

Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast

Danuta Stawasz



AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

**Współczesne
dylematy
zarządzania
rozwojem
miast**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast

Danuta Stawasz

AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2016

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

RECENZENCI

Wanda Gaczek, Anna Harańczyk

KOORDYNATOR SERII

Justyna Przywojska

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Bogusław Pielat

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Danuta Stawasz, Łódź 2016

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07853.16.0.M

Ark. wyd. 20,0; ark. druk. 25,75

ISBN 978-83-8088-550-9

e-ISBN 978-83-8088-551-6

<https://doi.org/10.18778/8088-550-9>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

| | |
|---|------------|
| Wstęp | 7 |
| 1 | |
| Idee, teorie, koncepcje, czynniki rozwoju miast | 17 |
| 1.1. Miasto i jego rozwój | 17 |
| 1.2. Gospodarka przestrzenna wobec problemu rozwoju miast | 23 |
| 1.2.1. Teorie lokalizacji | 24 |
| 1.2.2. Teoria bazy ekonomicznej | 37 |
| 1.2.3. Efekty zewnętrzne a rozwój miasta | 42 |
| 1.2.4. Ekonomia instytucjonalna a rozwój miasta | 49 |
| 1.2.5. Kapitalizm kognitywno-kulturalny a rozwój miasta | 65 |
| 1.3. Czynniki rozwoju miast | 77 |
| 1.4. Idee rozwoju miast | 85 |
| 1.4.1. Idea zrównoważonego rozwoju miasta | 88 |
| 1.4.2. Koncepcja <i>smart city</i> – miasto przyszłości | 96 |
| 2 | |
| Globalny wymiar rozwoju miast | 115 |
| 2.1. Procesy urbanizacji, rozwój miast – przyczyny i konsekwencje | 115 |
| 2.2. Globalizacja i jej wpływ na rozwój miast | 123 |
| 2.3. Metropolie, obszary metropolitalne, megamiasta | 150 |
| 2.4. Terytorium i jego rozwój | 160 |

| | |
|--|------------|
| 3 | |
| Wyznaczniki zarządzania rozwojem miasta | 167 |
| 3.1. Miasto jako organizacja | 167 |
| 3.1.1. Cechy miasta jako organizacji | 167 |
| 3.1.2. Cele i zasoby miasta | 171 |
| 3.1.3. Elementy otoczenia miasta | 176 |
| 3.1.4. Miasto jako organizacja publiczna | 178 |
| 3.2. Zarządzanie w mieście | 185 |
| 3.2.1. Istota i cechy zarządzania | 185 |
| 3.2.2. Nowe zarządzanie publiczne | 201 |
| 3.2.3. Cechy i zasady zarządzania w mieście | 210 |
| 3.2.4. Metody i instrumenty zarządzania w miastach | 213 |
| 3.2.5. Analiza relacji kosztów i korzyści jako podstawa w procesie podejmowania decyzji | 240 |
| 3.2.6. Polityka miejska oraz jej instrumentarium | 244 |
| 4 | |
| Miasta Polski – dylematy rozwoju | 253 |
| 4.1. Miasta Polski na przełomie XX i XXI wieku | 253 |
| 4.2. Uwarunkowania prowadzenia krajowej polityki miejskiej | 268 |
| 4.3. Wymiar miejski w dokumentach planistycznych | 277 |
| 4.4. Bariery i ograniczenia rozwoju miast w Polsce | 307 |
| 4.5. Zarządzanie rozwojem miast w Polsce – wybra- ne elementy | 334 |
| 4.6. Inteligentne zarządzanie w polskich miastach – wybrane przykłady | 346 |
| Zakończenie | 359 |
| Bibliografia | 373 |
| Summary | 405 |
| Spis rysunków | 409 |
| Spis tabel | 410 |
| Nota o autorze | 411 |

WSTĘP

We współczesnym świecie miasta, podobnie zresztą jak w poprzednich wiekach, są centrami życia społecznego i gospodarczego. „Wiejski styl życia” w małych społecznościach przestał odpowiadać ludzkim preferencjom z różnych powodów. Najważniejszym czynnikiem przyciągającym ludzi do miast i utrwalającym w myśleniu, że są one dobrym miejscem do zamieszkania wydaje się przekonanie, że oprócz pracy, oferuje się tu atrakcyjny model życia. Wszystko to co nowe, atrakcyjne, pociągające, warte doświadczenia znajduje się właśnie w mieście. Miasta, dzięki skumulowanej aktywności ludzi, są głównymi motorami postępu ekonomicznego, miejscem tworzenia nowych stanowisk pracy, dyfuzji wiedzy i innowacji, kreowania lepszych warunków życia. Panuje w nich sprzyjający klimat dla rozwoju kultury, rozwoju indywidualnego i zbiorowego, odkrywania i zgłębiania wiedzy, dokonywania przewartościowania tego, co jest ważne i mniej ważne, wzajemnego poznania i zrozumienia. Przez wieki miasto przyciągało kolejnych mieszkańców, jednocześnie emanując na zewnątrz wszystko to, co jest odbierane jako postępowe i warte naśladowania.

Wokół miast i możliwości ich dalszego rozwoju pojawiło się wiele problemów i barier, które mają zarówno wymiar krajowy, jak i globalny. Mechanizmy ich funkcjonowania i sposoby rozwiązywania przez nie licznych ograniczeń i trudności są przedmiotem zainteresowania naukowców wielu dziedzin, tj. ekonomii, zarządzania, socjologii, gospodarki przestrzennej, urbanistyki,

prawa, architektury, ochrony środowiska, nauk technicznych czy też politologii. Każda z tych dziedzin odnosi się do wybranego aspektu rozwoju miasta, a rozpoznania dokonuje przez pryzmat swojego aparatu poznawczego, przyjętych aksjomatów i dostępnych jej praw. Jednak ważne jest, aby analiza różnych sfer i wymiarów miasta prowadzona była nie osobno – na bazie jednej dziedziny wiedzy – ale miała charakter interdyscyplinarny. Tylko wówczas można dokładnie rozpoznać procesy zachodzące w miastach, albowiem pozostają one pod wpływem złożonych zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, a zatem jedynie holistyczne podejście stwarza szansę na dokładniejsze rozpoznanie zmieniającej się materii jaką jest miasto i zachodzące w nim przekształcenia.

W ogólnym ujęciu można przyjąć, że procesy zachodzące w miastach pozostają pod silnym wpływem uwarunkowań społecznych, politycznych, kulturowych, a w globalizującym się świecie także, a może przede wszystkim, postępu techniczno-technologicznego, technik informatycznych i komunikacyjnych. W związku z badaniami nad zmianami struktur miejskich coraz częściej wskazywane są nowe czynniki rozwoju, do których należy zaliczyć: zaawansowane technologie, innowacje, a także kapitał ludzki oraz kapitał społeczny mający często bardzo istotne znaczenie dla przemian we współczesnych miastach.

Miasta w ujęciu globalnym rozwijają się w szalonym tempie. Jest to konsekwencją dwóch zjawisk o wymiarze ogólnoświatowym. Dynamiki przyrostu ludzi na świecie, głównie na kontynentach Azji i Afryki, a także przesilenia cywilizacyjnego. A. Toffler¹ w sławnej książce *Trzecia fala*, wskazuje na trzy fale rozwoju społeczno-gospodarczego, co łączy z przesileniami cywilizacyjnymi. Pierwsza związana jest z ziemią, z epoką rolnictwa, druga z dominacją przemysłową, trzecia – najistotniejsza dla czasów współczesnych – z najnowszymi technologiami i informatyzacją. Te dwa zjawiska mają swoje odzwierciedlenie w funkcjonowaniu i rozwoju miast na całym świecie. Niemniej jednak do uruchomienia trwałej dynamiki rozwoju niezbędna jest pewna „masa

¹ A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1986.

krytyczna”, oznaczająca konieczność istnienia określonego zasobu ludzkiego i rzeczowego. Rozwój miasta jest procesem przebiegającym w jego wnętrzu, ale wymaga mobilizacji wszystkich środowisk, podmiotów i organizacji. Jednakże wpływy otoczenia na miejskie struktury i różnorakie przewartościowania w sferze gospodarczej i społecznej są tak duże, jak nigdy w poprzednich wiekach. Zatem bez uwzględnienia oddziaływania czynników o znaczeniu ogólnosiwiatowym, zarządzanie procesami rozwoju miast nie będzie efektywne z punktu widzenia racjonalnego wykorzystywania dostępnych zasobów.

Świat w ostatnich dekadach przeszedł bardzo głębokie przeobrażenia. Dotyczą one nie tylko przesilenia i przejścia w kierunku budowania rozwoju opartego na wiedzy, nowoczesnych technologiach i informatyzacji, ale zarazem pojawiły się w skali globalnej zagrożenia wpływające na zachowania rządów poszczególnych państw, organizacji międzynarodowych, wielkich korporacji ponadnarodowych, władz miejskich, a w zasadzie wszystkich podmiotów i społeczeństw poszczególnych krajów. Do nich można zaliczyć: zagrożenia militarne i paramilitarne (międzynarodowe mafie, wojny lokalne, handel ludźmi, agresja w cyberprzestrzeni i inne rodzaje agresji), olbrzymią polaryzację modeli politycznych, destrukcję tradycyjnych rynków pracy, w konsekwencji przekładającą się na zupełnie nowe wyzwania społeczne dotyczące konieczności odnalezienia się na zupełnie odmiennym rynku pracy, boom demograficzny i związane z nim przemieszczanie się na dużą skalę ludności do miast, legalne i nielegalne migracje ludności, postępującą degradację środowiska naturalnego oraz skutki anomalii klimatycznych, ogromne wpływy na procesy gospodarcze korporacji międzynarodowych i instytucji finansowych, narastające konflikty społeczne na tle głębokiej odmienności różnych tradycji i zwyczajów². W tym kontekście należy rozważać uwarunkowania globalne wpływające na otoczenie, w jakim funkcjonują miasta świata, oczywiście także

2 J. Kleer, M. Kleiber, *Zagrożenia globalne barierami rozwoju*, Polska Akademia Nauk Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2015, s. 8–9.

Polski. W dynamicznie zmieniającym się świecie gospodarki i społeczeństwa poszczególnych krajów są w szczególności trudnej sytuacji. Akceptacja i nadążanie za nowoczesnymi rozwiązaniami dotyczącymi różnych sfer aktywności są często z różnych powodów w krótkim czasie po prostu niemożliwe. W skali globalnej skutkuje to tym, iż najzamożniejsze kraje i grupy społeczne świata stają się jeszcze zamożniejsze, a ubogie relatywnie mniej bogate. W takim środowisku globalnym od ostatniej dekady XX w. funkcjonuje Polska, tymże wpływom i oddziaływaniom podlegają polskie rządy, polskie miasta, podmioty gospodarcze, organizacje i instytucje oraz całe społeczeństwo. Zrozumienie świata, w jakim przyszło nam funkcjonować, jest pierwszym warunkiem, aby w szybkim tempie umiejętnie dostosowywać się zarówno do wyzwań współczesnych czasów, jak i wykorzystywać na rzecz rozwoju nadarzające się okazje, korzystając w tym względnie chociażby z doświadczeń i sposobów postępowania bogatych krajów naszego globu.

Rozwój miast w Polsce po II wojnie światowej przebiegł zgodnie z założeniami systemu socjalistycznego. Naturalny, ewolucyjny proces przekształceń i zmian struktur miejskich, jaki występował w krajach o gospodarce rynkowej w tym okresie, w przypadku miast polskich nie zachodził. Reforma systemowa z końca XX w. wprowadziła kraj – miasta i wsie – do świata zasad krajów demokratycznych, zmieniając w diametralny sposób możliwości ich funkcjonowania i rozwoju. Polska od tego okresu poddawana jest wpływom globalnym i pod tymże oddziaływaniem działają wszystkie podmioty, organizacje, instytucje i całe społeczeństwo. Ta nowa sytuacja nałożyła się na okres gwałtownego w skali świata rozwoju techniki i technologii oraz informatyzacji. Niezwykle szybkie i dynamiczne zmiany w sferze społecznej, gospodarczej, technologicznej zmuszają także władze miast do permanentnego doskonalenia sposobów funkcjonowania, wykorzystywania odpowiednich instrumentów, systemowego podejścia do rozwiązywania wielu problemów. Ogromne znaczenie dla rozwoju miast w Polsce w okresie transformacji ma właściwa polityka władz publicznych, aktywność konkretnych instytucji ekonomicznych, norm społecznych, lojalność względem wspólnoty

lokalnej, kapitału ludzkiego i relacyjnego. Ale wyraźnie należy zwrócić uwagę, że jesteśmy dopiero na początku drogi do przyswojenia i wdrożenia tych reguł i sposobów postępowania. Z tego też powodu zarządzanie rozwojem w polskich miastach napotyka szereg barier i ograniczeń, co w praktyce oznacza, że okres dostosowań do wykorzystywania mechanizmów i instrumentów powszechnie występujących na świecie jeszcze się nie zakończył.

Celem głównym, jaki został postawiony w pracy, jest próba wyjaśnienia na gruncie nauki jaką jest ekonomia (w tym ekonomia instytucjonalna oraz nauka o zarządzaniu), uwarunkowań procesów rozwoju zachodzących we współczesnych strukturach miejskich oraz przedstawienie w uporządkowany sposób współczesnych wyznaczników rozwoju miast. Ponadto kolejnym celem jest zidentyfikowanie czynników, które zasadniczo decydują o dynamice tego rozwoju, oraz warunków włączania się gospodarek i społeczeństw w proces globalizacji. Innymi słowy, chodziło o poszukanie odpowiedzi na pytanie, co przesądza o tym, że pewne miasta rozwijają się i odnoszą sukcesy, a inne – mimo wydawałoby się sprzyjających okoliczności – nie nadążają za dynamiką zmian. Myślą przewodnią rozważań jest miasto w relacji globalizacja – gospodarka – społeczeństwo – system władzy i zarządzania. Ważne jest pokazanie, w jaki sposób i w jakim zakresie procesy globalizacji przekładają się na kondycję ekonomiczną i konkurencyjność miast. Zgodnie z powszechnie obowiązującymi poglądami zostało przyjęte założenie, że we współczesnym świecie dzięki postępowi w sferze technicznej, w tym rewolucji informacyjnej, wykreowano globalną sieć powiązań między różnymi podmiotami, w istotnym stopniu zmieniając gospodarkę światową. Przeobrażenia dotknęły także charakteru społeczeństw, głównie w odniesieniu do ich struktury oraz systemu wartości, do czego przyczynił się także boom edukacyjny. Ponieważ owe procesy dokonywały się niezwykle szybko w porównaniu ze zmianami zachodzącymi w przeszłości, wymusiły na społeczeństwach konieczność dostosowywania do tempa i zakresu zmian oraz zmieniły charakter zachowań ludzi. A przecież te wszystkie przekształcenia i przeobrażenia zachodzą głównie w strukturach miejskich. Społeczności wiejskie są bardziej

zachowawcze w swoich postawach i systemach wartości. W odniesieniu do niniejszych wywodów kolejnymi celami, wiążącymi się z celem głównym, są: (1) wykazanie, że dotychczasowe czynniki sprawcze rozwoju miast pod wpływem procesów globalizacji ulegają przewartościowaniu, a o kondycji i możliwościach dynamizowania rozwoju miast decydują obecnie edukacja i kapitał ludzki, (2) wykazanie, że zarządzanie miastami i obszarami metropolitalnymi wymaga profesjonalizacji działań i aktywnego uczestnictwa lokalnych społeczności, (3) zwrócenie uwagi, iż rozwiązania instytucjonalne mają zasadnicze znaczenie dla kreacji procesów rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, (4) wykazanie, że rozwój miast w Polsce w okresie transformacji polskiej gospodarki napotyka szereg ograniczeń i problemów, które są następstwem obowiązujących rozwiązań prawnoinstytucjonalnych, pochodną braku menedżerskich umiejętności władz miejskich, braku holistycznego podejścia do wytyczania i realizacji strategii rozwoju, tradycji i zachowań społeczności, braku umiejętności elastycznego dostosowywania się do zmian zachodzących w otoczeniu (zarówno w wymiarze krajowym, jak i globalnym).

Praca ma charakter teoretyczno-analityczny. Na podstawie szerokich studiów literaturowych omówiona została specyfika problemów rozwoju struktur miejskich. Dokonano także próby analizy wybranych trendów, jakie zachodziły w okresie ostatniego 25-lecia odnośnie do miast w Polsce. Przeprowadzone rozważania posłużyły do sformułowania szeregu wniosków i propozycji dotyczących sfery polityki państwa w obszarze rozwoju miast, jak i polityk miejskich, formułowanych i realizowanych przez władze miast.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale I przedstawione zostały idee, teorie, koncepcje i czynniki rozwoju miast. Na gruncie założeń ekonomii instytucjonalnej w szerokim zakresie przeanalizowano, co i w jaki sposób decyduje o rozwoju miasta oraz jakie stany byłyby najbardziej pożądane w kontekście wyzwań przyszłości. Zawiera prezentację cech rozwoju miasta w ujęciu wyzwań czasów współczesnych, przy czym miasto postrzegane jest tu jako terytorium o wieloaspektowych relacjach

zachodzących między lokalnymi podmiotami, organizacjami, instytucjami, lokalnym społeczeństwem.

Treści rozdziału II dotyczą wyjaśnienia, czym jest globalizacja i jaki wpływ wywiera ona na kształtowanie się procesów urbanizacji na świecie. Przedstawione zostały negatywne i pozytywne skutki globalizacji dla rozwoju społeczno-gospodarczego różnych krajów oraz jej oddziaływanie na sytuację miast. Ponadto uwzględniono wymiar terytorialnego rozwoju, jako wynik przekształceń struktur miejskich zachodzących pod wpływem globalizacji, a dokładniej pomiędzy dynamiką organizacji działalności gospodarczej a organizacją terytorium.

W kolejnym rozdziale rozważania koncentrują się na wykazaniu, iż miasta są organizacjami i wskazaniu, na czym polega proces sprawnego zarządzania strukturami miejskimi. Przedstawiono w nim metody i instrumenty mające w procesie sprawnego zarządzania rozwojem miast szczególne znaczenie. Co we współczesnym świecie przesądza o kreowaniu rozwoju miasta i na ile obowiązujący system zarządzania jest istotny dla tego procesu.

Analiza w rozdziale IV zmierza do wyjaśnienia, w jakich realiach funkcjonują i rozwijają się miasta w Polsce. Przedstawiono politykę kolejnych rządów okresu transformacji w stosunku do rozwoju miast. Zaprezentowano i scharakteryzowano bariery ich rozwoju w podziale na społeczne, gospodarcze, infrastrukturalne, środowiskowo-przestrzenne oraz te, które wynikają z uwarunkowań instytucjonalnych, z samego systemu zarządzania. W zaprezentowanych dociekaniach uwzględnione zostały pozytywne i ograniczające elementy zarządzania rozwojem w polskich miastach, a także przykłady zrealizowanych działań wpisujących się koncepcję inteligentnego miasta.

Z zaprezentowanych rozważań wyraźnie wynika, że globalizacja ma swoje prawa i przenika do wszystkich sfer funkcjonowania miasta. Dzięki otwarciu Polski na świat, pomimo wielu trudności związanych z okresem transformacji, polskie miasta zmieniają się pod wpływem globalnych procesów, a skutkiem tych przemian jest szeroko rozumiany postęp. Wpływy otoczenia nie mogą być ignorowane przez miejskich decydentów, wręcz

przeciwnie muszą być oni otwarci na doświadczenia i osiągnięcia zamożnych miast świata. Wprawdzie wiele barier i ograniczeń jeszcze przez długi czas będzie obecnych w rzeczywistości funkcjonowania polskich miast, jednakże ich wyeliminowanie albo chociażby osłabienie zapewne będzie zachodziło właśnie pod wpływem globalizacji. Ale o przyszłości polskich miast w erze gospodarki opartej na wiedzy, erze dynamicznego rozwoju techniki i technologii oraz informatyki będzie również decydował system instytucjonalno-prawny. Równie ważny w tym względzie jest kapitał ludzki i kapitał społeczny, albowiem przyjęte i obowiązujące w danym okresie rozwiązania systemowe są zawsze wynikiem aktywności i decyzji społeczeństwa. Identyfikacja ograniczeń i barier procesów rozwojowych miast jest punktem wyjścia do rozpoznania sytuacji, a następnie – zgodnie z zasadami racjonalnego działania – podjęcia przedsięwzięć na rzecz ich eliminacji czy też chociażby osłabiania ich wpływu. Zawsze jednak warto rozpoznać, z jakimi problemami borykają się władze innych miast oraz jakie metody i sposoby wykorzystują do ich rozwiązania. Tylko w ten sposób można uchronić się przed ewentualnym podjęciem błędnych decyzji, które – jeśli są nieadekwatne w stosunku do sytuacji – będą generowały nieuzasadnione koszty.

Przedstawione w niniejszej monografii rozważania skłaniają do uznania, że zarządzanie rozwojem miasta jest procesem wymagającym wiedzy, doświadczenia, wykorzystywania nowoczesnych metod zarządzania, umiejętności odczytywania sygnałów płynących z otoczenia, współpracy władz miejskich ze społeczeństwem, rozwoju różnych form współpracy międzysektorowej czy też odniesienia się do politycznych, organizacyjnych oraz instytucjonalnych uwarunkowań podejmowanych działań. Zarówno przedstawione w pracy kwestie, jak i sformułowane w zakończeniu wnioski mogą stanowić punkt wyjścia do podjęcia polemik i dyskusji wokół problemu zarządzania rozwojem miasta. Otwierają także pola badawcze dotyczące identyfikacji różnych aspektów rozwoju miast, funkcjonujących w określonej czasoprzestrzeni.

W pracy poruszono tylko część kwestii odnoszących się do problematyki zarządzania rozwojem miast. Tempo przemian

we współczesnym świecie jest tak duże, że pojawiają się coraz to nowe akcenty, których dogłębne rozpoznanie na bieżąco nie jest możliwe. Nie można było zatem rozstrzygnąć wszystkich kwestii i dylematów, jakie ujawniły się w trakcie pisania pracy. Zmienność i nieprzewidywalność procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w miastach umożliwia wprawdzie ich śledzenie i analizowanie, ale nie pozwala na pełną ich kontrolę. Każda dyskusja wokół tych procesów jest więc jak najbardziej wskazana, albowiem w jakimś stopniu ma wymiar użyteczny i przyczynia się do podniesienia sprawności zarządzania w mieście. Zgodnie z tą myślą, rozważania zaprezentowane w pracy zapewne skłonią Czytelnika do głębszej refleksji nad wagą i znaczeniem współczesnych czynników oraz trendów rozwoju miast. Może to z kolei stanowić przyczynek do podniesienia, obecnie i w przyszłości, sprawności zarządzania strukturami miejskimi w kierunku wzrostu ich konkurencyjności i poprawy warunków życia miejskich społeczności.

1

IDEE, TEORIE, KONCEPCJE, CZYNNIKI ROZWOJU MIAST

1.1. Miasto i jego rozwój

Miasta są swoistym wytworem cywilizacji, określoną formą skupiania się ludności w konkretnej przestrzeni, uwarunkowaną historycznym procesem pogłębiania się społecznego podziału pracy¹. To skupiska działalności produkcyjnej i życia ludzkiego. Ludzie od dawna koncentrowali się w jednostkach osadniczych, ponieważ tylko wspólnym wysiłkiem mogli zabezpieczać swoje potrzeby, których indywidualnie, albo w małych grupkach, zabezpieczyć się nie dawało. W miastach od zarania rozwoju cywilizacyjnego ludzkości następowała kumulacja wszelkich działań i zjawisk społeczno-ekonomicznych, pozwalających na zaspokajanie potrzeb egzystencjalnych i społecznych miejskich społeczności. Miasta odgrywały przywódczą rolę w regionach, jeśli były to ośrodki o względnie dużym potencjale albo – jeśli rozważamy miasta małe – przyjmujemy, że ich oddziaływanie jest równie istotne, jednakże ze zrozumiałych względów ma wymiar lokalny. Duże ośrodki miejskie są obszarami koncentracji procesów gospodarczych, a w konsekwencji silnie oddziałują na gospodarkę całego kraju, a nawet kontynentu czy świata. Często określane są mianem „lokomotywu” postępu i rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podstawową kategorią wymagającą zdefiniowania jest określenie „rozwój miasta”. Rozwój oznacza proces pozytywnych

¹ A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984, s. 11.

zmian obejmujących wzrost ilościowy i postęp jakościowy. Przez rozwój miasta należy rozumieć takie skutki procesów zachodzących w mieście, które powszechnie będą uznawane za pożądane zarówno przez podmioty gospodarcze, jak i przez miejską społeczność. Zaspokajanie ludzkich potrzeb jest możliwe dzięki procesom gospodarczym, tzn. procesowi produkcji, podziału (dystrybucji), wymiany i konsumpcji, których wynikiem jest dostarczanie różnorodnych środków. Potrzeby te są wielorakie, poczynając od biologicznych (np. potrzeba zaspokojenia głodu i pragnienia, ogrzania organizmu), poprzez inne, które można zaspokajać za pomocą dóbr materialnych (np. potrzeba przemieszczania się w przestrzeni, komunikowania się z innymi ludźmi, kontaktu z lekarzem w celu uzyskania porady), aż po potrzeby wyższego rzędu (np. edukacji i zdobywania wiedzy, rekreacji, samorealizacji, samodoskonalenia, estetyki)². Potrzeby ludzkie mają także charakter społeczny, gdyż oczekiwania poszczególnych ludzi oraz społeczności ludzkich kształtują się pod wpływem funkcjonowania ludzi w społeczeństwie. Podobnie jak potrzeby, również środki pozwalające na ich zaspokajanie mają różnorodny charakter. Najogólniej można je podzielić na materialne (np. mieszkanie, samochód, lekarstwa) i niematerialne (np. przekazywanie wiedzy, opieka, zapewnienie bezpieczeństwa, porady prawne). Zaspokajanie potrzeb miejskich społeczności jest możliwe dzięki podjęciu aktywności w różnych konfiguracjach przez podmioty, organizacje, administrację oraz samych mieszkańców, a wynikiem tej aktywności jest możliwość dostarczania pożądanych dóbr albo usług. Aby w ogóle mogła być prowadzona jakakolwiek aktywność na rzecz zaspokajania ludzkich potrzeb, niezbędne są zasoby (umownie można je nazwać energią), które to po odpowiednim zagospodarowaniu i przetworzeniu, w efekcie stają się środkami pozwalającymi w konkretny sposób odpowiedzieć na oczekiwania indywidualne i zbiorowe miejskiej społeczności. O ile skala i zakres potrzeb ludzkich są nieograniczone, o tyle zasoby

² Hierarchia potrzeb według Maslova, zob. S. P. Robbins, D. A. Denz, *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 429–432.

niezbędne do wytworzenia środków zaspokajających je cechuje ograniczoność. Ekonomia zajmuje się zwłaszcza tymi środkami zaspokajania ludzkich potrzeb, które uzyskuje się w drodze wydobywania, przetwarzania i przemieszczania zasobów przyrody, a te są wyczerpywalne. Ludzkie potrzeby co do rodzaju są takie same, ale w czasie następuje ich rozwój, np. oczekujemy środków pozwalających na szybsze pokonywanie przestrzeni, skuteczniejszych lekarstw, energooszczędnych materiałów budowlanych, energooszczędnych urządzeń AGD czy też sprawniej działających urządzeń audiowizualnych, pozwalających na podniesienie poziomu bezpieczeństwa. Zatem rozwój miasta zachodzi wówczas, gdy dzięki aktywności miejskiej społeczności występuje w określonym czasie możliwość zaspokajania potrzeb miejskiego społeczeństwa na coraz to wyższym poziomie. Aby miasto rozwijało się, niezbędne jest racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia wykorzystywanie ograniczonych, skumulowanych w mieście zasobów oraz permanentne pozyskiwanie nowych z otoczenia.

Urbanizacja jest sposobem integracji przestrzennej i podlega wpływowi pięciu szczególnie ważnych zmiennych. Zalicza się do nich:

- ogólny rozwój poziomu gospodarczego, który różni się w czasie i przestrzeni, w konsekwencji miasta mają odmienne podstawy ekonomiczne, co przekłada się na zasoby infrastrukturalne, podziały społeczeństwa na biednych i bogatych, dzielnice zamożnych mieszkańców i ubogie peryferia, slumsy, itd.,

- zasady, które rządzą alokacją zasobów, mają istotny wpływ na rozwój miast. Społeczeństwo, które przydziela zasoby przez rynki, generalnie robi to inaczej niż to, które zajmuje się alokacją zasobów za pośrednictwem zasad nierynkowych przez jakiś układ hybrydowy,

- występowanie przeważających struktur stratyfikacji społecznej, w tym odmian rasowych i etnicznych, które mają szczególnie silne relacje wynikające z powstawania sąsiedztwa,

- normy i tradycje kulturowe, które wpływają na wiele rozwiązań i sposobów życia, co z kolei przekłada się na krajobraz miejski, rozwój i porządek w dzielnicach,

– władze polityczne i samorządowe poprzez swoje decyzje i działania wpływające na wykorzystywanie przestrzeni³.

Rozwój miasta definiowany jest przez różnych autorów na wiele sposobów. I tak, T. Kudłacz mówi o „trwałym wzroście poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej”⁴, J. P. Blair twierdzi, że „rozwój odnosi się do społeczności lokalnej, oznacza podniesienie konkurencyjności (tzn. wzrost zamożności, dochodu i poziomu zatrudnienia) oraz poprawę jakości życia”⁵, J. Parysek przytaczając definicję rozwoju stwierdza, że „jest to kompleks przeobrażeń jakościowych dotyczących danego obszaru, odnoszących się do poziomu życia ludności oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych”⁶. Warto za R. Brolem⁷ przytoczyć kolejną definicję rozwoju miasta, w której autor mówi o zharmonizowanym i systematycznym działaniu społeczności miejskiej, władzy oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w mieście, mającym na celu kreowanie nowych i poprawę istniejących warunków użytkowych miasta. W zasadzie wszyscy autorzy w przedstawionych definicjach zwracają uwagę na to, że rozwój występuje, kiedy warunki życia miejskiej społeczności polepszają się oraz kreowane są korzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Warto w tym miejscu zauważyć, że między sferą mieszkańców i gospodarką zachodzą związki o fundamentalnym

³ A. J. Scott, M. Storper, *The nature of cities. The scope and limits of urban theory*, „International Journal of Urban and Regional Research”, May 2013.

⁴ T. Kudłacz, *Prognozowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Warszawa 1999, s. 15.

⁵ J. P. Blair, *Local Economic Development: Analysis and Practice*, Sage, London 1995, s. 14–15.

⁶ J. Parysek, *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, BOGUCKI Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.

⁷ R. Broł, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, z. 785, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998, s. 11.

znaczeniu dla funkcjonowania i rozwoju miasta – to dzięki działalności gospodarczej istnieje możliwość zaspokajania większości potrzeb miejskiego społeczeństwa.

Postęp cywilizacyjny sprawia, że miasto zmienia swoją wewnętrzną strukturę i relacje z otoczeniem, co jest warunkiem koniecznym zaspokajania potrzeb mieszkańców na coraz wyższym poziomie, czyli jego rozwoju. Nieustannie zmieniają się jego wewnętrzne komponenty, do których można zaliczyć: społeczeństwo, funkcje wewnętrzne i zewnętrzne, formy zagospodarowania, cechy przestrzeni związanej ze środowiskiem przyrodniczym. Nie można nawet w przybliżeniu określić docelowego stanu, do którego dąży miasto. Napięcia występujące między funkcjami realizowanymi w mieście a zagospodarowaniem mogą być przyczyną zarówno wejścia miasta na ścieżkę dynamicznego rozwoju, jak i początkiem fazy stagnacji albo fazy spadku dynamiki rozwoju miasta. Zatem powszechnie uznaje się, że rozwój jako proces przechodzenia po trajektorii od stanów i form mniej złożonych do w pewnym względzie stanów doskonalszych jest dla miasta (miejskiej społeczności) procesem pożądanym. Zdefiniowanie istoty rozwoju miasta jest niezmiernie ważne, jeśli z różnych powodów chce się podjąć rozważania nad czynnikami sprawczymi i mechanizmami tego wieloaspektowego procesu, tym bardziej że postęp cywilizacyjny przyczynia się do zmiany zbioru i wagi czynników determinujących tenże proces, a także mechanizmów przesądzających o nim.

Paradygmat rozwoju miast to oczywiście zespół wyznaczników, cech jakimi winno odznaczać się miasto, aby mogło pełnić funkcję przywódczą w swoim szeroko rozumianym otoczeniu. Ale nowy paradygmat oprócz pewnego wzorca określanego jako rozwój, odnosi się także do kierunków oddziaływania, zasad, regulacji, metod i instrumentów, powodujących że działania są celowe i skuteczne. Oczywiście w zależności od epoki, zmienia się sam wzorzec, polityka miejska, metody postępowania oraz zbiór wykorzystywanych albo możliwych do wykorzystania instrumentów.

Te wszystkie wyznaczniki, nawet jeśli w praktyce funkcjonowania konkretnego miasta mają swoje odzwierciedlenie, nie

przesądzać, nie tłumaczą jego procesów rozwojowych w czasie. W ostatnich latach sformułowano wiele koncepcji wyjaśniających przyczyny rozwoju miast, tłumaczących skalę i zakres zmian postrzeganych jako korzystne dla miejskich społeczności, określających również skutki tychże zmian. Koncepcje te można uznać za określone paradygmaty rozwoju miast, pamiętając iż w zależności od czasu i miejsca ich formułowania, przekształceń i nowości w różnych wymiarach życia społeczeństw, okres ich obowiązywania jest krótszy albo dłuższy.

Procesy rozwoju miast można tłumaczyć korzystając z osiągnięć różnych nauk i sformułowanych w ich ramach teorii. Ze względu na złożoność obszarów i struktur miejskich oraz występujących tutaj problemów, nie została wypracowana uniwersalna teoria pozwalająca na kompleksowe wyjaśnienia rozwoju miasta jako ciągu następujących po sobie etapów: czynniki sprawcze → aktywność podmiotów i poszczególnych osób → synergetyczne efekty działań → rozwój. I tak gospodarka przestrzenna uwypukla mechanizmy koncentracji działalności gospodarczej będącej warunkiem koniecznym rozwoju miast. Ekonomia instytucjonalna określa rolę, wagę i znaczenie czynników instytucjonalnych, takich jak stabilność rządów, rozstrzygnięcia prawne, sprawność działania podmiotów gospodarczych i organizacji publicznych, a także uwarunkowania kulturowe, tj. zaufanie społeczne, poziom zorganizowania społeczeństwa w tłumaczeniu przyczyn rozwoju miast. Ekonomia miasta jest nierozdzielnie związana ze społeczno-ekonomicznymi i przestrzennymi płaszczyznami miasta. Jest ona definiowana poprzez nauki ekonomiczne i geograficzne. Jej domeną jest badanie wyborów dokonywanych przez różne grupy interesariuszy miasta (np. w przypadku obniżenia krańcowej użyteczności następuje zmiana lokalizacji) w warunkach ograniczoności zasobów. Poza przyczynami wyboru określonej lokalizacji, ekonomia miasta zajmuje się także stopniem ich efektywności oraz polityką lokalną mającą na celu promowanie najbardziej efektywnych rozwiązań lokalizacyjnych.

1.2. Gospodarka przestrzenna wobec problemu rozwoju miast

Jak wskazuje R. Domański⁸ gospodarka przestrzenna ustala zasady racjonalnego wyboru lokalizacji, przestrzennych powiązań, przestrzennej organizacji oraz ścieżek rozwoju układów lokalizacyjnych, interakcyjnych i organizacyjnych. Zatem odnosi się do analizy zjawisk i procesów związanych z organizacją przestrzeni, uznawanej za jeden z najwartościowszych zasobów występujących zarówno w obszarach zurbanizowanych, jak i poza nimi. Jej celem jest wysuwanie wskazówek odnośnie do ochrony określonych wartości przestrzeni, jak i racjonalnego kształtowania przestrzeni poprzez stymulowanie procesów gospodarczych. Działania ochronne związane są z dążeniem do zachowania równowagi pomiędzy elementami naturalnymi środowiska a zagospodarowaniem antropogenicznym, będącym następstwem indywidualnych decyzji użytkowników miejskiej przestrzeni – gospodarstw domowych, podmiotów gospodarczych i władz publicznych. Kształtowanie przestrzeni dotyczy nowych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki osadniczej. Analiza procesów rozwojowych miasta na gruncie gospodarki przestrzennej wymaga odniesienia się do teorii lokalizacji, wyjaśniających w ujęciu poznawczym i normatywnym zasady wyboru lokalizacyjnego, co łączy się z racjonalnym gospodarowaniem przestrzenią. Teorie lokalizacji tłumaczą zasady wyboru miejsc do prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze i pośrednio wyjaśniają, dlaczego następuje kumulacja aktywności gospodarczej w pewnych obszarach odznaczających się korzystnymi cechami geograficzno-fizycznym oraz innymi walorami wynikającymi z zagospodarowania antropogenicznego. Z tego też względu są postrzegane jako teorie wskazujące przyczyny rozwoju jednostek osadniczych.

⁸ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1993, s. 14.

1.2.1.

Teorie lokalizacji

Każdy podmiot gospodarczy, człowiek, przedsiębiorstwo, organizacja, poszukuje dla swojej działalności takich miejsc, które w największym stopniu będą zaspokajać jego potrzeby. Przedmiotem teorii lokalizacji jest formułowanie praw rządzących wyborami lokalizacyjnymi podmiotów gospodarczych. Teorie te pokazują, jakie przesłanki były powodem wyboru miejsca dla prowadzenia aktywności gospodarczej, a jeśli wybór ten nastąpi, to konsekwencją jest wzmocnienie sfery gospodarczej, wzrost dochodów, nowe miejsca pracy, poprawa warunków bytowych, itp. w określonym obszarze (mieście, regionie). Postawą teorii lokalizacji jest założenie, że koszty funkcjonowania podmiotu oraz jego dochody zależą od jego położenia⁹. Dla podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych wybór lokalizacyjny jest jednym z najważniejszych, albowiem przesądza on w długim okresie o efektywności funkcjonowania podmiotu albo o kosztach utrzymania gospodarstwa domowego.

Teorie lokalizacji skupiają się na wyjaśnianiu struktur przestrzennych, szeroko zaś rozumiane teorie wzrostu i rozwoju koncentrują się na identyfikacji i wyjaśnianiu zróżnicowanych przestrzennie ekonomicznych procesów wzrostu i rozwoju. Poszczególne teorie i kompleksowe wyjaśnienia wskazują na różne możliwości pobudzania i kreowania rozwoju w różnych przestrzeniach przez podmioty władzy publicznej.

Koncepcje rozwoju regionalnego nawiązują do osiągnięć tradycyjnych szkół ekonomicznych wywodzących się z nurtu neoklasycznego lub neokeynesowskiego.

Hipoteza neoklasycznej teorii tłumaczącej przestrzenne aspekty wzrostu zakłada, że różnice w zakresie czynników rozwoju danego regionu są niwelowane wskutek międzyregionalnego przemieszczania się tych czynników. W ramach drugiego nurtu zakłada się, że dysproporcje przestrzenne rozwoju nie tylko nie znikają w procesie rozwoju, lecz jeszcze są potęgowane. Na obszarach bardziej rozwiniętych produktywność jest dużo wyższa niż na terenach

⁹ J. Regulski, *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, red. J. Regulski, PWE, Warszawa 1985, s. 25.

o niższym poziomie rozwoju, zatem nawet jeśli koszty produkcji są tam dużo wyższe, to działalność gospodarcza jest tam bardziej opłacalna¹⁰.

Do oryginalnych teorii odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do rozwoju regionalnego można zaliczyć:

- teorię lokalizacji (von Thünen, Weber),
- teorię ośrodków centralnych Christallera,
- teorię bazy ekonomicznej Sombarta,
- teorię biegunów wzrostu (Perroux, Boudeville, Lausen),
- teorię dyfuzji innowacji Hägerstranda,
- teorię rozwoju endogenicznego (Friedmana, Weaver, Stöhr)¹¹.

Wprawdzie dotyczą one wyjaśnienia, dlaczego pewne obszary – nazwane umownie regionami – odnoszą sukcesy społeczno-gospodarcze, a inne stają się obszarami peryferyjnymi, ale tak określony obszar może oznaczać teren silnie zurbanizowany, co w prostym rozumieniu wskazuje na miasto. Te pierwotne koncepcje zostały rozwinięte i udoskonalone dzięki podejmowanym próbom ich odniesienia do bardziej skomplikowanej sytuacji w zakresie procesów i zmian, jakie zachodziły w regionie, w stosunku do okresu, kiedy były formułowane. Punktem wyjścia w przypadku tych klasycznych teorii lokalizacji są rozważania dotyczące przestrzennych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, skupionych w pewnej określonej przestrzeni.

Mechanizmy koncentracji działalności gospodarczej w świetle klasycznych teorii gospodarki przestrzennej można podzielić na trzy zasadnicze grupy¹²:

¹⁰ M. Pieta-Kangurska, *Kierunki rozwoju przestrzennego w świetle wybranych ujęć teoretycznych*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 21–22.

¹¹ K. Malik, *Ewaluacja polityki rozwoju regionu, metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, PAN KPZK, Studia t. CXXXV, Warszawa 2011, s. 16.

¹² Podział za: M. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 13–14.

– teorie nawiązujące do koncepcji renty gruntowej, wyjaśniające przyczyny różnicowania wartości ziemi jako jednego z trzech czynników produkcji (ziemia, kapitał, praca) – D. Ricardo, J. H. Thünen, E. M. Hoover,

– teorie lokalizacji przedsiębiorstw, wyjaśniające źródła i grupujące tzw. czynniki lokalizacji działalności gospodarczej – W. Launhardt, A. Weber, A. Predöhl, T. Palander,

– teorie wyjaśniające kształtowanie się układów osadniczych – W. Christaller, A. Lösch, G. Z. Zipf, W. Isard.

Badania nad czynnikami lokalizacji przedsiębiorstw z czasem zaowocowały podejmowaniem prób wyjaśnienia na gruncie ekonomii przyczyn przestrzennego różnicowania całych układów osadniczych¹³.

Niekwestionowanym prekursorem teorii lokalizacji jest von Thünen, który skupił uwagę nie tyle na umiejscowieniu przedsiębiorstwa przemysłowego, ile na zjawisku renty w powiązaniu z właściwościami alternatywnych upraw. Zbudował model lokalizacji struktur, wyprowadzając tzw. rentę położenia, która różnicuje lokalizacje produkcji¹⁴. Natomiast Launhardt jako pierwszym zajął się problemem optymalnej lokalizacji przedsiębiorstwa przemysłowego, a jego praca z 1882 r. zawiera opis tzw. problemu trzech punktów klasycznej teorii lokalizacji¹⁵.

Teoria lokalizacji przemysłu Webera (sformułowana niezależnie od Launhardta) zasadza się na założeniach, iż: lokalizacja surowców, przestrzenna dystrybucja popytu konsumpcyjnego oraz przestrzenna dyspozycyjność siły roboczej są znane i stałe, koszty transportu są pochodną masy i odległości, system transportu

¹³ Poszczególne teorie lokalizacji zostały przedstawione za: D. Stawasz, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 23–34.

¹⁴ J. H. Thünen, *Der isolierte Stadt in Beziehungen auf Landwirtschaft und nationalökonomie*, Hamburg 1863, cyt. za: P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, s. 66.

¹⁵ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994, s. 624.

jest jednolity, siła robocza jest immobilna, płace w zasadzie stałe, występuje jednorodność systemu gospodarczego, politycznego i kulturowego. W modelu weberowskim na wybory lokalizacyjne zasadniczy wpływ mają trzy czynniki: koszty transportu, koszty pracy i tzw. efekty aglomeracyjne (wpływają na lokalizację wówczas, gdy przewidywane korzyści z tytułu wyboru lokalizacji są wyższe niż dodatkowe koszty transportu). Korzyści aglomeracji (trzeci czynnik wyboru lokalizacyjnego) wynikają ze skupienia się producentów i konsumentów na pewnym obszarze. Weber założył, że koszty transportu są proporcjonalne do wagi towaru i odległości trasy przewozu. Zatem optymalną lokalizację wyznacza najniższa wartość sumy iloczynów wagi i odległości transportu wszystkich surowców i półfabrykatów do przedsiębiorstwa oraz wyrobu finalnego do miejsca zbytu. Rozróżnił lokalizacje ze względu na wagę bliskości surowców oraz bliskości rynku zbytu. Wprawdzie uproszczenia wprowadzone przez Webera nie pozwalały na wyjaśnienie wielu wyborów lokalizacyjnych dokonywanych w praktyce, to jednak sama teoria stała się inspiracją dla formułowania kolejnych koncepcji wyjaśniających zależności lokalizacji działalności gospodarczej i rozwoju terytorium. Z tego też względu teoria Webera w pewnym sensie ma wymiar uniwersalny.

Prekursorem w zakresie redukcji przestrzeni był A. Lösch, który określił heksagonalne obszary (W. Isard zastąpił heksagonalny model A. Lösch systemem o kształcie pajęczyny), będące pierwszymi modelowymi obszarami wyodrębnionymi na użytek ekonomiki regionalnej¹⁶. Cechy, jakimi posłużył się A. Lösch, były częściowo zbieżne ze standardowymi modelami konkurencji doskonałej (np. jakościowe preferencje konsumentów, doskonała podzielność nakładów i produktów, swobodne wejście do gałęzi). Pozostałe odnosiły się do własności przestrzeni (np. jednakowe zatrudnienie w całym obszarze). Założenia te wraz z określaniem kosztów transportu posłużyły do wyodrębniania właśnie heksagonalnych obszarów. Punktem wyjścia teorii rozwoju reprezentowanej przez

¹⁶ A. Lösch, *Gospodarka przestrzenna – teoria lokalizacji*, PWE, Warszawa 1961, s. 17.

Löscha jest stwierdzenie, że miejsce centralne jest źródłem dóbr i usług świadczonych na rzecz otaczającego go terenu. Strefy oddziaływania wszystkich miejsc centralnych układają się w kształt siatki heksagonalnej, całkowicie wypełniającej przestrzeń.

Ogłoszona przez Löscha koncepcja rozwoju jest rozwinięciem teorii Christallera, zbudowanej na licznych założeniach dotyczących jakości przestrzeni, rynkowych zachowań producentów i klientów oraz formy rynku. Teoria ośrodków centralnych Christallera zakłada, iż strumień dóbr płynie od miejsc „o wyższej centralizacji” do miejsc „o niższej centralizacji” i nie powraca, co wprowadza hierarchię ważności miejsc w przestrzeni. W systemie Löscha wymiana jest możliwa, a zatem „miejsca mniej centralne” aktywnie uczestniczą w procesie przepływu dóbr. Według Löscha, przeciwnie niż u Christallera, możliwa jest specjalizacja produkcji w określonych miejscach. Miejsca „bardziej centralne” nie muszą realizować wszystkich funkcji miejsc „mniej centralnych”. Koncepcje Christallera i Löscha, mimo licznych zastrzeżeń i braku dowodów potwierdzających ich prawidłowości w wymiarze geograficznym, przyczyniły się do wyjaśnienia tzw. biegunów zlokalizowanych i biegunów rozwoju. Były to pierwsze teorie lokalizacji odnoszące się do praw rozmieszczenia produkcji i konsumpcji w skupiskach przestrzennych o różnej lokalizacji, wielkości i strukturze funkcjonalnej.

Dalszy rozwój koncepcji w ramach teorii przestrzeni gospodarczej należy łączyć z efektami aglomeracji i procesem urbanizacji. Dla wielu przedsiębiorstw inne przedsiębiorstwa są dostawcami komponentów niezbędnych do procesu produkcji lub odbiorcami wyrobów. Z tego powodu występowanie w przestrzeni innych przedsiębiorstw przesądza (na zasadzie przyciągania) o wyborze lokalizacji. Korzystne skutki koncentracji aktywności występują zarówno w przypadku kontaktów pomiędzy przedsiębiorstwami, jak i wpływają pozytywnie na kontakty z klientami. Wzajemne przyciąganie aktywności prowadzi do modelu lokalizacji skoncentrowanej przestrzennie¹⁷. Efekty lokalizacyjne mogą pojawiać

¹⁷ G. Maier, F. Tödtling, *International Division of Labour and Industrial Change in Austrian Regions*, [w:] H. Muegge, W. B. Stöhr (eds.), *International Economic Restructuring and Regional Community*, 1987,

się pomiędzy przedsiębiorstwami tej samej branży (np. na skutek wytworzenia specjalistycznych rynków zbytu lub pracy, kumulacji badań służących jednej branży, zorganizowania infrastruktury instytucjonalnej). Efekty urbanizacyjne występują pomiędzy przedsiębiorstwami różnych branż. Mogą być wywołane przez: wielkość rynków zbytu, dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, dostępność usług niezbędnych w procesach produkcyjnych, badania naukowe prowadzone przez zlokalizowane w sąsiedztwie jednostki, występowanie korzystnego systemu infrastruktury komunikacyjnej, wielkość ofert konsumpcyjnych, możliwość spędzenia czasu wolnego. Efekty urbanizacyjne nie zawsze przynoszą korzyści. Mogą stanowić także przyczynę negatywnych skutków, takich jak zanieczyszczenie środowiska, nadmierna eksploatacja regionu zasobów, utrudnienia komunikacyjne itp.

Koncepcje wyboru lokalizacji działalności gospodarczej wyjaśniają przyczyny decyzji odnoszących się do indywidualnych wyborów lokalizacyjnych przedsiębiorstw oraz tłumaczą prawidłowości występujące w ramach struktur sektora przemysłowego. Są także „nośnikiem” słusznego zresztą poglądu, że o rozwoju terytorium decydują przedsiębiorstwa, wybierając (lub też nie) dany region jako miejsce swojego funkcjonowania.

Rozwój społeczno-gospodarczy w wymiarze przestrzennym jest również tłumaczony poprzez dwa podejścia „rozwoju od góry” oraz „rozwoju od dołu”¹⁸. Koncepcje rozwoju „od góry” mają swe źródło w polemikach między zwolennikami wzrostu zrównoważonego i niezrównoważonego. Punktem wyjścia rozważań teoretyków rozwoju zrównoważonego jest niecałkowite wykorzystanie produkcyjnych czynników produkcji i brak kapitału inwestycyjnego w krajach rozwijających się. Teoria wzrostu zrównoważonego tłumaczyła ubóstwo krajów rozwijających się i słabo rozwiniętych obszarów w poszczególnych państwach jako

cyt. za: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne*, red. S. Golinowska, „Raport IPiSS” [Warszawa] 1998, z. 16, s. 48–51.

¹⁸ D. Stawasz, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 30.

wynik niskiej wydajności pracy, co jest oczywiście następstwem braku nowoczesnego wyposażenia technicznego, który z kolei wynika z niskiej akumulacji kapitału. Taki sposób zależności tworzy tzw. zaklęty krąg ubóstwa. Wnioskiem automatycznie nasuującym się w tym miejscu jest stwierdzenie, iż bez czynnika z zewnątrz, gwałtownie przerywającego wykształcony w regionie ciąg zależności – „krąg ubóstwa”, nie jest on w stanie, opierając się na własnych siłach wyjść z „zaklętego kręgu”. Teoria wzrostu zrównoważonego została stworzona przez Cassela¹⁹, a następnie modyfikowana i rozwijana przez Nurksego²⁰, Lewisa²¹ i Rosensteina-Rodana²².

Teoria wzrostu niezrównoważonego utrzymuje się także w nurcie teorii rozwoju „od góry”. Sformułowana była niezależnie od siebie przez Hirschmana²³, Myrdala²⁴ i Perrouxa²⁵. Bazuje ona na podstawowym założeniu, że wzrost zapoczątkowywany jest w kluczowych sektorach, a w następnej fazie przenika do innych (Hirschman) albo następuje proces rozprzestrzeniania się z pewnego centrum wzrostu (Myrdalowski proces wymywania i w drugą stronę przyciąganie do centrum siły roboczej, w tym także „drenaż mózgow” i zasobów materialnych), albo też, iż rozwój wynika z rosnącej dominacji pewnych sektorów, będącej konsekwencją kumulacji innowacji w tych właśnie sektorach (F. Perroux – teoria polaryzacji bądź biegunów wzrostu²⁶). Hirschman

¹⁹ G. Cassel, *Teoretische Sozial Ökonomie*, Leipzig 1927.

²⁰ R. Nurske, *Problems of Capital Formation in Developing Countries*, Oxford 1953.

²¹ W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Homewood 1965.

²² P. N. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialisation of Eastern and Southern Europe*, „Economic Journal” 1953.

²³ A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven 1958.

²⁴ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957.

²⁵ F. Perroux, *Note sur la notion de „Pole de Croissance*, „Economie Appliquée” 1955, t. VIII, n° 1-2.

²⁶ Zob. *Teoria biegunów wzrostu*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” [IGiPZ PAN, Warszawa] 1978, z. 3-4.

wskazuje, że „...nie ma wątpliwości, iż na to, aby jakaś gospodarka mogła osiągnąć wyższy poziom dochodów, musi i będzie rozwijać jeden lub kilka ośrodków siły ekonomicznej”²⁷. Twierdzi także, że systemy produkcji są spolaryzowane, tak regionalnie, jak i sektorowo. W ten sposób nawiązuje do teorii klasycznych (np. Adama Smitha, teorii korzyści komparatywnych Davida Ricardo, modelu Keynasa czy też cykli Kondratiewa) i schumpeterowskich warunków „przedsiębiorczości”, co stanowi według niego istotne wyjaśnienie istoty zacofania i rozwoju regionalnego.

Poziom zróżnicowań regionalnych zależy od efektów rozszerzania i regresu rozwoju w ich centrach. Jeśli regionalne bieguny wzrostu absorbują na skutek zachodzących w nich przekształceń mobilne czynniki produkcji z peryferii regionu, wówczas mamy do czynienia z efektem regresu. Konsekwencje to: migracje wieś – miasto, zaprzestanie inwestycji na peryferiach, skumulowanie rozwoju w centrach, na peryferiach kapitał inwestycyjny – jeśli nawet pozostał – ulega procesowi starzenia. Myrdal mówi o tzw. efekcie rozszerzania rozwoju w przypadku, gdy pozytywne skutki aktywności gospodarczej podejmowanej w centrach przenoszą się na peryferie (np. przepływ nowych technologii, przyjmowanie „miejskiego stylu życia”).

Opierając się na obserwacji przebiegu procesów rozwoju gospodarczego, Perroux sformułował teorię biegunów rozwoju w odniesieniu do abstrakcyjnej przestrzeni ekonomicznej, jako pola sił, składającego się z ośrodków lub biegunów, z których emanują siły odśrodkowe i do których przyciągają siły dośrodkowe²⁸. Przyjął założenie, że rozwój nie występuje równomierne i w tym samym czasie wszędzie, ale przejawia się w punktach i biegunach rozwoju, z których rozprzestrzenia się różnymi kanałami i wywiera określony wpływ na gospodarkę. Teoria ta zakłada, że biegun wzrostu (może nim być np. zakład lub zespół zakładów przemysłowych, miasto z rozwiniętą infrastrukturą czy „oś rozwoju” łącząca szereg biegunów) poprzez swe oddziaływanie

²⁷ A. O. Hirschman, *The Strategy...*, s. 183.

²⁸ Zob. B. Malisz, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] *Planowanie przestrzenne...*, s. 87.

na otaczający go region zmienia jego strukturę i prowadzi do rozwoju. Koncepcja sektorowych biegunów wzrostu Perrouxa nie jest teorią lokalizacji, nie określa bowiem lokalizacji biegunów ani obszaru rozprzestrzeniania się skutków polaryzacji.

Teoria zbudowana przez Perrouxa nawiązuje do koncepcji Schumpetera, który podnosi rolę innowacji oraz wielkich firm, uznając je za czynnik sprawczy rozwoju gospodarczego. Schumpeter z faktu występowania innowacji uczynił podstawę zmian w systemie gospodarczym²⁹. W jego teorii rozwój traktowany jest jako „falowe wytwarzanie innowacji” i jest to punkt wyjścia koncepcji Perrouxa³⁰. Schumpeter to jeden z twórców teorii polaryzacji sektorowej³¹, zbudowanej na „procesie twórczej destrukcji przez innowacje”. Tłumaczy mechanizm przyciągania do regionu innych przedsiębiorców, tzw. naśladowców, którzy podnoszą wartość kapitału inwestycyjnego i uruchamiają efekt mnożnikowy.

Myrdal mówiąc o kumulacji pozytywnych zjawisk w przestrzeni, uznaje je za przyczynę wykształcania zarówno w kraju, jak i poza nim ośrodków wzrostu i ośrodków mniej rozwiniętych. Połączenie przez Hirschmana obu częściowych teorii polaryzacji stało się podstawą do późniejszych rozważań nad skutkami polaryzacji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Paelinck podjął temat polaryzacji i wyróżnił cztery jej płaszczyzny³²: techniczną (jednostki motoryczne uzależniają od siebie różne systemy produkcji), dochodów (jednostki motoryczne stwarzają dodatkowe dochody, co powoduje wzrost popytu konsumpcyjnego, który wpływa na zwiększenie inwestycji), psychologiczną (naśladownictwo przez małe i średnie firmy jednostek motorycznych i podejmowanie przez nie inwestycji w tym samym regionie) oraz

²⁹ S. Mikosik, *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, PWN, Warszawa 1993, s. 68.

³⁰ Tamże, s. 73–74.

³¹ J. A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

³² J. Paelinck, *La théorie du développement régional polarisé*, Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée, Economie Régionale, Serie L, 15, Paris 1965, s. 13–14, cyt. za: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju...*, s. 73.

polaryzację geograficzną (dotyczy łącznych efektów różnych rodzajów polaryzacji w przestrzeni). Po części z tego nurtu wywodzą się np. koncepcja biegunów wzrostu Boudeville'a³³ (opierając się na teorii Christallera i Löscha zakłada, że każda polaryzacja sektorowa pociąga za sobą polaryzację regionalną), model rozwoju Pottiera³⁴ („ogniska rozwoju” połączone ze sobą szlakami komunikacyjnymi, co powoduje wykształcenie tzw. osi rozwoju), teoria Lasuéna³⁵ (biegunem wzrostu jest regionalny sektor przedsiębiorstw, które wprowadzają innowacje oraz rozwijają produkcję eksportową). Proces rosnącej dominacji sektora powoduje dużą kumulację kapitału w tymże sektorze, co sprawia, że odwracalność tego procesu jest trudna. Interesujący w tym nurcie rozważań jest model – „centrum–peryferie” Friedmana³⁶. Rozwój endogeniczny rozpoczyna się w stosunkowo niedużych obszarach centralnych, z których innowacje rozprzestrzeniają się na peryferia. Model ten pokazuje następujące tendencje:

- przepływu środków z peryferii do centrum (tzw. efekt dominacji),
- zwiększającej się liczby innowacji w centrum (tzw. efekt informacji),
- zwiększającej się przejrzystości warunków i zmniejszającym się ryzykiem działania centrum w stosunku do peryferii (tzw. efekt psychologiczny),

³³ R. Boudeville, *Problems of Regional Economic Planning*, Part 1, Edinburgh 1966, zob. także J. Grzeszczak, *Koncepcje polaryzacyjne w przestrzennym zagospodarowaniu kraju*, „Studia KPZK PAN” 1971, t. 36.

³⁴ P. Pottier, *Axes de communications de développement économique*, „Revue Economique” 1963, n° 1, cyt. za: T. Hermansen, *Bieguny rozwoju i teorie pokrewne*, [w:] *Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych*, red. A. Kukliński, PWN, Warszawa 1974, s. 197.

³⁵ J. R. Lasuén, *Urbanisation nad Development – the Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters*, „Urban Studies” [Edinburgh], vol. 10, s. 164.

³⁶ J. Friedmann, *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills, California, London 1973.

- postępu społecznego i instytucjonalnego w centrum, ułatwiającego działanie (tzw. efekt modernizacyjny),
- indukowania jednych innowacji przez inne w centrum (redukcja łańcuchowa),
- wzrostu korzyści dużej skali w centrum (tzw. efekt produkcyjny).

W wyniku przebiegu opisanych relacji wykształcają się regiony centralne, tworząc pewną hierarchiczną strukturę, odpowiadającą hierarchicznemu przestrzennemu modelowi dyfuzji innowacji, określonego przez Friedmana. Działalność wytwórcza i usługowa najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw jest lokowana w najlepiej rozwiniętych regionach, zazwyczaj w dużych ośrodkach metropolitalnych. Teoria Friedmana, obok czynników ekonomicznych, uwzględnia także czynniki socjologiczne, psychologiczne i polityczne. Rozwój definiuje jako skumulowany proces nieciągły, którego sekwencje pojawiają się na skutek innowacji, w wyniku czego powstają bieguny wzrostu³⁷.

Teorie rozwoju „od dołu” są koncepcjami stosunkowo nowymi. Wartość ich polega na klasycznych ocenach dotychczasowego paradygmatu rozwoju „od góry”. W teoriach rozwoju „od góry” przyjmuje się, że rozwój zostaje zapoczątkowany w nielicznych branżach i miejscach, a następnie na zasadzie dyfuzji obejmuje swym zasięgiem pozostałą część rozpatrywanej przestrzeni. Opisywany przez nie proces zawsze zaczynał się w centrach aglomeracyjnych i rozszerzał się na centra regionalne, a następnie na peryferie. Koncepcje rozwoju „od dołu” kładą nacisk na występowanie i wagę inicjatywy oddolnych, wychodzących od społeczności lokalnej, które to przyczyniają się do wykorzystywania zasobów miejscowych, oczywiście przy odpowiednim wsparciu ze strony bardziej rozwiniętych ośrodków. Chodzi tu o wsparcie kadrowe i gwarantujące pozyskiwanie nowych technik i technologii oraz organizacji.

Podstawowe założenia koncepcji rozwoju „od dołu” zostały sformułowane jako krytyczna odpowiedź na niesprawdzające się

³⁷ Zob. J. Chmiel, *Male i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1997, s. 74–75.

w praktyce modelowe ujęcie rozwoju „od góry”. Główną przesłanką jest tutaj pełne i harmonijne wykorzystywanie naturalnych zasobów danego regionu i kwalifikacji zamieszkujących w nim ludzi w celu zaspokajania w pierwszej kolejności potrzeb regionalnej społeczności, a następnie wyjście poza te podstawowe potrzeby. W koncepcji rozwoju „od dołu” przyjmuje się także, że nadwyżki wypracowane w regionie, zazwyczaj w wysoko wyspecjalizowanych obszarach aktywności gospodarczej, będą inwestowane w tym samym regionie, jednakże w głównej mierze w innych dziedzinach, aby gospodarka stała się coraz bardziej zróżnicowana. Zgodnie z tymi założeniami rządy krajów powinny wspierać: zorganizowane terytorialnie usługi zaspokajające podstawowe potrzeby, rozwój gospodarczy wsi i małych miast, działalność w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, technologie gwarantujące pełne zatrudnienie w regionach, wykorzystywanie na szeroka skalę naturalnych zasobów występujących w lokalnych układach. Koncepcja rozwoju „od dołu” została sformułowana jako wyjściowy model rozwoju dla krajów gospodarczo nierozwiniętych i zacofanych.

Konfrontacja tradycyjnych teorii rozwoju „od góry” z założeniami teorii „od dołu”, a także rozwoju endogenicznego (rozwój o własnych siłach, bazuje przede wszystkim na kulturze i tradycji lokalnej, nawiązuje do ujęcia m.in. C. Weaver, W. B. Stöha) oraz z w coraz większym stopniu komplikującą się rzeczywistością gospodarczą ocenianą z poziomu ogólnoświatowego, a także poszczególnych wysoko rozwiniętych krajów, zmusza do rewizji poglądów na temat poszczególnych czynników sprawczych i mechanizmów rozwoju regionalnego. W latach 80. nastąpiło zespolenie teorii rozwoju „od dołu” z założeniami teorii rozwoju lokalnego (lub rzadziej określanej jako teoria regionalnego rozwoju endogenicznego). Powszechnie przyjęto, że podstawowe czynniki rozwoju regionów – infrastruktura, kwalifikacje siły roboczej, struktura społeczna regionu w podziale na warstwy i klasy oraz gałęziowa struktura gospodarki lokalnej są mało mobilne. Z tego też powodu głównym celem polityki regionalnej winno być jak najlepsze wykorzystanie tych immobilnych zasobów, aby zagwarantować pełne zatrudnienie przy możliwie

najwyższej produktywności pozostałych czynników wytwórczych³⁸. Teoria rozwoju regionalnego endogenicznego różni się od teorii uprzednich tym, iż nie przyznaje dużego znaczenia czynnikom decydującym o realokacji kapitału i pracy między regionami oraz czynnikami wpływającymi na możliwość przyciągania do regionu inwestorów zewnętrznych. Za najważniejszą dla rozwoju regionu uznaje się w niej konieczność rozszerzenia dziedzin działalności, gdzie mogłyby być absorbowane innowacje oraz wytworzenie w środowisku lokalnych przedsiębiorców sprzyjającego klimatu innowacyjnego, przekładającego się na zapotrzebowanie na innowacje.

Współczesne procesy rozwoju miast/obszarów miejskich przebiegają pod wpływem rewolucji technologicznej, z przechodzeniem gospodarki przemysłowej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy oraz kształtowaniem się gospodarki globalnej, w której istotne znaczenie mają sieci powiązań i zależności między różnymi centrami decyzyjnymi o zasięgu światowym. Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że nie ma jednolitej koncepcji wyjaśniającej przyczyny i procesy skutkujące rozwojem miasta. Brak jest zadowalającego wyjaśnienia całościowego mechanizmu rozwoju, co wynika ze szczególnego skomplikowania miejskiej materii. Teorie lokalizacji wyjaśniają przyczyny wyborów lokalizacyjnych podmiotów gospodarczych, co przekłada się na kumulację aktywności gospodarczej w pewnych miejscach przestrzeni. Powyższe rozważania, koncentrujące się na zaprezentowaniu przyczyn rozwoju regionów według różnych nurtów i koncepcji, mogą być przydatne do analiz w odniesieniu do miast. Najistotniejsze jest tutaj wyjaśnienie mechanizmu polaryzacji przestrzennej, biegunów wzrostu, odniesienie się do teorii bazy ekonomicznej, znaczenia efektów urbanizacji i aglomeracji oraz wagi funkcjonowania renty gruntowej i budowlanej.

³⁸ R. Cappellin, *Patterns and Policies of Regional Economic Development and the Cohesion among the Regions of the European Community*, referat wygłoszony podczas konferencji w Karsruhe, sierpień 1991, s.10–12, cyt. za J. Chmiel, *Małe i średnie...*, s. 80.

1.2.2.

Teoria bazy ekonomicznej

Teoria bazy ekonomicznej jest jedną z teorii wyjaśniających procesy rozwoju regionu/miasta. Zbudowana jest na założeniu, że każde miasto nie jest systemem względnie odosobnionym, wręcz przeciwnie, wykazuje relacje z otoczeniem na linii miasto – otoczenie oraz otoczenie – miasto. Przyjmuje się w jej ramach, że poziom produkcji i poziom zatrudnienia zależy od działalności eksportowej, a ta jest warunkowana popytem zewnętrznym oraz ulgami i korzyściami, przywilejami dla sfery gospodarczej, nadawanymi przez władze centralne. Z miasta eksportowane są efekty realizowanej w nim aktywności, miasto zaś importuje z otoczenia różnego rodzaju dobra. Jest oczywiste, że żeby miasto istniało w długim okresie wielkość eksportu musi przewyższać wielkość importu. I dalej, w mieście realizowane są funkcje, które umownie można podzielić na dwie grupy:

- funkcje egzogeniczne, dostarczające dobra na eksport, a więc produkcję materialną na rynek o zasięgu ponadlokalnym, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji o zasięgu poza miastem, obsługę (usługi) ludności zamieszkałej poza miastem,
- funkcje endogeniczne, związane z obsługą ludności i rynku miejscowego³⁹.

Pierwsza grupa funkcji określana jest mianem funkcji miastotwórczych, podstawowych, egzogenicznych, druga zaś jako uzupełniająca, obsługowa, lokalna (funkcje endogeniczne).

Przyjmuje się, że grupa pracowników przynależna do grupy funkcji egzogenicznych – wraz z podmiotami, w których oni są zatrudnieni – tworzy bazę ekonomiczną miasta. Elementem stymulującym rozwój regionu/miasta jest właśnie zewnętrzny popyt na towary i usługi wytwarzane na jego obszarze⁴⁰. Zatem rozwój jest pochodną funkcji egzogenicznych, do których przykładowo można zaliczyć:

³⁹ P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, s. 27.

⁴⁰ http://sztando.com/pdf_odpowiedzi/teoria_bazy_ekonomicznej.pdf [data dostępu: 10.05.2016].

- funkcję produkcyjną – produkcja mebli, materiałów budowlanych, żywności, odzieży itp.,
- funkcję informacyjną – wydawanie książek, prasy, audycje radiowe, TV itp.,
- funkcję usługową dla ludności spoza miasta – szkolnictwo wyższe, usługi medyczne, hotelarskie, sfera finansów itp.

Im większe jest zapotrzebowanie na dobra, informacje i usługi w otoczeniu miasta w stosunku do zapotrzebowania wewnętrznego, tym bardziej wzrasta jego tempo rozwoju. Rozwój bazy ekonomicznej zapewnia efekty mnożnikowe w postaci rozwinięcia się także pokrewnych sektorów, podwykonawców oraz rynku usług lokalnych i regionalnych⁴¹. Zatem wzrost gospodarczy miasta zależy od poziomu rozwoju jego eksportu, czyli od dynamiki popytu zewnętrznego na dobra i usługi wytwarzane w mieście. W przypadku metropolii i obszarów metropolitalnych, funkcje egzogeniczne nazywane są funkcjami metropolitalnymi – z jednej strony przyczyniają się do wzrostu znaczenia metropolii w systemie osadniczym kraju lub globu, z drugiej zaś są bazą do dalszego budowania zamożności miasta i jego mieszkańców. To właśnie funkcje endogeniczne przesądzają o dynamice rozwoju struktur miejskich.

Teoria punktu podstawowego opiera się na koncepcji bazy ekonomicznej, upatruje źródeł rozwoju w działalności eksportowej. Nawiązuje także do powszechnie znanej teorii korzyści komparatywnych D. Ricarda, która uzasadnia społeczny podział pracy. Ujęcie to ma wymiar statyczny i nie wyjaśnia przyczyn rozwoju regionalnego. Jednak teoria punktu podstawowego (jej autorem jest Harold Innes) wyjaśnia długookresowe zmiany strukturalne i przyczyny wzrostu ekonomicznego. Stopniowa specjalizacja produkcyjna, a przede wszystkim skupienie się na wybranej grupie towarów, tych które mają szanse stać się najbardziej konkurencyjne na rynkach zewnętrznych, pozwala na uzyskiwanie stosownych korzyści. Przyczyną uzyskiwanych korzyści jest przede wszystkim obniżanie kosztów transakcyjnych, doskonalenie

⁴¹ T. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), s. 26.

organizacji procesów produkcyjnych oraz podnoszenie poziomu jakości produktów⁴².

Podjęcie pewnej działalności gospodarczej jest odpowiedzią na potrzeby poszczególnych ludzi lub grup społecznych, za zaspokojenie których potrzebujący są skłonni zapłacić, generując zgodnie z oczekiwaniami dostawcy produktów i usług pewien poziom zysku. Podjęcie aktywności wymaga zaangażowania pracowników, innych niezbędnych zasobów (teren, budynki, energia, surowce itp.), nawiązanie współpracy z różnymi firmami oraz możliwość korzystania z różnorodnych usług publicznych (transport publiczny, decyzje administracyjne, ochrona i bezpieczeństwo, opieka medyczna itp.). To z kolei generuje wzrost popytu na dobra konsumpcyjne i usługi ze strony zatrudnionych pracowników i ich rodzin. Uwidaczniają się nowe potrzeby, których zaspokojenie jest możliwe, jeśli będą podjęte nowe formy aktywności gospodarczej. (Dla przypomnienia, ekonomia jest nauką o efektywnym gospodarowaniu ograniczonymi zasobami, a samo gospodarowanie opiera się na umiejętności udzielenia odpowiedzi na pytania: co, jak i dla kogo produkować. Rozpoczęcie nowej aktywności następuje zatem po rozpatrzeniu przez inwestora, czy na rynku znajdzie się luka, jeśli chodzi o niezaspokojone potrzeby, a następnie poszukuje się odpowiedniej lokalizacji. O ile w mieście wystąpi kumulacja aktywności, następuje proces dalszych zmian i rozszerzenia skali potrzeb i możliwości ich zaspokajania, a globalny efekt będzie większy niż początkowo podjęta działalność. Wówczas mamy do czynienia ze zjawiskiem o charakterze mnożnikowym, ale żeby rzeczywiście proces intensyfikacji aktywności zaszedł, użytkownicy miasta muszą uzyskiwać korzyści z faktu, że są zlokalizowani na pewnym obszarze. Miasta – aby mogły się rozwijać – muszą oferować podmiotom gospodarczym „wiązkę korzyści”, nazwanych po raz pierwszy przez A. Marshalla „korzyściami zewnętrznymi”⁴³. Złożone

⁴² D. S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, inni tak ubodzy*, Muza SA, Warszawa 2000, cyt. za: T. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych...*, s. 27.

⁴³ J. Reguński, *Przestrzenne procesy...*, s. 46–47.

systemy osadnicze to wynik kumulacji różnorodnych aktywności, rozwoju wielu funkcji o charakterze endogenicznym i egzogenicznym, współdziałania ludzi i podmiotów, nagromadzenia majątku produkcyjnego i infrastrukturalnego. Na skutek koncentracji ludności następuje z jednej strony wzrost zasobów pracy, z drugiej strony zwiększenie popytu na dobra konsumpcyjne i usługi zgłaszane przez różne grupy ludności. Podnoszą się kwalifikacje pracowników, rozwija się sfera edukacji, B+R, powstają innowacje organizacyjne, technologiczne, produktowe. Wzrasta dochodowość mieszkańców, zyski inwestorów, baza dochodowa miasta. Kreowane są nowe potrzeby, a w „następnym kroku” pojawiają się produkty i usługi odpowiadające na te potrzeby, rozszerza się rynek zbytu. Dla podmiotów gospodarczych korzyści wynikające z funkcjonowania w danym mieście oznaczają także zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego oraz ryzyka związanego z bieżącym funkcjonowaniem (ryzyko dotyczące niewypłacalności odbiorców, strat na działalności wynikającej z oferty produktów nie znajdujących nabywców, braku możliwości znalezienia pracowników, braku wiarygodnych kooperantów, braku dostępu do kapitału finansowego, dostępu do nowych technologii itp.).

D. W. Rasmussen⁴⁴ wskazuje na następujące przyczyny powstawania korzyści aglomeracyjnych:

- rozwój działalności gospodarczej prowadzi do powstawania specjalistycznych przedsiębiorstw usługowych, zapewniających niższe koszty obsługi lub dostarczania półproduktów,
- na obszarach zurbanizowanych zazwyczaj jest lepiej rozwinięta infrastruktura transportowa, co przyczynia się do obniżenia kosztów działalności i ułatwia pracownikom dojazd do miejsc pracy,
- duże zasoby pracy pozwalają podmiotom pozyskać pracowników o odpowiednich kwalifikacjach,
- bliskość dostawców i odbiorców pozwala na obniżenie kosztów magazynowania,

⁴⁴ D. W. Rasmussen, *Urban Economics*, New York 1973, cyt. za: J. Regulski, *Przestrzenne procesy...*, s. 47–48.

– skala działalności podmiotów może przyczynić się do zmniejszenia podatków lokalnych.

Źródła korzyści aglomeracyjnych według Ph. McCanna są określone jako:

– bogaty rynek pracy, będący efektem specjalizacji gospodarczej danego obszaru,

– łatwość znalezienia firmy produkującej określone dobro lub świadczącej określoną usługę, w ramach powiązań kooperacyjnych, jak również niskie ceny tych dóbr bądź usług, wynikające z dużej liczby tych firm,

– zjawisko szybkiego i efektywnego rozprzestrzeniania się informacji i tzw. wiedzy ukrytej, prowadzące do większej innowacyjności⁴⁵.

Można uznać, że korzyści aglomeracji są konsekwencją nagromadzenia w określonej przestrzeni aktywności gospodarczej, która w naturalny sposób wymusiła rozwój usług o różnym charakterze, w tym komunalnych, następnie w prostym przełożeniu został odnotowany efekt poprawy warunków bytowych, a to z kolei przyciągnęło kolejnych inwestorów. Wzrósł poziom akumulacji kapitału, zamożności mieszkańców, poziom konkurencyjności miasta. W ten umownie prosty sposób, wykorzystując określenie korzyści aglomeracji, można tłumaczyć proces rozwoju miasta. Jednak miasta w historii swojego rozwoju przechodzą różne fazy, od etapu powolnego wzrostu, poprzez intensyfikację aktywności w ramach funkcji dochodotwórczych, etapy stagnacji czy też spadku dynamiki rozwoju, a nawet etap marginalizacji. W każdym konkretnym przypadku inne czynniki zadecydowały o etapie, w jakim znalazło się miasto. Niemniej jednak należy w tym miejscu zauważyć, iż koncepcja „efektów zewnętrznych” może być przydatna do wyjaśnienia na gruncie teoretycznym, dlaczego miasto odnotowuje w swojej historii etapy rozwoju, stagnacji, depresji, spadku znaczenia w sieci osadniczej, marginalizacji.

⁴⁵ Ph. McCann, *Urban and Regional Economics*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 55–57, cyt. za: M. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku...*, s. 48.

1.2.3.

Efekty zewnętrzne a rozwój miasta

Koncepcja „efektów zewnętrznych” wyjaśnia przyczyny rozwoju terytorium – miasta, regionu, zwracając uwagę na znaczenie infrastruktury technicznej i społecznej w kształtowaniu korzystnego otoczenia dla prowadzenia działalności gospodarczej. Otoczenie, zgodnie z założeniami tej koncepcji, ma istotny wpływ na dynamizowanie gospodarki w określonej przestrzeni. Efekty zewnętrzne są kategorią obiektywną, wynikającą ze struktury miasta, jego organizacji oraz obowiązujących w nim zasad funkcjonowania. Każda działalność człowieka odbywa się w danej przestrzeni i czasie, niezależnie od formy organizacji i rodzaju tej działalności. Między różnymi działalnościami powstają wzajemne powiązania funkcjonalne, organizacyjne, informacyjne, gospodarcze itp. Tworzą się także zależności wynikające z bliskiego położenia poszczególnych jednostek. Oznacza to w praktyce, że każdy z podmiotów w mniejszym lub większym stopniu odczuwa sąsiedztwo swojego sąsiada.

Dobrze jest, gdy odczucia te są dodatnie [...]. Gdy poszczególne podmioty w przestrzeni są od siebie dość odległe, skutki działania są wzajemnie mniej odczuwalne. W miarę wzrostu liczby ludności i intensywności gospodarowania, a także wskutek złożoności procesów technicznych, wzajemne oddziaływania w przestrzeni przybierają na sile i znaczeniu niezależnie od przynależności organizacyjnej poszczególnych podmiotów⁴⁶.

Jednym z pierwszych ekonomistów opisujących tego typu zjawiska był A. Marshall. Interesowały go głównie dodatnie efekty sąsiedztwa, które nazwał mianem korzyści zewnętrznych⁴⁷. Przedmiotem jego rozważań były głównie te korzyści zewnętrzne, które podmiot gospodarujący uzyskuje w wyniku funkcjonowania w tym samym miejscu wielu podmiotów produkujących

⁴⁶ W. Pietraszewski, *Cechy polskiej przestrzeni*, [w:] *Problemy polskiej przestrzeni*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 1982, z. 118, s. 21.

⁴⁷ A. Marshall, *Zasady ekonomiki*, t. I, Wyd. M. Arcta, Warszawa 1925, s. 257–258.

ten sam wyrób. Są to więc korzyści zewnętrzne lokalizacyjne, związane głównie z rozwojem jakiejś gałęzi przemysłu, określane często jako korzyści aglomeracji. Prace A. Marshalla zapoczątkowały rozważania na temat korzyści zewnętrznych⁴⁸.

Pojęcie efektów zewnętrznych wprowadzone przez A. Marshalla uległo istotnym przeobrażeniom i rozwinięciu. Autorem współczesnej definicji tego pojęcia jest J. Meade⁴⁹. Zgodnie z jego określeniem

efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy efektywność produkcji w jednym przedsiębiorstwie (A) jest uzależniona, między innymi, od rozmiarów produkcji i (lub) nakładów innego przedsiębiorstwa (B), przy przyjętych milcząco założeniach:

1. Uzależnienie to ma charakter pozarynkowy (nie znajduje wyrazu w transakcjach kupna-sprzedaży zawieranych między tymi przedsiębiorstwami).
2. Przedsiębiorstwo A nie jest w stanie kontrolować skali działalności przedsiębiorstwa B.
3. Wpływ przedsiębiorstwa B na A ma charakter niezamierzony. [Ostatecznie J. Meade wyróżnił dwa rodzaje technologicznych efektów zewnętrznych, które określił jako:]
 1. Występowanie nieopłaconego czynnika produkcji.
 2. Tworzenie atmosfery (modyfikacje środowiska, w którym funkcjonuje przedsiębiorstwo A).

T. Scitovsky⁵⁰ rozszerzył definicję Meade'a uwzględniając w niej problematykę konsumpcji. Zgodnie z jego sformułowaniem

zjawiska te polegają na bezpośrednim uzależnieniu funkcji działalności produkcyjnej (użyteczności) pewnej jednostki

⁴⁸ Przegląd teorii dotyczących korzyści zewnętrznych zawiera praca W. Kamińskiego, *Współczesna teoria dobrobytu*, PWE, Warszawa 1980, s. 138–192.

⁴⁹ Definicja za: W. Kamiński, *Współczesna...*, s. 152–153; por. J. Le Pottier, *Les effets externes d'agglomération*, Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse 1975, s. 5–10.

⁵⁰ T. Scitovsky, *Two concepts of external economies*, „Journal of Political Economy” 1954, No 2.

gospodarującej od działalności produkcyjnej (konsumpcyjnej) innych osób, występujących niezależnie od tego, czy obydwie strony zawierają rynkowe transakcje kupna-sprzedaży dóbr i usług.

Powstawanie efektów zewnętrznych jest obiektywnym prawem prowadzenia jakiejkolwiek działalności. Ich wielkość, siła i kierunek zależą od szeroko rozumianego stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego. Jak różnie zagospodarowana jest przestrzeń, tak różnie nasilać się będą efekty zewnętrzne. Tam więc, gdzie występuje znaczne natężenie działalności na ograniczonym terenie, efekty zewnętrzne pojawiają się ze zdwojoną siłą. Dzieje się tak po prostu w obszarach zurbanizowanych. Z kolei powstawanie i rozwój miast związane jest z osiągnięciem korzyści zewnętrznych⁵¹.

Efekty zewnętrzne to czynniki pozytywne lub negatywne tworzone przez otoczenie zewnętrzne wyróżnionego podmiotu, wpływające lub mogące wpływać na jego działalność i zachowania przestrzenne oraz odbieranie niekontrolowanymi kanałami wzajemnych powiązań podmiotu i otoczenia bez ich rekompensaty⁵².

Efekty zewnętrzne ujawniają się w przypadku podmiotu jako koszt lub korzyść płynąca z prowadzonej działalności, które w momencie podejmowania decyzji o tejże działalności nie były brane przez decydentów pod uwagę.

Analiza efektów zewnętrznych odnosi się początkowo do analizy sytuacji, w której występują dwie jednostki, i jedna wywiera bezpośredni wpływ na drugą. Pierwsza z nich jest stroną aktywną, druga bierną. W rzeczywistości bezpośrednie zależności między jednostkami gospodarującymi mają charakter wielostronny i tworzą sieć skomplikowanych, niełatwych do identyfikacji

⁵¹ T. Markowski, *Znaczenie efektów zewnętrznych w rozwoju miast – teoria i rzeczywistość*, [w:] *Miasto i jego władze*, red. J. Regulski, Ossolineum, Wrocław 1984, s. 34.

⁵² Tamże, s. 35–36.

powiązań. Efekty zewnętrzne są trudno wymierne, należą bowiem nie tylko do kategorii ekonomicznych, ale i do zjawisk fizycznych. Mogą mieć charakter abstrakcyjny, odbierany w sferze psychiki (np. brzydkie otoczenie, złe samopoczucie).

B. Malisz uważa, że efekty zewnętrzne uzyskuje się dzięki korzystaniu przez podmioty gospodarcze z warunków i urządzeń, które bez ich udziału zostały wytworzone⁵³. Do warunków tych autor zalicza rynek pracy, tzn. łatwość pozyskiwania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, sieć kontaktów handlowych i produkcyjnych, bliskość decydujących ogniw władzy, również możliwość korzystania z zaplecza naukowego i uzyskania pożądaných informacji. Spośród urządzeń podstawową rangę ma sieć infrastruktury technicznej. Nie bez znaczenia są obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej, wykorzystanie których służy możliwościom wzmocnienia oferty usług o charakterze użyteczności publicznej (edukacja, opieka społeczna, bezpieczeństwo, kultura itp.)⁵⁴.

Podstawowy mechanizm rozwoju miasta/obszaru miejskiego opiera się na występowaniu sprzężenia zwrotnego między dodatnimi efektami zewnętrznymi generowanymi przez działalność poszczególnych podmiotów i korzyściami uzyskiwanymi przez inne. Dopóki te efekty będą przyczyniać się do korzyści uzyskiwanych przez inne podmioty, dopóty miasto/obszar miejski będzie się rozwijało. Stąd wniosek, że aby miasto mogło się rozwijać, należy w świadomy sposób kształtować sprzyjające podmiotom otoczenie, kreować celowo efekty zewnętrzne.

J. E. Stiglitz przyjmuje, że

Efekty zewnętrzne powstają wówczas, gdy określona osoba lub przedsiębiorstwo podejmuje działania, które wywierają wpływ na stymulacje innych osób lub przedsiębiorstw, a nie są rekompensowane odpowiednią płatnością. Prowadzi

⁵³ B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław 1984, s. 70.

⁵⁴ Tamże, s. 70; zob. A. Bartczak, *Ingerencyjne funkcje infrastruktury gospodarczej w świetle badań nad Górnośląskim Okręgiem Przemysłowym*, „Studia KPZK PAN” [Warszawa] 1978, t. LIX.

to do: (i) nadmiernej wielkości produkcji dóbr wywołujących negatywne efekty zewnętrzne, (ii) niedostatecznej wielkości produkcji dóbr wywołujących pozytywne efekty zewnętrzne⁵⁵.

Tam, gdzie występują efekty zewnętrzne mamy do czynienia z zawodnością rynku – mechanizm rynkowy nie zapewnia efektywnej alokacji zasobów. Rozwiązaniem problemu braku równowagi ze względu na brak rzeczywistego odniesienia do kosztów i powiązania go z ceną, czyli braku równowagi rynku, jest internalizacja efektów zewnętrznych. W najogólniejszym rozumieniu internalizacja kosztów zewnętrznych (internalizacja efektów zewnętrznych) polega na zmuszeniu sprawcy do włączenia kosztów przez siebie spowodowanych do swojego rachunku ekonomicznego. Podejście to jest w pełni uzasadnione w przypadku działań związanych z ochroną środowiska. W wielu przypadkach problem efektów zewnętrznych można by rozwiązać poprzez odpowiednie przypisanie praw własności.

W przypadku miasta bardzo ważne jest, aby dobra publiczne, będące wynikiem aktywności i inwestycji władz miejskich, były jednocześnie źródłem korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Dobra publiczne (przykładowo drogi, komunikacja miejska, system wodociągów i kanalizacji, zagospodarowanie przestrzeni publicznych, tereny zieleni) powinny odpowiadać potrzebom podmiotów i innych użytkowników, to znaczy być emitentem pozytywnych efektów zewnętrznych. Bez tego rodzaju dóbr w praktyce rozwój gospodarczy byłby niemożliwy, a warunki życia mieszkańców oceniano by nisko.

Teoria efektów zewnętrznych pozwala na wyjaśnienie w kategoriach ekonomicznych relacji zachodzących między systemem infrastrukturalnym a sferą działalności gospodarczej w mieście. Zależność między rozwojem i rozmieszczeniem infrastruktury a rozwojem i rozmieszczeniem różnych form gospodarowania (przemysł, usługi, handel, komunikacja, budownictwo itp.) nie

⁵⁵ E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 256.

jest jednostronna, mamy tu bowiem do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym. Obszary dysponujące bogatym przestrzennie, sieciowym i punktowym systemem infrastrukturalnym są postrzegane przez potencjalnych inwestorów jako miejsca korzystne dla lokalizacji działalności gospodarczej. Uzyskują one przewagę konkurencyjną nad innymi obszarami, które takimi walorami nie dysponują.

System infrastrukturalny ulega zmianom. Pewne jego elementy nie odpowiadają współczesnym standardom świadczonych usług, niektóre na skutek procesu zużycia, chociażby ze względu na relatywnie wysokie koszty, nie powinny już funkcjonować, w wyniku modernizacji czy też budowy udostępniane są z kolei inne obiekty. Nowe potrzeby i postęp techniczno-technologiczny generują możliwości budowy odmiennych urządzeń infrastrukturalnych. Podmioty gospodarcze jako użytkownicy tego systemu poprzez własne decyzje dają wyraz swemu stanowisku odnośnie do poziomu rozwoju regionalnego systemu infrastrukturalnego. W skrajnych przypadkach, jeśli jego degradacja postępuje w szybkim tempie i nie można oczekiwać w najbliższym czasie pozytywnych zmian, podmiot może podjąć decyzję o zmianie lokalizacji. Decyzja taka może zapaść również w sytuacji nagromadzenia się w mieście w krótkim czasie dużej liczby nowych podmiotów, gdy system infrastrukturalny nie jest w stanie zapewnić im odpowiedniej obsługi, a także gdy miasto nie jest „wyposażone” w nowoczesne urządzenia infrastrukturalne, coraz częściej występujące w innych miejscach. Podmioty gospodarcze oczekują od otoczenia określonego poziomu wsparcia. Zmiana miejsca lokalizacji podmiotu, a następnie kolejnych przedsiębiorstw, może stać się początkiem okresu stagnacji lub regresu gospodarki. Zmniejsza się zakres interesów, dochodów ludności, akumulacji kapitału itp. Gospodarka traci swoją dotychczasową dynamikę, obszar miejski z fazy prosperity przechodzi do fazy stagnacji albo upadku.

Druga połowa wieku XX to okres wprowadzania nowych technologii i innowacji zarówno produktowych, jak i organizacyjnych. Nowatorskie rozwiązania pojawiają się w sferze wytwórczej, ale ich zastosowanie przekłada się także na podniesienie

na wyższy poziom całych systemów infrastruktury technicznej i społecznej. Dzięki nim jakość życia w miastach poprawia się, ale jednocześnie następuje powolny proces zużycia moralnego i technicznego dotychczas funkcjonujących systemów. Rozwój telekomunikacji, komputeryzacji, wzrost oczekiwań społeczeństw w zakresie ochrony środowiska naturalnego, wzrost możliwości technicznych prowadzenia sprawnej gospodarki odpadami, rozpowszechnianie w świecie idei ochrony środowiska, możliwości pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł, zmiana sposobów spędzania wolnego czasu, konieczność szybkiego przemieszczania ludzi i rzeczy na znaczne odległości itp. sprawiają, że całe dotychczasowe systemy infrastrukturalne zmieniają swoją dotychczasową formę i zakres świadczonych usług. Jest to nieuchronny proces, z którym mamy do czynienia w wymiarze całych zurbanizowanych obszarów miejskich.

W rozważaniach odnoszących się do relacji infrastruktura – rozwój miasta, najczęściej pomijany jest wątek związany z projektowaniem, budową, przebudową, modernizacją oraz utrzymaniem elementów systemu infrastrukturalnego w kontekście wpływu realizacji tychże zadań na kreację rozwoju gospodarczego terytorium. Wszystkie te zadania wykonywane są przez specjalistyczne organizacje, zatrudniające liczny personel. Z tego punktu widzenia organizacje te zwiększają wewnętrzny popyt na różnego rodzaju materiały i elementy budowlane, a zatrudniając specjalistów wpływają na wysokość dochodów społeczności. Budowa urządzeń i połączeń infrastrukturalnych nie jest możliwa bez aktywnego uczestnictwa biur projektowych, ośrodków badawczych, podmiotów produkcyjnych itp. One zaś bazują na pracy wysoko wykwalifikowanych (dobrze opłacanych) kadr. Utrzymanie elementów systemu infrastrukturalnego, zarządzanie w tym obszarze, oznacza dla gospodarki pewną liczbę stałych miejsc pracy. Z tego punktu widzenia rola infrastruktury jest bardzo ważna, albowiem przyczynia się ona do ograniczania jednej z najbardziej istotnych barier rozwoju gospodarczego, jakim we współczesnym świecie jest bezrobocie.

Powszechnie uważa się, że infrastruktura jest najistotniejszym instrumentem oddziaływania podmiotu polityki miejskiej

na procesy gospodarcze. Jej ustawiczny rozwój, nadążający za potrzebami użytkowników terytorium (ludność i podmioty gospodarcze), stwarza szanse na utrzymanie w długim okresie wysokiej dynamiki rozwoju miasta. Jednakże w miastach zazwyczaj obserwuje się opóźnienia w zakresie nadążania i rozwoju infrastruktury w stosunku do możliwości technicznych i potrzeb użytkowników. Wynika to z prostych przyczyn – urządzenia i obiekty infrastrukturalne są wysoce kapitałochłonne, a okres ich realizacji jest długi. Jedynie najbogatsze miasta świata mogą pozwolić sobie w praktyce na realizację działań z tego zakresu, wyprzedzając potrzeby i oczekiwania mieszkańców. W pozostałych miastach ich władze ustawicznie borykają się z nierozwiązywalnym problemem luki infrastrukturalnej.

1.2.4.

Ekonomia instytucjonalna a rozwój miasta

W ostatnich latach coraz częściej pojawiają się koncepcje tłumaczące procesy i mechanizmy rozwoju miast, odchodzące od założeń nurtów neoliberalnych, postulujących powrót do zasad wolnego rynku i ograniczonej do minimum ingerencji państwa w sferę gospodarczą, a nawiązujące do doktryny J. Keynesa. Podkreślają one, że istotny wpływ na rozwój gospodarczy miasta/regionu mają m.in. czynniki takie, jak: instytucje otoczenia biznesu, ośrodki naukowe, zjawiska społeczne i normy kulturowe. Zakładają konieczność aktywnego oddziaływania władz publicznych z pozostałymi użytkownikami miejskiej przestrzeni na procesy gospodarcze, a więc założenia, że władze publiczne mają pełnić funkcję zarządzania procesami rozwoju w mieście⁵⁶. Koncepcje te wpisują się w nurt ekonomii instytucjonalnej, która pozwala na wyjaśnienia, jaki wpływ na decyzje gospodarcze mają uwarunkowania historyczne i kulturowe, jakie czynniki wpływają na sposoby współpracy między podmiotami gospodarczymi na rynku oraz w ramach struktur organizacyjnych z punktu widzenia ich wpływu na minimalizację kosztów transakcyjnych czy kształtowania się relacji społecznych, przekładających się na łatwiejsze

⁵⁶ T. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych...*, s. 26.

albo trudniejsze podejmowanie decyzji zbiorowych⁵⁷. Instytucje wyznaczają ramy (w tym reguły uczestnictwa, relacji) dla dostosowań bieżących, a równowaga instytucjonalna oznacza taki stan, w którym gospodarka kraju, regionu, miasta funkcjonuje i rozwija się pomimo ustawicznych nierównowag rynkowych o różnej skali i okresach występowania. Ekonomia instytucjonalna rozwija się na podstawie uznania specyficznych uwarunkowań społecznych, relacyjnych, kulturowych, przesądzających o różnicach w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, krajów, regionów/miast. Cechy wspólne różnych nurtów wpisujących się w instytucjonalizm sprowadzają się do przyjęcia założenia, że sfera ekonomii jest uzależniona od sfery instytucji. Podejścia instytucjonalne koncentrują się nie tyle na zagadnieniu równowagi, co na procesie zmian, same instytucje także podlegają zmianom, które są przedmiotem analiz w ramach instytucjonalizmu, a każda ze szkół w ramach ekonomii instytucjonalnej odwołuje się do kształtowania się nowego porządku instytucjonalnego⁵⁸. Główne wyznaczniki podejścia instytucjonalnego, odróżniające je od ekonomii neoklasycznej, sprowadzają się do następujących elementów⁵⁹:

1. Podkreślenie szczególnej roli władzy.
2. Sceptycyzm w odniesieniu do istniejących instytucji.
3. Dychotomiczny podział działań na użyteczne i beżużyteczne.
4. Podejście ewolucyjne do zjawisk społecznych.
5. Holizm.
6. Instrumentalizm.

Samo pojęcie instytucji definiowane jest w różny sposób. Na gruncie socjologii Herbert Spencer określił je jako

⁵⁷ M. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku...*, s. 74.

⁵⁸ Tamże, s. 77.

⁵⁹ W. Dugger, *Methodological Differences between Institutional and Neoclassical Economics*, „Jurnal of Economic Issues”, vol. 13, No 4, cyt. za: M. Ratajczak, *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe nr 9, Kraków 2011; P. Dominiak, J. E. Wasilczuk, M. Starawska, *Przedsiębiorczość nieproduktywna w świetle ekonomii instytucjonalnej. Analiza zjawiska w Polsce*, PWN, Warszawa 2016, s. 14.

silnie utrwalone elementy ładu społecznego, stanowiące ogólnie akceptowane normy zachowań. Instytucjami w szerokim rozumieniu są zatem grupy lub konteksty społeczne, do których należą m.in. rodzina, grupy rówieśnicze, szkoła, media, miejsca pracy, a także zestawy wartości, norm, zasad, związane z charakterystycznym dla ludzkiej społeczności obszarem⁶⁰.

Z ekonomicznego punktu widzenia instytucje definiowane są jako „zbiór fundamentalnych praw politycznych i społecznych oraz zasad prawnych, stanowiących podstawę do procesów produkcji, wymiany oraz dystrybucji”⁶¹. Według Douglassa Northa

instytucje tworzą podstawowe struktury, za pomocą których jednostki ludzkie formułują ład pozwalający na zmniejszenie niepewności związanej z wymianą. Przesądzają o kosztach przekształcania zasobów i kosztach transakcyjnych, a także o możliwościach i zyskowności angażowania się w działalność gospodarczą⁶².

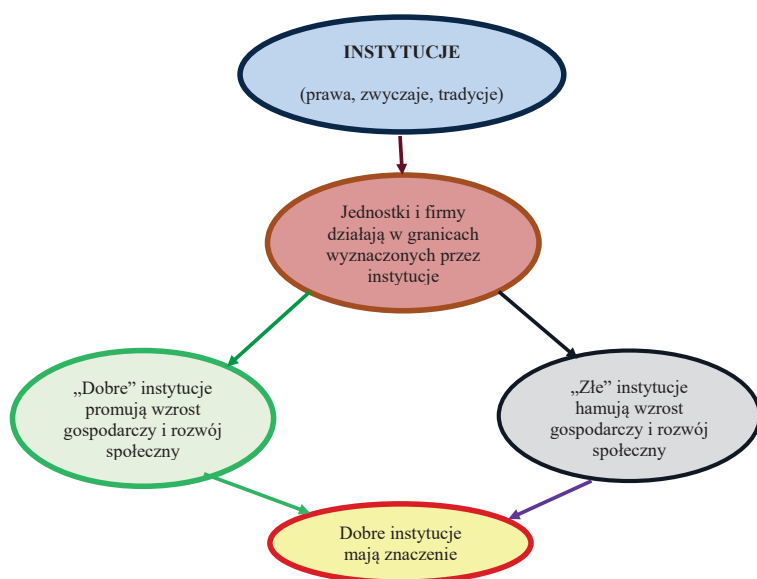
Instytucje dzieli się na formalne i nieformalne. Do formalnych można zaliczyć: normy prawne, kodeksy postępowania, organizacje publiczne i prywatne, przedsiębiorstwa, organizacje pożytku publicznego, natomiast w ramach nieformalnych mamy przykładowo: zwyczaje, tradycje, religie, wzory kulturowe, utrwalone schematy rozumowania. Znaczenie instytucji w ujęciu schematycznym prezentuje rys. 1. Warto zadać pytanie, dlaczego w konkretnym przypadku, w określonym czasie, kraju, mieście, jedne instytucje można uznać za tzw. dobre – mające pozytywny wpływ na rozwój, inne zaś należy ocenić jako „złe”

⁶⁰ Cyt. za: M. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku...*, s. 81.

⁶¹ O. E. Williamson, cyt. za: M. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku...*, s. 82,

⁶² Cyt. za: J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 100.

– hamująco wpływające na procesy społeczno-gospodarcze. Wyjaśnieniem może być pogląd sformułowany przez M. Grondona, który porównując kultury krajów Ameryki Północnej i Ameryki Południowej doszedł do wniosku, że to kultura kraju przesądza o rozwoju gospodarczym. Rozwój lub niedorozwój jest kwestią wewnętrznego wyboru. Narody nowoczesne wyznają wartości sprzyjające rozwojowi, narody tradycyjne – wartości hamująco wpływające na rozwój⁶³. Zatem kultura (społeczna i administracyjna) wywiera istotny wpływ na sprawność działania podmiotów gospodarczych i organizacji funkcjonujących w miastach, regionach, krajach, jest jednym z zasadniczych czynników przesądzających o efektach gospodarczych uzyskiwanych w określonych warunkach czasowo-przestrzennych.



Rys. 1. Znaczenie instytucji

Źródło: *The Economics Book*, 2012, DK, London–New York–Melbourne–Munich–Delhi, s. 206, cyt. za: P. Dominiak, J. E. Wasilczuk, M. Starnawska, *Przedsiębiorczość nieproduktywna w świetle ekonomii instytucjonalnej. Analiza zjawiska w Polsce*, PWN, Warszawa 2016, s. 37.

⁶³ P. Dominiak, J. E. Wasilczuk, M. Starnawska, *Przedsiębiorczość nieproduktywna...*, s. 41.

Różnorodność występujących instytucji i ich funkcjonowanie decydują o stanie równowagi między uczestnikami gry rynkowej w gospodarce, a jednocześnie przesądzają o warunkach gospodarowania i zyskowności podmiotów gospodarczych. Potencjał instytucjonalny to możliwości i motywacje do skutecznego osiągnięcia celów gospodarczych różnych podmiotów. Potencjał ten określany jest jako forma i sposób na zarządzanie oraz rozwiązywanie różnych problemów – zarządzanie projektami, funkcjonowanie instytucji – organizacji, jakość prawa czy zaufania jednostek, grup społecznych, innych podmiotów do systemu instytucjonalnego. Niedostatek potencjału instytucjonalnego wymaga tworzenia nowych instytucji i wypełnienia występujących luk w tym względzie⁶⁴. To, że instytucje mają istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego, a szerzej dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast, krajów, a także w wymiarze kontynentalnym i globalnym nie jest i nie było nigdy w naukach ekonomicznych kwestionowane. Ekonomisci różnych nurtów jedynie inną wagę nadawali poszczególnym czynnikom determinującym rozwój. Ostatnio rośnie świadomość znaczenia instytucji w wyjaśnianiu przebiegu procesów społeczno-gospodarczych, ale przede wszystkim w kontekście wyjaśniania rozpiętości w poziomie i tempie rozwoju poszczególnych krajów i regionów świata⁶⁵. Traktując szerzej osiągnięcia ekonomii instytucjonalnej można spojrzeć na wzrost i rozwój gospodarczy także w odniesieniu do miast, z innego niż tradycyjne podejście, koncentrujące się głównie na standardowych (zasobowych i lokalizacyjnych) czynnikach rozwoju. Według Scotta „rozwój gospodarczy zależy w większym stopniu od konkretnych instytucji ekonomicznych i norm społecznych

⁶⁴ Z. Staniek, *Instytucje i problemy ich mierzenia*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2014, s. 52.

⁶⁵ P. Dominiak, J. E. Wasilczuk, Starnawska M., *Przedsiębiorczość nieproduktywna...*, s. 35–37.

występujących na obszarze regionu (miasta) aniżeli od anonimowych sił wolnego rynku”⁶⁶.

Na zachowania podmiotów ekonomicznych istotny wpływ mają instytucje, a wybory dokonywane przez jednostki są ograniczane przez takie czynniki, jak:

1) wielkość, struktura i jakość posiadanych zasobów (naturalnych, materialnych, pracy),

2) wiedza (np. ograniczenie dostępu do informacji, a także wynikające z możliwości percepcji przez poszczególne osoby),

3) uwarunkowania instytucjonalne, będące zarówno pochodną, jak i warunkujące ludzkie zachowania⁶⁷.

Powyższe stwierdzenia z dystansem odnoszą się do koncepcji człowieka ekonomicznego, co ma swoje źródła w koncepcji ograniczonej racjonalności H. A. Simona⁶⁸. W administracyjnym modelu H. A. Simona zakłada się, że podejmujący decyzje:

- dysponują niepełną i niedoskonałą informacją,
- działają na podstawie ograniczonej racjonalności,
- mają skłonność do zadowalania się przy podejmowaniu decyzji pierwszym dopuszczalnym rozwiązaniem.

Z koncepcji ograniczonej racjonalności wynika, że podejmujący decyzje są krępowani wyznawanymi przez siebie wartościami, nieświadomymi odruchami, umiejętnościami, zwyczajami, obyczajami. Usztywnia ich także brak kompletnej informacji czy też niepełna wiedza. Skłonność do poszukiwania rozwiązania występuje do czasu znalezienia wariantu rozwiązania spełniającego pewien minimalny chociaż poziom wystarczalności. Podejmujący decyzje często również kierują się względami subiektywnymi i osobistymi. Model administracyjny H. A. Simona może być wykorzystywany przez menedżerów do zrozumienia

⁶⁶ A. J. Scott, *Technopolis. High-Technology Industry and regional Development in Southern California*, Berkeley, CA: University of California Press za: T. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych...*, s. 39.

⁶⁷ M. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku...*, s. 77.

⁶⁸ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004, s. 294–295.

swoich wewnętrznych skłonności i ograniczeń w procesach decyzyjnych, które z kolei mogą przełożyć się na ograniczanie ekonomicznej racjonalności samej decyzji. Ale jednocześnie wyraźnie wskazuje, że racjonalność rozumiana jako określenie wyborów konsekwentnych i maksymalizujących wartość przy danych ograniczeniach jest w praktyce zarządzania w zasadzie niemożliwa do osiągnięcia. Decydent doskonale racjonalny jest w pełni obiektywny i logiczny. Założenia racjonalności układają się w następujący ciąg:

Problem jest jasny i jednoznaczny → ma się osiągnąć jeden, wyraźnie określony cel → znane są wszystkie możliwości i ich skutki → preferencje są jasne → preferencje są niezmiennie i stabilne → nie ma ograniczeń kosztowych ani czasowych → ostateczny wybór zapewni maksymalizację wyniku → prowadzi to do racjonalnego podejmowania decyzji. Założenia racjonalności często są nieuzasadnione, gdyż rzadko mamy do czynienia z sytuacją pewności, bo pewność oznacza taką sytuację, że kierownik może podjąć trafną decyzję, gdyż wyniki każdej możliwości są znane z góry⁶⁹. W przypadku tak złożonego systemu, jakim jest miasto, przy decyzjach podejmowanych w różnych centrach decyzyjnych (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, inwestorzy, władze publiczne itp.), o racjonalności wykorzystywania skumulowanych zasobów można w zasadzie mówić w ujęciu teoretycznym, w kategoriach opisujących, w jakim zakresie można zbliżyć się do wyborów najbardziej uzasadnionych z ekonomicznego punktu widzenia. W praktyce, ze względu na zaburzenia w indywidualnej racjonalności i występowanie kosztów transakcyjnych, zazwyczaj następuje uzależnienie decyzji gospodarczych od czynników instytucjonalnych⁷⁰. Podstawowym celem instytucji jest regulowanie transakcji, na które składają się trzy elementy: konflikt wynikający z niedoboru, wzajemne zależności interesów oraz wygenerowanego za ich pomocą sposobu rozwiązywania problemów czy też porozumienia stron. Od funkcjonujących w społeczeństwie instytucji zależy wynik tychże transakcji,

⁶⁹ S. P. Robbins, D. A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania...*, s. 180–181.

⁷⁰ M. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku...*, s. 80.

np. wyeliminowanie nieetycznych atrybutów, takich jak: oszustwa, przemoc, okłamywanie, niedotrzymywanie warunków kontraktów, wymuszanie, przymus itp., skutkuje obniżką ponoszonych przez jednostki kosztów transakcyjnych⁷¹.

Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) koncentruje się na badaniu zależności między efektami gospodarczymi oraz instytucjonalnymi warunkami zachowań i otoczenia instytucjonalnego. W ramach tego ujęcia przyjmuje się, że jednostki traktowane są jako przedsiębiorcy i punkt wyjścia analizy ich zachowań stanowi interes jednostki. Kierują się one interesem własnym, przy ograniczonym odniesieniu do interesu publicznego. Przy niepełnym dostępie do informacji dążą do redukcji kosztów transakcyjnych. Zachowania jednostek mają charakter racjonalny i prowadzą do maksymalizacji użyteczności. Ekonomia instytucjonalna przywiązuje dużą wagę do unormowań organizacyjno-prawnych oraz stabilności działań zrutynizowanych⁷². Rozważając NEI trzeba odnieść się do takich teorii, jak: teoria praw własności, teoria kontraktów, instytucjonalne teorie przedsiębiorstwa, teoria kosztów transakcyjnych, teoria agencji czy też teoria *corporate governance*.

Teoria praw własności koncentruje się na prawach własności podmiotów wnoszących czynniki wytwórcze do gospodarki i nadaje im najważniejsze znaczenie w określaniu roli przedsiębiorstwa (organizacji). Prawa własności są narzędziem, które pozwala planować działania i rozwijać organizację. Umożliwiają one efektywną eksploatację ograniczonych zasobów i dóbr, pozwalają na maksymalizację bogactwa, chronią dobrowolną wymianę oraz zwiększają jej rozmiar. Mogą dotyczyć własności jednostki, grupy osób, całej społeczności. Ich wartość jest

⁷¹ M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 69.

⁷² S. Rudolf, *Nowa ekonomia instytucjonalna lekarstwem na kryzys*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012, s. 13.

wyznaczana poprzez koszty obrony tych praw i ich egzekwowania. Regulacja praw własności odbywa się poprzez prawo i zwyczaj, a im bardziej to prawo jest precyzyjne, tym jest bardziej wartościowe rynkowo, zdefiniowane niejasno zwiększają koszty ochrony praw przed ingerencją ze strony osób trzecich. Im bardziej „ekskluzywne” jest dane prawo własności, tym wyższa wartość ekonomiczna danych praw, im bardziej ograniczony transfer praw własności, tym mniejsza wartość rynkowa tego prawa. Brak praw własności lub ich nieprecyzyjne sformułowanie prowadzi do powstawania tzw. efektów zewnętrznych (np. zanieczyszczenie środowiska)⁷³. Prawom własności podlegają dobra prywatne, społeczne, klubowe oraz publiczne. W obszarach tych dóbr w praktyce mamy do czynienia z odmiennymi atrybutami praw własności. Dobra publiczne⁷⁴ charakteryzują się niedookreślonymi prawami własności, co eliminuje możliwość wykluczenia kogokolwiek z korzystania z nich. Z uwagi na „problem gapowicza”⁷⁵, brak konkurencyjności i silne efekty zewnętrzne, dobra publiczne w ograniczonym zakresie podlegają efektywnej alokacji i powinny być własnością publiczną (jako dobra społecznie pożądane, społecznie użyteczne, strategicznie ważne lub mające szczególnie istotne znaczenie ze względu na ekonomiczny/

⁷³ https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_praw_w%C5%82asno%C5%9Bci [data dostępu 6.05.2016].

⁷⁴ Cechy dóbr publicznych: jednocześnie może korzystać z nich wiele osób, koszty wyprodukowania dobra i jego utrzymania ponoszone są ze środków publicznych, nikogo nie można wykluczyć z korzystania z tego dobra, nabywcy brakuje motywacji do płacenia za dobro, gdyż może je nabywać (konsumować) za darmo, wiążą się z nimi efekty zewnętrzne, czyli dobra te są społecznie użyteczne.

⁷⁵ „Gapowicz” to podmiot, który korzysta z dóbr lub usług w stopniu przewyższającym jego udział w kosztach ich wytworzenia, np. korzysta z komunikacji publicznej nie nabywając biletu, korzysta bez biletu ze szlaku turystycznego w parku narodowym. Jeśli zbyt dużo osób będzie w tym samym czasie korzystało bez płacenia za dobro publiczne, może dojść do takiej sytuacji, że dóbr nie starczy dla wszystkich. Problem ten jest istotny z punktu widzenia wpływu na koszty i podaż dóbr publicznych.

społeczny interes publiczny)⁷⁶. Odmienne są tutaj atrybuty takie, jak: wejście, czerpanie korzyści, zarządzanie, wykluczanie, sprzedaż praw do korzystania, wykluczania, zarządzania. Nieвозможность faktycznego „używania” praw własności jako mechanizmu wykluczania innych podmiotów z zawłaszczania korzyści osiągniętych przez właściciela albo dysponenta określonego zasobu ekonomicznego, prowadzi do osłabiania systemu bodźców ekonomicznych, czyli wynagradzania za działanie racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia i karanie za działanie nieracjonalne. Następstwem jest nieoptymalna alokacja ograniczonych zasobów. Wzmocnienie systemu praw własności (np. poprzez upowszechnienie własności prywatnej), będzie prowadzić do internalizacji znacznej części efektów zewnętrznych, choć ich pełna eliminacja, ze względu na występowanie różnorodnych niedoskonałości rynku, nie jest możliwa. Zatem nieprecyzyjne zdefiniowanie i/lub osłabienie praw własności, a przede wszystkim niemożliwość internalizacji korzyści związanych z prawami własności, musi prowadzić do wzrostu kosztów transakcyjnych w gospodarce, osłabienia systemu bodźców mikroekonomicznych, a następnie do ogólnego spadku poziomu racjonalności czy efektywności ekonomicznej⁷⁷.

W nowej ekonomii instytucjonalnej z pojęciem kontraktu związane są koszty transakcyjne. Definiowane są one jako koszty zawarcia i realizacji kontraktu. Powstają przede wszystkim z powodu występowania niedoborów informacyjnych oraz ograniczenia racjonalności ludzi jako podmiotów gospodarczych. Jednostki mają niekompletną informację oraz niepełne możliwości poznawcze i dlatego działają permanentnie w warunkach niepewności, przy występowaniu nieprzewidywalnych zdarzeń. Aby zredukować ryzyko ludzie tworzą instytucje formalne (prawo, kontrakty,

⁷⁶ Z. Staniek, *Instytucje i problemy ich mierzenia...*, s. 53–54.

⁷⁷ B. Fiedor, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej*, [w:] *Wkład transformacji do teorii ekonomii*, red. J. Kleer, A. Kondratowicz, CeDeWu.PL Wydawnictwa fachowe, Warszawa 2006, s. 14–15.

regulacje) oraz nieformalne (kultywacja norm zachowania, przekonania, nawyki, sposoby myślenia, niepisane zasady rozwiązywania konfliktów, prowadzenia dialogu itp.). Koszty transakcji wraz z kosztami produkcji tworzą łączne koszty ekonomiczne dobra lub usługi. Według założeń ekonomistów NEI podstawową funkcją instytucji jest obniżanie kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne można podzielić na koszty *ex ante* (przed zawarciem kontraktu) oraz *ex post* (po zawarciu kontraktu). O. Williamson rozróżnia koszty transakcyjne ponoszone przed zawarciem kontraktu (koszty projektowania, negocjacji i zabezpieczenia umowy) oraz koszty po zawarciu umowy (np. koszty niedostosowania, koszty renegocjacji, koszty założeń i koszty bieżące, koszty składowania). Wyróżnia się trzy wymiary, w których można rozpatrywać transakcje, a które z kolei decydują o wysokości kosztów transakcyjnych. Są to: częstotliwość z jaką one występują, stopień i typ niepewności, której podlegają, oraz warunek specyficzności aktywów⁷⁸. W podobnym ujęciu, w podziale na koszty *ex post* i *ex ante*, T. Eggertsson wymienia następujące rodzaje kosztów transakcyjnych⁷⁹:

- koszty poszukiwania informacji o cenach i właściwościach towarów, a także poszukiwania informacji o potencjalnych nabywcach i sprzedawcach,
- koszty negocjacji z nabywcami, względnie sprzedawcami,
- koszty sporządzania kontraktu,
- koszty monitorowania drugiej strony kontraktu dla sprawdzenia, czy realizuje warunki kontraktu,
- koszty egzekwowania kontraktu i ścigania odszkodowań, gdy druga strona nie realizuje warunków kontraktu,
- koszty ochrony praw własności przed osobami trzecimi.

Do tych kategorii można dodać koszty negocjacji w sytuacji zaistnienia rozbieżnych interesów między stronami, koszty

⁷⁸ P. Umiński, *Przedsiębiorstwo w koncepcji Oliviera E. Williamsona i Johna K. Galbraitha – analiza porównawcza*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych...*, s. 137–139.

⁷⁹ Cyt. za: J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy...*, s. 151.

koordynacji działań wspólnych (np. działań podejmowanych z inicjatywy władz miasta, wykorzystywanie wspólnych zasobów, dostarczanie dóbr publicznych), koszty komunikacji, koszty deliberacji czy też koszty wynikające z konieczności zapobieżenia zdarzeniom, których prawdopodobieństwo wystąpienia ocenia się jako wysokie. Koncepcja kosztów transakcyjnych sprowadza się do analizy określenia kosztów związanych z prowadzeniem danej transakcji, w zestawieniu z kosztem, jaki powstałby w wyniku przeprowadzenia i nadzorowania produkcji/usługi albo dobra w innym przedsiębiorstwie (organizacji). Dzięki temu mamy fundament kosztów transakcyjnych – postrzeganie rynków i przedsiębiorstwa (organizacji) jako alternatywnych sposobów osiągnięcia tych samych celów⁸⁰. Podstawowe założenie nowej ekonomii instytucjonalnej sprowadza się do stwierdzenia, że rynek i przedsiębiorstwo są dwoma mechanizmami koordynacji procesów gospodarczych. Przedsiębiorstwo jako drugi mechanizm koordynacji generuje także koszty. Decyzja o tym, czy dany produkt lub usługę nabywać za pośrednictwem rynku czy też wytwarzać w ramach przedsiębiorstwa, podejmowana jest na podstawie porównania kosztów transakcyjnych generowanych przez oba mechanizmy koordynacji. Wybiera się ten, w przypadku którego koszty są niższe⁸¹. W prostym ujęciu w mieście, regionie naturalna wydaje się dążność do obniżania kosztów transakcyjnych, albowiem oznacza to również podwyższenie efektywności gospodarowania ograniczonymi zasobami. Dotyczy to zarówno przedsiębiorstw produkcyjnych, usługowych, jak i aktywności podmiotów sfery publicznej, będących dostawcami dóbr publicznych, a także gospodarstw domowych.

Bezsprzecznie rozwój miasta/regionu uwarunkowany jest rozwojem różnego rodzaju aktywności miejskiej społeczności, co z kolei koreluje z rozwojem przedsiębiorstw. Można w tym

⁸⁰ O. E. Williamson, *Instytucje kierujące*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3, s. 104, cyt. za: P. Umiński, *Przedsiębiorstwo w koncepcji Oliviera E. Williamsona i Johna K. Galbraitha...*, s. 138.

⁸¹ P. Umiński, *Przedsiębiorstwo w koncepcji Oliviera E. Williamsona i Johna K. Galbraitha...*, s. 138.

miejscu postawić pytanie, dlaczego w ogóle powstają przedsiębiorstwa, dlaczego dzieje się to w takich a nie innych gałęziach gospodarczych, dlaczego jedne się rozwijają, a inne nie, dlaczego w tych a nie innych miastach. Poszczególne teorie przedsiębiorstwa w jakimś zakresie dają odpowiedź na postawione powyżej pytania. Na gruncie NEI instytucjonalne teorie przedsiębiorstw odnoszą się do kategorii kosztów transakcyjnych.

R. Coase zauważył, że koordynacja czynników produkcji odbywa się nie za pomocą wymiany rynkowej, ale poprzez decyzje podejmowane w przedsiębiorstwach. Zdefiniowanie kosztów transakcyjnych pozwoliło mu na odmienne podejście do zagadnienia kosztów przedsiębiorstwa. Zasadniczą cechą przedsiębiorstwa jest uchylenie rynkowego mechanizmu alokacji zasobów. W obrębie przedsiębiorstwa mechanizm rynkowy nie działa i jest zastąpiony przez organizację – strukturę hierarchiczną, która zapewnia koordynację zasobów poprzez podejmowanie stosownych decyzji. Koordynacją zasobów w przedsiębiorstwie kierują przedsiębiorca lub menedżer (nie działa w tym przypadku mechanizm rynkowy), a sama koordynacja generuje koszty, zwane kosztami transakcji. Zasoby i kompetencje są przedmiotem transakcji, a zatem można je analizować poprzez pryzmat transakcji i ich kosztów. R. Coase zajmuje się analizą alokacji, kreacji, podziału, rewitalizacji i wartościami przy wykorzystaniu zasobów i kompetencji, analizą koordynacji przez transakcje tak, aby była ona najtańsza (minimalizacja kosztów transakcji)⁸².

Elementami budowy teorii kosztów transakcyjnych R. Coase'a są transakcje. Granice instytucjonalne i organizacyjne między przedsiębiorstwem, rynkiem i gospodarstwami domowymi kształtuje minimalizacja kosztów transakcji. Zatem przedsiębiorstwo jest instytucją komplementarną i alternatywną w stosunku do rynku, koordynującą gospodarkę. Przedsiębiorstwo przyjmując optymalne granice, przyczynia się do korzyści ogólnogospodarczych, do obniżenia kosztów koordynowania gospodarki. Teoria wskazuje na konieczność liczenia

⁸² A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 122–123.

kosztów zarządzania, z których większość ma charakter kosztów alternatywnych. Przedsiębiorstwa są instytucjami, które przewyższają zdolność rynku do kreowania wzrostu i rozwoju gospodarczego⁸³.

Teoria kosztów transakcyjnych jest jedną z wielu teorii pozwalających na podjęcie próby wyjaśnienia, jaka jest korzyść z istnienia przedsiębiorstw w gospodarce, jak korzyści przedsiębiorstw mają się do korzyści ogólnogospodarczych, jaka jest rola właściciela, przedsiębiorcy, menedżera, pracowników, klientów oraz interesariuszy w przedsiębiorstwie, jaką rolę odgrywają przedsiębiorstwa we wzroście (rozwoju) gospodarki, jakie prawa rządzą funkcjonowaniem, rozwojem i likwidacją przedsiębiorstw. Uzyskanie odpowiedzi na te pytania pozwala z jednej strony na kształtowanie sprzyjającego środowiska funkcjonowania przedsiębiorstwa, z drugiej zaś na wyjaśnienie, dlaczego pewne terytoria uzyskują przewagę gospodarczą nad innymi, ich rozwój gospodarczy odznacza się wysoką dynamiką i przynosi oczekiwane korzyści dla gospodarki terytorium (miasta, aglomeracji, metropolii).

Teoria agencji odnosi się do relacji występujących między stronami kontraktu reprezentującymi określone oczekiwania, które charakteryzują się preferowaniem własnych korzyści, niechęcią do ryzyka oraz asymetrią w dostępie do informacji. Relacje te określa się często jako „agent – pryncypał” i są one charakterystyczne zwłaszcza dla działalności w ramach przedsiębiorstwa, ale występują również między organizacjami współpracującymi na rynku. Agent wykonuje zadania powierzone mu przez pryncypała, a dzięki przewadze informacyjnej nad pryncypałem może manipulować tymi informacjami dla własnych korzyści. Wśród zasadniczych motywów takiego postępowania wyróżnia się rozbieżność preferencji dotyczących celów działalności między jednostkami reprezentującymi różne grupy interesariuszy. Na gruncie tej teorii analizuje się przede wszystkim problem rozbieżności celów pryncypała i agenta oraz wysokie koszty „transakcyjne” kontroli agenta przez pryncypała, spowodowane występowaniem

⁸³ Tamże, s. 141–142.

zjawiska asymetrii informacji i różnicą w preferencjach skłonności do ryzyka. Agenta zazwyczaj cechuje mniejsza skłonność do ryzyka niż pryncypała. Wysokie koszty ograniczają możliwość monitorowania wykonawcy. Teoria agencji związana jest ze znacznym zróżnicowaniem warunków współpracy i tym samym charakterystyk kontraktów zawieranych w ramach jednostki lub pomiędzy jednostkami na rynku. Na podstawie zestawienia zaprezentowanego przez T. Gruszeckiego⁸⁴ wśród przykładów kontraktów odzwierciedlających odmienne warunki współpracy można wyróżnić:

- kontrakt deterministyczny – działanie stron jest jednorazowe i ściśle określone (kontrakt zamknięty),

- kontrakt uwarunkowany sytuacyjnie – występuje niepewność zaistnienia określonej sytuacji w przyszłości, od której zależy się wykonanie kontraktu,

- kontrakt dotyczący stałego świadczenia usług powtarzalnych – wstępnie redukcja niepewności wykonania rozpatrywanego zakresu zadań,

- kontrakt dotyczący stałego świadczenia usług powtarzalnych, ale uwzględniający zmienność warunków i związaną z tym możliwość ponownego uzgadniania określonych zakresów postanowień,

- kontrakt, w którym nie precyzuje się działań, jakie powinny zostać podjęte, pozostawiając decyzję w tym zakresie wykonawcy zależnie od sytuacji występujących w przyszłości.

W każdej z tych sytuacji istnieje możliwość wystąpienia postaw oportunistycznych wykonawcy, przedkładającego z oczywistych dla niego względów własne cele nad wykonanie kontraktu, a także z punktu widzenia zróżnicowanego dostępu obu stron do informacji. W tych warunkach agent zobowiązuje się do działania w interesie pryncypała, posiada on przewagę informacyjną nad pryncypałem, ale występuje równocześnie zagrożenie konfliktem interesów pomiędzy wymienionymi stronami. W takiej sytuacji zawierane kontrakty nie są kompletne. Dotyczy to jednak

⁸⁴ T. Gruszecki, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 253–254.

przede wszystkim trzech ostatnich typów kontraktów spośród wyróżnionych wcześniej, które najczęściej występują w podejmowaniu współpracy z usługodawcami⁸⁵. Asymetria informacji między stronami może w konsekwencji, w ujęciu teoretycznym, skutkować:

- „pokusą nadużycia” czy też ryzykiem moralnym, co oznacza wykorzystywanie przewagi informacyjnej do nadużywania zapisów kontraktu przez pełnomocnika (np. ubezpieczający ukrywa informacje na temat swojego rzeczywistego stanu zdrowia, kontrakty z obszaru partnerstwa publiczno-prywatnego),

- „negatywną selekcją”, czyli odrzucaniem potencjalnie korzystnych kontraktów, aby uchronić się przed nadużyciem pełnomocnika,

- „problemem powstrzymywania się”, w którym obie strony nie decydują się na współpracę, mimo że byłaby ona dla nich korzystna, co wynika z obawy przed poniesieniem ewentualnych strat, a w konsekwencji nieodpowiednim zaangażowaniem się drugiej ze stron w realizację zadania⁸⁶.

Teoria *corporate governance* (ładu korporacyjnego) – sprowadza się do systemu zasad, praktyk i procesów, dzięki którym organizacja (system) jest kierowana i kontrolowana. Ład korporacyjny w istocie polega na równoważeniu interesów wielu interesariuszy. Dotyczy to akcjonariuszy, menedżerów, klientów, dostawców, finansistów, rządu i społeczności. Ład korporacyjny stanowi również ramy dla osiągnięcia celów organizacji, obejmuje on praktycznie każdą sferę zarządzania, od planów działania i kontroli wewnętrznej do pomiaru wydajności⁸⁷. Także w przypadku miasta ważne jest, aby instytucja zarządzająca uzyskała

⁸⁵ https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_agencji [data dostępu: 31.05.2016].

⁸⁶ O. E. Williamson, *Transaction – cost economics: The governance of contractual relations*, „Journal of Law and Economics” t. XXII, No 2, s. 233–261, cyt. za M. Możdżeń, *Współrzędzenie a nowa ekonomia...*, s. 76.

⁸⁷ <http://www.investopedia.com/terms/c/corporategovernance.asp> [data dostępu 2.06.2016].

efekt zbiorowej koordynacji, której przedmiotem mogą być konflikty wynikające z awarii infrastruktury i praw użytkowników gruntów czy pogarszającej się sytuacji w dzielnicy miasta będącej następstwem zanieczyszczenia środowiska. Bez instytucji zdolnych do wdrożenia odpowiednich środków planowania i polityki, takie dysfunkcjonalne sytuacje niewątpliwie podważałyby opłacalność i efektywność istnienia miasta. Sam mechanizm rynkowy nie jest zdolny do regulowania wykorzystywania gruntów miejskich zgodnie z interesem efektywności ekonomicznej i dobrobytem społecznym⁸⁸.

1.2.5.

Kapitalizm kognitywno-kulturalny a rozwój miasta

Lokalizacja działalności gospodarczej jest wyborem o dużym znaczeniu dla przedsiębiorcy, albowiem od tej decyzji zależą koszty ponoszone w przyszłości przez przedsiębiorstwo, a więc także zyskowność podmiotu. Problem ten budzi również zainteresowanie władz lokalnych, regionalnych i państwowych, bo zainwestowanie kapitału w danej przestrzeni skutkuje pojawieniem się nowych miejsc pracy, zwiększeniem dochodowości mieszkańców i dochodowości budżetu państwa oraz budżetu lokalnego, zwiększeniem popytu, rozwojem sfery gospodarczej. Wyjaśnienie zasad i przesłanek, jakimi kierują się przedsiębiorcy przesądzając o miejscu w przestrzeni dla rozpoczęcia działalności gospodarczej, pozwala na dobór odpowiednich instrumentów stymulujących inwestorów do wyboru lokalizacji w promowanym przez administrację publiczną mieście czy regionie.

Tradycyjne czynniki lokalizacji nie są jedynymi, które pozwalają na kompleksowe wyjaśnienie, dlaczego pewne miasta/regiony są bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorców, inne zaś mniej. Pojawiają się w tym miejscu pytania: dlaczego do jednych następuje stały dopływ kapitału, powodując rozwój określonego

⁸⁸ A. J. Scott, M. Storper, *The nature of cities. The scope and limits of urban theory*, „International Journal of Urban and Regional Research”, May 2013.

obszaru. Dlaczego inne utraciły swoją siłę przyciągania inwestorów, kolejne natomiast skazane są przez obiektywne uwarunkowania na miano terenów peryferyjnych.

Odpowiedzi na tak sformułowane pytania należy poszukiwać w obszarze zmian, jakie dokonały się w drugiej połowie wieku XX w sposobie organizacji i wytwarzania. System produkcji uległ istotnej restrukturyzacji. Został oparty na całkowicie odmiennych technologiach produkcji, stosunkach pracy i organizacji terytorialnej. Nastąpiło odejście od „fordowskiego paradygmatu przemysłowego” na rzecz nowego sposobu produkcji, określanego jako system „postfordowski”⁸⁹. Masowa produkcja okresu „fordowskiego” odznaczała się intensywnym zaangażowaniem kapitału, dużą skalą produkcji rozwiniętą głównie wokół przemysłu stalowego, petrochemicznego, elektromaszynowego, standaryzacją i trwałością produktu, poszukiwaniem wewnętrznych korzyści skali, a pomiędzy dużymi przedsiębiorstwami ustaliła się oligopolistyczna równowaga. Seryjna produkcja „fordowska” ukształtowała się przestrzennie w wielkich regionach przemysłowych, których geneza jako wielkich okręgów działalności przemysłowej łączy się z rewolucją przemysłową i procesem industrializacji (np. północna Francja, Zagłębie Ruhry, trójkąt przemysłowy we Włoszech). Przestrzenie produkcyjne w tym systemie organizowane były przez wielkie, dynamicznie rozwijające się firmy. Okres „postfordyzmu” nadał odmienne ramy procesowi produkcyjnemu. Cechami istotnymi jest tutaj: duża elastyczność, szybka zmiana produktów, metod i procedur. System produkcji można scharakteryzować w następujący sposób:

- wykorzystuje się elastyczne urządzenia (linie) programowane i z informatyzowane, co pozwala na wytwarzanie bardzo zróżnicowanych produktów,

- szczególną uwagę zwraca się na popyt, co gwarantuje możliwość szybkiego i elastycznego dostosowania się do potrzeb rynkowych, poprzez zmianę procedur lub też kooperantów,

⁸⁹ J. Hausner, *Postfordowski paradygmat przemysłowy*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 4, s. 8.

– przedsiębiorstwa stają się coraz mniejsze, ale jednocześnie bardziej wyspecjalizowane,

– zatrudnienie ma cechy okresowe, pólętatowe, a wymagania w stosunku do pracowników wzrosły w kierunku większej ich wszechstronności i elastyczności,

– hierarchiczna kontrola, cechująca przedsiębiorstwa produkcji masowej zostaje zastąpiona porządkiem społecznym, zbiorowym i instytucjonalnym.

Elastyczne metody produkcji stają się powoli coraz bardziej powszechne w Europie Zachodniej, Stanach Zjednoczonych i Japonii. „Toyotyzm” rozpoczął się w Japonii jako odpowiedź na słabości „fordyzmu”. W przypadku Japonii uznaje się, że „sukces japońskiego modelu produkcyjnego opiera się nie tylko na korzystnej sytuacji międzynarodowej czy udziale państwa i systemu szkolnictwa, charakteryzuje się on wyjątkową wręcz elastycznością”⁹⁰. Gospodarka w krajach rozwiniętego kapitalizmu zmieniła się pod wpływem rewolucji technologicznej i informatycznej. Globalizacja i rewolucja w dziedzinie mikroelektroniki zadecydowały o zmianie czynników lokalizacji. Poszukiwane przez przemysł czy producentów ery „fordyzmu” takie walory, jak tania siła robocza, surowce, źródła taniej energii, tania i dobra organizacja transportu, infrastruktura, straciły swoje dotychczasowe, dominujące znaczenie. Nowe czynniki lokalizacji – charakterystyczne dla systemu „postfordyzmu” – sprowadzają się do:

- dobrze wykształconej siły roboczej,
- dobrze rozwiniętych ośrodków naukowo-badawczych,
- klimatu przedsiębiorczości,
- atrakcyjnego poziomu życia, w tym również bezpieczeństwa⁹¹.

Nowy ład gospodarczy, jaki wykształcił się w związku ze zmianą w sposobie wytwarzania i zarządzania, jest głęboko związany

⁹⁰ E. Dourille-Feer, *L'avenir du modèle de production japonais*, „Problèmes économiques” 1997, n° 2536, z 1.10, cyt. za: *Przyszłość japońskiego modelu produkcyjnego*, „Przegląd Organizacji” 1997, nr 12, s. 41.

⁹¹ T. Markowski, *Rozwój lokalny i regionalny – laissez faire'yzm czy interwencjonizm*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4, s. 14.

z regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym podziałem pracy. Podział ten pozwolił na zreorganizowanie produkcji i doprowadził do powstania nowego modelu organizacji przestrzennej. Postfordyzm w odniesieniu do globalizacji, nowego międzynarodowego podziału pracy i globalnego łańcucha wartości przyczynił się do utrwalenia idei nowoczesnego miasta, którego gospodarka napędzana będzie wiedzą i innowacjami, kulturą i tożsamością, aktywnością sektora FIRE (finanse, ubezpieczenia i nieruchomości) oraz turystyką, a działalność produkcyjna (uciążliwa dla środowiska, pogarszająca jakość życia, bazująca na nieodpowiednio opłacanej sile roboczej) zostanie eksportowana do krajów rozwijających się. Centra naukowo-badawcze oraz zarządcze (w tym desingu, marketingu, sterowania logistycznego) mają siedziby w krajach wysoko rozwiniętych, co skutkuje obniżeniem kosztów produkcji i zwiększeniem konkurencyjności przedsiębiorstw, a w dalszej kolejności zapewnia transfer wartości dodanej z krajów peryferyjnych do centrum. W skali globalnej skutkuje to powiększaniem i utrwalaniem nierówności między krajami zamożnymi a peryferyjnymi⁹².

Kognitywność rozumiana jest tutaj jako praktyczne korzystanie z intelektu w wielu dziedzinach, takich jak nauka, badania, innowacje, odkrycia, usprawnienia, nowości. Jedną z głównych cech kapitalizmu kognitywnego jest to, że wytwarzanie produktów w najbardziej rentownych branżach jest zazwyczaj tanie, co oznacza że muszą być one utrzymywane w stanie sztucznego niedoboru, tłumaczonego wymogiem ochrony praw własności⁹³. W przeciwnym przypadku nie byłoby możliwe uzyskiwanie odpowiednio wysokich zysków. W praktyce oznacza to zawłaszczanie informacji i monopolistyczne regulowanie dostępu do niej. Cechami kapitalizmu kognitywno-kulturalnego jest także to,

⁹² M. Błaszczuk, *Uprzemysłowienie miasta postfordowskiego jako problem polityczny*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 2015, Folia Sociologica 52, s. 9.

⁹³ A. Majer, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014, s. 79.

iż zysk i rentowność nie zależą od materialnych czynników produkcji, ale od nieuchwytnych, niematerialnych środków produkcji i pracy (kapitał społeczny i kulturowy). Gospodarka w ramach tego systemu obejmuje wiele zawodów, roboczych zadań i funkcji, jest wytworem zbiorowym, jak stwierdza A. Majer⁹⁴, w podwójnym znaczeniu: jako produkt zbiorowości społecznych oraz przynajmniej w części efekt aktywności zbiorowości terytorialnej. Dotyczy zatem rozwoju obszarów metropolitalnych, a kapitalizm poznawczo-kulturalny związany jest z urbanizacją i globalizacją, albowiem to w miastach występuje koncentracja ośrodków nauki i kultury, produkcji i konsumpcji, kumulacji materialnych i niematerialnych wartości, a wszystko dzięki skupisku producentów, twórców oraz licznej rzeszy odbiorców. W erze postfordyzmu produktywna wartość profesjonalnej i naukowej pracy nabiera dominującego znaczenia, a zasadniczą kwestią w pomnażaniu wartości kapitału jest kontrola i przekształcenie wiedzy w fikcyjne dobra. Początkiem formowania się kapitalizmu poznawczo-kulturalnego jest proces rozprzestrzeniania się wiedzy i podwyższenie średniego poziomu wykształcenia kolejnych pokoleń⁹⁵.

W krajach rozwiniętych gospodarczo podstawową rolę w rozwoju ekonomicznym i przestrzennym odgrywają instytucje świadczące usługi o charakterze konsultingowym, usługi reklamowe, finansowe, ubezpieczeniowe, informacyjne, techniczno-projektowe itp. Ogólnie rzecz ujmując, nakierowane na postęp techniczno-technologiczny, nowoczesność i elastyczność w działaniu podmiotów gospodarczych. Instytucje tego rodzaju związane są z wykształceniem się nowych przestrzeni produkcyjnych.

Paradygmat kapitalizmu kognitywno-kulturalnego tłumaczy sukces globalnej konkurencji, transformację lokalnych

⁹⁴ Tamże, s. 80.

⁹⁵ C. Vercellone, *Kapitalizm kognitywny a modele regulacji relacji płac: czego nauczył nas francuski ruch przeciwko umowom o pierwszą pracę (anty-CPE)*, <http://www.ha.art.pl/prezentacje/39-edufactory/1719-carlo-vercellone-kapitalizm-kognitywny-a-modele-regulacji-relacji-plac.html> [data dostępu 20.06.2016].

i regionalnych gospodarek, formowanie nowych struktur miejskich. Jest to zgodne z koncepcją trzech obiegów krążenia kapitału, sformułowaną przez D. Harveya⁹⁶. W podejściu tym inwestycje kapitału w produkcję, nieruchomości oraz reprodukcję siły roboczej są uznawane za podstawowe czynniki miastotwórcze. Procesy krążenia i skupiania w przestrzeni kapitału stanowią siłę napędową urbanizacji, a przeobrażenia zachodzące w miastach są pochodną tych procesów. Harvey wyróżnił trzy obiegi kapitału. Pierwszy z nich związany jest z kapitalistycznym procesem produkcji, w którym uzyskiwana wartość dodana jest wynikiem procesów rozszerzonej reprodukcji kapitału. Podstawowy sektor, w którym wytwarzana jest ta wartość to przetwórstwo przemysłowe. Maksymalizowanie zysków z inwestycji występuje głównie w sektorach tzw. gospodarki opartej na wiedzy, dzięki inwestycjom zwiększającym produktywność (wykorzystanie nowych technologii, nowych rozwiązań organizacyjnych). Drugi obieg kapitału związany jest z kategorią produkcyjnych terenów zabudowanych, dotyczy to części środków trwałych (fizycznych struktur produkcji) oraz konsumpcyjnych terenów zabudowanych (fizyczne struktury dla procesów konsumpcji, tj. domy, chodniki). „Inwestycje w tereny zabudowane pociągają za sobą tworzenie całego fizycznego środowiska dla celów produkcji, cyrkulacji, wymiany i konsumpcji”⁹⁷. Jest to możliwe w sytuacji, gdy w tym samym czasie jednocześnie istnieje nadwyżka kapitału oraz pracy w stosunku do aktualnych potrzeb produkcyjnych i konsumpcyjnych. Nadwyżka taka może być wyprowadzona na skutek kreowania kapitału fikcyjnego w systemie kredytów hipotecznych. Dotyczy to nie tylko kapitału inwestowanego w nieruchomości,

⁹⁶ D. Harvey, *The urban process under capitalism: a framework for analysis*, „International Journal of Urban and Regional Research” 1978, 2 (1–4), s. 101–131, cyt. za: M. Błaszczyk, *Rozwój miasta postfordowskiego w kontekście teorii obiegu kapitału*, [w:] *Współczesne czynniki i bariery rozwoju miasta*, red. A. Wołaniuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 48.

⁹⁷ D. Harvey, *The urban process under capitalism...*, s. 106, cyt. za: M. Błaszczyk, *Rozwój miasta postfordowskiego...*, s. 49.

ale także finansów, ubezpieczeń oraz nieruchomości. W drugim obiegu następuje nie tyle zamrożenie kapitału i odłożenie w czasie zwrotu z inwestycji, ile wprowadzenie go w sferę akumulacji związanej z wytwarzaniem kapitału fikcyjnego w systemie operacji finansowych i kredytowych⁹⁸. Jak twierdzą S. Sassen, H. Molotoch i J. R. Logan⁹⁹ rynki nieruchomości, finansów i ubezpieczeń (FIRE) stanowią fundament rozwoju nowych form miast metropolitalnych. W tym rozumieniu drugi obieg kapitału jest czynnikiem sprawczym, a jednocześnie dynamizującym rozwój ośrodków miejskich. W wymiarze globalnym obserwuje się przenoszenie ciężaru wytwarzania fikcyjnego pieniądza na potrzeby władz publicznych. Władze miejskie coraz częściej zaciągają kredyty na finansowanie kosztownych obiektów infrastrukturalnych, służących organizacji „megaeventów”, np. Expo, Igrzysk Olimpijskich. Takie inwestycje powodują rozwój sektora budowlanego, lecz także napędzają rozwój sektora bankowego i finansów, kreując fikcyjny pieniądz¹⁰⁰. Trzeci obieg kapitału wykazuje dwa różne aspekty: inwestycje w naukę i technologię oraz wydatki społeczne związane z reprodukcją siły roboczej. Obieg ten jest związany z redystrybucją środków budżetowych do sektorów przyczyniających się do tworzenia warunków sprzyjających rozszerzonej wartości dodanej. Dotyczy to partnerstwa publiczno-prywatnego, bezpośredniego zaangażowania kapitału prywatnego w przedsięwzięcia publiczne¹⁰¹.

Teoria kapitalizmu kognitywnego analizuje zmiany w odniesieniu do kryzysów „gospodarki opartej na wiedzy”, ich powiązań z innymi kryzysami (głównie z kryzysami finansowymi,

⁹⁸ M. Błaszczyk, *Rozwój miasta postfordowskiego...*, s. 49.

⁹⁹ S. Sassen, *The Global City: Introducing a Concept*, „Brown Journal of World Affairs” 2005, 11 (2), s. 97–105; J. R. Logan, H. Molotoch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley 1987, cyt. za: M. Błaszczyk, *Rozwój miasta postfordowskiego...*, s. 49–50.

¹⁰⁰ M. Błaszczyk, *Rozwój miasta postfordowskiego...*, s. 50.

¹⁰¹ Tamże, s. 51.

będącymi efektem kreacji fikcyjnego pieniądza) oraz szerzących się zjawisk, takich jak: *outsourcing*, *offshoring*, prekaryzacja zatrudnienia¹⁰², pogarszająca się ekonomicznie sytuacja „kognitariatu”¹⁰³ i pracowników innych sektorów. Jest to wynikiem nowego historycznie procesu akumulacji kapitału oraz nowego stosunku między kapitałem i pracą¹⁰⁴. „Kapitalizm kognitywny to niestabilny reżim akumulacji, który napędzany jest inwestycjami kapitału finansowego kierującymi się dominującymi konwencjami oraz któremu brakuje stabilnego systemu redystrybucji zysków”¹⁰⁵.

W przypadku kapitalizmu poznawczo-kulturalnego zawody i praca nabierają odmiennego znaczenia. Szczególnie ważne jest posiadanie kompetencji w tworzeniu i wykorzystywaniu wiedzy, wartości kulturowych oraz innowacji. Te grupy zawodowe, które dysponują ww. kompetencjami, uzyskują niewspółmiernie wysokie dochody w stosunku do pozostałych grup zatrudnionych w gospodarce. Odznaczają się specyficznym charakterem pracy oraz trybem życia, indywidualną konsumpcją, wysoką mobilnością przestrzenną i uprzywilejowaną pozycją na rynku pracy. Klasa kreatywna zajęła odpowiednią pozycję na rynku pracy w stosunku do wkładu, jaki wnosi do wzrostu gospodarki. Kreatywność wyraża się w zdolności do tworzenia czegoś nowego, dotychczas nie występującego. Jest to zespół cech danej jednostki

¹⁰² Prekaryzacja zatrudnienia oznacza w pewnych sytuacjach zmniejszenie poziomu wynagrodzeń, zmuszanie do samozatrudnienia, umowy w niepełnym wymiarze czasu pracy, umowy krótkoterminowe itp., czego skutkiem jest niepewność zatrudnienia, obawa o pracę w przyszłości, niestabilna sytuacja na rynku pracy.

¹⁰³ „Kognitariat” to klasa społeczna znajdująca się między proletariatem a digitariatem. To osoby posiadające dostęp do Internetu i innych technologii informatycznych, ale korzystające z nich w sposób bierny (tzn. oglądają strony Internetowe, poszukują danych itp.).

¹⁰⁴ M. Ratajczak, *Wprowadzenie do teorii kapitalizmu kognitywnego: kapitalizm kognitywny jako reżim akumulacji*, „Praktyka Teoretyczna” 2015, nr 1 (15), s. 59–63.

¹⁰⁵ Tamże, s. 68.

lub grupy osób, pozwalających na permanentne poszukiwanie nowych rozwiązań¹⁰⁶. Postęp techniczno-technologiczny, innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne mają swoje źródło w postawach ludzi, ich przedsiębiorczości i kreatywności. Za „nowości” oferowane na rynku uzyskuje się zdecydowanie większe dochody niż w przypadku produktów i usług od dawna mających na nim swoją ugruntowaną pozycję. Przewodnictwo generuje wysoką wartość dodaną, ale okres pierwszej pozycji jest stosunkowo krótki. Największe korzyści z tego tytułu uzyskują oczywiście firmy, ale także klasa kreatywna, która jednak ciągle rozpracowuje nowe pomysły. Praca intelektualna jest podstawowym czynnikiem akumulacji w dziedzinach określanych mianem sektorów kreatywnych lub przemysłów kultury. Sektory wykorzystujące głównie pracę intelektualną to reklama, architektura, design, rzemiosło artystyczne, projektowanie mody i przedmiotów użytkowych, architektura i projektowanie wnętrz, film, muzyka, sztuki performatywne, publikowanie, B+R, szkolnictwo wyższe, oprogramowanie, TV i radio, gry informatyczne, fotografia, usługi finansowe, prawne, usługi biznesowe itp.¹⁰⁷

Kreatywność jako czynnik rozwoju regionalnego (a zatem, jak można uznać, również jako czynnik rozwoju miast), pojawiła się po raz pierwszy w pracach szwedzkiego urbanisty i geografii Gunnra Törnqvista w latach 80. XX w. Wyartykułował on pogląd odnoszący się do relacji między środowiskiem kreatywnym, albo inaczej twórczym, a rozwojem terytorium. Koncentrował się na czterech czynnikach istotnych dla rozwoju:

– dużym zasobie informacji i możliwości jej przenoszenia wewnątrz obszaru,

¹⁰⁶ W. Janasz, *Kreatywność w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju organizacji*, [w:] *Zarządzanie rozwojem współczesnej organizacji. Uwarunkowania. Innowacje. Strategie*, red. R. Borowiecki, B. Siuta-Tokarska, Wydawnictwo: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 196.

¹⁰⁷ A. Majer, *Odrodzenie miast...*, s. 82; T. Strykiewicz, K. Stachowiak, *Uwarunkowania, poziom i dynamika rozwoju sektora kreatywnego w poznańskim obszarze metropolitalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010, s. 21–22.

- zasobie wiedzy, jej gromadzeniu oraz akumulacji w czasie przez różne organizacje i instytucje,
- zasobie kompetencji w różnych dziedzinach i rodzajach działalności,
- zdolności tworzenia nowych form i wartości zarówno materialnych (np. produktów), jak i niematerialnych (np. idei, pomysłów, wartości)¹⁰⁸.

Połączenie tych elementów tworzy obszar, którego główną siłą sprawczą jest kreatywność, tj. zdolność w szerokiej skali do tworzenia nowych form i wartości w postaci zarówno materialnej, jak i niematerialnej¹⁰⁹. Rozwój miasta mający swe źródła w sektorach kultury i nauki, opierający się na tkwiącym w nich kapitale kreatywnym i potencjale ekonomicznym, będący postawą generowania i wzrostu przemysłów kreatywnych, pozwala na określenie miasta jako kreatywne. Cztery sfery implikują w tym przypadku procesy rozwojowe:

- kapitał kreatywny, współtworzony przez ludzi kreatywnych zawodów, mający swoje odzwierciedlenie także w kapitale społecznym i sprawności zarządzania władz,
- specjalna infrastruktura materialna i niematerialna, technologiczna i informacyjna,
- przestrzenie miejskie odpowiednio zagospodarowane, atrakcyjne dla ludzi i środowisk, instytucji, aktywności twórczej (np. parki technologiczne, strefy kultury, strefy rozrywki, zrewitalizowane obiekty poindustrialne wykorzystywane na różne funkcje kulturalne, naukowe, sportowe, wystawiennicze),
- przemysły kreatywne, stanowiące podstawę gospodarki, ważny segment aktywności gospodarczej miasta¹¹⁰.

¹⁰⁸ T. Strykiewicz, Stachowiak K., *Uwarunkowania, poziom i dynamika...*, s. 7.

¹⁰⁹ M. Tomczyk, *Sektor kreatywny w metropolii szczecińskiej*, [w:] S. Bąkowska, M. Tomczyk, *Segment i sektor kreatywny w metropolii szczecińskiej*, Kadruk, Szczecin 2014, s. 99.

¹¹⁰ A. Klasik, *Kreatywne przemysły w kreatywnej aglomeracji*, [w:] *Kreatywne przemysły – kreatywne aglomeracje*, red. A. Klasik, „Biuletyn, PAN KPZK” [Warszawa] 2011, z. 246, s. 8–10;

R. Florida – twórca określenia „klasa kreatywna” – dowodzi, że najszybciej rozwijać się będą miasta, skupiające najbardziej kreatywne, twórcze, aktywne jednostki. Miasta te, aby zachować wysoką dynamikę rozwoju, będą musiały zaoferować swoim mieszkańcom wysoki standard życia, ciekawe rozrywki, swobodę realizowania siebie¹¹¹. Skupienie ludności, kapitału, produkcji i konsumpcji w miastach znajduje swoje uzasadnienie także na gruncie ekonomii. Koncentracja przesądza o efektywności działania, ze względu m.in. na korzyści aglomeracji. Jednakże wielkie miasta świata (megamiasta) są zarazem miejscami licznych konfliktów społecznych, których podłożem jest przede wszystkim zróżnicowany poziom zamożności miejskich społeczności¹¹².

Miasta wykorzystują różnorodne instrumenty w celu pozyskania i zatrzymania członków klasy kreatywnej. W związku z tym modernizuje się i buduje kompleksy oraz obiekty, w których możliwa jest realizacja funkcji zaspokajających potrzeby tej klasy, np. baseny, centra rozrywki, teatry, muzea, obiekty rekreacyjno-sportowe, wystawiennicze, parki, tereny zielone, porządkuje przestrzeń publiczną. Równie ważne jest utrzymywanie i stymulowanie rozwoju sfery badawczo-rozwojowej, szkolnictwa wyższego, sektora medycznego, instytucji otoczenia biznesu, takich jak inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, firmy consultingowe, kancelarie adwokackie, agencje marketingowe, centra kongresowo-wystawiennicze. Wszystkie te kompleksy i obiekty dają podstawę do zwiększenia bazy ekonomicznej miasta, realizacji funkcji usługowych opartych na bazie materialnej i zatrudnieniu ludzi o odpowiednich kwalifikacjach.

S. Bąkowska, *Segment kreatywny w metropolii szczecińskiej*, [w:] S. Bąkowska, M. Tomczyk, *Segment i sektor...*, s. 24–25.

¹¹¹ R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Wydawnictwo Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.

¹¹² D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city w teorii i praktyce zarządzania rozwojem miast*, [w:] *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Placet, Warszawa 2015, s. 16–17.

Rozwój miasta z wykorzystaniem nowych sektorów gospodarki nasila się, albowiem towarzyszy mu zjawisko klastrów, tzn. sieci powiązań podmiotów w danej, innowacyjnej branży. Klastrom towarzyszy elastyczny rynek pracy. Obok miejsc dla klasy kreatywnej pojawiają się miejsca pracy służące realizacji funkcji obsługi mieszkańców (w tym także klasy kreatywnej), intensyfikują się powiązania i zależności między podmiotami wchodzącymi w skład klastrów innowacyjnych branż a podmiotami, organizacjami, instytucjami, uczelniami, centrami projektowymi funkcjonującymi już w mieście. Następuje proces stopniowego przechodzenia od struktur gałęzi i branż przemysłowych (tzn. kapitałochłonnych, o dużym zapotrzebowaniu na surowce, energię i stosunkowo słabo wykształconą siłę roboczą) w kierunku struktur gałęzi i branż wykorzystujących intelekt i kreatywność pracowników, wymagających zaangażowania sfery badań i rozwoju, nauki, wysoko wykwalifikowanych pracowników¹¹³. Wzrasta stopień zależności między różnego rodzaju podmiotami i instytucjami funkcjonującymi w mieście, a zależności te stanowią odmianę kapitału społecznego, nazywanego kapitałem relacyjnym. Zdolność kapitału kreatywnego, jako jeden z najcenniejszych zasobów, ma istotne znaczenie w zakresie budowania przewagi konkurencyjnej miasta. Z tych powodów władze miasta powinny w ramach realizacji polityki rozwoju wspierać procesy wpływające na kształtowanie się tegoż kapitału, a także kapitału społecznego. Jest to możliwe poprzez finansowanie badań naukowych, komercjalizację innowacji, wspieranie rozwoju klastrów, tworzenie infrastruktury służącej działalności B+R, wspieranie parków technologicznych itp. Tego rodzaju aktywność, realizowana ze środków publicznych, oznacza skierowanie publicznych środków finansowych do trzeciego obiegu, a w praktyce ponoszenie kosztów kreowania kapitału przez sferę publiczną, ale korzyści będące konsekwencją aktywności klasy kreatywnej przechwytywane są przez sektor prywatny.

Wraz z postępem techniczno-technologicznym oraz wzrostem znaczenia klasy kreatywnej, obserwowany jest spadek znaczenia

¹¹³ M. Błaszczyk, *Rozwój miasta postfordowskiego...*, s. 52.

pracy prostej. Zapotrzebowanie na pracowników wykonujących proste, powtarzalne czynności zmniejsza się, a z nim relatywnie obniża się poziom ich wynagrodzenia. Powszechnym zjawiskiem jest zatrudnianie na krótki okres, w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnianie na okres próbny bez żadnej gwarancji na stałe zatrudnienie, przy jednoczesnym oferowaniu minimalnego wynagrodzenia. Konsekwencją braku równowagi na rynku pracy jest także relatywny spadek dochodów znacznej części miejskiej społeczności, co przekłada się na obniżanie popytu konsumpcyjnego. Rozwój miasta jest pochodną poziomu rozwoju sfery gospodarczej oraz poziomu zamożności mieszkańców. Przy wzroście znaczenia klasy kreatywnej, uzyskującej bardzo wysokie dochody z pracy, oraz spadku dochodów pozostałych grup pracowniczych, pogłębia się zróżnicowanie mieszkańców pod względem zamożności i kształtuje się społeczeństwo klasowe, w którym klasy są w stosunku do siebie nastawione antagonistycznie.

1.3. Czynniki rozwoju miast

Historia rozwoju każdego z miast na świecie jest incydentalna. Miasta mają w swojej historii okresy prosperity, stagnacji, czasem upadku czy marginalizacji. Różne czynniki zarówno endogeniczne, jak i egzogeniczne wpływają na procesy zachodzące w mieście. Siła ich oddziaływania w poszczególnych okresach jest odmienna. Miasto jest „żywą organizacją”, wykazującą liczne zmiany w swoich strukturach, co jest oczywiście związane z wielowymiarowymi relacjami zachodzącymi między użytkownikami miejskiej przestrzeni, a także z otoczeniem. Postęp techniczno-technologiczny oraz oczekiwania i zachowania kolejnych pokoleń mają istotny wpływ na charakter tychże relacji. Wielość i różnorodność procesów zachodzących w mieście tudzież złożoność samego procesu rozwoju sprawiają, że istnieje duża liczba czynników oddziałujących na poziom i tempo rozwoju miasta. Niezmiernie interesującą jest analiza pozwalająca na określenie

w wymiarze ogólnym, na jakie czynniki sprawcze, będące stymulatorami rozwoju, można wskazać, bez względu na to, jaki obszar miejski rozpatrujemy. W klasycznym ujęciu o rozwoju miasta przesądzają:

- przedsiębiorczość indywidualna i zbiorowa mieszkańców oraz tzw. patriotyzm lokalny – czynnik społeczny,
- czynniki lokalizacji przemysłu, budownictwa, transportu oraz usług produkcyjnych – czynniki produkcyjne,
- czynniki zainwestowania w infrastrukturze społecznej i ekonomicznej – czynniki zainwestowania infrastrukturalnego,
- czynniki historyczne umożliwiające kontynuację procesów rozwojowych dotychczasowych funkcji tradycyjnych, uwarunkowane biegiem historii,
- położenie względem tzw. otoczenia, będącego siłą motoryczną rozwoju miast, np. na szlakach handlowych, nad rzeką, nad jeziorem, nad morzem lub w niedalekiej odległości od morza, na terenach rolniczych, w pobliżu kopalń bądź źródeł leczniczych, na terenach sąsiadujących z atrakcyjnym środowiskiem naturalnym,
- rezerwy terenów miejskich,
- dostępność komunikacyjna do źródeł zasilania w wodę, energię elektryczną itp.

– siła oddziaływania potencjału lub grawitacji w strefie wpływu wielkich miast – czynnik aglomeracji i deglomeracji miast¹¹⁴.

Wśród autorów analizujących problemy rozwoju miast (traktowanego jako rozwój lokalny), istnieje duża zgodność co do uznania uniwersalnych czynników rozwoju. Przedstawiona powyżej ich klasyfikacja jest jedną z wielu możliwych, pozwalającą na wprowadzenie pewnego rodzaju porządku. J. Kot¹¹⁵ prezentuje następujące zestawienie czynników rozwoju miasta:

¹¹⁴ R. Broszkiewicz, *Podstawy gospodarki miejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997, s. 7–8, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Miasto?action=edit> [data dostępu: 7.06.2016].

¹¹⁵ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 26–27.

– Potrzeby mieszkańców. Potrzeby artykułowane przez mieszkańców stanowią sygnał dla podmiotów gospodarczych, aby odpowiedzieć na zgłaszane potrzeby, tzn. podjąć lub/i rozszerzyć działalność i zaoferować je na rynku. W takim przypadku rośnie poziom inwestycji i poziom zatrudnienia. Wzrastają dochody ludności i popyt konsumpcyjny.

– Potrzeby jednostek gospodarczych. Podobnie jak uprzednio, nowe potrzeby jednostek gospodarczych w zakresie unowocześniania i rozszerzania działalności przyczyniają się do zwiększania popytu na nowe dobra i usługi, a jeśli są zaspokajane, skutkują rozwojem lokalnej gospodarki.

– Zasoby i walory lokalnego środowiska. Środowisko naturalne jest szczególnym zasobem decydującym o rozwoju miasta. Z jednej strony zasoby te wykorzystywane są w procesach gospodarczych, z drugiej przesądzają o atrakcyjności miejsca zamieszkania.

– Zagospodarowanie infrastrukturalne. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej (ilość, jakość, dostępność) wpływa na wysokość kosztów inwestycyjnych, kosztów działalności gospodarczej, kosztów funkcjonowania gospodarstw domowych oraz w ogóle na poziom konkurencyjności miasta.

– Potencjał gospodarczy (produkcyjny i usługowy), techniczny, technologiczny, finansowy, kadrowy i naukowy. Od poziomu nasycenia, jakości, elastyczności, współgrania poszczególnych rodzajów kapitału zgrupowanego w mieście zależy jego rozwój.

– Poziom edukacji społeczeństwa, posiadane umiejętności i kwalifikacje, wiedza, przedsiębiorczość i kreatywność, zdolność do elastycznego dopasowywania się do wymogów rynku pracy oraz absorpcji innowacji jest ważną determinantą rozwoju. Czynniki tej grupy są tak samo ważne jak klasyczne – czyli ziemia, kapitał i praca.

– Tradycje kulturowe i produkcyjne. Ich ranga wynika z historycznych uwarunkowań rozwoju miasta, w których nagromadzona jest wiedza i doświadczenie poprzednich pokoleń co do możliwości i umiejętności prowadzenia aktywności gospodarczej w jakimś zakresie. Tradycje kulturowe i produkcyjne mają swoje odzwierciedlenie w formach zagospodarowania przestrzeni, struktury gospodarczej i w przeobrażeniach społecznych.

– Aktywność społeczna. Aktywność tę należy traktować bardzo szeroko, od skłonności uczestnictwa społeczeństwa w życiu społecznym (partycypacja, wybory, partnerstwo publiczno-prywatne w rozwiązywaniu publicznych problemów, komunikacja na linii władze – obywatele), do podejmowania inicjatyw gospodarczych, samoorganizacji politycznej i społecznej, tworzenia formalnych i nieformalnych struktur o charakterze użyteczności publicznej (pomoc osobom wykluczonym z życia społecznego, zmarginalizowanym na rynku pracy, ochrona pokrzywdzonych, chorych, organizacja działań grup osób o podobnych zainteresowaniach itp.).

– Sprzyjające inicjatywom i rozwojowi lokalnemu przepisy prawa oraz nastawienie władz lokalnych do podejmowanych inicjatyw. Otoczenie prawne w zakresie stanowienia prawa lokalnego i instrumentów wykorzystywanych przez władze lokalne w zakresie stymulowania sfery gospodarczej ma istotny wpływ na dynamikę rozwoju miasta. Ważne jest także nastawienie władz lokalnych w zakresie tworzenia i egzekwowania procedur oraz budowy kanałów informacji ze społeczeństwem.

– Zasoby instytucjonalne, w tym instytucje otoczenia rynkowego (ukierunkowane na wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości, sektora małych i średnich przedsiębiorstw), władz publicznych, pożytku publicznego, organizacje wyznaniowe, zrzeszenia, stowarzyszenia zawodowe, organizacje pracodawców, nieformalne grupy mieszkańców itp. Rozwój w dużym stopniu zależy od tych organizacji, albowiem mają one istotny wpływ na kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych w mieście.

Przyjmując za punkt wyjścia różne aspekty działalności społeczno-gospodarczej można dokonać pogrupowania czynników rozwoju w następujący sposób¹¹⁶:

¹¹⁶ Zob. S. L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 1994, s. 22–26; W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997, s. 29.

– Czynniki ekonomiczne: wzrost kapitału, wzrost popytu, zmiany struktury popytu wynikające ze zwiększenia dochodów ludności, wzrost zysków przedsiębiorstw, wzrost zatrudnienia, nakładów inwestycyjnych, wydajności pracy, specjalizacja produkcji, ukształtowanie nowoczesnego managementu.

– Czynniki społeczne: wzrost i zmiany w strukturze konsumpcji, tempo procesów urbanizacji, wzrost wykształcenia i przemiany świadomości mieszkańców, nasilenie aktywności i upowszechnianie przedsiębiorczych postaw, wzrost sprawności zarządzania samorządu terytorialnego.

– Czynniki techniczne: nowocześniejsze techniczno-technologiczne aparatu wytwórczego, zaplecze B+R, rozwój przemysłów wysokiej technologii, innowacyjność i wysoka jakość produkcji.

– Czynniki ekologiczne: postęp w zakresie ochrony środowiska, postęp w zakresie ochrony środowiska naturalnego, racjonalizacja w gospodarowaniu zasobami środowiska naturalnego, wdrażanie obiegów zamkniętych.

– Czynniki polityczne: charakter władzy, zakres kompetencji i uprawnień władzy, sposób sprawowania władzy, stopień akceptacji poczynań władzy przez społeczeństwo.

Klasyfikacja czynników rozwoju lokalnego według E. J. Blakely¹¹⁷ wprawdzie wskazuje na atraktory określone w poprzednich klasyfikacjach, jednak jest ona istotna w kontekście pełniejszego rozeznania w tym zakresie. Do niniejszych czynników zostały zaliczone:

- Surowce mineralne, rolnicze i leśne oraz woda;
- Zasoby pracy, w tym wykwalifikowanej;
- Kapitał, zwłaszcza inwestycyjny;
- Przedsiębiorstwa własne (lokalne) i zewnętrzne;
- Zagospodarowanie transportowe i komunikacyjne;
- Istniejący kapitał produkcyjny i usługowy, szczególnie przemysłowy;
- Nowoczesne technologie wytwarzania;

¹¹⁷ E. J. Blakely, *Planning local economic development. Theory and practice*, Sage Library and Social Research, No 168, London 1989, cyt. za: J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gminy...*, s. 29–30.

- Rynek lokalny i zewnętrzny (chłonność i struktura rynku);
- Umiejętności i chęci samorządu terytorialnego;
- Wielkość jednostki terytorialnej, a szczególnie powierzchnia terenów wolnych do zagospodarowania;
- Istnienie sił społecznych popierających rozwój;
- Możliwość uzyskania dotacji, subwencji i ulg (lokalnych, regionalnych i krajowych).

Czynniki sprawcze rozwoju miasta można utożsamiać z czynnikami lokalizacyjnymi jednostek gospodarczych. Te z kolei są zmienne w określonych uwarunkowaniach przestrzenno-czasowych. Podstawowe, tradycyjne czynniki lokalizacji tracą na znaczeniu na rzecz nowych, które dotychczas nie odgrywały decydującej roli. Do współczesnych czynników lokalizacji można zaliczyć:

- zróżnicowaną strukturę działalności gospodarczej, z przewagą działalności o wysokiej wartości dodanej,
- wykształcone struktury klastrowe,
- produkty znajdujące uznanie na rynkach światowych,
- zdolność podmiotów i organizacji do absorpcji innowacji,
- wysoką dostępność komunikacyjną obszaru,
- dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną,
- wysoki poziom kapitału społecznego,
- wysoko wykwalifikowaną, o różnym profilu wykształcenia, siłę roboczą,
- powszechność występowania i wykorzystywania technik ITC,
- liczną klasę kreatywną,
- dogodne warunki do rozpoczęcia działalności gospodarczej, np. ulgi podatkowe, oferta terenów inwestycyjnych, szybka i profesjonalna obsługa inwestorów (np. pozwolenia na rozpoczęcie działań inwestycyjnych),
- możliwość wykorzystania obiektów komunalnych dla celów działalności gospodarczej,
- stabilne przepisy prawne i uproszczoną procedurę rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej,
- stabilizację polityczną,
- stosunek obywateli do państwa,

- występowanie formalnych i nieformalnych instytucji, aktywnie uczestniczących w rozwiązywaniu problemów i działających na rzecz rozwoju miasta,
- kulturę – normy, zwyczaje, regulacje sprzyjające aktywności gospodarczej i współpracy,
- ograniczony wpływ związków zawodowych,
- wysoką chłonność rynku lokalnego,
- wysoką jakość zarządzania sprawami publicznymi w mieście,
- wysoką jakość środowiska życia mieszkańców, w tym środowiska naturalnego i bezpieczeństwa publicznego,
- występowanie silnie rozwiniętej strefy edukacji na poziomie wyższym oraz B+R,
- sieciowy charakter powiązań między podmiotami występującymi w regionie, rozwinięty kapitał relacyjny.

Trzy ostatnie z wymienionych są strategicznymi elementami uzyskiwania przewagi i zdolności do konkurowania na poziomie globalnym. Można więc czynniki globalizacji podzielić na dwie kategorie: konieczne do utrzymania zdolności konkurowania oraz takie, które tworzą przewagę konkurencyjną wynikającą z pojawiania się dodatkowych, unikalnych, trudnych do powielenia czynników, mających decydujące znaczenie dla pozyskiwania inwestorów¹¹⁸.

Przedstawione w różnych konfiguracjach czynniki rozwoju uznaje się za ważne, ale należy zwrócić uwagę, iż w kolejnych fazach rozwoju miast, w poszczególnych wiekach i krajach, jedno z nich miały bardzo duże znaczenie, inne w sensie rzeczywistego wpływu zmniejszały swoje oddziaływanie na rzecz innych, często niezauważalnych lub uprzednio w ogóle nie występujących. Prezentację uniwersalnych i specyficznych czynników powstawania i rozwoju miast w wymiarze globalnym zawiera tabela 1.

¹¹⁸ D. Stawasz, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 40–41.

Tabela 1. Uniwersalne i specyficzne czynniki powstawania i rozwoju miast

| CZYNNIKI UNIWERSALNE DLACZEGO POWSTAJĄ I ROZ- WIJAJĄ SIĘ MIASTA? | CZYNNIKI SPECYFICZNE DLACZEGO MIASTA RÓŻNIĄ SIĘ MIĘDZY SOBĄ? |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Zapewnienie miejsc wymiany dóbr i usług (w tym minimalizacja kosztów transakcyjnych). – Lokalizacja siedzib władz. – Zapewnienie bliskości do: <ul style="list-style-type: none"> – zasobów materialnych, – rynków pracy, – siły roboczej, – rynków zbytu, – miejsc sprzedaży dóbr i usług, – kooperantów, – kultury i sztuki, – wiedzy i innowacji. – Dążenie do osiągnięcia skali produkcji i konsumpcji. | <ul style="list-style-type: none"> – Zróżnicowanie warunków naturalnych lokalizacji miast. – Dążenie do specjalizacji gospodarczej środków miejskich (zróżnicowanie tzw. bazy ekonomicznej miast). – Różnice w sile korzyści skali w różnych typach działalności gospodarczych. – Różnice w poziomie efektywności zarządzania miastami. – Zależność rozwoju miast od decyzji politycznych. – Zależność od tendencji ogólnoswiatowych (np. zjawiska metropolizacji gospodarki). |

Źródło: A. Jewtuchowicz, M. Sokółowicz, J. Zasina, *Zrozumieć fenomen miasta*, [w:] *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 27.

Zaprezentowane grupy czynników decydujących o rozwoju lokalnym jednoznacznie wskazują, że dla rozwoju miasta największe znaczenie ma sfera gospodarcza, inwestycje realizowane przez podmioty gospodarcze, akumulacja kapitału. Coraz większą wagę przywiązuje się też do sfery zarządzania (kultura, normy, wartości, prawo, współpraca itp.). Jednakże analizując procesy zachodzące we współczesnych miastach, należy za A. J. Scottem¹¹⁹ uznać,

¹¹⁹ A. J. Scott, *Emerging cities of the third wave*, http://www.academia.edu/764227/Emerging_Cities_of_the_Third_Wave [data dostępu: 13.06.2016].

iż w erze postfordyzmu, wejścia kapitalizmu w kolejną fazę rozwoju określaną nazwą „kapitalizmu kognitywno-kulturalnego”, akumulacja kapitału w domenach wiedzy i kultury: dziedzinach opartych na ludzkiej inwencji i kreatywności, oraz aktywność związana z technologiami cyfrowymi czy wysoce wykwalifikowani pracownicy umysłowi stanowią najistotniejsze atuty zasobów miasta, czynniki sprawcze procesów rozwojowych.

Proces długofalowych zmian ilościowych i jakościowych dokonujących się w gospodarce tworzy sprzyjające warunki do życia mieszkańców oraz klimat zachęcający do lokowania w mieście inwestycji, czyni je atrakcyjnym miejscem zamieszkania, prowadzenia działalności gospodarczej, przebywania. Natomiast efektywność rozwoju należy pojmować przez pryzmat zmian zachodzących w konkurencyjności poszczególnych obszarów funkcjonalnych oraz w poziomie życia ludności¹²⁰. Prowadzenie przez władze miasta polityki na rzecz zapewnienia efektywnego rozwoju wymaga podejmowania szeregu decyzji, realizacji konkretnych przedsięwzięć i projektów. Jest to możliwe po rozeznaniu wagi i siły oddziaływania w danym okresie czynników sprawczych tegoż rozwoju. Zawsze pozostaje otwarte pytanie: jakie powinno być miasto, komu ma sprzyjać jego długookresowy rozwój, jakie metody i instrumenty wykorzystywać, aby kształtować różnorodne struktury miejskie, zgodne z duchem czasów współczesnych i oczekiwań przyszłych pokoleń.

1.4.

Idee rozwoju miast

W historii rozwoju każdego miasta występują okresy prosperity, stagnacji czy też depresji. Na to, w jakiej fazie znajduje się miasto, zawsze wpływa szereg czynników, chociażby takich, jak stabilizacja polityczna i gospodarcza kraju, polityka rozwoju kraju,

¹²⁰ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 238.

procesy globalizacji, światowe kryzysy gospodarcze, wybory lokalizacyjne inwestorów, indywidualne decyzje użytkowników miasta, aktywność władz miejskich, przedsiębiorczość i poziom zamożności mieszkańców. E. Bendyk stwierdza, że

nie ma gotowych recept na miasto, każde miasto, każda metropolia ma swoją specyfikę oraz tożsamość wynikającą ze ścierania się różnych wpływów: siły globalnego kapitału i aspiracji samych mieszkańców, siły lokalnych elit i znaczenia, jakie płynie z lokalizacji geograficznej¹²¹.

Przez wieki, bez względu na kontynent czy też kraj, ludność koncentruje się w miastach, tworząc na nowo ich strukturę, kulturę, siłę ekonomiczną, zakres oddziaływania, wprowadza innowacje, nowe formy zabudowy, oddziałuje na przestrzeń publiczną, zasady współdziałania, kreuje nowoczesne postawy itp., co jednoznacznie wskazuje, że przyszłość należy do miast. Zatem w procesie zarządzania miastem (strukturami miejskimi) niezmiernie ważnym problemem jest uwzględnienie potrzeb i oczekiwań miejskich społeczności, odznaczających się mobilnością, przedsiębiorczością, kreatywnością, dla których warunki bytowe nabierają szczególnie ważnego znaczenia. Tym większego, im większą wagę przywiązuje się do czasu związanego z koniecznością pokonania przestrzeni w relacji dom – praca/szkoła oraz do uzyskania powszechnej dostępności do sektora usług¹²².

Począwszy od wieku XIX procesy urbanizacji i industrializacji nabrały przyspieszenia, co przełożyło się także na kształtowanie struktur miejskich według nowych zasad. Dynamiczny przyrost ludności miejskiej w wieku XX z jednej strony spowodował rozwój wielu ośrodków, z drugiej zaś przyczynił się do pojawienia szeregu niespotykanych dotychczas problemów, wymagających rozwiązywania przy wykorzystywaniu

121 E. Bendyk, *Miasta i ludzie*, „Polityka. Wydanie Specjalne” 2014, nr 10, s. 3.

122 D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city w teorii i praktyce...*, s. 17.

nowoczesnych metod i technik zarządzania. Postęp techniczno-technologiczny oraz wzrost poziomu wykształcenia ludności pozwolił na współpracę wielu środowisk i ugrupowań miejskiej społeczności na rzecz wspólnego dobra, jakim jest miasto. Wiele czynników spowodowało, iż oczekiwania mieszkańców w stosunku do swojego miejsca zamieszkania, standardu mieszkania, atrakcyjności przestrzeni publicznej, oferty i dostępności usług bytowych wzrosły. Rodzi się w tym miejscu pytanie, jakie powinno być współczesne miasto, na czyje potrzeby ma odpowiadać, jakie przedsięwzięcia i inwestycje podejmować, według jakich kryteriów oceniać atrakcyjność i konkurencyjność miasta, czyje potrzeby zaspokajać w pierwszej kolejności, jak należy rozumieć ład przestrzenny i jak go zapewnić, czy przekształcać i budować miasto dla obecnych, czy dla przyszłych pokoleń, a jeśli dla kolejnych, to jak antycypować oczekiwania i potrzeby ludzi w perspektywie 30, 50, a nawet 100 lat. Odpowiedzi na te pytania powinny stanowić punkt wyjścia formułowania polityki rozwoju. W każdym przypadku polityka ta będzie miała odmienne kierunki działań, inne cele i priorytety, specyficzne problemy do rozwiązania oraz – co jest niezmiernie ważne – odmienne możliwości realizacji założeń wyznaczonej ścieżki rozwoju. J. Gehl¹²³ przyjmuje, że „miasta są dla ludzi”, zatem powinny być one budowane i przekształcane głównie z myślą o mieszkańcach i dla mieszkańców. Powinny mieć „ludzki wymiar”, tzn. być pełne życia, bezpieczne, zrównoważone, zdrowe, a miejska przestrzeń – uporządkowana i zagospodarowana – ma zachęcać do przebywania w niej. Przestrzeń miejska powinna w sposób niekonwencjonalny, kreatywny, twórczy oddziaływać na jej użytkowników, także oferować miejsca do odpoczynku, refleksji, rekreacji, nawiązywania kontaktów międzyludzkich oraz, co jest sprawą równie istotną, pełnić funkcję edukacyjną.

Miasto to nie tylko mieszkańcy, budynki, zagospodarowanie, przestrzeń publiczna itp., to miejsce życia i funkcjonowania

¹²³ J. Gehl, *Miasta dla ludzi*, Wydawnictwo RAM, Kraków 2014, s. 3–5.

ludności, aktywności gospodarczej, realizacji licznych funkcji. Mieszkańcy i podmioty gospodarcze, organizacje, instytucje ponoszą określone koszty wynikające z faktu życia w mieście. Jeśli przyjmuje się, że podstawowym celem aktywności władz miasta jest zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków życia mieszkańcom, a jednocześnie budowanie jego konkurencyjności, to można – a w zasadzie należy – w ujęciu modelowym określić podstawowe wyznaczniki dla współczesnego miasta. Idea miasta idealnego rodzi się na gruncie uwarunkowań historyczno-kulturowych, a zatem może być odmienna w przypadku poszczególnych krajów. Jednak podstawowe filary takiego modelowego myślenia o mieście i jego przyszłości sprowadzają się do zapewnienia równowagi między tym co wynika z potrzeb ludzi a możliwościami ich racjonalnego (z ekonomicznego punktu widzenia) zaspokajania.

1.4.1.

Idea zrównoważonego rozwoju miasta

Jednym ze współczesnych podejść do rozumienia pojęcia „rozwój miasta” jest odniesienie się do zasady „ekorozwoju” bądź „rozwój zrównoważonego” czy też „rozwój sustensywnego”. W pierwszym przypadku odnosi się to głównie do problematyki związanej z ochroną środowiska i racjonalnym wykorzystywaniem jego zasobów, w drugim zaś interpretacja tego pojęcia jest szersza, albowiem jest to postawa filozoficzna kształtowania wielowymiarowych struktur miasta. Rozwój sustensywny to taki, który stwarza szansę na zaspokajanie teraźniejszych potrzeb oraz nie zaprzecza szans przyszłych pokoleń na odpowiednie zaspokajanie ich potrzeb. Stanowi punkt wyjścia do określania kierunków polityki rozwoju miasta, która z założenia powinna uwzględniać potrzeby i interesy różnych grup użytkowników miejskiej przestrzeni w wymiarze czasów współczesnych oraz w odniesieniu do przyszłości.

Rozwój rozumiany jest jako proces długofalowych zmian ilościowych i jakościowych dokonujących się w gospodarce oraz społeczeństwie. Zmiany ilościowe sfery gospodarczej można oceniać poprzez wielkości ekonomiczne, w szczególności rozmiary

inwestycji, dochodów, zatrudnienia oraz konsumpcji. Zmiany jakościowe natomiast to przede wszystkim:

1. Postęp technologiczny,
2. Powiązania wewnątrzgospodarcze,
3. Kwalifikacje siły roboczej,
4. Jakość przestrzeni,
5. Poziom zaspokojenia potrzeb społecznych¹²⁴.

Dla sfery społecznej wzrost można oceniać chociażby poprzez stopę bezrobocia, wskaźniki wykształcenia, zdrowotności, a zmiany jakościowe na podstawie preferencji konsumenckich, sposobu spędzania wolnego czasu, poziomu świadomości, postaw obywatelskich.

Rozwój miasta jest procesem zachodzącym w wyniku wykorzystywania miejscowych zasobów, służącym zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej oraz umiejętności zagospodarowania zewnętrznych zasobów, warunkujących rozwój funkcji dochodotwórczych. Współczesne koncepcje rozwoju podkreślają wagę czterech warunków koniecznych do spełnienia, aby można było mówić o występowaniu rozwoju w kategoriach efektywności. Są to:

1. Endogeniczne czynniki wzrostu,
2. Poziom rozwoju przedsiębiorczości,
3. Równowaga ekologiczna,
4. Powiązania z obszarami zewnętrznymi¹²⁵.

Intensywność rozwoju należy rozumieć przez pryzmat zmian zachodzących w konkurencyjności poszczególnych obszarów funkcjonalnych oraz w poziomie życia ludności¹²⁶. Zachowanie równowagi ekologicznej w procesie rozwoju miasta wynika z faktu, że zasoby naturalne wykorzystywane w procesach gospodarczych są w większości przypadków wyczerpywalne oraz nieodnawialne, stąd wymóg ich racjonalnego wykorzystywania

¹²⁴ T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna...*, s. 13–14.

¹²⁵ K. Kuciński (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Difin, Warszawa 2010, s. 22.

¹²⁶ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym...*

w imię solidarności pokoleniowej, a także z tego, iż ludzie są częścią środowiska naturalnego o określonych potrzebach egzystencjalnych w stosunku do owego środowiska (np. czyste powietrze, woda pitna, chęć rekreacji na terenach zielonych). Utrzymanie odpowiedniej podaży zasobów wyczerpywalnych (np. zasobu energetycznego) i odnawialnych (parki, drzewa, tereny rolnicze z możliwością prowadzenia upraw), to warunek możliwości korzystania z nich przez przyszłe pokolenia. Z tych przesłanek wynika konieczność sformułowania polityki odnoszącej się do środowiska naturalnego.

Według definicji zapisanej w Raporcie Brundtland rozwój zrównoważony „zaspokaja bieżące potrzeby, nie przekreślając szans ich zaspokajania także w przyszłości...”¹²⁷ B. Poskrobko¹²⁸ definiuje taki rozwój jako

sposób prowadzenia działalności gospodarczej, wykorzystywania potencjału środowiska i organizacji społeczeństwa, który zapewnia dynamiczny rozwój procesów produkcyjnych, trwałość użytkowania zasobów przyrodniczych i poprawę (w pierwszym okresie), a następnie zachowanie wysokiej jakości życia.

Zgodnie z tym, idea zrównoważonego rozwoju zasadza się na przyjęciu założenia, że zachowanie zasobów środowiska dla przyszłych pokoleń powinno następować nie tyle dzięki działaniom bezpośrednio służącym ochronie środowiska, ale głównie poprzez zmianę modelu rozwoju cywilizacyjnego. Zmiany te winny polegać na modyfikacji modelu konsumpcji i systemu wartości oraz przyjęciu takiego

¹²⁷ B. Fiedor, *New Institutional Economics versus Sustainable Development*, [w:] *Towards the theory of sustainable development*, ed. B. Poskrobko, Polish Academy of Sciences, Studies on Sustainable Development, vol. V, Białystok School of Economics, Białystok–Warszawa 2007, s. 130.

¹²⁸ B. Poskrobko, *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998, s. 76.

sposobu gospodarowania, aby środowisko zachowało zdolność do samoregulacji¹²⁹.

Rozwój zrównoważony i trwały polega na stabilnej poprawie jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń przez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym (E), ludzkim (L) i przyrodniczym (P)¹³⁰.

Rozwój zrównoważony optymalizuje cele ekonomiczne, społeczne i przyrodnicze. Jest to takie podejście do rozwoju, które wymusza rzeczywiste uwzględnienie uwarunkowań, wartości, możliwości środowiska w procesach rozwojowych. Rozwój ten jest to długookresowy proces pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych, uwzględniający zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej, co do prawa wykorzystywania zasobów środowiska w procesach gospodarczych.

Ochrona środowiska i przestrzeganie zasad rozwoju zrównoważonego to wyzwania, przed którymi we współczesnym świecie stoją wszystkie miasta. Zgodnie z założeniami sformułowanymi przez W. Pęskiego¹³¹ rozwój ośrodków miejskich winien przebiegać w taki sposób, aby:

- zapewnić zaspokojenie potrzeb miejskich społeczności, nie ograniczając jednocześnie dążeń i aspiracji następnymi pokoleń,
- uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju opartego na zachowaniu, ochronie, odtwarzaniu i rozwijaniu systemu środowiska naturalnego,

¹²⁹ J. S. Zegar, *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym*, SGH, Warszawa 2003, s. 36, cyt. za: D. Guzał-Dec, *Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego*, Wydawnictwo PSW JP II, Biała Podlaska 2015, s. 51.

¹³⁰ F. Piątek, B. Piątek, *Ochrona środowiska w procesie globalizacji a w rozwoju zrównoważonym i trwałym*, [w:] *Globalizacja gospodarki a ochrona środowiska*, red. A. Budnikowski, M. Cygler, SGH, Warszawa 2002, s. 33.

¹³¹ W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wyd. Arkady, Warszawa 1999, s. 26–29.

- zwracać szczególną uwagę na ochronę zasobów nieodtwarzalnych, ale także na utrzymywanie w jak najlepszym stanie form zagospodarowania antropogenicznego,
- zapewnić w długim okresie spójność procesów rozwojowych miasta z jego otoczeniem, jakim jest region,
- występowała demokratyzacja życia społeczności miejskiej, samowystarczalność gospodarcza, samofinansowanie funkcjonowania i rozwoju miasta, odpowiednio rozbudowana baza dochodowa miasta,
- partnerstwo lokalne było wykorzystywane jako instrument wpływający na proces rozwoju miasta,
- następowało dążenie do jednoznaczności i precyzji zapisów prawa miejskiego, kształtującego całość stosunków między użytkownikami miejskiej przestrzeni.

Te wszystkie wyznaczniki, nawet jeśli w praktyce funkcjonowania danego miasta mają swoje odzwierciedlenie, nie tłumaczą w pełni jego procesów rozwojowych w czasie, ale wpisują się w założenia zrównoważonego rozwoju miasta. Pojęcie zrównoważonego rozwoju wywodzi się z ekonomii ekologicznej, a jego główną przesłanką było ostrzeżenie przed coraz większą eksploatacją zasobów środowiska naturalnego, znajdującego się pod presją intensyfikacji procesów gospodarczych. Obecnie jednak przeważa pogląd, że pojęcie „zrównoważony rozwój” ma szerszy wymiar i odnosi się nie tylko do aspektów środowiskowych, ale także ekonomicznych, społecznych i przestrzennych w kontekście funkcjonowania miasta. Można zatem przyjąć, iż zrównoważony rozwój miasta to proces zapewniający wysokie standardy ekologiczne, ekonomiczne, społeczne i przestrzenne wszystkim użytkownikom miasta oraz wszystkim przyszłym pokoleniom, zgodnie z zasadą sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej¹³². Podobną definicję formułuje Światowa Komisja do spraw Środowiska i Rozwoju powołana przez ONZ, uznając, że rozwój zrównoważony to „rozwój, zaspokajający potrzeby

¹³² Por. H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 26.

teraźniejszości bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb”¹³³. Gospodarowanie ograniczonymi i wyczerpywalnymi zasobami lokalnymi, które ma prowadzić do wzrostu gospodarczego i tym samym wzrostu dobrobytu społeczeństwa, jednocześnie nie powinno spowodować braku możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Zatem środowisko naturalne ma służyć zaspokajaniu potrzeb współczesnych społeczeństw, bez ograniczania perspektyw także przyszłym pokoleniom. Sentencja ta jak najbardziej wytycza kierunek kształtowania polityki miejskiej, a także rozwoju każdej struktury miejskiej i powinna być bezwzględnie stosowana przez władze miasta. Spełnienie w praktyce funkcjonowania miasta tak ważnego warunku, jakim jest odpowiednia ochrona środowiska naturalnego życia człowieka, jest w wielu, a w zasadzie w większości, miastach niezmiernie trudne do osiągnięcia.

Zakres konsekwencji będących wynikiem przyjęcia założeń zrównoważonego rozwoju jest bardzo szeroki. Wymaga on przestrzegania pewnych zasad¹³⁴:

- oszczędzania podstawowego kapitału naturalnego oraz zachowania ostrożności przy uruchamianiu procesów powodujących nieodwracalne zmiany w środowisku,

- określania kosztów i korzyści środowiskowych, przypomnienia decydentom, że zasoby są dobrami wolnymi,

- w niektórych przypadkach należy „internalizować” środowiskowe koszty podejmowanych działań,

- dla kapitału wytworzonego przez człowieka i kapitału środowiskowego należy przyjąć zasadę jego odzyskania w wysokości równej co najmniej zainwestowanym środkom. Dla kapitału antropogenicznego stosować normalną wycenę kosztów i korzyści. W przypadku zasobów wyczerpywalnych należy w drodze sprzedaży przekształcić je w kapitał stworzony przez człowieka

¹³³ Tamże, s. 41.

¹³⁴ J. T. Winpenny, *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1995, s. 21–22.

lub uzyskane ze sprzedaży środki inwestować, aby w przyszłości dysponować stałym źródłem dochodów,

- na etapie planowania inwestycji trzeba w możliwie największym zakresie uwzględniać koszty i korzyści środowiska.

Drogą do przestrzegania tych zasad jest wykorzystywanie kategorii kosztów realnych oraz uwzględnienie subsydiów i podatków. Warto też wspomnieć o koncepcji „społecznej odpowiedzialności biznesu”¹³⁵, której ze wszech miar słuszne założenia zmieniły w wymiarze globalnym stosunek do wartości środowiska naturalnego.

Jeśli zatem warunkiem trwałego, zrównoważonego rozwoju jest jego współzależność w granicach trzech podsystemów – przestrzennego (uwzględniającego aspekt środowiskowy), ekonomicznego i społecznego, to zarządzanie rozwojem musi znajdować swój wyraz w zintegrowanej strategii, będącej instrumentem władz lokalnych czy regionalnych, tworzącym warunki do właściwego wykorzystania potencjału istniejącego lokalnie lub w regionie. Można zatem przyjąć, iż to rozwój zrównoważony, wraz ze spójnością terytorialną, konkurencyjnością gospodarki z jednej strony, z drugiej zaś konwergencją jest warunkiem koniecznym sprawnie prowadzonej polityki rozwoju miasta, regionu czy też całego państwa. Nie można rozpatrywać poziomu rozwoju gospodarczego bez uwzględnienia choćby jednego z wcześniej wymienionych aspektów.

W wymiarze praktycznym można uznać, że zrównoważony rozwój miasta to proces:

- przebiegający w różnych sferach funkcjonowania miasta,
- zachowujący względną równowagę między sferą gospodarczą, przestrzenną oraz społeczną,
- ukierunkowany na poprawę funkcjonalności miasta w wymiarze długookresowym,
- respektujący ograniczenia wyznaczone przez miejskie środowisko przyrodnicze,

¹³⁵ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 119.

– gwarantujący dynamiczny rozwój sfery gospodarczej w mieście przy jednoczesnym ograniczaniu niekorzystnego oddziaływania tej sfery na środowisko życia,

– wymagający podejmowania licznych przedsięwzięć edukacyjnych, sprzyjających zmianie zachowań społeczeństwa miejskiego w kierunku poszanowania swojego miejsca bytowania,

– wymagający realizacji licznych inwestycji infrastrukturalnych, warunkujących ograniczenie negatywnego wpływu aktywności użytkowników miejskiej przestrzeni na środowisko przyrodnicze (ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych),

– wymagający konsensusu społecznego dotyczącego reguł i zasad przestrzegania założeń zrównoważonego rozwoju.

Na rozwój zrównoważony należy patrzeć w sposób holistyczny, z uwzględnieniem komponentów przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych oraz przestrzennych. Dla miast – jak się wydaje – priorytetem w tym względzie powinien być obszar zrównoważenia sfery środowiskowej z gospodarczą i przestrzenną. W miastach, gdzie do spraw środowiskowych przywiązuje się duże znaczenie, wyłaniają się nowe problemy wymagające rozwiązania, np. lokalizacja nowych obiektów infrastrukturalnych służących zagospodarowaniu odpadów, niezbędnosc rozwiązywania konfliktów wynikających z konieczności koegzystencji w przestrzeni ciągów komunikacyjnych i zabudowy mieszkaniowej, utrzymania terenów zieleni miejskiej w centrach miast wobec potrzeb użytkowników samochodów osobowych, związanych z znalezieniem miejsca postojowego. Ich rozwiązywanie leży w gestii władz publicznych, co nie oznacza, że jest ono łatwe. Wynika to z faktu nieodzowności w wielu przypadkach przebudowy struktur miejskich, zarazem wymusza inną organizację życia w mieście¹³⁶. Efektem zaś działań zaplanowanych i zrealizowanych

¹³⁶ T. Markowski, T. Marszał, *Problemy planowania przestrzennego w świetle doświadczeń europejskich*, [w:] *Gospodarka przestrzenna i zarządzanie miastem z perspektywy*

w długim okresie powinno być zapewnienie należytego ładu przestrzennego. D. Guzal-Dec¹³⁷ zwraca uwagę, że nieskuteczność mechanizmu rynkowego uzasadnia konieczność interwencji państwa w zapewnienie zrównoważonego rozwoju. Uwarunkowania instytucjonalne, normy, zwyczaje, etyka, kultura organizacyjna, przepisy prawne oraz działania zapewniające pełną egzekucję obowiązujących przepisów, są warunkiem koniecznym efektywności restrukturyzacji miast w kierunku zapewnienia im rozwoju zrównoważonego. Wysoki poziom kapitału ludzkiego, społecznego oraz relacyjnego dowodzi rozumienia wagi problemu i jest gwarantem implementacji działań zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego.

1.4.2.

Koncepcja *smart city* – miasto przeszłości

Koncepcja *smart city* jest koncepcją złożoną, wyjaśniającą i tłumaczącą istotę i wagę wielu aspektów związanych z rozwojem miasta. Została opisana na gruncie naukowym, przede wszystkim w Europie, jest także wskazywana jako kierunek dalszego rozwoju obszarów miejskich w dokumentach Unii Europejskiej. Termin *smart city* jest w polskich warunkach utożsamiany z pojęciem miasta inteligentnego¹³⁸. Miasto zaś inteligentne oznacza takie, które wykorzystuje zaawansowane technologie między innymi do tworzenia sprawniejszych

doświadczeń krajów Unii Europejskiej, red. T. Marszał, Ośrodek Europejskiej Polityki Przestrzennej i Rozwoju Lokalnego, Łódź 1996, s. 14.

¹³⁷ D. Guzal-Dec, *Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju...*, s. 66–67.

¹³⁸ W języku polskim trudno jest znaleźć odpowiednik znaczeniowy dla pojęcia *smart city*. Samo słowo *smart* w języku angielskim oznacza „bystry, mądry, sprytny, błyskotliwy”. Nie ma jednak możliwości leksykalno-semantycznego rozróżnienia w języku polskim pojęć *smart* i *intelligent city*. Według *Słownika języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, s. 798, inteligentny oznacza: „obdarzony inteligencją, rozumny, zdolny, bystry, pojętny”.

systemów transportu i komunikacji, ciepłownictwa, oświetlenia, gwarantujących bezpieczeństwo w miejscach publicznych, zagospodarowania odpadów, zużycia wody, skomunikowania i wymiany informacji między użytkownikami miejskiej przestrzeni itp. W obszarze budownictwa wykorzystywane są nowoczesne materiały i technologie, pozwalające na ograniczenie zużycia energii. Miasto zarządzane zgodnie z wytycznymi koncepcji *smart* to miasto ludzi myślących i kreatywnych, potrafiących absorbować w swoich działaniach nowości techniczne i technologiczne oraz stosujących masowo techniki ICT. Powszechne jest w tych miastach występowanie cyfrowych sieci telekomunikacyjnych, które porównywane są do systemu nerwowego całego miasta, natomiast rolę mózgu odgrywają urządzenia sterujące tym systemem dzięki informacjom pozyskiwanym przez sieć czujników („narządów zmysłu”)¹³⁹.

Smart city jest ideą szeroką, obejmującą wiele obszarów funkcjonowania miasta¹⁴⁰. Zakłada się, że największe korzyści można osiągnąć dzięki holistycznemu podejściu do kreowania rozwoju miasta, co łączy się ze zintegrowanym rozwojem poszczególnych jego sfer, tzn. sfery gospodarczej, społecznej, środowiskowej, przestrzennej, dzięki sprawnemu zarządzaniu procesami i strukturami miejskimi. Korzyści wskazywane w przypadku wdrażania projektów wpisujących się w założenia koncepcji *smart city* sprowadzają się do oszczędności energii, obniżki kosztów funkcjonowania miasta jako całości oraz kosztów ponoszonych przez gospodarstwa domowe, podmioty gospodarcze i inne organizacje, poprawy stanu środowiska i zwiększenia efektywności życia ludzi.

¹³⁹ W. J. Mitchell, *Intelligent cities*, „e-Journal on the Knowledge Society” 2007, Issue 5, s. 1886.

¹⁴⁰ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Akademia Samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 47.



Rys. 2. Symboliczne ujęcie *smart city*

Zródło: https://www.google.pl/search?q=smart+city&biw=1366&bih=643&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKewi8uPei8srNAhUCuhoKHUVhBk4QsAQIXg#tbm=isch&tbs=ring%3ACVgZmisUErh_1IjhOVcueRGakqaCi1j0OmCBH8Lu-idxjW-pA_1HbEJVdLWmNtQuNGhSWr85dd8fLgZHKDb9QeGdUbHsioSCU5Vy55EZqSpEbd-Mk6idysXBKhIJoKLWM46YIEcRdz0StTDU0n8qEgnwu76J3GNakBFUWbRgMX-OPCo-SCT8dsQlUMtaYERfu4qugE1fiKhIJ21C40aFJavwRgjZbY0_1-tswqEgnl13x8uBkcoBGB-dqCt17V05CoSCdv1B4Z1RseyEVQnDGD3zdI4&q=smart%20city%20concept [data dostępu: 2.10.2016].

Idea rozwoju miasta w koncepcji *smart city* bazuje na preferowaniu uzyskiwania oszczędności zasobów albo, inaczej, uzyskiwaniu w długim okresie korzystniejszej relacji nakłady – efekty, przy uwzględnieniu systemowego ujęcia rozwiązywania konkretnego problemu. *Smart city* (w prostym tłumaczeniu „inteligentne miasto”) to nowatorska myśl ukierunkowana na to, aby miasta (obszary miejskie) były zarządzane w sposób nowoczesny, przy wykorzystywaniu środków technicznych, jakie oferują najnowsze technologie (w tym ICT), zgodnie z zasadami ekologii, przy zachowaniu tendencji do oszczędności zasobów i uzyskiwania spodziewanych efektów. Innowacyjne technologie, przede wszystkim informatyczne i komunikacyjne, pozwalają znacznie podnieść funkcjonalność miejskiej przestrzeni. Sprzyjają „inteligentnemu” zarządzaniu w organizacjach sfery publicznej, choć jest oczywiste, że to ludzie (władze, społeczeństwo, użytkownicy, decydenci) przesądzają

o wdrażaniu zasad tej koncepcji¹⁴¹. Łączy się także z inkluzywnością użytkowników miejskiej przestrzeni w procesy zarządzania sprawami publicznymi (np. w przygotowywaniu strategii rozwoju miasta, działaniach z zakresu rewitalizacji, przedsięwzięciach w rodzaju budżet obywatelski, konsultacje społeczne). Działania podejmowane przez różne podmioty sfery publicznej, zgodne z ideą *smart city*, pozwalają na ograniczanie nieracjonalnych decyzji, zmniejszanie marnotrawstwa w wydatkowaniu publicznych środków finansowych, wzmacniają zaś myślenie w kategoriach konstruktywnego wykorzystywania miejskich zasobów.

Idea *smart city* próbuje w holistyczny sposób traktować rozwój miejski, pomimo że odwołuje się do wielowymiarowej charakterystyki miast. Przekłada się to jednak na trudności w jednoznacznym i dokładnym zdefiniowaniu pojęcia. Badacze zajmujący się tą tematyką kładą nacisk na różne aspekty funkcjonowania miasta inteligentnego – od sposobu zarządzania miastem¹⁴² poprzez zdolność do przyciągania wysokiej klasy specjalistów¹⁴³ do możliwości wytwarzania i absorpcji innowacji¹⁴⁴.

Poniższa tabela (tab. 2) w syntetyczny sposób prezentuje przegląd istniejących w literaturze przedmiotu definicji *smart city*.

¹⁴¹ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city w teorii...*, s. 19.

¹⁴² A. Van der Meer, W. Van Winden, *E-governance in Cities: A Comparison of Urban Information and Communication Technology Policies*, „Regional Studies” 2003, vol. 37, No 4.

¹⁴³ A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev, *Being smart about smart cities*, „Searcher” 2011, vol. 19, Issue 8, Special section, October 2011.

¹⁴⁴ R. Florida, *Cities and the Creative Class*, Routledge, London 2005.

Tabela 2. Syntetyczne ujęcia definicji *smart city*

| | PODEJŚCIE | AUTOR |
|------------|---|--|
| Smart city | Terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawcze i rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową, ICT oraz wysoki poziom sprawności zarządzania | N. Komninos (2002) |
| | Miasto koncentrujące się na wykorzystaniu infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, ICT, cyfrowych mediów, przemysłów kreatywnych oraz inicjatyw kulturalnych w celu poprawy efektywności ekonomiczno-społecznej i politycznej | R. Hollands (2008) |
| | Zdolność miast do przyciągania i utrzymania wysokiej klasy specjalistów | A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev (2011) |
| | Miasto, które integruje warunki funkcjonowania infrastruktury krytycznej (mostów, dróg, lotnisk, portów lotniczych, sieci energetycznych) tak, aby zoptymalizować swoje zasoby, przy jednoczesnej maksymalizacji usług dla obywateli | P. Hall (2000) |
| | Miasto posiadające wykształconych obywateli, wykorzystujące nowe kanały komunikacji pomiędzy administracją lokalną a obywatelami | P. Lombardi (2009) |
| | Miasto, które koncentruje się na kreacji i dystrybucji bogactwa, inwestycjach w infrastrukturę oraz na redukcji biedy i wykluczenia społecznego | J. Marceau (2008) |
| | Miasto, które inwestuje w kapitał ludzki i społeczny, a infrastruktura komunikacyjna w ujęciu tradycyjnym (transport) i nowoczesna (ICT) prowadzi do zrównoważonego rozwoju i podnosi jakość życia, szeroko pojętego sprawnego zarządzania zasobami naturalnymi oraz zarządzania partycypacyjnego | A. Caragliu, C. Bo del, P. Nijkamp (2011) |

| | | |
|------------|---|---|
| Smart city | Miasto, w którym społeczność musi się uczyć, adaptować do zmian i wprowadzać innowacje | A. Coe, G. Paquet, J. Roy (2001) |
| | Miasto, które osiąga zrównoważony wzrost gospodarczy oraz zapewnia wysoką jakość życia przy wykorzystaniu inwestycji w kapitał ludzki, kapitał społeczny, mądrze gospodarując zasobami naturalnymi z wykorzystaniem zasad współrzędzenia (<i>governance</i>) | H. Schaffers, N. Komninos i inni (2014) |
| | <i>Smart city</i> to miasto uzyskujące dobre wyniki w ramach sześciu obszarów (gospodarka, ludzie, zarządzanie, mobilność, środowisko i jakość życia), stworzone dzięki inteligentnemu połączeniu zasobów i działań władz, niezależnych i zaangażowanych obywateli | Technische Universitat Wien (2012) |
| | Inteligentne miasta to wspólne przedsięwzięcie mieszkańców, władz, lokalnych przedsiębiorców oraz innych instytucji, wykorzystujące bogactwo różnorodności ról, w jakich występują. W dążeniu samorządu do tworzenia najlepszej przestrzeni do życia i działania powinna go wspomagać technologia, ale także bezpośrednia aktywność obywateli | E. Bendyk, M. Bonikowska, P. Rabej, W. Romański (2014) |
| | Inteligentne miasto stwarza przestrzeń do aktywności obywateli i przedsiębiorców, powierzając istotną część swoich zadań partnerom prywatnym i organizacjom pozarządowym, także w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Aktywnie komunikuje i konsultuje z mieszkańcami zarówno przy ustalaniu priorytetów rozwojowych (w tym inwestycyjnych), jak i przy określaniu celów wydatkowania środków ze swojego budżetu | M. Zabłocka (2012) |
| | <i>Smart city</i> to miasto z założenia przyjazne dla ludzi, dobrze zaplanowane, efektywnie zarządzane. Rozwiązania CIT pomagają w realizacji tej wizji, ale same w sobie jej nie urzeczywistniają | A. Sobczak (2014) |

Tabela 2 (cd.)

| | PODEJŚCIE | AUTOR |
|------------|---|---|
| Smart city | Inteligentne miasto to takie, w którym władze, służby miejskie i instytucje skutecznie i w pełni korzystają z dobrodziejstw nowoczesnych technik informacyjno-komunikacyjnych. Integracja systemów informatycznych służy jak najlepszemu wykorzystaniu informacji w procesie planowania, zarządzania i podejmowania decyzji | A. Majer (2014) |
| | Miasta są inteligentne wtedy, gdy inwestują w kapitał ludzki i społeczny (gdy dysponują takim kapitałem) oraz w tradycyjną i nowoczesną infrastrukturę komunikacyjną (ICT), zapewniające zrównoważony rozwój gospodarczy i wysoką jakość życia, gdy mądrze zarządzają swoimi zasobami naturalnymi oraz gdy obowiązuje w nich partycypacyjny system zarządzania | A. Caragliu, C. Bo del, P. Nijkamp (2011) |
| | <i>Smart city</i> to umiejętne łączenie tradycyjnej infrastruktury z nowoczesną technologią, co pozwala na zrównoważony rozwój miast. Główny motor rozwoju inteligentnych miast stanowi rozwój przemysłów zaawansowanych technologii oraz przemysłów kreatywnych, mających potencjał tworzenia dobrobytu i miejsc pracy poprzez produkcję i eksploatację wartości intelektualnej, jak również związanej z nimi kultury przedsiębiorczości | A. Augustyn (2012) |
| | <i>Gigital city</i> – miasto cyfrowe o rozbudowanej innowacyjnej sieci komputerowej, wykorzystywanej do podnoszenia poziomu życia mieszkańców, podmiotów gospodarczych oraz funkcjonującej w mieście administracji publicznej. Inteligentne miasto kładzie nacisk na wspieranie nauki, rozwój nowoczesnych technologii oraz innowacji | G. S. Yavanof, G. N. Hazapis (2009) |

| | | |
|------------|---|---------------------|
| Smart city | <p>Inteligentne miasto to przede wszystkim społeczeństwo uczące się i inicjujące zmiany (<i>smart people</i>), prowadzące inteligentną gospodarkę (<i>smart economy</i>), mądrze zarządzające i dbające o środowisko naturalne (<i>smart environment</i>), tworzące i wykorzystujące efektywne, przejrzyste i nowoczesne systemy komunikowania i zarządzania miastem (<i>smart governance</i>), oparte na współdziałaniu władz, mieszkańców i lokalnych podmiotów gospodarczych</p> | D. Szymańska (2015) |
|------------|---|---------------------|

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury.

Zatem miasto *smart* to takie, które w długim okresie wykazuje zrównoważony wzrost gospodarczy oraz oferuje wysoką jakość życia, promuje inwestycje w kapitał ludzki i kapitał społeczny, korzysta z najnowszych technik ITC, a także rozwiązań techniczno-technologicznych warunkujących jakość usług publicznych oraz jest zarządzane zgodnie z zasadą współzrządzenia (*governance*). Taki kierunek rozwoju miasta wymaga koncentracji wysoko wykwalifikowanych pracowników, pracowników kreatywnych, potrafiących tworzyć lub wykorzystywać w praktyce innowacyjne rozwiązania. Ponadto ważne jest, aby mieszkańcy odznaczała się umiejętnością „poruszania się” we współczesnym świecie nowoczesnych technologii. Era cyfryzacji wymusza na użytkownikach miejskiej przestrzeni konieczność powszechnego wykorzystywania technik ICT. Dotyczy to zarówno rozwiązań mających zastosowania w gospodarstwach domowych (np. energooszczędny sprzęt AGD, urzędowania elektroniczne regulujące moc ogrzewania), jak również w miejscach publicznych (np. kamery, instalacje sterowania światłami na drogach, informacyjne tablice świetlne) czy też dotyczy powszechnie już wykorzystywanych produktów (np. bankomaty i karty kredytowe, możliwość rejestracji do lekarzy poprzez Internet, tworzenie różnorodnych baz danych). Ogólnoświatowe trendy rozwojowe związane są z przechodzeniem rozwiniętych społeczeństw do ery

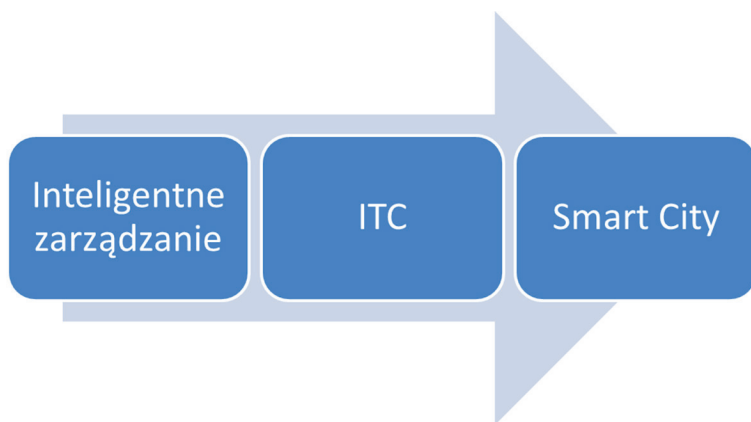
cyfryzacji informatycznej i charakteryzują się następującymi cechami¹⁴⁵:

- wzrost znaczenia nauki i edukacji w gospodarce,
- bezpośrednie przekształcanie wiedzy w zasób produkcyjny,
- całkowite przeobrażenie funkcjonowania wszystkich sektorów życia człowieka,
- powstawanie nowych zawodów, w których zwiększa się znaczenie umiejętności gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania informacji.

Funkcjonowanie i rozwój miast będą w naturalny sposób ewoluowały w kierunku zasad zrównoważonego rozwoju oraz koncepcji *smart city*. W świetle wyników licznych analiz dotyczących rozwoju miast, regionów, aktywności ludzi czy funkcjonowania organizacji, instytucji, podmiotów gospodarczych, należy przyjąć za pewnik, że od trendu związanego z ideą *smart* nie ma odwrotu. Powszechnie uznaje się ideę *smart city* za nowoczesne podejście do zarządzania w miastach, ukierunkowane na wykorzystywanie najnowszych osiągnięć techniki i technologii oraz współuczestnictwa mieszkańców w procesie zarządzania sprawami publicznymi, pozwalające w rzeczywistości na polepszenie warunków bytowych, zgodnie z oczekiwaniami i preferencjami miejskiej społeczności. Łączy się to z szeroko rozumianą oszczędnością zasobów będących w zasięgu oddziaływania władz miasta i miejskiej społeczności oraz zapewnieniem usług publicznych na wysokim poziomie. Miasto *smart* nie w każdym przypadku wykorzystuje w pełni

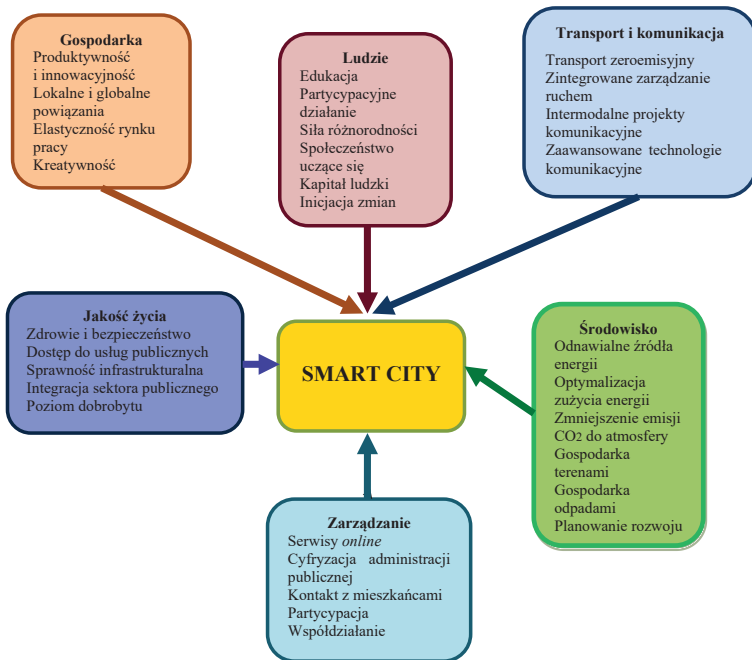
¹⁴⁵ *Polska 2015. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rada Ministrów, (RCSS), Warszawa 2000, s. 23–24, cyt. za: S. Korenik, *Rozwój regionalny – nowe tendencje*, [w:] *Gospodarka – przestrzeń – rozwój*, red. K. Wilk, M. Łyszczak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1016, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 107. W 2013 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opracowało dokument: *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*. Jest to dokument rządu RP, w którym jednym z celów jest rozwój Polski cyfrowej.

możliwości zastosowania najnowszych rozwiązań, albowiem proces jego rozwoju ma wymiar ewolucyjny. Eksploatacja różnych urządzeń infrastrukturalnych jest możliwa jeszcze przez wiele lat, a wymiana ich na nowocześniejsze z ekonomicznego punktu widzenia nie zawsze jest uzasadniona. Zastosowanie innowacji technicznych i komunikacyjnych, a także organizacyjnych, umożliwia prowadzenie przez miasta polityki wpisującej się w koncepcję *smart city*. W różnych obszarach działań władz miast można wskazać szereg zastosowanych rozwiązań, odpowiadających tejże idei. Trzeba wyraźnie podkreślić, że wprowadzone przedsięwzięcia, nawet jeśli *sensu stricto* dotyczą jednej ze sfer wpływających na jakość życia w mieście, to mają przełożenie na inne sfery. Jest to w pełni zrozumiałe, jeśli miasto potraktujemy jako system, mający podsystem sterowania i regulacji, wykazujący liczne relacje z otoczeniem, a relacje między podsystemami determinują zachowanie systemu (miasta) jako całości¹⁴⁶. Najważniejszymi wyznacznikami inteligentnego miasta jest system zarządzania oraz wykorzystywanie zarówno w sferze gospodarczej, jak i poza nią technik informacyjnych.



Rys. 3. Komponenty miasta inteligentnego
Źródło: opracowanie własne.

¹⁴⁶ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city w teorii...*, s. 19–20.



Rys. 4. Filary w ramach koncepcji smart city

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Bendyk, M. Bonikowska, P. Rabiej, W. Romański, *Energia nowego miasta, (Przyszłość miasta, miasta przyszłości, strategie i wyzwania innowacje społeczne i technologiczne, Raport TINKTANK RWE)*, Warszawa 2013, s. 8; D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city w teorii i praktyce zarządzania rozwojem miast*, [w:] *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Placet, Warszawa 2015, s. 23.

Sześć głównych filarów, składających się na koncepcje miasta inteligentnego to:

- inteligentna gospodarka,
- inteligentni ludzie,
- inteligentne środowisko,
- inteligentne zarządzanie,
- jakość życia,
- inteligentna mobilność¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Tamże, s. 21–23; D. Szymańska, *Inteligentne miasta – idea, koncepcje i wdrożenia*, [w:] D. Szymańska, M. Korolka, *Inteligentne miasta. Idea, koncepcje i wdrożenia*, Wydawnictwo Naukowe

Smart city jest stosunkowo nową ideą rozwoju miasta, będącego systemem o wielowymiarowej strukturze, różnorodnych wewnętrznych i zewnętrznych relacjach, dlatego też trudno jest znaleźć miasto w pełni działające według zasad koncepcji *smart*. Jednakże analizując definicje dotyczące rozwoju miasta zgodnie z koncepcją *smart city*, można wskazać na następujące ogólne wyznaczniki: rozwój wynikający z przesłanek ekonomicznych, inkluzja społeczna, promowanie rozwoju przemysłów wysokich technologii i przemysłów kreatywnych, kapitał społeczny i relacyjny oraz zapewnienie równowagi między sferą społeczną, środowiskową i przestrzenną¹⁴⁸.

Gospodarka (*smart economy*)

Inteligentna gospodarka cechuje się innowacyjnością, przedsiębiorczością, wysoką produktywnością opartą na wykorzystaniu i łączeniu czynników produkcji na podstawie aktualnej wiedzy, elastycznością na rynku pracy, umiejętnością absorpcji nowości. To gospodarka cechująca się otwartością na współpracę międzynarodową, konkurencyjna na rynkach globalnych, otwarta na ciągłe zmiany technologiczne i organizacyjne.

Ludzie (*smart people*)

Mieszkańcy miasta, aby zasłużyć na miano *smart people* powinni być społeczeństwem uczącym się, inicjującym zmiany, kreatywnym, nieustannie podnoszącym swoje kwalifikacje

Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015, s. 68–89; A. Augustyn, *Smart cities – kierunek rozwoju XXI w. w świetle polityki spójności UE*, [w:] *Miasta Polski na początku XXI w.*, red. T. Dziechciarz, A. Krawczyńska-Sawicka, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła w Lublinie, Stalowa Wola 2013, s. 13.

¹⁴⁸ A. Caragliu, C. Bo del, P. Nijkamp, *Smart Cities in Europe*, 3rd Central European Conference in Regional Science, CERS, Kosice 2009, s. 47–49, cyt. za: Ł. Arendt, I. Kukulak-Dolata, *Spółczesność informacyjne w mieście*, [w:] *EkoMiasto#Społeczność. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 188.

i umiejętności, powszechnie wykorzystującym w pracy i w codziennym życiu techniki ICT. *Smart people* oznacza także w przypadku miasta wysoki poziom kapitału społecznego oraz inkluzyjności w proces zarządzania sprawami publicznymi (partycypacja społeczna, komunikacja społeczna, dialog społeczno-gospodarczy, samoorganizacja i pomoc grupom wykluczonym). To także dążenie do kształtowania i przyciągania do miasta tzw. klasy kreatywnej, czyli twórców i odkrywców funkcjonujących w skali globalnej w sferze kultury, mody, designu, sportu, nauki, badań, medycyny, architektury, gromadzenia i przetwarzania informacji itp. Ludzie twórczy, otwarci na nowości, mają decydujące znaczenie także dla rozwoju sfery gospodarczej miasta. Jako obywatele świata do zamieszkania wybierają te miasta, w których istnieje klimat sprzyjający realizowaniu przez nich ich własnych pasji, gdzie mają możliwość wymiany myśli i poglądów z innymi twórcami, gdzie środowisko akceptuje i rozumie niekonwencjonalne sposoby rozwiązywania problemów, gdzie znajdują uznanie i zrozumienie dla swoich talentów.

Inteligentne środowisko (*smart environment*)

Inteligentne środowisko w ogólnym rozumieniu łączy się z racjonalnością gospodarowania zasobami środowiska naturalnego (w tym gospodarowania gruntami) w mieście, zgodnie z założeniami rozwoju sustensywnego. Sprowadza się to do działań na rzecz optymalnego zużycia energii, wykorzystywania odnawialnych źródeł pozyskiwania energii, zmniejszania emisji zanieczyszczeń do atmosfery, trwałej ochrony zasobów przyrodniczych i wartości krajobrazowych, odtwarzania zdegradowanych na skutek ludzkiej aktywności ekosystemów. Dotyczy to także dostosowywania się do zmian klimatycznych, zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, upowszechniania energooszczędnych materiałów budowlanych oraz termomodernizacji, unowocześniania urządzeń przesyłowych energii cieplnej i elektrycznej itp. Wszystkie działania z tego zakresu powinny prowadzić do zmniejszania kosztów związanych ze zużyciem energii cieplnej i elektrycznej. *Smart city* w obszarze zapotrzebowania na energię tzw. miejską – na potrzeby publiczne – oznacza zaspokajanie optymalne,

z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, w tym z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii (OZE), budowaniem mikrosieci, wsparte nowymi modelami biznesowymi i innowacyjnymi rozwiązaniami zarządzania dla zaspokajania publicznych potrzeb energetycznych (oświetlenie ulic, transport publiczny, ogrzewanie budynków publicznych, ogrzewanie wody, para przemysłowa)¹⁴⁹. Nowe technologie pozwalają także na wyposażenie budynków w zestaw czujników, dzięki którym można zarządzać zużyciem energii elektrycznej i ciepłej (*smart home*).

Inteligentne zarządzanie (*smart governance*)

Sfera ta odnosi się do procesu tworzenia sprawnego systemu zarządzania wszystkimi sprawami publicznymi w mieście. System oparty jest na współdziałaniu wszystkich użytkowników miejskiej przestrzeni, na wypracowaniu procedur i standardów postępowania w zakresie rozwiązywania problemów miejskich, wykorzystywaniu nowoczesnych technologii ITC (np. komunikacja z mieszkańcami, sterowanie ruchem ulicznym, kamery w miejscach publicznych) w funkcjonowaniu miasta, rozwoju usług w ramach e-administracji. Rozwój technik informatycznych i telekomunikacyjnych wymusza potrzebę, a zarazem stwarza możliwość reorganizacji w organizacjach sfery publicznej. Dzięki nim władze miast mogą usprawnić pracę urzędów oraz kontakt z mieszkańcami miasta. Podstawą podejmowania decyzji jest informacja. Wdrożenie elektronicznego systemu zarządzania pozwala na tworzenie baz danych (szybka dostępność do niezbędnej informacji), regularne gromadzenie informacji dotyczącej działalności urzędu, kontrolę oraz szybki i wygodny kontakt z obywatelem. Ponadto techniki ICT stwarzają możliwości promowania miasta, szybkiego kontaktu z różnego rodzaju podmiotami świadczącymi usługi o charakterze publicznym na rzecz miasta, świadczenia usług informatycznych, odpowiadających potrzebom biznesu i obywateli, szybkie przekazywanie informacji

¹⁴⁹ B. E. Matusiak, *Modele biznesowe na nowym, zintegrowanym rynku energii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 27.

o wydarzeniach, imprezach (np. na tablicach świetlnych zainstalowanych w różnych miejscach publicznych), informowania obywateli o ich ewentualnych zobowiązaniach podatkowych i oczywiście wykorzystywanie ich w wielu innych przypadkach.

Odpowiednie funkcjonowanie miejskich instytucji, takich jak szkoły, szpitale, służby odpowiedzialne za utrzymanie czystości w mieście, zagospodarowanie odpadów, urzędy obsługujące mieszkańców w zakresie spraw obywatelskich oraz inwestorów, teatry, podmioty odpowiedzialne za komunikację, obsługę wodno-kanalizacyjną, jest o wiele efektywniejsze, gdy powszechnie wykorzystywane są techniki ICT.

Jakość życia (*smart living*)

Przyjazne środowisko, szeroki dostęp do usług publicznych, bezpieczeństwo w miejscach publicznych, odpowiednia oferta edukacyjna oraz kulturalno-rozrywkowa, wysoka jakość przestrzeni publicznych, zapewnienie sprawnej komunikacji publicznej, rozbudowana i dostępna infrastruktura telekomunikacyjna i informatyczna, tereny i urządzenia rekreacyjne, ciekawa oferta kulturalno-rozrywkowa, posiadanie terenów rekreacyjnych, odpowiednia oferta mieszkaniowa, uporządkowane zasady korzystania z przestrzeni publicznych, brak terenów zaniedbanych i zdegradowanych w mieście – to elementy przesądzające o jakości życia w mieście. *Smart living* powiązane jest z *smart buildings*, w którym to wykorzystywanie najnowszych technologii pozwala na komfort zamieszkania w budynkach przyjaznych dla środowiska, tzn. zużywających mniej energii, budowanych z materiałów energooszczędnych, odpowiednio zlokalizowanych w miejskiej przestrzeni, otoczonych terenami zielonymi.

Inteligentna mobilność

Jednym ze zjawisk zagrażających rozwojowi współczesnych miast są problemy związane z komunikacją miejską. Realizacja zadań dotyczących systemów transportowych miast staje się coraz bardziej skomplikowana, przede wszystkim przez coraz większą mobilność mieszkańców, wzrastającą liczbę samochodów osobowych i dostawczych (wzrost wolumenu przewozów towarów).

Jednym z rozwiązań skutkujących zwiększeniem atrakcyjności komunikacji zbiorowej, wpisującym się także w koncepcję *smart city* jest wykorzystywanie technik ICT. Pozwala to na ulepszenie sterowania (tzw. zielona fala) i organizacji ruchu, zwiększenie wykorzystania środków transportu, kształtowanie wielkości i struktury przestrzennej miasta, w tym lokalizacji źródeł (miejsce zamieszkania, tymczasowego pobytu, centrum logistyczne itp.) i celów ruchu (miejsce pracy, szkoły, usług handlowych, rekreacyjnych, medycznych itp.) na obszarze zurbanizowanym, stosowanie administracyjnych instrumentów eliminacji i ograniczania ruchu samochodów osobowych (np. w centralnych częściach miasta, wyznaczenie bus-pasów).

Rozwiązania odnoszące się do zarządzania komunikacją miejską zgodnie z wymogami jej jakości (bezpośredniość, dostępność, punktualność, informacja, pewność, niezawodność, prędkość, kultura obsługi, wygoda, łatwość zakupu biletu, rytmiczność) można podzielić na infrastrukturalne i organizacyjne¹⁵⁰. Pierwsze z nich to działania skutkujące budową, rozbudową oraz modernizacją istniejącej i planowanej infrastruktury (liniowej i punktowej). Rozbudowa już istniejącej sieci komunikacji szynowej (tramwaj, metro, kolej naziemna) powinna być skorelowana z występowaniem w mieście nowo zabudowanych przestrzeni. Zawsze pożądana jest modernizacja taboru, ale także dążenie do powiązań i wzajemnych uzupełnień komunikacji tramwajowej i autobusowej. Modernizacja i optymalizacja komunikacji publicznej (w tym ścieżek rowerowych oraz promocja rozwiązań systemowych w tym segmencie komunikacji) są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania *smart city*. Należy rozpowszechniać koncepcje, które pomogą praktycznie i wygodnie egzystować w miastach także ludziom niepełnosprawnym, osobom starszym i dzieciom. Dbając o czystość środowiska naturalnego, głównie powietrza, należy propagować ideę elektrycznych samochodów

¹⁵⁰ J. Wesołowski, *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Wydawnictwo Instytut Sprawy Obywatelskich, Łódź 2008, s. 20; B. Tundys, *Logistyka miejska – koncepcje – systemy – rozwiązania*, Difin, Warszawa 2008, s. 185.

i wprowadzać stacje ładowania akumulatorów. Wszystko po to, aby innowacyjny, „inteligentny” ośrodek miejski był miejscem przyjaznym i zdrowym dla swoich mieszkańców¹⁵¹.

Warto zwrócić także uwagę, iż miasto powinno w sposób inteligentny rozwiązywać sprawy gospodarki odpadami, związane z racjonalną gospodarką gruntami miejskimi oraz bezpieczeństwem publicznym. W tych sferach zastosowanie i działanie z wykorzystywaniem technologii i technik ICT jest w pełni możliwe i zasadne.

Gospodarka odpadami dotyczy odbioru i przetwarzania odpadów, segregacji śmieci, recyklingu, składowania, utylizacji śmieci, dbania o porządek w miejscach publicznych. Infrastruktura techniczna, sanitarna, transportowa i informatyczna w mieście, jej stan, poziom nowoczesności, to podstawa sprawności działań w obszarze gospodarki odpadami. Ważna jest także organizacja całego procesu – od miejsc generowania odpadów do ich zagospodarowania.

System planowania przestrzennego oraz przyjęte standardy budowlane powinny w praktyce stanowić instrumenty zapewniające realizację koncepcji *smart city* w wymiarze przestrzeni. Należy nie dopuszczać do niekontrolowanego rozlewania się miasta (*urban sprawl*), konfliktów społecznych na tle przestrzennym, wynikających z konfliktowości funkcji realizowanych na sąsiednich działkach, preferować dogęszczenie zabudowy w centralnych częściach miasta (rewitalizację całych kwartałów), uwzględnić konieczność wprowadzania obiektów i urządzeń infrastrukturalnych w obszarach intensywnej zabudowy na obrzeżach miasta, rezerwację terenów na funkcje usługowe itp.

Bezpieczeństwo w miejscach publicznych można wzmocnić wykorzystując chociażby osiągnięcia technik ICT. Temu celowi służą np. systemy obserwacji, systemy regulacji ruchu na drogach, tablice świetlne ostrzegające o zaistniałych lub przewidywanych zagrożeniach.

Współczesne miasta są w pierwszej fazie dążenia do bycia miastem *smart*. Sama koncepcja *smart city* jest punktem wyjścia, aby

¹⁵¹ <http://it.greenpl.org/pl/smart-cities.eu/> [data dostępu: 21.07.2016].

w praktyce funkcjonowania wprowadzać i sprawdzać pomysły, zbierać doświadczenia, przygotowywać różne grupy mieszkańców do korzystania z nowoczesnych rozwiązań, edukować społeczeństwo, aby było w stanie zaakceptować i korzystać z osiągnięć postępu techniczno-technologicznego, innowacji i technologii ICT. Oczywiście, wiele miast na świecie odnotowuje sukcesy w dążeniu do stania się miastem *smart*. Jednakże trudno jest znaleźć w pełni działający system *smart city*. Sześć omówionych filarów, składających na koncepcję *smart city* nie znajduje w rzeczywistości w pełni rozwinięcia na takim poziomie, by można było uznać, iż jest to wzorzec do naśladowania, co nie znaczy, że nie są prowadzone prace na rzecz inteligentnego zarządzania sprawami publicznymi w mieście. Wręcz przeciwnie, władze wielu miast wprowadzają innowacje, udogodnienia, nowości technologiczne, co przyczynia się do szeroko rozumianego postępu. Istotne jest, aby wdrażanie zaawansowanych technologii nie odbywało się kosztem innych inwestycji prowadzących do rozwoju miasta i wzrostu dobrobytu. Władze miast powinny być świadome, że silne i pozytywne efekty rozwojowe nie muszą wynikać jedynie z powszechnego stosowania technologii komunikacyjno-informacyjnych ICT¹⁵².

152 A.-V. Anttiroiko, S. Valkama, S. Bailey, *Smart cities in the new service economy: building platforms for smart services*, „AI & Society” 2014, No 29, s. 325.

2

GLOBALNY WYMIAR ROZWOJU MIAST

2.1.

Procesy urbanizacyjne, rozwój miast – przyczyny i konsekwencje

Urbanizacja jest jednym z najważniejszych procesów o charakterze społecznym, zachodzącym na wszystkich kontynentach, charakterystycznym dla naszej epoki. Definiowana jest jako proces koncentracji ludności w punktach przestrzeni geograficznej, głównie na obszarach miejskich. Oznacza dynamiczny wzrost liczby ludności miejskiej i jej udziału w liczbie ludności danego obszaru, a także przestrzenny rozwój miast oraz przyjmowanie miejskiego stylu życia przez ludność zamieszkałą na terenach wiejskich. W ujęciu współczesnym, urbanizację należy postrzegać szerzej, jako wielowymiarowy system procesów ekonomicznych, społecznych, demograficznych i kulturowych, skutkujących wzrostem miast i liczby ludności miejskiej, koncentracji ludności, zajmowaniem przez miasta coraz większej powierzchni, koncentracji w przestrzeni działalności gospodarczej i administracyjnej, kształtowaniem specyficznych form zagospodarowania antropogenicznego, lansowaniem miejskiego stylu życia¹. Obecnie na całym świecie, oczywiście także w Polsce, procesy urbanizacji przebiegają pod wpływem globalizacji i postępu techniczno-technologicznego. Globalizacja jest jednakże procesem selektywnym, to znaczy że dokonuje się z różnym natężeniem w różnych punktach przestrzeni. Miasta (struktury miejskie), które mają

¹ G. Więclawowicz, *Geografia społeczna miast*, PWN, Warszawa 2003, s. 62.

odpowiednie zasoby wiedzy oraz kapitału (w tym ludzkiego i społecznego) stają się miejscami, gdzie generowane są innowacje. One to z kolei stają się podstawą budowania przewagi konkurencyjnej miasta oraz jego dynamicznego rozwoju. W tych miastach kumuluje się działalność gospodarcza, oczywiście w powiązaniu z aktywnością organizacji naukowych i B+R oraz usługami wyższego rzędu. Miasta bogate stają się jeszcze zamożniejsze, uzyskując długotrwałą przewagę nad mniej postępowymi ośrodkami.

Miasta powinny odpowiadać potrzebom społecznym i wymogom prowadzenia działalności gospodarczej. Wspomniane potrzeby ulegają jednak ciągłej ewolucji, czas nabrał olbrzymiego znaczenia, podobnie jak jakość życia. Zmieniają się warunki społeczne, gospodarcze, kulturowe, środowiskowe, dynamicznie rozwija się technologia, stwarzając nowe możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb miejskich społeczności. Odmienne niż we wcześniejszych latach kształtowane jest zagospodarowanie przestrzeni, coraz częściej postrzeganej jako dobro rzadkie.

Bezpośrednią przyczyną nasilenia się procesów urbanizacji była industrializacja, zachodząca początkowo w krajach Europy, a następnie w Ameryce Północnej oraz na pozostałych kontynentach. Rozwój przemysłu koncentrował się w określonych przestrzeniach. Zlokalizowane w nich fabryki zgłaszały zapotrzebowanie na pracowników, oferowały miejsca pracy także dla mieszkańców spoza miasta, a ludność napływowa potrzebowała mieszkań oraz możliwości zaspokajania różnych potrzeb o charakterze bytowym. Gwałtownie rosło zajmowanie i zagospodarowywanie nowych przestrzeni, dotychczas niewykorzystywanych dla celów osadniczych czy gospodarczych. Osiągnięcia w obszarze wiedzy i możliwości jej zastosowania na rzecz innowacyjności w gospodarce, przełożyły się na zwiększenie, w ujęciu globalnym, zasobów żywności, a także na rozwój medycyny, czego konsekwencją jest wydłużenie długości życia. Już pod koniec XX w. skupiska miejskie rozrosły się na wielkich przestrzeniach, tworząc zupełnie odmienne warunki zamieszkania i funkcjonowania miejskim społecznościom niż w uprzednich wiekach.

Dynamika przyrostu naturalnego, jaką odznaczają się przede wszystkim kraje Afryki, Azji i Ameryki Południowej, napawa

niepokojem nie tylko rządy tych krajów, ale także międzynarodowe gremia. Ciągłość procesów urbanizacyjnych w ujęciu ogólnoswiatowym powoduje, że ludność miejska na świecie to obecnie około 54% ludności świata, co w przybliżeniu daje liczbę około czterech miliardów². Koncentracja populacji w miastach, zwłaszcza w miastach liczących ponad milion mieszkańców, wystąpiła na przełomie XX i XXI w. Liczba mieszkańców miast gwałtownie rośnie, głównie w krajach rozwijających się, gdzie procesy urbanizacji albo znajdują się w fazie początkowej, albo gdzie w wyniku napływu ludności wiejskiej zaludniane są dzielnice peryferyjne. Największe skupiska ludności w skali światowej to: Tokio, Bombaj, Lagos, Sao Paulo, Meksyk, Szanghaj, Pekin, Dakka, Nowy Jork, Karaczi, Kalkuta, Dżakarta, Delhi – wszystkie liczące ponad 15 mln mieszkańców³. Wzrastająca liczba ludności i duża gęstość zaludnienia w przypadku wielu miast oznacza, że jakość życia mieszkańców spadła, a jej wyznacznikiem są pogarszające się warunki bytowe. Obszary zurbanizowane zajmują ogromną część przestrzeni, ingerując na dużą skalę w środowisko naturalne. Zrozumiałe jest zatem, że ich wpływ na kształtowanie sposobu wykorzystania tej przestrzeni jest niebagatelny. Ponadto ciągła urbanizacja powoduje powstawanie obszarów funkcjonalnych, na które składa się już nie tylko jedno miasto oraz obszar jego oddziaływania, ale całe – ciągnące się kilometrami – aglomeracje. Częściowo wynika to z faktu, iż rozwój gospodarczy i demograficzny miasta nie zatrzymuje się na jego administracyjnej granicy. Przy uwzględnieniu powyższych uwarunkowań, sprawą niezmiernie istotną jest odpowiednie zarządzanie zasobami zgromadzonymi w mieście. Dotyczy to chociażby gruntów, zagospodarowania infrastrukturalnego, mieszkalnictwa, terenów zielonych oraz oddziaływania na społeczeństwo, sferę aktywności gospodarczej, sferę usług publicznych, informację, współpracę.

² W roku 2006 ponad 50% populacji świata stanowiła ludność miejska. Szacuje się, iż w roku 2030 udział mieszkańców miast na świecie będzie stanowił ponad 60%. Zob. D. Szymańska, *Urbanizacja na świecie*, PWN, Warszawa 2007, s. 200.

³ G. Więclawowicz, *Geografia społeczna...*, s. 73.

W dalszym ciągu ludność przenosi się do miast w poszukiwaniu lepszych warunków życia, co w praktyce oznacza poszukiwanie pracy, możliwości pozyskania środków finansowych na swoje utrzymanie lub/i utrzymanie swojej rodziny. Procesy migracyjne nasilają się już nie tylko w wymiarze krajowym wieś – miasto (podział na wieś i miasto często jest wielce umowny, albowiem w ujęciu rzeczywistym granica ta jest niedostrzegalna), ale wybory ludzi dotyczą coraz częściej emigracji poza rodzinny kraj czy też kontynent. Sprzyja temu swobodny dostęp do informacji o walorach życia w innych miejscach na świecie, otwartość granic, rozwój transportu, podniesienie poziomu edukacji ludności, z czym łączy się rozwój cywilizacyjny, zmiana mentalności oraz procesy demokratyzacji życia publicznego.

Wraz z gwałtownym wzrostem liczby mieszkańców pojawiają się w miejskich strukturach problemy, z którymi często władze stykają się po raz pierwszy. Przykładem mogą być enklawy ludności pochodzącej z odmiennego kręgu kulturowego i ich brak chęci lub możliwości asymilacji w lokalnym środowisku, pogłębiające się dysproporcje w poziomie zamożności społeczeństwa, rozrastające się dzielnice biedy, bezdomność, głód, brak higieny, epidemie, strajki, protesty, konieczność pomocy dla uchodźców, terroryzm, katastrofy naturalne i konieczność podejmowania działań łączących się z usuwaniem skutków tych wydarzeń, problemy związane z zagospodarowaniem odpadów, dostarczeniem wody pitnej, energii. Zatem ich rozwiązywanie wymaga ze strony władz publicznych profesjonalizacji w sferze zarządzania. Bez sprawnego rozwiązywania wielu kwestii, takich chociażby jak komunikacja, mieszkalnictwo, zaopatrzenie w wodę, zagospodarowanie odpadów, zanieczyszczenie powietrza, racjonalne gospodarowanie przestrzenią, modernizacja różnych form zabudowy, edukacja, opieka zdrowotna, pomoc społeczna, eliminowanie do minimum patologii społecznych, poprawne układanie stosunków społecznych, kształtowanie struktur społecznych, wielokulturowość miejskich społeczności, stymulowanie rozwoju funkcji dochodotwórczych, zapewnienie bezpieczeństwa, zrównoważony rozwój miasta w długim okresie jest wyzwaniem nie do spełnienia dla administracji publicznej.

Z tego względu domeną władz publicznych winno być kreowanie odpowiedniej do sytuacji polityki rozwoju miast, a także jej realizacja przy wyborze odpowiednich metod i instrumentów, pozwalających na sprawne regulowanie stosunków społecznych i świadczenie usług publicznych, tak aby eliminować niekorzyści wynikające z nadmiernej kumulacji ludności w centrach miast, jak i na terenach sąsiadujących z nimi.

Różni autorzy w odmienny sposób, bardziej lub mniej wnikliwie i wyczerpująco, określają istotę miasta. Według S. Gorzuchowskiego miasto to

zespół zabudowań zajmujących w swym rozplanowaniu pewien obszar terenu, pozbawiony cech użytkowania rolniczego, który charakteryzuje przy tym znaczne skupienie ludności, czerpiącej swe środki egzystencji z różnorodnych gałęzi zatrudnienia⁴.

K. Dziewoński uznał, że

historycznie ukształtowany typ osiedla, wyznaczony istnieniem konkretnej społeczności cząstkowej, skoncentrowanej na pewnym obszarze o odrębnej organizacji uznanej i określonej prawnie oraz wytwarzającej w ramach swojej działalności zespół trwałych urządzeń materialnych o specyficznej fizjonomii, którą można uznać za odmienny typ krajobrazu⁵

to jest właśnie miasto. W świetle tych określeń można przyjąć, że jednoznaczne zdefiniowanie, czym jest miasto jest trudne. W zależności od tego do jakiego okresu, kontynentu, kraju będziemy się odnosić, od cech i procesów w nim zachodzących, określenie to będzie zapewne odmienne. Dotychczasowe próby określenia, czym jest miasto oparte są na różnych kryteriach,

⁴ S. Gorzuchowski, cyt. za M. Kielczewska-Zalewska, *Geografia osadnictwa*, PWN, Warszawa 1969, s. 102.

⁵ K. Dziewoński, *Geografia osadnictwa i zatrudnienia. Dorobek, podstawy teoretyczne, problemy badawcze*, „Przegląd Geograficzny” 1956, t. XXVIII, z. 4.

często dobieranych przypadkowo lub na wzór uprzednio przyjętych przez różnych autorów albo też na kryteriach odpowiadających wymogom prowadzonych analiz, nie dają w pełni zadowalających rezultatów. Jednakże analiza licznych definicji miasta pozwala na wskazanie zbioru kilku wspólnych cech, którymi zawsze charakteryzuje się ono. Są to:

- a) zwarte skupisko ludzkie,
- b) znaczny obszar zabudowy,
- c) miejski styl życia ludności⁶.

Uwzględniając te trzy wyznaczniki, można przybliżyć się do zrozumienia, czym jest miasto w ogólnym ujęciu, obowiązującym w każdym okresie i miejscu na świecie. Współcześnie istnieje jednak możliwość i potrzeba dookreślenia, co należy rozumieć przez miasto i jego ewolucyjne wieloaspektowe przekształcenia. Jest to o tyle istotne, że wiedza ta pozwoli zrozumieć procesy, jakie zachodzą w miejskich obszarach, a to z kolei jest punktem wyjścia do doskonalenia zarządzania, które w każdym przypadku winno być ukierunkowane na budowanie lepszej przyszłości dla obecnych i kolejnych pokoleń. Miasta według J. Regulskiego „stanowią otoczenie, w którym większość społeczeństwa żyje i pracuje, i w którym przebiegają złożone procesy rozwoju społecznego i gospodarczego”⁷. W zależności od tego, jakie będą wytworzone warunki przez otoczenie, tak będą funkcjonować miasta jako złożone systemy, a także ludzie i podmioty oraz pozostali użytkownicy miejskiej przestrzeni. Trudno nie zgodzić się z tymi stwierdzeniami, a jeśli tak, to trzeba uznać również, że coraz większej wagi we współczesnym świecie nabiera umiejętność efektywnego stymulowania rozwoju miasta i kształtowania jego struktur. To wyzwanie pod adresem władz publicznych nabiera szczególnego znaczenia ze względu na proces globalizacji, przejawiający się w demokratyzacji życia publicznego, swobodnym przepływie kapitału i informacji, podniesieniu poziomu edukacji społeczeństw, wzroście wagi i znaczenia ochrony środowiska,

⁶ J. Beaujeu-Garnier, G. Chabot, *Zarys geografii miast*, PWE, Warszawa 1971, s. 31–32.

⁷ J. Regulski, *Ekonomia miasta*, PWE, Warszawa 1982, s. 13.

uznaniu że człowiek i jego dobro (a więc także środowisko życia) jest wartością najwyższą.

Proste struktury miejskie, jakie wykształciły się w starożytności i dalej w kolejnych wiekach, łącznie ze średniowieczem (intensywny okres rozwoju osadnictwa), o ile w wymiarze przestrzennym w ogóle się zachowały, nie mają swojej egzemplifikacji w rzeczywistości współczesnych miast. Nawet jeśli się utrzymały, to jedynie w centralnych częściach miasta i wykazują charakter zabytkowy, stanowią swoiste fragmenty miejskiej przestrzeni, atrakcyjne dla przybyszów, odwiedzających, turystów, historyków, urbanistów itp., lecz zdecydowanie mniej atrakcyjne dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Miasta przeszły i przechodzą fazy rozwoju od urbanizacji poprzez suburbanizację, dezurbanizację, reurbanizację w różnym okresie i odmiennym zakresie. Pewne jest, że każda z nich w konkretnym przypadku, ze względu na swoje charakterystyczne cechy, często przyczyniała się do powstania progów rozwoju miasta albo była okresem jego prosperity.

Kolejną fazą urbanizacji jest metropolizacja przestrzeni, która zdecydowanie różni się od procesów uprzednio zachodzących w miejskich obszarach, a przejawia się w nowym sposobie terytorialnego podziału pracy, kapitału, wiedzy i władzy. A. Klasik akcentuje, że metropolizacja przestrzeni oznacza uczestnictwo firm, ludzi i miast w międzynarodowych sieciach współpracy w sferze nauki, kultury, edukacji i gospodarki⁸. Można dodać do tych obszarów usługi medyczne, sportowe, rekreacyjne, turystyczne. W rozwoju metropolii charakterystyczne jest zajmowanie nowych przestrzeni, określane mianem „rozlewania się”. Proces ten jest wynikiem indywidualnych decyzji firm i poszczególnych osób. Podmioty gospodarcze poszukują terenu w celu obniżenia kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, o czym może decydować cena gruntu, podatki, koszty transportu, koszty pracy,

⁸ A. Klasik, *Kreatywne i atrakcyjne miasta. Koncepcje i mechanizmy restrukturyzacji aglomeracji miejskich*, [w:] *Mechanizmy i uwarunkowania budowania konkurencyjności miasta*, red. J. Słodczyk, E. Szafranek, Uniwersytet Opolski, Opole 2008, s. 12.

dostęp do rynków zaopatrzenia i zbytu. Mieszkańcy wybierają dla siebie nową lokalizację zamieszkania ze względu na oczekiwane korzyści wynikające z możliwości korzystania z atrakcyjności środowiska naturalnego, kieruje nimi chęć ucieczki od zgiełku miasta, tempa życia, hałasu, przeciążeń komunikacyjnych, cen nieruchomości, patologii społecznych, anonimowości, uciążliwości funkcjonowania w zdegradowanym środowisku itp.⁹ Ale w odniesieniu do zagadnienia zwiększania się powierzchni terenów miejskich nie można nie dostrzegać „efektu przyciągania” nowych mieszkańców, poszukujących nowych możliwości, lepszych warunków życia, pochodzących z obszarów wiejskich i słabo zurbanizowanych. W efekcie ruchów migracyjnych tych grup ludności (najczęściej są to imigranci albo przybysze z terenów wiejskich) powstają wielkie obszary podmiejskie, zamieszkane przez bardzo biedne lokalne społeczności. Slumsy czy favele to obszary biedy bądź też nędzy wokół światowych metropolii, które zapewne nieprędko znikną wraz z trudnymi problemami, jakie dotyczą ich społeczności.

Dalszy dynamiczny rozwój miast na świecie jest nieunikniony. Jednak, czy w najbliższej przyszłości będą stanowiły one atrakcyjne miejsca zamieszkania dla milionów ludzi na świecie można wątpić. Już obecnie ujawniają się bariery ich funkcjonowania, chociażby takie, jak problemy z wodą, komunikacją, energią, zapewnieniem czystości powietrza czy też bezpieczeństwa. Konflikty społeczne są konsekwencją różnicy poziomów zamożności grup społecznych i wyznawanego systemu wartości, a dysproporcje oraz różnice poglądów pogłębiają się. Politycy nie potrafią lub nie mogą w danych uwarunkowaniach rozwiązać narastających i palących problemów. Pomimo to wielkie miasto jest pożądanym, wręcz magicznym dla wielu ludzi miejscem zamieszkania i nic nie przemawia za tym, że takie jego postrzeganie może się zmienić.

⁹ M. Chrochowski, M. Pieniążek, *Procesy rozwoju województwa mazowieckiego a suburbanizacja*, [w:] *Regiony miejskie w Polsce. Dwa dziesięcia lat transformacji*, red. J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 13.

Procesy związane z wielowymiarowym rozwojem miast przebiegają obecnie odmiennie niż w poprzednich wiekach. Inne funkcje z różnych względów stają się funkcjami dochodotwórczymi, przesądzającymi o poziomie dochodowości i zamożności miasta i jego mieszkańców. Przełom XX i XXI w., to okres dynamicznych zmian miejskich struktur, które swoje źródło mają przede wszystkim w procesach globalizacji.

2.2. Globalizacja i jej wpływ na rozwój miast

Wiek XX to okres burzliwych zmian zasad i sposobów organizowania działalności gospodarczej. Najważniejszą ich przyczyną była rewolucja naukowa – która swój początek datuje na przełom lat 30. i 40. przed II wojną światową. Spowodowała ona, iż wystąpił swoisty wyścig między podmiotami gospodarczymi zlokalizowanymi w różnych częściach świata w zaspokajaniu coraz to nowych potrzeb ujawnianych przez społeczeństwa. Gwałtowny rozwój nauki, nowe, niespotykane dotychczas techniki i technologie wytwarzania, wynalazki, nowe materiały i produkty, usługi, nowe branże wytwórczości (np. biotechnologie, elektronika, mechanika), rozwój środków i systemów transportu oraz łączności, itp. – wszystko to spowodowało, że nastąpiła ewolucja znaczenia czynników lokalizacyjnych, a wraz z nią zmiana przestrzennej struktury gospodarowania w ramach kontynentów i krajów. Jedne obszary (miasta, regiony) zaczęły tracić swoje znaczenie na mapie gospodarczej kraju (kontynentu), inne zaś – dotychczas nieuczestniczące na tak dużą skalę w procesie urbanizacji, uprzemysłowienia, rozwoju wysoko dochodowych form działalność gospodarczej – zyskały na znaczeniu. Światowy system gospodarczo-przestrzenny uległ istotnym przeobrażeniom i przewartościowaniom, które odnotowały swój początek przed II wojną światową.

Rewolucja przemysłowa XIX w. przyniosła światu nowe urządzenia i udoskonalenia w technologii włókienniczej, napędzie

parowym, transporcie, metalurgii itp. Jednak dynamika rozwoju nowych technik i technologii przekładających się na możliwości wytwórcze w wieku XX była wyjątkowa w skali całego świata. Chodzi nie tylko o komputerowo wspomagane urządzenia, roboty (np. sondy, drony), Internet, nowe technologie komunikacyjne, ale i o przełomowe leki czy technologie medyczne, diagnostyczne, tanie podróże lotnicze oraz morskie, energooszczędne urządzenia czy też o wzrost możliwości spędzania czasu w atrakcyjny sposób, stwarzany przez sektor rozrywki i gastronomii. Wpływ tych technologii znacznie wykracza poza organizację produkcji i w zasadzie przenika każdy aspekt życia społeczeństw¹⁰. Gospodarka wieku XXI rozwija się, podobnie jak w ubiegłym stuleciu, na podstawie permanentnego postępu w obszarze nauki i techniki oraz mających w niej źródło zastosowań wytwórczych i organizacyjnych. Dla dynamicznego rozwoju gospodarczych układów przestrzennych (miast, regionów) ważną sprawą jest nie tylko generowanie „na swoim terenie” nowych możliwości i rozwiązań (produktów, organizacji, tańszych sposobów wytwarzania itp.), lecz również, a może nawet przede wszystkim, umiejętność szybkiej adaptacji na swoim terytorium (przez zlokalizowane w nim podmioty) innowacji pochodzących z innych regionów, tych w których powstały czy znalazły już zastosowanie. Dzięki rozwojowi technik telekomunikacyjnych oraz podniesieniu poziomu edukacji społeczeństw w różnych częściach świata, dostęp do innowacyjnych rozwiązań, wpływających na warunki życia jest łatwiejszy. Upowszechnienie wiedzy i możliwości gospodarki opartej na innowacjach i postępie techniczno-technologicznym stało się w skali globalnej faktem. Wieki XX i XXI to okres dynamicznego rozwoju gospodarczego w skali globu, nazywany po prostu globalizacją. Globalizacja jest obiektywnym procesem, ogarniającym oprócz gospodarki także naukę, kulturę oraz politykę. Jest dynamicznym procesem zmieniającym, a jednocześnie dynamizującym rozwój cywilizacyjny w skali świata. Przemian wpisują-

¹⁰ D. Acemoglu, *Świat, jaki odziedziczą nasze wnuki*, [w:] *Gospodarka za sto lat*, red. I. Palacios-Huerta, Kurhaus, Warszawa 2014, s. 27.

cych się w ten proces nie można ani zanegować, ani odrzucić, ani nawet nimi sterować. Jest to proces rzeczywisty i nie dający się zatrzymać. Jego przyczyn należy upatrywać w nowych technikach i technologiach wytwarzania, nowych rozwiązaniach organizacyjnych, nowych produktach i usługach wspieranych przez światowe sieci informacyjne i informatyczne. Nie pozostają tutaj bez znaczenia kierunki i charakter rozwoju gospodarczego, politycznego, kulturowego i społecznego. Podstawową cechą globalizacji jest ogół procesów prowadzących do coraz bliższej współpracy i współzależności państw, społeczeństw, gospodarek, terytoriów i kultur oraz wzrost znaczenia organizacji ponad- i międzynarodowych, w szczególności ponadnarodowych korporacji.

W latach 70. XX w. pojawiły się warunki dające podstawę do rozwoju procesów w wymiarze globalnym. Przyjęcie założenia, że rynek stanowi jedyny i najbardziej efektywny regulator alokacji czynników produkcji, w praktyce przełożyło się na otwarcie gospodarek poszczególnych państw i stworzenie dogodnych warunków do powstania i rozwoju międzynarodowych korporacji gospodarczych oraz finansowych¹¹. Obok tych wskazań, odnoszących się do globalizowania się gospodarki w wymiarze światowym, mających uzasadnienie na gruncie teorii ekonomii, można wskazać bezpośrednie przyczyny tego procesu.

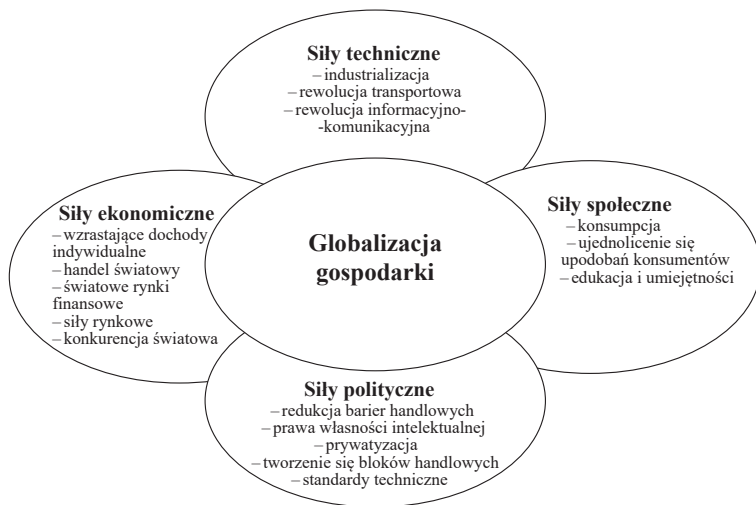
Głównymi czynnikami, które przyczyniły się do pojawienia się światowej gospodarki globalnej, były rewolucja technologiczna i informatyczna, a w mniejszym stopniu¹²:

- radykalna obniżka jednostkowych kosztów transportu,
- wzrost elastyczności procesów produkcyjnych,
- zmiana struktury własności, pojawienie się korporacji transnarodowych, skupiających międzynarodowy kapitał,

¹¹ J. Kleer, *Megamiasta: destrukcja przestrzeni publicznej*, [w:] *Megamiasta przyszłości. Szansa czy zagrożenie rozwoju*, red. J. Kleer, Z. Strzelecki, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2015, s. 46.

¹² T. Markowski, J. Kot, D. Stawasz, *Cechy gospodarki globalnej*, [w:] *Globalizacja polskich metropolii*, red. A. Kukliński, J. Kołodziej-ski, T. Markowski, W. Dziemianowicz, Euroreg, Warszawa 2000, s. 210–212.

- rosnący udział usług w wytwarzaniu PKB,
- wyeksploatowanie tradycyjnych regionów surowcowych,
- konkurencja ze strony krajów azjatyckich, o innej kulturze pracy,
- skrócenie cyklu życia produktu, czego następstwem była inna organizacja wytwarzania, nowe produkty wprowadzane w krajach rozwiniętych (siedzibach korporacji transnarodowych), produkcja wyrobów standardowych przeniesiona do krajów o niższych kosztach wytwarzania,
- dążenie inwestorów do skracania okresu zwrotu ponoszonych nakładów,
- przenoszenie działalności gospodarczej z krajów wysoko rozwiniętych do innych części świata (krajów mniej rozwiniętych gospodarczo), w których obowiązywały mniejsze rygory w zakresie wymogów ochrony środowiska naturalnego,
- wzrost aspiracji konsumpcyjnych i bytowych lokalnych oraz krajowych społeczności krajów mniej rozwiniętych gospodarczo do poziomu konsumpcji i warunków życia w krajach rozwiniętych, jako skutek szybkiej wymiany informacji, wzorców konsumpcji, stylu życia itp. w skali światowej (rys. 5).



Rys. 5. Siły prowadzące do globalizacji

Źródło: *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, red. G. Stonehouse et al., wydanie polskie, przekł. G. Gierszewska, Felberg SJA, Warszawa 2001, s. 25.

W licznych pozycjach literatury traktującej o zmianach gospodarczo-cywilizacyjnych dotyczących naszego globu jest wiele definicji pojęcia globalizacja. Jest to termin powszechnie stosowany, wskazujący na przechodzenie gospodarki światowej od umiędzynarodowienia do globalnego systemu gospodarczego. Skutkiem globalizacji są ogromne zmiany geopolityczne warunków produkcji, konkurencji i współzależności¹³. Ponadto zmiany te dotyczą w wymiarze codziennego życia ludzi praktycznie wszystkich mieszkańców naszego globu. Analiza wielu definicji pozwala na głębsze zrozumienie istoty procesu globalizacji. I tak, dla M. Castellsa¹⁴ „globalizacja stała się hasłem nowego porządku technologicznego, ekonomicznego i społecznego”. Według B. Liberadzkiej¹⁵ to „nowa jakość w procesie internalizacji i postrzeganie świata jako nowego porządku, w którym pojawiły się nowe rynki, [...] nowe narzędzia przekazu, [...] nowi aktorzy, [...] nowe zasady i sposób funkcjonowania instytucji”. Globalizacja to pojęcie, które może być konotowane za T. Borysem jako: (i) proces rozprzestrzeniania się określonego zjawiska lub grupy zjawisk na skalę światową, (ii) jako proces integrowania, nadawania cech kompleksowości, całkowitości, kompletności. Połączenie tych obu ujęć pozwala uznać, że globalizacja staje się synonimem szerszego – holistycznego, całościowego – spojrzenia na problemy świata¹⁶. L. Żabiński¹⁷ określa globalizację ekonomiczną jako

¹³ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 9.

¹⁴ M. Castells, *Galaktyka Internetu. Nowe horyzonty*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2003, s. 306.

¹⁵ B. Liberadzka, *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWN, Warszawa 2002, s. 19.

¹⁶ T. Borys, *Globalizacja jako jeden z megatrendów*, [w:] A. Budnikowski, M. Cygler (red.), *Globalizacja gospodarki a ochrona środowiska*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 55.

¹⁷ L. Żabiński, *Gospodarka polska wobec globalizacji: bariery i warunki sukcesu przedsiębiorstw na rynkach unijnych*, [w:] K. Jędralska, L. Żabiński (red.), *Gospodarka w obliczu globalizacji. Przegląd wybranych zagadnień*, PTE, Katowice 2003, s. 119.

długotrwały proces integrowania, scalania działalności gospodarczej wielu podmiotów (organizacji gospodarczych, jak również organizacji *non-profit*) dla osiągnięcia, efektywniejszego niż konkurenci, celów rozwojowych, społecznych, ekonomicznych, w tym celów rynkowych i finansowych. [...] dzięki współzależnościom i odbywającej się syntezie wielu, nierzadko przeciwstawnych procesów, takich jak: uniwersalizacja vs. regionalizacja, integracja vs. fragmentacja, homogenizacja vs. dyferencjacja pojawiają się nieznanne dotąd co do rozmiarów i zasięgu efekty synergii, dyfuzji, transferu, upodobania, kompresji czasu i przestrzeni.

W odniesieniu do wymiaru ekonomicznego według A. Zaorskiej

globalizacja stanowi wyższy, bardziej złożony i zaawansowany etap procesu umiędzynarodowienia działalności gospodarczej. Globalizacja jako proces ekonomiczny postępuje jednocześnie na trzech poziomach: przedsiębiorstw, rynków gałęzi oraz gospodarki światowej¹⁸.

Jest to dokonujący się na świecie długofalowy i nieodwracalny proces integrowania coraz większej liczby krajowych (w tym regionalnych) gospodarek ponad ich granicami, a dzięki rozpowszechnianiu oraz intensyfikowaniu wzajemnych powiązań (inwestycyjnych, produkcyjnych, usługowych, logistycznych, handlowych, kooperacyjnych), powstaje ogólnoswiatowy system ekonomiczny o dużej współzależności i znaczących skutkach działań podejmowanych w odległych od siebie krajach.

Na gruncie ekonomicznym globalizacja to historyczny i spontaniczny proces liberalizacji i postępującej wraz z nią integracji dotychczas w jakiejś mierze w odosobnieniu funkcjonujących rynków towarów, kapitału i, z opóźnieniem oraz z ograniczeniami, siły roboczej w jeden wewnętrznie sprzężony rynek ogólnoswiatowy¹⁹.

¹⁸ A. Zaorska, *Ku globalizacji przemian w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, PWN, Warszawa 1998, s. 22.

¹⁹ G. Kołodko, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna. Przyszłość*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013, s. 95.

Jan A. Scholte wskazuje, że pojmowanie globalizacji jako internacjonalizacji gospodarki, jej liberalizacji czy też uniwersalizacji zachodnich systemów wartości, w niewielkim stopniu pozwala na zrozumienie istoty tego procesu. Według niego, istotę ową stanowi supraterytorializacja (lub inaczej „odprzeźwienie”) relacji gospodarczych, społecznych i kulturowych, w tym także relacji międzyludzkich²⁰. Dla wytwarzania, przesyłania, przetwarzania i konsumowania informacji fizyczna odległość przestała mieć znaczenie. Koszty infrastruktury związanej z przesyłaniem informacji są znacznie tańsze niż infrastruktury niezbędnej do przewozu towarów i ludzi lub do przesyłania energii. Dzięki postępowi technologicznemu, jednostka wartości produktu waży coraz mniej, co powoduje, że transport produktów jest relatywnie mniej kosztowny, a zatem odległość jako bariera intensyfikowania procesów wymiany traci na znaczeniu²¹. Nie wchodząc głębiej w kwestie odnoszące się do zdefiniowania zjawiska i procesów globalizacji, można przyjąć za A. Jewtuchowicz, iż

globalizacja to zjawisko złożone, wieloaspektowe i dynamiczne. W przypadku charakterystyki procesu globalizacji uwaga skierowana jest na takie elementy, jak: liberalizacja gospodarki światowej, wielość i intensyfikacja międzynarodowych powiązań i współzależności, zniesienie barier geograficznych w przepływach towarów, usług, kapitału, informacji i technologii, kompresja czasu i przestrzeni, koncentracja kapitałów²².

Globalizacja rozpatrywana z ekonomicznego punktu widzenia nie jest oparta na społeczeństwach i państwach narodowych, lecz na korporacjach transnarodowych, rynku i operatorach rynku²³. Przyczynia się do geograficznego w skali światowej oraz

²⁰ Za: G. Gorzelak, *Metropolizacja i globalizacja a możliwości konwergencji*, [w:] J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), *Co ekonomiczni myślą o przyszłości*, Warszawa 2009, s. 201.

²¹ Tamże.

²² A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy...*, s. 10–11.

²³ Tamże, s. 11.

regionalnego zróżnicowania dynamiki procesów tegoż rozwoju oraz do tego, że jest on bardziej punktowy niż powierzchniowy²⁴. W przytoczonych definicjach powtarzane są wyznaczniki tego procesu, takie jak: wielowymiarowość, wielowątkowość, międzynarodowa współzależność, związek z rozwojem wiedzy, innowacji, technologii, znaczenie korporacji międzynarodowych, różny udział poszczególnych krajów i regionów, czy też tempo zmian w różnych miejscach na świecie. Dodatkowo globalizację definiuje się np. przez odniesienie do terytorium, co oznacza uzyskanie przez jednostkę terytorialną (miasto, region, kraj) jakościowo nowego znaczenia. Z punktu widzenia ekonomistów globalizacja stanowi ekspansję ekonomiczną ponad granicami państw, która przyczynia się do wzrostu ekonomicznego, ekonomicznej niezależności od innych płaszczyzn aktywności społeczeństw oraz pogłębiania integracji między krajami. Nastąpiło rozszerzenie ponadnarodowych operacji – sprzedaży towarów i usług, przepływu różnych form kapitału, inwestycji, transferu technologii, podróży biznesowych, migracji związanych z pracą itd. Na płaszczyźnie politycznej globalizacja umacnia wagę kontaktów międzynarodowych. W kulturze postrzegana jest jako komunikacja i standaryzacja wzorców kulturowych w wymiarze światowym, prowadząca do unifikacji i uniwersalizacji tychże wzorców i zachowań²⁵.

Globalizacja jako zjawisko definiowana jest poprzez wydobywanie różnych jego aspektów. Przede wszystkim wyraża się poprzez zagęszczanie i identyfikację więzi między różnymi podmiotami działającymi w skali światowej. Do podmiotów tych zalicza się jednostki ludzkie, rządy krajów, przedsiębiorstwa, władze lokalne, regionalne, władze miast, korporacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, instytucje międzynarodowe, organizacje kultu religijnego, itp. Więzy zachodzące między nimi mają

²⁴ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 11.

²⁵ A. Rzepka, *Globalizacja w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe „Silva Rerum”, Poznań 2014, s. 13.

postać informacji, przepływu towarów i usług, kapitałów, wzorców kulturowych oraz swobodnego komunikowania się ludzi. Sieć zależności i wzajemnych relacji staje się coraz gęstsza. Wydarzenie w jednym końcu świata wpływa na inne, nawet w bardzo odległym miejscu. Świat stał się systemem, a teoria systemów jest wielce przydatna do prowadzenia analiz nad siłą i kierunkiem wzajemnych powiązań.

Drugą cechą globalizacji jest szybkość wzajemnego oddziaływania (akcja – reakcja – sprzężenia zwrotne) w ramach światowego systemu powiązań. Jest to konsekwencją postępu w dziedzinie informatyzacji i telekomunikacji oraz transportu. Dodać należy, że wzrost poziomu edukacji społeczeństw w wymiarze światowym, otwartość na nowości i możliwości jakie ze sobą niosą, wydatnie wpłynęła na korzystanie z narzędzia, jakim jest telefonia komórkowa i Internet. Bariery w zrozumieniu zmian zachodzących w różnorodnych wymiarach w jakimś miejscu na świecie nie jest brak informacji. Informacja jest powszechnie dostępna. Oprócz mediów, które zawsze mogą w jakimś stopniu być sterowane, Internet zapewnia dostęp do wiedzy i informacji gwarantując w większym stopniu obiektywizm treści przekazu. Ponadto Internet daje szansę na szybkie komunikowanie się w skali świata także nieformalnych grup społecznych i, co się z tym łączy, na wymianę poglądów, pozyskiwanie wiedzy, organizowanie protestów, negację wyznawanego systemu wartości, regulacji prawnych, prowadzenie negocjacji itp. Dzięki rozwojowi technik ICT, wszechobecności Internetu i radiowych sieci mobilnych mamy w skali globu dostępność do „oceanu wiedzy”, a to z kolei przekłada się na tworzenie nowego systemu cywilizacji Ziemi²⁶. Telekomunikacja, telefon, faks, Internet i prywatne sieci korporacyjne przyczyniły się nie tylko do wymiany informacji, ale także dały podstawę do rozwoju usług outsourcingowych. Osiągnięciem wielu krajów jest rozbudowa systemów edukacyjnych, sieci szkół wyższych, placówek

²⁶ B. Galwas, *Świat po I dekadzie XXI wieku. Czas na państwo socjalne*, [w:] *Przyszłość. Świat – Europa – Polska*, Komitet prognoz „Polska 2000 plus przy Prezydium PAN” 2014, nr 1(29), s. 69.

i organizacji zajmujących się rozwojem w sektorze nauki i działalności badawczo-rozwojowej. Miliony ludzi na świecie, doskonale wykształconych i wyposażonych w swoich miejscach pracy w najnowszą aparaturę naukowo-badawczą, korzystających z nowoczesnych komputerów, tworzą nowe konstrukcje i technologie, testują innowacje, kreują produkty kolejnych generacji. Kapitał intelektualny zgrupowany w licznych ośrodkach B+R oraz laboratoriach ustawicznie pracuje na rzecz globalnego dobrobytu, rozwiązując problemy zaliczane do wszystkich obszarów ludzkiej aktywności – poczynając od telekomunikacji, poprzez medycynę, aparaturę pomiarową, biotechnologię, energooszczędne materiały budowlane, aż po ekologiczne rolnictwo. „Potencjał badawczy” złożony z wykształconych ludzi, zdolny do samoodtwarzania i doskonalenia, jest najważniejszym i największym zasobem ludzkości, a od jego aktywności i rezultatów pracy zależy przyszłość naszej planety²⁷.

Trzecią cechą globalizacji jest zjawisko rosnącej otwartości struktur instytucjonalnych. Jest to pochodna swobodnego przepływu informacji i wiedzy, zmiany przepisów prawnych, liberalizacji handlu, postępu swobód obywatelskich, ewolucji norm etycznych, zasad moralnych, wykładni religijnych, wzrostu poziomu wykształcenia, absorpcji innowacji, znajomości języków obcych itp.

Kolejną cechą globalizacji jest jej totalny charakter, co oznacza coraz silniejsze oddziaływanie na wszystkie obszary ludzkiej egzystencji. Odnosi się to do sfery społecznej, gospodarczej, środowiskowej, instytucjonalno-politycznej, przestrzennej oraz wzajemnego wpływu i dotyczy warunków gospodarowania, preferencji w zakresie konsumpcji, sposobów spędzania wolnego czasu, uczestnictwa w kulturze, praktyk religijnych, programów edukacji, wychowywania dzieci, kształtowania stosunków rodzinnych, uznawania wzorców moralnych, przestępczości, ochrony środowiska itd.²⁸

²⁷ Tamże, s. 70.

²⁸ J. Wilkin, *Zagrożenia globalne wynikające ze zmian strukturalnych i instytucjonalnych*, [w:] *Kryzysy systemowe*, red. J. Kleer,

Immanentnymi cechami gospodarki globalnej jest otwartość granic państwowych na przepływ kapitału finansowego i kapitału ludzkiego, zmiana roli państwa w zakresie interwencjonizmu, swoboda przepływu wiedzy, informacji i technologii oraz powszechnie występująca konkurencja na światowym rynku zbytu.

Następną cechą jaką należy wymienić jest szybkość przemian i dostosowań. Czas i przestrzeń mają tu szczególne znaczenie. Dzięki postępowi w zakresie środków transportu i komunikacji, odległości pokonuje się znacznie szybciej, a w jednostce czasu można dokonać znacznie więcej niż chociażby kilka lat temu²⁹. Nasilenie globalizacji prowadzi do niespotykanego dotychczas przyspieszenia prawie w każdym segmencie ludzkiego życia. Szybciej podróżujemy, szybciej pozyskujemy informacje, szybciej pracujemy, szybciej uczymy się, nastąpiło skrócenie cyklu życia produktu, mamy mniej czasu na odpoczynek, a pośpiech, rywalizacja i konkurencja są głównymi wyznacznikami współczesnych czasów.

Ekonomia jako pierwsza zaczęła ulegać trendom globalizacji. Dotyczy to rynków finansowych, rynków towarowych i usług, rynków pracy, globalizacji działalności gospodarczej, produkcji przemysłowej, technologii i wiedzy. Globalizacja w obszarze kultury wyraża się w upowszechnianiu wzorców kulturowych na innych obszarach niż zostały one wykształcone. Globalizację na arenie politycznej można pojmować przez pryzmat istnienia organizacji politycznych o ponadnarodowym charakterze, a międzynarodowe stosunki polityczne tworzą sieć wzajemnych zależności. Nabrzmiąle problemy środowiska, wynikające z naruszenia równowagi (gazy cieplarniane, zanieczyszczenie wód, powietrza, wycinka lasów, eksploatacja zasobów naturalnych, problem zaśmiecania i odpadów, katastrofy techniczne), wymagają globalnego zainteresowania i rozwiązywania ich w skali

E. Mączyńska, J. J. Michałek, J. Niżnik, Wydawca: Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2014, wyd. II, s. 54–55.

²⁹ Tamże, s. 55.

światowej. Podobnie, przeciwstawienie się działalności przestępczej i terrorystycznej, niekontrolowanemu przemieszczaniu się ludności w wymiarze ponadkontynentalnym, handlowi kobietami i dziećmi, przemytowi broni, przemytowi narkotyków, korupcji polityków i urzędników na wielką skalę itp. może być skuteczne jedynie wówczas, gdy uczestnikami działań będą stosowne organizacje i siły pochodzące z różnych obszarów świata³⁰.

T. L. Friedman przyjmuje, że globalizacja to dominujący system regulujący stosunki międzynarodowe, mający własną logikę, prawa, kierujący się presją i zachętami, któremu można przypisać następujące cechy³¹:

- integrację – świat staje się coraz bardziej powiązany (dotyczy to krajów, firm, ludzi), a integrację tę można określić jednym słowem: sieć,
- dynamizm,
- jest to system wolnorynkowego kapitalizmu – im większa jest rola sił rynkowych i otwarcie na wolny rynek i konkurencję, tym wydajniejsza jest gospodarka danego kraju, otwarcie gospodarki, deregulacja i prywatyzacja czynią gospodarkę bardziej atrakcyjną dla zagranicznych inwestorów,
- ma swoistą dominującą kulturę, występuje tendencja do kulturalnej homogenizacji (rozpowszechnienie amerykańskiej, np. Big Maki, Myszka Miki),
- właściwe dla systemu są technologie: komputeryzacja, miniaturyzacja, cyfryzacja, komunikacja satelitarna, Internet,
- szybkość robienia interesów, komunikowania się, przemieszczania się, rozprzestrzeniania innowacji,
- skrócenie cyklu życia produktu – za sprawą postępu technicznego następuje zużycie starszych i gorszych produktów i ustawiczne zastępowanie ich nowymi,

³⁰ A. Bąk, *Globalny świat i globalna komunikacja. Nowe media i ich współczesne funkcje*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2015, s. 36–42.

³¹ Th. L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2001, s. 27–34.

- innowacja zastępuje tradycję,
- przyspieszoną migrację ludzi z obszarów wiejskich do miast,
- równowagę systemowi opartemu na globalizacji zapewniają trzy elementy: tradycyjna równowaga między państwami narodowymi, równowaga między państwami a globalnymi rynkami, równowaga między jednostką a państwem.

Współczesny proces globalizacji został wywołany m.in. powstaniem firm, które ze względu na skalę i zasięg aktywności można określić mianem firm globalnych. Firma globalna rozpoczyna centralne koordynowanie wszystkich operacji produkcyjnych, dystrybucji czy usług, sprzedaje swoje produkty i pozyskuje niezbędne do swojej działalności składniki na całym świecie, lokalizuje swoje przedsiębiorstwa i przenosi działalność do różnych krajów na różnych kontynentach, najczęściej tam, gdzie spodziewa się najwyższej wartości dodanej produktu oraz najniższych kosztów³². Przyjmuje strategię globalną, co oznacza że wszystkie działania są koordynowane i integrowane w skali światowej. Posiada zdolność do międzynarodowej dywersyfikacji produkcji, elastyczności w zakresie procesu wytwarzania oraz utrzymania istniejących i pozyskiwania nowych rynków zbytu. Ma zdolność do zintegrowanego i globalnego wykorzystywania przewag konkurencyjnych poszczególnych zasobów, jakie istnieją w różnych krajach i punktach globu. Firmy takie dysponują szeroką siecią powiązań kooperacyjnych, informacyjnych, dystrybucyjnych itp. w skali międzynarodowej. Z reguły są to firmy duże, silne kapitałowo, często o mieszanym, ponadnarodowym charakterze własności³³. Zatem w globalnej gospodarce rynkowej podmiotami dominującymi są firmy działające w wymiarze całego świata, określane mianem korporacji transnarodowych (KTN). Odznaczają się bardzo złożoną strukturą organizacyjną, szerokim spektrum działania i oddziaływania, ogromną siłą gospodarczą. Do podstawowych atrybutów tych podmiotów można zaliczyć: suwerenność, złożoność organizacyjną, rozproszenie terytorialne, zdolność do tworzenia wiedzy, działalność

³² A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy...*, s. 13–14.

³³ T. Markowski, J. Kot, D. Stawasz, *Cechy gospodarki globalnej...*, s. 211.

B+R, zdolność do integracji i arbitrażu, elastyczność oraz siecio-
wość. Są niezależne ekonomicznie, obecne na wielu odmiennych
rynkach, mają zdolność do dyskontowania różnic w zasobach
i kosztach czynników produkcji³⁴. Korporacje transnarodowe
odgrywają ważną rolę w procesie internacjonalizacji technologii.
Aby utrzymać się na rynkach międzynarodowych, decydują się
na rozwój i przekazywanie wiedzy zarówno w spółkach matkach,
jak i oddziałach zagranicznych. Przedsiębiorstwa będące w słab-
szej kondycji, kupując, naśladując albo imitując technologie i roz-
wiązania mające zastosowanie w korporacjach, poprawiają swoją
efektywność³⁵. Każda firma działająca w określonej przestrzeni
może być odbiorcą specyficznych efektów zewnętrznych, których
źródłem są firmy globalne. Korporacje transnarodowe utrzymują
kontrolę nad zasobami i źródłami dochodotwórczymi w więcej niż
jednym kraju. Mają siedzibę w jednym kraju, a montownie, cen-
tra logistyczne, magazyny, zakłady produkcyjne, centra handlowe
itp. w innym państwie³⁶. Zyski transferowane są z różnych źródeł
do kraju macierzystego. Ważną cechą firm globalnych jest ich kadra
menedżerska, charakteryzująca się postawą globalną, to znaczy po-
trafiąca podejmować decyzje uwzględniając światowe różnice kul-
turowe, polityczne, społeczne, środowiskowe oraz pracować z ludź-
mi wielu narodowości. Nie bez znaczenia dla środowiska, w którym
działa globalna firma, jest możliwość przejęcia korzyści zewnętrz-
nych mających swe źródło w aktywności tegoż podmiotu, a także
umiejętność unikania kosztów zewnętrznych indukowanych przez
te firmy. Ich wpływ na procesy rozwojowe terytorium, w którym

³⁴ A. H. Jankowiak, S. Mazurek, *Globalne przedsiębiorstwo sieciowe na przykładzie Li & Fung Group*, [w:] *Przedsiębiorstwo na rynku międzynarodowym*, red. J. Schroeder, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Zeszyty Naukowe 180, Poznań 2011, s. 58–59.

³⁵ M. Dzikowska, *Wpływ kryzysu finansowego i ekonomicznego na działalność korporacji*, [w:] *Przedsiębiorstwo na rynku międzynarodowym...*, s. 39.

³⁶ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 53.

działają, jest bezsprzecznie oceniany jako znaczący, a czasem jako przesądający w ogóle o możliwościach i dynamice rozwoju. Firmy globalne, silne kapitałowo, osłabiają pozycję rządów państw i regionów, mogą stawiać warunki, których spełnienie nie zawsze jest zgodne z polityką rozwoju realizowaną w danym państwie czy też regionie. Podsumowując, główne wyznaczniki firm globalnych to: suwerenność wyrażająca się niezależnością od państwa, złożoność, na którą składa się wykorzystywanie majątku własnego, jak i innych podmiotów po podpisaniu stosownych porozumień, aktywność w różnych miejscach świata, globalna efektywność, elastyczność w działaniu, możliwość podporządkowywania i wyznaczania celów innych podmiotów własnemu interesowi.

Polityka firm globalnych dąży do podporządkowania instytucji państwa swoim interesom poprzez oddziaływanie na płaszczyźnie finansowej i technologicznej. Państwo, któremu zależy na kapitale (technologie, innowacje, miejsca pracy, kooperacja z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw), stwarza najkorzystniejsze warunki do lokalizacji tych firm, co w konsekwencji może prowadzić do zmniejszania dochodów do budżetu państwa. Przykładowo wprowadzenie systemu ulg podatkowych dla przedsiębiorstw globalnych, przyzwolenie na niskie płace, wysokość opłat celnych itp. podlega jurysdykcji państwa, a wykorzystywanie tych instrumentów ma przełożenie na wysokość jego budżetu. Do pozytywnych konsekwencji działalności firm globalnych można zaliczyć napływ kapitału oraz nowoczesnych technologii, współpracę z lokalnym sektorem MSP, ożywienie lokalnego rynku pracy, poprawę organizacji pracy. Do negatywnych zaś: zwiększanie różnic ekonomicznych, unikanie płacenia podatków, transfer zysków do kraju pochodzenia, dyktat niskich wynagrodzeń dla pracowników, wykupywanie przedsiębiorstw w celu eliminacji konkurencji³⁷. Nie bez znaczenia jest także zawłaszczanie zasobów środowiska naturalnego oraz potęgowanie globalnych problemów ochrony środowiska, takich jak występowanie efektu cieplarnianego, dziury

³⁷ S. Sala, *Konsekwencje procesów globalizacji*, Wydawca Instytut Geografii Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2014, s. 69.

ozonowej, sprawy zagospodarowania odpadów czy też zapobiegania i usuwania skutków katastrof niebezpiecznych dla środowiska (np. awarie tankowców przewożących ropę naftową, eksplozje cystern z chemikaliami, pożary w zakładach chemicznych).

Globalizacja gospodarki zmierza do całkowitej zmiany sposobu produkcji, nowego podziału pracy, a także wykorzystywania w wytwórczości informatyki i usług informatycznych³⁸. Dzięki nowym możliwościom zaspokajania ludzkich potrzeb zmieniają się systemy wartości wyznawane przez społeczności żyjące w różnych miejscach oraz inaczej organizowane jest codzienne życie milionów ludzi na świecie. Siłami mającymi zasadniczy wpływ na rozwój globalizacji są wysoko wykwalifikowani, kreatywni przedsiębiorcy, innowatorzy, menedżerowie – realizatorzy projektujący i wdrażający nowoczesne rozwiązania techniczne, głównie w takich obszarach, jak: mikroelektronika, inżynieria materiałowa, informatyka i telekomunikacja, robotyzacja i automatyka, energetyka w zakresie alternatywnych i odnawialnych źródeł energii, diagnostyka medyczna, farmakologia, nowe rozwiązania w organizacjach i zarządzaniu procesami pracy i produkcji³⁹.

Wśród korzyści ekonomicznych będących następstwem globalizacji można wskazać⁴⁰:

1. Korzyści skali płynące z międzynarodowego handlu, czyli spadku kosztów jednostkowych w wyniku wydłużania się, dzięki eksportowi, serii produkcji,
2. Relatywnie, w porównaniu z gospodarką zamkniętą, bardziej efektywną alokację kapitału ludzkiego i finansowego,
3. Podnoszenie kwalifikacji pracowników zaangażowanych w światową wymianę.

³⁸ A. Harańczyk, *Miasta Polski w procesie globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 88.

³⁹ A. Budziewicz-Guźlecka, *Wpływ globalizacji na Nową Gospodarkę*, [w:] *Nauka – Innowacje – Gospodarka. SOOIPP ANNUAL – 2007*, red. P. Niedzielski, J. Guliński, E. Stawasz, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 480, Ekonomiczne Problemy Usług nr 13, Szczecin 2007, s. 112.

⁴⁰ G. Kołodko, *Dokąd zmierza świat...*, s. 99.

Zapewne są to efekty, które pozwalają pozytywnie odnieść się do procesów globalizacji. Jednakże oprócz wskazanych korzyści (jest to ich niepełna lista), rozważenia wymaga także odniesienie się do ujemnych następstw tego procesu. Procesy globalizacji przynoszą bowiem szereg konsekwencji zarówno dla poszczególnych państw, organizacji, instytucji, społeczności lokalnych, jak i mieszkańców. Mogą w bezpośredni albo pośredni sposób oddziaływać na funkcjonowanie różnych podmiotów (np. władz państwowych, administracji publicznej, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych) i być odczytywane jako następstwa pozytywne albo negatywne. Zatem, najogólniej rzecz ujmując, globalizacja niesie ze sobą skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne. Ich rozpoznanie może stanowić przyczynek do podjęcia na arenie światowej działań w kierunku ograniczania negatywnych następstw, które w skrajnych sytuacjach mogą przerodzić się w konflikty i zagrożenia o zasięgu ponadnarodowym. Efekty pozytywne przemawiają natomiast na korzyść globalizacji, rozumianej jako umiejętność współpracy i współdziałania w wymiarze światowym poza podziałami państwowymi i narodowymi (tab. 3).

Tabela 3. Pozytywne i negatywne skutki wynikające z globalizacji

| POZYTYWNE SKUTKI GLOBALIZACJI | NEGATYWNE SKUTKI GLOBALIZACJI |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – rozwój cywilizacyjny świata, znoszenie barier między narodami, – kształtowanie nowych stosunków międzyludzkich i między poszczególnymi krajami, co sprzyja światowej integracji gospodarki, – rozwój demokratycznych struktur, decentralizacja, denacionalizacja, – rozpowszechnianie innowacji i ich absorpcja, | <ul style="list-style-type: none"> – nieprzewidywalność i niepewność rozwoju złożonej rzeczywistości, – destrukcja roli państwa w gospodarce, – ograniczenie suwerenności państwa, – dominacja ekonomii nad polityką, – korumpowanie procesów politycznych, – polaryzacja dochodów, marginalizacja warstw średnich, |

Tabela 3 (cd.)

| POZYTYWNE SKUTKI GLOBALIZACJI | NEGATYWNE SKUTKI GLOBALIZACJI |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – działalność państw w kierunku liberalizacji i deregulacji sfery finansów, co przyczyniło się do zwiększenia możliwości korzystania przez korporacje ze środków finansowych oraz rozszerzenia zasięgu inwestowania w skali globalnej, – możliwość dostępu do kapitału i nowych rozwiązań technologicznych, – wzrost efektywności i wydajności gospodarek krajów uczestniczących w procesach globalizacji, – wzrost poziomu życia na całym świecie, – rozwój medycyny, walka z chorobami cywilizacyjnymi, – specjalizacja międzynarodowa, efektywniejsze wykorzystanie pracy ludzkiej, surowców naturalnych, kapitału finansowego, – kreowanie nowoczesnych form hybrydowych przedsiębiorstwa, redukujących wewnętrzne i zewnętrzne koszty transakcji (przedsiębiorstwa w formie sieci franchisingowych, wirtualizacji przedsiębiorstw, outsourcingu działalności), – swobodne przepływy kapitału, towarów i usług, | <ul style="list-style-type: none"> – ograniczanie polityki gospodarczej i społecznej państwa, – osłabianie słabych państw i wzmacnianie silnych, – zmniejszanie dostępu najuboższych warstw społecznych do nauki, kultury, edukacji, – zagrożenie dla państwa socjalnego (<i>welfare state</i>), – upadek tradycyjnych wartości, załamanie solidarności społecznej, standardów opieki społecznej (ograniczenie zakresu świadczeń społecznych) oraz osłabienie roli państwa w realizacji narodowych zadań rozwoju, osłabienie więzi społecznych, – dominacja postaw nastawionych na zysk, – osłabienie zależności między produkcją i inwestycjami, – przyczynianie się do poważnych kryzysów finansowych w wielu krajach, – dążenie do przewagi konkurencyjnej, co wymusza fuzje i przejęcia, – uzależnienie gospodarek krajowych od gospodarki globalnej, – integracja rynków finansowych, co ogranicza prowadzenie narodowej polityki monetarnej, |

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - unowocześnienie gospodarek (globalizacja wymusza modernizację i restrukturyzację), - upowszechnienie globalnych standardów technicznych, - upowszechnienie globalnych osiągnięć w zakresie metod i sposobów leczenia, - pozytywny wpływ na podniesienie kwalifikacji pracowników oraz poziomu organizacji i techniki w przedsiębiorstwach, - swoboda komunikowania z innymi narodami, - wszechobecna unifikacja, pozwalająca na obniżenie kosztów promocji, standaryzację obsługi klienta, standaryzację produktów, marketingu, konsumpcji, - uniwersalizacja praw człowieka, tworzenie ponadpaństwowych norm prawnych, - wykreowanie klientów globalnych, - działania na rzecz ochrony środowiska w skali globu, - rozwój pomocy charytatywnej w wymiarze światowym, - współpraca w obszarze walki z terroryzmem, handlem ludźmi, gangami narkotykowymi, nielegalnymi migracjami, usuwaniem następstw katastrof naturalnych. | <ul style="list-style-type: none"> - narażenie gospodarek poszczególnych państw na ryzyko niestabilności spowodowanej nagłymi decyzjami inwestorów zagranicznych, którzy wycofują swój kapitał, kiedy koniunktura jest słabsza, - trudniejsze zarządzanie łańcuchem wartości dodanej, - osłabienie więzi między oszczędnościami w danym kraju a inwestycjami w innym, - zanik postaw altruistycznych, - homogenizacja kulturowa, zanikanie różnorodności kulturowej, - traktowanie kultury w kategoriach towaru, przez pryzmat rozwoju przemysłu rozrywkowego jako biznesu, - dominacja konsumpcyjnej cywilizacji zachodniej, - zmiany na rynku pracy, ograniczanie zapotrzebowania na pracowników do wykonywania nieskomplikowanych czynności, marginalizacja, ubóstwo i bieda, - wywoływanie efektu wypychania, tzn. przemieszczania negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych z obszarów o silniejszej pozycji ekonomicznej do obszarów zdecydowanie słabszych, - wzrost przestępczości zorganizowanej, |
|---|--|

Tabela 3 (cd.)

| POZYTYWNE SKUTKI GLOBALIZACJI | NEGATYWNE SKUTKI GLOBALIZACJI |
|-------------------------------|---|
| | – przyczynianie się do kształtowania dobrych warunków rozwoju fundamentalizmu religijnego i separatyzmu etnicznego, które stanowią jeden z najsilniejszych czynników sprawczych konfliktów. |

Źródło: opracowano na podstawie – A. Bąk, *Globalny świat i globalna komunikacja. Nowe media i ich współczesne funkcje*, Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2015, s. 44–48; T. Borys, *Globalizacja jako jeden z Megatrendów*, [w:] A. Budnikowski, M. Cygler (red.), *Globalizacja gospodarki a ochrona środowiska*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 52–57; S. Sala, *Konsekwencje procesów globalizacji*, Wydawca Instytut Geografii Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2014, s. 9–28; 151–152; E. Mączyńska, *Systemy wczesnego ostrzegania*, „Nowe życie gospodarcze” 2004, nr 12.

Procesy globalizacji wraz z ich konsekwencjami zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym wyznaczają warunki rozwoju krajów i regionów. Ich rozpoznawanie ma istotne znaczenie przede wszystkim dla rządów i społeczeństw poszczególnych krajów. Oznacza to w praktyce wymóg wykorzystywania czynników zakotwiczonych w globalnym otoczeniu na rzecz rozwoju oraz przeciwdziałanie zagrożeniom globalnym.

Zjawiska charakterystyczne dla procesów globalizacji ze zrozumiiałych względów kumulują się w miastach. To one odgrywały i nadal odgrywają kluczową rolę w systemie społeczno-gospodarczym, są skupiskiem ludności, miejsc pracy, a zarazem obszarami odznaczającymi się najwyższą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego. Dysponują zasobami niezbędnymi zarówno do prowadzenia aktywności gospodarczej, jak i bytowania ludności. Globalizacja gospodarki, wprowadzając nowe technologie, produkty i nową organizację pracy, całkowicie zmieniła sposób produkcji i procesy świadczenia usług. Bazując na postępie techniczno-technologicznym oraz innowacjach (w tym innowacjach przełomowych, np. tranzystor, komputer,

druk cyfrowy, bankowość Internetowa) skutkujących dynamizowaniem procesów rozwojowych, przyczyniła się do polaryzacji rozwoju przestrzeni w ujęciu miast, regionów, krajów. Występuje nowa koncentracja przestrzenna aktywności gospodarczej, związana z inwestycjami lokalizowanymi w miastach, oferującymi dogodne warunki różnym podmiotom zarówno korporacjom międzynarodowym, jak i zaliczanym do sektora MSP. Globalizacja rzutuje na rangę poszczególnych miast, ich rolę, funkcję i znaczenie w sieci osadniczej w wymiarze kraju, kontynentu i świata. Największe zmiany w tym wymiarze związane są z upadkiem starych okręgów przemysłowych, przesunięciem się gospodarki ze sfery przemysłowej w kierunku usług, w tym usług wyższego rzędu (np. finansowych, edukacyjnych, informatycznych, bankowych, medycznych)⁴¹. Pomimo postępującej globalizacji gospodarki światowej w dalszym ciągu utrzymują się wyraźne różnice między krajami (w tym miastami) w zakresie ich poziomu rozwoju, na co istotny wpływ mają odmienne systemy ekonomiczne, prawne, społeczne oraz kulturowe⁴². Nie bez znaczenia są tutaj historyczne procesy gospodarcze i społeczne, będące następstwem aktywności i wielowiekowego rozwoju cywilizacyjnego społeczności danego kraju, miasta, obszaru. Akumulacja kapitału w poprzednich wiekach pozwoliła i pozwalać będzie na dynamizowanie procesów rozwojowych. Z tych powodów obserwujemy nierównomierne w wymiarze światowym rozkładanie się korzyści wynikających z globalizacji.

Podział na „biedne południe” i „bogatą północ” jest jednym z najbardziej wymownych podziałów w wymiarze europejskim. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego krajów strefy euro – zarówno w momencie jej powstania, jak i obecnie – jest bardzo różny. Kraje te umownie zostały podzielone na dwie grupy:

⁴¹ A. Harańczyk, *Miasta Polski w procesie...*, s. 89.

⁴² J. Jeżak, *Orientacja stakeholders jako podstawa zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa*, [w:] M. Cisek, B. Domańska-Szaruga (red.), *Zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2010.

„bogatą północ” oraz „biedne południe”⁴³. Pierwsza z tych grup określana jest także jako rdzeń (*core*), druga zaś jako peryferia (*periphery*) strefy euro⁴⁴. Podstawową miarą uzasadniającą dokonanie takiego podziału jest PKB *per capita*. Ponieważ kategoria PKB *per capita* nie w pełni odzwierciedla poziom dobrobytu społecznego danego kraju, wykorzystuje się także inne mierniki. Zalicza się do nich między innymi wskaźnik rozwoju kapitału ludzkiego – HDI oraz wskaźnik globalnej konkurencyjności – GCI. Dysproporcje poziomu rozwoju państw różnych kontynentów są jeszcze większe niż w przypadku zamożnej Europy. Następuje w skali światowej marginalizacja wielu krajów, które pozostają poza zasięgiem globalnych przepływów towarów, kapitału i technologii. Podział świata na rejony biedy, głodu, zacofania oraz zamożności i dobrobytu stał się faktem i nic nie wskazuje na to, aby w najbliższych latach, a nawet dziesiątkach lat, dysproporcje między krajami zacofanymi gospodarczo a wysoko rozwiniętymi zmniejszyły się. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w historycznym rozwoju cywilizacyjnym społeczeństw poszczególnych kontynentów, co wprawdzie dałoby podstawę do rozpoznania i zrozumienia tychże przyczyn, ale i tak nie uzyskano by odpowiedzi, w jakim stopniu i zakresie globalizacja potęguje owo zjawisko.

Życie społeczeństw w poszczególnych krajach kumuluje się w miastach. Stają się one od wieków miejscami przyciągającymi rzesze ludzi, którzy z różnych względów poszukują dla siebie lepszego niż dotychczas miejsca egzystencji. Wszystkie miasta świata w jakimś stopniu poddane są wpływowi globalizacji. Jedne z nich czerpią z tego korzyści i stają się coraz bogatszymi strukturami przestrzennymi, często nazywanymi metropoliami czy też miastami globalnymi. Realizowane są w nich

⁴³ *The myth of the periphery. Forget core against periphery in Europe: the true divide is north against south*, „The Economist”, 15th March 2010.

⁴⁴ P. Egger, M. Pfaffermayr, *The Pure Effects of European Integration on Intra-EU Core and Periphery Trade*, University of Innsbruck, Working Papers in Economics, Innsbruck 2002, No 1.

przedsięwzięcia, których efekty odbierane są w innych częściach kraju, kontynentu, świata. Mają bezpośredni wpływ na działania ludzi i podmiotów oddalonych często od nich o tysiące kilometrów. Jednocześnie są kumulacją różnorodnych aktywności, ośrodkami, które z kolei na zasadzie przyciągania „wysysają” zasoby z otoczenia, wzmacniając swoją pozycję konkurencyjności i atrakcyjności w wymiarze światowym. Miasta te są ośrodkami liczącymi miliony mieszkańców, centrami obsługi i finansowania handlu międzynarodowego, inwestycji i siedzib firm globalnych. Odgrywają główną rolę w świecie finansów, rozwoju sektorów *high-tech*, budowie gospodarki opartej na wiedzy, są obszarami aktywności B+R, innowacji, postępu, akumulacji kapitału, lokalizacji firm globalnych, unikatowych zasobów, wieloaspektowych relacji między podmiotami i organizacjami, mającymi powiązania z innymi centrami gospodarczymi, często ponad granicami państw, wykazując międzynarodowe wpływy i udziały w wydarzeniach o zasięgu światowym, odnotowywana jest w nich obecność wielu kultur, a wpływowe media mają międzynarodowy zasięg. Są światowymi centrami wzrostu gospodarczego, które odgrywają zasadniczą rolę w światowym systemie miejskim pełniąc funkcję ośrodka decyzyjnego i kontrolnego, oddziałującego na gospodarkę globalną.

Można przyjąć, iż miasta globalne powstały pod wpływem procesów globalizacji, ale zależność ta jest dwustronna. Globalizacja jako proces przełomowych zmian w sferze społecznej, gospodarczej, politycznej, naukowej, kulturalnej itp., ma swoje umiejscowienie, swój początek w miastach. Zatem w pełni słuszne jest stwierdzenie, że wiedza, aktywność i postęp ujawniający się w miastach, mają przełożenie na dynamizację procesów globalizacyjnych, a te z kolei przyspieszają rozwój wiedzy, ludzkiej aktywności i stymulują postęp w innych miejscach świata. Siła ekonomiczna miast globalnych jest tak duża, że ich interesariusze są w stanie w imię własnych korzyści zdominować i podporządkować administrację i władzę kraju, w którym miasto jest zlokalizowane, jak również wywierać istotny wpływ na organizację państw czy też rządy innych krajów.

Z globalizacji korzyści czerpią nie tylko miasta globalne, ale także miasta o słabszej pozycji ekonomicznej. Do najważniejszych korzyści dla struktur miejskich wynikających z tego procesu można zaliczyć⁴⁵:

- wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- ożywienie inwestycyjne,
- zwiększenie presji na restrukturyzację w podmiotach gospodarczych,
- zwiększenie poziomu innowacyjności gospodarki,
- nowy podział pracy, przejście od właściwego wykonywania pracy do wykonywania właściwej pracy,
- fakt, iż spadek kosztów transportu oraz globalizacja procesów gospodarczych wzmagają rywalizację między firmami, regionami i ośrodkami miejskimi,
- zwiększenie konkurencyjności, a zarazem efektywności działalności gospodarczej,
- powstawanie nowych miejsc pracy,
- zwiększenie udziału w międzynarodowym podziale pracy,
- korzyści wynikające z redukcji wewnętrznych i zewnętrznych kosztów transakcyjnych lokalnych podmiotów,
- możliwość uczestniczenia w sieciach franchisingowych, korzystania z *outsourcingu*,
- pobudzenie eksportu,
- upodabnianie się stylów życia i gustów miejskich społeczności,
- podniesienie dochodowości miejskiej społeczności,
- zwiększenie dostępności do innych ośrodków miejskich (także mniej zurbanizowanych), co skutkuje obniżeniem kosztów transportu i skróceniem czasu podróży,
- obniżenie kosztów telekomunikacji,

⁴⁵ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 24–25; A. Budziewicz-Guźlecka, *Wpływ globalizacji na Nową Gospodarkę...*, s. 113–118; A. Zaorska, *Globalizacja i regionalizacja a ekspansja KMN na świecie i w Polsce*, [w:] *Korporacje międzynarodowe w Polsce. Wyzwania w dobie globalizacji i regionalizacji*, red. A. Zaorska, Difin, Warszawa 2002, s. 32–37.

- powszechny dostęp do informacji użytecznych dla prowadzenia działalności gospodarczej,
- dostęp do nowych technologii, innowacji i nowoczesnych produktów,
- rozszerzenie rynkowej oferty produktów,
- rozwój kooperacji i struktur klastrowych,
- wzrost znaczenia przemysłów kreatywnych,
- wzrost gospodarczy,
- upowszechnianie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu,
- wzrost racjonalności w zarządzaniu zasobami miejskimi,
- podniesienie poziomu cywilizacyjnego miejskiej społeczności, otwartość na nowoczesność i odmienność,
- wpływ na proces unowocześniania infrastruktury technicznej i społecznej,
- wpływ na zachowania użytkowników miejskiej przestrzeni w kierunku ich oddziaływania na proces zarządzania sprawami publicznymi w mieście,
- podniesienie poziomu życia,
- wzrost zainteresowania miejską przestrzenią, wzrost dbałości o przestrzeń publiczną,
- zmiana stylu życia w kierunku kultury, sztuki, rekreacji, zdrowia itp.

W pewnych uwarunkowaniach globalizacja jest przyczyną niekorzyści, wzrostu nieuzasadnionych kosztów i ograniczeń, do których w sferze ekonomicznej dotyczącej miast można zaliczyć:

- złożoność i nieprzejrzystość powiązań gospodarczych podmiotów zlokalizowanych w mieście, co może być przyczyną braku możliwości realizacji polityki rozwoju miasta zgodnie z preferencjami lokalnego społeczeństwa,
- niestabilność ekonomiczną w skali miasta i kraju,
- rosnącą rolę i znaczenie pozapaństwowych, niewybieralnych i niedemokratycznych centrów władzy gospodarczej, działających przede wszystkim zgodnie z własnym interesem, nieuwzględniających interesu publicznego,
- osłabienie wpływu władz państwowych na rozwój miasta,
- malejącą suwerenność instytucji państwa,

- ponoszenie z budżetu miasta kosztów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni zgodnie z wymogami stawianymi przez zagranicznych inwestorów,
 - zawłaszczanie miejskich zasobów (np. ziemi, siły roboczej),
 - wywoływanie problemów związanych z ochroną środowiska, np. nadmierna eksploatacja zasobów środowiska naturalnego, konieczność zagospodarowania odpadów, zanieczyszczenie powietrza, hałas,
 - negatywne oddziaływanie na rodzimy sektor MSP, wygrywanie konkurencji np. poprzez wykorzystywanie cen dumpingowych,
 - niekontrolowany odpływ zysków z działalności gospodarczej,
 - ekonomiczną polaryzację miejskiej społeczności, co może skutkować konfliktami społecznymi w mieście,
 - pogłębienie się segregacji społeczno-przestrzennej,
 - możliwość szybkiej delokalizacji działalności gospodarczej, gdy lokalne warunki przestały być atrakcyjne dla zagranicznych podmiotów gospodarczych,
 - przejmowanie wzorców zarządzania sprawami publicznymi, przyjętych w innych miastach/krajach, które nie odpowiadają kulturze współżycia miejskiej społeczności, np. prywatyzacja problemów społecznych,
 - drenaż mózgów, zagraniczne migracje ludności (młodych i dobrze wykształconych pokoleń), co dla gospodarki miasta oznacza uszczuplenie zasobów siły roboczej,
 - uzależnienie sfery gospodarczej miasta od kapitału ponadnarodowego, a w sytuacjach kryzysowych możliwość szybkiej marginalizacji gospodarki całego miasta⁴⁶.

W globalnym świecie, w walce o korzyści wygrywają te miasta, które dysponują ukształtowanymi historycznie możliwościami (warunkami, zasobami) uzyskania przewagi konkurencyjnej ze względu na:

- korzystne położenie w systemie globalnym (geograficzne, ekonomiczne, instytucjonalne, geopolityczne), warunkujące dostęp do rynków zaopatrzenia i zbytu,

⁴⁶ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi...*, s. 24–42.

- rozwinięty system komunikacyjny, informatyczny, logistyczny,
- odpowiednie warunki kreowania innowacji, podatność społeczeństwa na nowe idee, pomysły, produkty, rozwinięte środowisko instytucji nauki, techniki, edukacji,
- występujące standardy zagospodarowania miasta (infrastruktura techniczna i społeczna),
- ład przestrzenny i funkcjonalny,
- sprawność zarządzania przez władze miejskie sprawami publicznymi, przewidywalność postaw i decyzji, klimat zaufania społecznego,
- wysoka jakość życia i środowiska przyrodniczego⁴⁷.

W zdecydowanie gorszej sytuacji wyjściowej są natomiast te obszary miejskie, które przez lata funkcjonowały według zasad spoza gospodarki rynkowej, czyli miasta dawnych państw zaliczanych do krajów postsocjalistycznych, miasta państw powstałych na skutek dekolonizacji oraz tych, w których z różnych powodów, najczęściej na tle ustrojowym, religijnym czy etnicznym trwały wydarzenia wojenne.

Podsumowując rozważania na temat globalizacji i jej wpływu na warunki funkcjonowania i rozwoju miast/obszarów miejskich, można stwierdzić, że o ile w poprzednich wiekach w wymiarze światowym ich rozwój był następstwem zaangażowania lokalnych (także państwowych) władz oraz społeczeństwa potrafiącego w przedsiębiorczy i kreatywny sposób wykorzystywać wewnętrzne zasoby, to w dobie globalizacji ich rozwój jest uwarunkowany czynnikami zewnętrznymi. To obcy kapitał, lokujący się w danym mieście/obszarze miejskim jest głównym stymulatorem różnego rodzaju przełomowych zmian, oczywiście przede wszystkim w sferze gospodarczej. Ponadnarodowe podmioty gospodarcze wymuszają na miastach dostosowanie wewnętrznych czynników lokalizacyjnych do swoich potrzeb. Przesądzają o kierunkach polityki miejskiej oraz wydatkowaniu publicznych środków finansowych na stwarzanie jak najkorzystniejszych

⁴⁷ J. Kołodziejski, T. Parteka, *Perspektywy rozwoju metropolii Trójmiasta w XXI wieku*, [w:] *Globalizacja polskich metropolii...*, s. 173.

warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. W takim rozumieniu relacji globalizacja – rozwój miasta, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, iż o dobrobycie w skali świata, w miejscach określanych mianem miasta, będą decydowały w coraz większym stopniu korporacje międzynarodowe, lokalne zasoby będą zawłaszczane na rzecz tychże pomiotów (a w zasadzie ich właścicieli), a nierówności w poziomie życia miejskich społeczności będą się pogłębiały. W takiej sytuacji rolą rządów poszczególnych państw jest realizowanie takiej polityki, aby po pierwsze zawłaszczanie miejskich i krajowych zasobów nie przekraczało granicy względnej równowagi, po drugie zaś nie można dopuścić do wykluczenia z uczestnictwa w światowych osiągnięciach i przemianach. Kraj zmarginalizowany, podobnie jak region czy miasto, może w długim okresie nie wrócić na ścieżkę rozwoju.

2.3. Metropolie, obszary metropolitalne, megamiasta

Procesy globalizacji i związana z nimi liberalizacja rynków przyniosła nowe jakości w znaczeniu rangi i wagi czynników lokalizacji jednostek gospodarczych oraz ruchów migracyjnych ludności. Konsekwencją tego zjawiska są zmiany w kształtowaniu systemów osadniczych oraz przekształcenia wewnętrznych struktur miast. Są to następstwa nie tylko zjawisk i procesów gospodarczych, ale także przemian cywilizacyjnych, postępu techniczno-technologicznego, rozwoju systemów komunikacji, technik ITC, ewolucji modelu konsumpcji, wzrostu poziomu wykształcenia, zmiany stylu życia, oczekiwań w zakresie poziomu warunków bytowych, rosnącego znaczenia dostępności przestrzennej, wagi środowiska naturalnego, możliwości spędzania wolnego czasu, świadomości dotyczącej poziomu zdrowotności, zdrowego stylu życia itp. Te wszystkie czynniki przekładają się na wzrost znaczenia przestrzeni i jej jakości

w życiu społeczeństw. Towarzyszy temu zainteresowaniu wzrost i zróżnicowanie cen ziemi i nieruchomości zarówno w miastach, jak i w bezpośrednim ich otoczeniu. Przestrzeń publiczna i jej kształtowanie stają się przedmiotem szczególnego zainteresowania władz i pozostałych interesariuszy. Miasta zmieniają formy zagospodarowania, następuje rozwój funkcji dochodotwórczych, metropolitalnych oraz funkcji związanych z obsługą ludności. Wraz ze wzrostem poziomu dochodów ludności pogłębia się zjawisko polaryzacji, a także, co jest oczywistym następstwem tego faktu, pojawiają się odmienności w zakresie preferencji miejsca pracy i zamieszkania, przebywania w miejscach publicznych.

We współczesnym świecie rozwój społeczno-gospodarczy koncentruje się, jak to zostało już kilkakrotnie wskazane, w miastach. Podlegają one wielorakim przekształceniom, co łączy się zarówno z wydatnym zwiększeniem populacji, rozrostem przestrzennym, ale przede wszystkim z pełnieniem określonych funkcji.

Metropolizacja określana jest jako kolejna (współczesna) faza urbanizacji. Rozpatrywana jest w kategoriach koncentracji i dekoncentracji w różnych wymiarach struktur przestrzennych. Nie jest wynikiem świadomych działań planistycznych, lecz wypadkową skutków decyzji i działań podejmowanych przez różne gremia podmiotów, organizacji, inwestorów, gospodarstw domowych itp. Jest zastępstwem procesów o podłożu ekonomicznym, warunkowanym rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, wykorzystującej możliwości, jakie stwarzają techniki komunikacyjne i informatyczne, a także możliwości pozyskiwania i oszczędzania czynników produkcji, obsługi instytucji otoczenia okołobiznesowego, niższych kosztów pozyskiwania siły roboczej o pożądanych kwalifikacjach, zwiększonej mobilności społeczeństw, rozwoju systemów komunikacji, telekomunikacji, możliwości pracy na odległość, odmiennego rozłożenia pracy w czasie doby, a także przyrostu naturalnego i ruchów migracyjnych. Jest związana z szybkim wzrostem znaczenia dużych układów miejskich, wykreowaniem silnych powiązań między odległymi ośrodkami metropolitalnymi, zmianą (a właściwie rozluźnieniem) relacji między miastem centralnym a otaczającym je regionem. Konsekwencją tego procesu jest krystalizowanie nowego rodzaju

struktury przestrzennej, uzyskującej przewagę konkurencyjną nad innymi obszarami w wymiarze międzynarodowym, mającej odmienny charakter powiązań między miastem centralnym a otaczającym go regionem, prowadzący do wykształcenia się dużego, wielce złożonego systemu osadniczego o różnorodnych powiązaniach wewnętrznych i zewnętrznych, oznaczający taki rozwój przestrzeni zurbanizowanej, który prowadzi do ekspansji, eksportu, tworzenia wzorców zachowań, przenoszonych na zasadzie benchmarkingu do innych przestrzeni⁴⁸.

Metropolię definiuje się na podstawie zlokalizowanych w niej funkcji o zasięgu odbioru co najmniej ponadkrajowym, natomiast obszar metropolitalny delimituje się na podstawie powiązań funkcjonalnych z ośrodkiem centralnym. Obszar ten może być wyznaczany według różnorodnych kryteriów. Jednym z najprostszych, a jednocześnie najczęściej wskazywanym, jest liczba ludności. Zgodnie z tym podejściem, w krajach Unii Europejskiej obszar metropolitalny tworzą wielkie miasta wraz z otoczeniem, których ludność przekracza 500 tys. mieszkańców. Ruch migracyjny ludności między miastem centralnym metropolii a jej obrzeżami doskonale funkcjonuje w obu kierunkach⁴⁹. W hierarchii miast świata najważniejsze są metropolie, czyli miasta wykazujące funkcjonalną dominację nad obszarem je otaczającym. Zasięg wpływu danej metropolii zapewnia funkcja (lub funkcje) nazywana metropolitalną⁵⁰. Zasięg odbioru funkcji metropolitalnej jest wypadkową kilku cech. Są nimi⁵¹:

- rodzaj i jakość świadczonych usług,
- zdolność i umiejętność usługodawców i usługobiorców do posługiwania się zdobyczami cywilizacyjnymi i korzystania z nich,

⁴⁸ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcie podstawowe*, PAN KPZK, Warszawa 2006, s. 10–11.

⁴⁹ B. Banachowicz, J. Danielewicz, *Współrzędzenie jako forma zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 1.

⁵⁰ M. Pirveli, *Funkcja metropolitalna a proces globalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4 (14), s. 65.

⁵¹ Tamże, s. 66.

- dostęp do odpowiednich dla siebie usług, rodzaj systemu prawn-administracyjnego,
- sytuacja polityczna (tzn. to w jakim stopniu dana metropolia jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo osobom korzystającym z funkcji metropolitalnej).

W ujęciu zaprezentowanym przez P. S. Florence'a do zbioru funkcji pełnionych przez metropolię należy zaliczyć: usługi dla przedsiębiorców, usługi finansowe, działalność wydawnicza, artystyczną i rozrywkową⁵². Funkcje metropolitalne mogą mieć charakter gospodarczy, kulturalny, polityczny, prawn-administracyjny, informacyjny, naukowy, religijny, uzdrowski, edukacyjny, handlowy, medyczny, wystawienniczy, być związane z modą, *iventami*, imprezami sportowymi itp. Przyciągają do miasta inwestorów, turystów, imigrantów, przedsiębiorców, biznesmenów – różnych odbiorców realizowanych tutaj zadań. Dla miasta ważne jest, że pełnienie tych funkcji gwarantuje w długim okresie miejskiej społeczności wysokie dochody⁵³. Metropolie i ich obszary metropolitalne są obecnie najważniejszymi ogniwami światowego systemu miast. O ich znaczeniu w skali globalnej decyduje zasięg oddziaływania w sferze ekonomicznej. Do wymienionych funkcji metropolitalnych należy dodać dwie kolejne, których znaczenie jest niezaprzeczalne i odnosi się do każdej metropolii. Są to funkcje kontrolne i decyzyjne w odniesieniu do gospodarki światowej. Występowanie tych funkcji wyraża się w koncentracji

⁵² P. S. Florence, *Economic efficiency in the metropolis*, [w:] *The metropolis in modern life*, ed. R. M. Fischer, New York 1955, s. 86–88, cyt. za K. A. Kuć-Czajkowska, *Aglomeracje, obszary metropolitalne, metropolie – próba uporządkowania pojęć*, [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 72.

⁵³ J. Kot, D. Stawasz, *Infrastrukturalne bariery rozwoju funkcji metropolitalnej na przykładzie Łodzi*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szolek, „Biuletyn PAN KPZK” [Warszawa] 2004, z. 214, s. 127–128.

zarządów międzynarodowych firm, banków, a także organizacji wspierających biznes⁵⁴.

M. Bassand⁵⁵ definiuje metropolię jako aglomerację miejską liczącą około miliona mieszkańców, ale równocześnie posługuje się trzema dodatkowymi miernikami:

- doskonałością usług, instytucji i wyposażenia,
- potencjałem innowacyjnym w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturowym,
- wyjątkowością i specyfiką miejsca.

Podobne cechy metropolii przypisują T. Markowski i T. Marszał⁵⁶. Aby miasto można zaliczyć do grona metropolii, powinno być:

- względnie duże (ponad pół miliona mieszkańców),
- posiadać rozwiniętą sferę gospodarczą, w tym silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu,
- odznaczać się rozbudowanym sektorem naukowo-badawczym (jednostki naukowe, B+R, szkoły wyższe),
- pełnić funkcje metropolitalne, tj. funkcje o wysokim znaczeniu w skali odbioru zewnętrznego,
- odgrywać rolę węzła w systemie (sieci) powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz odznaczać się dużą dostępnością, także w skali ponadkrajowej,
- wpływać na rozwój sieciowych powiązań natury gospodarczej i w sferze zarządzania.

B. Jałowiecki oraz M. S. Szczepański charakteryzując cechy miasta – metropolii, wskazują na następujące wyróżniki⁵⁷:

54 J. Słodczyk, *Identyfikacja i kształtowanie się funkcji metropolitalnych*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii...*, s. 51.

55 M. Bassand, *Metropolisation et inegalites sociales. Pressem politechniquers et universitaires romandes*, Lozanna 1997, s. 45.

56 T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne...*, s. 12.

57 B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 214–225; K. M. Kuć-Czajkowska, *Agglomeracje, obszary metropolitalne, metropolie...*, s. 72–73.

- przyjmowanie pochodzących z zagranicy czynników produkcji oraz towarów i usług,
- goszczenie zagranicznych firm, siedzib i filii międzynarodowych przedsiębiorstw, banków, instytucji pozarządowych, ośrodków naukowych, oświatowych, uniwersytetów o znacznym udziale studentów zagranicznych, a także placówek dyplomatycznych,
- występowanie bezpośrednich sieciowych połączeń transportowo-komunikacyjnych z zagranicą (system autostrad, lotnisk, szybkiej kolei),
- intensywną komunikację z zagranicą przez ruch pocztowy, telekomunikacyjny i turystyczny,
- rozwinięty sektor usług obsługi zagranicznych klientów, centra wystawiennicze, kongresowe, luksusowe hotele, pomieszczenia biurowe, międzynarodowe kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe,
- media o zasięgu ponadkrajowym (radio, TV, prasa),
- organizację kongresów, wystaw, festiwali, imprez sportowych i artystycznych z udziałem zagranicznych sportowców i artystów,
- obecność instytucji krajowych i regionalnych zajmujących się relacjami zagranicznymi i mającymi międzynarodową markę,
- przedstawicielstwa miejskich instytucji publicznych funkcjonujące w innych miastach (paradyplomacja).

Przy takim rozumieniu metropolii, ww. autorzy definiują metropolizację jako zjawisko funkcjonalne, tzn. występuje tutaj konieczność spełnienia określonych kryteriów funkcjonalnych – rozwój funkcji metropolitalnych. Spełnienie tychże funkcji przyczynia się do rozprzestrzeniania się rozwoju z miasta na otaczające je tereny. Zmieniają się relacje między miastem centralnym a jego obszarem oddziaływania, a przestrzeń odznacza się nieciągłym sposobem użytkowania.

Metropolizacja, według B. Jałowieckiego, oznacza proces przejmowania przez niektóre wielkie miasta funkcji kierowniczych w zarządzaniu gospodarką postindustrialną w skali ponadnarodowej, występuje w różnym natężeniu, a zatem mamy metropolie globalne, kontynentalne i regionalne⁵⁸. W obszarze metropolitalnym

⁵⁸ B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń...*, s. 208.

dominującym sektorem gospodarki są usługi, występuje społeczeństwo grup interesów, typ solidarności kumulatywny, typ osadnictwa to metropolia, sposób przemieszczania to samochód, samolot, a dominującymi środkami przekazu informacji są telewizja, Internet, multimedia⁵⁹. Związki między metropoliami według powszechnie obowiązujących poglądów są o wiele silniejsze niż więzi między metropolią a jej naturalnym zapleczem, jakim jest region. Z tego punktu widzenia wzmocnienie krajowych metropolii jest zadaniem priorytetowym dla władz każdego z krajów. We współczesnym świecie o efektywności gospodarowania decydują powiązania, innowacje, informacje, otwartość, dostępność, swobodny przepływ kapitału itd. A te elementy występują właśnie w metropoliach, co w długim okresie daje efekt synergiczny.

W metropoliach pogłębia się proces oddzielania miejsc zamieszkania od miejsc pracy, które są nawzajem niekompatybilne. Procesowi temu podlegają także różne sfery działalności miejskiej. Handel detaliczny, tradycyjnie rozmieszczony blisko miejsc zamieszkania ludności, grupuje się punktowo w wielkich centrach handlowych, zajmując niejednokrotnie bardzo atrakcyjną przestrzeń miejską. Banki, lokale gastronomiczne i rozrywkowe koncentrują się w centrach miast. Zamiast czytelnego w odbiorze społecznym układu ulic z różnymi rodzajami spełnianych tutaj funkcji, powstają jednorodne pod względem wykorzystania obszary: dzielnice mieszkaniowe, biurowce – skupiska pracy biurowej, strefy przemysłowe, parki technologiczne, instytucje kultury, wielkie stadiony i obiekty rekreacyjno-sportowe, uniwersyteckie kampusy. Przestrzeń zajmowana jest przez terenochłonne ciągi komunikacyjne, często przecinające centralne obszary miasta, oddzielające niejednokrotnie tereny o wysokiej gęstości zabudowy i zamieszkania, co skutkuje wyraźną fragmentaryzacją przestrzeni. Szpitale, dworce kolejowe, komunikacji samochodowej i lotnicze są rozproszone i przemieszane na coraz większej przestrzeni. Poszczególne dzielnice mieszkaniowe skupiają ludność różniącą się swoim statusem społecznym, a także niejednokrotnie pochodzeniem etnicznym. Na przedmieściach metropolii istnieją dekapitalizujące się wielkie zespoły mieszkaniowe,

⁵⁹ Tamże, s. 208.

w centrum powstają luksusowe apartamentowce i biurowce, a na peryferiach zespoły otwartej i zamkniętej jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, przemieszane z pozostałościami wiejskiej zabudowy, terenami zdegradowanymi, strefami przemysłowymi, centrami logistycznymi, galeriami handlowymi, obiektami infrastruktury technicznej. Ta przestrzenna struktura wymaga coraz dłuższych i bardziej skomplikowanych sieci wodociągowych, energetycznych, transportowych, komunikacyjnych i informatycznych, systemów odprowadzających ścieki, zbierających i utylizujących miliony ton odpadów produkowanych w metropolii. Koszty związane z obsługą obszaru metropolitalnego niewspółmiernie wzrastają w stosunku do istniejącej tam zabudowy i intensywności jej wykorzystywania. Zbiorowość metropolitalna strukturalizuje się także w wielu współzależnych sieciach ułatwiających ruchliwość osób, dóbr i informacji. Wytwarza się nowy typ gęstych, choć powierzchniowych i zindywidualizowanych relacji społecznych. Relacje te kształtują się według kontaktów biznesowych, edukacyjnych, upodobań odnośnie do sposobów spędzania wolnego czasu, a nie tak jak w poprzednich okresach na podstawie więzi sąsiedzkich⁶⁰.

W przypadku kategorii miast w odniesieniu do metropolii nie występują definicyjne wątpliwości. Jak stwierdza P. Korcelli⁶¹, aby zasługiwać na to określenie, miasto obok szerokiej gamy funkcji ogólnokrajowych, powinno spełniać funkcje o zasięgu międzynarodowym, a także mieć wykształcone przestrzenne układy odpowiadające tzw. formie metropolitalnej. Obszar metropolitalny rozlewa się w przestrzeni i nie ma zarysowanych klarownie granic. Może rozprzestrzeniać się w jednym lub kilku kierunkach, zawierać

⁶⁰ M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i Analizy EUROREG nr 1/2009, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytet Warszawski, Warszawa, http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/602/obszary_metropolitalne_w_polsce_problemy_rozwojowe_i_delimitacja.pdf [data dostępu: 22.04.2016].

⁶¹ P. Korcelli, *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski na tle europejskiego systemu osadniczego (aglomeracje – metropolie)*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, nr 233, s. 90.

całe, albo też nie, jednostki administracyjne, sąsiednie w stosunku do miasta centralnego. Podejście do ewentualnej delimitacji obszaru metropolitalnego zależy od przyjętych założeń, choć do podstawowych kryteriów należą odległość od metropolii (czas dotarcia) oraz stopień zagospodarowania i rozwoju obszaru.

Metropolie i obszary metropolitalne są wytworem procesów globalizacyjnych. Bezsprzecznie są centrami rozwoju społeczno-gospodarczego, kumulacji ludzkiej aktywności i kreatywności w różnych sferach od gospodarczej poprzez społeczną, kulturalną, administracyjną i zarządczą po naukowo-badawczą. Są postrzegane z jednej strony jako kolebki dalszych osiągnięć obecnych i przyszłych pokoleń, z drugiej zaś jako miejsca zawłaszczania zasobów przez wąską w stosunku do całej populacji grupę właścicieli. Złożoność i współzależność problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych charakterystycznych dla metropolii i obszarów metropolitalnych oraz dynamika zmian w tym zakresie zmusza do poszukiwania bardziej sprawnych i skutecznych form bieżącego i długookresowego zarządzania tymi obszarami. Zadaniem władz publicznych zarówno miejskich, jak i krajowych, jest niedopuszczanie w przypadku metropolii i obszarów metropolitalnych do naruszenia względnej równowagi między grupą osób uprzywilejowanych (właścicieli, wysoko wykwalifikowanej kadry zarządzającej, dobrze opłacanych przedstawicieli wolnych zawodów itp.) a pozostałymi członkami społeczności metropolitalnej. Ta względna równowaga zawiera się w stwierdzeniu, że rozwój metropolii i całego obszaru metropolitalnego powinien skutkować poprawą warunków bytowych i jakości życia społeczności zarówno miasta centralnego, jak i całego obszaru metropolitalnego.

Jak wskazują prognozy licznych ośrodków naukowych, zaludnienie świata w kolejnych okresach będzie wzrastać – z obecnego (7,3 mld mieszkańców) do 9,6 mld w roku 2050 oraz do ponad 10 mld w 2100 r. Ekspansja demograficzna jaka wystąpiła w okresie od 1950 do 2015 r. oznacza trzykrotny przyrost ludności globu. Ponad 80% tego przyrostu skoncentrowało się w Azji (przyrost o ponad 3 mld osób), głównie w Chinach, Indiach i Japonii. Gwałtowny przyrost ludności na świecie, niezależnie od regionu, w którym nastąpił, jest konsekwencją przyspieszonych procesów urbanizacji.

W skali globu ludność koncentruje się w miastach (obszarach aglomeracyjnych), a udział procentowy ludności miejskiej w stosunku do całej populacji jest coraz większy i będzie wzrastał. W roku 2015 54% ludności świat zamieszkiwało obszary miejskie, a zgodnie z przewidywaniami w roku 2050 udział ten wzrośnie do ponad 66%. W wyniku koncentracji ludności na pewnych obszarach, wykształciły się silnie zurbanizowane regiony miejskie, w których liczba ludności przekracza 10 mln⁶². Megamiasta są zjawiskiem stosunkowo nowym, albowiem na skutek ekspansji demograficznej pojawiły się dopiero w latach 70. XX w. Do ich powstania oprócz dynamiki wzrostu populacji przyczyniła się globalizacja oparta na gospodarce rynkowej oraz rewolucja informacyjna⁶³. Najbardziej charakterystyczną cechą megamiast, jak zauważa Z. Ziobrowski⁶⁴, jest wysoki, ponad 30% udział w ich populacji obcokrajowców, a także na ogół inercyjny, słabo kontrolowany, dynamiczny rozwój. Megamiasta są atrakcyjnymi miejscami ze względu na rynek pracy oraz postrzeganie ich przez rzesze, przede wszystkim, ludzi młodych jako miejsca tworzące wiele szans i okazji na lepsze życie. Gwałtowny wzrost liczby ludności megamiast wynika głównie z ruchów migracyjnych wieś – miasto. Za tymi migracjami miasta nie nadążają w kwestiach rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury. Pogłębia się polaryzacja mieszkańców. Rzesze biedoty zamieszkują przedmieścia, borykając się z niedostatkiem wody, funkcjonując bez kanalizacji, komunikacji publicznej, pozbawione są dostępu do usług publicznych, gdy w niedalekim sąsiedztwie rozkwitają dzielnice zamożności i luksusu. Głównymi problemami, z jakimi zmagają się megamiasta są: zanieczyszczenia środowiska, niewydolność transportu publicznego, brak mieszkań i wysoki poziom przestępczości. Powstaje tu pytanie, na jakie różnice można wskazać, analizując metropolie i obszary metropolitalne oraz megamiasta. Pod względem kryteriów dotyczących jakości

⁶² Z. Strzelecki, *Ludność miast w przyszłości*, [w:] J. Kleer, Z. Strzelecki, *Megamiasta przyszłości...*, s. 17, 44.

⁶³ J. Kleer, *Megamiasta: destrukcja przestrzeni publicznej...*, s. 45.

⁶⁴ Z. Ziobrowski, *Modele rozwoju mega miast i ich przyszłość*, [w:] J. Kleer, Z. Strzelecki, *Megamiasta przyszłości...*, s. 83.

przestrzeni miejskiej, struktury społecznej lub kształtowania się obszarów metropolitalnych, megamiasta zlokalizowane w Azji, Ameryce Południowej i Afryce kontrastują z ukształtowanymi metropoliami europejskimi i północnoamerykańskimi. Natomiast w zakresie gospodarki następuje wzrost pełnionych przez megamiasta wyspecjalizowanych funkcji, o znaczeniu ponadkrajowym, tzn. funkcji metropolitalnych⁶⁵. Zarządzanie metropoliami i obszarami metropolitalnymi oraz megamiastami jest wyzwaniem dla władz i całej administracji publicznej kraju ich lokalizacji. Skala siły tego typu zurbanizowanych struktur jest niepodważalna, a możliwości rozwiązywania występujących w nich problemów często ograniczone. Na procesy zachodzące w tych obszarach istotny wpływ mają także decydenci zewnętrzni, którzy zawsze będą dążyli do osiągnięcia swoich własnych celów, często sprzecznych z interesami tych miast. W relacjach metropolie oraz megamiasta – władze centralne pojawiają się liczne ograniczenia, co wynika z chęci zdobycia przez nie dominacji nad władzami centralnymi. Nie należy się spodziewać, że w najbliższej przyszłości nastąpi osłabienie wpływów wielkich miast naszego globu, wręcz przeciwnie, można przewidywać, że świat będzie zmierzał do dychotomicznego podziału na bogate, zamożne miasta i całą resztę.

2.4. Terytorium i jego rozwój

Wyszktałenie się nowych przestrzeni produkcyjnych związane jest z rozwojem przemysłów zaawansowanej technologii. Transfer technologii na szeroką skalę do przemysłu regionalnego jest możliwy, jeśli podmioty biorące udział w tym procesie są zorganizowane w sieci. Rozwinięta sieć jest warunkiem współpracy różnych partnerów, co z kolei zapewnia sprawny i skuteczny proces transferu technologii (od pomysłu do jego realizacji w postaci wyrobu rynkowego).

⁶⁵ P. Korcelli, E. Korcelli-Olejniczak, *Od metropolii do megamiast*, [w:] J. Kleer, Z. Strzelecki, *Megamiasta przyszłości...*, s. 73.

Ze względu na znaczenie i rodzaj działalności G. Benko⁶⁶ wyróżnia następujące nowe organizacje przestrzenno-przemysłowe:

– Centra innowacji (w rozszerzeniu kampusu uniwersyteckiego tworzone są małe jednostki badawcze, które dostarczają ekspertyzy dla przedsiębiorstw).

– Parki naukowe (kompleks biur, laboratoriów i pracowni, rozwój parku jest uwarunkowany współpracą firm mających własny wydział B+R z laboratoriami uniwersyteckimi).

– Biegun technologii (lub park technologiczny, wysoki udział badań stosowanych, prowadzonych ewentualnie we współpracy z uniwersytetami. Główny rodzaj prowadzonej tutaj działalności to wytwarzanie zaawansowanej technologii oraz świadczenie usług na rzecz przedsiębiorstw).

– Parki biznesu i handlu (spełniają funkcje: wytwarzania, handlu i profesjonalnych usług. Lokalizacja z wyborem otoczenia o wysokiej jakości i słabym zagęszczeniu, np. w pobliżu lotnisk).

– Obszary silnie uprzemysłowione (ulegają wpływowi parków naukowych oraz bieżącym tendencjom w budownictwie. Pozostają w stosunkowo słabym związku z zaawansowaną technologią).

Koncepcje rozwoju regionalnych (terytorialnych) systemów produkcyjnych w powiązaniu ze środowiskiem innowacyjnym są teoretyczną próbą odpowiedzi na pojawienie się takich faktów, jak globalizacja, przyspieszenie postępu naukowego i technologicznego, wzrastająca rola powiązań sieciowych. Jednym z paradygmatów rozwoju terytorialnego jest koncepcja terytorialnych (lokalnych/regionalnych) systemów produkcji i/lub innowacji – TSP/I, będąca w pewnym sensie odpowiednikiem dystryktu przemysłowego. TSP to zgrupowanie w bliskiej przestrzeni przedsiębiorstw utrzymujących relacje między sobą i organizacjami lokalnego środowiska społeczno-kulturalnego. Relacje te mają charakter formalny bądź nieformalny i stanowią źródło efektów zewnętrznych dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Powstaje tu gęsta sieć „relacji bliskości”⁶⁷.

⁶⁶ G. Benko, *Geografia technopolii*, PWN, Warszawa 1993, s. 15–16.

⁶⁷ I. Pietrzyk, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, red. W. Kosiedowski, Toruń 1995, s. 21.

Zmieniają się czynniki lokalizacji działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa szukają bliskości centrów naukowych, usług z zakresu finansów, marketingu, zarządzania, infrastruktury transportowej i komunikacyjnej. Terytorium to nie tylko obszar lokalizacji przemysłu czy innych działalności gospodarczych, to określone środowisko złożone z sieci przedsiębiorstw, relacji między nimi, relacji pomiędzy przedsiębiorstwami a podmiotami zaliczanymi do tzw. otoczenia rynkowego, rodzaju siły roboczej, infrastruktury i jakości życia. Te wszystkie elementy wpływają na możliwości dynamicznego rozwoju terytorium (regionu)⁶⁸.

Cechą wspólną zaprezentowanych powyżej poglądów odnoszących się do współczesnych teorii tłumaczących rozwój terytorium (np. obszarów miejskich, regionu) jest uwzględnienie w nich wagi środowiska naukowego oraz kreatywnego i coraz większego jego wpływu na rozwój działalności gospodarczej. Centra naukowe, technologiczne, zapotrzebowanie na innowacje i ekonomiczny rozwój regionalny mają pozytywny wpływ na rozwój sfery nauki i badań⁶⁹. Współczesna polityka innowacyjna formułowana w krajach wysoko rozwiniętych jest domeną polityki rozwoju lokalnego i regionalnego⁷⁰. W ostatnich latach coraz wyraźniej krystalizuje się wzorec rozwoju opartego na procesach innowacyjnych. W dobie globalizacji gospodarki o zdolności miasta do dalszego intensywnego rozwoju decyduje jego gotowość do generowania i absorpcji nowych technologii,

68 A. Jewtuchowicz, *Rozwój terytorialny a strategie lokalizacyjne przedsiębiorstw*, [w:] *Terytorialne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 13.

69 S. P. Dresch, K. I. Pelc, *Knowledge Centers, Technological Innovations and regional Economic Growth*, [w:] S. B. Lundstedt, T. H. Moss, *Managing Innovation and Change*, Kluwer Academy Publishers, Dordrecht–Boston–London 1989, s. 48.

70 M. Landabaso, *The promotion of innovation in regional policy: proposal for regional innovation strategy*, „*Enterpreneurial & Regional Development*” 1997, No 9.

rozwiązań organizacyjnych i nowej wiedzy⁷¹. Bez aktywnego uczestnictwa w procesie tworzenia i wykorzystywania innowacji gospodarka przegra konkurencję z innymi obszarami, w których proces ten zachodzi⁷².

W literaturze ekonomicznej, podejmującej rozważania wyjaśniające związki zachodzące między zasobami, wymiarem przestrzennym oraz efektami aktywności społeczeństw, coraz częściej obok wątków dotyczących istoty i faz urbanizacji, a także globalizacji czy też polityk i mechanizmów rozwoju regionalnego/lokalnego, pojawia się odniesienie do terytorium. Globalizacja, rozpatrywana z ekonomicznego punktu widzenia, nie jest oparta na społeczeństwach i państwach narodowych, lecz na korporacjach transnarodowych, rynku i operatorach rynku⁷³. Przyczynia się do geograficznego, w skali światowej oraz regionalnej, zróżnicowania dynamiki procesów tegoż rozwoju oraz do tego, że rozwój ten jest bardziej punktowy niż powierzchniowy⁷⁴. Rozpatrywana jako immanentna cecha współczesnej gospodarki rynkowej nie przeczy postępującemu rozwarstwianiu się świata na ośrodki dominacji oraz obszary zależności⁷⁵. Globalizacja przyczynia się do rozwoju metropolii oraz całych obszarów metropolitalnych, miasta, metropolie, megamiasta, stają się węzłami gospodarki światowej, na znaczeniu w ujęciu ekonomicznym zyskują przestrzenie z wykształconą aktywnością wyspecjalizowanych i komplementarnych podmiotów, kreujących różnorodne formy terytorialnych systemów produkcji, usług i innowacji⁷⁶, przy czym przestrzenie te nie „uznają” granic administracyjnych. W świetle

71 B. Gruchman, *Nowy paradygmat rozwoju regionalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [Wyd. Naukowe UAM, Poznań], 1992, kwartał drugi, s. 19.

72 D. Stawasz, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 42–45.

73 A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy...*, s. 11.

74 I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój...*, s.11.

75 J. Wierzbowski, *Uwarunkowania geopolityczne polityki gospodarczej Polski*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 4, s. 2.

76 A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 12.

poprzednich rozważań, metropolia wraz ze swoim obszarem metropolitalnym, jak również megamiasto mogą być analizowane z punktu widzenia wykształcenia się w nim terytorium. Przyjmując za pewnik, że nie całe regiony, a jedynie ich odznaczające się pewnymi cechami terytoria, dzięki kumulacji i intensywności aktywności gospodarczej przesadzają o rozwoju gospodarczym regionu/kraju, należy postawić pytanie, czy terytoria te winny być wspierane ze strony władz publicznych w szczególności sposób, a jeśli tak, to dłaczego i za pomocą jakich instrumentów. W odniesieniu do powyżej zaprezentowanych kwestii, należy uznać, iż terytorium, postrzegane jako skupisko aktywności, powiązań sieciowych między różnego rodzaju podmiotami i organizacjami, odznaczające się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i społecznego⁷⁷ stanowi we współczesnym świecie centrum decydujące o rozwoju społeczno-gospodarczym w wymiarze regionalnym/krajowym lub też w szerszej skali. Natomiast zgodnie ze stwierdzeniem R. Broła⁷⁸ szansą na rozwój układów lokalnych jest pozyskanie lokalizacji podmiotów sieciowych, które na obszary peryferyjne mogą przenosić część efektów uzyskiwanych w centrum.

Terytorium w tym rozumieniu wykracza poza pojęcie przestrzeni w wymiarze geograficznym czy też administracyjnym, oznacza przestrzeń stworzoną przez określoną społeczność, mającą swoją historię, tożsamość i kulturę, zgromadzoną wiedzę i umiejętności, z funkcjonującymi w niej organizacjami

⁷⁷ „Kapitał ludzki to wszystkie, ale to absolutnie wszystkie, zasoby niematerialne (przymioty) kojarzone z człowiekiem traktowanym jako samodzielna istota ludzka”. Kapitał ludzki rozpatrywany jest poprzez kompetencje i doświadczenie, wiedzę i zdolności, zdrowie i wydolność organizmu, nastawienie życiowe, zaufanie, tolerancję, lojalność czy też podejrzliwość, kłótniowość, nielojalność – w: S. Walukiewicz, *Kapitał ludzki*, Warszawa 2010, s. 24–25. Kapitał społeczny powstaje w grupie co najmniej dwu osób, a relacje między nimi stanowią podstawowy element tego kapitału. Relacje mogą mieć charakter formalny i nieformalny. Por. tamże, s. 48–49.

⁷⁸ Zob. R. Broł, *Wpływ procesów globalizacji na rozwój lokalny*, [w:] *Współczesne wyzwania miast i regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 32–33.

i instytucjami, wraz z rozwiniętymi relacjami (formalnymi i nieformalnymi) między nimi. Mowa jest w tym przypadku o trzech wymiarach tej przestrzeni: geograficznym, relacyjnym oraz instytucjonalnym⁷⁹. Podstawowe punkty odniesienia przy identyfikowaniu i analizowaniu terytorium to⁸⁰:

- podejście do przestrzeni abstrakcyjnej, określonej przez granice sieci oraz aktywność podmiotów ją tworzących i w niej funkcjonujących,

- przyjęcie, że jest to miejsce o określonej historii kształtowania się, miejsce mające silny kontekst społeczny i instytucjonalny,

- uznanie, że jest to miejsce wykreowane, zbudowane przez organizacje i podmioty, „aktywna przestrzeń”, identyfikowana i tworzona przez pryzmat aktywności jej uczestników,

- przyjęcie, iż mamy do czynienia z przestrzenią o wysokim poziomie aktywności gospodarczej, wieloaspektowych relacjach między podmiotami, miejscem redukującym koszty transakcji gospodarczych,

- przyjęcie, że terytorium tworzy unikatowe zasoby i bazuje na kapitale społecznym, co razem pozwala na kreowanie procesów wiedzy i innowacji, także ich komercjalizacji,

- uznanie, że jest to miejsce mające własny sposób koordynacji zachowań poszczególnych uczestników i zarządzania zmianami.

Zgodnie ze stwierdzeniem A. Nowakowskiej⁸¹ koncepcja terytorium i jego roli w rozwoju społeczno-gospodarczym jest wyraźnie odmienna od wcześniejszych koncepcji wyjaśniających rolę i znaczenie przestrzeni w rozwoju lokalnym/regionalnym, formułowanych na gruncie nauk ekonomicznych. Jednakże terytorium w przedstawionym zarysie występuje w wielu miejscach na świecie. Przyjmując, że jest to centrum aktywności i postępu, winno być ono przedmiotem zainteresowania zarówno badaczy, analityków, jak i władz publicznych. Jego efektywność funkcjonowania w długim okresie zależy od przedsiębiorczości, kreatywności jego twórców i uczestników, ale wymaga także wsparcia ze strony władz

⁷⁹ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój...*, s. 13.

⁸⁰ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów...*, s. 17.

⁸¹ Tamże, s. 17.

publicznych⁸². Wsparcie, o którym tutaj mowa, powinno mieć wymiar pomocowy, a nie decyzyjny, wynikający z uprawnień i przywilejów administracji publicznej. Dlatego też uznaje się, że ewentualne zarządzanie w stosunku do terytorium, to wsłuchiwanie się i komunikacja pomiędzy aktywnymi uczestnikami terytorium a stosownymi centrami władzy centralnej oraz administracji regionalnej i podejmowanie przez władze tylko takich działań i projektów, które dzięki efektom zewnętrznym wzmocnią możliwości dalszego rozwoju danego terytorium. Tak należy rozumieć rolę władz w sferze oddziaływania na efektywność ekonomiczną wykreowanego terytorium.

W tym miejscu można by podać w wątpliwość, czy istnieją jakiegokolwiek przesłanki na rzecz wyjaśniania procesów rozwoju miast w odniesieniu do koncepcji związanych z rozwojem terytorium. Wyróżnienie miasta, metropolii, megamiasta następuje na podstawie umownego zakreslenia przestrzeni w wymiarze geograficznym i przypisania temu obszarowi odpowiedniego miana na drodze administracyjnej. W tak wyłonionym terytorium funkcjonują podmioty gospodarcze, organizacje, instytucje, mieszkańcy i inni użytkownicy, ale ich związki z szeroko rozumianym otoczeniem nie ograniczają się jedynie do relacji w ramach wyłonionego administracyjnie obszaru. Dla rozwoju terytorium ważne jest, jak to uprzednio wykazano, skumulowanie funkcji kreatywnych i innowacyjnych oraz sieci powiązań pomiędzy podmiotami, sferą B+R, nauki, klimatem społecznym, rozwiązaniami instytucjonalnymi itp. Powiązania mogą być swobodnie kształtowane poza granicami administracyjnymi, a realne procesy zachodzą w jakiejś przestrzeni, która ze względu na charakter zabudowy i realizowane działania ma cechy miejskie. Z tego też względu można przyjąć, że terytoryzacja miejskiej przestrzeni jest kolejną fazą rozwoju struktur miejskich w globalizującym się świecie.

⁸² D. Stawasz, *Sprawność zarządzania rozwojem terytorialnym w polskich uwarunkowaniach*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 261–263.

3

WYZNACZNIKI ZARZĄDZANIA ROZWOJEM MIASTA

3.1. Miasto jako organizacja

3.1.1. Cechy miasta jako organizacji

Zgodnie z założeniami dyscypliny nauki, jaką jest „nauka o zarządzaniu” organizacja w sensie rzeczowym najogólniej rozumiana jest jako wyodrębniona względnie z otoczenia całość ludzkiego działania, mająca określoną strukturę, skierowaną na osiągnięcie jakiegoś celu lub celów. Podstawowymi cechami każdej organizacji są celowość działania, składanie się z dających się określić części, powiązanych ze sobą i z całością organizacji działania w sposób celowy, oraz odrębność celów i struktury w stosunku do otoczenia, przy jednoczesnym powiązaniu przez nie z otoczeniem¹. Z wymienionych właściwości wynika, że może być ona cechą tylko ludzkiego działania. Oznacza możliwość zwiększenia sił oddziaływania ludzkich wysiłków poprzez planowe złączenie ludzi i środków, wokół realizacji zadań, dla których sama organizacja została powołana. Zatem działanie takie przynosi zdecydowanie większe efekty, niż gdyby było ono realizowane oddzielnie przez poszczególnych członków grupy. Efekt ten nazywany jest efektem synergicznym. Atrybutowe rozumienie słowa „organizacja” umożliwia

¹ *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981, s. 320.

wartościowanie każdej organizacji ze względu na jej cele, sposób zorganizowania i powiązania z otoczeniem. Na tej podstawie można mówić o organizacji dobrej, przeciętnej czy nieodpowiednio zorganizowanej, sprawnej lub niesprawnej, z większymi bądź mniejszymi wadami².

W przypadku każdej organizacji jej cechy oznaczają: celowość – istnienie celu lub celów przyjętych do osiągnięcia, złożoność z dających się określić części powiązanych ze sobą i z całością organizacji działania w sposób celowy, odrębności celów i struktury w stosunku do otoczenia, a jednocześnie powiązanie przez nie z otoczeniem. Inaczej cechy organizacji można określić jako: celowość, czyli nastawienie na osiąganie jednego lub wielu celów, sposób zorganizowania, co oznacza celowe połączenie składników ludzkich, rzeczowych, czasowych i przestrzennych, wyznaczających strukturę (budowę) organizacyjną całości, wyodrębnienie z otoczenia, a jednocześnie powiązanie z otoczeniem poprzez cel lub cele i sposób zorganizowania, poddanie kierowaniu, czyli oddziaływaniu ukierunkowanemu na osiągnięcie założonych celów działania.

Na gruncie prakseologii organizacja została określona przez T. Kotarbińskiego³ jako: „pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do nie jej własnych elementów, mianowicie taka całość, której wszystkie składniki przyczyniają się do powodzenia całości”. Powyższa definicja organizacji jest bardzo ogólna i nie uwzględnia wprost procesu zarządzania, który bezsprzecznie przyczynia się do powodzenia tejże organizacji (całości). Prakseologia, będąca nauką o sprawnym i skutecznym działaniu, pozwala na ocenę funkcjonowania każdej organizacji, przy czym oceny te mają charakter utylitarny i mówią tylko o walorach działania,

² D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności zarządzania w samorządowej administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 127–128.

³ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa 1958, s. 75.

dotadnich lub ujemnych, charakteryzujących to działanie wyłączenie z punktu widzenia sprawności⁴. Prakseologia konstruuje i uzasadnia „dyrektywy praktyczne”, tj. nakazy i zakazy oraz zalecenia i przestrogi dotyczące wzmagania sprawności i unikania niesprawności w działaniu⁵. Organizacje są przede wszystkim tworamı społecznymi, i z tego względu niełatwo poddają się naukowej analizie. Zjawiska społeczne nie zawsze dają się opisywać w kategoriach przyczynowo-skutkowych, i nie da się do nich zastosować deterministycznego schematu przewidywań przyczyn i efektów ich działań. Są one w małym stopniu mierzalne, łatwiej je opisywać w kategoriach jakościowych niż ilościowych⁶.

Świat organizacji jest bardzo różnorodny. Najczęściej stosowanym podziałem organizacji jest typologia oparta na kryterium funkcji, jakie spełnia organizacja na rzecz swojego otoczenia. Na podstawie tego kryterium wyróżniamy organizacje: (I) gospodarcze (nastawione na zysk), (II) użyteczności publicznej (np. szkoły, szpitale, instytucje kulturalne), (III) administracji państwowej i samorządowej, (IV) militarne i policyjne (np. organizacje wojskowe, straż miejska, ochotnicze jednostki straży pożarnej), (V) społeczne – partie polityczne, związki zawodowe, (VI) religijne – Kościoły, klasztory, związki wyznaniowe⁷. Coraz częściej wykorzystywana jest trzelementowa typologia organizacji, w której kryterium podziału uwzględnia charakter zaspokajania potrzeb oraz motyw podejmowania zorganizowanego działania. W tym przypadku wyróżnia się organizacje komercyjne, organizacje publiczne, organizacje społeczne⁸. Organizacje publiczne (do tej kategorii zaliczyć należy miasto) działają

4 Tamże, s. 380–381.

5 *Mała encyklopedia prakseologii teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 180.

6 M. Bielski, *Organizacje, istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 8.

7 M. Szloch, *Podstawy organizacji i zarządzania*, CL Consulting i Logistyka, Wrocław 2004, s. 9.

8 B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, CeDeWu, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 105.

w interesie publicznym (dla dobra ogółu) i urzeczywistniają swoje podstawowe cele poprzez takie wpływanie na uczestników życia społeczno-gospodarczego, aby podejmowali oni działania ukierunkowane na osiągnięcie własnych celów, a także celów organizacji, których wpływowi są poddawani⁹. Podsumowując te krótkie rozważania na temat istoty organizacji, należy przyjąć, iż jest to otwarty system społeczno-techniczny, zorientowany na osiągnięcie celów i mający określoną strukturę. Organizacja ma pewne podstawowe cechy¹⁰:

- Jest stworzona przez człowieka (przez ludzi) dla osiągnięcia określonych celów;

- W jej skład wchodzi ludzie oraz środki rzeczowe, którymi ludzie ci posługują się w swoich działaniach. Występuje tutaj połączenie ludzi jako podstawowego czynnika twórczego z materialno-technicznymi lub rzeczowymi środkami działania, dlatego też można ją uznać za system społeczno-techniczny;

- Jest zdolna do zmiany swoich pierwotnie wyznaczonych celów;

- Jest wyodrębniona z otoczenia, a jednocześnie otwarta, czerpiąc z otoczenia niezbędne do istnienia zasoby oraz oddając otoczeniu wytworzone produkty;

- Jest strukturalizowana (ma określoną budowę) i zhierarchizowana;

- Posiada człon kierowniczy sterujący (zarządzający) jej funkcjonowaniem i rozwojem;

- Utrwala sposoby zachowania się jej uczestników i zasady ich współdziałania na drodze formalizacji, ma zdolność do utrwalania wzorców działań, do powtarzalnej realizacji stawianych zadań, czyli stwarzania warunków sprzyjających instytucjonalizacji, tj. do odrębności przestrzennej, ekonomicznej, prawnej, ma prawo do formalizacji celów, pełnionych funkcji i struktury;

⁹ B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 32.

¹⁰ M. Bielski, *Organizacje, istota, struktury...*, s. 78; B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, CeDeWu.PL Wydawnictwa fachowe, Warszawa 2007, s. 87–88.

- Współdziała z otoczeniem, jest tzw. systemem otwartym;
- Jest systemem samoorganizującym się, zdolnym do zwiększenia stopnia swojej sprawności i swojego uporządkowania;
- Jest systemem stabilnym, zdolnym do utrzymania równowagi dzięki procesom homeostazy i ekspansji;
- Jest ekwifinalna, zdolna do osiągnięcia tych samych celów w różny sposób.

3.1.2.

Cele i zasoby miasta

Miasto spełnia wszystkie wymogi, aby uznać je za organizację, a dalej – wykorzystując założenia dyscypliny nauki o zarządzaniu – podejmować analizy w zakresie sprawności i skuteczności zarządzania sprawami miejskimi oraz rozwojem, oczywiście w kierunku tworzenia jak najkorzystniejszych warunków życia obecnych i przyszłych pokoleń mieszkańców. Nawiązując do pierwszego wyznacznika organizacji – celowości – można wskazać na następujące cele odnoszące się do miasta. I tak, nadrzędnym celem funkcjonowania każdego miasta (bez względu na jego wielkość czy lokalizację) jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, co warunkuje poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego zurbanizowanego obszaru (a w długim okresie dynamikę tegoż rozwoju). Na cel ten składają się natomiast cele cząstkowe, takie jak:

- cel gospodarczy – tworzenie jak najlepszych warunków rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności, prowadzenia działalności gospodarczej, tworzenia konkurencyjnego środowiska biznesowego, przyciągania inwestorów. Przyjęcie takiego celu przemawia za stwierdzeniem, że podstawą rozwoju miasta jest działalność prowadzona przez podmioty gospodarcze, albowiem oferują one miejsca pracy, zasilają dzięki podatkom budżet miasta, wpływają na dochodowość miejskiej społeczności, a także są źródłem akumulacji kapitału, zwiększając możliwości dalszych inwestycji,
- cel społeczny – zapewnienie mieszkańcom bezpieczeństwa, także w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych czy też innych nieprzewidzianych zjawisk, dostępu do różnorodnych usług

bytowych, pomocy społecznej, opieki medycznej, zapewnienia warunków sprzyjających rozwojowi cywilizacyjnemu i kulturalnemu mieszkańców. Cel ten jest ważny ze społecznego punktu widzenia, bo jego osiągnięcie na oczekiwanym i akceptowanym przez społeczność poziomie oznacza możliwość zapewnienia trwałości i przywiązania społeczeństwa do miejsca zamieszkania w długim okresie, sprzyja angażowaniu się obywateli w rozwiązywanie we współpracy z władzami miasta problemów ważnych dla miejskiej społeczności, budowaniu zaufania społecznego itp.,

– cel przestrzenny – racjonalne wykorzystywanie przestrzeni, zapewnienie ładu przestrzennego, zagwarantowanie spójności terytorialnej, niedopuszczanie do powstawania konfliktów społecznych na tle przestrzennym. Dla rozwoju miasta w długim okresie oznacza to racjonalne gospodarowanie najcenniejszym jego zasobem, jakim jest przestrzeń, co w skali całego miasta wpływa na wysokość kosztów funkcjonowania podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych oraz kosztów funkcjonowania miasta ponoszonych z budżetu,

– cel środowiskowy – ochrona przyrodniczego środowiska bytowania człowieka, ochrona zasobów przed ich nadmierną eksploatacją oraz uwzględnianie w procesach decyzyjnych walorów środowiska przyrodniczego. Cel ten jest ściśle związany z celem społecznym, środowisko wpływa na poziom zdrowotności społeczeństwa, na pozytywne odczucia w stosunku do miejsca zamieszkania i możliwości spędzania wolnego czasu,

– cel kulturowy, mający w obszarze swojego zainteresowania ochronę zabytków, obiektów dziedzictwa kulturowego, kultywowanie tradycji, ogólnie rzecz ujmując zapewnienie ciągłości rozwoju kulturowego mieszkańców danego terytorium¹¹. Zapewne wpływa to na budowanie społeczeństwa utożsamiającego się z miastem, kultywującego jego tradycję, zrozumienia międzypokoleniowe, itp.

¹¹ A. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. AGH, Warszawa 2005, s. 75.

Konkretyzacja powyżej wskazanych celów przejawia się w wymogu realizacji spektrum zadań przypisanych odpowiednimi ustawami do miasta. W ogólnym ujęciu rodzaje tych zadań sprowadzają się do trzech obszarów¹²:

- świadczenia usług dla obywateli, np. zagwarantowanie bezpieczeństwa publicznego, ochrona środowiska naturalnego,
- dostarczania gospodarstwom domowym użyteczności w zakresie sfer życia społeczno-gospodarczego, takich których powszechnie nie czynią organizacje prywatne ani społeczne, np. organizowanie i świadczenie pomocy społecznej, organizowanie oświaty,
- świadczenia usług tworzących warunki właściwego funkcjonowania wszystkich sektorów: prywatnego, społecznego i publicznego, tzn. inwestycje i utrzymanie infrastruktury społecznej (np. szkoły, przedszkola, muzea, teatry) i technicznej (np. komunikacja miejska, ciepłownictwo, wodociągi i kanalizacja, zagospodarowanie odpadów, drogi, mosty, zarządzania telekomunikacyjne, oczyszczalnie ścieków).

Interwencja zarządcza władz miejskich obejmuje według F. Kuźnika¹³:

- administrowanie – regulowanie spraw bieżących, wykonywanie czynności zwykłego zarządu,
- wykonywanie obowiązków właścicielskich – nabycie, zbycie istotnych dla funkcjonowania jednostki składników mienia, fuzje,
- alokację środków publicznych będących w dyspozycji władz publicznych,
- monitorowanie i ewaluację funkcjonowania miasta.

Decyzje podejmowane w procesie interwencji zarządczej mają charakter powtarzalny i incydentalny. Jeśli odnosimy się do pierwszej grupy decyzji, to wypracowane procedury ich podejmowania i wdrażania pozwalają na względną racjonalność działań i najczęściej nie są przyczyną konfliktów i nieprawidłowości

¹² B. Koźuch, *Nauka o organizacji...*, Warszawa 2010, s. 108.

¹³ F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki...*, s. 71.

(np. wydawanie zaświadczeń, wypłacanie zasiłków). Natomiast, jeśli decyzja ze względu na przedmiot ma charakter złożony, jej wdrożenie w istotny sposób będzie oddziaływać na inne miejsca i podmioty miejskie – wówczas jej wypracowanie wymaga odpowiedniego przygotowania, często nierutynowego podejścia do danego zagadnienia, jest rozciągnięta w czasie, co może w praktyce po jej wdrożeniu skutkować niekorzystnymi następstwami, generować nieuzasadnione koszty.

Miasto jest tworem zorganizowanym, ma wykształcone centrum decyzyjne, struktury organizacyjne służące realizacji poszczególnych zadań oraz określony zestaw kompetencji. Dysponuje także zasobami, które są wykorzystywane w procesach ludzkiej aktywności dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Do zasobów organizacji można zaliczać wszystkie elementy, które mogą stanowić silne albo słabe jej strony. Najogólniej pod pojęciem zasobów organizacji rozumie się sumę czynników, służących osiągnięciu celów określonych dla organizacji. Zatem do zasobów organizacji jaką jest miasto, zalicza się:

- zasoby ludzkie – społeczeństwo, cechy osobowe, poziom edukacji, wiedza, preferencje, systemy wartości, przedsiębiorczość, kreatywność, kapitał społeczny i relacyjny,

- zasoby rzeczowe – majątek rzeczowy (obiekty i urządzenia infrastruktury, grunty, budynki i budowle), środki trwałe i obrotowe przynależne miastu, procesy decyzyjne dotyczące optymalnego ich wykorzystania,

- zasoby finansowe – środki finansowe wykorzystywane przez miasto do finansowania działalności bieżącej i rozwoju (np. gotówka, kwoty na rachunkach bankowych, zaciągnięte kredyty, papiery wartościowe, dotacje i subwencje, dochody z majątku, darowizny, spadki),

- zasoby informacyjne – wszelkiego rodzaju dane liczbowe i jakościowe pochodzące z otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego organizacji (miasta) stanowiące podstawę do podejmowania decyzji, tj. przepisy prawne, preferowane kierunki polityki rozwoju społeczno-gospodarczego państwa i regionu, informacje o charakterze marketingowym, informacje dotyczące struktury dochodów i kosztów funkcjonowania miasta, statystyki

przestępczości, pomocy społecznej, poziomu zamożności mieszkańców czy też prognozy demograficzne, gospodarcze¹⁴.

Do wskazanych powyżej zasobów miasta można dopisać jeszcze takie, jak: zasoby relacyjne – więzi z otoczeniem (np. z partnerskimi miastami, interesariuszami, instytucjami finansowymi), zasoby organizacyjne – związane ze sztuką zarządzania, struktury organizacyjne, systemy komunikowania, partnerstwo publiczno-prywatne, publiczno-publiczne, filozofię zarządzania, zasoby środowiska naturalnego, a także poziom konkurencyjności i markę miasta. Wszelkie miasta – duże lub małe – wykorzystują do osiągnięcia swoich celów pewną kombinację zasobów rzeczowych, ludzkich, finansowych, informacyjnych oraz dodatkowo powyżej wymienionych. Kombinacja ta uzależniona jest od sytuacji miasta w danym okresie i oczywiście jest zmienna w czasie. Zasoby te w pewnych warunkach kształtują się odmiennie, a miasto jako organizacja ma większy albo mniejszy wpływ za zwiększenie skali danego zasobu, ale niektóre zasoby może pozyskiwać z otoczenia. W praktyce zarządzania w mieście, co do zasady występuje podstawowy wymóg. Jest nim założenie, że należy – wykorzystując dostępne zasoby (mieszkańcy, zagospodarowanie, przestrzeń, środki finansowe, zasoby naturalne, wiedza i informacje itd.) uzyskiwać jak najbardziej pożądane efekty, gwarantujące ciągły postęp społeczno-gospodarczy, ale jednocześnie akceptowane przez społeczeństwo. Takie podejście jest zgodne z zasadą, iż „ciągłość procesu rozwoju powoduje, że nie istnieje stan końcowy, ale każdy stan ma charakter przejściowy, po którym następuje dalszy rozwój”¹⁵. Zatem powyżej zapisane cele w ogólnym rozumieniu ukierunkowane są na stymulowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego terytorium, warunkującego postęp w pozostałych obszarach będących przedmiotem oddziaływania władz samorządowych. Miasto odpowiada za realizację przypisanych mu ustawowo zadań z zakresu administracji publicznej, związanych głównie z bieżącymi potrzebami lokalnych społeczności, co nie stoi w sprzeczności z aktywnością na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego.

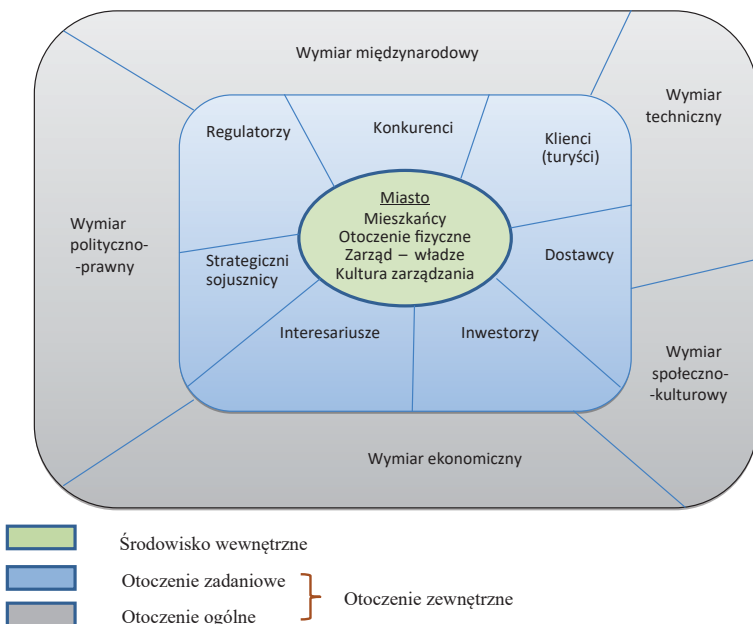
¹⁴ Zob. B. Koźuch, *Nauka o organizacji...*, Warszawa 2010, s. 54.

¹⁵ J. Reguński, *Ekonomika miasta*, PWE, Warszawa 1982, s. 235.

3.1.3. Elementy otoczenia miasta

Zrozumienie mechanizmów funkcjonowania i rozwoju miasta wymaga zdefiniowania i rozpoznania jego otoczenia. Zgodnie z definicją R. W. Griffina na otoczenie organizacji składają się następujące kategorie:

- otoczenie zewnętrzne – czyli wszystko to, co jest poza granicami organizacji, co może na nią oddziaływać,
- środowisko wewnętrzne – czyli warunki i siły działające we wnętrzu organizacji¹⁶.



Rys. 6. Miasto i jego otoczenie

Źródło: opracowanie własne.

Środowisko ogólne definiowane jest jako zespół szerokich wymiarów i sił, wśród których działa miasto, a które tworzą ogólny kontekst dla jego decyzji i przedsięwzięć. Otoczenie

¹⁶ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2004, s. 75.

zadaniowe miasta to konkretne grupy formalne albo nieformalne, mogące w istotny sposób na nie wpływać¹⁷. Siły oddziaływania otoczenia mogą być tak znaczące, że miasto może z fazy stagnacji w szybkim tempie przejść w fazę rozwoju albo też stracić swoją dotychczasową pozycję konkurencyjną w stosunku do innych miast kraju, kontynentu, a nawet świata na skutek wpływu czynników mających swoje źródło w otoczeniu. Wprawdzie otoczenie każdej organizacji ma istotne znaczenie dla jej funkcjonowania, jednak relacja między miastem a otoczeniem ma charakter dwustronny. Miasta w długim okresie muszą, rozumiejąc istotę problemu, przeciwstawiać się negatywnym czynnikom otoczenia (zagrożeniom) oraz dyskutować sprzyjające okoliczności, ale także kształtować w miarę możliwości otoczenie sprzyjające osiągnięciu celów wyznaczonych dla miasta.

We współczesnym świecie otoczenie bliższe i dalsze wywiera na podmioty, organizacje, instytucje, gospodarstwa domowe olbrzymi wpływ. Miasto także podlega wpływom otoczenia i to w stopniu wyższym niż działo się to jeszcze w pierwszej połowie wieku XX. Globalizacja przekłada się w stosunku do miast na zmianę rodzaju sprawczych atraktorów rozwoju i ich siły oddziaływania. Wpływy otoczenia wymuszają na władzach i pozostałych użytkownikach miasta dostosowywanie się do nowych okoliczności. Pozytywne przykłady działań władz miejskich w szybkim tempie docierają do społeczności innych krajów. Choćby koncepcja zrównoważonego rozwoju czy też idea *smart city* są powszechnie znane. Przykładowo, dzięki możliwościom telekomunikacyjnym nowoczesne sposoby zagospodarowania odpadów, nowatorskie rozwiązania komunikacyjne, osiągnięcia w zakresie technologii budowlanych, założenia „nowej urbanistyki”, organizacji terenów zielonych, przydatności aparatury pomiarowej itd., bez większych opóźnień docierają do wszystkich zakątków świata. Problemem w skali miasta są rzeczywiste możliwości adaptowania nowatorskich rozwiązań. Ograniczeniem są tutaj zasoby rzeczowe i finansowe, ale także stosunek

¹⁷ Tamże, s. 76.

miejskiego społeczeństwa do ewentualnego wykorzystywania nowości. Jeśli nowoczesne rozwiązania w jakiegokolwiek sferze nie znajdą zrozumienia i uznania wśród ludzi, nie będą oni skłonni do ich akceptacji i chęci korzystania z nich. Społeczeństwa słabo wyedukowane, bazujące w życiu społecznym na historycznych wartościach, nietolerancyjne wobec odmiennych postaw i zachowań, nie są pozytywnie nastawione na wpływy otoczenia. W konsekwencji utrwała się w strukturach miejskich konserwatywne podejście do rozwiązywania bieżących problemów i kształtowania przyszłości.

3.1.4.

Miasto jako organizacja publiczna

Pomimo zasadniczej różnicy między organizacją jaką jest podmiot gospodarczy a miastem, wynikającą z odmienności celów (podmiot gospodarczy – cel działalność ukierunkowana na zysk, miasto – cel dotyczy kreowania najkorzystniejszych warunków zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej), istnieje szereg podobieństw między nimi. Ich identyfikacja i rozpoznanie pozwala na wykorzystywanie metod i technik zarządzania stosowanych powszechnie w organizacjach komercyjnych w celu realizacji założonych przedsięwzięć, także w świecie organizacji publicznych (a taką jest miasto).

Podobieństwa między organizacją gospodarczą a organizacją publiczną, w tym przypadku miastem, wynikają z tego, że¹⁸:

- Ich działania ukierunkowane są na osiągnięcie celu głównego oraz celów i zadań niższego rzędu, które formułowane są przez te organizacje.

- Działają w „turbulentnym” otoczeniu. Ulegają jego wielorakim wpływom. Zmuszone są, poprzez zmiany w otoczeniu, do elastyczności działania, ustawicznych przystosowań i reakcji.

- Funkcjonują w warunkach gospodarki rynkowej i globalnej.

¹⁸ Zob. Ch. Leven, *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, red. L. Salamon, B. Geidel, P. Bury, T. Markowski, TECHEKO, Łódź 1995, s. 210.

- Działają w warunkach konkurencji i współpracy.
- Działają w określonym środowisku prawnym, prawo obowiązujące w kraju stanowi o warunkach brzegowych ich funkcjonowania.
- Ocena ich działań prowadzona jest przez odpowiednie urzędy administracji rządowej.
- Dysponują określonymi środkami finansowymi i metodami ich pozyskiwania oraz gospodarowania.
- Dysponują określonym rodzajem majątku i innymi zasobami.
- Mają dochody i wydatki.
- Mają określoną strukturę organizacyjną (funkcjonalną i hierarchizowaną).
- Stosują metody zarządzania i planowania adekwatne do przyjętych celów działania.
- Dysponują określonymi procedurami decyzyjnymi.
- Ich działania mają charakter ciągły z zakresie koncepcji i strategii.
- Wpływają i podlegają zarazem wpływom środowiska naturalnego i antropogenicznego, w którym działają.
- Rola przywództwa i jego wagi we wszystkich etapach procesu zarządzania jest duża.

Do wymienionej listy podobieństw można dodać kolejne, takie chociażby jak to, że jako pracodawcy oddziałują na rynek pracy, racjonalność ich działań wpływa na podniesienie poziomu rozwoju cywilizacyjnego społeczności, jako inwestorzy przyczyniają się do rozwoju sfery gospodarczej, poddawani są osądowi społecznemu, efektywność ich działań w dużym stopniu zależy od aktywnego uczestnictwa wszystkich członków organizacji, ponoszą społeczną odpowiedzialność za swoje działania, kształtują opinie o regionie, kraju, mogą przyczyniać się do kreowania pozytywnego wizerunku w wymiarze regionalnym czy krajowym. Poczynione porównanie jest adekwatne dla miast funkcjonujących w demokratycznych systemach obowiązujących na poziomie państwa.

Tak duża liczba podobieństw między organizacjami publicznymi (w tym miastami) a podmiotami gospodarczymi mogłaby sugerować, że nie ma między nimi istotnych różnic. Zatem

sam proces zarządzania w obu przypadkach nie wykazuje cech odmienności (zmienna jest tylko materia poddana procesowi zarządzania). A także, że również metody oceny działania stosowane w obu typach organizacji mogą być analogiczne. W rzeczywistości mamy jednak do czynienia z pewnymi specyficznymi cechami organizacji publicznych, które rzutują nie tylko na sam proces ich funkcjonowania i zarządzania, ale też przesądzają o konieczności doboru odpowiednich metod, pozwalających na ocenę efektów ich działań¹⁹. Do podstawowych cech wyróżniających organizację jaką jest miasto ze świata organizacji, należy zaliczyć:

- Wpływ państwa na rozstrzygnięcia ustawowe, przesądzające o organizacji, kompetencjach, zadaniach i środkach finansowych będących do dyspozycji władz miasta oraz możliwościach ich wydatkowania.

- System zarządzania w mieście (ogólnie – kompetencje, zadania, środki finansowe) może ulec zmianie jedynie w drodze rozstrzygnięcia prawa państwowego, a decyzja w tym względzie jest natury politycznej.

- Fakt, że misją organizacji jaką jest miasto jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejskiej społeczności.

- Wybieralność władz (sprawujących *de facto* funkcję zarządzania) w drodze demokratycznych wyborów.

- Odwoływanie władz w drodze referendum.

- To, że źródłem władzy kierowniczej w mieście jest w większym stopniu zaufanie publiczne niż prawo własności.

- Uprawnienia do ustalania prawa lokalnego, co oznacza istotny wpływ na regulacje stosunków między użytkownikami miejskiej przestrzeni.

- W ujęciu formalnym, niezależność władz miasta od aparatu administracji rządowej.

¹⁹ Ustawodawca w stosunku do organizacji jaką jest miasto najczęściej stosuje jedynie oceny pod względem legalności działań (zgodności z prawem), społeczeństwo w swoich ocenach stosuje także inne wymiary, tj. racjonalność, celowość, przydatność, kosztowność, oszczędność.

– Kadencyjność przesądzającą o krótkim horyzoncie decyzyjnym władz miasta.

– W praktyce częste upolitycznienie władz miasta, procesu decyzyjnego oraz samych decyzji.

– Fakt, że są gospodarzami administracyjnie określonego obszaru uznanego za miasto. Procesy zarządzania występujące w mieście obejmują administrowanie, realizowanie obowiązków właścicielskich, alokację środków publicznych, kontrolę i ewaluację funkcjonowania miasta jako całości.

– Fakt, że regulują i organizują wiele sfer życia społecznego (np. edukacja, opieka zdrowotna, pomoc socjalna, bezpieczeństwo). Dostarczają dobra i usługi publiczne, co bezpośrednio wpływa na jakość życia mieszkańców.

– Monopolistyczny charakter działań miasta. Społeczność nie ma możliwości zmiany wyboru świadczeniodawcy usług o charakterze publicznym. Ponieważ odbiorcy usług publicznych nie mają możliwości wyboru świadczeniobiorcy, to władze miasta są w zdecydowanie korzystniejszej sytuacji niż interesariusze i miejska społeczność.

– Oddzielenie funkcji zarządzania od funkcji właścicielskiej (miasto dysponuje olbrzymim majątkiem komunalnym – własność wszystkich członków wspólnoty – decyzje odnośnie do gospodarowania majątkiem podejmowane są poza właścicielem, w zasadzie nie ma on wpływu na te decyzje). Rozwiązanie takie w praktyce funkcjonowania miasta „rozmywa” w pewnym zakresie odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

– Działanie przede wszystkim z wykorzystaniem publicznych środków finansowych, nie wypracowanych w bezpośredni sposób przez miejską społeczność. Rodzi to możliwość usprawiedliwiania bierności zachowań: można zrobić tylko tyle (w domyśle mało), na ile dotrzyaliśmy środki finansowe. Stopień samodzielności jest pochodną niezależności finansowej.

– Procedury podejmowania decyzji i ich implementacji w mieście, będące przedmiotem kontroli zarówno ze strony państwa (zgodność z przepisami prawa), jak i kontroli społecznej. W rzeczywistości, ze względu na brak tradycji i wypracowanych metod, kontrola ze strony społeczeństwa w stosunku do poczynań władz

miasta, w państwach o krótkim okresie funkcjonowania w systemie demokratycznym jest w praktyce co najmniej dyskusyjna. Nie są stosowane procedury pozwalające na jednoznaczną ocenę okresu funkcjonowania ustępujących władz. Łączy się to w zasadzie z brakiem odpowiedzialności za podejmowane decyzje – poza odpowiedzialnością polityczną (przegrane wybory).

– Fakt, że z założenia nie działają dla zysku. Ocena ich działalności na podstawie wielkości ekonomicznych jest nieuzasadniona. Miarę efektów zarządzania w przypadku tych organizacji należy łączyć z dobrem wspólnym, którego dostępność może być oddalona w czasie.

– To, że są dostarczycielami dóbr publicznych, przesądzających o warunkach bytowych i konkurencyjności.

– To, że z mocy prawa (oczywiście w uzasadnionych przypadkach) mogą stosować w stosunku do obywateli sankcje, z ograniczeniem albo pozbawieniem wolności włącznie. Rodzi to często niechęć obywateli do samych władz miasta.

– Istotny wpływ mediów na relacje miasto – społeczeństwo. Prasa, radio, telewizja kształtują opinię o działaniach (i skutkach tychże działań) władz miejskich, która nie zawsze jest zgodna z zaistniałymi faktami.

– Konieczność angażowania się w sprawy publiczne, będące następstwem wydarzeń, których nie można ani przewidzieć, ani w dostatecznym stopniu im przeciwdziałać, np. powodzie, katastrofy kolejowe, demonstracje społeczne, konflikty społeczne.

– Ocenę (nadzór) działalności dokonywaną jedynie z punktu widzenia legalności ich działań (zgodności z prawem – racjonalność i celowość w nadzorze nie jest uwzględniana), rynek nie jest regulatorem efektywności działań miasta²⁰.

W mieście jako organizacji, w nawiązaniu do schematycznego systemowego modelu organizacji, występuje podsystem zarządzania, którego podstawowym zadaniem jest takie oddziaływanie na pozostałe podsystemy (podsystem celów i wartości, podsystem psychospołeczny, podsystem struktury, podsystem

²⁰ Zob. D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności zarządzania...*, s. 129–132.

techniczny), aby wykorzystując zasoby będące do dyspozycji w mieście, podejmować przedsięwzięcia, pozwalające na realizację przyjętych zadań i osiągnięcie zamierzonych celów.

Według V. M. Santo i P. É. Verrier²¹ w warunkach gospodarki rynkowej i demokracji miasto jako organizację publiczną odróżnia w sferze administracji i działalności usługowej od funkcjonowania podmiotów gospodarczych pięć podstawowych czynników:

- uzależnienie miasta od wymagań zewnętrznych, służebność względem celów publicznych określonych przez regulacje prawne, częste ingerencje administracyjne,

- wysoce ograniczona konkurencja, łatwość powstawania monopolu i quasi-monopolu, autonomizowanie się biurokracji,

- nieobecność kategorii rentowności kapitalistycznej, niemożność operacyjnego użycia takich pojęć, jak wartość dodana, cena w rozumieniu teorii rynku,

- tworzenie się systemów kompleksowych wykazujących tendencję do zamykania się w swoich strukturach wielofunkcyjnych, wertykalizacja problemów do rozwiązania,

- podporządkowanie działalności merytorycznej kryteriom administracyjnym i politycznym, klientelizm, występowanie syndromu „wyborczej wartości dodanej”.

Zaprezentowane powyżej czynniki wskazują na uwarunkowania zarządzania w mieście i choć za F. Kuźnikiem można uznać nadawane im znaczenie za przejaskrawione, to jednakże opisują w zasadzie środowisko, w jakim funkcjonuje każde miasto. Taki system rodzi określone pokusy dla powstawania patologii, chociażby takich, jak uznawanie racji mniejszości nad interesem publicznym. Przeciwwagą może być zaangażowanie obywateli w procesy zarządzania, aktywność instytucji pozarządowych, upublicznianie nieprawidłowości przez media.

Jeśli wyróżniona w wyniku decyzji administracyjnej przestrzeń zostanie uznana za miasto, to na to terytorium i procesy

²¹ V. M. Santo, P. É. Verrier, *Le management public*, Press Universitaires de France, Paris 1997, s. 57, cyt. za: F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje...*, s. 72.

w nim zachodzące należy spojrzeć z holistycznego punktu widzenia. Miasta to trudne i wielce złożone struktury do zarządzania, które działają w nieprzewidywalnym środowisku wewnętrznym oraz turbulentnym otoczeniu zewnętrznym. Miasto jako organizacja ma specyficzne cechy, które mają istotne znaczenie dla sprawności zarządzania nim. Do nich można, uwzględniając wskazane przez L. Kowalczyka²² cechy, zaliczyć:

- ciągłość procesów rozwoju,
- złożoność organizacji,
- wielość i różnorodność celów osiąganym przez miasto,
- duży stopień „bezwładności” miasta,
- duży stopień otwartości miasta,
- istnienie wewnątrz miasta wielu jednostek niezależnych w swoich decyzjach i działaniach od władz,
- duży stopień niepewności reakcji miasta jako organizacji na oddziaływanie otoczenia,
- wysoki stopień zbiurokratyzowania, przekładający się na długi okres reakcji władz miasta na wpływy otoczenia i oczekiwania interesariuszy.

Cechy te przesądzają o sprawności zarządzania miastem w ujęciu kompleksowym i długookresowym, ale wpływają także na płynne rozwiązywanie bieżących problemów. Uznanie, że miasto jest organizacją ma daleko idące konsekwencje, przekładające się na wskazanie podsystemu zarządzania jako obszaru aktywności związanego z kształtowaniem z jakiegoś punktu widzenia właściwych relacji między uczestnikami oraz zasobami występującymi w mieście. Zapewnienie szeroko rozumianego ładu ma oczywiście na względzie sprawną realizację zadania, jakim jest rozwój społeczno-gospodarczy miasta, będący warunkiem koniecznym zapewnienia odpowiednich warunków bytowych miejskiej społeczności.

²² L. Kowalczyk, *Zarządzanie miastem*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langea we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 176.

3.2. Zarządzanie w mieście

3.2.1. Istota i cechy zarządzania

Miasto należy do grupy organizacji o charakterze publicznym. Ukierunkowane jest na oferowanie dóbr i usług publicznych, co w praktyce jego funkcjonowania wymaga sprawnego systemu zarządzania (zarówno w ujęciu funkcjonalnym, jak i instytucjonalnym). Zarządzanie, zgodnie z założeniami nauki „o zarządzaniu”, to działalność kierownicza polegająca na ustalaniu celów i dążeniu do ich osiągnięcia, wynikająca z przyznanych przepisami prawa uprawnień. To zestaw działań skierowanych na wykorzystywanie zasobów będących do dyspozycji organizacji i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny²³. Istotą zarządzania jest podnoszenie sprawności funkcjonowania organizacji poprzez rozpoznawanie i rozwiązywanie bieżących problemów oraz wytwarzanie nowych wartości, co powoduje wzrost ilości i jakości wytwarzanych produktów lub/i usług. O ile w przeszłości o sukcesie organizacji decydowały przede wszystkim jej wielkość, czytelny podział kompetencji, specjalizacja działań oraz kontrola, to w dobie globalizacji najistotniejsze są szybkość działania, elastyczność, umiejętność koordynacji działań, a także przedsiębiorczość i innowacyjność.

Źródłem władzy sprawującej funkcję zarządzania są uprawnienia właścicielskie w stosunku do zasobów, ale mogą to też być możliwości wywarcia nielegalnego przymusu, możliwość zmuszenia partnera, by wykonał zaakceptowane przez siebie zobowiązania poprzez odwołanie się do wyegzekwowania obowiązującego prawa, dobrowolne podporządkowanie się zarządzającemu, wynikające z innych źródeł niż legalne, np. wynikające z przyjętego powszechnie w organizacji systemu wartości – z zaufania, lojalności, wiary, posłuszeństwa, szacunku do władzy²⁴. Działalność

²³ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 6.

²⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976, s. 471.

kierownicza występuje w sformalizowanych strukturach, w organizacjach o charakterze komercyjnym, publicznym czy też społecznym. Przebiega według określonych reguł i metod, których dobór odpowiada przedmiotowi zainteresowania danej organizacji. Uzależniony jest także od wewnętrznej sytuacji (kondycji) konkretnej organizacji. Zdefiniowanie istoty procesu zarządzania następuje wiele trudności, albowiem dotyczy ono w zasadzie umiejętności ustawienia odpowiednich relacji między podstawowymi zasobami, a te w przypadku każdej organizacji w sensie skali i znaczenia, możliwości wykorzystywania po prostu się różnią. Według R. W. Griffina²⁵ zarządzanie to

zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie), skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny.

Sprawni oznacza w prostym rozumieniu „w sposób mądry, bez zbędnego marnotrawstwa zasobów”, a *skuteczni* odnosi się do podejmowania właściwych decyzji i ich realizacji. Podobnie zarządzanie definiują S. P. Robbins i D. A. Decenzo²⁶, przyjmując, że „zarządzanie to proces doprowadzający do wykonania określonych rzeczy, sprawnie i skutecznie, wspólnie z innymi ludźmi i poprzez nich”. O zarządzaniu w ujęciu teoretycznym można powiedzieć, iż jest to proces informacyjno-decyzyjny, mający charakter pracy kierowniczej (zarządczej) i zespołowej, warunkujący system działań regulujących zgodnie z przyjętymi celami, oraz że jest on ze swej istoty procesem koordynacyjnym, harmonizującym działania różnych osób, organizacji, instytucji i podmiotów gospodarczych²⁷. Jest to praca naczelnej kadry kierowniczej każdej organizacji, polegająca na umiejętności stawiania celów (zadań),

²⁵ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 6.

²⁶ S. P. Robbins, D. A. Decenzo, *Podstawy zarządzania*, PWN, Warszawa 2002, s. 32–33.

²⁷ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Di-fin, Warszawa 2003, s. 11–12.

dobrze odpowiednich środków i instrumentów gwarantujących osiągnięcie tychże celów. Takie rozumienie zarządzania mieści się w funkcjonalnym pojmowaniu tego procesu.

W ujęciu instytucjonalnym uwaga koncentruje się na systemie zarządzania, który stanowi hierarchiczną nadbudowę układu wykonawczego i złożony jest z różnorodnych stanowisk. Charakteryzując istotę systemu zarządzania można wskazać na następujące cechy²⁸:

- jego podstawowym zadaniem jest podnoszenie sprawności funkcjonowania układu wykonawczego poprzez rozpoznawanie i rozwiązywanie problemów pojawiających się w układzie wykonawczym oraz w jego otoczeniu,

- spełnia on funkcje planowania, organizowania, decydowania, zatrudniania, motywowania i kontroli,

- składa się ze stanowisk kierowniczych oraz ze stanowisk funkcjonalnych, zgrupowanych w zespołach pracowniczych,

- ma określony zakres uprawnień decyzyjnych, co łączy się ze swobodą podejmowania decyzji,

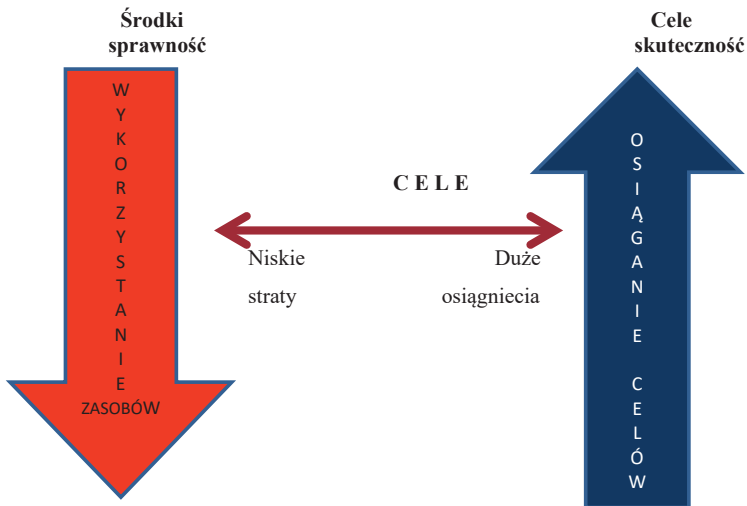
- nie wytwarza nowych wartości, ale dzięki specyficznym oddziaływaniom na układ wykonawczy powoduje wzrost ilości i jakości wytwarzanych przez niego produktów lub/i usług.

Zgodnie z powyższym, zarządzanie może być rozumiane z jednej strony funkcjonalnie – jako kompleks zadań, które muszą zostać zrealizowane w celu kierowania systemem, z drugiej zaś strony może być ono pojmowane instytucjonalnie – jako stanowisko w hierarchii organizacyjnej, posiadające uprawnienia do rozwiązywania zadań kierowniczych i wydawania poleceń. W wymiarze funkcjonalnym istotną rolę odgrywają przedmioty zarządzania (w przypadku miasta są to zasoby, tj. ziemia,

²⁸ A. Nalepka, *Problem zdolności kierowania w badaniu systemu zarządzania*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Zeszyty Naukowe nr 309, Kraków 1990, s. 4, cyt. za: A. Jabłoński, M. Jabłoński, *Zarządzanie wartością regionu poprzez rozwój i wzrost sektora małych i średnich przedsiębiorstw prognoza rozwoju sektora MŚP w kontekście rynku pracy*, Katowice 2012, s. 16–17, http://www.ottima-plus.com.pl/public/upload/editor/File/pdf/ottima_zarzadzanie_wartoscia_www.pdf [data dostępu: 10.09.2016].

środowisko przyrodnicze, mieszkańcy, zagospodarowanie gospodarcze i infrastrukturalne), natomiast w wymiarze instytucjonalnym główną rolę odgrywa podmiot zarządzania, czyli osoba zarządzająca (w miastach władze stanowiące i wykonawcze)²⁹.

Zarządzanie jest złożonym i zróżnicowanym procesem, wymagającym odniesienia się zarówno do bieżących problemów, o stosunkowo powtarzalnym charakterze, jak i uwzględniania przyszłych zjawisk, wymuszających już dziś angażowanie zasobów na rzecz rozwiązywania przewidywanych trudności. Sprawność tego procesu wymaga wykorzystywania zbioru informacji, odnoszących się do wnętrza i otoczenia organizacji. Informacje zaś stanowią podstawę podejmowania decyzji, zmniejszając ryzyko podjęcia decyzji nieadekwatnych do zaistniałej sytuacji decyzyjnej.



Rys. 7. Sprawność i skuteczność

Źródło: S. P. Robbins, D. A. Decenzo, *Podstawy zarządzania*, PWN, Warszawa 2002, s. 33.

Sprawność i skuteczność są określeniami zaczerpniętymi z prakseologii, nauki o sprawnym i skutecznym działaniu i najogólniej rzecz ujmując, są kryteriami kontroli rezultatów działań organizacji.

²⁹ Por. A. Jabłoński, M. Jabłoński, *Zarządzanie wartością regionu poprzez rozwój i wzrost...* s. 17.

W prakseologii wyróżnia się podstawowe postacie sprawnego działania: *skuteczność*, *ekonomiczność* i *korzystność*. Działanie jest *skuteczne*, jeśli prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Skutek oznacza osiągnięty stan rzeczy, zakładany jako pożądany przed podjęciem jakichkolwiek działań. *Ekonomiczność* oznacza stosunek wyniku podjętego działania do kosztów tego działania. Przy czym wynik ten to wszystkie pozytywne skutki (wyrażone w kategoriach mierzalnych i niemierzalnych), koszty zaś to wszystkie efekty negatywne – oceniane, przewidywane i nieprzewidywane – oraz także odłożone w czasie skutki działań. *Korzystność* to z kolei różnica między wynikiem użytecznym a kosztem działania. Te trzy kryteria mają zastosowanie w różnych okolicznościach. Kryterium skuteczności może być wykorzystywane w trzech odmiennych sytuacjach: gdy w danym działaniu decydują motywy emocjonalne, gdy zasoby wykorzystywane w działaniu występują w nadmiarze i nie mogą być zastosowane gdzie indziej oraz gdy dane działanie jest częścią innego działania, o szerszym zakresie i znacznie większej wadze. Kryterium ekonomiczności staje się najważniejsze w przypadku oceny tych działań, w których zaoszczędzone zasoby mogą być bardziej efektywnie wykorzystane w innym miejscu. Przy tym kryterium występuje poczucie więzi między różnymi rodzajami działań. Kryterium korzystności ma zastosowanie w ocenie tych rodzajów działań, których związki z innymi działaniami nie są rozpatrywane³⁰.

Oprócz powyżej scharakteryzowanych czynników sprawnego działania wymienia się także: ekonomizację, racjonalność, dokładność, prostotę, przejrzystość, preparację, terminowość, jakość, celowość, planowość, operatywność, mierzalność, obiektywizm, czystość³¹, aktywność, szybkość działania, udatność³².

³⁰ B. Kaczmarek, Cz. Sikorski, *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź 1998, s. 82–85. Pozostałe, pomocnicze kryteria oceny działań to: energiczność, prostota, czystość, udatność, dokładność, tamże, s. 84.

³¹ Działanie jest tym czystsze, im mniej w nim fragmentów nie przyczyniających się do osiągnięcia celu, zob. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 238.

³² Termin *udatność* oznacza, że przy opracowywaniu danego projektu uwzględnione zostały nie tylko sprawy istotne, ale także

W przypadku każdego miasta i podejmowanych w nim działań można wykorzystać do oceny podjętej aktywności także wskazane powyżej czynniki, wybierając część z nich. Pozwala to na ewentualną identyfikację barier, ograniczeń, uwarunkowań, które przyczyniły się do tego, że działanie (przedsięwzięcie, projekt) było sprawne lub też nie zasługuje na to miano. Jest to szczególnie użyteczne w ostatniej fazie procesu zarządzania, czyli w fazie kontroli. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na ocenę zrealizowanego przedsięwzięcia z punktu widzenia jego efektów w kontekście użyteczności. Użyteczność oznacza w ogólnym rozumieniu zgodność między skutkami a potrzebami (zdolność dobra do zaspokajania potrzeb).

Władze każdego miasta winny być zobowiązane do stosowania *konceptji marketyzacji*, sprowadzającej się do spełniania wymogów: *efektywności* (co zrobić, aby na realizację zadań przeznaczyć jak najmniej środków), *skuteczności* (jakie stosować rozwiązania, by osiągać wyznaczone cele i sprostać oczekiwaniom społecznym, *sprawiedliwości* (jak zaspokajać potrzeby jednych grup bez wprowadzania konfliktów z innymi grupami)³³. Tylko wówczas możliwe jest uzyskanie maksymalnych korzyści przy minimalnych kosztach. Stosowanie tej zasady jest w praktyce trudne, albowiem o wyborach często decydują przesłanki natury politycznej, a zidentyfikowanie wszystkich korzyści i wyrażenie ich jedną miarą jest po prostu niemożliwe. Korzyści mogą być nie tylko natury wymiernej, ale także niewymiernej. Ponadto analiza kosztów w tym przypadku wymaga odniesienia się do różnych ich kategorii, chociażby kosztów w wymiarze długookresowym.

Mówiąc o sprawności organizacji można posłużyć się tzw. cyklem działania zorganizowanego, który zawsze sprowadza się do następujących etapów: (I) postawienie celu, (II) zbadanie

cele niejako uboczne, niesprzeczne z celem głównym. Udatność dotyczy zarówno produktów, jak i działań. Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 119.

³³ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 68–69.

warunków i środków warunkujących osiągnięcie celu, (III) przygotowanie warunków i środków uznanych za niezbędne do osiągnięcia celu, (IV) wykonanie czynności związanych z realizacją planu, (V) kontrola wyników i wyciągnięcie wniosków³⁴.

W cyklu tym występują trzy cechy świadczące o działaniach zorganizowanych, tzn. celowość, systematyczność i przygotowanie działania.

Zaprezentowane kryteria oceny działań odnoszą się w zasadzie do oceny realizacji pojedynczych zadań lub poszczególnych aspektów sprawności funkcjonowania organizacji. Wielokryterialna ocena funkcjonowania całej organizacji jest zadaniem nie tyle niemożliwym, co skomplikowanym, wymagającym doboru odpowiednich mierników oraz odniesienia się do przyjętego lub powszechnie uznawanego wzorca. M. Bielski zaproponował koncepcję oceny efektywności organizacji poprzez ocenę następujących wymiarów pojęcia efektywności³⁵:

- Wymiar rzeczowy, odnoszący się do osiągania celów organizacji,
- Ekonomiczny, uwzględniający relacje między efektami i nakładami,
- Systemowy, charakteryzowany poprzez zdolność organizacji do dalszego rozwoju,
- „Polityczny”, odnoszący się do relacji z otoczeniem (adaptacja, przetrwanie, rozwój),
- Polityczny, uwzględniający w ocenie efektywności organizacji jej działania w kontekście utrwalania danego w danym kraju ładu polityczno-społecznego,
- Kulturowy, odnoszący się do zdolności organizacji do utrwalania wartości i norm, które pozwalają zachować tożsamość kulturową społeczeństwa, a także do ich wkładu w rozwój kultury (szeroko rozumianej: technicznej, organizacyjnej, sanitarnej itd.) i jej adaptacji do zmian w skali światowej,

³⁴ Jest to cykl sformułowany przez H. Le Chateliera, podany za: B. Kaczmarek, Cz. Sikorski, *Podstawy...*, s. 84.

³⁵ M. Bielski, *Organizacje: istota, struktury...*, s. 112–122.

– Behawioralny, obejmuje takie kryteria, jak: satysfakcja z pracy, nasilenie konfliktów wewnętrznych, morale pracowników, wyraża zatem interesy uczestników organizacji.

Przedstawione rozważania przemawiają za uznaniem, że dla całego zbioru organizacji nie da się sformułować jednolitego i uniwersalnego systemu oceny wielokryterialnej, dającej podstawę do kompleksowej oceny efektywności ich działań. Jeśli tak, to i w przypadku miasta nie udaje się skonstruować systemu pozwalającego na całościową ocenę jego funkcjonowania. Nie oznacza to, iż miasto nie podlega ocenom z różnych punktów widzenia, a poszczególne wymiary efektywności nie mają tu zastosowania. Sama trudność w ocenie wynika nie tylko z faktu jego wewnętrznego skomplikowania, ale także, a może nawet przede wszystkim, z jego cech jako organizacji o charakterze publicznym. Decyzje podejmowane są na podstawie kryteriów społeczno-politycznych, a te nie zawsze, a nawet niezbyt często, pokrywają się z ekonomicznymi kryteriami wyboru. Z tych względów nie ma możliwości zastosowania jednoznacznego miernika, pozwalającego na ocenę efektywności funkcjonowania miasta. Ponieważ miasto nie jest organizacją nastawioną na zysk, zatem rynek nie jest mechanizmem pozwalającym, tak jak w przypadku podmiotów komercyjnych, na sprawdzanie i ocenę jego działalności. Podstawowa ocena efektywności poczynań władz miasta dokonywana jest przez wyborców w czasie kolejnych wyborów, poprzez oddanie głosu na te same albo też inne władze (tzn. związane z tym samym lub innym ugrupowaniem politycznym). Wybór przedstawicieli odmiennego ugrupowania, niż to, które w ubiegłej kadencji sprawowało władzę, oznacza nie co innego jak negatywną ocenę dotychczasowych działań podjętych w mieście. Efektywność polityczna oceniona przez wyborców przełożyła się w tym przypadku na utratę władzy. W odniesieniu do samorządu terytorialnego kolejne wybory są w zasadzie jedynym realnym sposobem dającym elektoratowi możliwość kontroli działań uprzednio wyłonionych władz³⁶. Wyborcy nie mogą poprzez inne wymiary

³⁶ Instrumentem pozwalającym na wyrażenie niezadowolenia ze sposobu zarządzania w mieście, dopuszczonym przez ustawodawcę, jest referendum w sprawie odwołania władz. Jego

oceniać efektywności działań władz samorządowych, albowiem nie dysponują odpowiednim zbiorem informacji. Nie mają wpływu na decyzje przedstawicieli, których sami wybrali. Jest jeszcze jeden element, na który warto zwrócić uwagę. Władze miasta powinny podejmować decyzje, zarządzać zgodnie z interesem publicznym. Samo określenie *interes publiczny* jest nieostre, co wynika z faktu braku jednorodności potrzeb, systemu wartości i stopnia satysfakcji wszystkich podmiotów i mieszkańców miasta. Interes publiczny oznacza wybór, z którym zgadza się większość, ale pozostaje mniejszość, która może, ale nie musi się z nim zgadzać. Nie ma równości między większością a całością. Stwierdzenie to powinno być powszechnie znane i respektowane przez osoby zarządzające w różnych strukturach i organizacjach publicznych.

Efektywność zarządzania jest przedmiotem licznych dyskusji, badań, rozważań. Teoretycy i praktycy poszukują odpowiedzi na pytanie, co zrobić, jakie uruchomić instrumenty, aby efektywność funkcjonowania miasta zwiększyć. W różnych konfiguracjach czasowo-przestrzennych uzyskuje się w praktyce bardziej lub mniej pożądanе efekty. Jednak dla lepszego zrozumienia procesu zarządzania dobrze jest posiąść wiedzę na temat przyczyn nieefektywności w sektorze publicznym. Mając to na względzie przyczyny nieefektywności można za J. E. Stiglitzem³⁷ podzielić na organizacyjne oraz indywidualne. Organizacyjne sprowadzają się do samej istoty rozwiązań w tej sferze, tzn. do miękkich ograniczeń budżetowych, dużego znaczenia czynników politycznych, braku konkurencji, polityki kadrowej (trudno jest zwolnić pracowników oraz zapewnić konkurencyjne w stosunku do sfery komercyjnej wynagrodzenie), wymogu procedur zamówień publicznych, planowania budżetowego (trudno jest skonstruować długookresowy budżet w odniesieniu do kosztochłonnych i długo w czasie realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych). Indywidualne przyczyny

przeprowadzenie jest z wielu względów karkołomne i nie zawsze, nawet gdy są ważne podstawy do odwołania władz, przynosi pożądanе rezultaty.

³⁷ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 241.

nieefektywności w sektorze publicznym wynikają ze słabego oddziaływania systemu motywacyjnego, niskiego poziomu niechęci do podejmowania ryzyka, dążenia przede wszystkim do osiągnięcia celów typowych dla biurokracji – maksymalizacji rozmiarów organizacji. Ale nawet gdy mamy to rozeznanie, w dalszym ciągu pozostaje nierozstrzygnięta kwestia, czym kierować się przy podejmowaniu decyzji w mieście – efektywnością czy równością. W pewien sposób odpowiada na to pytanie ekonomia instytucjonalna, choć każdy z jej nurtów zwraca uwagę na inne akcenty.

Zarządzanie w mieście to proces podejmowania decyzji wewnątrz struktur miejskich, a także działalność centrum decyzyjnego (władzy), ściśle powiązana z otoczeniem. Polega ono na umiejętności oddziaływania w kierunku koncentracji wysiłków i dostępnych zasobów, aby uzyskiwane rezultaty były adekwatne do poniesionych nakładów. Czyli, by zarządzanie było odnośnie do przyjętych celów sprawne i skuteczne. Wymieniając bardziej szczegółowe obszary związane z zarządzaniem, można za E. Wojciechowskim³⁸ wskazać na następujące sfery, które w konkretnym przypadku powinny być analizowane, jeśli prowadzone są rozważania nad oceną jakości zarządzania w mieście:

- rolę miasta w działalności gospodarczej,
- wpływ dalszego i bliższego otoczenia,
- strategię rozwoju miasta,
- zarządzanie finansami,
- zarządzanie majątkiem miasta i jego przekształceniami,
- badanie czynników i instrumentów pobudzania rozwoju lokalnego.

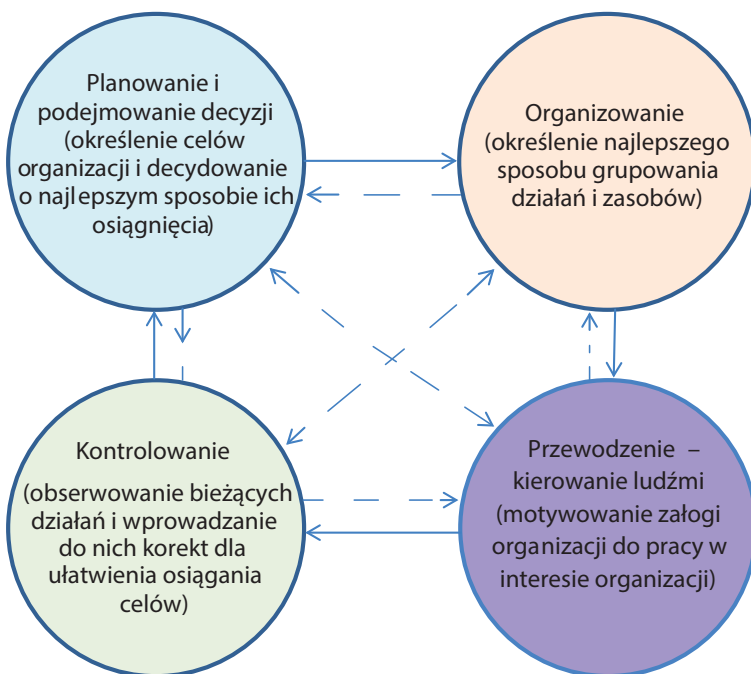
Miasto można uznać za szczególny podmiot, ma bowiem własne centrum podejmowania decyzji (władze miejskie), posiada samodzielność decyzyjną (jest w pewnym, przyjętym ustawami, zakresie niezależne od struktur władzy państwowej), dysponuje własnym mieniem, podlega ochronie sądowej oraz dysponuje odrębnymi finansami. W procesie gospodarowania pełni funkcje regulacyjne,

³⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydanie drugie poprawione i rozszerzone, Difin, Warszawa 2012, s. 29.

dystrybucyjne, stymulacyjne, informacyjne oraz koordynacyjne. Jest także investorem i pracodawcą. Zatem jego wpływ na różnorodne procesy zachodzące na danym terenie jest wielce istotny i niepodważalny.

Na proces zarządzania w ujęciu funkcjonalnym składają się następujące fazy: planowanie, organizowanie, przewodzenie i motywowanie. Od tego, na ile władze (menedżerowie) potrafią profesjonalnie podejść do poszczególnych faz, zależą końcowe efekty ich działań. Funkcje procesu zarządzania wzajemnie się warunkują, a sprawność całego procesu zależy od każdej z nich. Podstawowe powiązania między funkcjami zarządzania wraz z ich ogólnym zdefiniowaniem zostały zaprezentowane na rys. 8.

Schemat obejmuje cztery podstawowe funkcje zarządzania. Strzałki ciągle obrazują kierunek zależności między funkcjami. Linie przerywane wskazują na wzajemne zależności między funkcjami.



Rys. 8. Proces zarządzania

Źródło: R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2004, s. 8.

Planowanie to wyznaczenie kierunków działania, celów, zadań organizacji oraz ustalanie strategii ich osiągnięcia, opracowywanie hierarchicznych planów dotyczących ich realizacji, warunkujących jednocześnie możliwość integracji i koordynacji działania różnych podmiotów, organizacji, służb i grup wpisujących się w proces implementacji założeń i kierunków działań. **Organizowanie** to odpowiedź na pytanie, kto będzie wykonawcą konkretnych zadań, jak pogrupować zadania, kto komu podlega i gdzie mają być podejmowane kolejne decyzje. **Przewodzenie** to motywowanie osób bezpośrednio zaangażowanych w konkretne przedsięwzięcia, to kierowanie czynnościami innych osób, wybieranie skutecznych kanałów komunikacji, rozstrzygnięcie konfliktów. Ostatni etap procesu zarządzania – **kontrolowanie** – jest tak samo ważny jak pozostałe, a sprowadza się do śledzenia uzyskiwanych wyników, porównywania ich z założeniami, korygowania wszelkich znaczących dla końcowego rezultatu odchyżeń, a przede wszystkim uzyskanie odpowiedzi na pytanie, co zadecydowało, jakie były przyczyny rozbieżności między zakładanymi a uzyskanymi efektami. Kontrolowanie to inaczej monitorowanie czynności, aby na bieżąco posiadać informacje o postępie prac i ewentualnie mieć możliwość podjęcia korygujących interwencji. Każda z tych faz ma swoje miejsce i znaczenie w poczynaniach podejmowanych przez władze miast w procesie zarządzania. Treść funkcji planowania sprowadza się, jak to już zostało zasygnalizowane, do formułowania celów organizacji oraz określania sposobów ich osiągnięcia, zdecydowania, jakimi instrumentami można i należy się posłużyć, jakie zasoby trzeba wykorzystać. Jest to proces dotyczący przyszłości miasta, który powinien uwzględniać z jednej strony potrzeby i oczekiwania mieszkańców, z drugiej zaś możliwości zasobowe. W planowaniu jako funkcji zarządzania miastem szczególne znaczenie przywiązuje się do planowania strategicznego oraz, coraz częściej, zwraca się uwagę na zintegrowane planowanie rozwoju. Nie wchodząc głębiej w rozważania dotyczące wagi i roli planowania strategicznego w mieście, należy stwierdzić, że istotne jest uwzględnienie:

– sformułowania celów, wizji, misji miasta w perspektywie kilkunastoletniej, z odniesieniem się do przewidywanych zmian w otoczeniu,

– samej strategii, jako instrumentu określającego metody i sposoby dochodzenia do sformułowanych i przyjętych celów strategicznych, działań i celów operacyjnych³⁹,

– efektywności organizacyjnej, pozwalającej na określenie efektów poczynań władz miasta.

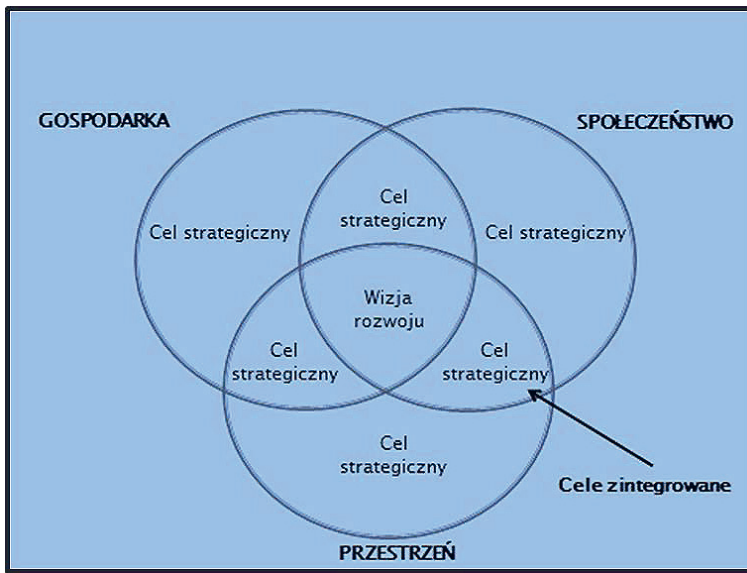
Zintegrowane planowanie rozwoju miasta jest holistycznym podejściem do analizy i kształtowania procesów rozwoju. Jest planowaniem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty procesów rozwoju, uwzględnia silne i złożone współzależności, powiązania zachodzące w procesach rozwoju oraz bazuje na kompleksowych rachunkach kosztów i korzyści. Kompleksowy rachunek kosztów i korzyści oznacza odniesienie się nie tylko np. do tego, jakie będą koszty danej inwestycji miejskiej i kto je poniesie, ale także tego, ile w długim okresie będzie kosztowało utrzymanie danej inwestycji, jakie korzyści albo koszty ona wywoła u innych podmiotów, jakie będą długookresowe jej skutki. Jakie i w jakiej wysokości zostaną poniesione koszty społeczne, przestrzenne, środowiskowe, jakie będą straty wynikające z zaniechania realizacji innych przedsięwzięć. Planowanie zintegrowane opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i zrywa z sektorowym ujęciem kształtowania procesów rozwoju, eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między podsystemami gospodarczym, społecznym i środowiskiem. Jest planowaniem sieciowym, bazującym na uczestnictwie wszystkich organizacji i podmiotów, grup społecznych funkcjonujących w mieście, na które miasto jako organizacja może w konsekwencji przyznanych mu prawem kompetencji wywierać określony wpływ. Ten rodzaj planowania strategicznego bazuje na realizacji projektów zintegrowanych, odznaczających się następującymi cechami:

³⁹ W wyniku procesu dekompozycji celów strategicznych dochodzimy do wyznaczenia konkretnych zadań.

- konsolidacją różnych wymiarów rozwoju – projekty kompleksowe, międzysektorowe,
- uczestnictwem kilku podmiotów w ich realizacji,
- gotowością partnerów do ponoszenia kosztów realizacji projektu,
- przynoszeniem przez ich realizację efektów synergicznych, które są odbierane przez wiele podmiotów, generujących korzyści zewnętrzne,
- pozytywnymi efektami realizacji projektu są efekty użyteczne i odbierane w długim okresie.

Planowanie strategiczne wpisuje się w koncepcję zarządzania strategicznego, które z kolei w sensie czynnościowym jest procesem informacyjno-decyzyjnym, a jego zasadniczym celem jest przesądanie w kluczowych problemach działalności organizacji, o jej przetrwaniu i rozwoju, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wpływy otoczenia i oddziaływanie podstawowych czynników własnego potencjału (główne zasoby organizacji). Planowanie strategiczne w wymiarze zintegrowanym jest pierwszym krokiem do sprawnego i skutecznego zarządzania rozwojem miasta. Określenie celów to zasadniczy etap opracowania strategii. Trafny wybór celów strategicznych, a następnie operacyjnych, jest podstawą do dalszych prac nad przygotowaniem strategii, tzn. do przyjęcia konkretnych projektów oraz wskazania podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. Cele strategiczne powinny być zgodne z misją i wizją organizacji, możliwościami zasobowymi miasta oraz potrzebami i aspiracjami społeczności miejskiej. Ponadto powinny być precyzyjne, mierzalne, akceptowalne, realistyczne, określone w czasie⁴⁰.

⁴⁰ J. Danielewicz, D. Drzazga, A. Nowakowska, M. Sokołowicz, K. Turała, M. Turała, M. Żak-Skierczyńska, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawca: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 95.



Rys. 9. Rozeta celów strategicznych w planowaniu zintegrowanym

Źródło: J. Danielewicz, D. Drzazga, A. Nowakowska, M. Sokołowicz, K. Turala, M. Turala, M. Żak-Skierczyńska, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawca: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 95.

Kolejną fazą procesu zarządzania jest organizowanie, czyli przejście od planów do ich realizacji. Sprowadza się ona do wykrystalizowania struktury organizacyjnej, odpowiedniej do przyjętych planów, co w praktyce oznacza modyfikację już istniejącej struktury w organizacji albo tworzenie nowej. Struktura organizacyjna powinna być odpowiednia w stosunku do wymogu realizacji zaplanowanych działań i przedsięwzięć, tzn. muszą być jasno określone miejsca (osoby) odpowiedzialne za przebieg realnych procesów. Zasadnicze jest przyznanie im kompetencji, uprawnień decyzyjnych, określenie hierarchii podporządkowania i nadrzędności, zasad kooperacji, współpracy itp. W ogólnym ujęciu funkcja organizacyjna sprowadza się do:

- ustalenia reguł (zasad) podziału pracy i zadań,
- ustalenia procedur pełnienia funkcji organizacyjnych przez działające w organizacji osoby oraz komórki organizacyjne⁴¹.

R. W. Griffin⁴² określa organizowanie jako logiczne grupowanie działań i zasobów.

Trzecią podstawową funkcją zarządzania jest motywowanie, które pozostaje w ścisłym związku z przywództwem, komunikacją i kulturą organizacyjną. Istota tej funkcji polega na występowaniu zespołu procesów wykorzystywanych po to, aby skłonić członków organizacji do aktywnego i zaangażowanego działania na jej rzecz. Jest to funkcja często uważana za najważniejszą z funkcji zarządzania, albowiem dotyczy oddziaływania na ludzi, co jest związane z predyspozycjami kadry zarządzającej oraz podatnością pozostałych uczestników organizacji na podporządkowanie. Pełnieniu tej funkcji sprzyja, gdy kierownicy są obdarzeni takimi cechami i postawami, które w praktyce przekładają się na wzbudzanie respektu i zaufania u osób poległych. Wówczas nie ma konieczności wykorzystywania środków bezpośredniego przymusu. System komunikacji społecznej pozwala na przekazanie ludziom informacji co trzeba robić, kiedy, gdzie i jak. Natomiast kultura organizacyjna jest powszechnie przyjętym w organizacji systemem norm i wartości, a każde odstępstwa od nich skutkują powszechnym brakiem akceptacji.

Kontrola to funkcja zamykająca cykl zarządzania. Jej istota sprowadza się do porównania stanu faktycznego z planowanym, a jeśli odchylenia są znaczne, do wskazania przyczyn braku zgodności. Na podstawie dokonanej oceny sytuacji, jeśli zakładane rezultaty nie zostały osiągnięte, formułowane są w ramach tejże funkcji zalecenia pod adresem działań korekcyjnych. Celem kontroli jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi oraz osiągnięcia zakładanego poziomu skuteczności i efektywności. W przypadku zarządzania, także w mieście, funkcja kontroli

⁴¹ L. Kowalczyk, *Zarządzanie miastem...*, s. 170.

⁴² R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 10.

łączy się pośrednio z *controllingiem* oraz monitoringiem. *Controlling* jest działaniem w organizacji zorientowanym na ocenę wyniku, łączącym w sobie procesy poszukiwania informacji, planowania i kontroli jej funkcjonowania. Celem działania *controllingu* jest przygotowanie dla kadry kierowniczej informacji, metod i instrumentów umożliwiających podejmowanie skutecznych decyzji planistycznych i realizacyjnych na różnych poziomach zarządzania, a także koordynację oraz kontrolę przebiegu wszystkich procesów zachodzących w organizacji. Jednym z ważnych zadań *controllingu* jest scalenie zazwyczaj oderwanych od siebie czynności kontrolnych w jedną spójną całość⁴³. Monitoring jest z kolei działaniem oceniającym stopień i zakres realizacji przedsięwzięcia z planem, a odbywa się w toku jego realizacji.

Scharakteryzowane w ogólnym zakresie cztery fazy procesu zarządzania w zależności od rodzaju miasta oraz jego wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań, kształtują się odmiennie. Stawiane są odmiennie cele niższego rzędu, inne są zadania, inne instrumenty wykorzystywane w procesie implementacji założeń strategii jego rozwoju. Z czasem zmienia się samo podejście do zarządzania w organizacjach publicznych, co w ostatnim okresie zaowocowało krytyką biurokratycznej koncepcji Webera i rozwojem nowych koncepcji w kierunku zarządzania menedżerskiego.

3.2.2.

Nowe zarządzanie publiczne

Klasyczna koncepcja zarządzania publicznego (mająca swoje odzworowanie także w przypadku miasta jako organizacji publicznej), oparta na biurokratycznej koncepcji M. Webera, przestała być odpowiednia wobec wyzwań stojących przed władzami miast. W powszechnym rozumieniu biurokracja to mechanizm wysoce sformalizowanego, powolnego, rutynowego działania, opartego na sztywnych i skomplikowanych zasadach, niedopuszczający indywidulnego podejścia do kreowania rozwiązań zaistniałych

⁴³ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Controlling> [data dostępu: 21.07.2016].

sytuacji. Odejście od sztywnych, legalnych i bezosobowych procedur i regulacji w kierunku indywidualizacji oraz autonomii decyzji wymaga menedżerskich umiejętności, kreatywności wobec spraw dotyczących ludzi oraz miasta jako całości. XIX-wieczna koncepcja Webera w wieku XX powoli traciła swoje znaczenie na rzecz podejścia liberalnego w procesach zarządzania w administracji publicznej. Jak wskazuje D. Długosz⁴⁴ są to takie tendencje rozwojowe jak:

- rozwój działalności gospodarczej bazującej na wiedzy,
- rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz wzrost ich dostępności, co prowadzi do powszechnego dostępu do informacji,
- zmiany struktury społecznej, wyższy poziom wykształcenia oraz świadomości coraz liczniejszych grup społecznych,
- rosnący nacisk na prawa jednostki i obywatela,
- wzrastająca rola mediów,
- wzrost znaczenia problemów związanych z ochroną środowiska naturalnego,
- pojawienie się licznej rzeszy organizacji pozarządowych, wywierających wpływ na decydentów organizacji publicznych.

Tendencje, o których mowa, ujawniły się w drugiej połowie XX w., a przyczyniły się do zmian w zakresie funkcjonowania państw, gospodarek, społeczeństw, a w konsekwencji do wykreowania nowego modelu społecznego. Kluczowym procesem jest tu decentralizacja oraz rozwój samorządności lokalnej. Innym znaczącym w tym względzie procesem było odchodzenie od separacji państwa, gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego w kierunku współdziałania podmiotów tworzących podstawowe układy terytorialne, a także

⁴⁴ D. Długosz, *Aktorzy i modele procesu podejmowania decyzji publicznych w gospodarce w wybranych systemach politycznych krajów wysoko rozwiniętych*, „Studia Polityczne” [ISP PAN Warszawa] 1999, nr 3–4, cyt. za: J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego, Materiały seminarium naukowego*, t. II, red. J. Hausner, M. Kukiełka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 52.

umiędzynarodowienie i globalizacja szeregu zjawisk gospodarczych, politycznych i społecznych⁴⁵. W takich uwarunkowaniach zewnętrznych weberowski model zarządzania w praktyce stał się nieefektywny, wystąpiła „niezdolność państwa do rządzenia”. Pojęcie to obejmuje:

- ogólny spadek akceptacji przywództwa politycznego,
- wzrost politycznego radykalizmu,
- osłabienie pozycji partii politycznych,
- rozwój nowych ruchów społecznych,
- wzrost przestępczości i powiązaną z tym reprivatyzację środków bezpieczeństwa,
- kryzys państwa dobrobytu⁴⁶.

W związku z powyższym wiele krajów podjęło działania zmierzające do reform, mających na celu usprawnienie procesów zarządzania w administracji publicznej. Zasadniczym kierunkiem reform jest zanegowanie weberowskiego modelu biurokratycznej racjonalnej proceduralnie administracji publicznej i zastąpienie jej menedżerskim modelem zarządzania. Model ten sprowadza się do ukierunkowania działań na potrzeby obywateli, uwzględniającego te potrzeby z perspektywy długookresowej. Relacje między administracją publiczną (władzami miasta) a mieszkańcami i funkcjonującymi organizacjami odbywa się na zasadzie partnerstwa i powiązań sieciowych.

Współczesne podejście do zarządzania w mieście jest zgodne z nowym podejściem do zarządzania publicznego i jest odpowiedzią na stary, nieelastyczny, nieodpowiadający wyzwaniom współczesnego świata biurokratyczny model zarządzania, którego podstawy teoretyczne określił Weber. Założenia biurokratycznego i nowego modelu zarządzania zostały zapisane w tabeli 4.

⁴⁵ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji...*, s. 53.

⁴⁶ J. Kooiman, *Social-Political Governance: Introduction*, [w:] J. Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, Sage Publications, London 1993, s. 1–8, cyt. za: J. Hausner, *Od idealnej biurokracji...*, s. 54.

Tabela 4. Model biurokratyczny a model zarządzania publicznego

| CECHY | MODEL BIUROKRATYCZNY | MODEL ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO |
|--|--|--|
| Styl kierowania | biurokratyczny | menedżerski |
| Struktury organizacyjne | hierarchiczne, sztywne | zdywersyfikowane, elastyczne |
| Ukierunkowanie działań | do wewnątrz i na procedury | na zewnątrz i na potrzeby interesariuszy |
| Kontrola | głównie wewnętrzna | głównie zewnętrzna |
| Horyzont podejmowanych działań | krótkookresowy | długookresowy |
| Cel podejmowania działań | utrwalanie ładu i porządku | wywoływanie zmian |
| Zasada zarządzania | imperatywna | interaktywna |
| Współdziałanie z organizacjami innych sektorów | izolacja | partnerstwo |
| Organizacja państwa | dominacja układów monocentrycznych i resortowych | dominacja układów samorządowych i autonomicznych |

Źródło: B. Kozuch (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Sprawy Publicznych UJ, Kraków 2006, s. 24.

W świetle powyższych rozważań jest jasne, że w sferze publicznej nastąpiło odejście od administrowania na rzecz nowego ujęcia zarządzania publicznego, co dobrze oddaje pojęcie „nowego zarządzania publicznego” (New Public Management, NPM), które stanowi „próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów”⁴⁷.

⁴⁷ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne...*, s. 12.

Współcześnie uważa się, że można uzyskać poprawę funkcjonowania administracji, jeśli nastąpi przejście w kierunku tzw. rządu publicznego (*Public Governance*). Skupia się ono na jawności, a także przejrzystości przepływu informacji pomiędzy władzą a społeczeństwem. Rządzenie publiczne wymaga więc powiązań instytucji i organizacji oraz opiera się na bliskiej ich współpracy⁴⁸. Oznacza ono menedżerskie podejście do rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji. Struktury są zdwersyfikowane i elastyczne, działania ukierunkowane na potrzeby mieszkańców, z uwzględnieniem długookresowej perspektywy skutków, jakie wywołują. Koncepcje NPM i *governance* (współrządzenia) odwołują się do angażowania w podejmowanie decyzji (oraz ich wdrażania) jak najliczniejszej grupy podmiotów zainteresowanych rozwojem danej jednostki. Przyjmuje się, iż wdrażanie założeń koncepcji NPM skutkuje redukcją kosztów funkcjonowania organizacji, efektywnym zarządzaniem wiedzą i kapitałem intelektualnym pracowników, wprowadzeniem demokratyzacji samego procesu zarządzania, przekazaniem menedżerom publicznym uprawnień oraz rozliczaniem ich za rezultaty działań, stwarza warunki do ustanawiania procesów zorientowanych na standardy realizacji działań oraz podwyższenie jakości świadczonych usług na rzecz mieszkańców, skutkuje też uelastycznieniem struktur organizacyjnych oraz sposobów działania⁴⁹. Charakterystyczne dla tego podejścia są według Alonso następujące wyznaczniki⁵⁰:

48 A. Noworól, *Zarządzanie w samorządzie, ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, s. 69.

49 M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008, s. 138.

50 J. M. Alonso, J. Clifton, D. Diaz-Fuentes, *Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*, „Public Management Review” 2013, vol. 15, s. 643–660, cyt. za: K. Raczkowski, *Public Management. Theory and Practice*, Springer International Publishing Switzerland 2016, (eBook), s. 10.

- wprowadzenie większej konkurencji w sektorze publicznym,
- zwiększenie efektywności poprzez redukcję kosztów i zwiększenie skali działalności,
- wprowadzenie praktyk z sektora prywatnego do sektora publicznego,
- zastąpienie kontroli wydatków kontrolą wyników,
- decentralizacja,
- tworzenie nowych agencji, nastawienie na dezagregację jednostek zaliczanych do sektora publicznego,
- oddzielanie nabywców od dostawców,
- orientacja na klienta,
- oddzielenie procesu zarządzania sprawami publicznymi od wpływów politycznych.

Według Ch. Hood'a „nowe zarządzanie publiczne” składa się z siedmiu głównych elementów, które autor ten określił w następujący sposób:

- wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym, co łączy się z przekazaniem menedżerom odpowiednich uprawnień gwarantujących swobodę podejmowania decyzji, określonego podziału zadań i odpowiedzialności oraz decentralizacji władzy w organizacji publicznej,
- jasno określone standardy i mierniki działalności, co pozwoli na śledzenie i ocenę postępu organizacji w aspekcie osiągnięcia wyznaczonych jej celów,
- większy nacisk na kontrolę wyników działalności, co wymaga planowania długookresowego i zarządzania strategicznego, wyznaczenia założeń co do przyszłości organizacji oraz określenia sposobów realizacji jej misji i osiągnięcia celów strategicznych,
- nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego
- oznacza w przypadku miasta wykreowanie mniejszych jednostek organizacyjnych, realizujących pewne funkcje albo oferujących usługi o charakterze użyteczności publicznej, wydzielanie dla nich systemu finansowania oraz tworzenie warunków do współpracy między tymi organizacjami,
- wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego – łączy się z zastosowaniem przetargów publicznych, kontraktowania

usług, tworzenia wewnętrznych rynków, co ma służyć obniżce kosztów i poprawie jakości usług publicznych,

– nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, wymóg ten dotyczy zarówno metod i technik związanych z motywowaniem pracowników do wydajniejszej pracy, jak i upowszechniania wykorzystywania metod i technik zarządzania w procesach zarządzania w mieście i w innych organizacjach sfery publicznej zlokalizowanych w mieście,

– nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność wykorzystywanych zasobów, co powinno skutkować oszczędnością zużycia zasobów, obniżką kosztów bezpośrednich, jak i pośrednich funkcjonowania miasta⁵¹.

Zaprezentowana charakterystyka założeń „nowego zarządzania publicznego” skłania do stwierdzenia, że ta „filozofia” zarządzania w sektorze publicznym w praktyce przyniesie pożądane skutki, jeśli wystąpi powszechne wykorzystywanie metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze komercyjnym, oczywiście po pewnej ich modyfikacji, co wynika z odmiennego systemu wartości wyznawanego w organizacjach publicznych. Dotyczy to NPM i współrzędzenia (*governance*). Idea *governance* sprowadza się do przyjęcia założenia, iż rozwiązywanie zbiorowych (publicznych) problemów istotnych dla lokalnej społeczności wymaga współpracy (aktywnego zaangażowania) różnych podmiotów i organizacji, tj. władz publicznych (rządowych i samorządowych oraz ich agend), podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych, mediów, organizacji społecznych, formalnych i nieformalnych grup mieszkańców. Współrzędzenie wymaga umiejętności budowania relacji między uczestnikami procesów zarządzania sprawami publicznymi, zawierania koalicji, prowadzenia negocjacji, wypracowywania kompromisu, budowania zaufania między uczestnikami procesu zarządzania. Aktywni

⁵¹ Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69 (1), s. 4–5, cyt. za: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne...*, s. 27–28.

uczestnicy (interesariusze) życia publicznego nie zastępują władz publicznych, nie wchodzą w ich kompetencje, ale oddziałują na formułowanie zasad kształtowania polityki rozwoju miasta czy też na sposoby i zakres realizacji założeń tejże polityki, są pomocni i aktywni chociażby w przypadku prowadzenia komunikacji władz miasta z mieszkańcami, wskazującymi na potrzebę rozwiązania zaistniałych problemów, są wyrazicielami opinii społeczeństwa bądź grup społecznych o wydarzeniach, zjawiskach, problemach, potrzebach. Interesariusze są ważnymi partnerami w procesach zarządzania sprawami publicznymi, a ich obecność w tych procesach jest w pełni uzasadniona wymogami zarządzania zgodnie z koncepcją *governance* oraz stosowania w praktyce partycypacyjnych metod zarządzania. W najogólniejszym rozumieniu interesariusze to organizacje albo grupy nieformalne, których obszar działania i cele w jakimś zakresie pokrywają się z obszarami działania i celami miasta w odniesieniu do pewnych grup jego użytkowników. Współrzędzenie w przypadku każdego miasta oznacza szeroko rozumianą współpracę władz miasta z interesariuszami, mającą na celu maksymalizację wartości użytkowej dla mieszkańców i użytkowników zewnętrznych w ujęciu długookresowym. Współrzędzenie w mieście można określić jako „dobre”, jeśli spełnione są następujące zasady⁵²:

– zasada otwartości – powszechnie są dostępne i rozpowszechnione z odpowiednim wyprzedzeniem informacje na temat planowanych przez władze miejskie działań, co pozwala na komunikację oraz konsultacje ze społeczeństwem, a także społeczną ocenę władz przez mieszkańców,

– zasada partycypacji – aktywny jest udział społeczeństwa (interesariuszy) na różnych etapach prac administracyjnych, planistycznych i wykonawczych dotyczących przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi miasta,

52 J. Anders-Morawska, W. Rudolf, *Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem*, Akademia Samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 134–135.

– zasada efektywności – osiągnięcie celów polityk publicznych (np. polityki z zakresu mieszkalnictwa, opieki społecznej, edukacji, komunikacji publicznej) przy zachowaniu zasady racjonalności ekonomicznej,

– zasada spójności – koordynacja działań, komplementarność realizowanych przez różne organizacje i instytucje polityk miejskich, wysoka kultura współpracy między administracją publiczną (państwową i samorządową) oraz interesariuszami.

Współzarządzanie lokalne w coraz większym stopniu przyczynia się do rozwoju sieci powiązań i zapewnienia spójności polityk w granicach administracji miejskiej i różnych sektorów, jak też różnych podmiotów władz publicznych, a także kształtowania oczekiwań obywateli, przedsiębiorców, interesariuszy. Dzięki takiemu podejściu można aktywizować społeczeństwo obywatelskie (informowanie, partycypacja, konsultacje, negocjacje), wypracować zrównoważenie strategicznych interesów, efektywne zarządzanie sprawami publicznymi, co przyczynia się do interakcji między najważniejszymi centrami decyzyjnymi (władzami lokalnymi, politykami, urzędnikami, interesariuszami), przyjęć długookresowe plany, w tym dotyczące sfery finansowej oraz zarządzania majątkiem. Wypracowane wewnętrzne i zewnętrzne relacje pozwalają na zarządzanie procesami wykraczającymi poza granice administracyjne miasta, utrzymanie poprawnych relacji z dostawcami i odbiorcami usług oferowanych przez miasto. Rozwój dobrego lokalnego współzrządzenia umożliwia społeczności miejskiej planowanie i zarządzanie jej własnymi sprawami zgodnie z własnymi oczekiwaniami, poprawę poziomu zarządzania władz lokalnych, budowanie zaufania publicznego, wzrost zaufania mieszkańców do władz miejskich⁵³.

⁵³ A. Podgórnjak-Krzykacz, *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] *EkoMiast#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 27.

3.2.3.

Cechy i zasady zarządzania w mieście

Zarządzanie w mieście (tak jak zarządzanie organizacjami publicznymi) ma swoją specyfikę. Sprowadza się ona do trzech zasadniczych filarów, które w praktyce działania przesądzają o jego efektywności:

- przejrzystości działania,
- uczestnictwa grup społecznych o zróżnicowanej wielkości i strukturze,
- otwartości i demokracji⁵⁴.

Miasto, podobnie jak organizacje komercyjne, musi w procesach decyzyjnych uwzględnić zmiany zachodzące w otoczeniu. Uzyskanie efektu nazwanego dobrym zarządzaniem, w odniesieniu do miasta jest warunkowane cechami takimi, jak otwartość, uczestnictwo, przejrzystość i zgodność.

Tabela 5. Cechy dobrego zarządzania w mieście

| CECHY | ZNACZENIE |
|---------------|---|
| Otwartość | dostępność do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji |
| Uczestnictwo | wzrost zaufania społecznego wobec instytucji, wzrost udziału społeczeństwa w procesach politycznych |
| Przejrzystość | przejrzystość ról i powiązań instytucji w procesach legislacyjnych i wykonawczych |
| Efektywność | efektywne realizowanie zadań na podstawie oceny dotychczasowych doświadczeń i prognozy przyszłych wydarzeń |
| Zgodność | zgodność polityki i podejmowanych działań, zaangażowanie przywództwa politycznego, zapewnienie spójności i logiki |

Źródło: *European Governance – A White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels 2001, [w:] J. Czapotowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej*, „Służba Publiczna” 2005, nr 10 (wiosna), s. 32.

⁵⁴ C. Szydłowski, *Administracja publiczna, specyfika działań organizacji*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania...*, s. 20.

Jak wskazują liczne badania na temat różnorodnych procesów i zmian zachodzących w miastach i strukturach miejskich (miastach, aglomeracjach, megamiastach), warunkiem sprawnego rozwiązywania spraw publicznych jest zarządzanie oparte na czterech filarach:

- sprawnie działających strukturach administracji publicznej, odpowiednio wyposażonych w kompetencje i instrumenty,
- przekrojowych powiązaniach i partnerstwie publiczno-prywatnym,
- budowaniu konkurencyjności opartej na powiązaniach sieciowych między użytkownikami miejskiej przestrzeni,
- współrządzeniu, partycypacji społecznej.

Nie da się wskazać jednoznacznych rekomendacji i uniwersalnych zasad odnoszących się do zarządzania w każdym mieście. Mimo to OECD (*The Reform of Metropolitan Governance*, 2000⁵⁵) sformułowało pewne zasady adresowane głównie do miast krajów rozwijających się (należy rozumieć, że są one odpowiednie także dla Polski), ale z zastrzeżeniem, iż w każdym przypadku należy je modyfikować, aby przystawały do lokalnych uwarunkowań, w rozumieniu kraju i regionu. Mamy zatem następujące zasady⁵⁶:

- Zasada koherencji – sposób władania musi być jasny, przejrzysty i zrozumiały dla elektoratu,
- Zasada konkurencyjności – przy wzrastającej mobilności kapitału władanie powinno być ukierunkowane na wzmocnienie konkurencyjności w drodze tzw. miękkich czynników, takich jak rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, nie zaś przez uznaniowe niżki, np. obniżenie podatków,
- Zasada koordynacji – występuje duża fragmentacja polityczna, społeczna i administracyjna, zatem koordynacja jest warunkiem koniecznym planowania rozwoju,

⁵⁵ *The Reform of Metropolitan Governance*, (2000), OECD Observer – Policy Brief.

⁵⁶ T. Markowski, *Zarządzanie megamiastami – wybrane aspekty doświadczeń międzynarodowych*, [w:] *Megamiasta przyszłości. Szansa czy zagrożenie rozwoju*, red. J. Kleer, Z. Strzelecki, Warszawa 2015, s. 127–129.

– Zasada uczciwości i równości – uzgodnienia i aranżacje struktur finansowych i instytucjonalnych powinny być tak budowane, aby zapewnić najwyższy poziom uczciwości i równych szans wszystkim podmiotom i grupom społecznym,

– Zasada fiskalnej poprawności – organizacja systemu podatkowego powinna być taka, by zapewnić prawidłową korelację między kosztami zarządzania obszarem a otrzymywanymi przychodami,

– Zasada elastyczności – instytucje powinny móc szybko reagować, np. na gwałtowny rozwój urbanizacji albo wahania koniunkturalne,

– Zasada holizmu – dotyczy całościowego spojrzenia na system miejski, umiejętności dostrzegania i analizowania skutków wzajemnych powiązań instytucji publicznych i uwzględnienia takiego podejścia w systemie decyzyjnym,

– Zasada szczególności – oznacza tworzenie unikalnych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych, przystających do incydentalnych sytuacji i problemów,

– Zasada partycypacji (udziału) – rozumiana jest jako uwzględnianie interesów różnych grup oraz jako udział różnych grup w zarządzaniu w mieście,

– Zasada społecznego nastawienia w organizowaniu struktur zarządzania – oznacza nastawienie na zaspokajanie ludzkich potrzeb i odejście od zburokratyzowania, podejście międzysektorowe w rozwiązywaniu problemów,

– Zasada subsydiarności – oznacza zaspokajanie potrzeb przez jak najniższy poziom organizacyjny, a jednocześnie ogranicza nakładanie się kompetencji różnych poziomów organizacyjnych,

– Zasada trwałości (sustensywności) – dotyczy uwzględnienia wymogu ochrony środowiska i jednocześnie powszechnej akceptacji celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych⁵⁷.

⁵⁷ D. Stawasz, *Nowoczesne podejście do zarządzania sprawami publicznymi w mieście*, [w:] *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*, red. K. Krukowski, J. Sasak, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016, s. 27–28.

Przestrzeganie niniejszych zasad w praktyce zarządzania w mieście napotyka szereg ograniczeń. Jednak już sama ich znajomość przez władze miasta, a także przez grupy osób, organizacje, instytucje, podmioty gospodarcze zainteresowane i uczestniczące w procesach decyzyjnych, ma istotne znaczenie dla zrozumienia dokonywanych przez władze wyborów. Ważne jest także, aby powyżej scharakteryzowane zasady były wyznawane i przestrzegane w długim okresie. Powszechność ich stosowania nie powinna być poddawana próbie obejścia albo zmiany tylko dlatego, że po wyborach zmieniły się władze państwa czy też miasta. Częste zmiany w podejściu do rozwiązywania pewnych problemów, sposobów i instrumentów oddziaływania na podmioty i mieszkańców wprowadzają niepewność, chaos zachowań, nieprzewidywalność, wzrost ryzyka działania, itp.

3.2.4.

Metody i instrumenty zarządzania w miastach

Profesjonalne zarządzanie w mieście tak w odniesieniu do miasta jako całości, jak i w poszczególnych jego wydziałach czy organizacjach (agencjach, spółkach, przedsiębiorstwach i zakładach użyteczności publicznej, związkach, itp.) wymaga kadr posiadających umiejętności menedżerskie, kompetentnych i zdolnych do wykorzystywania w procesach decyzyjnych i wykonawczych nowoczesnych metod zarządzania. Kadry sfery publicznej, ich wiedza, doświadczenie, przedsiębiorczość, profesjonalizm są warunkiem koniecznym zarządzania w mieście zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami społeczeństwa oraz możliwościami ich zaspokajania w odniesieniu do zasobów będących w dyspozycji organizacji (decydentów). Są gwarantem kreowania zrównoważonego i inteligentnego zarządzania rozwojem miasta.

Zarządzanie w mieście wykorzystuje metody oraz techniki zarządzania, wypracowane i stosowane w podmiotach gospodarczych, a modyfikowane na potrzeby zarządzania w sferze publicznej. Są one adaptowane do wymogów i cech organizacji jaką jest miasto oraz przedmiotu, w stosunku do którego podejmowane są decyzje. Ze względu na różnorodność przedmiotową decyzji podejmowanych w miastach, mają tu zastosowanie

choćby takie metody, jak: planowanie⁵⁸, ocena efektywności inwestycji, rachunek społeczno-ekonomiczny strat i zysków, analizy progowe, metody oceny ryzyka przedsięwzięcia, wyceny majątku, określenia w ujęciu długookresowym kosztów utrzymania obiektów i realizacji w nich zakładanych funkcji o charakterze użyteczności publicznej, szacowania popytu, planowanie strategiczne, planowanie inwestycyjne, planowanie przestrzenne, zarządzanie finansami publicznymi, systemy motywacji i doboru kadr, rozwiązywania konfliktów, prowadzenia negocjacji, budowania *image* organizacji, marketingu terytorialnego, szacowania popytu wewnętrznego, planowania budżetowego, analizy kosztów marginalnych czy też oceny oddziaływania na środowisko (szkody środowiskowe, wycena strat), zarządzania projektami, zarządzania kryzysowego, zarządzania przez jakość, partnerstwa publiczno-prywatnego, partycypacji społecznej, aktywizacji mieszkańców, kreowania społeczeństwa obywatelskiego, zarządzania kryzysowego. Każda z tych metod dotyczy określonego fragmentu funkcjonowania miasta (albo jego organizacji), a ocena podjętych decyzji i zrealizowanych przedsięwzięć dokonywana jest na podstawie odpowiedniego do sytuacji systemu mierników. Sama możliwość wykorzystywania tychże metod nie gwarantuje sukcesu. Przesądza o nim umiejętność ich

⁵⁸ Proces zarządzania obejmuje następujące, powiązane ze sobą, fazy: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie. Jak stwierdza W. Gaczek „Planowanie w zarządzaniu to przewidywanie przyszłego układu warunków i środków działań oraz formułowanie celów działań dostosowywanych do tego układu. Najważniejszym jest tutaj ustanowienie celów i zdecydowanie właściwego toku działań”. Rzeczowym wynikiem procesu planowania jest plan, który koncentruje działania jednostek (podwładnych, ludzi, uczestników) na sformułowanych celach. Prawidłowo przygotowany plan powinien, oprócz jasno określonych celów, wykazywać następujące cechy: realność, konkretność, kompletność, hierarchiczność zadań planistycznych, elastyczność, perspektywiczność. Zob. W. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz 2003, s. 16–17.

stosowania w praktyce. Ogólnie zarządzanie w mieście wymaga w obecnych uwarunkowaniach globalnych profesjonalizacji działań, co z kolei stawia nowe, odmienne w stosunku do przeszłości wyzwania wobec menedżerów miejskich. Decentralizacja władzy w mieście z założenia ma skutkować poprawą efektywności także makroekonomicznej. Większy nacisk, zgodnie z założeniami NPM, kładziony jest na kontrolę wyników działalności. Z tego punktu widzenia niezmiernie ważnym, cennym zasobem w przypadku miasta są jego władze oraz kadry zarządzające w kontekście rozwiązywania bieżących problemów. Po pierwsze członkowie władz – stanowiących i wykonawczych, a następnie urzędnicy, na co dzień podejmujący szereg decyzji zarówno o charakterze powtarzalnym, jak i incydentalnym. Od ich poczynań zależeć będzie efektywność samego procesu zarządzania w mieście. Wiedza we współczesnym świecie traktowana jest jako zasób organizacji. Zmienia poglądy na świat, przyczynia się do zmiany mentalności, pozwala na przełamywanie stereotypów, budowania zaufania między grupami społecznymi, pozwala na zrozumienie zjawisk zachodzących w otoczeniu oraz ich konsekwencji dla organizacji i jednostek w wymiarze krótko- i długookresowym, jest warunkiem rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw. Szczególną cechą zasobu wiedzy jest to, że winien być on odnawialny – obecnie wiedza starzeje się zdecydowanie szybciej niż w ubiegłych dekadach. Władze miejskie w nowoczesnym społeczeństwie powinny rozumieć zmiany o charakterze globalnymi, zachodzące w otoczeniu miasta oraz w pełni brać odpowiedzialność za efekty swoich działań. Wiedza w tym względzie pozwala na podejmowanie racjonalnych decyzji, co zapobiega marnotrawstwu środków publicznych. W ramach wiedzy ważnych jest pięć typów umiejętności: uczenie się, myślenie, kreatywność, komunikacja i współdziałanie. Uczenie się to przyswajanie nowych faktów, metod działania, pozyskiwanie nowych informacji, planowanie i organizowanie własnej drogi zdobywania wiedzy. Umiejętność rozumienia związków przyczynowo-skutkowych, stawiania tez, klasyfikowania faktów, przewidywania wystąpienia różnych zjawisk, to proces myślenia. Kreatywność oznacza zdolność do tworzenia i absorpcji

innowacji, przewidywania kierunków zmian, umiejętność twórczego, niekonwencjonalnego rozwiązywania problemów. Sfera komunikacji pozwala na wzajemne zrozumienie racji, podjęcie negocjacji, wymaga w niektórych sytuacjach znajomości języków obcych, technologii komunikacyjnych, jasnego formułowania wypowiedzi. W działaniach podejmowanych we współczesnych społeczeństwach szczególnego znaczenia nabiera współdziałanie, będące podstawą do uzyskiwania efektów synergetycznych. Budowanie kapitału społecznego, tak ważnego dla uzyskiwania tego rodzaju efektów, wiąże się z wymogiem umiejętnego współdziałania w zespole.

Uwzględniając zaprezentowane uwagi, można sformułować postulat, iż wiedza osób funkcjonujących w strukturach miejskich powinna być sukcesywnie odnawiana, a to wymaga ustawicznego kształcenia kadr, jak i ciągłego poszerzania wiedzy wybieralnych organów tych organizacji oraz wszystkich urzędników. W praktyce wskazane byłoby, aby radni zdobyli podstawowy zasób wiedzy na temat zasad funkcjonowania administracji miejskiej, zadań, kompetencji, sposobów rozwiązywania problemów, skutków decyzji, kosztów itp. Wówczas jest szansa, że decyzje podejmowane w danych uwarunkowaniach przestrzenno-czasowych funkcjonowania miasta będą racjonalne w sensie ekonomicznym, w pełni uzasadnione także ze społecznego punktu widzenia, a względy polityczne nie będą przeważały nad ekonomicznymi i społecznymi⁵⁹.

Nowe metody i techniki, wypracowane i sprawdzone w miastach krajów wysoko rozwiniętych, coraz częściej znajdują zastosowanie w różnych miastach na świecie. Ich wykorzystywanie w jakimś stopniu jest gwarantem sprawnego zarządzania, tzn. pozwala na uzyskiwanie maksymalnych efektów przy minimalizacji zaangażowanych zasobów. Znajduje tutaj wówczas swoje odniesienie zasada merkantylizacji. Poprzez metodę lub/i technikę zarządzania należy rozumieć pewien określony i powtarzalny schemat postępowania, pozwalający na rozwiązanie zaistniałego problemu. Schemat ten ma swoje uzasadnienie w koncepcjach

⁵⁹ D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności zarządzania...*, s. 139–140.

teoretycznych oraz był zweryfikowany w podobnych sytuacjach decyzyjnych.

Metody i techniki zarządzania mogą być określane jako:

– procedury realizacji bądź doskonalenia określonego obszaru czy procesu zarządzania,

– środki wspomagające zakończenie procesu zarządzania,

– instrumenty pomagające przy rozwiązywaniu problemów.

Za metody zarządzania uznaje się grupy różnorodnych sposobów postępowania, służących do prawidłowego przebiegu procesu zarządzania zarówno w aspekcie dynamicznym, jak i rzeczowo-instrumentalnym. Technika będąca przepisem na receptę postępowania jest sposobem bardziej konkretnym, szczegółowym i rutynowym. Inaczej rzecz ujmując, metoda zarządzania to świadomy, systematyczny i dający się powtórzyć sposób postępowania, którym posługuje się podmiot zarządzający po to, aby obiekt zarządzany osiągał postawiony przed nim cel. Technika zarządzania to z kolei bardziej szczegółowy od metody sposób działania. Techniki są precyzyjniej opisane poprzez zbiór zasad, procedur i instrukcji, których należy przestrzegać w ramach określonego procesu działania⁶⁰. Zatem metody i techniki oznaczają:

– szczególny, ale umyślny tok działania,

– nieprzypadkowy dobór zasobów i środków działania (celów pośrednich) oraz zgodna z zamierzeniem kolejność ich stosowania,

– sposób systematycznie, stale stosowany,

– działanie skuteczne – chodzi o taki sposób działania w organizacji, aby było ono nie tylko skuteczne (doprowadzające do osiągnięcia wyznaczonego celu), ale także ekonomiczne, korzystne, szybkie i w ogóle sprawne⁶¹.

⁶⁰ W. Szumowski, *Metody i techniki zarządzania*, http://www.podyplomowe.ue.wroc.pl/pliki/_c/6/metody_i_tehniki_zarzadzania.pdf [data dostępu: 27.07.2016].

⁶¹ B. Nogalski, Z. Mokwa, *Techniki organizatorskie jako uniwersalne narzędzie badania i usprawniania pracy*, [w:] *Przeszłość i przyszłość Nauk o Zarządzaniu. Metody i techniki zarządzania*. Katedra Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001, s. 48.

Metody, techniki i narzędzia zarządzania wypracowane na gruncie nauki, jaką jest „Nauka o zarządzaniu”, na podstawie analizy zachowań i działań w podmiotach komercyjnych, mają swoje odzwierciedlenie w przypadku organizacji jaką jest miasto. Można je podzielić na:

- metody i narzędzia przygotowania koncepcyjnego – kreowanie wizji, misji rozwoju – pozwalają na wybór celów i priorytetów, projektowanie zapisów strategii, ustalanie zasad polityki i ram organizacyjnych dla konkretnych działań,

- metody i narzędzia kontroli – dotyczy to zarówno kontroli zewnętrznej, jak i wewnętrznej,

- metody i narzędzia animacji – systemy motywacji, mobilizacji społecznej, partnerstwo publiczno-prywatne, organizowanie i wspieranie inicjatyw lokalnych⁶².

Metody i techniki zarządzania prezentowane są według różnych klasyfikacji. I tak przykładowo można za K. Ziemińskim⁶³ wyróżnić następujące kategorie metod: systematyzujące i upraszczające pracę kierowniczą, motywacyjne, ukierunkowane na kreatywność, kompleksowe. Według kryterium funkcji zarządzania mamy metody: planistyczne, organizatorskie, motywacyjne, kontrolne. Różne metody i techniki zarządzania mają uzasadnienie swojego wykorzystania w konkretnym przypadku, w konkretnej organizacji. O ile w podmiotach gospodarczych dobór i wykorzystywanie stosownych sposobów postępowania można uznać za powszechnie występujące, o tyle w miastach procesy zarządzania nie zawsze przebiegają sprawnie, a przyczyną bywa często brak umiejętności wykorzystywania odpowiednich metod i technik zarządzania.

Jak wskazuje F. Kuźnik⁶⁴, w procesie zarządzania w mieście można alternatywnie lub komplementarnie stosować wiele metod, których przydatność zależy od istoty problemu decyzyjnego i zasobowych możliwości jego rozwiązania. Do najczęściej

⁶² A. Noworól, *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania...*, s. 75.

⁶³ K. Ziemiński, *Techniki zarządzania*, PWE, Warszawa 1991, s. 17.

⁶⁴ F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje...*, s. 75.

stosowanych w miastach metod odnoszących się do koncepcyjnego przygotowania kierunków rozwoju można zaliczyć⁶⁵:

- zarządzanie przez plany – system planów finansowych, społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych pozwala na zintegrowane zarządzanie rozwojem miasta,

- zarządzanie przez cele – takie podejście pozwala na ustalenie priorytetów i celów w danym mieście oraz czasie,

- zarządzanie przez strategię – formułowanie scenariuszy i wizji przyszłości miasta z uwzględnieniem zmian zachodzących w otoczeniu jest podstawą zarządzania w systemie przestrzennym,

- zarządzanie przez projekty – formułowanie założeń, celów i skutków projektów, a następnie ich realizacja, to podstawa do uruchomienia działań, pozyskiwania partnerów, koordynacji aktywności podejmowanych przez różne organizacje i instytucje w mieście,

- zarządzanie przez zadania – statutowe zadania „przypisane do realizacji” w mieście są punktem wyjścia do dystrybucji środków finansowych oraz rozliczania z efektów,

- zarządzanie jakością – oparte na technikach TQM, normy ISO itp.,

- zarządzanie marketingowe – orientacja na klienta (użytkownika miejskiej przestrzeni), ukierunkowanie działań na zaspokajanie potrzeb klienta w rozumieniu oferowania usług o charakterze użyteczności publicznej, wykorzystywanie techniki marketingu terytorialnego, miasto jako megaprodukt,

- zarządzanie przedsiębiorcze – *outsourcing*, wprowadzanie mechanizmu konkurencji, komercjalizacja i prywatyzacja usług publicznych,

- zarządzanie polityczne – rozwiązywanie konfliktów, godzenie partykularnych interesów różnych grup funkcjonujących w mieście,

- zarządzanie partycypacyjne – włączanie w proces zarządzania różnych grup społecznych, partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca z interesariuszami, upowszechnianie zasad demokracji lokalnej.

⁶⁵ Tamże, s. 75–76.

Zaprezentowany powyżej przegląd metod zarządzania zapewne nie jest kompletny, jednak w wystarczającym zakresie wskazuje jak w praktyce funkcjonowania miasta możliwe jest różnorodne podejście do zarządzania zarówno w kontekście jego rozwoju, jak i realizacji wycinkowych zadań. Można zatem wskazać metody zarządzania ukierunkowane na stymulowanie jego rozwoju, np. zarządzanie strategiczne czy zarządzanie w sferze inwestycji publicznych, zarządzanie gruntami, budżetowanie zadaniowe, strategie marketingowe, a także analizować przydatność metod i technik zarządzania ułatwiających procesy zarządzania w codziennym funkcjonowaniu organizacji i wydziałów zaliczanych do struktur miejskich. W takim rozumieniu można postrzegać metody i techniki, takie jak: zarządzanie przez cele, zarządzanie przez wyjątki, przez zadania (rezultaty), przez innowacje, ryzyko, przez motywowanie, przez kryzys czy też przez formalizację. Do metod zarządzania, które powinny mieć zastosowanie w przypadku każdego miasta, można zaliczyć również: **outsourcing**, **beanchmarking** czy też kompleksowe **zarządzanie jakością (TQM)**. Władze miejskie, działając zgodnie z zasadami NPM, w realizacji różnorodnych przedsięwzięć wykorzystują mechanizmy rynkowe. Zatem uzasadnione jest wykorzystywanie w pewnych uwarunkowaniach zewnętrznych prywatyzacji wybranych sfer usług, zlecenie ich zewnętrznym podmiotom niepublicznym (podmiotom prywatnym). Główne motywy skłaniające do podjęcia decyzji o *outsorcingu* to: niższy koszt działania przez podmiot zewnętrzny, możliwość skupienia się na najważniejszych obszarach aktywności, uczynienie organizacji bardziej przejrzystą i prostszą do zarządzania przez kierownictwo, dostęp do specyficznej wiedzy lub podejścia do rozwiązywania problemów, rozproszenie ryzyka łączącego się z niepowodzeniem⁶⁶. Do tychże argumentów, przemawiających za *outsorcingiem*,

⁶⁶ A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Zintegrowane metody i narzędzia zarządzania miastem*, [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 119.

można dodać, że rozwiązanie danego problemu w ramach organizacji jest niemożliwe ze względu na brak zasobów rzeczowych czy też ludzkich, brak doświadczenia, incydentalny charakter przedsięwzięcia. W przypadku miasta *outsourcing* może dotyczyć organizacji opieki przedszkolnej, komunikacji publicznej, recyklingu czy też utrzymania w czystości przestrzeni publicznych. *Beanchmarking* to twórcze naśladowanie najlepszych praktyk. Polega na porównywaniu organizacji z innymi o podobnym charakterze aktywności, co pozwala odkryć, dlaczego niektóre organizacje funkcjonują sprawniej. Rozpoznanie przyczyn sukcesów innych organizacji pozwala z kolei na usprawnienie swojego zorganizowania i przejście na wyższy poziom efektywności. *Beanchmarking* to

ciągłe działanie, mające na celu dokonywanie porównań, pomiarów, wymianę informacji, dotyczących procesów realizowanych wewnątrz firmy między wydziałami i innymi organizacjami w celu poprawy efektów funkcjonowania⁶⁷.

Składa się z kilku etapów:

- fazy planowania, w której występuje identyfikacja obiektów (obszarów) usprawnień, analiza wewnętrzna organizacji, określenie *benchmarków* – wzorcowych organizacji, które będą stanowić punkt odniesienia dla projektowanych zmian,
- fazy analizy, w której następuje wybór metody zbierania informacji, zbieranie informacji oraz ich analiza,
- fazy wnioskowania, w której następuje wybór zastosowanych rozwiązań oraz określenie sposobów ich wdrażania,
- fazy wdrażania, w ramach której mamy ustalenie funkcjonalnych celów, przygotowanie procesów wdrożeniowych, wdrożenie zmian, kontrolę wyników oraz poszukiwanie nowych *benchmarków*⁶⁸.

⁶⁷ Z. Mikołajczyk, *Zarządzanie procesami zmian w organizacjach*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Katowice 2003, s. 143.

⁶⁸ Tamże, s. 145.

Trudność z zastosowaniem tej metody polega na prawidłowej identyfikacji wzorców, do których następuje odniesienie sytuacji, oraz na określeniu i zebraniu odpowiedniego zbioru informacji. Metoda ta jest przydatna na każdym poziomie organizacji, a w przypadku miasta chociażby przy opracowywaniu strategii jego rozwoju, podejmowaniu działań związanych z rewitalizacją czy też realizacji przedsięwzięć określanych mianem *smart*, wymagających daleko idących zmian, np. związanych z poprawą w zakresie ciepłownictwa w mieście, eliminacją progów strukturalnych czy funkcjonalnych.

Total quality management (TQM) to „strategiczne zaangażowanie najwyższego kierownictwa na rzecz uczynienia z jakości głównego czynnika we wszystkim, czym zajmuje się organizacja”⁶⁹. Posiłkowanie się tą metodą zarządzania oznacza koncentrowanie się na kliencie, ciągłe uczenie się, doskonalenie i innowacje wprowadzane w strukturach organizacji miejskich, rozwój i zaangażowanie pracowników, zarządzanie przez procesy i fakty, rozwój partnerstwa, odpowiedzialność publiczną (etyczne podejście do realizowanych działań), orientację na wyniki, powszechność planowania strategicznego, zarządzanie czasem⁷⁰. Twórca założeń TQM – Edwards Deming – zawsze podkreślał wagę budowania fundamentu partnerstwa i zaufania, bo tylko w takich warunkach zarządzanie przez jakość ma szansę na pełny sukces.

Marketing terytorialny jako filozofia działania władz miasta w kierunku zagwarantowania w długim okresie jego rozwoju, coraz częściej znajduje uznanie menegerów miejskich. W ujęciu definicyjnym

marketing terytorialny jest filozofią osiągania założonych celów przez przestrzenne jednostki osadnicze w warunkach konkurencji o ograniczone zasoby, u podstaw której leży

⁶⁹ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 689.

⁷⁰ C. Szydłowski, *Metody zarządzania organizacjami publicznymi*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania...*, s. 93–94.

przekonanie o decydującym wpływie na rezultaty właściwej orientacji na „klientów-partnerów”⁷¹.

Jeśli przyjąć biznesowe spojrzenie na pojęcie marketingu jako na filozofię działania służącą połączeniu realizacji interesu organizacji i zaspokojenia potrzeb klientów, to w odniesieniu do marketingu terytorialnego będzie to oznaczało uzależnienie sukcesu jednostki terytorialnej (miasta) od podporządkowania wszystkich jej działań interesom i oczekiwaniom mieszkańców. Można jednak pojęcie to rozszerzyć na zaspokajanie potrzeb innych uczestników danej przestrzeni (inwestorów, turystów, naukowców, sportowców, itp.), umiejętnie bowiem zaspokajanie ich potrzeb rzutuje w następnym etapie na poziom ogólnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Według T. Markowskiego

marketing terytorialny jest narzędziem w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej (w naszym przypadku miasta) w taki sposób, aby swego rodzaju złożony megaprodukt, jakim jest miasto, zaspokoił zidentyfikowane i antycypowane potrzeby klientów w zamian za uzyskane korzyści dla określonego terytorium, traktowanego jako terytorialnie określony upodmiotowiony „zbiór” mieszkańców⁷².

Jak dalej w swoich wywodach stwierdza autor niniejszej definicji, powstaje problem zdefiniowania korzyści dla miasta, wynikających z oferowania megaproduktu. Zyskiem jest rozwój miasta, tzn. korzyści finansowe jego mieszkańców, jednostek gospodarczych, zwiększa się baza dochodowa miasta.

Marketing terytorialny (marketing miasta) często postrzegany jest jako proces zarządzania, który ekonomicznie i skutecznie rozpoznaje, przewiduje i zaspokaja potrzeby oraz pragnienia klientów. Można zdefiniować go jako

⁷¹ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 16.

⁷² T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1999, s. 223.

rynkową koncepcję zarządzania jednostką osadniczą – jako zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców oraz „gości” poprzez wcześniejsze rozpoznawanie i przewidywanie zmian, a jednocześnie wykorzystywanie całokształtu posiadanych zasobów⁷³.

To proces zarządczy ukierunkowany na maksymalizację wartości dla udziałowców (mieszkańców). Maksymalizacja wartości użytkowej jest możliwa dzięki aktywnemu zaangażowaniu interesariuszy instytucjonalnych w proces współzrządzenia⁷⁴.

Marketing terytorialny może być rozumiany jako działania skierowane na wywołanie zmian w bliskim otoczeniu jednostki terytorialnej (marketing wewnętrzny) lub też jako działania adresowane na zewnątrz danej jednostki terytorialnej, czyli do osób bądź instytucji krajowych lub zagranicznych (marketing zewnętrzny)⁷⁵. Działalność marketingowa zmierza do pozyskania kolejnych zasobów, koncentruje uwagę na niekomercyjnej wymianie wartości z „otoczeniem”, z grupami zainteresowania, a oferowana klientom wartość sprowadza się głównie do zbioru dóbr materialnych i niematerialnych – zwłaszcza usług o charakterze publicznym⁷⁶.

Marketing wewnętrzny to

całokształt skoordynowanych przedsięwzięć zorientowanych na wywołanie oczekiwanych reakcji w grupie osób i instytucji stale związanych z daną jednostką terytorialną, a więc jej mieszkańców oraz działających na jej obszarze organizacji dochodowych i niedochodowych⁷⁷.

⁷³ A. Szromnik, *Marketing terytorialny – koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne*, [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Studia PAN KPZK, t. CXVI, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 36.

⁷⁴ J. Anders-Morawska, W. Rudolf, *Orientacja rynkowa...*, s. 135.

⁷⁵ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem...*, s. 217.

⁷⁶ A. Szromnik, *Marketing terytorialny – koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne*, [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Studia PAN KPZK, t. CXII, Warszawa 2002, s. 53.

⁷⁷ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region...*, s. 32.

Celem marketingu wewnętrznego miasta będzie dla przykładu:

- rozpoznanie potrzeb mieszkańców i zaoferowanie im usług zgodnych z ich oczekiwaniami (priorytetowy cel marketingu w ogóle),

- kształtowanie atmosfery współpracy między organizacjami funkcjonującymi na terenie gminy a władzami samorządowymi,
- aktywizowanie społeczności lokalnej wokół celów rozwojowych danej przestrzeni,

- rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy,
- poprawa warunków pracy,

- wspieranie pożądaných inicjatyw społecznych, kulturalnych, środowiskowych, sportowych, itp.,

- kreowanie społeczeństwa obywatelskiego, kapitału społecznego,

- rozwój kulturalny danego miejsca.

Istotą marketingu zewnętrznego jest

rozpoznanie motywów rządzących decyzjami migracyjnymi osób fizycznych i ich grup, właścicieli i menedżerów firm oraz organów nadzorczych, a następnie stworzenie przekonującej oferty pod ich adresem, opartej na kompozycji atrakcyjnych walorów danej jednostki osadniczej, i bezpośrednio lub pośrednio przedstawienie jej wraz z argumentacją perswazyjną prowadzącą do sukcesu⁷⁸.

Marketing zorientowany zewnętrznie ma przykładowo na celu:

- zainteresowanie miastem nowych inwestorów,

- przyciągnięcie nowych mieszkańców,

- zainteresowanie miastem turystów i innych usługobiorców,

- zdobycie kapitału,

- budowę pozytywnego wizerunku miasta, kreowanie jego marki itp.

Działania podejmowane zgodnie z zasadami marketingu terytorialnego można, przez analogię do marketingu przedsiębiorstw, ująć w proces marketingowy. Proces ten to najprościej mówiąc kolejne etapy, których realizacja pozwala

⁷⁸ Tamże, s. 34.

na wdrożenie i funkcjonowanie orientacji marketingowej zarządzanego miasta⁷⁹.

Osobną grupą metod i technik coraz powszechniej wykorzystywanych w procesach zarządzania sprawami publicznymi i rozwojem miasta są **metody partycypacyjne**. Partycypacja to udział członków miejskiej społeczności w procesach decyzyjnych, co jest przejawem aktywności społecznej i poczucia odpowiedzialności za funkcjonowanie oraz rozwój miasta. W rzeczywistości dotyczy ona jednak decyzji ostatecznie podejmowanych nie przez mieszkańców, ale przez władze miasta, mające uprawnienia do sprawowania władzy w wyniku demokratycznej legitymizacji, nadanej im przez mieszkańców. W rezultacie to władze ponoszą zawsze odpowiedzialność za decyzje i ich skutki. Jednakże dzięki aktywnemu współuczestniczeniu mieszkańców w procesach zarządzania można realizować przedsięwzięcia zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami różnych grup społecznych, a także budować i wzmacniać kapitał społeczny, uzyskiwać efekty synergiczne, zapobiegać alienacji władzy od społeczeństwa, tworzyć dobry klimat do dobrowolnej współpracy różnych podmiotów i grup społecznych, wyzwać aktywność w społeczeństwie. Kapitał społeczny to normy, obyczaje, tradycja zachowań, wzajemne stosunki oraz rozwiązania organizacyjne ułatwiające łączenie się ludzi w celu wykonywania wspólnych działań⁸⁰. Kapitał ten to dobro publiczne, którego zasadniczą cechą jest kreowanie wspólnego dobra. Fora obywatelskie, ruchy miejskie powstają z inicjatywy samych mieszkańców, którzy mają prawo, a zarazem obowiązek, artykułowania swoich obaw, potrzeb, oczekiwań, pomysłów, ocen dotyczących środowiska, w którym żyją, bo bez ich zaangażowania sytuacja po prostu przez wiele lat może nie ulec poprawie.

⁷⁹ Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo Gebethner & Ska, Warszawa 1994, s. 86.

⁸⁰ S. Kwiatkowski, *Bogactwo z wiedzy*, [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku*, red. A. Kukliński, KBN, Warszawa 2001, s. 243.

Partycypacja społeczna w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym ma swoich zwolenników i przeciwników. Niewątpliwie jednak, w społeczeństwach coraz lepiej wykształconych i rozumiejących zasady zarządzania oraz znających swoje prawa, bez aktywnego uczestnictwa obywateli efektywność działań podejmowanych przez władze publiczne może być obniżona. Inicjatywy, propozycje mogą napotykać opór i brak zrozumienia ze strony użytkowników, a wówczas pojawia się niebezpieczeństwo wystąpienia konfliktów na linii władza – społeczność. Konflikty te wymagają podejmowania działań rozwiązujących je, ale często ich eliminacja pochłania zasoby, które mogłyby być wykorzystane w zupełnie innym celu.

W ramach partycypacji społecznej można wskazać na takie instrumenty, jak konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny (obywatelski) czy inicjatywa lokalna⁸¹. Konsultacje społeczne to jedna z form dialogu władz miasta ze społeczeństwem. Prowadzone są w celu uzyskania opinii na temat proponowanych rozwiązań, które w istotnym zakresie mogą zmienić warunki życia w mieście, wpłynąć na zagospodarowanie przestrzeni, naruszyć interesy jednych grup mieszkańców, ale pozytywnie wpłynąć np. na porządek czy bezpieczeństwo. Konsultacje to coś więcej niż informowanie, ale też nie jest to decydowanie. Komunikacja ma zapewnić stałe i dynamiczne kształtowanie oraz modyfikowanie wiedzy, postaw i zachowań mieszkańców miasta oraz pozostałych jego użytkowników. Powinna być celowym i świadomym elementem partycypacyjnego zarządzania w mieście. Jest ono procesem złożonym i wymagającym dużej kreatywności, bazującym na różnorodnych środkach przekazu, w zależności od odbiorcy, do którego jest adresowane oraz charakteru pożądanych skutków⁸². Formy konsultacji

⁸¹ E. M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 61 i nast.

⁸² D. Stawasz, A. Nowakowska, *Komunikacja społeczna a zarządzanie miastem*, [w:] *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia i obszary działania*, red.

społecznych są różnorodne, poczynając od zasięgania opinii publicznej na dany temat, poprzez przedstawianie opinii w wersji pisemnej przez grupy społeczne bądź też niezależnych ekspertów, zgłaszanie uwag do dokumentów planistycznych, organizowanie otwartych konferencji z możliwością zadawania pytań i wygłaszania sądów, a także ogłaszanie konkursów dla mieszkańców, w celu wyłonienia najlepszego pomysłu rozwiązania miejskiego problemu, spotkań, wystaw czy też wywiadów zogniskowanych. We współczesnym świecie zarządzanie rozwojem miasta wymaga prowadzenia aktywnej komunikacji na linii władze – mieszkańcy. Jest to jeden z warunków, aby procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w mieście nie stanowiły ograniczeń dla efektywnego wykorzystywania zasobów na rzecz poprawy warunków bytowych.

Korzyści wynikające z prowadzenia dialogu władz miejskich ze społeczeństwem są wielorakie, ale do najistotniejszych można zaliczyć⁸³:

- wypracowywanie trafnych i społecznie w pełni akceptowanych decyzji,
- budowanie solidarności i współpracy na poziomie lokalnym,
- kształtowanie zaufania do władz,
- dzielenie się wiedzą,
- aktywizacja lokalnej społeczności,
- kreowanie kapitału społecznego,
- kształtowanie obywatelskich postaw,
- działanie zgodnie z koncepcją marketyzacji,
- edukacja społeczeństwa, przygotowywanie do zmian, ograniczanie oporu przed zmianami,
- możliwość pogodzenia interesów i oczekiwań pokoleń dziadków, rodziców i dorosłych dzieci,
- pokonanie oporu mieszkańców przed zmianami,

D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2013, s. 69–70.

⁸³ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Akademia Samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 103–104.

- możliwość uregulowania współpracy władz z organizacjami pożytku publicznego,
- zapobieganie sytuacjom konfliktowym, np. na tle przestrzennym,
- możliwość rozpoznawania potrzeb mieszkańców miasta, poszczególnych grup społecznych,
- rozpowszechnianie wiedzy na temat nowoczesnych rozwiązań techniczno-technologicznych, marketingowych, organizacyjnych, pozwalających na podniesienie poziomu oferowanych usług publicznych.

Z tych to chociażby względów władze miasta powinny prowadzić komunikację ze społeczeństwem, traktując tę aktywność jako niezmiernie ważną i przydatną w procesach zarządzania sprawami publicznymi. Dzięki rozwojowi technik ICT prowadzenie konsultacji z różnymi grupami jest w praktyce możliwe w szerokim zakresie, oczywiście przy założeniu, że zainteresowane strony chcą, mogą i potrafią korzystać z tychże możliwości. Jeśli tak, to przyjęte normy i zasady odnoszące się do zarządzania sprawami publicznymi w mieście stwarzają szanse na przyjęcie kultury organizacyjnej i wprowadzenie ładu organizacyjnego. Zarządzanie w turbulentnym otoczeniu staje się zorientowane na ład, przewidywalność działań i skutków, porządek, współpracę, niekonfliktowość i odpowiedzialność.

Coraz powszechniej miasta wykorzystują jako metodę współpracy z mieszkańcami **budżet obywatelski**. Budżet ten – inaczej zwany budżetem partycypacyjnym – to proces, który umożliwi mieszkańcom dyskusję i bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części środków finansowych budżetu miejskiego na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli. Środki finansowe w ramach tego budżetu mogą być przeznaczone na realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, służące z założenia wszystkim mieszkańcom miasta, albo też mieszkańcom osiedla czy dzielnicy. Taka forma partycypacji lokalnego społeczeństwa w procesie decyzyjnym wydatkowania publicznych środków finansowych stosowana jest w wielu krajach na całym świecie. Nie istnieje jeden powszechnie obowiązujący model budżetu partycypacyjnego. Jest

on najczęściej tworzony poprzez wykorzystanie takich narzędzi, jak poznanie priorytetów w wydatkowaniu publicznych środków finansowych przez samych członków danej wspólnoty, wybór delegatów budżetowych reprezentujących lokalne społeczności, wsparcie techniczne ze strony władz samorządowych, organizowanie zgromadzeń w celu przeprowadzenia debaty i głosowania nad priorytetowymi wydatkami, a następnie implementacja pomysłów mających bezpośrednie przełożenie na jakość życia mieszkańców. Pomocne są w tym przypadku, podobnie jak przy komunikacji społecznej, techniki ICT, pozwalające na szybkie przesyłanie wiadomości, komunikatów, upublicznienie informacji.

Aby budżet obywatelski osiągnął zakładane cele, musi być odpowiednio przygotowany pod względem organizatorskim: określenia zasad i warunków, kryteriów wyboru projektów do realizacji, sposobu głosowania obywateli, wykonania zatwierdzonych projektów w odpowiednim czasie itp. Tylko wówczas mieszkańcy uznają, że władze są godne zaufania i warto z nimi współpracować dla dobra publicznego. Praktyka miast korzystających z tej formy demokracji uczestniczącej wskazuje, że skutkuje ona wyższą jakością życia, zwiększonym zadowoleniem z usług publicznych, większą przejrzystością i wiarygodnością władz publicznych, większym udziałem w życiu publicznym (szczególnie osób wykluczonych, wymagających wyjątkowego zainteresowania), a także edukacją obywatelską⁸⁴.

Living Lab jest stosunkowo nową metodą wykorzystywaną przy rozwiązywaniu lokalnych problemów, wpisującą się w grupę metod partycypacyjnych. Pozwala ona na kreowanie nowatorskich rozwiązań, przy założeniu, że mają być one opracowane w warunkach ich rzeczywistych zastosowań, przy aktywnym zaangażowaniu przyszłych użytkowników. Angażowani są oni

⁸⁴ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie Koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawca: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 205.

w proces rozwoju danej idei, tworzenia prototypu, jego testowania czy walidacji oraz realizacji⁸⁵.

Living Lab jest zatem koncepcją angażującą do rozwijania pomysłów i tworzenia innowacji użytkowników w poszczególnych fazach procesu, a więc odkrywania nowości, ich prototypowania, walidacji i usprawniania⁸⁶. Należy jednak zarazem mieć na uwadze, iż zaangażowanie samych przyszłych użytkowników w koncepcji *Living Lab* nie jest wystarczające. Konieczne jest pozyskanie możliwie szerokiej grupy interesariuszy⁸⁷. Interesariuszami są tu zarówno mieszkańcy miasta, jak i podmioty gospodarcze w nim funkcjonujące, turyści, a także pracownicy urzędu gminy, władze lokalne, przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy czy kierownicy komunalnych przedsiębiorstw, instytucje pozarządowe, organizacje charytatywne i wiele innych. Interesy tych podmiotów mogą być nieco odmienne, a czasami nawet sprzeczne. Postulat pogodzenia ze sobą interesów wszystkich jest często trudny lub wręcz niemożliwy do spełnienia. Tym niemniej można powiedzieć, że realizacja interesu jednej z grup może pociągać za sobą pośrednio lub bezpośrednio realizację interesu innej grupy. Właściwa reakcja na potrzeby różnych grup interesu wymaga wsparcia procesu tworzenia nowości także ze strony władzy publicznej oraz potencjalnych dostawców nowych rozwiązań (biznesu) oraz nauki (która daje kreatywne zasoby ludzkie, laboratoria,

⁸⁵ Walidacja to uzyskanie ostatecznego dowodu na to, iż opracowane rozwiązanie jest skuteczne w założonej funkcji, spełnia zamierzone wymogi i standardy.

⁸⁶ N. Lama, A. Oigin, *Innovation ECOSYSTEMS: Services engineering & living labs a dream to drive innovation?*, Helsinki 2006.

⁸⁷ Koncepcja zarządzania przy udziale interesariuszy, w literaturze nazywana jest koncepcją *stakeholders*. Interesariusze to osoby, grupy osób, instytucje, które są zainteresowane wynikami działania danej organizacji. Zgodnie z podejściem *stakeholders*, „organizacja jest wtedy najbardziej efektywna, kiedy znajduje punkt równowagi interesów różnych interesariuszy wyrażający się optymalną relacją ich korzyści do ponoszonych przez nich kosztów”, cyt. za M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, 2 wyd. rozszerzone, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 67.

procedury itp.). Dla efektywnego stosowania *Living Lab* tworzy się zatem partnerstwo, najczęściej prywatno-publiczne, w którym biznes, nauka, władza publiczna i mieszkańcy wspólnie pracują nad tworzeniem, walidacją i testowaniem nowych sposobów zaspokajania potrzeb z zakresu użyteczności publicznej, pomysłów biznesowych, technologii, komunikacji społecznej, angażowania osób wykluczonych, itp.⁸⁸ Bezsprzeczną zaletą tej metody jest pozyskanie interesariuszy, którzy są żywotnie zainteresowani wypracowaniem korzystnego rozwiązania, a jednocześnie czują się odpowiedzialni za potencjalne efekty. Takie podejście pozwala także na odrzucenie na etapie walidacji wstępnego rozwiązania, gdy nie spełnia ono zakładanych oczekiwań. W sumie obniża to koszty całego przedsięwzięcia, bo nie dopuszcza się do realizacji projektu, który i tak nie znalazłby uznania wśród potencjalnych odbiorców.

Na projekt wykonywany zgodnie z założeniami koncepcji *Living Lab* składa się kilka następujących po sobie etapów:

- formalne powołanie zespołu realizującego projekt,
- ukonstytuowanie się struktur wspomagających zarządzanie strategiczne i kontrolne,
- określenie i przyjęcie przez interesariuszy odpowiedzialności za zadania cząstkowe,
- przesądzająca weryfikacja założeń projektu,
- opracowanie koncepcji rozwiązania,
- przygotowanie pierwowzoru rozwiązania,
- testowanie rozwiązania,
- walidacja pomysłu (ogół czynności mających na celu zbadanie odpowiedniości, trafności lub dokładności przygotowanego wstępnie prototypu, projektu, rozwiązania, zaplanowanej organizacji czegoś),
- kontrola i monitoring,
- promocja działań w projekcie i komunikacja,
- wdrożenie rozwiązania i jego upowszechnienie⁸⁹.

⁸⁸ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie Koncepcji Living Lab...*, s. 20–21.

⁸⁹ Tamże, s. 56.

Nowatorskim podejściem do zarządzania sprawami publicznymi wspólnie z mieszkańcami miasta jest *crowdsourcing*, w ramach którego instytucje publiczne umożliwiają wszystkim użytkownikom Internetu partycypację w zadaniach, zarezerwowanych wcześniej dla wąskiej grupy specjalistów. W praktyce oznacza to korzystanie z mądrości wielu osób, dla znalezienia nowych pomysłów lub rozwinięcia innowacyjnych metod rozwiązywania problemów (idea otwartych innowacji).

W literaturze przedmiotu wskazuje się cztery warunki, jakie muszą zaistnieć, aby skutecznie można było korzystać z metody *crowdsourcingu*:

- konkretne zadanie do wykonania przez organizację publiczną,
- osoby ze społeczności lokalnej chętne do wykonania zadania,
- zaplecze technologiczne (środowisko *online*) umożliwiające wykonanie zadania,
- wzajemne korzyści zarówno dla organizacji publicznej, jak i społeczności lokalnej⁹⁰.

Idea otwartych innowacji jest podejściem, w którym przedsiębiorstwa (organizacje) mogą i powinny wykorzystywać zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne pomysły na rozwiązywanie swoich problemów. Otwarte innowacje to celowy przepływ i wpływ wiedzy, co oznacza, że organizacja winna w większym stopniu korzystać z zewnętrznych pomysłów i technologii w swoim działaniu oraz pozwalać innym korzystać z nieużywanych przez siebie rozwiązań. Otwartość rozumiana jest tu jako liczba różnych zewnętrznych źródeł aktywności innowacyjnej organizacji. Zgodnie z tą logiką, im większa liczba zewnętrznych źródeł, tym większa otwartość organizacji. Otwarty model innowacji wyłania się jako ten, który ma na celu wykorzystanie kluczowych sieci i graczy organizacyjnych, takich jak dostawcy, odbiorcy, publiczne i prywatne ośrodki badawcze, instytucje, uczelnie, a nawet konkurenci, w celu zwiększenia potencjału innowacyjnego organizacji. Innymi słowy, organizacja powinna dążyć do włączenia

⁹⁰ P. Dutil, *Crowdsourcing as a new instrument in the government's arsenal: Exploration and Consideration*, „Canadian Public Administration” 2015, vol. 58, No 3, s. 366–369.

zróżnicowanej gamy organizacji, instytucji lub podmiotów w otoczeniu rynkowym i biznesowym, a nie polegając jedynie na swych inicjatywach i pomysłach, jak to dzieje się w „zamkniętych” paradygmatach innowacji. Użytkownicy i konsumenci są prawdziwymi twórcami innowacji, zatem można wskazać na cztery zewnętrzne źródła wiedzy i innowacji:

- dostawcy i klienci;
- uniwersytety, rządy i prywatne laboratoria;
- konkurenci
- inne narody⁹¹.

Partycypacja publiczna pozwala obywatelom na realne uczestniczenie w procesach decyzyjnych. Ważne jest tutaj budowanie obopólnego poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne. Mieszkańcy powinni znać zasady funkcjonowania władz samorządowych miasta, ograniczeń, celów i możliwości realizacji przedsięwzięć służących ogółowi użytkowników miejskiej przestrzeni. Aby partycypacja społeczna przyczyniła się do poprawy jakości zarządzania w mieście, potrzebna jest po obu stronach otwartość na dialog i poszukiwanie kompromisu, a także dobra wola i zaufanie⁹².

⁹¹ Paradygmat „otwartych innowacji” został zaprezentowany po raz pierwszy przez H. Chesbrougha w 2003 r. i dotyczy zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach komercyjnych. Jednak sama idea *open innovation*, jako sposób na wzmocnienie poziomu innowacyjności organizacji dzięki możliwości współpracy z innymi organizacjami i podmiotami, jest bardzo nośna i w pełni możliwa do wykorzystania w organizacjach sfery publicznej. Jak najbardziej zasługuje na zastosowanie w przypadku zarządzania w miastach. Na temat „otwartych innowacji” zob.: P. Niedzielski, *Kreatywność i procesy innowacyjne na rynku usług transportowych. Ujęcie modelowe*, PTE, Szczecin 2013, s. 90; J. West, M. Borges, *Leveraging External Sources of Innovation: A Review of Research on Open Innovation*, „Journal of Product Innovation Management” 2014, vol. 31(4), s. 816; P. Wynarczyk, P. Piperopoulos, M. McAdam, *Open innovation in small and medium-sized enterprises: An overview*, „International Small Business Journal” 2013, vol. 31(3), s. 242.

⁹² *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 41–42.

Partycypacja społeczna stała się warunkiem nowoczesnego zarządzania w miastach, gdzie różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane jedynie przez autorytatywne decyzje podejmowane przez władze. Jeśli władze nie nawiążą współpracy ze społeczeństwem, jest wielce prawdopodobne, że istotna część ich pomysłów nie znajdzie akceptacji ze strony mieszkańców, a to może skutkować w długim okresie konfliktami, usztywnieniem i alienacją władz, obniżeniem zaangażowania organizacji społecznych i mieszkańców w rozwiązywanie spraw publicznych. Jednakże, aby partycypacja społeczna odnosiła w przypadku miast pozytywne skutki, muszą być spełnione warunki dotyczące umiejętności wykorzystywania partycypacyjnych metod, wśród których można wskazać: umiejętności, motywacje, umożliwienie, zaproszenie do uczestnictwa oraz efekty uczestnictwa⁹³. W procesie partycypacji wszystkie działania powinny być prowadzone z czystymi intencjami, bo jedynie w ten sposób można budować klimat wzajemnego zrozumienia i zaufania. Pomimo wielu korzyści wynikających z wykorzystywania partycypacyjnych metod w procesach decyzyjnych dotyczących funkcjonowania i rozwoju miasta, należy wskazać także na wady, albo raczej ograniczenia, jakie wiążą się z takim podejściem. Proces decyzyjny wydłuża się w czasie, rosną koszty związane z ustaleniami, spotkaniami, dyskusjami, itp. oraz – co jest również możliwe – gremia po stronie mieszkańców, uczestniczące w procesach partycypacji społecznej, nie są w pełni zainteresowane uzyskaniem efektu końcowego zgodnego z interesem publicznym, ale optują za realizacją swoich własnych, partykularnych interesów.

Coraz częściej do metod podnoszących sprawność zarządzania w mieście zalicza się **zarządzanie poprzez projekty**. To stosunkowo nowe podejście do rozwiązywania istotnych dla miasta problemów skupia się na właściwym przygotowaniu, a następnie odpowiedniej realizacji założonych przedsięwzięć. Sukces w przypadku realizacji projektu oznacza uzyskanie

⁹³ E. M. Boryczka, *Partycypacja społeczna*, [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój...*, s. 117–118.

zakładanego efektu, przekładającego się na poprawę warunków życia lokalnej społeczności. Na etapie zdefiniowania problemu oraz zaplanowania odpowiednich etapów związanych z implementacją przyjętego rozwiązania, w zasadzie nie występują szczególne trudności. Natomiast ocena skutków zastosowanego rozwiązania w odniesieniu do ponoszonych nakładów nie jest zadaniem prostym. Wynika to z wielu czynników, ale podstawowymi z nich są incydentalność projektu, niepowtarzalność działań związanych z jego realizacją, niemożność zdefiniowania wszystkich nakładów i efektów (zarówno tych o charakterze ilościowym, jak i jakościowym).

Projekt definiowany jest jako seria działań organizacyjnych i decyzji menedżerskich, które mają na celu wprowadzenie zmian. Oczywiście proponowane zmiany mają przynieść organizacji pozytywne następstwa. Powołując się na B. J. Madaussa⁹⁴ można wskazać najbardziej istotne cechy dotyczące projektu. Są to: ograniczenia czasowe, jasno określone początek i koniec przedsięwzięcia, jednoznaczne zdefiniowanie celu, zadań i odpowiedzialności, jednoznaczność, niepowtarzalność, ograniczenie zasobowe, złożoność. Inne cechy to: charakter interdyscyplinarny, nowość, specyficzna organizacja projektowa, udział wielu osób, zespołów i organizacji, wielkość, niepewność i ryzyko, dynamika i odgraniczenia od innych przedsięwzięć. Uwzględniając powyższe cechy Trocki definiuje projekty w następujący sposób

są to niepowtarzalne przedsięwzięcia o wysokiej złożoności, określone co do okresu ich wykonania – z wyróżnionym początkiem i końcem, wymagające zaangażowania znacznych, lecz limitowanych środków (rzeczowych, ludzkich, finansowych, informacyjnych), realizowane przez zespół wysoko wykwalifikowanych wykonawców z różnych dziedzin (zespół interdyscyplinarny) w sposób względnie niezależny od powtarzalnej działalności, związane z wysokim poziomem ryzyka technicznego, organizacyjnego

⁹⁴ B. J. Madauss, *Handbuch Projektmanagement*, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 2000, s. 516–529.

i ekonomicznego i w związku z tym wymagające zastosowania specjalnych metod ich przygotowania i wdrażania⁹⁵.

Każdy projekt winien być poddany ocenie z punktu widzenia jego efektywności i długookresowych skutków. W tym celu stosuje się różne podejścia. Efektywność można określać w najogólniejszym ujęciu poprzez relację między efektami a nakładami, a skutki odnieść do efektów. Ważne jest, aby w przypadku projektów realizowanych w mieście pokusić się o analizę kosztów utrzymania ze środków budżetu miasta realizowanego projektu, ale w ujęciu długookresowym.

Pomiar efektywności wymaga określenia odpowiednich miar. Uzależnione jest to od przedmiotu oceny oraz potrzeb podjętej analizy. Miary mogą mieć charakter makroekonomiczny lub mikroekonomiczny. Mogą dotyczyć wyróżnionych sfer wchodzących w zakres realizowanego projektu. Efektywność makroekonomiczna oznacza odniesienie wybranych charakterystyk projektu do innych miar ekonomicznych i społecznych, o charakterze ogólnonarodowym. Efektywność mikroekonomiczna rozumiana jest jako przejawiający się w różnych formach stosunek między wynikami i nakładami poniesionymi przez organizację przy realizacji zdefiniowanych zadań i celów⁹⁶. Takie ujęcie może dotyczyć oceny efektywności działań konkretnej organizacji, odnosić się do danego projektu lub przedsięwzięcia.

Istotą projektów jest ich incydentalność oraz określoność, na którą składają się:

– zamierzony rezultat projektu, czyli spełnienie wymagań jakościowych odnośnie do jego wyników; najczęściej mamy do czynienia z dużą różnorodnością rezultatów i ich oceną przez interesariuszy,

⁹⁵ M. Trocki, *Projekty i pojęcia pokrewne*, [w:] M. Trocki (red.), *Współczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012, s. 19–20.

⁹⁶ A. Kondratowicz, *Próba oceny efektywności sektora publicznego*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 145–170.

- zakres, czyli zestaw czynności niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych rezultatów przedsięwzięcia,
- koszt – wiąże się z niezbędnymi nakładami, czyli kosztami związanymi z realizacją przedsięwzięcia,
- czas/termin projektu jako całości i jego poszczególnych zadań⁹⁷.

Celem realizacji projektu jest osiągnięcie wszystkich ww. wielkości na założonym poziomie. Nie da się na etapie *ex-ante* przewidzieć wszystkich uwarunkowań związanych z realizacją projektu i następstw jakie przyniesie, tym bardziej że w grę wchodzi czas i wpływy turbulentnego otoczenia. Jednakże jest wielce zasadne podjęcie wysiłku, po zapisaniu koncepcji rozwiązania dla danego projektu, na rzecz oszacowania jego efektywności. W ujęciu ogólnym określenie relacji koszty – korzyści zawsze będzie stanowić podstawę do podjęcia decyzji o przejściu do kolejnej fazy, tzn. fazy realizacji albo wycofania się z uprzednio podjętych zamiarów. Można również dokonywać porównań w przypadku, gdy w ramach rozważanego projektu określa się wstępnie kilka wariantów działań prowadzących do osiągnięcia założonego celu.

W każdym konkretnym przypadku występuje konieczność zrozumienia istoty projektu i jego znaczenia dla licznych interesariuszy, możliwości realizacji (w tym finansowych), ryzyka niepowodzenia, oszacowania strat i zysków, oddziaływania w ujęciu krótko- i długookresowym, możliwości zaistnienia sytuacji konfliktowych, utraty pojawiających się szans, kosztów i efektów. I dalej, analiza dotycząca kosztów i korzyści wynikających z realizacji projektu wymaga systemowego podejścia. Nie jest możliwe posłużenie się jedną, uniwersalną metodą, pozwalającą w sposób jednoznaczny określić przewagę korzyści nad kosztami. Zarówno koszty, jak i korzyści mogą mieć charakter mierzalny lub niemierzalny, czyli ilościowy bądź jakościowy. Sprawa oceny komplikuje się jeszcze bardziej, gdy mamy do czynienia z projektem, na realizację którego składa się wiele różnorodnych zadań. Często każde

⁹⁷ J. P. Lewis, *The Projekt Manager's Desk Reference*, McGraw-Hill, New York 1999, cyt. za M. Trocki, *Projekty i pojęcia pokrewne...*, s. 21.

z nich, wpisując się w projekt, będzie realizowane przez inny podmiot, przy przewodnictwie i koordynacji innej organizacji⁹⁸. Przykładami projektów realizowanych w mieście może być np.: rewitalizacja wybranych fragmentów zabudowy, usprawnienie systemu komunikacji publicznej, kompleksowe zagospodarowanie odpadów komunalnych, edukacja lub profilaktyka w obszarze zdrowia, uatrakcyjnienie przestrzeni publicznych, budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego czy też projekty z zakresu e-administracji.

Osobnym rodzajem projektów realizowanych w mieście są projekty zintegrowane. Ich cechą jest uzyskiwanie korzyści w sferze społecznej, gospodarczej, a także środowiskowej oraz przestrzennej.

W ich realizację mogą być zaangażowane zarówno władze lokalne (powiatowe i miejskie), jak również przedsiębiorcy, miejscowa społeczność, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty. Współdziałanie w partnerstwie jest tutaj podstawą uzyskania efektów synergetycznych. Efekty takich projektów nie ograniczają się jedynie do jednego miejsca, ale obejmują swoim zasięgiem np. obszar całego miasta, obszar funkcjonalny lub „obszar problemowy”, rozciągający się na terytorium miasta i gmin z nim sąsiadujących. Efekty projektów zintegrowanych można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Dla projektów zintegrowanych powinna powstać struktura organizacyjna, albowiem tylko w taki sposób możliwe jest efektywne zarządzanie takim projektem. Przykładową strukturą organizacyjną może być np. centrum zarządzania projektem, podporządkowanie władzom miasta, z określonym zakresem uprawnień i sposobem rozliczeń finansowych, porozumienie, związek celowy. Na projekty zintegrowane składa się szereg konkretnych zadań, co oznacza, że zadanie czy też poszczególne działania nie jest oddzielnym projektem.

Powyżej zostały w ogólnym zarysie zaprezentowane metody i techniki zarządzania, mające zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego, co oczywiście dotyczy także miasta.

⁹⁸ D. Stawasz, *Metody oceny projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji” 2014, nr 6, s. 14.

Zapewne, ze zrozumiałych względów, nie są to wszystkie metody i techniki możliwe do wykorzystania w organizacjach tego rodzaju. Ważne jest jednak, że dzięki ich prezentacji możliwa jest refleksja nad usprawnieniem procesu zarządzania i ewentualnym wykorzystywaniem tych sposobów postępowania albo poszukiwanie i wybór innych metod i technik, aby zarządzanie w organizacji o charakterze publicznym mogło przebiegać efektywnie czy, inaczej rzecz ujmując, sprawnie, tzn. skutecznie, ekonomicznie i korzystnie przede wszystkim w ocenie lokalnych i regionalnych społeczności. Warto w tym miejscu przytoczyć sentencję wpisującą się w założenia „turkusowych organizacji” – „w systemie demokratycznym decyzje powinni podejmować ci co wiedzą, a reszta ma do nich zaufanie”⁹⁹.

3.2.5.

Analiza relacji kosztów i korzyści jako podstawa w procesie podejmowania decyzji

Każde działanie realizowane przez władze miast, które z założenia ma skutkować przewidywanymi efektami, powinno na etapie wstępnej analizy być rozpatrzone w ujęciu relacji koszty – korzyści. Ma to na celu wyartykułowanie zalet i wad, czyli kosztów, jakie pociągają za sobą, oraz możliwych do wygenerowania korzyści zarówno finansowych, jak i pozafinansowych. Koszty należą do podstawowych kryteriów podjęcia decyzji. Waga kosztów jako elementu decyzyjnego wynika stąd, że wprawdzie nie można uniknąć ponoszenia kosztów w związku z podejmowaną działalnością, lecz można je minimalizować, np. ograniczając zakres przedsięwzięcia albo obniżając jego standard. Cechą szczególną kosztów jest ich pierwotność względem korzyści, co oznacza, że aby zrealizować jakiegokolwiek

⁹⁹ Niniejsze stwierdzenie jest podane za F. A. von Hayekiem, który w swojej książce pt. *Konstytucja wolności* snuje rozważania na temat decyzji podejmowanych metodą głosownia większościowego w zestawieniu z organizacjami wodzowskimi; <http://andrzejblikle.natemat.pl/181487,demokracja-partnerska> [data dostępu: 14.10.2016].

strategie czy projekty, organizacja musi najpierw ponieść koszty, a efekty oddalone są w czasie.

Koszty i korzyści są w zależności od przedmiotu i potrzeb prowadzonej analizy definiowane w różny sposób. Kategoria kosztu ma wiele określeń. Poniżej przedstawione zostaną różne rodzaje tej kategorii, istotne dla zrozumienia poprawności podejścia do przeprowadzenia analizy w relacji koszty – korzyści w ogólnym jej aspekcie. Oczywiście nie wszystkie rodzaje kosztów mogą mieć zastosowanie w konkretnym przypadku, ale ważne jest, aby zestawienie kosztów i korzyści nastąpiło *ex-ante*. Tylko wówczas można mówić o w pełni świadomy procesie podejmowania decyzji, uwzględniającym przede wszystkim racjonalność ekonomiczną.

Koszt jako kategoria ekonomiczna oznacza wyrażoną w pieniądzu wartość pracy żywej oraz zasobów majątkowych, zużytych w danym okresie do zrealizowania przyjętego projektu, i może być przedstawiany jako iloczyn ceny oraz zużycia czynnika produkcji (pracy, majątku rzeczowego, wartości niematerialnych i prawnych, usług obcych).

Termin **koszty społeczne** dotyczy różnych elementów kosztów. Są one szczególnie ważne w przypadku realizacji działań przez władze miasta. Obejmują wszystkie bezpośrednie i pośrednie straty poniesione przez osoby trzecie lub społeczeństwo w rezultacie prowadzenia określonej działalności, np. podmiotów gospodarczych, instytucji, organizacji, indywidualnych osób, za które nie można obciążyć bezpośrednio ich sprawców. Koszty społeczne mogą się wyrażać przykładowo w naruszeniu stanu zdrowia ludzi, podważeniu zaufania do decyzji władz, naruszeniu równowagi środowiska naturalnego, konieczności rozwiązywania konfliktów społecznych, naruszeniu ładu przestrzeni publicznych, zmniejszeniu wartości majątku, wydłużeniu czasu potrzebnego na dotarcie do miejsca pracy czy też świadczenia usług.

Koszty utraconych możliwości – to takie elementy kosztów, które przybierają postać różnego rodzaju marnotrawstwa albo braku prawności.

Koszty środowiskowe – to koszty działań podjętych lub koniecznych do podjęcia, aby odpowiedzialnie (pod względem

ekologicznym) zarządzać wpływem działalności organizacji, realizowanego przedsięwzięcia, na środowisko. Przykładowo do tego rodzaju kosztów można zaliczyć koszty utraty terenów atrakcyjnych pod względem środowiskowym na rzecz inwestycji drogowych, koszty rekultywacji terenów, koszty inwestycji ograniczających niepożądane wpływy jakiegś działania uciążliwej dla otoczenia (np. ekrany przy autostradach).

Koszty transakcyjne – to koszty redukcji niepewności, czyli wszystkie koszty związane z poszukiwaniem i zbieraniem informacji, jej przetwarzaniem, zawieraniem i monitorowaniem transakcji, prowadzeniem negocjacji, rozwiązywaniem konfliktów, egzekwowaniem zobowiązań.

Koszty realizacji – całkowite nakłady poniesione przez organizację, związane z realizacją strategii, projektu, przedsięwzięcia.

Alternatywne koszty wyboru – wiążą się z procesem podejmowania decyzji. Koszty te oznaczają „najwyższą wartość dobra ze wszystkich możliwych jej alternatyw poza tą, na którą padł wybór”¹⁰⁰. Przy bilansowaniu kosztów i korzyści utracone zyski należy zgodzić z istotą alternatywnych kosztów wyboru zapisać po stronie kosztów. Porównując różne możliwe do przyjęcia rozwiązania, zazwyczaj uświadamiamy sobie wartość rozwiązań odrzuconych.

Koszty progowe – to koszty związane z eliminacją progów funkcjonalnych (wynikających z użytkowania terenów miejskich, konfliktogenności funkcji rozmieszczonych w przestrzeni), strukturalnych (następstwo nieodpowiedniego zagospodarowania przestrzennego miasta, np. centrum), fizjograficznych (wynikających z cech fizycznych terenu, np. spadki terenów, wody gruntowe, tereny górskie) czy też technologicznych (nieodpowiednie parametry urządzeń infrastruktury technicznej).

Koszty utrzymania – koszty związane z utrzymaniem obiektów, terenów itp. w ujęciu długookresowym przez

100 J. Kopaliński, *Metody rachunku ekonomicznego w miejscowym planowaniu przestrzennym w Polsce*, KPZK PAN, Studia, t. XXXII, Warszawa 1970, s. 29.

organizację realizującą projekt. Jest to bardzo ważna kategoria kosztów, albowiem pozwala na realne odniesienie się do możliwości utrzymania danego obiektu w długim okresie, jeśli szacunkowa wielkość tych kosztów jest zbyt wysoka, wówczas istnieje możliwość ograniczenia inwestycji do przewidywanej wydolności finansowej organizacji albo wycofania się z zamiaru realizowania przedsięwzięcia w zaplanowanej formie i zakresie.

Korzyści podobnie jak koszty mogą być określane w różnorodny sposób. Jednakże w przeciwieństwie do kosztów można je podzielić na **korzyści wymierne** i **niewymierne**. Do wymiernych można zaliczyć np. wzrost dochodów do budżetu miasta, nowe miejsca pracy, liczbę miejsc w nowo wybudowanym przedszkolu, liczbę miejsc parkingowych, roczną wartość produkcji i usług w nowo powstałych podmiotach gospodarczych, natomiast przykładowe korzyści niewymierne to rozwój przedsiębiorczości, zmiana postaw społeczeństwa, podniesienie poziomu edukacji lokalnego społeczeństwa, wprowadzenie ładu przestrzennego, funkcjonalne zagospodarowanie przestrzeni, podniesienie konkurencyjności miasta. **Korzyści** można także rozpatrywać z punktu widzenia obszaru ich ujawnienia się. Mamy wówczas do czynienia z **korzyściami w sferze społecznej, ekonomicznej, finansowej, środowiskowej**.

Szacunek kosztów i korzyści, ich zestawienie, pozwala stronie podejmującej decyzje na przejście z sytuacji decyzyjnej określonej jako sytuacja niepewności albo ryzyka do sytuacji pewności. Co oczywiście pozwala menedżerom podejmować racjonalne decyzje, zgodne z przyjętymi celami i oczekiwanymi następstwami ich osiągnięcia. W praktyce zarządzania w mieście każda strategia czy też planowane działanie powinno być poddane analizie w układzie koszt – korzyści, co w sytuacjach wymagających konieczności uzasadnienia racjonalnych podstaw podjęcia decyzji, może być podejściem jak najbardziej przydatnym, w pełni uzasadnionym. Analiza w układzie koszty – korzyści *ex-ante* jest bez wątpienia elementem procesu preparacji, przygotowania założeń projektu i daje podstawy do przeprowadzenia oceny ryzyka planowanego przedsięwzięcia.

Bez względu na to, jakie metody wykorzystują menedżerowie miasta w procesach zarządzania, zawsze ponoszą osobistą odpowiedzialność za skutki podjętych decyzji. Wspomniane metody i techniki mają z założenia jedynie ułatwić im codzienne funkcjonowanie, pozwolić na racjonalne rozwiązywanie problemów, uchronić od potencjalnych błędów, odpolitycznić sam proces zarządzania w mieście.

3.2.6.

Polityka miejska oraz jej instrumentarium

Jednym z obszarów aktywności władz miasta jest kreowanie jego rozwoju społeczno-gospodarczego, co w praktyce zarządzania rozpoczyna opracowanie i przyjęcie polityki rozwoju. Mimo iż przywołany obszar aktywności nie jest zadaniem z katalogu zadań obligatoryjnych władz miasta, władze przykładają do tego problemu ogromną wagę. Wynika to z przeświadczenia, że gospodarz jest odpowiedzialny zarówno za rozwiązania bieżących spraw, jak i za postęp. Politykę tę można zdefiniować jako **działalność wytyczoną przez ośrodek decyzji sformalizowanej grupy społecznej (w naszym przypadku przez władze miasta), zmierzającą do osiągnięcia ustalonych celów za pomocą określonych środków i instrumentów.**

Na politykę władz miejskich (podobnie jak w przypadku polityki z innego obszaru, np. polityki społeczno-gospodarczej państwa) składa się i celowa działalność podejmowana przez podmiot sprawujący funkcję władzy. Ta świadoma i ukierunkowana działalność organów władzy publicznej w mieście musi zmierzać do jego wielokierunkowego rozwoju. Na politykę miejską składają się trzy współzależne elementy. Są to:

- Cele.
- Sposoby osiągnięcia celów.
- Narzędzia (środki realizacyjne).

Polityka miejska jest zmienna w czasie. Odnosi się do kształtowania zjawisk zachodzących w przestrzeni, które ze swej natury mają charakter zmienny. W różnych stadiach rozwoju pojawiają się nowe kwestie wymagające rozwiązania. Często problemy wynikające z istoty zjawisk

natury społeczno-gospodarczej mają charakter nieprzewidywalny. Wówczas zachodzi konieczność modyfikacji założeń tejże polityki. Polityka miejska podlega tym samym zasadniczym wyborom, które leżą u podstaw polityki rozwoju. Najistotniejszym dylematem polityki rozwoju miasta jest wybór „między korzyściami bieżącymi a korzyściami przyszłymi”¹⁰¹. Wybór ten ma szereg płaszczyzn, np. wybór między inwestycjami a konsumpcją, zaspokajaniem oczekiwań społecznych i wymogów efektywności gospodarowania, przeznaczaniem środków finansowych na ochronę środowiska naturalnego bądź na inwestycje infrastrukturalne. Ogólnie rozstrzygnięcia te sprowadzają się zawsze do ujęcia przestrzennego w aspekcie równości lub też wydajności. Jest to konsekwencją rzeczywistego ograniczenia środków finansowych i rzeczowych, których wielkość i zakres nie pozwalają na realizację projektów, tzn. spełnienia oczekiwań i pełnego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Oczekiwanie i potrzeby będące siłą sprawczą podjęcia jakiegokolwiek działalności gospodarczej zawsze wyprzedzają w czasie i w przestrzeni możliwości ich zaspokojenia. Rozstrzygnięcia, jakich musi dokonywać polityka, szczególnie uwidaczniają się w sytuacjach kryzysowych – np. konieczność podjęcia niekonwencjonalnych decyzji po zmianach systemu sprawowania władzy, kataklizmach (powódź, pożary, zdegradowane środowisko naturalne), konieczność wywołania przyspieszonego wzrostu gospodarczego, zapobiegania patologiom społecznym.

Formułowanie przez władze miasta polityki jego rozwoju powinno być poprzedzone rozpoznaniem mechanizmów wcześniejszego rozwoju i aktualnego stanu (czyli diagnozą) systemu gospodarki, systemu społecznego oraz zagospodarowania przestrzennego w mieście. Stan w punkcie wyjściowym analizy,

¹⁰¹ G. Gorzelak, *Polityka regionalna względem przestrzennej polaryzacji procesów transformacji w krajach Europy Środkowej*, [w:] *Zróźnicowania regionalne jako wyzwanie strategiczne polityki rozwoju regionalnego Polski*, Regionalne i Lokalne Uwarunkowania i Czynniki Restrukturyzacji Gospodarki Polski, Friedrich Ebert Stiftung, Katowice 1996, s. 7.

będący konsekwencją procesów społeczno-gospodarczych, ocenianych w ujęciu historycznym, jest podstawą do określenia stanu pożądanego. Ten ostatni jest wyrazem potrzeb społecznych danego społeczeństwa w określonych warunkach przestrzenno-czasowych, a wynika z ogólnie obowiązującego systemu wartości. Porównanie stanu zastanego z pożądanym daje podstawy do zapisu celów polityki. W formułowaniu celów trzeba uwzględnić posiadane możliwości (zasoby) oraz ograniczenia wynikające z uwarunkowań występujących w dużym stopniu w otoczeniu miasta, zwrócić uwagę na zewnętrzne ograniczenia i czynniki szczególnie korzystne, które mogą i powinny zaważyć na zapisach kierunków działań polityki miejskiej.

Zadania miasta wynikające z realizacji przyjętej polityki można ująć w trzech różnych wymiarach:

- trzeba doprowadzić do tego, aby miasto było efektywne w dniu dzisiejszym,
- trzeba rozpoznać i wykorzystać jego potencjał,
- trzeba go przekształcić w inne miasto, dla innej przyszłości.

Każde z tych generalnych zadań wymaga innego sposobu podejścia, stawia inne problemy do rozwiązania. Prowadzi do odmiennych wniosków. Wszystkie trzy trzeba jednak realizować w jednym czasie, tzn. obecnie, pamiętając iż przyszłości nie tworzy się jutro, tworzy się ją dziś i to przeważnie w wyniku decyzji i działań podejmowanych ze względu na zadania bieżące. Z drugiej strony, to co się realizuje dziś na rzecz przyszłych stanów, bezpośrednio wpływa na teraźniejszość. Zadania nakładają się na siebie, ale wymagają jednej, zwartej strategii zapewniającej koordynację działań.

Cele polityki rozwoju odnoszą się do przyszłych stanów (natury społeczno-gospodarczej) miasta z określeniem, w jakim stopniu w danych warunkach są one pożądane. Można formułować je, aby „osiągnąć coś” czego miasto w danym momencie nie posiada albo by „utrzymać coś” co już posiada. Założenie, że pożądane rezultaty osiąga się dzięki wykorzystywaniu okazji i aby uzyskać efekty należy przeznaczyć zasoby raczej na wykorzystywanie właśnie okazji, a nie rozwiązywanie problemów, powinno być myślą przewodnią przy formułowaniu celów polityki regionalnej.

Ale takie podejście w praktyce budzi sprzeciw miejskiego społeczeństwa, które żyje „tu i teraz” i oczekuje przede wszystkim szybkiej poprawy warunków bytowych w mieście.

Po określeniu celów należy przejść do kolejnego etapu w ramach polityki, tzn. do określenia ścieżek osiągnięcia tychże celów i instrumentów ich realizacji (narzędzia, środki realizacyjne). Zależność pomiędzy celami i narzędziami ma charakter dwustronny. Można określać cele odpowiednio do posiadanego zbioru narzędzi lub też dla ściśle zdefiniowanego zbioru celów dobrać najbardziej adekwatne narzędzia. Cele i narzędzia muszą być więc ze sobą zgodne. Zachowanie czy też inaczej przestrzeganie warunków zgodności stwarza szanse na formułowanie realnych założeń w ramach określonej polityki rozwoju. Realnych, to znaczy umożliwiających uzyskanie założonych uprzednio efektów. Efekty są następstwem podjęcia i zrealizowania określonych działań w odpowiednim czasie.

Podejmowanie działań zgodnych z celami polityki miasta (ujmowanej zazwyczaj w kategoriach długookresowych, wielowymiarowych zmian i ewentualnych modyfikacji obszaru w takich płaszczyznach, jak zagospodarowanie przestrzeni, gospodarka, ekologia, społeczeństwo) wymaga określenia zasobów niezbędnych do osiągnięcia tych celów oraz polityki pozyskiwania tychże zasobów, jak również racjonalnego ich rozmieszczenia i użytkowania¹⁰². Realizacja polityki wymaga wyborów dotyczących sposobu jej urzeczywistnienia. Sposób rozumiany jest wówczas jako umyślny dobór i układ działań składających się na całkowite działanie złożone, uporządkowany w czasie, uwzględniający potrzebne do realizacji tegoż zadania środki działań. Sposób w szerszym sensie oznacza metodę działania, mającą na celu realizację przyjętej polityki. Jest to tok przemyślanej aktywności, który może być zastosowany w konkretnym przypadku, bez możliwości powtarzania. Z drugiej strony sposób może być bardziej szczegółowym opisem tego, jak się coś robi, realizuje niż bardzo ogólny schemat przedstawiający

¹⁰² Zob. J. Gościński, *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, PWN, Warszawa 1977, s. 211.

jakąś metodę. Sposób formułowany jest najczęściej w postaci przepisu¹⁰³. Sposób osiągnięcia celów polityki jest odpowiedzią na pytanie, co należy wykonać, w jakiej kolejności, za pomocą jakich środków, aby uzyskać założone przez ośrodek sprawujący funkcję władzy efekty.

Polityka miasta może być zdefiniowana również jako zespół ujętych łącznie celów i narzędzi nakierowanych na zmianę naturalnego biegu wydarzeń. Cele i narzędzia muszą być ze sobą zgodne. Należy dysponować odpowiednimi narzędziami dla osiągnięcia założonych celów, albo określać cele odpowiednio do posiadanych narzędzi¹⁰⁴.

Instrumenty lub narzędzia realizacji polityki to prawnie określone możliwości posługiwania się dostępnymi wielkościami przez organizacje publiczne dla sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądanych celów (efektów)¹⁰⁵.

Skuteczną realizację polityki miejskiej umożliwia odpowiednio dobrany i dostosowany do procesu zmian system instrumentów, warunkujący oddziaływanie władzy publicznej na występujące w mieście podmioty i ich zachowania.

Instrumenty polityki ze względu na przedmiot oddziaływania można podzielić na:

- instrumenty materialnego kształtowania przestrzeni, czyli zmian w fizycznej materii przestrzeni, w jakiej działają jednostki,
- instrumenty administracyjno-prawne, które zmieniają prawne i organizacyjne okoliczności, w jakich działają jednostki,

¹⁰³ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 225.

¹⁰⁴ R. Prud'homme, *Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – Centrum Współpracy z Europejskimi Gospodarkami w Trakcie Przemian, Wyd. SORBORG, Warszawa 1993, s. 46.

¹⁰⁵ T. Markowski, J. Kot, *Ideogram – przewodnik metodyczny restrukturyzacji regionalnej na przykładzie województwa radomskiego*, ZZMiR UŁ, Łódź 1994, s. 13.

- instrumenty fiskalne i finansowe, zmieniające finansowe okoliczności działania jednostek,
- instrumenty informacyjne¹⁰⁶.

Według innego podziału można wyróżnić instrumenty, tj. instytucje (ośrodki władzy i uprawnienia), zakazy, infrastrukturę, bodźce ekonomiczne, informację¹⁰⁷. Kolejny podział instrumentów związany jest z charakterem realizowanych w ramach polityki działań. Wyróżnia się tutaj następujące grupy działań:

- prawno-administracyjne,
- ekonomiczno-finansowe,
- informacyjno-promocyjne¹⁰⁸

i przypisuje się im odpowiednie instrumenty.

R. Domański¹⁰⁹ przedstawia szerokie spektrum instrumentów polityki społeczno-gospodarczej, których zastosowanie ma określone konsekwencje przestrzenne. Taki sposób ujęcia instrumentów polityki, jak można sądzić, wynika z przyjęcia założenia, iż współczesna polityka winna w swoich kierunkach odnieść się do szerokiego zakresu problemów. Mają one bardziej konkretny wyraz niż w przypadku prezentacji w ramach powyżej zaprezentowanych typologii. Nie oznacza to jednak, że wymienione instrumenty w ramach różnych przekrojów wzajemnie się wykluczają. Waga zaś każdego z nich jest odmienna w konkretnych warunkach czasowo-przestrzennych¹¹⁰.

Instrumentalizacja zaprezentowana przez T. Partekę zdeterminowana jest czterema podstawowymi grupami instrumentów:

- prawno-decyzyjnymi, np. plany zagospodarowania przestrzennego,

¹⁰⁶ Tamże, s. 13.

¹⁰⁷ R. Prud'homme, *Problemy polityki...*, s. 46.

¹⁰⁸ M. Trojanek, *Instrumenty pobudzania przedsiębiorczości w układach lokalnych*, [w:] *Rozwój przemysłu drobnego w ramach gospodarki rynkowej*, Katedra Ekonomiki Produkcji Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, materiały pokonferencyjne, Poznań–Biedrusko, czerwiec 1993, s. 113.

¹⁰⁹ R. Domański, *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Poznań–Warszawa 1989, s. 150–151.

¹¹⁰ Tamże, s. 150–151.

- organizacyjno-instytucjonalnymi, np. bank komunalny, agencje rozwoju,
- ekonomicznymi, takimi jak podatki, opłaty itd.,
- informacyjnymi, np. promocja strategii rozwoju, katalog ofert¹¹¹.

Klasyfikacja instrumentów polityki rozwoju stosowanych w Unii Europejskiej wyróżnia zasadniczo trzy podstawowe grupy stosowanych narzędzi¹¹²:

- instrumenty finansowe (służą wsparciu ze strony sektora publicznego lokalizacji i rozwoju podmiotów gospodarczych),
- rozbudowa infrastruktury technicznej (służy poprawie jakości środowiska biznesowego),
- niematerialne sposoby wspierania rozwoju ekonomicznego (ich rola polega na wspieraniu działalności: informacyjnej, doradczej, innowacyjnej, konsultacyjnej, edukacyjnej, szkoleniowej, badawczej oraz rozwoju technologicznego).

Instrumentalizacja może mieć charakter strategiczny, sprzyjający procesom rozwoju lub, w skrajnych sytuacjach, charakter destrukcyjny. Wybór odpowiedniego zestawu instrumentów, który będzie wykorzystywany na rzecz urzeczywistniania celów polityki, jest równie ważny, jak sformułowanie samych celów i ustalenia sposobu ich realizacji. Podmiot polityki, jeśli ma także prawo do podejmowania decyzji odnośnie do wprowadzania nowych, dotychczas niewykorzystywanych instrumentów, może więc formułując cele tej polityki, jednocześnie zastanawiać się bez formalno-prawnych ograniczeń nad zbiorem najbardziej sprawnych i skutecznych instrumentów ich realizacji. Dobór tych instrumentów do danego przedziału czasowego jest ściśle związany z ogólnymi warunkami (zewnętrznymi i wewnętrznymi) odnoszącymi się do konkretnego kraju i regionu. Jest również, a przynajmniej powinien być, pochodną przyjętych założeń

¹¹¹ T. Parteka, *Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 181.

¹¹² *Instrumenty polityki rozwoju regionalnego. Raport uzupełniający*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, czerwiec 1997, s. 32–33.

strategicznego planu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i poszczególnych jego obszarów. Podsumowując można stwierdzić, że w praktyce zestaw wykorzystywanych instrumentów jest zmienny w czasie, zależy od uwarunkowań, w jakich funkcjonuje region, od możliwości organizacyjno-finansowych władz prowadzących politykę rozwoju i oczywiście od założonych kierunków rozwoju. Instrumentarium winno być ściśle powiązane z odpowiednim oddziaływaniem na „miękkie” i „twarde” czynniki rozwoju, zgodnie z obowiązującymi trendami w gospodarce globalnej.

Formułowanie założeń polityki może odbywać się z wyodrębnieniem polityk sektorowych (dotyczących poszczególnych sektorów działalności, ważnych również dla miasta) lub też problemowych (dotyczących wyszczególnionych zagadnień występujących w procesie rozwoju terytorium)¹¹³. Przykładem ujęcia sektorowego jest np. polityka rozwoju przemysłu lekkiego, infrastruktury drogowej czy też kolejowej, natomiast polityki problemowej – walka z bezrobociem. Każda polityka sektorowa odnosi się w większym lub mniejszym stopniu do polityki problemowej. Wybór podejścia zależy od szczebla władzy, który ją określa i realizuje.

¹¹³ Por. T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast...*, s. 168.

4

MIASTA POLSKI – DYLEMATY ROZWOJU

4.1. Miasta Polski na przelomie XX i XXI wieku

Miasta we wszystkich krajach świata odgrywają podstawową rolę w systemie gospodarczym i społecznym. W nich koncentrują się różnego rodzaju aktywności, przesądzające o rozwoju cywilizacyjnym, możliwościach postępu, innowacji, coraz lepszemu zaspokajaniu potrzeb społeczności. Jak pokazuje historia rozwoju gospodarczego świata, to właśnie w miastach na skutek kumulacji kapitału i ludności oraz różnego rodzaju realizowanych w nich funkcji, następuje w wielu dziedzinach postęp. Miasta są określane jako ogniska życia gospodarczego i społecznego. Przez całe dekady ludzie uciekali z zacofanych i przeludnionych terenów wiejskich do szybko rozwijających się miast, albowiem te oferowały miejsca pracy i lepsze warunki życia. Zjawisko rozwoju miast w skali świata spotęgowało się wraz z erą uprzemysłowienia¹. Dynamika przyrostu ludności miast obserwowana jest na przestrzeni wieków, a proces ten nasila się we współczesnym świecie przede wszystkim w wielkich obszarach metropolitalnych Azji i Ameryki Południowej.

¹ Pańszczyzna obowiązuje w Polsce od wieku XII do 1864 r., w którym nastąpiło uwłaszczenie i uwolnienie chłopów od poddaństwa, była jednym z istotnych czynników ograniczających rozwój miast na ziemiach polskich.

Obecny system osadniczy w Polsce w zasadzie ukształtował się w średniowieczu, jednak w każdej epoce łączącej się z panującą wówczas władzą, a także w każdym okresie historycznym, następowało przewartościowanie znaczenia całego systemu i danego ośrodka miejskiego. W okresie średniowiecza powstało najwięcej miast. Współczesny układ sieci osadniczej wykrystalizował się ostatecznie w wieku XIX, co łączy się z okresem dynamicznego rozwoju przemysłu. Procesy uprzemysłowienia oraz urbanizacyjne zostały zahamowane przez I wojnę światową. Po wojnie odbudowa i rozwój ludnościowy miast nie wprowadziły większych zmian w stanie uprzemysłowienia i rozmieszczenia sieci osadniczej. Po II wojnie światowej proces odbudowy i rozbudowy miast polegał głównie na odtworzeniu stanu sprzed wojny. Przyrost liczby nowych miejsc pracy łączył się z procesami inwestycyjnymi, budową i rozbudową zakładów produkcyjnych. Utrwaliła się w ten sposób struktura przestrzenna sieci osadniczej sprzed II wojny światowej, która charakteryzowała się dużą koncentracją ludności miejskiej i potencjału wytwórczego w centralnej części kraju². Nie bez znaczenia dla takiego ukształtowania układu osadniczego była sieć kolejowa, co decydowało w jakimś stopniu o decyzjach lokalizacyjnych nowych inwestycji. Od roku 1950 została podjęta intensywna industrializacja kraju, której towarzyszyły procesy urbanizacji. Celem polityki uprzemysłowienia kraju było przekształcenie Polski z kraju rolniczo-przemysłowego w kraj przemysłowo-rolniczy. Ważna była w tym okresie odbudowa miast najbardziej zniszczonych w czasie II wojny światowej (Warszawa, Gdańsk, Wrocław i Szczecin). Procesy modernizacji i przebudowy pobudzały nie tylko odtwarzanie funkcji gospodarczych, ale także usługowych,

² A. Jewtuchowicz, *Wpływ zakładów przemysłowych na poprawę warunków bytowych ludności miejskiej*, [w:] *Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności*, „Biuletyn PAN KPZK” 1981, z. 115, s. 98.

administracyjnych, kulturowych, naukowych, rosło znaczenie miast w nowym układzie przestrzennym³.

Liczba ludności Polski według danych na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosła około 38,43 mln osób, z czego w przybliżeniu 23,16 mln zamieszkuje w miastach. Zatem w około 60,03% ludność Polski zamieszkuje miasta. Liczba miast w Polsce wynosi 903, z tego 51 liczy poniżej dwu tysięcy mieszkańców, w 265 liczba ich zamyka się w przedziale 2000–4999, jest też 186 miast o liczbie mieszkańców z przedziału 5000–9999, 180 miast o liczbie mieszkańców z przedziału – 10 000–19 999, 135 miast liczących 20 000–49 999 mieszkańców, 47 miast o liczbie mieszkańców z przedziału 50 000–99 999, 22 miasta zamieszkałe przez 100 000–199 999 osób oraz 17 miast o liczbie mieszkańców przewyższającej 200 000. Dane te wyraźnie pokazują, iż wśród miast dominują miasta małe i średnie, nie ma ośrodków miejskich o liczbie mieszkańców przekraczającej 1 mln, oczywiście poza Warszawą.

W Polsce od szeregu lat obserwowane jest zjawisko spadku liczby ludności. Dotyczy to pierwszej dekady XXI w. Ta negatywna tendencja odwróciła się w 2010 r. – liczba mieszkańców wyniosła wówczas około 38,53 mln. Odpowiednio w roku 2012 było to 38,53 mln, a w następnym około 38,49 mln. W miastach odnotowano w 2012 r. 23,33 mln osób, co stanowiło w przybliżeniu 60,0% ogółu mieszkańców kraju. W kolejnym roku udział ludności zamieszkałej w miastach wyniósł około 60,6%, co w liczbach bezwzględnych oznacza blisko 23,26 mln osób. W porównaniu z rokiem poprzednim populacja ludności miejskiej zmniejszyła się o 70 tys.⁴ Proces zmniejszania się populacji mieszkańców miast dotyczy przede wszystkim dużych ośrodków miejskich, co obrazują dane zawarte w tabeli 6.

³ A. Harańczyk, *Miasta Polski w procesie globalizacji gospodarki*, PWN, Warszawa 1998, s. 23.

⁴ Dane za: *Rocznik Demograficzny*, GUS, Warszawa 2014, s. 80.

Tabela 6. Liczba ludności w wybranych miastach Polski w latach 1950–2015 (w tys.)

| LUDNOŚĆ (W TYS.) | ROK | | | | | | | | | | 2015/1950 (W %) | 2015/1990 (W %) |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|--|--|--------------------|--------------------|
| | 1950 | 1970 | 1990 | 2010 | 2014 | 2015 | | | | | | |
| Polska ogółem | 25 035 | 32 658 | 38 183 | 38 187 | 38 419 | 38 437 | 153,5 | 100,7 | | | | |
| W miastach (w %) | 36,9 | 52,3 | 61,8 | 61,0 | 60,2 | 60,3 | 163,4 | 97,6 | | | | |
| Warszawa | 804 | 1 316 | 1 656 | 1 700 | 1 735 | 1 744 | 216,9 | 105,3 | | | | |
| Białystok | 69 | 169 | 271 | 294 | 295 | 276 | 400,0 | 101,8 | | | | |
| Bielsko-Biała | 73 | 106 | 181 | 175 | 173 | 173 | 239,7 | 95,6 | | | | |
| Bydgoszcz | 163 | 282 | 382 | 364 | 358 | 356 | 218,4 | 93,2 | | | | |
| Bytom | 174 | 188 | 231 | 177 | 172 | 171 | 98,3 | 74,0 | | | | |
| Częstochowa | 112 | 188 | 258 | 237 | 230 | 228 | 203,6 | 88,4 | | | | |
| Gdańsk | 195 | 366 | 465 | 461 | 461 | 462 | 236,4 | 99,3 | | | | |
| Gdynia | 103 | 192 | 252 | 249 | 248 | 247 | 239,8 | 98,0 | | | | |
| Gorzów Wielkopolski | 33 | 75 | 124 | 125 | 124 | 124 | 375,7 | 100,0 | | | | |

| | | | | | | | | |
|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| Katowice | 225 | 305 | 364 | 311 | 302 | 300 | 133,3 | 82,4 |
| Kielce | 61 | 127 | 214 | 202 | 199 | 198 | 324,6 | 92,5 |
| Kraków | 344 | 590 | 751 | 758 | 761 | 761 | 221,2 | 101,3 |
| Lublin | 117 | 239 | 351 | 349 | 342 | 341 | 291,4 | 97,1 |
| Łódź | 620 | 763 | 848 | 731 | 706 | 701 | 113,1 | 82,7 |
| Olsztyn | 44 | 95 | 163 | 175 | 174 | 173 | 393,2 | 106,1 |
| Opole | 39 | 87 | 128 | 123 | 119 | 119 | 305,1 | 93,0 |
| Poznań | 321 | 472 | 590 | 556 | 546 | 542 | 168,8 | 91,9 |
| Rzeszów | 28 | 83 | 153 | 179 | 185 | 186 | 664,3 | 121,6 |
| Szczecin | 179 | 338 | 413 | 410 | 407 | 406 | 226,8 | 98,3 |
| Toruń | 81 | 130 | 202 | 205 | 203 | 203 | 250,6 | 100,5 |
| Wrocław | 309 | 526 | 643 | 631 | 634 | 636 | 205,8 | 98,9 |
| Zielona Góra | 32 | 74 | 114 | 119 | 118 | 139 | 434,4 | 121,9 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2016, s. 208 oraz 214–216, Rocznik Demograficzny, GUS, Warszawa 2014, s. 94–100.

W roku 1990 odnotowano stosunkowo najwyższą liczbę osób zamieszkałych w polskich miastach. Od tego roku obserwowany jest zauważalny trend spadku mieszkańców miast. Dotyczy to przede wszystkim Katowic – spadek w latach 1990–2015 wyniósł około 17,6%; Łodzi – o około 17,3%, Częstochowy – o około 11,6%; Poznania – o około 7,1% czy też Opola – o około 7%. Jako przyczyny tego zjawiska można wskazać:

- niski (albo ujemny) przyrost naturalny,
- zmiana miejsca zamieszkania zamożniejszych warstw społeczeństwa miasta – nowa lokalizacja miejsca zamieszkania w pobliżu dużego miasta, ale na terenie gmin sąsiednich,
- zagraniczna emigracja zarobkowa, głównie ludzi młodych, wykształconych i przedsiębiorczych,
- migracja do Warszawy,
- powroty, po okresie aktywności zawodowej, na tereny wiejskie.

Zjawisko kurczenia się miasta (tzw. *shrinking cities*) nie dotyczy jedynie Polski. Współcześnie około 370 dużych ośrodków na całym świecie: w Chinach – 33, w Wielkiej Brytanii – 27, w Niemczech – 26, w Brazylii – 26, odnotowało spadek liczby ludności. Bardziej znane europejskie przykłady to Liverpool i Manchester, Iwanowo, Lipsk czy Halle. Jednakże najwięcej z nich (59) zlokalizowanych jest w USA, głównie na obszarze tzw. rdzawego pasa (Rust Belt), ciągnącego się wzdłuż Wielkich Jezior od północnego wschodu aż do środkowego zachodu. Detroit zajmuje tu niechlubne pierwsze miejsce z 61,4% ubytkiem ludności. Wszystkie te miasta są dawnymi, wielkimi ośrodkami przemysłu ciężkiego, głównie wydobywczego, metalurgicznego i maszynowego, które nie zdołały w odpowiednim czasie zrestrukturyzować swojej gospodarki w kierunku nowoczesnych przemysłów, np. biotechnologii, systemów informatycznych czy nanotechniki lub wyspecjalizowanych usług⁵. Przyczyn kurczenia się miast

⁵ L. M. Collins, 2003, *Detroit is not alone* (in English), Metrotimes 12/10/2003, <http://www2.metrotimes.com/editorial/story.asp?id=5718>, cyt. za P. Trębacz, *Kurczenie się miasta na przykładzie Detroit* http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TArch9_3/Trębacz.pdf [data dostępu: 12.01.2016].

w Polsce można upatrywać w zmianach systemu społeczno-gospodarczego, rozpoczętego w ostatniej dekadzie XX w. Upadek całych gałęzi przemysłu, szczególnie jeśli w mieście występowała monokultura gospodarcza, skutkował drastycznym ubytkiem miejsc pracy, wysokim bezrobociem, odpływem ludności do innych miejsc w poszukiwaniu pracy, emigracją za granicę kraju, niskim poziomem wewnętrznego popytu, ograniczeniem inwestycji, ubożeniem społeczeństwa, niskimi dochodami do budżetu miasta, wzrostem zachowań patologicznych oraz nadmiernym obciążeniem pozostałych w mieście mieszkańców kosztami utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej.

Konsekwencją przemian ustrojowych było otwarcie się na wpływy procesów zachodzących w skali globalnej. Miasta znalazły się w zupełnie nowej sytuacji, z jednej strony pojawiły się problemy dotychczas nie występujące w strukturach miejskich, a właściwie przez lata nie traktowane z należyтым zrozumieniem przez rząd i podmioty administracji państwowej w terenie (np. mieszkalnictwo, usługi bytowe, komunikacja publiczna), z drugiej zaś pod wpływem przede wszystkim inwestycji zagranicznych do społeczeństwa dotarła wiedza o organizacji życia społecznego w świecie, jakości życia, innowacjach w gospodarce, wymogach co do kwalifikacji na rynku pracy itd. Po raz pierwszy w okresie powojennym do społeczności miast i wsi dotarła więc informacja, jak zorganizowane jest funkcjonowanie społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych, jakie opóźnienie pod względem warunków życia występuje w stosunku do nich w Polsce. Władze gmin powinny rozwiązywać szereg problemów, co w zaistniałej sytuacji nie było możliwe, oczekiwania zaś społeczeństwa wraz z wiedzą pomału wzrastały. Do istotnych dla tego okresu zmian należy zaliczyć deindustrializację, zmniejszenie roli miast średnich, marginalizację miast położonych przede wszystkim w sąsiedztwie Państwowych Gospodarstw Rolnych, kumulację nowych (zagranicznych) inwestycji w dużych miastach i ich obszarach funkcjonalnych, przede wszystkim w Warszawie, Poznaniu i Wrocławiu. Rozpoczęły się ruchy migracyjne ludności do dużych miast w poszukiwaniu zatrudnienia, powiększając ich zasoby kapitału ludzkiego kosztem obszarów

pozametropolitalnych oraz generując potrzeby odnośnie do zamieszkania, wody, zagospodarowania odpadów, obsługi komunikacją publiczną itp. Rozpoczęła się też emigracja za granicę w poszukiwaniu zatrudnienia i lepszych warunków egzystencji⁶.

Miasta, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, stały się samorządowymi jednostkami administracji publicznej – gminami, w których władza jest wybierana w drodze demokratycznych wyborów na okres czterech lat. To mieszkańcy decydują, kto w okresie kolejnej kadencji będzie decydował w ich imieniu o rozwiązywaniu spraw miejskich. Miasta stały się niezależnymi podmiotami, uzyskały podmiotowość, ich samodzielność podlega ochronie sądowej, zostały wyposażone we własny majątek rzeczowy oraz tytuły do uzyskiwania własnych dochodów finansowych. Odpowiednie przepisy prawne regulują zakres zadań, uprawnień, kompetencji, odpowiedzialności oraz źródeł finansowania przyznanych miastom (w ujęciu administracyjnym gminom) w Polsce. Nie oznacza to, że stały się w pełni wyalienowanymi jednostkami administracji publicznej, które nie są zależne od polityki państwa i środków finansowych pochodzących z budżetu oraz że państwo w stosunku do miast nie stosuje mechanizmów kontroli. Niemniej jednak społecznościom miejskim przyznano prawo do samorządności i samodzielności. Od 1 stycznia 1999 r. zmieniły się w Polsce warunki prowadzenia polityki regionalnej, a w jej ramach polityki miejskiej. Reforma administracji publicznej wprowadziła dwa dodatkowe poziomy władzy samorządowej: powiat i województwo. Na skutek tej reformy, zgodnie z art. 91 i 92 ustawy o samorządzie powiatowym⁸, ustanowione zostały także miasta na prawach powiatu. W przypadku miast na prawach powiatu nastąpiło zgrupowanie

⁶ A. Harańczyk, *Uwarunkowania i czynniki rozwoju miast*, [w:] *Uwarunkowania i konsekwencje procesu kurczenia się miast w Polsce*, red. A. Harańczyk, CeDeWu.PL, Warszawa 2015, s. 13–14.

⁷ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 446.

⁸ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 814.

na jednym poziomie zadań, uprawnień i środków finansowych przypisanych odpowiednimi ustawami gminie z zadaniami, uprawnieniami i środkami finansowymi przynależnymi z mocy prawa powiatowi. Rozwiązanie to dotyczy miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców (aglomeracji i/lub metropolii). Stwarza ono lepsze warunki do zarządzania w przypadku terenów silnie zurbanizowanych. Wyraża się to chociażby poprzez fakt, że suma środków finansowych będąca do dyspozycji władz miasta na prawach powiatu (łącznie suma przysługująca gminie i powiatowi) może być bardziej efektywnie wykorzystana na rzecz miejskiej społeczności. Powiaty mają prawo do tworzenia związków i porozumień z innymi powiatami, a miasta na prawach powiatów mogą tworzyć także związki i porozumienia z innymi gminami (odpowiednio art. 65 i 74 ustawy o samorządzie powiatowym). Województwo samorządowe w świetle nowych rozwiązań stało się podmiotem odpowiedzialnym za kreację procesów rozwoju na przynależnym mu terytorium. Nowa sytuacja prawna implikuje jakościowo odmienną rzeczywistość także dla miast, sprzyjającą kształtowaniu ogólnej polityki rozwoju terytorialnego państwa poprzez kreowanie rozwoju regionów (w tym miast) oraz prowadzenie własnej polityki rozwoju regionu przez samorządowe władze. Pomiędzy tymi dwoma płaszczyznami polityki musi być wypracowany kompromis, bo tylko w takim przypadku może nastąpić wzajemne wzmocnienie podejmowanych działań. Skuteczność koordynacji poczynań zależy od stopnia podmiotowej jednoznaczności obu rodzajów polityk.

W nowych ramach ustrojowych na miasta został nałożony obowiązek realizacji zadań własnych oraz, zgodnie z zapisami *Konstytucji RP* z 1997 r. (art. 166), jednostkom samorządu terytorialnego (JST) mogą być zlecane zadania z zakresu administracji rządowej, a także organizacji i prowadzenia wyborów powszechnych i referendum. Zadania te są nakładane na gminę, powiat, województwo samorządowe na podstawie stosownych ustaw i mają charakter obowiązkowy⁹. Ponadto mogą one wykonywać także zadania

⁹ Środki na realizację zadań zleconych zapewnia administracja rządowa.

powierzone, czyli zadania realizowane na podstawie odpowiednich umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego albo między jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową¹⁰. Różnorodność zadań, jakie w praktyce funkcjonowania realizują jednostki samorządu terytorialnego, ma ścisły związek z oceną efektywności ich działań. Przede wszystkim należy stworzyć odpowiednie ramy organizacyjne, określić dla organizacji, a dalej jej wydziałów, spektrum kompetencji i odpowiedzialności, wybierać formy współpracy, wykorzystywać odpowiednie do celów i zadań metody zarządzania, przydzielać środki finansowe, dobierać osoby do zadań, stosować system motywacji, sprawować funkcję nadzoru i kontroli. Zaprezentowane w tabeli 7 zadania własne miast (gmin), miast na prawach powiatów jednoznacznie wskazują, jak skomplikowany w praktyce jest system organizacyjny (w tym zarządzanie), z jakim mamy do czynienia w sferze samorządowej. Za tym stwierdzeniem przemawia chociażby różnorodność tych zadań.

Tabela 7. Zestawienie zadań własnych gminy (miasta) oraz powiatu

| POZIOM SAMORZĄDU | ZADANIA WŁASNE OBEJMUJĄ NASTĘPUJĄCE OBSZARY DZIAŁAŃ SAMORZĄDU |
|------------------|--|
| Gmina (miasto) | <ul style="list-style-type: none"> – ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; – gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; – wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; w tym działalności w zakresie telekomunikacji; – lokalnego transportu zbiorowego; |

¹⁰ Środki na realizację zadań powierzonych pokrywa strona zlecająca.

| | |
|---------------------------|---|
| <p>Gmina (miasto)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – ochrony zdrowia; – pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; a w ich ramach wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; – gminnego budownictwa mieszkaniowego; – edukacji publicznej; – kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; – kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; – zieleni gminnej i zadrzewień; – cmentarzy gminnych; – porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; – utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; – polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; – promocji gminy; – wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; – współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm. 3); współpracy ze społecznościami lokalnymi |
|---------------------------|---|

Tabela 7. (cd.)

| POZIOM SAMORZĄDU | ZADANIA WŁASNE OBEJMUJĄ NASTĘPUJĄCE OBSZARY DZIAŁAŃ SAMORZĄDU |
|------------------|--|
| Gmina (miasto) | i regionalnymi innymi państw. Przepisu dotyczącego lokalnego transportu publicznego nie stosuje się do gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego. |
| Powiat | <ul style="list-style-type: none"> – edukacji publicznej; – promocji i ochrony zdrowia; – pomocy społecznej, w tym wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej; – wspierania osób niepełnosprawnych; – transportu zbiorowego i dróg publicznych; – kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; – kultury fizycznej i turystyki; – geodezji, kartografii i katastru; – gospodarki nieruchomościami; – administracji architektoniczno-budowlanej; – gospodarki wodnej; – ochrony środowiska i przyrody; – rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; – porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; – ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; – ochrony praw konsumenta; – obronności; |

| | |
|--------|---|
| Powiat | <ul style="list-style-type: none"> – utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; – promocji powiatu; – współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm. 2); – działalności w zakresie telekomunikacji; – Przepisu ust. 1 pkt 6 (w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych) nie stosuje się do powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego. |
|--------|---|

Źródło: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 446; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 814.

Miasta, podobnie miasta na prawach powiatów, różnią się chociażby pod względem liczby mieszkańców, a zadania oraz tytuły do uzyskiwania środków finansowych są takie same. Małe pod względem liczby ludności miasta najczęściej nie posiadają odpowiednich zasobów rzeczowych oraz wydolności finansowej, aby realizować często bardzo kosztowne inwestycje infrastrukturalne, a także na bieżąco ponosić koszty funkcjonowania jednostki. Ich możliwości kreowania rozwoju są niewspółmiernie mniejsze niż dużych miast. W jakimś stopniu „mechanizm janosikowy” zmniejsza rozwarstwienie między najbogatszymi i najmniej bogatymi gminami w Polsce, ale rozpiętości te są po prostu duże i w dodatku z czasem narastają¹¹.

¹¹ Przykładowo, miasta o najwyższych dochodach budżetów na 1 mieszkańca według stanu na dzień 31.12.2014 r. to: M. st. Warszawa – 7969,81; Gliwice – 7097,98; Sopot – 7091,03; Dąbrowa Górnicza – 6731,18; miasta zaś o najniższych dochodach to: Piekary Śląskie – 3511,90; Jastrzębie-Zdrój – 3655,43; Świętochłowice – 3671,97; Sosnowiec – 3684,70; średnia dla Polski – 5398,35; źródło: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/>

Bardzo poważnym ograniczeniem możliwości wielowymiarowej restrukturyzacji miast był stan infrastruktury technicznej i społecznej oraz zagospodarowanie przestrzeni. Miasta przez długi okres powojenny były niedoinwestowane infrastrukturalnie, urządzenia i obiekty wymagały unowocześnienia, modernizacji i rozbudowy. Stan infrastruktury stanowił jeden z istotnych progów funkcjonalnych rozwoju miast i obszarów metropolitalnych. Ograniczenia infrastrukturalne mają istotne znaczenie dla inwestorów wybierających miejsca lokalizacji dla działalności gospodarczej w polskich miastach. W klasycznym ujęciu tego zjawiska można mówić o sprzeczności między systemem funkcji a systemem zagospodarowania.

Przy braku dostatecznych środków finansowych władze miast funkcjonujących w nowej rzeczywistości ustrojowo-organizacyjnej nie były w stanie realizować inwestycji infrastrukturalnych, aby odrobić wieloletnie zaniedbania i zaniechania. Nawet największe miasta w Polsce potrzebowały, i dalej potrzebują, wsparcia zewnętrznego w środki finansowe na wielce kosztowne inwestycje, takie chociażby jak drogi, mosty, wysypiska śmieci, spalarnie odpadów, sieci wodno-kanalizacyjne, komunikację publiczną, systemy ciepłne czy też programy rewitalizacji. Miasta potrzebowały dobrych połączeń drogowych, kolejowych, dostępu do lotnisk, portów, sprawnej sieci energetycznej i gwarancji energetycznej. A te obszary były i są nadal w gestii polityki sektorowej państwa.

Wprawdzie władze miast mogą wykorzystywać instrumenty służące zwiększaniu dochodów do budżetu, ale ich wydajność jest w dużym stopniu uzależniona od kondycji gospodarczej miasta i poziomu zamożności społeczeństwa. W prostym przełożeniu, jeśli na terenie miasta występuje wzrost liczby podmiotów gospodarczych, powierzchni mieszkaniowych, terenów, budynków i pomieszczeń opodatkowanych podatkiem od nieruchomości, to wzrasta dochodowość budżetu. Zatem działania władz ukierunkowane na pozyskiwanie inwestorów

miasta-o-najniższych-dochodach-budżetow-na-1-mieszkanca/
[data dostępu: 10.11.2016].

działających w różnych branżach są jednym z możliwych sposobów zwiększania puli środków finansowych dostępnych do zagospodarowania na poziomie miasta. Możliwe jest wykorzystywanie instrumentu, jakim jest opłata adiacencka, ale w praktyce zarządzania w polskich miastach jest ona pobierana niestety tylko incydentalnie. Gospodarowanie majątkiem gminy może stanowić sposób na zwiększenie dochodów, chociażby poprzez opracowanie i wdrożenie racjonalnego systemu wykorzystywania lokali będących własnością gminy na działalność gospodarczą (dotyczy to systemu najmu i dzierżawy). Nie wchodząc głębiej w samą problematykę związaną z finansami miasta należy zauważyć, że istnieje związek między umiejętnościami kreatywnego myślenia władz miasta o możliwościach wykorzystywania zasobów miejskich a jego dochodami. Ważna jest także sama ściągalność należnych opłat i podatków. Jednak w skali potrzeb inwestycyjnych miasta uzyskiwana wysokość dochodów własnych oraz możliwości ich zwiększania nie przesądzają w znaczącym stopniu o perspektywie poprawy warunków bytowych. Zapewne wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości przyczyniłoby się do wzrostu dochodów do budżetów miast. Decyzja w tym względzie pozostaje w gestii rządu, ale obecnie nic nie wskazuje na to, aby miała być podjęta w najbliższym czasie.

Polityka państwa w kierunku wsparcia przekształceń w polskich miastach i podniesienia poziomu warunków bytowych oraz ich konkurencyjności, na początku okresu transformacji w zasadzie nie istniała. Unormowania prawne, a wraz z nimi możliwości aktywnych działań na tym polu, pojawiły się dopiero od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, przywrócenia samorządu terytorialnego oraz przyjęcia ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹².

W latach 90. XX w. nie wypracowano w Polsce klarownych zasad w zakresie polityki interregionalnej ani polityki w stosunku do miast. Pomimo to miasta podejmowały w miarę swych

¹² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 383.

możliwości działania w celu poprawy, w pierwszym rzędzie, sytuacji gospodarczej. Instrumentem, który przyczynił się do takiej poprawy w przypadku kilkunastu miast było utworzenie specjalnych stref ekonomicznych¹³. Strefy ekonomiczne są niezmiernie skutecznym instrumentem przyciągania kapitału zagranicznego. Funkcjonują jako samodzielne podmioty wspomagania biznesu na danym terenie oraz dobrze spełniają swoje zadania, przyczyniając się do napływu inwestycji i powstawania nowych miejsc pracy¹⁴. Do poprawy sytuacji gospodarczej miast przyczynił się napływ inwestycji zagranicznych oraz procesy prywatyzacji, rozwój sfery naukowej, B+R, aktywności organizacji pozarządowych.

4.2. Uwarunkowania prowadzenia krajowej polityki miejskiej

Ze względu na zmianę ustroju państwa, jaka nastąpiła w Polsce pod koniec wieku XX, miasta znalazły się w odmiennej sytuacji, jeśli chodzi o system zarządzania i możliwości kreacji rozwoju. W wyniku ustaleń poczynionych w trakcie obrad „okrągłego stołu” (5 kwietnia 1989 r.) oraz późniejszych wydarzeń (powołanie jesienią roku 1989 rządu Tadeusza Mazowieckiego) powstały warunki do rzeczywistych zmian i reform w kraju. Od 1 stycznia 1990 r. Polska podjęła realizację ambitnego i niespotykanego na skalę światową programu reform. Nowo przyjęte założenia w zakresie podstaw działalności sfery gospodarczej w Polsce, zmierzały w kierunku rozwiązań gospodarki rynkowej. Można je scharakteryzować w następujący sposób:

¹³ Obecnie w Polsce działa 14 stref ekonomicznych, a każda z nich jest zlokalizowana w innych miastach, zob. R. Pastusiak, *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 201–203.

¹⁴ Tamże, s. 200.

1. Powrót do gospodarki pieniężnej, ze stabilnym pieniądzem pełniącym funkcję miernika wartości, wymiany, równoważnika relacji rynkowych.

2. Powrót do mechanizmu rynkowego jako głównego sposobu funkcjonowania gospodarki, gwarantującego równowagę popytu i podaży, urealnienie cen mające również wpływ na procesy alokacyjne.

3. Powrót do prywatnej własności jako podstawy racjonalności mikroekonomicznej i lokowania własnych pieniędzy w działalność gospodarczą na własny rachunek i odpowiedzialność¹⁵.

Zmiany założeń natury makroekonomicznej oznaczały odejście od gospodarki niedoborów¹⁶. Następstwem tych zmian było pojawienie się nowych zdarzeń i procesów kształtujących różne dziedziny życia społeczno-gospodarczego kraju. Wpłynęło to również na cechy, uwarunkowania i podstawy funkcjonowania oraz możliwości rozwoju miast Polski. Najważniejsze następstwa, jakie pojawiły się w aspekcie miejskim, mające zasadnicze znaczenie dla kondycji finansowej miast i mieszkańców, a co za tym idzie możliwości poprawy warunków bytowych, to:

- zmiany na rynku pracy i związane z tym bezrobocie,
- zmiany w strukturze podmiotowej gospodarki, będące głównie następstwem procesów prywatyzacyjnych,
- inwestycje zagraniczne,
- rozwój środowiska sprzyjającego działalności gospodarczej (*business environment*)¹⁷.

Do wyżej wymienionych czynników należy dodać również zmiany na płaszczyźnie rozwiązań sprawowania władzy w miastach.

¹⁵ W. Wilczyński, *Transformacje gospodarki polskiej po pięciu latach 1989–1994*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [Wyd. Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań] 1994, R. LVI, z. 3.

¹⁶ J. Kornai, *Anti-Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*, PWN, Warszawa 1977; tenże, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.

¹⁷ J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, z. 35, Warszawa 1993, s. 10.

W pierwszym okresie dekady lat 90. XX w. zaszły duże zmiany w strukturze przestrzenno-gospodarczej kraju. Polityka państwa tego okresu kształtowana była pod wpływem różnorodnych, a jednocześnie nowych w warunkach polskich, zjawisk. Obowiązujący do roku 1989 układ pozycji i sił poszczególnych miast i regionów uległ nagłemu zachwianiu. O istocie polityki rozwoju w odniesieniu do poszczególnych części kraju omawianego okresu zdecydowały dwie tendencje, mające wymiar makroekonomiczny:

- poszerzenie pola i zakresu problemów, których rozwiązanie wymaga interwencji ze strony gospodarczych i społecznych podmiotów władzy,

- ograniczenie możliwości wpływu państwa na społeczno-gospodarczą sytuację w poszczególnych regionach¹⁸.

Z tych to, wyżej zaprezentowanych, powodów założenia polityki miejskiej i regionalnej musiały ulec modyfikacji zarówno w aspekcie formułowania celów, jak i wyboru odpowiadających im instrumentów oraz środków realizacji. Przykładowo, cel jakim w okresie powojennym było wyrównywanie warunków bytowych ludności w poszczególnych regionach kraju, stracił swoje znaczenie z uwagi na brak możliwości jego realizacji w warunkach gospodarki rynkowej. Państwo przestało pełnić funkcję inwestora w sferze aktywności gospodarczej, a jego możliwości interwencji w działalność natury komercyjnej uległy zdecydowanemu ograniczeniu. Według T. Kudłacza¹⁹ zestaw instrumentów polityki regionalnej państwa musiał ulec zmianom, albowiem:

- wyeliminowano bezpośrednie oddziaływanie państwa w procesy ekonomiczne (państwo przestało pełnić funkcję inwestora w gospodarce),

- ograniczono redystrybucyjną funkcję budżetu centralnego w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego,

¹⁸ T. Kudłacz, *Transformacje systemowe jako wyznacznik nowej polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Transformacje systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Czekaj, PWN, Warszawa 1993, s. 121.

¹⁹ Tamże, s. 122.

– ograniczono prawne i finansowe podstawy polityki ekonomicznej podmiotów regionalnych.

Polityka regionalna w analizowanym okresie wymuszona została zmianami ustrojowymi i kształtowała się pod wpływem priorytetów polityki makroekonomicznej. Stała się, po raz pierwszy w okresie powojennym, wypadkową relacji interesów oraz wyników ustaleń centrum – władze regionów. Ponadto jej zasadniczym wyróżnikiem jest to, iż została zdominowana przez problematykę walki z bezrobociem. Wysokie bezrobocie, nazywane ze względu na jego przyczynę bezrobociem strukturalnym, jest najbardziej dolegliwym kosztem natury społecznej, a jednocześnie gospodarczej, ponoszonym w efekcie procesu reform. Wystąpiło ono na mniejszą czy większą skalę we wszystkich obszarach Polski, ale przede wszystkim ujawniło się w miastach, w których doszło do załamania całych sektorów gospodarczych (np. Wałbrzych i Katowice – górnictwo, Łódź – przemysł lekki, Szczecin – przemysł stoczniowy). Polityka regionalna określana była również przez pryzmat wprowadzonych wymogów polityki monetarnej. Została w praktyce zredukowana do prób niwelowania skutków przestrzennej koncentracji bezrobocia, głównie tam, gdzie stopa bezrobocia przekroczyła dwu- lub 1,75-krotnie średni poziom krajowy tegoż wskaźnika. Obszary wykazujące szczególnie wysoki poziom bezrobocia strukturalnego stały się prawie wyłącznie przedmiotem zainteresowania i interwencji centrum w sferze rozwiązywania problemów regionalnych. Cechą tej interwencji jest zunifikowany zestaw bezpośrednich i pośrednich narzędzi realizacji polityki regionalnej, stosowany w przypadku wszystkich tych obszarów. Pomimo wielu problemów wynikających z przekształceń w sferze gospodarczej (wraz ze skutkami jakie są związane z bezrobociem i brakiem inwestycji), polityka państwa kierowana do poszczególnych problemowych obszarów, miała stosunkowo małe znaczenie dla poprawy sytuacji miast. Ogólnie politykę państwa skierowaną do poszczególnych województw cechował:

- nadmierny centralizm,
- unifikacja rozwiązań,

- niedostatek środków finansowych,
- brak instrumentów i instytucji umożliwiających realizację skoordynowanych działań²⁰.

Zmiany związane z transformacją polskiej gospodarki łączą się także z otwarciem się Polski i poddaniem jej wpływowi otoczenia. Procesy globalizacji i związana z nimi liberalizacja rynków przyniosła nowe jakości w znaczeniu rangi i wagi czynników lokalizacji jednostek gospodarczych oraz ludności. Konsekwencją tego procesu są zmiany w kształtowaniu systemów osadniczych, a także przekształcenia wewnętrznych struktur miast. Są to następstwa nie tylko zjawisk i procesów gospodarczych, ale również przemian cywilizacyjnych, postępu techniczno-technologicznego, rozwoju komunikacji, ewolucji modelu konsumpcji, wzrostu poziomu wykształcenia, stylu życia, oczekiwań w zakresie warunków bytowych czy rosnącego znaczenia dostępności przestrzennej. Towarzyszy temu wzrost i zróżnicowanie cen ziemi i nieruchomości zarówno w miastach, jak i w bezpośrednim ich otoczeniu. Miasta zmieniają formy zagospodarowania, następuje rozwój funkcji dochodotwórczych, metropolitalnych tudzież funkcji związanych z obsługą ludności. Wraz ze wzrostem poziomu dochodów ludności pogłębia się zjawisko zróżnicowania dochodów, a także, co jest oczywistym następstwem tego faktu, pojawiają się odmienności w zakresie preferencji miejsca zamieszkania.

Polityka państwa tego okresu w stosunku do miast, rozumiana jako całościowy kształt interwencji władz państwa w przebiegu procesów społeczno-gospodarczych, określanie celów rozwoju oraz metod i środków ich realizacji, świadome oddziaływanie na gospodarkę, sferę społeczną, przestrzeń, środowisko, nie została odzwierciedlona ani w formalnych dokumentach planistycznych, ani w takim bądź innym zestawie instrumentów skierowanych właśnie do miast. Miasta, jako ośrodki postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego, innowacji itp., zostały w tym okresie w polskiej rzeczywistości pozostawione same

²⁰ A. Pyszkowski, *Zasady polityki regionalnej państwa*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 203.

sobie. W zasadzie brak jest ukształtowanego, w pełni sprawnego i skutecznego systemu zarządzania rozwojem miast. Uwaga ta dotyczy głównie dużych miast, będących miejscem świadczenia różnorodnych usług publicznych także dla ludności spoza tychże ośrodków. Brak jest wielu uregulowań dotyczących gospodarki ziemią, reprivatyzacji, systemu podatków lokalnych, standardów urbanistycznych, zarządzania przestrzenią publiczną, komunalnej gospodarki mieszkaniowej, ochrony środowiska w miastach itp. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²¹, która została przyjęta po przeszło 15 latach od rozpoczęcia transformacji w Polsce, odnosi się w swych zapisach do kwestii polityki rozwoju miasta. W art. 2 niniejszej ustawy przyjmuje się, że przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, w szczególności w zakresie:

- 1) ochrony środowiska; 2) ochrony zdrowia; 3) promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych;
- 4) rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki;
- 5) **rozwoju miast i obszarów metropolitalnych**;
- 6) rozwoju obszarów wiejskich;
- 7) rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii;
- 8) rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego;
- 9) rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków;
- 10) stymulowania powstawania nowych miejsc pracy;
- 11) tworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej;
- 12) wspierania

²¹ *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 383.

i unowocześniania instytucji państwa; 13) wspierania rozwoju przedsiębiorczości; 14) wspierania wzrostu gospodarczego; 15) zwiększania konkurencyjności gospodarki.

Ustawa ta jest w zasadzie początkiem uznania w kraju, iż miasta i obszary metropolitalne wymagają wsparcia ze strony rządu, albowiem od ich kondycji zależeć będzie rozwój nie tylko tych miast i metropolii, ale także całego kraju.

Coraz częściej tematem podejmowanym w różnych gremiach jest sprawność zarządzania obszarami metropolitalnymi. Problem ten dotyczy obszarów zurbanizowanych, a jest wielce złożony i wielowątkowy. Obszar metropolitalny cechuje się bowiem dużym stopniem integracji gospodarczej, infrastrukturalnej, zwłaszcza komunikacyjnej oraz społeczno-kulturowej. Występują w nim naturalne ciężenia obszaru zewnętrznego do centrum metropolii, która oddziałuje na okoliczne obszary w sferze pracy, obsługi, kształcenia, kultury, opieki zdrowotnej, specjalistycznych usług. Jakkolwiek obszary metropolitalne są stosunkowo łatwe do zdelimitowania dla celów planistycznych, to nie stanowią one w świetle Terytorialnej Organizacji Kraju jednostek administracyjnych, z istniejącym ośrodkiem władzy. W skład obszarów metropolitalnych (wytyczanych obszarowo w Polsce według różnych kryteriów) wchodzi szereg niezależnych gmin, które zgodnie z istniejącym ustawodawstwem stanowią podmioty władzy samorządowej, niepodlegające hierarchicznemu podporządkowaniu jakimkolwiek szczeblom władzy lub instytucjom. Oznacza to, że nie ma jednego ośrodka władzy, który mógłby podejmować decyzje administracyjne i „narzucać” je wyodrębnionym, samorządnym gminom wchodzącym w skład obszaru metropolitalnego. Nie ma zatem ośrodka zarządzania takim obszarem. Ewentualne powołanie takiego centrum decyzyjnego będzie musiało się łączyć z odebraniem (lub scedowaniem na rzecz centrum) pewnego spektrum spraw, kompetencji samodzielnym jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom).

Praktyka pokazuje rosnącą wagę zagadnienia i rangi obszarów metropolitalnych w rozwoju gospodarczym i przestrzennym zarówno przestrzeni światowej, europejskiej, jak i polskiej.

Znajduje to swoje odzwierciedlenie w dokumentach nie tylko o charakterze planistyczno-studialnym, ale także w dokumentach programowych na szczeblu rządowym. Dokumenty planistyczne jakie powstały w ostatnich latach w Polsce wyraźnie wskazują, że rola miast i obszarów metropolitalnych, jako centrów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, jest po prostu niedoceniana.

W polskim prawie po raz pierwszy obszar metropolitalny został zdefiniowany w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku*²². Zgodnie z zapisami tejże ustawy obszar metropolitalny to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Rada Unii Metropolii Polskich uzupełniła tę definicję, dodając, iż jest to „zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej”²³. Wymieniona powyżej ustawa zawiera przepisy, nakładające obowiązek sporządzenia planów dla obszarów obejmujących największe miasta Polski wraz z ich bezpośrednim otoczeniem oraz zwraca uwagę na potrzebę skoordynowania działań poszczególnych gmin funkcjonujących w tych obszarach. W ustawie (art. 3, punkt 3), znajduje się zapis, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, zależy do samorządu województwa. Zatem należy przyjąć, że samorząd województwa odpowiada za plan zagospodarowania na terenie obszaru metropolitalnego. Ustawa nie precyzuje jednakże, w jakim zakresie odpowiedzialność ta występuje, nie daje również odpowiedzi, kto realizuje, czy winien realizować, założenia tegoż planu. Mamy sytuację, w której charakter opracowania (plan zagospodarowania

²² *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 788.

²³ M. Świetlik, A. Lubiowski, *Cele, problematyka, tryb*, „Wspólnota” 2004, nr 13.

przestrzennego obszaru metropolitalnego) w stosunku do innych opracowań planistycznych nie został w ustawie czytelnie określony²⁴.

Złożoność problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych, charakterystycznych dla obszarów metropolitalnych, oraz dynamika zmian w tym zakresie zmusza do poszukiwania bardziej sprawnych i skutecznych form bieżącego i długookresowego zarządzania tymi obszarami. W Polsce jest to szczególnie zasadne, albowiem brak jest doświadczeń w tym względzie, a ponadto w okresie powojennym procesy rozwoju miast kształtowały się w sposób odmienny niż działo się to na świecie, w krajach o gospodarce rynkowej. Przerwanie naturalnego procesu urbanizacji (występowania kolejnych faz, takich jak urbanizacja, suburbanizacja, dezurbanizacja, reurbanizacja) przyniosło przykładowo następujące konsekwencje: brak ładu przestrzennego, konflikty społeczne w „grze o miejską przestrzeń”, niekontrolowany proces „rozlewania się miast”, nieuporządkowaną przestrzeń publiczną, marginalizację miejskich przestrzeni, konieczność rewitalizacji dużych przestrzeni miejskich, niedorozwój w zakresie infrastruktury technicznej (drogi, mosty, oczyszczalnie ścieków, sieci telekomunikacyjne).

W dobie różnorodnych przemian w Polsce, przemian o charakterze gospodarczym, społecznym, zmian prawnych, organizacyjnych itp., polskie miasta napotykają szereg problemów, z którymi po prostu z wielu przyczyn nie są w stanie, opierając się na lokalnych zasobach, sobie poradzić. Reaktywowanie samorządu na poziomie gminy, a następnie powiatu i samorządu wojewódzkiego, w jakimś zakresie przyczynia się do usprawnienia procesów rozwoju obszarów miejskich. Jednakże w przypadku dużych miast i obszarów ich oddziaływania

²⁴ Zob. D. Drzazga, *System planowania przestrzennego w Polsce a kierunki planowania przestrzennego w Europie*, [w:] *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, red. D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 130.

obowiązujące rozwiązania prawne, organizacyjne, finansowe, majątkowe, kompetencyjne, związane z procesami zarządzania, są niedostosowane do wymogów współczesnych trendów na świecie. Nie dają podstaw do realizacji projektów mających istotne znaczenia dla sprawnego funkcjonowania całego obszaru metropolitalnego (komunikacja, budownictwo mieszkaniowe, tereny zielone, ochrona środowiska). Wprowadzenie odmiennych rozwiązań w zakresie zarządzania w obszarach metropolitalnych, które można nazwać innowacyjnymi w polskich warunkach, wymaga w pierwszym rzędzie odmiennego sposobu myślenia wśród elit politycznych oraz rządowych, czyli tam, gdzie podejmowane są strategiczne decyzje. Jest to punkt wyjścia w kierunku pożądaných przekształceń. Zmiany podejścia w sferze decyzji politycznych, odnośnie do rozwoju i funkcjonowania dużych miast w Polsce oraz ich obszarów metropolitalnych, można rozpoznać poprzez analizę zapisów strategicznych dokumentów planistycznych, jakie zostały przyjęte przez poszczególne rządy kraju.

4.3. Wymiar miejski w dokumentach planistycznych

Strategia dla Polski

Planowanie i programowanie rozwoju kraju, kompleksowo ujmujące zagadnienia gospodarki, przestrzeni, środowiska, społeczeństwa zostało rozpoczęte w połowie lat 90. XX w., kiedy to opracowano dokument *Strategia dla Polski*²⁵. W tym pierwszym, strategicznym dla rozwoju kraju, dokumencie znajdują się kierunki działań ważne z punktu widzenia tworzenia nowych warunków funkcjonowania państwa i gospodarki, pozostające oczywiście w ścisłym związku z ówczesną sytuacją. Analiza zapisów kierunków działań wskazanych w dokumencie

²⁵ *Strategia dla Polski*, Warszawa, czerwiec 1994.

jednoznacznie wskazuje na brak odniesienia się od przestrzeni, zagospodarowania, funkcjonowania miast, procesów przekształceń i rozwoju miejskich obszarów, w tym oczywiście obszarów metropolitalnych. Problemy funkcjonowania miast uznano za zdecydowanie mniej ważne niż inne, wymagające ze strony rządu natychmiastowej interwencji. W kolejnych latach (w pewnym stopniu również na skutek wpływu Unii Europejskiej), Polska została przymuszona do opracowania dokumentów planistycznych o charakterze długookresowym. Należą do nich strategie sektorowe, wyznaczające cele i kierunki polityki społeczno-gospodarczej państwa. Zapisy tychże dokumentów stały się punktem wyjścia do przygotowania kompleksowego pakietu rządowych dokumentów planistycznych, stanowiących podstawę realizacji działań administracji publicznej (rządowej i samorządowej), mających na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego i społecznego w Polsce. Rozpoczął się okres programowego przygotowania kraju do aktywnego uczestnictwa w gospodarce globalnej. Pomimo braku w *Strategii dla Polski* odniesienia się do problematyki miejskiej, należy uznać dokument ten za niezmiernie ważny, albowiem rozpoczął on w Polsce proces planowania strategicznego na różnych poziomach funkcjonowania struktur i organizacji publicznych.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006

Polityka regionalna jest integralnym elementem polityki strukturalnej państwa. Oznacza to, że cele i kierunki działań polityki regionalnej powinny być ściśle związane z celami i priorytetami przyjętej polityki społeczno-gospodarczej kraju zarówno o wymiarze długo-, jak i średniookresowym. Zgodność ta dotyczy i polityki makroekonomicznej, i poszczególnych polityk strukturalnych. Przesłanki makroekonomiczne i wskazania dla rozwoju regionalnego wynikają z programowych, długookresowych dokumentów rządu²⁶ oraz ze średniookresowych

²⁶ Dokumenty te to: *Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca

strategii sektorowych²⁷, a także innych dokumentów programowych rządu²⁸.

Celem strategicznym NSRR jest²⁹

tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarstwa kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.

2000 r.), *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000–2010* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 1999 r.), *Koncepcja średniookresowego rozwoju kraju do 2020 roku* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 r.), *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 października 1999 r.).

²⁷ Strategie sektorowe to: *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 1999 r.); *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 1999 r.); *Narodowa Strategia Ochrony Środowiska* (projekt z chwilą zapisu NSRR 2001–2006); *Narodowa Strategia Rozwoju Transportu* (projekt z chwilą zapisu NSRR 2001–2006); *Narodowa Strategia Rybołówstwa* (projekt z chwilą zapisu NSRR 2001–2006).

²⁸ Dokumenty te to: *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw w latach 1998–2002*. Dokument przyjęty przez radę Ministrów w dniu 11 maja 1999 r.; *Reforma górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2002*. Program przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 30 czerwca 1998 r.; *Program restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce*. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 30 czerwca 1998 r.; *Zwiększenie innowacyjności gospodarki w Polsce do roku 2006*. Ministerstwo Gospodarki Departament Strategii Gospodarczej, Warszawa, lipiec 2000; *Program rozwoju handlu wewnętrznego do 2003 roku*. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 6 czerwca 2000 r.

²⁹ *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa, wrzesień 2000, s. 33.

Cel ten będzie osiąganý poprzez koncentracjê państwa na piêciu priorytetach polityki rozwoju regionalnego. Priorytety te to:

(1) rozbudowa i modernizacja infrastruktury słu¿ącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, (2) restrukturyzacja bazy ekonomicznej regionów i tworzenie warunków jej dywersyfikacji, (3) rozwój zasobów ludzkich i wzmocnienie instytucjonalne polityki regionalnej, (4) wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją, (5) rozwój współpracy regionów³⁰.

W ramach priorytetu pierwszego definiuje się trzy podstawowe komponenty, które tworzą według autorów dokumentu podstawy konkurencyjności regionów Polski. Jednym z nich jest „rozwój funkcji metropolitalnych największych aglomeracji i miast”³¹. W dokumencie określono, że realizacja tego komponentu będzie prowadzona poprzez rozbudowê i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej największych aglomeracji i miast, tak aby stały się one liczącymi się krajowymi i europejskimi ośrodkami przepływu osób, dóbr, kapitału i informacji. W pierwszym rządzie działania będą koncentrowane na modernizacji infrastruktury komunikacyjnej, telekomunikacyjnej, naukowo-badawczej, szkolnictwa wyższego, ochrony środowiska, kultury i sztuki³². W dokumencie tym po raz pierwszy znajdujemy wyraźny akcent, iż rola dużych miast, obszarów metropolitalnych jest istotna z punktu widzenia tworzenia podstaw trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego regionu, a także całego kraju³³.

³⁰ Tamże, s. 34 i dalsze.

³¹ Tamże, s. 35–36.

³² Tamże, s. 36.

³³ Zob. J. Kot, D. Stawasz, *Metropolitan areas in concepts of economic and spatial development of Poland*, [w:] *The Development of Polish social and economic space at the beginning of the 21st century*, Polish Academy of Sciences Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warszawa 2006.

Infrastruktura – klucz do rozwoju

Dokument *Infrastruktura – klucz do rozwoju* stanowi integralną część *Strategii Gospodarczej Rządu SLD – UP – PSL*, pod nazwą *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*³⁴. We wprowadzeniu stwierdzono, że „stan infrastruktury jest jednym z najważniejszych kryteriów poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i istotnym czynnikiem wpływającym na tempo wzrostu dochodu narodowego”. Oznacza to, iż ówczesny rząd dostrzegł potrzebę i wagę modernizacji i rozbudowy systemów infrastrukturalnych w kraju. W całym dokumencie nie ma bezpośredniego odniesienia ani do przestrzeni, ani do stwarzania lepszych warunków do dynamizacji procesów rozwojowych miast i obszarów funkcjonalnie z nimi związanych. A przecież to właśnie miasta są obszarami decydującymi o tempie i skali rozwoju krajowej gospodarki, a ponadto zaniedbania w zakresie infrastruktury technicznej w polskich miastach są wieloletnie.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006

Dokumentem wyznaczającym główne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski na lata 2004–2006 był *Narodowy Plan Rozwoju* (NPR)³⁵. Był to pierwszy kompleksowy dokument wyznaczający strategiczne kierunki polityki społeczno-gospodarczej kraju na najbliższe lata, z odniesieniem do dalszej przyszłości. Celem strategicznym NPR jest

rozwijanie konkurencyjności gospodarki, opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, horyzontalnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym³⁶.

³⁴ Niniejszy dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 stycznia 2002 r.

³⁵ *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 11 lutego 2003 r., Warszawa 2003.

³⁶ Tamże, s. 55.

Analiza treści celów strategicznych ujętych w niniejszym dokumencie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że przestrzeń, miejsca koncentracji działalności gospodarczej i rozwoju społecznego, jakimi są duże miasta, aglomeracje czy też całe obszary metropolitalne, nie zostały uwzględnione w kierunkach polityki państwa na okres obowiązywania NPR. Konsekwencją tak sformułowanych zapisów w omawianym planie jest brak zapowiedzi finansowego wsparcia ze środków publicznych przedsięwzięć, zadań i działań, ukierunkowanych na podniesienie konkurencyjności dużych miast i ich obszarów bezpośredniego oddziaływania.

Cele NPR miały być realizowane za pomocą programów i projektów (współfinansowanych z różnych źródeł, także UE, środków przedakcesyjnych Phare, ISPA, SAPARD), które koncentrowały się wokół kilku podstawowych osi rozwoju. Jedną z nich jest „wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów”³⁷. W opisie tej osi rozwoju znajduje się zapis mówiący o tym, iż w *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* znajdują się priorytety, warunkujące osiągnięcie tejże osi rozwoju, a jednym z nich jest

rozbudowa i modernizacja infrastruktury, służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych będących głównymi węzłami rozwoju polskiej przestrzeni w kontekście europejskim i globalnym³⁸.

Innych wskazań, co do zakresu i rodzaju konkretnych działań w obszarze wzmocnienia pozycji, konkurencyjności dużych miast i obszarów metropolitalnych w NPR na lata 2004–2006 autorzy tegoż dokumentu nie przewidzieli³⁹.

³⁷ Tamże, s. 62.

³⁸ Tamże, s. 63.

³⁹ Zob. J. Kot, D. Stawasz, *Metropolitan areas in concepts...*

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR) jest jednym z trzech – obok NPR oraz *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK) – strategicznych dokumentów planistycznych, które określają kierunki rozwoju kraju i jego regionów w latach 2007–2013⁴⁰. W części diagnostycznej w zakresie problemów regionalnych Polski stwierdzono, iż jednym z największych problemów jest niedorozwój funkcji metropolitalnych dużych miast kraju, szczególnie w przypadku miast we wschodniej jego części, przy jednoczesnym osłabieniu więzi między wielkim miastem i jego regionalnym zapleczem⁴¹. Dalej przyjmuje się, że jednym z wyznaczników współczesnego modelu rozwoju jest jego metropolizacja, polegająca na koncentrowaniu w największych ośrodkach miejskich – metropoliach – ważnych funkcji, takich jak tworzenie innowacji, opracowywanie nowych technologii, lansowanie prądów kulturowych i estetycznych, świadczenie wyspecjalizowanych usług, w tym finansowych, oraz funkcji zarządczych. Zatem w metropoliach podejmowane są decyzje o procesach mających często zasięg globalny. Wskazuje się także na zjawisko „odrywania się” metropolii od otaczających je obszarów, w efekcie czego procesy metropolizacji, rozwoju są często źródłem polaryzacji regionalnej. Wyraźnie podkreśla się, że rozwój kraju w znaczącym stopniu zależy od tego, na ile polskie obszary metropolitalne będą zdolne włączyć się do innowacyjnego systemu gospodarki światowej. W strategii konkurencyjności obszary metropolitalne, wraz z rodzącymi się pozametropolitalnymi „zagłębiami innowacyjności”, będą odgrywać kluczową rolę. Stwierdzenia te jednocześnie wskazują na rolę metropolii w rozwoju nie tylko przestrzennym, ale i gospodarczym kraju. Dlatego brak odniesień do metropolii i obszarów metropolitalnych w zapisach NPR może budzić zasadne zastrzeżenia co do spójności NPR z NSRR.

⁴⁰ *Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, czerwiec 2005, s. 7.

⁴¹ Tamże, s. 30.

Cele kierunkowe rozwoju regionalnego Polski zostały tu zapisane jako dążenie do⁴²:

1. Większej konkurencyjności województw.
2. Większej spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.
3. Szybszego wzrostu – wyrównywania szans rozwojowych.

W ramach celu 1 wskazano w priorytecie 1.2 rozwój funkcji metropolitalnych dużych ośrodków miejskich. Główny nacisk położono na rozwijanie egzogenicznych funkcji metropolitalnych w obszarach metropolitalnych, programowanie oraz implementację nowych form zarządzania obszarami metropolitalnymi, rozwijanie funkcji o znaczeniu ponadregionalnym i regionalnym dużych miast, rozwój wewnątrzregionalnych systemów transportowych, wiążących stolice regionów z ich zapleczem, a także poprawę skomunikowania najważniejszych ośrodków miejskich Polski z transportowym układem Europy⁴³.

Znamienne jest, że w innych dokumentach strategicznych, m.in. w *Polityce Transportowej Państwa* na lata 2006–2025, poruszone w NSRR kwestie nie zajmują – w odniesieniu do metropolii i obszarów metropolitalnych – należytego miejsca. W dokumencie z zakresu polityki transportowej pojawiają się zapisy dotyczące wspomagania budowy lotnisk regionalnych, bez nawiązania do problemu ich lokalizacji w stosunku do stolic regionalnych, tj. metropolii polskich. W pozostałej części dokumentu (NSRR) odniesienia do obszarów metropolitalnych nie występują. Niemniej jednak można stwierdzić, iż rola metropolii i obszarów metropolitalnych w tym dokumencie została doceniona.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

W dokumencie tym⁴⁴ znajdują się odniesienia w stosunku do dużych miast Polski. Uznaje się, że odgrywają one ważną rolę krajową i międzynarodową. Ponadto, omawiając założenia

⁴² Tamże, s. 47.

⁴³ Tamże, s. 49.

⁴⁴ *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, sierpień 2005.

Komisji Europejskiej (KE) w ujęciach terytorialnych, zwraca się uwagę na rosnącą rolę ośrodków miejskich, szczególnie obszarów metropolitalnych, które zdaniem KE mają zasadnicze znaczenie w promowaniu rozwoju opartego na wiedzy i innowacjach. Dominującym poglądem staje się tworzenie podstaw rozwojowych poprzez wzmocnienie impulsów z ośrodków wzrostu do otaczających je obszarów. W trzecim rozdziale niniejszego dokumentu pt. *Działania w celu poprawy zagospodarowania przestrzennego kraju*, znajduje się podrozdział poświęcony obszarom metropolitalnym. Zostały tu wskazane obszary metropolitalne Polski oraz określone rodzaje funkcji metropolitalnych. Zapisano także, że zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, dla wyznaczonych obszarów metropolitalnych należy przygotować i uchwalić plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa⁴⁵. W podrozdziale pt. *Rozmieszczenie obiektów infrastruktury transportowej*, wskazuje się, iż zadaniem priorytetowym powinno być wzajemne powiązanie obszarów metropolitalnych i innych dużych ośrodków oraz poprawienie warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i ruchu źródłowo-docelowego w obszarach metropolitalnych⁴⁶. Poza tymi odniesieniami w stosunku do obszarów metropolitalnych, dokument KPZK nie zawiera kierunków działania państwa dotyczących tychże obszarów⁴⁷.

Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015

29 listopada 2006 r. Rada Ministrów przyjęła kolejny dokument planistyczny – *Strategię Rozwoju Kraju na lata 2007–2015*. *Strategia Rozwoju Kraju* (SRK) jest podstawowym dokumentem strategicznym, określającym cele i priorytety polityki rozwoju w perspektywie najbliższych lat. SRK jest nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego

⁴⁵ Zob. tamże, podrozdział 3.3.1. *Obszary metropolitalne*, s. 92–97.

⁴⁶ Tamże, s. 99–100.

⁴⁷ Zob. J. Kot, D. Stawasz, *Metropolitan areas in concepts...*

Polski. Rolą SRK jest koordynowanie reform instytucjonalno-regulacyjnych z działaniami finansowanymi ze środków UE. Głównym celem strategii jest: „podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin”. Priorytetami strategicznymi SRK są:

- (1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- (2) poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,
- (3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, (4) budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,
- (5) rozwój obszarów wiejskich, (6) rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Wskazane priorytety są, podobnie jak w przypadku *Strategii dla Polski* z roku 1994, odzwierciedleniem wagi problemów występujących obecnie w kraju, jak i pewnych wyborów politycznych. Zapisy odnoszące się do rozwoju obszarów metropolitalnych są ukryte w szóstym priorytecie – rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej⁴⁸. Realizacja SRK miała być finansowana m.in. ze środków związanych z realizacją zadań określonych w ramach *Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia)*⁴⁹.

Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia)

Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – NSRO) na lata 2007–2013 (NSS), to dokument określający priorytety i obszary wykorzystania oraz systemy wdrażania funduszy unijnych: EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności. Celem strategicznym NSS jest

⁴⁸ *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.mrr.gov.pl/srk> [data dostępu: 28.09.2016].

⁴⁹ *Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia)* to dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 1.08.2006 r. Został przyjęty przez Radę Ministrów wcześniej niż *Strategia Rozwoju Kraju* na lata 2007–2015.

podjęcie i uruchomienie przedsięwzięć, które zapewnią utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu, w następstwie wzmocnienia konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrostu zatrudnienia, przy zapewnieniu wyższego poziomu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Realizując tak określone zadanie, należy dążyć do uznawania zasad zrównoważonego rozwoju i zapewnienia wysokiego poziomu jakości środowiska. Realizacja NSS powinna przyczynić się do poprawy spójności terytorialnej Polski z krajami UE. W tym celu będą wzmocniane działania mające doprowadzać do wzmocnienia funkcji metropolitalnych dużych miast oraz ich powiązań międzynarodowych. Wymagać to będzie działań związanych z budową i rozbudową, modernizacją miejskiej infrastruktury o znaczeniu ponadregionalnym (infrastruktura edukacyjna, sportowa, turystyczna, kongresowa, konferencyjna, wystawowa, kultury, opieki zdrowotnej). W punkcie 1.13. *Obszary metropolitalne*, uznaje się, że rozwój kraju w znacznym stopniu zależy od stopnia, w jakim obszary metropolitalne są zdolne włączyć się do innowacyjnego systemu gospodarki światowej. Obszary te będą odgrywały kluczową rolę w strategii konkurencyjności kraju. Wyznaczone w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* obszary metropolitalne mają znacznie mniej rozwinięte funkcje metropolitalne niż metropolie europejskie. W większości przypadków są mniej atrakcyjne inwestycyjnie, słabo dostępne komunikacyjnie, zasięg ich bezpośredniego oddziaływania jest wąski. Ich niedostateczny rozwój jest wynikiem braku wystarczającej infrastruktury, głównie transportowej, także systemów transportu publicznego, nowoczesnej infrastruktury kongresowej, sportowej, wystawienniczej, placówek ochrony zdrowia. W ramach obszarów metropolitalnych występują tereny zaniedbane, głównie postindustrialne, które wymagają szybkiej rewitalizacji⁵⁰. Podobne sformułowania w zakresie diagnozy dla obszarów metropolitalnych, w tak ważnym dokumencie planistycznym, wyraźnie świadczą o tym, że metropolie i ich obszary

⁵⁰ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2005.

metropolitalne zaczynają być postrzegane jako centra postępu i rozwoju kraju. W związku z tym można zakładać, iż w dokumentach niższej rangi, programach operacyjnych pojawiają się kierunki i cele działań, związanych właśnie z rozwojem miast i obszarów metropolitalnych. Zapowiedzią słuszności przyjętego założenia są szczegółowe cele NSS. Są nimi:

(1) tworzenie warunków dla utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, (2) wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego oraz społecznego, (3) podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług, (4) budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, (5) wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, (6) rozwój obszarów wiejskich. NSS będzie realizowana za pomocą Programów Operacyjnych, zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Regionalnych Programów Operacyjnych, zarządzanych przez samorządy województw. Mamy zatem 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Konkurencyjna Gospodarka, Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna⁵¹.

W największym stopniu na dynamikę rozwoju obszarów metropolitalnych powinien wpływać *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Podobnie jak w przypadku NSS, 29 listopada 2006 r., Rada Ministrów przyjęła projekt *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*. Stanowi on jeden z programów operacyjnych, będących narzędziem do osiągnięcia założeń i celów NSS, przy wykorzystaniu

⁵¹ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, <http://www.ps.pl>.

środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Cele i priorytety tegoż programu to: „podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie środowiska, zdrowia, zachowania tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej”. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* koncentruje się na działaniach strategicznych i ponadregionalnych oraz na 17 szczegółowych osiach priorytetowych. Wśród zapisanych osi priorytetów są takie, które mają istotny wpływ także na rozwój obszarów metropolitalnych, np.

(6) drogowa i lotnicza sieć TEN-T, (7) transport przyjazny środowisku, (14) infrastruktura szkolnictwa wyższego, (17) konkurencyjność regionów⁵².

Osiągnięcie celów zapisanych w analizowanym programie operacyjnym zapewne będzie miało korzystne oddziaływanie na sytuację prorozwojową polskich miast i obszarów metropolitalnych, choć w programie tym brak bezpośrednich odniesień właśnie do przestrzeni, miast, obszarów metropolitalnych.

Strategia Rozwoju Kraju 2020

Celem głównym strategii średniookresowej staje się „wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności”. ŚSRK wskazuje, w jaki sposób osiągnane będą cele *Strategii Europa 2020*⁵³, przy

⁵² *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*, [http://www.mr.gov.pl/Programy Operacyjne+2007-2013/Infrastruktura+i+Środowisko/](http://www.mr.gov.pl/Programy%20Operacyjne+2007-2013/Infrastruktura+i+Środowisko/) [data dostępu: 28.09.2016].

⁵³ *Strategia Europa 2020* podnosi trzy wzajemnie wzmacniające się priorytety: (1) Rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; (2) Rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej gospodarczo; (3) Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej społeczną i terytorialną spójność. <http://eur-lex.europa.eu/>

uwzględnieniu polskiej specyfiki i uwarunkowań, które przyczynią się do osiągnięcia założonych krajowych celów rozwojowych. W ŚSRK nastąpił wybór trzech obszarów strategicznych:

- (1) Sprawne i efektywne państwo;
- (2) Konkurencyjna gospodarka;
- (3) Spójność społeczna i terytorialna.

W *Strategii* znajdują się zapisy odnośnie do rozwoju miast. Uznaje się, że dla rozwoju kraju ważne jest tworzenie warunków do rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmocnienia potencjału obszarów wiejskich. Przez sieć miast przechodzą i rozprzestrzeniają się na pozostałą część regionu impulsy rozwojowe, wychodzące głównie z ośrodków metropolitalnych. Miasta spełniają swoją funkcję jako ośrodki rozwoju odgrywające podstawową rolę w życiu gospodarczym, społecznym i administracyjnym poszczególnych regionów, a niektóre z nich, dzięki specjalizacji, oddziałują bezpośrednio na rozwój kraju w sferze gospodarczej, a także w zakresie zaspokajania dostępu do usług publicznych średniego, a czasem i wyższego rzędu dla mieszkańców regionu. Wzmacniana będzie zatem sprawność funkcjonowania systemu osadniczego, obejmującego miasta różnej wielkości, położone poza głównymi ośrodkami i ich obszarami funkcjonalnymi. Interwencja publiczna będzie zatem dostosowana do specyfiki miast o znaczeniu regionalnym i subregionalnym, będzie uwzględniać zależności pomiędzy obszarami generującymi wzrost (największe miasta), obszarami funkcjonalnie z nimi powiązаныmi oraz obszarami peryferyjnymi, w tym obszarami wiejskimi. Prowadzone również będą działania na rzecz rewitalizacji zdegradowanych bądź najuboższych obszarów miejskich oraz wsparcia powiązań miasto–wieś⁵⁴. Cele dotyczące rozwoju miast zostały wpisane w obszar tematyczny komponentu III

LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF [data dostępu: 7.01.2016].

⁵⁴ *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 r., Warszawa, wrzesień 2012, s. 32–33.

– *Spójność społeczna i terytorialna*. Pierwszy z nich to: „wzmacnianie ośrodków wojewódzkich”, drugi: „tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmacniania potencjału obszarów wiejskich”.

W świetle zapisów wspomnianego dokumentu można stwierdzić, że na poziomie dokumentu krajowego została uznana duża rola miast w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i kraju. Waga i znaczenie rozwoju miast znalazły po raz pierwszy odzwierciedlenie w tak ważnym dokumencie strategicznym, jakim jest *Strategia Rozwoju Kraju 2020*.

Metropolie i obszary metropolitalne w zapisach ustaw

W *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁵⁵ w artykule 2 znajduje się zapis, że przez politykę rozwoju regionalnego rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, w szczególności w zakresie:

- (1) ochrony środowiska, (2) ochrony zdrowia, (3) promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, (4) rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki, (5) rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, (6) rozwój obszarów wiejskich, (7) rozwój nauki i zwiększania innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystywaniu nowoczesnych technologii, (8) rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego, (9) rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków, (10) stymulowania powstawania nowych miejsc pracy, (11) tworzenia

⁵⁵ *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 383.

i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej, (12) wspierania i unowocześniania instytucji państwa, (13) wspierania rozwoju przedsiębiorczości, (14) wspierania wzrostu gospodarczego, (15) zwiększania konkurencyjności gospodarki.

Politykę rozwoju realizuje się na podstawie strategii rozwoju⁵⁶, w szczególności dzięki wykorzystaniu programów operacyjnych służących osiągnięciu ww. celów, przy użyciu środków publicznych, strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych oraz planów wykonawczych (art. 4 ustawy). Zapis w zbiorze działań w zakresie realizacji polityki regionalnej w Polsce, dotyczący rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, nadaje tym problemom istotną rangę. W omawianej ustawie zagadnienia rozwoju miast, metropolii zostały uznane za ważne dla rozwoju kraju, co w przyszłości może skutkować koniecznością uruchamiania instrumentów właśnie na rzecz rozwoju miast w Polsce⁵⁷.

Metropolie oraz obszary metropolitarne od kilku lat są przedmiotem zainteresowania różnych kręgów od naukowców, samorządowców, polityków po elity zarządzające. W 2015 r. metropolie doczekały się ustawy⁵⁸, która obowiązuje od 1 stycznia 2016 r., a dotyczy związków metropolitalnych. Do roku 2015 było kilka projektów zapisów ustawowych odnoszących się do zarządzania obszarami metropolitalnymi, ale żaden z nich nie doczekał się umocowania prawnego na poziomie parlamentu. Projekty ustaw metropolitalnych powstawały z inicjatywy różnych zainteresowanych gremiów i pomimo że nie zostały zatwierdzone, stały się wielce przydatne w trakcie prowadzenia dysput i wypracowania

⁵⁶ Strategiami rozwoju są w myśl zapisów ustawy: strategia rozwoju kraju, strategie sektorowe, strategie rozwoju województw, strategie rozwoju lokalnego, w tym strategie powiatów oraz strategie rozwoju gmin – art. 9 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

⁵⁷ D. Stawasz, *Metropolie w dokumentach prawnych i planistycznych Polski*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzena XI*, Wrocław 2008.

⁵⁸ *Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, Warszawa, dnia 18 listopada 2015 r., poz. 1890.

odpowiedniego kształtu ustawy dla tak ważnego obszaru tematycznego, jakim jest rozwój dużych miast w Polsce i ich obszarów metropolitalnych.

W roku 2007 zostały opracowane założenia do projektu ustawy metropolitalnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁹. Dotyczyły obszarów metropolitalnych, określonych jako układy przestrzenne składające się z dużego miasta oraz otaczających je terenów, ściśle z nim funkcjonalnie powiązanych, których w Polsce wyodrębnia się nawet 12⁶⁰. Struktura dokumentu jest następująca:

(1) wstęp, (2) forma organizacyjna obszaru metropolitalnego, (3) zarys przedmiotowy projektu ustawy, (4) zadania i kompetencje obszarów metropolitalnych, (5) organy ustawowego związku metropolitalnego, (6) nadzór nad ustawowymi związkami metropolitalnymi, (7) zasady finansowania ustawowego związku metropolitalnego.

We wstępie znajdują się rozważania z zakresu możliwych form organizacyjno-prawnych współpracy JST, z uwagą, iż obecnie w Polsce dopuszcza się możliwość współpracy w formie publicznoprawnej (związki i porozumienia międzygminne) oraz w formie cywilnoprawnej (tworzenie odrębnych podmiotów publicznego prawa gospodarczego, stowarzyszenia, umowy prawa cywilnego). Podane są przykłady zarządzania w obszarach metropolitalnych w innych krajach. Występują tam wspólne podmioty gospodarcze realizujące poszczególne usługi publiczne (np. transportowe) oraz dodatkowo funkcjonują podmioty niebędące formalnymi organami obszarów metropolitalnych, zajmujące się systemem usług publicznych,

⁵⁹ *Założenia do projektu ustawy metropolitalnej, projekt z dnia 4 lipca 2007 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007.

⁶⁰ Przyjęcie określenia obszaru metropolitalnego wraz z liczbą 12 metropolii w Polsce za *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, październik 2005.

np. Organizacja Transportu Metropolitalnego (w Barcelonie) czy Londyńska Agencja Rozwoju. W drugim punkcie projektu autorzy postulują konieczność precyzyjnego, prawnego zdefiniowania obszarów metropolitalnych oraz obligatoryjnego wprowadzenia rozwiązań, dotyczących ich zakresu podmiotowego, zadań oraz sposobu finansowania obszarów metropolitalnych. Proponują także, aby przyszła forma organizacyjna została oparta na mechanizmie obligatoryjnego ustawowego związku metropolitalnego, posiadającego osobowość prawną, cywilną i administracyjną zdolność w obrocie publiczno- i cywilnoprawnym. Związek metropolitalny ma mieć określony pewien zakres zadań publicznych, mających na celu stworzenie instrumentów do koordynowania istniejących już zadań JST. Ustawa metropolitalna stworzy, w zamyśle autorów projektu, ramy współpracy obszarów metropolitalnych z powiatami oraz samorządem województwa. Najważniejsze myśli zawarte w punkcie trzecim to określenie dwóch potencjalnych wariantów powoływania związków metropolitalnych. Pierwszy opierałby się na rozstrzygnięciu ustawodawcy i organu wydającego akt wykonawczy do ustawy. W drugim podejściu w ustawie określone byłoby kryteria przesądzające o możliwości utworzenia związku metropolitalnego, a jego powołanie byłoby uzależnione od wniosku zainteresowanych gmin. Zakłada się tu także, że utworzenie związków będzie się wiązać z koniecznością uregulowania dalszego bytu istniejących już związków celowych oraz porozumień zawartych przed powstaniem związku. Ustawa określać winna także zasady poszerzania związku o nowych członków, po spełnieniu określonych warunków. W punkcie czwartym – *Zadania i kompetencje obszarów metropolitalnych* – zakłada się, że głównym celem obligatoryjnego ustawowego związku metropolitalnego ma być zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego obszaru metropolitalnego. Ponadto zakłada się, że ustawa powinna określić jako obligatoryjne następujące zadania związku metropolitalnego: uchwalanie metropolitalnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium to byłoby wiążące dla członków związku przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego), zadania z zakresu metropolitalnego transportu zbiorowego, zarządzanie drogami publicznymi. Pozostałe zadania mogłyby być wykonywane na podstawie porozumień administracyjnych i umów między związkiem a jego członkami. Zadania te mogłyby dotyczyć zakresu: ochrony środowiska, gospodarki odpadami (w tym gospodarki wodno-ściekowej), promocji obszaru metropolitalnego, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia. Należy rozumieć, że projektodawcy analizowanego dokumentu zaproponowali wyjściową listę zadań związku metropolitalnego. W punkcie piątym – *Organy ustawowego związku metropolitalnego* – przyjmuje się założenie, że ustawa metropolitalna określi organy związku. Organ stanowiący składałby się z wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, gmin członkowskich oraz przewodniczących organów stanowiących gminy. Zakłada się, że organ wykonawczy byłby jednoosobowy, o charakterze quasi-menedżerskim, wyłaniany w drodze konkursu przez organ stanowiący na czteroletnią kadencję. Ustawa rozstrzygałaby o sposobie przypisania organom związku metropolitalnego zakresu kompetencji i uprawnień w ramach wykonywania zadań. Nadzór nad ustawowymi związkami metropolitalnymi (punkt 6) sprawowany będzie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organem nadzoru ma być Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych Regionalna Izba Obrachunkowa. Ustawa ma dopuszczać przeprowadzenie kontroli z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Zasady finansowania ustawowego związku metropolitalnego (zob. punkt 7) wskazują, że związek będzie działał na podstawie budżetu. Po stronie dochodów wymienia się transfer środków z budżetu państwa wprost do budżetu związku, składki uczestników związku, „subwencję metropolitalną” z budżetu państwa, dotacje celowe z budżetu państwa, środki unijne, dochody z majątku związku, z realizowanych przez związek zadań, odsetki bankowe, dochody z usług, dostaw, darowizny, kredyty, pożyczki, emisje obligacji. Ustawa powinna określić tryb wyposażenia powołanych związków w majątek i niezbędne środki finansowe.

Są to, oczywiście w skrócie przedstawione, założenia ewentualnej ustawy metropolitalnej. Zaprezentowano najważniejsze zapisy znajdujące się w projekcie ustawy. Nie jest intencją autorki poddanie ich krytyce w tym miejscu, lecz wyraźne podkreślenie, że obszary metropolitalne wraz ze swoimi problemami pomału zaczynają być dostrzegane w różnych środowiskach decyzyjnych. Jest to pierwszy zapis dokumentu – projektu, kompleksowo ukierunkowany na procesy rozwoju obszarów miejskich, metropolitalnych. A jeśli tak, to należy się spodziewać, że zagadnienia miast, obszarów metropolitalnych, jako centralnych miejsc kumulacji i stymulacji rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, nabiorą w kolejnych dokumentach odpowiedniej rangi. Niestety projekt ten nie doczekał się urzeczywistnienia w postaci przyjęcia odpowiedniej ustawy metropolitalnej.

Na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 maja 2008 r., został przygotowany projekt ustawy, który przewidywał obligatoryjne utworzenie 12 obszarów metropolitalnych wokół największych miast Polski: Warszawy, Katowic, Poznania, Krakowa, Wrocławia, Trójmiasta, Szczecina, Łodzi, Lublina, Rzeszowa, Białegostoku i Bydgoszczy z Toruniem.

W projekcie tym znajduje się ważny zapis, iż ustalenia polityki miejskiej państwa uwzględnia się w toku prac nad budżetem państwa, co oznacza, że z budżetu państwa będą przeznaczane środki finansowe na realizację polityki miejskiej. Zarządzanie w każdym obszarze metropolitalnym miało być powierzone zespołowi metropolitalnemu, a do jego działań należałyby zadania:

- (1) programowania strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego, (2) opracowywania i uchwalania programów lub planów metropolitalnych w dziedzinach określonych poniżej, jako działania dotyczące koordynowania działalności jednostek samorządu lokalnego na obszarze metropolitalnym, (3) przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego jako całości, (4) inicjowania i rozwijania współpracy jednostek samorządu lokalnego na rzecz realizacji zadań mających znaczenie dla obszaru

metropolitalnego jako całości, (5) pozyskiwania z różnych źródeł i łączenia środków publicznych i prywatnych, niezbędnych do realizacji zadań zespołu, (6) promocji obszaru metropolitalnego.

Do zakresu działania zespołu należałoby koordynowanie działalności jednostek samorządu lokalnego na obszarze metropolitalnym w sprawach:

1) ładu przestrzennego i ochrony środowiska, (2) zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz w gaz, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, (3) komunikacji i transportu zbiorowego, (4) bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego oraz ochrony przeciwpożarowej, a także zarządzania w warunkach kryzysowych⁶¹.

Projekt został oprotestowany przez mniejsze miasta, które nie znalazły w nim propozycji dotyczących ich funkcjonowania oraz przez niektóre metropolie (np. Kraków), które nie chciały, aby rząd narzucał im zasad współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego⁶².

Kolejny projekt ustawy dotyczącej miast – projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie z 15 września 2008 r. – zakładała utworzenie mocą ustawy tylko warszawskiego i górnośląskiego obszaru metropolitalnego. O status metropolii mogłyby ubiegać się metropolie, a Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć obszary metropolitalne z łączną liczbą mieszkańców nie mniejszą niż 500 tys., przy gęstości zaludnienia

⁶¹ Projekt na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 maja 2008 r. ustawy o rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, file:///C:/Users/Prof%20Stawasz/Downloads/-var-www-apache2-default-www_mswia-dokumenty-zalaczniki-1-4530.pdf [data dostępu: 17.09.2016].

⁶² J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 314.

na tym obszarze nie mniejszej niż 200 mieszkańców na 1 km². Warunkiem jest, aby obszar ten obejmował gminy położone wewnątrz wyznaczonego obszaru, nawet jeżeli nie wykazują one silnych powiązań z miastem na prawach powiatu. Aglomeracja, jeśli nie chciałaby wnioskować o uzyskanie statutu metropolii, ma do tego prawo. Granice obszaru metropolitalnego miał wyznaczać minister, po zaakceptowaniu ich przez zainteresowane gminy. Do zakresu działania zespołu metropolitalnego należą sprawy:

(1) programowania strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego; (2) opracowywania i uchwalania programów lub planów metropolitalnych, (3) przedsięwzięć, w tym o charakterze infrastrukturalnym; (4) inicjowania i rozwijania współpracy jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego; (5) pozyskiwanie i łączenie środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji określonych zadań; (6) promocji obszaru metropolitalnego.

Do zakresu działania zespołu należy też koordynowanie poczynań jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszaru metropolitalnego w sprawach:

(1) ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego i ochrony środowiska; (2) zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz w gaz, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; (3) komunikacji i transportu zbiorowego; (4) rynku pracy.

Do dochodów zespołu mogą być zaliczane m.in. wpłaty jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań w wysokości ustalonej przez zgromadzenie zespołu; ale kwota składki nie może przekraczać w skali rocznej 1% dochodów własnych każdej jednostki samorządu terytorialnego należące do zespołu, wykonanych w roku poprzedzającym rok, w którym zgromadzenie zespołu uchwała składkę na rok następny.

W przypadku gmin zamożnych kwoty te mogą być wysokie, w gminach zdecydowanie mniej zamożnych po prostu małe. Rodzi to sytuację konfliktową, ponieważ wkład finansowy poszczególnych gmin byłby nieproporcjonalny do kosztów inwestycji dokonywanych w tych gminach⁶³.

Projekt został oprotestowany przez marszałków wszystkich województw. Protest uzasadniany był tym, że projekt narusza obowiązujący system planowania przestrzennego i zarazem samodzielność gmin. Poza tym byłby to czwarty poziom samorządu terytorialnego. Do tego projekt nie gwarantował metropoliom dodatkowych środków finansowych⁶⁴.

Ustawa o związkach metropolitalnych

Zgodnie z *Ustawą o związkach metropolitalnych*⁶⁵ za obszar metropolitalny uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkaną przez co najmniej 500 000 mieszkańców (art. 5). W art. 4 niniejszej ustawy mamy wskazanie, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: 1) ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych; 2) tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy. Oznacza to, że Rada Ministrów jest władna przesądzać o granicach obszaru metropolitalnego oraz tworzeniu związku metropolitalnego.

⁶³ Projekt ustawy z dnia 15.09.2008 o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, <http://tmmb.pl/metropolia/Projekt%20ustawy%20opolityce%20miejskiej.pdf> [data dostępu: 17.09.2016].

⁶⁴ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi...*, s. 314.

⁶⁵ *Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, Warszawa, dnia 18 listopada 2015 r., poz. 1890.

Nie ma zatem obiektywnych kryteriów w wyznaczaniu obszarów i związków metropolitalnych, ale decydować będzie w tym względzie uznaniowość Rady Ministrów. Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania zostały sprowadzone do: 1) kształtowania ładu przestrzennego; 2) rozwoju obszaru związku; 3) tworzenia publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku; 4) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku; 5) promocji obszaru metropolitalnego. Zasadniczym zastrzeżeniem do rozstrzygnięć zawartych w ustawie jest brak wyraźnego określenia źródeł finansowania działalności związków metropolitalnych, a zakres zadań jest enigmatyczny, mało konkretny. Co np. należy rozumieć pod pojęciem ładu przestrzennego, o czym związek ma decydować. Brakuje wskazania relacji między związkiem a poszczególnymi gminami i powiatami go tworzącymi. W stosunku do projektu ustawy metropolitalnej z roku 2007, opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustawa o związkach metropolitalnych nie stwarza dogodniejszych ram prawnych do współpracy gmin i powiatów w obszarze uznanym za metropolitalny.

Krajowa Polityka Miejska 2023

Dokument ten został przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r. i jest aktem określającym planowane działania administracji rządowej, dotyczące polityki miejskiej, uwzględniające cele i kierunki określone w *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju* oraz *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Z założenia *Krajowa Polityka Miejska* adresowana jest do wszystkich polskich miast oraz obszarów funkcjonalnych, podkreśla konieczność indywidualnego doboru instrumentów rozwoju do każdego z miast, respektuje samodzielność samorządu terytorialnego w miastach, wskazuje pożądane przez rząd kierunki rozwoju miast oraz ich obszarów funkcjonalnych, wyznaje zintegrowane podejście jako podstawę do lepszego funkcjonowania miasta i jego rozwoju, proponuje i postuluje szeroką paletę różnorodnych instrumentów, które w sposób elastyczny mogą być wykorzystane przez miasta, stanowi płaszczyznę

odniesienia dla jednolitego rozumienia wyzwań i pożądaných kierunków działania rozwoju miast w zakresie współpracy i koordynacji różnych polityk publicznych, zapowiada rozwiązania, które mogą służyć wsparciu miast przez m.in. centra wiedzy inicjujące i prowadzące projekty pilotażowe, promujące i upowszechniające dobre praktyki, wzorcowe dokumenty czy schematy postępowania⁶⁶. W dokumencie przyjmuje się, że główne polskie miasta są konkurencyjne w skali ponadregionalnej, pozostałe są silnymi ośrodkami, motorami rozwoju w skali regionalnej i lokalnej, są spójne społecznie, ekonomicznie i przestrzennie. Rozwijają się w sposób zrównoważony w kierunku miast zwartych przestrzennie, ale jednocześnie niepozbawionych dobrze zorganizowanych przestrzeni publicznych i terenów zielonych. Są zarządzane w sposób skuteczny, efektywny i partnerski⁶⁷. Polityka miejska będzie realizowana przy zastosowaniu zasad:

- integralności, podporządkowanie polityki miejskiej polityce rozwoju,
- zintegrowanego podejścia terytorialnego, odniesienie się do obszarów funkcjonalnych, a nie do administracyjnych,
- wielopoziomowego zarządzania, co oznacza wyznawanie konieczności współpracy i koordynacji administracji rządowej, wojewódzkiej i samorządu lokalnego.

Strategicznym celem polityki miejskiej jest:

wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Cele szczególne to:

- (1) Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach

⁶⁶ *Krajowa Polityka Miejska 2023*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Warszawa, październik 2015, s. 6–7.

⁶⁷ Tamże, s. 13.

miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.

(2) Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji.

(3) Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.

(4) Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia.

(5) Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu.

Złożoność i różnorodność wielu kwestii natury społecznej i gospodarczej składa się na jakość życia w mieście. Wiele problemów należy jednocześnie do kilku obszarów tematycznych, które z kolei się wzajemnie przenikają i warunkują. Na jakość życia w mieście mają wpływ następujące wątki tematyczne: niskoemisyjność i efektywność energetyczna, ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, rewitalizacja, partycypacja publiczna, demografia, zarządzanie obszarami miejskimi, rozwój gospodarczy, polityka inwestycyjna, kształtowanie przestrzeni, transport i mobilność miejska. Wątki te są ważne, albowiem jednocześnie wskazują na obszary ograniczające możliwości rozwoju miast.

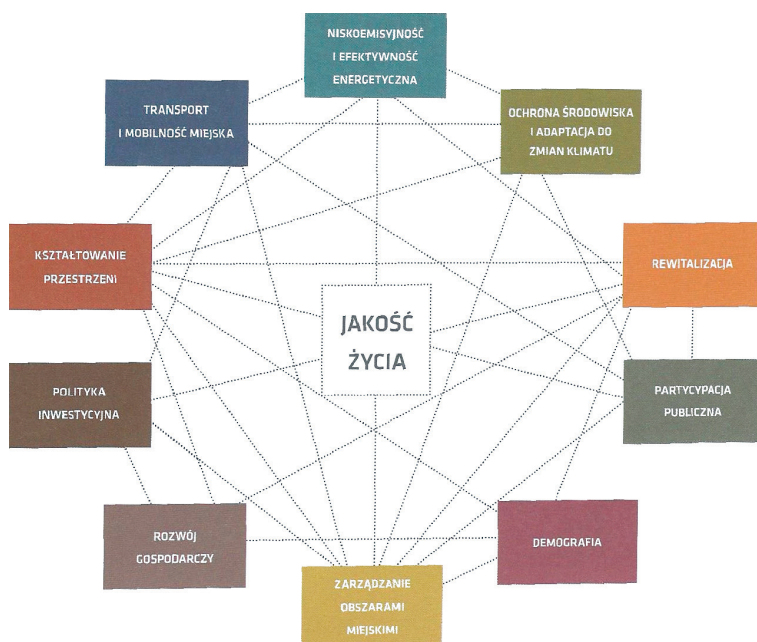
Ważna z punktu widzenia możliwości prowadzenia procesów rewitalizacyjnych, co oczywiście łączy się z odnową miast, jest **Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji**⁶⁸. Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie, leży w zakresie właściwości gminy, stanowi jej zadanie własne. Zatem

⁶⁸ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, DzU z 2015 r., poz. 1777.

ustawodawca zdecydował, że rewitalizacja będzie zadaniem własnym miasta. Oznacza to pełną samodzielność miast w realizacji tego rodzaju przedsięwzięć zarówno po stronie organizacji, zakresu, terminu itp., jak i jeśli chodzi o pokrycie kosztów realizacji tego przedsięwzięcia. Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Interesariuszami rewitalizacji, są w szczególności:

- (1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- (2) mieszkańcy gminy inni niż uprzednio wymienieni;
- (3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- (4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- (5) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- (6) organy władzy publicznej;
- (7) podmioty, inne niż uprzednio wymienione, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Rewitalizacja jest procesem bardzo kosztownym i pomimo że niniejsza ustawa jest pomocna w realizacji tego procesu, to brakuje w ogóle deklaracji ze strony państwa, że miasta podejmując działania z zakresu rewitalizacji będą mogły liczyć na pomoc finansową państwa i to w wymiarze długookresowym.



Rys. 10. Tematyczne obszary składające się na jakość życia w mieście
 Źródło: *Krajowa Polityka Miejska 2013*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Warszawa, październik 2015, s. 21.

Cele polityki miejskiej dotyczące różnych obszarów tematycznych składających się na poprawę jakości życia w miastach, będą urzeczywistniane dzięki realizacji strategii zintegrowanych, takich jak: *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020*, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, *Strategia Rozwoju Transportu do 2020* (z perspektywą do roku 2030), *Strategia Sprawne Państwo 2020*, *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020*, *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*.

Zapewne dokument pt. ***Krajowa Polityka Miejska 2023*** jest wyjątkowo ważnym dokumentem wyrażającym politykę państwa odnośnie do miast w Polsce. Istotne jest, że w ogóle powstał, został przyjęty Radę Ministrów i jest kompatybilny z innymi

strategicznymi (sektorowymi) dokumentami rządowymi, odnoszącymi się do różnych kwestii decydujących o rozwoju kraju. Problemy miast Polski po raz pierwszy w okresie transformacji w tak dużym zakresie znalazły swoje odzwierciedlenie w owym dokumencie oraz, co jest również warte podkreślenia, należywym zainteresowaniu na szczeblu rządu. Umiejętność osiągnięcia przez różne podmioty administracji publicznej celów polityki miejskiej i polityk sektorowych zadecyduje, w jakim stopniu uda się podnieść poziom warunków życia w polskich miastach.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Strategia ta została opracowana przez Ministerstwo Rozwoju w 2016 r. Przyjmuje się w niej, że

Polska potrzebuje nowych impulsów rozwojowych, które wprowadzą naszą gospodarkę na wyższy poziom rozwoju, co będzie mieć bezpośrednie przełożenie na wzrost jakości życia Polaków i ich zamożność. **Strategia przedstawia nowy model rozwoju – rozwój odpowiedzialny**, czyli taki, który zapewnia korzyści z rozwoju dla wszystkich grup społecznych i w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Odpowiedzialny rozwój to wzrost gospodarczy wykorzystujący takie walory jak przedsiębiorczość, pracowitość, zasoby i umiejętności Polaków⁶⁹.

Strategia ta zakłada budowanie silnej gospodarki Polski oraz sprawnie działającego państwa. Pięć głównych celów sformułowanych w tym dokumencie to:

(1) reindustrializacja, (2) rozwój innowacyjnych firm, (3) kapitał dla rozwoju, (4) ekspansja zagraniczna, (5) rozwój społeczny i regionalny.

⁶⁹ <https://www.mr.gov.pl/strony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/informacje-o-strategii/> [data dostępu: 28.09.2016].

W zasadzie w każdym z pięciu celów znajdują się zapisy, które dotyczą poprawy gospodarowania w miastach (wymiar horyzontalny). Natomiast w piątym celu – *rozwój społeczny i regionalny*, mamy bezpośrednie odniesienie się do miast małych, poprzez uruchomienie programów ożywienia małych miast (wzmocnienie funkcji gospodarczych, społecznych i kulturalnych) oraz programów wspierających miasta Polski wschodniej: Białystok, Lublin i Rzeszów⁷⁰.

Konkluzja płynąca z przeprowadzonej analizy sprowadza się do stwierdzenia, że przyjęcie odpowiednich rozwiązań planistycznych i prawnych jest warunkiem koniecznym usprawnienia procesu zarządzania w polskich miastach i metropoliach, w kierunku uzyskiwania, na zasadach synergii, większych efektów z wydatkowania publicznych środków oraz podnoszenia poziomu warunków życia mieszkańców i konkurencyjności miast. Pomimo wielu trudności z przygotowaniem i przyjęciem odpowiednich aktów prawnych oraz strategii związanych z polityką rozwoju miast, aglomeracji, obszarów metropolitalnych, warunkujących procesy ich odnowy i unowocześniania, najważniejsza jest zmiana postrzegania przez kolejne władze znaczenia rozwoju wszystkich miast dla dynamiki rozwoju społecznego i gospodarczego kraju. Bez odpowiedniej polityki nakierowanej na stymulowanie pożądaných procesów na obszarach zurbanizowanych, polska gospodarka i polskie społeczeństwo przez lata nie nadrobi strat cywilizacyjnych w stosunku do wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Warto podkreślić, że jest także fakt, iż o ile zapisy różnych dokumentów strategicznych są zazwyczaj poprawne w warstwie diagnostycznej oraz pod względem wskazanych kierunków i celów rozwoju, to realizacja tychże założeń najczęściej napotyka szereg trudności. Tworzone są kolejne dokumenty strategiczne, a nie ma dogłębnej analizy rozliczającej poprzednią strategię. Ostatnia faza procesu zarządzania – kontrola, rozumiana jako uzyskanie odpowiedzi na pytanie, co faktycznie z przyjętych planów, celów, zadań udało się

⁷⁰ https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf [data dostępu: 29.09.2016].

zrealizować, a jeśli nie, to jakie były tego przyczyny, powszechnie po prostu nie występuje.

Pomimo braku odpowiedniego wsparcia ze strony rządu, w okresie minionego ćwierćwiecza wszystkie miasta podejmowały we własnym zakresie, w ramach możliwości zasobowych, różnorodne działania, które w mniejszym albo większym stopniu poprawiły kondycję tychże miast.

4.4.

Bariery i ograniczenia rozwoju miast w Polsce

Współczesne miasta podlegają ciągłym przeobrażeniom, zmieniają swoje struktury, odnotowują etapy intensywnego rozwoju albo przechodzą w fazę schyłkową. O tych zjawiskach decyduje wiele przyczyn, często niezależnych od siebie czynników czy też wzajemnie warunkujących się procesów. Intensywność zmian i przekształceń nasila się w okresach przełomowych. Takim okresem mogą być lata powojenne, okres przystosowania się do zmian systemu politycznego kraju i otwarcia kraju na kontakty z otoczeniem, czas związany z usuwaniem skutków kataklizmów, takich jak wielkie pożary, powodzie, huragany, ruchy migracyjne ludności na dużą skalę itp. Wspomniane wydarzenia najczęściej hamują naturalne procesy rozwoju miasta, np. ewolucyjne przechodzenie od fazy urbanizacji (aktywność gospodarcza i koncentracja ludności w ścisłym centrum), przez suburbanizację (proces zajmowania terenów poza ścisłym centrum), dezurbanizację (intensywne zagospodarowywanie terenów pod działalność gospodarczą i budownictwo mieszkaniowe na zewnątrz centrum i kształtowanie się lokalnych centrów obsługi mieszkańców) oraz fazę reurbanizacji (odnowa, rewitalizacja centralnych części, powrót do centrum mieszkańców i rozwój sektora usług).

Ewolucyjny rozwój miasta wymaga względnej stabilizacji politycznej i gospodarczej w kraju, przekładających się na dynamikę

procesów gospodarczych i dochodowość ludności. Poczucie stabilizacji sprzyja podejmowaniu decyzji o inwestowaniu oraz preferencjach konsumpcyjnych, np. zakupie mieszkania, remontach, zmianie miejsca zamieszkania. W sumie tego rodzaju decyzje wpływają na poziom zamożności miasta i dalej na możliwości prowadzenia inwestycji służących realizacji funkcji o charakterze użyteczności publicznej oraz na zachowania mieszkańców (choćby dbałość o teren w pobliżu miejsca zamieszkania).

Złożoność problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych charakterystycznych dla miast i obszarów miejskich oraz dynamika zmian w tych obszarach zmusza miejskie społeczności do poszukiwania bardziej sprawnych i skutecznych metod zarządzania sprawami miejskimi. W szczególności trudnej sytuacji są miasta, w których nastąpiły wydarzenia, które „wytrąciły” miasto z ewolucyjnej ścieżki rozwoju. Przerwanie w Polsce po II wojnie światowej naturalnie przebiegających procesów rozwoju miast (choćby w zakresie rynkowej gospodarki mieszkaniowej i gruntowej, uznawania prawa własności za podstawowy element regulujący stosunki między różnymi grupami ludzi i podmiotami, ograniczania nakładów na infrastrukturę techniczną i społeczną), przyniosło szereg negatywnych konsekwencji dla szeroko rozumianej jakości życia miejskich społeczności. Przy czym jakość życia podlega tutaj porównaniu z warunkami, jakie zostały stworzone w miastach krajów gospodarczo rozwiniętych. Czas rozwiązywania licznych problemów i ograniczeń funkcjonowania miast, ujawnionych i narastających od początku lat 90. XX w., należy postrzegać w latach, a właściwie w dziesiątkach lat. Tymczasem w miastach na świecie pojawiają się nowe problemy, mające swoje źródło w ogólnych przemianach społeczno-gospodarczych zachodzących w poszczególnych krajach, a mających często wymiar globalny. Rozpoznanie przyczyn ograniczających możliwości rozwoju miast, w tym oczywiście mających istotne znaczenia dla kształtowania pożądanego poziomu zaspokajania potrzeb miejskich społeczności, jest pierwszym krokiem do poprawy – zgodnie z interesem publicznym – miejskiego środowiska. Ograniczenia możliwości kształtowania środowiska życia

w mieście odpowiadającego współczesnym standardom, wynikają z uwarunkowań natury prawnej, społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej i środowiskowo-przestrzennej. Można w tym miejscu postawić tezę, że miasta w Polsce po 25 latach funkcjonowania w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej nie uporały się z wieloletnimi i nawarstwiającymi się problemami. Postęp jest znaczący, ale polskie miasta w różnych wymiarach odstają od poziomu wykształconego w miastach krajów wysoko rozwiniętych. Ponadto warto podnieść problem, czy przekształcenia z jakimi mamy do czynienia w polskich miastach odpowiadają potrzebom współczesnych społeczności, czy zarządzanie uwzględnia odniesienie się do przewidywanych potrzeb i problemów następnych pokoleń. Aby zarządzanie w miastach było efektywne (sprawne i skuteczne) w odniesieniu do współczesnych i przyszłych wyzwań, należy przede wszystkim zidentyfikować ograniczenia i bariery występujące w miejskich strukturach⁷¹. Najważniejsze z nich, w podziale na poszczególne kategorie, zostały wymienione w tabeli 8.

Wymienione w tabeli 8 czynniki ograniczające możliwości dynamicznego rozwoju miast zapewne nie tworzą pełnej listy, ale przecież każde miasto ma odmienną lokalizację, historię, środowisko geograficzne, specyfikę aktywności gospodarczej, rozwinięte funkcje dochodotwórcze, swoiste zagospodarowanie przestrzenne, problemy społeczne, inną społeczność, władze itp. Dlatego też w każdym konkretnym przypadku, jeśli celem jest identyfikacja ograniczeń rozwojowych, należy dokonać oceny sytuacji w układzie siły i słabości oraz szanse i zagrożenia, a także poznać przyczyny takiej a nie innej sytuacji wewnętrznej tudzież oddziaływań otoczenia. Takie podejście pozwoli na obiektywną ocenę kondycji miasta oraz na podjęcie dogłębnej analizy w kierunku rozpoznania przyczyn korzystnych i niekorzystnych zjawisk i tendencji, a następnie na formułowanie polityki jego rozwoju.

⁷¹ Osobna grupa czynników ograniczająca rozwój miast w Polsce łączy się z systemem zarządzania. Zostaną one omówione w kolejnym podrozdziale niniejszego rozdziału.

Tabela 8. Główne czynniki ograniczające możliwości rozwoju miast w Polsce

| SPOŁECZNE | GOSPODARCZE | INFRASTRUKTURALNE | ŚRODOWISKOWO-PRZESTRZENNE |
|---|--|--|---|
| <p>Ubytek liczby ludności – problem kurczenia się miasta pod względem liczby zamieszkałych osób.</p> <p>Starzejące się społeczeństwo, brak zastępowalności pokoleniowej.</p> <p>Edukacja i szkolnictwo wyższe a rynek pracy, bezrobocie.</p> <p>Brak kształtowania postaw w kierunku wychodzenia z patologii, wandalizm.</p> <p>Brak kształtowania postaw w kierunku podejmowania zatrudnienia.</p> | <p>Sfera gospodarcza związana przede wszystkim z tradycyjnymi branżami, niski poziom innowacyjności gospodarki.</p> <p>Zmiana struktury gospodarczej od przemysłu do usług i przemysłów kreatywnych, wymagająca nowych form zabudowy.</p> <p>Brak lokalnego kapitału.</p> <p>Brak powierzchni biurowych.</p> <p>Nowe inwestycje – gospodarka – tereny, konkurencyjność.</p> <p>Brak pracowników o technicznych kwalifikacjach.</p> | <p>Logistyka miejska.</p> <p>Komunikacja.</p> <p>Progi infrastrukturalne, infrastruktura techniczna.</p> <p>Brak parkingów.</p> <p>Brak obwodnic dla ruchu tranzytowego.</p> <p>Komunalne budownictwo mieszkaniowe – remonty, wyburzenia, dostępność mieszkań dla niezamożnych grup społecznych.</p> | <p>Zanieczyszczenie środowiska, głównie powietrza, w centralnych częściach miasta.</p> <p>Zaniedbane tereny: centra miast, tereny poprzemysłowe, pokolejowe, powojkowe, blokowiska.</p> <p>Ogrody działkowe zlokalizowane w zabudowanych częściach miast.</p> <p>Gospodarowanie odpadami, utrzymanie czystości w miejscach publicznych.</p> <p>Mieszkalnictwo, gettoizacja w mieście.</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| <p>Obszary biedy i ubóstwa, rozwarstwienie poziomu zamożności.</p> <p>Zarządzanie sprawami publicznymi, niskie uczestnictwo interesariuszy.</p> <p>Niski poziom kapitału społecznego.</p> <p>Słaba integracja sąsiedzka.</p> <p>Brak tolerancji wobec grup o odmiennym systemie wartości.</p> <p>Bezpieczeństwo w miejscach publicznych.</p> <p>Cyfrowe wykluczenie mieszkańców 50+.</p> | <p>Słaby system pomocy osobom poszukującym zatrudnienia.</p> | <p>Infrastruktura zapobiegająca negatywnym następstwom katastrof naturalnych, np. wały przeciwpowodziowe, uskoki po wydobyciu węgla. Rekultywacja terenów.</p> <p>Brak infrastruktury społecznej, zapewniającej dostęp do usług skierowanych do różnych grup wiekowych.</p> | <p>Gospodarowanie przestrzenną, problem niekontrolowanego rozlewania się miast, brak ładunku i niska estetyka.</p> <p>Zabytki – konieczność remontów.</p> <p>Niska atrakcyjność przestrzeni publicznych, służących rekreacji, wypoczynkowi.</p> <p>Rewitalizacja.</p> <p>Reprywatyzacja.</p> |
|--|--|---|--|

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Akademia Samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 30.

Konsekwencje spadku liczby ludności w mieście zawsze przełożą się na ograniczenie możliwości dynamizowania procesów rozwoju, o ile ubytek nie będzie zbyt drastyczny. W skrajnej sytuacji może dojść nawet do zmarginalizowania miasta, a odwrócenie tego procesu wymagać będzie poniesienia wysokich nakładów finansowych. Środki finansowe (publiczne) powinny być przeznaczane na unowocześnienie infrastrukturalne, aby zapewnić możliwość uzyskiwania efektów zewnętrznych przez potencjalnych inwestorów. Kurczenie się miast w takim rozumieniu jest następstwem ubytku liczby mieszkańców. Jednak w polskich miastach sytuacja demograficzna jest z ekonomicznego punktu widzenia o wiele trudniejsza niż wskazują na to dane zawarte w tabeli 8. Polskie społeczeństwo jest zaliczane do szybko się starzejących. Wzrasta liczba osób niepełnosprawnych, niepracujących, uzyskujących dochody z emerytur i rent, zasiłków, potrzebujących pomocy, w tym kosztownej pomocy medycznej, rehabilitacyjnej i opiekuńczej, albowiem nie są w stanie samodzielnie egzystować. Dla gospodarki miejskiej oznacza to obciążenie, konieczność uruchomienia dodatkowych środków finansowych na pomoc społeczną. Starzejące się społeczeństwo, najczęściej o niskich dochodach, nie kreuje wewnętrznego popytu, nie wzmacnia gospodarki, nie jest zasobem siły roboczej, nie inwestuje własnych środków pieniężnych chociażby w remonty domów czy mieszkań bądź w korzystanie z różnorodnych usług z zakresu turystyki, kultury, rekreacji, co oznacza, że nie przyczynia się do kreowania miejsc pracy. Uzyskując niskie dochody nie wzmacnia w sposób pośredni dochodów do budżetu miasta. W polskich miastach brakuje też miejsc, gdzie może następować proces integracji różnych grup społecznych, a dotyczy to głównie młodzieży oraz osób w starszym wieku, po zakończeniu okresu aktywności zawodowej. Starzejące się społeczeństwo wymaga specyficznych dla siebie usług, które można zaliczyć do usług opiekuńczych. Skala tych usług jest wielce niedostateczna. Odbija się to negatywnie na następnym pokoleniu (głównie dzieciach i krewnych), które musi ponieść trud opieki nad starymi, chorymi rodzicami i krewnymi. Często ta pomoc wymaga poświęcenia wielu godzin, co przekłada się na stan zdrowia ludzi

opiekujących się krewnymi, a także konieczność zrezygnowania przez nich z pracy zawodowej.

Okres zmian społeczno-gospodarczych w Polsce uwidocznił się także w zmianie systemu edukacji i szkolnictwa wyższego. Ograniczenie szkolnictwa zawodowego (dotyczy to szkół zasadniczych i techników) na rzecz edukacji o charakterze ogólnym (licea ogólnokształcące) skutkuje po kilkunastu latach od wprowadzenia reformy edukacji nierównowagą na rynku pracy. Brak jest wykształconych pracowników w wielu zawodach: począwszy od budownictwa, branży odzieżowej, hotelowej, gastronomicznej itp., na usługach pielęgniarstwa kończąc. Studia wyższe ukończyło wiele roczników młodzieży, uzyskując wykształcenie nie odpowiadające potrzebom lokalnego czy regionalnego rynku pracy. Pracodawcy mają problemy ze znalezieniem pracowników, młodzi zaś ludzie często po studiach, przez całe lata poszukują dla siebie miejsca zatrudnienia. Ponadto zostały rozbudzone aspiracje, dotyczące miejsca pracy oraz wynagrodzenia. Niemożność spełnienia swoich oczekiwań powoduje często wśród młodych ludzi frustrację, poczucie krzywdy i odrzucenia. Niedopasowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy dla gospodarki oznacza stratę najcenniejszego zasobu, jakim są ludzie.

Z powodu różnych historycznych uwarunkowań w polskich miastach występują obszary biedy i ubóstwa. Rozwarstwienie poziomu zamożności miejskich społeczności jest cechą społeczeństw obserwowaną od zarania ludzkiej cywilizacji. Ważne jest, aby bieda i ubóstwo nie wynikało z niechęci ludzi do podejmowania pracy i preferowania patologicznego stylu życia, nie było dziedziczne. Często jednak z takim podejściem utożsamiają się kolejne pokolenia. Dodać w tym miejscu można, że zbyt duże rozwarstwienie dochodowości społeczeństwa rodzi niechęć przeradzającą się w konflikty między różnymi grupami społecznymi. Bieda wielu rodzin w polskich miastach jest wynikiem przyzwolenia na niepracowanie i braku działań w kierunku ograniczenia patologii. Bezsprzecznie łączy się także z nadmierną ochroną lokatorów nie płacących czynszu za zajmowane mieszkania, a w zasadzie brakiem wypracowanego systemu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. System pomocy

społecznej powinien być tak skonstruowany, aby była ona skierowana do najbardziej potrzebujących, tych którzy nie są w stanie pracować, powinien też obejmować sumarycznie wszystkie źródła środków finansowych skierowanych do danej osoby czy gospodarstwa domowego.

Patologie społeczne występują we wszystkich miastach i w Polsce, i na świecie. Ale jeśli skala tych zjawisk jest duża, wówczas ma to wpływ zarówno na poczucie bezpieczeństwa w mieście, skalę zniszczeń, występowanie niepożądanych zachowań w miejscach publicznych, marginalizowanie części społeczeństwa i konieczność ponoszenia wysokich kosztów na pomoc społeczną.

Władze miast w Polsce działają z założenia zgodnie z interesem publicznym, choć często zdefiniowanie tego interesu następuje z wieloma trudnościami. Na sprawność i efektywność zarządzania w mieście sprawami publicznymi istotny wpływ ma, po pierwsze, stopień demokratyzacji władzy publicznej, a następnie przejrzystość procesów decyzyjnych, właściwe odniesienie się do zjawisk zachodzących w otoczeniu, elastyczność i kreatywność, kompetencje władz w zakresie formułowania polityki rozwoju i umiejętności jej implementacji, działanie zgodnie z prawem, tworzenie warunków do stymulowania aktywności gospodarczej i społecznej, pobudzanie procesów innowacyjności, współpracy między mieszkańcami, podmiotami gospodarczymi, centrami władzy publicznej, organizacjami pozarządowymi, ośrodkami B+R, szkolnictwem wyższym itp., umiejętność wypracowywania kompromisu, prowadzenia negocjacji, rozwiązywania konfliktów społecznych, szybkości reagowania w sytuacjach kryzysowych, a przede wszystkim koordynacji działań⁷². Spełnienie wymienionych powyżej warunków wymaga w praktyce aktywnego zaangażowania miejskich społeczności, różnych grup społecznych, w sam proces formułowania strategii rozwoju, jak również w realizację poszczególnych projektów i przedsięwzięć. Jednym

⁷² D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 17.

z istotnych ograniczeń mających istotny wpływ na jakość zarządzania w miastach w Polsce, jest brak zaufania społecznego oraz brak aktywności obywateli na rzecz realizacji zadań przekładających się na dobro wspólne. Powszechnie wyznawany jest pogląd, że władze mają spełnić wszystkie oczekiwania miejskiej społeczności: zapewnić mieszkanie, darmową komunikację, pomoc potrzebującym dzieciom w szkołach, wesprzeć bezrobotnych, zapewnić przywileje wielodzietnym rodzinom itp. Roszczeniowa postawa jest wynikiem funkcjonowania miejskich społeczności w okresie gospodarki centralnie planowanej, kiedy to państwo w pełni decydowało za obywateli o warunkach ich życia. Sami mieszkańcy aktywizują się najczęściej wówczas, gdy naruszany jest ich własny interes oraz w przypadkach zagrożenia wynikającego z nieprzewidywalnych okoliczności, np. powódź, pożar, katastrofa kolejowa, awaria ogrzewania w budynku. Mieszkańcy w małym stopniu uczestniczą w konsultacjach społecznych, stosownych zebraniach (np. wspólnot mieszkaniowych, rad jednostek pomocniczych), akcjach społecznych itp. Najczęściej uaktywniają się, jeśli ich prywatne oczekiwania nie są zaspokajane. Wówczas ich aktywność sprowadza się zwykle do protestów i kategorycznych żądań, najczęściej bez oferty z własnej strony dotyczącej aktywnego zaangażowania.

Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, a jego zapewnienie w miejscach publicznych to zadanie władz publicznych. W miejskiej przestrzeni występują obszary, w których poziom przestępczości jest szczególnie wysoki. Najczęściej są to te fragmenty miasta, w których występuje stara zabudowa mieszkaniowa, z mieszkaniem o niskim standardzie. Społeczności zamieszkujące te zasoby mieszkaniowe najczęściej wykazują niskie dochody, powszechne jest tutaj bezrobocie, ubóstwo, bieda, przestępczość i inne patologie, czemu towarzyszy daleko idąca niechęć do zmiany swojego stylu życia.

Społeczeństwo Polski zgodnie z oficjalnymi danymi statystycznymi jest społeczeństwem starzejącym się⁷³. Pokolenie

⁷³ E. Grzegorzewska-Ramocka, *Biznes wobec starzejącego się społeczeństwa – „Srebrna gospodarka”*, [w:] *Zarządzanie i gospodarka*.

starszych roczników jest konserwatywne i zachowawcze, żyjące w pewnym sensie przeszłością. Jest zdecydowanie mniej otwarte na nowości, oportunistyczne w swoich postawach w stosunku do wszelakich usprawnień i postępu. Nie lubi zmian. Ceni sobie przede wszystkim bezpieczeństwo i *status quo*. Okres aktywności zawodowej ma za sobą. Pomału przygotowuje się do wycofania z aktywnego życia społecznego. Często nie jest w stanie korzystać z nowoczesnych produktów powszechnie występujących na rynku. Obsługa chociażby nowej generacji sprzętu AGD lub komputera jest zbyt skomplikowana, a wówczas uznaje się, że urządzenia te są w ogóle niepotrzebne. Bez rzeczywistej pomocy ukierunkowanej na aktywizację społeczną i zawodową starszych roczników mieszkańców (w tym rozwoju *silver economi*), trudno jest zarządzać w miastach zgodnie z ogólnoswiatowymi trendami i oczekiwaniami młodych oraz aktywnych obywateli miast. Przyczyną zachowawczych postaw starszej części miejskich społeczności jest często niski poziom wykształcenia, a co za tym idzie niemożność zrozumienia i prawidłowej oceny różnych sytuacji. Skutkuje to wykluczeniem całych roczników w dyskontowaniu osiągnięć wynikających z postępu techniczno-technologicznego. Powszechnym zjawiskiem w polskich miastach jest chociażby wykluczenie cyfrowe. Oznacza ono, iż starsze roczniki miejskich społeczności nie potrafią korzystać z najnowszych osiągnięć technik informatycznych. ICT zaś mają coraz szersze zastosowanie w różnych obszarach życia społecznego, a także prywatnego. Nieumiejętność korzystania chociażby z Internetu powoduje konieczność straty czasu i pokonania „oporu przestrzeni”, gdy chcemy załatwić jakąś sprawę bez wykorzystania technik informatycznych (np. kupić bilet na pociąg, sprawdzić dostępność lekarza w przychodni, wysłać zapytanie do urzędu, rozliczyć dochody – PIT, sprawdzić rozkład jazdy autobusów czy tramwajów, zamówić książki w bibliotece, przeanalizować aktualności, informacje dnia, pobrać formularze, przesłać i odebrać wiadomość, zapłacić przez telefon komórkowy

Wybrane zagadnienia i procesy. Wybrane aspekty współczesnej gospodarki, red. J. Kot, Monografie, Studia, Rozprawy, Politechnika Świętokrzyska, Kielce 2016, s. 152 i dalsze.

za bilet w tramwaju albo autobusie, sprawdzić repertuar kin/teatrów, swobodnie korzystać z kart płatniczych i internetowych przelewów bankowych). Postęp technik ICT jest tak szybki, a jednocześnie nieodwołalny, że na bieżąco należy śledzić pojawianie się nowych produktów i możliwości jakie one oferują. W zasadzie w każdym miejscu pracy niezbędna jest umiejętność wykorzystywania technik komputerowych. Jeśli jakieś grupy społeczne nie potrafią ich stosować, wówczas pomału plasują się na marginesie życia społecznego, co jednocześnie ogranicza możliwości ich aktywności, a także porozumienia z następnymi pokoleniami. Bez ciągłego poznawania i rozumienia współczesnego świata trudno w globalnym świecie stać się pracownikiem przedsiębiorczym, kreatywnym, potrafiącym sprostać wyzwaniom stawianym przez pracodawców.

Bezsprzecznie ograniczeniem dla dynamicznego rozwoju miast w Polsce jest ukształtowana po II wojnie światowej struktura działalności gospodarczej. Polska (w tym polskie miasta) rozpoczynając proces transformacji systemowej odznaczała się, podobnie jak pozostałe kraje o nakazowo-rozdzielczym wcześniej systemie zarządzania, strukturą gospodarczą charakteryzującą się następującymi cechami⁷⁴:

- niskim poziomem technicznym aparatu produkcyjnego oraz niską jakością wytwarzanych wyrobów,
- wysokim stopniem zużycia majątku produkcyjnego,
- niską wydajnością pracy,
- niewielkim udziałem wyrobów wysokiej techniki w całej produkcji,
- małym udziałem wyrobów konsumpcyjnych w całej produkcji,
- nadmiernym udziałem w strukturze produkcji surowców energetycznych i półfabrykatów metalurgicznych oraz dóbr inwestycyjnych,
- skupieniem dominującej części produkcji w dużych państwowych przedsiębiorstwach.

⁷⁴ Z. Mikołajewicz, *Procesy restrukturyzacji przemysłu w regionach*, Uniwersytet Opolski, Opole 1995, s. 13.

Przekształcenie struktury gospodarki miasta w kierunku gospodarki opartej na wiedzy w każdym systemie jest procesem trudnym i długotrwałym. Niemniej jednak w polskich miastach po okresie upadku często całych branż przemysłowych, następuje powolny proces zmian. Przyczyniają się do tychże zmian procesy prywatyzacji w gospodarce, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, rozwój sektora MSP, rozwój sektora usług, rozwój przemysłów kreatywnych. W tych miastach, które w szybszym tempie zmieniły strukturę działalności gospodarczej, uwalniając się od bezpośredniej ingerencji państwa, rozwinęły sektor MSP oraz usług, tam gdzie zostały sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe, i gdzie napłynął kapitał zagraniczny, sytuacja ekonomiczna jest zdecydowanie lepsza niż w innych ośrodkach miejskich. Ze zrozumiałych przyczyn przoduje pod tym względem Warszawa, a największe problemy ujawniają się w tych miastach, które w okresie po II wojnie światowej odznaczały się monokulturą gospodarczą (Łódź, Wałbrzych, Katowice). W najtrudniejszej sytuacji są jednak średnie i małe miasta, w których funkcjonował jeden duży zakład produkcyjny. Po jego upadku, lub nawet restrukturyzacji, pracę straciło wielu pracowników. Poza tym małe i średnie miasta nie powróciły do swojej przedwojennej funkcji, jaką była obsługa ludności wiejskiej. Dodać w tym miejscu należy także szczególnie trudną sytuację gospodarczą i społeczną małych miast zlokalizowanych w sąsiedztwie terenów Państwowych Gospodarstw Rolnych. Po upadku PGR pojawiło się w Polsce około 600 tys. bezrobotnych, którzy w zasadzie zostali pozbawieni pomocy ze strony państwa. Małe miasta, które obsługiwały tę grupę społeczną wraz z rodzinami, straciły potencjalnych klientów na miejscowe usługi, a zarazem nie były w stanie zaoferować uwolnionym zasobom siły roboczej nowych miejsc pracy.

Problem bezrobocia w miastach pomału przesuwa się dziś w kierunku pracodawców, którzy nie mogą znaleźć pracowników o określonych kwalifikacjach. Byłoby zapewne zdecydowanie łatwiej rozwiązywać te problemy, gdyby system pomocy osobom poszukującym pracy był bardziej przystający do realiów zmieniającego się rynku pracy. Brak jest organizacji i instytucji

publicznych, które organizowałyby kursy i szkolenia dla osób dorosłych w zawodach preferowanych na rynku pracy. Problem pomocy w tym względzie dotyczy także bezdomnych, wychowanków domów dziecka czy też więźniów opuszczających więzienia po odbyciu wyroku.

Przejsięcie w kierunku gospodarki innowacyjnej, rozwój usług, przemysłów kreatywnych, wymaga nowych form zagospodarowania. Stare, poprzemysłowe obiekty nie spełniają standardów odpowiadających potrzebom prowadzenia nowych aktywności, takich chociażby jak dostęp do szerokopasmowego Internetu, telefonii, komfortu pomieszczeń biurowych (np. powierzchnia, sale narad i negocjacji, oświetlenie, klimatyzacja, recepcja, kąpiki rekreacyjne), możliwości zorganizowania magazynów czy małych form wystawienniczych, spektakli itp. Niewykorzystywane obiekty poprzemysłowe zlokalizowane są często w centralnych częściach miast, blokując możliwość powstawania w mieście nowych obiektów. Dla sektora usług, przemysłów kreatywnych, zresztą podobnie jak dla wielu innych form aktywności, ważna jest odpowiednia lokalizacja. Często znalezienie dogodnej lokalizacji, chociażby pod budowę hotelu, biurowca klasy A, budynku użyteczności nastrocza znacznych trudności. Nowe inwestycje przemysłowe wymagają odpowiednio dużych, wolnych i uzbrojonych przestrzeni (25–30 ha). W granicach miasta znalezienie takich terenów nie jest zadaniem możliwym do wykonania. Lokalizacja na terenach oddalonych od zagospodarowanych miejsc, gdzie występuje zabudowa mieszkaniowa i koncentracja miejskich funkcji, skutkuje natomiast koniecznością rozbudowy komunikacji miejskiej, a w długim okresie podniesieniem kosztów funkcjonowania miasta.

Istotnym ograniczeniem rozwoju polskich miast jest niski poziom kapitału lokalnego. Mieszczanstwo, jako warstwa społeczna związana z miastami, po II wojnie światowej przestało pełnić swoją miastotwórczą funkcję. Odrodzenie się warstwy średniej, to znaczy o dochodach pozwalających na prowadzenie własnej działalności i uzyskiwanie ponadprzeciętnych dochodów, nastąpiło wprawdzie w ostatnich latach, ale w dalszym ciągu jej aktywność w sferze gospodarczej jest zbyt mała, aby mogła ona

odgrywać znaczącą rolę w przemianach przestrzennych i gospodarczych w miastach.

Obecnie w życiu poszczególnych ludzi i całych społeczeństw szczególnego znaczenia nabiera czas. Pokonanie przestrzeni w akceptowalnym odcinku czasu ma znaczenie z punktu widzenia kosztów nie tylko dla firm logistycznych, dostawczych, pracowników i pracodawców, ale dla wszystkich użytkowników miejskiej przestrzeni. Miasta z odpowiednio rozwiniętym systemem komunikacyjnym oceniane są jako atrakcyjne i konkurencyjne. Jednym z najpoważniejszych problemów w polskich miastach jest właśnie niespełniający oczekiwań współczesnego społeczeństwa system komunikacyjny. Przyczyn tego stanu należy upatrywać głównie w niedoinwestowaniu w odpowiednią infrastrukturę komunikacyjną miast w okresie gospodarki centralnie planowanej, trudnościach z modernizacją i rozbudową tej infrastruktury w stosunkowo krótkim czasie i, oczywiście, możliwościach finansowych podmiotów publicznych. Rozwój prywatnej komunikacji samochodowej oraz dynamika samochodowych przewozów towarowych wymusiły przede wszystkim skierowanie publicznych środków finansowych na budowę dróg, modernizację ulic dostosowywanych do potrzeb użytkowników samochodów. Zaniechano rozwoju publicznej komunikacji publicznej, która jest niezmiernie istotna dla wielu grup społecznych, np. osób nie posiadających samochodu, którzy z różnych względów nie mogą prowadzić pojazdu, osób niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży⁷⁵. System komunikacji w mieście, na który składają się obiekty infrastruktury liniowej i punktowej, przesądza o skali efektów zewnętrznych obieranych przez różne podmioty, organizacje, jak i poszczególnych mieszkańców. Niewydolność miejskiego systemu komunikacyjnego wynika także z upowszechnienia samochodu osobowego jako środka komunikacji w mieście

⁷⁵ W miastach o rozwiniętej komunikacji publicznej centra są w zasadzie niedostępne dla komunikacji samochodowej, sieć przystanków jest gęsta, odległość od miejsca zamieszkania nie większa niż 0,5 km, a na środek lokomocji nie czeka się dłużej niż 5 minut.

(codzienne dojazdy do pracy, szkoły) oraz przejazdów przez całe miasto samochodów ciężarowych, ciężkich i niebezpiecznych tirów. Sieć dróg w miastach jest nieodpowiednia w stosunku do liczby samochodów, a brak obwodnic potęguje zjawisko kompresji. Przy powszechnym braku miejsc postojowych i parkingów, przede wszystkim w centralnych częściach miast, dostępność do usług oferowanych w śródmieściach jest ze wszelkich miar problematyczna.

Niedorozwój infrastruktury społecznej i technicznej występuje praktycznie we wszystkich miastach. Najpoważniejsze konsekwencje dla mieszkańców miast wynikają z braku odpowiednio rozwiniętej infrastruktury ciepłej. Przy niemożliwości korzystania z ciepła generowanego przez miejskie przedsiębiorstwa dostarczające energię ciepłą (elektrociepłownie), mieszkańcy wykorzystują systemy oparte na gazie albo węglu. Lokalne paleniska są jedną z głównych przyczyn zanieczyszczenia powietrza, również z powodu spalania w nich śmieci. Brak świadomości mieszkańców w zakresie konsekwencji wynikających z opalania mieszkań i domów przy wykorzystaniu lokalnych pieców, a także przyzwolenie społeczne dla takiego sposobu pozyskiwania ciepła, przyczynia się (w sposób pośredni) w coraz większym stopniu do obniżenia atrakcyjności wielu miast i miejscowości. Dzieje się tak szczególnie w okresie grzewczym, gdy w miastach uzdrowskowych, sanatoryjnych, turystycznych poziom zanieczyszczenia powietrza jest szczególnie wysoki⁷⁶.

Jednym z zadań własnych nałożonych przez ustawodawcę na władze miejskie jest gminne budownictwo mieszkaniowe, rozumiane jako część gospodarki komunalnej, której istotą jest konieczność zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

⁷⁶ Przykładowo Rabka – znana jako miejscowość uzdrowskowa z rozwiniętą sferą sanatoryjną dla dzieci, „przodowała” w raporcie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z 31 grudnia 2015 r., zajęła 14 miejsce w Polsce wśród miejscowości o wysokim wskaźniku zanieczyszczenia powietrza, Zakopane zajęło 10 miejsce, z dużych miast Polski najbardziej zanieczyszczone powietrze ma Kraków, <http://rabka.cba.pl/2016/01/05/rabka-zdroj-ma-rakow-tworze-powietrze/> [data dostępu: 19.09.2016].

mieszkańców o najniższych dochodach. Stan i struktura zasobów mieszkaniowych wpływa nie tylko na przestrzeń miasta, ale także ma znaczenie dla atrakcyjności zagospodarowania urbanistyczno-architektonicznego. Domy mieszkalne tworzą tkankę miejską, a ich wygląd, standard, stan techniczny i funkcjonalność wpływają na warunki bytowe w mieście. Przyrost nowych mieszkań jest jednym z czynników wpływających na stan zasobów mieszkaniowych⁷⁷. Problem mieszkaniowy jest niezmiernie ważny ze względów społecznych, a jednocześnie poprawa w tym względzie pod kątem wyeliminowania wieloletnich zaniedbań i opóźnień nie jest możliwa w krótkim okresie. W starych, nieremontowanych od lat zasobach mieszkaniowych, niewyposażonych w systemy centralnego ogrzewania, WC i łazienki, a w budynkach bez wind, pozostali ludzie o niskich dochodach lub zamieszkują je nowi lokatorzy traktując to jako mieszkanie na okres przejściowy. Brakuje mieszkań socjalnych, wiele budynków wyeksploatowanych technicznie i moralnie czeka na wyburzenie, prywatni właściciele kamienic często podejmują akcje wyprowadzania najemców z mieszkań, a miasta nie mają nowej oferty mieszkaniowej dla dotychczasowych lokatorów. Nowe komunalne budownictwo mieszkaniowe, jeśli w ogóle jest realizowane, to na terenach odległych od centrum miasta. Developerzy wybierają działki atrakcyjne dla siebie z ekonomicznego punktu widzenia, a przy braku normatywów powierzchnia działki najczęściej jest zbyt mała w stosunku do liczby mieszkań. Brakuje na rynku tanich mieszkań na wynajem, a zasoby spółdzielni mieszkaniowych wymagają kosztownych remontów i modernizacji. Rynek zamiany mieszkań jest nierozwinięty, co ogranicza dostosowanie potrzeb mieszkaniowych rodziny do aktualnej sytuacji. Ogromnym utrudnieniem dla prowadzenia w skali miasta gospodarki mieszkaniowej jest niski poziom zamożności społeczeństwa i wieloletnie przyzwyczajenia do niskich kosztów

⁷⁷ D. Stawasz, *Lokalne programy rewitalizacji wobec problemów mieszkaniowych miasta – przykład Łodzi*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2008, Folia Oeconomica 215, s. 16.

utrzymania mieszkania ponoszonych przez gospodarstwa domowe. W okresie gospodarki centralnie planowanej, czynsz mieszkaniowy nie uwzględniał kosztów remontu i dochodu dla właściciela, a powszechne było także społeczne przyzwolenie na niepłacenie tegoż i tak niskiego czynszu. Opór społeczny wobec urealnienia z ekonomicznego punktu widzenia miejskiej gospodarki mieszkaniowej jest ogromny, a możliwości finansowe budżetów miast nie pozwalają na przeznaczanie corocznie znaczących kwot na tę sferę zadań władz miasta. Na koszty budowy, modernizacji i utrzymania mieszkań znaczący wpływ ma koszt energii elektrycznej, która w Polsce od lat utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie w stosunku do krajów rozwiniętych. Oczywiście relacja jest jednokierunkowa – wzrastają koszty energii, wzrastają koszty materiałów budowlanych, a zatem koszt budowy 1 m², analogicznie koszty modernizacji i dalej miesięczne koszty utrzymania mieszkania.

Działalność człowieka powoduje naruszenie równowagi środowiska naturalnego. Wydobycie zasobów naturalnych, takich jak węgiel, złoża rudy, ropy naftowej, gazu ziemnego, soli, żwiru i wielu innych, powoduje określone szkody dla środowiska. Konsekwencje są tutaj różnej natury, ale mogą przekładać się na następstwa określane mianem katastrof budowlanych. Wówczas niezbędne jest ponoszenie kosztów na przywrócenie stanu równowagi. Ze zrozumiałych względów nie wszystkie miasta w Polsce doświadczają negatywnych następstw wydobywania zasobów naturalnych, ale w miastach Śląska uskoki po wydobyciu węgla kamiennego zdarzają się stosunkowo często. Pękają budynki, co grozi ich zawaleniem, zapadają się ulice. Dla mieszkańców i władz tych miast jest to bardzo istotny problem.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej definiuje katastrofę naturalną jako

zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz

jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywołu⁷⁸.

Z tego rodzaju zjawiskami mamy w polskich miastach do czynienia coraz częściej. Powódź na Dolnym Śląsku z roku 1997 wyraźnie pokazała, iż miasta nie są przygotowane na tego rodzaju wydarzenia. Powodzie są najczęściej występującymi wydarzeniami, a ich negatywne skutki odczuwają miejskie społeczności przez wiele lat⁷⁹. Dlatego też zarządzanie kryzysowe nabiera szczególnego znaczenia, a obiekty infrastrukturalne oraz odpowiednie wyposażenie sprzętowe mogą ograniczać skalę zniszczeń wywołanych katastrofami naturalnymi.

Jednym z najpoważniejszych problemów, z jakim muszą uporać się władze publiczne i miejskie społeczności, jest zagwarantowanie czystości powietrza. Przy rosnącej świadomości ludzi, że zdrowie jest wartością niepodważalną, zaczynają oni dostrzegać związek między stanem powietrza a samopoczuciem i zachorowalnością. Ruchy miejskie inicjują różnego rodzaju akcje, chociażby promowanie roweru jako miejskiego środka komunikacji, oczywiście w celu wyeliminowania prywatnej komunikacji samochodowej, „dzień bez samochodu”, rezygnację ze spalania śmieci w domowych paleniskach itp., ale postęp w ograniczaniu zanieczyszczenia powietrza jest zdecydowanie zbyt wolny. Zanieczyszczenie środowiska, głównie powietrza, w centralnych częściach miast wynika z kilku przyczyn: dużego natężenia ruchu samochodowego, wykorzystywania niskoemisyjnych źródeł ciepła, ciasnej zabudowy ograniczającej możliwość przewietrzania miasta, a także w niektórych przypadkach niekorzystnego usytuowania

⁷⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywołowej, tekst jednolity, DzU z 2014, poz. 333, 915.

⁷⁹ Polskie prawo dopuszcza zabudowę na terenach zalewowych, a brak obowiązku powszechnego ubezpieczenia domów oraz innych budynków i budowli skutkuje – w przypadku katastrof, nieprzewidzianych zdarzeń losowych – koniecznością pomocy poszkodowanym ze strony państwa i samorządów.

w terenie (położenie w kotlinie). Przeciwdziałanie zadymieniu miasta wymaga ogromnych nakładów inwestycyjnych na budowę obiektów i urządzeń infrastrukturalnych, racjonalnego zagospodarowywania miejskiej przestrzeni, a także zmiany przyzwyczajeń społeczeństwa, wkomponowania zieleni w miejską przestrzeń oraz aktywnej na tym polu współpracy władz miasta z interesariuszami.

Poziom zamożności kraju i jego mieszkańców znajduje swoje odzwierciedlenie w zagospodarowaniu miast. W wielu polskich ośrodkach miejskich występują tereny zaniedbane, nieuporządkowane, z przemieszaną zabudową, wymagające z ekonomicznego, funkcjonalnego i estetycznego powodu szybkiej interwencji. Zaniedbane są całe kwartały w centrach miast, tereny poprzemysłowe z różnych względów (także wynikających z obostrzeń konserwatorskich) oczekują na ponowne zagospodarowanie, tereny pokolejowe czy powojkowe o swoim usytuowaniu w miejskiej przestrzeni, z mało atrakcyjnym sąsiedztwem, nie są przedmiotem zainteresowania prywatnych inwestorów, zatem ich uporządkowanie jest obowiązkiem (albo przywilejem) władz miasta, a blokowiska (najczęściej tereny i budynki – własność spółdzielni) powinny być rewitalizowane. Ogródki działkowe z założenia powinny pełnić funkcję rekreacyjną. Zlokalizowane w poprzednich latach na granicach administracyjnych miasta, w oddaleniu od terenów zabudowanych, taką funkcję pełniły. Dodatkowo były oazami zieleni, upraw warzyw, owoców, kwiatów na potrzeby własne działkowiczów. Obecnie, gdy zabudowana przestrzeń miast powiększyła się, w wielu przypadkach ogrody działkowe stanowią próg strukturalny zagospodarowania miejskiej przestrzeni zgodnie z interesem publicznym. Błędy wynikające z form i miejsc zagospodarowania, popełnione w poprzednim okresie, oraz ograniczone możliwości finansowe administracji publicznej, jeśli chodzi o inwestycje w sferze infrastrukturalnej, a także mieszkaniowej jeszcze przez wiele lat będą uwidaczniały się w przestrzeni polskich miast.

Gospodarowanie odpadami, utrzymanie czystości w miejscach publicznych w mieście regulowane jest przepisami ustaw

o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz ustawy o odpadach⁸⁰. Do usług oczyszczania zalicza się:

- zbiórkę i wywóz odpadów komunalnych,
- wywóz nieczystości płynnych z nieruchomości nieposiadających podłączenia do kanalizacji sieciowej,
- oczyszczanie dróg, ulic i placów na terenie gminy,
- zagospodarowanie odpadów komunalnych,
- eksploatację wysypisk⁸¹.

Realizacja niniejszych usług z mocy ustaw jest zadaniem własnym gminy, a ich poziom i zakres zależą od indywidualnych potrzeb miasta, które wynikają ze stopnia zurbanizowania, poziomu konsumpcji i związanego z tym wolumenu odpadów, wielkości miasta, liczby i kultury mieszkańców, wyposażenia infrastrukturalnego, pory roku (np. jesień – sprzątanie liści) oraz warunków atmosferycznych (np. opady śniegu, wichury). Dbłość o czystość w miejscach publicznych w polskich miastach dotyczy przede wszystkim centralnych ich części. Wiele uwag do stanu czystości można odnosić do miejsc takich, jak przystanki komunikacji publicznej (szczególnie na peryferiach miast), dworce kolejowe i autobusowe, niezagospodarowane działki, tereny przemysłowe, tereny zielone poza centrum (tutaj często pojawiają się dzikie wysypiska śmieci), tereny wzdłuż torów kolejowych, w sąsiedztwie targowisk, przejścia podziemne, boczne ulice, obrzeża peryferyjne itd. Stan ten jest konsekwencją wieloletnich zaniedbań w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami oraz gwałtownego wzrostu wolumenu odpadów, a także – a może przede wszystkim – braku dbałości o czystość, ład i porządek miejskich społeczności.

⁸⁰ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, tekst jednolity, DzU z 2015 r., poz. 87; Ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jednolity, DzU z 2012 r., poz. 951, 1513.

⁸¹ M. Stachowicz, *System gospodarki komunalnej*, [w:] *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, wybrane zagadnienia i obszary działania*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2013, s. 57.

Ustawa o odpadach oraz ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w domyśle w mieście) określają m.in. obowiązki gminy oraz pozostałych osób dotyczące oczyszczania. Tymi pozostałymi osobami są właściciele nieruchomości, zarządcy dróg oraz kierownicy budów. W praktyce istotnym problemem jest wyegzekwowanie nałożonych na gminę i pozostałe osoby obowiązków związanych z utrzymaniem porządku i czystości w miejscach publicznych. Problemem jest przywrócenie do stanu pierwotnego terenu publicznego, a nawet podniesienie tego stanu, gdy prowadzone są inwestycje na działce zlokalizowanej przy danej ulicy. O ile w centrach miast widoczne są uchybienia w tym względzie, to na obrzeżach skala zniszczeń jest zdecydowanie większa.

Problemy z zakresu gospodarki mieszkaniowej zostały już w ogólnym zarysie powyżej zaprezentowane. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na zjawisko gettoizacji, mające daleko idące konsekwencje zarówno natury społecznej, jak i ekonomicznej. Preferencje lokalizacyjne w odniesieniu do miejsc zamieszkania współczesnych społeczeństw kształtują się odmiennie niż w okresie gospodarki centralnie planowanej. Jest to zapewne również wynikiem wzrostu poziomu zamożności gospodarstw domowych. Na atrakcyjności zyskują mieszkania i domy o wysokim standardzie, położone w pobliżu miejsca pracy lub w środowisku szczególnie atrakcyjnym ze względu na sąsiedztwo (park, tereny leśne, dogodny dojazd do pracy, centrum miasta, kwadrat ulic zamieszkały przez ludzi o podobnym poziomie zamożności, cicha, dobrze skomunikowana z centrum część miasta, obrzeża miasta). Wzrosły też oczekiwania w zakresie bezpieczeństwa. Powstają nowe domy lub osiedla mieszkaniowe ogrodzone, monitorowane, bez dostępu dla osób postronnych. Gettoizacja przestrzeni miejskiej to nasilające się zjawisko powstawania zamkniętych, strzeżonych osiedli mieszkaniowych oraz ograniczania przestrzeni prywatnych jedynie dla osób uprawnionych. Konsekwencją tych procesów jest występowanie enklaw dobrobytu i ubóstwa, co eliminuje spójność społeczną w mieście. Społeczność miejska podlega na skutek takiej formy budownictwa mieszkaniowego

kolejnemu dychotomicznemu podziałowi, bardzo wyraźnemu w skrajnym rozumieniu, na zamożnych i biednych. Oczywiście nie sprzyja to budowaniu kapitału społecznego, realizacji różnych zadań o charakterze społecznym w przypadku szerokich warstw miejskiego społeczeństwa. Jak stwierdza M. Dymnicka⁸², choć tendencja do zamykania się mieszkańców w gettach w dużo mniejszym stopniu wpływa na strukturę miasta niż suburbanizacja, to w wymiarze przestrzennym i estetycznym najczęściej enklawy mieszkaniowe są wielce odmienne od otoczenia, charakteryzują się wysokim standardem, przewyższającym to, co je otacza. Tworzą swoiste wyspy dobrobytu, bez wtapienia się w tkankę miejską. Nie kształtują się wówczas więzi sąsiedzkie, wręcz przeciwnie, występuje swoisty antagonizm między „nowymi” a „starymi” mieszkańcami, pogłębiany przez fakt „odgradzania” dzieci pochodzących z różnych grup społecznych. Przy dążności developerów do maksymalizacji zysku z prowadzonej działalności i braku instrumentów pozwalających władzom miast na racjonalne gospodarowanie przestrzenią publiczną, niejako przy okazji pojawienia się wygrodzonych osiedli mieszkaniowych następuje zawłaszczanie publicznych terenów sąsiednich. Głównie przez samochody, dla których nie ma już miejsc w ramach powierzchni enklaw. Zajmują chodniki dewastując je, niszczą zieleń, trawniki, ograniczają swobodne przemieszczanie się ludzi⁸³.

Kolejnym problemem, z którym zmagają się polskie miasta, jest niekontrolowany proces suburbanizacji, czyli *urban sprawl*.

⁸² M. Dymnicka, *Osiedla za bramą a ciągłość kulturowa i społeczna w kształtowaniu przestrzeni miejskiej*, [w:] *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Wydawnictwo SWPS Academica, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007, s. 53.

⁸³ D. Stawasz, *Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, red. nauk. R. Brol, A. Raszkowski, A. Sztando, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 391, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 27.

W strefach podmiejskich, poza granicami administracyjnymi miast, nasila się zjawisko żywiłowej urbanizacji, powodujące utratę walorów środowiskowych dotychczas niezagospodarowanych przestrzeni⁸⁴. Spowodowane jest to następującymi przyczynami:

- zdegradowane centra miast nie oferują zamożnym grupom mieszkańców odpowiednich walorów do zamieszkania,

- tereny i mieszkania dużych spółdzielni mieszkaniowych (blokowiska) nie oferują ponadstandardowych warunków odpowiadających potrzebom i preferencjom zamożnych mieszkańców,

- odmienna organizacja pracy, techniki ICT pozwalają na pracę w domu, szybką komunikację w razie potrzeby z pracodawcą, nie trzeba każdego dnia w tych samych godzinach przebywać w miejscu pracy,

- coraz większe znaczenie przywiązuje się do stanu środowiska naturalnego i możliwości zamieszkania w czystym i atrakcyjnym środowiskowo miejscu,

- postęp techniczno-technologiczny w obszarze budownictwa pozwala na usytuowanie domów i innych form zabudowy na terenach o niepełnym uzbrojeniu infrastrukturalnym,

- działki budowlane poza miastem są zdecydowanie tańsze niż dostępne w mieście,

- upowszechnienie samochodu jako środka komunikacji pozwala na pokonywanie w dowolnym czasie drogi między domem a miejscem pracy czy też szkoły, zapewnia dostęp do usług oferowanych przez miasto,

- brak polityki miasta w zakresie pozyskania i przygotowania terenów znajdujących się w obszarze administracyjnym miasta na potrzeby nowego budownictwa mieszkaniowego, kreowanie nowych kwartałów w pełni uzbrojonych infrastrukturalnie, z zapleczem usługowym, odpowiednio skomunikowanych z centralnymi obszarami miasta,

⁸⁴ C. Brzeziński, *System planowania przestrzennego jako bariera komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna...*, s. 113.

– działania władz gmin sąsiadujących z miastem na rzecz rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw na swoim terenie, w celu zwiększenia dochodów do budżetu gminy.

W obszarze *urban sprawl* dominuje rozproszona i niska zabudowa, w niewielkim stopniu zdywersyfikowana w sferze projektowania i najczęściej realizowana w skali masowej. Masowość dotyczy form budownictwa mieszkaniowego, które jest tutaj dominujące, bez towarzyszącego mu zaplecza usług bytowych. Powoduje to z jednej strony wrażenie niezwykle uporządkowanej przestrzeni, z drugiej jednak ujednolicone założenia projektowe tworzą nudne i nieciekawe otoczenie.

Rozważając zjawisko rozproszonej zabudowy poza zwartym zagospodarowaniem w mieście, należy dostrzec, że także w pasie otaczającym sferę zagospodarowaną, gdzie zabudowa nie występuje albo jest incydentalna, coraz częściej pojawiają się nowe domy mieszkalne. Następuje zawłaszczanie przestrzeni na użytek indywidualnych interesów, bez uwzględniania prymatu interesu publicznego nad prywatnym. Jest to konsekwencją braku planów przestrzennego zagospodarowania, a w zasadzie braku ze strony władz miasta umiejętności prowadzenia prawidłowej gospodarki terenami. Miasto traci tereny zielone (mniej lub bardziej uporządkowane), tereny które w przyszłości powinny być wykorzystywane do realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej. W przestrzeń wkracza nieład i chaos, co z ekonomicznego punktu widzenia skutkuje podniesieniem kosztów funkcjonowania miasta w perspektywie dziesiątek lat. Zagospodarowanie w miastach jest zgodne z interesem prywatnych inwestorów, developerów, którzy przy braku stosownej polityki i ograniczeń ze strony władz publicznych w „grze o przestrzeń” w warunkach gospodarki rynkowej, stają się stroną uzyskującą największe korzyści. W terenach nowo wykorzystanych pod budownictwo mieszkaniowe brakuje zagospodarowania infrastrukturalnego: przedszkoli, szkół, przychodni zdrowia, komunikacji miejskiej, sklepów, punktów usługowych, oświetlenia itp. Brakuje tkanki miejskiej, jest za to chaos w przestrzeni. Często nowo wytyczone ulice są tak

wąskie, że wyminięcie się dwóch samochodów stwarza problemy, podobnie utrudniony jest dojazd staży pożarnej czy pogotowia ratunkowego. Powrót do centrum, zgodnie z założeniami nowej urbanistki, pomału przebija się jednak do świadomości władz miast.

Niska estetyka miejsc publicznych jest konsekwencją wieloletnich zaniedbań w zakresie modernizacji i remontów, przyzwolenia społeczeństwa na taki stan rzeczy, a jednocześnie braku determinacji władz publicznych do zmian w kierunku poprawy ładu, estetyki i czystości w wymiarze całego miasta. O ile w centrach miasta widać zauważalny postęp, to w strefach zewnętrznych w stosunku do centrum problem ten jest kwestią wymagającą uwagi ze strony miejskich decydentów.

Konsumpcja w gospodarce rynkowej stanowi jej jądro. Produkcja i usługi mają rację bytu, jeśli przełożą się na realny popyt. Reklama (w tym reklama uliczna) zagościła w przestrzeni polskich miast, a jej zadaniem jest przekaz informacji o produktach, producentach, usługach. Bilbordy, afisze, wystawy, neony, szyldy, transparenty można zauważyć na każdej ulicy, drodze, placu. Ich nadmiar oszpeca wręcz miejską przestrzeń, a także ogranicza możliwość odbioru publicznych informacji, chociażby takich, jakie przekazują znaki drogowe, numery domów, punkty usług publicznych, oznaczenia dotyczące ruchu w kierunku zabytków, ośrodków rekreacyjnych, dzielnic, lotnisk itp. Ocenę estetyczną tychże reklam należy pozostawić architektom, filmowcom, grafikom i innym artystom, co nie oznacza, że każdy indywidualnie nie może mieć własnej opinii na ten temat. W gąszczu przekazu reklamowego dominuje niewątpliwie w powszechnym odczuciu nieład, bałagan, chaos, kiczowatość, na pewno zaś nie artyzm. Umieszczanie reklam w przestrzeni publicznej jest regulowane przepisami ustawy o ochronie krajobrazu. Zgodnie z zapisami tej ustawy rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych. Opłata ta może być pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Opłatę reklamową pobiera się od:

- 1) właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste,
- 2) użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych,
- 3) posiadaczy samoistnych nieruchomości bądź obiektów budowlanych,
- 4) posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁸⁵.

Rady miast będą mogły zatem w formie uchwały określić zasady sytuowania obiektów reklamowych, a także decydować o zakazie umieszczania takich obiektów. Uchwała może określić warunki ich sytuowania, wielkość czy ich liczbę na nieruchomości. Wyegzekwowanie przez miasto należności z tytułu zamieszczenia reklam, przy ich rozproszeniu i natłoku, jest niestety w praktyce wielce problematyczne. Jednakże za niedopełnienie opłaty w ustawie przewidziano stosowne kary.

Kolejnym problemem istotnym z punktu widzenia możliwości rozwiązania go nawet w najbliższym dziesięcioleciu są obiekty zabytkowe. Polskie prawo w szczególności sposób reguluje podejście do ochrony zabytków⁸⁶. Utrzymanie obiektów zabytkowych w odpowiednim stanie technicznym jest oczywiście niezmiernie ważne dla kształtowania kulturowego obrazu miasta. Regulacje prawne odnoszące się do zarządzania takimi obiektami są w Polsce określane jako wielce restrykcyjne (brak zgody konserwatora zabytków na jakiegokolwiek zmiany, modernizację, przebudowę), co często stanowi w praktyce istotną przeszkodę ochrony tychże obiektów. Władze publiczne nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na ich odrestaurowanie i później utrzymywanie, natomiast prywatni inwestorzy nie są zainteresowani nabyciem budynków, kompleksów zabytkowych, zdając sobie sprawę,

⁸⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, DzU 2015, poz. 774, 1688.

⁸⁶ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jednolity DzU z 2016 r. poz. 1330, 1887.

że jakiegokolwiek zmiany przy odbudowie są niedopuszczalne i karalne. W takiej sytuacji obiekty zabytkowe w powolnym, lecz nieodwracalnym procesie ulegają dalszej dewastacji, stając się często barierą uniemożliwiającą poprawę struktury zagospodarowania przestrzeni miasta⁸⁷. Obiekty zabytkowe są zazwyczaj zlokalizowane w centralnych częściach miasta, stanowią naturalną barierę poprawy struktury zagospodarowania przestrzeni odpowiadającej współczesnym wymogom funkcjonalności i trendom zabudowy. Rozwiązaniem wartym rozważenia jest sporządzenie stosunkowo skromnej listy obiektów o szczególnej wartości zabytkowej, a w przypadku pozostałych dopuszczenie do ich wyburzenia lub pozwolenie na modyfikacje architektoniczne, albo zachowanie przy budowie nowego obiektu jedynie ściany frontowej. Miasto jest „żywym” organizmem i powinno dopuszczać zmiany, a także – dokonując przekształceń – przewidywać potrzeby przyszłych pokoleń, a nie wracać ustawicznie do historii. W codziennym życiu mieszkańców miasta ważną funkcję spełnia przestrzeń publiczna. Wraz ze wzrostem poziomu zamożności mieszkańców, zwiększa się zainteresowanie środowiskiem, w którym człowiek codziennie funkcjonuje. Im atrakcyjniejsza jest przestrzeń publiczna (parki, ulice, skwery, place, mała architektura, elewacje domów, wystawy sklepowe, przystanki komunikacji miejskiej itp.), im więcej jest miejsc ciekawych, fascynujących, „magicznych”, tym bardziej miasto staje się miejscem przyjaznym ludziom, odpowiadającym na potrzeby bycia razem. W przestrzeni publicznej znajduje się mnóstwo informacji o społeczności miejskiej i jej systemie wartości. W polskich miastach jest ona często zaniedbana, nieuporządkowana, pozbawiona wyraźnego charakteru, w zasadzie niczyja i nijaka. Wprawdzie władze miast zrealizowały wiele przedsięwzięć, które można ocenić jako poprawiające sytuację w tej materii, ale dotyczy to raczej centralnych części miasta. Dzielnice zewnętrzne w stosunku do śródmieścia nadal czekają na wykreowanie swojej bardziej atrakcyjnej przestrzeni.

⁸⁷ D. Stawasz, *Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast...*, s. 29.

Rewitalizacja jako działanie na rzecz przywrócenia atrakcyjności i funkcjonalności zdegradowanym fragmentom miasta jest niezbędna w wielu miejscowościach Polski. W zależności od skali zniszczeń i zaniedbań miejskich przestrzeni, koszty tych działań są duże, a często nawet bardzo duże. Jest to problem, którego pomimo licznych pozytywnych przykładów aktywności w tej sferze, nie da się wyeliminować w polskich miastach jeszcze przez kolejne dziesiątki lat. Ograniczeniem są zwłaszcza nieuregulowane sprawy własnościowe dotyczące nieruchomości, a także reprivatyzacja, a właściwie brak rozstrzygnięć ustawowych (prawnych) regulujących te kwestie, oraz bardzo restrykcyjne regulacje prawne odnoszące się do obiektów uznanych za zabytkowe.

4.5.

Zarządzanie rozwojem miast w Polsce – wybrane elementy

W okresach przełomowych funkcjonowania organizacji następuje przewartościowanie zasad, które dotychczas obowiązywały, na rzecz nowych, uznanych z pewnych względów za bardziej odpowiednie, np. jeśli chodzi o możliwość osiągnięcia zakładanych celów. System, aby utrzymać równowagę w długim okresie, musi zmienić strukturę i zachowanie swoich podsystemów, w tym podsystemu sterowania i regulacji. Podobny wymóg dotyczy miasta. Aby wejść w kolejną fazę rozwoju, miasto jest zmuszone do wprowadzenia istotnych zmian w podsystemie zarządzania. I dalej, aby wprowadzane korekty i nowości w praktyce przyniosły pożądane następstwa, organizacja musi nauczyć się funkcjonowania w nowych, odmiennych warunkach.

Od roku 1990 zmienił się system zarządzania i wyłaniania władz w miastach. Wybierane są one w drodze demokratycznych wyborów, odbywających się co cztery lata. Władze stanowiące to radni, których liczba uzależniona jest od liczby mieszkańców miasta. Radnym może być każdy mieszkaniec miasta, mający prawa wyborcze. Do roku 2002 radni wskazywali w gminach

wójta (odpowiednio burmistrza, prezydenta), który stanowił władzę wykonawczą. Relacja między tymi rodzajami władzy była czytelna, wójt był podporządkowany władzy stanowiącej. Taki sposób miał tę zaletę, że jeśli wójt (odpowiednio burmistrz, prezydent) nie sprawdzał się na swoim stanowisku, mógł być przez radę odwołany. Rada pełniła funkcję kontroli. Od roku 2002, na podstawie *Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*⁸⁸, organ wykonawczy wybierany jest bezpośrednio przez mieszkańców. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje⁸⁹. Wymagania co do kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, umiejętności zarządzania zespołami ludzi i majątkiem komunalnym itd. w ogóle nie są brane pod uwagę. Relacja między organem stanowiącym (radni) a wykonawczym (wójt, burmistrz, prezydent) przy takim sposobie wyłaniania tychże władz nie jest jednoznaczna. Organ stanowiący wprawdzie wskazuje kierunki rozwoju miasta oraz kontroluje poczynania prezydenta/burmistrza, ale w praktyce jest to co najmniej problematyczne. Przy braku zgodności zaplecza politycznego rady i prezydenta/burmistrza, uzyskanie kompromisu w wielu ważnych kwestiach jest trudne do uzyskania. Dodać do tego trzeba niski poziom wiedzy radnych z zakresu zarządzania publicznego, zależności procesów i zjawisk ekonomicznych, ekonomiki miasta, planowania rozwoju, skutków podejmowanych decyzji, racjonalności w wydatkowaniu publicznych środków finansowych, wagi i znaczenia interesariuszy, budowania klimatu zaufania, rozwiązywania konfliktów itp.

Ograniczeniem dla sprawności działania w miastach jest dobór osób zatrudnionych w urzędach miast oraz organizacjach powiązanych z urzędem (zakładach, przedsiębiorstwach, spółkach

⁸⁸ *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy*, DzU, 2011, nr 21, poz. 112.

⁸⁹ Tamże.

z udziałem miasta). Każde wybory skutkują wymianą pracowników tych organizacji. O zatrudnieniu w wielu przypadkach nie decydują kompetencje, wiedza, doświadczenie, a tzw. poprawność polityczna. Wymiana kadr dotyczy wyższej i średniej kadry zarządzającej, a zmiany te przekładają się na zachowawcze postawy pozostałych pracowników⁹⁰. Wysoki poziom fluktuacji kadr zawsze negatywnie odbija się na funkcjonowaniu organizacji i realizacji jej zadań. Dotyczy to zarówno podmiotów gospodarczych, jak i organizacji publicznych.

Realizacja różnorodnych zadań przypisanych ustawami miastu (gminie) oraz miastu na prawach powiatu podlega procesowi zorganizowania, polegającemu na powołaniu różnych organizacji, powiązanych ze sobą odpowiednimi zależnościami, tworzącymi system organizacyjny ukierunkowany na realizację ich misji. W ramach tego systemu można wyróżnić takie organizacje, jak urzędy gmin, powiatów, które mają prawo do powoływania innych organizacji, związanych z osiągnięciem celów istotnych dla funkcjonowania miejskich społeczności, zapewniających im odpowiednie warunki bytowe. Ustawodawca dopuszcza także współpracę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych. Współpraca ta może być realizowana poprzez formę jaką jest związek, porozumienie czy też stowarzyszenie. Niniejsze formy współpracy są oczywiście wykorzystywane w praktyce zarządzania w układach terytorialnych, jednak współpraca ta jest ograniczona do wąskich problemów i rzadko są tworzone organy, które kompleksowo koordynowałyby wszelkie działania, np. w obszarze metropolitalnym⁹¹. Miasta nie są w zasadzie zainteresowane współpracą z gminami sąsiednimi, albowiem nie widzą w tejże współpracy korzyści dla

⁹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych reguluje kwestie związane z zatrudnianiem pracowników jednostek samorządu terytorialnego (tekst ujednolicony DzU z 2015, poz. 1045, 1220). Nie gwarantuje ona jednak pozyskiwania odpowiednich pracowników do pracy w strukturach samorządu terytorialnego, ani nie uwalnia od decyzji w tym obszarze o charakterze politycznym.

⁹¹ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi...*, s. 352.

siebie, ponadto burmistrzowie i prezydenci dostrzegają w tym konieczność oddania części swojej władzy, na co decydują się niechętnie.

Najcenniejszym zasobem każdego miasta jest przestrzeń (dobro ograniczone), której zagospodarowanie powinno uwzględniać potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń oraz nie doprowadzać do pojawiania się konfliktów społecznych „w grze o przestrzeń”. Raz zagospodarowana przestrzeń na bardzo długi okres straci możliwości jej wykorzystania na inne cele albo przywrócenia jej do stanu przed wykorzystaniem. Racjonalności gospodarki gruntami ma z założenia służyć planowanie przestrzenne.

Planowanie przestrzenne jest narzędziem władzy publicznej służącym ułomności mechanizmu rynkowego w zakresie alokacji zasobów gruntu (ziemi), w sposób zgodny z celami społecznymi formułowanymi w oparciu o paradygmat trwałego i zrównoważonego rozwoju; jest celowym interwencyjnym oddziaływaniem państwa nastawionym na korygowanie ułomności mechanizmu rynkowego w zakresie gospodarowania gruntami, nieruchomościami (zasobem przestrzeni), w tym w szczególności zapobieganiu lub internalizowaniu efektów zewnętrznych powstających w procesach zagospodarowania przestrzennego oraz optymalizowaniu przestrzennej alokacji dóbr publicznych⁹².

Na mocy *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁹³ w miastach wykorzystuje się w obszarze gospodarki przestrzenią takie instrumenty, jak plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego,

⁹² D. Drzazga, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 225–226.

⁹³ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 778, 904, 961, 1250, 1579.

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dwa pierwsze nie mają mocy prawa miejscowego. Gospodarka przestrzenną w mieście jest warunkowana polityką, której wyraz nadaje plan przestrzennego zagospodarowania (studium)⁹⁴. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu występują w dwóch formach, tj. decyzji o:

- ustaleniach lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzja *ulicp*);
- warunkach zabudowy (decyzja *wz*).

Charakterystyczne jest to, że większość powierzchni miast i gmin nie jest objęta planem miejscowym⁹⁵, a jeśli nie ma planu dominująca jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego wydawana zazwyczaj na wniosek konkretnego inwestora, a nie z urzędu. W takiej sytuacji większości miast trudno jest prowadzić racjonalną politykę w zakresie gospodarki przestrzenną, albowiem z przepisów ogólnych wynika, że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, w stosunku do którego ma tytuł prawny. Nie do końca precyzyjnie zostało określone możliwe ograniczenie prawa własności. Zgodnie z *Prawem*

⁹⁴ Do najważniejszych aktów prawnych odnoszących się do zagospodarowania przestrzenną należy zaliczyć: *Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, DzU, 2016, poz. 446; *Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, DzU z 2015 r., poz. 1445, 1890; *Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, DzU z 2016 r., poz. 486; *Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 2147; *Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 290, 961, 1165, 1250; *Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, tekst jednolity DzU z 2015 r., poz. 1651, 1688, 1936; z 2016 r. poz. 422; *Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, tekst jednolity, DzU z 2016 r., poz. 1330, 1887.

⁹⁵ Po uchwaleniu przez radę gminy planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego żaden inwestor nie może uzyskać pozwolenia na budowę na cele sprzeczne z przeznaczeniem określonym w planie.

*budowlanym*⁹⁶ każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Tak skonstruowany system zapisów prawnych w uprzywilejowanej sytuacji stawia interes właściciela nad interesem ogółu. Tryb postępowania przy wydawaniu decyzji ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, a dalej realizacji decyzji zgodnie ze wskazaną lokalizacją, napotyka w praktyce wiele ograniczeń. Prawo obowiązujące w tej materii jest tak bardzo skomplikowane, że w konkretnych przypadkach rozstrzygnięcie sporów następuje na drodze sądowej⁹⁷. Nie wchodząc dalej w skomplikowane i zawile zapisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego, należy bardziej skupić się na skutkach tegoż zagospodarowania w polskich miastach. System regulacji prawnych w tym względzie dopuścił do lokalizacji w przestrzeni różnych inwestycji, które z racjonalnego punktu widzenia nie powinny tam powstać, np. hipermarkety (wraz z powierzchnią parkingową) w centralnych częściach miasta, obiekty przeznaczone na rzecz realizacji funkcji uciążliwej dla otoczenia, nie akceptowanej przez użytkowników działek sąsiednich (np. stacji benzynowej w sąsiedztwie szpitala, lokalizacja myjni samochodowej na działce sąsiadującej z wcześniej wybudowanym żłobkiem), rozproszona zabudowa mieszkaniowa poza granicami miasta czy w dużym oddaleniu od wsi, nieuporządkowana w przestrzeni zabudowa

⁹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane...*

⁹⁷ M. J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa, Nieruchomości*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2015, s. 1–3; pozycja ta dotyczy wykładni prawa w kwestiach warunków zagospodarowania przestrzeni w Polsce. Ustawodawstwo w zakresie ładu przestrzennego oraz zagospodarowania przestrzennego generuje problemy interpretacyjne, wyroki zaś sądowe w sprawach spornych niejednokrotnie znacząco zmieniają sens pierwotnie przyświecający ustawodawcy – zob. W. Korbel, *Skuteczność strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście istniejącego i projektowanego w Polsce prawa planowania przestrzennego*, [w:] *Zarządzanie*, nr 20, red. A. Mesjasz-Lech, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2015, s. 36–54.

mieszkaniowa w granicach administracyjnych miasta, przy braku wytyczonych ulic o odpowiedniej szerokości, oddaleniu od ciągów komunikacji publicznej i zaplecza usług bytowych.

Brak jest stabilności uregulowań systemu finansów samorządowych, co dotyczy także miast. System finansowy, na którym opierają się możliwości realizacji zadań i kreowania rozwoju miasta, powinien być elastyczny i składać się z różnych źródeł, na tyle zróżnicowanych, aby mógł w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem przyznaných i kolejnych zadań. O ile tytuły dochodowe w zasadzie nie zmieniają się, o tyle wydatki, które muszą ponosić miasta, zależą także od decyzji podejmowanych na poziomie rządu. Przykładowo regulacje prawne dotyczące: reorganizacji szkolnictwa podstawowego – wprowadzenia sześcioklasowej szkoły podstawowej i gimnazjów (reforma z roku 1999), zmiany organizacji szkolnictwa podstawowego i powrotu do ośmioletniej szkoły podstawowej oraz likwidacja gimnazjów (reforma z roku 2016), bezpłatnych podręczników, ochrony lokatorów, reformy służby zdrowia, wypłaty świadczeń 500+ itp., często zmuszają samorząd miasta do pokrywania zobowiązań powstałych w organizacjach podległych miastu, albowiem środki pochodzące z budżetu państwa nie są wystarczające. Dochody miast są jednym z czynników warunkujących możliwości realizacji zadań nałożonych przepisami prawa na władze miast. W jakimś zakresie władze miast mogą podejmować wysiłki na rzecz zwiększenia dochodów, chociażby zabiegać o kolejnych inwestorów, zbyć zbędne obiekty komunalne, wprowadzić racjonalny system wynajmu i dzierżawy obiektów komunalnych. Jednak nie ze wszystkich możliwych źródeł dochodów władze korzystają w należyty sposób. Przykładem jest tutaj opłata adiacencka. Jest to opłata pobierana w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej (np. drogi, sieć wodno-kanalizacyjna) z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także

podziałem nieruchomości. Wynosi ona 50% wzrostu wartości nieruchomości. Jest możliwa do pobrania, ale władze miast nieczęsto korzystają z tej szansy, co oczywiście przekłada się na obniżenie potencjalnych dochodów do budżetu miasta.

Racjonalności gospodarowania nieruchomościami w mieście nie sprzyja konstrukcja podatku od nieruchomości. Podatek ten jest najważniejszym podatkiem lokalnym z punktu widzenia jego wydolności dla budżetu miasta. Przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości są:

- 1) grunty,
- 2) budynki lub ich części,
- 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podstawą opodatkowania dla gruntów jest powierzchnia, dla budynków powierzchnia użytkowa, dla budynków wartość stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w danym roku. Wysokość stawek jest określona kwotowo w stosunku do gruntów i budynków oraz procentowo do budowli⁹⁸. Korzystniejszy dla budżetu miasta byłby podatek katastralny (od wartości nieruchomości). Obecny sposób opodatkowania nieruchomości jest regresywny, niesprawiedliwy społecznie, nie przynosi odpowiedniego dochodu do budżetu miasta, zniekształca rynek nieruchomości, nie skłania inwestorów do uznania tego podatku za ważący w kosztach inwestycji i jej utrzymania w przyszłości, władze miasta nie mogą liczyć na internalizację korzyści z inwestycji infrastrukturalnych⁹⁹. Wadą tego podatku jest również to, że jego stawka jest bardzo niska i w zasadzie w długim okresie nie uwzględnia nawet wpływu inflacji.

Brak wiedzy o funkcjonowaniu rynku nieruchomości, kapitałochłonności inwestycji oraz inercja decyzyjna są ograniczeniami w sprawnym zarządzaniu nieruchomościami komunalnymi. Sprzedaż elementów tego majątku jest sposobem na poprawę

⁹⁸ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity DzU z 2016, poz. 849.

⁹⁹ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 95.

sytuacji finansowej miasta, a także na pozbycie się problemów związanych z ich wykorzystywaniem. Przykładem jest chociażby wyprzedaż komunalnych zasobów mieszkaniowych bez ogólnej chociaż refleksji, że już w niedalekiej przyszłości trzeba będzie prowadzić ze wspólnotą mieszkaniową (rozproszonym właścicielem) negocjacje dotyczące odzyskania działki na cele publiczne, porządkowania terenu, trudności z wyegzekwowaniem należnych miastu zobowiązań.

Pomocną metodą realizowania różnorodnych projektów o charakterze publicznym jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Jak wypowiedział się Peter Baudrexl, Prezes Zarządu Siemens Sp. z o.o.¹⁰⁰

ważne jest, by państwo naprawdę wspierało współpracę sektora prywatnego i publicznego. Transparentne regulacje prawne i ułatwienia systemowe dla projektów realizowanych w formule partnerstwa na pewno sprzyjają zwiększeniu liczby takich przedsięwzięć. Najważniejsze jednak w tym kontekście jest wzajemne zaufanie i świadomość korzyści, które obie strony odnoszą z tej współpracy. Musi być otwartość i gotowość, a także musi następować wymiana wiedzy. Bez tego nie uda się pokonać istniejących obecnie barier. Z jednej strony samorządy, czyli strona publiczna, muszą być przekonane o korzyściach i celach projektu, które chcą osiągnąć, z drugiej zaś muszą otrzymać wsparcie od firm, strony prywatnej – w postaci wiedzy, doświadczenia, kompetencji i przede wszystkim wiarygodności.

Wzajemne zaufanie i wiedza są podstawą tego rodzaju współpracy, a strony powinny być przekonane o obopólnej korzyści i o tym, że projekty realizowane w formule PPP są obliczone na długi okres. Przedsięwzięcia realizowane w formule PPP

¹⁰⁰ P. Baudrexl, wypowiedź, [w:] M. Bejm, B. Korbus, M. Markiewicz, *Systemowe wsparcie dla partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Forum PPP, Magazyn Inwestycji Publicznych” 2016, nr 2 (32), s. 4.

nieczęsto podejmowane są przez polskie miasta. Wynika to z wielu ograniczeń, a najistotniejsze z nich należy łączyć z tym, że

osoby prowadzące projekty partnerstwa publiczno-prywatnego po stronie podmiotów publicznych wdrażając je działają w sferze podejmowania samodzielnie skomplikowanych decyzji zarządczych i finansowych. Dla nich oznacza to ryzyko narażania się na popełnienie błędu pociągającego za sobą odpowiedzialność polityczną, a być może także dyscyplinarną. Dodatkowo, później, w toku przygotowywania przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego pojawiają się pytania, jak efektywnie i sprawnie przeprowadzić negocjacje pakietu dokumentów partnerstwa oraz jak wspólnie z partnerem prywatnym ustrukturyzować finansowanie tak, aby obniżyć jego koszty. Te wszystkie wyzwania i dylematy w naturalny sposób prowadzą podmioty publiczne do preferowania sprawdzonych wzorców realizacji zadań publicznych, które może nie będą równie efektywne, jak partnerstwo publiczno-prywatne, jednak nie narażą przedstawicieli sektora publicznego, odpowiedzialnych za wdrożenie projektu inwestycyjnego, na negatywną ocenę podmiotów kontrolujących ich pracę¹⁰¹.

Przytoczone wypowiedzi wyraźnie wskazują, że po pierwsze formuła partnerstwa PPP nie jest często wykorzystywana przez władze miast, po drugie ograniczeniem jest ustawodawstwo, następnie obawa urzędników dotycząca ewentualnego popełnienia błędów i w efekcie pociągnięcia do odpowiedzialności. Trzeba także zwrócić uwagę na wymóg profesjonalizmu działania po stronie urzędników miejskich przy formułowaniu zapisów umowy, bo po stronie partnera prywatnego zawsze jest dostępny dobrze rozeznany w tym przedmiocie zespół prawników.

Kolejnym utrudnieniem sprawnego zarządzania w miastach jest procedura zamówień publicznych, a dokładniej skala biurokracji z nią związana (np. procedury odwoławcze) oraz kryteria przesądzające o wyborze wykonawcy czy dostawcy.

¹⁰¹ M. Bejm, B. Korbus, M. Markiewicz, *Systemowe wsparcie dla partnerstwa...*, s. 4.

Dostępność środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej jest znacząca, jeśli chodzi o możliwości finansowania kosztochłonnych inwestycji infrastrukturalnych w miastach. Ale wymogi stawiane wobec kwot, rodzaju i terminu realizacji tych inwestycji decydują czasem o tym, iż budowane są obiekty albo urządzenia nie dlatego, że są naprawdę potrzebne, ale dlatego, że możliwe są do pozyskania środki finansowe na nie.

Poważnym problemem jest brak koordynacji działań różnych organizacji i instytucji, które realizują projekty (np. wymiana sieci wodnej czy kanalizacyjnej i ciepłowniczej, sieci gazowej, trakcji elektrycznych, sieci gazowej, modernizacja nawierzchni ulic, budowa światłowodów itd.). Brak jest szczególnie ustaleń dotyczących działań na etapie sporządzania planów przez te organizacje i instytucje.

Na plus w kontekście sprawności zarządzania rozwojem miast w Polsce należy zaliczyć powszechne wykorzystywanie zarządzania strategicznego, a w nim przygotowywanie strategii rozwoju i następnie podejmowanie wysiłku na rzecz jej realizowania. Takie dokumenty, pomimo że nie są obligatoryjne dla miast (w przeciwieństwie do województw samorządowych, które muszą przygotować strategię rozwoju województwa), są opracowywane i zatwierdzane przez organ stanowiący – radę miasta. Nie jest ważna w tym miejscu ocena zawartości merytorycznej treści jakiegokolwiek strategii, ani ustosunkowanie się do tego, kto je opracowuje, istotne jest podkreślenie, że władze miast wykorzystują planowanie jako sposób na sprawne zarządzanie. Obok strategii rozwoju – przykładowo sporządzane lokalne programy działania, plany inwestycyjne itp. – planowanie jest o tyle istotne, że zmusza niejako władze do zastanowienia się nad wizją przyszłości miasta, potrzebami mieszkańców, inwestorów oraz możliwościami dającymi podstawę do sprostania wyzwaniom przyszłości i zarazem rozwiązywania bieżących problemów.

Miasta prowadzą także działalność marketingową, promując swoje zasoby, megaprojekt. Jej celem jest pozyskiwanie dla miasta inwestorów oraz przekonanie samych mieszkańców, aby nie emigrowali. Wymaga to działań ukierunkowanych

na budowanie wspólnoty mieszkańców i lokalnego przywiązania oraz atrakcyjności. Często aktywność marketingowa łączy się z opracowaniem strategii promocji miasta, kreowania jego marki, np. poprzez wydawanie folderów, organizowanie eventów o krajowym i ponadkrajowym odbiorze (np. międzynarodowe wystawy, sympozja, koncerty, rozgrywki sportowe). Wizerunek miasta jako suma wrażeń, idei, poczuć, wzmacniany przez aktywność marketingową, jest ważny, albowiem utrwała skojarzenia z danym miejscem i wpływa na to, jak ludzie odnoszą się do tego miejsca. Takie rozumienie upowszechniło się wśród elit polskich miast, czego wyrazem są chociażby zabiegi związane z budową dużych obiektów infrastrukturalnych, takich jak stadiony, baseny, hale wystawiennicze, czy też starania o organizację eventów oraz pozyskanie sponsorów wielkich wydarzeń organizowanych w miastach.

O ile sama konieczność planowania rozwoju przyjęła się w środowisku władz miast, o tyle realizacja przyjętych zadań i osiągnięcie celów napotyka szereg przeszkód. Jedną z nich łączy się z kadencyjnością władz. Kolejna ekipa odchodzi o planów wcześniejszych, uznając je z różnych powodów za nieodpowiednie i następuje korekta planów, działań, a w konsekwencji dochodzi do marnowania publicznych środków finansowych i ludzkiej aktywności.

Rośnie w miastach zainteresowanie mieszkańców sprawami publicznymi. Przejawia się to w uczestniczeniu w konsultacjach społecznych, pojawieniu się ruchów miejskich, angażowaniu się instytucji społecznych, wolontariatu w rozwiązywanie codziennych, ważnych spraw miejskich. A najbardziej widoczne jest to w aktywności związanej z budżetami obywatelskimi. Budżet obywatelski i jego skuteczność w rozwiązywaniu spraw miejskich zależy od umiejętności prowadzenia dialogu władz z mieszkańcami. Ale najbardziej zauważalne zaangażowanie miejskich społeczności występuje wówczas, gdy w żywotny sposób następuje naruszenie ich prywatnych interesów (np. oprotowanie budowy kolejnego hipermarketu z naruszeniem terenów zielonych, lokalizacja spalarni odpadów, wysypiska śmieci, przebiegu drogi, lokalizacji trakcji wysokiego napięcia).

Rozwój technik informatycznych pozwolił administracji miejskiej na usprawnienie organizacji pracy. Tworzone są bazy danych, co zapewnia szybki dostęp do potrzebnych informacji. Możliwa jest dzięki Internetowi komunikacja z obywatelem, przekazywanie informacji o różnych wydarzeniach. Rozwija się e-administracja, ale powszechne korzystanie z możliwości jakie ona stwarza jest ograniczone przez brak wiedzy i umiejętności przede wszystkim starszych rocznikowo mieszkańców.

4.6.

Inteligentne zarządzanie w polskich miastach – wybrane przykłady

W okresie ostatniego ćwierćwiecza funkcjonowania miast w Polsce, w nowych uwarunkowaniach polityczno-prawnych, pomimo ograniczonych możliwości zasobowych, podjęto w nich wiele działań naprawczych i modernizacyjnych, zrealizowano setki projektów, co pozwoliło na wyjście miast z fazy stagnacji i przejście na ścieżkę rozwoju. Polityka regionalna państwa, polityka rozwoju regionalnego prowadzona przez samorządy województw, wsparcie finansowe Unii Europejskiej, inwestycje infrastrukturalne, tj. drogi, autostrady, lotniska, dworce i połączenia kolejowe, inwestycje wodno-kanalizacyjne, porządkowanie przestrzeni, odnowa zabytków itp., podniosły atrakcyjność miast dla mieszkańców i potencjalnych inwestorów. Szereg inwestycji i działań można zaliczyć do przedsięwzięć w pełni wpisujących się w ideę *smart city*. Jest to bardzo pozytywny trend w rozwoju polskich miast. Usprawniane są systemy ciepłne, wprowadza się opomiarowanie zużycia energii, modernizowana i rozbudowywana jest sieć wodno-kanalizacyjna, pojawiły się ścieżki rowerowe, poprawiła się komunikacja publiczna, wykorzystuje się inteligentne systemy transportowe, administracja publiczna wykorzystuje techniki ITC (e-administracja), usprawniona została gospodarka odpadami, porządkowane są tereny zielone, podejmowane projekty rewitalizacyjne, podnoszony jest problem budownictwa komunalnego. Skala tych działań jest odmienna w różnych

miastach, co oczywiście łączy się z ich możliwościami finansowymi, kadrowymi, organizacyjnymi, przyzwoleniem społecznym, preferencjami i oczekiwaniami mieszkańców, zaangażowaniem interesariuszy. Oczywiście postęp w kierunku unowocześniania miast występuje przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich, ale uzyskane efekty przenikają też do świadomości władz i mieszkańców innych miast, co może stanowić punkt wyjścia do naśladowania dobrych praktyk w niedalekiej przyszłości.

Koncepcja *smart city* w polskich warunkach zaczyna być postrzegana jako sposób na unowocześnienie infrastruktury miast, co wiąże się w jakimś stopniu ze zmniejszeniem kosztów ich obsługi. Powszechnym i zauważalnym zjawiskiem jest wprowadzanie w miejskie struktury systemu ścieżek rowerowych, co z jednej strony jest postrzegane przez mieszkańców jako potrzeba i wymóg współczesnych trendów, z drugiej zaś jako przedsięwzięcie mające się z racjonalnością z punktu widzenia rozwoju systemów komunikacji miejskiej. Techniki ITC wykorzystywane są coraz częściej, chociaż w każdym mieście w innym zakresie i w odmiennej skali. Warunkowane jest to możliwościami finansowymi miast, kreatywnością ich władz, wiedzą, potrzebami zgłaszanymi przez mieszkańców, a nade wszystko zrozumieniem i skłonnością społeczeństwa do akceptowania i umiejętności korzystania z pionierskich rozwiązań. Niemniej jednak, jak zostało to już wcześniej wykazane, postęp w nowoczesnym zarządzaniu w miastach Polski jest zauważalny. Korzystają one z takich rozwiązań jak¹⁰²:

- zintegrowane systemy monitoringu wizyjnego,
- ogólnodostępne strefy wi-fi,
- aplikacje lub platformy internetowe dla mieszkańców, umożliwiające komunikację z administracją publiczną i partycypację w życiu miasta,
- proekologiczne rozwiązania w transporcie miejskim,
- wielofunkcyjne karty miejskie dla mieszkańców,
- systemy zarządzania siecią wodociągową/cieplną/gazową,

¹⁰² K. Żurek, *Wciąż wiemy za mało*, [w:] *Przyszłość miast, miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne*, Raport THINKTANK, 2013, s. 25.

- systemy zarządzania odpadami,
- miejskie wypożyczalnie rowerów,
- systemy transportowe i zarządzania ruchem,
- rozwiązania zrównoważonego budownictwa w infrastrukturze użyteczności publicznej,
- strefy *park and ride*,
- systemy zarządzania sieciami elektrycznymi (*smart grid*, *smart metering*),
- rozwiązania typu *car-sharing*.

Do wymienionych form realizacji funkcji w miastach można dodać sferę e-administracji. Nowe technologie informacyjno-komunikacyjne, odpowiednio zastosowane, pozwalają przenieść zarządzanie w mieście na wyższy poziom, albowiem możliwy jest szybki dostęp do informacji płynących z otoczenia oraz danych dotyczących spraw miejskich. Korzystanie z dostępu do informacji pozwala w sytuacji decyzyjnej na przejście ze stanu niepewności oraz ryzyka w kierunku pewności, co ma istotne przełożenie na racjonalność podejmowanych decyzji. Jednakże w praktyce rozwój i stosowanie inteligentnych technologii w przypadku e-administracji spotyka się z ograniczeniami legislacyjnymi oraz barierą mentalności zarówno władz, jak i mieszkańców. Postępu w obszarze informatyzacji nie da się powstrzymać, a techniki ICT jako przełomowe mają ze względu na swoje zastosowanie coraz większe znaczenie zarówno dla podmiotów gospodarczych, organizacji niekomercyjnych, jak i indywidualnych użytkowników. Wyzwaniem dla administracji publicznej jest kształcenie dzieci i młodzieży tak, aby mogły one w przyszłości swobodnie korzystać z najnowocześniejszych technologii informatycznych.

Pozytywne przykłady aktywności władz miasta, które kwalifikują się jako działania odpowiadające idei *smart city*, można zapewne dostrzec w każdym mieście. Według rankingu jakości miejskiego życia¹⁰³ w Polsce Warszawa zajmuje pierwsze miejsce. W pierwszej dziesiątce uplasowały się oprócz dużych miast,

¹⁰³ *Ranking jakości miejskiego życia*, „Polityka. Wydział Specjalne” 2014, nr 10, s. 72–73. Ranking dotyczy 66 miast na prawach powiatów.

takich jak Wrocław, Gdańsk czy Kraków, także średnie, chociażby Sopot, Rzeszów, Ostrołęka. A oto dobre praktyki inteligentnego zarządzania w kilku polskich miastach¹⁰⁴.

Bielsko-Biała

Idea inteligentnego zarządzania w Bielsku-Białej jest znana od wielu lat¹⁰⁵. Władze miasta już w roku 1993 nawiązały współpracę z Energie Cités Europa, w roku 1994 przystąpiono do Stowarzyszenia Gmin Polska Sieć Energie Cités, a w roku 1997 powołano w strukturach urzędu miasta Biuro Zarządzania Energią oraz przystąpiono do Energie Cités Europa. Podjęto szereg inicjatyw i działań, w pełni wpisujących się w ramy koncepcji *smart city*. Doceniając wagę i znaczenie ograniczania szkodliwego oddziaływania przemysłu, transportu i systemu grzewczego na stan powietrza, Rada Miejska Bielska-Białej w 2007 r. przyjęła do realizacji *Kompleksowy program ochrony powietrza atmosferycznego w zakresie ograniczania emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej*. Celem tego programu jest poprawa jakości powietrza w mieście poprzez doprowadzenie do wymiany starych, niskowydajnych i nieekologicznych kotłów węglowych na ekologiczne źródła energii. Zrealizowano także projekty ze sfery OZE, dzięki którym pozyskiwana jest energia. Z przetwarzania odpadów uzyskuje się biogaz. Miasto może być wzorem dla innych we wprowadzaniu kompleksowego zarządzania energią¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Więcej na temat Bielska-Białej, zob. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2015, s. 190–197. A więcej na temat Poznania, Łodzi, Gdańska, Zabrza, zob. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, Studia Miejskie nr 19, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2015, s. 39–44.

¹⁰⁵ W opracowaniu wykorzystane zostały informacje i materiały uzyskane w Urzędzie Miasta Bielsko-Biała, w Biurze Zarządzania Energią.

¹⁰⁶ D. Stawasz, *Miasta polskie wobec koncepcji smart city*, [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w polskich miastach...*, s. 190.

Poznań

Władze Poznania podjęły inicjatywę promującą nowoczesne rozwiązania ułatwiające życie mieszkańcom, związane z narzędziem, jakim jest e-administracja. Przedsięwzięcia z tego zakresu w pełni wpisują się w koncepcję *smart city*. Drogą elektroniczną można zrealizować wiele spraw, np. kwestie dotyczące rejestracji samochodu, podatku od nieruchomości, czy zarezerwować wizytę w urzędzie na konkretną godzinę, unikając w ten sposób stania w kolejkach. Miejskie serwisy umożliwiają też np. zgłoszenie interwencji straży miejskiej czy wyszukanie grobu na poznańskich cmentarzach. W roku 2013 w tramwajach i autobusach pojawiły się plakaty z kodem QR umożliwiającym bezpłatne pobranie audiobooków.

Korzystanie z Internetu w przestrzeni miasta jest coraz łatwiejsze dzięki hotspotom funkcjonujących w tramwajach i autobusach. Wdrożenie sieci mobilnych hotspotów jest rozwinięciem realizowanego przez miasto projektu „Bezprzewodowy Poznań”, dzięki któremu w ścisłym centrum miasta możliwe już jest bezpłatnie korzystać z sieci. Dzięki Internetowi można w Poznaniu załatwić sprawę w Urzędzie Miasta Poznania, występuje tu system rezerwacji wizyt, można też załatwić sprawę w innych urzędach administracji publicznej, serwisy i aplikacje pozwalają na kupno biletów za pomocą telefonu komórkowego w systemie moBiLET oraz umożliwiają płacenie za postój w strefie płatnego parkowania przy użyciu telefonu.

Miejski Informator Multimedialny – jest wspólnym przedsięwzięciem Urzędu Miasta Poznania i Poznańskiego Centrum Superkomputerowo-Sieciowego. Tworzony jest na podstawie materiałów udostępnianych przez wydziały Urzędu Miasta, jednostki miejskie oraz współpracujące instytucje. MIM jest oficjalną stroną Urzędu Miasta Poznania. Elektroniczna Skrzynka Podawcza Urzędu Miasta Poznania ESP (esp@um.poznan.pl) to adres, gdzie można złożyć oficjalne pismo czy dokument mający taką samą moc prawną jak przyniesiony osobiście. Na ESP można przysyłać pocztą elektroniczną jako załączniki dokumenty podpisane kwalifikowanym podpisem cyfrowym. Poznań jest postrzegany jako lider elektronicznej administracji w Polsce¹⁰⁷.

¹⁰⁷ <http://startup.poznan.pl/smart-city/>.

Łódź

Aktualnie inwestycjami priorytetowymi dla miasta są:

- rozbudowa i modernizacja trasy tramwaju w relacji Wschód – Zachód (Retkinia – Olechów) wraz z systemem zasilania oraz systemem obszarowego sterowania ruchem,
- budowa Węzła Multimodalnego przy dworcu Łódź Fabryczna z układem drogowym wokół dworca,
- dojazdy do autostrady A1,
- dojazdy do S14.

Przedsięwzięcia te realizowane są w nowoczesnych technologiach, według najlepszych standardów, oczywiście z wykorzystaniem technik ICT¹⁰⁸.

W Łodzi powstaje unikalny na skalę krajową Elektroniczny System Sterowania Ruchem. Obszarowy system sterowania ruchem, dający pierwszeństwo przejazdu pojazdom komunikacji miejskiej, obejmie w sumie ponad 240 skrzyżowań. Na znacznej części z nich umieszczone zostaną kamery – zarówno do podglądu, jak i rozpoznające tablice rejestracyjne. Obraz z nich będzie trafiał do nowego centrum sterowania ruchem, które powstaje przy ul. Tuwima. Na przystankach ustawionych zostanie nawet 100 elektronicznych tablic informacji pasażerskiej, na których będą wyświetlane informacje o rzeczywistych czasach dotarcia autobusów lub tramwajów. Pojazdy MPK będą wyposażone w GPS i będą przekazywały swoje lokalizacje do tego systemu. Aktualizacja faktycznych czasów ich dojazdu wykonywana będzie automatycznie. Podstawowym celem systemu jest uprzywilejowanie w ruchu miejskim tramwajów i autobusów. Wysyłane przez nie sygnały odbierane będą przez sensory umieszczone na trasach komunikacji publicznej, które następnie skomunikują się ze sterownikiem na skrzyżowaniu. Te ostatnie przełączą sygnalizację świetlną, aby umożliwić priorytetowy przejazd tramwajowi lub autobusowi.

Na głównych ulicach Łodzi zamontowanych zostanie też dziewięć tablic o zmiennej treści. Będą na nich wyświetlane informacje

¹⁰⁸ Na podstawie informacji uzyskanych w Zarządzie Dróg i Transportu w Łodzi.

m.in. o utrudnieniach w ruchu, korkach czy zalecanych trasach objazdów. Nowy system ma być kompatybilny z działającym już systemem na trasie Łódzkiego Tramwaju Regionalnego (linia tramwaju łączy północną część miasta z południową i dalej biegnie do Pabianic). Pasażerowie MPK i kierowcy będą mogli też ściągnąć na swoje telefony komórkowe bezpłatne aplikacje z informacjami o czasie oczekiwania na autobus lub tramwaj czy o utrudnieniach w ruchu. Obszarowy System Sterowania Ruchem rozpoczął działanie od roku 2016, wraz z oddaniem do użytku zmodernizowanej trasy W-Z łączącej osiedla mieszkaniowe Widzew (Olechów) i Retkinię¹⁰⁹.

W ramach koncepcji *smart city* władze miasta zamierzają w najbliższych latach za pomocą innowacji zwiększyć bezpieczeństwo oraz podnieść poziom życia mieszkańców. Nowoczesna infrastruktura teleinformatyczna jest uruchomiona w Nowym Centrum Łodzi. Do niej dołączono inteligentny monitoring. Umożliwia on analizę zachowań niepożądanych, jakie mogą występować w miejscach publicznych. System ten będzie przydatny także do analizy ruchu drogowego. Plany zakładają zamontowanie na terenie centrum 275 kamer w 92 punktach miasta.

Powstająca infrastruktura teleinformatyczna i kompilowanie w jednym miejscu danych umożliwi generowanie różnego rodzaju aplikacji informatycznych, częściowo tworzonych na potrzeby władz miasta. Wśród aplikacji na smartfony czy tablety znajdzie się m.in. system informacji pasażerskiej (dane na temat korków, kolizji itp. utrudniających przejazd), aplikacja „Street Bump” (ma służyć do zbierania informacji o dziurach w jezdni, przeszkodach na drogach, dzikich wysypiskach śmieci, zaśnieżonych chodnikach) czy też aplikacja, dzięki której będzie można uzyskać informacje o wydarzeniach kulturalnych bądź sportowych¹¹⁰.

¹⁰⁹ Wartość inwestycji to ok. 78 mln zł. http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,17703690,Lodz__Jesienia_ruszyc_ma_obszarowy_system_sterowania.html#ixzz3aFh3l52u [data dostępu: 7.10.2015].

¹¹⁰ http://transinto.pl/lodz-aspiruje-do-grona-„smart-city”_more_71592.html [data dostępu: 6.09.2016].

Po zrealizowaniu inwestycji, które tworzą trzy (A2, A1, S14) z czterech planowanych elementów ramy autostradowo-ekspresowej, nastąpi eliminacja większości ruchu tranzytowego z obszaru Łodzi¹¹¹.

W Łodzi powstał dworzec kolejowy (przebudowa dawnego dworca Łódź Fabryczna), który uznawany jest za jeden z najnowocześniejszych dworców w Europie¹¹². Planowane jest wybudowanie tunelu średnich prędkości między głównymi dworcami kolejowymi miasta, co zapewni Łodzi możliwość włączenia się do krajowego systemu komunikacji kolejowej. Ponadto tunel długości około czterech kilometrów, z dwoma stacjami przesiadkowymi zlokalizowanymi w centrum miasta przyczyni się do poprawy komunikacji wewnątrz niego (lokalne metro).

Przykładem udanej rewitalizacji jest słynna już w całym kraju łódzka Manufaktura.

Gdańsk

Gdańsk jest historycznym miastem o strategicznym znaczeniu dla rozwoju Polski. W Gdańsku mieszka ponad 500 tys. mieszkańców. Jest on stolicą Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego (m.in. Gdynia i Sopot) oraz największym portem morskim w kraju, a także jednym z głównych międzynarodowych węzłów komunikacyjnych nad Bałtykiem.

Największym obecnie wyzwaniem dla władz miasta jest opracowanie i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań w zakresie systemu komunikacji miejskiej. Należy zintegrować istniejącą komunikację autobusową i tramwajową z kolejką miejską, a także poprawić organizację i bezpieczeństwo ruchu. Są to dwa podstawowe założenia strategii transportowej miasta. Władze miasta promują środki zrównoważonego transportu i zachęcają do codziennego korzystania z ekologicznych pojazdów. W mieście

¹¹¹ *Aktualizacja optymalnego systemu transportowego dla miasta Łodzi*, Synteza, Miasto Łódź Zarząd Dróg i Transportu, wykonawca: Biuro Planowania Rozwoju Warszawy Spółka Akcyjna, Warszawa 2014, s. 13.

¹¹² Otwarcie dworca – 11 grudnia 2016 r.

istnieje jedna z najlepiej rozwiniętych sieci ścieżek rowerowych w skali kraju.

Gdańsk jest jednym z pięciu miast realizujących projekt CIVITAS MIMOSA (pozostałe to Bolonia, Funchal, Tallinn, Utrecht). Nadrzędnym celem niniejszego projektu jest wykształcenie nowego sposobu myślenia o transporcie miejskim zarówno wśród mieszkańców, jak i władz. Nowe technologie, innowacyjność oraz metody zaangażowania mieszkańców mają służyć implementacji zrównoważonego transportu miejskiego. Władze miasta z powodzeniem zachęciły mieszkańców do codziennej jazdy rowerem oraz korzystania z tramwaju miejskiego zamiast samochodu. Na rzecz realizacji założeń projektu (ambicją jest osiągnięcie 7% obniżenia liczby kierowców samochodowych – wybór transportu miejskiego i innych zrównoważonych środków transportu) podjęto wiele działań. Do nich można zaliczyć:

- stworzenie „miejskiej kultury rowerowej” jako codziennego elementu życia mieszkańców oraz promocja nowo skomunikowanych ścieżek i parkingów dla rowerów,
- prowadzenie akcji edukacyjnych wyjaśniających założenia zrównoważonego transportu miejskiego,
- wykorzystanie portali społecznościowych Facebook i Twitter do promowania roweru jako środka komunikacji, popularyzacji transportu zrównoważonego,
- prowadzenie przy współpracy z policją, psychologami i ekspertami z gdańskiego Centrum Profilaktyki Uzależnień programu szkoleń w zakresie walki z wandalizmem na przystankach i w środkach komunikacji. Dotyczy to szkolenia kierowców autobusów, tramwajów, metod reagowania na przejawy wandalizmu. Kamery zainstalowane na przystankach ułatwiają działania prewencyjne,
- zorganizowanie w szkołach lekcji na temat transportu miejskiego oraz nawiązanie współpracy z młodymi artystami, aby uatrakcyjnić wizerunek komunikacji miejskiej poprzez ekspozycje ich prac na pojazdach i przystankach.

Zabrze

Na początku wieku XX na terenie dzisiejszego Zabrze działały trzy huty żelaza, kilka kopalń węgla, kilka koksowni, brykietownia, huta szkła, fabryka kotłów, wytwórnia lin i drutu, odlewnie, wytwórnie armatury, a także gazownia, cegielnia, tartaki, wytwórnie smarów, młyny i browary. Jeszcze w niedalekiej przeszłości było ono uznawane za najbrudniejsze i najbardziej zanieczyszczone miasto w Europie.

W przypadku Zabrze na uwagę z punktu widzenia wdrażania koncepcji *smart city* zasługują takie działania, jak rewitalizacja oraz produkcja biogazu. Prace rewitalizacyjne zapoczątkowane w roku 2005 prowadzone były zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Za zrównoważony rozwój miasta Zabrze uważa się taki rozwój społeczno-gospodarczy, który zmniejszając presję na środowisko przyrodnicze, zapewni poprawę jakości życia mieszkańców. W ciągu kilku ostatnich lat Zabrze wzmocniło swoją pozycję pod względem atrakcyjności inwestycyjnej i dołączyło do złotej setki i złotej pięćdziesiątki powiatów w Polsce. Dzięki rewitalizacji wielu obiektów i obszarów przemysłowych, rozwój turystyki przemysłowej, rozbudowę i modernizację sieci drogowej, rozbudowę sieci wodno-kanalizacyjnej, sieci tramwajowej, miasto postrzegane jest jako przyjazne dla mieszkańców i inwestorów. Jakość krajobrazu i przestrzeni publicznej, architektury w skutek rewitalizacji została odmieniona, a wszystkie podjęte działania składają się na budowanie dobrej marki Zabrze¹¹³.

Produkcja biogazu jest alternatywnym wobec kompostowania i spalania sposobem zagospodarowania organicznych odpadów. Miasto Zabrze od lipca 2013 r. wprowadziło system segregacji odpadów, stosując zachęty finansowe skłaniające do segregacji odpadów „u źródła”. Położono duży nacisk na edukację i podniesienie świadomości, aby zapewnić poprawne działanie systemu. Nowa biogazownia – wybudowana do końca roku 2016 – będzie

¹¹³ *Innowacyjne miasta. Przed i po CIVITAS*, wydawnictwo na zlecenie CIVITAS MIMOSA, Zrównoważona odnowa przestrzeni miasta Zabrze, 2014, Urząd Miejski w Zabrzu, Zabrze.

zarządzana przez spółkę MOSiR należącą do miasta. Głównym celem tej budowy jest fermentacja domowych odpadów organicznych oraz substratów, takich jak odpady poubojowe, żywnościowe, gnojowica. System biogazu to dobry sposób, aby przyczynić się do zwiększenia ilości energii ze źródeł odnawialnych.

Od czerwca 2012 r. na zabrzańskim rynku działa instalacja produkująca i sprzedająca energię odnawialną z gazu składowiskowego ze starej parceli składowiska. Doświadczenia z tego projektu MOSiR wykorzystał przy budowie nowej biogazowni. Oba przedsięwzięcia są efektem współpracy ze szwedzkim miastem Lund. Pozyskany biogaz to w zasadzie czysty metan, który można wykorzystać, ograniczając zarazem jego emisję do atmosfery. Odpowiednio wykorzystany staje się ekonomicznym i ekologicznym źródłem energii. Wydzielający się metan można w układzie kogeneracyjnym wykorzystać do pozyskania energii elektrycznej i ciepłej, nadaje się do spożytkowania jako źródło napędu pojazdów lub paliwo w gospodarstwach domowych. Natomiast powstający jako produkt uboczny płyn pofermentacyjny jest świetnym nawozem¹¹⁴.

Szczecin

Szczecin cechuje się unikalnym układem urbanistycznym, szerokie ulice gwiazdziście rozchodzące się od placu prowadzą do kolejnego. Parki, rzadkie gatunki drzew i krzewów, dbałość o tereny zielone, zadbana przestrzeń publiczna, morski klimat, to ważne wyznaczniki tego miasta. W mieście występuje rozbudowany system ścieżek rowerowych, a rower jest powszechnie wykorzystywany jako alternatywny środek komunikacji publicznej.

Przytoczone przykłady inteligentnego zarządzania w wybranych miastach Polski miały na celu pokazanie, jak wiele prześlanych inicjatyw zostało już wprowadzonych, oraz zwrócenie

¹¹⁴ Zob. I. Černiauskaitė, N. Cornwall, A. Schlotz, *Energia z odpadów. Pilotażowy projekt biogazowy w Zabrze*, International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE). (2013). *Energy for Waste – A Pilot Biogas System in Zabrze*. Lund: IIIEE, s. 13–20.

uwagi na fakt ciągłego myślenia o przyszłości miasta, determinowanej rozwojem techniki, technologii, także ICT. Pokazywanie dobrych praktyk ma walor poznawczy i edukacyjny, przyczynia się do pozyskiwania inicjatorów oraz zwolenników ewentualnych zmian. Ponadto wskazuje, że sama idea inteligentnego zarządzania w mieście pomału przebija się do świadomości władz i mieszkańców. To dobry sygnał pozwalający na wysnucie wniosku, że w obecnym okresie programowania rozwoju 2014–2020, planowane i realizowane projekty miejskie będą w coraz większym stopniu odpowiadały wymogom koncepcji *smart city*. Godne uwagi jest także stwierdzenie, iż projekty zrealizowane w polskich miastach, odpowiadające założeniom koncepcji *smart city*, przyczyniają się do ograniczania barier rozwoju miast. Dotyczy to chociażby restrukturyzacji miejskich systemów grzewczych, rozbudowy i modernizacji sieci dróg czy też gospodarki odpadami, co ma bezpośredni związek ze poprawą jakości środowiska życia w miastach.

Działania miast odpowiadające założeniom koncepcji *smart city* realizowane w polskich miastach w oczywisty sposób pozwalają na przezwyciężanie barier i ograniczeń ich rozwoju. Ale trzeba wyraźnie podkreślić, że niemożliwe jest w krótkim okresie przezwyciężenie wszystkich licznych ograniczeń rozwoju, chociażby ze względu na wieloletnie zapóźnienie infrastrukturalne miast i wsi, a także możliwości finansowe.

Istotnym problemem jest jednak w Polsce brak systemowego podejścia do rozwiązywania wielu problemów, ważnych dla wszystkich użytkowników miasta, które w pełni zasługiwałyby na miano projektów *smart*. Systemowego, to znaczy bez przewidywania, jakie skutki w innych sferach mogą przynieść zakładane działania. Zapewne stanowi to ważną barierę budowania miast przyszłości, odpowiadających na oczekiwania różnych grup społecznych, żyjących tu i teraz, ale przede wszystkim na potrzeby przyszłych pokoleń.

ZAKOŃCZENIE

Wyzwania wieku XXI powodują konieczność ciągłych zmian oraz tworzą nową rzeczywistość, w której funkcjonują miasta na świecie i w Polsce. Dynamika przebiegu tych metamorfoz, ich szybkość, gwałtowność oraz nieprzewidywalność zmuszają władze miast do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, dotychczas utożsamianych jedynie z organizacjami komercyjnymi. Pojawiają się nowe problemy, których rozwiązywanie bez wykorzystania nowoczesnych i często niestandardowych technik i metod postępowania jest po prostu niemożliwe. Z tego punktu widzenia istotnego znaczenia nabiera racjonalność działań władz miejskich, wyrażająca się w modelu *Nowego Zarządzania Publicznego* czy też *Public Governance*.

Procesy globalizacji i regionalizacji zachodzące w wymiarze światowym sprawiły, że miasta, metropolie, megamiasta znalazły się obecnie w odmiennej sytuacji niż we wcześniejszych latach, jeśli rozważać możliwości ich dynamicznego rozwoju. Paradygmat rozwoju miast (struktur miejskich), oparty na wykorzystywaniu czynników endogenicznych, nie daje podstaw do przyjęcia założenia, że czynniki zewnętrzne nie są równie ważne jak wewnętrzny potencjał miasta. Sytuacja w jakiej się znalazły miasta, z jednej strony skłania je do współpracy, z drugiej zaś do intensyfikacji rywalizacji o mobilne zasoby – czynniki warunkujące rozwój. Zmieniły się także systemy wartości i oczekiwania mieszkańców dotyczące warunków życia. Wpływy i oddziaływania różnych użytkowników miejskiej przestrzeni na zachodzące w mieście

procesy, w naturalny sposób wymuszają na miejskich decydentach profesjonalne podejście do rozwiązywania pojawiających się problemów. System zarządzania publicznego, wykazujący swoją specyfikę, powinien w rozważanych kwestiach warunkować sprawność i skuteczność działań zgodnych z interesem publicznym miejskich społeczności.

Warunkiem koniecznym kreowania rozwoju miasta jest zdefiniowanie sytuacji, w jakiej aktualnie się ono znajduje. Diagnoza w aspekcie rozpoznania czynników wewnętrznych i zewnętrznych, mających istotny wpływ na zachodzące w nim procesy (oraz oczywiście samych procesów) jest punktem wyjścia do myślenia w kategoriach jego rozwoju. O ile uchwycenie czynników wewnętrznych jest w pewnym sensie zadaniem możliwym do zrealizowania w stosunkowo krótkim czasie, to identyfikacja wpływów otoczenia wymaga szerokiego odniesienia się do globalnych procesów zachodzących w kraju i na świecie. Rozważania zaprezentowane w niniejszej monografii w jakimś zakresie wypełniają lukę dotyczącą zasad funkcjonowania i rozwoju współczesnych miast, także w aspekcie wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz koncentrujących się na sytuacji miast w Polsce. Zawarta w pracy identyfikacja i analiza czynników sprawczych oraz barier ograniczających dynamiczny rozwój miast, ma w rozumieniu autorki użytkownikowe znaczenie dla praktyki zarządzania w polskich miastach, w kierunku dynamizowania ich rozwoju. Warto jeszcze przed dokonaniem podsumowania obejmującego treści zawarte w niniejszej publikacji zwrócić uwagę na fakt, że podjęte w jej ramach zagadnienia obejmują niezbyt długi okres. Tak naprawdę o polityce rozwoju miast w Polsce zaczęto mówić w różnych gremiach dopiero na przełomie XX i XXI w. Ogromne znaczenie dla zwrócenia uwagi na miasta jako centra rozwoju społeczno-gospodarczego miał fakt uzyskania przez Polskę statusu kraju członkowskiego Unii Europejskiej w roku 2004. Rozpoczął się wówczas proces przygotowywania w Polsce strategicznych dokumentów rozwoju kraju (oraz jego sektorów), zgodnych z formalnymi wymogami sformułowanymi na poziomie UE, w zapisach których można doszukać się odniesienia do rozwiązywania miejskich

problemów. Zdefiniowanie celowości działań jest początkiem każdego sukcesu, a etap planowania pierwszą fazą sprawnego i skutecznego zarządzania rozwojem miasta.

Na podstawie zawartych w pracy rozważań dotyczących współczesnych uwarunkowań zarządzania rozwojem miast można sformułować pewne uogólniające wnioski:

1. W dobie globalizacji nastąpiło przewartościowanie czynników decydujących o możliwościach i tempie rozwoju miast. Teorie lokalizacji sformułowane w poprzednim okresie w odniesieniu do oceny atrakcyjności danego miasta dla prowadzenia działalności gospodarczej nie tyle straciły swoje znaczenie dla wyjaśniania procesów rozwojowych układów miejskich, co nie w pełni (jeśli w ogóle) uwzględniają rolę i znaczenie nowych czynników wpływających na procesy rozwoju miast. Do tych nowych czynników należy zaliczyć: procesy sieciowania, poziom edukacji społeczeństwa, rozwój kapitału społecznego, możliwości absorpcji innowacji i szeroko rozumianego postępu przez miejską społeczność, menedżeryzm, stymulujące uwarunkowania instytucjonalne.

2. Wiedza o znaczeniu instytucji dla przebiegu i kształtowania procesów rozwoju gospodarczego i społecznego jest bardzo użyteczna z punktu widzenia wyjaśniania czynników sprawczych rozwoju miast w globalnym świecie. Ekonomia instytucjonalna uwzględniająca prawo i przepisy, zasady i reguły określające warunki brzegowe stosunków transakcyjnych, rodzaje instytucji i zakres ich kompetencji, normy i wartości kulturowe, mentalność, tradycje, a także mechanizmy ich przestrzegania, jest wielce przydatna do wyjaśniania przyczyn i ewentualnych następstw takich a nie innych decyzji podejmowanych przez różne podmioty, uwikłane w procesy zachodzące w miastach. Zapewnienie ładu instytucjonalnego w kraju/mieście, polegające na przyjęciu takich priorytetów dla rozwoju gospodarki, które będą powiązane z otoczeniem społecznym, politycznym i środowiskowym, jest podstawą do kreowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego w każdym wymiarze terytorialno-przestrzennym. Ważne są także relacje i elastyczność powiązań między instytucjami i organizacjami zaliczanymi do sfery gospodarczej, społecznej, politycznej oraz środowiskowej. Tylko wówczas w ujęciu

długookresowym można uzyskać synergiczne efekty podejmowanej aktywności. Przewaga konkurencyjna miasta oparta jest na stabilności i ciągłości wzajemnych stosunków między głównymi uczestnikami procesów społeczno-gospodarczych, przy uwzględnieniu zasad ładu instytucjonalnego. Potencjał instytucjonalny oddziałuje na możliwości i motywacje skutecznego osiągnięcia celów gospodarczych różnych podmiotów.

3. Postfordyzm w odniesieniu do globalizacji, nowego międzynarodowego podziału pracy i globalnego łańcucha wartości przyczynił się do utrwalenia nowoczesnego miasta, którego gospodarka będzie napędzana wiedzą i innowacjami, kulturą i tożsamością, aktywnością sektora FIRE (finanse, ubezpieczenia i nieruchomości) oraz turystyką. Dodać do tego należy centra naukowo-badawcze oraz zarządcze. Praktyczne korzystanie z intelektu w wielu dziedzinach, takich jak nauka, badania, innowacje, odkrycia, usprawnienia, nowości, itp., skumulowane w miastach, stanowi podstawę uzyskiwania w nich wysokich dochodów. I dalej, działalność produkcyjna przenoszona jest do miejsc w krajach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, co w skali całego świata skutkuje powiększaniem i utrwalaniem nierówności między krajami zamożnymi a peryferyjnymi. Postęp techniczno-technologiczny, innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne mają swoje źródło w postawach ludzi, ich przedsiębiorczości i kreatywności. Dla rozwoju miasta praca i zawody nabierają odmiennego znaczenia. Szczególnie ważne jest posiadanie kompetencji w tworzeniu i wykorzystywaniu wiedzy, wartości kulturowych i innowacji. Najdynamiczniej będą rozwijać się te miasta, które skupią najbardziej kreatywne, twórcze, dynamiczne jednostki.

4. Postęp techniczno-technologiczny (w tym innowacje przełomowe), wzrost edukacji i świadomości społeczeństw, wzrost znaczenia ochrony środowiska przyrodniczego, niepokojące sygnały odnośnie do wyczerpywania się źródeł energii, a także wzrost oczekiwań społeczeństw dotyczących standardów zamieszkania, przyczyniły się do myślenia o rozwoju miast zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego oraz działań wpisujących się w koncepcję *smart city*. Polityki realizowane przez władze miast

krajów wysoko rozwiniętych ukierunkowane są na zaspokajanie potrzeb obecnych pokoleń, ale ze zwróceniem szczególnej uwagi na przewidywane wyzwania, jakie mogą ujawnić się w najbliższej przyszłości.

5. W dobie globalizacji głównym stymulatorem różnego rodzaju przełomowych zmian w miejskich strukturach są ponadnarodowe podmioty gospodarcze. Wymuszają ona na miastach dostosowania wewnętrznych czynników lokalizacyjnych do swoich potrzeb. Przesądzają o kierunkach polityki miejskiej oraz wydatkowaniu publicznych środków finansowych na stwarzanie jak najkorzystniejszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Niemniej jednak wraz z ich lokalizacją uruchamiane są w mieście w różnych sferach procesy dostosowawcze, które przekładają się na rozwój miasta, np. kooperacja z lokalnymi podmiotami skutkuje wzrostem liczby zatrudnionych osób, zwiększają się umiejętności i doświadczenie osób pracujących w ponadnarodowym podmiocie, wzrasta dochodowość lokalnej społeczności, rozpowszechniają się nowe techniki i metody zarządzania czy też nowy styl pracy.

6. Metropolie i obszary metropolitalne są wytworem procesów globalizacji. Zarządzanie metropoliami i obszarami metropolitalnymi jest wyzwaniem dla władz państwowych, miejskich i całej administracji publicznej. Na procesy zachodzące w tych obszarach istotny wpływ wywierają decydenci zewnętrzni, którzy będą zawsze starali się osiągnąć własne cele, często sprzeczne z celami miasta.

7. Skumulowanie funkcji kreatywnych i innowacyjnych oraz sieć powiązań między podmiotami, sferą B+R, centrami nauki, klimat społeczny, rozwiązania instytucjonalne przyczyniły się w sumie do rozwoju pewnych obszarów, nie mieszczących się w granicach administracyjnych. Powiązania mogą być swobodnie kształtowane poza wyznaczonymi granicami administracyjnymi, a realne procesy zachodzą w jakiejś przestrzeni, która ze względu na charakter zabudowy i realizowane działania ma cechy miejskie. Z tego też względu można przyjąć, że terytoryzacja miejskiej przestrzeni jest kolejną fazą rozwoju struktur miejskich w globalizującym się świecie.

8. W każdej organizacji zarządzanie jest złożonym i wieloaspektowym procesem, wymagającym odniesienia się zarówno do bieżących problemów, jak i podjęcia wyzwania jakim jest stymulowanie rozwoju. Myślenie o przyszłości organizacji, jako o stanie pożądanym z różnych względów, wymaga od decydentów umiejętności odczytywania impulsów emitowanych w otoczeniu, mogących mieć pozytywny albo negatywny wpływ na stan organizacji dziś i za jakiś okres. Przyszłość można przewidywać, a poprzez odpowiednie działania także ją kreować. Uwagi te dotyczą także miast i obszarów zurbanizowanych. Zatem profesjonalizm zarządzania strukturami miejskimi jest niezbędny, aby angażując dostępne zasoby oraz wykorzystując odpowiednie metody i techniki postępowania, doprowadzić do osiągnięcia celu rozwoju, jakim w tym przypadku jest podniesienie poziomu konkurencyjności i warunków bytowych. Jednocześnie takie podejście jest punktem wyjścia zachowania równowagi między wymogiem ekonomiczności i sprawiedliwości społecznej w sferze zarządzania miejskiego. Nie da się w długim okresie realizować na satysfakcjonującym poziomie zakładanych, ambitnych zadań, bez efektywnego, tzn. sprawnego i skutecznego zarządzania. Podjęcie i ukończenie wielu przedsięwzięć, wpisujących się w wyznaczone kierunki rozwoju, wymaga wiedzy i umiejętności, a także – a może przede wszystkim – zrozumienia ze strony władz publicznych, że profesjonalizm działań jest podstawą uzyskania sukcesu. W globalizującym się świecie umiejętność odczytywania wpływów otoczenia i odnoszenia się do nich, jest warunkiem koniecznym dynamizowania procesów rozwojowych miast.

9. Warunkiem sprawnego rozwiązywania spraw publicznych w miastach jest zarządzanie oparte na czterech filarach: sprawnie działających strukturach administracji publicznej, odpowiednio wyposażonych w kompetencje i instrumenty, przekrojowych powiązaniach i partnerstwie publiczno-prywatnym, budowaniu konkurencyjności na podstawie powiązań sieciowych między użytkownikami miejskiej przestrzeni, współrzędzeniu, partycypacji społecznej.

10. W krajach wysoko rozwiniętych powszechnie wykorzystywane są nowoczesne metody zarządzania ukierunkowane

na kreowanie rozwoju miasta. Do metod tych można zaliczyć m.in. planowanie strategiczne, strategie marketingowe, *outsourcing*, *beanchmarking*, kompleksowe zarządzanie jakością, metody partycypacyjne (w tym budżet obywatelski, *Living Lab*), zarządzanie poprzez projekty czy też zarządzanie poprzez cele i zadania.

11. Przy podejmowaniu decyzji związanych z wyborem i realizacją konkretnych projektów niezmiernie ważne jest przeprowadzenie analizy w układzie koszty – korzyści. Analiza ta, uwzględniająca różne kategorie kosztów, pozwala na wybory najkorzystniejsze nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale zgodne z interesem publicznym w ujęciu długookresowym, a także – co jest również istotne – na uwolnienie się od politycznych wpływów.

12. Zarządzanie w mieście zgodnie z ogólną filozofią osadzone powinno być na trzech zasadniczych filarach, tzn. na przejrzystości działania, aktywnym uczestnictwie różnych grup społecznych, otwartości i demokracji. Uzyskiwanie pożądaných efektów zarządzania w odniesieniu do miast jest warunkowane także przestrzeganiem zasad, takich chociażby jak zasada koherencji, koordynacji, uczciwości i równości, holizmu, partycypacji, trwałości. Polityka rozwoju miasta, rozumiana jako świadoma działalność władz miejskich, ukierunkowana na osiągnięcie przyjętych celów za pomocą określonych środków i instrumentów nie jest zadana raz na długi okres, powinna odznaczać się elastycznością, wymuszoną zmianą uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

13. Konsekwencją przemian ustrojowych z lat 90. wieku XX było otwarcie Polski na wpływy procesów zachodzących w skali globalnej. Miasta znalazły się w zupełnie nowej sytuacji, z jednej strony pojawiły się problemy dotychczas nie występujące w strukturach miejskich, a właściwie przez lata nie podnoszone z należytyim zrozumieniem przez rząd i podmioty administracji państwowej w terenie (mieszkalnictwo, usługi bytowe, komunikacja publiczna), z drugiej zaś dotknął ich wpływ przede wszystkim inwestycji zagranicznych oraz napływających zewsząd informacji. Do społeczeństwa dotarła wiedza o organizacji życia

społecznego w świecie, jakości życia, innowacjach itp. Powszechnie stało się zrozumienie, że opóźnienia Polski w stosunku do poziomu zamożności społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych są wielopokoleniowe.

14. W pierwszym okresie dekady lat 90. XX w., polityka państwa w stosunku do miast, rozumiana jako całokształt interwencji władz państwowych w przebieg procesów społeczno-gospodarczych, w określanie celów rozwoju oraz metod i środków ich realizacji, świadome oddziaływanie na gospodarkę, sferę społeczną, przestrzeń, środowisko, nie znalazła odzwierciedlenia ani w formalnych dokumentach planistycznych, ani w takim bądź innym zestawie instrumentów skierowanych właśnie do miast. Miasta, jako ośrodki postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego, innowacji itp. zostały w tym okresie w polskiej rzeczywistości pozostawione same sobie. W zasadzie brak jest w tym czasie w pełni sprawnego i skutecznego systemu zarządzania rozwojem miast. Uwaga ta dotyczy głównie dużych miast, będących miejscem świadczenia różnorodnych usług publicznych także dla ludności spoza tychże ośrodków. Brak jest wielu uregulowań dotyczących gospodarki ziemią, reprivatyzacji, systemu podatków lokalnych, standardów urbanistycznych, zarządzania przestrzenią publiczną, komunalnej gospodarki mieszkaniowej, ochrony środowiska w miastach itp.

15. Dla kreacji procesów rozwoju miast ważne jest przyjęcie na poziomie krajowym stosownej polityki oraz jej realizacja poprzez przyjęcie celów i zestawu odpowiedniego instrumentarium. Efektem zaś ma być odnowa i rozwój miast. Pierwsze zapisy dotyczące wspierania przekształceń struktur miejskich w Polsce znalazły się dopiero w dokumentach strategicznych przygotowywanych na lata od drugiej dekady XXI w. W dalszym ciągu brak jest wielu regulacji prawnych odnoszących się do miejskich problemów i obszarów działań. Taki stan prawny jest istotnym ograniczeniem prawidłowego wykorzystywania miejskich zasobów i kształtowania korzystnych relacji z otoczeniem.

16. W polskich miastach występuje szereg problemów, których samorządowe władze miejskie z różnych względów nie są w stanie, opierając się na własnych zasobach, rozwiązać w najbliższych

latach. Do najistotniejszych należy zaliczyć: problemy demograficzne (ubytok liczby ludności oraz starzejące się społeczeństwo), mieszkalność (brak dostępu mniej zamożnych warstw społeczeństwa do mieszkań oraz nierozwinięty rynek wynajmu mieszkań), patologie społeczne (narkomania, alkoholizm, bezrobocie, kradzieże, rozboje), słabą opiekę społeczną (brak spójnego systemu opieki społecznej), komunikację publiczną (ograniczenia infrastrukturalne, upowszechnienie indywidualnej komunikacji samochodowej), zanieczyszczenie powietrza (paleniska przydomowe, spalanie śmieci, natężenie ruchu samochodowego), niski poziom integracji miejskich społeczności i zainteresowania sprawami publicznymi.

17. Brak jest stabilności uregulowań systemu finansów samorządowych, co dotyczy także miast. System finansowy, na którym opierają się możliwości realizacji zadań i kreowania rozwoju miasta powinien być elastyczny i składać się z różnych źródeł – na tyle różnych, aby mógł w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z realizacją przyznanym i kolejnym zadań. O ile tytuły dochodowe w zasadzie nie zmieniają się, o tyle wydatki, które muszą ponieść miasta, zależą także od decyzji podejmowanych na poziomie rządu, bez odpowiedniej w stosunku do ponoszonych w praktyce kosztów rekompensaty finansowej.

18. Ograniczeniem dla sprawności działania w miastach jest dobór osób zatrudnionych w urzędach miast oraz organizacjach powiązanych z urzędem (zakładach, przedsiębiorstwach, spółkach z udziałem miasta). Wybory samorządowe skutkują często wymianą przede wszystkim kierowników tych organizacji. O zatrudnieniu w wielu przypadkach nie decydują kompetencje, wiedza, doświadczenie, a tzw. poprawność polityczna. Wymiana kadr dotyczy wyższej i średniej kadry zarządzającej, a zmiany te przekładają się na zachowawcze postawy pozostałych pracowników.

19. Liczne bariery rozwoju miast wynikają z zaszłości historycznych, z okresu funkcjonowania w Polsce systemu gospodarki centralnie planowanej. Konsekwencją tego okresu jest indywidualizm, braki w umiejętności współpracy, niski poziom zaufania

społecznego, roszczeniowe postawy różnych grup społecznych, nie uwzględniające w swoich preferencjach znaczenia dobra publicznego, podziały społeczne.

20. Sprawne i skuteczne zarządzanie rozwojem miasta wymaga profesjonalizacji działań. Ważne jest, że w miastach formułowane są dokumenty strategiczne – strategie rozwoju miast czy też plany inwestycyjne, jednakże wprowadzanie w życie ich zapisów nastęrcza władzom wielu trudności, a konsekwencją jest odejście od realizacji zakładanych zadań.

Do powyżej sformułowanych wniosków odnoszących się do problemu zarządzania rozwojem miast, których waga i znaczenie zostały omówione w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy, można dodać kilka istotnych kwestii, nasuwających się w wyniku obserwacji różnorodnych zamian zachodzących w polskiej rzeczywistości na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej. Dynamika wzrostu odkryć, napływu informacji, innowacji, postępu techniczno-technologicznego, nowości w wymiarze światowym jest tak duża, że możliwości ich zaadaptowania przez przeciętnego mieszkańca polskiego miasta są często w praktyce po prostu żadne. Umiejętność selekcji i przyswojenia tego, co w danym okresie jest potrzebne i pożądane, jest w praktyce funkcjonowania władz miasta i jego mieszkańców niezbędna. A to z kolei jest możliwe, gdy ludzie rozumieją użyteczność i potrafią korzystać z oferowanych nowości. Przy niskim poziomie wyedukowania oraz zamożności społeczeństwa, skłonność do korzystania z wielu nowoczesnych rozwiązań kształtuje się na niewysokim poziomie. Dodając do tego strukturę społeczeństwa, charakteryzującą się dużym udziałem ludzi w wieku poprodukcyjnym, mamy w ogólnej ocenie społeczeństwo konserwatywne, o zachowawczych postawach i poglądach. Wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań w miastach, wpisujących się chociażby w działania z zakresu *smart city*, często budzi brak zrozumienia i akceptacji ze strony znacznej części mieszkańców.

Bardzo poważnym problemem jest stan zagospodarowania centralnych obszarów polskich miast. Brak realizacji kompleksowych programów odnowy tych elementów miejskich przestrzeni skutkuje ich dalszym zaniedbaniem i degradacją, zmianą miejsca

zamieszkania zamożnych mieszkańców przenoszących się z centrum na tereny peryferyjne albo gmin ościennych, postrzeganiem tych obszarów jako miejsc o niskim poziomie bezpieczeństwa publicznego, dalszą pauperyzacją lokalnych mieszkańców. Marginalizacja tych terenów przyczynia się do obniżenia atrakcyjności i konkurencyjności całego miasta, a odwrócenie wspomnianego procesu jest przedsięwzięciem niezmiernie kosztownym i obliczonym na długi okres realizacji.

Polskie miasta 25 lat temu znalazły się w nowej pod wieloma względami sytuacji, co wymusza zupełnie odmienne podejście w rozwiązywaniu miejskich kwestii. Otwarcie na świat oraz zmiany natury systemowej miały w stosunku do struktur miejskich wymiar rewolucyjny. Nowego, tzn. zintegrowanego i partnerskiego, zarządzania muszą uczyć się zarówno władze miast, jak i ich mieszkańcy. Ćwierć wieku demokratycznego systemu sprawowania władzy to zbyt krótki okres, aby władze i społeczeństwo w pełni potrafiły skorzystać z zalet tego systemu. Współuczestnictwo miejskich społeczności w procesie podejmowania decyzji nie kończy się z chwilą ich podjęcia, ale rozciąga się na cały proces ich wdrażania i następstwa, jakie one przynoszą. Zasada społecznej odpowiedzialności powinna być powszechnie wyznawana we wszystkich miastach (bez względu na ich wielkość) oraz przez wszystkie aktywne na tym polu środowiska. Współuczestnictwo w zarządzaniu oznacza wzięcie na siebie także odpowiedzialności za następstwa decyzji i działań.

Polskie miasta pomalą się odradzają. Budzi się miejska świadomość, co jest ze wszech miar godne zauważenia i pochwały, i co przemawia za początkiem partycypacji miejskich społeczności w procesach decyzyjnych. Pomimo wielu barier odziedziczonych po okresie gospodarki centralnie planowanej, dzięki wysiłkowi władz miejskich, mieszkańców, inwestorów, developerów, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych, szkół wyższych itd., możemy obserwować pozytywne zmiany w przestrzeni polskich miast. Odzyskują one swoją tożsamość, poddając się wpływowi globalnego otoczenia, społeczeństwa przyjmując nowe postawy i systemy wartości. Wzrasta poziom profesjonalizmu zarządzania, co przekłada się na sukcesy odnoszone przez

miasta. Poprawia się dostępność do dóbr publicznych oferowanych przez miasta. W tym kontekście należy podkreślić, iż dalszy rozwój struktur miejskich w Polsce nie jest możliwy bez zwiększenia nakładów na funkcjonowanie miast, a na dobra publiczne w szczególności. Ta kwestia wydaje się zasadnicza, możliwości realizacji zadań postawionych przed współczesnymi polskimi miastami, w odniesieniu do poziomu ich dochodów, nie dają bowiem podstaw do podejmowania na szeroką skalę działań w kierunku dalszego ich rozwoju. A to z kolei wymaga zmiany filozofii zarządzania w państwie, zmiany redystrybucji dochodów, zmiany podejścia w stosunku do społeczeństwa jako całości i poszczególnych jego grup, uznania że dobro wspólne jest nadrzędne nad interesami partykularnymi. Jednocześnie ważne jest uwolnienie się elit zarządzających od odwoływania się do przeszłości, do rozwiązań uznawanych za odpowiednie i w pełni zadowalające wczoraj i dziś, a skupienie się na wyzwaniach, jakie niesie przyszłość. Wielce pomocne w tym względzie jest korzystanie z rozwiązań i metod wypracowanych przez kraje wysoko rozwinięte, o długim okresie funkcjonowania w demokratycznym systemie zarządzania. Takie podejście pozwoli na ograniczenie do minimum błędów obniżających efektywność zarządzania zarówno w państwie, jak i w strukturach miejskich.

O sukcesie rozwoju kraju czy też miasta w ujęciu długookresowym decyduje rozpoznanie i skuteczne wykorzystywanie wyróżniających zasobów i zdolności. Przewagę konkurencyjną zazwyczaj buduje się na stabilności i ciągłości wzajemnych stosunków między podmiotami i organizacjami wewnętrznymi oraz szeroko rozumianego otoczenia. Względna stabilizacja stwarza szansę na takie ułożenie wzajemnych relacji, które oparte są na zaufaniu i partnerstwie, a klimat do współpracy jest punktem wyjścia uzyskiwania synergicznych efektów podejmowanych przedsięwzięć.

Rozważania podjęte w monografii, koncentrujące się wokół zagadnień przywołanych jej tytułem, otwierają szerokie pole badawcze nad procesami zarządzania rozwojem miast we współczesnym świecie. Z oczywistych powodów najbardziej interesujące są i będą prace dotyczące praktyki zarządzania odnoszącej się

do polskich miast. Otwarty pozostaje problem obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych w obszarze zarządzania sprawami miejskimi. Na ile polityka państwa stanowi wzmocnienie dla rozwoju miast, a zakres uprawnień i kompetencji oraz środków finansowych przypisanych stosownymi ustawami miastom pozwala na rozwiązywanie miejskich kwestii zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami mieszkańców? W jakim stopniu obowiązujące w Polsce prawo pozwala na sprawne zarządzanie zasobami miejskimi (choćby prawo odnoszące się do sfery mieszkalnictwa albo gospodarki przestrzeni)? Jakie ograniczenia napotykają władze miasta dążąc do skutecznego rozwiązywania nabrzmiałych problemów, np. usprawnienia systemu komunikacji publicznej, obniżenia poziomu zanieczyszczenia powietrza, poprawy bezpieczeństwa w miejscach publicznych czy też ograniczenia skali patologii społecznych? Czy obowiązujące rozwiązania organizacyjno-prawne skłaniają organizacje publiczne do wspólnego rozwiązywania pojawiających się problemów? Na ile polityka zagraniczna państwa wzmacnia lub osłabia możliwości rozwoju struktur miejskich?

Oczywistym zamiarem autorki niniejszej monografii było zwrócenie uwagi, że polskie miasta i ich społeczności po otwarciu się Polski w latach 90. XX w., znalazły się pod wpływem procesów globalizacji. Dostosowanie się miast do nowych warunków funkcjonowania, w celu zyskania możliwości czerpania korzyści z procesów globalizacji, wymaga przełamywania barier i zrealizowania wielu różnorodnych przedsięwzięć. Najważniejsze jest podniesienie poziomu edukacji oraz kształtowanie kapitału ludzkiego i społecznego. Tylko społeczeństwo otwarte na świat, twórcze, przedsiębiorcze i kreatywne, wewnętrznie spójne, jest w stanie tworzyć przyszłą rzeczywistość na miarę wyzwań wieku XXI.

BIBLIOGRAFIA

Opracowania

- Acemoglu D., *Świat, jako odziedziczą nasze wnuki*, [w:] *Gospodarka za sto lat*, red. I. Palacios-Huberta, Kurhaus, Warszawa 2014.
- Aktualizacja optymalnego systemu transportowego dla miasta Łodzi*, *Synteza*, Miasto Łódź Zarząd Dróg i Transportu, wykonawca: Biuro Planowania Rozwoju Warszawy Spółka Akcyjna, Warszawa 2014.
- Alonso J. M., Clifton J., Diaz-Fuentes D., *Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*, „Public Management Review” 2013, 15, 643–660, cyt. za: K. Raczkowski, *Public Management. Theory and Practice*, Springer International Publishing Switzerland 2016 (eBook).
- Anders-Morawska J., Rudolf W., *Orientacja rynkowa we współrządzeniu miastem*, Akademia Samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Anttiroiko A.-V., Valkama S., Bailey S., *Smart cities in the new service economy: building platforms for smart services*, „AI & SOCIETY. Journal of Knowledge, Culture and Communication” 2014.
- Augustyn A., *Smart cities – kierunek rozwoju XXI w. w świetle polityki spójności UE*, [w:] *Miasta Polski na początku XXI w.*, red. T. Dziechciarz, A. Krawczyńska-Sawicka, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła w Lublinie, Stalowa Wola 2013.

- Bagdziński S. L., *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 1994.
- Bąk A., *Globalny świat i globalna komunikacja. Nowe media i ich współczesne funkcje*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2015.
- Bąkowska S., *Segment kreatywny w metropolii szczecińskiej*, [w:] S. Bąkowska, M. Tomczyk, *Segment i sektor kreatywny w metropolii szczecińskiej*, Kadruk, Szczecin 2014.
- Banachowicz B., Danielewicz J., *Współrzędzenie jako forma zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 1.
- Bartczak A., *Ingerencyjne funkcje infrastruktury gospodarczej w świetle badań nad Górnośląskim Okręgiem Przemysłowym*, „Studia KPZK PAN” [Warszawa] 1978 t. LIX.
- Bassand M., *Metropolisation et inegalites sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lozanna 1997.
- Baudrexl P., *Systemowe wsparcie dla partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] M. Bejm, B. Korbus, M. Markiewicz, *Systemowe wsparcie dla partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Forum PPP, Magazyn Inwestycji Publicznych” 2016, nr 2 (32).
- Beaujeu-Garnier J., Chabot G., *Zarys geografii miast*, PWE, Warszawa 1971.
- Bejm M., Korbus B., Markiewicz M., *Systemowe wsparcie dla partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Forum PPP, Magazyn Inwestycji Publicznych” 2016, nr 2 (32).
- Bendyk E., *Miasta i ludzie*, „Polityka. Wydział Specjalne” 2014, nr 10.
- Bendyk E., Bonikowska M., Rabiej P., Romański W., *Energia nowego miasta (Przyszłość miasta, miasta przyszłości, strategie i wyzwania innowacje społeczne i technologiczne, Raport TINK-TANK RWE)*, Warszawa 2013.
- Benko G., *Geografia technopolii*, PWN, Warszawa 1993.
- Bielski M., *Organizacje, istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, 2 wyd. rozszerzone, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004.

- Blair J. P., *Local Economic Development: Analysis and Practice*, Sage, London 1995.
- Blakely E. J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publication, Newbury Park, No 168, London 1989.
- Błaszczuk M., *Rozwój miasta postfordowskiego w kontekście teorii obiegu kapitału*, [w:] *Współczesne czynniki i bariery rozwoju miasta*, red. A. Wolaniuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Błaszczuk M., *Uprzemysłowienie miasta postfordowskiego jako problem polityczny*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2015, Folia Sociologica 52.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994.
- Boryczka E. M., *Partycypacja społeczna*, [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Boryczka E. M., *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Borys T., *Globalizacja jako jeden z megatrendów*, [w:] A. Budnikowski, M. Cygler (red.), *Globalizacja gospodarki a ochrona środowiska*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
- Boudeville R., *Problems of Regional Economic Planning*, Part 1, Edinburgh 1966.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, z. 785, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998.
- Brol R., *Wpływ procesów globalizacji na rozwój lokalny*, [w:] *Współczesne wyzwania miast i regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Broszkiewicz R., *Podstawy gospodarki miejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we

- Wrocławiu, Wrocław 1997, s. 7–8, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Miasto?action=edit> [data dostępu: 7.06.2016].
- Brzeziński C., *System planowania przestrzennego jako bariera komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, red. R. Bról, A. Raszkowski, A. Sztando, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 391, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.
- Budzewicz-Guźlecka A., *Wpływ globalizacji na Nową Gospodarkę*, [w:] *Nauka – Innowacje – Gospodarka. SOOIPP ANNUAL – 2007*, red. P. Niedzielski, J. Guliński, E. Stawasz, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 480, Ekonomiczne Problemy Usług nr 13, Szczecin 2007.
- Bugdól M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
- Bury P., Markowski T., Regulski J., *Podstawy ekonomiki miasta, fundacja rozwoju przedsiębiorczości w Łodzi*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993.
- Cappellin R., *Patterns and Policies of Regional Economic Development and the Cohesion among the Regions of the European Community*, referat wygłoszony podczas konferencji w Karlsruhe, sierpień 1991.
- Caragliu A., Bo C. del, Nijkamp P., *Smart Cities in Europe*, 3rd Central European Conference in Regional Science, CERS, Kosice, 2009, s. 47–49, cyt. za: Ł. Arendt, I. Kukulak-Dolata, *Spółczeństwo informacyjne w mieście, EkoMiasto#Społczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, [w:] A. Nowakowska, Z. Przygocki, A. Rzeńca, (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Cassel G., *Teoretische Sozial Economie*, Leipzig 1927.
- Castells M., *Galaktyka Internetu. Nowe horyzonty*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2003.
- Černiauskaitė I., Cornwall N., Schlotz A., *Energia z odpadów. Pilotażowy projekt biogazowy w Zabrze*, International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE). (2013). Energy for Waste – A Pilot Biogas System in Zabrze. Lund: IIIEE.

- Chmiel J., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów, Zkład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN*, Warszawa 1997.
- Chrochowski M., Pieniążek M., *Procesy rozwoju województwa mazowieckiego a suburbanizacja*, [w:] *Regiony miejskie w Polsce. Dwadzieścia lat transformacji*, red. J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Collins L. M., 2003, *Detroit is not alone* (in English), *Metrotimes* 12/10/2003, <http://www2.metrotimes.com/editorial/story.asp?id=5718>, cyt. za P. Trębacz, *Kurczenie się miasta na przykładzie Detroit* http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TArch9_3/Trebacz.pdf [data dostępu: 12.01.2016].
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej*, „Służba Publiczna” 2005, nr 10 (wiosna).
- Danielewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Danielewicz J., Drzazga D., Nowakowska A., Sokołowicz M., Turala K., Turala M., Żak-Skierczyńska M., *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawca: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania UŁ, Łódź 2015.
- Długosz D., *Aktorzy i modele procesu podejmowania decyzji publicznych w gospodarce w wybranych systemach politycznych krajów wysoko rozwiniętych*, „*Studia Polityczne*” [ISP PAN Warszawa] 1999, nr 3–4, cyt. za: J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego, Materiały seminarium naukowego*, t. II, red. J. Hausner, M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1993.
- Domański R., *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Poznań–Warszawa 1989.
- Dominiak P., Wasilczuk J. E., Starnawska M., *Przedsiębiorczość nieproduktywna w świetle ekonomii instytucjonalnej. Analiza zjawiska w Polsce*, PWN, Warszawa 2016.
- Dourille-Feer E., *L'avenir du modèle de production japonais*, „*Problèmes économiques*”, n° 2536, 1 X 1997, zob. *Przyszłość*

- japońskiego modelu produkcyjnego, „Przegląd Organizacji” 1997, nr 12, s. 41.
- Dresch S. P., Pelc K. I., *Knowledge Centers, Technological Innovations and Regional Economic Growth*, [w:] S. B. Lundstedt, T. H. Moss, *Managing Innovation and Change*, Kluwer Academy Publishers, Dordrecht–Boston–London 1989.
- Drzazga D., *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Drzazga D., *System planowania przestrzennego w Polsce a kierunki planowania przestrzennego w Europie*, [w:] *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, red. D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Dugger W., *Methodological Differences between Institutional and Neoclassical Economics*, „Journal of Economic Issues” 1979, vol. 13, No 4.
- Dutil P., *Crowdsourcing as a new instrument in the government’s arsenal: Exploration and Consideration*, „Canadian Public Administration”, September 2015, vol. 58, No 3.
- Dymnicka M., *Osiedla za bramą a ciągłość kulturowa i społeczna w kształtowaniu przestrzeni miejskiej*, [w:] *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Wydawnictwo SWPS Academica, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.
- Dziemianowicz W., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.
- Dziewoński K., *Geografia osadnictwa i zatrudnienia. Dorobek, podstawy teoretyczne, problemy badawcze*, „Przegląd Geograficzny” 1956, t. XXVIII, z. 4.
- Dzikowska M., *Wpływ kryzysu finansowego i ekonomicznego na działalność korporacji*, [w:] *Przedsiębiorstwo na rynku międzynarodowym*, red. J. Schroeder, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Zeszyty Naukowe 180, Poznań 2011.

- The Economics Book*, 2012, DK, London–New York–Melbourne–Munich–Delhi.
- Egger P., Pfaffermayr M., *The Pure Effects of European Integration on Intra-EU Core and Periphery Trade*, University of Innsbruck, Working Papers in Economics, 2002, No 1.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981.
- European Governance – A White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels 2001, [w:] *The Reform of Metropolitan Governance*, OECD Observer – Policy Brief, b.m.w. 2000.
- Fiedor B., *New Institutional Economics versus Sustainable Development*, [w:] *Towards the theory of sustainable development*, ed. B. Poskrobko, Polish Academy of Sciences, Studies on Sustainable Development, vol. V, Białystok School of Economics, Białystok–Warszawa 2007.
- Fiedor B., *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej*, [w:] *Wkład transformacji do teorii ekonomii*, red. J. Kleer, A. Kondratowicz, CeDeWu.PL Wydawnictwa fachowe, Warszawa 2006.
- Florence P. S., *Economic efficiency in the metropolis*, [w:] *The metropolis in modern life*, ed. R. M. Fischer, New York 1955, s. 86–88, cyt. za K. A. Kuć-Czajkowska, *Aglomeracje, obszary metropolitalne, metropolie – próba uporządkowania pojęć*, [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Florida R., *Cities and the Creative Class*, Routledge, London 2005.
- Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej*, Wydawnictwo. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.
- Friedman Th. L., *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2001.
- Friedmann J., *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills, California, London 1973.
- Gaczek W. M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz 2003.

- Galwas B., *Świat po I dekadzie XXI wieku. Czas na państwo socjalne*, [w:] *Przyszłość. Świat–Europa–Polska*, Komitet prognoz „Polska 2000 plus przy Prezydium PAN” 2014, nr 1 (29).
- Gehl J., *Miasta dla ludzi*, Wydawnictwo RAM, Kraków 2014.
- Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984.
- Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, red. G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Purdie, Felberg SJA, Warszawa 2001.
- Gorzelał G., *Metropolizacja i globalizacja a możliwości konwergencji*, [w:] J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), *Co ekonomiści myślą o przyszłości*, Warszawa 2009.
- Gorzelał G., *Polityka regionalna względem przestrzennej polaryzacji procesów transformacji w krajach Europy Środkowej*, [w:] *Zróżnicowania regionalne jako wyzwanie strategiczne polityki rozwoju regionalnego Polski*, Regionalne i Lokalne Uwarunkowania i Czynniki Restrukturyzacji Gospodarki Polski, Friedrich Ebert Stiftung, Katowice 1996.
- Gorzuchowski S., cyt. za M. Kielczewska-Zalewska, *Geografia osadnictwa*, PWN, Warszawa 1969.
- Gościński J., *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, PWN, Warszawa 1977.
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2004.
- Grosse T. G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8).
- Gruchman B., *Nowy paradygmat rozwoju regionalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2.
- Gruszecki T., *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Grzeszczak J., *Koncepcje polaryzacyjne w przestrzennym zagospodarowaniu kraju*, „Studia KPZK PAN” 1971, t. XXXVI.
- Guzal-Dec D., *Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego*, Wydawnictwo PSW JPPII, Biała Podlaska 2015.
- Harańczyk A., *Miasta Polski w procesie globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

- Harańczyk A., *Uwarunkowania i czynniki rozwoju miast*, [w:] *Uwarunkowania i konsekwencje procesu kurczenia się miast w Polsce*, red. A. Harańczyk, CeDeWu.PL, Warszawa 2015.
- Harvey D., *The urban process under capitalism: a framework for analysis*, „International Journal of Urban and Regional Research” 1978, vol. 2, No 1–4.
- Harvey D., *The urban process under capitalism: a framework for analysis*, „International Journal of Urban and Regional Research” 1978, vol. 2, No 1–4, s. 106, cyt. za: M. Błaszczyk, *Rozwój miasta postfordowskiego w kontekście teorii obiegu kapitału*, [w:] *Współczesne czynniki i bariery rozwoju miasta*, red. A. Wolański, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego, Materiały seminarium naukowego*, t. II, red. J. Hausner, M. Kukiełka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Hausner J., *Postfordowski paradygmat przemysłowy*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 4.
- Hayekiem F. A. von, *Konstytucja wolności*, <http://andrzejblikle.natemat.pl/181487,demokracja-partnerska> [data dostępu: 14.10.2016].
- Hermansen T., *Bieguny rozwoju i teorie pokrewne*, [w:] *Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych*, red. A. Kukliński, PWN, Warszawa 1974.
- Hirschman A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven 1958.
- Hood Ch., *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, No 1, s. 4–5, cyt. za: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Innowacyjne miasta. Przed i po CIVITAS*, wydawnictwo na zlecenie CIVITAS MIMOSA, *Zrównoważona odnowa przestrzeni miasta Zabrze*, Urząd Miejski w Zabrzu, Zabrze 2014.
- Instrumenty polityki rozwoju regionalnego. Raport uzupełniający*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, czerwiec 1997.

- Jabłoński A., Jabłoński M., *Zarządzanie wartością regionu poprzez rozwój i wzrost sektora małych i średnich przedsiębiorstw prognoza rozwoju sektora MŚP w kontekście rynku pracy*, Katowice 2012.
- Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Janasz W., *Kreatywność w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju organizacji*, [w:] *Zarządzanie rozwojem współczesnej organizacji. Uwarunkowania. Innowacje. Strategie*, red. R. Borowiecki, B. Siuta-Tokarska, Wydawnictwo: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- Jankowiak A. H., Mazurek S., *Globalne przedsiębiorstwo sieciowe na przykładzie Li & Fung Group*, [w:] *Przedsiębiorstwo na rynku międzynarodowym*, red. J. Schroeder, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Zeszyty Naukowe 180, Poznań 2011.
- Jewtuchowicz A., *Rozwój terytorialny a strategie lokalizacyjne przedsiębiorstw*, [w:] *Terytorialne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Jewtuchowicz A., *Wpływ zakładów przemysłowych na poprawę warunków bytowych ludności miejskiej*, [w:] *Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności*, „Biuletyn PAN KPZK” 1981, z. 115.
- Jewtuchowicz A., Sokołowicz M., Zasina J., *Zrozumieć fenomen miasta*, [w:] *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Jeżak J., *Orientacja stakeholders jako podstawa zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa*, [w:] M. Cisek, B. Domańska-Szaruga (red.), *Zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2010.
- Kaczmarek B., Sikorski Cz., *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź 1998.

- Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, PWE, Warszawa 1980.
- Klasik A., *Kreatywne i atrakcyjne miasta. Koncepcje i mechanizmy restrukturyzacji aglomeracji miejskich*, [w:] *Mechanizmy i uwarunkowania budowania konkurencyjności miasta*, red. J. Słodczyk, E. Szafranek, Uniwersytet Opolski, Opole 2008.
- Klasik A., *Kreatywne przemysły w kreatywnej aglomeracji*, [w:] *Kreatywne przemysły – kreatywne aglomeracje*, red. A. Klasik, „Biuletyn, PAN KPZK” [Warszawa] 2011, z. 246.
- Kleer J., *Megamiasta: destrukcja przestrzeni publicznej*, [w:] *Megamiasta przyszłości. Szansa czy zagrożenie rozwoju*, red. J. Kleer, Z. Strzelecki, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2015.
- Kleer J., Kleiber M., *Zagrożenia globalne barierami rozwoju*, Polska Akademia Nauk Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2015.
- Kołodko G., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna. Przyszłość*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.
- Kołodziejski J., Parteka T., *Perspektywy rozwoju metropolii Trójmiasta w XXI wieku*, [w:] *Globalizacja polskich metropolii*, red. A. Kukliński, J. Kołodziejski, T. Markowski, W. Dziemianowicz, Euroreg, Warszawa 2000.
- Kondratowicz A., *Próba oceny efektywności sektora publicznego*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kooiman J., *Social-Political Governance: Introduction*, [w:] J. Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, Sage Publications, London 1993, s. 1–8, cyt. za: J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego, Materiały seminarium naukowego*, t. II, red. J. Hausner, M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Kopaliński J., *Metody rachunku ekonomicznego w miejscowym planowaniu przestrzennym w Polsce*, „KPZK PAN, Studia” [Warszawa] 1970, t. XXXII.
- Korbel W., *Skuteczność strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście istniejącego i projektowanego w Polsce prawa*

- planowania przestrzennego*, [w:] *Zarządzanie* nr 20, red. A. Mejsasz-Lech, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2015.
- Korcelli P., *Podstawowe węzły układu osadniczego polski na tle europejskiego systemu osadniczego (aglomeracje – metropolie)*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007.
- Korcelli P., Korcelli-Olejniczak E., *Od metropolii do megamiast*, [w:] J. Kleer, Z. Strzelecki, *Megamiasta przyszłości. Szansa czy zagrożenie rozwoju*, PAN Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2015.
- Kornai J., *Anti-Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*, PWN, Warszawa 1977.
- Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.
- Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Kot J., Stawasz D., *Infrastrukturalne bariery rozwoju funkcji metropolitalnej na przykładzie Łodzi*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szółek, „Biuletyn PAN KPZK” [Warszawa] 2004, z. 214.
- Kot J., Stawasz D., *Metropolitan areas in concepts of economic and spatial development of Poland*, [w:] *The Development of Polish social and economic space at the beginning of the 21st century*, Polish Academy of Sciences Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warszawa 2006.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa 1958.
- Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo Gebethner & Ska, Warszawa 1994.
- Kowalczyk L., *Zarządzanie miastem*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Bról, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Koźuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2010.

- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Kożuch B. (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006.
- Kożuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.
- Kuć-Czajkowska K. M., *Aglomeracje, obszary metropolitalne, metropolie – próba uporządkowania pojęć*, [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. M. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Kuciński K. (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Difin, Warszawa 2010.
- Kudłacz T., *Prognozowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Warszawa 1999.
- Kudłacz T., *Transformacje systemowe jako wyznacznik nowej polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Transformacje systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Czekał, PWN, Warszawa 1993.
- Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Kwiatkowski S., *Bogactwo z wiedzy*, [w:] *Gospodarka Oparta na Wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku*, red. A. Kukliński, KBN, Warszawa 2001.
- Lama N., Oigin A., *Innovation ECOSYSTEMS: Services engineering & living labs a dream to drive innovation?*, Helsinki 2006.
- Landabaso M., *The promotion of innovation in regional policy: proposal for regional innovation strategy*, „Entrepreneurial & Regional Development” 1997, No 9.

- Landes D. S., *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, inni tak ubodzy*, Muza SA, Warszawa 2000.
- Lasuén J. R., *Urbanisation and Development – the Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters*, „Urban Studies” [Edinburgh] 1973, No 10.
- Le Pottier J., *Les effets externes d’agglomeration*, Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse 1975.
- Leven Ch., *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, red. L. Salamon, B. Geidel, P. Bury, T. Markowski, TECHEKO, Łódź 1995.
- Lewis J. P., *The Projekt Manager’s Desk Reference*, McGraw-hill, New York 1999, cyt. za M. Trocki, *Projekty i pojęcia pokrewne*, [w:] M. Trocki (red.), *Współczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.
- Lewis W. A., *The Theory of Economic Growth*, Homewood 1965.
- Liberadzka B., *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWN, Warszawa 2002, s. 19.
- Logan J. R., Molotoch H., *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley 1987, cyt. za: M. Błaszczuk, *Rozwój miasta postfordowskiego w kontekście teorii obiegu kapitału*, [w:] *Współczesne czynniki i bariery rozwoju miasta*, red. A. Wolaniuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Lösch A., *Gospodarka przestrzenna – teoria lokalizacji*, PWE, Warszawa 1961.
- Mączyńska E., *Systemy wczesnego ostrzegania*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2004, nr 12.
- Madauss B. J., *Handbuch Projektmanagement*, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 2000.
- Maier G., Tödting F., *International Division of Labour and Industrial Change in Austrian Regions*, [w:] H. Muegge, W. B. Stöhr (eds.), *International Economic Restructuring and Regional Community*, Avebury–Aldershot 1987.
- Majer A., *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014.

- Mała encyklopedia prakseologii teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Malik K., *Ewaluacja polityki rozwoju regionu, metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, „PAN KPZK, Studia” [Warszawa] 2011, t. CXXXV.
- Malisz B., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, red. J. Regulski, PWE, Warszawa 1985.
- Malisz B., *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław 1984.
- Markowski T., *Rozwój lokalny i regionalny – laissez faire’yzm czy interwencjonizm*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4.
- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Markowski T., *Zarządzanie megamiastami – wybrane aspekty doświadczeń międzynarodowych*, [w:] *Megamiasta przyszłości. Szansa czy zagrożenie rozwoju*, red. J. Kleer, Z. Strzelecki, Warszawa 2015.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Markowski T., *Znaczenie efektów zewnętrznych w rozwoju miast – teoria i rzeczywistość*, *Miasto i jego władze*, red. J. Regulski, Ossolineum, Wrocław 1984.
- Markowski T., Kot J., *Ideogram – przewodnik metodyczny restrukturyzacji regionalnej na przykładzie województwa radomskiego*, ZZMiR UŁ, Łódź 1994.
- Markowski T., Kot J., Stawasz D., *Cechy gospodarki globalnej*, [w:] *Globalizacja metropolii polskich*, red. A. Kukliński, J. Kołodziejski, T. Markowski, W. Dziemianowicz, Euroreg, Warszawa 2000.
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, PAN KPZK, Warszawa 2006.
- Markowski T., Marszał T., *Problemy planowania przestrzennego w świetle doświadczeń europejskich*, [w:] *Gospodarka przestrzenna i zarządzanie miastem z perspektywy doświadczeń krajów*

- Unii Europejskiej, red. T. Marszał, Ośrodek Europejskiej Polityki Przestrzennej i Rozwoju Lokalnego, Łódź 1996.
- Marshall A., *Zasady ekonomiki*, t. I, Wyd. M. Arcta, Warszawa 1925.
- Matusiak B. E., *Modele biznesowe na nowym, zintegrowanym rynku energii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- McCann Ph., *Urban and Regional Economics*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Mikołajczyk Z., *Zarządzanie procesami zmian w organizacjach*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego, Katowice 2003.
- Mikołajewicz Z., *Procesy restrukturyzacji przemysłu w regionach*, Uniwersytet Opolski, Opole 1995.
- Mikosik S., *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, PWN, Warszawa 1993.
- Mitchell W. J., *Intelligent cities*, „e-Journal on the Knowledge Society” 2007, Issue 5.
- Możdżeń M., *Współrządzenie a nowa ekonomia instytucjonalna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2015.
- Murray A., Minevich M., Abdoullaev A., *Being smart about smart cities*, „Searcher” 2011, vol. 19, Issue 8, Special section.
- Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957.
- The myth of the periphery. Forget core against periphery in Europe: the true divide is north against south*, „The Economist”, 15th March 2010.
- Nalepka A., *Problem zdolności kierowania w badaniu systemu zarządzania*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Zeszyty Naukowe nr 309, Kraków 1990, cyt. za: A. Jabłoński, M. Jabłoński, *Zarządzanie wartością regionu poprzez rozwój i wzrost sektora małych i średnich przedsiębiorstw prognoza rozwoju sektora MŚP w kontekście rynku pracy*, Katowice 2012.
- Niedziałski P., *Kreatywność i procesy innowacyjne na rynku usług transportowych. Ujęcie modelowe*, PTE, Szczecin 2013.
- Noga A., *Teorie przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

- Nogalski B., Mokwa Z., *Techniki organizatorskie jako uniwersalne narzędzie badania i usprawniania pracy*, [w:] *Przeszłość i przyszłość Nauk o Zarządzaniu. Metody i techniki zarządzania*, Katedra Zarządzania Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001.
- Nowak M. J., *Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa, Nieruchomości*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2015.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Nowakowska A., Przygodzki Z., *Zintegrowane metody i narzędzia zarządzania miastem*, [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Noworól A., *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Noworól A., *Zarządzanie w samorządzie, ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006.
- Nurske R., *Problems of Capital Formation in Developing Countries*, Oxford 1953.
- Paelinck J., *La théorie du développement régional polarisé*, [w:] *Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée*, Economie Régionale, Serie L, 15, Paris 1965.
- Parteka T., *Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
- Parysek J., *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, BOGUCKI Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.
- Pastusiak R., *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Perroux F., *Note sur la notion de „Pole de Croissance”*, „Economie Appliquée” 1955, t. VIII, n° 1–2.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wyd. Arkady, Warszawa 1999.

- Piątek F., Piątek B., *Ochrona środowiska w procesie globalizacji a w rozwoju zrównoważonym i trwałym*, [w:] *Globalizacja gospodarki a ochrona środowiska*, red. A. Budnikowski, M. Cygler, SGH, Warszawa 2002.
- Pieta-Kangurska M., *Kierunki rozwoju przestrzennego w świetle wybranych ujęć teoretycznych*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Pietraszewski W., *Cechy polskiej przestrzeni*, [w:] *Problemy polskiej przestrzeni*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 1982, z. 118.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Pietrzyk I., *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, red. W. Kosiedowski, Toruń 1995.
- Pirveli M., *Funkcja metropolitalna a proces globalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4 (14).
- Podgórnjak-Krzykacz A., *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Polska 2015. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rada Ministrów, (RCSS), Warszawa 2000, cyt. za: S. Korenik, *Rozwój regionalny – nowe tendencje*, [w:] *Gospodarka – przestrzeń – rozwój*, red. K. Wilk, M. Łyszczak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1016, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Poskrobko B., *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998.

- Pottier P., *Axes de communications de développement économique*, „Revue Economique” 1963, n^o 1.
- Prud’homme R., *Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – Centrum Współpracy z Europejskimi Gospodarkami w Trakcie Przemian, Wydawnictwo SORBOG, Warszawa 1993.
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Pyszkowski A., *Zasady polityki regionalnej państwa*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 203.
- Ranking jakości miejskiego życia*, „Polityka. Wydanie Specjalne” 2014, nr 10.
- Rasmussen D. W., *Urban Economics*, New York 1973.
- Ratajczak M., *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?*, Zeszyty Naukowe nr 9. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011.
- Ratajczak M., *Wprowadzenie do teorii kapitalizmu kognitywnego: kapitalizm kognitywny jako reżim akumulacji*, „Praktyka Teoretyczna” 2015, nr 1 (15).
- Regulski J., *Ekonomika miasta*, PWE, Warszawa 1982.
- Regulski J., *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, red. J. Regulski, PWE, Warszawa 1985.
- Robbins S. P., DeCenza D. A., *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Rocznik Demograficzny*, GUS, Warszawa 2014.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010.
- Rosenstein-Rodan P. N., *Problems of Industrialisation of Eastern and Southern Europe*, „Economic Journal” 1953.
- Rudolf S., *Nowa ekonomia instytucjonalna lekarstwem na kryzys*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012.
- Rzepka A., *Globalizacja w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe „Silva Rerum”, Poznań 2014.

- Sala S., *Konsekwencje procesów globalizacji*, Wydawca Instytut Geografii Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2014.
- Santo V. M., Verrier P. É., *Le management public*, Press Universitaires de France, Paris 1997, s. 57, cyt. za: F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kozuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Sassen S., *The Global City: Introducing a Concept*, „Brown Journal of World Affairs” 2005, vol. 11, No 2.
- Schumpeter J. A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.
- Scitovsky T., *Two concepts of external economies*, „Journal of Political Economy” 1954, No 2.
- Scott A. J., *Emerging cities of the third wave*, http://www.academia.edu/764227/Emerging_Cities_of_the_Third_Wave [data dostępu: 13.06.2016].
- Scott A. J., *Technopolis. High-Technology Industry and regional Development in Southern California*, University of California Press., Berkeley, CA 1993.
- Scott A. J., Storper M., *The nature of cities. The scope and limits of urban theory*, „International Journal of Urban and Regional Research”, May 2013.
- Słodczyk J., *Identyfikacja i kształtowanie się funkcji metropolitalnych*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szółek, „Biuletyn PAN KPZK” [Warszawa] 2004, z. 214.
- Słownika języka polskiego PWN*, Warszawa 2007.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa maj 2008, Raporty i Analizy EUROREG nr 1 / 2009. http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/602/obszary_metropolitalne_w_polsce_problemy_rozwojowe_i_delimitacja.pdf [data dostępu: 22.04.2016].

- Sokołowicz M., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Stachowicz M., *System gospodarki komunalnej*, [w:] *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, wybrane zagadnienia i obszary działania*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2013.
- Stackelberg K. von, Hahne U., *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne*, red. S. Golinowska, „Raport IPiSS” [Warszawa] 1998, z. 16.
- Staniek Z., *Instytucje i problemy ich mierzenia*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2014.
- Stawasz D., *Lokalne programy rewitalizacji wobec problemów mieszkaniowych miasta – przykład Łodzi*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2008, Folia Oeconomica 215.
- Stawasz D., *Metody oceny projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji” 2014, nr 6.
- Stawasz D., *Metropolie w dokumentach prawnych i planistycznych Polski*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna XI*, Wrocław 2008.
- Stawasz D., *Miasta polskie wobec koncepcji smart city*, [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Placet, Warszawa 2015.
- Stawasz D., *Nowoczesne podejście do zarządzania sprawami publicznymi w mieście*, [w:] *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*, red. K. Krukowski, J. Sasak, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016.
- Stawasz D., *Sprawność zarządzania rozwojem terytorialnym w polskich uwarunkowaniach*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Stawasz D., *Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, red. R. Broł, A. Raszkowski, A. Sztando,

- Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 391, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.
- Stawasz D., *Uwarunkowania sprawności zarządzania w samorządowej administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Stawasz D., *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Stawasz D., Nowakowska A., *Komunikacja społeczna a zarządzanie miastem*, [w:] *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia i obszary działania*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2013.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, Studia Miejskie nr 19, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2015.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Akademia Samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Koncepcja smart city w teorii i praktyce zarządzania rozwojem miast*, [w:] *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Placet, Warszawa 2015.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.), *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2015.
- Stawasz D., Wiśniewska M., *Wykorzystanie Koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawca: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania UŁ, Łódź 2015.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Stryjakiewicz T., Stachowiak K., *Uwarunkowania, poziom i dynamika rozwoju sektora kreatywnego w poznańskim obszarze*

- metropolitalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010.
- Strzelecki Z., *Ludność miast w przyszłości*, [w:] J. Kleer, Z. Strzelecki, *Megamiasta przyszłości. Szansa czy zagrożenie rozwoju*, PAN Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2015.
- Szeloch M., *Podstawy organizacji i zarządzania*, CL Consulting i Logistyka, Wrocław 2004.
- Szlachta J., *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, z. 35, Warszawa 1993.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny – koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne*, [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, „Studia PAN KPZK” [Warszawa] 2006, t. CXVI.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008.
- Szumowski W., *Metody i techniki zarządzania*, http://www.podyplomowe.ue.wroc.pl/pliki/_c/6/metody_i_tekniki_zarzadzania.pdf [data dostępu: 27.07.2016].
- Szydłowski C., *Administracja publiczna, specyfika działań organizacji*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Szymańska D., *Inteligentne miasta – idea, koncepcje i wdrożenia*, [w:] D. Szymańska, M. Korolka, *Inteligentne miasta. Idea, koncepcje i wdrożenia*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015.
- Szymańska D., *Urbanizacja na świecie*, PWN, Warszawa 2007.
- Świetlik M., Lubiатовski A., *Cele, problematyka, tryb*, „Wspólnota” 2004, nr 13.
- Teoria biegunów wzrostu*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” [IGiPZ PAN, Warszawa] 1978, z. 3–4.
- Thünen J. H., *Der isolierte Stadt in Beziehungen auf Landwirtschaft und nationalökonomie*, Hamburg 1863.
- Tomczyk M., *Sektor kreatywny w metropolii szczecińskiej*, [w:] S. Bąkowska, M. Tomczyk, *Segment i sektor kreatywny w metropolii szczecińskiej*, Kadruk, Szczecin 2014.

- Trocki M., *Projekty i pojęcia pokrewne*, [w:] M. Trocki (red.), *Współczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.
- Trojanek M., *Instrumenty pobudzania przedsiębiorczości w układach lokalnych*, [w:] *Rozwój przemysłu drobnego w ramach gospodarki rynkowej*, Katedra Ekonomiki Produkcji Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, materiały pokonferencyjne, Poznań–Biedrusko, czerwiec 1993.
- Tundys B., *Logistyka miejska – koncepcje – systemy – rozwiązania*, Difin, Warszawa 2008.
- Umiński P., *Przedsiębiorstwo w koncepcji Oliviera E. Williamsona i Johna K. Galbraitha – analiza porównawcza*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2014.
- Van der Meer A., Van Winden W., *E-governance in Cities: A Comparison of Urban Information and Communication Technology Policies*, „Regional Studies” 2003, vol. 37, No 4.
- Vercellone C., *Kapitalizm kognitywny a modele regulacji relacji płac: czego nauczył nas francuski ruch przeciwko umowom o pierwszą pracę (anty-CPE)*, <http://www.ha.art.pl/prezentacje/39-edufactory/1719-carlo-vercellone-kapitalizm-kognitywny-a-modele-regulacji-relacji-plac.html> [data dostępu: 20.06.2016].
- Wesołowski J., *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Wydawnictwo Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008.
- West J., Borges M., *Leveraging External Sources of Innovation: A Review of Research on Open Innovation*, „Journal of Product Innovation Management” 2014; vol. 31, No 4.
- Więclawowicz G., *Geografia społeczna miast*, PWN, Warszawa 2003.
- Wierzbowski J., *Uwarunkowania geopolityczne polityki gospodarczej Polski*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 4.
- Wilczyński W., *Transformacje gospodarki polskiej po pięciu latach 1989–1994*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”

- [Wydawnictwo Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań] 1994, R. LVI, z. 3.
- Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Wilkin J., *Zagrożenia globalne wynikające ze zmian strukturalnych i instytucjonalnych*, [w:] *Kryzysy systemowe*, red. J. Kleer, E. Mączyńska, J. J. Michałek, J. Niżnik, Wydawca: Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2014.
- Williamson O. E., *Instytucje kierujące*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3.
- Williamson O. E., *Transaction – cost economics: The governance of contractual relations*, „Journal of Law and Economics” 1979, vol. 22, No 2.
- Winpenny J. T., *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1995.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydanie drugie poprawione i rozszerzone, Difin, Warszawa 2012.
- Wynarczyk P., Piperopoulos P., McAdam M., *Open innovation in small and medium-sized enterprises: An overview*, „International Small Business Journal” 2013, vol. 31, No 3.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.
- Zaorska A., *Globalizacja i regionalizacja a ekspansja KMN na świecie i w Polsce*, [w:] *Korporacje międzynarodowe w Polsce. Wyzwania w dobie globalizacji i regionalizacji*, red. A. Zaorska, Difin, Warszawa 2002.
- Zaorska A., *Ku globalizacji przemian w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, PWN, Warszawa 1998.
- Zegar J. S., *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym*, SGH, Warszawa 2003.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976.
- Ziemniewicz K., *Techniki zarządzania*, PWE, Warszawa 1991.

- Ziobrowski Z., *Modele rozwoju megamiast i ich przyszłość*, [w:] J. Kleer, Z. Strzelecki, *Megamiasta przyszłości. Szansa czy zagrożenie rozwoju*, PAN Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2015.
- Ziółkowski A., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.
- Żabiński L., *Gospodarka polska wobec globalizacji: bariery i warunki sukcesu przedsiębiorstw na rynkach unijnych*, [w:] K. Jędralska, L. Żabiński (red.), *Gospodarka w obliczu globalizacji. Przegląd wybranych zagadnień*, PTE, Katowice 2003.
- Żurek K., *Wciąż wiemy za mało*, [w:] *Przyszłość miast, miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne*, Raport THINKTANK, 2013.

Ustawy i dokumenty

- Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca 2000 r.).
- Grosse T. G., *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013. Propozycje do dyskusji Instytut Spraw Publicznych*, „Analizy i Opinie”, wrzesień 2004, nr 26.
- Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw w latach 1998–2002*. Dokument przyjęty przez radę Ministrów w dniu 11 maja 1999 roku
- Kodeks wyborczy, Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.*, DzU, 2011, nr 21, poz. 112.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 października 1999 r.).
- Koncepcja średniookresowego rozwoju kraju do 2020 roku* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 r.).
- Krajowa Polityka Miejska 2013*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Warszawa, październik 2015.
- Narodowa Strategia Ochrony Środowiska* (projekt z chwilą zapisu NSRR 2001–2006).

- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa, wrzesień 2000.
- Narodowa Strategia Rozwoju Transportu* (projekt z chwilą zapisu NSRR 2001–2006).
- Narodowa Strategia Rybołówstwa* (projekt z chwilą zapisu NSRR 2001–2006).
- Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia)*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 1.08.2006 r.
- Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 1999 r.).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2005.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 11 lutego 2003 r., Warszawa 2003.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*, [http://www.mr.gov.pl/Programy Operacyjne+2007–2013/Infrastruktura+i+Środowisko/](http://www.mr.gov.pl/Programy%20Operacyjne+2007-2013/Infrastruktura+i+Środowisko/) [data dostępu: 7.10.2008].
- Program restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce*. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 30 czerwca 1998 r., Warszawa, czerwiec 1998.
- Program rozwoju handlu wewnętrznego do 2003 roku*. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 6 czerwca 2000 r. aktualizowany 14 sierpnia 2002 r. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2002, <http://www.mgip.gov.pl> [data dostępu: 23.05.2005].
- Projekt na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 maja 2008 r. ustawy o rozwoju miast i obszarów metropolitalnych*, file:///C:/Users/Prof%20Stawasz/Downloads/-var-www-apache2-default-www_mswia-dokumenty-zalaczniki-1-4530.pdf [data dostępu: 17.09.2016].
- Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, czerwiec 2005.

- Projekt ustawy z dnia 15.09.2008 o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, <http://tmmb.pl/metropolia/Projekt%20ustawy%20opolityce%20miejskiej.pdf> [data dostępu: 17.09.2016].
- Reforma górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2002*. Program przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 30 czerwca 1998 r., Warszawa, czerwiec 1998.
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 1999 r.), Warszawa, lipiec 1999.
- Strategia dla Polski*, Warszawa, czerwiec 1994.
- Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000–2010* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 1999 r.), Warszawa, czerwiec 1999.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa listopad 2006.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Warszawa, wrzesień 2012.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 788.
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. o odpadach*, tekst jednolity, DzU, 2012, poz. 951, 1513.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 849.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej*, tekst jednolity DzU, 2014, poz. 333, 915.
- Ustawa z dnia 21 listopada o 2008 r. o pracownikach samorządowych*, tekst ujednolicony DzU, 2015, poz. 1045, 1220.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 2147;
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, DzU, 2016, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 290, 961, 1165, 1250.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 1330, 1887.

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, DzU, 2015, poz. 774, 1688.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 778, 904, 961, 1250, 1579.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, tekst jednolity DzU, 2015, poz. 87.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 814.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 383.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, DzU, 2006, nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, tekst jednolity DzU, 2016, poz. 446.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji*, DzU, 2015, poz. 1777.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, Warszawa, dnia 18 listopada 2015 r., DzU, 2015, poz. 1890.
- Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, tekst jednolity DzU, 2015, poz. 1651, 1688, 1936; 2016, poz. 422.
- Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, sierpień 2005.
- Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, październik 2005.
- Założenia do projektu ustawy metropolitalnej, projekt z dnia 4 lipca 2007 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007.
- Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do roku 2006*, Ministerstwo Gospodarki Departament Strategii Gospodarczej, Warszawa, lipiec 2000.

Strony internetowe

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> [data dostępu: 7.01.2017].
- <http://it.greenpl.org/pl/smart-cities.eu/> [data dostępu: 21.07.2016].
- <http://rabka.cba.pl/2016/01/05/rabka-zdroj-ma-rakotworcze-powietrze/> [data dostępu: 19.09.2016].
- <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzglem-liczby-ludnosci> [data dostępu: 10.11.2016].
- <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-o-najnizszych-dochodach-budzetow-na-1-mieszkanca/> [data dostępu: 10.11.2016].
- http://sztando.com/pdf_odpowiedzi/teoria_bazy_ekonomicznej.pdf [data dostępu: 10.05.2016].
- http://transinto.pl/lodz-aspiruje-do-grona-„smart-city”_more_71592.html [data dostępu: 6.09.2016].
- <http://www.exploration-online.com/2015/03/30/lodz-polands-hidden-gem/> [data dostępu: 3.10.2016].
- <http://www.ha.art.pl/prezentacje/39-edufactory/1719-carlo-vercellone-kapitalizm-kognitywny-a-modele-regulacji-relacji-plac.html> [data dostępu: 20.06.2016].
- <http://www.investopedia.com/terms/c/corporategovernance.asp> [data dostępu: 2.06.2016].
- http://www.ottima-plus.com.pl/public/upload/editor/File/pdf/ottima_zarzadzanie_wartoscia_www.pdf [data dostępu: 10.09.2016].
- http://www.podyplomowe.ue.wroc.pl/pliki/_c/6/metody_i_tech_niki_zarzadzania.pdf [data dostępu: 27.07.2016].
- http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,17703690,Lodz__Jesienia_ruszy_ma_obszarowy_system_sterowania.html#ixzz3aFh3l52u [data dostępu: 7.10.2015].
- https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_agencji [data dostępu: 31.05.2016].
- https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_praw_w%C5%82asno%C5%9Bci [data dostępu: 6.05.2016].
- <https://pl.wikipedia.org/wiki/Controlling> [data dostępu: 21.07.2016].

https://www.google.pl/search?q=smart+city&biw=1366&bih=643&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKewi8uPei8srNAhUCuhoKHUVhBk4QsAQIXg#tbm=isch&tbs=rimg%3ACVgZmisUErh_1IjhOVcueRGakqaCi1jOOmCBH8Lu-idxjWpA_1HbEJVDLWmNtQuNGhSWr85dd8fLgZHKDb9QeGdUbHsioSCU5Vy55EZqSpEbdMk6idysXBKhIJo-KLWM46YIEcRdz0StTDU0n8qEgnwu76J3GNakBFUWbRg-MX-OPCoSCT8dsQlUMtaYERfu4qugE1fiKhIJ21C40aFJavwRgjZbY0_1-tswqEgn13x8uBkcoBGbdqCt17V05CoSCdv1B4Z1RseyEVQnDGD3zdl4&q=smart%20city%20concept [data dostępu: 28.08.2016].

https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf [data dostępu: 29.09.2016].

<https://www.mr.gov.pl/strony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/informacje-o-strategii/> [data dostępu: 28.09.2016].

Zarządzanie wartością regionu poprzez rozwój i wzrost sektora małych i średnich przedsiębiorstw prognoza rozwoju sektora MŚP w kontekście rynku pracy, A. Jabłoński, M. Jabłoński, Katowice 2012, s. 17, http://www.ottima-plus.com.pl/public/upload/editor/File/pdf/ottima_zarzadzanie_wartoscia_www.pdf [data dostępu: 10.09.2016].

SUMMARY

The monograph is devoted to the identification of contemporary determinants of urban development and urban structures and the determination of barriers and developmental constraints that cities in Poland are currently facing. Therefore, the main aim of this work is to identify the factors that generally determine the dynamics of urban development and to define the conditions that enable cities' economies and societies to participate in processes of globalisation. Considerations revolve around the question what determines that certain cities grow and succeed, while others, despite seemingly favourable circumstances, cannot keep pace with the dynamics of change. The main thread in these considerations is the city in the relation of globalisation – economy – society – a system of power and governance.

According to generally accepted views, it is assumed that in the modern world due to advances in the technical sphere, including information revolution, a global network of links between different entities, significantly changing global economy, has been created. The occurring transformations have also affected the nature of societies, especially with regard to their structure and value system, to which the educational boom has contributed. Since these processes have occurred extremely rapidly in comparison with changes in the past, they have forced societies to adapt to the pace and scope of change, as well as altered the nature of human behaviour.

Based on extensive literature studies, the specificity of the issues related to the development of urban structures is discussed. An attempt has been made at an analysis of selected trends regarding cities in Poland that have been observed over the last 25 years. The observations have been used to formulate a number of conclusions and recommendations relating to the sphere of state policy in the area of urban development, as well as urban policies formulated and implemented by municipalities.

The monograph consists of an introduction, four chapters and a conclusion. Chapter I presents ideas, theories, concepts and determinants of urban development. On the basis of the assumptions of institutional economics, a comprehensive analysis is conducted of what determines urban development and how it is determined, as well as what conditions that should be achieved are deemed desirable for the future of cities. It comprises a presentation of the characteristics of urban development in terms of the challenges of modern times. The city is seen as a territory characterised by multi-faceted relations between local actors, organisations, institutions, and local communities.

Chapter II provides an explanation what globalisation is and what influence it exerts on the development of urbanisation processes in the world. Positive and negative effects of globalisation on the socio-economic development of various countries and its impact on cities are presented. In addition, the dimension of territorial development resulting from the transformation of urban structures under the influence of globalisation is taken into account.

In the next chapter, considerations are focused on demonstrating that cities are organisations and on identifying what the process of efficient governance of urban structures is. The chapter presents what methods and instruments are of particular importance in the efficient governance of urban development and whether they are widely used in practice.

Considerations presented in Chapter IV aim to explain the reality in which cities in Poland are functioning and developing. It presents the policies of successive governments in the area of the transformation of the Polish economy in relation

to urban development. The chapter presents and characterises barriers to their development divided into social, economic, infrastructural, environmental and spatial ones, as well as those resulting from institutional settings, i.e. the governance system. In the presented analysis, positive and constraining elements of governance of the development of Polish cities are considered, and examples of completed actions that are part of the concept of smart city are described.

The presented considerations clearly indicate that globalisation has its own demands and penetrates into all spheres of functioning of cities. With the opening of Poland to the world, despite the many difficulties associated with the period of transition, Polish cities are changing under the influence of global processes, and these changes result in overall progress. Environmental influences cannot be ignored by urban policy makers, on the contrary, they must be open to the experience and achievements of affluent cities in the world. Although many barriers and constraints will be present in the reality of Polish cities for a long time, their elimination or even minimisation will probably take place under the influence of globalisation.

The considerations presented in this monograph lead to the conclusion that the governance of urban development is a process that requires knowledge, experience, the use of modern management methods, the ability to read signals from the environment, cooperation of municipal authorities with society, the development of various forms of inter-sectoral cooperation, and a reference to the political, organisational and institutional determinants of the actions taken.

SPIS RYSUNKÓW

| | |
|--|-----|
| Rysunek 1. Znaczenie instytucji | 52 |
| Rysunek 2. Symboliczne ujęcie <i>smart city</i> | 98 |
| Rysunek 3. Komponenty miasta inteligentnego | 105 |
| Rysunek 4. Filary w ramach koncepcji <i>smart city</i> | 106 |
| Rysunek 5. Siły prowadzące do globalizacji | 126 |
| Rysunek 6. Miasto i jego otoczenie | 176 |
| Rysunek 7. Sprawność i skuteczność | 188 |
| Rysunek 8. Proces zarządzania | 195 |
| Rysunek 9. Rozeta celów strategicznych w planowaniu zintegrowanym | 199 |
| Rysunek 10. Tematyczne obszary składające się na jakość życia w mieście | 304 |

SPIS TABEL

| | |
|--|-----|
| Tabela 1. Uniwersalne i specyficzne czynniki powstawania i rozwoju miast | 84 |
| Tabela 2. Syntetyczne ujęcia definicji <i>smart city</i> | 100 |
| Tabela 3. Pozytywne i negatywne skutki wynikające z globalizacji | 139 |
| Tabela 4. Model biurokratyczny a model zarządzania publicznego | 204 |
| Tabela 5. Cechy dobrego zarządzania w mieście | 210 |
| Tabela 6. Liczba ludności w wybranych miastach Polski w latach 1950–2015 (w tys.) | 256 |
| Tabela 7. Zestawienie zadań własnych gminy (miasta) oraz powiatu | 262 |
| Tabela 8. Główne czynniki ograniczające możliwości rozwoju miast w Polsce | 310 |

NOTA O AUTORZE

Danuta Stawasz ukończyła studia magisterskie na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego w 1976 r. Uzyskała dyplom magistra ekonomii ze specjalnością w zakresie ekonometrii. Od tego roku do roku 1989 była pracownikiem naukowo-badawczym w Instytucie Ekonomiki Przemysłu Lekkiego Uniwersytetu Łódzkiego. W związku ze zmianą obszaru zainteresowań naukowych, po obronie rozprawy doktorskiej pod tytułem *Regionalne zróżnicowania w infrastrukturze społecznej a wydajność pracy w przemyśle*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Jerzego Regulskiego, rozpoczęła pracę w Zakładzie Zarządzania Rozwoju Miast Instytutu Polityki Regionalnej, Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ.

Po przygotowaniu rozprawy habilitacyjnej zatytułowanej *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, w roku 2001 uzyskała tytuł naukowy doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu. Od roku 2005 jest profesorem Uniwersytetu Łódzkiego. Obecnie pracuje w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania UŁ. Jest kierownikiem Zakładu Zarządzania Regionem.

Zainteresowania naukowe autorki monografii koncentrują się wokół problematyki czynników sprawczych i mechanizmów rozwoju regionalnego i lokalnego, polityki inter- i intraregionalnej, polityk miejskich, strategii rozwoju oraz wykorzystywania nowoczesnych metod i technik zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Wymienić tu należy także studia dotyczące

wpływu procesów globalizacji na rozwój miast na świecie i w kraju, zmierzające w kierunku identyfikacji osiągnięć techniki i technologii, w tym technik ICT i ich oddziaływania na warunki funkcjonowania miast i miejskich społeczności.

Uczestniczyła w licznych konferencjach krajowych i międzynarodowych, była też członkiem zespołów wielu projektów badawczych. W dorobku naukowym Danuty Stawasz jest ponad 150 publikacji, wiele prac niepublikowanych oraz innych opracowań (ekspertyz, grantów, diagnoz i raportów), tworzonych także na potrzeby praktyki zarządzania w jednostkach administracji samorządowej.

Praca naukowa autorki pozostaje w ścisłym związku z dydaktyką. Wykłady, ćwiczenia i seminaria dotyczą problematyki rozwoju miast i regionów, restrukturyzacji i odnowy miast, zarządzania w regionie i gminie, sprawnego zarządzania sprawami publicznymi w organizacjach administracji publicznej. Pod jej kierunkiem powstało ponad 200 prac magisterskich i dyplomowych oraz pięć obronionych rozpraw doktorskich.

Jest wiceprzewodniczącą zespołu zadaniowego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN.