

**RYSZARD DOMAŃSKI**

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

**CZASOWA I PRZESTRZENNA NIECIĄGŁOŚĆ  
ROZWOJU MIAST  
ORAZ METOD ZARZĄDZANIA NIMI**

Opracowanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego przez wszystkie województwa i duże miasta kończy kolejny etap rozwoju myśli i praktyki regionalistycznej. W toku tych prac upowszechniono doświadczenia miast i województw, w których działają wielkie ośrodki akademickie wspierające administrację samorządową i rządową. Zespoły opracowujące strategie przyswoiły sobie wcześniej doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich i USA przez studiowanie literatury i bezpośrednie kontakty z ich ekspertami.

Można przyjąć założenie, że w tym procesie polscy eksperci i polskie instytucje miały możliwość ujawnienia swojego potencjału intelektualnego i doświadczenia praktycznego w zakresie planowania strategicznego na poziomie miast i regionów. Pojawiają się jednak nowe problemy stwarzające wyzwania dla regionalistyki światowej, europejskiej i polskiej. Urzędy miejskie i marszałkowskie podejmują próby rozszerzenia i pogłębienia swoich studiów strategicznych. Podtrzymywana jest też więź ze środowiskami naukowymi. Środowiska te powinny rozwijać własne koncepcje, jak również śledzić rozwój myśli regionalistycznej w świecie.

W jakich kierunkach rozwija się penetracja problemów miejskich i regionalnych oraz metody ich rozwiązywania w literaturze światowej? Do kierunków tych należą: rozwój trwały (podtrzymywalny), przebudowa i modernizacja śródmieść, strukturalne przekształcenia obszarów metropolitalnych, jakość środowiska przyrodniczego miast, dylemat miasto zwarte – ekspansja przestrzenna, zarządzanie regionami miejskimi, znaczenie miast jako ośrodków innowacji, miasta jako centra finansowe, miasta w integrującej się Europie, miasta w procesie globalizacji, migracje ludności na poziomie miejskim, regionalnym, kra-

jowym i europejskim, zmiany lokalnych i regionalnych rynków pracy, rozwój gospodarki lokalnej czy jej upadek.

Niżej przedstawiono kierunki badań łączące się z osobistymi zainteresowaniami autora i obserwowane z perspektywy gospodarki poznańskiej.

## 1. Regionalne cykle koniunkturalne

Gospodarka narodowa nie jest organem jednolitym. Jej części, zarówno sektory, jak i regiony rozwijają się różnymi ścieżkami i w różnym tempie. Punkty zwrotne cyklu koniunkturalnego gospodarki narodowej i gospodarek wielkich miast (szczyt, dno) na ogół nie pokrywają się. Miasto może wykazywać złą koniunkturę, gdy koniunktura całej gospodarki jest jeszcze dobra i odwrotnie, z pogarszaniem się koniunktury gospodarki narodowej może współwystępować dobra koniunktura gospodarki miasta. Obserwowanie cyklu koniunkturalnego gospodarki narodowej ma istotne znaczenie dla władz miejskich. Śledząc niekorzystne tendencje w rozwoju gospodarki narodowej mogą one podejmować działania przeciwdziałające tym tendencjom.

W drugiej połowie lat 90. obserwuje się w Polsce spadek rentowności przedsiębiorstw. Wskaźnik rentowności obrotu brutto osiągnął szczyt w 1995 r., po czym zaczął obniżyć się, początkowo wolno (1995-1997), a następnie gwałtownie (1998-1999). W okresie 1995-1999 obniżył się z 3,9 do 1,4%. Wskaźnik rentowności obrotu netto spadł w tym czasie prawie do zera (z 1,9 do 0,1).

Ze spadkiem rentowności skorelowany jest spadek nakładów inwestycyjnych. Stopa wzrostu tych nakładów obniżyła się z 32,4% w 1995 r. do 18,9% w 1999 r. Stopień zużycia majątku trwałego obniża się wprawdzie w handlu, ale w przemyśle jest wysoki. Bardzo powolna jest odnowa środków trwałych. Wartość środków trwałych zlikwidowanych w 1999 r. wynosiła tylko 0,8%. Przy takim tempie całkowita odnowa środków trwałych zajęłaby 125 lat. Zastanawiający jest stosunek stóp wzrostu nakładów inwestycyjnych i wynagrodzeń za pracę. Przy przyjęciu stanu z 1995 r. za 100, nakłady inwestycyjne w 1999 r. wzrosły do 178,0, a wynagrodzenia za pracę do 205,8.

Ze względu na luki w statystyce gospodarczej Poznania nie można stwierdzić, jak recesja gospodarki narodowej przenosi się na gospodarkę Poznania. Niektóre dostępne wskaźniki świadczą, że osłabienie koniunktury występuje, ale jest jednocześnie mniejsze i dokonuje się na wyższym poziomie. Wynika to z następującego zestawienia.

	1995	1996	1997	1998
rentowność obrotu brutto	3,6	4,5	4,9	3,9
wynagrodzenia za pracę	100,0	–	–	234,1

Tak więc krzywa rentowności przedsiębiorstw, podobnie jak w skali gospodarki narodowej, jest wypukła ku górze i kształtem przypomina krzywą rozwoju W. Alonso (kształt dzwonu). Ma jednak wyższe wartości i jest bardziej spłaszczona, co świadczy o mniejszym tempie spadku dokonującym się przy tym na wyższym poziomie. Wynagrodzenia za pracę rosły jeszcze szybciej niż w skali gospodarki narodowej. Wskaźnik ich dynamiki dla Poznania wynosi 234,1, dla gospodarki narodowej 205,8.

Władze miasta mają ograniczony wpływ na sektor przedsiębiorstw. Jeśli jednak inne wskaźniki świadczące o stanie gospodarki miasta były również niepokojące, należałoby je uznać za sygnał do nadzwyczajnych reakcji, pogłębienia współdziałania z tym sektorem i aktywizacji własnej polityki gospodarczej oraz przestrzennej zmierzającej do zahamowania niekorzystnych tendencji.

## 2. Miasto zwarte i ekspansja przestrzenna

Na początku lat 80. ubiegłego wieku władze Poznania odstąpiły od koncepcji przestrzennej ekspansji miasta w kierunku północno-wschodnim. Uznano, że koszty budowy infrastruktury na nowych terenach przekraczają możliwości finansowe miasta i wysokość spodziewanych dotacji z budżetu państwa. Jednocześnie stwierdzono, że rezerwy terenów w granicach miasta są dostateczne, aby zaspokoić potrzeby inwestorów zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. Koncepcja ta była dość powszechnie akceptowana w środowisku urbanistów i ekonomistów zajmujących się rozwojem miasta.

Nasuwa się jednak pytanie, czy po dwudziestu latach wykorzystywania rezerwy taka polityka przestrzenna jest nadal uzasadniona. Prawdopodobnie tak (brak jest szczegółowych analiz), okresowo jednak pytanie to powinno stawać na porządku dziennym. Po pierwsze dlatego, że wbrew koncepcji miasta zwanego, Poznań rozlewa się żywiołowo w kierunku sąsiednich gmin (zwłaszcza w kierunku Kórnik, Buku i Obornik), po wtóre, w literaturze europejskiej<sup>1</sup> pojawia się

<sup>1</sup> G. De Roo, D. Miller (red.): *Compact cities and sustainable urban development*, Ashgate, Aldershot 2000.

coraz mniej pochwał miasta zwartego. Podnoszone są następujące kwestie i wątpliwości.

1. Dynamika miasta pozostaje w konflikcie z długotrwałym użytkowaniem ziemi i długotrwałymi ulepszeniami zainwestowanego kapitału. Gęstość funkcji miejskich nie może być ciągle powiększana. Potrzebne są nowe lokalizacje dla obiektów o dużych wymiarach przestrzennych. Kształtowanie inwestycji infrastrukturalnych powinno wyprzedzać i być ściśle zharmonizowane z rozwojem gospodarki.
2. Przestrzenne zagospodarowanie miasta musi być dostosowane do zmieniających się potrzeb społecznych.
3. Zagęszczanie miasta wywołuje negatywne efekty uboczne: dokuczliwe zanieczyszczenia, konflikt między sąsiadującymi użytkami terenu a działalnościami.

Nie ulega wątpliwości, że podtrzymywalny (trwały) rozwój miasta może być realizowany w różnych formach przestrzennych i przy różnym skupieniu ludności i gospodarki miejskiej. Jednokierunkowa tendencja rozwoju prowadzi jednak zwykle do barier przestrzennych. Bariery te nie pokonywane we właściwym czasie mogą powodować powstawanie tzw. progów rozwoju. Opóźnienia w przeciwdziałaniu są przyczyną kumulowania się progów. Ich pokonywanie wymaga wtedy ogromnych nakładów inwestycyjnych przekraczających zasoby własne miasta. Niewystarczające może okazać się także ich zwiększanie przez emisję obligacji. Miasto wkracza wówczas w fazę kryzysu.

### 3. Skupienia

Efektywność współdziałania aktorów miejskich i sieci organizacyjnych sprawia, że rośnie zainteresowanie tzw. skupieniami (*clustermi*). Doświadczenia w inicjowaniu i pobudzaniu rozwoju skupień są bardzo pozytywne i stanowią częsty element strategii rozwoju miast<sup>2</sup>. Inicjatywy nawiązują zwykle do idei korzyści aglomeracji, ale akcentują potrzebę jej ukierunkowania, a zwłaszcza wskazania rdzenia, wokół którego skupienia mogą się rozwijać. Przykładowo skupienia mogą się opierać na następujących rdzeniach: infrastruktura wiedzy (*knowledge infrastructure*); pionowe łańcuchy produkcyjne wąskich raczej gałęzi przemysłu, których kolejne stadia produkcji mogą stanowić rdzeń skupienia (np. skupienia tekstylne); sektorowe skupienia działalności o róż-

---

<sup>2</sup> M. Steiner (ed.): *Clusters and regional specialisation*. Pion, London 1998.

nych poziomach agregacji (np. sektor automatyki lub sektor elektroniki); zbiór firm pracujących w tej samej technologii, np. w biotechnologii; ważna potrzeba społeczna, np. potrzeba poprawy jakości środowiska (*eco-clustery*).

Wymienione kierunki badań nie wyczerpują listy problemów pojawiających się w gospodarce polskiej, europejskiej i globalnej oraz w jej centrach miejskich. W Polsce aktualny jest problem stworzenia układu instytucjonalnego zdolnego do absorpcji środków finansowych, jakie przypadają Polsce już teraz, a powiększą się po uzyskaniu członkostwa. Innym problemem jest rozpoznawanie konsumpcji miast. Miasta konsumują ogromne ilości surowców i materiałów, towarów i usług. Część z nich jest sprowadzana do miast z zewnątrz. Nasuwa się pytanie, czy możliwa jest substytucja tego importu przez rozwój gospodarki lokalnej. Taka substytucja mogłaby być ważnym czynnikiem gospodarczej aktywizacji miast. W zakresie metodyki opracowywania strategii rozwoju miast rzadko respektowany jest postulat opracowywania wariantów. Zrozumiałe są trudności wariantowania ostatecznych programów. Możliwe natomiast jest wariantowanie w fazie studiów i przygotowywania projektów.

#### 4. Miasto jako zbiorowy aktor

Wysuwana jest teza, że w procesie globalizacji, miasta wystawione na jej oddziaływanie zyskują nową tożsamość. Z jednej strony mogą być tylko miejscami różnorodnych przepływów dóbr gospodarczych i ludności, miejscami, w których istnienie spójnej społeczności i polityki lokalnej jest iluzoryczne. Z drugiej strony, mogą zmniejszać swoją zależność od pomocy państwa, mobilizować energię społeczną i polityczną. Ten drugi kierunek rozwoju prowadzi do koncepcji miasta jako zbiorowego aktora<sup>3</sup>, który może nadać nową spójność obszarowi miejskiemu podlegającemu fragmentaryzacji w procesie rozwoju. Może to zrobić przez popieranie i koordynowanie działań publicznych, a w mniejszym stopniu także rozwoju gospodarczego. Nowa spójność nie oznacza ograniczania stosunków miasta z otoczeniem zewnętrznym. Przeciwnie, przyczynia się do wzrostu jego potencjału ekspansyjnego.

Zbiorowy aktor społeczny i polityczny powinien być zdolny do organizowania zbiorowych działań, budowania partnerstwa i koalicji

---

<sup>3</sup> J. Curran, R. Blackburn: *Small firms and local economic networks: the death of the local economy?* Paul Chapman Publishing, London 1994.

dla osiągnięcia celów ważnych w funkcjonowaniu i rozwoju miasta. W tym celu potrzebna jest wola współdziałania między aktorem zbiorowym a aktorami indywidualnymi oraz przestrzeganie obowiązujących reguł. Aktorami indywidualnymi mogą być izby przemysłowo-handlowe, związki pracodawców, związki zawodowe, właściciele nieruchomości i developerzy, firmy obsługujące miasto, wyższe uczelnie, agencje powiązane z rządem i samorządem. Miasto jako zbiorowy aktor zaczyna się wyłaniać ze współdziałania i wzajemnego oddziaływania aktorów indywidualnych. Powodzenie tego współdziałania i oddziaływania zależy w dużym stopniu od aktywności władz miejskich oraz elit społecznych, politycznych, gospodarczych i naukowych. Ten kierunek rozwoju bywa nazywany neolokalizmem lub regulacją neolokalną.

Podstawowym problemem w działalności miasta jako zbiorowego aktora jest pozyskanie elit politycznych i aktorów skłonnych do współdziałania, uświadomienie sobie i zidentyfikowanie zasobów, zdefiniowanie strategii i sposobów współdziałania, skoordynowania rozwoju infrastruktury miejskiej i sektora przedsiębiorstw. Najnowsze badania wskazują na rosnące znaczenie sieci i koalicji łączących różne grupy aktorów. Badania te ujawniają, jak aktorzy ci są zorganizowani, zakorzenieni w mieście, jaki jest stopień ich autonomii i uprawnień. Liczba aktorów miejskich nawiązujących współdziałanie rośnie systematycznie.

Porównawcze studia organizacji i współdziałania aktorów miejskich wskazują na różnice występujące w krajach europejskich. W krajach skandynawskich systemy zarządzania miastami opierają się na podmiotowości społeczności lokalnych i za główne zadanie przyjmują organizację usług publicznych. W krajach południowoeuropejskich występują trudności w osiągnięciu konsensusu politycznego, co ogranicza możliwości koordynacji gospodarczej.

Sytuacja w poszczególnych miastach jest także zróżnicowana. Niektóre miasta skandynawskie, np. Helsinki, przywiązują małą wagę do konkurencyjności i przyjmują strategię rozwoju gospodarczego o ograniczonym zakresie przedmiotowym. Celami strategicznymi są dostarczanie usług publicznych, ograniczanie segregacji i podtrzymywanie spójności społecznej. Rozwój miasta jest kształtowany przez jego zarząd, instytucje i przedsiębiorstwa powołane do świadczenia usług publicznych, w mniejszym stopniu przez aktorów prywatnych. Podobna tendencja do osłony społeczności lokalnej przez instytucje miejskie jest widoczna w miastach Włoch i w niektórych miastach Francji i Niemiec.

Są jednak miasta zdominowane przez systemy zarządzania niechętnie regulacjom zarówno działalności politycznej, jak i mechanizmów rynkowych. Nie są one ani zbiorowymi aktorami, ani społecznościami lokalnymi. Zarządy takich miast są słabe i podzielone, jak w Londynie i Paryżu. Regulacje ustępują konkurencji.

W innych miastach zarządzanie ma postać luźnej integracji różnych grup aktorów zorganizowanych dla przyjęcia ogólnomiejskiej strategii. Przykładami są Barcelona, Bolonia i Rennes.

W Wielkiej Brytanii oraz w niektórych przypadkach w Niemczech i Francji z wymienionymi systemami zarządzania miastami współwystępują inne systemy podążające za modelem amerykańskim zorientowanym na rozwój gospodarczy i z ograniczonym zainteresowaniem nierównościami społecznymi.

W systemie politycznym w większości państw rosną wpływy polityczne merów. Mer Paryża i Lizbony został wybrany prezydentem państwa, wielu merów pełni funkcję ministrów w rządzie centralnym. Wybór merów w bezpośrednim głosowaniu zmierza do wzmocnienia ich władzy. Podobnie jednak jak na szczeblu centralnym również na szczeblu regionalnym i metropolitalnym występują czynniki osłabiające tę władzę. Ponadto na ekspansję miast i aktywność merów ograniczenia nakłada konkurencja między miastami.

## 5. Ustrój miast

W literaturze światowej nt. ustroju miast dyskutowane są obecnie<sup>4</sup> głównie dwie teorie: teoria regulacji i teoria koalicji. Teoria regulacji koncentruje się na ponadlokalnych czynnikach politycznych i ekonomicznych, natomiast teoria koalicji na praktykach politycznych umożliwiających osiągnięcie porozumienia lokalnych sił politycznych dla osiągnięcia wspólnych celów.

Podjęmowane są także próby syntezy tych dwóch teorii w celu pogłębionego zrozumienia procesów zarówno politycznych, jak i regulacyjnych. Wyniki tych prób można streścić następująco: 1) synteza pozwala na wyjście poza teoretyczne wyjaśnienia procesu politycznego w mieście oparte na racjonalnym wyborze i oferuje metodologię umożliwiającą analizowanie materii i dyskursywnych praktyk w polityce miejskiej, 2) odsłania lub nadaje szerszy sens zmieniającej się strukturze i are-

---

<sup>4</sup> M. Lauria: *Reconstructing urban regime theory. Regulayting urban politics in a global economy*. SAGE Publications 1997.

nie decyzji zbiorowych oraz uwypukla regulacyjne i polityczne znaczenie tej struktury i areny, 3) naświetla ważność dyskursu, w szczególności kluczową rolę dyskursu ekonomicznego, w formułowaniu strategii gromadzenia zasobów i głównych projektów, 4) pozwala na analityczny wgląd w zmiany politycznych praktyk i w dynamikę procesów regulacyjnych oraz w pojawiające się sposoby akumulacji zasobów.

Doświadczenia praktyczne i uogólnienia teoretyczne<sup>5</sup> doprowadziły do sformułowania trzech typów strategii zarządzania miastem: 1) uwypuklające czynnik przedsiębiorczości w zarządzaniu miastem (merkantylny), 2) uwzględniające udział społeczności lokalnej w zarządzaniu, 3) opierające się na własności komunalnej i przedsiębiorstwach komunalnych.

## 6. Pobudzanie żywotności i odnowa miast

Niepokojącym zjawiskiem w polityce gospodarczej Polski w okresie po restytucji samorządu terytorialnego jest osłabienie zainteresowania rządu problemami rozwoju miast. Jakkolwiek samorządność sprzyja ożywieniu społeczno-politycznemu i gospodarczemu miast, zwłaszcza wielkich, to jednak żadne z nich nie jest w stanie rozwiązać swoich problemów bez wsparcia rządowego. Osłabienie zainteresowania, poza trudnościami finansowymi, wynikało z gorliwego praktykowania doktryny neoliberalnej. Słaba była też znajomość polityki miejskiej najbardziej liberalnego państwa, tj. USA, na którą powoływano się niekiedy gołosłownie. Od 1949 r., w którym zapowiedziano politykę odnowy miast, rząd federalny USA odgrywał proaktywną rolę w rozwoju i ożywianiu miast, głównie przez rozległe programy grantów dotyczących rozwoju przestrzennego, finansowania mobilności społecznej i inicjatyw rozwoju gospodarczego sięgających od kształcenia zawodowego do pożyczek dla przedsiębiorstw<sup>6</sup>.

Nie wszystkie jednak programy pomocowe przyniosły sukces. Analiza doświadczeń wielu miast amerykańskich wykazała, że osiągnięcie sukcesu wymaga spełnienia następujących warunków: 1) silne przywództwo publiczne, 2) dobrze ukierunkowana koncepcja rozwoju, 3) zdolność skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe, 4) kultura społeczności lokalnej, 5) dobre stosunki między szczeblami zarządzania.

---

<sup>5</sup> D. L. Imbroscio: *Reconstructing city politics: alternative economic development and urban regimes*. SAGE Publications, London 1997.

<sup>6</sup> F. W. Wagner, T. E. Joder, A. J. Humprey Jr. (eds.): *Urban revitalization: policies and programs*. SAGE, London 1995.

W osiągnięciu sukcesu przeszkadzały następujące czynniki: 1) okresy słabości gospodarki lokalnej i narodowej, 2) cięcia dotacji rządowych, 3) niekorzystne ustawodawstwo.

Z wyników badań wyprowadzono następujące rekomendacje dla polityki rządu i samorządów miast: 1) budowa zdolności przywódczych, 2) promowanie regionalnej współpracy i wspólnego rozwiązywania problemów, 3) określenie finansowych zobowiązań rządu względem programów ożywienia wielkich miast, 4) strategia inwestowania w kapitał ludzki, 5) uwzględnianie własnych doświadczeń w celu poprawy współpracy międzyresortowej, 6) pomoc rządu w pracach planistycznych na poziomie lokalnym.

Rząd amerykański wspiera też finansowo badania na temat miast prowadzone przez instytucje naukowe. Do programu badań ustalonego wspólnie przez agencje rządowe i instytucje naukowe włączono m.in. następujące tematy: 1) analiza doświadczeń miast nie uwzględnionych w pierwszym etapie badań, 2) badanie doświadczeń miast zagranicznych, ich żywotności i programów rozwoju, 3) określenie wpływu finansowania programów rewitalizacji na deficyt budżetu państwa, 4) kontynuowanie analizy wpływu zarządzania na efektywność działań rewitalizacyjnych, 5) czy i jak dotacje kierowane do suburbiów wpływają na przestrzenną formę miasta i regionu miejskiego, 6) badanie federalnej polityki podatkowej i pożyczkowej działającej na niekorzyść lokalnych projektów rewitalizacyjnych, 7) badanie skutków rewitalizacji dla grup społecznych, na które programy rewitalizacyjne były nakierowane.

Opracowanie to jest przyczynkiem do rozwoju ewolucyjnego podejścia zapoczątkowanego w badaniach z zakresu gospodarki przestrzennej i geografii ekonomicznej. Dotychczas przeważały badania statyczne, a zmienność wprowadzano w postaci tzw. statyki porównawczej. Podejście ewolucyjne otwiera nowe możliwości poznawcze. Uwzględni bowiem bardziej skomplikowane warunki i czynniki rozwoju miast i regionów, jak: nieliniowość procesów, wzrastające przychody, niestabilność, oddalanie się od równowagi, przestrzenna samoorganizacja i struktury dyssypatywne. Wyniki badań w tym zakresie wnoszą nowy wkład do teorii geografii ekonomicznej i gospodarki przestrzennej, a ponadto zawierają sugestie dotyczące polityki przestrzennej i regionalnej.