



EKONOMIA WARTOŚCI  
W KONTEKŚCIE  
ZARZĄDZANIA  
ROZWOJEM MIAST  
– PRZYPADEK KRAKOWA\*

**Michał Kudłacz\*\***

**Streszczenie:** W niniejszym artykule autor podjął próbę przeprowadzenia analizy najbardziej adekwatnego z punktu widzenia współczesnej gospodarki modelu rozwoju miast. Współczesna gospodarka oparta jest na dynamicznych przemianach i megatrendach gospodarczych, których obecność spowodował zwrot w kierunku gospodarki oportunistycznej. Niniejszy artykuł jest próbą wskazania kierunków rozwoju opartego na koncepcji ekonomii wartości, przeciwstawiającej się w swoich założeniach gospodarce oportunistycznej. Jako przykład do analizy posłużyło miasto Kraków.

**Słowa kluczowe:** polityka rozwoju miast, gospodarka oportunistyczna, ekonomia wartości.

## W P R O W A D Z E N I E

Miasta od wielu dekad są przedmiotem analiz naukowców, ekspertów–badaczy, analityków i specjalistów–praktyków. Miasta są miejscami kumulacji zasobów i dynamicznych przemian. W związku z tym analizy dotyczące ich funkcjonowania i paradygmatów rozwoju narażone są na dezaktualizację. W związku z powyższym autor w niniejszym artykule rozważa nie tyle kwestie związane z aktualnością współczesnych dominujących paradygmatów rozwoju miast, ile z adekwatnością nowego spojrzenia na ich funkcjonowanie i rozwój w Polsce, opartego na założeniach gospodarki cyrkularnej oraz ekonomii wartości. Celem artykułu jest wskazanie współczesnych wyzwań stojących przed miastami w Polsce ze względu na dysfunkcje rozwoju wywodzące się z błędnie pojmowanych modeli ich rozwoju. Jako przykład do analizy posłużył Kraków. Autor przyjął na potrzebę niniejszego artykułu hipotezę badawczą, że kierunki rozwoju Krakowa są zbieżne z założeniami modelu ekonomii wartości i gospodarki o obiegu zamkniętym.

Miasta są miejscami kumulacji zasobów i dynamicznych przemian. W związku z tym analizy dotyczące ich funkcjonowania i paradygmatów rozwoju narażone są na dezaktualizację

## FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ WSPÓŁCZESNYCH MIAST W POLSCE

Mamy do czynienia z dynamicznymi przemianami o charakterze gospodarczym, przestrzennym, społecznym, kulturowym i środowiskowym na skalę globalną. Motorem napędowym tych zmian są szeroko rozumiane megatrendy gospodarcze. Nazwa ta wskazuje na ich nieuchronność i wszechobecność. Konsekwencje występowania megatrendów nie są jednoznaczne, różnią się pomiędzy sobą charakterem, siłą, intensywnością i kierunkiem zmian. Wśród nich występuje jednak pewna prawidłowość, którą najogólniej rzecz ujmując, można określić w kilku punktach (Kudłacz 2017b):

1. Jesteśmy świadkami niesłabnącego gospodarczego przyspieszenia, które objawia się między innymi: większą wydajnością pracy, szybszymi zmianami na rynku pracy, zwiększoną liczbą transakcji oraz ich rosnącą liczebnością. Wolnorynkowy paradygmat rozwoju prowadzi z jednej strony do szybkiego postępu technicznego

\* Publikacja artykułu została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

\*\* Dr Michał Kudłacz, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 16, 31–510 Kraków, michal.kudlacz@uek.krakow.pl.

i technologicznego, z drugiej jednak – do uzależnienia od technologii, a także do zjawiska gospodarczej i społecznej polaryzacji. Z jednej strony rośnie dobrobyt wąskiej grupy społecznej, z drugiej powiększa się grupa osób zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem społecznym.

2. Dominującym modelem funkcjonującej gospodarki jest tzw. model gospodarki linearnej. Działania w ramach tego modelu mają charakter rozwojowy, jednak rozwój ten odbywa się bez refleksji dotyczącej możliwości niwelowania lub ograniczania różnorodnych kosztów społecznych działalności o charakterze rozwojowym.
3. Dominującymi megatrendami gospodarczymi w XXI w. są: globalizacja, metropolizacja i cyfryzacja gospodarki. Prowadzą nas one do dynamicznego rozwoju gospodarczego, ale i nierówności społecznych. Granice administracyjne państw w procesie wymiany przestały w zasadzie mieć znaczenie, za to coraz częściej istotne dla przedsiębiorców są rynki zbytu oraz dostęp do wiedzy i innowacji niezbędnych dla podnoszenia konkurencyjności. Jesteśmy świadkami swoistego wyścigu zbrojeń firm, które – niezależnie od branży i wielkości – sięgają po najnowsze rozwiązania technologiczne, aby podnosić swoją konkurencyjność. Problem w tym, że nie zawsze technologia idzie w parze z ideologią.

Granice administracyjne państw w procesie wymiany przestały w zasadzie mieć znaczenie, za to coraz częściej istotne dla przedsiębiorców są rynki zbytu oraz dostęp do wiedzy i innowacji niezbędnych dla podnoszenia konkurencyjności

Miasto traktujemy jako szczególnie złożony system, którego elementy (przynajmniej niektóre) mają swój określony zakres autonomii, funkcjonując w strukturze systemowej. Jest ono złożonym systemem, składającym się z wielu, z różną siłą wzajemnie powiązanych, względnie odrębnych podsystemów.

Alternatywnie możemy traktować miasto jako megasystem złożony z wielu odpowiednio wyodrębnionych systemów. Należy od razu zauważyć, że pojęcie złożonego systemu jako powiązanego wewnętrznie zbioru systemów (podsystemów) nie jest czymś jednoznacznie definiowalnym. Zależy bowiem od przyjętych kryteriów wydzielenia części składowych (odrębnych systemów). Przykładowo, w odniesieniu do miasta mówić można o takich względnie odrębnych systemach, jak (Kudłacz 2017b):

- system urbanistyczny miasta, będący rozmieszczoną w przestrzeni fizycznej kompozycją odpowiednio zaprojektowanych zespołów urbanistycznych, pozostających w związkach funkcjonalnych;
- system społeczny;
- system gospodarczy;
- system finansowy;
- system transportowy;
- system infrastruktury technicznej.

Każdy z nich jest względnie autonomicznie funkcjonującą składową, o własnej wewnętrznej strukturze i odrębnych, swoistych właściwościach. Wskazywane podsystemy są względem siebie nie tylko zależne, ale również elementy niektórych z nich mogą jednocześnie być składowymi innych podsystemów. Prezentowana lista nie jest wyczerpująca. Zależnie od potrzeb wskazywać zapewne można byłoby zarówno inne jeszcze składowe megasystemu, jak również na zupełnie odmienną od przykładowo przedstawianej konfigurację podsystemów.

Z drugiej jednak strony w znacznej części teorii urbanistycznych miasto jest interpretowane w kategoriach funkcjonalistycznych i postrzegane jako organizm. Niektórzy oponują wobec tego podejścia. Ich zdaniem miasto nie ma kompletności, nie ma ścisłego centrum ani sztywnych części. Jest natomiast amalgamatem wielu często rozchodzących się procesów, odzwierciedlających jego społeczną heterogeniczność. Tym samym dla zrozumienia miasta ważniejsze od rozpoznania jego funkcji jest zgłębienie charakterystycznych dla niego mechanizmów rozwoju. Podejście funkcjonalistyczne akcentuje to, jak miasto działa, natomiast podejście rozwojowe, jak się przeobraża. Nie chodzi o to, by dowodzić, że to pierwsze nie ma uzasadnienia, ale w przekonaniu autora jest zdecydowanie niewystarczające. Miasta nie można zrozumieć, jeśli nie uchwycimy, jak istnieje i jak się zarazem zmienia (Hausner, Kudłacz 2017, s. 198).

Co cechuje współczesne miasta? Proces przestrzennego ich rozlewania się, dynamiczny rozwój gospodarczy, ale i coraz wyraźniejsze podziały społeczne, będące konsekwencją występowania wspomnianych już megatrendów gospodarczych, które pojawiły się w najnowszej odsłonie XX w.: globalizacji, metropolizacji i cyfryzacji gospodarki, która jest pochodną rosnącego znaczenia wiedzy w gospodarce. W największym skrócie, konsekwencją wspomnianych megatrendów jest zwiększona mobilność zasobów na skalę globalną, kulturowa unifikacja (pojawienie się z perspektywy kulturowej społeczeństwa miejskiego), przestrzenne rozproszenie (nie trzeba mieszkać w mieście, aby korzystać z jego zasobów – rozwój obszaru funkcjonalnego), a także nasycenie rynków wszelakimi dobrami i usługami, co wzmaga konkurencyjność rynkową. Globalizacja i cyfryzacja gospodarki spowodowała m.in. saturację rynków poprzez zwiększenie mobilności i fakt, że granice administracyjne państw w zasadzie nie mają znaczenia w procesie wymiany. Nasycenie rynków dobrami i usługami zmusiło z kolei przedsiębiorców do zachowań kreatywnych, polegających na stałym podnoszeniu konkurencyjności poprzez stosowanie rozmaitych innowacyjnych rozwiązań. W ten sposób miasta stały się miejscami koncentracji i dynamizacji zjawisk społeczno-gospodarczych opartych na modelu gospodarki oportunistycznej, o czym szerzej poniżej.

Miasta stały się  
miejscami koncentracji  
i dynamizacji  
zjawisk społeczno-  
gospodarczych opartych  
na modelu gospodarki  
oportunistycznej

## ROZWÓJ MIAST W KONTEKŚCIE DOMINUJĄCYCH TRENDÓW GOSPODARCZYCH I PARADYGMATÓW ROZWOJU

Mamy wiele koncepcji, związanych przykładowo z miastem kreatywnym, *smart city*, *green city* itp., z których przynajmniej część ma charakter fasadowy (każde miasto jest inne, więc niemożliwe jest stosowanie zunifikowanych rozwiązań, które równie dobrze sprawdziłyby się w miastach o skrajnie odmiennych cechach swoistych), ale również bezrefleksyjnie kopiuje się rozwiązania o charakterze narzędziowym typu np. budżety obywatelskie. Narzędzia te są wartościowe, jeżeli wynikają z realnych potrzeb i są dostosowane do specyfiki miasta. Tymczasem stosowanie niedopracowanych, skopiowanych narzędzi może przynieść efekt odwrotny od zamierzonego i zamiast, jak w przypadku budżetu obywatelskiego, pobudzać aktywność obywatelską, spowodować obniżenie zaufania społecznego. Każde miasto, aby mogło się rozwijać, musi określić swoją ideę – specyficzny dla siebie proces wykorzystania

jego potencjału rozwojowego i generowania wartości – wynikający z faktu, iż każde z nich ma własny „kod DNA”.

Obecnie mamy gospodarkę opartą na orientowaniu się na wykorzystanie bieżących szans. W gospodarce oportunistycznej działania przekraczające zasady etyki lub granice prawa w imię zysku są jak najbardziej usprawiedliwione. Jeśli wszystko, co poprawia wynik, jest dozwolone, oznacza to, że nie myślimy o budowaniu długofalowej relacji z klientami. Interesuje nas tylko zysk i – co jeszcze bardziej niepokojące – coraz częściej nawet nie roczny, lecz kwartalny. Horyzont myślenia o biznesie się skraca. Zatem zamiast linearnej eksploatacji zasobów (linearność

Obecnie mamy gospodarkę opartą na orientowaniu się na wykorzystanie bieżących szans. W gospodarce oportunistycznej działania przekraczające zasady etyki lub granice prawa w imię zysku są jak najbardziej usprawiedliwione

może być również rozwojowa, ale przy jednoczesnych wysokich kosztach społecznych) dobrym rozwiązaniem jest rozwinięcie i implementacja koncepcji gospodarki cyrkularnej, zwanej też gospodarką o obiegu zamkniętym (GOZ). Pojęcie to zyskuje popularność i jest różnorodnie interpretowane.

Ważne jest zwrócenie uwagi na przenikanie się przestrzeni i czasu w rozwoju miasta. Tak czy owak każde z nich się zmienia (przeobraża – niekoniecznie rozwija). I to nie jest proces sekwencyjny. Zmiany w miastach mają materialną naturę, charakter technologiczny, linearny. Możemy wskazać zjawiska, które się poruszają, mają swój cykl, tak jak dzień i noc. Rzecz polega na tym, że zjawiska gospodarcze mają inną diachronię. To nie jest oscylacja, tylko powtarzalny obieg. Tu nie ma zmiany jakościowej. Wiele rzeczy w mieście ma taki charakter. Czasem to dobrze: bezpie-

czeństwo, rozkłady jazdy autobusów itp., ale nie wszystko da się zamknąć w takim obiegu. Oscylacja zakłada zmianę odwracalną. Natomiast część tych procesów ma charakter nieodwracalny. To jest inny typ okръżności: rzeczy nie wracają do tej samej sfery, to znaczy one w jakimś sensie wracają, ale już w innym (wyższym lub niższym) miejscu (położeniu). Tak działa ruch spiralny.

Kult mobilności wynika z przekonania, że miasto, aby być wielkie, musi być wielofunkcyjnym węzłem globalnej rynkowej wymiany. I w rezultacie mamy do czynienia z przewrotnym efektem. Głosimy: myśl globalnie, działaj lokalnie, podczas gdy faktycznie najsilniejsi uczestnicy takiej globalnej wymiany, mający decydu-

Kult mobilności wynika z przekonania, że miasto, aby być wielkie, musi być wielofunkcyjnym węzłem globalnej rynkowej wymiany

jący wpływ na funkcjonowanie wielkich miast, myślą tylko o tym, jak to, co lokalne, użyć w swej globalnej grze rynkowej. Lokalne zasoby eksploatują, ale nie martwią się o ich podtrzymywanie i pomnażanie. Jak tych zasobów braknie, to przeniosą swą działalność na inne terytorium. Mobilności czynników nie da się wyrugować, ale można miejsko zakorzeniać te mechanizmy, które służą generowaniu zasobów i ich twórczemu uruchamianiu. Odpowiedzią nie jest zatem wyłączenie terytorium miasta z globalizacji, ale takie wielowymiarowe skalowanie jego przestrzeni, aby hamować

możliwość eksploatacji miejskich zasobów bez wnoszenia wkładu w ich współwytwarzanie. W rezultacie komercjalizacja i konsumpcjonizm wypierają w miastach obywatelskość. Odradza się ona jako sprzeciw wobec niekorzystnych konsekwencji tego procesu. Ale jest zbyt słaba, aby skutecznie ograniczyć rugowanie przestrzeni publicznej. Jeśli chcemy odbudować przestrzeń publiczną, demokracja miejska nie

może zostać sprowadzona do prawa wyborczego i prawa do wyrażania sprzeciwu. Ale też odwrotnie: bez przestrzeni publicznej innej formy demokracji miejskiej nie uzyskamy. Dlatego należy przemyśleć potrzebę rewizji koncepcji marketingu miasta – jeśli jest ono produktem, to znaczy, że jest na sprzedaż i można je kupować po kawałku, stopniowo rugując przestrzeń publiczną – wspólną i uwspólniającą (Hausner, Kudłacz 2017, s. 204).

## ROZWÓJ MIAST A EKONOMIA WARTOŚCI

Warto zauważyć, że pojęcia wartości, miasta i wartości w miastach nie są nowe. Miasta nie są wytworem cywilizacji współczesnej, a ogromne przeobrażenia, jakim one uległy przez kilka tysięcy lat istnienia, włączając w to przemiany architektoniczne, społeczne, ekonomiczne czy funkcji miejskich, wymagają przeprowadzenia analiz pod kątem zmieniającego się postrzegania obecnych w nich wartości. Poniżej dokonałem przeglądu różnych ujęć wartości, starając się uchwycić ewolucję tego terminu w zależności od czasu i kultury charakterystycznej dla środowiska, które reprezentował dany autor definicji.

Klasyczna łacina, z której pochodzi omawiany sem (*valeo*, *-ui*), znała tylko czasownik. Służył on do określania tego, co ma znaczenie, a więc wyrażał stan bycia zdrowym, posiadania, wpływu itp. Oznaczał również możliwość dysponowania tymi wszystkimi walorami, które ich posiadacza wyróżniają. Z kolei polskie słowo „wartość”, jak łatwo zauważyć, pochodzi od niemieckiego *Wert*. Ze względu na fakt, iż pojawiało się w języku polskim w XVI w., można wnioskować, że wprowadzone zostało wraz z zataczającą szersze kręgi wymianą towarową, rozwijaną zwłaszcza w miastach lokowanych na prawie magdeburskim, zasiedlanych ze znaczącym udziałem kupców i rzemieślników pochodzenia niemieckiego. W potocznym użyciu terminy „wartość”, „wartościowe” są synonimami „dobre”, tego, co dobre. Tak więc na poziomie zdroworozsądkowych osądów wartość znaczeniowo upodabnia się do dobra, a wraz z nim wpisana zostaje w kontekst etyczny (Kudłacz 2017a, s. 98).

W literaturze przedmiotu z pojęciem wartości utożsamiano też jakości estetyczne (piękno), polityczne (wolność, władza), związane z prestiżem (autorytet, wpływy), zachowawcze (zdrowie) czy też hedonistyczne (przyjemność). Osobną kategorię stanowią wartości materialne, najbliższe nauce o ekonomii, które utożsamiane są wprost z bogactwem, stanem posiadania i pochodnymi tego zjawiska. Od dawna (choć to niejedyne ujęcie) utożsamiano wartość z dobrobytem, a ten z kolei wiązano ze stanem szczęśliwości, zadowolenia człowieka, czyli tym, że osoba podejmuje pewne działania w celu powiększenia owego dobrostanu. Dla klasycznych myślicieli w dziedzinie etyki, np. Arystotelesa, człowiek podejmuje te działania, krocząc drogą cnoty – wartości, które on realizuje, przyczyniają się do powiększenia dobrobytu (szczęśliwości, u Arystotelesa tzw. eudajmonia) (tamże, s. 108–109).

Wartości w miastach, jak już wspomniano, mogą dotyczyć różnych aspektów ich istnienia: przestrzennych, społecznych, prawnych czy ekonomicznych.

Miasta nie są wytworem cywilizacji współczesnej, a ogromne przeobrażenia, jakim one uległy przez kilka tysięcy lat istnienia, włączając w to przemiany architektoniczne, społeczne, ekonomiczne czy funkcji miejskich, wymagają przeprowadzenia analiz pod kątem zmieniającego się postrzegania obecnych w nich wartości

Przykładowo, opisywane przez Thomasa More'a (1993; I wyd. – 1516) na początku XVI w. miasta na wyspie Utopia były budowane według identycznego planu. Nie było tam miejsca na indywidualizm i zaspokajanie wyrafinowanych potrzeb. Zasoby swojego środowiska mieszkańcy wykorzystywali w sposób racjonalny, narzucony z góry, niedozwolone były luksusy – ani w sposobie odżywiania się, ani w organizowaniu przestrzeni, które oparto na zasadach funkcjonalnych. Obowiązujące tam normy sprawiedliwości gwarantowały, że wszyscy obywatele (a więc z wyłączeniem niewolników) mają prawo do otrzymania niezbędnych produktów za darmo (tamże, s. 75). More uważał, że nierówności są przyczyną zła społecznego, a „równość sprawia, że wystarcza dla wszystkich” (tamże, s. 80).

W rozumieniu kulturowym wartości to powszechnie w społeczeństwie pożądane przedmioty o charakterze symbolicznym oraz ogólnie akceptowane sądy egzystencjonalno-normatywne (orientacje wartościujące). Należy zwrócić uwagę, że wartością jest to, co stanowi przedmiot pożądania człowieka, co jest przez niego

—  
W rozumieniu kulturowym wartości to powszechnie w społeczeństwie pożądane przedmioty o charakterze symbolicznym oraz ogólnie akceptowane sądy egzystencjonalno-normatywne (orientacje wartościujące)

upragnione, co jest celem jego zabiegów (Kowalczyk 2011, s. 142). Józef M. Bocheński (1992, s. 135) pisał, że to, dzięki czemu dany przedmiot jest wartościowy, nazywa się wartością. Można również twierdzić, że wartością jest to, co uruchamia ludzką motywację – przedmiot godny pożądania, zasługujący na akceptację (Świda-Ziemia 1979). Istnieją również definicje odnoszące się do kwestii czysto materialnych: wartością jest to, ile coś jest warte pod względem materialnym. Jest to cecha konkretnej rzeczy dająca się wyrazić równoważnikiem pieniężnym lub innym środkiem płatniczym (Słownik... 2007).

Ta ostatnia definicja najpełniej określa, czym jest wartość w naukach ekonomicznych. Po pierwsze, wartość utożsamiana jest z dobrobytem. Dobrobyt jest zaś uznawany za kategorię obiektywną, określaną na podstawie analiz ilościowych; charakteryzuje ona jakość życia na podstawie odniesień wartości wskaźników grupy analizowanej do analogicznych średnich wartości dla pewnej populacji. Inną kategorią ekonomiczną ściśle powiązaną z wartością jest dobrostan – z założenia subiektywny. Obrazuje on nasze przekonania, odczucia co do zjawisk zachodzących wokół nas, choć sformułowanie „wokół” nie odnosi się ściśle do bliższego lub dalszego otoczenia. Przykładowo, poczucie bezpieczeństwa jest kategorią subiektywną, którą nie sposób zmierzyć badaniami ilościowymi. Każdy z nas ma własny sposób odczuwania zagrożenia wynikającego z bycia rezydentem metropolii. W statystycznie bezpiecznym miejscu możemy czuć się zagrożeni lub odwrotnie. Przykładami innych zjawisk, które mogą być analizowane subiektywnie, są: zadowolenie z życia (niekoniecznie ściśle skorelowane z poziomem zarobków czy też pewnością zatrudnienia, które są podstawowymi wielkościami określającymi poziom dobrobytu), mierzony w ten sam sposób poziom życia, poczucie estetyki (ważne z punktu widzenia choćby aspektów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym), przyjazność miasta (komunikacja miejska, stan środowiska naturalnego, w tym czystość powietrza), jakość usług publicznych oraz dostęp do nich itp. Ponadto wartość w ekonomii utożsamiana jest z takimi pojęciami, jak: produktywność, użyteczność, skuteczność i efektywność czy też opłacalność. Według Amartya Kumara Sena wartością jest ekonomiczna wolność – oderwanie od statusu przypisanego

i przejście w kierunku statusu wytworzonego; także zdolność do tworzenia rzeczy nowych (por. Filek, Kwarciniński, Miklaszewska, Szymaniec, Karwińska, Zysk 2014). Z całą pewnością wartościami są również współdziałanie i wspólnota. To jeden z powodów, dla których miasto miało szansę powstać, rozwinąć się i zapoczątkować narodziny unikatowych wartości.

Należy wyraźnie odróżnić pojęcia zasobów i wartości, a także dobra. Pierwsze ma szersze zastosowanie i bardziej pragmatyczny charakter. Wyróżnia się m.in. zasoby naturalne, zasoby osobiste do realizacji prywatnych potrzeb, zasoby ludzkie w nauce o zarządzaniu, ale przede wszystkim w ekonomii zasób rozumiany jest jako środek produkcji służące działaniom o charakterze rozwojowym. Ostatnia z definicji jest w części tożsama z ekonomicznym rozumieniem pojęcia dobra w znaczeniu kapitału, który można wykorzystać dla celów rozwojowych. Dobra w rozumieniu etyki może być natomiast wartością. Wartość w najszerszym etycznym ujęciu to zarówno podmioty, jak i przekonania społecznie pożądane i akceptowane, z których część nie musi mieć charakteru rozwojowego. Takie wartości są raczej drogowskazem dla określonego sposobu postępowania. Nie każda wartość jest zatem zasobem, ale każdy zasób ekonomiczny ma ekonomiczną wartość, nie tylko nominalną, ale realną, wyrażaną poprzez charakterystykę procesów rozwojowych.

We współczesnych miastach proces budowania przewagi konkurencyjnej na podstawie wartości odbywa się w dwojaki sposób: wartość w ekonomii nadal jest przede wszystkim postrzegana przez pryzmat aspektów materialnych. Wartość jest w tym wypadku przykładowo wartością przedsiębiorstwa, marki czy pieniędzy. Nadal rzadziej używa się pojęcia wartość w ekonomii w odniesieniu do aspektów niematerialnych. Świadomość dotycząca oddziaływania wartości niematerialnych na rozwój gospodarczy objawia się wśród naukowców, badaczy, władz miast i urzędników w sposób stopniowy. Od dawna mówi się przykładowo o roli kapitału społecznego w rozwoju miasta czy o istotności dialogu obywatelskiego, którego wymiarem instytucjonalnym są organizacje pozarządowe. Rozkwit popularności od pewnego czasu przeżywają obywatelskie ruchy miejskie czy też działania nastawione na poszanowanie środowiska naturalnego w związku z rosnącą świadomością dotyczącą zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego smogiem. Niemniej jednak dominujący model polityki rozwoju miast w Polsce opiera się na typie gospodarki oportunistycznej, a ten, nazwijmy to „punkt widzenia”, zaczyna się od konstatacji: „Żyjemy w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów rozwojowych”. To fundamentalne założenie w ekonomii niejako usprawiedliwia sprowadzenie pojęcia ekonomii wartości do aspektów (kategorii) materialnych, a jego efektem jest wzrost zachowań menedżerskich, które – co warto podkreślić – nie są jednoznacznie złe z gospodarczego punktu widzenia, ale obciążone na ogół wysokimi kosztami społecznymi. Menedżerski model rozwoju miast opiera się na założeniu, że ich zasoby powinny być wykorzystywane w celu przyciągania innych zasobów. Organ wykonawczy miasta występuje więc jako menedżer, którego

Wartość w najszerszym etycznym ujęciu to zarówno podmioty, jak i przekonania społecznie pożądane i akceptowane, z których część nie musi mieć charakteru rozwojowego

Menedżerski model rozwoju miast opiera się na założeniu, że ich zasoby powinny być wykorzystywane w celu przyciągania innych zasobów



z tego punktu widzenia możemy utożsamić z przedsiębiorstwem, gdzie pracownicy poprzez śledzenie zachowań swoich „klientów” i oferowanie im odpowiedniego zestawu „produktów” oraz usług starają się utrzymać lub pomnażać dostępne zasoby rozwojowe. Wspomnianymi „klientami” są mieszkańcy miasta, przedsiębiorcy, turyści i mieszkańcy obszaru funkcjonalnego. Problem jednak w tym, że klasyczny, współczesny sposób rozumienia problematyki marketingu miasta uległ zasadniczym zmianom.

## GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM A ROZWÓJ KRAKOWA

Patrząc na sposób funkcjonowania miasta, można stwierdzić, że wyraźnie przenikają się dwie rzeczywistości: funkcjonalna i rozwojowa, o czym była mowa powyżej. W odniesieniu do obu można zadać pytanie o społeczne koszty funkcjonowania miasta i jego rozwoju. Z perspektywy organu wykonawczego, odpowiedzialnego m.in. za realizację zapisów ust. 7 Ustawy o samorządzie gminnym i ust. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym, należy zapewniać zadania własne w formie usług publicznych. Przyjmując za Hubertem Izdebskim i Michałem Kuleszą podział zadań wykonywanych przez współczesną administrację publiczną (Izdebski, Kulesza 2004), możemy wśród nich wyróżnić zadania z zakresu:

- klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej (policyjnej);
- administracji świadczącej (usługi publiczne);
- administracji zarządzającej rozwojem (rozwiązywanie problemów socjoekonomicznych).

—  
W świetle obowiązu-  
jących przepisów  
prawa administracyjnego  
wykonywanie zadań  
administracji publicznej  
opiera się na dwóch  
typach działalności:  
usługowej oraz  
świadczącej w sensie  
ściśłym, czyli polegającej  
na przyznawaniu  
określonych świadczeń  
osobom uprawnionym

Wykonywanie zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych oraz służących rozwiązywaniu problemów socjoekonomicznych związane jest zwykle z zarządzaniem programami i (lub) projektami. Zaakceptowana i powszechnie stosowana metoda wykonywania tego rodzaju zadań znacząco różni się od przyjętej dla administracji porządkowo-reglamentacyjnej (Płoskonka 2006). Najbardziej rozpowszechnioną obecnie metodą zarządzania publicznego w zakresie zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych jest zarządzanie zorientowane na osiąganie zaplanowanych rezultatów. Na potrzeby omawianej metody zdefiniowano takie pojęcia, jak zasoby, cele, produkty, wyniki i oddziaływania oraz określa się związki przyczynowo-skutkowe tworzące tzw. łańcuch rezultatów (Płoskonka 2005). Prawne uzasadnienie koncepcji administracji świadczącej znajduje swoje odzwierciedlenie w regulacjach obowiązującej Konstytucji RP, z której wyłania się spoczywający na władzach publicznych obowiązek prowadzenia polityki państwa dobrobytu (państwa opiekuńczego).

W świetle obowiązujących przepisów prawa administracyjnego wykonywanie zadań administracji publicznej opiera się na dwóch typach działalności: usługowej oraz świadczącej w sensie ściśłym, czyli polegającej na przyznawaniu określonych świadczeń osobom uprawnionym. Działalność usługowa dotyczy zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatelskich w formie usług publicznych i uwzględnia trzy główne typy tych usług:

- usługi administracyjne – wsparcie klientów urzędu poprzez wydawanie np. stosownych dokumentów, zaświadczeń, zezwoleń, informacji, opinii, potwierdzeń itp.;
- usługi społeczne – edukacyjne, zdrowotne, kulturalne, z zakresu pośrednictwa i poradnictwa pracy, pomocy społecznej;
- usługi techniczne – wodociągowe, kanalizacyjne, odbiór odpadów; budowa i utrzymanie obiektów użyteczności publicznej (urzędy administracji publicznej, szpitale, obiekty sportowe itp.) i innej infrastruktury (drogi, koleje, lotniska itp.); tzw. usługi wewnętrzne służące obsłudze samej administracji i zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania, w tym sprzątanie, catering, ochrona obiektów, księgowość, usługi informatyczne (Sześciło 2014, s. 117–118).

Nie wystarczy jednak we współczesnej gospodarce proste zadośćuczynianie zapisowym ustawowym, w których mowa jest o obowiązkowej realizacji zadań własnych na rzecz obywateli. Ustawa o samorządzie gminnym i powiatowym w tej kwestii reguluje jedynie rodzaje zadań publicznych do obowiązkowego wykonania ich przez organ wykonawczy samorządu terytorialnego, bez wskazania sposobu realizacji. W efekcie z punktu widzenia organów nadzoru nad samorządami terytorialnymi możliwe jest udowodnienie, że zadanie zostało wykonane, jeżeli na ten cel wydatkowano środki z budżetu miasta w sposób legalny i transparentny. Ustawa nie reguluje kwestii efektywności działań. W przypadku każdego z nich jest to indywidualna ocena i wybór najbardziej efektywnej relacji kosztów zadań publicznych do jakości ich świadczenia (Biga 2016). Przykładowo, w budżecie Krakowa na rok 2017, w którym dochody ustalono na poziomie ponad 4,7 mld zł, przeszło 25% wydatków stanowiła działalność oświatowo-wychowawcza (Załącznik 171739, 2016). Gdyby władze miasta Krakowa były zainteresowane zmniejszeniem udziału tej kwoty wydatków w budżecie ogółem, *de facto* wiązałoby się to z zamykaniem placówek edukacyjnych, co mogłoby się wiązać z obniżeniem jakości świadczonej usługi publicznej. Istnieją wyspecjalizowane metody oceny jakości świadczonych przez samorządy usług publicznych. Do nich możemy zaliczyć np. CAF (*Common Assessment Framework*) czy metodę PRI (Program Rozwoju Instytucjonalnego)<sup>1</sup>. Najważniejszym jednak miernikiem jakości świadczonych usług publicznych jest poziom zadowolenia ich odbiorców. Jedną z istotnych konsekwencji zjawiska globalizacji jest mobilność potencjału (dóbr, usług, informacji, kapitału finansowego i ludzi). To niesie za sobą dwojaki rodzaj konsekwencji: relatywnie łatwo można przyciągać do siebie zasoby (nowych mieszkańców, turystów, inwestorów, mieszkańców obszaru funkcjonalnego, studentów), ale również stosunkowo łatwo, wobec faktu mobilności zasobów, można doprowadzić do ich ucieczki do miejsc o wyższym potencjale gospodarczym i lepiej (bardziej aktywnie, świadomie, odpowiedzialnie) zarządzanych.

Dualizm funkcjonowania administracji publicznej polega zatem na tym, że z jednej strony obowiązkowe są działania na rzecz dostarczania wysokiej jakości usług publicznych, które powodować będą zadowolenie wśród ich odbiorców, jednocześnie przy racjonalnych nakładach finansowych, oraz z drugiej strony na działaniach

Najważniejszym jednak miernikiem jakości świadczonych usług publicznych jest poziom zadowolenia ich odbiorców

1 Więcej o metodzie można przeczytać na <http://pri.msap.pl>.

inwestycyjnych polegających na podnoszeniu atrakcyjności lokalizacyjnej dla najważniejszych grup społecznych stanowiących o zasobach miasta. Pogląd ten należy jednak zrewidować w kontekście założeń charakterystycznych dla modelu gospodarki o obiegu zamkniętym.

Należy wobec tego dokonać syntetycznej analizy, na ile władze miasta Krakowa mają świadomość zmieniających się dominujących paradygmatów rozwoju miast i potrzeby zmiany sposobu myślenia o zasobach miasta i ich wykorzystaniu na rzecz rozwoju.

Wizją rozwoju Krakowa, wynikającą ze strategii rozwoju uchwaloną w roku 2018, jest:

Kraków – nowoczesna metropolia tętniąca kulturą, otwartą, bogatą, bezpieczną i przyjazną, dumną z historycznego dziedzictwa, współtworzoną przez mieszkańców. Natomiast misją Krakowa jest tworzenie inteligentnej metropolii, zapewniającej wysoką jakość życia, budowanie kreatywnej gospodarki, kształtowanie środowiska przestrzennego, poszanowanie środowiska przyrodniczego oraz rozwój potencjału kulturowego, poprzez współpracę podmiotów różnych sektorów oraz partnerskie współdziałanie mieszkańców.

W tym samym dokumencie zostały zawarte następujące cele rozwoju miasta (Strategia Rozwoju Miasta Krakowa 2030):

1. Kraków – otwartą i harmonijną metropolią o znaczeniu międzynarodowym w sferach: innowacji, nauki, gospodarki i kultury.
2. Kraków – miasto rozwijające gospodarkę opartą na wiedzy.
3. Kraków – kreatywna i korzystająca z potencjału kulturowego nowoczesna metropolia.
4. Kraków – miasto przyjazne do życia.
5. Silna wspólnota samorządowa mieszkańców Krakowa.
6. Kraków – nowoczesnie zarządzana metropolia.

Kierunki rozwoju miasta Krakowa zawarte w Strategii rozwoju uchwalonej

w 2018 r. to efekt wieloletniej pracy pracowników Urzędu Miasta Krakowa oraz przedstawicieli świata nauki, polityki, biznesu, administracji publicznej oraz mediów. Sporządzenie ostatecznej wersji opracowania poprzedzone zostało czasochłonnymi konsultacjami społecznymi oraz eksperckimi. Być może dlatego wbrew żelaznej zasadzie selektywności rozważanych kierunków strategicznego rozwoju, która jest istotna z punktu widzenia efektywności działań samorządu terytorialnego, wskazano aż sześć celów strategicznych zróżnicowanych obszarowo. W modelowym rozwiązaniu

bierze się pod uwagę jedynie te obszary rozwoju miasta, które stanowią kluczowe (najważniejsze, rodzące najpoważniejsze nadzieje na efektywny rozwój) zasoby, albo najważniejsze hamujące go bariery. Rozwiązania przyjęte do implementacji według założeń tego modelu nie powinny być wyłącznie efektem kompromisu, społecznego konsensusu (uwzględniania racji i perspektyw poznawczych różnych interesariuszy).

Istotnym elementem efektywnego planowania rozwoju lokalnego jest ponadto umiejętność koordynacji różnych jego obszarów: społeczno-gospodarczego (usystematyzowanym, zredagowanym wyrazem określonego sposobu myślenia jest

Istotnym elementem efektywnego planowania rozwoju lokalnego jest ponadto umiejętność koordynacji różnych jego obszarów

strategia rozwoju gminy), przestrzennego (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz finansowego (budżet gminy oraz wieloletnia prognoza finansowa). Chodzi o to, czy założenia rozwojowe zawarte w tych dokumentach uwzględniają wzajemnie swoje założenia. Najpierw należy ustalić gospodarcze kierunki zmian, a następnie (mając świadomość szerszych funkcji dokumentu studium) umiejscowić je na terenie miasta poprzez zastosowanie odpowiednich zapisów w dokumencie określającym politykę zagospodarowania przestrzennego. Odpowiedzi, „co” należy zrobić (strategia rozwoju) i „gdzie” należy urzeczywistniać działania o charakterze rozwojowym, towarzyszyć powinna refleksja na temat wysokości nakładów finansowych niezbędnych do realizacji wskazanych zadań o charakterze rozwojowym wraz z orientacyjnymi choćby źródłami finansowania przedsięwzięć, przede wszystkim tych, które są chronologicznie najbliższej realizacji. W przypadku Krakowa naruszona została po pierwsze kolejność uchwalanych dokumentów (studium powinno być dokumentem wtórnym względem strategii rozwoju społeczno-gospodarczego); po drugie, w umiarkowany sposób omawiane dokumenty „widzą się” nawzajem.

#### PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE DLA KRAKOWA

Biorąc pod uwagę kierunki rozwoju Krakowa uwzględnione w strategii rozwoju z 2018 r. i przyjmując założenie, że wszystkie zawarte w niej cele i postulaty zostaną zrealizowane, należy zauważyć, że część z nich spełnia założenia charakterystyczne dla tzw. ekonomii wartości oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Autor ma tu przede wszystkim na myśli zaplanowane w uchwalonej w 2018 r. Strategii Rozwoju Miasta Krakowa działania na rzecz:

- poprawy jakości środowiska przyrodniczego, w tym przede wszystkim powietrza;
- ograniczenia niekontrolowanej zabudowy sprzyjającej marnowaniu przestrzeni oraz multiplikowaniu kosztów usług komunalnych;
- przeciwdziałania zbyt wysokiemu udziałowi samochodów indywidualnych w systemie transportowym miasta i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego;
- uczynienie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego terenem bardziej zintegrowanym, zwartym, co pozwoli na jego lepsze powiązanie i wykorzystanie potencjałów, a w konsekwencji zwiększenie konkurencyjności Krakowa i całego obszaru;
- rozwoju potencjału Krakowa w zakresie przemysłów kreatywnych;
- rozwoju e-platform samorządowych na rzecz usprawnienia współpracy z mieszkańcami i dostarczania wysokiej jakości usług administracyjnych i społecznych.

Równocześnie nie uzyskujemy odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób Kraków zamierza rozwiązać kwestię pojawiających się dużych kosztów społecznych wynikających przykładowo z wysoko rozwiniętego i odznaczającego się ciągłymi tendencjami rozwojowymi sektora turystycznego: problem polega w tym wypadku na obniżaniu komfortu korzystania z centralnych części wspólnych przez mieszkańców, zagrożeniu utraty tożsamości miasta związanej z tzw. kulturą wysoką, obniżeniu poziomu bezpieczeństwa, wzrostu nakładów na usługi techniczne itp. Innym przykładem może być współpraca ośrodka nauki i wiedzy z biznesem, która nie musi mieć charakteru zamkniętego, a tworzenie *creative commons* wspiera rozwój wiedzy, która nie ulega „zużyciu” poprzez zbyt wąskie wykorzystanie kreatywnych zachowań. Z kolei liczne w Krakowie firmy z branży BPO (*Business Process*

*Outsourcing*) nie muszą wspierać rozwoju gospodarczego miasta tylko dzięki temu, że mogą zatrudniać wykwalifikowanych absolwentów szkół wyższych, ale te same szkoły wyższe mogą równocześnie zapewnić trwały rozwój instytucjonalny, jeżeli tylko zostanie nawiązana taka współpraca. Chodzi zatem o to, czy proces rozwojowy nie oznacza zużywania wyczerpywalnych zasobów w sytuacji, gdy zasoby te mogą być pomnażane, a nie zużywane.

Rozwój to proces społeczny, napędzany energią i aktywnością wielu – różnych i autonomicznych – aktorów. Taka energia i aktywność rodzą się w otwartej

Rozwój to proces społeczny, napędzany energią i aktywnością wielu – różnych i autonomicznych – aktorów. Taka energia i aktywność rodzą się w otwartej przestrzeni publicznej, która musi mieć swoją infrastrukturę, ale formują ją społeczne interakcje

przestrzeni publicznej, która musi mieć swoją infrastrukturę, ale formują ją społeczne interakcje. Zachodzą one, jeżeli społeczni aktorzy obdarzają się wzajemnym zaufaniem i uznaniem, jeśli przejawiają pewien poziom solidarności i dążą do uwspólnionych celów. Aby się rozwijać, miasto musi mieć taką przestrzeń – i to w swoim centrum, a nie na peryferiach. Rezultatem występowania współczesnych megatrendów gospodarczych, którym można, ale nie trzeba się biernie poddać, jest komercjalizacja i konsumpcjonizm, które wypierają z miasta obywatelskość. Odradza się ona jako sprzeciw wobec niekorzystnych konsekwencji tego procesu, ale jest zbyt słaba, aby skutecznie ograniczyć rugowanie przestrzeni publicznej. Jeśli chcemy odbudować przestrzeń publiczną, to demokracja miejska nie może zostać sprowadzona do prawa wyborczego i prawa do wyrażania sprzeciwu (Kudłacz, Hausner 2017, s. 203). Ale też odwrotnie – bez przestrzeni publicznej innej formy demokracji miejskiej nie

uzyskamy. Dlatego należy przemyśleć potrzebę rewizji koncepcji marketingu miasta – jeśli jest ono produktem, to znaczy, że jest na sprzedaż i można je kupować po kawałku, stopniowo rugując przestrzeń publiczną – wspólną i uwspólniającą (Bendyk, Hausner, Kudłacz, 2016 s. 120 i n.). Ten sposób myślenia z pewnością mocniej powinien wybrzmiewać z najważniejszych dokumentów strategicznych miasta Krakowa.

## BIBLIOGRAFIA

- Bendyk, E., Hausner, J., Kudłacz, M. (2016), *Miasto-idea – nowe podejście do rozwoju miast*. W: E. Bendyk, J. Buzek, J. Hausner, M. Kudłacz, A.D. Rotfeld, M. Zmysłony, *Open Eyes Book*. Kraków: Fundacja GAP.
- Biga, B. (2016). *Narzędzia zarządzania miastem w świetle polskiego systemu administracji publicznej*. W: M. Kudłacz, J. Hausner, *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*. Warszawa: CeDeWu.
- Bocheński J. M. (1992). *Sto zabobonów*. Kraków: Philed.
- Filek, J., Kwarciniński, T., Miklaszewska, J., Szymaniec, P., Karwińska, A., Zysk, W. (2014). *Wyzwania współczesności – wokół myśli społeczno-ekonomicznej Amartyi Kumar Sena*. *Prakseologia*, 156, 5–175.
- Hausner, J., Kudłacz, M. (2017). *Miasto-idea – jak zapewnić rozwojową okrężność*. W: B. Biga, H. Izdebski, J. Hausner, M. Kudłacz, J. Obłój, B. Paprocki, P. Sztompka, M. Zmysłony, *Open Eyes Book 2*. Kraków: Fundacja GAP.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa: Liber.

- Kowalczyk S. (2011). *Człowiek w poszukiwaniu wartości. Elementy aksjologii personalistycznej*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Kudłacz, M. (2017a). Miasto jako miejsce wytwarzania wartości. *Zarządzanie Publiczne / Public Governance*, 1(39), s. 97–113.
- Kudłacz, T. (2017b). *Przewidywane tendencje zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miast i obszarów zurbanizowanych – wyzwania dla gospodarki przestrzennej*. W: Cz. Zając, *Nauki ekonomiczne w XXI wieku – dylematy, wyzwania, perspektywy*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- More, T., (1993; wyd. I – 1516). *Utopia* (tłum. K. Abgarowicz). Lublin: Daimonion.
- Płoskonka, J. (2005). Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach. *Kontrola Państwowa*, nr specjalny 1, 138–165.
- Płoskonka, J. (2006). Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym. *Kontrola Państwowa*, nr specjalny 2, 3–28.
- Strategia Rozwoju Krakowa (2018). *Tu chcę żyć. Kraków 2030*.
- Sześciło, D. (2014). *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Świda-Ziomba, H. (red.) (1979). *Młodzież a wartości*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- Załącznik 171739 (2016). *Biuletyn Informacji Publicznej: Miasto Kraków*. <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/171739/karta> (dostęp: 26.03.2018).

## **Economics of Values in the Context of Urban Development Management – The Case of Cracow**

**Abstract:** In this article, the author attempted to analyze the most adequate model of urban development from the point of view of the modern economy. Contemporary economy is based on dynamic changes and economic megatrends whose presence has caused a shift towards an opportunistic economy. This article is an attempt to show directions of development based on the concept of the economics of values, which opposes the opportunist economy in its assumptions. As an example, the City of Krakow used the analysis.

**Keywords:** urban development policy, opportunistic economy, economy of value.