

## Rozdział III

# Przestrzeń miejska a biznes w praktyce zarządzania publicznego

## 1. Kreowanie atrakcyjności biznesowej przestrzeni miejskiej

### Wstęp

W opracowaniu przedstawiono złożoność pojęcia *atrakcyjności miasta*, która obejmuje współpowiązane typy atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej, kulturowo-cywilizacyjnej, rezydencjalno-usługowej i turystyczno-rekreacyjnej. Atrakcyjność biznesowo-inwestycyjna miasta, stanowiąca główny punkt ciężkości prowadzonych rozważań kreowana jest na styku realizowanych strategii lokalnych oraz biznesowych strategii lokalizacyjno-inwestycyjnych zmierzających do odkrycia miejsc oferujących najlepszy i najpełniejszy zbiór korzyści wspierających dany rodzaj działalności gospodarczej. Oznacza to, że miasta muszą kreować i implementować strategie przyciągania inwestorów eksponujące lokalne cechy atrakcyjności inwestycyjno-biznesowej, a jednocześnie uwzględniające globalny wymiar rywalizacji miast.

Miasta i biznesy pozostają ze sobą w ścisłych relacjach, które stają się szczególnie widoczne w warunkach gospodarki opartej na wiedzy. Kreowanie atrakcyjności biznesowej miasta jest związane z relacjami popytowo-podażowymi, w których dochodzi do sprzężenia i wzajemnego wspierania oferowanej przez miasto jakości życia i środowiska, umiejętności przyciągania talentów i kreatywnych profesjonalistów, zdolności do generowania dochodów i realizacji inwestycji oraz funkcjonowania firm innowacyjnych i kreatywnych. W opracowaniu przyjęto, że o atrakcyjności współczesnych miast decydują ich atrybuty związane z trzema domenami decydującymi o unikatowości w oczach inwestorów; są to: przestrzeń miejskie i opisujące je lokalizacje i miejsca, jakość i styl życia charakterystyczne dla miast, szczególnie dużych oraz wizerunek, marka i tożsamość miasta.

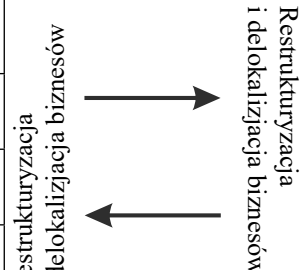
Rozważania o atrakcyjności miast zostały zilustrowane analizą strategii przyciągania dwóch miast Aglomeracji Górnośląskiej: Katowic i Zabrze. Sięgnięto również do krajowych i międzynarodowych rankingów atrakcyjności miast i przedstawiono kryteria, które w takich rankingach są brane pod uwagę.

Całość opracowania domyka zbiór rekomendacji dla miast kreujących atrakcyjność biznesowo-inwestycyjną.

### 1.1. Biznesy i miasta; relacje i korzyści

W warunkach gospodarki opartej na wiedzy i kreatywności obserwowana jest wzrastająca pozycja dużych aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych oraz ogólny wzrost poziomu urbanizacji w skali światowej. W toczącym się procesie globalizacji wymiany i konkurencji wzmacnianym cyfrową kulturą i gospodarką, daje się zauważyć zjawisko szybko rozwijających się relacji miast i biznesów. Miasta stały się miejscami centralnymi do wyboru przez biznes lokalizacji działalności i inwestycji oraz rosnącymi obszarami rynku i konsumpcji. Dokonuje się to z uwzględnieniem wielkości i pozycji zajmowanej przez miasta w narodowej i międzynarodowej strukturze osadniczej. Miasta ze swoimi udogodnieniami i uwarunkowaniami stały się dla biznesów aktywnym realnie wzmacniającym ich markę, potencjał badawczo-rozwojowy i procesy innowacyjne, a przez to budującym przewagę konkurencyjną biznesów umiejących z wyprzedzeniem dostrzec i wykorzystać pozycję dużych miast w policentrycznej strukturze osadniczej [*The Business of Cities* 2014].

Tabela 2. Powiązania i przepływy biznesowo-miejskie

Biznesy	Współpowiązane procesy	Miasta
Aktywa biznesu	Restrukturyzacja i delokalizacja biznesów  Restrukturyzacja i delokalizacja biznesów	Aktywa miasta
Strategie inwestycyjno-lokalizacyjne		Strategie przyciągania inwestycji
Lokalizacje projektów i klastry aktywności		Miejsca dla projektów i aktywności biznesowych
Budowanie przewagi i zmiana marki		Wzmacnianie atrakcyjności i budowanie wizerunku

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem [*The Business of Cities* 2014; Klasik 2019].



Rycina 9. Zamykający się krąg kreacji atrakcyjności biznesowej przestrzeni miejskiej

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem [Lapointe 2004].

Biznes lokujący się w miastach jest dla nich ważnym sposobem dywersyfikacji struktury gospodarki, wzmacniania odporności miast na kryzysy i wstrząsy. Biznes jest źródłem prężności ekonomicznej miast, zapewniając żywotność i trwałość rozwoju w średnim i długim horyzoncie czasu. Miasta w relacji do biznesów dbają o swoją atrakcyjność, stosując różne strategie przyciągania biznesowych projektów inwestycyjnych generujących nowe oferty na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Efektem ich realizacji są nowe miejsca pracy o wysokiej jakości i jednocześnie wzrastający popyt na pracujących o wysokich kwalifikacjach zawodowych i wyróżniających kompetencjach. Kreując i utrzymując swoją atrakcyjność w różnych domenach, miasta przyciągają nie tylko nowe aktywności i projekty inwestycyjne, ale także nowych pracujących i rezydentów. W relacjach z biznesem poszczególne miasta budują z różną skutecznością swoją atrakcyjność i pozycję w narodowej i międzynarodowej strukturze osadniczej.

Każda ze stron, biznesy i miasta uczą się jedne od drugich, jak korzystać z sił polaryzujących procesy rozwojowe w skali krajowej i międzynarodowej, jak posługiwać się sieciowymi i klastrowymi strukturami oraz jak wykorzystywać technologiczne, informacyjne i kompetencyjne korzyści aglomeracyjne. Biznesy i miasta działają coraz skuteczniej w logice partnerstwa prowadzącej do znajdowania dobrych lokalizacji przez biznes i do kreowania przez miasta miejsc stanowiących korzystne oferty dla lokalizacji biznesów. W ten sposób wysoka jakość miejsc dla prowadzenia biznesu i dobre wybory lokalizacyjne dokonywane przez biznes, realizują znaną w teorii i pożądaną w praktyce zasadę koherencji lokalizacyjnej. Wszystko powyższe wskazuje, że także w przyszłości relacje biznesów i miast mogą się wzbogacać i poszerzać. Można oczekiwać, że dynamika tych procesów prowadzić będzie do budowania z jednej strony przewagi konkurencyjnej biznesu, a z drugiej strony do wzmacniania atrakcyjności miast [Klasik, Wrana 2019].

Procesy wzajemnego uczenia się i zawieranie partnerstw między biznesami i miastami zmieniają zasadniczo charakter łączących ich więzi. Biznesy ze swej strony uczestniczą w procesach suburbanizacji i reurbanizacji dzielnic śródmiejskich oraz dzielnic peryferyjnych w miastach, a jednocześnie miasta obecne są do pewnego stopnia w procesach restrukturyzacyjnych i delokalizacji biznesów. Miasta przez żywe kontakty z biznesem nabierają cech charakterystycznych dla globalnie prowadzonych transakcji biznesowych oraz coraz bardziej stają się otwarte nie tylko na globalne otoczenie, ale także na różnorodność kulturową [Klasik 2019]. Można powiedzieć, że miasta zachowując się w ten sposób uruchamiają proces wzmacniania swojej atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej w szerokim otoczeniu. Posługują się także coraz bardziej perfekcyjnie inteligentnymi narzędziami tworzenia własnych specyficznych strategii przyciągania inwestorów i kreowania własnych projektów inwestycyjnych.

W relacjach popytowo-podażowych biznesów i miast zawiązuje się dodatnie sprzężenie zwrotne w którym:

- Kreatywne i innowacyjne biznesy poszukują korzystnych miejsc do lokalizacji swoich projektów inwestycyjnych. Efektem realizacji przez biznes nowych inwestycji jest wzrost podaży nowych, o wysokiej jakości miejsc pracy i rosnący popyt biznesu na kreatywnych profesjonalistów, którzy osiągają relatywnie wysoki poziom dochodów.
- Miasta oferują biznesom korzystne miejsca do lokalizacji inwestycji z szeroką gamą usług, udogodnień i korzyści aglomeracyjnych, a także dostępność dozydentów i absolwentów różnorodnych kierunków i specjalności oraz do uniwersytetów, szkół technicznych i szkół biznesowych. Dostępność dotyczy finalnie miejsc o wysokiej jakości życia i środowiska dla pracujących o wysokich kwalifikacjach i uzyskiwanych dochodach. Przez wzajemną elastyczność i dostosowania biznesów i miast w ich relacjach popytowych i podażowych oraz w poszczególnych ogniwach łańcuchów kreowania wartości, zarysowuje się mechanizm wewnętrznego i zewnętrznego rozwoju mający kształt zamykającego się kręgu [Lapointe 2004].

## 1.2. Model atrakcyjności wielkich miast i przestrzeni miejskich ze szczególnym uwzględnieniem atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej<sup>31</sup>

W najbardziej podstawowym ujęciu poziom atrakcyjności miasta jest pochodną dostępnych w mieście zasobów, zdolności do ich utrzymywania i wzbogacania, a także konsekwentnego kształtowania zbioru cech umożliwiającego uzyskiwanie przewagi

---

<sup>31</sup> Tekst zawarty w tej części pracy stanowi rozwinięcie artykułu naukowego [Klasik, Wrana 2019].

w stosunku do innych ośrodków miejskich [Snieska, Zykiene 2015]. Zbiór cech składających się na atrakcyjność biznesowo-inwestycyjną miasta zmienia się wraz ze zmianami zachodzącymi w gospodarce oraz strategiami stosowanymi przez inwestorów. Czynniki atrakcyjności istotne w gospodarce opartej na zasobach radykalnie różnią się od czynników ważnych dla gospodarki opartej na wiedzy. Zasoby i udogodnienia, takie jak: ilościowo wyrażone zasoby siły roboczej, zasoby surowcowe, zasoby energetyczne, transport masowy, czy ulgi podatkowe tracą swoje znaczenie lub są traktowane jako czynniki podstawowe. Obecnie, o atrakcyjności inwestycyjno-biznesowej miasta decydują kwalifikacje, funkcjonowanie centrów badawczo-rozwojowych, dobre warunki życia, dostępność lokalnych dostawców itp. [Sinkiene, Kromalcas 2010].

Dokonując porządkowania wspomnianych czynników można przyjąć, że gra o atrakcyjność miasta rozgrywa się w trzech domenach obejmujących [Klasik, Wrana 2019]:

- przestrzenie miejskie widziane przez użytkowników jako miejsca zapewniające dostępność do cech pożądaných z punktu widzenia prowadzonych działalności i realizowanych funkcji; dla biznesu są to przede wszystkim udogodnienia infrastrukturalne, powiązania transportowe i komunikacja elektroniczna, usytuowanie względem partnerów biznesowych i rynków;
- styl i jakość życia, które w kontekście atrakcyjności inwestycyjno-biznesowej odnoszą się do atrybutów opisujących kadry dostępne na rynku pracy danego miasta oraz zachowania konsumpcyjne determinujące lokalny popyt, a w szczególności cechy odnoszące się do wielkomiejskiego stylu i jakości życia charakterystycznych dla kapitału kreatywnego i kreatywnych profesjonalistów cennych dla nowej gospodarki,
- wizerunek, marka i tożsamość miasta dotyczące sposobu postrzegania miasta zarówno przez jego mieszkańców, jak też podmioty zewnętrzne; są to cechy miasta decydujące o zainteresowaniu i przyciągnięciu inwestorów, tworzące siłę związków firm lokalnych i mieszkańców z miastem oraz wpływające na wizerunek produktów i firm, które z danym miastem są związane.

W aspekcie realizacji projektów biznesowych komponentami atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej dużych miast w segmencie przestrzeni definiowanej przez lokalizacje i miejsca są:

- obszar rynku i konsumpcji dużych miast tworzony przez liczebność populacji firm, mieszkańców, prężność ekonomiczną i wzrastającą zamożność wielkomiejskiej społeczności;
- podaż nowych przestrzeni biurowych i usługowych o wysokich parametrach (*office space*) największa w Europie Środkowej,
- wysokiej klasy infrastruktura wydarzeń – wyspecjalizowana infrastruktura kulturalna i kongresowa, obiekty widowiskowo-sportowe,
- międzynarodowa dostępność cyfrowa (infrastruktura ICT) i transportowa dużych miast (położenie na międzynarodowych korytarzach transportowych, intermodalność transportowa).

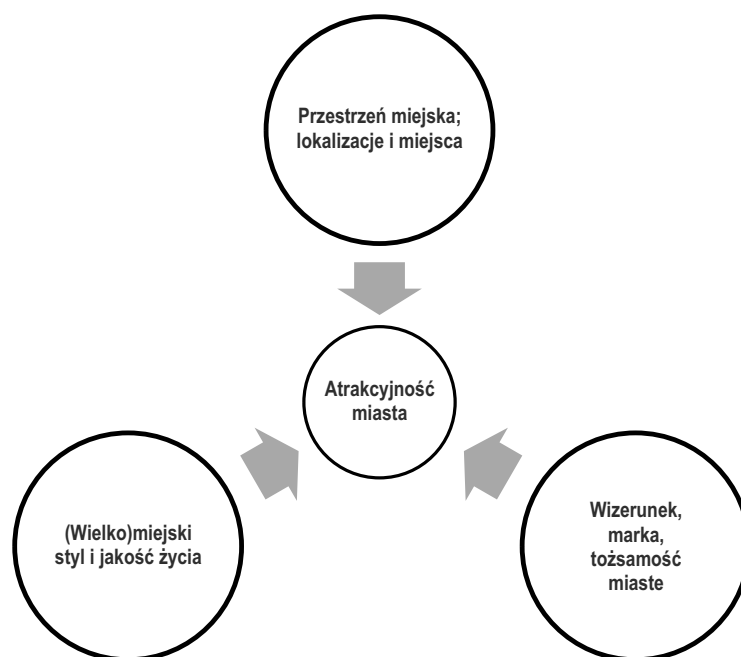
W aspekcie realizacji projektów biznesowych komponentami atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej dużych miast w segmencie wielkomiejskiego stylu i jakości życia są:

- potencjał intelektualny i liczebność populacji kapitału ludzkiego o wysokich kwalifikacjach i kompetencjach zasilających branże wysokich technologii i różnorodne przemysły kreatywne;
- otwarte i tolerancyjne różne grupy społeczności miejskich.

W aspekcie realizacji projektów biznesowych komponentami atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej dużych miast w segmencie wizerunku i tożsamości są:

- dokonująca się przemiana wizerunkowo-tożsamościowa dużych miast polskich,
- rosnąca rozpoznawalność niektórych dużych polskich miast w wybranych branżach Przemysłu 4.0 i przemysłów gospodarki kreatywnej,

Wskazane czynniki atrakcyjności znajdują swoje potwierdzenie w badaniach dotyczących tego zagadnienia prowadzonych wśród kadr menedżerskich oceniających dystrykty biznesowe; na pierwszy plan wysuwa się zdecydowanie dostęp do talentów, następnie jakość środowiska miejskiego i zakres jego wpływu ekonomicznego, a w nieco mniejszym stopniu konkurencyjność kosztową i jakość przestrzeni biurowych [*The Attractiveness of World-class...* 2017].



Rycina 10. Ogólny model atrakcyjności miasta – główne składowe

Źródło: opracowanie własne (ryc. 10 i 11).

Atrakcyjność biznesowo-inwestycyjna miasta jest współpowiązana z trzema innymi kluczowymi typami atrakcyjności miasta, tj. z atrakcyjnością kulturowo-cywilizacyjną, atrakcyjnością rezydencjalno-usługową i atrakcyjnością turystyczno-rekreacyjną.

Umieszczenie atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej w centrum schematu oznacza, że ten typ atrakcyjności kształtują współpowiązane ze sobą pozostałe trzy typy atrakcyjności miasta, tzn. przede wszystkim atrakcyjność kulturowo-cywilizacyjną oraz atrakcyjność rezydencjalno-usługową i atrakcyjność turystyczno-rekreacyjną.

W przypadku **atrakcyjności kulturowo-cywilizacyjnej**, wielkomiejski styl i jakość życia wiążą się z takimi kwestiami, jak: zbiór wartości kierujących wyborami życiowymi i zachowaniami ekonomicznymi, model konsumpcji, relatywnie niższa siła codziennych relacji łączących mieszkańców miasta, rytm życia społeczności lokalnych. Wpływ tych cech na atrakcyjność biznesowo-inwestycyjną przejawia się w:

- wysokiej randze priorytetu ekonomicznego i dążeniem do poprawy statusu materialnego, a co za tym idzie wysoką aktywnością zawodową mieszkańców,
- wysokiej jakości kapitału ludzkiego związanej ze świadomością wagi wykształcenia w rozwoju personalnym i zawodowym mieszkańców dużych miast,
- kształtowaniu popytu na miejskich rynkach dóbr i usług, zwłaszcza w kontekście usług wyższego rzędu – dostępu do kultury i edukacji,
- przesunięciem codziennych relacji z tych wyznaczanych sąsiedztwem w kierunku relacji profesjonalnych związanych z pełnionymi funkcjami zawodowymi.

Atrakcyjność kulturowo-cywilizacyjna w aspekcie lokalizacji i miejsc wiąże się z jakością przestrzeni miejskich. Jakość ta jest wyznaczana przez: widoczną i pielęgnowaną obecność materialnego dziedzictwa kulturowego, nowe formy architektoniczno-urbanistyczne nawiązujące do współczesnych wyzwań społecznych i ekonomicznych, harmonijne relacje między dziedzictwem a innowacyjnością. Obecnie podkreślana jest także konieczność uzyskiwania spójności między rozwojem miejskim a zachowaniem cennych przestrzeni przyrodniczych. Kulturowo-cywilizacyjna przestrzeń miasta może być oceniana w kontekście takich kryteriów – często trudno mierzalnych i raczej intuicyjnych – jak duch miejsca, unikatowość cech, nasycenie konstruktywnymi aktywnościami mieszkańców. Wpływ kulturowo-cywilizacyjnych przestrzeni miasta na atrakcyjność biznesowo-inwestycyjną polega na:

- możliwości wprowadzania w przestrzeń miasta funkcji ekonomicznych synergicznych względem materialnego dziedzictwa,
- inspirowaniu biznesu do podejmowania działań w ramach gospodarki kreatywnej i wpisujących się w lokalny kontekst kulturowy,
- wiązaniu klasy kreatywnej z miastem, dla której jakość przestrzeni i aktywności w niej realizowanych stanowi jedną z głównych wartości determinujących miejsce funkcjonowania.

Atrakcyjność kulturowo-cywilizacyjna w decydujący sposób wpływa na wizerunek i tożsamość miasta. Specyfika miasta, tradycje, zachowania mieszkańców de-



terminują odbiór miasta w otoczeniu, jak również postrzeganie przez różne podmioty lokalne. Dla atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej silny wizerunek kulturowo-cywilizacyjny i tożsamość lokalna to atuty wpływające na:

- wizerunek firm i produktów dostępnych w mieście,
- przyciąganie uwagi i zainteresowania potencjalnych inwestorów,
- siłę związków firm miejscowych z macierzystym miejscem,
- zdolność do zatrzymywania i przyciągania nowych mieszkańców.

W domenie **atrakcyjności rezydencjalno-usługowej** wielkomiejski styl i jakość życia wiążą się przede wszystkim ze standardami dostępnych usług i zasobów mieszkaniowych. Model funkcjonowania rodziny, silna orientacja na kariery zawodowe, świadomość poziomu życia w innych miastach powoduje, że miasta muszą zapewniać swoim mieszkańcom możliwości zaspokajania potrzeb i oczekiwań na coraz wyższym poziomie. Dostarczanie wysokiej jakości i rangi usług oraz dostępność szerokiej gamy produktów mieszkaniowych (tereny mieszkaniowe, mieszkania oraz domy i budynki wielorodzinne) są ściśle związane z atrakcyjnością biznesowo-inwestycyjną; wpływ ten jest widoczny w takich aspektach, jak:

- poziom aktywności zawodowej, w tym możliwości godzenia kariery zawodowej z życiem rodzinnym,
- popyt na świadczone przez firmy lokalne usługi wspierające codzienne funkcjonowanie mieszkańców,
- popyt na rynku nieruchomości mieszkaniowych,
- ograniczenie negatywnych zjawisk migracyjnych i wzrost możliwości pozyskiwania kadr przez przedsiębiorstwa.

Atrakcyjność rezydencjalno-usługowa jest również powiązana z kształtowaniem atrakcyjnych lokalizacji i miejsc. Nasylenie w usługi oraz dogodne rozmieszczenie zabudowy mieszkaniowej wpływa na atrakcyjność biznesowo-inwestycyjną przez:

- kształtowanie przestrzeni rozwoju gospodarczego z wysokim udziałem przedsiębiorstw lokalnych, w tym na powstawanie nowych lub wzmocnienie istniejących centrów i stref rozwoju gospodarczego,
- wzrost ilości czasu mieszkańców w wieku produkcyjnym, który może być poświęcony na realizację funkcji zawodowych (w tym także na podwyższanie kwalifikacji),
- ograniczenie kongestii w miastach co wpływa na komfort życia, ale także na warunki prowadzenia biznesu.

W wymiarze wizerunkowym wzmocnienie atrakcyjności rezydencjalno-usługowej wspiera atrakcyjność biznesowo-inwestycyjną od strony postrzegania miasta przez:

- roczniki mobilne poszukujące dla siebie dogodnego miejsca realizacji karier zawodowych,
- przedsiębiorstwa oczekujące dostępu do kadr o wysokich kompetencjach.

**Atrakcyjność rekreacyjno-turystyczna** jest również ściśle związana z wielkomiejskim stylem i jakością życia. Rozwój społeczny prowadzi do coraz większego

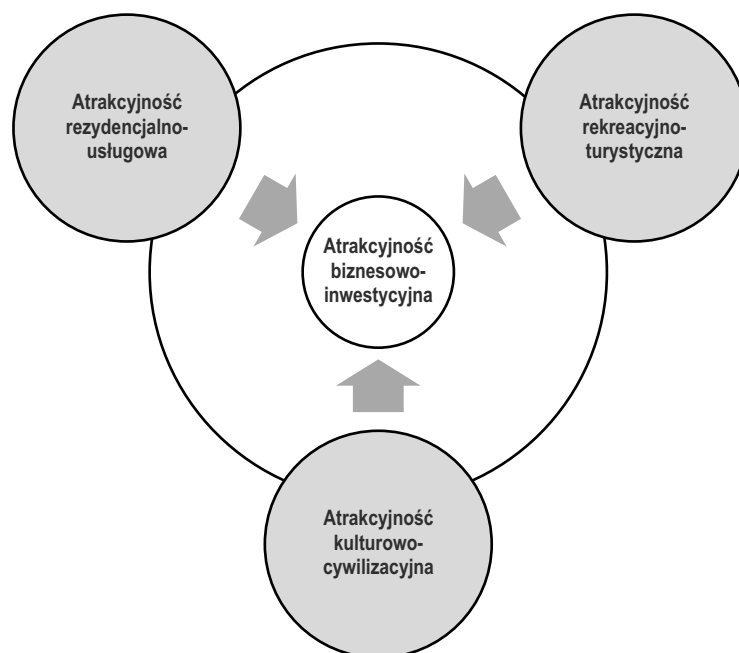


zainteresowania mieszkańców korzystaniem z urozmaiconej oferty czasu wolnego; dotyczy to zarówno oferty ruchowej, jak również intelektualnej. W kontekście atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej można wskazać na takie oddziaływania, jak:

- podnoszenie poziomu zdrowia kadr w regionie,
- wzrost efektywności w realizacji zadań zawodowych,
- wzrost popytu na usługi rekreacyjne i turystyczne oferowane przez przedsiębiorstwa z różnych branż (usługi noclegowe, gastronomiczne, kulturalne, sportowo-rekreacyjne, transportowe itp.),
- kreowanie oferty turystycznej stanowiącej nową branżę gospodarki miejskiej,
- wzrost liczby wydarzeń w branży turystyki biznesowej co wpływa na rozwój firm działających w tej dziedzinie, jak również na wzrost liczby generowanych powiązań gospodarczych i usieciowienia lokalnych przedsiębiorstw.

Podnoszenie atrakcyjności rekreacyjno-turystycznej wiąże się ściśle z tworzeniem nowych miejsc dla takich funkcji. Podobnie jak w przypadku lokalizacji rozpatrywanych w kontekście atrakcyjności rezydencjalno-usługowej można wskazać następujące oddziaływania na rozwój biznesu i inwestycji:

- kształtowanie przestrzeni rozwoju gospodarczego z wysokim udziałem przedsiębiorstw lokalnych zorientowanych na oferowanie usług czasu wolnego, w tym powstawanie nowych lub wzmocnianie istniejących centrów i stref rekreacyjno-turystycznych,



Rycina 11. Współpowiązanie typów atrakcyjności miasta ze szczególnym uwzględnieniem atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej

- równoważenie czasu poświęcanego przez mieszkańców na aktywności zawodowe oraz na aktywności wspierające rekreację fizyczną psychiczną i intelektualną.

Atrakcyjność rekreacyjno-turystyczna silnie oddziałuje na wizerunek i markę miasta. Widoczna obecność mieszkańców w przestrzeniach rekreacyjnych, obiektach kulturalnych, na różnego rodzaju wydarzeniach świadczy o witalności miasta i społeczności lokalnej. Dla atrakcyjności inwestycyjno-biznesowej ten aspekt wiąże się z:

- podnoszeniem identyfikowalności miasta, które dysponuje atrakcyjną ofertą turystyczną,
- przyciąganiem uwagi potencjalnych mieszkańców, a co za tym idzie szansą na wzmacnianie kapitału ludzkiego w mieście,
- realizacją wielkich wydarzeń kongresowych i konferencyjnych,
- możliwościami realizacji wizyt biznesowych i ich wzbogacaniu o korzystanie z urozmaiconej oferty spędzania czasu wolnego.

Atrakcyjność biznesowo-inwestycyjna jest więc ściśle uzależniona od innych typów atrakcyjności miasta. Ich rozwój zarówno bezpośrednio wspiera funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, jak również zwiększa ich zainteresowanie danym miastem.

### 1.3. Miasta górnośląskie w rankingach atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej

Problematyka atrakcyjności biznesowej miast jest nie tylko obecna w pracach naukowych – jak to zostało pokazane w dwu pierwszych punktach pracy – ale stanowi realne zagadnienie uwzględniane w politykach rozwoju miejskiego. W dokumentach strategicznych formułowanych przez samorządy miast podnoszenie poziomu atrakcyjności ośrodka dla miejscowych firm oraz inwestorów zewnętrznych można odnaleźć wśród najważniejszych celów i kierunków rozwoju. Rywalizacja miast na tym polu znajduje swoje odzwierciedlenie w rankingach opracowywanych i popularyzowanych przez instytucje badawcze i media; są to także rankingi sporządzane dla miast polskich. Wśród nich wskazać można relatywnie prosty ranking Forbes'a, w którym analizowane są zmiany w liczebności podmiotów gospodarczych. Jest to więc ranking skupiający się nie tyle na czynnikach atrakcyjności, ile raczej na stronie wynikowej związanej z przyrostem liczby podmiotów zagranicznych oraz migracją spółek; w rankingu uwzględniane są poniższe mierniki:

- przyrost liczby spółek na 1000 mieszkańców,
- saldo migracji firm,
- nowe spółki zagraniczne.

W 2019 r. w grupie miast liczących od 150 do 299 tys. mieszkańców najwyższej oceniony został Rzeszów; w pierwszej dziesiątce rankingu w tej grupie miast znaleźć

można sześć miast z woj. śląskiego. Oprócz Częstochowy i Bielska-Białej są to cztery miasta Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, tj.<sup>32</sup>:

- Katowice na miejscu drugim,
- Gliwice na miejscu ósmym,
- Zabrze na miejscu dziewiątym,
- Sosnowiec na miejscu dziesiątym.

Znacznie bardziej obszerne i wielowymiarowe jest badanie Business Environment Assessment Study (BEAS)<sup>33</sup>; składa się na nie osiem raportów, które kompleksowo przedstawiają potencjał inwestycyjny największych polskich miast oraz opisują rzeczywistość biznesową, w której funkcjonują firmy. Badanie nie ma charakteru rankingowego, a jego zadaniem jest raczej analiza sytuacji konkretnych miast. Dotychczas opracowano raporty dla Warszawy, Szczecina, Lublina, Poznania i Wrocławia, a w trakcie opracowania są raporty dla Trójmiasta, Krakowa i Łodzi. Wybór miast został podyktowany wynikiem konsultacji z przedstawicielami kadry menedżerskiej. W badaniu analizie poddano siedem czynników, determinujących atrakcyjność miasta; są to:

- infrastruktura,
- przestrzeń biurowa,
- wsparcie administracji publicznej,
- potencjał edukacyjny,
- potencjał zatrudnienia,
- potencjał biznesowy,
- ocena lokalizacji jako miejsca do życia.

Dodatkowo raport został wzbogacony o analizę takich danych rynkowych istotnych dla inwestorów, jak:

- koszty życia w poszczególnych miastach,
- ceny mieszkań za 1 m<sup>2</sup> na rynku wtórnym i pierwotnym,
- stawki wynajmu nieruchomości biurowych,
- wynagrodzenia oferowane przez pracodawców,
- miesięczny koszt biletu komunikacji publicznej,
- liczba miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych.

Katowice widoczne są w kompleksowym rankingu realizowanym przez *fDi Intelligence* „Polskie Miasta Przyszłości 2019/20” [*fDi... 2019/2020*]. W rankingu uwzględniono 50 lokalizacji, które były oceniane w pięciu kategoriach; w każdej z kategorii wykorzystano zbiór wskaźników – od sześciu do siedemnastu – dla ustalenia pozycji miast polskich. Dla stworzenia krótkiej listy polskich miast przyszłości *fDi 2019/20*, dział *fDi Intelligence* firmy Financial Times zebrał dane z użyciem specjalistycznych narzędzi

<sup>32</sup> [<https://www.forbes.pl/gospodarka/ranking-miasta-przyjazne-dla-biznesu-x-kongres-regionow-2019/0n7jskp>].

<sup>33</sup> [<https://antal.pl/wiedza/raporty/potencjal-inwestycyjny>].

internetowych *fDi Markets* i *fDi Benchmark*. Zebrano dane dla 50 wybranych lokalizacji w pięciu kategoriach: potencjał ekonomiczny, przyjazność dla biznesu, kapitał ludzki i styl życia, efektywność kosztowa i łączność. Lokalizacje uzyskać mogły maksymalnie 10 punktów za każdą z danych, które z kolei były ważone ze względu na znaczenie w procesie decyzyjnym BIZ. w celu opracowania zarówno podkategorii, jak i ogólnego rankingu. Kategorie i kryteria zostały zaprezentowane w tab. 3.

Najistotniejsze kryteria z punktu widzenia atrakcyjności biznesowej zostały zawarte w grupie kryteriów określonych mianem przyjazności biznesowej (tab. 4);

W poszczególnych kategoriach Katowice zajęły następujące pozycje:

- potencjał ekonomiczny – miejsce 9,
- kapitał ludzki i styl życia – poza pierwszą dziesiątką,
- efektywność kosztowa – poza pierwszą dziesiątką,
- łączność – miejsce 8,
- przyjazność biznesowa – miejsce 8.

W ocenie całościowej Katowice zajęły miejsce 7. Nieobecność Katowic w klasyfikacji kategorii efektywność kosztowa wynika stąd, że w tym aspekcie dominują miasta średnie i małe oferujące dobra i udogodnienia po niższych cenach niż dzieje się to w miastach dużych i metropoliach. Większym wyzwaniem dla Katowic jest wzmocnienie pozycji w kategorii kapitał ludzki i styl życia, gdzie miasto przegrywa nie tylko z największymi polskimi metropoliami, ale także kilkoma innymi dużymi miastami wojewódzkimi. Dzieje się tak mimo istotnej przemiany miasta, jaka miała miejsce w ostatnich kilkunastu latach, a w szczególności skoncentrowania na rozwoju kulturalnym – zarówno w wymiarze infrastrukturalnym, jak również ofertowym.

Komplementarnym rankingiem realizowanym przez *fDi* jest ranking strategii przyciągania BIZ<sup>34</sup>. W 2019 r. zwycięzcą rankingu okazały się Katowice, które wyprzedziły Kraków i Wrocław. O wysokiej pozycji Katowic zadecydowały takie realizowane działania, jak:

- ustanowienie przedstawicielstwa miasta w Dolinie Krzemowej dla wsparcia kontaktów między inwestorami,
- udział w misjach gospodarczych z inwestorami z całego świata,
- partycypacja w Międzynarodowym Inkubatorze,
- współpraca z agencjami z Francji, Szwajcarii, Tunezji i Madagaskaru,
- utworzenie w mieście we współpracy z Polskim Stowarzyszeniem Liderów Biznesu i trzema uczelniami śląskimi Akademii ABSL w celu zwiększenia liczby wykwalifikowanych pracowników,
- plany utworzenia Akademii Techniki ABSL w celu rozwoju kompetentnej siły roboczej posiadającej umiejętności techniczne,

<sup>34</sup> [<https://www.fdiintelligence.com/Locations/Europe/Poland/fDi-s-Polish-Cities-of-the-Future-2019-20-FDI-Strategy>].

Tabela 3. Kryteria oceny miast w rankingu *fDi* – część 1

Potencjał ekonomiczny	Kapitał ludzki i styl życia	Efektywność kosztowa	Połączalność
<ul style="list-style-type: none"> <li>• populacja</li> <li>• średnia roczna stopa wzrostu populacji (%)</li> <li>• liczba zarejestrowanych bezrobotnych ogółem i na 10 000 mieszkańców</li> <li>• PKB na mieszkańca (zł – ceny bieżące)</li> <li>• PKB (mln zł)</li> <li>• wewnętrzne BIZ na 100 000 mieszkańców</li> <li>• zewnętrzne BIZ na 100 000 mieszkańców</li> <li>• bilans migracji (na 1000 mieszkańców)</li> <li>• osoby wchodzące w wiek produkcyjny (na 1000 mieszkańców)</li> <li>• kapitał zagraniczny według powiatów (na mieszkańca)</li> <li>• odsetek ludności aktywnej zawodowo</li> <li>• wewnętrzne BIZ</li> <li>• zewnętrzne BIZ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba kin (na 10 000 mieszkańców)</li> <li>• ogrody botaniczne i zoologiczne (na 100 000 mieszkańców)</li> <li>• kluby turystyczne i rekreacyjne</li> <li>• turystyczne obiekty noclegowe wyposażone z zapleczem konferencyjnym</li> <li>• liczba noclegów turystów zagranicznych w obiektach noclegowych</li> <li>• łóżka w szpitalach ogólnych (na 10 000 mieszkańców)</li> <li>• całkowita liczba lekarzy i dentystów (na 10 000 mieszkańców)</li> <li>• oczekiwana długość życia</li> <li>• odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną</li> <li>• uczniowie uczący się obowiązkowego języka obcego (wszystkie typy szkół)</li> <li>• liczba instytucji szkolnictwa wyższego</li> <li>• absolwenci uczelni (na 10 000 mieszkańców)</li> <li>• odsetek studentów zagranicznych studiujących na polskich uniwersytetach</li> <li>• gęstość zaludnienia</li> <li>• zielone strefy</li> <li>• przestępstwa w toku procesu sądowego (na 10 000 mieszkańców)</li> <li>• liczba szkół IB (na 100 000 mieszkańców)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cena benzyny (zł za litr)</li> <li>• cena zimnej wody (zł za 1 m<sup>3</sup>)</li> <li>• indeks cen edukacji</li> <li>• cena zakupu / sprzedaży gruntów rolnych w prywatnym obrocie (zł na hektar)</li> <li>• średnie miesięczne wynagrodzenie brutto (zł)</li> <li>• ceny hoteli (zł za dobę)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prędkość Internetu: wysyłania i pobierania danych (kb/s)</li> <li>• odsetek przedsiębiorstw posiadających dostęp szerokopasmowy</li> <li>• abonenci telewizji kablowej (na mieszkańca)</li> <li>• główne linie telefoniczne (na 1000 osób)</li> <li>• nowe budynki ukończone</li> <li>• długość linii autobusowych (km)</li> <li>• utwardzone drogi (na 100 km<sup>2</sup>)</li> <li>• liczba obsługiwanych międzynarodowych połączeń z lotnisk w promieniu 80 km</li> <li>• odległość do głównego lotniska (km)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*fDi, Polish Cities of the Future 2019/2020*].

Tabela 4. Kryteria oceny miast w rankingu *fDi* – część 2

Przyjazność biznesowa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• odsetek ludności z wyższym wykształceniem (2012)</li> <li>• stałe miejsca biznesowe</li> <li>• sprzedaż detaliczna towarów (w zł na mieszkańca)</li> <li>• całkowita liczba firm w sektorze opartym na wiedzy</li> <li>• całkowita liczba firm w sektorze opartym na wiedzy (na 100 000 mieszkańców)</li> <li>• liczba miejsc pracy utworzonych przez wszystkie wewnętrzne BIZ (z wyłączeniem handlu detalicznego)</li> <li>• liczba projektów ekspansji i sieciowych</li> <li>• całkowita liczba patentów na 100 000 mieszkańców</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*fDi*... 2019/2020].

- współpraca z inwestorami w konsultacjach dotyczących strategii rozwoju miasta,
- inicjatywy na rzecz zacieśniania współpracy między sektorem biznesu, organizacjami pozarządowymi i samorządem lokalnym.

Warto też przywołać rankingi, które nie dotyczą wprost atrakcyjności biznesowej, ale oceniają inne, ważne dla inwestorów kwestie. Wśród takich rankingów wskazać można ranking Forbes'a *Miasta otwarte na ludzi*<sup>35</sup>. Celem rankingu jest ocena stopnia upodmiotowienia mieszkańców w mieście, ich udział w kształtowaniu procesów rozwoju lokalnego, stopień inkluzji społecznej. Klasyfikacja taka dotyczy fundamentalnej kwestii przyjazności miasta dla kapitału ludzkiego oraz poziomu aktywizacji mieszkańców. W ramach badania wykorzystano następujące pytania:

- Jaka była wartość budżetu obywatelskiego w 2018 r.? (maks. 5 pkt)
- Czy miasto, poza budżetem obywatelskim, wspiera inicjatywy lokalne mieszkańców? W jaki sposób? (maks. 5 pkt)
- Czy w mieście funkcjonują programy stypendialne dla studentów? Czy miasto wspiera (jak?) studentów z innych krajów i miast? (maks. 5 pkt)
- Czy miasto posiada program integracji wielopokoleniowej albo wspiera (finansowo lub w inny sposób) taką integrację? (maks. 5 pkt)
- Czy miasto podejmuje i wspiera (finansowo lub w inny sposób) działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami? (maks. 5 pkt)
- Prosimy wymienić i krótko opisać najważniejsze projekty wspierające działania na rzecz zwiększenia otwartości, przyjazności i atrakcyjności miasta. Proszę podać wydatki na ten cel w 2018 r. (maks. 10 pkt)

Liderem rankingu okazał się Poznań zaś Katowice uplasowały się na miejscu 6. Wysoką pozycję miasta zbudowały przede wszystkim odpowiedzi na pytania dotyczące

<sup>35</sup> [<https://www.forbes.pl/gospodarka/ranking-miasta-otwarte-na-ludzi-x-kongres-regionow-2019/n80908r>].

budżetu obywatelskiego, innych form wspierania inicjatyw lokalnych oraz projektów wspierających działania na rzecz zwiększania otwartości, przyjazności i atrakcyjności miasta (w każdym przypadku maksymalna punktacja). Na drugim biegunie – z minimalną punktacją – Katowice uplasowały się w zakresie programów stypendialnych dla studentów. W kontekście atrakcyjności inwestycyjnej niedostatek instrumentów zatrzymujących w mieście najlepiej wykształconych osób należy uznać za poważny deficyt.

Wśród kompleksowych raportów międzynarodowych warto przywołać ten opracowany przez Gaining Edge i opublikowany przez ICCA w Dubaju<sup>36</sup>; raport ten ocenia miasta na świecie pod względem ich siły przyciągania międzynarodowych wydarzeń (*International Convention Destination Competitive Index*). Miasta zostały ocenione w następujących kategoriach:

- obiekty konferencyjne,
- oferta hotelowa,
- dostępność lotnicza,
- poziom stowarzyszenia społeczności,
- koszty,
- atrakcyjność miejsca,
- logistyka,
- rynek (populacja),
- gospodarka,
- otoczenie biznesowe,
- bezpieczeństwo i stabilność.

Oczywiście, ze względu na globalny charakter badania miasta polskie nie znalazły się w czołówce klasyfikacji – zdominowanej przez największe światowe metropolie. Warto jednak uwzględnić w polityce lokalnej aspekty, które stały się podstawą do opracowania rankingu. Uwzględnione kryteria, w dużej części korespondują z kryteriami atrakcyjności inwestycyjnej, zaś sama zdolność miasta do przyciągania wielkich wydarzeń również stanowi jeden z najistotniejszych czynników budujących atrakcyjność miasta dla biznesu.

#### 1.4. Strategie przyciągania biznesu i inwestycji przez miasta górnośląskie na przykładzie strategii rozwoju Katowic i Zabrze do 2030 r.

Z analizowanych rankingów wynika, że dużą, wręcz kluczową rolę w kształtowaniu atrakcyjności biznesowej miasta może odgrywać strategia jego rozwoju. Jako

---

<sup>36</sup> [<https://www.citmagazine.com/article/1498892/world-cities-ranked-attractiveness-international-conventions>].



przykład strategii miast reprezentujących Aglomerację Górnośląską przyjęto miasta Katowice i Zabrze. Poniżej zaprezentowano zapisy strategii tych miast odnoszące się do analizowanych determinant atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej: aktywa miasta, miejsca dla projektów i aktywności biznesowych, wzmacnianie atrakcyjności i budowanie wizerunku.

Strategia miasta Katowice [*Strategia rozwoju miasta Katowice 2030 2015*], jako jeden z punktów ciężkości rozwoju przyjmuje przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy. Na strukturę tego punktu ciężkości składają się:

- nowa gospodarka, środowiska i sieci innowacyjne,
- instytucje wsparcia biznesu,
- aktywność ludzi młodych w tworzeniu nowej gospodarki,
- lokalna przedsiębiorczość i rzemiosło.

Sednem realizacji tego punktu ciężkości jest koncentracja na inteligentnych aktywnościach gospodarczych generujących wysoką wartość dodaną. Rozwój gospodarczy jest widoczny w czterech wartościach konstytuujących wizję rozwoju miasta:

- Inteligencja – inteligentne specjalizacje miejskie, wzmacniające siłę i elastyczność metropolitalnego rynku pracy.
- Innowacja – ukształtowanie metropolitalnych przestrzeni publicznych i biznesowych oraz produktów i wydarzeń adresowanych do odbiorców krajowych i międzynarodowych, a także napływ inwestorów i firm tworzących nową gospodarkę – wiedzy i kreatywności.
- Integracja – powstanie silnych stref biznesu skupiających firmy o wysokiej produktywności.
- Internacjonalizacja – zwiększenie otwartości na inwestorów zewnętrznych i dużej obecności firm katowickich na rynkach międzynarodowych.

Na poziomie wizji w strategii określono przede wszystkim kierunki pożądanego rozwoju gospodarki. Wskazano, że Katowice powinny być miastem:

- będącym siedzibą polskich firm o znaczeniu międzynarodowym, otwartym na współpracę z biznesem globalnym,
- silnego sektora rodzimych przedsiębiorstw średniej wielkości zdolnych do konkurencji na rynkach międzynarodowych,
- rozwoju nowych branż technologicznych i wyspecjalizowanych usług biznesowych,
- silnego rozwoju gospodarki opartej na kreatywności w sektorze nauki i kultury Katowice miastem mikro i małych firm w kreatywnym i innowacyjnym środowisku lokalnym.

Jako główne aktywa miasta wspierające realizację wizji, a w szczególności przyspieszenie rozwoju nowej gospodarki wdrażającej innowacje technologiczne, uznano endogeniczny potencjał przedsiębiorczości i potencjał badawczo-rozwojowy. Prezentowane w opracowaniu czynniki atrakcyjności biznesowej znalazły swoje częściowe

odbicie w strategii miasta. W aspekcie lokalizacyjnym Katowice chcą realizować cel: *Wysoki poziom przestrzennej koncentracji firm nowej gospodarki kreowanych przez rodzimy biznes i zewnętrznych inwestorów strategicznych*. Na poziomie kierunków aspekt ten został zaznaczony w dwóch kierunkach działania: *Wspieranie powstawania i rozwoju parków i stref biznesu oraz Tworzenie dogodnych warunków lokalowych i fiskalnych dla lokalnej przedsiębiorczości i rzemiosła*. W warstwie przedsięwzięć odnaleźć można kilka projektów zorientowanych na doskonalenie lokalizacji i miejsc, wśród nich znalazły się: *Rozwój parków przemysłowych i naukowo-technologicznych w obszarze efektywności energetycznej, Przebudowa tkanki mieszkaniowej obszaru śródmiejskiego z wykorzystaniem technologii proekologicznych, Utworzenie strefy aktywności gospodarczej na terenach poprzemysłowych w Szopienicach, Wykreowanie nowych stref mieszkaniowo-usługowych o wysokim standardzie w obszarze śródmiejskim, Utworzenie parków przemysłowych i technologicznych zagospodarowujących tereny i obiekty poprzemysłowe*. Ponadto wprowadzono do strategii projekty lokalizacyjne wspierające kapitał ludzki o wysokim poziomie innowacyjności i kreatywności. Zaliczyć do nich można: *Ukształtowanie dzielnicy akademickiej w obszarze śródmiejskim oraz kampusów akademickich na terenie miasta, a także Utworzenie centrum firm start-up'owych oraz rozwoju przedsiębiorczości młodych osób z wykorzystaniem postindustrialnej przestrzeni kulturowej*.

W strategii obecne są również przedsięwzięcia wizerunkowe wspierające atrakcyjność biznesową miasta. Takim przedsięwzięciem jest *Wzbogacenie katowickiej oferty turystyki biznesowej i kulturalnej poprzez organizację wielkich wydarzeń i sieciowanie obiektów kongresowych, obiektów dziedzictwa kulturowego i postindustrialnego*. Realizacja tego przedsięwzięcia sprzyja przyciąganiu uwagi inwestorów oraz środowisk naukowych i kulturalnych. Strategię rozwoju miasta Katowice wyróżnia bardzo spójne i jasne spojrzenie na przyszłość miasta. Znaczna część strategii została poświęcona wzmocnieniu atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej. Walory tego dokumentu jako skutecznej strategii przyciągania inwestycji zostały docenione w rankingu *fDi*.

W strategii miasta Zabrze [*Zabrze 2030. Strategia rozwoju miasta 2018*] wyraźnie widoczne są zapisy zorientowane na rozwój gospodarczy. Jako główne aktywa miasta wspierające jego atrakcyjność biznesowo-inwestycyjną uznano wyłanianie się nowych specjalizacji gospodarczych, a wśród nich branży medycznej oraz turystyki opartej na wykorzystaniu dziedzictwa poprzemysłowego. Jednocześnie, te dwie specjalizacje i powiązane z nimi działalności uznano za wyróżniki miasta. Szczególnie podkreślane jest wizerunkowe znaczenie Śląskiego Centrum Chorób Serca, Instytutu Techniki i Aparatury Medycznej, Fundacji Rozwoju Kardiochirurgii, Śląskiego Centrum Inżynierskiego Wspomagania Medycyny i Sportu, zaś w dziedzinie turystyki poprzemysłowej Sztolni Królowa Luiza i Kopalni Guido oraz Międzynarodowych Targów Dziedzictwa Przemysłowego i Turystyki Podziemnej.

W aspekcie lokalizacyjnym za przełomowe dla gospodarki miasta uznano funkcjonowanie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz dynamiczny przyrost terenów inwestycyjnych objętych strefą. Ponadto na atrakcyjność miasta wpływa dobre skomunikowanie północnych obszarów Zabrze dzięki otwarciu autostrady A1. Do tego dochodzi jeszcze wzmacnianie atrakcyjności lokalizacyjnej miasta licznymi inwestycjami infrastrukturalnymi samorządu lokalnego. Wśród słabości Zabrze o charakterze lokalizacyjnym wskazano niskie ceny nieruchomości, w porównaniu do Katowic i Gliwic wyrażające niższą atrakcyjność inwestycyjną miasta. Jako atut w aspekcie wizerunkowym uznano dużą skuteczność promocji inwestycyjnej przejawiającej się pozyskaniem do podstrefy KSSE firm zróżnicowanych branż.

Jeżeli chodzi o wizję gospodarczego rozwoju miasta jest ona mniej skoncentrowana niż wizja Katowic; zwraca uwagę na konieczność rozwoju różnych branż z uwzględnieniem branż innowacyjnych (*Zabrze będzie budować profil gospodarczy w oparciu o tworzenie oryginalnego zbioru specjalizacji różnych branż, funkcjonujących w realiach globalnej gospodarki innowacyjnej i połączonych wspólnie użytkowanymi zasobami miejskimi, tak iż zdolne będą do skutecznego konkurowania na rynku krajowym i międzynarodowym*). W sensie realizacyjnym priorytety strategii koncentrują się na przygotowaniu zbioru miejsc posiadających szczególne zalety do prowadzenia działalności gospodarczych oraz na ingerowaniu w zawodowy profil oferty dydaktycznej miejskich szkół.

Wśród przedsięwzięć związanych z atrakcyjnością biznesowo-inwestycyjną znalazła się duża liczba projektów lokalizacyjnych lub ściśle powiązanych z tym zagadnieniem, a wśród nich:

- Kompleksowe uzbrojenie terenów inwestycyjnych: infrastruktura wodno-kanalizacyjna, elektro-energetyczna, drogowa, informacyjna.
- Opracowanie koncepcji Stref rozwoju gospodarczego Zabrze, w tym obejmujących tereny przemysłowe, w szczególności pokopalniane, wraz z jej wdrożeniem.
- Aktualizowanie i przygotowanie nowych ofert inwestycyjnych.
- Umiejscowienie oferty inwestycyjnej – przygotowanie dokumentacji oraz systemu informacji.
- Współpraca z KSSE, PAIH, samorządem gospodarczym oraz innymi podmiotami w zakresie pozyskiwania inwestorów.

Strategie rozwoju Katowic i Zabrze wskazują, że zagadnienie wzmacniania atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej jest niezwykle istotne dla miast Aglomeracji Górnośląskiej. Odmienne są cele i ścieżki wybierane przez miasta, co wynika z ich odmiennej sytuacji. Różni się także forma strategii, która w przypadku Katowic wydaje się bardziej skoncentrowana, zaś w przypadku Zabrze jest strategią szerszą, ze zdecydowanie większą liczbą celów strategicznych oraz wchodzącą głęboko w rozwiązania projektowe. Jednak w obydwu strategiach widoczna jest refleksja nad aktywami, lokalizacjami i wizerunkiem miasta związanym z kreowaniem atrakcyjności dla miejscowego biznesu i inwestorów zewnętrznych.

## 1.5. Atrakcyjność biznesowo-inwestycyjna miast górnośląskich na przykładzie Katowic i Zabrze. Procesy realne

Miasta Aglomeracji Górnośląskiej, będące ośrodkami o industrialnej proveniencji, stosują różne strategie kreowania atrakcyjności biznesowej przestrzeni miejskiej. Generalnie rzecz biorąc, dążą one do przyciągania biznesowych projektów inwestycyjnych oraz do zatrzymywania na swoim obszarze inwestujących firm i instytucji. Każde z miast posługuje się własnym, specyficznym typem strategii, o którym decyduje wiele czynników. Retrospektywnie rzecz ujmując, deklarowany i zastosowany typ strategii zależy generalnie od:

- wielkości i pozycji miast zajmowanej w policentrycznej strukturze Aglomeracji Górnośląskiej w szczególności chodzi o jej miasta rdzeniowe, do których m.in. zalicza się miasto Katowice oraz miasto Zabrze [Klasik 2008],
- skali, zasięgu i poziomu zaawansowania procesów restrukturyzacyjnych i reurbanizacyjnych oraz procesów prorozwojowej regeneracji i rozwoju metropolitalnego [Klasik 2019; Kuźnik 2019].

W procesie tworzenia się nowej gospodarki śląskiej przedmiotem specjalnego zainteresowania władz miejskich miast rdzeniowych są przemysły innowacyjne i przemysły kreatywne. Budując swoją atrakcyjność biznesową miasta są zmuszone do rozpoznawania strategii inwestycyjno-lokalizacyjnej tego typu przemysłów. Z badań wynika, że są to *strategie inteligentne*, w których biznes wykorzystuje aktywa miast do budowania własnej marki i przewagi konkurencyjnej [Lapointe 2004; *The Business of Cities* 2014]. W miastach rdzeniowych Aglomeracji Górnośląskiej niezbędna jest pogłębiona analiza i poszukiwanie racjonalnej odpowiedzi na pytanie czy przyciągać i lokalizować także inne liczne branże biznesu spoza gospodarki opartej na wiedzy i kreatywności. Strategie takich biznesów można określić jako *strategie płytke* formułowane głównie w aspekcie uzyskiwania komparatywnych korzyści lokalizacyjnych i aglomeracyjnych. Co więcej, prowadzi do wyborów miejsc do lokalizacji projektów inwestycyjnych przede wszystkim na terenach nowych i wywołuje kosztowny dla miast proces suburbanizacji [Śleszyński *et al.* 2018].

Wiedza ekspercka i dostępne materiały źródłowe z miast pozwalają na syntetyczną prezentację strategii przyciągania biznesowych projektów inwestycyjnych na przykładzie Katowic i Zabrze. Miasto Katowice aspirujące do rozwoju metropolitalnego jest miastem *kreującym się*. Natomiast miasto Zabrze jest w dużej mierze miastem *prorozwojowej regeneracji ekonomicznej*. W obydwu miastach dokonuje się przemiana wizerunkowo-tożsamościowa, która jest procesem długotrwałym.

Profil biznesowej atrakcyjności przestrzeni miejskiej Katowic, z wykorzystaniem ogólnego modelu złożonego z trzech domen (patrz punkt 2) zaprezentowano na ryc. 12.



Rycina 12. Katowice-miasto kreujące się

Źródło: opracowanie własne na podstawie wiedzy eksperckiej i deklaracji władz miejskich [Krupa 2019].

Strategia Win-Win stwarza miastu Katowice możliwość osiągnięcia wielostronnych efektów w relacji z:

- podmiotami sektorów kultury, biznesu i nauki, rozwija się gospodarka innowacyjna i kreatywna,
- odwiedzającymi – uczestnikami międzynarodowych i krajowych meetingów i eventów, zawiązuje się sieć nowych kontaktów, rodzą się nowe idee projektów,
- mieszkańcami, pracującymi oraz rezydentami-studentami i absolwentami uniwersytetów, jest okazją do podnoszenia w mieście poziomu i jakości życia oraz zwiększania podaży kreatywnych profesjonalistów.

Katowice poprzez uruchomienie nowych sił napędowych w dziedzinie sztuki i kultury oraz dzięki międzynarodowemu prestiżowi i rozpoznawalności przedstawicieli środowisk artystycznych, uzyskało status miasta kreatywnego UNESCO w dziedzinie muzyki. Muzyka i przemysł muzyczny zyskały poważne wzmocnienie ze strony akademickich uczelni artystycznych oraz dzięki powstaniu nowych, o wysokim standardzie obiektów infrastruktury kultury.

Wizytówkami podnoszącymi prestiż i atrakcyjność przestrzeni miejskiej Katowic stały się:

- powiększający się obszar śródmiejski, a w jego obrębie akademickie śródmieście oraz strefa kultury i biznesu,
- dzielnica Dąb Biznes z nowoczesnymi usługami biznesowymi,
- osiedla mieszkaniowe o podwyższonym standardzie, w tym Bażantowo – miasto w mieście,

- galerie mieszczące usługi handlowe, rekreacyjne i kulturalne.

Miasto zyskuje na tworzeniu się miejsc i obszarów oferujących wyższy poziom i jakość życia oraz dostępność różnych form wielkomiejskiego stylu życia. Przemysł spotkań i wydarzeń kulturalnych, rozrywkowych, rekreacyjnych i sportowych staje się motorem przemian tożsamościowych, przyspieszając także rodzenie się tożsamości metropolitalnej. Dotyczy to zwłaszcza ludzi młodych nieobciążonych tradycją i w coraz szerszym zakresie korzystających z kontaktów ze światem, nie tylko poprzez podróże turystyczne, ale coraz częściej przez kontakty kulturalne i biznesowe oraz pracę w biznesie międzynarodowym i instytucjach metropolitalnych.

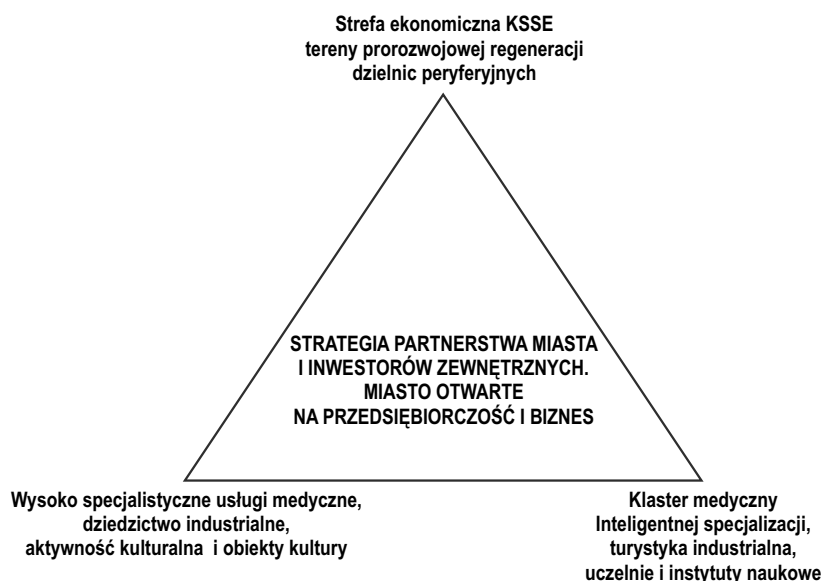
Zabrze jako ośrodek rdzeniowy Aglomeracji Górnośląskiej kreuje atrakcyjność biznesową przestrzeni miejskiej korzystając z położenia na:

- osi strategicznej rozwoju Aglomeracji Górnośląskiej rozpiętej między Katowicami i Gliwicami, zyskując w ten sposób wzmocnienie swojej roli jako ośrodka akademickiego,
- Drogowej Trasy Średnicowej, która stanowi korytarz lokowania się nowych aktywności, w tym także w zabrzańskim strefie ekonomicznej KSSE,
- europejskich korytarzach transportowych w relacji wschód-zachód, północ-południe, w pobliżu skrzyżowania autostrady A4 i A1, w tym autostrada A1 zapewniająca miastu szybką dostępność do MPL Katowice-Pyrzowice.

Profil strategii atrakcyjności biznesowej przestrzeni miejskiej Zabrze daje się syntetycznie ująć na ryc. 13.

Miasto Zabrze posługuje się strategią partnerstwa w relacjach z biznesem, korzystając z narzędzia, jakim jest Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna z jej zachętami w formie ulg fiskalnych oraz publicznych inwestycji infrastrukturalnych. Miasto ma możliwość korzystania z doświadczeń i dobrych praktyk podstref KSSE, w tym zwłaszcza podstrefy gliwickiej, które powstały jeszcze w drugiej połowie lat 90. XX w. Pierwsza dekada funkcjonowania Zabrzańskiej strefy ekonomicznej pozwoliła na uzyskanie umiarkowanych efektów co do liczby inwestorów, wartości bezpośrednich inwestycji i liczby nowych miejsc pracy.

W całości przemian w mieście ostatniej dekady dominuje prorozwojowa regeneracja dla odzyskania zdolności do życia i rozwoju obszarów postindustrialnych. Miasto ma narzędzia branżowej dywersyfikacji struktury gospodarczej poprzez rozwój przedsiębiorczości. W mieście Zabrze dokonuje się wzmocnienie jego roli jako ośrodka akademickiego i postępuje restrukturyzacja potencjału instytutów badawczych. Wizerunek i tożsamość miasta buduje przede wszystkim Śląski Uniwersytet Medyczny, kardiologia oraz technologie i techniki medyczne będące częścią inteligentnej specjalizacji regionu. Nowym elementem wizerunku jest udana, prorozwojowa regeneracja dziedzictwa industrialnego i aktywność branży turystycznej z takimi obiektami, jak: sztolnie kopalń Guido i Luiza i Szyb Maciej oraz Muzeum Górnicztwa Węglowego, na Śląskim Szlaku Zabytków Techniki. Miejskość i jakość



Rycina 13. Zabrze – miasto prorozwojowej regeneracji i rozwoju przedsiębiorczości

Źródło: opracowanie własne na podstawie wiedzy eksperckiej i deklaracji władz miejskich [Miasta idei 2019].

życia Zabrze związana jest z aktywnością kulturalną; wydarzeniami muzycznymi (Dom Muzyki i Tańca) i teatralnymi (Teatr Nowy) oraz sportowo-rekreacyjnymi (Stadion Górnika Zabrze).

## 1.6. Kreowanie atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej miast – rekomendacje

W wyniku przeprowadzonych studiów i analiz oraz na podstawie wiedzy eksperckiej można sformułować pięć głównych rekomendacji. Są to:

- Rekomendacja 1: Przyszłość i dynamika miast kształtowana w relacji z sektorem kultury i z sektorem biznesu; integralny rozwój kulturowy i ekonomiczny miast.
- Rekomendacja 2: Współpowiązane kreowanie atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej miast z atrakcyjnością kulturowo-cywilizacyjną, atrakcyjnością turystyczno-rekreacyjną i atrakcyjnością rezydencjalno-usługową.
- Rekomendacja 3: Kreowanie przyszłości miast w modelu atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej zawierającym trzy domeny – (wielko)miejski styl życia, lokalizacje i miejsca, wizerunek, marka i tożsamość.



- Rekomendacja 4: Formułowanie strategii przyciągania i pozycjonowania miast w przekroju grup strategicznych w powiązaniu ze strategiami inwestycyjno-lokalizacyjnymi biznesów.
- Rekomendacja 5: Wieloraka atrakcyjność kształtująca przyszłość miast jako fundament współpracy konkurencyjnej w aglomeracji miejskiej.

**Rekomendacja 1:** *Przyszłość i dynamika miast kształtowana w relacji z sektorem kultury i z sektorem biznesu*; [Sacco et al. 2010].

Integralny rozwój kulturowy i ekonomiczny miast zakłada nowy charakter relacji i więzi partnerskich i partycypacyjnych łączących miasta kreujące się z:

- zarządzaniem wiedzą i innowacjami w biznesie,
- twórczością i ofertą produktów kulturowych.

Integralny rozwój miast, kultury i biznesu prowadzi do kreowania nowych wartości budujących przewagę i pozycję każdego z wymienionych uczestników tego procesu. Nowe podejście do relacji miast z sektorem kultury i z sektorem biznesu zawiera tab. 5

**Rekomendacja 2:** *Współpowiązane kreowanie atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej miast z atrakcyjnością kulturowo-cywilizacyjną, atrakcyjnością turystyczno-rekreacyjną i atrakcyjnością rezydencjalno-usługową.*

Uzyskanie powodzenia i pełnego efektu w procesie kreowania atrakcyjności miast może mieć miejsce zastosowaniem w polityce miejskiej zasady współpowiązania czterech typów atrakcyjności, a mianowicie: atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej z atrakcyjnością kulturowo-cywilizacyjną, atrakcyjnością turystyczno-rekreacyjną i atrakcyjnością rezydencjalno-usługową. Podejmując wątek atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej miasta zaleca się traktować pozostałe z wymienionych typów jako atrakcyjności cząstkowe, kom-

Tabela 5. Relacja miast z sektorem kultury i biznesu

Biznes	Miasta	Kultura
Typ relacji		
popytowo-podażowe	społeczno-rynkowe	ideacyjno-wrażliwy
Procesy/rozwój		
rozwój ekonomiczny	integralny rozwój miejski	rozwój kulturowy
Strategia		
strategie innowacji produktowych	strategia wyzwań cywilizacyjnych	strategia nowych wartości
Konkurencyjność i atrakcyjność miasta		
przedsiębiorczość i tożsamość w biznesie	wspólnota miejska	kreatywność i tożsamość kulturowa

Źródło: opracowanie własne.

plementarne w stosunku do pozostałych. Analogicznie rzecz się ma w przypadku rozpatrywania wszystkich pozostałych typów atrakcyjności. Istotą takiego postępowania jest komplementarność względem siebie wszystkich wyróżnionych typów atrakcyjności miasta.

**Rekomendacja 3:** *Kreowanie przyszłości miast w modelu atrakcyjności biznesowo-inwestycyjnej zawierającym trzy domeny – (wielko)miejski styl życia, lokalizacje i miejsca, wizerunek, marka i tożsamość.*

Kreowanie przyszłości miast w ujęciu czterech typów atrakcyjności realizowane może być z wykorzystaniem ogólnego modelu złożonego z trzech fundamentalnych domen. Są nimi: (wielko)miejski styl i jakość życia, efektywne lokalizacje i miejsca dedykowane kreowanym aktywnościom, procesy przemiany wizerunkowo-tożsamościowej. Ogólny model atrakcyjności miasta, oparty na wynikach diagnozy eksperckiej, przyjął postać zaprezentowaną na ryc. 10. Każda z wymienionych domen podlega własnej interpretacji i nadaniu jej specyficznej treści w wymiarze biznesowo-inwestycyjnym, kulturowo-cywilizacyjnym, rezydencjalno-usługowym i turystyczno-rekreacyjnym.

**Rekomendacja 4:** *Formułowanie strategii przyciągania i pozycjonowania miast w przekroju grup strategicznych w powiązaniu ze strategiami inwestycyjno-lokalizacyjnymi biznesów.*

Miasta muszą mieć odpowiedź na inteligentne strategie biznesów innowacyjnych i kreatywnych. Oznacza to, że strategie rozwoju miast powinny w wielokryteriowy sposób ujmować kwestie związane z przyciąganiem inwestorów poszukujących miejsca dla realizacji działalności opartych na wiedzy i kulturze. Dotyczy to zwłaszcza rdzeniowych miast aglomeracji; w przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na Katowicach, Gliwicach, Sosnowcu, Zabrze, Bytomiu, Tychach i Chorzowie. Strategie przyciągania i pozycjonowania miast to z jednej strony stałe reagowanie na potrzeby inwestorów odnoszące się do realizacji ich strategii inwestycyjno-lokalizacyjnych, zaś z drugiej strony kształtowanie elementów aktywów, lokalizacji i wizerunku wyróżniających miasto w grupie strategicznej.

**Rekomendacja 5:** *Wieloraka atrakcyjność kształtująca przyszłość miast jako fundament współpracy konkurencyjnej w aglomeracji miejskiej.*

Wieloraka atrakcyjność miasta w układzie typów i domen wydaje się mieć użyteczność praktyczną i jest warta zastosowania w odniesieniu do poszczególnych miast i całości tworzonej przez nie aglomeracji miejskiej. Jest to rekomendacja modelu współpracy konkurencyjnej. Policentryczna struktura aglomeracji miejskiej oparta na umiarkowanej koncentracji i polaryzacji procesów rozwojowych, umożliwia budowanie we wspólnocie przewagi międzyregionalnej i międzynarodowej wszystkim uczestnikom tego procesu. Takie podejście oznacza, że przywołując stosowane w Katowicach i Zabrze specyficzne strategie przyciągania inwestycji, odwiedzających, pracujących i nowych mieszkańców, każda z nich w inny sposób przyczynia się do uzyskiwania nadwyżki znaczenia i budowania inteligentnych specjalizacji całej aglomeracji i biegunów konkurencyjności wobec rywalizujących ze sobą dużych miast w skali międzyregionalnej i międzynarodowej.

## 2. Atrakcyjność biznesowa śląskich miast

### Wstęp

Miejskość jest nierozzerwalnie związana z przyciąganiem zróżnicowanej aktywności gospodarczej. Podział pracy, specjalizacje w wykonywaniu określonych czynności i gotowość do uczestniczenia w rynku były i wbrew pozorom wciąż dalej są podstawowe dla rozwoju miast. Stąd też poszukiwanie czynników atrakcyjności biznesowej miast nieustannie jest obszarem zarówno refleksji naukowej, jak i praktyki władz publicznych. Można chyba postawić tezę, że żadne z miast nie rozwijałoby się, gdyby historycznie czynniki te nie były redefiniowane. Jednak ta redefinicja, w tym intensywne poszukiwanie nowych czynników, jest szczególnie istotna dla terytoriów cechujących się silną zależnością od ścieżki rozwojowej. W tej grupie bez wątpienia znajdują się obszary miejskie przechodzące transformację strukturalną jako miasta (po)przemysłowe, stare ośrodki przemysłowe. W Europie, w latach 80. i 90. poprzedniego stulecia, właśnie te lokalizacje stanęły przed wyzwaniem radykalnej zmiany struktury gospodarczej dokonywanej po to, aby wciąż móc pozostawać liczącymi się ośrodkami na mapach swoich krajów i całej Europy. Liczącymi się, czyli w dużym uproszczeniu – w kategoriach makroekonomicznych – nietracącymi swojego potencjału demograficznego oraz niepopadającymi w dystans produktywności względem innych dynamicznych miast, nieposiadających tak znacznych obciążeń strukturalnych. W prezentowanym opracowaniu – wybiegając w przyszłość – analizujemy niniejsze zagadnienia z perspektywy miast Górnego Śląska (szczególnie jego centralnej części, tj. aglomeracji górnośląskiej, obszaru metropolitalnego Katowic), głównie w odniesieniu do ich pozycji konkurencyjnej w skali kraju.

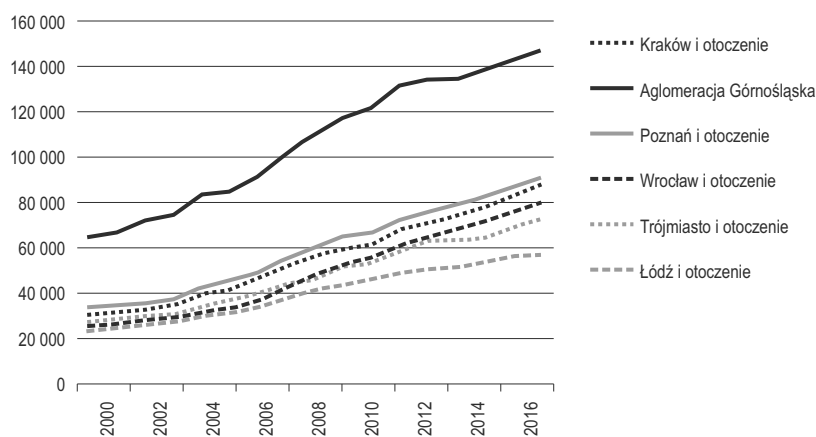
### 2.1. Pozycja

Wspominana powyżej zależność analizowanego przez nas obszaru od tradycyjnej ścieżki rozwojowej jest niekwestionowana. Obszerne studium w tym zakresie przeprowadził Gwosdz [2014], który prezentując wyniki licznych podejść metodycznych do tego zagadnienia pisze m.in. *potwierdza się tym samym na przykładzie konurbacji katowickiej teza o ograniczającym wpływie dużych firm przemysłowych kompleksu górniczo-hutniczego na tempo kreatywnej destrukcji, tj. zdolności do wykreowania lub przyciągnięcia nowych dynamicznych działalności gospodarczych* [Gwosdz 2014: 150]. Mimo całej ułomności, coraz częściej eksponowanej w różnego rodzaju publikacjach opinio-twórczych i eksperckich, wskaźnika jakim jest produkt krajowy brutto – powyższą tezę

wydają się jednoznacznie potwierdzać (poza dowodami przedstawionymi przez autora) także kolejne odczyty PKB, w szczególności odnoszone do innych ośrodków miejskich. Zaprezentowany poniżej przegląd dotyczy lat po zakończeniu najważniejszych procesów transformacji strukturalnej polskiej gospodarki. Jest to okres, dla którego zwykliśmy już mówić o polskich miastach post-industrialnych (nawet jeżeli dane statystyczne niekoniecznie to potwierdzają, o czym poniżej). Bez wątpienia jest to jednak przedział czasowy, w którym polskie miasta wyszły z trybów starej gospodarki, starego przemysłu.

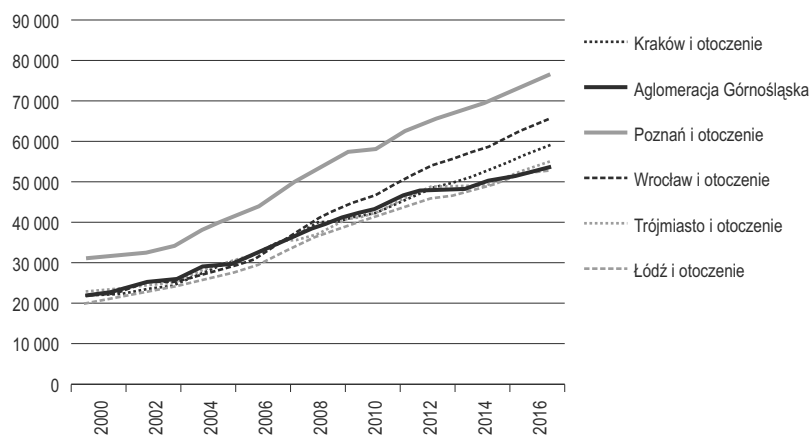
Spojrzenie na zmiany PKB, analizowanego na poziomie NUTS3 dla kluczowych polskich ośrodków metropolitalnych (celowo pominięto Warszawę posiadającą inną trajektorię rozwoju), pozwala zauważyć, że aglomeracja górnośląska cechuje się niekwestionowaną skalą gospodarki, gdyż poziom jej PKB znacznie przekracza poziomy odnotowywane w innych obszarach metropolitalnych (ryc. 14). Natomiast w przeliczeniu na jednego mieszkańca (ryc. 15) wskaźnik ten wypada dla regionu zdecydowanie niekorzystnie. Aglomeracja górnośląska wraz z obszarem metropolitalnym Łodzi nie tylko plasują się poniżej konkurentów, ale także zaczynają mieć wobec nich coraz większy dystans. Współcześnie na Górnym Śląsku chyba już nie powinno się winić za tę sytuację (jak chętnie czyniono to jeszcze kilka lat temu) wczesnych odejść na emeryturę w górnictwie oraz tradycyjnego modelu rodziny z niepracującą kobietą. Wyjaśnienia raczej poszukiwać należy w tym, że dynamika wzrostu gospodarczego pozostałych analizowanych obszarów jest znacznie większa (ryc. 16).

Polskie regiony (szczególnie woj. śląskie) są wciąż jednymi z najbardziej uprzemysłowionych regionów Europy [Eurostat 2019: 95]. Ocena faktycznego stanu zatrudnienia w przemyśle w odniesieniu do całej gospodarki jest dość trudna, ze względu na ograniczenia statystyki publicznej. Jednak – pomijając podmioty o liczbie pracujących do 9 osób

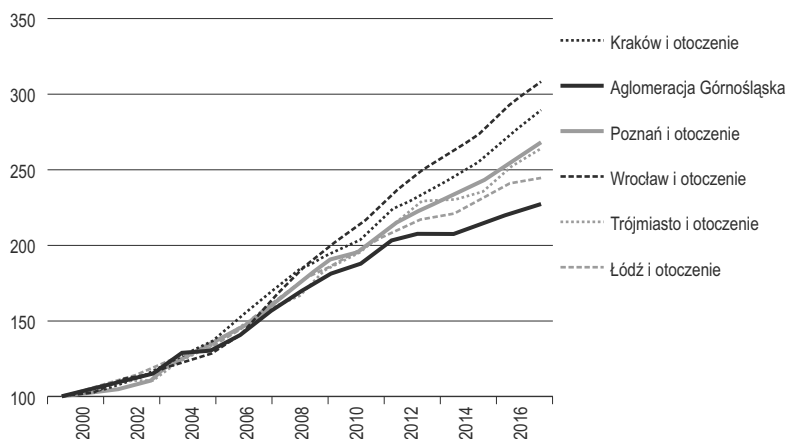


Rycina 14. PKB najważniejszych polskich obszarów metropolitalnych

Źródło: dane GUS (mln zł, ceny bieżące, NUTS3), opracowanie własne (ryc. 14-16).

Rycina 15. PKB *per capita* najważniejszych polskich obszarów metropolitalnych

i operując zagregowanymi wielkościami – na podstawie danych GUS można obliczyć, że w aglomeracji górnośląskiej w 2017 r. z przemysłem i budownictwem jako głównym miejscem pracy związanych było 36,5% pracujących (300 tys. osób). W pozostałych obszarach prowadzenia polityki rozwoju regionu było to: w podregionie bielskim 40% (84 tys.), w podregionie częstochowskim 35,4% (52,2 tys.) i w podregionie rybnickim 43,7% (68,3 tys.). Stąd wyrażana wcześniej wątpliwość, czy można mówić o regionie post-industrialnym, a konsekwentnie wątpliwość druga: czy uzasadnione jest nawoływanie do re-industrializacji tej części kraju. Trudno też jednoznacznie stwierdzić, czy przemysłowy sukces transformacji obszaru aglomeracji górnośląskiej i innych podregionów woj. śląskiego jest faktycznie czynnikiem nadającym jej impuls rozwojowy, czy raczej umacnia-



Rycina 16. Dynamika zmian PKB (2000 r. = 100) najważniejszych polskich obszarów metropolitalnych

jącym *status quo* przez zapewnienie pracy i dobrego poziomu wynagrodzeń. Szczególnie że dane Eurostat [2019] wskazują jednoznacznie, że – w skali Unii Europejskiej – woj. śląskie cechuje się mniejszą intensywnością zatrudnienia w IT (niż w woj. małopolskim, dolnośląskim i pomorskim) [Eurostat 2019: 107] oraz mniejszym nasyceniem firmami o dużej dynamice wzrostu (niż w woj. dolnośląskim, wielkopolskim i pomorskim) [ibidem: 115]. Nie zmienia to faktu, że od wielu lat liczne obiektywne czynniki wskazują na wysoką atrakcyjność gospodarczą miast Górnego Śląska. Ikoną wręcz stała się Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, która wielokrotnie wyróżniana była nie tylko w skali krajowej, ale również międzynarodowej, jako operator publicznego systemu wsparcia inwestycji. Także w cyklicznych analizach Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową omawiane terytorium uchodziło za niekwestionowanego lidera rankingów. Pytaniem otwartym pozostawiamy jednak to, czy dobra pozycja w tego rodzaju rankingach nie usypia(ła) czujności władz, głównie samorządowych, względem otwarcia się na nowe dziedziny gospodarki o wyższej wartości dodanej? W aglomeracji górnośląskiej jedynie Katowice i Gliwice czytelnie spriorytetyzowały rozwój sektora usługowego w strukturze gospodarczej miast. Katowice zorientowały się na nowoczesne usługi biznesowe – w tym zakresie głównie przyciągając znane marki biznesowe i zapewniając w partnerstwie z biznesem deweloperską obsługę ich potrzeb. W Gliwicach przyjęto nieco bardziej endogeniczną formułę rozwoju, zachęcając firmy z regionu do rozwijania swoich działalności w zakresie IT i inżynierii w nowoczesnych przestrzeniach biznesowych wykreowanych m.in. przez samorząd lokalny (takich jak Nowe Gliwice czy Technopark Gliwice). Przy czym nie należy zapominać, że w przypadku Gliwic działalności te wciąż są istotnym, ale jednak dodatkiem do rozbudowanej funkcji przemysłowej.

W najnowszej edycji rocznego raportu Association of Business Service Leaders [ABSL 2019] aglomeracja górnośląska<sup>37</sup> klasyfikowana jest (wraz z trójmiastem, Łodzią i Poznaniem) jako lokalizacja drugiej kategorii (*tier 2*) dla firm związanych z rynkiem usług biznesowych. Zatrudnienie w sektorze ABSL<sup>38</sup> w tych miastach wynosi: 25,5 tys. osób w Trójmieście, 23,7 tys. w aglomeracji górnośląskiej, 23,2 tys. w Łodzi i 16,8 tys. w Poznaniu). Niemniej trzeba jednocześnie zwrócić uwagę, że w latach 2016-2019 udział tej grupy miast w rynku zwiększał się najsilniej, głównie na niekorzyść grupy liderów (*tier 1*) tworzonej przez Kraków (70 tys. zatrudnionych), Warszawę (56,3 tys.) i Wrocław (47,5 tys.). W nawiązaniu do prezentowanych powyżej refleksji nad strukturą gospodarczą i priorytetami polityki gospodarczej miast aglomeracji górnośląskiej, ciekawych obserwacji dostarcza analiza wartości ilorazu lokalizacji dla sektora ABSL, który w samych Katowicach wynosi 1,8 (co oznacza dość znaczną nadreprezentację), natomiast w aglomeracji już tylko 0,3 (znaczące niedoreprezentowanie). Trudno jednak

<sup>37</sup> W raporcie ABSL dane podawane są dla obszaru administracyjnego zinstytucjonalizowanej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Jednak mając na uwadze listę miast – lokalizacji firm ABSL, w tym przypadku pojęcia G-ZM i aglomeracji górnośląskiej można uznawać za tożsame.

<sup>38</sup> Łącznie w kategoriach: SSC/Global Business Services, IT, BPO oraz R&D.

jest analizować te dane porównawczo – ponieważ miasto Katowice jest niewspółmiernie małe wobec miast o największej wartości ilorazu (Kraków = 2,6; Wrocław = 2,2); natomiast aglomeracja jest niewspółmiernie duża wobec innych obszarów funkcjonalnych.

## 2.2. Trendy

Kluczowe pytanie, jakie należy sobie postawić analizując powyższe dane dotyczy nie tego, na ile obecna sytuacja jest korzystna lub niekorzystna. Sednem zagadnienia jest odniesienie tych realiów do możliwej przyszłości miast Górnego Śląska. Z jednej strony bowiem wspomniane *status quo* „pracy i płacy” jak dotąd wydaje się być niezagrożonym w powszechnej świadomości, ale też we wszystkich chyba miastach za absolutnie istotne uznawane jest przyciągnięcie lub zatrzymanie młodych ludzi jako mieszkańców. Przed miastami Górnego Śląska jawi się widmo kumulacji czynników hamujących rozwój. Polega ona na wzajemnym oddziaływaniu: odpływu młodych ludzi do innych, bardziej atrakcyjnych ośrodków miejskich; zmniejszania liczby miejsc pracy wymagających podstawowych kompetencji w wyniku automatyzacji zadań; ograniczania inwestycji w miejsca pracy wymagające wyższych kompetencji ze względu na brak potencjalnych pracowników. W tej triadzie należy poszukiwać sedna zagadnień związanych z atrakcyjnością biznesową miast Górnego Śląska. Z pewnością obecnie nie trzeba w pierwszej kolejności odwoływać się do tak popularnych 10-20 lat temu zagadnień, jak przygotowanie terenów inwestycyjnych, promocja inwestycyjna czy rozwój rynku deweloperskiego na potrzeby biznesu. Te kwestie pokrótce zostaną jeszcze rozwinięte poniżej.

Do tej pory atrakcyjność biznesową miast Górnego Śląska postrzegano głównie w kategorii atrakcyjności inwestycyjnej związanej z lokalizowaniem działalności przemysłowej. Było to racjonalnym kierunkiem zmiany struktury branżowej regionu i adaptacji do warunków konkurencji globalnej, na jakie wyeksponowana została gospodarka regionu po transformacji systemowej. Głównym przesłaniem towarzyszącym tym procesom było zapewnienie miejsc pracy. Obecnie jednak wszystkie słabe (i nie tylko te) sygnały wskazują na osiągnięcie w gospodarce szczytu zatrudnienia. Z perspektywy technologicznej procesy przemysłowe nieuchronnie podlegać będą dalszej automatyzacji i robotyzacji (nawet jeśli o dynamice tego procesu trudno jednoznacznie wyrokować), co zmniejszać będzie popyt na pracę, a także zwiększać będzie wymagania brzegowe w zakresie kompetencji pracowników. Z perspektywy gospodarczej najważniejsi międzynarodowi partnerzy handlowi Polski stoją u progu ograniczania produkcji przemysłowej, co nieuchronnie odbije(a) się na skali zamówień kierowanych do uplasowanych na wcześniejszych etapach łańcuchów wartości wykonawców zlokalizowanych w kraju. Rosnąca (też zapewne do pewnego poziomu) konsumpcja wewnętrzna nie będzie w stanie zapewnić bufora bezpieczeństwa,



ze względu na występujące różnice zarówno profilu, jak i skali zakupów. Ponadto rosące koszty pracy w Europie Środkowo-Wschodniej oraz nakłady inwestycyjne i opłaty związane z ograniczeniem wpływu działalności przemysłowej na środowisko w krajach Unii Europejskiej w nieunikniony sposób prowadzić będą do dalszego przesuwania się intensywnej działalności przemysłowej; tym razem już nie tylko z zachodu na wschód, ale również na południe. Podsumowując, należy spodziewać się stopniowego zmniejszania liczby miejsc pracy w przemyśle. W wariancie optymistycznym niektórzy „po cichu” zakładają, że na Górnym Śląsku z sytuacji tej uda się wyjść obronną ręką: mniej miejsc pracy, przy malejącej liczbie ludności nadal oznacza zachowanie *status quo*. Jednak podejście to zawiera w sobie fundamentalny błąd związany z brakiem oceny dynamiki wzrostu obszarów konkurencyjnych, które jeszcze bardziej zdystansują miasta górnośląskie. Nie stanowi już chyba żadnej tajemnicy to, że w pułapkę tego rodzaju wpadło, tak chętnie porównywane do aglomeracji górnośląskiej, zagłębie Ruhry.

Czy jednak nadzieje można wiązać z diametralnym poszerzeniem skali działalności sektora ABSL? Bez wątpienia firmy z tego sektora będą się rozwijać, jednak dynamika ich wzrostu nieomalże z pewnością będzie maleć. Według prognoz ABSL, utrzymanie w Polsce dotychczasowej dynamiki wzrostu do 2020 r. jest scenariuszem optymistycznym [ABSL 2019: 10], a scenariusz najbardziej prawdopodobny to redukcja tempa do  $\frac{3}{4}$  dotychczasowego. Jest to jednak perspektywa krótkookresowa. W tym czasie nie zajdą jeszcze istotne przeobrażenia w sektorze, związane z wdrażaniem algorytmów bazujących na sztucznej inteligencji i *blockchain*; oferujących mechanizmy eksperckie, automatyzację transakcji, komunikację z wykorzystaniem botów itp., a te w radykalny sposób zmienią popyt na pracę nie tylko w sektorze ABSL, ale także w sektorze usług finansowych.

Można więc wieszczyć, co nie jest odległe od przewidywań InFuture [Trapp *et al.* 2019], stopniową lecz głęboką zmianę struktury rynku pracy (pojawienie się zupełnie nowych zawodów i progów kompetencyjnych), po części oderwaną od zmiany struktury gospodarczej. Być może po raz pierwszy będziemy niedługo na dużą skalę doświadczali tego, że udział sektorów w gospodarce nie będzie się istotnie zmieniał; natomiast sposób generowania wartości dodanej ulegnie znacznym przeobrażeniom. To z kolei rodzi pytanie o to, na ile Górny Śląsk jest gotowy odpowiedzieć na tego rodzaju wyzwanie?

### 2.3. Nowe czynniki atrakcyjności biznesowej

Spojrzenie na powyżej przedstawione uwarunkowania nakazuje, wybiegając w przyszłość, zastanowić się nad nowymi czynnikami atrakcyjności biznesowej, któ-

re trzeba wykreować w partnerskich relacjach miast Górnego Śląska, aby zapewnić regionowi kolejne „otwarcie” na miarę radykalnej restrukturyzacji regionu z lat 90. XX w. Z pewnością nie będzie ono bazowało na dużych projektach infrastrukturalnych. Oczywiście, infrastruktura jest niezbędna i ani nie może zostać zaniedbywana, ani nie można zupełnie zrezygnować z jej rozwoju. Szczególnie że w wielu miastach – i to na ich obszarach centralnych – wciąż znajdują się znaczące tereny, które mogłyby być rewitalizowane przez projekty biznesowe. Niemniej kolejny skok cywilizacyjny gospodarki regionalnej związany będzie już nie z zapewnieniem terenu, biura czy laboratorium, a z zagwarantowaniem dostępu do kompetencji w długim czasie.

Pierwszym obszarem generowania nowych czynników atrakcyjności biznesowej będzie więc sfera edukacji, głównie wyższej oraz średniej-technicznej. Choć w tej dziedzinie prowadzi się wiele przedsięwzięć usprawniających, a nawet reformatorskich, dynamika zmian gospodarczych wymusza coraz większą dynamikę zmian w kształceniu. Pora uświadomić sobie, że za kilka lat zakończy się czas na dokonywanie poprawek lub uzupełnianie oferty o nowe kierunki kształcenia. Wiele wskazuje na to, że konieczne będzie zdecydowane odejście od kształcenia dziedzinowego, na rzecz nowych interdyscyplinarnych, modułowych programów dydaktycznych uwzględniających nowe profile zawodowe, a co za tym idzie podwyższone kompetencje w wybranych dziedzinach horyzontalnych (ICT, analiza danych, kreatywność, zdolności komunikacji i adaptacji, praca zdalna i praca w otoczeniu wirtualnym itd.).

Kolejnym obszarem będzie – a w zasadzie już jest – zapewnienie wysokiej jakości szeroko rozumianego miejsca zamieszkania. Wszelkie obserwacje socjologiczne podkreślają, jak istotne dla kolejnych roczników wchodzących na rynek pracy jest oddzielenie życia prywatnego od zawodowego, dostatnie i aktywne spędzanie czasu wolnego, koncentrowanie się na własnej osobie i gronie najbliższych. Jakość życia przeważa nad jakością miejsca pracy w sytuacji, w której podejmuje się decyzje o wyborze ścieżki życiowej. Bez zapewnienia szerokiego spektrum nowoczesnych (i coraz częściej proekologicznych) usług miejskich o randze metropolitalnej, jako drugiego elementu po nowoczesnym kształceniu, nie będzie możliwe zapewnienie wymaganej przez perspektywiczne firmy podaży pracy. To z kolei zatrzyma procesy inwestycyjne w regionie. Usługi te nie muszą być świadczone przez podmioty komunalne i bazować na strumieniu finansowania publicznego. Już obecnie przykłady związane z dostępem do sieci szerokopasmowej lub usług związanych ze współdzieleniem środków transportu, a także z tworzeniem różnego rodzaju aplikacji ułatwiających życie w mieście, pokazują, że sektor prywatny doskonale wchodzi w role niegdyś tradycyjnie przypisywane sektorowi publicznemu. Również w zakresie kultury wiele podmiotów tak publicznych, jak i prywatnych udowadnia, że można tworzyć ofertę odnoszącą rynkowe sukcesy. Jednak procesy te następują o wiele łatwiej kiedy sektor publiczny jest otwarty na współpracę.

Po trzecie, generowanie nowych czynników atrakcyjności biznesowej wymaga redefinicji podejścia do tzw. projektów miękkich. Do tej pory, jakkolwiek nie byłyby one

nobilitowane, projekty te zawsze były realizowane w cieniu przedsięwzięć infrastrukturalnych. Traktowane czasem jako przydatna w mieście suma małych działań, czasem jako interesujący dodatek do większych inwestycji, czasem jako konieczne niwelowanie deficytów, a czasem wręcz jako „zło konieczne”, a przecież budowanie społeczeństwa obywatelskiego, społeczności ludzi zaradnych, skłonnych do podejmowania wyzwań zawodowych, wymaga inkubacji postaw z tym związanych. Chodzi więc nie tylko o miękkie projekty związane z kompetencjami profesjonalnymi, ale także o te dotyczące: umiejętności, zaangażowania, animowania proaktywnego czy ekologicznego stylu życia. Ponadto w polskich warunkach innego wymiaru będą nabierały projekty dotyczące wykluczenia społecznego. Raczej nie będzie potrzebne przeciwdziałanie bezrobociu i jego skutkom, lecz lepsza integracja społeczna i zawodowa pracowników zza granicy oraz ich rodzin. Różnego rodzaju projekty miękkie mogą stworzyć realną i efektywną kosztowo kotwicę dla mieszkańców, a pośrednio także dla firm w miastach Górnego Śląska.

## 2.4. Finansowanie

Wszelkim dyskusjom zmierzających do sformułowania kierunków działań (czy innych rekomendacji podobnych do przedstawionych powyżej) zawsze nieuchronnie towarzyszy pytanie o to, skąd znaleźć źródła finansowania proponowanych rozwiązań. Wydaje się, że w Polsce czas już powiedzieć, że era budowania atrakcyjności głównie za zewnętrzne środki publiczne oraz przez zmniejszanie obciążenia daninami publicznymi już się kończy. Po pierwsze, jest to naturalne dla terytoriów, które się bogacą. Po drugie, najbardziej eksplorowane zewnętrzne źródło finansowe – jakim jest budżet europejskiej polityki spójności – nie tylko będzie malało, ale też jego interwencja zostanie skupiona na węższej grupie ambitnych celów rozwojowych. Będzie to wprost wynikało z zasad koncentracji wydatkowania środków zapisanych w prawodawstwie unijnym.

Spojrzenie na znajdujące się obecnie na stole negocjacyjnym propozycje ram wsparcia unijnego na lata 2021-2027 (celowo, bez przytaczania w tym miejscu *in extenso* zapisów proponowanych rozporządzeń<sup>39</sup>) pozwala optymistycznie stwierdzić, że same w sobie procesy rozwojowe w gospodarce będą objęte wsparciem głów-

<sup>39</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018) 375; Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, COM(2018) 372; Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), COM(2018) 382.

nie dzięki interwencji dwóch pierwszych celów polityki<sup>40</sup> i związanych z nimi celów szczegółowych. Z kolei wsparcie w ramach drugiego i trzeciego<sup>41</sup> celu polityki – traktowane łącznie – otwiera przed miastami szansę zwiększenia ich atrakcyjności rezydencjalnej dzięki ambitnym projektom na rzecz ochrony środowiska, mobilności miejskiej oraz łączalności między dużymi ośrodkami miejskimi. Mając na uwadze tezy zawarte we wcześniejszych częściach, przełoży się to na wzrost atrakcyjności biznesowej. Jednak prawdziwym testem dla miast będzie umiejętność wykreowania i wdrożenia nieszablonowych przedsięwzięć w ramach czwartego i piątego<sup>42</sup> celu polityki. W tych zakresach miasta Górnego Śląska powinny głównie starać się rywalizować o wykreowanie nowych przewag konkurencyjnych. Nawet jeśli prawdopodobnie alokacja na te dwa cele będzie niewielka względem trzech pierwszych celów polityki.

Nie można się jednak oszukiwać, że odpowiedź na wyzwanie nowej atrakcyjności biznesowej polskich miast pojawi się automatycznie dzięki wykorzystaniu środków unijnych. Nie będzie to bowiem ani ta skala finansowania, ani ten zakres interwencji, jaki jest niezbędny do trwałego zakorzenienia dynamicznych firm. Środki zewnętrzne będą wyłącznie dobrym uzupełnieniem do własnych projektów biznesu oraz administracji publicznej, także tych realizowanych wspólnie. Ostatnie lata, w których na polskim rynku pracy zaczęło brakować pracowników dobitnie pokazały zarówno inwestorom, jak i samorządom, że sfera demografii i podaży pracy wymaga biznesowego rachunku kosztów i korzyści oraz idącego za nim inwestowania, również w procesy o średniookresowej perspektywie czasowej.

## Na zakończenie

Miasta Górnego Śląska, być może jak nigdy wcześniej, potrzebują nowego impulsu rozwojowego. Nowego, czyli innego niż do tej pory. Po raz pierwszy od początków przemysłowej historii tej ziemi ważniejszym pytaniem staje się nie to, jaka ma być struktura gospodarki, lecz to jaki ma być model jej funkcjonowania – głównie generowania i przechwytywania wartości dodanej. Przejście od modelu bazującego na

---

<sup>40</sup> (1) Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej; (2) Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem.

<sup>41</sup> (3) Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych.

<sup>42</sup> (4) Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych; (5) Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych.

przewagach związanych ze skalą rynku pracy i atrakcyjnymi w układzie międzynarodowym kosztami prowadzenia działalności do modelu posadowionego na przewadze kompetencyjnej i puli pracowników gotowych do szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków technologicznych w produkcji i usługach, nie jest proste ani szybkie. Tradycyjna ścieżka rozwojowa staje się coraz bardziej kręta, a konkurenci na innych ścieżkach poruszają się coraz sprawniej. Nie ulega wątpliwości, że wygrają ci, którzy w myśleniu o rozwoju gospodarczym na pierwszym miejscu postawią ponadstandardowe wykształcenie i zaradność mieszkańców. Wzmacnianie tych cech wymaga z kolei zarówno dbałości o atrakcyjność rezydencjalną, jak i otwartości na świat. Prawdziwa metropolitalność wyrasta z różnorodności pozwalającej na unikatową kombinację zasobów i alokowanie ich w obszarach o ponadprzeciętnej zyskowności.

### 3. Atrakcyjność morfologiczna i przestrzenna miejskich terenów pogórnich

#### Wprowadzenie

Wraz z postępującymi procesami urbanizacyjnymi rośnie potrzeba racjonalnego wykorzystania terenów w mieście. Są one przestrzeniami koncentracji, przenikania oraz kształtowania strefy gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Zmiany ich struktury przestrzennej, będące odpowiedzią na równowagę oraz inteligentne wykorzystanie istniejących zasobów, wymagają nadania nowych funkcji terenom niezagospodarowanym, pustym przestrzeniom, nieużytkom czy obszarom zdegradowanym i zdewastowanym. Przekształcenia dokonujące się głównie pod wpływem działalności przemysłowej nie dotyczą tylko sfery materialnej, ale również wartości i zachowań społecznych. Elementy te oddziałują na atrakcyjność potencjalnych terenów inwestycyjnych, a przede wszystkim mogą mieć decydujący wpływ na wartość użytkową określaną przez ich beneficjentów. Istotne staje się określenie czynników wpływających na wzrost atrakcyjności terenów poprzemysłowych, które powodują, że posiadają one zdolność do zatrzymania i tworzenia warunków rozwoju dla funkcjonujących w ich zasięgu ludzi i organizacji oraz przyciągają nowe grupy społeczne, działalności i wydarzenia.

Celem pracy jest określenie czynników budujących atrakcyjność terenów przekształconych działalnością przemysłową, w tym przypadku eksploatacyjną, zlokalizowanych w mieście, a przez nie wskazanie kryteriów doboru optymalnych kierunków oraz niedopuszczalnych sposobów ich przyszłego zagospodarowania.

### 3.1. Czynniki stanowiące o atrakcyjności i konkurencyjności miejskich przestrzeni pogórnich

Rozwój obszaru w wymiarze miejskim następuje pod wpływem dwóch grup czynników [Kuźnik 2003: 20]. Pierwsza związana jest z atrakcyjnymi zasobami decydującymi o wewnętrznych zdolnościach kreowania rozwoju danej jednostki terytorialnej. Na tę grupę składają się: kapitał ludzki, zasoby innowacyjne, infrastrukturalne, ekologiczne, finansowe i instytucjonalne. Drugą grupę stanowią czynniki zewnętrzne odnoszące się do bazy ekonomicznej miasta. Występowanie różnorodnej działalności i struktury sektorowej w mieście, wielość rynków zbytu o dużym zasięgu przestrzennym i szerokim dostępie do nowych technologii będzie sprzyjać rozwojowi cechującemu się dobrą kondycją ekonomiczną i wysoką pozycją konkurencyjną. Wysoki stopień zróżnicowania bazy ekonomicznej w danym mieście przyczynia się do jego większej odporności na cykliczne problemy i załamania w poszczególnych segmentach gospodarki. Sytuacja gospodarcza, społeczna i środowiskowa danej jednostki terytorialnej zależy od sumarycznego efektu wpływów czynników wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich relacji z otoczeniem.

Ponowne zagospodarowanie terenów zdegradowanych działalnością górniczą wymaga podjęcia aktywności związanych z analizą czynników wewnętrznych oraz czynników zewnętrznych (tab. 6). Obie grupy czynników mogą mieć charakter strukturalny (opisują elementy terenu oraz jego otoczenia) i funkcjonalny (opisują działania i relacje zachodzące między poszczególnymi elementami) [Gasidło, Gorgoń 1999; Markuszewska 2009: 22; Szulc 2014: 33]. Czynniki wewnętrznymi opisującymi właściwości terenu pogórnich oraz jego podatności na przekształcenia są powierzchnia obszaru, zmiany struktury jego pokrycia i użytkowania, ukształtowanie terenu, głębokość zmian geologicznych, rodzaj obiektów, konstrukcja i układ przestrzenny, intensywność zabudowy i stan techniczny infrastruktury, ryzyko środowiskowe, erozja i sedymentacja, metody eksploatacji kopaliny, intensywność oddziaływania terenu na otoczenie oraz stosunek mieszkańców do dziedzictwa postindustrialnego. Natomiast do czynników zewnętrznych określających szanse poddania terenów przekształceniom zaliczane są położenie, dostępność komunikacyjna, struktura funkcjonalno-przestrzenna, różnorodność i jakość otoczenia, stan prawno-własnościowy, obrót nieruchomościami, prawo dotyczące środowiska naturalnego i kulturowego, wzorce społeczne, możliwość techniczna i technologiczna adaptacji obiektów i terenów, popyt na nowy produkt i zapotrzebowanie społeczne albo ekonomiczne na nadanie nowej funkcji określonej przestrzeni w mieście, specjalne zachęty i ułatwienia wpływające na opłacalność inwestycji.

W opracowaniu zauważa się zależność między określoną grupą czynników a ich wpływem na sposób przypisywania wartości terenom pogórnich, określania kierunku rekultywacji, adaptacji oraz optymalnych warunków zagospodarowania. Możliwość ponownego wykorzystania terenów pogórnich wynika ze znaczenia, jakie zostanie

Tabela 6. Czynniki określające podatność oraz możliwość zagospodarowania przestrzeni pogórnicych

Czynniki wewnętrzne	strukturalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– struktura geologiczna terenu,</li> <li>– ukształtowanie terenu,</li> <li>– pokrycie terenu,</li> <li>– powierzchnia terenu,</li> <li>– zanieczyszczenie,</li> <li>– rodzaj obiektów, konstrukcja i układ przestrzenny,</li> <li>– wskaźnik intensywności zabudowy,</li> <li>– stan techniczny infrastruktury,</li> </ul>
	funkcjonalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– erozja,</li> <li>– sedymentacja,</li> <li>– metoda eksploatacji złoża,</li> <li>– ryzyko środowiskowe,</li> <li>– intensywność oddziaływania terenów na otoczenie,</li> <li>– stosunek mieszkańców do dziedzictwa przemysłu,</li> </ul>
Czynniki zewnętrzne	strukturalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– lokalizacja,</li> <li>– infrastruktura komunikacyjna i techniczna,</li> <li>– struktura funkcjonalno-przestrzenna,</li> <li>– różnorodność użytkowania i jakość terenów sąsiednich,</li> <li>– forma własności,</li> <li>– ilość właścicieli,</li> </ul>
	funkcjonalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dostępność transportowa,</li> <li>– możliwość techniczna i technologiczna adaptacji obiektów i terenu,</li> <li>– ustalenia dokumentacji strategicznej i planistycznej,</li> <li>– wzorce kulturowe i zachowania społeczne,</li> <li>– działania prawne kształtujące przestrzeń, chroniące środowisko i dobra kultury,</li> <li>– popyt na nowy produkt i zapotrzebowanie na nową funkcję pełnioną na terenie,</li> <li>– wykonywanie prawa własności i obrót nieruchomości,</li> <li>– działanie specjalnych zachęt i opłacalność inwestycji</li> </ul>

Źródło: na podstawie [Gasidło, Gorgoń 1999].

nadane przez władzę samorządową, inwestora, mieszkańca czy użytkownika danemu obszarowi. Czynniki wewnętrzne określają podatność na przekształcenia determinując i decydując o atrakcyjności danego terenu. W przypadku terenów i obiektów pogórnicych charakteryzują one endogeniczne uwarunkowania morfologiczne (geologiczno-inżynierskie, hydrologiczne, przyrodnicze) oraz przestrzenne (urbanistyczne i architektoniczne). Czynniki zewnętrzne mogą stwarzać szansę na zagospodarowanie oraz poprawę konkurencyjności terenów pogórnicych. Odnoszą się one głównie do egzogenicznych uwarunkowań formalno-prawnych, społecznych, kulturowych i ekonomicznych.



W dalszej części opracowania zostaną zaprezentowane wewnętrzne czynniki określające poziom atrakcyjności terenów pogórnicych zlokalizowanych w mieście, ze szczególnym uwzględnieniem indywidualnych cech podłoża, stosowanej technologii wydobywczej, uwarunkowań sieci hydrologicznej oraz występowania gatunków roślin i zwierząt dostosowujących się do antropogenicznych przekształceń środowiska. Ponadto zostanie określona specyfika układu przestrzennego miast przemysłowych oraz powiązania funkcjonalne między jego elementami.

### 3.2. Czynniki morfologiczne i przestrzenne wpływające na atrakcyjność terenów pogórnicych

Czynniki morfologiczne opisują środowisko naturalne terenu oraz jego podatność na przekształcenia spowodowane i będące rezultatem rozwoju cywilizacji oraz procesów antropogenicznych, w tym przypadku działalności eksploatacyjnej. Ich atrybuty odnoszą się do powierzchni obszaru, zmian jego pokrycia i użytkowania, struktury oraz głębokości zmian geologicznych, które mogą intensyfikować procesy erozji i sedymentacji, zanieczyszczenia powietrza, gleb i wód, zwiększając ryzyko środowiskowe oraz degradację zasobów przyrody.

W pierwszej kolejności oddziaływania czynników morfologicznych wynikają ze stosowanej technologii, która z jednej strony wpływa na zmiany geologiczne terenu, a z drugiej – na jego ukształtowanie. Granice przebiegu głębokości eksploatacyjnej dzielą tereny pogórnicych na: te, w których zaszły niewielkie lub żadne zmiany, tereny o zmiennej strukturze do ok. 5 m (niskie zwały, płytkie wyrobiska, tereny po wyburzonych obiektach) oraz tereny o głęboko zmienionej strukturze, na których alokacja obiektów wymaga specjalnych metod (zagęszczenia lub zbrojenia gruntu, wymiany gruntu, głębokiego palowania). Oddziaływania naprężeń górotworu oraz skał go otaczających wpływają na ukształtowanie terenu, a największe jego zmiany dotyczą zazwyczaj deformacji powierzchniowych objawiających się w postaci wypiętrzeń, zapadlisk, pustek czy hałdy. Istotne dla dalszego zagospodarowania terenów pogórnicych jest nachylenie skarp wyrobisk i zwałowisk w momencie likwidacji zakładów górniczych, które są zazwyczaj strome. Jeżeli nachylenie dochodzi do  $10^\circ$  wyklucza to uprawę rolną sprzętem zmechanizowanym, jeżeli jest większe od  $15^\circ$  postuluje się obsiewy traw i gospodarkę hodowlaną, a ekspozycja powyżej  $30^\circ$  uniemożliwia rekultywację leśną [Coppin, Bradshaw 1982]. Działania dotyczące zmniejszenia nachylenia stoku mają zapobiegać erozji i mimo kosztocłonności oraz wymaganych dużych powierzchni są jednym z pierwszych kroków rekultywacji technicznej. Zazwyczaj odbywa się ona przez urabianie skały na obwodzie wyrobiska i powiększenie obszaru eksploatacji albo przez wypełnienie

go zewnętrznymi gruntami, nadkładem czy odpadami. Niwelacja spągu wyrobisk oraz stabilizacja skarp jest niezbędna do uzyskania stabilności zabudowy mieszkaniowej i przemysłowo-usługowej o różnych gabarytach i konstrukcji [Rutkowski 1997]. Niwelacja niecek osiadania terenu ma zapobiegać podtapianiu budowli [Tyc 1990], dlatego wymagane jest monitorowanie ewentualnego ich pogłębiania się, ponieważ zmiany te mogą wymuszać wprowadzenie konstrukcji wzmacniających albo całkowicie wykluczyć lokowanie ciężkiej zabudowy na danym obszarze. Adaptacja zawodnionych wyrobisk w celu utrzymania funkcji rekreacyjnych polega na odpowiednim ukształtowaniu spągu wyrobiska, stabilizacji i złagodzeniu stoków, skarp i zboczy, usunięciu sprzętu górniczego, który mógłby stwarzać niebezpieczeństwo dla użytkowników oraz budowie stref plaży zapewniającej bezpieczeństwo użytkownika obiektu. Ze względu na zazwyczaj dużą powierzchnię przekształconą działalnością przemysłową oraz dogodną lokalizację względem sąsiadujących terenów, czynniki te mogą sprzyjać powstawaniu ścieżek rowerowych czy torów motocrossowych, pól golfowych, boisk piłkarskich, kortów tenisowych, strzelnic, skałek wspinaczkowych. W przypadku tych form użytkowania, duże zróżnicowanie rzeźby terenu wpływa na jego atrakcyjność krajobrazową, w której hałdy i zalewiska stają się integralnymi elementami środowiska poprzemysłowego.

Do kolejnego zbioru czynników można zaliczyć wielkość obiektów i terenów poeksploatacyjnych. Wyróżnia się tereny małe (o powierzchni do ok. 1 ha), które nie wymagają specjalnych środków dla regeneracji i zagospodarowania. Nie mają wpływu na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jeśli nie stanowią licznej grupy na danym obszarze, ponieważ zmiana sposobu ich użytkowania może dokonać się na podstawie decyzji administracyjnej. Kolejne są tereny duże (powierzchnia do ok. 50 ha) wymagające specjalnych środków i instrumentów, a ich przekształcenie wymusza zmianę miejscowego planu. Ostatnią grupę stanowią tereny wielkie (powyżej 50 ha), dla których musi nastąpić sporządzenie nowego planu miejscowego, a na ich przekształcenie potrzebne są specjalne instrumenty i środki finansowania [Gasidło, Gorgoń 1999: 143]. Ogólnie można stwierdzić, że w większości przypadków atrakcyjność terenów pogórnich wzrasta wraz z ich powierzchnią. Wynika to z jednoczesnego przyrostu możliwości ich zagospodarowania, co pozwala na łatwiejsze przyciągnięcie potencjalnego inwestora.

Duży zbiór czynników morfologicznych stanowi pokrycie i użytkowanie terenu. Wystąpienie określonego składu gatunkowego roślinności podyktowane jest kamienistością, aktywnością glebotwórczą gruntów, stosunkami wodnymi w gruncie, dostępnością wody i składników odżywczych, odczynem pH, zasoleniem i skażeniem metalami ciężkimi terenu [Coppin, Bradshaw 1982]. Fizykochemiczne i biologiczne zmiany pokrycia terenu dotyczą zazwyczaj warstwy gruntu do głębokości ok. 50 cm. Można wyróżnić tereny, na których: nie zaszły żadne lub tylko niewielkie zmiany, odzyskanie właściwości warstwy glebowej i roślinnej możliwe jest po przeprowadzeniu zabiegów agrotechnicznych albo wymagane jest położenie, wytworzenie lub wymiana warstwy glebowej i pokrycia jej roślinnością. Teren zdegradowany o powierzchni większej niż 0,25 ha, glebach

o niskich klasach bonitacyjnych i niekorzystnej rzeźbie, nieprzydatny do pełnienia innych funkcji gospodarczych zazwyczaj wykorzystywany jest pod zalesienie. W przypadku lasów, gleba powinna zawierać składniki odżywcze oraz mieć zdolność do retencji wody gruntowej. Grubość jej warstwy powinna być dostosowana do gatunku drzew (0,6 m dla sosny i brzozy, 1,2 m dla kasztana i jodły oraz 2 m dla dębu). Jeżeli została zachwiana struktura poziomów glebotwórczych jako materiał wykorzystać można popioły lotne i żużle zakładów energetycznych oraz muły z płuczek zakładów wzbogacania [Paulo 2008: 24]. Warstwy gruntu podlegają erozji pod wpływem wody, wiatru czy temperatury, co utrudnia zakorzenienie się roślin i powoduje destabilizację stoków hałd i wyrobisk, a w odniesieniu do konstrukcji budowlanych może przyczynić się do utraty ich wartości technicznych i użytkowych. Z drugiej strony, eoliczne przenoszenie materiału skalnego może sprzyjać powstawaniu gleby, a rozwój drobnych organizmów na danym terenie zwiększy jej żyzność. W przypadku samoczynnej rekultywacji należy wykonać identyfikację i ocenę gatunków roślin i zwierząt, ponieważ mogą okazać się gatunkami endemicznymi i chronionymi o dużej wartości ekologicznej. Zazielenianie terenu lokalnymi gatunkami roślin służy tworzeniu schronienia dla zwierząt oraz zapewnieniu pożywienia oraz bezpieczeństwa [Paulo 2008: 20]. Przyrodnicze zagospodarowanie terenów pogórnich jest bardzo częstym kierunkiem wykorzystania zalewisk pogórnich, hałd powęglowych, które samoczynnie stają się siedliskiem specyficznej flory i fauny przemysłowej. W licznych zagajnikach, wodach stojących i ciekach powierzchniowych, czy też terenach silnie zdegradowanych i nieużytkach występuje wiele gatunków zwierząt kręgowych i bezkręgowych będących bioindykatorami np. zanieczyszczenia wody, które wykorzystywane są na stacjach uzdatniania wód czy w oczyszczalniach ścieków [Białecka 2014a: 37]. Rozległe powierzchnie terenów pogórnich ze zróżnicowanymi siedliskami przyrodniczymi przekształcone mogą być w parki ze stawami, klombami roślin ozdobnych, zagajnikami oraz małą infrastrukturą. Wyrobiska mogą być przystosowane na kryjówki dla zwierząt lub przekształcone w stanowiska dydaktyczne obserwacji procesu kolonizacji w ekosystemie. Atrakcyjność zmian pokrycia terenów pogórnich przejawia się przez zasiedlanie ich wysoko wyspecjalizowanymi organizmami (tolerancyjnymi, wskaźnikowymi, stabilizatorami metali ciężkich), które przydatne są w remediacji i stabilizacji warunków zagrażających życiu człowieka [Białecka 2014b: 32].

Czynniki hydrogeologiczne zależne są od położenia złoża w nieprzepuszczalnej warstwie skalnej albo poniżej przepuszczalnej warstwy wodonośnej. Brak przepływu i słabe natlenienie głębszych warstw wodonośnych skutkuje podatnością na trwałe zanieczyszczenie. Dopływ wód ze słabo izolowanych warstw siarkonośnych czy pirytonośnych tworzy niekorzystne warunki, a zbocza zbiorników podlegające erozji powodują zamulanie czy okresowy spadek przezroczystości. Zbiorniki i parki wodne o funkcji rekreacyjnej wymagają urozmaiconej i krętej linii brzegowej, wysp i półwyspów oraz łagodnego nachylenia dna i zboczy kąpieliska. W celu utrwalenia zboczy i poprawienia warunków hydrologicznych należy wprowadzić trzciny i nadwodne zespoły drzew

i krzewów [Paolo 2008: 22]. Naturalizacja siedlisk oraz ich ochrona przed nadmiernym zatłoczeniem ludzi może zostać osiągnięta przez budowę przeszkód, ścieżek, punktów obserwacyjnych czy pomostów. Zbiorniki wodne mogą być również przystosowane do pływania, wioślarstwa, nart wodnych, nurkowania czy wędkowania. W zależności od klasy czystości wody, zbiorniki te mogą pełnić również funkcje gospodarcze retencji wody pitnej lub przemysłowej. Natomiast wyrobiska poeksploatacyjne przeznaczone do pełnienia funkcji rybackich (stawy hodowlane lub miejsca rekreacyjnego połowu ryb) powinny spełniać wymagania dotyczące głębokości (od 2,5 m do kilkunastu metrów), niskiej przepuszczalności spągu oraz jakości wody nie odbiegającej od określonych norm [*Rozporządzenie Ministra...* 2002]. W ich strefie brzegowej wprowadzone powinny być rośliny o funkcjach ochronnych i krajobrazowo-estetycznych oraz zatrzymujących zanieczyszczenia z otoczenia. Atrakcyjność zbiorników wodnych zależy od możliwości różnicowania pełnionych przez nie funkcji. Ich wielofunkcyjność możliwa jest w przypadku podjęcia kierunku leśnego, natomiast prawie niemożliwa jest rekultywacja wodna w sąsiedztwie osiedli, zakładów przemysłowych i składowisk odpadów. Jeżeli realizowany jest kierunek rolny, to wymaga on dyscypliny agronomicznej w stosowaniu nawozów, a kierunek rekreacyjny – ochrony sanitarnej ujęć wody [Paolo 2008: 25].

Ostatni zbiór czynników morfologicznych stanowi stopień ryzyka środowiskowego i degradacji terenu pogórniczego, które uzależnione są od prowadzonej działalności eksploatacyjnej i przetwórczej oraz struktury zagospodarowania terenu. W celu określenia rodzaju zanieczyszczeń potrzebne jest sprawdzenie intensywności oddziaływania terenu pogórniczego na otoczenie oraz przydatności obiektów do danego sposobu zagospodarowania i użytkowania [Poborski 1998]. Przekształcenia górotworu oraz skał sąsiadujących przyczyniają się do zmiany ukształtowania terenu wpływając na warunki lokalnego obiegu wód podziemnych oraz warunki infiltracji wód powierzchniowych. Są one istotne na terenach zdegradowanych fizycznie oraz terenach przemysłowych i poprzemysłowych zdegradowanych chemicznie. Nałożenie się przestrzenne obu degradacji stwarza ryzyko wzmożonej migracji zanieczyszczeń do gleb oraz wód powierzchniowych i podziemnych, oddziałując na zdrowie ludności zamieszkałej sąsiadujące obszary. Jednak bliskie położenie kopalń względem miast i zakładów przemysłowych skłania do wykorzystania wyrobisk pogórnicznych do składowania śmieci, odpadów przemysłowych i górniczych w stanie stałym. W tym przypadku należy szczególną uwagę poświęcić drenażowi wody deszczowej oraz monitoringowi odcieków, ponieważ wymywanie różnych składników często wchodzących w reakcję z gruntami podłoża może zmienić ich właściwości geologiczno-inżynierskie. Konieczne może okazać się uszczelnienie lub zmniejszenie przepuszczalności podłoża. Ponadto tworzenie nasypów budowlanych, składowisk górniczych czy odpadów przemysłowych oddziałuje mechanicznie na podłoże powodując długotrwałe osiadanie na skutek zagęszczenia materiałów [Uberman, Ostreża 2004]. Atrakcyjność nowych inwestycji na terenach pogórnicznych będzie wynikała z utrzymania standardów czystości odnoszących się do właściwości fizycznych

gruntu i wód, ponieważ ich skażenie metalami ciężkimi w dużej mierze może ograniczać możliwość zabudowy, urządzania placów zabaw dla dzieci, ogródków działkowych czy upraw rolnych [PIOŚ 1996]. Występowanie wysokiego stopnia zanieczyszczenia terenów i obiektów pogórnich oraz związane z nimi ryzyko spowoduje wyższe koszty rekultywacji albo zdecydowanie ograniczy przyszłe sposoby ich użytkowania.

Drugą grupę wewnętrznych czynników określających podatność na przekształcenia oraz kreujących atrakcyjność terenów i obiektów pogórnich stanowią uwarunkowania przestrzenne. Dotyczą one rodzaju obiektów i ich konstrukcji, intensywności zabudowy, zmian w strukturze i funkcjonowaniu miast oraz spójności krajobrazów, coraz częściej modyfikowanych przez postęp technologiczny oraz specyfikę zachowań społecznych.

Czynniki przestrzenne uwzględniają zachowaną logikę dawnego układu osiedlenia w najstarszych obiektach o spójnej kompozycji, jak w przypadku centralnie zlokalizowanego kościoła czy ratusza. Charakterystyczny układ przemysłowo-osadniczy ukrywa w sobie wartość historyczną, ale również kod ulic i placów, miejsc formalnie ważnych oraz oryginalnych form zabudowy. Relacje występujące w specyficznym układzie architektonicznym wpływają na wykształcenie się pewnych typów zachowań społeczności lokalnej [Szady 1993]. Atrakcyjność wynika zazwyczaj z dużego zaangażowania społeczności lokalnej w proces adaptacji zamieszkiwanych przez nią terenów przemysłowych, która może przyczynić się do podniesienia świadomości i wzrostu odpowiedzialności za realizację nowej koncepcji inwestycyjnej.

Inny zbiór czynników przestrzennych odnosi się do właściwości struktury przestrzennej oraz powiązań między zabudową przemysłową. Spontaniczne użytkowanie części terenu, powstawanie dzikich składowisk i wysypisk ingeruje w stabilność struktury przestrzennej istniejącej zabudowy. Stopień podatności struktury przestrzennej wynika z typu układu przestrzennego, gdzie układy rozproszone i pasmowe są podatniejsze na przekształcenia niż zwarte. Wyraźne strefowanie, rezerwy terenowe wewnątrz zakładu, duże odległości między obiektami czy mniejszy wskaźnik intensywności zabudowy w znacznym stopniu ułatwiają przekształcenia i ponowne zagospodarowanie. Biorąc pod uwagę kryterium konstrukcyjne obiektów przemysłowych można je podzielić na najmniej podatne na przekształcenia (kominy, zbiorniki), trudne do adaptacji (duże, wysokie i wielokondygnacyjne budynki monolityczne) oraz najbardziej podatne (małe, niskie, jednokondygnacyjne hale szkieletowe, obiekty biurowe) [Gasidło, Gorgoń 1999: 145]. Nadanie kierunku adaptacji terenom pogórnym powinno zmierzać do tworzenia nowych relacji funkcjonalno-przestrzennych wzmacniających atrakcyjne cechy obszarów poeksploatacyjnych przez zmniejszenie ich negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne, zachowanie najcenniejszych obiektów oraz poprawę jakości życia społeczności lokalnej. Adaptacja zespołów terenów i obiektów przemysłowych może polegać na konserwacji, rozbudowie, zmianie konstrukcji, a nawet pełnej przebudowie. Atrakcyjność terenów pogórnich wzrasta wraz z jego rozproszeniem, niskim wskaźnikiem intensywności obiektów oraz

zachowaniem między nimi wewnętrznymi wolnymi przestrzeniami. Przekształcenia terenów pogórnicych powinny zapobiegać dezintegracji przestrzeni miejskiej, zwiększać przestrzeń publiczną oraz zachowywać wyjątkowy charakter architektury.

Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój miasta oraz wzrastającą liczbę projektów związanych z nadawaniem obiektom i terenom pogórnicych nowych funkcji należy zwrócić uwagę czy w trakcie realizacji działań rekultywacyjnych i adaptacyjnych zachowana jest spójność krajobrazu miejskiego i ochrona dziedzictwa postindustrialnego. Nowoczesność i komercja coraz bardziej wnikają w życie człowieka, kulturę i otoczenie społeczne często kreując sztuczne krajobrazy. Tworzenie nowych obiektów i atrakcji bez zachowania zabytkowej tkanki powoduje zacieranie się krajobrazu kulturowego, zaś tendencja rozwoju gospodarczego terenów pokopalnianych prowadzi do mnożenia loftów, galerii handlowych i osiedli deweloperskich [Kobyłańska, Gawor 2017: 75]. Ważne aby zmiana funkcji obiektów pogórnicych nie prowadziła do przypadkowych realizacji architektonicznych lub zniszczenia zabytkowych krajobrazów kulturowych na skutek chaotycznych i zaburzających pejzaż obiektów o niskiej wartości wpływających niekorzystnie na wizerunek danego miejsca. Krajobraz miejski staje się atrakcyjny, jeżeli w trakcie prognozowania przekształceń środowiska przyrodniczego wzmacniany jest jednocześnie proces eliminacji dalszej degradacji przestrzeni oraz proces ograniczania obszarów potencjalnych konfliktów między użytkownikami. Pożądane rezultaty gospodarcze i oczekiwania społeczne powinny być osiągnięte z najniższym kosztem środowiska, co w konsekwencji ograniczy niekorzystne oddziaływania na zabudowę.

Stopień oddziaływania czynników świadczących o atrakcyjności danego terenu pogórnicych będzie zależny od kierunku wyznaczonego zagospodarowania oraz znaczenia, jakie zostanie nadane im przez mieszkańców i użytkowników. Obszar atrakcyjny i przyciągający nowe grupy społeczne będzie charakteryzował się odpowiednią dla określonej działalności powierzchnią, specyficznym nachyleniem i rzeźbą terenu, istotne może okazać się zróżnicowanie geologiczne, roślinne i zwierzęce, dostępność komunikacyjna, intensywność zabudowy, obiektów i narzędzi przemysłowych oraz ich wartość użytkowa i techniczna, jak również zachowany układ funkcjonalno-przestrzenny oraz ukryte w nim wartości i zachowania społeczne. Sposób planowanych przekształceń zależy od użytkowników przebywających na terenach przemysłowych, którzy mogą ułatwiać albo utrudniać realizację zadań, ponieważ brak odpowiedniego dozoru przyczynia się do wandalizmu na opuszczonych obiektach. Spontaniczne użytkowanie części terenu, powstawanie dzikich składowisk i wysypisk ingeruje w strukturę przestrzenną istniejącej zabudowy. Duża dynamika zmian, wynikająca ze stałego rozbudowywania, przebudowywania obiektów przemysłowych w celu przystosowania ich do szybko zmieniającej się technologii powoduje jednak, że obiekty i narzędzia w niewielkim stopniu zachowały swoją pierwotną strukturę. Atrakcyjność zabudowy przemysłowej może zostać podkreślana przez utrzymanie specyficznego i nietypowego klimatu w nieczynnych halach przemysłowych dla wydarzeń kulturowych.



### 3.3. Atrakcyjność determinantą wyboru kierunku adaptacji i zagospodarowania przestrzeni pogórnicych

Wybór kierunku rekultywacji, adaptacji i zagospodarowania wynikającego z charakterystyki danego terenu i obiektu poeksploatacyjnego powinien uwzględniać kryteria adekwatne dla planowanej inwestycji. Odpowiedni dobór mierników ze sfery formalno-prawnej, ekonomicznej, społecznej, kulturowej, przyrodniczej, geologiczno-inżynierskiej, hydrologicznej czy przestrzennej pozwoli zobrazować poziom atrakcyjności terenu pogórnicych, a w konsekwencji wyznaczyć preferencje i ograniczenia danego kierunku jego przyszłego użytkowania (tab. 7).

Przekształcając tereny pogórnicych do pełnienia w przyszłości funkcji przyrodniczych należy zwrócić uwagę na zmiany warunków wilgotnościowych i świetlnych, stopień zanieczyszczenia powietrza, wód i gleby. Ten kierunek preferuje rozległe tereny o niskim nachyleniu, bliskie położenie względem istniejących już cennych przyrodniczo elementów oraz niskie ryzyko środowiskowe. W przypadku rekreacyjnego wykorzystania przestrzeni poprzemysłowej należy uwzględnić intensywność oddziaływania działalności górniczej na określonym obszarze poeksploatacyjnym i w jego otoczeniu, niski stopień zanieczyszczenia oraz ryzyka środowiskowego. Obszary rekreacyjne powinny znajdować się w bliskiej odległości od zabudowy mieszkaniowej, zbiorników wodnych, zabytkowych obiektów techniki i zachowanych unikatowych układów architektoniczno-urbanistycznych. Powinny cechować się wysoką dostępnością komunikacyjną, zwłaszcza dla osób młodych i seniorów. Natomiast wyznaczając dla terenu inwestycyjnego kierunek gospodarczy należy zadbać, by realizacja zadań nie odbywała się kosztem istniejących form ochrony cennych elementów przyrody, gdzie występuje niski stopień zanieczyszczenia środowiskowego. Kierunek ten wymaga wysokiego stopnia przydatności obiektów pogórnicych pod zabudowę albo możliwości ich technicznej i technologicznej adaptacji oraz niskiego stopnia oddziaływań poeksploatacyjnych w postaci drgań, tąpnięć czy osiadań terenu, koncentracji zakładów przemysłowych z bardzo dobrym stanem technicznej infrastruktury, dostępnością transportową i komunikacyjną. Zaadaptowane obiekty poprzemysłowe do pełnienia różnych funkcji gospodarczych mogą przyczynić się do zmniejszenia stopy bezrobocia w mieście przez stworzenie nowych miejsc pracy, wymianę idei i kreowanie nowych wzorców zachowań społecznych. Każdy z proponowanych kierunków zagospodarowania na terenach pogórnicych powinien być zaakceptowany przez społeczeństwo korzystające z dóbr publicznych, któremu umożliwia się współudział i współtworzenie nowych wizji adaptacji przestrzeni zamieszkiwanej. Opłacalność realizacji inwestycji powinna być zderzona z czynnikami pozaekonomicznymi, a przede wszystkim indywidualnym charakterem danego obszaru górniczego, którego elementy składowe mogą znacznie, na etapie projektowania i utrzymania, ograniczyć koszty podejmowanych działań.



Tabela 7. Czynniki, mierniki i kryteria doboru optymalnego kierunku zagospodarowania terenów pogórnicznych

Czynniki	Mierniki	Kryteria
Formalno-prawne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– formy ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego,</li> <li>– struktura własnościowa gruntów,</li> <li>– ustalenia dokumentów planistycznych,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kierunek niekolidujący z wymogami ochrony zawartymi w ustawach o ochronie przyrody, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wytycznymi służb konserwatorskich,</li> </ul>
Geologiczno-inżynierskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– cechy wyrobisk poeksploatacyjnych: typy wyrobisk (wglębne, stokowe, stokowo-wglębne), kształt, głębokość i powierzchnia, przepuszczalność podłoża, zjawiska tektoniczne (uskoki, spękania) i krasowe, rodzaj skał, morfologia, ilość poziomów eksploatacyjnych, nachylenie i stabilność zboczy,</li> <li>– cechy obiektów infrastruktury: rodzaj, kubatura, wielkość zajmowanej powierzchni, stan techniczny, możliwość adaptacji,</li> <li>– cechy terenów pogórnicznych: powierzchnia, występowanie zwałowisk nakładu i składowiska odpadów, rodzaj składowanego materiału i możliwość jego reeksploatacji, kształt i kubatura zwałowisk lub składowisk,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dopuszczalne wszystkie kierunki w zależności od indywidualnych cech geologicznych i hydrologicznych wyrobisk, obiektów infrastruktury czy terenów poprzemysłowych,</li> <li>– kierunek gospodarczy, kulturowy: kategoria przydatności terenu pod zabudowę, stopień oddziaływania drgań sejsmicznych na obiekty budowlane oraz w strefie przypowierzchniowej, występowanie deformacji ciągłych i nieciągłych,</li> </ul>
Hydrologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– obecność lub brak wody w wyrobisku,</li> <li>– jakość wody,</li> <li>– głębokość zwierciadła wód podziemnych,</li> <li>– grubość warstw nieprzepuszczalnych,</li> <li>– sieć hydrologiczna,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kierunek gospodarczo-wodny, rekreacyjny, przyrodniczy: wyrobisko poeksploatacyjne jest lub ma być zawodnione,</li> <li>– kierunek przyrodniczy, rekreacyjny, gospodarczy: stan zanieczyszczenia wody, stopień zapotrzebowania społecznego, obniżenie zwierciadła wód podziemnych, zmiana położenia wód powierzchniowych, stopień wypłukiwania z górotworu jonów szkodliwych,</li> </ul>

Czynniki	Mierniki	Kryteria
Przyrodnicze	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wartość przyrody (krajobraz, siedliska przyrodnicze, twory przyrody nieożywionej, kopalne szczątki roślin i zwierząt), odsłonięcie warstw skalnych, wynik naturalnej sukcesji roślin i zwierząt,</li> <li>– ocena oddziaływania terenów i obiektów pogórniczych na środowisko naturalne,</li> <li>– stopień przeprowadzonych działań rekultywacyjnych (faza przygotowawcza, techniczna, biologiczna),</li> <li>– ukształtowanie i otoczenie terenu,</li> <li>– powierzchnia terenów zielonych,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kierunek przyrodniczy, rekreacyjny: zmiany warunków wilgotnościowych i świetlnych, zanieczyszczenie atmosfery pyłami i gazami, niski stopień zanieczyszczenia gleby i wody, niskie nachylenie terenu, bliskość istniejących form cennych przyrodniczo, niskie ryzyko i skutki środowiskowe,</li> <li>– kierunek gospodarczy: niski stopień występowania obszarów cennych przyrodniczo,</li> </ul>
Przestrzenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stopień zurbanizowania terenu,</li> <li>– stan infrastruktury technicznej,</li> <li>– dostępność komunikacyjna,</li> <li>– odległość od terenów zabudowanych i terenów chronionych, odległość od zakładów przemysłowych,</li> <li>– stopień koncentracji podobnych obiektów w regionie,</li> <li>– powierzchnia terenów pogórniczych poddawana przekształceniom,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dopuszczalne wszystkie kierunki w zależności od indywidualnych cech obszaru poeksploatacyjnego,</li> <li>– kierunek kulturowy, rekreacyjny, gospodarczy: dogodne połączenia komunikacyjne, bliska odległość od terenów zabudowy mieszkaniowej,</li> <li>– kierunek gospodarczy: bliskość zakładów przemysłowych,</li> <li>– kierunek przyrodniczy: możliwie jak największa powierzchnia,</li> </ul>
Społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– potencjał demograficzny,</li> <li>– poziom bezrobocia,</li> <li>– zamożność społeczności, poziom wykształcenia,</li> <li>– poziom przestępczości,</li> <li>– występowanie unikalnych elementów budujących tradycje i zwyczaje, istnienie elit społecznych,</li> <li>– poziom partycypacji społecznej i akceptowalności form użytkowania przez społeczeństwo, udział poszczególnych grup społeczeństwa w korzystaniu z dóbr i usług,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kierunek gospodarczy: wysoki poziom bezrobocia i ubóstwa, możliwość stworzenia nowych miejsc pracy,</li> <li>– kierunek rekreacyjny: wysoki odsetek osób w wieku przed- i poprodukcyjnym,</li> <li>– kierunek kulturowy: istnienie silnej tradycji i zwyczajów, niski poziom przestępczości, silne zaangażowania lokalnych grup społecznych i stowarzyszeń,</li> </ul>

Czynniki	Mierniki	Kryteria
Kulturowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dobra duchowe: miejsca pamięci, grobowce, obozy zagłady, miejsca kultu religijnego, cmentarze, historia, tożsamość miejsca/regionu,</li> <li>– dobra materialne: obiekty techniki (kopalnie, huty, elektrownie, inne zakłady przemysłowe), wytwory techniki (urządzenia, środki transportu, maszyny i narzędzia), osiedla robotnicze, dokumentacje techniczne,</li> <li>– wartość naukowa i dydaktyczna, wartość historyczna obiektu i znaczenie w kontekście dziedzictwa kulturowego,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kierunek kulturowy: występowanie dóbr duchowych,</li> <li>– kierunek kulturowy, rekreacyjny, gospodarczy: występowanie zabytkowych obiektów techniki, zachowanie walorów architektonicznych,</li> </ul>
Ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– koszty rekultywacji i zagospodarowania terenu poeksploatacyjnego,</li> <li>– koszty utrzymania zagospodarowanego obszaru i obiektu,</li> <li>– opłacalność inwestycji i okres zwrotu nakładów,</li> <li>– wartość rynkowa terenu i obiektu,</li> <li>– popyt na nowy produkt i zapotrzebowanie na inny kierunek zagospodarowania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kierunek gospodarczy, kulturowy, rekreacyjny, przyrodniczy: rachunek ekonomiczny, stopa zwrotu inwestycji, istotność czynników nieekonomicznych,</li> <li>– kierunek gospodarczy, rekreacyjny, kulturowy: możliwość techniczna adaptacji, atrakcyjność inwestycyjna, możliwość finansowania inwestycji i zarządzania nowym produktem, dynamika i wpływ wybranych form adaptacji na rozwoju regionu, utrzymanie zagospodarowanych obiektów lub opłacalności inwestycji komercyjnych,</li> <li>– kierunek przyrodniczy, gospodarczy, kulturowy, rekreacyjny: uwzględnienie indywidualnych czynników na etapie projektowania inwestycji może znaleźć odzwierciedlenie w minimalizacji kosztów działań,</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Cymerman 1988; Maciejewska 2000; Malewski, Kaźmierczak 2001; Ostreġa 2004; Ostreġa, Uberman 2010; Kobyłańska 2014].

## Zakończenie

Atrakcyjny i przyciągający nowe grupy społeczne teren pogórnicy będzie charakteryzował się odpowiednią dla określonej działalności powierzchnią, specyficznym nachyleniem i rzeźbą terenu, istotne może okazać się również zróżnicowanie geologiczne,

roślinne i zwierzęce. W przypadku czynników przestrzennych istotne dla wzrostu atrakcyjności obiektów i terenów pogórnich mogą okazać się intensywność i konstrukcja zabudowy przemysłowych, zachowany układ funkcjonalno-przestrzenny. Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój miast oraz wzrastającą liczbę projektów związanych z nadawaniem obiektom i terenom pogórnym nowych funkcji należy zadbać o należytą ochronę dziedzictwa postindustrialnego, ponieważ nowoczesność i komercja coraz bardziej wnikają w życie człowieka, kulturę i otoczenie społeczne często kreując sztuczne krajobrazy. Tworzenie nowych obiektów i atrakcji bez zachowania zabytkowej tkanki powoduje zacieranie się krajobrazu kulturowego, zaś tendencja rozwoju gospodarczego terenów pokopalnianych prowadzi do mnożenia loftów, galerii handlowych i osiedli deweloperskich [Kobyłańska, Gawor 2017: 75]. Ważne aby zmiany funkcji obiektów pogórnich nie prowadziły do przypadkowych realizacji architektonicznych lub zniszczenia zabytkowych krajobrazów kulturowych na skutek chaotycznych i zaburzających pejzaż budowli o niskiej wartości wpływających niekorzystnie na wizerunek miejsca. Prognozowanie przekształceń środowiska przyrodniczego powinien wzmacniać proces planowania, eliminujący rozwiązania prowadzące do jego degradacji oraz ograniczający obszary potencjalnych konfliktów między użytkownikami. Pożądane rezultaty gospodarcze i oczekiwania społeczne powinny być osiągnięte z najniższym kosztem środowiska, nie powodując niekorzystnych oddziaływań dla zabudowy.

## 4. Atrakcyjność przestrzeni miejskich a dylematy i praktyki zarządzania publicznego na przykładzie Parku Śląskiego

### Wstęp

Proponowane rozważania to studium przypadku o szczególnej specyfice, a zarazem o dużej nośności społecznej ze względu na atrakcyjność funkcjonalną przestrzeni Parku Śląskiego i na bardzo złożone wyzwania dla procesów zarządzania nim, jako zasobem dóbr publicznych.

Komisja Studiów nad Przyszłością Górnego Śląska dostrzega różnorodne walory kulturowe, środowiskowe oraz społeczne potrzeby, jakim służy Park Śląski zarejestrowany, jako Wojewódzki Park Kultury i Wypoczynku im. Generała Jerzego Ziętka S.A w 2004 r. W panelu warsztatowym III Colloquium rozpoznano niektóre uwarunkowania ograniczeń rozwojowych w polityce służącej ożywieniu i rewitalizacji wszystkich obszarów funkcjonalnych Parku. Prezentacja wiceprezesa Parku Marka Widucha<sup>43</sup> wskazywała,

<sup>43</sup> Sygnatariusza Statutu WPKiW zarejestrowanego notarialnie 10 lipca 2003 r. nr Rep. A 16927/2003.

że w wymiarze praktycznym przez ostatnie lata działania Zarządu WPKiW skupiały się głównie na planowaniu niezbędnych inwestycji, przy braku środków na ich realizację i na zabezpieczeniu podstawowego reżimu konserwacji terenów zielonych oraz obiektów infrastruktury. Realnie od lat postępowano zawężanie funkcji i dostępności części zdegradowanych technicznie obiektów (pomniki i rzeźby parkowe, Hala Wystawowa „Kapelusz”, kąpielisko Fala, kolejka wąskotorowa, przystań kajakowa, zamknięte obiekty wystawowe m.in. po katastrofie budowlanej hali w 2006 r.)<sup>44</sup>. Nieliczne nowe inwestycje narzuciły skrócenie trasy zmodernizowanej kolejki „Elka” i wyodrębnienie właścicielskie dzierżawy terenów Wesołego Miasteczka dla spółki komercjalizującej jego infrastrukturę, rozbudowaną w Śląskie Wesołe Miasteczko Legendia<sup>45</sup>. Problemy ekonomicznej efektywności funkcjonowania Parku Śląskiego mają wieloaspektowe uwarunkowania, będące po części wspólnymi źródłami dla większości dziedzin usług publicznych. Tekst ten powstał, jako próba zidentyfikowania czynników kształtujących praktyki zarządzania specyficznym typem przestrzeni miejskiej, której atrakcyjność mierzona na skali potrzeb mieszkańców jest jednym z najistotniejszych wyznaczników jakości ich życia i wypoczynku.

Jak wskazują badania socjologów i geografów społecznych przestrzeń parkowa zapewniająca realizację potrzeb rekreacyjnych, estetycznych i ekologicznych buduje tożsamość jej użytkowników i wzmacnia identyfikację ze środowiskiem zamieszkiwania [Bartoszek *et al.* 1997: 40-41; Chojecka 2013; Jaszczak, Antolak 2015: 109-117]. Jednocześnie bliskość parków staje się elementem zwiększającym waloryzację ekonomiczną terenów i wpływa na atrakcyjność lokalizacji, podnosząc wartość rynkową inwestycji mieszkaniowych [Dąbrowska-Milewska 2010: 21, a ich ekologiczne walory stanowią kapitał przyrodniczy i kulturowe dziedzictwo każdego miasta [Lipok-Bierwiazzonek 2001: 18-19]. Świadomość wagi tych czynników wpisana jest w proponowane nowe standardy zarządzania zasobami zieleni i sprzyja wzrostowi partycypacji społeczności mieszkańców w ekopolityce, służącej ochronie i rozbudowie funkcji terenów zielonych w przestrzeniach urbanistycznych tzw. Green City [Czerniawska 2013: 48-49; Halicka 2015: 73-85].

#### 4.1. Założenia teoretyczne analizy

Przesłanki do analizy wyzwań, jakim podlega zarządzanie zasobami ekologiczno-urbanistycznymi Parku Śląskiego wynikają z dwóch perspektyw. Pierwszą stanowi

<sup>44</sup> Szczegółowe informacje na ten temat publikuje prasa regionalna – patrz np. strony www „Dziennik Zachodni” [<https://dziennikzachodni.pl/park-slaski-bez-waskotorowki-kolejna-atrakcja-zamkniete-ar/12154386>], (dostęp 20.09.2019 r.), a opis obiektów i daty ich zamykania 2005, 2014, 2017, 2013 – na stronach Wikipedii [[https://pl.wikipedia.org/wiki/Park\\_Slaski](https://pl.wikipedia.org/wiki/Park_Slaski)], (dostęp 21.09.2019 r.).

<sup>45</sup> Patrz: [<https://dziennikzachodni.pl/wesole-miasteczko-w-rekach-slowakow-zarzad-wojewodztwa-slaskiego-wyrazil-zgode/ar/c3-3821367>] oraz [<https://www.legendia.pl>], (dostęp 21.09.2019 r.).

praktyczny wymiar społeczno-organizacyjny, określający sposoby waloryzowania atrakcyjności jego przestrzeni użytkowych oraz instytucjonalny kształt organizowania polityki zarządczej w tej domenie publicznej. Drugim wymiarem są teoretyczne kryteria odnoszenia mechanizmów tych praktyk do określonego modelu zarządzania, wyeksplikowanego z literatury przedmiotu. W socjologii odwołujemy się do koncepcji badań mechanizmów władzy organizacyjnej, jako społecznych procesów podejmowania i realizowania decyzji służących wspólnym wartościom jej uczestników – decydentów i interesariuszy. Instytucje zarządzające przestrzeniami miejskimi agregują różnorodne potrzeby i interesy ważnych aktorów społecznych w rozwiązania służące uporządkowanemu politycznie korzystaniu z dostępu do zasobów „dobra publicznego” w danej domenie urbanistycznej. Dlatego należy badać mechanizmy definiowania zadań i celów strategicznych oraz zdolności realizowania deklarowanego w nich interesu publicznego [Derkacz 2018: 170]. W literaturze z zarządzania oraz w teorii ekonomii dyskutowane są różne modelowe podejścia instytucjonalne do zarządzania publicznego. W przeglądowym artykule Rudolfa przywołane jest popularne rozróżnienie Osborne’a trzech stanowisk: „model biurokratyczny (Public Administration – PA), nowe zarządzanie publiczne (New Public Management – NPM) oraz współrzędzenie/współzarządzanie publiczne (Public Governance – PG)” [Rudolf 2015: 110, za Osborne 2010: 1-7]. Ich charakterystykę wieńczy komentarz wskazujący, że modele te zakładają wysoki poziom autonomii podmiotów publicznych oraz szeroki udział obywateli w procesie podejmowania decyzji. Jednak analizy praktyki ujawniają, że: *Podnoszenie sprawności i efektywności tego sektora nie jest jednak łatwe. Realizowane w tym zakresie zmiany napotykają bowiem trudności, zarówno o charakterze biurokratycznym czy ekonomicznym, jak i mentalnym [ibidem]*. Według Rudolfa trudności te może pokonać zastosowanie w zarządzaniu publicznym zasad nowej ekonomii instytucjonalnej. Podejście to wiąże badanie ekonomicznej efektywności alokacji zasobów instytucji ze wskazaniem roli kryteriów koordynacji działań wewnątrz formalnych struktur, jak i nieformalnych sieci, budujących relacje decydentów z otoczeniem a opisywanych prawami takich nauk, jak socjologia, psychologia, prawo, czy politologia [ibidem: 111-112, 114-115]. Jednak zbliżanie koncepcji neo-istytucjonalnych zakorzenionych w paradygmacie ekonomicznej efektywności usług publicznych do zrozumienia wpływu praw społecznych czy reguł politologicznych oraz roli czynników kultury organizacyjnej nie jest zagadnieniem łatwym. Jedną z nowych prób promowania modelu współzarządzania publicznego zmierza do powiązania go z modelem neoweberowskim w opracowaniu Stanisława Mazura. Zakłada on budowanie relacji z aktorami zewnętrznymi i grupami interesu, jako dopuszczalnych, a nawet oczekiwanych przez administrację danej domeny. Na pierwszym planie funkcjonuje jednak model imperatywny, który czerpie sygnały z procedur konsultacyjnych, ale pozostawia odpowiedzialność za kierunkowe decyzje w rękach urzędników instytucji publicznych. Obywatel w neoweberowskim podejściu jest postrzegany jako wyborca/klient, zachęcany do procedowania w konsultacjach i do inicjowania procedur decyzyjnych, ale przyjmującym delegacyjne kompetencje urzędników do decyzyjnych rozstrzygnięć i ich

legitymizowania ważnymi społecznie celami z wyłączeniem roszczeń ruchów populistycznych [Oramus 2016: 158-159]. Model ten proponuje zarządzającym położenie większego nacisku na łańcuchy działań skierowane na zewnątrz (zaspokajanie potrzeb obywateli) niż na wewnątrz organizacji. Zarazem jednak generuje ograniczone zaufanie do rozwiązań obywatelskich i rynkowych, a w akumulowaniu wiedzy organizacyjnej dominują formalne procesy uczenia się oraz ewolucyjne modyfikowanie stosowanych metod pracy i narzędzi wdrażania innowacyjnych rozwiązań [*ibidem*, tab. 6,6: 162].

W gruncie rzeczy badania dowodzą, że czynnikiem zasadniczym dynamizowania zmian w efektywności procesów decyzyjnych instytucji publicznych ma nacisk nieformalnych sieci obywatelskich. Tworzą one presję na strukturę motywacyjną w organizacjach samorządu terytorialnego i inicjują innowacyjne działania, w imię rosnących zasobów obywatelskiej wiedzy oraz inkluzyjnego kapitału społecznego [Rudolf 2015: 117]. Stąd różne modele postulatywne odwołują się do zasad partycypacji społecznej i są dość szeroko propagowane w zarządzaniu zasobami dóbr publicznych w instytucjach Unii Europejskiej.

Jak podaje Kargol-Wasiluk, postulowane są następujące unijne wytyczne regulujące praktyki *good governance* – cytujemy: „– otwartość (*openness*) – aktywna komunikacja między państwami członkowskimi i UE, używanie dostępnego dla wszystkich języka. Jest to niezbędne, żeby zwiększyć zaufanie do instytucji UE; – partycypacja (*participation*) – jakość i efektywność polityk UE zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji w prowadzeniu polityki – od koncepcji do implementacji; – odpowiedzialność (*accountability*) – jasność odnosząca się do tego, które instytucje UE odpowiadają za stanowienie, a które za wykonywanie prawa. Wymagana jest jednakże większa jawność i odpowiedzialność od krajów członkowskich i podmiotów zaangażowanych w rozwój i realizację polityk wspólnotowych na jakimkolwiek poziomie; – skuteczność (*effectiveness*) – polityka musi być efektywna i odpowiednia (aktualna), dostarczająca tego, co jest potrzebne, na bazie jasnych celów, oceny przyszłego wpływu, tam gdzie jest to możliwe, na bazie doświadczeń. Skuteczność zależy również od realizacji polityki UE w proporcjonalny sposób, tzn. na najbardziej odpowiednim szczeblu; – spójność (*coherence*) – polityka i działania muszą być spójne i łatwo zrozumiałe. /.../ Spójność wymaga politycznego przywództwa i silnej (mocnej) odpowiedzialności poszczególnych instytucji. Każda zasada jest istotna sama w sobie, ale żadnej z nich nie uda się osiągnąć za pomocą odseparowanych działań” [Kargol-Wasiluk 2008: 107 – zasady omówiono na podstawie *European Governance...* 2001: 10-11].

Teoretycy nowej ekonomii instytucjonalnej często zawężają kryteria efektywności zarządzania publicznego do egzekwowania praw własności przez optymalizację wartości celów instytucjonalnych i bilansowanie ceny użyteczności publicznej z kosztami transakcyjnymi. Realizowane jest to zazwyczaj na drodze outsourcingowego kontraktowania usług oraz inwestycji w formułach partnerstwa prywatno-publicznego. Są to tzw. mechanizmy ekonomiczno-instytucjonalnej optymalizacji w realizacji zadań użyteczności publicznej [Derkacz 2018: 13-14].



Teorie socjologiczne znacznie silniej wnikają w konfigurowanie się sieci decyzyjnych na bazie różnorodnych zasobów i uprawnień kontrolnych, oraz analizują struktury interesów jawnych i ukrytych sił oddziałujących na strategiczne zachowania instytucjonalnych dysponentów „interesu publicznego”. Dobrym przykładem takiego podejścia są analizy Olsona podaży zasobów „dobra zbiorowego” w sytuacjach nierynkowych, w zależności od praktyk grup zorientowanych inkluzywnie lub ekskluzywnie, a także przewagi strategicznej małych grup zinstytucjonalizowanych w rdzeniu organizacji publicznych nad dużymi grupami interesariuszy ubiegającymi się o przywileje w dystrybuowaniu ich zasobów [Olson 2012: 50-63]. W jego analizach mechanizmów tworzenia „dobra zbiorowego” w organizacjach nierynkowych uwzględniany jest wpływ grup potencjalnych, zamieniających się poprzez konfiguracje z wpływowymi agentami sił biznesowych w „grupy pośrednie” lub „grupy uprzywilejowane”. Opisuje on także „grupy ukryte”, jako latentne i atomizowane układy jednostek mogących mieć wpływ na dysponentów zasobów w zależności od uruchamiania „selektywnych bodźców” nagradzających lub karzących za inicjowanie poparcia wewnątrz lub w otoczeniu instytucji dla interesów „grup uprzywilejowanych” [ibidem: 64-67]. Taka perspektywa dowodzi, że „dobro zbiorowe” nie zostaje efektywnie zorganizowane i skutecznie dostarczane w następstwie wspólnej troski politycznych dysponentów zasobów i stowarzyszeń społecznych interesariuszy o strategię racjonalności wyboru środków działania publicznego.

Niestety liczni socjologowie, a jeszcze częściej politolodzy zadowolają się założeniami teorii racjonalnego wyboru, która definiuje decyzyjną gotowość jednostek służby publicznej do negocjowania wartości i celów realizowania interesu publicznego. Zakładają oni naiwnie lub postulatycznie, że zasadniczo wszyscy aktorzy preferują model działania będący rezultatem otwartego dialogu społecznego z otoczeniem, reprezentowanym przez różne grupy interesariuszy.

Krytyczni badacze utylitarnych i kontekstowych uwarunkowań posunięć strategicznych aktorów politycznych, opisują techniki służące wprowadzaniu do domeny publicznej własnych reprezentantów, jako dysponentów zasobów „dobra publicznego”. Na przykład March i Olsen wykazują wiele ograniczeń tej racjonalności w zbiorowym podejmowaniu decyzji przez samych dysponentów, delegowanych do zarządzania. Za innymi badaczami zauważają: że, jednostki walczą o prawo udziału w podejmowaniu decyzji, a następnie niezbyt ochoczo z niego korzystają /.../ Decydenci nie uwzględniają posiadanych informacji, żądają ich więcej, po czym ignorują nowe informacje, gdy są one dostępne /.../ Organizacje oddzielają procesy koncepcyjne i decyzyjne od procesów operacyjnych /Dyrektorzy poświęcają dużo czasu na czynności, które wydają się potwierdzać ważność innych, jak również ich samych [March, Olson 2005: 21-22]. Z ich analiz można pełniej wnioskować o realnych mechanizmach oddziaływania politycznych więzi na modelowanie praktyk zarządzania. W szczególnym stopniu troską zarządców domen publicznych jest zabezpieczenie się przed zbiurokratyzowanymi regułami kontroli zakulisowych decyzji i ich organizacyjnych oraz publicznych efektów. Zarządzanie po-

lityczne jednostkami świadczącymi usługi publiczne albo organizującymi inwestycje na rzecz społeczności lokalnych, związane jest z konkurencyjną walką jawnych i ukrytych grup interesów. Wchodzą one w sojusze lub podważają formalne i nieformalne kontrakty, jakie zawierają kreatorzy oraz oponenci realizowanych polityk.

March i Olsen dyskutują stosowalność w analizie pragmatyki działań instytucji publicznych modelu racjonalnej konkurencji oraz modelu tymczasowego uporządkowania relacji decydentów i środowisk, w których oni działają [*ibidem*: 25]. W kontekście instytucjonalizacji działań zarządczych dostrzegają oni wszechobecność działań rutynowych; redukcję odpowiedzialności i specjalizację pracy obsługującej jednostkowe potrzeby obywateli; rozbudowę agencji związanych z tymi częściowymi potrzebami i autonomizację ich działań; osłabianie zaufania społecznego i partnerskich więzi na rzecz formalizacji stosunków między aktorami wewnątrz i w otoczeniu organizacji.

W konsekwencji powyższych praktyk autorzy wskazują na uaktywnianie się zarówno w strukturach decyzyjnych, jak i w strukturach dostępu do zasobów organizacji publicznych mechanizmów regulujących uporządkowanie działań za pomocą „procesu kosza na śmieci”. Jest to model tymczasowego uporządkowania relacji zarządczych, w którym rozwiązywanie programowych problemów nie jest najczęstszym sposobem podejmowania decyzji; wybory dokonywane są najczęściej wówczas, jeśli nie wiążą się z dużym ryzykiem; wzrost obciążeń problemami powoduje zmniejszenie prawdopodobieństwa ich rozwiązania; w obliczu presji decydenci są skłonni przenosić uwagę otoczenia na inne problemy i wpływania wzajemnego na siebie przez dokonywane wybory, co utrudnia operowanie jawnymi zamiarami deklarowanymi przez aktorów, jako kryteriami porządkowania struktur ich działania. Efektywność takiego układu decyzyjnego silniej zależy od złożonych interakcji między warunkami i zdarzeniami określonych przez zasoby oraz rutyny organizacyjne niż od ich racjonalizacji, ze strony uczestników procesów redukcji nadmiaru problemów metodą „kosza na śmieci” [*ibidem*: 24, 31-50]. Tak sceptyczne stanowisko teoretyczne posiada poważne walory analityczne, które naszym zdaniem znacznie przewyższają postulatywną logikę efektywności, wpisaną w model racjonalnego wyboru publicznego. Taka właśnie perspektywa socjologiczno-politologiczna oraz kulturowa będą ramami dla analizy praktyk zarządzania rozwojem usług publicznych Parku Śląskiego.

## 4.2. Konfiguracja instytucjonalnej pozycji Parku Śląskiego i efektywność modelu zarządzania

Model zarządzania publicznego, jaki został przyjęty i utrwalony w dotychczasowej praktyce dysponenta tego terenu – Zarządu Woj. Śląskiego – opiera się na formule spółki prawa handlowego. W opinii zawartej w dokumentach stwierdzono – *operator*

*Parku jest spółką prawa handlowego, co w znacznym stopniu utrudnia możliwości jego dofinansowywania np. w formie dotacji. Dlatego też niezbędnym wydaje się poszukiwanie takiego rozwiązania istniejących problemów, w tym ekonomicznych, które umożliwiłoby zachowanie otwartego charakteru Parku i jego dotychczasowych funkcji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu satysfakcjonującej kondycji finansowej spółki, jaką jest WPKiW S.A [Plan wsparcia... 2018: 4].*

W 2006 r. przyjęto koncepcję zarządzania programem modernizacji Parku Śląskiego [Program Modernizacji... 2006]. Praktyka jego opracowania i wdrażania ma swoje źródła w politycznych założeniach, które wynikają z powoływania na stanowiska zarządcze w spółkach publicznych reprezentantów ugrupowań partyjnych tworzących Zarząd Wojewódzki, w następstwie posiadania koalicyjnej większości w Sejmiku Samorządowym Woj. Śląskiego. Ważnym kontekstem dla powodzenia planów modernizacji jest obecność aktorów lokalnych. Teren Parku Śląskiego formalnie podlega dyspozycji miasta Chorzów, a jego infrastruktura i komunikacyjne relacje ciężą ku Katowicom, których mieszkańcy najliczniej odwiedzają jego obiekty<sup>46</sup>. Tworzy to tendencje do partykularnego planowania i wprowadzania komercyjnych inwestorów w sąsiedztwie lub w granicach Parku<sup>47</sup>. Mechanizm politycznej kurateli nad spółkami skarbu państwa będącymi w dyspozycji Zarządów Wojewódzkich prowadzi do czerpania korzyści z zarządzania ich zasobami, nawet jeśli programy modernizacji są nieefektywnie ekonomicznie wdrażane. Co więcej, zaznacza się tendencja do pogłębiania dekapitalizacji niektórych obiektów z konsekwencją ich przeznaczania pod zarząd komercyjnym podmiotom. Problemy tej programowej niespójności celów z działaniami ujawniają podstawową niewydolność praktykowanego modelu w polskim zarządzaniu publicznym i to nie tylko na szczeblu regionalnym. Występują one również na poziomie krajowym w wielu spółkach podlegających ministerstwom i agencjom rządowym. Przykładowo raport pokontrolny NIK z 2017 r. zatytułowany *Nadzór nad Spółkami z udziałem Skarbu Państwa* służył weryfikacji efektów wdrożenia nowego modelu zarządzania. Wykazano w nim, że *Po upływie dziewięciu miesięcy od wejścia w życie regulacji określających nowy model nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa nie wystąpiły efekty oczekiwane przy inicjowaniu tych zmian. /.../ Nie zainicjowano*

<sup>46</sup> Park Śląski w całości leży w granicach administracyjnych Chorzowa. Nie przynależy jednak do żadnej z jego dzielnic, co podkreśla jego regionalny charakter – cytata za stronami Wikipedii [https://pl.wikipedia.org/wiki/Park\_Śląski#cite\_note-7, dostęp 22.09.2019].

<sup>47</sup> Najbardziej czytelne następstwa takiego partykularyzmu to sprzedaż przez miasto Chorzów wydzielonego z historycznego obszaru Parku 5 ha terenów po zlikwidowanych Międzynarodowych Targach (dawne OPT) spółce deweloperskiej Green Park Silesia oraz niemal 10 ha spółce Atal przekazanych w dzierżawę wieczystą. Stowarzyszenia społeczników protestują przeciwko rozważanym tam inwestycjom i domagają się unieważnienia decyzji wydzielających części z atrakcyjnej przestrzeni użytkowej Parku – [https://dziennikzachodni.pl/osiedle-przy-parku-slaskim-green-park-silesia-chce-wybudowac-bloki-przy-targowej-obok-dzialki-ma-atal-to-teren-po-mtk/ar/c3-13670560 oraz https://dziennikzachodni.pl/green-park-silesia-zdradza-szczegoly-planowanej-inwestycji-przy-ul-targowej-4/ar/c3-13663190, dostęp 23.11.2019]

żadnych nowych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych ani konsolidacyjnych. Wystąpiły natomiast negatywne efekty wprowadzanych zmian: uniemożliwienie dostępu do dokumentacji spółek /.../ przejściowy brak dostępu do bazy danych informacji o spółkach, wstrzymanie działań naprawczych spółki CORA-TEX [Raport NIK 2018: 7].

Raporty Najwyższej Izby Kontroli uzasadniają nasze wnioski w odniesieniu do wykonywania zadań publicznych przez spółki podlegające Urzędowi Marszałkowskiemu Woj. Śląskiego. W wystąpieniu pokontrolnym NIK dotyczącym działalności UM w zakresie P/14/019 – *Wykonywanie zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego* wskazano m.in. na:

- brak rzetelności w praktykach obejmowania kolejnych akcji/udziałów oraz wnoszeniu do tych spółek mienia, czemu nie towarzyszyły wyliczenia kosztów i korzyści tych działań;
- często brakuje przy tym udokumentowanej analizy weryfikacji faktycznych potrzeb w zakresie dalszego zasilania kapitałowego tych podmiotów, uzyskujących negatywne wyniki finansowe w okresach bilansowych;
- w statucie i w umowach operacyjnych z partnerami Parku Śląskiego (zarejestrowanym jako WPKiW) ujęto działalności, które nie mieściły się w sferze użyteczności publicznej (np. działalności hotelowo-noclegowej, restauracyjnej, ruchomej gastronomii, doradztwa podatkowego i gospodarczego);
- postępujący wzrost kosztów operacyjnych (szczególnie z tytułu wynagrodzeń) przy spadku przychodów z działalności udostępniającej wstęp na obiekty i imprezy parkowe;
- wzrost wskaźników zadłużenia długoterminowego, przejmowanego do bilansu Urzędu Marszałkowskiego i pokrywanego z jego środków (poprzez obejmowanie akcji i udziałów podlegających następnie umorzeniu);
- bardzo niski poziom kapitału operacyjnego Parku Śląskiego, którego aktywa finansowe w 2013 r. oszacowano na 0,06% wartości wszystkich jego aktywów;
- przesuwanie środków finansowych z jednych spółek do innych wymagających dopokapitalizowania, co utrudnia rozrachunki w bilansowaniu ich aktywów i działalność operacyjną;
- praktyki powyższe nie stanowią rzetelnej podstawy podejmowanych decyzji zarządczych oraz utrudniają monitorowanie efektywności i skuteczności realizowanych przez spółkę/spółki zadań<sup>48</sup>.

Powody, dla których obecny model zarządzania utrwała niedorozwój inwestycyjny oraz blokuje aktywizację społecznych i kulturotwórczych funkcji Parku Śląskiego są znacznie bardziej złożone, aniżeli same komplikacje formalno-prawne. Na pod-

<sup>48</sup> Wnioski powyższe wynikają z analizy zapisów pokontrolnych zawartych w dokumencie pt. *Wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Katowicach z 2014 r.*, sygnowane oznaczeniem LKA – 4101-016-03/2014 N/14/019, zamieszczone w Internecie [[https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lka~p\\_14\\_019\\_201404250756291398412589~id2~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lka~p_14_019_201404250756291398412589~id2~01,typ,kj.pdf), dostęp 21.09.2019].

stawie dokumentów oceniających stan zarządzania WPKiW w okresie przejmowania jego zasobów pod kontrolę strategiczną Urzędu Marszałkowskiego w 2006 r. stwierdzono, że:

*Ze względu na brak jasnej i konkretnej wizji dla WPKiW w całym okresie od początku transformacji, w spółce występuje: zachowawczy styl zarządzania; pasywne postawy wewnętrzne; kultura organizacyjna wymagająca poprawy; brak nastawienia na realizację celów i zadań (trwanie) i postulowano, że od momentu przejścia akcji przez Woj. Śląskie wypracowywany jest docelowy model zarządzania ukierunkowany na efektywną profesjonalną strukturę zarządzania WPKiW [Adamski 2006].*

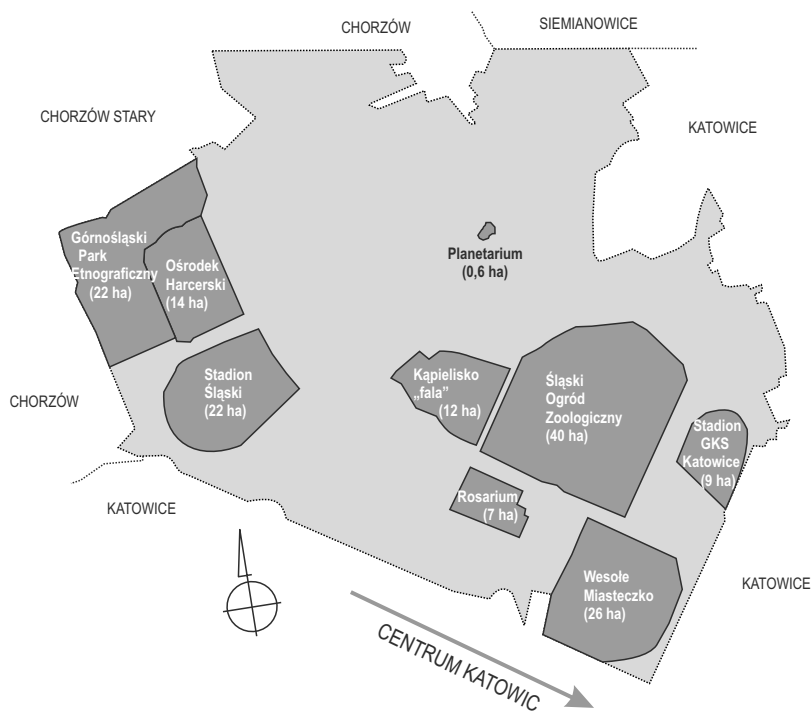
Jednak praktyka zarządzania w kolejnych latach wykazała błędność tezy kontrolerów o tym, że zachowawczy (pasywny) styl zarządzania i nieefektywna kultura organizacyjna wynikała z braku jasnej wizji programowej władz Parku Śląskiego.

#### 4.3. Ekspertyzy i konsultacje społeczne a scenariusze wdrażania celów w jednostkach zarządzania publicznego

Problem efektywności konsultacji dotyczy także sporządzania i wykorzystania materiałów strategicznych, mających być podstawą działań zarządczych w spółkach skarbu państwa. Park Śląski jest wartościowym przykładem niewydolności tego mechanizmu programowania celów i działań rozwojowych. W 2006 r. Urząd Marszałkowski Woj. Śląskiego przyjął dokument pt. *Założenia organizacyjne Programu Modernizacji Parku i wizja rozwoju Parku*, opracowany przez zespół prof. Zbigniewa J. Kamińskiego z Katedry Urbanistyki i Planowania Przestrzennego Politechniki Śląskiej. Eksperti szczegółowo zdefiniowali kluczowe obszary, wymagające działań inwestycyjnych i impulsów rozwojowych – patrz ryc. 17.

W tych założeniach rozważano wiele kontekstowych czynników podejmowania strategicznych decyzji, będących pozornymi, lub jak proponuję je określić „fałszywymi dylematami”. Debatowano, czy:

- źródło finansowania Parku: publiczne czy prywatne?
- charakter usług: otwarty czy komercyjny?
- infrastruktura i urządzenia: odnawiane czy nowe?
- kompozycja krajobrazu: ochrona czy przekształcenia?
- świadczona oferta: ograniczona czy szeroka?
- odbiorca: lokalny czy regionalny, ponadregionalny?
- ma to być największy park rozrywki w Polsce, w Europie na świecie?
- park dostarczający fantastycznych wrażeń czy park dla poszukujących silnych wrażeń?



Rycina 17. Kluczowe obszary Parku Śląskiego wymagające działań inwestycyjnych i impulsów rozwojowych

Źródło: prezentacja [Założenia organizacyjne... 2006: 15].

- park szybko dostarczający wypoczynku w kontakcie z przyrodą?
- park instytucją edukacyjną?
- park pod pewnymi względami lepszy od innych parków Polsce [Kamiński 2006: 15].

Okazuje się, że profesjonalni eksperci tworzą chaotyczne kategoryzacje problemu w kontekstach łącząc oczywistości z nieprawdopodobnymi efektami na gruncie zastanych realiów finansowych i zasad prawnych. W szczególnym stopniu nie zadbano tam o zapisanie zasady zachowania terytorialnej i urbanistycznej spójności historycznego obszaru Parku.

W praktyce wypracowano i przyjęto do wdrażania wspomniany szczegółowy program modernizacji Parku Śląskiego, w którym zapisano 17 zadań strategicznych o zróżnicowanym charakterze. Miały one w długookresowej perspektywie czasowej zapewnić efektywne ekonomicznie funkcjonowanie Parku, z jednoczesnym podniesieniem atrakcyjności tego obszaru, ale okazało się to instytucjonalną porażką. Wśród niezrealizowanych celów zapisano takie strategiczne karty realizacji projektów, jak: nr 3. Modernizacja Kąpieliska „Fala” z lodowiskiem w zimie za kwotę 9,5 mln – wykonanie do końca 2008 r.; nr 6c. Renowacja Ogrodu Japońskiego za 0,85 mln zł do końca 2010 r.;



6d. Modernizacja Hali Wystaw „Kapelusz” za 2 mln zł, od 2006 r.; 10. Modernizacja Kolejki Wąskotorowej – brak wskazania środków zadania na lata 2006-2008; 13. Modernizacja kolejki linowej „Elka” za 10 mln zł do 2010 r.; czy nr 16. Renowacja cieków wodnych i kanałów za 5 mln. zł do 2010 r.<sup>49</sup> W przypadku kolejki „Elka” brak działań modernizacyjnych spowodował konieczność jej demontażu i dopiero w 2013 r. za pozyskane z dofinansowania Unii Europejskiej środki (34 mln zł) zbudowano jeden nowy dwukilometrowy odcinek z 15 zamkniętymi gondolami i 30 kanapami<sup>50</sup>.

Nie tylko ten przypadek dowodzi, że zaniedbania w realizacji projektów modernizacyjnych powodują realnie wydatny wzrost nakładów niezbędnych do odtworzenia choćby częściowych funkcjonalności obiektów użyteczności publicznej. Czy dla zarządzających nimi dysponentów „interesu zbiorowego” stanowi to menedżerski problem? Być może takim wyzwaniem jest dla Zarządu Parku presja ze strony opinii społecznej, grup interesariuszy lub społeczników zrzeszonych w stowarzyszeniach „Przyjaciół Parku Śląskiego, „Ratujmy Park Śląski” „Stowarzyszenie Nasz Park”. Jak wskazują fakty nie jest to wpływ skuteczny, a przyczyny okazują się być systemowe a nie jedynie sytuacyjne.

Do szczególnie negatywnych czynników generowanych przez zasadę politycznego umocowania zarządów spółek publicznych należy płynność kadr kierowniczych. Park Śląski stanowi modelową tego egzemplifikację. Otóż obecny prezes Zarządu Parku Tomasz Papaj jest czternastą osobą, która od 1997 r. pokieruje Parkiem Śląskim<sup>51</sup>. Średnio kadencja prezesa w tej instytucji trwa 1 rok i sześć miesięcy, nie tylko z powodu zmian koalicji powyborczych w Sejmiku Samorządowym Woj. Śląskiego. Wcześniej długo trwał proces wyłaniania poprzedniego kandydata z rządzącego Sejmikiem Prawa i Sprawiedliwości, a po kilku miesiącach odwołano go ze stanowiska z powodu naruszeń dyscypliny budżetowej oraz korupcyjnych zarzutów dla jego zastępcy<sup>52</sup>.

Skoro zarządzanie Parkiem jest uzależnione od stanu otoczenia politycznego, to wola powoływanych decydentów stymulowana jest głównie przez grupy „uprzywilejowane” w sieciach wpływu. Ponadto jako niezależny aktor występuje Zarząd Miasta Chorzów, który uległ presji deweloperskiej i przekazał w dzierżawę atrakcyjne biznesowo tereny Parku pod planowane duże inwestycje. Prawne uwikłania politycznego zarządzania infrastrukturą oraz terenami tej atrakcyjnej domeny publicznej, czynią z jej wartości społeczno-ekologicznych zasoby zagrożone egoizmem decydentów. Ich działania dryfują pomiędzy elitystycznym modelem definiowania rozwiązań a obywatelskimi potrzebami

<sup>49</sup> Patrz: *Program Modernizacji...* 2006: 44 i n. dokument dostępny na stronach [[https://www.slaskie.pl/images/wpkiw/pm\\_wpkiw.pdf](https://www.slaskie.pl/images/wpkiw/pm_wpkiw.pdf), dostęp 21.11.2019].

<sup>50</sup> [<https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/slask/slazacy-chca-jezdzic-kolejka-linowa-w-chorzowie-po-starej-trasie/zcnylsz>, dostęp 21.11.2019].

<sup>51</sup> Jego poprzednikami byli: Paweł Szafraniec, Dariusz Gruszecki, Eugeniusz Morawski, Krzysztof Pająk, Zbigniew Widera, Andrzej Włoszek, Cezary Dominiak, Andrzej Kotala, Arkadiusz Godlewski, Andrzej Wyrobiec, Aneta Moczowska i Krzysztof Opałka.

<sup>52</sup> [<https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,24864053,prezes-parku-slaskiego-odwolany-wczesniej-aresztowano-jego.html>, dostęp 27.09.2019].



i otwartymi publicznymi funkcjami przestrzeni parkowej. Przestrzeń WPKiW powstała w czasach PRL, jako park ludowy, dla masowego użytkownika. Po transformacji wciąż nie został on przekształcony w park obywatelski, w którym wspólne dobro i zasady jego rewitalizacji byłyby traktowane, jako wartość niepodzielna na partykularnie definiowane walory wypoczynkowe, rezydencjalne lub biznesowe.

Konsultacje społeczne w praktyce funkcjonują w tej instytucji jedynie jako rytualizowane formy poznawania nastrojów społecznych. Świadczą o tym efekty wdrażania strategii z 2006 r., odsyłającej do badań ankietowych użytkowników parku oraz przebieg sporu z Zarządem stowarzyszeń społecznych, domagających się odbudowy kąpieliska „Fala” na starym miejscu. Po jego zamknięciu władze parku zaplanowały budowę nowego kąpieliska na obrzeżach od strony ulicy Siemianowickiej, *nota bene* w bliskości do terenów przekazanych pod inwestycje Green Park Silesia<sup>53</sup>. Argumentacja ze strony rzecznika prasowego parku o wygodzie dojazdu samochodami do kąpieliska oraz tezy inwestora o zagospodarowywaniu nieużytecznych terenów po targach katowickich zawierają wyraźne manipulacje opinią publiczną i ignorują zarzuty stowarzyszeń obrony parku oraz ekologów protestujących przeciw planom wycięcia drzew na deweloperskiej działce<sup>54</sup>.

Praktyki takie nie są dla badaczy kultur zarządzania publicznego dużą niespodzianką. Procesy konsultacyjnego manipulowania rzecznikami strony społecznej lub obywatelskiej są rozpoznana w literaturze strategią demobilizacji jej aktywistów i liderów. Rycina 18 prezentuje klasyczną drabinę partycypacji opracowaną w USA w 1969 r., a zaadaptowaną do naszych warunków, w postulatycznym modelu obywatelskiego współdecydowania [Długosz, Wygnański 2005].

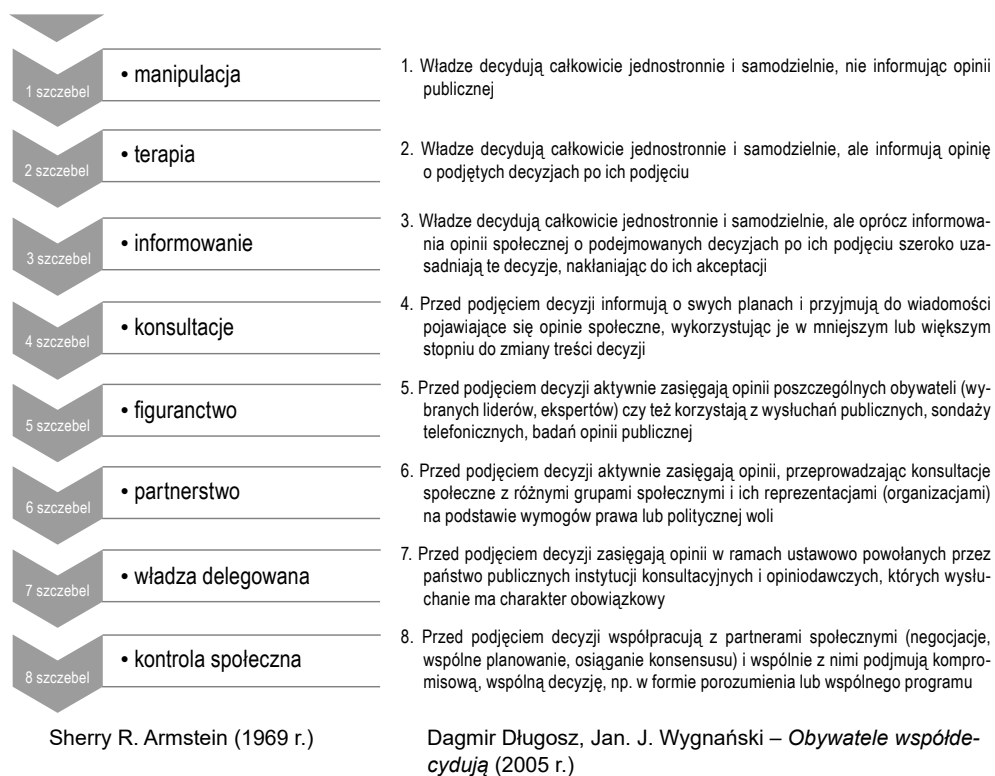
Mechanizmy rozkładania odpowiedzialności społecznej i budowania protezowych form partycypacji w zarządzaniu publicznym znajdujemy w licznych przykładach tworzenia Rad Społecznych przy Parku Śląskim. Powoływano do niej np. rektorów śląskich uczelni wyższych, wzmacniano także profesorami skład Rady Fundacji Parku Śląskiego. Takie praktyki zarządzania publicznego są nie tylko rytualnymi zabiegami. Bywają po części formą klientelizmu, bo prowadzą do zalecania zadań koncepcyjnych albo wykonawczych jednostkom powiązanych z osobami konsultantów. Dla opinii publicznej takie „uprofesorowanie” ciał doradczych prezentowane jest jako sukces Zarządu. W praktyce oznacza to wzajemne legitymizowanie się stron poprzez posiadane statusy, bez ponoszenia prawno-organizacyjnej odpowiedzialności za efektywność działania takich rad. Problem realnej partycypacji społecznej ulega rozmyciu. Niewygodni partnerzy dialogu społecznego, czyli społecznicy pasjonaci – od lat monitorujący sprawy parkowe i posiadający zaawansowaną wiedzę o jego historycznym kształcie oraz walorach funkcjonal-

<sup>53</sup> [<https://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,20159666,kapielisko-fala-w-parku-slaskim-zamkniete-to-efekt-zaniedban.html>, dostęp 27.09.2019].

<sup>54</sup> [<https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,25000383,green-park-silesia-o-wycince-z-dzialki-przy-parku-slaskim-to.html>, dostęp 27.09.2019].

nych – są ignorowani przez Zarząd. Prezesi parku, nawet, jeśli życzliwie udzielają im sali konferencyjnej we własnym obiekcie, na dyskusje programowe przysyłają ewentualnie rzecznika prasowego, lecz sami nie biorą w nich udziału.

Również szeroka krytyka prasowa niewydolnych praktyk w mediach regionalnych nie zmienia wewnętrznych reguł sterowania debatą nad wartościami przestrzeni Parku Śląskiego i celami jej rewitalizacji. Rozpiętość zakulisowych działań manipulacyjnych, w stosunku do informacyjno-terapeutycznych komunikatów Zarządu oraz konsultacyjnego figuranctwa, zdaje się dawać wielką przewagę decyzyjną grupom uprzywilejowanym i ich klientelistycznym koalicjom. Pomimo wieloletnich otwartych monitów stowarzyszeń obywatelskich o odbudowę kąpieliska „Fala” Zarząd Parku Śląskiego, działający z rekomendacji Platformy Obywatelskiej, wpisał we wniosku o środki pomocowe Komisji Unii Europejskiej z programu Inicjatywy Jessica budowę kąpieliska przy ulicy Siemianowickiej w Chorzowie. Przyznane w 2018 r. środki w wysokości 226 mln zł, niepodziewanie wykorzystywać będzie obecny Zarząd Parku desygnowany przez PiS. Niestety publicystyczne materiały wskazują na kumulowanie się niesprawności decyzyjnych i opóźnień w kreowaniu i realizowaniu zadań tej zaktualizowanej strategii rozwoju Parku Śląskie-



Rycina 18. Drabina partycypacji obywatelskiej Arnstein [1969: 216-224] i jej polska interpretacja  
 Źródło: opracowanie własne, za prezentacją stowarzyszenia [Zróbmy to Razem... 2013: 4-5].

go<sup>55</sup>. Czy więc obecnie, kiedy są poważne możliwości realizacyjne dwudziestu celów modernizacyjnych, drabina partycypacji społecznej zostanie szerzej wykorzystana?

#### 4.4. Otwarte fora konsultacji a warsztatowe problemy dialogu nad wartościami przestrzeni miejskich

Jedną z możliwości transferu wiedzy są konferencyjne fora dialogu badaczy przestrzeni urbanistycznych i teoretyków zarządzania zasobami miejskimi z praktykami reprezentującymi instytucje samorządu lokalnego i regionalnego. Komisja Studiów nad Przyszłością Górnego Śląska organizując III Colloquium Przyszłość śląskich miast 23 lutego 2019 r., zaproponowała trzy debaty panelowe na temat *Budowanie atrakcyjności przestrzeni miejskich*. W jego program włączono także panel warsztatowy poświęcony dyskusji nad dylematami zarządzania przestrzenią Parku Śląskiego. Zaproszono do otwartego debatowania przedstawicieli trzech grup aktorów społecznych, kreujących reguły kształtowania atrakcyjności jego przestrzeni: przedstawiciele Zarządu Parku i administracji samorządowych Chorzowa, Katowic, Siemianowic; reprezentantów biznesu i inwestorów (dzierżawcy obiektów, strona deweloperska, Uniwersytet Śląski, jako dysponent obiektów po Wydziale Radia i Telewizji); oraz aktywistów stowarzyszeń społecznych, działających na rzecz rewitalizacji i rozwoju Parku Śląskiego. W przygotowanym zaproszeniu przedstawiono projekt warsztatu, jako formę publicznej debaty z oceną przez audytorium argumentacji każdej ze stron oraz dążenie ich reprezentacji do ustalenia wspólnych kryteriów oceny atrakcyjności przestrzeni Parku Śląskiego postulowanych, jako priorytetowe w zarządzaniu jego modernizacją. Obserwatorzy tego wydarzenia mogli być rozczarowani z powodu niepełnej obecności stron. Wystąpili jedynie z ramienia Parku Śląskiego wiceprezes Zarządu Marek Widuch; reprezentant administracji Chorzowa – miejski konserwator zabytków Roman Szopa, oraz przedstawiciel Stowarzyszenia Przyjaciół Parku Śląskiego Dariusz Olejniczak. Z udziału w warsztatowej debacie wycofali się reprezentant władz rektorskich Uniwersytetu Śląskiego i obecni na sali obrad dwaj dzierżawcy komercyjnych nieruchomości na terenie parku (w tym jeden z powodu prowadzenia sporu sądowego z Zarządem Parku). Jak zatem się okazało publiczna debata nad czynnikami kreowania polityki zarządczej oraz kryteriami oceny atrakcyjności zasobów Parku Śląskiego pomiędzy reprezentantami stron bezpośrednio zaangażowanych w jego przestrzeń nie miała szans na rozwinięcie się w pogłębioną wymianę argumentów. Tym bardziej jed-

<sup>55</sup> Patrz artykuł Marcina Zasady [<https://plus.dziennikzachodni.pl/co-dalej-z-parkiem-slaskim-marszalek-tez-chcialby-wiedziec/ar/c1-14236719>] (dostęp 26.09.2019).

noznacznie uwidoczniły się deficyty zaufania oraz obawy przed publiczną konfrontacją własnych pozycji z kryteriami postulowanymi przez akademickie i obywatelskie fora. Wygłaszane publicznie nawet z dużą swadą i erystyczną biegłością monologi nie sumują się w zbiorowy efekt synergicznej refleksji, a tym bardziej nie rozwiązują żadnych problemów w zarządzaniu domenami publicznymi. Dobrym podsumowaniem warsztatowego panelu były słowa profesora Andrzeja Klasika, że debatujący mówili o różnorodnych problemach, z jakimi mają do czynienia w przestrzeni Parku Śląskiego, a powinni umieć dostrzegać ponad nimi kwestię wspólnego dobra, jako wartości priorytetowej dla ogółu zarządzających i korzystających z jego infrastruktury. Jak trudno jest przejść od patrzenia problemowego, jako podejścia partykularnego, do myślenia o kwestiach innowacyjnego rozwoju w administracji publicznej dowodzą nierozwiązywalne w długim okresie procesy modernizacyjne. W literaturze nazywa się je „uporczywymi problemami zarządzania publicznego”, kiedy na oczekiwania grup obywateli zarządzający nie znajdują innowacyjnych możliwości zaspokajania ich potrzeb oraz ekonomicznych i techniczno-organizacyjnych rozwiązań w sferze planowania, zatrudniania, komunikacji wewnętrznej, a także zarządzania skumulowaną wiedzą o deficytach własnej metodyki działania [Sienkiewicz 2017: 47-48].

## Podsumowanie

Znacząca jest nieobecność ważnych interesariuszy na tym forum publicznej debaty o kwestiach kryteriów definiowania, jakości przestrzeni Parku Śląskiego i praktyk zarządzania jego zasobami. W tym opracowaniu przedstawione zostały ważne argumenty krytyczne na temat nieefektywności dotychczasowej formuły funkcjonowania parku. Spółka akcyjna umocowana w Urzędzie Marszałkowskim wyraźnie się nie sprawdziła. W budżecie województwa brakuje co roku 4-5 mln zł na bieżące funkcjonowanie WPKiW, a polityczne nominacje jego władz utrudniają kontynuowanie sprawnego zarządzania. Pozostawienie parku w strukturze administracyjnej województwa, bez stabilnych źródeł finansowania, skazuje go na dalszą degradację oraz parcelację części obszaru przez komercyjne inicjatywy deweloperskie legitymizowane decyzjami władz Chorzowa. Diagnoza dotychczasowych praktyk Zarządzania Parkiem Śląskim czyni tę kwestię pilnym wyzwaniem dla politycznych gremiów zarządzania naszym województwem.

Na poziomie teoretycznym rozpoznajemy liczne stanowiska postulujące tzw. nowe zarządzanie publiczne zorientowane na dezagregację partykularnych jednostek, samodzielne finansowanie i jawną konkurencję między organizacjami publicznymi z wykorzystaniem efektywnościowych metod mierzenia rezultatów zarządzania stosowanych

w sektorze publicznym. Ważna jest także większa dyscyplina w planowaniu i wydatkowaniu funduszy inwestycyjnych oraz spersonalizowana odpowiedzialność za terminową realizację modernizacyjnych projektów, zamiast ślepej wiary/zaufania w profesjonalne standardy i doświadczenie sezonowych nominatów kierowanych z układów politycznych do sektora publicznego. Takie m.in. reguły nowego zarządzania publicznego omawia Kargol-Wasiluk. Wskazuje ona również na jawność i ekonomiczną racjonalność sięgania po usługi partnerów prywatnych. Natomiast rolą zarządzających instytucji z pozycji partnera publicznego jest skupienie się na *określeniu celów, które mają zostać osiągnięte w ramach realizacji projektu i interesu publicznego, wyrażonych w kategoriach, jakości dostarczanych dóbr i usług, na mechanizmie cenowym oraz odpowiedzialności za monitoring i kontrolę przedsięwzięcia. Transfer ryzyka następuje do podmiotu, który potrafi lepiej nim zarządzać* [Kargol-Wasiluk 2008].

Podjęta kwestia wskazuje na ignorowanie ważnych kryteriów społecznej atrakcyjności Parku Śląskiego pod wpływem partykularnych grup „uprzywilejowanych” aktorów, a zarazem ich wzajemne neutralizowanie się w inicjatywach służących innowacyjnym celom rozwoju historycznie ukształtowanego terenu. W debacie publicznej pojawiała się idea przejęcia zarządu nad spółką WPKiW przez powołaną w 2018 r. Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię oraz propozycje społeczników ze stowarzyszenia Przyjaciół Parku Śląskiego uregulowania specjalną ustawą przekazania całego terenu parku pod zarząd Woj. Śląskiego. Takie rozwiązania zagwarantowałyby integralność historycznego obszaru i jednoznaczne ulokowanie odpowiedzialności za zarządzanie modernizacją jego wartości użytkowych (ekologicznych, rekreacyjnych, kulturowych i obywatelskich) z poszanowaniem ekonomicznej racjonalności w dystrybuowaniu korzyści z ich udostępniania wszystkim grupom społecznym oraz politycznym zarządcom tych zasobów.