

Michał Kudłacz, Paulina Mazur-Kurach

Formy zarządzania publicznego w kontekście rozwoju miast w Polsce

Artykuł dotyczy problematyki zarządzania ośrodkami metropolitalnymi w odniesieniu do problematyki aktywizacji zasobów miastotwórczych. Analizując literaturę, autorzy starali się ustalić, na ile działania wynikające z aktywności władz miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem roli organu wykonawczego, wpływają na zasoby miasta. Te ostatnie są wypadkową działań administracji publicznej i procesów wolnorynkowych, powstaje zatem pytanie o rolę administracji publicznej w odniesieniu do procesów naturalnych i żywiolowych. Autorzy podejmują też wątek dualizmu aktywności administracji samorządowej: zapewniania zbiorowych potrzeb obywatelskich oraz działań na rzecz podnoszenia terytorialnej konkurencyjności (atrakcyjności lokalizacyjnej). Ważnym elementem niniejszych rozważań jest również kwestia modeli zarządzania publicznego w kontekście sprawowania władzy przez współczesnych burmistrzów i prezydentów miast. Choć artykuł ma charakter teoretyczny, autorzy dokonują próby przeanalizowania dominujących modeli zarządzania publicznego i stylów rządzenia w ośrodkach metropolitalnych.

Słowa kluczowe: metropolia, zarządzania publiczne, zarządzanie rozwojem miast, style zarządzania miastem.

Wprowadzenie

Przesłankami do napisania niniejszego tekstu było przekonanie autorów o istnieniu dwóch zjawisk we współczesnym świecie: dominacji wielkich przestrzeni miejskich na tle innych jednostek układu osadniczego oraz potrzebie zdefiniowania na nowo form zarządzania miastami z uwagi na wiele zjawisk wpływających na gospodarkę, przestrzeń, społeczeństwo, kulturę i środowisko, zarówno w skali makroekonomicznej, jak i w wymiarze lokalnym. Niniejszy artykuł jest zatem próbą dokonania przeglądu i przedstawienia znanych dotychczas współczesnych modeli oraz form zarządzania miastami w świecie, ze szczególnym uwzględnieniem realiów właściwych polskiej sieci osadniczej, a także zdefiniowa-

nie i opisanie dobrych praktyk w tym zakresie. Celem szczegółowym jest zaś przegląd rozwiązań systemowych, określających możliwości kreowania rozwoju miast w Polsce. Zwiększanie konkurencyjności¹ swojego terytorium to jeden z podstawowych celów działania władz każdego z miast. Obok działań, które polegają na realizacji zadań publicznych zapewniających odpowiednią jakość życia mieszkańcom, to właśnie aktywność na rzecz podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej wpisuje się we współczesny sposób myślenia o funkcjonowaniu miast w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów. Władze miasta niczym przedsiębiorca muszą dzisiaj racjonalizować swoje działania, czyniąc je skutecznymi i efektywnymi poprzez maksymalizację swoich korzyści oraz obniżanie kosztów. Rzecz w tym, by za pomocą zestawu uprawnień do sprawowania władztwa (polityka imperatywna), jak również dzięki wykorzystywaniu lokalnej sieci powiązań i współzależności podmiotów funkcjonujących w danym mieście (polityka interaktywna) stworzyć warunki do maksymalnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Michał Kudłacz

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
mkudlac@uek.krakow.pl

Paulina Mazur-Kurach

Katedra Gospodarki Regionalnej
oraz Katedra Psychologii i Dydaktyki,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
paulina.mazurkurach@gmail.com

¹ Wymiennie ze sformułowaniem „podnoszenie konkurencyjności miast” stosuje się termin „podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej”.

bów, ich wykreowania i rozwoju oraz niwelowania rozwojowych barier.

W ramach niniejszego artykułu autorzy będą szukać odpowiedzi na pytania dotyczące sposobu zarządzania kompleksowymi systemami społecznymi oraz metod koordynacji działań w obrębie kompleksowych systemów społecznych. Złożoność problemu polega na tym, że skoro systemy społeczne są kompleksowe, to pozostają dynamiczne, czyli zmienne. Zmienne muszą być rozwiązania, ponieważ z czasem stają się nieaktualne.

Analizując współczesne opracowania naukowe oraz raporty eksperckie, można zaobserwować na gruncie teorii dwie podstawowe i opisywane przez badaczy-naukowców prawidłowości dotyczące polityki rozwoju wielkich miast: mamy do czynienia z nową koncepcją zarządzania rozwojem metropolii, która – najkrócej ujmując – zasadza się na dążeniu do tworzenia metropolii kreatywnych. Z jednej strony warto odnotować wielkie zainteresowanie koncepcjami *creative city* oraz *smart city* od początku XXI w. i wielką nadzieję, jaką wiążą z tymi teoriami naukowcy i samorządowcy. Z drugiej jednak strony nie wszyscy badacze owego problemu podzielają ten entuzjazm (Celiński 2014). Niemniej w przekonaniu autorów koncepcje te mają w sobie moc sprawczą dla rozwoju ośrodków metropolitalnych, przede wszystkim dzięki wykorzystaniu wiedzy i innowacji przy jednoczesnym rozwoju potencjału niematerialnego metropolii oraz ich unikalnej tożsamości, co dalej zostanie opisane bardziej szczegółowo. Druga prawidłowość dotyczy faktu, iż polski system administracji publicznej nie przystaje do potrzeb i możliwości rozwojowych miast według współczesnej koncepcji metropolii kreatywnych. Obie konstatacje są punktem wyjścia dalszych rozważań, dlatego też należy omówić je nieco szerzej.

2. Polityka rozwoju miast w literaturze przedmiotu

W literaturze przedmiotu miasto jest powszechnie definiowane przez pryzmat kryteriów ilościowych, choć zachodzą w nim procesy gospodarcze, przestrzenne i społeczne: wymiana dóbr i usług dzięki istniejącemu rynkowi. Mamy do

czynienia z charakterystyczną, zwarta zabudową, infrastrukturą komunalną (kanalizacja, sieć ciepłownicza i energetyczna, komunikacja miejska), a także miejskim stylem życia (praca zarobkowa o charakterze nierolniczym, potrzeba rekreacji, uczestniczenia w wydarzeniach politycznych, kulturalnych itp. (zob. Markowski 2001, s. 9; Jałowiecki 1999, s. 21). Ośrodek metropolitalny ma zaś zdolność do samowytwarzania potencjału jakościowego oraz spełnia funkcje, które oddziałują na zewnątrz (Zborowski 2005, s. 62–64). Analiza funkcjonowania ośrodków metropolitalnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia administracji publicznej różnych poziomów ze względu na bezwarunkowo dominujący charakter najbardziej zurbanizowanych układów terytorialnych w procesie budowania konkurencyjnej przewagi terytorialnej zarówno gospodarki narodowej, regionalnej, jak i lokalnej. Należy też wskazać, że tworzenie warunków do rozwoju metropolii w Polsce było dotychczas wyłączną domeną samorządu lokalnego (niewiele jest odniesień do tworzenia polityki miejskiej w zakresie administracji publicznej szczebla centralnego), a dodatkowo współczesne ośrodki metropolitalne funkcjonują w sytuacji zmiennych determinant rozwojowych. Nowe perspektywy funkcjonowania metropolii wynikają z co najmniej kilku faktów. Po pierwsze, zmieniają się sposoby postrzegania swoich wewnętrznych zasobów, a po drugie, ważne są uwarunkowania kontekstowe, które wynikają z globalnych trendów i w znaczący sposób wpływają na model zarządzania miastami. Za globalne zjawiska kontekstowe wpływające na strukturę morfologiczną i funkcjonalną metropolii powszechnie uważa się m.in.: globalizację, metropolizację oraz informatyzację gospodarki. Każde z tych zjawisk wpływa na model polityki publicznej zarządzających miastami. Przykładowo globalizacja ma wiele następstw, które – najkrócej ujmując – polegają na liberalizacji wymiany potencjału, szczególnie pomiędzy wielkimi miastami, oraz unifikacji internacjonalizacji kultur. Globalizacja łączy się przecież z upowszechnieniem i ułatwieniem transportu oraz komunikacji dzięki technicznym możliwościom wymiany na znaczną odległość dóbr, usług, kapitału ludzkiego, informacji, a także ludzi. Powoduje to spadek znaczenia granic administracyjnych państwa na świecie, jak również wzrost istotności pro-

cesów wolnorynkowych, nauki i wiedzy, usług i informacji. Globalizacja prowadzi również do unifikacji gospodarek, zwiększenia mobilności, a więc realokacji zasobów, co każe na nowo spojrzeć na problematykę nie tylko konkurencji przedsiębiorstw, ale też konkurowania miast. Wraz z rozwojem globalizacji miasta silniej niż dotychczas będą konkurować o przedsiębiorców, mieszkańców i turystów. Wymusza to na rządzących miastami cały zestaw racjonalnych, menedżerskich i kreatywnych zachowań.

Pojęcie metropolizacji w najbardziej ogólnym i najbardziej prostym ujęciu oznacza wzrost znaczenia metropolii w skali danego obszaru. Krótko mówiąc, oznacza to przede wszystkim wzmagający się udział ośrodków miejskich, kwalifikowanych jako metropolie, w dynamizowaniu rozwoju danego obszaru. Chodzi więc o stopniowo postępujące dominowanie nie tyle w strukturze bazy ekonomicznej, ile w siłach motorycznych rozwoju (metropolizacja to procesy w strukturach funkcjonalnych, a nie morfologicznych). Może jednak to również oznaczać przejmowanie w jakiejś mierze przez szersze terytoria wzorców (funkcji) typowych dla metropolii. Metropolizacja należy do głównych współczesnych megatrendów w światowej gospodarce oraz jej przestrzennej organizacji (obok takich wyznaczników współczesności jak globalizacja i integracja). Wskazuje to na pewną nieuchronność procesu i w dużym stopniu jego żywiłowy charakter. Oznacza to zatem dalszy wzrost znaczenia ośrodków metropolitalnych, a także wielopłaszczyznowych zjawisk wewnętrznych, co doprowadzi do dalszej intensyfikacji wytwarzania potencjału jakościowego ośrodka metropolitalnego. Informatyzacja społeczeństwa i gospodarki dotyczy przede wszystkim procesu wzrostu znaczenia nauki, wiedzy, innowacji, technologii i informacji w procesie podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw, a także podnoszenia roli środków masowego przekazu oraz technik globalnej komunikacji bezprzewodowej w życiu codziennym. Informatyzacja obejmuje również rozwój technik kreatywnych i „miękkich”, wspierających rozwój kultury jako miastotwórczej determinanty rozwojowej. Wszystkie wymienione zjawiska kontekstowe istotnie wpływają na kształt modeli zarządzania publicznego.

Problematyka zarządzania miastem w kontekście systemów administracji publicznej i pa-

radygmatów zarządzania publicznego jest dobrze opisana w międzynarodowej literaturze. Metropolie postrzegane są jako miejsca wolności, różnorodności i aktywności wielu grup społecznych (Valverde 2012), które tworzą warunki do gospodarczego, społecznego, przestrzennego i kulturowego rozwoju. Mamy do czynienia z elastycznym, „szybko uczącym się” społeczeństwem, aktywnym obywatelsko, zdolnym do artykułowania własnych potrzeb, ale, co istotne, potrzeby te niekiedy są sprzeczne z punktu widzenia wszystkich mieszkańców. Przykładowo potrzeby i oczekiwania deweloperów względem władz miasta będą skrajnie odmienne od oczekiwań ekologów. W zdywersyfikowanych ośrodkach miejskich, zdominowanych przez procesy wolnorynkowe, o sile ich rozwoju stanowią wolność przekonań i możliwość realizacji własnych marzeń. Dlatego też w literaturze anglosaskiej istnieje tak wiele odwołań do ideologii *governance* i dążeń władz miasta do realizacji postulatów wielu grup społecznych. Niewątpliwie najsilniejszą grupą – jeśli pod uwagę weźmie się możliwości wpływania na gospodarkę, społeczeństwo i przestrzeń metropolii – jest tzw. klasa metropolitalna, czyli najbogatsza część społeczeństwa, której oczekiwania są wyzwaniem dla rządzących (Brash 2011). Odgradzająca się od reszty społeczeństwa klasa metropolitalna (gettoizacja społeczeństwa) dysponuje skutecznymi mechanizmami oddziaływania na władzę samorządową. Aby obywatele klasy średniej lub zmarginalizowani społecznie mogli w równym stopniu oddziaływać na administrację samorządową, niezbędne jest wyartykułowanie wspólnej potrzeby, którą władze miasta mogą zaspokoić wobec znacznie większej liczby osób. Niekiedy prawa do wyrażania swojej opinii trzeba wywalczyć poprzez formy nacisku i protestu. Każdy mieszkaniec ma bowiem prawo do miasta i ma prawo oczekiwać spełnienia jego postulatów. Przykładem takiego działania mogą być krakowskie inicjatywy: „Kraków przeciw igrzyskom” czy „Krakowski Alarm Antysmogowy”. Część z działań na rzecz rozwoju miasta władze samorządowe wprowadzają samodzielnie, autokratycznie, podobnie jak np. przedsiębiorcy czynią z krajobrazem, zabudowując z własnej inicjatywy kolejne obszary miasta (Harvey 2012).

Jak pokazują teorie ekonomii, istnieją procesy naturalne, żywiłowe, zwane niekiedy wolno-

rynkowymi, które przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego. Ich sednem są samokreacja i niedoskonałość. Procesy te z reguły promują jednostki zorientowane rynkowo: najbardziej przewidujące, zaradne, racjonalne w swych zachowaniach. Administracja publiczna koryguje niedoskonałe w swej istocie procesy wolnorynkowe, które ponadto muszą być uzupełniane o działania na rzecz zapewnienia ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego. W kontekście niniejszych rozważań największe znaczenie ma trzecia z ról administracji publicznej, mianowicie wzmocnienie wolnych sygnałów rozwojowych, przez co rozumie się optymalne i efektywne wykorzystywanie zasobów i przewag konkurencyjnych do programowania rozwoju, jak również (albo zamiast) przełamywanie barier rozwojowych, wynikających z procesów naturalnych i żywiołowych. Podstawowym celem działania administracji samorządowej jest realizowanie zbiorowych potrzeb mieszkańców danego terytorium. Wyrazem faktu, iż obywatele utrzymują administrację samorządową ze swoich podatków, a administracja ta ma służyć obywatelom, jest podejście biurokratyczne: administracja mniej efektywna, ale równa i transparentna. Jednakże cechami władz miasta powinny być skrajna racjonalność zachowań i wykorzystywanie wszystkich nowoczesnych technik celem maksymalizacji korzyści i podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej, co oznacza potrzebę wykroczenia poza biurokratyczne ramy sprawowania władzy (choć niekoniecznie pełną rezygnację z założeń modelu biurokratycznego).

Warto również zwrócić uwagę na wzrost znaczenia ośrodków metropolitalnych i generalnie samorządów w procesie zapewniania obywatelskich potrzeb oraz działań o charakterze pro-rozwojowym. Proces decentralizacji państwa, powiązany z wprowadzeniem nadrzędnych zasad: samodzielności i subsydiarności samorządów, spowodował, iż realny mandat uprawnień do sprawowania władzy został przekazany samorządom. Jednocześnie wykształcił się swoisty dualizm aktywności samorządów terytorialnych, w tym metropolii, polegającym na tym, iż znaczna część środków finansowych i działań samorządów dotyczy zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców terytorium, czyli realizacji zadań wynikających z ustaw. Drugim zestawem

działań samorządów są te, które mają zwiększać atrakcyjność lokalizacyjnej. Jest to możliwe dzięki aktywności, np. stosowaniu aktów prawa lokalnego, jednak polski system administracji publicznej nie daje zbyt wielu swobód i samodzielności w używaniu narzędzi prawnych celem podnoszenia konkurencyjności.

Dalej autorzy dokonali analizy modeli zarządzania publicznego, którego cechami charakterystycznymi są zachowania konkurencyjne, zarządzanie interaktywne oraz dostrzeganie wartości niematerialnych ośrodka w celu zwiększenia efektywności działań i optymalizacji polityk publicznych (choć analiza ta może się odnosić nie tylko do zurbanizowanych układów terytorialnych).

Trwałe zmiany w zakresie modelowych rozwiązań dotyczących kształtu funkcjonowania administracji rozpoczęły się w XIX stuleciu. Wraz z narodzinami modelu biurokracji idealnej pojawiły się rozwiązania, które do dziś z powodzeniem są stosowane w administracji publicznej. Max Weber wpisał administrację publiczną w restrykcyjne i szczegółowe rozwiązania prawne, co – jak się wydaje – ma swoje pozytywne oraz negatywne skutki dla gospodarki terytorialnej. Istnieje niewątpliwie walor administracji biurokratycznej, który polega na tworzeniu administracji równej, obiektywnej i możliwości stworzenia administracji transparentnej. Kosztem dominacji modelu biurokratycznego jest jednak spadek efektywności działań administracji publicznej oraz mniejsze zainteresowanie działaniami prowadzącymi do poprawy wskaźników ekonomicznych.

Punktem wyjścia koncepcji Maxa Webera było stworzenie trzech typów prawomocnego panowania: racjonalnego, tradycyjnego oraz charyzmatycznego. Władza racjonalna opiera się na wierze w legalność ustanowionych porządków i prawa wydawania poleceń przez osoby powołane do sprawowania tej władzy (Zawicki 2013). Ważny jest tutaj sposób myślenia, który polega na przekonaniu władz publicznych o niezastąpionej roli ich samych w budowaniu zarówno przewagi konkurencyjnej terytorium, jak i dobrobytu, państwa prawa oraz ładu w zakresie funkcjonowania instytucji państwowych. Przekonanie to wywodzi się ze sposobu myślenia o ograniczonej użyteczności nadmiernie zliberalizowanych przepisów prawa oraz o ułomności działań administracji

publicznej wynikających z polityki o charakterze partycypacyjnym. Podstawowych elementów modelu Maxa Webera administracja publiczna nigdy się nie pozbedzie mimo dodanych nowych elementów, takich jak: programowanie rozwoju, działania przez pryzmat efektywności finansowej, zarządzanie poprzez cele i wiele innych działań, które pobudziły jednostki terytorialne do współdziałania, ale i do konkurowania w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów rozwojowych. Wspomniane nowe elementy mają swoje źródła przede wszystkim w uwarunkowaniach kontekstowych: w latach pięćdziesiątych XX w. zwiększyło się znaczenie władzy wykonawczej w dużej części państw europejskich. Rozwój i szerokie umiędzynarodowienie gospodarki w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. oraz intensyfikacja swobodnych procesów wymiany doprowadziły do implementacji części rozwiązań ze sfery komercyjnej do zarządzania publicznego, co szczególnie widać było w procesie zarządzania rozwojem miast: nowe zarządzanie publiczne wprowadziło podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Nowością tego nurtu było zarządzanie, które polegało na adaptacji metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodziło zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejście przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych.

U podstaw podejścia do organizacji i kierowania sektorem publicznym typowego dla połowy XX w. leży krytyka tradycyjnego modelu biurokracji. W literaturze przedmiotu brakuje jednolitej definicji tego zjawiska. Najczęściej określa się je mianem **nowego zarządzania publicznego**. Wywodzi się ono z teorii ekonomii (głównie z teorii wyboru publicznego i kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym.

Dla demokratycznych państw, które opierają swoje funkcjonowanie na liberalnych wartościach i katalogach praw, bezsporne jest prawo ich obywateli do dobrej administracji. Przynosi ona państwu liczne korzyści, wspomagając ich starania i dążenia do zwiększania dobrobytu i cieszenia się z rozwoju cywilizacyjnego. W niektórych przypadkach można ona jednak stawać

na drodze przedsiębiorczości obywateli, hamować ich aktywność społeczną czy polityczną, a nawet negatywnie wpływać na warunki ich rozwoju cywilizacyjnego, np. poprzez utrzymywanie przestarzałego systemu edukacji publicznej.

Wspólne dla wymienionych koncepcji są przekonania o konieczności zastąpienia tradycyjnego modelu administracji publicznej (nakierowanego na procedury) administracją zorientowaną na osiąganie rezultatów oraz wiara, że instrumenty zarządzania stosowane w sektorze prywatnym mogą być skutecznie wykorzystane w sektorze publicznym (tzw. podejście rynkowe). Warunki zaistnienia administracji zorientowanej na osiąganie rezultatów to m.in.: elastyczna polityka kadrowa, wprowadzenie systemu wynagradzania urzędników służby cywilnej według kryteriów efektywności działania, precyzyjne określenie celów i zadań instytucji publicznych oraz wypracowanie mierników służących ocenie ich realizacji. Za wspólne dla nurtów określanych mianem nowego zarządzania publicznego należy też uznać postulaty decentralizacji władzy, deregulacji monopoli, wycofania się władzy publicznej z bezpośredniego świadczenia usług publicznych oraz stosowanie alternatywnych mechanizmów ich świadczenia, jak również tworzenia quasi-rynków usług publicznych. W podejściu tym preferuje się również przejmowanie od biurokracji kontroli i przekazywanie jej społecznościom lokalnym oraz integrowanie działań wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i sektora organizacji społecznych) celem budowania mechanizmów zarządzania uczestniczącego (Opolski, Modzelewski 2004, s. 36).

Charakterystyczną cechą nowego zarządzania publicznego są quasi-autonomiczne organizacje (tzw. *quango's*), które przybierają postać swego rodzaju agencji prywatnych działających w imieniu państwa. Są one powoływane celem usprawnienia działań rządu (wzrostu efektywności). Ich istota sprowadza się do oddzielania funkcji politycznych (kształtowanie polityki publicznej) od funkcji operacyjnych, tj. dostarczania usług publicznych (ibidem, s. 36).

Syntetycznego zestawienia procesów charakteryzujących nowe zarządzanie publiczne dokonali Naschold i von Otter (za: Błaś, Boć, Jeżewski 2004, s. 59), którzy wskazali na:

- 1) rozdzielenie ról klienta (odbiorcy usługi) od dostawcy usług;
- 2) promowanie kontraktowania usług publicznych;
- 3) zorientowanie na osiąganie wyników;
- 4) uelastycznienie płacy i warunków pracy;
- 5) rozdzielenie aktywności politycznej (planowanie i podejmowanie decyzji strategicznych) od zarządzania operacyjnego (realizacji polityk publicznych);
- 6) wprowadzenie elementów rynkowych i quasi-rynkowych do administracji publicznej;
- 7) zorientowanie działań na klienta;
- 8) wypracowanie przez rząd regulacji określających sposób świadczenia usług i ich standard.

Kolejnym istotnym modelem zarządzania publicznego jest *governance* (współrządzenie). Model ten, podobnie jak dwa przedstawione wcześniej, został dobrze opisany w literaturze przedmiotu. Podstawowe założenia tego modelu opierają się na idei zarządzania interaktywnego². Model *governance* odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym. W ramach zarządzania zacierają się granice współpracy i odpowiedzialności, co ma służyć lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych. W modelu tym dostrzega się kwestię zależności władzy między instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania. Model ten dotyczy autonomicznych, samozarządzających się sieci aktorów. Z perspektywy *governance* rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki, aby sterować procesami społecznymi i ekonomicznymi (Kulesza, Sześciło 2013, s. 116–117). Cechami charakterystycznymi *governance* są m.in.: uczestnictwo (włączenie wszystkich obywateli w procesy decyzyjne), rządy prawa – proceduralne gwarancje ochrony podstawowych praw człowieka, jawność – dostęp do informacji umożliwiających monitorowanie działalności instytucji publicznych, responsywność – umiejętność reagowania na zbiorowe i indywidualne obywatelskie potrzeby, orientacja na konsensus – uzgadnianie z grupami interesu, równe traktowanie kobiet i mężczyzn, wydajność i efektywność – optymalnie i efektywne

wykorzystanie zasobów przez władze publiczne, odpowiedzialność, jak również myślenie strategiczne (ibidem, s. 119). Istotnymi elementami koncepcji *governance* są kapitał społeczny oraz kapitał relacyjny. W odróżnieniu od kapitału ludzkiego, pragmatycznego, kapitał społeczny jest zasobem „miękkim”, niematerialnym. Składają się na niego aktywność obywatelska (mierzona np. frekwencją wyborczą, liczbą organizacji pozarządowych), liczba oddolnych inicjatyw o charakterze miastotwórczym, a także poziom zaufania do administracji publicznej. To ostatnie jest niezbędne do stworzenia platformy wymiany myśli i artykułowania swoich wzajemnych potrzeb i oczekiwań. To administracja publiczna powinna być inicjatorem podobnych działań. Ważnym elementem kapitału społecznego jest też „poczucie patriotyzmu”, nazwane inaczej poczuciem zakorzenienia. Chodzi tutaj o więź z terytorium, która wzmacnia poczucie odpowiedzialności i aktywność obywatelską, a jednocześnie osłabia chęć opuszczenia terytorium np. z powodu niskiej jakości życia.

Kapitał relacyjny można podzielić na wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrznym możemy nazwać zbiór własności intelektualnych organizacji, procesów i metod pracy, procedur wykonawczych, bazy danych i infrastruktury komunikacyjno-informacyjnej. Ponadto wewnętrzny kapitał relacyjny organizacji to głównie zasoby relacyjne, tworzone przez interesariuszy stanowiących organizację, kreujące atmosferę oraz zaufanie wewnątrz organizacji. Kapitał relacyjny zewnętrzny jest zaś postrzegany jako struktury służące do utrzymania właściwych relacji z otoczeniem, obejmujące m.in. system poszukiwania odbiorców, sieci sprzedaży, projekty badawczo-rozwojowe, bazy klientów, markę i reputację firmy, partnerstwo strategiczne. Najczęściej ten rodzaj kapitału relacyjnego oznacza zbiór relacji z interesariuszami otoczenia – zarówno kontraktowymi, jak i instytucjonalnymi (Wilk 2004).

Wdrożenie nowych koncepcji zarządzania miało wpłynąć na efektywniejsze realizowanie przez państwo zadań wobec własnych obywateli (Kozuch 2004, s. 72). Narastające w większości krajów rozwiniętych przekonanie o konieczności zastąpienia tradycyjnej biurokracji administracją zorientowaną na osiąganie rezultatów stało się podstawą polityki formułowanej w latach osiem-

² W tym wypadku zarządzanie interaktywne jest przeciwieństwem zarządzania imperatywnego.

dziesiątych przez rządy o proweniencji neoliberalnej (Wielka Brytania, Kanada, Nowa Zelandia, Australia). Koncepcje redukcji zakresu aktywności sektora publicznego oraz postulaty zmiany zasad jego działania korespondowały z narastającym niezadowolaniem społeczeństwa z jakości usług świadczonych przez ten sektor. Administrację zaczęto traktować jako strukturę, w której urzędnicy postrzegani są jako menedżerowie publiczni (oceniani na podstawie osiągniętych rezultatów), a nie tylko administratorzy odpowiedzialni za wykonywanie poleceń i instrukcji.

Analizując tabelę 1, należy stwierdzić, że administracja publiczna na szczeblach samorządowych swoje funkcjonowanie opiera na założeniach charakterystycznych dla kilku modeli zarządzania publicznego. Niektóre założenia tych modeli są wzajemnie sprzeczne, nie oznacza to jednak, że nie mogą one ze sobą współegzystować. Mowa tu nie tylko o administracji zbiurokratyzowanej, menedżerskiej czy polegającej na współrzędze-

niu (*governance*), ale również na kreatywnym zarządzaniu zasobami. W rzeczywistości każda jednostka samorządu terytorialnego potrzebuje do zarządzania wybranych elementów pochodzących z każdego z tych modeli. Mając na uwadze kolejne założenie, warto też wskazać, iż ocena jakości zarządzania publicznego jest w zasadzie analizą dwóch podstawowych wymiarów działania lokalnego samorządu: efektywności gospodarowania finansami (elementów ilościowych: relacji nakładów finansowych do wieloaspektowych efektów) oraz racjonalności zachowania (elementów jakościowych, np. elastyczności działań, nabywania nowej wiedzy i profesjonalizacji urzędników, podejmowania racjonalnych decyzji, wyciągania wniosków dotyczących kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawie profesjonalnych analiz, restrukturyzacja organizacyjna lub zmiany procedurach administracyjnych wiążące się ze zmianą efektywności i rzetelności działań). Wszystko to składa się na efektywność

Tabela 1. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego – porównanie

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego	<i>Governance</i>
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie imperatywne	Współrzędzenie – zarządzanie interaktywne
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne	Elastyczne i otwarte
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby	Na zewnątrz na potrzeby wspólne
Konstrukcja	Wewnętrzna	Zewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian	Programowanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów	Separacja	Partnerstwo	Oparcie działań na partnerstwie i współpracy
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych	Dominacja układów wielopodmiotowych
Podstawowe instrumenty	Administracyjne	Ekonomiczne	Komunikacyjne
Preferencje i decyzje uczestników	Zależne	Niezależne	Współzależne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Czaputowicz 2005, s. 25; Hausner 2008.

działań na rzecz zapewniania indywidualnych i zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców każdej jednostki układu osadniczego.

Markowski (2001), powołując się na Regulskiego, dzieli instrumenty ze względu na ich charakter:

- 1) instrumenty administracyjno-prawne, a więc uprawnienia władz administracyjnych do podejmowania autorytatywnych decyzji (np. zezwolenia, zakazy, koncesje, lokalizacje);
- 2) instrumenty prawno-własnościowe, obejmujące regulacje prawne dotyczące przede wszystkim władania nieruchomościami;
- 3) instrumenty finansowe, a więc kształtowanie pośrednie lub bezpośrednie kosztów działalności oraz cen zbytu, opłat, podatków itp.;
- 4) instrumenty informacyjne, obejmujące wszelkie formy zachęcania lub odstręczania od pewnych zachowań czy działań;
- 5) kształtowanie infrastruktury, a więc zmiany warunków działalności przez kształtowanie materialnego otoczenia i własne inwestycje władz lokalnych.

W każdym przyporządkowaniu istotne jest jasno sprecyzowane kryterium klasyfikacji i jej cel. Takim kryterium może być bezpośrednio wywołany skutek lub, inaczej, charakter wywołanych zmian przez zastosowane narzędzia. Ponownie powołując się na Markowskiego (2001), możemy zatem mówić o instrumentach:

- 1) oddziałujących na struktury przestrzenne, w których działają jednostki; mogą to być wszelkiego typu inwestycje władz lokalnych kształtujących materialną przestrzeń;
- 2) zmieniających finansowe okoliczności działania;
- 3) zmieniające okoliczności prawne i stopień administracyjnego porządkowania;
- 4) informacyjnych zmieniających stan wiedzy jednostki o swoim otoczeniu.

Zmiana okoliczności działania poprzez odpowiednie zastosowanie instrumentów to właśnie świadome kształtowanie relacji między jednostkami a ich otoczeniem, czyli tworzenie, zmiana lub eliminacja efektów zewnętrznych. Według autorów niniejszego opracowania podstawowe narzędzia kreowania rozwoju miast można opisać w następujący sposób:

1. Narzędzia finansowo-fiskalne, związane głównie z wydawaniem aktów prawa miejsco-

wego, które przyczyniają się do zwiększania konkurencyjności miasta w oczach inwestorów. Władze miasta mają możliwość okresowego obniżania podatków dla wybranych inwestorów, udostępniania nieruchomości na preferencyjnych warunkach lub uzbrajania nieruchomości zgodnie z wymaganiami potencjalnego inwestora. Ponadto istnieje możliwość odroczenia zapłaty zobowiązań na rzecz gminy, jeżeli danej firmie grozi upadłość (Celińska-Janowicz, Płoszaj 2015, s. 29–30). Są to skuteczne narzędzia wpływu na podejmowanie decyzji o alokacji kapitału przez przedsiębiorców. W imię przyszłych korzyści samorządy odkładają potencjalne, obecne wpływy, mają bowiem na uwadze, że pragmatyczni i racjonalni w swoich wyborach przedsiębiorcy wybiorą to miejsce do inwestowania.

2. Narzędzia informacyjno-promocyjne wiążą się z co najmniej dwoma aspektami poprawy konkurencyjności miasta w oczach mieszkańców, turystów, przedsiębiorców, a także rezydentów korzystających z potencjału funkcjonalnego zaplecza miasta. Pierwszym ważnym elementem jest polityka informacyjna. Miasto jest podstawowym źródłem informacji o samym sobie. Oznacza to, że poprzez wewnętrzną analizę zmieniających się determinantów rozwoju można w odpowiedni sposób kreować politykę rozwoju społeczno-gospodarczego. Drugim znaczącym elementem jest to, że w przypadku prób podjęcia rozmów z potencjalnym inwestorem miasto jest w stanie udzielić wyczerpujących odpowiedzi dotyczących wszelkich zagadnień, które potencjalnie mogą wpłynąć na podjęcie decyzji o ewentualnej alokacji kapitału. Kolejnym elementem są działania związane z szeroko rozumianą polityką promocyjną miasta. W tym aspekcie warto odwołać się do metodologii działań łączących się z marketingiem terytorialnym, co dokładniej zostanie omówione w dalszej części tekstu. Generalnie, poprzez odpowiedni dobór narzędzi promocji, a także szerszych działań marketingowych miasto może skutecznie konkurować o wpływy finansowe z tytułu przyciągnięcia do siebie ważnych grup społecznych (obywatele miasta, przedsiębiorcy, turyści, mieszkańcy obszaru metropolitalnego).

3. Narzędzia wzmacniające potencjał instytucjonalny odnoszą się przede wszystkim do analizy jakości zarządzania publicznego i podjęcia działań na rzecz optymalizacji i racjonalizacji po-

lityki publicznej. Jest to jeden z elementów, który w dostrzegalny sposób wpływa zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i poziom zadowolenia przedsiębiorców z jakości bieżącej obsługi. Za przykład mogą posłużyć Niepołomice, położone 35 km od Krakowa, które przyciągnęły do siebie dużych inwestorów nie tylko dzięki odpowiednio prowadzonej polityce finansowo-fiskalnej, ale również dzięki najwyższej jakości obsługi zarówno strategicznych inwestorów, jak i małych oraz średnich przedsiębiorców. W dobie powszechnej konkurencyjności jest to element, który może zdecydować o udanej próbie przyciągnięcia do siebie inwestorów. Potencjał instytucjonalny może być również rozumiany jako działania administracji samorządowej, zmierzające do zapewnienia optymalnego funkcjonowania w mieście instytucji o największym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo instytucjami zapewniającymi podaż wiedzy i innowacji są jednostki badawczo-rozwojowe, najczęściej lokujące się przy szkołach wyższych. Te ostatnie odpowiadają za stosownie wysokie i zróżnicowane wykształcenie mieszkańców miasta, co nie tylko ma służyć rozwojowi przedsiębiorczości, w tym możliwości przyciągania strategicznych inwestorów, ale również powoduje, że rynek pracy jest elastyczny i dostosowuje się do zmiennych okoliczności.

4. Narzędzia wzmacniające kapitał infrastrukturalny to kolejny element składający się na ogólną wartość konkurencyjną miasta. Niezależnie od czynników i uwarunkowań determinujących kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego miast potencjał infrastrukturalny stanowi jeden ze składników koniecznych do budowy konkurencyjności. Należy pamiętać, że w niektórych aspektach potencjału infrastrukturalnego władze miasta mają ograniczone możliwości jego kreowania ze względu na dużą kapitałochłonność. Do najczęściej wymienianych składowych kapitału infrastrukturalnego są zaliczane: wewnątrzmięjska oraz zewnątrzmięjska dostępność komunikacyjna, liczba i standard posiadanych nieruchomości, które mogą służyć przyciąganiu zewnętrznego kapitału albo – poprzez odpowiednie wykorzystanie mienia publicznego – pomnażaniu finansów dzięki rynkowemu wykorzystaniu takiego potencjału. Szerzej rozumiane narzędzia opisywane w niniejszym punkcie mogą prowadzić

do konstatacji o potrzebie prowadzenia polityki planowania przestrzennego zgodnie z zasadami harmonijnego i funkcjonalnego rozwoju ośrodków zurbanizowanych, które wpływają na jakość życia ważną dla mieszkańców, funkcjonalność ważną też dla przedsiębiorców oraz „czasowych obywateli” przybywających z obszaru funkcjonalnego oraz przestrzenną atrakcyjność istotną dla turystów.

5. Narzędzia wzmacniające potencjał ludzki – podobnie jak w przypadku potencjału infrastrukturalnego kapitał ludzki jest jednym z nieodzownych elementów efektywnego zwiększania konkurencyjności miast i koniecznym aspektem w kontekście skutecznego konkurowania o przedsiębiorców. Kapitał ludzki, a więc odpowiednia liczebność i „jakość” społeczeństwa, to element wynikający z jednej strony z procesów naturalnych i żywiołowych, z drugiej jednak strony te aspekty mogą podlegać regulacji, np. wzmacnianiu poprzez odpowiednio prowadzoną politykę rozwoju lokalnego. Jak już wspomniano, służą temu różnego typu szkoły i uczelnie wyższe, które umożliwiają mieszkańcom miasta nabywanie wiedzy i pozyskiwanie ważnych umiejętności. Instytucje edukacyjne kształtują także odpowiednie postawy, co sprawia, że w mieście łatwiej jest o ład, porządek i bezpieczeństwo publiczne. W każdym dużym ośrodku miejskim mamy do czynienia z mieszkańcami o wysokim lub niskim statusie społecznym. Ta hierarchizacja odbywa się najczęściej ze względu na wysokość zarobków i pewność zatrudnienia. Mieszkańcy miasta różnią się ze względu na wykształcenie (opisano już najlepiej wykształconą, posiadającą istotne kompetencje klasę metropolitalną), jak również poziom zarobków. Każdy kolejny podział jest determinowany przez wysokość i regularność źródeł dochodów finansowych. Na przykład konsekwencją istnienia pewnej grupy społeczeństwa o wysokich zarobkach jest potrzeba oderwania się od reszty społeczeństwa w myśl współczesnej teorii o gettoizacji społeczeństwa, która dotyczy najbogatszych, a nie jak dotychczas myśłano zmarginalizowanych, czy też wykluczonych społecznie. W tym obszarze zadanie władz samorządowych polega nie tylko na przeciwdziałaniu zjawisku wykluczenia społecznego i patologiom, ale również na takim kształtowaniu wykształcenia i kompetencji członków społeczeństwa, aby mogli

oni w jak najbardziej optymalny sposób wspierać proces rozwoju przedsiębiorczości w mieście, przy czym trzeba tu pamiętać o zmieniających się czynnikach i uwarunkowaniach kształtujących potrzeby przedsiębiorców. W tym celu władze miasta powinny nawiązać ścisłą współpracę z ośrodkiem naukowym i wspierać go w dążeniu do zapewnienia innowacji i efektywnego kształcenia społeczeństwa. Istotnym elementem takiej współpracy jest wyjście poza sztapowe postrzeganie procesu programowania rozwoju, w którym dominowało tworzenie strategicznych dokumentów w sposób „gabinetowy”, i zwrócenie się w kierunku kreatywnego myślenia, polegającego na współrządzeniu właściwemu teoriiom nowego zarządzania publicznego, lub też *governance*.

3. Style i metody zarządzania przestrzeniami wielkomijskimi w Polsce

Należałoby przeanalizować, czy istnieją modele zarządzania miastem i czy różnią się one w znaczący sposób od modeli zarządzania publicznego. Innym spojrzeniem na ten problem może być próba odpowiedzi na pytanie, czy modele zarządzania miastem nie są w istocie modelami jednoosobowego przywództwa i tak naprawdę od cech prezydenta miasta zależy sposób realizacji zadań wykraczających poza zadania własne samorządu (choć warto pamiętać o korygującej i kontrolnej roli organu kolegialnego, jakim jest rada miasta). Z pewnością odpowiedź na pytanie o modele zarządzania miastem nie jest łatwa, a to ze względu na fakt, iż w procesie funkcjonowania miasta nakładają się sobie różne, złożone mechanizmy (Gilowska 1998, s. 157–158).

Na przykład Michael Bloomberg, burmistrz Nowego Jorku, postrzegany jest jako „burmistrz świata”. Jest charyzmatycznym zarządcą jednej z największych w sensie gospodarczym metropolii świata, a dodatkowo liberalne prawo amerykańskie daje mu duży pakiet możliwości oddziaływania na wiele aspektów funkcjonowania miasta. Jego orężem jest niezależność od polityki rządu (np. w wielu miastach Francji i Chin burmistrzowie są wyznaczani przez władze państwowe) oraz prawne i finansowe możliwości realnego od-

działywania na kierunki rozwoju Nowego Jorku. Warto pamiętać, że w zależności od systemu administracji publicznej organy władzy wykonawczej muszą uspoźniać swoje stanowisko z organem stanowiąco-kontrolnym, a niekiedy z dominującą opcją polityczną na szczeblu centralnym. Edi Rama, burmistrz stolicy Albanii, kilka razy prawie zginął, gdy próbował w swoim urzędzie przeciwstawić się ideologicznym podziałom kraju. Z kolei Tayyip Erdoğan stonował polityczne poglądy w Turcji, powodując, że rządząca partia stała się bardziej umiarkowana, a John W. Hickenlooper, burmistrz Denver, dzięki swoim pragmatycznym działaniom na rzecz rozwoju miasta potrafił zjednać sobie przychylność obu dominujących w USA partii politycznych (Barber 2014, s. 40, 102–114). W Polsce możliwości oddziaływania na politykę państwa przez burmistrza lub prezydenta miasta są bardziej ograniczone, głównie ze względu na swoistą konstrukcję prawną ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym, która nakłada na organ wykonawczy sporo obowiązków względem obywateli, a niekoniecznie daje dużą swobodę działań o charakterze kreacyjnym.

Jakość polityki publicznej, charyzma, skłonność do podejmowania ryzyka, liberalność lub konserwatyzm organu władzy wykonawczej oraz sposób widzenia potencjału miasta pociągają za sobą różnice w sposobach zarządzania zurbanizowanym ośrodkiem. Spójrzmy na przykład: w procesie tworzenia drzewa celów strategii rozwoju miasta można brać pod uwagę aktualne zasoby i kapitał albo dążyć do pewnej odgórnie założonej, modelowej rzeczywistości. Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego można oprzeć na posiadanych zasobach, kapitale, mogą one jednak dotyczyć przełamywania barier, a więc myślenia konserwatywnego, defensywnego.

Organ władzy wykonawczej miasta może zatem jawić się jako menedżer lub samorządowiec, jako kierownik lub jako przywódca, a także jako autokrata lub propagujący styl konsultatywny lub partycypacyjny. Menedżer spogląda na miasto jak na przedsiębiorstwo, dążąc do racjonalizacji wydatków finansowych i optymalizacji tempa rozwoju lokalnego, zajmując się w dużej mierze przyszlą perspektywą. Optyka samorządowca, obdarzonego mandatem społecznego zaufania, jest wyznaczana głównie przez zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatel-

skich. Poprzez hierarchię organizacji „kierownik” zarządza innymi, aby wykonali zadania, natomiast lider prowadzi innych, by chcieli zrobić to, co ma być zrobione. Warto również zauważyć, że te postawy nie do końca są ze sobą sprzeczne. Prezydent miasta zapewne posiada pewną kompilację opisanych tu cech.

Modernizacja systemu zarządzania miastem możliwa jest przez implikację nowych koncepcji zarządzania, takich jak:

1. **Organizacja inteligentna** to w pewnym sensie pojęcie filozoficzne, cel, do którego powinny zmierzać wszystkie firmy, niezależnie od charakteru działalności (Buedol 2001, s. 100). Przez administrację inteligentną należy rozumieć taką administrację, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności, bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi – działając zgodnie z prawem – wzbogacić wartości leżące u podstaw jej utworzenia i funkcjonowania. Jednocześnie można lepiej poradzić sobie ze sprawą lub serią spraw albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła lub poniósłby adresat jej działań (Boć 2003, s. 366–374). W takiej organizacji najważniejsze są zasoby niematerialne, przede wszystkim wiedza, którą dysponują profesjonaliści.

2. **Lean management** to „odchudzone” lub „wyszczuplone” zarządzanie. Myślą przewodnią jest uproszczenie organizacji i zarządzania. Jego przejawem powinno być uporządkowanie na nowo zadań organizacji. Jest to równoznaczne z uznaniem, że główną chorobą organizacji sektora publicznego jest przerost funkcji. Zasadnicze odchudzenie instytucji sektora publicznego polega na prywatyzacji usług publicznych lub prywatyzacji za pomocą kontraktowania usług. Koncepcja odchudzonego zarządzania wymaga współpracy publicznych instytucji z sektorem prywatnym, co określa się jako partnerstwo publiczno-prywatne (Jeżowski 2002, s. 17).

3. **Reengineering** oznacza rezygnację ze struktur tradycyjnych, opartych na funkcjonalnym podziale zadań, na rzecz struktur procesowych. W tym wypadku celem jest zbudowanie organizacji dynamicznie zorientowanej na procesy gospodarcze oraz dokonywaniu rekonstrukcji procesów poprzez: skrócenie czasu ich prze-

biegu, zmniejszenie kosztów i poprawę jakości współpracy publicznych instytucji z sektorem prywatnym (ibidem, s. 12).

Reformy administracji publicznej dokonywane w ostatnim okresie zmieniają orientację zarządzania organizacjami publicznymi. Obecnie celem działania tych organizacji staje się coraz częściej osiągnięcie efektywnych ekonomicznie i społecznie wyników, odchodzi się zaś od nastawienia na nakłady. W związku z tym zmieniają się również kryteria oceny działalności instytucji publicznych. Coraz bardziej liczą się efekty. To one stają się głównymi miernikami oceny działalności tych organizacji. Ta zmiana orientacji zarządzania wymagała wprowadzenia menedżerskich, biznesowych metod w odniesieniu zarówno do organizacji pracy, jak i finansów podmiotów publicznych (ibidem).

4. Formy zarządzania publicznego a rozwój przestrzeni zurbanizowanych

Zarządzanie rozwojem miasta jest problemem wielowymiarowym oraz interdyscyplinarnym. Wiąże ze sobą wiele dziedzin nauki, a także mnogość mechanizmów o wielkim stopniu złożoności. Planowanie rozwoju w warunkach gospodarki rynkowej wymaga nowych technik przewidywania i programowania zmian oraz specyficznego otoczenia instytucjonalnego. Zarządzanie rozwojem przestrzeni zurbanizowanych powinno bazować na instrumentach współcześnie dostępnych władzom publicznym, a także w pewien sposób wyznaczających kierunki rozwoju gospodarczego, społecznego, przestrzennego, kulturowego oraz środowiskowego.

Zadaniem władz miasta jest tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, podniesienia jakości życia mieszkańców, a także – o ile to możliwe – rozwoju turystyki. Służą temu działania na rzecz pobudzania gospodarki, rozwoju społecznego oraz przestrzennego, w tym infrastrukturalnego, a także rozwoju środowiskowego i kulturalnego. Ustawy o samorządzie gminnym oraz powiatowym, na których opiera się funkcjonowanie metropolii, ze względu na dużą szczegółowość zapisów nie dają władzom miasta zbyt dużego pola do indywidualizowania działań rozwojowych polegających na wprowadzaniu

istotnych aktów prawa miejscowego, podnoszących atrakcyjność lokalizacyjną metropolii. Jeżeli przedstawimy podnoszenie konkurencyjności miast jako poprawę warunków służących przyciąganiu mieszkańców, turystów i przedsiębiorców, to warto prześledzić narzędzia oraz metody ich wdrażania, które mają się przyczyniać się do wzrostu atrakcyjności miasta. Należy też zastanowić się, jakie rozwiązania są możliwe do wdrożenia, za względu na ramy formalne oraz aktywność władz miasta.

Niniejsze rozważania prowadzą do konstatacji, że administracja publiczna, mająca na celu realizowanie zbiorowych potrzeb obywatelskich, opiera się na dwóch filarach: biurokratycznym i rynkowym. Z jednej strony administrację publiczną obowiązują i ograniczają szczegółowe przepisy prawa, czuwające nad równością i przejrzystością działania, z drugiej zaś poszczególne samorządy funkcjonują jak przedsiębiorstwa, których prezydent jest „menedżerem”, a „klientami” są mieszkańcy miasta, przedsiębiorcy, turyści oraz mieszkańcy obszaru metropolitalnego funkcjonalnie powiązanego z miastem-rdzeniem. Aby pobudzić rozwój gospodarczy, trzeba dążyć do zaspokajania potrzeb tych grup, tak aby miasto stało się atrakcyjnym miejscem do zamieszkania, inwestowania oraz odwiedzania. Działając w warunkach gospodarki zglobalizowanej, którą cechują przewaga procesów liberalnych i wszechobecna mobilność potencjału, władze publiczne muszą wykazywać się zręcznością, menedżeryzmem i kreatywnością. Jednakże tej ostatniej nie należy utożsamiać, jak można przeczytać w niektórych opracowaniach naukowych, tylko i wyłącznie z innowacyjnością albo przemysłem kultury. Jest to otwarty sposób myślenia, który przyczynia się do pełniejszego wykorzystania posiadanych zasobów, również tych niematerialnych, które często są lekceważone. Kreatywność pomaga dostrzec wszelkie posiadane zasoby, możemy zatem dodać trzeci niezmiernie ważny dla administracji publicznej aspekt, jakim jest kreatywność działania.

Warto zauważyć, że potencjał metropolii ma wpływ na losy naszego świata. Dlatego też formy i modele zarządzania publicznego są przedmiotem wnikliwej analizy takich podmiotów jak Bank Światowy, ONZ czy OECD. Polityka rozwoju metropolii to wspólny element działań publicznej

administracji ponadnarodowej, polityki rządu państwa (metropolie są gospodarczym zwierciadłem potencjału każdego z państw), polityki samorządowych władz regionalnych, które mogą dążyć do wykorzystania metropolii jako ośrodka rozwoju, polityki gmin ościennych względem metropolii, tworzących funkcjonalny obszar metropolitalny, jak również polityki władz samej metropolii. Jeśli przyjmie się te perspektywy, to łatwo zauważyć, jak wiele zależy od właściwego zarządzania metropoliami, choć z pewnością właściwe zaprojektowanie ścieżki rozwoju spoczywa na barkach zarządzających metropoliami.

Podsumowanie

Powstaje pytanie, czy na gruncie przedstawionych tu rozważań można się pokusić o konstatację na temat ośrodków metropolitalnych? Różne modele zarządzania miastem wynikają z jednej strony z uwarunkowań systemowych i rozwiązań prawnych, a co za tym idzie, z przyjętego (dominującego) modelu administracyjnego, z drugiej zaś z realnych potrzeb, co w praktyce powinno oznaczać odrzucenie rozwiązań nieefektywnych dla przestrzeni wielkomijskich. Jak już wcześniej zaznaczono, istnieje niewątpliwy walor administracji biurokratycznej, który zasadza się na tworzeniu administracji równej, obiektywnej i możliwości stworzenia administracji transparentnej. Kosztami dominacji modelu biurokratycznego są jednak spadek efektywności działań administracji publicznej oraz mniejsze zainteresowanie działaniami na rzecz wzrostu wskaźników ekonomicznych. Ośrodki metropolitalne stanowią odzwierciedlenie potencjału gospodarek narodowych. To jasne punkty na globalnej mapie generowanej innowacji, wiedzy, jak również podaży potencjału ludzkiego i finansowego, usług wyższego rzędu i przedsiębiorczości. Dlatego, choć ważnym elementem jest działanie w obrębie i w zgodzie z duchem prawa, co oznacza uwzględnienie obiektywności i transparentności administracji względem obywateli, to jednak jednymi z podstawowych zadań administracji samorządowych silnych ośrodków miejskich są wykorzystywanie posiadanych zasobów, które przyczyniają się do wzrostu potencjału gospodarczego, oraz przełamywanie barier mające na

celu przeciwdziałanie niekorzystnym trendom gospodarczym. Jest to o tyle istotne, że metropolie wytwarzają większość światowego PKB. Warto zatem przyrzeć się głównym wyzwaniom, z jakimi mierzą się lub będą się mierzyć w niedalekiej przyszłości władze miast, a można wśród nich wymienić: kurczenie się miast (związany ze zjawiskiem depopulacji), amorficzny rozrost miast (związany z mobilnością potencjału, brakiem systemowych rozwiązań przeciwdziałających chaosowi przestrzennemu), kryzys finansowy o gospodarczych skutkach (dotyczący przede wszystkim tych metropolii, które są węzłami przepływu potencjału), stała potrzeba tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości (która jest podstawą dobrobytu i budowania przewagi konkurencyjnej) itp. Widać wyraźnie, że te problemy wymagają odpowiednio dobranych narzędzi programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, świadomości i dążenia do wykorzystania przewag potencjału i niwelowania barier rozwojowych. Rządzący miastem powinni przyjąć cechy menedżerów przedsiębiorstw, których „klientami” są wspomniani już interesariusze. Wpisuje się to w nurt administracji menedżerskiej, modelu *governance* oraz modelu partycypacyjnego właściwego teorii *creative cities*.

Dlaczego w Polsce model zarządzania kreatywnego udaje się wdrażać co najwyżej z umiarkowanym skutkiem? Odpowiedzi łączą się z co najmniej kilkoma aspektami:

1. Niska jakość współpracy administracji publicznej z uczelniami i jednostkami B+R, przedsiębiorcami oraz obywatelami, co prowadzi do dysfunkcji miast. Wynika to z opisanych wcześniej zjawisk, które stanowią pokłosie braku wiary w możliwości współkreowania rozwoju lokalnego, jak również niskiego społecznego zaufania do władz lokalnych.

2. Procesy globalizacyjne spowodowały, że mamy do czynienia z sieciami miast. Sieciowość nasiliła konkurencję miast, czyli zabieganie o utrzymywanie dotychczasowego i przyciąganie nowego potencjału. Konkurowanie miast wymusza menedżerskie i kreatywne zachowania. Funkcjonowanie miast niczym przedsiębiorstw, a więc przyzwolenie na kreatywne zachowania uczestników życia miejskiego, często nie wpisuje się w politykę lokalną. Administracja samorządowa nie uczy więc swoich mieszkań-

ców, jak korzystać ze wszystkich posiadanych walorów. Mieszkańcy nie czują lokalnej dumy, patriotyzmu, nie mają poczucia przynależności do społeczności miejskiej, a więc nie poczuwają się do odpowiedzialności za swoją ulicę, dzielnicę, sąsiedztwo itp. Poczucie odpowiedzialności oznacza tutaj odpowiedzialność nie tylko za ład i porządek, ale również za wpływanie na estetykę i funkcjonalność miejsc. W polskim społeczeństwie zasadniczo brakuje myślenia o sobie jako o zasobie ludzkim – i to nie tylko w tym sensie, że dla miasta liczą się odprowadzane przez mieszkańców i przedsiębiorców podatki, ale również że liczą się wiedza, doświadczenie, pomysły i talenty każdego z mieszkańców, które mogą przyczynić się do podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej miast.

3. Demokratyzacja działań i wynikająca z tego większa decyzyjność podmiotów niepublicznych miały wiele pozytywnych aspektów, związanych głównie z dostrzeganiem i postrzeganiem roli podmiotów prywatnych i pozarządowych w politykach publicznych. Efektem ubocznym zwiększenia zakresu uprawnień tych podmiotów – choć nie chodzi tutaj o mandat do sprawowania władzy, ale o fakt, że głos tych podmiotów był ważny, a niekiedy wiążący dla administracji publicznej – było naturalne natężenie zjawiska nadużywania władzy i posiadanych stanowisk (uprawnień), chaosu decyzyjnego, konfliktów związanych ze sprzecznymi oczekiwaniami, a także wpędzania administrację publiczną w kłopotliwą rolę arbitra rozstrzygającego spory. Chociaż administracja publiczna usiłowała wskazywać na potrzeby wspólne, obszary niekonfliktowe, proponując, by rozwiązywać spory metodą demokratyczną, to jedną z cech modelu *governance*, powszechnie przypisywaną temu modelowi, jest nadmierny liberalizm, który zwłaszcza w dłuższym okresie prowadzi do wzrostu oczekiwań społecznych dotyczących jakości świadczonych usług publicznych, przeniesienia mandatu uprawnień do podejmowania decyzji na liderów społeczności lokalnych, także w zakresie programowania rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego. O ile, jak wspomniano, odpowiedni poziom partycypacji wspiera efektywność, trafność, adekwatność podejmowanych decyzji przez władze miasta (por. Hackworth 2007), o tyle nadmierne rozproszenie władzy może powodować wypa-

czeniu roli administracji publicznej w kontekście bieżącego zaspokajania zbiorowych potrzeb obywatelskich, jak i programowania rozwoju.

4. Podnoszenie jakości życia mieszkańców (co jest celem nadrzędnym działania administracji samorządowej) prowadzi do działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Te zaś wymagają odpowiednio prowadzonej polityki gospodarczej i przestrzennej, a także działań na rzecz wzmacniania zasobów społecznych. Istotnym elementem, który niekoniecznie odgrywa rolę determinanty uzupełniającej ten nadrzędny cel, jest potencjał kulturowy i środowiskowy, wpływający zarówno na potencjał gospodarczy, jak i społeczny.

5. Gminy zmagają się z nazbyt kapitałochłonnymi zdaniami własnymi albo władze miast są w swoich działaniach za mało racjonalne, co ogranicza możliwości ich rozwoju. Każde z miast ma pewne zasoby oraz ograniczenia rozwojowe. Najczęściej przełamywanie barier wiąże się z kosztami, których samorząd nie jest w stanie ponieść, np. nie ma środków na budowę obwodnicy.

Zarządzanie publiczne w największych miastach Polski jest zarządzaniem zamkniętym, polegającym na funkcjonalnym dostosowywaniu miasta do obecnej fali urbanizacji (a więc to zarządzanie miastem, które ma wysoko dodatnie saldo migracji). Działania te mają na celu stworzenie mieszkańcom, przedsiębiorcom, turystom oraz mieszkańcom obszaru metropolitarne przybywającym do centrum przestrzeni do życia. Przyszłością jest otwarte zarządzanie miastem, przez co należy rozumieć nie tylko rynkowe wykorzystanie posiadanych przewag potencjału wynikających z czynników i uwarunkowań, ale także włączanie wszystkich grup społecznych do procesu współrządzenia oraz inspirowanie tych grup do jak najpełniejszego wykorzystania posiadanych zasobów. Metropolia kreatywna to metropolia otwarta, wykorzystująca zasoby kulturowe, innowacyjna, elastyczna, dbająca o rozwój zasobów ludzkich, które mogą stać się środowiskami twórczymi. Z różnych powodów większości tych zachowań władze największych polskich miast muszą się uczyć.

Można zauważyć pewne działania wybranych władz polskich metropolii w kierunku tworzenia fundamentów sprzyjających rozwojowi miast kre-

atywnych bądź miast inteligentnych³. Mimo że dotychczas dominował model biurokratyczny oraz imperatywny, dostrzega się świadomość władz polskich metropolii, iż wdrażanie rozwiązań z zakresu miast kreatywnych i inteligentnych to kwestia nie tylko podnoszenia jakości życia mieszkańców, ale również narzędzie rywalizacji o przyciąganie potencjału z zewnątrz (podnoszenie własnej atrakcyjności lokalizacyjnej). Można więc pokusić się o stwierdzenie, że polskie metropolie – chcąc iść w ślady największych globalnych ośrodków zurbanizowanych – są skazane na bycie *creative* oraz *smart*. Część z tych zjawisk dokonuje się w sposób mimowolny, niesterowalny z punktu widzenia władz publicznych, dynamiczny i naturalny. Istnieje jednak potrzeba korygowania (wyznaczania optymalnej, efektywnej ścieżki rozwoju miasta) niedoskonałych w swej istocie swobodnych mechanizmów rozwojowych oraz wzmacniania procesów naturalnych poprzez odpowiednio zaplanowane i skoordynowane działania administracji publicznej. Działania na rzecz wykorzystywania wewnętrznego potencjału dla dynamizowania korzyści to jedno z wyzwań, przed jakim stają współczesne miasta. Należy pamiętać o mnogości zjawisk wewnątrz miast i wielości koncepcji wyznaczających kierunki rozwoju metropolii, np. zwrot ku koncepcji „miasta oszczędnego” może oznaczać inny strategiczny kierunek niż rozwój zgodnie z koncepcją „miasta kompaktowego”, tj. samowystarczalnego funkcjonalnie (por. Townsend 2013).

Nadrzędnymi celami ambitnych miast są zwiększenie własnej siły przyciągania i zaistnienie w ponadregionalnej świadomości. Wynika to z posiadanego potencjału egzogenicznego,

³ Idea *smart city* oznacza po pierwsze wykorzystywanie wszelkich dostępnych technik i metod podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej oraz jednocześnie działanie na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców i zapewnienia ich zbiorowych potrzeb. Należy więc podkreślić potrzebę selektywnego podejścia przez władze metropolii do dostępnych możliwości rozwoju i wybór tych, które zapewniają harmonijny rozwój z poszanowaniem elementów gwarantujących odpowiednią jakość życia. Ponadto warto zauważyć, że *smart city* nie oznacza tylko stosowania najnowszych nowinek techniki, wiedzy i innowacji, a raczej miasto efektywne (oszczędne, racjonalne – np. w zakresie gospodarowania zasobami ludzkimi, naturalnymi, finansami, przestrzenią – i efektywne).

dynamiki przyciągania zasobów i talentu. Odpowiednie połączenie tych elementów decyduje o atrakcyjności miasta, przy czym różne aspekty przyciągają różne grupy: wpływowe osobistości, inwestorów, przemysłowców, klientów, turystów, deweloperów, przywódców intelektualnych. Duża siła przyciągania przekłada się na wpływy gospodarcze, polityczne i kulturalne, a więc możliwości kształtowania biegu wydarzeń, a przez to na wyniki ekonomiczne i finansowe. O kreatywności miast mogliśmy przeczytać już w drugiej połowie XX stulecia. Ze starszych koncepcji ważne są tu prace Taine'a oraz Törnqvista (2009, s. 50). W ostatnich latach powrócili do nich Florida i Landry. Twierdzą oni, że o konkurencyjności współczesnych miast decyduje ich kapitał kreatywny, będący połączeniem najzdolniejszych pracowników, atmosfery tolerancji i otwartości oraz poziomu technologicznego zgodnie z koncepcją „3T”⁴. Do koordynacji potrzebne są jednostki biurokratyczne oraz rynek (w myśl zasady, że rozwój ekonomiczny to procesy naturalne oraz mechanizmy interwencjonizmu). Warto zauważyć, że hierarchizowalne jednostki koordynują działania zbiorowe poprzez odgórnie narzucone reguły postępowania. Im większa rzeczowa i społeczna kompleksowość problemów, przed którymi stajemy, tym większa liczba i ranga różnych interesów, których koordynacja jest niezbędna, aby je zadowalająco rozpoznać.

Bibliografia

- Barber B.R. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, tłum. H. Jankowska, K. Makaruk. Warszawa: Muza.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia.
- Boć J. (2003). „Administracja publiczna jako organizacja inteligentna” w: J. Błoc (red.), *Administracja publiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia.
- Brash J. (2011). *Bloomberg's New York: Class and Governance in the Luxury City*. Athens-London: University of Georgia Press.
- Buedol M. (2001). *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*. Opole: Uniwersytet Opolski.

Celińska-Janowicz D., Płoszaj A. (2015). „Rola samorządu w kształtowaniu potencjału adaptacyjnego lokalnych układów społeczno-gospodarczych – przykład Mazowsza”, w: D. Celińska-Janowicz, A. Płoszaj (red.), *Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorządy wobec wyzwań adaptacyjności*. Warszawa: MGG Conferences, s. 4–52.

Celiński A. (2014). *Magia Smart Cities*. Strona internetowa: <http://publica.pl/teksty/magia-smart-cities-48921.html> [dostęp: 5.12.2015].

Czaputowicz J. (2005). „Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji”, *Służba Cywilna*, nr 10, s. 25.

Farole T., Rodriguez-Pose A., Stroper M. (2009). *Cohesion Policy In the European Union: Growth, Geography, Institutions*. Strona internetowa: <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/mstorper/European%20Policy.pdf> [dostęp: 4.02.2016].

Gilowska Z. (1998). „Bariery rozwoju regionalnego”, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 25 (58), s. 152–169.

Hackworth J. (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso Books.

Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar

Heffner K. (2011). *Powiązania funkcjonalne obszarów miejski Polski Zachodniej w kontekście wykorzystania ich jako potencjałów rozwojowych*. Opole, s. 12–14.

Izdebski H. (2008). *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, wyd. 5. Warszawa: Lexis Nexis.

Jałowiecki B. (1999). *Metropolie*. Białystok: WSiFZ.

Jeżowski P. (2002). „New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym”, w: P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 17

Korenik S. (2004). „Metropolie we współczesnej gospodarce z uwzględnieniem realiów polskich”, w: S. Korenik, K. Szolek (red.), *Konkurencyjności potencjał rozwoju polskich metropolii*, Biuletyn KPZK PAN, z. 214. Warszawa: KPZK PAN, s. 22–31.

Koźuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET.

Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Lex.

Leoński Z. (2004). *Nauka administracji*. Warszawa: C.H. Beck.

⁴ *Technology, talent and tolerance*, czyli czynniki niezbędne do przyciągania klasy kreatywnej.

- Markowski T. (2001). „Przestrzeń publiczna w ekonomice rozwoju miast”, w: T. Markowski (red.), *Rozwój regionalny i przestrzeń publiczna*. Biuletyn KPZK PAN, nr 194. Warszawa: KPZK PAN, s. 9.
- Mazur S. (2003). „Narodowe modele administracji publicznej”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Opolski K., Modzelewski P. (2004). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: CeDeWu.
- Pułło A. (2007). *Ustroje państw współczesnych*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Smętkowski M., Gorzelak G., Jałowiecki B. (2008). *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG.
- Szczański M.S., Jałowiecki B. (2002). *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szul R. (2007). „Teorie i koncepcje w polityce regionalnej”, w: G. Gorzelak, A. Tucholska A. (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 109–124.
- Törnqvist G. (1983). *Creativity and the renewal of regional life*, w: A. Buttner (red.), *Creativity and context*. Lund: Royal University, s. 91–112, w: M. Matusiak (2009). *Potencjał gospodarczy, innowacyjny i kreatywny wybranych metropolii europejskich*, w: A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*. Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Valverde M. (2012). *Everyday law on the street: City governance in an age of diversity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilk J. (2004). *Symulacyjny model kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania nr 75. Wrocław: Politechnika Wroclawska.
- Zalewski A. (2005). „Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego”, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 66.
- Zawicki M. (red.) (2013). *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zborowski A. (2005). *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej na przykładzie Krakowa*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Forms of public management in the context of urban development in Poland

The paper focuses on the problems relating to metropolitan centres in relation to the problems of city resources activation. Through literature analysis, the authors try to determine to what extent the result of the activity of the municipal government, with particular emphasis on the role of the executive body, affects the resources of the city. The latter are the result of public administration activities and processes of the free market mechanisms, therefore, the question arises about the role of public administration in relation to natural (free market) processes. The authors further take on the topic of the dual activities of local government: ensuring the collective needs of citizens and actions in order to improve territorial competitiveness (location attractiveness). An important element of this paper is the consideration of public management models in the context of management by the city mayors. Although the paper is theoretical, the authors make attempts to analyze the prevailing public management models and styles in metropolitan centres.

Key words: metropolis, public management, city development management, city management styles.