

MICHAŁ KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**ZARZĄDZANIE ROZWOJEM MIAST W POLSCE.
BUDOWANIE ATRAKCYJNOŚCI LOKALIZACYJNEJ
Z PERSPEKTYWY NOWOCZESNYCH,
WIELKOMIEJSKICH UKŁADÓW OSADNICZYCH**

Abstract: Management of Urban Development in Poland. Building of Location Attractiveness from the Perspective of Modern, Urban Settlement Systems. The processes taking place in today's economy are determined by two main phenomena: globalization and metropolisation. With these phenomena is related the general trend of increasing importance of knowledge, innovation, technology, which could be described as a wide perspective of creativity. This implies the need for new management tools metropolitan centers.

Contemporary processes of economic and spatial pose to urban managers the challenges. This implies the need to adapt to the inevitable changes, as well as reaching out for new solutions to achieve or maintain an effective socio-economic development. In this paper author've made an attempt to analysis and verify the tools for managing of metropolitan centers with a focus on common problems of big cities, which can impinge on the quality, style and character of public management. Urban development policy plays an important role in developing the potential of the metropolis, and therefore author turned special attention in this article on the potential for overcoming barriers to development and exploitation of its resources to the success of the city.

Key words: City management styles, creative cities, governance, metropolisation, public, urban management.

Wprowadzenie

Zarządzanie rozwojem miasta jest problemem wielowymiarowym oraz interdyscyplinarnym. Wiąże ze sobą wiele dziedzin nauki, a także mnogość

mechanizmów o wielkim stopniu złożoności. Planowanie rozwoju wymaga w warunkach gospodarki rynkowej nowych technik przewidywania i programowania zmian oraz specyficznego otoczenia instytucjonalnego. Zarządzanie rozwojem przestrzeni zurbanizowanych powinno bazować na instrumentach dostępnych współcześnie władzom publicznym, a także w pewien sposób wyznaczających kierunki rozwoju gospodarczego, społecznego, przestrzennego, kulturowego oraz środowiskowego.

Mimo że opracowanie ma teoretyczny charakter, zostanie w nim podjęta próba odpowiedzi na kilka pytań dotyczących jakości zarządzania ośrodkiem metropolitalnym¹ pod kątem budowania konkurencyjności w warunkach dominującego w świecie procesu globalizacji z równie istotnymi procesami metropolizacji oraz informatyzacji gospodarki. Nieprzypadkowo wymieniono te zjawiska, ponieważ mają one istotny wpływ na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wszystkich jednostek układu osadniczego, a więc również i ośrodków metropolitalnych. Wyznaczają pewne możliwości tak co do kierunku rozwoju, jak również w kwestii wewnętrznego nasilenia występowania pewnych zjawisk oraz siły ich egzogenicznego oddziaływania². Są to procesy naturalne i żywiołowe, wyznaczają jednak mechanizmy interwencjonizmu polegające głównie na korygowaniu oraz uzupełnianiu tych procesów.

Celem opracowania jest próba przedstawienia najistotniejszych determinant rozwoju ośrodków metropolitalnych, wpływających na kształt i sposób ich zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem efektywnego podnoszenia konkurencyjności.

¹ Autor wyraźnie dostrzega różnicę między pojęciami *miasto* i *ośrodek metropolitalny*. Mimo różnic, w niniejszym opracowaniu świadomie używa tych pojęć wymiennie. Miasto definiuje przez pryzmat kryteriów demograficznych, zaś metropolię – kryteriów jakościowych, choć osiągnięcie kryteriów demograficznych jest konieczne do zaistnienia potencjału jakościowego. Jednak ze względu na to, że przedmiotem rozważań jest zarządzanie największymi miastami w Polsce, na drugi plan schodzi nazewnictwo analizowanych ośrodków tym bardziej, że każda metropolia jest miastem (choć zależność ta nie jest dwukierunkowa).

² Autor ma na myśli to, że procesy metropolizacji i globalizacji spowodowały po pierwsze, że największe jednostki układu osadniczego funkcjonują w globalnych sieciach wymiany (węzłach). To oznacza, że tylko wybrane jednostki układu osadniczego (te najsilniejsze) należą do globalnej sieci wymiany potencjału. Pozostałe są zmarginalizowane lub wykluczone z udziału w wymianie, co w skrócie oznacza negatywne oddziaływanie tych procesów na niewielkie jednostki układu osadniczego. W ten trend wpisuje się zjawisko metropolizacji, które najkrócej ujmując oznacza wzrost znaczenia ośrodków metropolitalnych, co przyczynia się z kolei do polaryzacji potencjału gospodarek metropolii i pozostałych jednostek układu osadniczego.

1. Rozwój obszarów wielkomiejskich w kontekście współczesnych uwarunkowań

Przywołana powyżej globalizacja jest zjawiskiem obiektywnym, tzn. nie wywołanym przez żadną grupę interesów (co najwyżej przez nie wzmacniania), będącym swoistym skutkiem ubocznym postępu technicznego i technologicznego. Rozwój globalizacji, którego początki możemy datować na początek lat 60. XX w., dotyczy przede wszystkim zjawiska poprawy infrastruktury do wymiany dóbr, usług, kapitału finansowego, informacji oraz ludzi [Jałowicki 2007, s. 11]. Globalizacja spowodowała wiele następstw, które najkrócej ujmując polegają na dalszej liberalizacji wymiany potencjału, szczególnie między wielkimi miastami oraz unifikacji internacjonalizacji kultur. Istnieją jednak głosy ekspertów i badaczy problematyki globalizacji, którzy twierdzą, że wraz ze wzrostem cen paliw, jak również z powodu globalnego kryzysu finansowego, swoboda wymiany potencjału zostaje ograniczona, a co za tym idzie, założenia definiujące globalizację w powyższej formie przestają być aktualnie. Nie oznacza to oczywiście, że zjawisko globalizacji jest ograniczane. To raczej kwestia przeformułowania podstawowych założeń: nie transferuje się potencjału w sposób dowolny i nieograniczony. Decyzje, szczególnie dotyczące transferu potencjału z wyjątkiem wiedzy i informacji podejmowane są na podstawie kryteriów racjonalności oraz biznesowej opłacalności. Najkrócej opisując, globalizacja polega na upowszechnieniu i ułatwieniu dzięki technicznym możliwościom wymiany na znaczną odległość dóbr, usług, kapitału ludzkiego i finansowego oraz informacji. W związku z tym globalizacja sprzyja liberalizacji gospodarki, promując jednostki układu osadniczego będące w sieci globalnej wymiany potencjału, jak również przedsiębiorstwa o międzynarodowym zasięgu.

Z punktu widzenia mieszkańców zurbanizowanych układów osadniczych, zjawisko globalizacji jest dostrzegane w szczególności na kilku polach: wymiany kultur i stylu życia innych cywilizacji, ułatwieniach w komunikowaniu się ze światem, jak również w sferze gospodarczej. Dla mieszkańców metropolii będącymi globalne wahania cykli koniunkturalnych albo przykładowo spadek wartości akcji przedsiębiorstwa, w które zainwestował własne środki finansowe albo w którym jest się zatrudnionym. Relatywnie tanie podróżowanie międzykontynentalne spowodowało otwarcie się rynków dóbr i usług. Znaczenia nie ma obecnie odległość między kontrahentami, a raczej chłonność rynku usług i zbytu [Czerny 2005, s. 19].

Pojęcie *metropolizacji* w najbardziej ogólnym i najbardziej prostym ujęciu oznacza wzrost znaczenia metropolii w skali danego obszaru. Krótko ujmując, oznacza to przede wszystkim wzmagający się udział ośrodków miejskich, kwalifikowanych jako metropolie, w dynamizowaniu rozwoju danego obszaru. Chodzi więc nie tyle o stopniowo postępujące dominowanie w strukturze bazy ekonomicznej, ile raczej w siłach motorycznych rozwoju (metropolizacja to procesy w strukturach funkcjonalnych, a nie morfologicznych). Może jednak również oznaczać przejmowanie w jakiejś części przez szersze terytoria wzorców (funkcji) typowych dla metropolii.

Metropolizacja należy do współcześnie głównych megatrendów w światowej gospodarce, jej przestrzennej organizacji (obok takich wyznaczników współczesności, jak globalizacja i integracja). Wskazuje to na pewną nieuchronność procesu i w dużym stopniu jego żywiłowy charakter. Oznacza to zatem dalszy wzrost znaczenia ośrodków metropolitalnych, a także wielopłaszczyznowych zjawisk zachodzących wewnątrz ośrodka, co prowadzić będzie do dalszej intensyfikacji wytwarzania potencjału jakościowego metropolii. To z kolei skutkować będzie dodatnim saldem migracji metropolii, wzrostem cen nieruchomości, dużą podażą na rynku pracy, wzmożonymi potrzebami mieszkańców w zakresie podnoszenia jakości życia, a także dużą skłonnością przedsiębiorców do korzystania z kapitału ludzkiego ośrodków metropolitalnych.

Warto również zauważyć, że dalszemu rozwojowi ośrodków metropolitalnych, towarzyszyć będzie zjawisko polaryzacji potencjału w relacji: metropolie – inne jednostki układu osadniczego. Zjawiskiem towarzyszącym dwóm powyżej opisanym jest informatyzacja społeczeństwa i gospodarki. Zjawisko to dotyczy w głównej mierze wzrostu znaczenia nauki, wiedzy, innowacji, technologii i informacji w procesie podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw, a także podnoszenia roli środków masowego przekazu oraz technik globalnej komunikacji bezprzewodowej w życiu codziennym. Globalizacja spowodowała dalszy wzrost znaczenia wiedzy i innowacji oraz konieczność odkrywania nowych rynków zbytu w procesie rozwoju przedsiębiorczości. Proces ten można opisać jako niemożność oderwania gospodarczego, społecznego, przestrzennego i kulturalnego rozwoju metropolii od wiedzy, innowacji, technologii i kluczowych informacji ten rozwój napędzających. Przejawia się to głównie zapotrzebowaniem firm na nowe technologie, które podnosiłyby ich konkurencyjność np. przez obniżanie kosztów produkcji, wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów i usług.

2. Zarządzanie rozwojem miast a rozwój społeczno-gospodarczy

Wszystkie opisane powyżej zjawiska w istotny sposób rzutują na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego miast w Polsce. Część z nich stanowią uwarunkowania, niesterowalne z założenia przez człowieka, jak przykładowo wahania cykli koniunkturalnych, czy też uzależnienie globalnej gospodarki od polityki największych, światowych mocarstw, jak również układów politycznych i systemów administracyjnych. Niemniej jednak istnieje pewne spektrum możliwości kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego z punktu widzenia władz polskich metropolii. Służyc mają one docelowo każdej z trzech grup odbiorców: mieszkańcom, przedsiębiorcom lub turystom odwiedzającym ośrodki metropolitalne. Warto również wspomnieć o istnieniu czwartej grupy mieszkańców, którzy zamieszkują obszary nie należące do granic administracyjnych metropolii, jednak zwyczajowo korzystają z zasobów i potencjału ośrodka metropolitalnego. Wydaje się jednak z punktu widzenia tematyki rozważań, że na potrzeby niniejszego opracowania można założyć, że sposoby budowania konkurencyjności miasta wśród mieszkańców obszaru metropolitalnego są zbieżne z narzędziami i metodami przewidzianymi dla mieszkańców metropolii.

Zadaniem władz miasta jest tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, podnoszenia jakości życia mieszkańców, a także, jeśli to możliwe, rozwoju turystyki. Służą temu działania na rzecz pobudzania gospodarki, rozwoju społecznego, jak również przestrzennego, w tym infrastrukturalnego, a także rozwoju środowiskowego i kulturalnego. Władze samorządowe miast w Polsce mają dość szerokie narzędzia zarządzania miastem. Zanim jednak zostaną one przeanalizowane, należałoby przede wszystkim przeanalizować znaczenie i konsekwencje pojęcia *zarządzanie miastem* oraz *polityki rozwoju* w świetle zdefiniowanych grup odbiorców. *Zarządzanie miastem* to bardziej efektywna forma rządzenia, realizacja polityki, tzn. administrowanie w interesie publicznym, działalność ściśle związana z planowaniem urbanistycznym, polegająca na wdrażaniu programu rozwoju w sposób bardziej efektywny, jak również sprawowanie kontroli nad finansami lub nad stanem środowiska. *Zarządzanie* może również oznaczać administrowanie należące do podstawowych obowiązków samorządu lokalnego w zakresie zagwarantowania mieszkańcom wysokiego poziomu usług publicznych. Wreszcie *zarządzaniem* możemy nazwać podejmowanie ciągłej, długookresowej odpowiedzialności za działania zmierzające do wykonania poszczególnych zadań w odniesieniu do społeczeństwa

zamieszkującego miasto, jak również kierowanie się rozwojem lub wzrostem: polega na sprostaniu wymaganiom miast, które rozwijają się i przebudowują zgodnie z polityką użytkowania ziemi, budynków i sieci usług.

Warto również przytoczyć interpretacje związane z *zarządzaniem miastem*, dotyczące zaplanowanego, świadomego i odpowiedzialnego działania na rzecz przyciągania kapitału zewnętrznego, podnoszenia jakości życia oraz tworzenia przestrzeni do rozwoju dla czasowych rezydentów metropolii. *Zarządzaniem* może być również działanie na rzecz rozwoju funkcji metropolitalnych, wzrostu ilości połączeń zewnętrznych, rozwoju ośrodka badawczo-rozwojowego oraz sektora usług i przemysłu wysokich technologii. Natomiast *polityka rozwoju* to przede wszystkim wybory ekonomiczne i społeczne. *Polityka rozwoju* w głównej mierze polega na wyborze celów i warunków, a także sposobów ich realizacji. *Polityką* można nazwać działania polegające na ustalaniu celów rozwoju, określaniu hierarchii ich ważności oraz sformułowaniu zasad wykorzystania zasobów dla osiągnięcia tych celów [Kosiedowski 2009, s. 227-232]. Jest to zatem 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. *Programowanie (planowanie) rozwoju* to z kolei uporządkowany zapis, z góry założony harmonogram polityki. Zarządzanie rozwojem polega zaś na realizacji polityki, czyli kierowaniu procesem. Najogólniej więc definiując *zarządzanie rozwojem regionalnym* określić go można jako sposób prowadzenia polityki tego rozwoju, zaś program rozwoju możemy traktować jako zapis polityki.

Przedstawione definicje polityki rozwoju terytorialnego pozwalają wyróżnić kluczowe, wspólne i podkreślane we wszystkich definicjach, składowe tego pojęcia, tj. [*ibidem*]:

- politykę określa ośrodek decyzyjny, czyli organ władzy publicznej,
- polityka zorientowana jest na osiągnięcie celów,
- realizowana jest przez narzędzia dostępne podmiotom polityki.

Prowadzona polityka obejmuje trzy podstawowe fazy:

- określenie celów (faza ta zawiera wybory o charakterze politycznym),
- opracowanie i przyjęcie strategii (faza prac planistycznych),
- zarządzanie rozwojem, które powinno służyć osiągnięciu celów.

Przedmiotowa i podmiotowa złożoność zarządzania rozwojem sprawia, że zarówno w sferze planowania, jak i w sferze realizacji wymaga ono zróżnicowanych rozwiązań metodycznych i proceduralnych. Analizując elementy rozwoju społeczno-gospodarczego warto zauważyć, że rozwój zawsze jest

wypadkową dwóch podstawowych elementów: procesów naturalnych, żywnościowych, niesterowalnych oraz polityki rozwoju. Te dwie składowe muszą koegzystować, ponieważ wykluczenie którejkolwiek z procesu rozwoju, nieuchronnie doprowadziłoby do katastrofy. Gdyby przykładowo nie sterować procesami wolnorynkowymi, prawdopodobnie zapanowałby chaos i anarchia, a z całą pewnością mielibyśmy do czynienia ze zjawiskami stratyfikacji społecznej i polaryzacji potencjału ekonomicznego. Grupa społeczna, która dobrze czułaby się w warunkach gospodarki wolnorynkowej, dzięki swojej mądrości, zręczności a także umiejętnościom przewidywania, może się bogacić, natomiast ci, którzy takich umiejętności nie posiadają, byłiby skazani na marginalizację lub wykluczenie społeczne. Tak więc administracja publiczna, odpowiedzialna za realizację polityki rozwoju, oprócz działań na rzecz zapewniania zbiorowych potrzeb obywatelskich, swoimi działaniami powinna przyczyniać się do korygowania niedoskonałych w swej istocie wolnych mechanizmów rynkowych.

Po trzecie, administracja publiczna ma za zadanie wzmacniać sygnały rozwojowe pochodzące z procesów wolnych, naturalnych żywnościowych. Oznacza to działania na rzecz wykorzystania zasobów (kapitału) wynikających z posiadania unikalnego zestawu determinant rozwojowych. Warto zaznaczyć, że działania na rzecz wzmacniania potencjału, mogą dotyczyć wykorzystywania zasobów, ale równie dobrze mogą polegać na przełamywaniu barier rozwojowych. Działania te powinny przyczynić się do podnoszenia konkurencyjności ośrodków z punktu widzenia potencjalnych i obecnych przedsiębiorców, bogacenia się miast oraz wzrostu jakości życia ich mieszkańców. Działania wzmacniające polegają na pobudzaniu rozwoju przez zestaw odpowiednich narzędzi planowania. Biorąc pod uwagę jakość zarządzania publicznego, programowanie rozwoju powinno integrować trzy nurty planowania: przestrzenne, społeczno-gospodarcze i finansowe. Problematiczne są mechanizmy koordynacji planowania między tymi trzema nurtami. Trudno jest jednak snuć rozważania nt. każdej z tych sfer w oderwaniu od dwóch pozostałych, mimo że różne są relacje między nimi oraz możliwości ich kreowania.

3. Narzędzia zarządzania rozwojem miast

Jeżeli współczesna administracja publiczna odgrywa pewne precyzyjnie określone role, w relacji do procesów naturalnych i żywnościowych, jak wspomniano powyżej, przez odpowiedni zestaw działań, wzmacniają naturalne i żywnościowe procesy rozwojowe, nasuwają się pytania: dlaczego samorząd

terytorialny, którego podstawowym modelem działania jest system zbiurokratyzowany chciałby się bogacić (gromadzić kapitał finansowy)? Czy w interesie administracji publicznej są zachowania racjonalne i menedżerskie, właściwe dla sfery prywatnej, której głównym celem funkcjonowania jest maksymalizacja korzyści finansowych? Otóż z pewnością mieści się to w wachlarzu istotnych zadań administracji publicznej, i co więcej, jest to w interesie miasta.

Optymalizacja kierunków rozwoju przez regulację procesów wolnorynkowych, jak również sterowanie rozwojem lokalnym przez programowanie rozwoju są istotnymi zadaniami administracji publicznej. Sterowanie procesami rozwoju ma na celu przyspieszenie tempa rozwoju, na co przede wszystkim składają się z punktu widzenia władz miasta dochody z tytułu rozwoju przedsiębiorczości (wpływy z podatków oraz to, że koło zamachowe gospodarki lokalnej jest w ruchu). Można więc wysnuć konstatację, że jednym z zadań administracji publicznej jest wykorzystywanie przewag potencjału, jakie dają czynniki i uwarunkowania rozwoju, a także przełamywanie barier rozwojowych, jeżeli w danym momencie jest to bardziej uzasadnione i efektywne z ekonomicznego punktu widzenia. Służą temu przede wszystkim odpowiednie narzędzia, które możemy podzielić w następujący sposób. Według Markowskiego, instrumenty polityki rozwoju ze względu na zasięg oddziaływania możemy podzielić na trzy kategorie [Markowski 1999, s. 36 i 37]:

- a) powszechne – dotyczą wszystkich podmiotów, np. podatkowa ulga inwestycyjna;
- b) lokalne – dotyczą podmiotów znajdujących się na danym terytorium, np. plan przestrzennego zagospodarowania, specjalna strefa ekonomiczna;
- c) indywidualne – dotyczą danego podmiotu, np. koncesja, pozwolenie na budowę.

Dalej, Markowski powołując się na Regulskiego dzieli instrumenty ze względu na ich charakter w następujący sposób [*ibidem*]:

- a) instrumenty administracyjno-prawne, a więc uprawnienia władz administracyjnych do podejmowania autorytatywnych decyzji (np. zezwolenia, zakazy, koncesje, lokalizacje);
- b) instrumenty prawno-własnościowe, obejmujące regulacje prawne dotyczące przede wszystkim władania nieruchomościami;
- c) instrumenty finansowe, a więc kształtowanie pośrednie lub bezpośrednie kosztów działalności oraz cen zbytu, opłat, podatków, itp.;
- d) instrumenty informacyjne, obejmujące wszelkie formy zachęcania lub odstręczania od pewnych zachowań czy działań;

- e) kształtowanie infrastruktury, a więc zmiany warunków działalności przez kształtowanie materialnego otoczenia i własne inwestycje władz lokalnych.

Po trzecie, w każdym przyporządkowaniu istotne jest jasno sprecyzowane kryterium klasyfikacji i jej cel. Takim kryterium może być bezpośrednio wywołany skutek lub inaczej – charakter wywołanych zmian przez zastosowane narzędzia. Możemy zatem mówić o instrumentach [*ibidem*]:

- a) oddziałujących na struktury przestrzenne, w których działają jednostki; mogą to być wszelkiego typu inwestycje władz lokalnych kształtujących materialną przestrzeń;
- b) zmieniających finansowe okoliczności działania;
- c) zmieniających okoliczności prawne i stopień administracyjnego porządkowania;
- d) informacyjnych zmieniających stan wiedzy jednostki o swoim otoczeniu.

Zmiana okoliczności działania przez odpowiednie zastosowanie instrumentów to właśnie świadome kształtowanie relacji między jednostkami a ich otoczeniem, czyli tworzenie, zmiana lub eliminacja efektów zewnętrznych. Według autora niniejszego opracowania, podstawowe narzędzia kreowania rozwoju miast można opisać w następujący sposób:

- Narzędzia finansowo-fiskalne głównie związane z wydawaniem aktów prawa miejscowego, przyczyniających się do zwiększania konkurencyjności miasta w oczach inwestorów. Władze miasta mają możliwość okresowego obniżania podatków dla wybranych inwestorów, udostępniania nieruchomości na preferencyjnych warunkach, czy też uzbrajania nieruchomości zgodnie z wymaganiami potencjalnego inwestora. Są to skuteczne narzędzia wpływu na podejmowanie decyzji o alokacji kapitału przez przedsiębiorców. Samorządy, w imię przyszłych korzyści, odkładają potencjalne, obecne wpływy mając na uwadze, że pragmatyczni i racjonalni w swoich wyborach przedsiębiorcy, wybiorą to miejsce do inwestowania.
- Narzędzia informacyjno-promocyjne związane są z co najmniej dwoma aspektami poprawy konkurencyjności miasta w oczach mieszkańców, turystów, przedsiębiorców, a także korzystających z potencjału miasta rezydentów jego funkcjonalnego zaplecza. Pierwszym istotnym elementem jest polityka informacyjna. Miasto jest największą bazą danych o sobie. Oznacza to, że przez wewnętrzną analizę zmieniających się determinantów rozwoju można w odpowiedni sposób kreować politykę rozwoju społeczno-gospodarczego. Po drugie, w tym elemencie istotne jest to, że w przypadku prób podjęcia rozmów z potencjalnym inwestorem, miasto

jest w stanie udzielić wyczerpujących odpowiedzi dotyczących wszystkich zagadnień potencjalnie pływających na podjęcie decyzji o ewentualnej alokacji kapitału. Drugim elementem są działania związane z szeroko rozumianą polityką promocyjną miasta. W tym aspekcie warto odwołać się do metodologii działań związanych z marketingiem terytorialnym, o czym szerzej mowa poniżej. Ogólnie, przez odpowiedni dobór narzędzi promocji, a także szerszych działań marketingowych, miasto może skutecznie konkurować o wpływy finansowe z tytułu przyciągnięcia do siebie czterech wymienionych powyżej grup społecznych.

- Narzędzia wzmacniające potencjał instytucjonalny dotyczą przede wszystkim analizy jakości zarządzania publicznego i podjęcia działań na rzecz optymalizacji i racjonalizacji polityki publicznej. Jest to jeden z elementów dostrzegalnie wpływający zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i poziom zadowolenia przedsiębiorców z jakości bieżącej obsługi. Przykładowo, położone 35 km od Krakowa miasto Niepołomice, przyciągnęło dużych inwestorów, nie tylko przez odpowiednio prowadzoną politykę finansowo-fiskalną, ale również przez najwyższą jakość obsługi nie tylko strategicznych inwestorów, ale małych i średnich przedsiębiorców. W dobie powszechnej konkurencyjności, jest to element, który może zdecydować o udanej próbie przyciągnięcia do siebie inwestorów. Potencjał instytucjonalny może być również rozumiany, jako działania administracji samorządowej na rzecz optymalnego funkcjonowania w mieście instytucji kluczowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo instytucjami zapewniającymi podaż wiedzy i innowacji są jednostki badawczo-rozwojowe, które z kolei najczęściej lokują się przy szkołach wyższych. Te ostatnie odpowiadają za odpowiednio wysokie i zróżnicowane wykształcenie mieszkańców miasta, co służyć ma nie tylko rozwojowi przedsiębiorczości, w tym możliwości przyciągania strategicznych inwestorów, ale również powoduje, że rynek pracy jest elastyczny i dostosowujący się do zmiennych okoliczności, naprzemiennie dominujących.
- Narzędzia wzmacniające kapitał infrastrukturalny to kolejny element składający się na ogólną wartość konkurencyjną miasta. Niezależnie od czynników i uwarunkowań determinujących kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego miast, potencjał infrastrukturalny jest jednym z elementów koniecznych do budowy konkurencyjności. Należy pamiętać, że w niektórych aspektach potencjału infrastrukturalnego, władze miasta mają ograniczone możliwości jego kreowania ze względu na jego wysoką

kapitałochłonność. Do najczęściej wymienianych składowych kapitału infrastrukturalnego zalicza się wewnętrzną oraz zewnętrzną dostępność komunikacyjną, ilość i jakość posiadanych nieruchomości, które mogą służyć przyciąganiu zewnętrznego kapitału, albo również, przez odpowiednie wykorzystanie mienia publicznego, pomnażaniu finansów dzięki rynkowemu wykorzystaniu takiego potencjału. Szerzej rozumiane narzędzia opisywane w tym punkcie, mogą prowadzić do konstatacji, o potrzebie prowadzenia polityki planowania przestrzennego zgodnie z zasadami harmonijnego i funkcjonalnego rozwoju ośrodków zurbanizowanych, które wpływają zarówno na jakość życia ważną dla mieszkańców, funkcjonalność ważną również dla przedsiębiorców oraz „czasowych obywateli” przybywających z obszaru funkcjonalnego, jak i przestrzenną atrakcyjność istotną z kolei dla turystów.

- Narzędzia wzmacniające potencjał ludzki: podobnie jak w przypadku potencjału infrastrukturalnego, kapitał ludzki jest jednym z nieodzownych elementów związanych ze efektywnym podnoszeniem konkurencyjności miast i koniecznym aspektem w kontekście skutecznego konkurowania o przedsiębiorców. Kapitał ludzki, a więc odpowiednia ilość i „jakość” społeczeństwa, to element wynikający z procesów naturalnych i żywiołowych, jednak aspekty te mogą podlegać regulacji, wzmacnianiu przez odpowiednio prowadzoną politykę rozwoju lokalnego. Jak pisano powyżej, służą temu instytucje generujące wiedzę, które powodują, że mieszkańcy miasta nabywają wiedzę i kluczowe umiejętności. Instytucje edukacyjne kształtują także odpowiednie postawy, dzięki czemu łatwiej jest w mieście o ład, porządek i bezpieczeństwo publiczne. W każdym dużym ośrodku miejskim mamy do czynienia z mieszkańcami o wysokim lub niskim statusie społecznym. Ta hierarchizacja odbywa się najczęściej ze względu na wysokość zarobków i pewność zatrudnienia. Mieszkańcy miasta różnią się ze względu na wykształcenie (najlepiej wykształcona, posiadająca kluczowe kompetencje część społeczeństwa zwana jest nierzadko „klasą metropolitalną”), jak również poziom zarobków. Każdy kolejny podział jest determinowany przez wysokość i regularność źródeł dochodów finansowych. Przykładowo konsekwencją tego, że istnieje pewna grupa społeczeństwa o wysokich zarobkach, jest potrzeba oderwania się od reszty społeczeństwa w myśl współczesnej teorii o gettoizacji społeczeństwa, która dotyczy najbogatszych, nie zaś jak dotychczas myślano – zmarginalizowanych, czy też wykluczonych społecznie. Zadaniem władz samorządowych jest w tym obszarze nie tylko przeciwdziałanie zjawisku

społecznego wykluczenia i patologiom, ale również takie kształtowanie wykształcenia i kompetencji społeczeństwa, aby mogli oni w sposób jak najbardziej optymalny wspierać proces rozwoju przedsiębiorczości w mieście, pamiętając o zmieniających się czynnikach i uwarunkowaniach kształtujących potrzeby przedsiębiorców. W tym celu, władze miasta powinny nawiązać ścisłą współpracę z ośrodkiem naukowym i wspierać go w dążeniu do zapewnienia innowacji i efektywnego kształcenia społeczeństwa. Istotnym elementem takiej współpracy jest wyjście poza sztapowe postrzeganie procesu programowania rozwoju, w którym dominowało tworzenie strategicznych dokumentów w sposób „gabinetowy” i zwrócenie się w kierunku kreatywnego myślenia, polegającego na współrzędzeniu właściwemu teoriom nowego zarządzania publicznego, czy też *governance*.

4. Style i metody zarządzania przestrzeniami wielkomiejskimi w Polsce

Należałoby przeanalizować czy istnieją modele zarządzania miastem i czy różnią się zasadniczo od modeli zarządzania publicznego. Innym spojrzeniem na ten problem może być próba odpowiedzi na pytanie czy modele zarządzania miastem nie są w istocie rzeczy modelami jednoosobowego przywództwa i tak naprawdę od cech prezydenta miasta zależy sposób realizacji zadań wykraczających poza zadania własne samorządu (choć trzeba pamiętać o korygującej i kontrolnej roli organu kolegialnego, jakim jest rada miasta)? Z pewnością odpowiedź na pytanie o modele zarządzania miastem nie jest łatwa, ze względu na to, że procesie funkcjonowania miasta nakładają się sobie różne, złożone mechanizmy.

Jakość polityki publicznej, charyzma, skłonność do podejmowania ryzyka, liberalność lub konserwatyzm organu władzy wykonawczej oraz sposób widzenia potencjału miasta powoduje różnice w sposobach zarządzania zurbanizowanym ośrodkiem. Przykładowo, w procesie tworzenia drzewa celów strategii rozwoju miasta, można brać pod uwagę aktualne zasoby i kapitał, lub też dążyć do pewnej z góry założonej, modelowej rzeczywistości. Można oprzeć kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego na posiadanych zasobach, kapitale, mogą jednak one dotyczyć przełamywania barier, a więc myślenia konserwatywnego, defensywnego. Dla przykładu: *Strategia Rozwoju Miasta Krakowa*, w swej konstrukcji odzwierciedla klasyczny, ofensywny sposób myślenia. Dwa z trzech celów strategicznych dotyczą wykorzystania unikal-

nych walorów miasta, jakimi jest potencjał naukowo-badawczy, a także zasoby wynikające z dziedzictwa kulturowego i historycznego.

Innym sposobem myślenia w kontekście programowania rozwoju legitymuje się przykładowo władze Lublina. Lublin to ośrodek posiadający również ponadprzeciętny potencjał akademicki, jednak legitymujący się ujemnym saldem migracji. Zatem niecelowe wydaje się tworzenie strategii ofensywnej na bazie zasobów, raczej bardziej adekwatnym sposobem myślenia w tym przypadku byłyby działania wpisujące się w defensywny model zarządzania, polegający na przełamywaniu barier hamujących efektywny i trwały rozwój. Wydaje się bowiem, że dalsze inwestowanie w rozwój ośrodka akademickiego w Lublinie byłoby nieefektywne z ekonomicznego punktu widzenia. Na tych przykładach widać, że nie da się określić, że ofensywny model zarządzania jest generalnie bardziej efektywny od modelu defensywnego. Modele rządzenia wiążą się z aktywnością władz, podejmowaniem decyzji, a wcześniej hierarchizacją celów. Należy brać pod uwagę również wiele uwarunkowań i ograniczeń, jak przykładowo perspektywę rady miasta, ograniczenia prawno-formalne, jakie narzuca ustawa o samorządzie gminnym, czy też ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uwarunkowania związane z polityką spójności, *etc.* Trudno zatem o ogólne konkluzje ze względu na niejednoznaczność modeli i potrzebę rozpatrywania każdego z przypadków osobno. Najogólniejsze, teoretyczne konstatacje mogą zostać, zdaniem autora, sformułowane w następujący sposób: modele zarządzania publicznego w przestrzeniach zurbanizowanych powinny cechować się racjonalnością i efektywnością.

Prezydent lub burmistrz miasta powinien być profesjonalnym otwartym na nowe rozwiązania, uczącym się i krytycznym względem swoich decyzji urzędnikiem publicznym. Organ władzy wykonawczej powinien być aktywnym kreatorem rozwoju, dbającym o rozwój przedsiębiorczości i podnoszenie jakości życia mieszkańców. Z tego punktu widzenia, można traktować miasto jak przedsiębiorstwo, a urząd jak pracowników realizujących podstawowy cel związany z maksymalizacją korzyści dla tego „przedsiębiorstwa”. Bez znaczenia jest to, że podstawowym celem jest w tym przypadku zapewnienie zbiorowych (wspólnych) oraz indywidualnych potrzeb mieszkańców miasta. Podobnie niewielką istotność ma również to, że większości urzędników, jednostki samorządowej administracji publicznej kojarzą się z działaniami na rzecz bieżącej obsługi mieszkańców, przedsiębiorców i turystów. To właśnie optymalne i efektywne projektowanie przyszłości, jak również menedżerskie i racjonalne zachowania władz samorządowych mogą doprowadzić do dyna-

mizowania rozwoju. Z pewnością w każdym z polskich miast istnieją pewne rezerwy w zakresie jakości zarządzania publicznego. Można również dostrzec pewne niedogodności natury systemowej, które zostały w ostatnim czasie ujawnione przez ekspertów badających jakość polityki publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym niemal 20 lat po reformie samorządowej. Niezależnie od tego władze samorządowe powinny dążyć do pełnego wykorzystania unikalnych zasobów miasta i pomnażania jego kapitału, jak również podnoszenia konkurencyjności, a wszystko to na rzecz mieszkańców i zapewniania im odpowiednio wysokiej jakości życia.

Noworól również podkreśla, że zarządzanie miastem, a w szczególności zarządzanie rozwojem miasta jest elementem sprawowania władzy. Powołując się na zewnętrzne źródła, Noworól wyróżnia trzy formy władzy, z którymi spotkać się można we wszystkich rodzajach organizacji [Noworól 1998, s. 47-53]:

- Władza wynikająca w zależności od rządzącego rozumiana jako możliwość prawnego wyegzekwowania woli rządzącego. Jej współczesną odmianą w organizacjach jest podległość służbowa. Często określa się ten model mianem autokratycznego. Taka forma władzy najszybciej prowadzi do celu, jednak największym kosztem społecznym. Należy jednak zwrócić uwagę, że często rządzący przez siłę, pod pretekstem skuteczności swoich działań nie dopuszczają „dla dobra społecznego” innych form władzy. Ten rodzaj władzy jest bardziej charakterystyczny dla ułomnego modelu zarządzania państwem narodowym, niż zarządzania miastem. Warto jednak przywołać *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* [Hausner 2012, s. 29-31], gdzie zauważono, że wraz ze zmianą nadającą społeczeństwu możliwość wyboru organu wykonawczego, to prezydentom miast przypisuje się istotny pakiet możliwości podejmowania decyzji dotyczących kierunków społeczno-gospodarczego rozwoju ośrodków miejskich. W przywołanym raporcie pada sformułowanie o dysfunkcji autokratycznej, czyli stopniowym osłabianiu demokracji samorządowej, które prowadzi do całkowitego pozbawiania radnych wpływu na funkcjonowanie gminy. Dokonana w 2002 r. zmiana na system prezydencki spowodowała uniezależnienie organów wykonawczych od organów uchwałodawczych, czyli rad gmin. Tymczasem twórcy reformy samorządowej z 1990 r. zakładali współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie. Doświadczenia już prawie trzech kadencji wskazują, że konflikt stał się regułą współistnienia obu organów w tych gminach, w których wójt (burmistrz, prezydent miasta) reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady.

Wypracowanie modelu kohabitacji najczęściej okazuje się niemożliwe, a funkcjonowanie w nierozwiązywalnym konflikcie nie sprzyja sprawnemu działaniu samorządu – jest dysfunkcjonalne. Z kolei w przypadkach poza sytuacjami kohabitacji organ wykonawczy zdominował agendę prawodawczą oraz nominacyjną gminy. Oznacza to, że kontrola organu uchwałodawczo-kontrolnego nad wykonawczym może być iluzoryczna.

- Władza wynikająca z wiedzy rządzącego, której istota tkwi w hierarchicznej zależności między ludźmi. Chodzi o władzę osoby posiadającej autorytet naukowy, wiedzę ekspercką, czy doświadczenie zawodowe. Zdaniem Noworóła przykładem władzy wynikającej z kompetencji jest status uczelni wyższych. Możliwości posiadającego taką władzę wynikają z przesłanek logicznych i przeświadczenia o rzetelności jego wiedzy. W przypadku zarządzania miastem problem władzy opartej na wiedzy odnosi się głównie do miejsca i roli ekspertów w tworzeniu planów i programów rozwoju. Udział ekspertów w zarządzaniu rozwojem miasta stwarza niezależny model odniesień do podejmowanych przez władze decyzji. Model ten jest zobiektywizowany, oderwany od partykularnych nacisków i ma szansę odnosić się do ogółu interesów publicznych miasta.
- Władza wynikająca z zaufania do rządzącego jest w teorii jej najpełniejszą i najskuteczniejszą formą. Jeżeli ktoś został obdarzony społecznym zaufaniem, to niezależnie od jego publicznego stanowiska, może oddziaływać na opinię publiczną. Właśnie to oddziaływanie i rekomendowanie pewnych rozwiązań daje najwyższą formę władzy. Aby jednak było to możliwe, należy zbudować na podstawie swojej aktywności swój autorytet i zaufanie społeczne, że dzięki swoim kompetencjom możliwy jest wzrost jakości usług publicznych.

Tak więc organ władzy wykonawczej miasta może jawić się jako menedżer lub samorządowiec, jako kierownik lub jako przywódca, a także jako autokrata lub propagujący styl konsultatywny lub partycypatywny. Menedżer spogląda na miasto, jak na przedsiębiorstwo, dążąc do racjonalizacji wydatków finansowych i optymalizacji tempa rozwoju lokalnego, zajmując się w dużej mierze przyszłą perspektywą. Optyką samorządowca, obdarzonego mandatem społecznego zaufania jest przede wszystkim zapewnianie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatelskich. „Kierownik” przez hierarchię organizacji zarządza innymi, aby wykonali zadania. Lider natomiast prowadzi innych, by chcieli zrobić to, co ma być zrobione. Warto również zauważyć, że te postawy nie do końca są ze sobą sprzeczne. Prezydent miasta zapewne posiada pewną kompilację cech ukazanych powyżej.

5. Polityka rozwoju jako składowy element podnoszenia konkurencyjności metropolii

Jeżeli przedstawimy podnoszenie konkurencyjności miast jako poprawę warunków do przyciągania do siebie mieszkańców, turystów i przedsiębiorców, należałoby prześledzić narzędzia oraz metody ich wdrażania, które przyczyniać się mają do wzrostu atrakcyjności miasta i jakie są możliwe do wdrożenia, biorąc pod uwagę ramy formalne oraz aktywność władz miasta.

- Potrzeby turystów należałoby rozpatrywać z dwóch perspektyw: potrzeby w zakresie infrastruktury (baza noclegowo-gastronomiczna, połączenia transportowe zewnątrz oraz wewnątrzmięjskie, infrastruktura „przemysłu czasu wolnego”, centra kongresowe dla turystyki konferencyjnej, centra kultu religijnego dla turystyki pielgrzymkowej, centra uzdrowiskowe dla turystyki zdrowotnej) oraz oferty kulturalnej (zabytki, wydarzenia o charakterze kulturalnym i rozrywkowym, czyli np. koncerty, festiwale, spektakle, wydarzenia sportowe, ale również klimat i przyjazność miejsca). Należy jednak zadać pytanie na ile władze miasta są w stanie sfinansować powstanie infrastruktury odpowiedniej dla rozwoju turystyki. Przykładowo finansowanie powstania szybkich połączeń transportowych nie jest zadaniem władz miasta, choć jednak liczba i częstotliwość bezpośrednich połączeń metropolia-metropolia w pewnym wymiarze zależy od potencjału gospodarczego zurbanizowanego ośrodka, a kreowanie rozwoju gospodarczego jest jednym z najważniejszych celów władz lokalnych. Każde miasto posiada pewien potencjał dla określonego typu lub typów turystyki. Przez tworzenie warunków rozumie się tutaj efektywne ponoszenie wydatków finansowych na rzecz rozwoju potencjału w zakresie turystyki. Warto jednocześnie zaznaczyć, że pewne uwarunkowania do rozwoju turystyki, jeśli nie będą wspierane należycie polityką rozwoju skazane są na wolniejsze tempo rozwojowe.
- Potrzeby inwestorów kształtują się w zależności od tego czy podmiot wytwarza dobra czy świadczy usługi. Przedsiębiorca wytwarzający produkt materialny będzie potrzebował dostępu do lokalnego rynku zbytu lub drożnych połączeń komunikacyjnych w celu dystrybucji wytworzonych produktów. Dlatego też przedsiębiorstwa, które z natury rzeczy przy wyborze miejsca swojej inwestycji kierują się racjonalnymi przesłankami i cechują się pragmatyzmem, wybierają miejsca z dobrą infrastrukturą transportową. Zadaniem władz miasta jest zatem nie tyle budowa dróg, ponieważ to przekracza możliwości finansowe miast szczególnie w Polsce,

ile prowadzenie aktywnej polityki w aliansach z samorządem regionalnym lub administracją rządową na rzecz poprawy dostępności komunikacyjnej. Ponadto, przedsiębiorstwa wytwarzające dobra potrzebują instytucji zapewniających odpowiedni poziom wiedzy i innowacji w zależności od potrzeb firm. Dlatego też przedsiębiorstwa chętnie lokują swoje siedziby w miastach będących ośrodkami naukowymi i badawczymi. Dla jednostek świadczących usługi, najistotniejszymi aspektami są powierzchnie biurowe w prestiżowych częściach miasta, a władze ośrodka miejskiego, mogą wspierać rozwój sfery usług choćby przez odpowiednio z punktu widzenia przedsiębiorców prowadzoną politykę przestrzenną. Dla wszystkich przedsiębiorców istotnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na atrakcyjność lokalizacyjną są uzbrojone tereny, jak również wysoki standard nieruchomości, które przedsiębiorcy mogliby pozyskać. Szczególnie ważne dla przedsiębiorców byłoby udostępnienie tych przestrzeni biurowych lub miejsc produkcji na preferencyjnych warunkach finansowych, do czego władze samorządowe mają prawo. Istotny jest rachunek ekonomiczny miasta oraz skłonność władz samorządowych do przeprowadzania aktywnej polityki na rzecz rozwoju przedsiębiorczości używając nieszablonowych zachowań.

- Potrzeby mieszkańców metropolii z punktu widzenia władz miasta mają na celu przeciwdziałanie ujemnemu saldu migracji, a dotyczą przede wszystkim zapewnienia odpowiedniej jakości życia. To ostatnie może być rozumiane jako potrzeby podstawowe (odpowiednia infrastruktura komunalna, jak np. dostęp do ciepłej, bieżącej wody, elektryczności, ogrzewania, itp.; ład, porządek i bezpieczeństwo publiczne), potrzeby filozoficzne (bycie akceptowanym, poczucie życiowego spełnienia, możliwości rozwijania wiedzy, umiejętności, pasji, prowadzenia udanego życia prywatnego), infrastruktura do codziennego życia, czyli sprawne poruszanie się między sferami: praca-dom-zakupy-wypoczynek, jak również możliwość uczestnictwa w każdej z tych sfer; a także odpowiednio elastyczny, szeroki i chłonny rynek pracy (jakość życia mierzona poziomem zarobków oraz pewnością zatrudnienia). Dla mieszkańców miasta, podobnie jak dla turystów i przedsiębiorców ważny jest klimat, marka i *image* miasta (np. Kraków miastem ludzi młodych), który podnosi jego atrakcyjność. Kolejnym niezwykle istotnym elementem podnoszącym atrakcyjność lokalizacji z punktu widzenia mieszkańców miasta jest istnienie kooperacji administracja publiczna – obywatele oraz wysoka jakość świadczenia usług publicznych. Mamy współcześnie do czynienia z problemem polegającym

na tym, że społeczeństwa zamieszkujące przestrzenie zurbanizowane słabo utożsamiają się z pracą administracji samorządowej. Dalej, obywatele mają poczucie, że niewiele zależy od ich głosu, dlatego też z rzadka aktywizują się, próbując przeforsować korzystne dla siebie rozwiązania prawne lub administracyjne. Zgodnie z zasadą decentralizacji, samodzielności oraz subsydiarności, władza publiczna powinna być jak najbliżej obywateli, aby jak najlepiej zrozumieć jego najbardziej lokalne potrzeby. Oznacza to potrzebę stworzenia systemu będącego w praktyce platformą komunikacji między członkami społeczności oraz między administracją publiczną a obywatelami. Na problem ten zwracają uwagę m.in. Hausner i inni autorzy [Hausner 2012, s. 33-37; Abramowicz 2012, s. 10-15]. Według oceny wielu autorów, badaczy tej problematyki przyczyn takiego stanu rzeczy jest co najmniej kilka, a do najważniejszych z nich można zaliczyć: brak spójnego systemu (rozwiązań prawnych), służących poprawie dialogu społecznego, brak infrastruktury umożliwiającej i ułatwiającej płynną komunikację między administracją samorządową a obywatelami, jak również brak mechanizmu zachęt do aktywnego włączenia się w kreowanie rozwoju lokalnego. Brak inicjatywy i aktywności obywateli jest szczególnie dotkliwy w przestrzeniach miejskich, gdzie występuje nagromadzenie potrzeb, ale też zjawisko anonimowości, braku wiary w sprawczą siłę swoich działań oraz bierności.

6. Podstawowe bariery w zarządzaniu współczesnymi polskimi metropoliami

Współczesne koncepcje rozwoju terytorialnego odwołują się do koncepcji zarządzania partycypacyjnego, czyli elementów związanych z teorią współrządzenia, która odnosi się do działań na rzecz partnerstwa z kluczowymi instytucjami miejskimi, zdolnymi do kreowania potencjału jakościowego (zarządzanie wielopoziomowe), ale też związana jest z uspołecznianiem władzy samorządowej [Hausner 2008, s. 402-403]. Dialog społeczny ma być jednym z narzędzi właściwego zrozumienia lokalnych potrzeb społecznych, a więc jest istotą samorządności. Brak właściwych narzędzi kreowania społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym słaba jakość infrastruktury obywatelskich przestrzeni publicznych rodzi wiele niekorzystnych zjawisk, jak np. obniżanie się poziomu zaufania społecznego, mierne zaangażowanie społeczne w działalność samorządową, społeczna obojętność, i co za tym idzie, nieefektywność samorządów miejskich w zaspokajaniu części zbiorowych potrzeb

mieszkańców. W dużej mierze za taki stan rzeczy odpowiada system prawny, ale również bierność przedstawicieli administracji samorządowej (władze samorządowe nie są w przekonaniu społeczeństwa skore do włączania obywateli w proces zarządzania sprawami publicznymi. Z kolei w przekonaniu władz samorządowych, obywatele nie są zainteresowani sprawami publicznymi, nie angażują się w inicjatywy władz lokalnych) oraz brak dobrych praktyk w analizowanym obszarze. Istnieje bowiem pewien margines możliwych do podjęcia w ramach obecnych rozwiązań prawnych działań w obszarze budowy infrastruktury obywatelskiej sfery publicznej oraz aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak zbudować solidne i trwałe podstawy do jego powstania i rozwoju. Bez nich społeczna partycypacja jest iluzoryczna, a to rodzi wiele negatywnych zjawisk, m.in. do stanu, w którym obywatel staje się zaledwie „klientem” gminy, niż obywatelem. Eliminacja z dialogu społecznego prowadzi do sytuacji, w której jakość zarządzania publicznego jest niewystarczająco wysoka. Obywatele są bowiem najlepszą bazą wiedzy o swoich własnych potrzebach. Włączenie obywateli w proces współdecydowania o kierunkach rozwoju lokalnego wzmacnia również poczucie odpowiedzialności oraz aktywność mieszkańców na rzecz rozwoju lokalnego. Wzmacnia też zaufanie do władzy publicznej. Ocena jakości zarządzania publicznego jest w istocie rzeczą analizą dwóch podstawowych wymiarów działania lokalnego samorządu: efektywności gospodarowania finansami (elementów ilościowych: relacji nakładów finansowych do wieloaspektowych efektów) oraz racjonalności zachowania (elementów jakościowych: elastyczności działań, nabywania nowej wiedzy i profesjonalizacji urzędników, podejmowania racjonalnych decyzji, wyciągania wniosków dotyczących kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawie profesjonalnej analizy, racjonalność podejmowanych decyzji i menedżeryzm zarządzających miastem, restrukturyzacja organizacyjna lub zmiany w procedurach administracyjnych wiążące się ze zmianą efektywności i rzetelności działań). Wszystko to składa się na efektywność działań na rzecz zapewniania indywidualnych i zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców miasta.

Od 1990 r. duże miasta w Polsce funkcjonują na podstawie *Ustawy o samorządzie gminnym* oraz *Ustawy o samorządzie powiatowym*. Ustawy te są jednym z przykładów wcielania w życie zasady decentralizacji, pomocniczości i samodzielności. Znowelizowane ustawy o samorządach określają podstawowe elementy, na podstawie których organy władzy wykonawczej oraz uchwałodawczo-kontrolnej realizują politykę rozwoju społeczno-gospodarczego. *Ustawa o samorządzie gminnym* zasadniczo określa obowiązki samorządu

gminnego, zmierzające do zapewnienia indywidualnych i zbiorowych potrzeb mieszkańców danego terytorium. Gminy posiadają dość szeroki zakres zadań, których realizacja jest ich niezbywalnym i często kapitałochłonnym obowiązkiem. Zadania te nierzadko zabierają zdecydowaną większość rocznego budżetu. Realizacja zadań własnych może choć nie musi przyczyniać się do podnoszenia konkurencyjności miast, czyniąc tym samym ośrodek jeszcze bardziej zwartym i jednolitym funkcjonalnie. Jak pokazują doświadczenia funkcjonowania gmin od 1990 r., wielość zaangażowania finansowego gmin na prawach powiatów w realizację zadań własnych, które w całości zostały przekazane samorządom przez szczebel centralny jest tak duża, że pochłaniają one znaczą część budżetów miast, upośledzając tym samym ideę samorządności ograniczając możliwości swobodnego kreowania kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo, samorząd miasta Krakowa wydaje na zadania związane z edukacją ok. 40% rocznego budżetu. W zakresie tzw. zadań zleconych, władze samorządowe powinny wykazywać się menedżeryzmem, racjonalnością i efektywnością wydatków, możliwie najpełniej wykorzystując potencjał swojej jednostki. *Ustawa o samorządzie gminnym* nie rozróżnia specyfiki silnego ośrodka metropolitalnego od małej gminy wiejskiej. Z tego punktu widzenia funkcjonowanie ośrodków metropolitalnych jest upośledzone. Liczba i rodzaj zadań własnych, jak również możliwości rozwoju nie oddają różnic w potencjale rozwojowym małej gminy wiejskiej i ośrodków metropolitalnych powyżej 0,5 mln mieszkańców. Nie kryteria demograficzne o tym przesądzają, a ilość możliwości rozwojowych i wielość i złożoność zjawisk zachodzących wewnątrz ośrodków metropolitalnych. Tak więc można uznać, że akty prawne określające funkcjonowanie gmin na prawach powiatu w Polsce nie do końca oddają specyfikę i złożoność funkcjonowania, przekładającą się na wieloaspektowy rozwój.

Jednym z celów polityki rządu powinno być wzmocnienie ośrodków metropolitalnych, które wraz ze swym funkcjonalnym zapleczem generują większość krajowego PKB. Jednak nawet ogólna analiza aktów prawnych prowadzi do wniosku o potrzebie zmian legislacyjnych. Zarządzenie rozwojem miast polega na pobudzaniu wielopłaszczyznowego wzrostu przez zestaw odpowiednich narzędzi planowania. Biorąc pod uwagę jakość zarządzania publicznego, programowanie rozwoju powinno integrować trzy nurty planowania: przestrzenne, społeczno-gospodarcze i finansowe. Problematyczne są mechanizmy koordynacji planowania między tymi trzema nurtami. Trudno jest jednak snuć rozważania nt. każdej z tych sfer w oderwaniu od dwóch pozostałych, mimo że różne są relacje między nimi oraz możliwości ich kreowania.

Planowanie społeczno-gospodarcze związane jest z selektywnymi wyborami filarów wzrostu w ramach długookresowej ścieżki rozwojowej. Istnieje bardzo jasno określona ścieżka postępowania, prowadząca do wyznaczenia wizji rozwoju oraz celów strategicznych, podobnie jak mechanizmów wdrażania monitoringu osiągania założonych celów rozwojowych. Problematyczne wydaje się być zsynchronizowanie strategicznego myślenia z planowaniem finansowym. Strategia rozwoju terytorialnego (narzędzie planowania społeczno-gospodarczego) powinna być dokumentem nadrzędnym, pierwotnym w stosunku do pozostałych dokumentów planistycznych. Tak więc plany miejscowe powinny wynikać ze strategii. Nie ma jednak mechanizmu koordynacji z planowaniem finansowym, podobnie jak w przypadku podstawowych dokumentów określających plany zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też wyrazem aktywności władz samorządowych i dobrej jakości zarządzania publicznego jest umiejętność synchronizacji trzech różnych mechanizmów planowania. Potencjał społeczno-gospodarczy metropolii związany jest z dynamicznym rozwojem procesów wolnorynkowych, które dotyczą przede wszystkim sektora komercyjnego, jak również z mechanizmami regulacji, które są domeną sektora publicznego.

Analizując formalne możliwości wpływu, warto zauważyć, że niezależnie od wielkości gminy, sposób jej funkcjonowania oraz zestaw zadań do wykonania określa *Ustawa o samorządzie gminnym*. Ustawy te określają zadania, które samodzielnie i na własną odpowiedzialność wykonują samorzady, na bazie zasad pomocniczości i samodzielności. Planowanie przestrzenne jest nie tylko prostym rozmieszczeniem w danej przestrzeni elementów struktury, ale również ich organizacją przestrzenną, tzn. taką kompozycją różnych rodzajowo elementów, która przesądza o funkcjonalności terytorium z punktu widzenia kryteriów funkcjonowania i rozwoju biznesu, a także kryteriów jakości do zamieszkania. Rozwijając to stwierdzenie dotyczące celów polityki przestrzennej wskazać należy, że podstawowymi ich grupami są: racjonalne gospodarowanie przestrzenią, ład przestrzenny i funkcjonalność przestrzeni, a także zabezpieczenie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego, jak również wartości ekonomicznych i społecznych przestrzeni. Powyższe cele nie stanowią klasyfikacji wzajemnie rozdzielnej. Poszczególne cele przenikają się nawzajem, a przede wszystkim, mogą między nimi zachodzić dwie przeciwstawne relacje, tj. konfliktu i synergii. Oznacza to, że projektując zagospodarowanie danej przestrzeni nie jest na ogół możliwe wyizolowane, pełne respektowanie poszczególnych celów. Każdorazowo, wymaga to właściwego wyważenia ich rangi, umożliwiającego kompromisowe, z konieczności rozstrzygnięcia.

Ośrodki metropolitalne w Polsce odgrywają istotną rolę w rozwoju gospodarki narodowej. W myśl teorii kumulatywnej przyczynowości im większy potencjał endogeniczny miastem tym większe możliwości jego rozwoju. Dlatego też stopień złożoności zjawisk zachodzących w miastach i mechanizmów koordynacji jest największy. Relatywnie największe są także możliwości władz samorządowych metropolii w kwestii kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego, przestrzennego oraz kulturowego. Ogólnie należy wysoko ocenić możliwości miast w zakresie przyciągania potencjału jakościowego z zewnątrz. Inną sprawą jest to, czy władze miast potrafią wykorzystać swoje możliwości w kwestii kreowania rozwoju. Istnieją różnice między miastami pod względem aktywności władz oraz efektywności zarządzania publicznego.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, wnioski można zawrzeć w kilku punktach:

1. Gminy miejskie mają zbyt dużo zadań własnych, albo też są one zbyt kapitałochłonne, co ogranicza ich możliwości rozwoju, a niekiedy je paraliżuje ze względu na znaczne ograniczenia finansowe.
2. Każde z miast posiada pewne zasoby oraz ograniczenia rozwojowe. Najczęściej przełamywanie barier, szczególnie infrastrukturalnych wiąże się z kosztami niemożliwymi do poniesienia przez jeden tylko samorząd. Oznacza to w pewnych wymiarach uzależnienie rozwoju miast od zewnętrznego zasilania finansowego (np. budowa obwodnic, połączeń kolejowych, lotniczych, itp.)
3. Mimo że metropolie są siedzibą potencjału, rządzący miastem stykają się z problemami natury gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Analizując ostatni z obszarów, warto wspomnieć o zjawisku zwanym *urban sprawl*³. Lokalizacja central lub filii międzynarodowych firm w infrastrukturze biurowej centralnej części ośrodka metropolitalnego jest kwestią biznesowej opłacalności i prestiżu. Tendencja ta utrzymująca się od połowy XX w. zmienia nieco swoją siłę i kierunek: infrastruktura usługowo-biurowa metropolii dla jednych staje się zbyt droga, dla innych zbyt mała, dlatego też pojawiła się tendencja do przenoszenia siedzib przedsiębiorstw do specjalnie wyznaczonych miejsc na peryferiach metropolii, lub poza

³ *Urban sprawl* może być przetłumaczony jako dysfunkcyjny, przestrzenny, amorficzny rozrost ośrodków metropolitalnych na peryferia.

jej granice pozostając jednak w bezpośrednim sąsiedztwie. Między innymi to spowodowało rozbicie zwartości przestrzennej metropolii i wzrost znaczenia obszarów metropolitalnych. Obszary metropolitalne w Polsce powinny być zatem kategorią strategicznego myślenia, nawet jeśli nie stały się one kategorią zarządzania. Ośrodki metropolitalne w mniejszym stopniu są zainteresowane współpracą ze swoim otoczeniem, gdyż otoczenie nie może zaoferować metropolii wartościowego przedmiotu wymiany, a intensywny proces wymiany dóbr, usług, kapitału finansowego, informacji czy ludzi zachodzi między dwoma jednostkami podobnej, wysokiej rangi. *Urban sprawl* dotyczy niekontrolowanego przez władze ośrodka metropolitalnego odpływu potencjału z miasta-rdzenia do otoczenia, które w sensie administracyjnym do miasta nie należy. Jest to zjawisko negatywne z punktu widzenia władz metropolii, osłabiające potencjał jakościowy, w tym finansowy ośrodka. Nie ma aktualnych badań wnioskujących, w jaki sposób władze miast powinny przeciwdziałać temu negatywnemu zjawisku, jednak warto utożsamiać rozwój peryferii miast z odpływem potencjału z miasta-rdzenia. Innym ważnym problemem jest chaos urbanistyczny wynikający z braku przejrzystych i sztywnych przepisów regulujących politykę przestrzenną. Innym problemem miejskim jest polaryzacja statusu społecznego. Stratyfikacja społeczna wynika z tego, że dominujące zjawiska ekonomiczne wywodzą się z procesów wolnorynkowych. Zmarginalizowani i wykluczenie społecznie mogą być istotnie obciążeniem dla miasta, jeżeli władze samorządowe nie prowadzą aktywnej polityki przywracania społeczeństwa do aktywności zawodowej. Problem prawdopodobnie będzie narastać. Będziemy mieć do czynienia z „gettoizacją” społeczeństwa, która syntetycznie ujmując będzie prowadzić do świadomego odgradzania się najbogatszej części społeczeństwa miejskiego od pozostałych sfer społecznych, jakkolwiek najbliższe prognozy rozwoju społeczno-gospodarczego pokazują, że część społeczeństwa może mieć problem z utrzymaniem dotychczasowego statusu życia szczególnie w kontekście trwającego globalnego kryzysu gospodarczego o skutkach finansowych.

4. Warto zauważyć, że miasta konkurują i współpracują ze sobą jednocześnie. Współpraca polega na wymianie wypracowanej nadwyżki potencjału jakościowego. Konkutowanie – na tworzeniu warunków do przyciągania potencjału jakościowego. Oba te elementy powinny być ujęte zarówno w kontekście tworzenia merytorycznych ram rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego miast. Podobnie jak to, że wiedza i inno-

wacje są ważnym motorem napędowym gospodarek lokalnych. Jednak gospodarka wiedzochłonna oznacza potrzebę tworzenia odpowiednich podstaw instytucjonalnych.

5. Analizując ostatecznie politykę rozwoju miast z perspektywy mieszkańców należy stwierdzić, że mamy do czynienia z systemem naczyń połączonych: do rozwoju społecznego niezbędny jest potencjał gospodarczy, ponieważ mieszkańcy potrzebują pracy zgodnej z ich oczekiwaniami. Tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości wiąże się z właściwie prowadzoną polityką gospodarczą i przestrzenną. Do podnoszenia jakości życia, niezbędne są działania na rzecz kultury i ochrony środowiska. Dlatego też działania władz miejskich są związane z następującymi zależnościami: podnoszenie jakości życia mieszkańców (co jest celem nadrzędnym działania administracji samorządowej) prowadzi do działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Te z kolei wymagają odpowiednio prowadzonej polityki gospodarczej i przestrzennej, a także działań na rzecz wzmocnienia zasobów społecznych. Istotnymi elementami niekoniecznie odgrywającymi rolę determinant uzupełniających powyższe jest potencjał kulturowy i środowiskowy, wpływający zarówno na potencjał gospodarczy, jak i jakość zasobów ludzkich. Warto pamiętać, że natura znacznej części opisanych powyżej zależności leży w procesach żywiolowych, jednak mogą być one korygowane, uzupełniane i wzmocniane przez odpowiednio prowadzoną politykę rozwoju. Niezależnie od unikalnych determinant rozwojowych miast (każde miasto ma swój własny „kod DNA” co oznacza, że unikalny zestaw uwarunkowań i czynników rozwojowych czyni je niepowtarzalnymi), powyższe rozważania dotyczące instrumentów rozwoju miast, obszarów wpływu oraz problemów rozwojowych są uniwersalne. Należy jednak pamiętać, że to jakość polityk publicznych wyznacza ścieżkę rozwoju społeczno-gospodarczego, a ta z kolei zależy od wielu elementów składających się na model zarządzania publicznego.

Literatura

- Abramowicz B., 2012, *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych 1990 r.* Warszawa.
- Broszkiewicz R., 1997, *Podstawy gospodarki miejskiej.* AE, Wrocław.
- Czerny M., 2005, *Globalizacja a rozwój.* Wyd. PWN, Warszawa.
- Domański R., 2000, *Miasto innowacyjne.* PWN, Warszawa.

- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*. UW, Warszawa.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie Publiczne*. Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, UE w Krakowie oraz wyd. Scholar, Kraków.
- Hausner J. (red.), 2012, *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UE, Kraków.
- Jałowiecki B., 2000, *Społeczna przestrzeń metropolii*. Wyd. Scholar, Warszawa.
- Jałowiecki B., 2002, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*. WSiFiZ, Białystok.
- Jałowiecki B., 2007, *Globalny świat metropolii*. Wyd. Scholar, Warszawa, s. 11.
- Kosiedowski W., 2009, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, Z. Strzelecki (red.). Wyd. PWN, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie miastem*. Wyd. PWN, Warszawa.
- Markowski T. (red.), 2005, *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*. Biuletyn KPZK PAN, z. 221, Warszawa.
- Mazur S. (red.), 2003, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy: przewodnik dla samorządów*. Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE, Kraków.
- Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i komunalnej, o/Kraków, Kraków.
- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*. Wyd. Arkady, Warszawa.
- Słodczyk J. (red.), 2004, *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską*. Uniwersytet Opolski, Opole.