

Justyna Danielewicz

ZARZĄDZANIE OBSZARAMI METROPOLITALNYMI WOBEC GLOBALNYCH PROCESÓW URBANIZACJI



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

**ZARZĄDZANIE
OBSZARAMI METROPOLITALNYMI
WOBEC GLOBALNYCH PROCESÓW
URBANIZACJI**



WYDAWNICTWA
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Justyna Danielewicz

**ZARZĄDZANIE
OBSZARAMI METROPOLITALNYMI
WOBEC GLOBALNYCH PROCESÓW
URBANIZACJI**



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Justyna Danielewicz – Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENT

Florian Kuźnik

REDAKCJA TECHNICZNA I JĘZYKOWA

Bogusław Pielat

SKŁAD I ŁAMANIE

Karolina Dmochowska-Dudek

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Karolina Dmochowska-Dudek

Na okładce wykorzystano zdjęcie autorstwa Doroty Sikory-Fernandez

Wydrukowano z gotowych materiałów dostarczonych do Wydawnictwa UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06276.13.0.H

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7525-914-8
ISBN (ebook) 978-83-7969-313-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Spis treści

WSTĘP	9
I. GLOBALIZACJA A ROZWÓJ OBSZARÓW ZURBANIZOWANYCH	17
1. Obszary zurbanizowane wobec globalizacji ekonomicznej.....	17
2. Globalizacja i polaryzacja przestrzeni	22
3. Zmiany w sferze politycznej a funkcjonowanie obszarów zurbanizowanych	27
3.1. <i>Malejąca suwerenność instytucji państwa</i>	31
3.2. <i>Zmiany roli państwa i władz publicznych</i>	38
3.3. <i>Miasta światowe jako „lokomotywy” rozwoju</i>	42
4. Nowe procesy urbanizacji w gospodarce globalnej	48
5. Urbanizacja w Polsce	52
6. Nowe podejście do zarządzania w miastach i ich otoczeniu	57
II. METROPOLIZACJA PRZESTRZENI I ROZWÓJ OBSZARÓW METROPOLITALNYCH	71
1. Definicje metropolii i obszaru metropolitalnego	71
2. Specyfika procesu metropolizacji	80
3. Funkcje metropolitalne	87
4. Delimitacja obszarów metropolitalnych.....	89
4.1. <i>Podejście ESPON</i>	90
4.2. <i>Szersze strefy miejskie według programu Urban Audit</i>	92
4.3. <i>Delimitacja według Unii Metropolii Polskich</i>	93
4.4. <i>Delimitacja obszarów metropolitalnych według P. Śleszyńskiego</i>	94
4.5. <i>Delimitacja według Wojewódzkich Biur Planowania Przestrzennego</i>	96
5. Problemy obszarów metropolitalnych	99
6. Polskie metropolie na tle metropolii światowych	107
III. WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE I KIERUNKI METROPOLITALNEGO ZARZĄDZANIA	113
1. Rola władz publicznych w świetle koncepcji zarządzania	113
2. <i>Corporate governance</i> jako źródło koncepcji <i>metropolitan governance</i>	131

3. Definicja zarządzania metropolitalnego (<i>metropolitan governance</i>).....	134
4. Interesariusze <i>metropolitan governance</i>	143
5. Zasady zarządzania w obszarach metropolitalnych (<i>metropolitan governance</i>).....	148
6. Cele <i>metropolitan governance</i>	155
7. Instrumenty <i>metropolitan governance</i>	157
8. Mierniki efektywności <i>metropolitan governance</i>	168
9. Bariery <i>metropolitan governance</i>	171

IV. METROPOLITALNE ZARZĄDZANIE W WYBRANYCH KRAJACH

EUROPY	177
1. Współpraca na poziomie metropolitalnym we Francji	178
2. Portugalia.....	193
3. Holandia	203
4. Szwecja	213
5. Dania.....	224
6. Niemcy – różne modele zarządzania obszarami metropolitalnymi	232
6.1. <i>Region Stuttgart</i>	234
6.2. <i>Zagłębie Ruhry</i>	236
6.3. <i>Obszar Metropolitalny Monachium</i>	238
6.4. <i>Region Metropolitalny Hamburga</i>	241
7. Włochy – trudna droga do współpracy	244
8. Hiszpania.....	253
8.1. <i>Barcelona</i>	255
8.2. <i>Madryt</i>	262
9. Wielka Brytania.....	269
9.1. <i>Władze Wielkiego Londynu</i>	270
9.2. <i>Manchester</i>	274
9.3. <i>Birmingham</i>	277
10. Szwajcaria.....	280
11. Podsumowanie sposobów zarządzania obszarami metropolitalnymi.....	285

V. METROPOLITALNE ZARZĄDZANIE W POLSCE.....

1. Obszary metropolitalne wobec procesów globalizacji	297
2. Podejście do obszarów metropolitalnych w dokumentach krajowych	303
3. Projekty ustaw metropolitalnych	310
4. Doświadczenia obszarów metropolitalnych w zakresie współpracy	320
4.1. <i>Formy współpracy dopuszczalne przez prawo</i>	321
4.2. <i>Analiza związków międzygminnych w obszarach metropolitalnych</i> ...	322

4.3. Nieformalne formy współpracy	337
4.4. Od współpracy nieformalnej do formalnej	339
4.5. Szczególne problemy występujące w obszarach metropolitalnych.....	348
4.6. Wnioski z przeglądu studiów przypadku	352
5. Współrzędzenie w obszarach metropolitalnych w świetle przeprowadzonych badań	353
6. Potencjalne instrumenty metropolitalnego zarządzania w świetle zasad <i>metropolitan governance</i>	364
WNIOSKI I REKOMENDACJE	369
LITERATURA	375
SPIS TABEL	427
SPIS RYSUNKÓW	428
ZAŁĄCZNIKI	430

WSTĘP

Jednym z najważniejszych procesów kształtujących obecnie przestrzeń wielkich aglomeracji miejskich jest globalizacja oraz będąca jej konsekwencją metropolizacja. Procesy globalizacji i związana z nimi liberalizacja rynków spowodowały wzrost znaczenia czynników lokalizacji jednostek gospodarczych oraz ludności w wielkich obszarach zurbanizowanych. Konsekwencją tego procesu są przekształcenia wewnętrznych struktur miast, a nierzadko zmiany w kształtowaniu całych układów osadniczych. Są to następstwa nie tylko zjawisk i procesów gospodarczych, ale także przemian cywilizacyjnych, postępu techniczno-technologicznego, rozwoju komunikacji, ewolucji modelu konsumpcji, wzrostu poziomu wykształcenia, stylu życia, oczekiwań w zakresie warunków bytowych oraz zmieniającego się znaczenia dostępności przestrzennej. Zjawiskom tym towarzyszy wzrost i zróżnicowanie cen ziemi i nieruchomości zarówno w miastach, jak i w ich bezpośrednim otoczeniu. W miastach zmieniają się formy zagospodarowania, następuje rozwój funkcji dochodotwórczych, metropolitalnych oraz funkcji związanych z obsługą ludności. Wraz ze wzrostem poziomu dochodów ludności pogłębia się zjawisko zróżnicowania dochodów, a także, co jest oczywistym następstwem tego faktu, pojawiają się odmienności w zakresie preferencji miejsca zamieszkania.

Metropolizacja przestrzeni nie jest wynikiem świadomych działań planistycznych. Jest efektem procesów o podłożu ekonomicznym, w tym m.in. możliwości pozyskiwania czynników produkcji, obsługi instytucji otoczenia okołobiznesowego i niższych kosztów pozyskiwania siły roboczej o pożądanym poziomie kwalifikacji. Metropolie odgrywają kluczową rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów i krajów. Będąc miejscami skupiającymi bogactwo i wiedzę, są głównymi podmiotami gospodarczego wzrostu i przyszłego dobrobytu społeczeństw. Spowodowane jest to wzrostem otwartości gospodarki na handel zagraniczny i swobodny przepływ kapitału, wysoką innowacyjnością, rozwojem nowych technologii, rozbudową wyspecjalizowanej infrastruktury, a także rosnącą skłonnością społeczeństwa do konsumpcji. Tutaj koncentrują się nowoczesne gałęzie produkcji i wysoko wykwalifikowani pracownicy, specjalistyczne usługi, instytucje finansowe, kulturalne i naukowe. Proces koncentracji funkcji i kapitału powoduje szereg interakcji między różnymi aktorami. Polegają one na

wymianie informacji, dóbr, ludzi, komunikacji, kooperacji itp. Wymiana ta sprzyja budowaniu sieci, które stanowią podstawę innowacji, wzrostu gospodarczego i konkurencyjności obszarów metropolitalnych. Obszar metropolitalny stanowi funkcjonalnie powiązaną, wspólną przestrzeń działań społeczno-gospodarczych dla pewnej grupy podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych. Procesy rozwoju obszarów metropolitalnych są wypadkową aktywności poszczególnych podmiotów funkcjonujących w rozpatrywanych obszarach, których interesy, cele i dążenia nie zawsze pozostają zbieżne.

Obszar metropolitalny cechuje się dużym stopniem integracji gospodarczej, infrastrukturalnej, zwłaszcza komunikacyjnej oraz społeczno-kulturowej. Występują w nim naturalne ciężenia obszaru zewnętrznego do centrum metropolii, która oddziałuje na okoliczne obszary w sferze pracy, obsługi, kształcenia, kultury, opieki zdrowotnej. Obszary metropolitalne są również miejscami konfliktów różnych grup interesów i lokalnych władz.

W dobie postępującej globalizacji i metropolizacji obszary metropolitalne konkurują między sobą o uzyskanie wiodącej pozycji na arenie międzynarodowej. Aby to konkurowanie było skuteczne konieczne jest efektywne współzarządzanie terytorium, które składa się z wielu jednostek administracyjnych powiązanych ze sobą relacjami funkcjonalnymi. Każda z tych jednostek ma w pełni autonomiczne władze. Samorządy gmin, funkcjonujące w ramach jednego układu funkcjonalnego, często ze sobą konkurują (o kapitał, mieszkańców, środki finansowe) zamiast współpracować, przyczyniając się do polaryzacji rozwoju obszaru metropolitalnego. Sytuację dodatkowo komplikuje silna fragmentacja polityczna na wszystkich poziomach zarządzania oraz kadencyjność władzy. Ten stan rzeczy powoduje, że samorządy patrzą na rozwój jednostki terytorialnej przez pryzmat realizacji swoich własnych celów politycznych. Takie podejście w dłuższej perspektywie jest kosztowne społecznie, gdyż prowadzi do rozwoju chaotycznego, szeregu negatywnych zjawisk ekonomicznych, społecznych, przestrzennych i środowiskowych. Aby temu zapobiec konieczna jest współpraca interesariuszy, którzy funkcjonują w obszarze metropolitalnym – począwszy od władz (lokalnych, regionalnych i centralnych), poprzez sektor prywatny po organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Globalizacja spowodowała też zmiany w otoczeniu władz lokalnych. Po pierwsze, zwiększyła ich rolę i uwypukliła znaczenie lokalnych obszarów gospodarczych. Kapitał międzynarodowy woli nawiązywać kontakty gospodarcze z władzami lokalnymi, a nie z rządem centralnym, gdyż to one dysponują zasobami niezbędnymi do funkcjonowania przedsiębiorstw. Druga zmiana w otoczeniu wyraża się w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, która została wzmocniona przez rozkwit organizacji

pozarządowych i społecznych oraz daleko sięgające uczestnictwo społeczeństwa w administracji samorządowej.

Trzecia zmiana spowodowana jest wprowadzeniem do polityki gospodarczej liberalnej zasady konkurencyjności i wzmocnieniem rynkowości. Wiązało się to również z dostarczaniem usług publicznych, których koszt musieli ponosić beneficjenci. Ze względu na fakt, iż osłabione zostało znaczenie korzyści publicznych, zaczęto zwracać uwagę na ułomność rynku, spowodowaną przekonaniem, że jest on w stanie rozwiązywać wszelkie problemy. Znów pojawiło się zainteresowanie równością społeczną opartą na demokratycznych i publicznych wartościach.

Kolejną zmianą jest zmiana w strukturze popytu na usługi świadczone przez administrację samorządową. W wieku XXI administracja za główne cele stawia sobie dystrybucję dobrobytu i poprawę jakości życia. Dlatego pojawiły się nowe wymogi w zakresie dobrobytu, kultury i środowiska. Obecnie mieszkańcy zgłaszają większy popyt na edukację, miejsca pracy i zabezpieczenia socjalne. Rośnie również popyt na wysokie walory środowiska naturalnego oraz zapotrzebowanie w obszarze usług kulturalnych.

Nowe wymagania zmieniły katalog zadań władz lokalnych. Mimo tego, że zadania mające na celu zaspokojenie popytu na nowe dobra i usługi zajmują istotną pozycję w politykach większości samorządów, to obecne działania władz lokalnych mogą poprawić jakość życia mieszkańców tylko pod warunkiem stworzenia silnych powiązań między obywatelami a władzami lokalnymi. Potrzebę tę już dawno dostrzeżono w obszarach metropolitalnych Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej, gdzie za najlepszą metodę zarządzania uznano zarządzanie metropolitalne (*metropolitan governance*) ukształtowane na gruncie nowego zarządzania publicznego. Zakłada ono włączenie w proces zarządzania rozwojem jak największej liczby podmiotów i podejmowanie decyzji na drodze szerokiego *consensusu*. Zaspokojenie różnorodnych, często sprzecznych ze sobą, interesów nie jest proste i wymaga długotrwałego nawiązywania relacji między poszczególnymi podmiotami, opartych na wzajemnym zaufaniu. Jest to szczególnie trudne w państwach, w których mamy do czynienia ze słabo rozwiniętymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i niskim poziomem kapitału społecznego, do których zalicza się Polska.

Polskie obszary metropolitalne skupiają nie w pełni wykształcone funkcje metropolitalne. Ich konkurencyjność na arenie światowej jest słaba. Tylko Warszawa jest uznawana za metropolię europejską, pozostałe obszary metropolitalne mają charakter krajowy czy regionalny. W związku z tym należy dążyć do rozwoju i umacniania funkcji metropolitalnych w innych ośrodkach. Tymczasem w Polsce, zgodnie z polityką spójności, przez lata prowadzona była polityka równomiernego rozwoju wszystkich części kraju. Nie było jasno określonej polityki w odniesieniu do dużych aglomeracji.

Dokumenty planistyczne i strategiczne jakie powstały w ostatnich latach na szczeblu centralnym wyraźnie wskazują, że rola miast i obszarów metropolitalnych jako centrów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju była niedoceniana. Co za tym idzie, brak jest ukształtowanego, w pełni sprawnego i skutecznego systemu zarządzania rozwojem miast. Brak jest wielu uregulowań dotyczących współpracy różnych podmiotów, gospodarki ziemią, adekwatnego systemu podatków lokalnych, efektywnego zarządzania przestrzenią publiczną itp. Ta niekorzystna sytuacja wymaga podjęcia aktywnych działań zmierzających do uregulowania – zarówno od strony prawnej, jak i instytucjonalnej – sfery planowania i zarządzania obszarami zurbanizowanymi, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych.

Zarządzanie rozwojem kształtujących się obecnie regionów miejskich wymaga w szczególności odpowiedniej struktury instytucjonalnej, której dzisiejszym obszarom metropolitalnym w Polsce brakuje. Są one bowiem, w sensie administracyjnym, tworem nieupodmiotowionym, co stanowi istotny problem w koordynacji procesów sterowania rozwojem. W skład obszarów metropolitalnych (wytyczanych w Polsce według różnych kryteriów) wchodzi szereg niezależnych gmin lub powiatów, które zgodnie z istniejącym ustawodawstwem stanowią autonomiczne podmioty władzy samorządowej, niepodlegające żadnemu hierarchicznemu podporządkowaniu. Oznacza to, że nie ma jednego ośrodka władzy, który mógłby podejmować decyzje administracyjne i „narzucać” je wyodrębnionym, samorządnym gminom wchodzącym w skład obszaru metropolitalnego. Nie ma zatem metropolitalnego ośrodka zarządzania.

Gminy wprawdzie mogą ze sobą współpracować wykorzystując dopuszczalne prawem formy organizacyjne, jak porozumienia, związki międzygminne i stowarzyszenia, ale praktyka pokazuje, że nie są one stosowane do rozwiązywania problemów o zasięgu metropolitalnym.

Polska poszukuje nowego podejścia do zarządzania obszarami metropolitalnymi, które uwzględniałoby powiązania funkcjonalne zachodzące między poszczególnymi jednostkami i pozwalało na stworzenie elastycznych struktur ponad podziałami administracyjnymi.

Mając na uwadze powyższe problemy przyjęto hipotezę, iż zasady dotyczące tworzenia struktur metropolitalnych, wynikające z koncepcji *governance*, są w polskich warunkach właściwe. Sformułowano dwie hipotezy pomocnicze:

- Samorząd Polski nie jest jeszcze przygotowany do instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych.
- System związków gminnych nie może być podstawą wdrożenia metropolitalnego zarządzania.

Celem pracy jest przedstawienie przesłanek dla tworzenia modelu zarządzania obszarami metropolitalnym w Polsce i weryfikacja przydatności założeń modelu *metropolitan governance*, który funkcjonuje w krajach wysoko rozwiniętych do warunków polskich.

Celowi głównemu pracy podporządkowane są następujące cele szczegółowe:

- pokazanie związku między globalizacją a rozwojem obszarów metropolitalnych,
- identyfikacja systemów zarządzania obszarami metropolitalnymi w państwach europejskich,
- analiza form współpracy w polskich obszarach metropolitalnych,
- rozpoznanie uwarunkowań prawnych oddziałujących na zarządzanie polskimi obszarami metropolitalnymi.

Rozprawa składa się z pięciu części. Rozdział pierwszy, poświęcony jest analizie głównych zjawisk, będących przejawem wszechobecnej globalizacji, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki i polityki. Szczególną uwagę zwrócono na oddziaływanie procesów globalizacji gospodarczej na konkurencyjność układów terytorialnych. W dalszej kolejności omówiono zjawisko urbanizacji zachodzące w Polsce na tle analogicznych procesów obserwowanych na świecie, wskazując na potrzebę wprowadzenia zmian w zarządzaniu układami funkcjonalnymi, jakimi są obszary metropolitalne.

Rozdział drugi koncentruje się na identyfikacji podstawowych pojęć związanych z metropolizacją przestrzeni. Dokonano w nim analizy różnych podejść do delimitacji obszarów metropolitalnych, w kontekście ich przydatności do tworzenia systemu zarządzania metropolitalnego, uwzględniając problemy jakie występują w metropoliach. Na koniec ukazano pozycję polskich wielkich miast na tle metropolii światowych, głównie europejskich.

Rozdział trzeci jest rozdziałem ściśle teoretycznym i przedstawia ewolucję koncepcji *metropolitan governance* jako najlepiej przystającej do zarządzania obszarami metropolitalnymi. Wskazano główne zasady *governance*, których należy przestrzegać w zarządzaniu jednostkami administracji terytorialnej oraz bariery, które trzeba pokonać w celu wdrożenia modelu metropolitalnego zarządzania.

Tematyka rozdziału czwartego koncentruje się na analizie sposobów zarządzania w obszarach metropolitalnych w wybranych państwach OECD. Prześladowano jak w czasie zmieniały się modele zarządzania metropoliarnymi. Przedstawiono dziedziny tej współpracy i główne instrumenty stymulujące rozwój całych układów. Omówiono różne podejścia (oddolne i odgórne) do instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych.

Ostatni rozdział stanowi empiryczną warstwę pracy i bezpośrednio dotyczy polskich doświadczeń w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi. Dokonano w nim analizy podejścia do zarządzania w układach funkcjonalnych od strony dokumentów tworzonych na szczeblu państwowym, uwzględniając

również projekty ustaw metropolitalnych. Przedstawiono formy współpracy podejmowane przez samorządy wchodzące w skład obszaru metropolitalnego zarówno formalne, jak i nieformalne. Dokonano podsumowania przeprowadzonych badań oraz weryfikacji postawionych hipotez.

Całość rozważań kończy podsumowanie zawierające rekomendacje dla władz centralnych w zakresie wdrażania systemu zarządzania układami funkcjonalnymi oraz wskazujące kierunki dalszych prac badawczych. Podkreśla się konieczność odejścia od sektorowego planowania rozwoju na rzecz zintegrowanego terytorialnego podejścia w tworzeniu polityk i strategii rozwoju oraz znaczenie zachęt finansowych dla stymulowania współpracy w obszarach metropolitalnych.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w części teoretycznej jest analiza opisowa. Opierając się na analizie literatury dotyczącej globalizacji, metropolizacji oraz zarządzania w sektorze publicznym dokonano:

- wskazania jak globalizacja w sferze społeczno-gospodarczej wpływa na obszary metropolitalne,
- syntetycznej charakterystyki zjawisk metropolizacji przestrzeni,
- analizy rozwoju koncepcji *metropolitan governance*,
- inwentaryzacji istniejących na świecie inicjatyw i dobrych praktyk związanych z zarządzaniem w obszarach metropolitalnych,
- analizy podejść do delimitacji obszarów metropolitalnych.

Część empiryczna pracy polegała na przeanalizowaniu realnych procesów zarządzania w wybranych obszarach metropolitalnych w Polsce. W ramach przeprowadzonych prac dokonano:

- inwentaryzacji podejmowanych w Polsce inicjatyw związanych z zarządzaniem w obszarach metropolitalnych,
- inwentaryzacji związków międzygminnych utworzonych przez gminy położone w obszarach metropolitalnych,
- analizy źródeł i dokumentów zastanych, takich jak: dokumenty Komisji Europejskiej, projekty ustaw metropolitalnych, dokumenty o charakterze strategicznym przyjęte bądź tworzone przez rząd, głównie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Istotną część badań stanowiły badania ankietowe przeprowadzone w gminach funkcjonujących na terenach obszarów metropolitalnych. Miały one na celu zidentyfikowanie dziedzin i form współpracy podejmowanych przez gminy oraz opinii samorządów na temat instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych.

Dziękuję Przedstawicielom Ministerstwa Rozwoju Regionalnego za pomoc w przeprowadzeniu badania ankietowego. Serdecznie dziękuję prof. zw. dr. hab. Tadeuszowi Markowskiemu za wsparcie i motywację do prowadzenia badań oraz za cenne rady, które wywarły istotny wpływ na ostateczny kształt pracy. Pragnę również wyrazić wdzięczność za pomoc

i wsparcie współpracownikom z Katedry Zarządzania Miastem i Regionem UŁ. Szczególne słowa podziękowania kieruję do recenzenta pracy, prof. dr. hab. Floriana Kuźnika za życzliwość i trafne sugestie dotyczące treści niniejszego opracowania. Powstanie tej publikacji nie byłoby możliwe bez wsparcia mojej Rodziny i Przyjaciół za co jestem im niezmiernie wdzięczna.

I. GLOBALIZACJA A ROZWÓJ OBSZARÓW ZURBANIZOWANYCH

1. Obszary zurbanizowane wobec globalizacji ekonomicznej

Żyjemy w czasach globalizacji. Zjawisko to objęło wszelkie aspekty życia, we wszystkich krajach świata. W literaturze znajduje się różne definicje tego pojęcia. Jedna z nich mówi, iż globalizacja jest procesem, z jednej strony spowodowanym, a z drugiej prowadzącym do, rosnącymi przepływami między granicami państw produktów, usług, pieniędzy, ludzi, informacji i kultur [Held, McGrew, Goldblatt, Perraton 1999, s. 16]. Efektem rozwoju zaawansowanych technologii informacyjnych i komunikacyjnych są zwiększone przepływy technologii, ludzi, kapitału, towarów i idei ponad granicami¹. Globalizacja powoduje „kompresję czasu i przestrzeni, kurczenie się świata” [Mitelman 1996]. G. Gereffi pisze o globalnych łańcuchach towarów przez co produkcja koordynowana jest w skali globalnej [Gereffi 1994]. S. Kobrin opisuje globalizację jako zjawisko spowodowane nie przez handel i inwestycje zagraniczne, lecz przez rosnącą skalę technologii i przepływy informacji [Kobrin 1997, s. 147–148]. R. Gilpin określa globalizację jako rosnącą współzależność gospodarek narodowych w dziedzinie handlu, finansów i polityki makroekonomicznej [Gilpin 1987, s. 389]. Socjolog R. Robertson twierdzi, iż globalizacja odnosi się zarówno do kurczenia się świata, jak i intensyfikacji poczucia jedności świata jako całości [Robertson 1992, s. 8]. M. Albrow definiuje globalizację jako rozprzestrzenienie się praktyk, wartości i technologii, które ma wpływ na życie ludzi na całym świecie [Albrow 1997, s. 88]. Z kolei M. Guillen uważa ją za proces prowadzący do większej współzależności i wzajemnej świadomości wśród ekonomicznych, politycznych oraz społecznych jednostek świata i generalnie wśród różnych podmiotów [Guillen 2001, s. 236]. Według Barbary Liberskiej

globalizacja gospodarki światowej jest procesem poszerzania i pogłębiania się współzależności między krajami i regionami wskutek rosnących przepływów międzynarodowych oraz działalności korporacji transnarodowych, co prowadzi do ja-

¹ Więcej na ten temat pisali: Castells 1996; Appadurai 2005; McMahon 2004.

kościowo nowych powiązań między firmami, rynkami i gospodarkami. W tym ujęciu procesy globalizacji mają dwa ściśle ze sobą powiązane wymiary: ilościowy – gdy wskazuje się na zmiany w zasięgu i wielkości, intensywności czy szybkości różnego rodzaju przepływów globalnych (towarów, usług, technologii, kapitału, informacji) oraz jakościowy – gdzie wskazuje się na nowy charakter współzależności i powiązań strukturalnych oraz technologicznych między rynkami i gospodarkami [Liberska 2002, s. 20].

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) definiuje globalizację jako historyczny proces będący wynikiem ludzkiej innowacji i postępu technologicznego. Odnosi się to do coraz większej integracji między gospodarkami świata, odbywającej się szczególnie poprzez handel i przepływy finansowe, ale również przepływy siły roboczej i wiedzy. MFW dostrzega także kulturowy, polityczny i środowiskowy wymiar globalizacji.

Istotę globalizacji sprowadzić można do wzrostu zasięgu, zakresu, wielości i intensywności wzajemnych przepływów, oddziaływań i współzależności w wymiarze przekraczającym granice państw, regionów i kontynentów. Kojarzona jest z usuwaniem granic, liberalizacją przepływów, dyfuzją obcych wpływów i deterytorializacją coraz większej liczby zjawisk i procesów [Polak 2009, s. 8].

Ideologicznym podłożem globalizacji jest neoliberalne podejście do kwestii gospodarczych [zob.: Nesadurai 2002]. Współczesna globalizacja nie byłaby możliwa bez promowania idei wolności i konkurencji.

Wspólnym mianownikiem wszystkich definicji globalizacji jest stwierdzenie, iż powoduje ona rosnące interakcje między państwami narodowymi i społecznościami (społeczeństwem) poprzez przepływ dóbr, pieniędzy, ludzi, idei i informacji w procesie, który powoduje, że granice terytorialne stają się mniej widoczne².

Obecnie globalizacja jest postrzegana jako ogólny paradygmat w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym, któremu towarzyszy poszerzenie, pogłębienie i przyspieszenie powiązań o zasięgu światowym we wszystkich aspektach współczesnego życia [Oner *et al.* 2010, s. 2]. Z uwagi na te powiązania, globalizację można również definiować jako rozwój sieci o wielorakich relacjach między różnymi aktorami o multikontynentalnym zasięgu [Keohane, Nye 2000, s. 2]. Globalizacja jest najbardziej dynamiczna w sferze gospodarczej. Jej następstwem jest stopniowa integracja, standaryzacja, a nawet unifikacja gospodarki światowej. K. Zorska definiuje globalizację gospodarczą jako proces integrowania coraz większej liczby krajowych gospodarek ponad ich granicami, dzięki rozszerzeniu oraz intensyfikowaniu wzajemnych powiązań (inwestycyjnych, produkcyjnych,

² Przeglądu definicji i przyczyn globalizacji dokonała A. Zorska, zob.: Zorska 2000, s. 13–43.

handlowych, kooperacyjnych) [Zorska 2000]. L. Żabiński określa globalizację ekonomiczną jako

długotrwały proces integrowania, scalania działalności gospodarczej wielu podmiotów (organizacji gospodarczych, jak również organizacji *non-profit*) dla osiągnięcia, efektywniejszego niż konkurenci, celów rozwojowych, społecznych, ekonomicznych, w tym celów rynkowych i finansowych. Podmiotami tymi mogą być odpowiednio gospodarki narodowe, regiony, sub- czy ponadnarodowe, przedsiębiorstwa. W wyniku tego procesu powstają globalne, często otwarte, wielopoziomowe systemy ponadnarodowe czy ponadkontynentalne, o współzależnościach wewnętrznych i zewnętrznych. Dzięki tym współzależnościom i odbywającej się syntezie wielu, nierzadko przeciwstawnych procesów, takich jak: uniwersalizacja vs. regionalizacja, integracja vs. fragmentacja, homogenizacja vs. dyferencjacja pojawiają się nieznane dotąd co do rozmiarów i zasięgu efekty synergii, dyfuzji, transferu, upodobniania, kompresji czasu i przestrzeni [Żabiński 2003, s. 119].

Z ekonomicznego punktu widzenia globalizacja oznacza, że granice między narodowymi państwami i różnice między rynkami finansowymi stały się dużo mniej ważne.

Do przyczyn tej sytuacji należą:

- globalizacja finansów,
- rosnące znaczenie przedsiębiorstw międzynarodowych,
- globalne bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) z Ameryki Północnej, z Zachodniej Europy i Azji Wschodniej (głównie Japonii),
- globalna specjalizacja w lokowaniu produkcji (nowy międzynarodowy podział pracy),
- globalizacja trzeciego sektora gospodarki,
- globalizacja funkcji biurowych,
- globalna turystyka [Graizbord, Rowland, Aguilar 2003, s. 503].

Oprócz współzależności kolejną cechą globalizacji gospodarczej jest

rozszerzanie się skali ponadnarodowych operacji – sprzedaży towarów i usług, przepływu różnych form kapitału, inwestycji, transferu technologii, podróży biznesowych, połączeń komunikacyjnych, migracji związanych z pracą itd. [...] Towarzysząca temu homogenizacja wzorów i metod zarządzania prowadzi do konwergencji, czyli upodobniania się struktur gospodarczych [Waściński 2004, s. 20].

W kurczącym się świecie spadają koszty transportu i komunikacji ponieważ kompresja czasu i przestrzeni zbliża różne miejsca³. Jednym z przejawów globalizacji jest z jednej strony niespotykane na taką skalę rozprzestrzenianie się innowacji, a z drugiej strony absorpcja wszelkiego rodzaju nowości.

Globalne korporacje sprzedają standardowe produkty w taki sam sposób na całym świecie. Korporacje wielonarodowe, które działały w różnych

³ Zob.: Harvey 1989; Krugman, Venables 1995.

krajach i dostosowały swoją ofertę do oczekiwań danego społeczeństwa, stają się organizacjami przestarzałymi. Ogólnoświatowy przepływ informacji spowodował, że obecnie te same kraje, które apelują o uznanie i poszanowanie ich lokalnych tożsamości kulturowych, jednocześnie nalegają na sprzedawanie im tych samych nowoczesnych produktów, usług i technologii. Nawet w najbardziej odległych zakątkach świata oczekuje się takich samych produktów, które mają tę samą jakość, są tak samo zaawansowane technologicznie. Minęły czasy, kiedy przedsiębiorstwa mogły sprzedawać zeszłoroczne modele lub gorsze wersje zaawansowanych produktów w mniej rozwiniętych krajach. Oczywiście ma to również przełożenie na poziom kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, które w korporacjach globalnych są niższe niż w korporacjach wielonarodowych, dostosowujących swoją ofertę do rynków krajowych [Levitt 1983, s. 92–93]. Mechanizmem regulującym zachowania uczestników gry ekonomicznej jest konkurencja, a dokładniej rzecz ujmując, dążenie do wyeliminowania konkurentów po uzyskaniu korzystnej pozycji na rynku. Tradycyjne metody uzyskiwania przewag konkurencyjnych (przywództwo kosztowe, innowacyjność, marketing, reklama) nie wystarczają już na konkurencyjnym rynku. Elementem gry rynkowej staje się walka o redukcję własnych zobowiązań, uzyskanie uprzywilejowanych warunków działania i preferencyjnych regulacji prawnych oraz ograniczenie dostępu dla innych do poszczególnych rynków. Dotyczy więc ona nie tylko podmiotów gospodarczych, które zawsze między sobą rywalizowały, jej efekty coraz bardziej zależą od polityki państwa. Jednym z warunków globalizacji w gospodarce jest redukcja interwencjonizmu państwowego, deregulacja w zakresie gospodarczych i społecznych przepisów prawa oraz prywatyzacja sektora publicznego. Prywatyzacji ulegają tak nierynkowe dziedziny, jak energetyka, wodociągi, służba zdrowia, edukacja, transport miejski, więziennictwo, opieka społeczna [Polak 2009, s. 84]. Państwo wprowadza ulgi i zwolnienia podatkowe, składa zamówienia publiczne, przydziela subwencje, dysponuje narzędziami polityki handlowej, współfinansuje badania naukowe, stanowi przepisy gospodarcze, społeczne, pracownicze, ekologiczne itp. Twierdzi się wręcz, że korporacje nie mogą istnieć bez państwa [Bakan 2006, s. 176]. Państwa również zostały więc włączone w tę walkę konkurencyjną. W związku z rosnącą mobilnością, siłą i niezależnością kapitału od lokalnych warunków są one zmuszone do ciągłych ustępstw i walki o jego pozyskanie [Polak 2009, s. 86]. Korporacje globalne przeciwstawiają konkurentom cały swój ogólnoświatowy system wyrobów i pozycji na rynku. W nowych warunkach tworzy się sieć powiązań produkcyjnych między przedsiębiorstwami w różnych krajach. Globalne strategie działania przedsiębiorstw pozwalają na rozdzielenie poszczególnych etapów produkcji oraz innych funkcji realizowanych w przedsiębiorstwie w zakresie tworzenia wartości

dodanej na różnych rynkach. Prowadzi to często do ujednoczenia struktur organizacyjnych, metod zarządzania, systemów produkcji, sposobów przetwarzania danych, systemów prawnych oraz wzorów konsumpcji w skali całego świata. Znikają również odwieczne różnice w sposobach prowadzenia interesów. Jednolitość oczekiwań konsumentów prowadzi do standaryzacji produktów, metod produkcji oraz instytucji handlowych. Małe narodowe rynki zmieniają się i rozszerzają. Sukces osiągnięty w konkurencji światowej przekłada się na sprawność w produkcji, dystrybucji, marketingu, zarządzaniu i nieuchronnie znajduje odzwierciedlenie w cenie.

Pod wpływem globalizacji zmienia się rola poszczególnych czynników produkcji. Rośnie znaczenie kapitału a maleje – ziemi i pracy. Współczesny rozwój naukowo-techniczny, dominująca rola informacji, wiedzy i kwalifikacji tworzą nowy paradygmat rozwoju – gospodarkę opartą na wiedzy [Mączyńska 2003, s. 15]. Coraz większego znaczenia nabiera prawo do własności intelektualnej i jednym z kluczowych elementów nowego ładu międzynarodowego jest globalny system ochrony własności intelektualnej.

Globalizacja i wyzwania związane z gospodarką opartą na wiedzy wyznaczają nowe priorytety, do których należy nowoczesny system edukacyjny, szybki wzrost sektora badań i rozwoju, rozbudowa infrastruktury. Zglobalizowana konkurencyjna gospodarka coraz bardziej wymaga tworzenia nowych zasobów wiedzy obejmujących zarówno kreatywność, jak i systematyczne badania i rozwój nowych produktów i procesów. Wbrew niektórym teoriom, w tych obszarach nie zmniejsza się, lecz wzrasta rola państwa i władz lokalnych, ze względu na fakt, że te mające fundamentalne znaczenie dla dalszego rozwoju priorytety z reguły przynoszą korzyści w dłuższej perspektywie czasowej [Mączyńska 2003, s. 19] i często wymagają zainwestowania środków publicznych.

„Nowy paradygmat rozwoju wymusza zmiany w relacjach między biznesem a władzami oraz instytucjami” [Mączyńska 2003, s. 20]. W tej sytuacji tworzą się nowe teorie i kierunki badań w ekonomii, wśród których do ważniejszych należy ekonomia instytucjonalna. Ukazuje ona zależności między funkcjonowaniem tradycyjnych rynków a pozaekonomicznymi obszarami życia społecznego. Zakłada, iż sposób funkcjonowania gospodarki wyznaczony jest przez pewne ramy prawne zwane instytucjami – ukształtowane normy i zasady postępowania o charakterze prawnym, społecznym lub ekonomicznym. Ich podstawową funkcją jest zmniejszanie nieprzewidywalności zachowań podmiotów gospodarczych i osób oraz ograniczanie deformacji strukturalnych i wynaturzeń rozwojowych⁴.

Atutem w globalnej gospodarce jest niezależność od konkretnego miejsca i lokalnych uwarunkowań, mobilność i elastyczność działania. Kosmo-

⁴ Zob.: Mączyńska 2003; Wilkin 2012; Furubotn, Richter 2000; Hodgson 2003.

polityzm przestał być domeną wykształconej części społeczeństwa (elity intelektualnej), stał się w zamian cechą wszystkich sektorów na całym świecie [Levitt 1983, s. 101]. Działalność gospodarcza w coraz większym stopniu dokonuje się w przestrzeni, a nie w miejscu. Właściwą dla niej formą organizacyjną staje się raczej wielopodmiotowa, wielocentryczna i wielowymiarowa sieć, nie zaś pojedyncza firma, nastawiona na efekty skali. W tej skomplikowanej i dynamicznej „nowej gospodarce” tradycyjne, scentralizowane, odgórne zarządzanie staje się coraz mniej przydatne „Globalizacja prowadzi do swoistej relatywizacji przestrzennego wymiaru działalności gospodarczej” [Hausner 2001, s. 7]. Skala krajowa przestaje być najważniejsza, a nie zyskuje tej rangi żadna inna – lokalna, regionalna, międzynarodowa czy globalna. Intensyfikacja działalności gospodarczej w wielkiej skali powoduje, że przeciwwagą dla niej staje się mobilizacja aktywności w skalach mniejszych – lokalnej i regionalnej. Współczesny regionalizm oznacza jednocześnie dostosowanie się do globalizacji, jak i opór wobec niej [Jessop 1999].

2. Globalizacja i polaryzacja przestrzeni

Mimo postępującej globalizacji gospodarki światowej nadal utrzymują się wyraźne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami i narodami w zakresie ich systemów ekonomicznych, prawnych, społecznych oraz kulturowych [Jeżak 2010]. Korzyści z globalizacji rozkładają się nierównomiernie. Nie wszystkie kraje na niej zyskują. Globalizacji towarzyszy coraz silniejsza peryferyzacja, która ma dwa aspekty.

Po pierwsze następuje marginalizacja wielu krajów, które pozostają poza zasięgiem globalnych przepływów kapitału i technologii. Coraz głośniejsze mówi się o rosnącej przepaści między bogatą Północą a biednym Południem⁵.

Południe jest głównym dostawcą taniej siły roboczej na potrzeby Północy. Gospodarki krajów uprzemysłowionych coraz bardziej rozbudowując sektor usług, przenoszą produkcję wielu towarów do krajów rozwijających się w celu obniżenia kosztów siły roboczej [Berry, Conkling, Ray 1997; Bauman 1998; Held *et al.* 1999; Beck 2000]. Do krajów Południa przeniesiono nie tylko te gałęzie przemysłu przetwórczego, które bazują na intensywnym wykorzystaniu siły roboczej, ale również sektor usług oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Nowy podział siły roboczej pociąga za sobą inwestycje kapitałowe na Południu (przejawia się to przede wszystkim w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w sektorze usług oraz w gałęziach przemysłu nastawionych na eksport), zagraniczne inwestycje pośrednie w przedsiębiorstwa państwowe, banki i budownictwo oraz

⁵ Zob.: Polak 2009.