

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

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 względzie 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 prawno-instytucjonalnych, 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 walorów 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. Reguński, *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, red. J. Reguński, 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.