. na zwiększenie wykorzystywania poziomu energii pozyskiwanej z tzw. źródeł odnawialnych. W tym obszarze tereny wiejskie będą bardzo silnie zachęcane do ubiegania się o środki publiczne.

Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej odegrały dużą rolę w podtrzymywaniu poziomu produkcji rolniczej w Małopolsce. Ich brak skutkowałby ograniczeniem działalności rolniczej na znacznym obszarze województwa, przede wszystkim w jego południowej części. Pozostałe środki miały natomiast niebagatelne znaczenie w kształtowaniu przemian strukturalnych na wsi, restrukturyzacji rolnictwa, w tym procesów modernizacji i sukcesji gospodarstw o większym potencjale produkcyjnym. Zainwestowane środki, o czym nie można zapominać, podtrzymywały również tzw. żywotność obszarów wiejskich, zatrzymując proces nadmiernego odpływu ludności ze wsi do miast.

Podsumowując mój wywód dotyczący rozwoju małopolskiej wsi, pragnę zauważyć, że stoimy przed koniecznością efektywnego wykorzystania środków przyznanych nam na lata 2014–2020. Środki te to prawdopodobnie ostatni tak duży strumień gotówki płynącej z Unii Europejskiej, przeznaczony na modernizację i rozwój rolniczej przedsiębiorczości na terenie Polski. W mojej opinii jest to więc jedna z nielicznych szans na szybki rozwój gmin z województw o rozdrobnionej formie własności i produkcji drobnotowarowej. Pragnę zaapelować do środowisk rolniczych i okołorolniczych o wykazanie szczególnej aktywności w procesie pozyskiwania środków unijnych. Pamiętajmy

przy tym, że przyszłość małopolskiej wsi winna się koncentrować nie tylko wokół rozwoju produkcji rolniczej, ale może przede wszystkim przedsięwzięć biznesowych, zogniskowanych na zagadnieniach związanych z turystyką i przetwórstwem.

Obszary wiejskie nabierają coraz istotniejszego znaczenia z punktu widzenia zarządzania tak regionami, jak i całym krajem. W ostatnich latach znacznie bardziej skupiano się na polityce miejskiej i tworzeniu instrumentów, które pomagałyby niwelować polaryzację pomiędzy ośrodkami miejskimi. Jednak aby rozwój regionów i kraju przebiegał w bardziej zrównoważony sposób, nie należy programować polityki miejskiej w oderwaniu od polityki względem obszarów wiejskich.

## WPLYW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA ROZWÓJ POLSKIEJ WSI I ROLNICTWA

Od początku istnienia Unii Europejskiej Wspólna Polityka Rolna miała olbrzymi wpływ na rozwój rolnictwa w Europie. Także dziś, a istnieje już 60 lat, wyznacza priorytety i kierunki działania europejskiego sektora rolnego. Wszystkie zawile i często niezrozumiałe dla wielu zasady Wspólnej Polityki Rolnej (wielokrotnie modyfikowanej i reformowanej) sprowadzają się w zasadzie do priorytetu, jakim jest zapewnienie ponad 500 milionom obywateli Unii Europejskiej bezpiecznej, przystępnej cenowo i zdrowej żywności.

Na gruncie polskim WPR funkcjonuje od kilkunastu lat. Zmiany, których doświadczyła polska wieś od akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej, stanowią najlepszy dowód na to, że Wspólna Polityka Rolna ma głęboki sens. Wystarczy przypomnieć sobie, jak wyglądało polskie rolnictwo i polska wieś na początku XXI wieku i porównać ten obraz ze stanem dzisiejszym. Nie trzeba czytać statystyk, zmiany widać gołym okiem. Nie sprawdziły się zapowiedzi zagorzałych przeciwników polskiej integracji z Unią Europejską, zgodnie z którymi miała nas zalać żywność z Zachodu, konkurencyjność polskiego eksportu miała się obniżyć, a ziemię mieli wykupić cudzoziemcy.

Przekonanie do integracji Polaków, przede wszystkim rolników, nie było łatwe, gdyż wizja potencjalnych zagrożeń przemawiała do wyobraźni. Przed akcesją obawiano się, że mieszkańcy wsi zagłosują w referendum przeciwko wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Dziś różne badania wskazują, że jest to grupa, która najbardziej akceptuje członkostwo Polski w UE. Cieszy mnie to tym bardziej, że przed

wspomnianym referendum, wbrew licznym malkontentom, powtarzałem, że środowiskiem, które ma szansę skorzystać bardziej od innych na członkostwie Polski w Unii Europejskiej, są rolnicy. To się potwierdziło. Sektor rolny jest największym beneficjentem integracji Polski z Unią Europejską.

\* \* \*

Działania wspierające europejskich rolników wdrażane są w ramach dwufilarowej struktury Wspólnej Polityki Rolnej. Do I filaru należą przede wszystkim tzw. płatności bezpośrednie, wypłacane w ramach Systemu Płatności Jednolitej, lub – jak to ma miejsce w większości „nowych państw członkowskich”, w tym w Polsce – Systemu Jednolitej Płatności Obszarowej. Płatności te, w większości przypadków, nie są powiązane z produkcją, choć wielkość wsparcia w poszczególnych państwach członkowskich jest uzależniona od historycznych wielkości produkcji (np. zbóż). Przyznanie wsparcia bezpośredniego uwarunkowane jest spełnieniem wymogów tzw. zasady wzajemnej zgodności, która obejmuje m.in. kryteria środowiskowe, dobrostanu zwierząt i inne. W skład I filaru wchodzi też interwencje rynkowe, takie jak np. opłaty celne, subsydia eksportowe czy systemy kwot produkcyjnych.

Nadrzędnym celem II filaru Wspólnej Polityki Rolnej jest wspieranie obszarów wiejskich. Są to projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w Polsce wdrażane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich). EFRROW przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawy stanu środowiska naturalnego i krajobrazu, poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej. Fundusz jest uzupełnieniem działań krajowych, regionalnych i lokalnych, które wspierają priorytety Wspólnoty. Dbanie o spójność i zgodność pomocy z funduszu z innymi wspólnotowymi środkami pieniężnymi należy do zadań Komisji Europejskiej i państw członkowskich.

Dla wspierania polskiej wsi w ramach II filaru WPR Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest niezmiernie ważny. W obecnej perspektywie finansowej (do 2020 roku) Polska dostanie na ten cel 55 mld zł. Pieniądze te są i będą przeznaczane na działania związane np. z rozwojem działalności pozarolniczej, aby zwiększyć dochody w gospodarstwach. Pomogą również w transferze wiedzy czy też w uproszczeniu łańcucha dostaw żywności, aby zapewnić obywatelom produkty o najwyższej jakości, dostępne w przystępnych cenach. W ramach PROW wsparcie otrzymać mogą także młodzi rolnicy rozpoczynający swoją działalność. Ważnym elementem tego programu są również środki przeznaczone dla tych rolników, którzy zdecydowali się na produkcję ekologiczną.

\* \* \*

Gdy zastanawiamy się nad wpływem WPR na polskie rolnictwo, na rynek rolno-spożywczy, zapewne pierwsze, co przychodzi nam do głowy, to dopłaty bezpośrednie. W 2004 roku polscy rolnicy otrzymali je po raz pierwszy. Jest to kluczowy dla europejskiego rolnictwa mechanizm wsparcia, którego działanie odzwierciedla się nie tylko w dochodach rolniczych, ale widoczne jest też w zmianach w strukturze agrarnej wsi, w strukturze produkcyjnej oraz w stosowanych w rolnictwie technologiach. Bez wątpienia dopłaty bezpośrednie są cennym wsparciem dla rolników, zwłaszcza że na tle innych grup zawodowych ich dochody niestety wciąż należą do najniższych.

Wysokość stawek płatności bezpośrednich wzbudzała od zawsze najgorętsze dyskusje polityczne zarówno na arenie polskiej, jak i międzynarodowej. Wciąż istnieją duże dysproporcje w wysokości dopłat pomiędzy państwami członkowskimi UE. Dopłaty dla polskich rolników kształtują się obecnie na poziomie średniej europejskiej, czyli ok. 250 euro/ha. Natomiast rolnicy z Holandii czy Belgii otrzymują ok. 400–450 euro/ha, a np. Litwini czy Estończycy ok. 100–150 euro/ha. Tymczasem koszty produkcji (energii, nawozów, siły roboczej) są już takie same w całej UE. Dlatego ostatecznie musimy dążyć do tego,

aby stawki dopłat były wyrównane we wszystkich państwach członkowskich, co tak naprawdę jest celem traktatowym Unii, mówiącym o niezakłócaniu wspólnych reguł konkurencji. Na szczęście 27 października 2016 roku Parlament Europejski przyjął sprawozdanie, w którym znalazł się zgłoszony przeze mnie postulat wzywający do wyrównania stawek płatności bezpośrednich. Jest to niezbędne do zapewnienia równych warunków konkurencji na jednolitym europejskim rynku. Po raz pierwszy w historii Parlamentu Europejskiego za takim stanowiskiem opowiedziała się większość posłów.

Dopłaty bezpośrednie często stanowią też element, na podstawie którego określa się liczbę rolników w Polsce. Standardowo przyjęło się uważać, że liczba składanych wniosków o dopłaty bezpośrednie odpowiada liczbie gospodarstw rolnych w Polsce. Takie założenia należy jednak traktować ostrożnie. Jeśli Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa otrzymuje wnioski o dopłaty od 1,3 mln podmiotów, nie oznacza to, że tyle jest w Polsce gospodarstw rolnych. Nie są wyjątkiem wsie, w których o dopłaty aplikuje trzydzieści gospodarstw, choć z rolnictwa żyje pięć.

Między innymi dlatego coraz częściej zwraca się uwagę, że instrument wsparcia bezpośredniego hamuje rozwój kultury agrarnej w Polsce. Oczywiście można znaleźć argumenty potwierdzające tę tezę. Potwierdzają ją zwłaszcza ci beneficjenci, dla których dopłaty są zapłatą za posiadanie hektara czy dwóch hektarów ziemi, a którzy nie są producentami rolnymi. Korzystają z prawnego statusu rolnika, choć właściwie nim nie są. Z drugiej strony należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że dla tych ludzi ziemia jest podstawą, która w niedalekiej przyszłości ma im zapewnić emeryturę rolniczą – tym samym ubezpieczenie w KRUS jest jedynym zabezpieczeniem socjalnym dla tysięcy mieszkańców wsi. Bez świadczenia, którego podstawą jest posiadanie kawałka ziemi, wielu tzw. „teoretycznych rolników” pozostałoby właściwie bez jakiegokolwiek wsparcia państwa. Oczywiście nie mówimy tu o słynnych „rolnikach z Marszałkowskiej”, ale o mieszkańcach prowincji, którzy na wsi spędzają całe swoje życie i których sytuacja socjalna jest rzeczywiście bardzo trudna.

Z pewnością można wskazać więcej faktów uwiarygodniających tezę o co najmniej ambiwalentnej roli dopłat bezpośrednich. Trzeba jednak pamiętać o tym, że wsparcie w ramach tego instrumentu jest zróżnicowane i ci, którzy rzeczywiście orzą i sieją, prowadzą produkcję zwierzęcą, realizują programy rolno-środowiskowe, uzyskują rzeczywiste wsparcie i jest ono znacząco wyższe niż tzw. stawka podstawowa. W przypadku prawdziwych rolników dopłaty spełniają swoją podstawową funkcję, tj. rekompensują niskie dochody uzyskiwane przez producentów żywności. To właśnie dzięki dopłatom rolnicy mogą umacniać swoją pozycję na rynku. Dodatkowe środki pozwalają choćby na modernizację gospodarstw, co przekłada się na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa.

\* \* \*

Poszczególne mechanizmy WPR oddziałują także choćby na wielkość gospodarstw w Polsce. Wśród sceptycznych uwag na temat rzekomych negatywnych skutków, jakie poniesie polski sektor rolny po włączeniu do systemu unijnego, pojawiała się często kwestia utraty rodzinnego charakteru naszych gospodarstw. Wieszczone, że zastąpią je wielkie zagraniczne koncerny. Tymczasem polskie rolnictwo wciąż ma charakter rodzinny. Udało się także zachować jego różnorodność.

Kwestia zachowania różnorodności rolnictwa jest jednym z priorytetów aktualnej europejskiej polityki rolnej, podobnie jak rozwój rolnictwa w zrównoważonym kierunku – te dwa aspekty były kluczowe dla niedawnych prac Komisji Rolnictwa Parlamentu Europejskiego nad aktualnym kształtem WPR. Truizmem jest stwierdzenie, że poszczególne regiony Europy bardzo różnią się geograficznie, klimatycznie czy historycznie. Rolnictwo Małopolski, w której galicyjska spuścizna wciąż jest obecna, czy rolnictwo Podlasia, wciąż pamiętającego zabór rosyjski, wymagają innego podejścia i z zasady zmagają się z innymi problemami niż rolnictwo Wielkopolski. Na takie właśnie zróżnicowane potrzeby w swoim założeniu odpowiedzią ma być WPR.



By bardziej zobrazować troskę o różnorodność i zrównoważony rozwój europejskiego rolnictwa, można posłużyć się prostym porównaniem z systemem rolnictwa amerykańskiego. Rolnictwo w USA to *de facto* wielki przemysł z dominacją wielkich farm o powierzchni powyżej 1000 ha. Przeciętny Europejczyk, Polak także, obawia się zmodyfikowanej żywności pochodzącej z USA. Zdążył się już przyzwyczaić do stosunkowo taniego, bezpiecznego i zdrowego pożywienia produkowanego tutaj, na miejscu. Zapomina się o tym, że duża w tym zasługa Wspólnej Polityki Rolnej, która wspiera rozwój gospodarstw rodzinnych.

\* \* \*

Wspólna Polityka Rolna, czyli także funkcjonowanie na jednolitym rynku i konkurencja rolników polskich z zachodnioeuropejskimi, stawia przed naszymi producentami nowe wyzwania. W naszym sektorze rolnym wciąż jest wiele do zrobienia, do poprawienia i wdrożenia. Chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na jedną kwestię: zachodnioeuropejskich rolników warto traktować nie tylko jako konkurencję, ale także czerpać z ich doświadczeń i dobrych praktyk, zwłaszcza w tych dziedzinach, które w polskim sektorze rolnym wciąż wymagają poprawy. Za taką uważam chociażby integrację pionową w rolnictwie, czyli udział polskich rolników w tzw. łańcuchu dostaw żywności. Dziś średnia europejska to ok. 20% – tyle z ostatecznej ceny produktu otrzymuje europejski rolnik. Niestety w polskim przypadku ta średnia jest dużo niższa. Posiadanie udziałów w przetwórstwie, następnie także w sprzedaży, jest niezbędnym elementem wpływającym na zwiększenie udziału, jaki przypada rolnikowi za produkt nabyty przez konsumenta w sklepie. Właśnie taką przewagę mają nad polskimi producentami rolnicy choćby niemieccy. Przykładem niech będą plantatorzy buraka cukrowego w południowych Niemczech. W 70% są oni właścicielami koncernu Südzucker. Podobnego przykładu dostarczają duńscy producenci trzody chlewnej – nie tylko produkują tuczniki, ale mają też udziały w firmach, które je przetwarzają i sprzedają.

Zwiększenie udziału polskich producentów w łańcuchu dostaw żywności jest ogromnym wyzwaniem i problemem, z którym musimy się zmierzyć. Opracowanie planu zachęt do wiązania produkcji z przetwórstwem jest konieczne – inaczej będziemy przegrywać na rynku europejskim i światowym.

Problemem jest także integracja pozioma produkcji rolnej. Aktualne problemy związane z tworzeniem się grup producenckich w naszym kraju niestety pokazują m.in. silnie zakorzeniony indywidualizm polskiego rolnika. Spółdzielczość nie kojarzy się dobrze, zrzeszanie się producentów traktuje się wręcz jako kolejną kolektywizację, gdy tymczasem działanie w grupie pozwala produkować taniej i sprzedawać korzystniej. Atutów zrzeszania się w grupy producenckie jest jednak więcej i trzeba je rolnikom wskazywać. Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej też temu służą.

Kolejnym wyzwaniem, jakie stoi przed polską wsią, a w sprostaniu któremu pomoc może Wspólna Polityka Rolna, jest zmniejszenie dystansu rozwojowego względem miast. W tej materii wiele udało się zrobić w ostatnich latach, o czym świadczy choćby odsetek osób pochodzenia wiejskiego posiadających wyższe wykształcenie. Za moich studenckich czasów ten odsetek wynosił 2%, dziś statystyki wskazują, że ok. 11% mieszkańców wsi ma wykształcenie wyższe. Tymczasem dyplomem uczelni wyższej może pochwalić się co piąty mieszkaniec miasta. Jest więc jeszcze wiele do zrobienia.

Instrumentem, który w swoim założeniu ma w tym pomóc, jest właśnie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wbrew pozorom nie służy on tylko budowaniu chodników i placów zabaw na wsi, choć z pewnością i takie inwestycje są potrzebne. PROW to przede wszystkim środki na szeroko pojętą poprawę jakości życia mieszkańców wsi, na inwestycje w edukację, także na rozwój usług na obszarach wiejskich, które są niezbędne, aby poprawić warunki egzystencji mieszkańców tych terenów. PROW ma służyć także podniesieniu konkurencyjności rolnictwa, ale również ochronie środowiska.

To ostatnie, czyli działania proekologiczne, są dziś bardzo ważnym komponentem Wspólnej Polityki Rolnej. W kontekście zanie-

czyszczenia polskich miast także zyskują szczególne znaczenie. Nie zapominajmy, że wieś jest rezerwuarem energii prosumenckiej. „Zielona energetyka” to wieś. Błędna polityka polskich władz, opierająca gospodarkę energetyczną na węglu, który nie tylko jest w Polsce najdroższy, ale i najgorszy jakościowo, sprawia, że udział energii odnawialnej w miksie energetycznym Polski, zamiast rosnąć, maleje. To inwestycje w OZE są przyszłością, a nie węgiel.

\* \* \*

Jakie są rezultaty wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo i polską wieś? W 2004 roku, w którym Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, wyeksportowaliśmy towary rolno-spożywcze na kwotę 5 mld euro. W tym samym czasie import produktów żywnościowych do Polski zamknął się w kwocie 6 mld euro. To oznaczało 1 mld euro deficytu. Dziś Polska karmi Europę i należy do czołowych eksporterów żywności. W 2015 roku wartość polskiego eksportu towarów rolno-spożywczych wyniosła prawie 24 mld euro, przy dodatnim saldzie handlu zagranicznego tymi produktami wynoszącym 7,7 mld euro.

Polska jest liderem produkcji i eksportu w takich branżach jak drobiarstwo, produkcja jabłek czy pieczarek. Jesteśmy producentem ponad 50% unijnych owoców miękkich. Są to jedynie przykłady, które potwierdzają, jak duże przemiany dokonały się w polskim rolnictwie – głównie dzięki Wspólnej Polityce Rolnej.

Jeszcze przed wstąpieniem do Unii Polska została objęta programem SAPARD, którego celem było stymulowanie rozwoju wsi poprzez inwestycje infrastrukturalne, przemysłowe i rolne. Na działania dostosowujące polskie obszary wiejskie do standardów unijnych (m.in. poprzez zakup maszyn i ciągników, podniesienie standardów sanitarnych i weterynaryjnych, projekty na rzecz ochrony środowiska), w latach 2002–2006 przeznaczono ponad 700 mln euro.

Po wejściu do Unii i wdrożeniu Wspólnej Polityki Rolnej Polska mogła skorzystać z pieniędzy dostępnych w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, w Polsce

wdrażanego w ramach PROW. W pierwszym okresie wdrażania programu, w latach 2004–2006, zrealizowano płatności o wartości blisko 3 mld euro, a w kolejnej perspektywie finansowej, 2007–2013, wysokość pomocy otrzymanej z UE wyniosła ponad 13 mld euro.

Ponadto w latach 2004–2006 wdrożono Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, w ramach którego zrealizowano działania służące zrównoważonemu rozwojowi wsi oraz wspieraniu modernizacji sektora rolno-żywnościowego. Wsparcie z UE wyniosło w tych projektach ok. 1,2 mld euro.

Nie zapominajmy, iż niezwykle istotnym źródłem wsparcia dla rolników są przecież dopłaty bezpośrednie do gruntów rolnych. Do końca roku 2012 płatności, które trafiły do polskich rolników, wyniosły blisko 23 mld euro. Dopłaty przyczyniły się również do zmian restrukturyzacyjnych – powiększania gospodarstw, zmian profilu produkcji i jej koncentracji, co w konsekwencji urynkowało znaczną część gospodarstw. Ewidentnym przykładem mogą tu być gospodarstwa produkujące mleko.

Polskie rolnictwo dogoniło rolnictwo europejskie, a w niektórych dziedzinach wręcz je przegoniło. Wzrosły również dochody w rolnictwie, które w latach 2004–2010 były dwukrotnie wyższe niż przed akcesją.

W sumie, od czasu członkostwa w Unii, polskie rolnictwo i obszary wiejskie uzyskały pomoc wynoszącą prawie 44 mld euro.

Oczywiście szklanka zawsze jest do połowy pełna bądź do połowy pusta – problemów polskiego rolnictwa można wskazać wiele. Nie wpływa to jednak na prostą konstatację: dzięki WPR polskie rolnictwo się rozwija, a polska wieś się modernizuje i pięknieje.



## RZECZ O DEZAGRARYZACJI GOSPODARCZEJ WSI

Od 25 lat Polska przechodzi okres głębokich przemian systemowych, odchodząc od gospodarki typu „realnego socjalizmu” na rzecz wzrostu znaczenia rynku, indywidualnej przedsiębiorczości i lokalnej samorządności. Identyfikacja sposobów przystosowywania się gmin do zmieniających się warunków, biorąc pod uwagę obecny poziom zaawansowania procesów dezagraryzacji gospodarczej wsi oraz fazy rozwoju demograficznego (charakteryzującej się zawężoną reprodukcją zasobów pracy po okresie reprodukcji silnie rozszerzonej), to jeden z głównych problemów analizowanych w projekcie „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich (MROW)”<sup>1</sup>. Sposobów takich jest w rzeczywistości tyle, ile gmin. Zastosowane w projekcie MROW procedury badawcze ujawniły, że można różnorodność tę poddać pewnemu grupowaniu wyróżniającemu podobne mechanizmy dostosowawcze. Okazało się, że pewne z nich są charakterystyczne dla obszarów Polski wschodniej, inne zachodniej czy terenów dawnej Galicji lub postpegeerowskich oraz że istnieje pewien związek między osiągniętym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i jego cechami strukturalnymi a realizowanymi obecnie kierunkami rozwoju. Wyniki te zostały

---

1. Prof. Andrzej Rosner jest współautorem projektu badawczego realizowanego przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN: Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Projekt realizowany był w latach 2012–2014 (I etap) i 2014–2016 (II etap). Niniejszy tekst powstał w oparciu o materiał opublikowany w książce tychże autorów pt. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016. Monitoring realizowany jest w ramach wieloletniego programu finansowanego przez Fundację EFRWP w współpracy z IRWIR PAN na podstawie porozumienia z 2012 roku.

opisane w kolejnych etapach badań, do poznania których zachęcamy czytelnika, odsyłając go do opublikowanych monografii<sup>2</sup>.

W niniejszym opracowaniu autorzy wskazują na potrzebę dezagraryzacji gospodarki wiejskiej, która leży u podstaw koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju wsi, trwałego rozwoju oraz rozwoju zrównoważonego<sup>3</sup>. Zwracają przy tym uwagę na problemy strukturalne, które należy rozwiązywać nie tylko w samym rolnictwie, ale również, a może głównie, przy udziale jego otoczenia. Przez dezagraryzację rozumie się tu postępujący wzrost roli funkcji pozarolniczych w dostarczaniu mieszkańcom źródeł utrzymania, a więc odchodzenie od dominacji funkcji rolniczej w strukturze gospodarczej obszarów wiejskich w Polsce.

## Kierunek dezagraryzacja

W potocznej świadomości wieś i rolnictwo to niemal to samo. Tak jednak nie jest. Wieś to środowisko społeczne i gospodarcze, w którym rolnictwo odgrywa jedną z ważniejszych ról, ale jego znaczenie pod pewnymi względami zachowuje swoją wagę lub nawet zyskuje, a pod innymi – traci. Zachowuje wówczas, gdy myślimy o bieżącej równowadze rynku pracy, kwestiach bezpieczeństwa żywnościowego, kształtowania krajobrazu i konserwacji środowiska naturalnego, a traci między innymi z powodu zmniejszającego się udziału w gospodarce narodowej (wytwarzaniu PKB), udziału w dostarczaniu źródeł utrzymania, zapewnianiu zatrudnienia itp.

2. Wyniki badań opublikowane zostały w publikacjach: A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2014; A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016; M. Stanny, A. Rosner, E. Kozdroń, *Changes in the spatial distribution of the level and dynamics of socio-economic development of rural areas in Poland*, „Wieś i Rolnictwo” 2016, nr 4 (173); A. Rosner, M. Stanny, *Socio-economic development of rural areas in Poland*, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2017.
3. Więcej w: M. Kłodziński, *Przedsiębiorczość pozarolnicza na wsi w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 1 (162); A. Czarniecki, M. Stanny, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.

Warto więc podkreślić, że doceniamy rolę rolnictwa jako ważnej funkcji gospodarczej rozwiniętej na obszarach wiejskich, jednak nie jest to tam funkcja jedyna<sup>4</sup>. Co więcej, rola rolnictwa jako źródła utrzymania ludności wiejskiej zmniejsza się; podobnie coraz mniejsza część wiejskiej siły roboczej znajduje zatrudnienie w produkcji rolnej. Problemy strukturalne rolnictwa (m.in. rozdrobnienie gospodarstw, niska wydajność pracy) powinny być rozwiązywane poza nim poprzez zwiększenie zatrudnienia pozarolniczego, a w konsekwencji sprzyjanie odpływowi siły roboczej z rolnictwa. Jest to jedno z podstawowych wyzwań, jakie stoją przed polską wsią. Ponieważ na lokalnych rynkach liczba miejsc pracy poza rolnictwem jest zbyt mała, zmniejszenie zatrudnienia w nim staje się bardzo trudne, a w konsekwencji zmiany strukturalne gospodarstw następują powoli. Przypomnijmy też, że większość kraju to obszary dominacji w rolnictwie gospodarstw rodzinnych, podatnych na przetrzymywanie przerostów zatrudnienia (bezrobocia ukrytego). Wysokie zatrudnienie w produkcji rolnej powoduje, że dochód w przeliczeniu na jednego zatrudnionego jest relatywnie niski.

Stopień dezagraryzacji gospodarki lokalnej jest niezwykle ważną składową rozwoju gospodarczego, ale mającą również powiązania z rozwojem społecznym. Powiązania te dokonują się poprzez rozwój usług publicznych i wzrost zatrudnienia w nich, rozwój infrastruktury społecznej i technicznej, wzrost możliwości zatrudnienia zgodnego z aspiracjami mieszkańców, a nie tylko w rolnictwie i szeroko rozumianej sferze obsługi rolnictwa. Dlatego też dezagraryzację traktujemy jako stymulantę rozwoju, stwarza ona warunki dla zmian strukturalnych wewnątrz funkcji rolniczej, zwłaszcza jeśli pod uwagę weźmiemy kwestie związane z przerostami zatrudnienia rolniczego w sektorze gospodarstw rodzinnych (bezrobocie ukryte). Dodać można, że

---

4. Więcej w: A. Czarniecki, M. Kłodziński, M. Stanny, *Przestrzenny wymiar wielofunkcyjności wsi. Typologia gmin według form użytkowania ziemi*, [w:] Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska (red.), *Ekonomia jest piękna?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015; M. Kłodziński, P. Zarębski, *Spatial determinants of business in rural areas*, „Wieś i Rolnictwo” 2016, nr 4 (173); M. Stanny, *Socio-economic differentiation of rural areas*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (eds), *Rural Poland 2012. Rural development report*, FDPA, Warszawa 2012.



pozostawanie rolnictwa jako dominującej funkcji obszaru wiejskiego prowadzi do zmniejszania się jego zaludnienia, zmian w strukturach demograficznych, a w dłuższym okresie do zjawisk depopulacyjnych i marginalizacji gospodarczej.

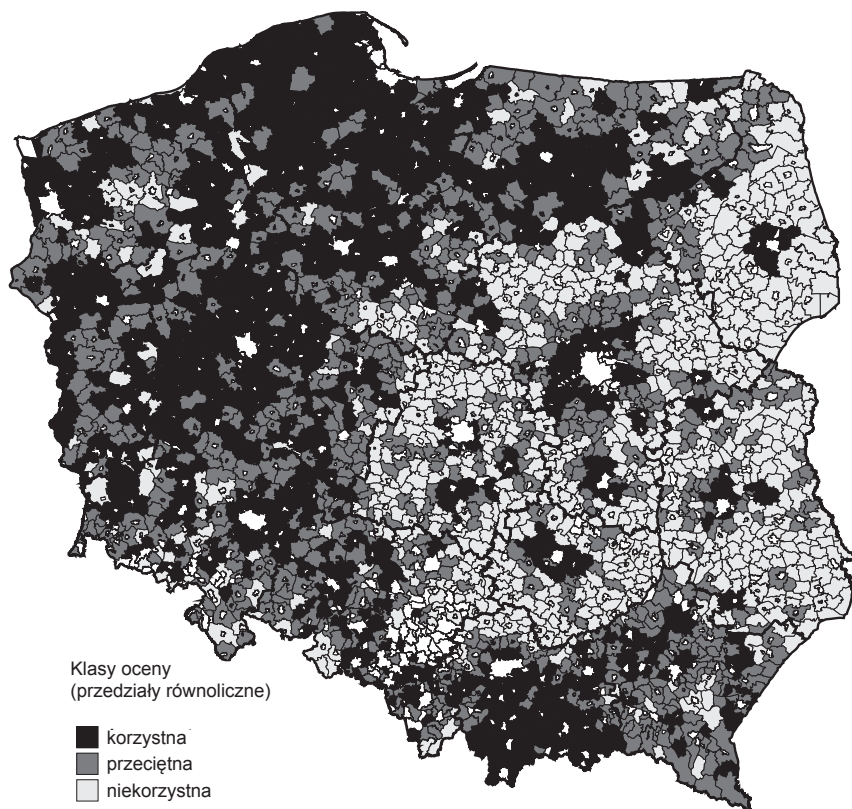
## **Ujęcie terytorialne procesu dezagraryzacji**

Dezagraryzacja jest konsekwencją faktu, że zapotrzebowanie rolnictwa na pracę maleje w efekcie zmian technologicznych i organizacyjnych. Jednocześnie wzrasta zapotrzebowanie na pracę w przemyśle i usługach. Jeszcze stosunkowo niedawno spotkać można było pogląd, że zmniejszanie się zapotrzebowania na pracę w rolnictwie jest dla rynku pracy neutralne albo że generuje pewien wzrost zapotrzebowania na nią w pozostałych sekcjach gospodarki żywnościowej, w tym w sferze zaopatrzenia gospodarstw, usług dla nich, w sferze skupu i przetwórstwa, przygotowania do sprzedaży detalicznej itp. Okazuje się jednak, że po pierwsze, przyrost zatrudnienia w gospodarce żywnościowej poza gospodarstwami jest znacznie niższy niż spadek zatrudnienia w gospodarstwach, po drugie – przede wszystkim ujawnia się on poza wsią. Po trzecie wreszcie, spadek zatrudnienia rolniczego okazuje się miarą zwodniczą, jest zależny od warunków na pozarolniczym rynku pracy oraz charakteru rolnictwa. Jeśli rolnictwo nie jest oparte na pracy najemnej, spadek zapotrzebowania na pracę w nim jest sumą ograniczenia zatrudnienia rolniczego oraz wzrostu bezrobocia ukrytego w nim.

Proces dezagraryzacji gospodarki wiejskiej i z drugiej strony – rozwoju pozarolniczej sfery gospodarki trwa od dawna, śmiało można powiedzieć, że od stuleci. Jego dynamika jest zmienna, przyspieszyła znacznie w XIX wieku w wyniku tzw. rewolucji przemysłowej oraz – na wsi – uniezależnienia gospodarki chłopskiej od gospodarki dworskiej, a w naszej części Europy – od procesów uwłaszczeniowych. Jednak procesy te, dezagraryzacja oraz industrializacja i urbanizacja, choć nie są całkiem niezależne, to jednak przebiegają w sposób niesynchronizowany.

Dwa czynniki decydują obecnie o przestrzennym zróżnicowaniu stopnia dezagrarnizacji lokalnych struktur gospodarczych: położenie względem dużego lub średniej wielkości miasta oraz czynnik historyczny, związany z okresem rozbiorów (szersze omówienie w publikacji zawierającej rezultaty badań MROW. Etap I<sup>5</sup>).

Mapa 1. Ocena procesu dezagrarnizacji gospodarki lokalnej



Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.

5. A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2014.

Rozkład przestrzenny poziomu dezagrarnizacji obszarów wiejskich w kraju jest bardzo zróżnicowany i ulega niewielkim zmianom (Mapa 1). Szczególnie bardzo niska dynamika dezagrarnizacji, wskazująca na powolny rozwój, wystąpiła w gminach województw: podkarpackiego, małopolskiego i świętokrzyskiego, a więc w rejonie o długich tradycjach łączenia pracy w gospodarstwie i poza nim oraz silnie rozdrobnionej strukturze gospodarstw (Mapa 2). Relatywnie dynamiczny proces dezagrarnizacji zaobserwowano w gminach województw wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego, w których jej poziom już wcześniej był stosunkowo wysoki. Korzystne zmiany obserwuje się w rejonach występowania rolnictwa wielkoobszarowego, głównie na terenach, gdzie przeprowadzono restrukturyzację rolnictwa państwowego oraz w rejonie relatywnie zaawansowanych przemian w kierunku wielofunkcyjności, przede wszystkim w Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku. Gminy tych obszarów osiągają inny poziom zaawansowania procesów dezagrarnizacji, obszary popegeerowskie niższy, a obszary wielofunkcyjne (z równowagą pomiędzy funkcjami pozarolniczymi a rolniczą) – wyższy, ale w obu obserwuje się tendencję do rozwoju w tempie szybszym od przeciętnego w całym kraju<sup>6</sup>.

---

6. Metodologia badania omówiona jest w: A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, IRWiR PAN, Warszawa 2016, s. 47 i następane.

**Mapa 2.** Rozkład gmin o ponadprzeciętnej i poniżej przeciętnej dynamice procesu dezagrarnizacji gospodarki lokalnej



Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Dynamika procesu dezagrarnizacji gospodarki lokalnej jest zróżnicowana pod względem regionalnym. Większość gmin o wysokiej i bardzo wysokiej dynamice przemian występuje w Polsce północno-zachodniej. Natomiast większość gmin o powolnym przebiegu tego procesu – w Polsce południowo-wschodniej. Granica między tymi wielkimi obszarami dzieli Polskę na (1) północną i zachodnią oraz (2) południową i wschodnią i przebiega na linii łączącej Suwałki z Opolem (Mapa 2).

## **Przebieg procesu dezagraryzacji – konsekwencje**

Rolnictwo, główna funkcja gospodarcza na obszarach wiejskich, zmniejszając zapotrzebowanie na pracę, wywołuje całą lawinę konsekwencji tego procesu dla społeczno-ekonomicznej charakterystyki wsi. Konsekwencje te są różne w zależności od struktury gospodarki lokalnej. Na obszarach dominacji rolnictwa wielkoobszarowego (Polska północna i zachodnia) podstawową konsekwencją jest pojawienie się i długotrwałe utrzymywanie bezrobocia jawnego przy niekorzystnych charakterystykach osób bezrobotnych ze względu na wiek, płeć, wykształcenie, strukturę zawodów wyuczonych oraz wykonywanych itp. Ta szczególna charakterystyka bezrobotnych może prowadzić do zjawisk z zakresu marginalizacji społecznej czy też społecznego wykluczania. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewien paradoks, choć zatrudnienie najemne w PGR-ach dotyczyło osób zatrudnianych, jednak socjologowie często mówili o rodzinach PGR-owskich. Oznaczało to, że nie trzeba było pracować w PGR, aby podlegać specyficznym prawidłowościom obserwowanym wśród pracowników, takim np. jak wyuczona bezradność, akceptacja względnego ubóstwa, niskie aspiracje edukacyjne i zawodowe wobec dzieci.

Całkiem inne konsekwencje dezagraryzacji pojawiają się w rejonach dominacji rolnictwa rodzinnego (Polska wschodnia i centralna). Bezrobocie w formie jawnej występuje w mniejszym natężeniu, natomiast mimo zmniejszania się zatrudnienia rolniczego pojawia się tendencja do utrzymywania się go na poziomie nadmiernym (czasem nawet występuje jego wzrost, co może być wynikiem kłopotów na pozarolniczym rynku pracy). Dzieje się tak zwłaszcza, gdy reprodukcja rolniczych zasobów pracy ma charakter rozszerzony. Członkowie rodzin rolniczych, o ile mogą – podejmują pracę poza gospodarstwem, jeśli jednak nie mogą jej znaleźć – przebywają nadal w gospodarstwie i, jak to w rodzinie, pomagają rodzicom. Pracują więc w gospodarstwie, choć praca ta z ekonomicznego punktu widzenia jest zbędna, nie powiększa produkcji gospodarstwa. Takie przerosty zatrudnienia pojawiające się w gospodarstwach rodzinnych to nic innego jak bez-

robocie ukryte w rolnictwie. Występowanie tego zjawiska wydaje się nieodłączną cechą gospodarstw rodzinnych, które w otoczeniu gospodarczym nie znajdują wystarczająco atrakcyjnych możliwości odpływu z pracy w gospodarstwie członków rodziny. Z punktu widzenia ekonomii praca ich staje się zbędna. Ale gospodarstwo rodzinne w takich warunkach realizuje cel pozaekonomiczny – poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego osób tworzących tę rodzinę.

Bezpośrednią konsekwencją występowania bezrobocia ukrytego w rolnictwie są bardzo niekorzystne wskaźniki ekonomiczne, takie jak wartość wytwarzana przez zatrudnionego. W przypadku występowania bezrobocia ukrytego wskaźnik ten w liczniku ma wartość produkcji gospodarstwa (rolnictwa), a w mianowniku liczbę osób wytwarzających tę wartość, a więc osób niezbędnych do jej wytworzenia plus osób zbędnych, ale faktycznie pracujących. Pozorny paradoks polega na tym, że osoby te pracują, ale praca ich nie jest niezbędna. I tak np. płót można malować raz na parę lat, ale jeśli jest on malowany kilka razy do roku, produkcja gospodarstwa nie zwiększa się. Mała wartość produkcji przypadająca na zatrudnionego oznacza również niskie dochody pracujących w rolnictwie.

Z biegiem czasu osoby tworzące zasób bezrobotnych w formie ukrytej w rolnictwie znajdują pracę poza gospodarstwem, często łącząc się to z migracją do innych miejscowości, przeważnie do miast lub ich sąsiedztwa. Jednak o ile bycie bezrobotnym w formie ukrytej jest pewną fazą wchodzenia na rynek pracy dzieci rolnika, to zbiorowość bezrobotnych tego rodzaju jest stałym elementem struktury ludności wiejskiej. Zmienia się skład osobowy tej zbiorowości, sama zbiorowość wykazuje tendencję do trwania.

Zmniejszające się zapotrzebowanie na pracę w rolnictwie oraz rozwój pozarolniczych lokalnych rynków pracy to dwa procesy odgrywające szczególną rolę w rozważaniach dotyczących rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich. Decydują one o tym, jak duże zmiany, w jakim tempie dokonujące się, są niezbędne do zachowania osiągniętego poziomu. Zależą od nich również zdarzenia migracyjne (zarówno wewnętrzne, jak i zagraniczne), aspiracje edukacyjne itp.

Ponieważ jednak pozarolnicze części gospodarki także podlegają rozwojowi, należy podkreślić, że relacja tempa dezagrarnizacji i rozwoju lokalnych rynków pracy odpowiada za utrzymywanie się dysparytetów (np. dochodowych) rolnictwa na akceptowalnym poziomie.

Brak ściślejszej korelacji między zmniejszaniem się zapotrzebowania na pracę w rolnictwie i powstawaniem miejsc pracy pozarolniczych spowodowany jest przez wiele czynników, między innymi przez specyfikę procesów demograficznych. W przybliżeniu przez piętnaście lat do roku 2010 zasoby pracy w Polsce wykazywały reprodukcję rozszerzoną (w mieście do 2006 roku, na wsi do 2015 roku), szkoły kończyły i wchodziły na rynek pracy roczniki wyżu demograficznego, natomiast wiek emerytalny osiągały roczniki niżowe, znacznie mniej liczne. Obecnie sytuacja ta uległa odwróceniu, reprodukcja demograficzna zasobów pracy ma charakter zawężony. Także procesy powstawania nowych miejsc pracy i likwidacji istniejących są skomplikowane, zróżnicowane przestrzennie, branżowo oraz zmienne w czasie. Zmieniają się także wymogi dotyczące przygotowania zawodowego, samodzielności i inicjatywności pracowników. Zawęża się zapotrzebowanie na prace proste, rozszerza na pracę w oparciu o nowe technologie. Dynamika zmian na pozarolniczym rynku pracy nie jest ani ilościowo, ani pod względem jakościowym skorelowana ze zmniejszaniem się zapotrzebowania na pracę w rolnictwie.

Powstają pytania: dokąd następuje odpływ z rodzin rolniczych? Gdzie osoby zbędne w gospodarstwie, ale pracujące w nim, znajdują zatrudnienie? Odpowiedź nie jest jednoznaczna: część na lokalnym rynku pracy pozarolniczej, część decyduje się na codzienne dojazdy do miejsc, w których zlokalizowane są miejsca pracy pozarolniczej, a część wreszcie podejmuje migracje stałe w poszukiwaniu pracy. To, na które rozwiązanie zdecydują się „zbędni”, zależy od wielu okoliczności. Niektóre z nich są od dawna znane i opisywane. I tak, jeśli region, z którego pochodzi osoba poszukująca pracy, charakteryzuje się rozdrobnionym rolnictwem, relatywnie dużymi (biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców) miejscowościami wiejskimi, stosunkowo gęstą siecią małych miast i gęstą siecią komunikacyjną (Małopolska,



a nawet szerzej: obszar dawnej Galicji) – można oczekiwać, że dominujące znaczenie w rozwoju obszarów wiejskich będą miały migracje wahadłowe.

Konsekwencją takiego wyboru jest redukcja funkcji rolniczej, przekształcanie się gospodarstw w działki produkujące głównie na użytek własny (jeśli region ma charakter turystyczny – również na rzecz turystów). Utrzymuje się wysoka gęstość zaludnienia, okresowo wykazując tendencje do wzrostu. Jeśli gmina jest atrakcyjna pod względem środowiskowym – można oczekiwać dodatniego salda migracji zwłaszcza osób w wieku emerytalnym, jeśli położona blisko miasta (szczególnie o znaczeniu ponadlokalnym) – napływu osób w wieku produkcyjnym. Duże wsie mogą wykazywać tendencje do upodabniania się do miast, zwłaszcza pod względem wyposażenia infrastrukturalnego, dostępu do usług publicznych, a z biegiem czasu także struktury społecznej, zawodowej, wykształcenia itp.

Całkiem innego przebiegu omawianego procesu można spodziewać się na obszarach o dominacji wsi małych, w szczególności o zabudowie rozproszonej. Regiony takie charakteryzują się relatywnie wysokim udziałem funkcji rolniczej i ubogim pozarolniczym rynkiem pracy (regiony Polski centralnej i wschodniej). Aktywizacja zawodowa młodzieży przeważnie łączy się z migracją definitywną poza rejon zamieszkania rodziców, wpływa to na starzenie się w sensie demograficznym mieszkańców (przykład tzw. ściany wschodniej). Przewaga kobiet nad mężczyznami wśród migrantów, prawidłowość obserwowana od XIX wieku i na tyle powszechnie występująca, że nadawany jej jest status „prawa migracji”, powoduje zjawisko określane w publicystyce jako „brak żony dla rolnika”, obniża też liczbę urodzeń, co wywiera wpływ na lokalne struktury ludnościowe. Zjawiska te prowadzą do niskiej gęstości zaludnienia, co więcej – często rozproszonego przestrzennie, co podnosi koszty wyposażenia infrastrukturalnego. Ważna ze względów społecznych dostępność wsi zderza się z nieopłacalnością utrzymywania sieci komunikacji publicznej, a jej zastępowanie przez motoryzację indywidualną napotyka bariery kosztowe oraz związane z wiekiem i kompetencjami mieszkańców.



Obszary tego typu zazwyczaj mają charakter depopulacyjny, zmniejszającej się liczebnie populacji towarzyszy specyficzna struktura demograficzna, nazywana przez demografów regresywną. Z upływem czasu zjawiska depresyjne na tych obszarach wykazują tendencję do pogłębiania się aż do zaniku działalności gospodarczej, wyludniania się poszczególnych miejscowości i w końcu całych ich kompleksów.

Przebieg procesu dezagraryzacji odbywa się w sposób jeszcze inny na wsi o charakterze podmiejskim, w rejonach, w których na wsi powstaje pozarolniczy rynek pracy, a więc na miejscu pojawia się możliwość zatrudnienia pozarolniczego.

## **Wyzwania dezagraryzacji**

Zmniejszanie się znaczenia rolnictwa m.in. w zatrudnieniu, wytwarzaniu PKB i stanowieniu źródeł utrzymania ludności wiejskiej jest prawidłowością o charakterze uniwersalnym. Stopień zaawansowania i przebiegu tego procesu może być jednak różny, zależny między innymi od dynamiki rozwoju otoczenia ekonomicznego rolnictwa, od chłonności pozarolniczych rynków pracy, historycznie ukształtowanej struktury agrarnej, polityki gospodarczej władz. W warunkach polskich dezagraryzacja gospodarcza wsi prawdopodobnie przebiegać będzie relatywnie powoli i przechodzić przez fazę wielodochodowości gospodarstw domowych rolników, a więc łączenia pracy w gospodarstwie i poza nim. W konsekwencji efekt koncentracji ziemi pojawi się z opóźnieniem w stosunku do koncentracji produkcji towarowej w relatywnie niewielkiej liczbie dużych gospodarstw, nieposiadających cech charakterystycznych dla gospodarstw rodzinnych, ale stanowiących raczej wyspecjalizowane fermy.

W rzeczywistości przebieg tego procesu jest znacznie bardziej złożony, każdy region czy układ lokalny wypracowuje własne, optymalne proporcje między rozwojem funkcji pozarolniczych na miejscu oraz migracjami stałymi i wahadłowymi. Ale na sposób odpowiadania na wyzwanie, jakie niesie za sobą proces dezagraryzacji gospodarki przez poszczególne układy lokalne, wpływ mają również inne czynniki, takie

jak struktura ludności ze względu na wcześniejsze migracje (ludność zasiedziała i napływowa), dostępność placówek oświatowych i aspiracje mieszkańców w zakresie edukacji, aktywności społecznej, wielkość lokalnego popytu na dobra i usługi spoza rolnictwa oraz warunki funkcjonowania na rynku szerszym, ponadlokalnym (w tym dostępność transportowa), a także klimat dla lokalnej przedsiębiorczości.

## Literatura:

- Czarnecki A., Kłodziński M., Stanny M., *Przestrzenny wymiar wielofunkcyjności wsi. Typologia gmin według form użytkowania ziemi*, [w:] Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska (red.), *Ekonomia jest piękna?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
- Kłodziński M., *Przedsiębiorczość pozarolnicza na wsi w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 1 (162).
- Kłodziński M., Zarębski P., *Spatial determinants of business in rural areas*, „Wieś i Rolnictwo” 2016, nr 4 (173).
- Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2014.
- Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016.
- Rosner A., Stanny M., *Socio-economic development of rural areas in Poland*, *Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2017.
- Stanny M., *Socio-economic differentiation of rural areas*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (eds), *Rural Poland 2012. Rural development report*, FDPA, Warszawa 2012.
- Stanny M., Rosner A., Kozdroń E., *Changes in the spatial distribution of the level and dynamics of socio-economic development of rural areas in Poland*, „Wieś i Rolnictwo” 2016, nr 4 (173).



## CO ROBIĆ, GDY UBYWA MIESZKAŃCÓW – POTENCJAŁ REWITALIZACJI

### Wstęp

Spadek liczby mieszkańców na dużych obszarach kraju jest faktem. Stan ten będą pogłębiać niekorzystne trendy demograficzne. Postępuje stopniowe zanikanie wielu miejscowości, głównie odległych od dużych ośrodków miejskich. Objawia się to brakiem usług, ruchu budowlanego i coraz liczniejszymi pustostanami. Nowe domy, o ile w ogóle powstają, lokowane są na obrzeżach miejscowości. Stare centra wsi pustoszeją, a nieruchomości, ze szkodą dla właścicieli, tracą swą wartość. Niezbędne jest odpowiednie reagowanie na te zjawiska. Polska nie wykorzystuje potencjału rewitalizacji, w tym możliwości wynikających z ożywiania centrów wsi.

### Postęp i koszt żywiołowych przemian

Polska wieś to przestrzeń spektakularnego postępu cywilizacyjnego i dynamicznych zmian – efekt szerokiej, aczkolwiek niepełnej i w wielu przekrojach bardzo zróżnicowanej, partycypacji społeczności wiejskich w możliwościach będących w dyspozycji kraju. Skok rozwojowy dokonał się na skutek integracji i członkostwa w Unii Europejskiej. Działania samorządu terytorialnego, wsparte środkami europejskimi i programami rządowymi, zaowocowały powszechnym rozwojem infrastruktury technicznej i społecznej na wsi, prowadząc do znaczącej poprawy warunków życia jej mieszkańców. Mechanizmy Wspólnej

Polityki Rolnej przyniosły unowocześnienie rolnictwa, czyniąc z sektora żywnościowego i eksportu żywności atut gospodarki. Obszary wiejskie stały się również miejscem rozwoju przedsiębiorczości korzystającej z rynku pracy dużych miast, bumu budowlanego w strefach suburbanizacji i inwestycji lokalnych. Nowe lub odnowione budynki mieszkalne, obiekty gospodarskie i firmy zaczęły dominować w wizerunku wsi, szczególnie postrzeganego z przelotowych dróg.

Zgeneralizowany obraz postępu polskiej wsi ma swoje odmiany, zróżnicowanie regionalne i przestrzenne. Stosunkowo niewielkie odległości dzielą miejscowości dynamicznego rozwoju od miejsc stagnacji, a wręcz regresu. Podobnie w jednej wsi, po sąsiedzku, znajdujemy przejawy wręcz ostentacyjnego bogactwa, jak też dojmującej biedy. **Odnosi się wrażenie, że przemiany obszarów wiejskich mają żywiolowy charakter, na co państwo ma ograniczony wpływ.** Ogólny postęp został okupiony brakiem panowania nad przestrzenią, utratą walorów dziedzictwa kulturowego i krajobrazu. Zapanowała chaotyczna urbanizacja, rozprzestrzeniły się nieadekwatne miejskie wzorce i zły gust. Historyczna tkanka miejscowości, nośnik wartości kulturowych, została trwale uszkodzona i zanika<sup>1</sup>. Tym samym szereg możliwości rozwojowych, które byłyby dostępne przy zachowaniu wysokiej jakości potencjału endogennego, zostało zamkniętych. Ujawniły się braki umiejętności planowania przestrzennego, prawa i procedur eliminujących brzydotę i bylejakość, systemowego wsparcia jakości i innowacyjności projektów oraz wiele innych.

Polska zignorowała **paradygmat rewitalizacji**, w praktyce stosowany w Europie Zachodniej od lat 80. Tam na skutek obywatelskiej niezgody na utratę regionalnych wartości środowiska kulturowego i krajobrazu rozwinięto regionalne/landowe programy odnowy wsi, prowadząc do kompleksowej (całościowej) odnowy poszczególnych miejscowości.

1. Projekt tworzenia Sieci Najciekawszych Wsi, realizowany przez Polską Sieć Odnowy i Rozwoju Wsi ([www.pSORV.odnowawsi.pl](http://www.pSORV.odnowawsi.pl)), ujawnia, iż w kraju jest zaledwie kilkadziesiąt wsi, w obrębie których można wydzielić i udostępnić do pobytu turystycznego zwarty obszar cechujący się wysokimi walorami dziedzictwa materialnego, ładu przestrzennego i krajobrazu lub atrybutami tradycyjnie pojmowanej wiejskości wraz z walorami ładu przestrzennego i krajobrazu.

## Zróźnicowanie

Wszelkie współczesne opisy stanu obszarów wiejskich akcentują przede wszystkim ich zróźnicowanie. W oczywisty sposób jest ono zależne od ich pozycji wyjściowej, szczególnie obciążeń historycznych (rzutujących na jakość poszczególnych kapitałów: ludzkiego, społecznego, kulturowego, fizycznego, finansowego, informacyjnego), typu i pozycji w sieci osadniczej, charakteru zabudowy, utrwalonej funkcji obszaru, typu rolnictwa (wielkość, rozdrobnienie areału, profil gospodarstw), postępu dezagrarnizacji oraz wielu innych. Wypadkowa tych sprzężonych uwarunkowań (korzystna lub negatywna) decyduje w bardzo długim horyzoncie czasowym o obrazie przemian. Dlatego szereg pierwszoplanowych cech obszarów wiejskich nadal odzwierciedla granice zaborów i/lub granice II Rzeczypospolitej. Maksymalne odległości od ośrodka centralnego skutkują peryferyzacją stref granicznych regionów. Dostępność miejskiego centrum i/lub atrakcyjność (turystyczna, krajobrazowa) miejsca i jego najbliższego otoczenia przesądza o możliwościach rozwoju. Podobnym atraktorem jest położenie przy ruchliwych ciągach komunikacyjnych profitujące lokalizacją centrów logistycznych, kompleksów produkcyjno-handlowych i obsługi ruchu drogowego.

## Gdy wszystko sprzyja

Poziom dochodów gmin oraz, w ślad za tym, możliwości inwestycyjne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, powiązane ze zdolnością do wykorzystywania środków unijnych, w dużej mierze są pochodną uwarunkowań obszaru. Dodatkowo możliwości te powiększa zdolne przywództwo szefów gmin. W takiej sytuacji ma miejsce ponadprzeciętny postęp infrastrukturalny i rozwój ekonomiczny przekładający się na wzrost poziomu życia oraz przyrost szans życiowych mieszkańców. Gminy takie przyciągają nowych mieszkańców, notują ruch budowlany napędzający gospodarkę lokalną i pomimo generalnie

negatywnych trendów demograficznych w kraju<sup>2</sup> mają przyrost liczby obywateli. Dobrym przykładem jest popegeerowska gmina Gniewino, która u progu transformacji sytuowała się na czele listy ubóstwa i bezrobocia w ówczesnym województwie gdańskim. Miarą sukcesu gminy i od początku tego samego wójta jest stworzenie centrum pobytowego na Euro 2012 i pozyskanie mistrzowskiej drużyny Hiszpanii. Poziom rozwoju infrastruktury sportowej i turystycznej tej gminy przewyższa poziom gmin z wysoko rozwiniętych krajów Europy.

Wysokiej jakości lokalne przywództwo jest w stanie przełamywać największe nawet bariery rozwojowe. Niestety czynnik ten może zniknąć na skutek postulowanego ograniczenia liczby kadencji włodarzy gmin.

## W spirali negatywnych sprzężeń

Powstaje pytanie o obszary o małej gęstości zaludnienia i trwale spadającej liczbie mieszkańców, które w konsekwencji długotrwałych, negatywnych sprzężeń zamiast się rozwijać, „zwijają się”. Jak duży to problem? Jak przełamać trwanie w negatywnej spirali skutkującej niską oceną szans życiowych i migracją mieszkańców?

A. Rosner w swej pracy<sup>3</sup> publikuje mapy zmian liczby ludności na terenach wiejskich w latach 1961–1988 oraz 2002–2008. W pierwszym okresie ok. 1/4 powierzchni kraju objął ubytek ludności w przedziale od minus 10,1% do minus 40,6%. Zjawisko to szczególnie intensywnie dotknęło obecne województwa: podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie i warmińsko-mazurskie. Biegun przeciwległy stanowiły: Podkarpacie, Śląsk, Wielkopolska i Pomorze. Tam, na przeważającym obszarze, liczba ludności wzrastała i miejsc spadku niemal nie było. W pozostałych regionach obszary ubytku ludności wystąpiły wypo-

2. Liczba mieszkańców Polski, głównie ze względu na bardzo niską dzietność, będzie się zmniejszać w narastającym tempie. Obszary wiejskie również, choć później i wolniej, co wynika głównie ze spowodowanego suburbanizacją wzrostu liczby mieszkańców na terenach podmiejskich.
3. A. Rosner, *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2012.

wo na ich wewnętrznych i zewnętrznych peryferiach. W obrazie tym, prócz wymienionych regionów silnego przyrostu demograficznego, zarysowały się, choć z bardzo różną intensywnością, strefy wzrostu ludności wokół wszystkich późniejszych stolic 16 województw.

Obraz zestawiony przez A. Rosnera na bazie danych z lat 2002–2008 zachowuje ów plan (zob. Mapa 1).

**Mapa 1.** Przyrost i ubytek liczby mieszkańców w latach 2002–2008 (w %)



Źródło: A. Rosner, *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2012.



Różnice polegają na poszerzeniu się obszarów spadku oraz pojawieniu się ich w nowych miejscach. Trzy województwa: lubelskie, podlaskie i mazowieckie koncentrują aż 64% gmin, w których ubyło co najmniej 5% mieszkańców. Jednocześnie znacznie poszerzyły się obszary wzrostu ludności w pobliżu dużych miast.

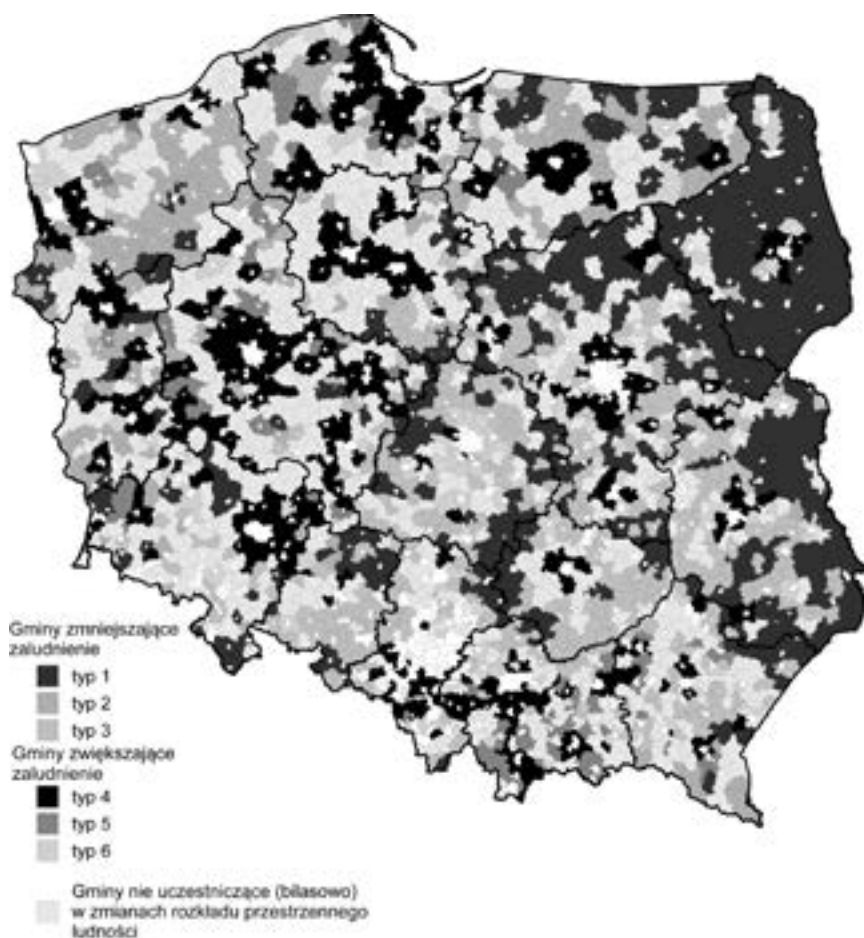
Według typologii przyjętej przez A. Rosnera (zob. Mapa 2), aż 988 gmin (45,5% ogółu gmin z obszarami wiejskimi) stanowiło grupę jednostek zmniejszających zaludnienie (ubytek ludności większy niż 1%)<sup>4</sup>. W tej grupie **431 gmin (19,8%) stanowiło typ o najbardziej niekorzystnych wskaźnikach<sup>5</sup>, określony jako obszary depopulacyjne**. Miano obszarów zagrożonych procesami depopulacyjnymi uzyskało 557 gmin (25,7%).

**Obszary depopulacyjne**, jak stwierdza A. Rosner, „występują na terenie dawnego zaboru rosyjskiego, zwłaszcza w jego wschodniej części. Tworzą pas wzdłuż wschodniej granicy, sięgający od północnych krańców kraju aż do Sanu na południu”. Pas ten obejmuje całe województwo podlaskie i szeroko wkracza na teren województwa mazowieckiego (w północnej jego części sięga aż do granic województwa kujawsko-pomorskiego). Obszary depopulacyjne tworzą też charakterystyczny, peryferyjny wieniec wzdłuż granic województwa łódzkiego i odcinkowo wzdłuż granic województw: świętokrzyskiego, śląskiego i kujawsko-pomorskiego. Od obszarów depopulacyjnych całkowicie wolne jest województwo pomorskie, a Wielkopolska ma je w minimalnym stopniu.

4. Gminy zmniejszające zaludnienie zajmują większość obszaru województw (w kolejności natężenia): podlaskiego, lubelskiego, mazowieckiego, opolskiego, świętokrzyskiego i łódzkiego oraz około połowy terenu regionów zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

5. Gminy określone jako obszary depopulacyjne spełniają jednocześnie trzy kryteria: zmniejszenie liczby ludności w latach 2002–2008 o co najmniej 5%, gęstość zaludnienia poniżej 45 osób/km<sup>2</sup>, udział ludności w wieku poprodukcyjnym powyżej 15%.

Mapa 2. Typy gmin wyludniających się i koncentrujących ludność wiejską



Źródło: A. Rosner, *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2012.

Współczesna ocena sytuacji demograficznej, zawarta w opracowaniu wykonanym pod kierunkiem M. Stanny<sup>6</sup>, pokazuje analogiczny

6. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II Synteza*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016.

układ przestrzenny gmin „o najbardziej niekorzystnej strukturze ludnościowej”<sup>7</sup>. Według autorów

„są to tereny, z których migrują mieszkańcy, charakteryzujące się wysokim udziałem osób w wieku poprodukcyjnym, relatywnym niedostatkiem młodych kobiet oraz stosunkowo niewielką liczbą dzieci. Są (...) «wypłukane» z osób dobrze wykształconych, przedsiębiorczych, mających aspiracje poprawy warunków życia. Są to jednocześnie obszary dominacji (...) funkcji rolniczej, przy czym rolnictwo to ma charakter rodzinny”.

W istocie obszary najbardziej niekorzystne pod względem struktury ludnościowej mają niemal identyczny wzór jak obszary o najniższym stopniu dezagraryzacji<sup>8</sup>.

Przytoczone dane dowodzą, iż duża część obszarów wiejskich znajduje się w głębokim i narastającym kryzysie demograficznym. Sytuacja ta dotyczy również miasta, co stawia pod znakiem zapytania funkcjonowanie całych regionów<sup>9</sup>. Dramatyzm sytuacji doświadczany lokalnie wymyka się opisowi statystycznemu i naukowemu. Starają się go oddać publicyści. W nr 24 „Polityki” z 2015 roku ukazał się artykuł pod tytułem *Zero koma zero*, który to tytuł uzasadnia lid „W tym roku w całej gminie Dubicze Cerkiewne<sup>10</sup> urodziło się jedno dziecko. A w gnieździe przed urzędem padły wszystkie młode bociany”.

7. Warto odnotować, pamiętając o odmienności metodologicznej delimitacji, że gmin „o najbardziej niekorzystnej strukturze ludnościowej” na terenie województw łódzkiego i świętokrzyskiego jest więcej niż gmin z obszarów depopulacyjnych wskazanych przez A. Rosnera.

8. Wniosek z porównania map na rysunkach 11 i 13 (strony 22 i 24) opracowania wymienionego w przypisie 3.

9. Województwo opolskie wg danych GUS na dzień 30.06.2014 zamieszkiwało 1 002,4 tys. osób, w tym na obszarach wiejskich 480,5 tys. (w roku 1975 było to 558,7 tys. – o 13,9% więcej). Rzeczywista liczba mieszkańców, tj. pomniejszona o emigrantów czasowych, to niespełna 900 tys. osób, w tym ok. 425 tys. na wsi. System EWUŚ (baza danych NFZ obejmująca pacjentów korzystających z podstawowej opieki zdrowotnej) wykazuje zaledwie 825 154 osoby zaoptowane (dane na 31.12.2014), co odpowiada rzeczywistej liczbie stałych mieszkańców regionu. Według prognozy ludności GUS na lata 2014–2050 taką liczbę mieszkańców województwo opolskie ma osiągnąć dopiero w roku 2040 (902 tys. w roku 2030, 826 tys. w roku 2040 oraz 745 tys. w roku 2050). Według ustaleń autora ok. 240 sołectw (23,3% ogółu) dotknął spadek większy lub równy 1%/rok.

10. Gmina w woj. podlaskim.

„Nowa Trybuna Opolska” z 24 stycznia 2014 roku przedstawiła studium przypadku zaniku wsi w województwie opolskim. Artykuł pod tytułem *Wilków tonie* został oparty na relacji sołtysa wsi. Lid był cytatem jego wypowiedzi: „Za 10 lat Wilkowa nie będzie – nie wiem tylko, kto ostatni zgasi światło”.

## W kontrze do paradygmatu wzrostu

Pojmowanie rozwoju w kategoriach wzrostu lekceważy oczywisty fakt, iż ciągły spadek liczby mieszkańców, pomimo zastosowanej interwencji, podejściu takiemu przeczy. Do społecznej i decydenckiej wyobraźni, zdominowanej myśleniem w kategoriach wzrostu, dotąd nie docierał wniosek, że spadająca liczba mieszkańców oraz starzejąca się populacja tych, co w takich wsiach pozostają, wprost oznacza zanikanie jednostek osadniczych. W ślad za tym polityki publiczne (narzędzia interwencji) ignorują istotę kryzysu demograficznego, którą jest „kurczenie się” miejscowości lub inaczej „zwijanie się” obszarów wiejskich. Są odległe od ustanowienia mechanizmów wspierających funkcjonowanie wsi w warunkach ujemnych wartości kluczowych parametrów definiujących wzrost.

Konferencja „Funkcjonowanie obszarów wiejskich w warunkach kryzysu demograficznego”, którą 3 lutego 2012 roku w Opolu zorganizował autor (wówczas w roli wojewody opolskiego), wprowadziła do dyskursu publicznego tytułowy problem. Przywołano doświadczenia niemieckie i austriackie, albowiem kraje te od początku XXI wieku generują polityki i rozwiązania skierowane na przeciwdziałanie kryzysowi demograficznemu<sup>11</sup>. Dostrzeżono tam nieskuteczność interwencji

---

11. Przykładowo: *Zmiany demograficzne i ich konsekwencje dla zapotrzebowania na mieszkania, budowy miast i wykorzystania przestrzeni*, Instytut ds. Rozwoju Regionalnego i Planowania Strukturalnego, Erkner 2007; *Strategie planowania krajowego i regionalnego w zakresie przeciwdziałania zmianom demograficznym*, Federalny Urząd ds. Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej, Bonn 2007; *Publiczny system zaopatrzenia w kontekście zmian demograficznych. Próba zastosowania strategii dostosowawczych i rozwojowych w modelowym projekcie zagospodarowania przestrzennego*, Federalny Urząd ds. Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej, Bonn 2005; *Przemiany demograficzne. Rekomendacje polityczne dla nowych landów*, Instytut ds. Ludności i Rozwoju w Berlinie, Berlin 2009.

opierającej się na paradygmacie wzrostu. W raporcie nt. Gospodarki Przestrzennej z 2005 roku przygotowanym przez Federalny Urząd Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej RFN (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*) zawarto następujący wniosek końcowy:

„Nie warto już żywić się nadzieją, że znane i wypróbowane koncepcje oraz instrumenty, a w szczególności działania promujące rozwój gospodarczy oraz wyznaczanie nowych terenów pod zabudowę, dadzą nowe impulsy do rozwoju gospodarczego i przełamią negatywny trend kurczenia się populacji”.

W nurcie tych konstatacji G. Weber (prace z lat 2006–2012) opisała mechanizm prowadzący do zanikania miejscowości, definiując go terminem **negatywna spirala rozwoju**. Mechanizm ten to złożony z faz i stanów scenariusz regresu, a następnie degradacji miejscowości spowodowany spadkiem liczby mieszkańców i zmianami w strukturze populacji. Wieś traci żywotność i niezbędną do dalszego funkcjonowania „masę krytyczną”. W tym ujęciu proces zanikania miejscowości<sup>12</sup> ma charakter wielokrotnych negatywnych sprzężeń zwrotnych. Początkuje go czynnik wyzwalający, np. niesatysfakcjonujące warunki życia, niedobór miejsc pracy, niemożność zaspokojenia oczekiwań życiowych, która pojawia się wraz ze zidentyfikowaniem miejsc stawiących dostępną alternatywę.

**Faza 1 – selektywnego odpływu ludności** (spadek *know-how* i aktywności):

- migracja, zwłaszcza osób młodych i wykształconych,
- spadek populacji – ubytek młodych kobiet (potencjalnych matek), dzieci i młodzieży oraz wzrost grupy osób starszych.

**Faza 2 – regresu gospodarki lokalnej:**

- redukcja siły nabywczej gospodarstw domowych wywołana ubytkiem ludności,

12. Podział na fazy, uzupełnienia i nowe ujęcie niektórych stanów są według propozycji autora: *Sytuacja rozwojowa wsi w woj. opolskim w warunkach depopulacji*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2016, tom 41, s. 209–227.

- zanikanie podmiotów świadczących zaopatrzenie i usługi dla mieszkańców,
- pogorszenie warunków bytowych gospodarstw domowych,
- nieefektywne wykorzystanie infrastruktury,
- zmniejszenie wpływów podatkowych samorządu i wzrost kosztów jednostkowych utrzymania infrastruktury,
- spadek możliwości inwestycyjnych samorządu i nakładów na utrzymanie infrastruktury.

### **Faza 3 – załamania gospodarki lokalnej i życia społecznego:**

- brak inwestycji komunalnych,
- likwidacja części infrastruktury,
- nieatrakcyjność miejsca pod kątem lokalizacji działalności gospodarczej i osiedlania się,
- postępujący zanik życia społecznego.

### **Faza 4 – końcowej migracji:**

- utrata „znaczenia politycznego” (marginalna pozycja w strategii rozwoju gminy),
- nastroje „no future”,
- nasiloną migracją za pracą (brak ludzi młodych, nadmiar starych),
- uzależnienie bytu od transferów socjalnych,
- degradacja substancji budowlanej i pozostałej infrastruktury.

### **Faza 5 – upadku:**

- zanikanie tkanki budowlanej, rozpad struktury przestrzennej wsi,
- niesamodzielność życiowa pozostałych mieszkańców.

Końcem negatywnej spirali rozwoju jest stan utraty „masy krytycznej”<sup>13</sup> oznaczający definitywny upadek. Należy też wskazać na

---

13. Masa krytyczna (potencjał trwania) jawi się jako funkcja liczby mieszkańców, struktury społecznej oraz wyposażenia decydującego o zakresie zaspokajania potrzeb w miejscu zamieszkania i jakości życia. Widoczną miarą utraty tego potencjału jest wzrastająca liczba pustostanów, brak ruchu budowlanego i popytu na nieruchomości.

moment bardzo istotny – punkt bez powrotu (*point of no return*), który lokować należy pomiędzy fazami 3 i 4. Specyfika zanikającej wsi decyduje, przy jakim stanie lub zbiorze cech on wystąpi. Przejście przez punkt bez powrotu w praktyce oznacza brak możliwości odwrócenia procesów, gdyż nakłady do tego konieczne przewyższyłyby dostępne możliwości interwencji. Jakie mechanizmy przeciwdziałania (interwencji) należy zatem stanowić i stosować, by do takiego scenariusza nie dopuścić lub utrzymać proces pod kontrolą?

### Rozwój wewnętrzny – recepta na wyludnianie wsi

Wypracowane w Niemczech i Austrii rekomendacje wskazują, że właściwe reagowanie na pojawiające się w wyniku przemian demograficznych zjawiska patologiczne umożliwia przede wszystkim zastosowanie mechanizmów urbanizacji i rygorystyczne gospodarowanie przestrzenią w ramach jednostek osadniczych. Konieczne jest unikanie rozpraszania zabudowy mieszkaniowej. Należy ją koncentrować w zainwestowanej już tkance jednostek osadniczych. Zaangażowanie eksperckie, budowanie świadomości mieszkańców i ich podmiotowe włączenie w przekształcenia i poszukiwanie rozwiązań, tworzą zintegrowane podejście rozwoju wewnętrznego miejscowości. Jego istotą jest wykorzystywanie potencjału substancji budowlanej, infrastruktury i wolnych przestrzeni wewnątrz miejscowości, zamiast prowadzenia procesów inwestycyjnych poza istniejącą zabudową i tkanką infrastruktury. W rozwoju wewnętrznym rozstrzygnięcia planistyczne, a następnie ich wdrożenie, ma podstawy w rozpoznanych oczekiwaniach, intencjach oraz możliwościach inwestycyjnych indywidualnych właścicieli nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem perspektyw dla nieruchomości osób starszych. Podejście koreluje z uwarunkowaniami społecznymi i ekonomicznymi oraz zakłada wsparcie dla gmin i właścicieli przekształcanych nieruchomości. W działaniach na rzecz rozwoju wewnętrznego istotne jest racjonalizowanie usług publicznych, optymalizowanie kosztów i synergia kosztowa. Ważne miejsce zajmuje uwzględnianie potrzeb osób najstarszych, kreowanie w przestrzeni publicznej i w budownictwie (domy,

osiedla wielopokoleniowe, struktury *co-housing*) rozwiązań na rzecz integracji międzypokoleniowej. Rozwój wewnętrzny koncentruje się na wzmacnianiu centrów miejscowości, w których prowadzi się szerokie działania rewitalizacyjne.

Aby zobrazować sposób i zakres koniecznych działań, warto przywołać *Program ograniczenia zużycia terenów poprzez aktywizację wewnętrznych potencjałów miejscowości – MELAP*<sup>14</sup>, przeprowadzony w Badenii–Wirtembergii w latach 2002–2007. Jego celem było wykorzystanie potencjału tkwiącego wewnątrz miejscowości przy jednoczesnej rezygnacji z rozwoju na zewnątrz. O uczestnictwo w programie ubiegało się ponad 200 gmin. Pracami studialnymi objęto 42, ostatecznie zakwalifikowano dwie samodzielne gminy oraz 11 miejscowości liczących od 243 do 2 065 mieszkańców. Udział w projekcie powiązано ze wsparciem finansowym w wysokości od 660 000 do 1 540 000 euro na każdą miejscowość w okresie pięciu lat<sup>15</sup>. Pracami objęto 1 050 jednostek mieszkalnych oraz 250 takich jednostek w lukach zabudowy.

Aktywizacja potencjału, popyt na tereny budowlane w centrum miejscowości, modernizacja oraz zmiana sposobu wykorzystania pustostanów opierały się przede wszystkim na ludności miejscowej, której zainteresowanie skupiło się na dotowaniu zamieszkania<sup>16</sup>.

Przygotowano i realizowano trzy koncepcje rozwoju wewnętrznego:

**Całościowa rewitalizacja centrum miejscowości**, w oparciu o bardzo szczegółowy plan ramowy. Wypracowano konkretne propozycje wykorzystania oraz kształtowania terenów i zabudowy.

---

14. *Modellprojekt Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials* – [www.melap-bw.de](http://www.melap-bw.de).

15. Gminy miały też preferencje w warunkach i stawkach wspierania działań z Programu Rozwoju Przestrzeni Wiejskiej (ELR). Stroną naukową projektu zajmowała się grupa badawcza organizująca konferencje, warsztaty i spotkania plenarne, co prowadziło do intensywnej wymiany doświadczeń pomiędzy poszczególnymi miejscowościami modelowymi.

16. Beneficjentami kompleksowych modernizacji, zmiany sposobu użytkowania lub też budowy było 410 mieszkańców miejscowości, 24 mieszkańców, którzy wrócili do swojej miejscowości, 146 wnioskodawców pochodziło z zewnątrz (przede wszystkim małżonkowie mieszkańców miejscowości). W grupie beneficjentów 210 osób stanowiły dzieci i młodzież poniżej 18. roku życia.



**Przekształcenie wybranych obszarów** – kształtowano małe obszary wraz z intensywnym doradztwem dla osób zainteresowanych budową.

**Przekształcenie typowych rodzajów budynków** – po rozstrzygnięciu problemu wyboru funkcji, jaki implikowany był typem budynku, realizowano **pojedyncze projekty** zmiany sposobu użytkowania, głównie adaptacji pustostanów.

Zmiana funkcji budynków może prowadzić do wykreowania form uprzednio nieznanych, o wyjątkowej atrakcyjności dla nowych użytkowników. Przykładem jest przekształcenie hodowlano-magazynowych obiektów gospodarczych w Nadrenii–Palatynacie w reprezentacyjne budynki mieszkalne. Pierwotną funkcję oddaje zachowanie w strukturze obiektów bram do wjazdu wozów konnych. W Konken, w powiecie Kusel, wsi liczącej ok. 760 mieszkańców, ten rodzaj przekształceń doprowadził do unowocześnienia infrastruktury wsi, przy jednoczesnym zachowaniu jej historycznego obrazu. Rezultatem pośrednim było utworzenie ok. 300 miejsc pracy.

W Nadrenii–Palatynacie poprzez udzielenie wsparcia przedsięwzięciom indywidualnych mieszkańców – właścicieli zasobów budowlanych – uzyskano kompleksowość procesu rewitalizacji i jednocześnie napęd dla gospodarki lokalnej. W landzie tym w latach 1991–2012 zainwestowano w proces odnowy wsi 475 mln euro (175 euro na mieszkańca obszarów wiejskich). Przyniosło to inwestycje o wartości niemal 2,5 mld euro. Każde euro dotacji zostało pomnożone ponad pięciokrotnie. Ważne jest to, że podobny strumień środków jak do beneficjentów publicznych, kierowano do osób prywatnych. Podobne pule udzielonych dotacji przyniosły blisko 26,5 tys. przedsięwzięć prywatnych i ponad 4,3 tys. projektów publicznych. Jedno euro dotacji w projektach prywatnych skutkowało zaangażowaniem aż 8 euro po stronie inwestora. W projektach publicznych było to niespełna 2,3 euro.

## Wykorzystać potencjał rewitalizacji – rekomendacje

Zasadniczym celem rewitalizacji jest dostarczenie impulsów rozwojowych w oparciu o gruntowną przebudowę wyjściowych struktur, w szczególności centrów miejscowości. Zakres rewitalizacji i jej cele są znacznie szersze niż ochrona cennej, historycznej (zabytkowej) substancji budowlanej. Trzeba zauważyć, że bez udziału mieszkańców profesjonalne wsparcie planistyczne byłoby nieefektywne. Kluczową rolę ma gmina, jako moderator społeczności lokalnej i organizator uspołecznienia procesu rewitalizacji. Ponadto konieczne jest zewnętrzne wsparcie finansowe.

W Polsce stan wiejskiej przestrzeni pokazuje brak fundamentów do prowadzenia procesów rewitalizacji (prawa, mechanizmów i polityki rozwoju, uwarunkowań kulturowych). Procesy inwestycyjne, powszechnie określane mianem modernizacyjnych, a więc zakładających unowocześnienie wszystkiego, przebiegają przy braku świadomości konieczności prowadzenia rewitalizacji i wiedzy, czym jest ona w istocie.

Uruchomienie procesów rewitalizacji na obszarach wiejskich wymaga gruntownego przewartościowania paradygmatu rozwoju. To klucz do utrzymania kontroli nad przekształceniami obszarów depopulacji oraz ratunek dla resztek cennych fragmentów wiejskiej przestrzeni i krajobrazu. O zmianie prawa, by opanować chaotyczność zagospodarowania, powiedziano już wszystko. Pomija się jednak konieczność zaistnienia nowej filozofii wsparcia. Nie może ono być ukierunkowane na proste zaspokajanie potrzeb. Nadrzędnym celem winno być wyzwianie impulsów rozwojowych, wskutek czego potrzeby, indywidualne i zbiorowe, zostaną z naddatkiem zaspokojone. Programy wsparcia muszą odejść od jednostkowych inwestycji – „operacji”. Najpierw, poprzez włączenie mieszkańców, trzeba uruchamiać procesy rozwojowe, dopiero potem można je dotacyjnie wzmacniać. Konieczny jest partycypacyjny model funkcjonowania gmin, ich zdolność do kreowania strategii rewitalizacji i rozwoju wewnętrznego miejscowości oraz moderacji niezbędnej aktywności obywatelskiej. Należy wspierać rozwój, a właściwie przekształcenia całych miejscowości, za-

czynając od wnikliwej analizy strukturalnej prowadzonej pod kierunkiem zespołów eksperckich. By umożliwić zmiany funkcji budynków, pobudzając jednocześnie gospodarkę lokalną, konieczne jest włączenie w krąg odbiorców pomocy właścicieli nieruchomości.

Jakość projektów winna stać się warunkiem udzielenia dotacyjnego wsparcia. Kompetentne instytucjonalnie doradztwo i nadzór muszą wykluczać realizacje sprzeczne z wymogami rewitalizacji, niegwarantujące efektu rewitalizacyjnego. Niezbędne są akcje informacyjne oraz publikatory dla samorządów i mieszkańców. Trzeba wyegzekwować uwzględnienie odrębności i specyfiki wsi oraz zrozumienie mechanizmów rewitalizacji od urbanistów, architektów i projektantów, którzy swój warsztat winni kształtować w oparciu o europejskie doświadczenia.

Z rewitalizacji, jako metody przekształcania wiejskich struktur zapewniającej im żywotność, kluczowe jest uczynienie narzędzia polityki regionalnej, zapewnienie jakości projektów, a także partycypacji społeczności lokalnej zachęconej potencjalnymi korzyściami indywidualnymi i zbiorowymi. Jednak kwestią najważniejszą byłaby decyzja objęcia intensywnymi działaniami centrów wsi lub prowadzenia działań kreujących takie centra.

Gmina w celu prowadzenia procesu rewitalizacji i ożywiania centrów miejscowości oraz zaangażowani w działania mieszkańcy winni otrzymać niezbędne ku temu instrumenty i rozwiązania:

- kształtowanie wizerunku miejscowości zadaniem własnym gminy;
- wprowadzenie do ustawy o rewitalizacji rozwiązań na rzecz urządzania centrów wsi i ułatwień w pozyskiwaniu gruntów na cele publiczne;
- nadanie uprawnień gminom do kurateli (środek przyznawany sądownie) nad pustostanami i do zagospodarowywania tzw. „posesji porzuconych”, tj. bez realnych szans na przeprowadzenie procedury spadkowej (rozproszenie spadkobierców lub brak możliwości ich ustalenia); po przekroczeniu wartości hipotecznej przejęcie nieruchomości na własność gminy;

- preferencje podatkowe (np. ulga w VAT + podatek od nieruchomości) dla inwestorów adaptujących pustostany lub zmieniających funkcję obiektów na mieszkaniowe lub mieszkaniowo-usługowe (szansa na domy wielopokoleniowe);
- wprowadzenie możliwości zwolnienia od podatku od nieruchomości nieużytkowanych obiektów gospodarskich o walorach historycznych lub tradycji budowlanej oraz innych, ważnych dla kształtowania wizerunku wsi;
- wsparcie środkami unijnymi projektów właścicieli nieruchomości, które są istotne dla poprawy wizerunku miejscowości lub posiadają znaczne walory kulturowe;
- objęcie wsparciem Banku Gospodarstwa Krajowego (wg zasad jak dla mieszkań socjalnych) tworzenia mieszkań wspomaganych dla seniorów.

## **Zacząć od centrów wsi**

Centra wsi, które przyciągają mieszkańców, to optymalna lokalizacja dla handlu i usług oraz różnorodnej aktywności obywatelskiej. Atrakcyjna i funkcjonalnie urządzona przestrzeń publiczna oraz możliwości zaspokajania potrzeb w zakresie usług i zaopatrzenia chronią wartość nieruchomości. Centra wsi jako atrakcyjna dla przebywania przestrzeń publiczna (kluczowym obiektem winny być Wiejskie Centra Aktywności) i naturalny inkubator przedsiębiorczości winny stać się ośrodkami życia społeczności wiejskiej, impulsem dla gospodarki lokalnej oraz poligonem doświadczalnym rewitalizacji.

Jednym z największych błędów polityki regionalnej w Polsce oraz wykorzystywania środków unijnych pozostaje przypisanie procesów rewitalizacji (nadto ułomnie pojmowanych i realizowanych) wyłącznie do miast.



# Wykaz Autorów



**dr hab. Jarosław Flis**  
socjolog  
Uniwersytet Jagielloński

**prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak**  
Uniwersytet Warszawski  
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych  
(EUROREG)

**Jarosław Kalinowski**  
Poseł do Parlamentu Europejskiego

**Bogdan Klich**  
Senator RP  
b. Minister Obrony Narodowej, b. Poseł do Parlamentu Europejskiego

**Wojciech Kozak**  
Wicemarszałek Województwa Małopolskiego

**Jacek Krupa**  
Marszałek Województwa Małopolskiego

**prof. dr hab. Roman Kuźniar**  
Uniwersytet Warszawski  
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

**dr hab. inż. arch. prof. PG Piotr Lorens**  
Politechnika Gdańska

**prof. dr hab. Zdzisław Mach**  
Uniwersytet Jagielloński  
Dziekan Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych



**dr hab. prof. UP Janusz A. Majcherek**  
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie  
Instytut Filozofii i Socjologii

**dr hab. prof. UEK Stanisław Mazur**  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej

**prof. dr hab. Witold M. Orłowski**  
Rektor Akademii Finansów i Biznesu Vistula

**Janusz Sepioł**  
Generalny Projektant Planu Zagospodarowania Przestrzennego  
Województwa Małopolskiego

**dr hab. prof. PAN Monika Stanny**  
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

**prof. dr hab. Mirosław Stec**  
Uniwersytet Jagielloński  
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego

**prof. dr hab. Paweł Swianiewicz**  
Uniwersytet Warszawski  
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych  
Kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej

**prof. dr hab. Jacek Szlachta**  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania  
Kraju PAN

**Marek Wiland**  
Biuro Urbanistyczne Ecoland

**Ryszard Wilczyński**

Posel na Sejm RP

**Jacek Woźniak**

Urząd Miasta Krakowa

Zastępca Dyrektora Wydziału Rozwoju Miasta

Do tej pory w ramach serii  
„Biblioteka Małopolskiego  
Obserwatorium Polityki Rozwoju”  
ukazały się:



Tom I  
***Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań  
XXI wieku***  
red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski,  
Jacek Woźniak  
Kraków 2009

---



Tom II  
***Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku***  
red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski,  
Jacek Woźniak  
Kraków 2009

---



Tom III  
***Polonia quo vadis?***  
red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski,  
Jacek Woźniak  
Kraków 2010

---



Tom IV  
***Unia Europejska. Dylematy XXI wieku***  
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak  
Kraków 2011



Tom V  
***Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski***  
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak  
Kraków 2012



Tom VI  
***Polska w Europie wielu prędkości***  
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak  
Kraków 2013

---



Tom VII

***Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy***

red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak  
Kraków 2014

---



Tom VIII

***Świat współpracy – świat konfrontacji. Wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności***

red. Jacek Woźniak  
Kraków 2015

---

Publikacje dostępne na stronie:  
**WWW.KONFERENCJEKRAKOWSKIE.PL**



## KONFERENCJE KRAKOWSKIE

Publikacja jest próbą podsumowania IX Konferencji Krakowskiej „Polska regionów – Polska miast”, która odbyła się w Krakowie w dniach 28–29 listopada 2016 roku.

Tematyka niniejszego tomu koncentruje się na perspektywach rozwoju oraz zagrożeniach cywilizacyjnych miast i regionów w kilku aspektach, przede wszystkim: roli i znaczenia samorządu wewnątrz kraju i jego relacji z władzami centralnymi, przyszłości polskiej urbanizacji, polityki miejskiej w kontekście metropolizacji oraz wpływu polskiej wsi na rozwój kraju.

Nie od dziś wiadomo, że dobrobyt sprzyja postawom zachowawczym i korzystaniu z tego, co zostało już wypracowane. Natomiast kryzys i niepewność są impulsem do zmian, podejmowania energicznych wysiłków i wytyczania nowych ścieżek rozwoju. Wyzwania, przed którymi dziś stoi Europa, będą wymagały odważnych reform i śmiałych wizji. Zachęcam Państwa do zapoznania się z artykułami umieszczonymi w niniejszej publikacji. Jestem przekonany, że debaty podczas IX Konferencji Krakowskiej pomogły nakreślić scenariusze pozwalające optymistycznie spoglądać w przyszłość.

/fragment wstępu/

PARTONI MEDIALNI



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020



Egzemplarz bezpłatny

ISBN: 978-83-65325-35-8 (wersja drukowana),

978-83-65325-36-5 (wersja elektroniczna)

ISSN (Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju): 2083-8808