

TADEUSZ KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki

MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE W ŚWIETLE WYBRANYCH KONCEPCJI TEORETYCZNYCH – ZARYS PROBLEMU

Abstract: Urban Functional Areas in the Light of Selected Theoretical Concepts – an Outline of the Problem. The characters of urban functional areas, their essence of matter and leading quality are considered through the prism of some theoretical concepts like; the transaction costs, the concept of territorial capital and the space of flows with the connection to the network economy. On this base the authors focus on explanation of the possibility of public intervention in functioning and development of urban functional area.

Keywords: Economy of flow, functional areas, integrative planning, regional development, territorial capital.

Z istoty miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) wynika, że u podstaw ich powstawania leżą dwa obiektywne zjawiska: istnienie miasta, uważanego za centralne w danym układzie (jako miejsca relatywnie wysokiego zaglomerowania procesów społeczno-gospodarczych) oraz rozprzestrzenianie się zjawisk towarzyszących postępującej koncentracji potencjału rozwoju poza granice administracyjne miasta centralnego. Towarzyszy temu również obiektywna relacja sąsiedztwa, w myśl której siła interakcji maleje wraz ze wzrastającą odległością od miasta centralnego, z uwzględnieniem przestrzennego rozkładu miejsc o podwyższonej koncentracji zjawisk społeczno-gospodarczych¹. Należy zauważyć, że przestrzenny rozkład wspomnianych interakcji różni się stosownie do struktury branżowej zjawisk składowych rozwoju. Przestrzenny rozkład sieci komunikacyjnej i dojazdów do pracy może istotnie odbiegać, np. od rozkładu strumieni dojazdów do miejsc wypoczynku weekendowego.

¹ Siła interakcji procesów rozwojowych: *miasto, jako centrum MOF – otaczające obszary* jest przestrzennie zróżnicowana, co niekoniecznie musi pokrywać się z rozkładem wynikającym z klasycznego modelu grawitacji. Między innymi kształt przestrzennego rozkładu jest wynikiem stopnia policentryczności MOF.

Uzmysławia to trudności delimitacyjne MOF. W ogólnym ujęciu, zakres przestrzenny MOF wyznaczany jest siłą oddziaływania (powiązań) miasta centralnego. Po pierwsze, zakres ten jest zróżnicowany stosownie do charakteru branż pod uwagę zjawisk. Po drugie, konieczne jest przyjęcie kryteriów definiujących graniczne siły powiązania (robienia interesów) z miastem centralnym. Po trzecie, siła powiązań (oddziaływania) jest zmienna w czasie, co oznacza, że raz wyznaczone granice obszaru funkcjonalnego z zastosowaniem przyjętych kryteriów, relatywnie szybko tracą swoją aktualność.

W powyżej przedstawianej interpretacji, miejskie obszary funkcjonalne są bytem obiektywnym, a więc czymś niezależnym od stopnia ich rozpoznania i postaw wobec nich podmiotów władz publicznych funkcjonujących w ich granicach. Umowne są jedynie kryteria (metodyka) ich identyfikacji prowadzące do mniej lub bardziej precyzyjnego odwzorowania czegoś, co istnieje obiektywnie. Powstaje więc zasadne pytanie o przyczyny wzrastającego zainteresowania ich funkcjonowaniem i rozwojem ze strony nauki i praktyki. Odpowiedź na to pytanie jest względnie prosta. Miejskie obszary funkcjonalne są obiektywną rzeczywistością, ale tylko w sensie istnienia miasta jako pierwotnego źródła interakcji oraz jego otoczenia jako źródła wtórnego, a więc mniej lub bardziej z nim powiązanego. Wzajemne związki *miasto – otoczenie* będące istotą tak rozumianego MOF, kształtowane są w dominującym zakresie relacjami rynkowymi. Rynkowe mechanizmy regulacji są jednak dalece niedoskonałe w wykorzystaniu potencjalnych możliwości rozwoju MOF. Muszą być zatem wspomagane i korygowane przez mechanizmy regulacji interwencyjnej, a więc przez odpowiednio zaprojektowaną politykę rozwoju. Te właśnie zagadnienia są przesłanką zainteresowania nauki i praktyki obszarami funkcjonalnymi. Ogólnie ujmując, praktyka potrzebuje wskazań dotyczących skutecznej i efektywnej polityki usprawniającej funkcjonowanie miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz prowadzącej do jego wyższej dynamiki rozwoju. Są to oczekiwania względem nauki i prowadzonych przez nią badań, które wypracować muszą odpowiednie rozwiązania modelowe. Badania zabezpieczać powinny odpowiedź na ogólne pytanie: jakie w danych warunkach należy podjąć działania usprawniające funkcjonowanie oraz dynamizujące rozwój danego miejskiego obszaru funkcjonalnego?

Biorąc powyższe pod uwagę w nieco innym ujęciu należałoby przedstawiać istotę MOF, a więc jako obszar zdominowany potencjałem rozwoju dużego miasta, cechujący się wewnętrzną spójnością procesów społeczno-gospodarczych, których przebieg jest koordynowany odpowiednio zaprojektowanym współdziałaniem władz publicznych. Wyróżnikami tak interpretowanego MOF są: 1) zwarte terytorium, 2) miasto będące ośrodkiem centralnym obszaru, 3) zmienność zakresu przestrzennego, 4) wielość podmiotów samorządu terytorialnego, 5) wspólnota interesów uświadamiająca potrzebę współpracy.

W nawiązaniu do przedstawionego wyżej pytania, celem prezentowanego opracowania jest dyskusja potencjalnych działań podmiotów polityki, racjonalizujących funkcjonowanie, a przede wszystkim dynamizujących rozwój odpowiednio zdelimito-

wanej jednostki terytorialnej. Bardziej konkretnie, celem jest omówienie interpretacji procesów rozwoju MOF widzianych przez pryzmat wybranych koncepcji teoretycznych, ze szczególnym uwzględnieniem nasuwających się z tego rekomendacji adresowanych do wykorzystania w realizowanej polityce rozwoju.

Punktem wyjścia niech będzie twierdzenie, że miejski obszar funkcjonalny jest sam w sobie specyficznym potencjałem rozwoju, którego uruchomienie wymaga aktywnych działań odpowiednich podmiotów polityki. Inaczej ujmując, obok tradycyjnie pojmowanych składowych ogólnego potencjału rozwoju, istnieje ten specyficzny, będący przedmiotem naszego zainteresowania, którego istota zasadza się we wspomnianej wyżej wspólnotce interesów, i którego wykorzystanie wymaga porozumień, współpracy oraz integrowanych i koordynowanych działań z uwzględnieniem długookresowej perspektywy. Jego efektem jest wyższa jakość życia miejscowej ludności, lepsza pozycja konkurencyjna, i przede wszystkim wyższa dynamika rozwoju.

Kierunkiem wartym dalszych rozważań, w myśl przedstawionej wyżej formuły, jest adaptacja znanych dotychczas koncepcji teoretycznych w różnych obszarach wiedzy (np. rozwoju regionalnego), w wyjaśnianiu poruszanych wcześniej kwestii związanych z funkcjonowaniem i rozwojem MOF, w tym zwłaszcza prowadzeniem zintegrowanej polityki rozwoju MOF jako całości. Na uwadze mamy koncepcje, które ze swej istoty mają zastosowanie w wyjaśnianiu funkcjonowania oraz przebiegu procesów rozwoju wszelkich organizacji, w tym także – przynajmniej pośrednio – wspomnianych zjawisk zachodzących w ramach jednostek terytorialnych. Wstępnie przyjęto, że użytecznymi okazać się mogą koncepcje:

- a) kosztów transakcyjnych,
- b) kapitału terytorialnego,
- c) przestrzeni przepływów i gospodarki sieciowej,
- d) rozwoju nie zrównoważonego,
- e) kapitału relacyjnego,
- f) korzyści komparatywnych,
- g) zintegrowanej polityki rozwoju.

Charakter prezentowanego opracowania zmusza do ograniczenia analiz jedynie do trzech pierwszych koncepcji². Przesądza dodatkowo o daleko posuniętej syntezie prezentacji. Z konieczności zrezygnować trzeba z szerszej prezentacji istoty danej koncepcji, zakładając jej znajomość przez czytelnika, także odsyłając do źródłowej literatury. Wobec tego koncentrować się będziemy na kluczowych dla sprawy właściwościach, z których wyprowadzane mogą być jasne wskazania dla podmiotów polityki rozwoju MOF.

² Przedstawiane opracowanie jest częścią większej całości, przygotowywanej przez autorów.

1. Koszty transakcyjne funkcjonowania i rozwoju MOF

Teoria kosztów transakcyjnych (KT) stanowi jedną z podstawowych kategorii nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), chociaż sama idea tego rodzaju kosztów jest znacznie starsza. Przypisywana jest ona Coase, który w artykule *The Nature of the Firm*, starał się szukać m.in. odpowiedzi na pozornie oczywiste pytanie, dlaczego istnieją/powstają przedsiębiorstwa. Przeprowadzane analizy doprowadziły go do wniosku, że ważną przyczyną jest możliwość obniżenia ogólnie rozumianych kosztów zawierania transakcji, które nazywa kosztami kontraktu (*contract cost*) [Coase 1937, s. 391]. Sam termin *koszty transakcyjne* został na trwale wprowadzony do literatury nieco później przez Williamsona, jako koszt organizowania, koordynowania, nadzorowania i zabezpieczania transakcji [Williamson 1998]. Dzisiejsza interpretacja kosztów transakcyjnych jest bardzo szeroka³ i znacznie wykraczająca poza ujęcie wykorzystywane w prezentowanym opracowaniu⁴. Ograniczymy się więc do myśli dominujących w koncepcji Williamsona. To odniesienie jest ważne w przypadku podjętego tematu z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na integralne powiązanie w jego koncepcji KT z instytucjami, wśród których ważne znaczenie ma kontrakt. Po drugie, Williamson wskazuje determinanty przesądzające o wysokości KT [Williamson 1998].

Dla jasności dalszych rozważań zdefiniujemy zakres pojęciowy trzech kategorii, które pojawiły się już powyżej, i które ściśle związane są z istotą teorii kosztów transakcyjnych: *transakcja, instytucja, kontrakt*.

Najprostsze jest wyjaśnienie *transakcji*, jako kategorii omawianych kosztów, bo jest to pojęcie bliskie jego potocznemu rozumieniu, z pewnym jedynie zastrzeżeniem. Transakcja jest aktem, ale szeroko rozumianej wymiany. Jak podkreśla Williamson, transakcja nie oznacza wyłącznie wymiany rynkowej, ale obejmuje także wszystkie akty wymiany w obrębie organizacji [sposrzczenie za: Kowalska 2005, s. 52]. Z oczywistych względów transakcja jest podstawową jednostką analizy w teorii KT. Zawieranie transakcji pociąga za sobą pewne koszty dla stron wymiany, a często także dla otoczenia, w którym funkcjonują.

Koszty wymiany o charakterze zewnętrznym dla otoczenia najczęściej są pomijane w analizach lub traktowane jako mało istotne czynniki zakłócające wyniki analizy KT. Tymczasem, co należy mocno podkreślić, w warunkach współczesnej gospodarki (tj. szybkiego tracenia wewnętrznych przewag konkurencyjnych firm – uzyskiwanych w wyniku postępu technicznego i organizacyjnego – na rzecz konkurentów) utrzymanie trwałej przewagi konkurencyjnej firm i terytoriów coraz silniej jest determinowane jakością otoczenia i kumulowanymi w nim regionalnymi (lokalnymi) efektami

³ Literatura na ten temat jest obszerna. Zwięzły przegląd interpretacji pojęcia w polskim piśmiennictwie znaleźć można np. w pracach Hardta [2005, 2006, 2009].

⁴ Warto podkreślić, że koszty transakcyjne często nie są nawet uświadamiane przez podmioty, których dotyczą i traktowane są jako bliżej nieokreślone uwarunkowania.

zewnętrznymi. Należy podkreślić, że transakcje w złożonych sieciowych relacjach są obecnie coraz ważniejszym źródłem efektów zewnętrznych generowanych w formie tzw. dóbr klubowych [Cornes, Sandler 1986]. To one decydują m.in. o przewagach konkurencyjnych terytorialnych związków klastrowych. W rezultacie terytorialny bilans efektów zewnętrznych będzie określać, czy czynniki otoczenia (obszaru funkcjonalnego) mają pozytywny, czy negatywny wpływ na rozmiary działalności firm. Będą zatem wpływać na zachowania lokalizacyjne firm poszukujących trwałych zewnętrznych źródeł przewag konkurencyjnych. Koncepcja dóbr klubowych pozwala lepiej wyjaśnić istotę kapitału terytorialnego jako nowego jakościowego czynnika rozwoju. Stawiamy tezę (hipotezę), że „dobra klubowe nowej generacji” wytwarzane w obszarach funkcjonalnych są zarazem przejawem i miernikiem jakości kapitału terytorialnego. *Dobra klubowe* możemy zdefiniować jako *quasi-dobra* publiczne [Markowski 1999]. W stosunku do dóbr publicznych różnią się tym, że są one wytworem (grupy) klubu i ich konsumpcja odbywa się w ramach klubu. Są więc ponoszone koszty ich wytworzenia. Koszty te jednak nie są bezpośrednio transmitowane na to dobro. Związek między rzeczowym kosztem a wytworzonym dobrem nie ma charakteru bezpośredniego. Jest adresowany na rzecz grupy i nie jest identyfikowalny z danym produktem. Dobro klubowe jest prorynkowym wytworem działalności o charakterze efektu zewnętrznego, w którym jednak występuje istotna cecha różniąca go od efektów zewnętrznych. Pojawia się, w procesie jego wytwarzania, możliwość kontrolowania rozmiarów działalności przez członków klubu. Z jego użytkowania nie można całkowicie wykluczyć jednostki należącej do klubu i w ramach klubu nie ma konkurencji. Zróżnicowany poziom satysfakcji z konsumpcji dobra klubowego może wynikać natomiast z różnic w indywidualnych kosztach internalizacyjnych. Stopień kosztowej internalizacji zależy od charakteru dobra i kosztów transportu dobra, od miejsca jego wytworzenia i od miejsca jego odbioru. Możemy zatem mówić o jego zróżnicowanych kosztach wytworzenia i zróżnicowanych kosztach jego odbioru. Takie sytuacje mogą więc być miejscem publicznej interwencji, gdyż „rynek” dóbr klubowych jest związany z prywatnymi efektami zewnętrznymi i kosztami internalizacji.

Kolejnym składnikiem teorii KT jest wspomniana wyżej instytucja. W najbardziej ogólnym, ale i prostym ujęciu *instytucje*, to reguły gry. *Instytucje* można zdefiniować jako zestaw reguł działania, które są wykorzystywane w celu określenia, kto jest uprawniony do podejmowania decyzji w danym obszarze, jakie działania są dozwolone lub ograniczone, jakie ogólne zasady postępowania mogą być stosowane, do jakich procedur należy się stosować, jakie informacje muszą, a jakie nie muszą być zapewnione oraz, jakie są korzyści danego postępowania. Wszystkie reguły zawierają normy zabraniające, zezwalające lub wymagające pewnych działań lub rezultatów [Ostrom 1990, s. 51]. Nieco inaczej instytucje definiuje North, a mianowicie: instytucje są przyjętymi ograniczeniami, które kształtują polityczne, gospodarcze i społeczne interakcje. Składają się na nie zarówno ograniczenia nieformalne (sankcje, tabu, obyczaje, tradycje), jak również formalne (konstytucje, ustawy, prawa własności). W swej

historii, instytucje zostały wymyślone przez ludzi, aby tworzyć/wprowadzać porządek i zmniejszyć niepewność wymiany [North 1991, s. 97]. Szczególnie istotna dla nas jest wzmianka o zmniejszaniu niepewności (transakcji), do czego wrócimy dalej. Przez system instytucji formalnych i nieformalnych odpowiednio dostosowanych do nowych relacji w sferze produkcji i konsumpcji możemy budować systemowe warunki interwencji w efekty zewnętrzne, w tym w warunki do ich cenowej i kosztowej internalizacji.

Kontrakt, to inaczej umowa między stronami (kontrahentami). Cechuje się różnym stopniem wzajemnego wiązania się kontrahentów. W ogólnym ujęciu kontrakt może być również niesformalizowanym porozumieniem. Instytucją kontraktu jest nie tylko umowa wymiany, ale także porozumienie/zobowiązanie niezależnych względem siebie podmiotów do wspólnych, odpowiednio skoordynowanych działań. Kluczową przesłanką kontraktu jest ograniczenie KT, m.in. przez redukcję niepewności.

Jak się ma przedstawiana koncepcja do funkcjonowania MOF? Przypomnijmy na potrzeby dalszych rozważań, że podmiotami je tworzącymi (organizacjami w rozumieniu koncepcji KT) są jednostki samorządu terytorialnego. W ramach tych jednostek i między nimi zachodzą określone interakcje. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że z istoty MOF wynika – w porównaniu do innych dowolnie delimitowanych jednostek terytorialnych – podwyższona intensywność różnorodnych transakcji, i to właśnie uzasadnia możliwość czerpnia wiedzy z koncepcji KT dla poprawy racjonalności funkcjonowania omawianych obszarów. Można argumentować istnienie dodatkowej zależności między wysokością potencjału miasta centralnego, a zatem i siły jego oddziaływania na otoczenie a intensywnością transakcji. Rozróżnijmy dwie sytuacje. Pierwsza to MOF jako „twór” obiektywny w sensie wcześniej przedstawianym (a więc pozbawiony podmiotu koordynującego); druga sytuacja, to MOF poddany uzgodnieniu, odpowiednio wynegocjowanemu „nadzorowi”, w którym określona klasa kontraktów odgrywa ważną rolę. Podkreślenia wymaga to, że przedmiotowe transakcje mają miejsce w obydwu przypadkach. Ich cechą w sytuacji pierwszej jest to, że znaczna część transakcji zawierana jest na podstawie reguł rynkowych, a z tego wynika m.in. niepewność i krótkoterminowość porozumień, a także, że mamy do czynienia z dużą liczbą transakcji indywidualnych. Przypadek drugi po części przynajmniej jest zaprzeczeniem wszystkich wymienionych cech pierwszego. Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na szersze naświetlenie problemu. Zawężymy więc rozważania do jednego aspektu, a mianowicie zwracając uwagę na dwie wskazywane przez Williamsona charakterystyki transakcji, przesądzające o jej kosztach: częstotliwość oraz niepewność [Williamson 1998, s. 66 i dalsze]. Obydwie powiązane są z kontraktami, jako przemyślanymi umowami/porozumieniami przynoszącymi korzyści wszystkim umawiającym się stronom. Od razu trzeba jednak zauważyć, że kontrakt również kreuje specyficzne KT związane z jego świadomym przygotowaniem, a później nadzorowaniem realizacji. Im transakcje są bardziej powtarzalne i częstsze w dłuższym czasie, tym większa jest szansa obniżki towarzyszących im KT. Wiąże się to m.in.

z rozłożeniem części tych kosztów na cały cykl zawieranego porozumienia. Tu właśnie uwidacznia się wartość ustanawianych kontraktów.

Jeżeli chodzi o niepewność, to najwyższy jej wymiar dotyczy najczęściej warunków rynkowych, oraz zachowań oportunistycznych⁵. Jedną z głównych przesłanek kontraktu jest właśnie obniżenie niepewności. Williamson rozróżnia KT *ex ante* oraz *ex post* zawieranego kontaktu [Williamson 1998, s. 65]. Pierwsze z nich to koszty redukcji niepewności, co wiąże się m.in. z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji poszerzających wiedzę o przedmiocie transakcji oraz o intencjach i wiarygodności stron kontraktu, a także koszty negocjowania warunków. Koszty *ex post*, to m.in. koszty sporów, polubownie lub sędowo załatwianych, dotyczących niewykonanego kontraktu lub jego części oraz koszty monitorowania przebiegu realizacji. Łatwo zauważyć, że między obydwooma stronami kontraktu zachodzi relacja odwrotnie proporcjonalna. „Oszczędzanie” na kosztach *ex ante* zwiększa potencjalne koszty niepewności w przyszłości, a więc rodzi niebezpieczeństwo wzrostu kosztów *ex post*. W pewnym sensie można mówić, że w danych warunkach instytucjonalnych suma obydwóch grup kosztów ustalonej transakcji jest stała. Istotą problemu jest więc pytanie, czy jest możliwe, przy stałym poziomie kosztów *ex ante* obniżenie kosztów *ex post*?, albo, czy dla zadanego potencjalnego stanu niepewności (koszty *ex post*) możliwe jest obniżenie pierwszej grupy kosztów? Odpowiedzi na te pytania są pozytywne. Jest to zależne od z rozmysłem kształtowanej przestrzeni instytucjonalnej sprzyjającej tworzeniu klimatu do współpracy i budowy zaufania, także łagodzącej asymetrię informacji prowadząc do zawężania zjawiska ograniczonej racjonalności oraz ubezpieczającej strony kontraktu, a więc wychodząc naprzeciw obawom oportunistycznych zachowań.

Przedstawione wyżej rozumowanie prowadzi do ważnej konkluzji: przez wykreowanie odpowiedniego oprzyrządowania instytucjonalnego, w tym przemysłanych form kontraktów, możliwa jest obniżka kosztów transakcyjnych funkcjonowania i rozwoju MOF, jako całości terytorialnej. Tym samym możliwa jest poprawa pozycji konkurencyjnej wszystkich podmiotów rozwijających się w ramach takiego obszaru. Władza publiczna może np. odgrywać rolę interwencyjną w obniżaniu poziomu dywersyjnej gry użytkowników obszaru funkcjonalnego (eliminacji pułapek społecznych, np. tzw. jazdy na gapę, wpływanie na wzrost społecznego zaufania, a tym samym sprzyjanie powstawaniu dóbr klubowych).

⁵ Obok ograniczonej racjonalności zachowań, oportunizm jest ważną przesłanką w koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej. Zob. np. [Williamson 1998].

2. Miasto i region miejski jako region ekonomiczny i administracyjny – dominacja przestrzeni przepływów

Region ekonomiczny jest od lat przedmiotem badań, różnych definicji, teoretycznych modeli i różnych analiz ekonomicznych [Wróbel 1965; Dziewoński 1967; Domański 1972]. Koncepcja regionu ekonomicznego wpisuje się w teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego i lokalnego [Pietrzyk 1997]. Mimo że literatura jest bogata, to obecnie wydaje się, że koncepcja regionu ekonomicznego wymaga ponownego zredefiniowania, jeśli ma znaleźć praktyczne zastosowanie do funkcjonalno-terytorialnego paradygmatu polityki rozwoju. Obecnie spojrzenie na region ekonomiczny musi uwzględnić nowe jakościowe trendy współczesnej gospodarki (informatyzacja gospodarki, sieciowość gospodarki, malejące jednostkowe koszty transportu, wzrost mobilności przestrzennej ludzi *etc.*). W literaturze przedmiotu pojawiają się nowe akcenty mówiące, że obecna gospodarka w porównaniu do gospodarki poprzedniej fazy ma charakter gospodarki przepływów i gospodarki sieciowej. Pobieźna analiza historii gospodarczej pokazuje, że rozwój cywilizacji zatacza swoiste koło. Postęp cywilizacyjny był możliwy dzięki spowolnieniu przepływów części zasobów i stworzeniu systemu rezerw zasobów, które z kolei pozwoliły na ograniczenie wpływu czynników sezonowych i innych zakłóceń na procesy rozwoju.

Dzięki współczesnym technologiom informacyjnym możemy ograniczyć koszty utrzymania rezerw w gospodarce przez podniesienie sprawności przepływów zasobów i produktów w gospodarce. To zbliżenie do wzorców występujących w naturze, dokonuje się na bardzo wysokim poziomie technologicznym i organizacyjnym. Podkreślanie, że współczesna gospodarka jest gospodarką przepływów jest więc do pewnego stopnia nadinterpretacją, bo przecież zawsze taką była. Uznajemy jednak, że obecnie używane określenie *gospodarka przepływów* jest podkreśleniem faktu skokowego wzrostu dynamiki i skali przepływów zmieniających funkcjonowanie gospodarki także od strony jakościowej, szczególnie w systemie gromadzenia i dystrybucji zasobów, produktów i informacji. Używając pewnej przenośni, możemy mówić o nowym metabolizmie gospodarczym. Ten metabolizm wymaga dalszego pogłębionego zidentyfikowania. Jego cechami jest coraz większa recykulacja produktów, odpadów i działania *just in time*. Coraz ważniejszą funkcję w nowym „metabolizmie gospodarczym” zaczyna pełnić logistyka nowej generacji.

Jednocześnie mamy coraz większe rozbieżności między strumieniami przepływów a inercyjnymi z natury strukturami przestrzennymi i społecznymi. Kolejnym zjawiskiem istotnie wpływającym na współczesne obszary miejskie, a wymagającym naświetlenia jest trend malejącego znaczenia kosztów pokonania oporu przestrzeni przy wykorzystywaniu naturalnych zasobów i półproduktów. Ten proces sprawia, że dla wielu aktywności zasięg przestrzenny regionu ekonomicznego bazującego na kosztach krańcowych popytu ma *de facto* charakter globalny. W literaturze przedmiotu mówimy o takich przemysłach, że są nieukorzone terytorialnie. Paradoksalnie

jednak, zglobalizowanie popytu, jeśli nie wystąpi sytuacja monopolistyczna na takim rynku, oznacza wzrost znaczenia czynników związanych z miejscem, ale już po stronie podaży zasobów. Warto zatem zauważyć, że wraz z globalizacją popytu na produkty i usługi, źródła przewag konkurencyjnych firm przesuwać się na inne mniej mobilne „zasobowe” czynniki lokalizacji, np. związane z wysokiej jakości siłą roboczą, tzw. kapitałem ludzkim, klasą kreatywną *etc.* Jakość tych zasobów jest uwarunkowana złożonymi relacjami kulturowymi, społecznymi i cechami zagospodarowania przestrzennego gwarantującego wysoką jakość życia, dywersyfikacją sfery wytwórczej i usługowej, zdolnością systemu terytorialnego do odtworzenia kapitału terytorialnego, a ten kapitał najczęściej wytwarzają struktury miejskie. Tezę tę potwierdzają badania nowej geografii wskazującej, że rozwój ma charakter skupiony (kominowy, spiczasty) w metropoliach i regionach zurbanizowanych (koncepcja *spike development*).

Nie dziwi więc, że w konkurowaniu o rozwój wygrywają złożone przestrzenne struktury, które mogą względnie szybko w danym miejscu dać nowe oferty zasobów (w tym kombinację nowej jakości zasobów złożonych), oraz zaoferować „przestrzenie” dla nowych węzłów przepływów. Ubocznym skutkiem tych procesów jest jednak przyspieszone moralne zużycie struktur przestrzennych, czasem ich amorficzności, narastające wykluczenie społeczne i przestrzenne, wypowość obszarów dobrobytu i slumsów, *etc.*

Do gospodarki przepływów podchodzi się często w sposób uproszczony i intuicyjny. Na przykład traktując ją, jako skutek wzrastającej skali wymiany międzynarodowej. Dla wielu ekonomistów i praktyków gospodarka przepływów sprowadza się do gospodarki recyrkulującej odpady. Można się oczywiście zgodzić, że cechą gospodarki przepływów jest bardzo wysoki poziom przemysłów międzynarodowych i wzrastający stopień obiegu surowców wtórnych. Jednak wydaje się, że należałoby zwrócić uwagę na sygnalizowane wyżej specyficzne cechy tej gospodarki. Jest to gospodarka, w której w coraz większym zakresie mamy do czynienia ze stałym ruchem produktów, surowców i ludzi oraz trendem do skracania czasu dostępu do usług, towarów i zasobów. Ten stan charakteryzuje się wyodrębnianiem nowego globalizującego się sektora logistyki, Internetu: chmurowego dostępu do baz danych, sieciowych usług i produktów i tzw. *sharing economy*. To nowe zjawiska wynikające z postępu technologicznego – a jednocześnie – nowe sposoby budowania przewag konkurencyjnych. Następuje ograniczanie fazy bezruchu, tj. składowania i oczekiwania. Musimy jednak zauważyć, że taka gospodarka jest coraz bardziej wrażliwa na zakłócenia i nowe rodzaje ryzyka. Tym zauważanym zagrożeniom towarzyszy także poszerzająca się naukowa dyskusja o odporności (prężności) systemów miejskich (*resilience of cities*) na różnego typu zakłócenia. Jest to poważne wyzwanie nie tylko naukowe, ale i praktyczne, gdyż miasta są szczególnie wrażliwymi węzłami przepływów. Funkcjonowanie systemów gospodarczych, a miejskich w szczególności, wymaga więc nowych instytucji i regulacji. Nowy rodzaj handlu, nowy sposób tworzenia produktów pod potrzeby indywidualne *etc.* oznacza coraz większą dynamikę w zmianach przestrzeni relacyjnej regionów eko-

nomicznych. To oznacza konieczność innego spojrzenia na rozwój regionalny i skutki regionalne tych procesów oraz nowe formy interwencji. Większej precyzji wymaga zdefiniowanie sieciowego charakteru gospodarki. Chcemy ją w nowym paradygmacie rozwoju rozumieć raczej, jako rezultat włączania się do wspólnego wytwarzania i konsumpcji produktów (wartości i dóbr wspólnych) użytkowników Internetu. Ta cecha odróżnia tę fazę obecnej gospodarki od gospodarki przedinternetowej. Trzeba podkreślić, że chodzi o skalę takiej wytwórczości, bowiem przykłady produktów sieciowych także znajdziemy w erze przedinternetowej np. różne usługi (ratownicze) świadczone przez krótkofalowców.

Powstaje zasadnicze wyzwanie; czy potrafimy skutecznie interweniować w nowy metabolizm regionów ekonomicznych. Jeśli nie rozumiemy tego procesu, nasze interwencje będą obciążone nadmiernymi kosztami – czasem bezsensowne ekonomicznie, z dalekosiężnymi skutkami politycznymi. Trzeba więc nowej wiedzy o zmienności regionów ekonomicznych i funkcjonalnych systemów miejskich w systemie globalnym. Obserwatorzy procesów rozwojowych widzą coraz większą ich złożoność. Postulują zwiększenie roli władz regionalnych i metropolitalnych wobec ograniczonych możliwości interwencji na poziomie międzynarodowym i krajowym [Barber 2014].

Można chyba postawić tezę, że nowa gospodarka i globalne efekty zewnętrzne wymagają zmiany modeli interwencji zarówno na poziomie globalnym i regionalnym. Świat poszukuje nowej równowagi i nowych paradygmatów rozwoju. Czy właściwą odpowiedzią jest *glokalizacja* rozumiana, jako regionalna odpowiedź na skutki globalizacji? Chyba nie. Globalizacja efektów zewnętrznych i dóbr publicznych wymaga interwencji na poziomie globalnych instytucji. Zaburzenie w systemach politycznych, terroryzm, globalne ocieplenie, nasilenia migracji wskazują na taką potrzebę. Z kolei realia wskazują, że takiego efektywnego systemu instytucjonalnego nie da się zbudować. Zwolennicy interwencji twierdzą, że rozwiązaniem może być wzmocnienie się politycznej i ekonomicznej roli regionu zurbanizowanego – (np. metropolii w systemie globalnym). Zanikać ma więc rola państwa, a wzrastać rola władz metropolii. Metropolii rozumianych jako wielkie węzły gospodarki sieciowej, które nabierają cech, nie tylko coraz większych sił ekonomicznych, pośrednio sterujących procesami globalnej sieci gospodarczej, ale podmiotów realnej polityki kontrolujących procesy w globalnej sieci powiązań metropolitalnych. Chcemy podważyć tego typu uproszczone koncepcje. Międzynarodowe pułapki społeczne (dywersyjne gry o własne interesy) będą szybciej narastały, a jednocześnie inercyjność globalnych instytucji będzie się zwiększała. To są wyzwania, które muszą być podjęte przez rządy liderów światowych.

3. Kapitał terytorialny jako źródło potencjalnej siły rozwoju MOF

Kapitał terytorialny należy obecnie do często przywoływanej kategorii w rozważaniach nad rozwojem regionalnym i lokalnym. Nie jest on jednak jednoznacznie

interpretowany. Najczęściej wskazuje się, że jest to ogół materialnych i niematerialnych walorów danej jednostki terytorialnej warunkujących jej rozwój i pozycję konkurencyjną [por. Zaucha *et al.* 2015, s. 123]. Podobną interpretację przedstawiają także [Capello *et al.* 2009, s. 8], chociaż powołując się na publikację OECD [*Territorial Outlook... 2001*] przytaczają oni definicję, która ogranicza w zasadzie to pojęcie do swoistych właściwości danego regionu, które przesądzą o przewadze konkurencyjnej, w stosunku do innych [Capello *et al.* 2009, s. 7]. Dla lepszego wyeksponowania istoty kapitału terytorialnego wprowadźmy rozróżnienie trzech bliskich znaczeniowo pojęć odnoszących się do rozwoju pojedynczej jednostki terytorialnej, a mianowicie: *potencjał rozwojowy*; *aktywne zasoby rozwoju*; *kapitał terytorialny*.

Pierwsze z tych pojęć, *potencjał rozwojowy*, oznacza szeroko rozumiane endogeniczne zasoby materialne i niematerialne, jakie jednostka posiada, zarówno już uruchomione, jak i mogące dopiero być podstawą inicjowania procesów rozwoju. Każda jednostka terytorialna potencjał taki posiada, z tym, że na ogół jest on tylko w części wykorzystywany. Wskazać można trzy przyczyny przesądzające o niewykorzystaniu części potencjału rozwoju w danym czasie [Kudłacz 2016, s. 343 i 344]: a) nieopłacalności jego uruchamiania w danym czasie; b) brak środków dla jego zagospodarowania; c) brak umiejętności jego wykorzystania. *Aktywne zasoby rozwoju*, jak sama nazwa sugeruje, oznaczają wykorzystywaną część posiadanego potencjału. No i wreszcie *kapitał terytorialny*. Nawiązując do powyżej przedstawionych wyjaśnień, obejmuje on wszystko to, co przypisane powyżej zostało aktywnym zasobom rozwoju, plus dodatkowo wszelkie internalizowane wpływy uwarunkowań generowanych przez otoczenie. Jeszcze krócej ujmując, i co nawiązuje do samej nazwy: *terytorialny*, dlatego że o dynamice rozwoju, a przy okazji o konkurencyjności, przesądza to co tkwi w danym terytorium oraz w jego otoczeniu.

W wypowiedziach na temat kapitału terytorialnego MOF spotyka się niekiedy twierdzenie, że jest on sumą kapitałów reprezentowanych przez jednostki współtworzące obszar. Przy takim ujęciu całkowicie zatracą się kluczowy wyróżnik tego rodzaju obszaru, a mianowicie, że tworzy go zespół jednostek pozostających w sieci dynamicznych powiązań. To właśnie sieć powiązań stwarza możliwość wnoszenia wartości dodanej do kapitału terytorialnego całego MOF, którego beneficjentem mogą być jednocześnie indywidualne jednostki współtworzące, a także organizacje gospodarcze sektora przedsiębiorstw. Kapitał terytorialny MOF można zatem określić dwojako. W szerokim ujęciu jest to zbieżne z określeniem powyżej przyjętym dla pojedynczej jednostki terytorialnej (jaką jest MOF), ale z uwzględnieniem specyficznego zasobu, tkwiącego w stymulujących rozwój, działaniach koordynujących, porządkujących i wzmacniających sieci powiązań. W ujęciu węższym, ograniczyć się można jedynie do swoistej dla MOF, części kapitału terytorialnego. Inaczej ujmując, kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników wyodrębnionego terytorium. Innymi słowy kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożo-

nego dobra klubowego” dostępnego dla użytkowników (klubu) działających w ramach obszaru funkcjonalnego [Markowski 2011].

W przypadku koncepcji kapitału terytorialnego, końcowa konkluzja jest zatem następująca: W MOF immanentnie tkwi potencjalna możliwość wzmocnienia przedmiotowego kapitału, a więc i dynamiki procesów rozwojowych, przez wykorzystanie odpowiednio zaprojektowanego współdziałania JST prowadzącego do racjonalizowania indywidualnie podejmowanych działań. Trzeba jednak w tych procesach uwzględnić specyfikę delimitacji obszarów funkcjonalnych. Jeśli miasta są regionami ekonomicznymi, to funkcjonalne podejście do systemu miejskiego nie może być sprowadzone do delimitacji przez jego cechy morfologiczne. Obecnie związki między cechami przestrzennymi i fizycznymi, tj. zagospodarowaniem i relacjami funkcjonalnymi coraz bardziej się rozmywają. Zasięgi funkcji miejskich znacznie przekraczają granice wyznaczone pasmami specyficznego zagospodarowania. Nowym zjawiskiem gospodarki przepływów i produktów sieciowych (wraz a malejącymi kosztami pokonania oporu przestrzeni) jest nieciągłość struktur przestrzennych między silnie powiązаныmi ośrodkami miejskimi. Nieciągłość przestrzenna procesów rozwoju nie jest wyjątkiem, ale trwałą cechą. W polityce prorozwojowej publicznej powinniśmy stosować różne delimitacje obszarów w zależności od przyjętych celów rozwoju. Na przykład dla celów kontrolowania urbanizacji może to być inny obszar, a dla celów gospodarczych inny. W pierwszym przypadku kryterium delimitacji wyznaczają np. zasięgi zabudowy, a w drugim dojazd do pracy i rynki usług. Wadliwe wyznaczenie obszaru ogranicza możliwości interwencji, a wręcz może prowadzić do pogłębiania się patologii, hamowania procesów rozwoju, generowania wysokich kosztów społecznych *etc.*

Zintegrowane podejście i koncepcja kształtowania kapitału terytorialnego musi łączyć zatem co najmniej dwa podejścia, tj., jako regionu ekonomicznego (ale w nowym ujęciu, tj. sieci i przepływów, o wysokiej dynamice i przemianach przestrzeni relacyjnej), a po drugie w ujęciu morfologicznym. Trzecim wymiarem, ale szczególnie przez swoją podmiotowość ustrojową, jest układ administracyjno-polityczny. W praktyce nie da się, ze względów społecznych i politycznych stale zmieniać granic administracyjnych pod potrzeby funkcji gospodarczych. Zasięgi funkcji gospodarczych mają nie tylko zmienny, ale także rozmyty charakter. Z tego względu trzeba przyjąć, że wyznaczenie zasięgu intensywnych relacji pod kątem potrzeb polityki rozwoju jest zawsze działaniem modelowym, (uproszczonym), ograniczonym czasowo, i w dużej mierze politycznym mimo różnych prób obiektywizacji.

Wysoka zmienność zasięgu przestrzennego regionu ekonomicznego wręcz narzuca, aby monitorować zachodzące procesy i fakty w jak najmniejszej możliwie detalicznej (dużej) skali. Tylko wówczas możliwe jest pokazywanie zachodzących zmian relacyjnych obszaru funkcjonalnego. Zintegrowane podejście terytorialne do wymiaru funkcji i zagospodarowania jest próbą połączenia spojrzenia morfologicznego (struktury fizycznej) z ujęciem relacyjnym, funkcjonalnym i sieciowym, gdzie o zasięgu

regionu decydują informacyjne interakcje oraz przepływy w kanałach infrastrukturalnych twardych i miękkich.

Literatura

- Barber B., 2014, *Gdyby burmistrzowie rządili światem*. Wyd. Muza, Warszawa.
- Capello R., Caragliu A., Nijkamp P., 2009, *Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2009-059/3.
- Castells M., 2008, *Spoleczeństwo sieci*. Wyd. PWN, Warszawa.
- Coase R., 1937, *The Nature of the Firm*. "Economica", New Series, t. 4, nr 16.
- Cornes R., Sandler T., 1986, *The Theory of Externalities*. Public Goods and Club Goods, Cambridge, Cambridge University Press.
- Domanski R., 1972, *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*. PWE, Warszawa.
- Dziwoński K., 1967, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast – studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań*. IGiPZ PAN, Prace Geograficzne, nr 65, Warszawa.
- Hardt Ł., 2005, *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*. „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2.
- Hardt Ł., 2006, *Narodziny i ewolucja treści znaczeniowej wyrażenia „koszt transakcyjny”*. „Gospodarka Narodowa”, nr 11-12.
- Hardt Ł., 2009, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*. Wyd. UW.
- Kowalska K., 2005, *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*. „Gospodarka Narodowa”, nr 7-8.
- Kudłacz T., 2016, *Efektywność potencjałów rozwojowych polskich regionów*, [w:] *Polityka rozwoju społeczno-ekonomicznego wobec nowych wyzwań*, J. Kudęłko (red.). Wyd. UE, Kraków.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa.
- North D. C., 1991, *Institutions*. „Journal of Economic Perspectives”, t. 5, nr 1.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pietrzyk I., 1997, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w] *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, R. Broszkiewicz (red.). Prace Naukowe AE, nr 768, Wrocław.
- Territorial Outlook, Territorial Economy*, 2001, OECD Publications Service, Paris Cedex 16, France.

- Williamson O. E., 1998, *Instytucje ekonomiczne kapitalizmu*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Wróbel A., 1965, *Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii*. Prace Geograficzne, nr 48, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.