

Anna Karwińska

Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej

Przedmiotem rozważań w tym artykule są zagadnienia współzarządzania odniesione do problemów zarządzania miastem. Ze względu na obszerność zarówno problematyki współzarządzania, jak i funkcjonowania miasta jako całości społeczno-przestrzennej, należało dokonać wyboru pewnych aspektów do rozważenia. W pierwszej części dokonano socjologicznego oglądu koncepcji *governance* (współzarządzania), a następnie, w części drugiej, możliwości wykorzystania jej założeń i zasad w praktyce zarządzania różnymi sferami życia miasta. Określono także czynniki sprzyjające rozwojowi współzarządzania w miastach współczesnych oraz niektóre bariery, funkcjonujące zwłaszcza w krajach postsocjalistycznych.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, aktorzy lokalni, miasto, miasto otwarte, *urban governance index*.

1. Uwagi wstępne

Zainteresowanie współzarządzaniem było i jest skutkiem rozczarowania brakiem skuteczności zarówno państwa, jak i rynku w rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych czy politycznych. Kluczem do sukcesu – jak pisze Jessop – „jest nieustanne zaangażowanie w dialog, co generuje więcej informacji i służy ich wymianie” (Jessop 2007, s. 15). Wielość koncepcji rządzenia, jakie wypracowano w odpowiedzi na oczekiwania społeczne co do sposobu układania się relacji między różnymi partnerami w sferze publicznej, w pewnym sensie utrudnia porozumienie w kwestii, co tak naprawdę znaczy „rządzić”. Kooiman, podsumowując wieloletnie rozważania interakcji zachodzących między rządem a społeczeństwem, wyodrębnia 10 rozmaitych podejść do poszukiwania wspólnego gruntu dla różnorodnych zastosowań tego pojęcia, przez analizę złożoności współczesnego społeczeństwa i charakterystycznej dla niego dynamiki, będącej odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania społeczne. Najważniejszym elementem ukształtowania się formy rządzenia odpowiadającej potrzebom jest zainicjowanie i podtrzymy-

wanie różnorodnych form interakcji pomiędzy rządem a społeczeństwem (Kooiman 2008).

Jak wskazuje A. DiGaetano, korzeni współzarządzania należy szukać w przemianach sposobu funkcjonowania miast brytyjskich i amerykańskich w XIX w. Dopiero wtedy zaczęły się formować charakterystyczne dla nowoczesnego współzarządzania cechy, takie jak: wyraźne rozdzielenie sfery prywatnej i publicznej, zaspokajanie potrzeb lokalnej zbiorowości poprzez funkcjonowanie lokalnie zarządzanych instytucji i wreszcie ukształtowanie się funkcjonalnych mechanizmów demokratycznej odpowiedzialności. Jako czynniki stymulujące szczególną rolę odegrały: wzrost liczby ludności, postępująca koncentracja zabudowy, zwiększone oczekiwania w stosunku do instytucji władzy w związku z narastaniem wielu problemów społecznych. Można tu wskazać zwłaszcza rozszerzanie się sfery ubóstwa, epidemie wynikające z fatalnych warunków życia i braku dostępu do odpowiedniej opieki medycznej czy występujące w miastach amerykańskich niepokoje etniczne. Oczywiście konieczne zmiany w sposobie funkcjonowania instytucji miejskich nie następowały od razu, także ze względu na występowanie oporu ze strony elit rządzących (DiGaetano 2009, s. 261).

Współzarządzanie (*governance*) jest, jak pisze Jessop, „pojęciem, którego czas nadszedł”.

Katedra Socjologii, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Wzrastająca popularność tej koncepcji wiąże się zapewne nie tylko z możliwością jej zastosowania do rozmaitych kontekstów społecznych czy porządkowania różnych wątków rozważań nad zmianami w relacjach między jednostkami a instytucjami życia społecznego (Jessop 2007, s. 5). Podkreślić wypada także obecność przedrostka „współ-”, kojarzącego się ze wzrastającymi oczekiwaniami różnych aktorów, którzy uczestniczą w procesach społecznych dokonujących się w środowiskach lokalnych. Obok „użyteczności” można zatem wskazać swoistą „poprawność polityczną” i pozytywne konotacje tego pojęcia, co zapewne wpływa na szybko rosnącą liczbę studiów i rozważań nad jego istotą, sposobami przejawiania się, ograniczeniami zastosowań itd. Jednakże nie należy ulegać złudzeniom, że współzarządzanie nie jako idea, ale jako praktyka może być w dosłownym kształcie przenoszona z jednego społeczeństwa do innego.

Współzarządzanie nie poddaje się łatwo ścisłemu określeniu. Szczególnie istotną kwestią jest rozróżnienie między tradycyjnie rozumianym rządzeniem i rządem a współzrządzaniem. Chodzi tu o podkreślenie, że koncepcja współzarządzania zawiera w sobie założenie, iż potencjał władzy istnieje zarówno wewnątrz formalnych struktur rządowych, jak i poza nimi (w obszarze społeczeństwa obywatelskiego, w instytucjach gospodarczych) (Taylor 2000, s. 199). Rozwój współzarządzania na każdym poziomie życia społecznego, ale przede wszystkim w obrębie układów lokalnych, musi zatem bazować na wzmacnianiu kapitału społecznego, obywatelskiego poczucia odpowiedzialności, zaangażowania i dążenia do współuczestniczenia (Branann, John, Stoker 2006). Pozytywną korelację między uogólnionym zaufaniem (zasadniczym elementem kapitału społecznego) a możliwością rozwoju zasad współzrządzania dostrzega w swoich badaniach M.S. de Vries, wskazując na wyraźne różnice w stopniu stosowania praktyk współzrządzania pomiędzy „ustabilizowanymi demokracjami a nowymi i najnowszymi” (de Vries 2005, s. 420–422).

Do spopularyzowania tej koncepcji w wielodyscyplinarnej dyskusji nad jakością życia publicznego przyczyniły się rozważania R. Rhodesa, który definiując *governance* w sferze administracji publicznej, zwracał uwagę na czte-

ry przynajmniej cechy charakterystyczne dla tego zjawiska. Chodzi przede wszystkim o **współzależność** rozmaitych organizacji – pomiędzy sektorami publicznym, państwowym i społecznym. Zwielokrotnienie aktorów uczestniczących w procesach decyzyjnych i ich wzajemne powiązania powodują, że granice pomiędzy różnymi sferami odpowiedzialności i działania stają się mniej ostre i wyraźne. **Stale interakcje** pomiędzy uczestnikami złożonych sieci społecznych w związku z wymianą zasobów, informacji, negocjowaniem celów. Interakcje oparte na **zaufaniu**, regulowane zasadami gry, są negocjowane i uzgadniane przez uczestników sieci. Wreszcie ważną cechą współzarządzania jest uzyskanie **znaczącego stopnia autonomii** rozmaitych organizacji i instytucji względem państwa. Należy jednak wskazać, że choć instytucje państwa nie mają w sferze zarządzania miastem uprzywilejowanej pozycji, państwo może w sposób niebezpośredni wpływać na działania sieci lokalnych (Rhodes 1997, s. 53; Rhodes 2007).

Możliwości realizowania zasad współzrządzania na poziomie zbiorowości lokalnych wiążą się, jak wskazywał P. John, z przyjmowaniem zasady „dobrowolności” w odchodzeniu od hierarchicznych, sztywnych procedur i zasad regulujących wzajemne relacje pomiędzy uczestniczącymi w nich podmiotami lokalnymi (John 2001). Inny ważny czynnik budowania podstaw współzrządzania na poziomie lokalnym to aktywność członków zbiorowości lokalnej. Problem zaangażowania obywatelskiego rozważany był już w kontekście *New Public Management*, choć mogłoby się wydawać, że nie jest to pojęcie dla NPM najważniejsze (Vigoda, Golembiewski 2001, s. 273). Rozwój wielopoziomowego zaangażowania obywateli jest jednocześnie niezbędny dla kreowania społeczeństwa obywatelskiego i tworzy wyzwania dla procesu współzrządzania przez wyrażanie nowych oczekiwań i aspiracji wykraczających poza rutynowe działania instytucji zaangażowanych w zaspokajanie potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Vigoda i Golembiewski formułują pewne sugestie dla rządów lokalnych, zwracając uwagę na konieczność wzmocnienia siły sprawczej mieszkańców i umożliwienia im uczestnictwa we współpracy na zaakceptowanych przez nich warunkach, pożądane ograniczenie kontrolującej roli instytucji publicznych we współpra-

cy z mieszkańcami, na rzecz roli wspomagającej i doradczej, czy wreszcie na konieczność angażowania zewnętrznych podmiotów (np. ze sfer akademickich) w rolach krytyków czy osób oceniających (Vigoda, Golembiewski 2001, s. 289).

W wielu krajach Europy od co najmniej 30 lat następował kryzys zaufania do samorządów lokalnych wyrażający się m.in. spadkiem zainteresowania udziałem w wyborach. W odpowiedzi na te nowe oczekiwania poszukiwano nowych koncepcji zarządzania lokalnego, w tym zwłaszcza nowych sposobów układania relacji z członkami zbiorowości lokalnych. W skrócie chodzi tu o przechodzenie od statusu „konsumenta” do statusu „obywatela” (Swianiewicz 2005, s. 7).

W Polsce, podobnie jak w innych krajach odchodzących od centralnego sterowania, po roku 1990 pojawiły się nowe podmioty (lub na nowo zdefiniowane funkcje podmiotów już istniejących), których zadaniem było (i jest) wspomaganie procesu przemian demokratycznych i tworzenie nowych wzorów rozwiązywania problemów regionalnych i lokalnych. W Polsce takimi instytucjami są m.in. agencje rozwoju regionalnego. W ocenie badaczy muszą one sprostać wyzwaniom związanym z rosnącą presją zmieniającego się otoczenia, w którym działające podmioty coraz częściej odchodzą od ścisłych hierarchii i sztywnych podziałów zadań na rzecz negocjowania, dochodzenia do porozumienia, uczestniczenia w sieciach porozumień. Istotnym czynnikiem kształtującym procesy rozwoju zasad współzarządzania na szczeblu lokalnym jest wpływ polityki spójności Unii Europejskiej i konieczność dostosowywania się do wymagań związanych z przyznawaniem funduszy europejskich. W praktyce instytucje regionalne w Polsce nie do końca potrafią przełamać tradycyjne w Polsce centralistyczne podejście do realizowania polityki regionalnej i lokalnej (zwłaszcza w sferze finansów publicznych) (Ferry 2007, s. 454–462).

Problemy związane z włączaniem podmiotów społecznych (m.in. instytucji i organizacji pozarządowych) do procesów współzarządzania w skali lokalnej występują także w innych krajach postsocjalistycznych. Jak wynika z badań, na przykład na Węgrzech mimo ambicji sektora pozarządowego do odgrywania ważnej roli w skali lokalnej i regionalnej, względy finansowe „popychają” tych uczestników życia społeczne-

go do, częściowego przynajmniej, podporządkowywania się władzom (Osborne, Jenei, Fabian 2008, s. 344).

Interesujące jest, do jakiego stopnia reforma samorządu lokalnego w Polsce i w innych krajach postsocjalistycznych zmieniła nastawienia i sposoby myślenia członków zbiorowości lokalnych. Zagadnieniem tym zajął się P. Swianiewicz, analizując wyniki badań podjętych w 1997 r. w kilku krajach postsocjalistycznych w związku z projektem „Local Democracy and Innovation”¹. Osoby pełniące najwyższe funkcje w samorządach lokalnych wypowiedziały się w tych badaniach na temat wartości uznawanych i realizowanych podczas wykonywania swoich zadań. Dokonując wyboru pomiędzy **wartościami demokratycznymi**, których realizowanie oznacza zwiększanie poziomu uczestnictwa lokalnej zbiorowości w rozwiązywaniu problemów lokalnych oraz starania o podtrzymanie dobrych relacji między władzą lokalną a mieszkańcami; **autonomią lokalną**, mierzoną stopniem niezależności od centralnych zarządzeń i rozwiązań, oraz większym znaczeniem lokalnych priorytetów; **efektywnością**, jakością usług publicznych oferowanych mieszkańcom oraz przestrzeganiem zasady racjonalnego gospodarowania pieniędzmi (produkcji dóbr i usług oferowanych mieszkańcom w możliwie najtańszy sposób), uczestnicy badania ujawniali hierarchię wartości i celów kształtującą ich sposoby działania. Charakterystyczne dla respondentów z poszczególnych krajów wybory wskazywały, że dla przedstawicieli polskich władz lokalnych kolejność układała się następująco: efektywność (84,2%), autonomia (61,5%), demokracja (54,3%), podczas gdy dla Słowacji: autonomia (89,1%), demokracja (71,7%), efektywność (49,2%), a w opinii czeskich władz lokalnych: efektywność (71,4%), demokracja (67,9%), autonomia (60,6%)². Nawet jeśli uwzględnimy czynniki różnicujące, takie jak wielkość kraju i złożoność podziału terytorialnego, odpowiedzi na te pytania obrazują odmienną filozofię władzy lokalnej. Z kolei warto wskazać, w jaki sposób członkowie społeczności lokalnych oceniają władze lokalne, a zwłaszcza stopień,

¹ Badania prowadzone były w Republice Czeskiej, Polsce i na Słowacji.

² Przedstawiciele władz lokalnych dokonywali wyboru jednej z dwóch najważniejszych wartości.

w jakim reprezentują interesy mieszkańców. Z przytaczanych przez Swianiewicza badań wynika, że w mniejszych krajach, tam, gdzie jednostki administracyjne są mniejsze, poczucie, że władze lokalne reprezentują interesy znacznej części mieszkańców, jest większe niż w krajach, w których jednostki administracyjne są większe. Jednak jeśli mierzymy zaufanie do władz, to we wszystkich analizowanych krajach postsocjalistycznych jest ono większe w przypadku władz lokalnych niż centralnych (Swianiewicz 2001). Można przyjąć, że przemiany w krajach Europy Wschodniej i Centralnej wzmocnione przez procesy integracji z Unią Europejską (zwłaszcza przez politykę spójności) przybliżają rozwój współzarządzania opartego na zaufaniu i tworzeniu sieci współpracy, choć nadal utrzymuje się w życiu publicznym, zwłaszcza w kwestii współpracy różnych podmiotów, działających na podstawie innych zasad (jak władze lokalne, biznes, organizacje pozarządowe itp.), wiele czynników o charakterze spowalniającego.

Przedmiotem rozważań w tym artykule są zagadnienia współzarządzania odniesione do warunków zarządzania miastem. Ze względu na obszerność zarówno problematyki współzarządzania, jak i funkcjonowania miasta jako całości społeczno-przestrzennej, należało dokonać wyboru pewnych aspektów do rozważenia. Chodzi tu zwłaszcza o kwestie możliwości realizowania podstawowych funkcji społecznych miasta i wykorzystania (i pomnażania) jego zasobów. Te zagadnienia wybrano jako szczególnie ważne współcześnie w związku z wieloma wyzwaniem dla miasta jako środowiska społeczno-przestrzennego, wyzwaniami, które mają korzenie w przeszłości, ale także związanymi z obecnymi procesami przemian w mieście – fragmentaryzacją społeczno-kulturową i przestrzenną, narastaniem obszarów problemowych w mieście, a jednocześnie wzrostem potrzeb i aspiracji indywidualnych i zbiorowych członków zbiorowości miejskich.

2. Definiowanie „współzarządzania” w mieście

Miasto jako przestrzenno-społeczne środowisko człowieka jest przedmiotem refleksji rozmaitych nauk od dawna, praktycznie od mo-

mentu pojawienia się tego rodzaju układów osadniczych. W ciągu ponad stu lat istnienia socjologii miasta ukształtowały się liczne szkoły i paradygmaty badawcze stawiające w odmienny sposób pytania dotyczące miasta i życia miejskiego, operujące odmienną metodologią i sposobami interpretowania badanych zjawisk, jednak zagadnienia teoretyczno-metodologiczne zdecydowanie wykraczają poza zakres rozważań przyjęty na użytek tego opracowania. Przedmiotem uwagi są tu przede wszystkim funkcje miasta, pewne zagrożenia, jakie pojawiają się we współczesnych miastach, i wreszcie problemy rządzenia (zarządzania) miastem. Ta ostatnia kwestia ma charakter kluczowy dla kierunków przemian społeczno-przestrzennych miasta, ponadto dla rozwiązywania występujących w nich problemów społecznych, a przede wszystkim dla możliwości zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych mieszkańców i użytkowników miasta, a zatem realizowania jednej z podstawowych funkcji miasta jako środowiska człowieka. Miasto powstało w odpowiedzi na nowe potrzeby i aspiracje wymagające nowego sposobu zorganizowania przestrzeni, nowych instytucji czy nowych zasad regulujących życie społeczne. Od samego początku jednak budziło skrajne postawy i oceny – od zachwyty i uwielbienia po odrzucenie. W latach 50. XX w., zwłaszcza w amerykańskiej myśli społecznej, pojawia się kwestia kryzysu miejskiego (Majer 1997, s. 77 i nast.). W ciągu następnej dekady pojawiło się wiele zjawisk, które potwierdzały istnienie sytuacji kryzysowej w miastach, warto tu zwłaszcza podkreślić narastanie konfliktów i wybuchy przemocy w gettach etnicznych amerykańskich miast w latach 60. XX w. (Gottdiener 1986, s. 7). W świetle tych i podobnych wydarzeń zachodzących w różnych krajach, przyszłość miast wydawała się wielu badaczom problemem zagadnieniem wymagającym poważnego namysłu i szukania skutecznych rozwiązań³. Nie tyl-

³ Przykładowo: znana książka *The Death and Life of Great American Cities* zaczyna się od stwierdzenia: „Ta książka jest atakiem na współczesne planowanie miejskie i jego przebudowę” (*This book is an attack on current city planning and rebuilding*) (Jacobs 1981). Wcześniej w pracy przedstawiającej opinie przedstawicieli rozmaitych dyscyplin, a także intelektualistów amerykańskich znajdujemy na-

ko amerykańska, lecz także europejska socjologia miasta i społeczna geografia stanęła wobec konieczności dyskusji nad dysfunkcjonalnymi zjawiskami w miastach i narastaniem zjawisk społecznie niepożądanych (van Kempen 1994, s. 995–997, Preteceille 2000, s. 74–98). Warto tu także wspomnieć o złożonych problemach miast w krajach postsocjalistycznych. Miasta te były projektowane jako nowa (socjalistyczna) alternatywa dla powszechnie krytykowanego miasta XIX-wiecznego, jednak związane z nimi oczekiwania i aspiracje nie zostały zrealizowane. Na nierozwiązane problemy społeczne i przestrzenne odziedziczone z poprzedniej epoki nałożyły się charakterystyczne dla socjalizmu nowe zjawiska i problemy, wynikające m.in. z niesprawności zarządzania zasobami lokalnymi, dominacji polityki nad ekonomią i procesami życia społecznego, centralizmu podejmowania decyzji, ograniczenia do minimum swobody w działaniach mieszkańców. Socjalizm nie zaproponował nowego, lepszego modelu środowiska mieszkalnego. Dziedzictwem tamtego systemu są nierozwiązane i niepoddające się szybkim przemianom obszary „problemowe”, zarówno w skali całego kraju, jak i w układzie regionalnym czy wreszcie lokalnym. Można tu wskazać chociażby obszary poprzemysłowe czy „ścianę wschodnią” – jako obszary problemowe w skali makro, regiony takie jak nadmiernie uprzemysłowiany przez dziesiątki lat Górny Śląsk czy istniejące w województwach północnych obszary wsi popegerowskich. W skali miasta taką spuścizną, przynajmniej w części, są – analizowane choćby w związku z procesami rewitalizacji – obszary kryzysowe w dzielnicach wielu miast Polski. Analizując politykę regionalną Polski przełomu XX i XXI w., można było sformułować wniosek, że nie jest ona w stanie w dostateczny sposób odpowiedzieć na wyzwania rozwojowe, zwłaszcza te, które wiązały się z bliską wówczas perspektywą przystąpienia Polski do UE (Błazyca i in. 2002).

Pytanie o skuteczne realizowanie celów społecznych i gospodarczych w mieście, efektywne zarządzanie istniejącymi zasobami, zarówno

materialnymi, jak i niematerialnymi, jest jednym z najważniejszych pytań, jakie stawiamy wspólnie w socjologii miasta. To także stosunkowo nowy obszar badań w tej dziedzinie w Polsce (i innych krajach postsocjalistycznych), ze względu na fakt, że dopiero od niedawna zostały sformułowane wyraźne zasady działania władz samorządowych i oczekiwania wobec nich. Te oczekiwania obejmowały w końcu lat 90. przede wszystkim kwestie rozwoju gospodarczego miasta uwzględniającego uwarunkowania ekologiczne (Markowski 1999, s. 10). To oczywiście istotne, wręcz podstawowe dla stworzenia odpowiednich warunków życia i zaspokajania potrzeb mieszkańcom miasta. Jednak coraz częściej przedmiotem rozważań m.in. socjologów miasta stają się zagadnienia kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w miastach, budowania i wzmacniania demokracji lokalnej, możliwości mobilizowania zasobów lokalnych. Te czynniki wpływają znacząco na definiowanie polityki miejskiej i zasad zarządzania miastem. Potrzebę badań nad problemami „polityki miejskiej” i poszukiwania modeli dla realizowania współpracy rozmaitych podmiotów funkcjonujących na scenie miasta A. Majer uzasadniał niedostatkiem opracowań naukowych mogących służyć jednocześnie praktyce, ale także zjawiskiem „falszywej lub zdeformowanej świadomości” na temat istoty i funkcji polityki miejskiej, co wynika z wielu czynników, wśród których niebagatelną rolę, obok dziedzictwa przeszłości i niezbyt umiejętnego kopiowania wzorów pochodzących z innych krajów, odgrywa „zderzenie się” założonego i realizowanego odgórnie modelu demokracji z „elementami tego, co powstaje oddolnie, często na poziomie lokalnym” (Majer 2007, s. 15–16).

Pojęcie *urban management* jest zastępowane przez *urban governance*, co tłumaczy się jako „współzarządzanie”. I tak właśnie można rozumieć „dobre rządzenie” w skali miasta – jako proces wzmacniania i odpowiedniego regulowania interakcji pomiędzy instytucjami państwa, instytucjami gospodarczymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Rozważając specyfikę funkcjonowania miasta w nowej, postsocjalistycznej rzeczywistości, I. Sagan określa nowych aktorów „sceny miejskiej”, ich na nowo zdefiniowane funkcje w zarządzaniu miastem, a także układ sił pomiędzy nimi, by następnie

stępujące wprowadzenie: „upadek miasta amerykańskiego jest obecnie jedną z najpilniejszych trosk narodu (*The decay of the American city is now one of the most pressing concerns of the nation*) (White, White 1964, s. 13).

wskazać istotne ograniczenia możliwości budowania przyszłości miasta na podstawie mechanizmów równoważenia rozwoju. Nawet miasta funkcjonujące od dawna w ramach ustabilizowanych systemów demokratycznych mają wiele problemów z wprowadzaniem w życie zasad i praktyk kontrolowanego wzrostu. Miasta post-socjalistyczne w przewidywalnej przyszłości będą nadal wdrażały „politykę maszyny wzrostu” (Sagan 2000, s. 182–184).

Odchodzenie od instrumentalnego traktowania zasobów miasta i nastawienia na intensyfikowanie wzrostu gospodarczego nawet za cenę kosztów ekologicznych, kulturowych czy społecznych to praktycznie niekończący się proces obejmujący wielość szczegółowych praktyk podejmowanych przez jednostki i rozmaite instytucje działające w mieście w sferze planowania, zarządzania zasobami, motywowania uczestników, dochodzenia do konsensusu w sytuacjach konfliktowych i w innych sferach funkcjonowania miasta jako całości. Jest to także proces niekończącego się zawierania koalicji pomiędzy różnymi uczestnikami życia miejskiego.

Podstawowe funkcje realizowane przez każdą zbiorowość to trwanie i rozwój. To bardzo ogólne sformułowanie należy przełożyć na konkretne zadania, z jednej strony umożliwiające kontynuację istnienia takiej całości społecznej przy zachowaniu jej tożsamości, z drugiej zaś zapewniające dostosowanie się do zmieniających się cech otoczenia, potrzeb i okoliczności. Miasto można też rozważać jako społeczne środowisko życia człowieka, które powołane jest do realizowania dwóch funkcji: tworzenia pełnej wspólnoty i pełnego zaspokojenia potrzeb ludzkich. Inny aspekt funkcjonowania miasta to jego funkcje gospodarcze, rola w gospodarce lokalnej, regionalnej, narodowej i ponadnarodowej. Należy także podkreślić, że miasta zajmują konkretne miejsca w systemach administracji i zarządzania, a zatem realizują funkcje organizowania życia społecznego i politycznego, jako siedziby urzędów, instytucji władzy, stolice województw, powiatów, państw. Ponadto, ze względu na wielowymiarowe związki łączące miasta z otaczającymi je innymi zbiorowościami terytorialnymi, można wskazać, że realizują one w stosunku do nich funkcje metropolitarne. Dotyczy to miast o szczególnych predyspozycjach, posiadających

zasoby o ponadlokalnym znaczeniu (Rybicki 1972, s. 362–363). Miasta są także centrami kulturalnymi i naukowymi, miejscami tworzenia, przechowywania i przekazywania ważnych wartości kulturowych i intelektualnych. Pełnią one w związku z tym funkcje „przestrzeni dialogu”, ośrodków innowacji i centrów „rozwojowych”.

Od dobrego rządzenia miastem, czyli od poziomu współzarządzania, zależy stopień, w jakim realizacja tych funkcji jest możliwa do osiągnięcia. Należy więc określić wymogi, które powinny być spełnione w kolejnych etapach – od sformułowania celów do ich zrealizowania. Przede wszystkim podkreśla się konieczność uzyskania szerokiego konsensusu obejmującego wszystkie grupy, kręgi kulturowe, siły polityczne i inne środowiska w mieście. Wymóg konsensusu wiąże się zatem ze współuczestnictwem i zapewnieniem przestrzegania ważnych zasad dyskursu społecznego. Zgodnie z nimi żadna ze stron, której dotyczy dyskurs, nie jest z niego wyłączana, a wszyscy uczestnicy mają równe szanse prezentowania stanowiska i odnoszenia się do innych wypowiedzi w sprawie. Istotne znaczenie ma tu przyjęcie przez wszystkich uczestników postawy dobrej woli i dążenia do zrozumienia stanowiska innych stron oraz otwartości w prezentowaniu swoich celów i intencji. Jednym z ważnych problemów do rozwiązania jest jednak możliwość „neutralizowania” różnic w zakresie siły, którą dysponują różni uczestnicy dialogu, różnic wynikających z uprawnień decyzyjnych, dostępu do informacji, pozycji w formalnych strukturach itp. (Flyvbjerg 2001). Wynikają z tych zasad także następne oczekiwania wobec dobrego rządzenia, a przede wszystkim wymogi przestrzegania prawa, przejrzystości i jawności działania władz i innych instytucji oraz poddawanie się kontroli. Jednak przestrzeganie prawa nie zawsze wystarcza, ze względu na to, że nie wszystko może być (i jest) uregulowane odpowiednimi przepisami, co oznacza konieczność przestrzegania zasad etyki.

Heterogeniczność zbiorowości miejskich, wielość rozmaitych instytucji funkcjonujących w mieście, różnorodność i często sprzeczność interesów różnych grup i środowisk – wszystko to przyczynia się do powstawania napięć i stwarza problemy utrudniające harmonizowanie ich wzajemnych interakcji. Jednak nie ma innej

możliwości radzenia sobie ze złożonością procesów życia miejskiego niż działanie „razem”, co oznacza używanie posiadanej przez rozmaite podmioty władzy w sposób uwzględniający potrzeby i oczekiwania innych aktorów lokalnych uczestniczących w tej swoistej grze o realizację najważniejszych interesów całej zbiorowości. W pewnym sensie dobre rządzenie zmierza zatem do wykreowania społecznej całości, w ramach której mogłyby być realizowane, przynajmniej w pewnym zakresie, podstawowe funkcje charakteryzujące wspólnotę. Tradycyjnie do takich funkcji zalicza się m.in.: socjalizowanie członków, sprawowanie kontroli społecznej, zapewnienie równych szans najszerzego uczestniczenia w życiu społecznym, wreszcie wielowymiarowe wspieranie członków zbiorowości (Warren 1963, s. 9–10).

Pojawia się tu jednak pytanie, jak możliwe jest osiągnięcie owej „wspólnoty” w warunkach znacznej różnorodności. Należy przeformułować tradycyjny sposób rozumienia podstaw integracji społecznej, kulturowej czy politycznej. W procesie dobrego rządzenia chodzi o to, aby tworzyć więzi społeczne i sieci porozumienia nie wbrew owej różnorodności, ale niejako poprzez nią i dzięki niej. Jednym z ważnych elementów tego procesu tworzenia wspólnoty jest odkrywanie i umiejętności wykorzystywania pewnego typu „wiedzy ukrytej”, posiadanej przez osoby spoza środowisk biznesowych, władz lokalnych czy innych kręgów wpływu, także przez środowiska społecznie czy kulturowo „marginalizowane”.

Korzystanie z opinii mieszkańców to podstawa wzmocnienia społecznego uczestniczenia we wszystkich sprawach dotyczących miasta. Te głosy, często należące do środowisk „niewidzialnych”, powinny być analizowane i brane pod uwagę, jeśli idea *socially inclusive city* miałaby być rzeczywiście realizowana w praktyce.

Chodzi tu zatem o całości społeczne mające pewne cechy *Gemeinschaft* Ferdinanda Tönniesa, czyli takie, w których dominują więzi braterstwa, sąsiedztwa, wspólnoty, w których dla stosunków międzyludzkich ważne są osobowości stron uczestniczących w interakcji. Oczywiście użyte tu pojęcia „braterstwo” czy „sąsiedztwo” muszą być na użytek tych rozważań zreinterpretowane. Obydwa odnoszą się do opisanego sytuacji układania prawidłowych relacji pomiędzy

rozmaitymi grupami tworzącymi zbiorowość miasta, grupami różniącymi się kulturą, religią, językiem, systemem wartości, czyli do wspólnoty dialogu i otwartości w komunikowaniu się, nie chodzi tu jednak (jak w klasycznym ujęciu Tönniesa) wyłącznie o małe społeczności lokalne, ale o możliwość odbudowywania pewnych cech „wspólnotowych” także w warunkach wielkiej zbiorowości, jaką jest miasto.

Dobre rządzenie w skali miasta oznacza także, jak wspomniano wyżej, harmonizowanie interakcji pomiędzy władzą polityczną, instytucjami gospodarczymi i społecznością. W związku z tym można sformułować kolejne oczekiwania pod adresem władzy, przede wszystkim skutecznego prowadzenia i stymulowania partnerstwa prywatno-publicznego oraz tworzenia sieci poziomych i pionowych powiązań między różnymi partnerami. Dążenie do skuteczności może stwarzać pokusy rządzenia autorytarnego, co jednak stoi w sprzeczności z samą ideą współzarządzania, którego cechą jest przecież decentralizacja zarządzania oraz zachowanie zasady pomocniczości. To z kolei wymaga przyjmowania odpowiedzialności przez wszystkie współpracujące podmioty⁴.

Opisując modelowy przykład współpracy pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w zarządzanie różnymi sferami życia miejskiego, V. Vogelsang-Coombs używa określenia „współzarządzanie ułatwiające” (*facilitative governance*). Ta koncepcja wyrasta z analizy kilku istotnych elementów składających się na styl rządzenia przyjmowany przez władze miasta. Chodzi tu o możliwości tworzenia korzystnego klimatu dla działalności biznesu, zachowywania zasad demokracji w podejmowaniu decyzji, skutecznego i racjonalnego z punktu widzenia bilansu korzyści i strat zarządzania miastem, wreszcie odpowiadania na potrzeby wszystkich środowisk.

Styl rządzenia może odpowiadać jednemu z czterech modeli podstawowych:

Progresywizm, bazujący na decentralizacji i aktywności obywatelskiej, zakładający aktywną politykę i kontrolę władz miasta w tworzeniu

⁴ <http://www.gdrc.org/u-gov/good-governance.html> [dostęp: 12.01.2007].

odpowiednich warunków zaspokajania potrzeb społecznych.

Konstytucjonalizm, podkreślający konieczność legitymizacji uprawnień administratorów jako politycznych reprezentantów zbiorowości miejskiej, zakładający konsensus w kwestii zasad i reguł, wynikający z ich prawomocności, a także istnienie mechanizmów pozwalających na sprawowanie kontroli.

Menedżeryzm, szczególnie skoncentrowany na skuteczności działania i przenoszący zasady przedsiębiorczego zarządzania z biznesu na zarządzanie instytucjami miejskimi, ograniczaniu politycznych wpływów w administracji, eliminowaniu barier ograniczających podstawowe biznesowe interesy miasta.

Populizm, związany z charyzmatycznym liderem reprezentującym „zwykłych ludzi”, kierujący się zasadą nieufności w stosunku do interesów biznesu, skłaniający się do polityki redystrybucji, często stosujący taktykę konfrontacji.

Każdy z tych modeli, z których pierwszy (progresywizm) jest w USA najpopularniejszy, ma oczywiście swoje dobre strony i ograniczenia. Dokonując takiej analizy porównawczej, Vogelsang-Coombs konstruuje założenia modelu współzarządzania „ułatwiającego” (*facilitative*). Łączy on w sobie zalety menedżeryzmu i konstytucjonalizmu, dając administracji miejskiej podstawy do zachowania misji, wartości i stabilności, przez odnowienie więzi z obywatelami i zyskanie ich zaufania, a także przez swoistą „socjalizację” biznesu i przyjmowanie przez jego przedstawicieli „etosu obywatelskiego” (Vogelsang-Coombs 2007, s. 204–210).

Efektom współzarządzania w mieście powinno być osiągnięcie stanu miasta otwartego, stwarzającego szanse włączania się wszystkim grupom i jednostkom (*inclusive city*). P. Taylor, określając możliwości zrealizowania tego ideału, wskazuje na rozmaite środki i metody pozostające w zakresie możliwości działania władz różnego szczebla (por. tab. 1–4).

Osiągnięcie stanu miasta otwartego jest dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w mieście kluczowe, w tym znaczeniu, że to warunek konieczny możliwości realizowania zasad zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu oczywiście nie tylko o kwestie poszanowania i ochrony środowiska naturalnego, ale także, a z socjologicznego

punktu widzenia przede wszystkim, o stworzenie wszystkim grupom społecznym sposobności realizowania swoich oczekiwań i aspiracji. Chodzi także o zagwarantowanie możliwości, niezależnie od dzielących rozmaite grupy różnic społecznych, etnicznych, religijnych i innych, przynajmniej harmonijnej kohabitacji, a w perspektywie warunków do integracji, na zasadach akceptowanych przez wszystkie zainteresowane strony (Stren 2001).

Stosowanie zasady współzarządzania w praktyce wymaga, jak wskazuje Stoker, powstawania sieci powiązań pomiędzy różnymi podmiotami lokalnymi, które odpowiadają za rozmaite sfery życia społecznego i gospodarczego. Jednak ukształtowanie się takiej sieci nie dokonuje się automatycznie, nawet jeśli mamy do czynienia ze współpracą poszczególnych aktorów. W istocie chodzi tu o zmianę wzorów zarządzania wewnątrz organizacji i instytucji lokalnych, a także o zmianę nastawień wobec partnerów, reinterpretację sposobu rozumienia interesu publicznego, etosu służby publicznej, celów działania tych instytucji. To są istotne nowe wyzwania dla wszystkich partnerów lokalnych, które wymagają powstania nowego sposobu zarządzania, nowych regulacji normatywnych, nowych zasad komunikowania się i interakcji pomiędzy uczestnikami. Powstaje w ten sposób skuteczny system motywowania zarówno dla członków zbiorowości lokalnych, jak i partnerów instytucjonalnych (Stoker 2006).

Otwartość środowiska miejskiego i wypracowanie zdolności do włączania wszystkich grup społecznych i jednostek, niezależnie od ich statusu społecznego, ekonomicznego, cech kultury, nie są łatwe do osiągnięcia. Ponadto zawsze pojawia się problem, w jakim stopniu możliwości włączania się są w praktyce wykorzystywane przez poszczególnych obywateli. Istotne jest jednak stworzenie szans. Poniżej w tabelach od 1–4 przedstawiono uwarunkowania dla powstawania miasta otwartego.

3. Współzarządzanie miastem. Kryteria i wskaźniki ocen

Omawiana powyżej cecha dobrze rządzonego miasta, jaką jest jego otwartość i posiadanie mocy

Tab. 1. Decentralizacja jako warunek miasta otwartego

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
decentralizacja i demokracja uczestnicząca	autonomia lokalna	delegowanie uprawnień decyzyjnych na możliwie najniższy szczebel
	przywództwo wspierające partnerstwo i zaangażowanie interesariuszy	referenda miejskie, wysłuchania publiczne, otwarte zebrania rady miejskiej, konsultacje i partycypacja społeczna w planowaniu miejskim, istnienie forum dla obywatelskich negocjacji, rozwiązywanie konfliktów przez mediacje
	budowanie kultury demokratycznej	stwarzanie podstaw prawnych dla ochrony praw i możliwości uczestniczenia wszystkich grup społecznych
	zwiększanie dostępu	akcje wspierania grup marginalizowanych, procedury do składania publicznych petycji

Tab. 2. Efektywność jako warunek miasta otwartego

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
efektywność	przejrzysty sposób zarządzania finansami	uczestniczące planowanie i budżetowanie
	administracja i dostarczanie usług	popularyzacja standardów usług i procedur składania zażaleń; kodeksy zachowań dla przywódców i urzędników; podejście od strony „najlepszej wartości” przy ustalaniu celów
	efektywne inwestowanie w infrastrukturę	uczestniczące planowanie dla uwzględnienia potrzeb wszystkich grup społecznych; partnerstwo publiczno-prywatne w dostarczaniu usług

Tab. 3. Równość jako warunek miasta otwartego

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
równość	alokacja zasobów	zachęty inwestycyjne dla docelowych sektorów i obszarów geograficznych; pakt społeczny i istnienie uczciwych, zapewniających przewidywalność regulacji
	upoważnianie	zasady umożliwiające szeroki dostęp do informacji posiadanych przez władze lokalne; edukacja obywatelska; regulacje prawne umożliwiające działanie instytucjom prywatnym, publicznym, organizacjom pozarządowym

Tab. 4. Bezpieczeństwo jako warunek otwartego miasta

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
bezpieczeństwo	zarządzanie środowiskiem	planowanie i zarządzanie w sferze polityki środowiskowej bazujące na udziale interesariuszy
	przygotowanie do radzenia sobie z klęskami żywiołowymi	partnerskie strategie radzenia sobie z klęskami żywiołowymi
	prewencja i kontrola w sferze zagrożenia przestępczością	wprowadzanie mechanizmów mediacji, bazujących na uwzględnianiu istniejących lokalnych i etnicznych tradycji; audyty bezpieczeństwa, partnerskie strategie w prewencji przestępczości

Źródło dla tabel 1–4: Taylor 2000, s. 201.

włączania wszystkich, może (i powinna) być rozważona w kontekście bardziej ogólnym. Chodzi tu o znaczenie możliwości pełnego realizowania swoich praw ludzkich i praw obywatelskich, czyli – jak ujmuje to A. Sen – doświadczanie wolności ujmowanych „instrumentalnie”, tj. determinującym jakość życia. Wymienia on swobody polityczne, sposobności ekonomiczne, możliwości społeczne, gwarancje jawności, zabezpieczenie społeczne (Sen 2002, s. 25). W mieście, które jest (lub staje się) miastem otwartym i włączającym, mieszkańcy mogą cieszyć się wolnością od dyskryminacji, niezaspokojonych potrzeb (przynajmniej na poziomie podstawowym), wolnością od strachu, niesprawiedliwości, eksploatacji, a jednocześnie wolnością do uczestniczenia i wnoszenia swojego wkładu w życie społeczne oraz do realizowania swojego potencjału⁵.

Jednym z ważniejszych kryteriów oceny współzarządzania miastem jest określenie stopnia reprezentatywności tych, którzy uczestniczą w podejmowaniu decyzji związanych z funkcjonowaniem miasta we wszystkich najważniejszych wymiarach. Jednak pojęcie „reprezentatywności” nie jest w powszechnym odczuciu jednoznaczne i niekoniecznie sam fakt zdobycia mandatu w wyborach powszechnych decyduje o uznaniu danej osoby za reprezentującą interesy konkretnej grupy. W rzeczywistości możemy

tu mówić o bardzo różnych sposobach postrzegania „reprezentatywności”.

Przytoczmy tu charakterystyczne wyniki badań nad aktywnym uczestnictwem w rządzeniu zarówno w społecznościach wielkomiejskich, jak i w mniejszych zbiorowościach przeprowadzone kilka lat temu w Wielkiej Brytanii. Autorzy raportu wskazali na 5 zasadniczych typów definiowania „reprezentatywności” ujawnionych w materiałach zebranych w trakcie badań (tab. 5).

Kolejnym ważnym kryterium oceny współzarządzania miastem w kategoriach dobrego rządzenia jest stopień zrealizowania zasady współpracy na różnych szczeblach podejmowania decyzji (państwa, regionu, społeczności lokalnej), a z drugiej strony pomiędzy różnymi podmiotami: publicznymi, prywatnymi, biznesu, władzy państwowej, obywateli, organizacji i instytucji formalnych i nieformalnych stowarzyszeń. Ułożenie tej współpracy to wyzwanie dla wszystkich stron tych interakcji, m.in. ze względu na to, że mamy tu do czynienia z bardzo złożonymi powiązaniem wzajemnymi: występują tu zarówno struktury równorzędne, jak nachodzące na siebie, jak i wreszcie struktury koncentryczne. To państwo jako najszersza makrostruktura tworzy ramy odniesienia, w których działają struktury niższego rzędu. Wśród elementów tego szerokiego kontekstu należy wymienić ramy organizacyjne, zasady i reguły funkcjonowania instytucji. Makrostruktura określa także podstawowe wzory nierówności, zasadnicze linie podziałów społecznych, religijnych czy narodowościowych, co

⁵ Określenia tych rodzajów wolności zaczerpnięte z: UNDP (2000). *Human Development Report 2000*. New York: Oxford University Press, s. 31–41.

Tab. 5. Definiowanie reprezentatywności

Cecha podstawowa	Zawartość pojęcia „reprezentatywny”
„wybrany przez”	osiągnięcie większości głosów w procesie głosowania uznanym za prawomocny przez osoby, które reprezentuje
„podobny do”	posiadanie cech, doświadczeń, zainteresowań, wspólnych z grupą, społecznością czy organizacją reprezentowaną
„nominowany przez”	fakt bycia zaproszonym, powołanym, desygnowanym przez grupę, społeczność lub organizację
„reprezentujący interesy...”	reprezentowanie interesów, działanie na rzecz pewnej grupy, społeczności czy organizacji. Może też być to działanie na rzecz ochrony środowiska naturalnego, zagrożonych wartości kulturowych itp.
„odpowiedzialny wobec...”	stwarzanie możliwości bycia rozliczanym za swoje działania i decyzje przez formalne spotkania, sprawozdania, ale także funkcjonowanie w środowisku, które reprezentuje

Źródło: Maguire i in. 2006, s. 13.

determinuje odrębności przejawiające się na niższych poziomach integracji zjawisk społecznych. Wreszcie makrostruktura określa kontekst kulturowy i prawny, w ramach którego funkcjonują mniejsze społeczności i grupy (Karwińska 2008). Relacja między wielką strukturą państwa i lokalną strukturą (miastem) może zatem łatwo stać się asymetryczna i tak się dzieje w autorytarnych ustrojach społecznych. Jednak w warunkach demokratycznych, dla dobra obywateli i dla możliwości realizowania założonych celów współzarządzania, „miasto” i „państwo” powinny być partnerami.

W literaturze przedmiotu, a także w praktyce, wypracowane zostały rozmaite wskaźniki odnoszące się do jakości współzarządzania miastem. UGI (*Urban Governance Index*) skonstruowany na potrzeby Global Campaign on Urban Governance jest przeznaczony do mierzenia stopnia zaawansowania dobrego współzarządzania. Ma on istotne znaczenie dla porównywania różnych miast w skali regionalnej i globalnej oraz pokazania, w jaki sposób dobre rządzenie wpływa na szybkość i kierunki rozwoju społecznego, a także jak wiąże się z wskaźnikami rozwoju gospodarczego. Istotne jest także rozwijanie lokalnych wskaźników dobrego współzarządzania odpowiadających na potrzeby konkretnych miast, szczególnie na potrzeby usprawniania działań rozmaitych instytucji odpowiedzialnych za realizowanie miejskiej polityki.

Skonstruowanie zestawu użytecznych wskaźników wiąże się z przestrzeganiem pewnych zasad: chodzi o wskaźniki rzeczywiście odnoszące się do współzarządzania, stosunkowo dostępne (odwołujące się do danych, które są zbierane i przetwarzane w odniesieniu do miast), wiarygodne i przekonujące dla partnerów, mediów, elektoratu i inwestorów, wreszcie mające walor uniwersalności (używane na szczeblu globalnym, regionalnym, narodowym i lokalnym).

Przytaczany tu *Urban Governance Index* dzieli się na pięć części: efektywność, uczestnictwo, równość, bezpieczeństwo i odpowiedzialność, odpowiadających podstawowym atrybutom współzarządzania. Każda z tych części zawiera kilka wskaźników szczegółowych, które opierają się na danych możliwych do zebrania i porównywania.

Mierzenie „efektywności” dokonuje się sferze finansów za pomocą analizy głównych źródeł dochodów lokalnych; przewidywalności transferów do budżetów lokalnych. Z kolei wskaźnikami efektywności w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców są z jednej strony publikowane raporty na temat standardów wykonawstwa w dostarczaniu usług świadczonych przez lokalne władze (lub brak takich raportów) oraz prowadzenie monitoringu satysfakcji konsumentów i częstość takich badań. Wreszcie miarą efektywności działania jest zaangażowanie władz lokalnych w tworzenie wizji przyszłości miasta i budowanie jej „krok po kroku”.

„Równość” może być mierzona za pomocą wskaźników uczestniczenia kobiet w instytucjach i władzach lokalnych, istnienia „Karty Obywatela” potwierdzającej prawo każdego do podstawowych usług, polityki cenowej w kwestii dostarczania wody, uwzględniającej potrzeby biedniejszych grup społecznych, istnienia zachęt dla biznesu małej skali i nieformalnego.

„Uczestnictwo” mierzone jest zgodnie z UGI za pomocą wskaźników takich jak: sposób wybierania podmiotów władzy lokalnej (demokratyczne czy niedemokratyczne procedury), za pomocą wskaźnika określającego wybór burmistrza (wybory bezpośrednie lub nie) oraz poziom udziału w wyborach. Kolejne wskaźniki odnoszą się do istnienia forum obywatelskiego, procedur konsultacyjnych, możliwości rozwiązywania problemów przez zastosowanie mediacji i wreszcie do liczby stowarzyszeń na 10 000 mieszkańców.

Poziom „odpowiedzialności” mierzy się za pomocą wskaźników transparentności (podawanie do publicznej wiadomości rozliczeń finansowych, publikowanie kontraktów i innych dokumentów) oraz wskaźnika poddawania się kontroli władz wyższego szczebla. Z kolei ważny jest wskaźnik „prawości” (chodzi o standardy obsługi obywateli i szanowanie ich uprawnień), a także istnienie możliwości składania skarg przez obywateli i uzyskiwania odpowiednich wyjaśnień. Poziom „odpowiedzialności” mierzy się także istnieniem mechanizmów broniących przed korupcją.

Mierzenie „bezpieczeństwa” wymaga istnienia działań prewencyjnych zapobiegających rozszerzaniu się przestępczości, istnienia służb i procedur przygotowanych na wypadek wydarzeń losowych⁶.

Oczywiście zestaw tych wskaźników nie ma charakteru uniwersalnego, mimo wysiłków podejmowanych przez tworzące je instytucje. W różnych krajach najistotniejsze są odmienne zagadnienia wpływające na komfort psychiczny i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Poziom „równości” może być na przykład w wielu krajach mierzony stopniem udziału kobiet w zarządzaniu lokalnym, ale w innych ważniejsza

(lub równie ważna) będzie obecność przedstawicieli mniejszości etnicznych czy seksualnych. Podobnie odmienne mogą być wskaźniki mierzące poziom partycypacji (uczestnictwa) w zależności od specyfiki kulturowej i doświadczeń historycznych.

4. Zarządzanie zasobami lokalnymi dla realizowania celów miasta

Zasoby rozwojowe miasta, a wśród nich kapitał materialny, kulturowy, społeczny, wreszcie kapitał ludzki są zasobami potencjalnymi, w tym znaczeniu, że muszą być odpowiednio rozpoznane i wykorzystane, aby realnie wspomagały procesy realizowania celów rozwojowych miasta. Są one ze sobą ściśle powiązane, warunkują się wzajemnie i wzmacniają, także w tym sensie, że na przykład pewne elementy kapitału kulturowego mogą być konwertowane na kapitał materialny, podobnie jest w przypadku kapitału społecznego. Te cechy kapitałów lokalnych powodują, że sposób gospodarowania nimi może być bardzo skomplikowany. Warto tu także dodać, że z jednej strony chodzi o wykorzystywanie istniejących zasobów, ale z drugiej także o ich wzbogacanie i ochronę przed nadmierną eksploatacją. Dotrzymanie tego drugiego zobowiązania wymaga zaawansowania procesów współzarządzania miastem, wypracowania odpowiednich procedur formalnych, ale także wzorów kulturowych czy postaw społecznych. Konieczne jest „zarządzanie” tymi kapitałami lokalnymi, a właściwie zrównoważone zarządzanie zasobami, co oznacza uwzględnianie rozmaitych czynników w procesach rozwoju i godzenie rozmaitych interesów.

Wielość zasobów rozwojowych ułatwia i wzmacnia proces współzarządzania miastem, ponieważ pozwala na budowanie odpowiednich strategii do realizowania ważnych społecznie (powszechnie akceptowanych) celów. Ze względu na to, że *urban governance* rozumiane jest jako proces o znacznej dynamice, w którym kolejne kompetencje i towarzyszące im zakresy odpowiedzialności są, w miarę potrzeb, przyznawane (przekazywane) rozmaitym lokalnym instytucjom i organizacjom, szczególną rolę odgrywają tu zasoby określane jako kapitał ludzki i kapitał społeczny danego miasta.

⁶ Urban Governance Index (UGI), <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance> [dostęp: 12.03.2006].

Lokalne zasoby kapitału ludzkiego określamy zazwyczaj, oceniając stopień upowszechnienia wśród członków zbiorowości pewnych cech, takich jak poziom innowacyjności, otwartość czy zdolność do podejmowania współpracy, elastyczność w działaniu i myśleniu. Ważne są tu dalej posiadane kwalifikacje i kompetencje, zarówno potwierdzone formalnymi dyplomami czy certyfikatami, jak i zdobywane poza oficjalnymi instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi. Te zasoby kapitału ludzkiego rozpoznawane są na różnych poziomach. Chodzi tu o liczenie potencjału całej zbiorowości (struktura wieku, wykształcenia, struktura zawodowa itp.), co pomaga w określeniu możliwości i potrzeb działania określonych programów działania, powoływaniu konkretnych instytucji (np. edukacyjnych), rozwoju gospodarki i przedsiębiorczości lokalnej. Jednak ważne jest także określenie „stanu posiadania” danej zbiorowości, jeśli chodzi o pewne szczególne grupy, np. przedsiębiorcy, kompetentni urzędnicy, środowiska lokalne, które mogą pełnić ważne funkcje w stymulowaniu rozwoju (studenci, środowiska artystyczne czy intelektualne). Oceniając zasoby kapitału ludzkiego, należy brać pod uwagę różnorodność kwalifikacji czy zawodów, poziom, występowanie kwalifikacji unikatowych i inne cechy sprzyjające kreatywności.

Zarządzając zasobami kapitału ludzkiego w społeczności miejskiej, trzeba zwrócić szczególną uwagę na możliwości kształtowania owych postaw twórczych i przyciągania jednostek czy całych środowisk posiadających takie cechy. Wypowiadając się w kwestii kształtowania klasy twórczej w mieście, Richard Florida wskazuje na określone warunki niezbędne dla jej istnienia i rozwoju. Często cytowana jest sformułowana przez niego zasada 3T, za pomocą której można oceniać, w jakim stopniu w danym miejscu istnieją szanse na rozwijanie kreatywności mieszkańców miasta, ale także działających w jego ramach instytucji. Chodzi tu o „technologie, talenty i tolerancję” – trzy niezbędne elementy kreatywności ośrodków miejskich, wielorako ze sobą powiązanych. Rozwój wysokich technologii zależy od nagromadzenia utalentowanych osób, innowacyjnych, zdolnych do niestereotypowego myślenia, wysoce zmotywowanych. Jednak takie kręgi społeczne dla swojego ukształtowania

się i trwania potrzebują szczególnego środowiska przestrzennego i kulturowego. Środowisko to powinno mieć pewne cechy, takie jak na przykład: atrakcyjnie zorganizowaną i wyposażoną przestrzeń, zabudowę architektoniczną o wysokich walorach artystycznych, unikatowe zabytki, klimat niezwykłości, wyjątkowe wydarzenia artystyczne, ale także przestrzenie spotkań, wiele możliwości spędzania czasu. W wymiarze społecznym to środowisko dla kształtowania się kreatywnych postaw powinno być otwarte, różnorodne pod względem kulturowym, etnicznym, religijnym, światopoglądowym itd. (Florida 2005, s. 6).

Szczególnie ważny dla osiągnięcia celów strategicznych miasta jest poziom lokalnego kapitału społecznego. Chodzi tu nie tylko o budowanie dobrze funkcjonującej społeczności, zintegrowanej, zdolnej do współpracy i podejmowania nawet bardzo trudnych wyzwań, lecz także o rozwój gospodarczy. Jak wskazywał F. Fukuyama, elementy kapitału społecznego odgrywają ważną rolę w tworzeniu dobrobytu, zdolności do rywalizacji i wygrywania. Niedostatek zaufania oraz poczucia solidarności ograniczają możliwość wykorzystywania nawet istniejących zasobów, nie mówiąc już o tworzeniu nowych (Fukuyama 1997, s. 17–20). Niedorozwój kapitału społecznego może nawet zniwelować pozytywne skutki podnoszenia się poziomu rozwoju kapitału ludzkiego, na przykład wzrostu wykształcenia w jakiejś zbiorowości lokalnej⁷.

Osiągnięcie celów rozwojowych miasta wymaga ukształtowania się wielopłaszczyznowej współpracy między różnymi uczestnikami życia miejskiego. Ważny jest tu rozwój współpracy pionowej, pomiędzy różnymi szczeblami władzy, pomiędzy instytucjami centralnymi, regionalnymi i lokalnymi, a zwłaszcza przestrzeganie określonych zasad regulujących te relacje, m.in. zasady pomocniczości, wymogu szukania

⁷ Problem znaczenia kapitału społecznego dla procesów rozwojowych miasta był wielokrotnie tematem badań dotyczących rozwoju lokalnego. Tytułem przykładu można przytoczyć badania M. Frykowskiego dotyczące Łodzi (Frykowski 2007), M. Szczepańskiego w regionie Górnego Śląska (Szczepański 2000) czy B. Fedyszak-Radziejowskiej skupiającej się na problemach kapitału społecznego w gminach wiejskich (Fedyszak-Radziejowska 2007).

porozumienia za pomocą negocjacji, przyjmowania orientacji „na dzieło” a nie „na wygraną za wszelką cenę”. Z kolei należy wskazać na konieczność współpracy poziomej pomiędzy różnymi organizacjami i instytucjami lokalnymi, władzą, biznesem, organizacjami pozarządowymi, instytucjami kultury, edukacyjnymi i innymi. Wymienione podmioty mają rozmaite zadania, odmienne kultury organizacyjne, różną się typem struktur, które mogą być na przykład wyraźne i sztywno określone, a w innym przypadku płynne, niezbyt precyzyjnie wyznaczone. Te uwarunkowania powodują trudności w uzgadnianiu wspólnoty celów, akceptacji stosowanych środków, ustalania reguł współpracy. Jeszcze trudniej zrealizować współpracę integrującą, przebiegającą w poprzek rozmaitych podziałów (poziom makro, mezo lub mikro; instytucje publiczne lub prywatne, struktury formalne i nieformalne itp.), a jednocześnie ten typ współpracy dla osiągnięcia celów lokalnych jest najważniejszy.

Można ukształtować taką wielowątkową i różnopłaszczyznową współpracę, jeśli istnieją, są wzmocniane i rozwijane lokalne zasoby kapitału społecznego. Należy tu wymienić sieci komunikacji pomiędzy jednostkami i zbiorowościami czy kręgami społecznymi, porozumienie i chęć współpracy. Sprostanie temu wyzwaniu wymaga szczególnych umiejętności prowadzenia dialogu ze wszystkimi stronami, umiejętności negocjacyjnych, umiejętności organizowania działań i włączania do nich maksymalnie wielu zainteresowanych podmiotów.

Współzarządzanie miastem opiera się na istnieniu powiązań między tymi podmiotami i wykorzystywaniu możliwości dzielenia się władzą i odpowiedzialnością. Skuteczność takiego współzarządzania zależy od kształtowania się odpowiednich wzorów uczestnictwa w życiu społecznym, przemian mentalności, akceptacji przyjmowania „odpowiedzialności obywatelskiej”. Jego rozwój jest ważny zwłaszcza w kontekście budowania zaufania do władz, zmniejszania oporu przeciwko zmianom⁸.

⁸ http://www.makingcitieswork.org/www/urbanthemes/city_governance/participatory_mgmt/participatory_mgmt_doc [dostęp: 12.03.2006].

5. Zakończenie

Miasto, jak napisano już wiele lat temu, „jest, ogólnie rzecz biorąc, trudne do zarządzania”⁹. Chodzi tu o trudności w prowadzeniu koherentnej polityki miejskiej w obliczu różnorodności interesów i ścierania się rozmaitych grup nacisku i innych sił. Można zaryzykować twierdzenie, że to efekt szczególnych cech miasta jako środowiska społeczno-przestrzennego. Przede wszystkim miasto (bardziej niż inne typy jednostek osadniczych) i jeśli chodzi o sposób zorganizowania przestrzeni, i jeśli chodzi o przebiegi życia społecznego, odzwierciedla w wysokim stopniu, w sposób „skondensowany”, najbardziej charakterystyczne cechy społeczeństwa, jego kultury, cechy systemu gospodarczego, ustroju politycznego, osobliwości dziejów. Występują w nim, często w ostrej formie, różnorodne konflikty, nierówności, zjawiska patologiczne – zwłaszcza w okresach szybkich przemian.

Można z kolei wskazać na pewne cechy życia miejskiego, a zwłaszcza **zespoleenie** ze sobą wielu elementów przestrzennych i społecznych wynikające z koncentracji na ograniczonym obszarze wielu ludzi, wydarzeń, rzeczy; **intensywność** życia publicznego oraz „drobnoziarnisty” wzór, według którego wszystkie rodzaje działalności ludzkiej są ze sobą **przemieszane** i pozostają w **bliskich i wielowymiarowych** związkach (Gruen 1965, s. 28). Wiele zjawisk społecznych związanych z przemianami społeczno-gospodarczymi czy politycznymi, zarówno wartościowanych pozytywnie, jak i negatywnie, nabiera w warunkach miejskich szczególnej wyrazistości i dynamiki.

Współzarządzanie miastem to oczywiście wyzwanie dla wszystkich stron, które winny w tym procesie uczestniczyć. Można, zdaniem wspomnianego już R.C. Richa, wskazać trzy modele skutecznego zarządzania sprawami miasta¹⁰. W pierwszym modelu najważniejsze jest uchronienie delikatnej „pajęczyny” rozmaitych interesów, potrzeb i aspiracji przed rozrywaniem

⁹ „The city is fundamentally ungovernable” (Rich 1980, s. 277).

¹⁰ Rich używa pojęcia *urban governance*, choć w świetle współcześnie przyjętych sposobów definiowania tego procesu, można mieć wątpliwości czy wszystkie trzy modele rzeczywiście odnoszą się do „współzarządzania”.

przez źle prowadzone polityki publiczne, które nie dostrzegają (lub lekceważą) złożoności interesów. Tu istotną rolę odgrywa umiejętność negocjowania, zawierania kompromisów. Drugi model przyjmuje, że „pajęczyna” ma znacznie większą odporność na rozrywanie, końce „sznurków” znajdują się w rękach odpowiedzialnych i sprawnych polityków, dbających o odpowiednie równoważenie różnych interesów. Wreszcie trzeci model to „pajęczyna” żelazna, bazująca na kontroli i dominacji i niejako zcentralizowanym zdefiniowaniu interesów (Rich 1980, s. 279).

Jak się wydaje, ten pierwszy model (delikatnej pajęczyny) obecnie częściej wykorzystuje się w rozważaniach nad współzarządzaniem w mieście. Jest to istotne zwłaszcza współcześnie ze względu na zwiększanie się liczby podmiotów, które dążą do zademonstrowania swojego istnienia, także przez egzekwowanie swoich praw do współdecydowania czy choćby brania pod uwagę ich potrzeb. Można w tym upatrywać pewnego zagrożenia fragmentaryzacją społeczną, kulturową i przestrzenną miasta, choć w dłuższej perspektywie to uwzględnianie głosów dotychczas „niesłyszalnych” prowadzi raczej do procesów integracji. Nie jest to jednak proces automatyczny, wymaga odpowiednich warunków i wzmocnień, a zatem właśnie dobrego rządzenia.

Ważny element kontekstu, w ramach którego rozwija się współzarządzanie miastem, to wzrastająca rola władz lokalnych i regionalnych w definiowaniu i realizowaniu polityk publicznych. „Obywatelstwo lokalne” (*local citizenship*) staje się coraz ważniejsze w świadomości obywateli, w miarę jak regiony i społeczności lokalne (przede wszystkim miasta) w coraz większym stopniu uczestniczą w procesach konkurencyjnego na skalę narodową i międzynarodową, a zatem problem budowania przewagi konkurencyjnej staje się problemem do rozwiązania na poziomie lokalnym. „Zaistnienie”, zdobycie lub utrzymanie pozycji staje się coraz trudniejsze, ale jednocześnie coraz bardziej niezbędne.

Ta decentralizacja wymaga zapewne dodatkowej uwagi ze strony władz szczebla centralnego, odpowiedzialnych za wspomaganie tych obszarów, które mają mniejsze zasoby rozwojowe, bardziej złożoną sytuację społeczno-kulturową, więcej czynników konfliktogennych. Jednak trudno sobie wyobrazić odwracanie tendencji do dele-

gowania uprawnień na niższe szczeble. Wiele krajów europejskich eksperymentuje, przenosząc pewne uprawnienia ze szczebla zarządzania miastem do poziomu organizacji dzielnicowych, jak na przykład w Szwecji czy Wielkiej Brytanii (Le Galès 2002, s. 238).

Analizę rozmaitych praktyk wzmocnienia lokalnego obywatelstwa i wzmocnienia demokratycznego współzarządzania w różnych krajach europejskich przedstawia M. Garcia, pokazując przede wszystkim znaczenie istnienia odpowiednio rozwiniętej sfery publicznej (rozumianej jako możliwość uczestniczenia w decyzjach dotyczących rozmaitych obszarów życia lokalnego i kontestowania zachodzących procesów). Przedstawione przykłady dokumentują zróżnicowanie w sposobach funkcjonowania tej sfery publicznej w krajach, które zostały uwzględnione w badaniach (Szwecja, Niemcy, Francja, Niemcy i Włochy), wynikające z odmienności tradycji historycznej oraz cech polityczno-społecznych. W tym kontekście realizowanie możliwości obywatelskiego uczestniczenia w rozwiązywaniu kwestii społecznych (sprawiedliwość społeczna) oraz integracji politycznej dokonuje się według odmiennych wzorów, nie tylko w skali całego społeczeństwa, lecz także w skali regionalnej (Garcia 2006, s. 755–766).

Polskie miasta nie doczekały się jeszcze szczerzej sformułowanej analizy sposobu, w jaki konstruuje się ową sferę publiczną będącą podstawą do kształtowania się demokratycznych praktyk współzarządzania. Możliwości bezpośredniego przenoszenia doświadczeń z innych krajów są ograniczone, ze względu na odmienności uwarunkowań gospodarczych, politycznych, a także społeczno-kulturowych. Niezbędne jest natomiast dokonywanie analizy praktyk wdrażanych przez samorządy lokalne we współpracy z innymi podmiotami (zwłaszcza lokalnym biznesem i organizacjami pozarządowymi, ruchami obywatelskimi, stowarzyszeniami) i dostosowywanie modeli wypracowanych przez inne kraje do specyficznych warunków Polski.

Bibliografia

Blazyca G., Heffner K., Helinska-Hughes E. (2002). „Poland – Can Regional Policy Meet the

- Challenge of Regional Problems?”, *European Urban and Regional Studies*, t. 9, nr 3.
- Brannan T., John P., Stoker G. (2006). „Active Citizenship, and Effective Public Services and Programmes: How Can we Know What Really Works?”, *Urban Studies*, t. 43, nr 5/6, maj.
- DiGaetano A. (2009). „The Birth of Modern Urban Governance. A Comparison of Political Modernization in Boston, Massachusetts, and Bristol, England, 1800–1870”, *Journal of Urban History*, t. 35, nr 2.
- Florida R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
- Flyvbjerg B. (2001). „Habermas i Foucault – Rzeczniczy społeczeństwa obywatelskiego”, *Kultura i Społeczeństwo*, t. XLV, nr 1, styczeń–marzec.
- Fedyszak-Radziejowska B. (2007). „Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich”, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśka (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia Społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo ISP.
- Ferry M. (2007). „From Government to Governance: Polish Regional development Agencies in Changing Regional Context”, *East European Politics & Societies*, t. 21, nr 3.
- Frykowski M. (2007). „Zasoby i struktura kapitału społecznego mieszkańców Łodzi”, w: A. Majer (red.), *Socjologia miasta. Nowe dziedziny badań*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Fukuyama F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Garcia M. (2006). „Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities”, *Urban Studies*, t. 43, nr 4, kwiecień.
- Gottdiener M. (1986). „Introduction”, w: M. Gottdiener (red.) *Cities in stress. A new look at the Urban Crisis*, (*Urban Affairs Annual Reviews*, t. 30). Beverly Hills: Sage Publ.
- Gruen V. (1965). *The Heart of Our Cities*. London: Thames and Hudson.
- Jacobs J. (1981). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Jessop B. (2007). „Promowanie «dobrego rządzenia» i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2 (2).
- John P. (2001). *Local Governance In Western Europe*. London: Sage Publ.
- Szczepański M.S. (red.) (2000). *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*. Tychy: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych.
- Karwińska A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kempen van E.T. (1994). „The Dual City and the Poor: Social Polarisation, Social Segregation and the Life Chances”, *Urban Studies*, t. 31, nr 7, sierpień.
- Kooiman J. (2008). „(Współ)rzządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(5).
- Le Galès P. (2002). *European Cities: Social Conflict and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Maguire K., Truscott F. (2006). *Active Governance. The Value Added by Community Involvement in Governance through Local Strategic Partnerships*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Majer A. (1997). *Duże miasta Ameryki. „Kryzys” a polityka odnowy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Majer A. (2007). „Polityka miejska – nowy obszar badań socjologii miasta”, w: A. Majer (red.), *Socjologia miasta. Nowe dziedziny badań*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Markowski T. (1999). *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Osborne S.P., Jenei G., Fabian G. (2008). „Whispering at the Back Door? Local Government-Voluntary and Community Sector Relationships in Post-accession Hungary”, *Public Policy and Administration*, t. 23, nr 4.
- Preteceille E. (2000). „Segregation, class and politics in large cities”, w: A. Bagnasco, P. Le Galès (red.), *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes R.A.W. (2007). „Understanding Governance: Ten Years On”, *Organization Studies*, t. 28, nr 8.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham–Philadelphia: Open University Press.
- Rich R.C. (1980). „The Complex Web of Urban Governance. Gossamer or Iron?”, *American Behavioral Scientist*, t. 24, nr 2, listopad–grudzień.
- Rybicki P. (1972). *Społeczeństwo miejskie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sagan I. (2000). *Miasto. Scena konfliktów i współpracy*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sen A. (2002). *Rozwój i wolność*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Stoker G. (2006). „Public Value Management: A New Narrative for networked Governance?”, *The*

American Review of Public Administration, t. 36, nr 1, marzec.

Stren R.E. (2001). „Thinking about Urban Inclusiveness”, *Centre for Urban and Community Studies Research Bulletin*, nr 4, listopad.

Swianiewicz P. (2001). *Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal. Citizen's Perception of Local Government Reforms and Local Democracy in Central-Eastern Europe, The 9th NIS-PACE. Annual Conference Riga Latvia, May 10–12, 2001*, <http://www.nispa.sk/news/swianiewicz.rtf> [dostęp: 07.10.2009].

Swianiewicz P. (2005). „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(22).

Taylor P. (2000). „UNCHS (Habitat) – the global campaign for good urban governance”, *Environment & Urbanization*, t. 12, nr 1, kwiecień.

De Vries M. S. (2005). „Trust and Governance Practices among Local Leaders”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 71(3).

Vigoda E. Golembiewski R. (2001). „Citizens Behavior and the Spirit of New Managerialism. A Theoretical Approach and the Challenge for Governance”, *The American Review of Public Administration*, t. 31, nr 3.

Vogelsang-Coombs V. (2007). „Mayoral Leadership and Facilitative Governance”, *The American Review of Public Administration*, t. 37, nr 2.

Warren R.L. (1963). *The Community in America*. Chicago: Rand McNally & Comp.

White M., White L. (1964). *The Intellectual Versus the City*. New York: A Mentor Book.

Determinants of Urban Governance in a Sociological Perspective

The paper focuses on problems of governance in contemporary cities. Both concepts: ‘governance’ and ‘city’, refer to a socio-spatial entity and are complex and require a broader discussion and analysis. Therefore, it was necessary to choose some aspects for the present consideration. In the first part of the paper the concept of governance has been discussed from a sociological point of view. Then, in the second part, we discussed and reviewed some possible applications of the principles and main rules of governance to in various spheres of urban life. Finally, some factors influencing the development of urban governance practices were presented and barriers typical for postsocialist cities were identified.

Key words: governance, local actors, city, socially inclusive city, urban governance index.