KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

DOLNY ŚLĄSK

DAWG
Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na region

Wrocław, 2010

Opracowanie i redakcja:

Analiza – zespół I w składzie:
Piotr Lorens
Łukasz Medeksza
Izabela Mironowicz

Analiza – zespół II w składzie:
Leszek Kwieciński
Aldona Święcka-Wiktorska
Katarzyna Kobielska

Analizy zrealizowane w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego" [POKL.08.01.04–02–003/08] współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Projekt „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego" realizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w partnerstwie z Konsorcjum, w skład którego wchodzą: Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej Sp. z o.o., Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu oraz Politechnika Wrocławska.

ISBN: 978–83–62607–08–2

Opracowanie graficzne, skład i druk: Bimart s.c.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DWG
Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na region

Analiza – zespół I

Autorzy:
Piotr Lorens
Łukasz Medeksza
Izabela Mironowicz

Wrocław, 2010

Spis treści:

Analiza – zespół I

Wprowadzenie **5**

1. Miary rozwoju miast. Od „polis" do „metropolis **12**
1.1. Rozwój terytorialny miast 13
1.2. Rozwój demograficzny 24
1.3. Społeczno-ekonomiczny rozwój miast 36
1.4. Metropolie – obszary metropolitalne – miasto-region. Rekomendacje 48

2. Zarządzanie zintegrowane na obszarze metropolitalnym **57**
2.1. Koncepcja budowy systemu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym w warunkach polskich 60
2.2. Narzędzia i instrumenty możliwe do wykorzystania przy budowie systemu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym 67
2.3. Analiza możliwości wykorzystania poszczególnych instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym w warunkach polskich. Rekomendacje 78

3. Społeczne i polityczne aspekty kształtowania instrumentów zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi i ich relacje z zarządzaniem na innych poziomach **86**
3.1. Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: partycypacja 95
3.2. Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: wykorzystanie nowych technologii (Web 2,0) 102
3.3. Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: wykorzystanie zasady pomcniczości i decentralizacji 111
3.4. Krytyka narzędzie dialogu insiderów z outsiderami. Rekomendacje 113

Bibliografia **129**

Spis rysunków 133

Spis tabel 134

Analiza – zespół II **135**

Wprowadzenie

Analiza wpływu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na region musi uwzględniać przestudiowanie kilku bardzo istotnych pojęć. Należą do nich w szczególności: obszar metropolitalny, rozwój regionalny i zintegrowane zarządzanie. Każde z nich, dla zrozumienia istoty rzeczy, wymaga studiów zarówno natury teoretycznej, jak i pewnego odniesienia do sfery praktyki. Muszą wreszcie te pojęcia zostać powiązane, tak aby spróbować sformułować satysfakcjonujący opis zależności między nimi.

Dla pojęcia obszaru metropolitalnego kluczowe jest zrozumienie natury miasta oraz jego powiązań z regionalnym zapleczem.

Miasta wywierały znaczący wpływ na otaczające je obszary od samego początku swojego istnienia. Koncentrowały aktywność ekonomiczną i kreowały styl życia nawet wtedy, gdy ich wielkość była bardzo niewielka w stosunku do otaczających je struktur osadniczych. Jednocześnie trzeba pamiętać, że siła miast była głęboko zakorzeniona w regionie. Ich pozycja i znaczenie w pierwszej kolejności wyrastały z „lokalności", dopiero później kreowane były związki z dalszymi obszarami, które dziś stanowią o sile i znaczeniu miast. Wiele definicji miast podkreśla ten charakterystyczny element związków z otoczeniem. Już Arystoteles na pierwszych stronach *Polityki* tak opisywał państwo, które w jego czasach oznaczało w istocie miasto wraz z najbliższym otoczeniem: „Skoro widzimy, że każde państwo jest pewną wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra, to jasną jest rzeczą, że wprawdzie wszystkie dążą do pewnego dobra, lecz przede wszystkim czyni to najprzedniejsza z wszystkich, która ma najważniejsze z wszystkich zadania i wszystkie inne obejmuje. Jest nią tzw. państwo i wspólnota państwowa. (…). Pierwsza wspólnota większej ilości rodzin dla zaspokojenia potrzeb wychodzących poza dzień bieżący stanowi gminę wiejską (…). Pierwsza w końcu wspólnota stworzona z większej ilości gmin wiejskich, która niejako osiągnęła już kres wszechstronnej samowystarczalności, jest państwem; powstaje ono dla umożliwienia życia, a istnieje, aby życie było dobre. Każde państwo powstaje zatem na drodze naturalnego rozwoju (…). Okazuje się z tego, że państwo należy do tworów natury, że człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie." (Arystoteles, 2000).

Z opisu wynika wyraźnie, że proces powstawania miasta Arystoteles rozumiał jako wynikający ze wzrostu regionalnego, który to wzrost po osiągnięciu pewnego stopnia skomplikowania wymaga miasta jako elementu porządkującego przestrzenną organizację życia społecznego.

To, co współcześnie może wydać się w opisie Arystotelesa najbardziej istotne związane jest z dwoma zagadnieniami. Po pierwsze, ów wielki filozof pomija całkowicie materialny wygląd miasta, a skupia się na jego roli społecznej, zauważa jego doniosłe znaczenie dla całej wspólnoty. Po drugie zaś uważa miasto za naturalny wytwór rozwoju społeczeństwa, które osiągnęło pewien pułap cywilizacyjny. Warto szczególnie podkreślić ten pogląd w czasach, kiedy nader chętnie, choć zazwyczaj dość bezrefleksyjnie, przeciwstawia się miasto – naturze, nie dostrzegając zupełnie innego typu związku pomiędzy nimi, tak jak widział to Arystoteles.

Z bardziej współczesnych, choć także klasycznych już dziś definicji, wskazać można opis miasta zaproponowany przez Maximiliena Sorré (1961): „miasto jest to skupisko zwarte, stałe, znacznie i gęsto zaludnione, którego egzystencja przeważnie jest niezależna od terenu, na którym się rozciąga, **a którego istota polega na powiązaniach z szerokimi obszarami** i na wyższym stopniu organizacji życia zbiorowego".

G. Schwarz z kolei mówi, że „miasto to osada o określonej wielkości, zwartej zabudowie, która ma zróżnicowaną strukturę przestrzenną dzielnic, poziom życia miejskiego i **znaczny stopień centralności**". Pojawia się w definicji Schwarza słowo-klucz – *centralność*, którą – w nawiązaniu do definicji Sorré – można rozumieć jako punkt ściągający kontakty. Ten element okaże się bardzo ważny dla zrozumienia hierarchii miast.

Wiele z cech, które wymienione zostały w definicjach towarzyszy miastu od początków jego dziejów, chociaż niektóre z nich ulegają przewartościowaniu, jak na przykład kwestia zagęszczenia i zwartości, w szczególności jeśli rozumieć tu gęstość zaludnienia czy wielkość wyrażoną zarówno ilością zajmowanego terenu, jak i liczbą ludności.

Mimo ogromnych zmian techniki, zwłaszcza w zakresie pokonywania przestrzeni, miasto jest stale obecne w naszej cywilizacji, we wszystkich kulturach, które przekroczyły określony próg rozwoju. I rację mają ci, którzy twierdzą, że miasto zmienia się – zmienia swój kształt i strukturę wewnętrzną oraz reaguje na przebieg globalnych procesów ekonomicznych, demograficznych, kulturowych. To sprawia, że zmieniają się także poglądy na istotę miasta. Jeszcze w połowie XX wieku akcentowano materialno-techniczne cechy miasta, dzisiaj raczej podkreśla się efekty gospodarczych i społecznych interakcji. Natura miasta wynika w tym świetle z koncentracji powiązań z bardzo nie raz rozległym obszarem, który stanowi tło, a zarazem niezbędne dla egzystencji miasta podłoże. Obcięcie tych związków prowadziłoby do utraty racji bytu miasta, co zresztą nieraz miało miejsce w historii. Rozwój związków miasta z geograficznym otoczeniem prowadzi do zarysowania się pewnych systemów zbudowanych ze współpracujących ze sobą (a także konkurujących między sobą) miast, wyodrębniając je w pewnym sensie od reszty osadnictwa.

W tym kontekście zrozumienie natury miasta musi być punktem wyjścia dla opisu jego związków z regionem, a na tej podstawie zdefiniowania narzędzi wspomagających rozwój.

Ważne jest, aby dla zdefiniowania miasta poszukać określenia aktywnego, jak to czynił Arystoteles, wywodząc miasto z pewnych szerszych procesów. Jest oczywiste, że w genezie miasta ogromną rolę odegrała specjalizacja i podział pracy. Oprócz specjalizacji pracy – która odpowiada, rzecz jasna, zawartej w wielu klasycznych definicjach miast różnorodności zawodowej – pojawia się w mieście równie ważna specjalizacja i zróżnicowanie w procesie wymiany dóbr. To ona wysyłała wyprawy handlowe w dalekie strony, nieraz po przedmioty zbytku. Ale zarazem każda specjalizacja to zarazem wybiórczość – selektywność w stosunku do pewnego zbioru ofert. Ta klasa zjawisk jest ważna w wyjaśnianiu istoty miasta, a zwłaszcza jego genezy. Zatem powinna znaleźć ona swoje miejsce w definicji nie tylko miasta, ale procesu urbanizacji, który prowadzi do powstania miast. Należy w takiej definicji urbanizacji skonfrontować ze sobą zbiory potrzeb i możliwości, uwzględniając kształtowanie się i rozwój zarówno potrzeb, jak i możliwości ich spełnienia. Zauważyć wypada, że konfrontacja tych dwu zbiorów wymaga kontaktów w przestrzeni, zależy więc od wzajemnego usytuowania źródeł, czyli tych, którzy zamierzają zaspokoić swoje potrzeby, oraz celów, czyli tych, którzy mają możliwość te potrzeby zaspokoić oraz urządzeń, które ów kontakt umożliwiają.

W oparciu o powyższe rozumowanie T. Zipser (1983) skonstruował definicję miasta wywiedzioną z definicji urbanizacji poprzez definicję procesów urbanizacyjnych, który to ciąg rozumowania przedstawiamy poniżej.

I tak, zaczynając od określenia pojęcia urbanizacji:

Urbanizacja jest to stan zagospodarowania przestrzeni charakteryzujący się uzyskaniem:

a) odpowiedniego stopnia prawdopodobieństwa kontaktów wynikających z przyjętego w danej cywilizacji wiodącego wzorca potrzeb,
b) równowagi rozumianej jako zgodność między liczbą kontaktów optymalną lub możliwą dla danego elementu a liczbą kontaktów przez niego rzeczywiście realizowanych.

Wymieniony w definicji wzorzec potrzeb jest określony przez charakter elementów, między którymi zachodzi kontakt, a w szczególności przez ich zróżnicowanie, częstotliwość kontaktu, zakres możliwej substytucji lub rezygnacji, zmienność w czasie. Podana

definicja urbanizacji nie wiąże bezpośrednio tego pojęcia z wykluczeniem lub konkretnym ograniczeniem funkcji rolniczych. Wydaje się, że tego rodzaju ujęcie jest bardziej uniwersalne bez szkody dla istoty zjawiska, które historycznie łączyło się z separacją większości funkcji nierolniczych oraz ludności z nimi związanej. Wówczas były to jedyne możliwe formy koncentracji takich funkcji. Jednakże w przyszłości wzorce takie nie muszą obowiązywać, w związku z innymi możliwościami w zakresie infrastruktury kształtującej dostępność, niezależnie od nazwy zjawiska wywodzącej się od miasta.

W ślad za tym definicja procesów urbanizacyjnych może brzmieć następująco:

Procesy urbanizacji to procesy przekształcające wyjściowy stan zagospodarowania w kierunku uzyskania stanu lepiej odpowiadającego warunkom określonego prawdopodobieństwa kontaktów oraz równowagi. Motorem zmian składających się na ów proces może być:

a) modyfikacja wzorca potrzeb,
b) zmiana możliwego zasięgu kontaktów,
c) zmiana liczebności elementów układu.

Ostatni warunek zmienia warunki równowagi lub generuje pewne dodatkowe kontakty, zwłaszcza negatywne (czyli inaczej rzecz nazywając – konflikty). Warto także zauważyć, że wzorce potrzeb mogą podlegać zjawiskom dyfuzji, tworzą swoiste „zapotrzebowanie na urbanizację", które można określić mianem „urbanizacji postaw". Polega to na przykład na zmianie stylu życia, zanim jeszcze nastąpią rzeczywiste modyfikacje struktury zagospodarowania przestrzennego. Zmiana liczebności elementów oznaczać może rozwój demograficzny, a także sprzężone pośrednio z wzorcem potrzeb zmiany w strukturze gospodarki.

Można zatem spróbować sformułować definicję określającą na gruncie systemowym istotę miasta. Wyprowadza ona miasto jako produkt procesu urbanizacji:

Miasto jest to system funkcji, instytucji i odpowiadających im trwałych urządzeń materialnych, powstały jako efekt dążeń do uzyskania stanu równowagi przy określonym poziomie selektywności potrzeb i ustalonym układzie wzajemnej dostępności przestrzennej. W zakres potrzeb wchodzą zbiory potrzeb ogółu społeczeństwa danego terytorium, potrzeb obiektywnych i subiektywnych (związanych z danym typem kulturowym historycznie ugruntowanym) oraz potrzeb wtórnych, związanych z egzystencją instytucji i urządzeń powołanych do zaspokojenia potrzeb człowieka.

Sam autor tej konstrukcji zauważa, że wprawdzie takiemu brzmieniu definicji miasta można zarzucić zbyt dużą ogólnikowość (Zipser, 1983), jednakże wydaje się, że ujmuje ona samo sedno zjawiska i, mimo swej ogólności, oddaje dobrze to, co w historii i dziś nazywamy miastem. Technicznie owa definicja nawiązuje do sposobu, w jaki Arystoteles wywiódł swą definicję – poprzez poszukiwanie procesu, jaki doprowadził do ukształtowania się tej formy osadniczej.

Pytanie, czy tak szeroka i ogólna definicja nie obejmuje także wsi? Otóż, dopóty dopóki wieś będzie potrzebować miasta do spełnienia pełnego repertuaru swoich potrzeb i jak długo przynajmniej niektóre miasta będą opierać część swej egzystencji na związkach z okolicznymi wsiami, definicja ta nie obejmuje osad wiejskich.

Ostatnia z przedstawionych definicji opiera się na założeniu, że miasto jest koniecznym wytworem ewolucji potrzeb społeczeństwa jako prawdopodobnie najlepsza – a może nawet jedyna – przestrzenna forma systemu instrumentów zaspokajających większość tych potrzeb. W takim przypadku, po pierwsze, przyjmuje się istnienie mechanizmu tworzącego miasta pod naciskiem warunków systemu potrzeb, natomiast po drugie – miasto przestaje być czymś szczególnym. W pewnym sensie upraszcza to problem definiowania, bo wyjaśnia, dlaczego miasta są tak zróżnicowane nie tylko w skali historycznej, ale również w tym, że obrazy miasta malowane przez różne definicje nie pokrywają się. Oba te fakty mogą być tłumaczone zróżnicowaniem systemu potrzeb (lub jego fragmentu), któremu służą poszczególne miasta. W takim świetle cała sieć osadnicza staje się jednością, której część stanowią – w sposób naturalny, ale i konieczny – miasta.

Przedstawione powyżej bardzo długie studia natury definicyjnej muszą zostać usprawiedliwione ze względu na to, że obszary metropolitalne będące podmiotem analizy są ściśle związane z rozwojem miasta. Nie sposób opisać i zrozumieć ich natury bez precyzyjnego ustalenia, co rozumiemy pod pojęciem miasta.

Osobnym zadaniem jest ustalenie pojęcia regionu. Definicja encyklopedyczna mówi, że jest to „umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi" (Złota Encyklopedia PWN, 2000). Nauki geograficzne rozróżniają regiony fizycznogeograficzne, gospodarcze, kulturowe, a także administracyjne. Te ostatnie zazwyczaj są obiektem planowania i zarządzania. Oczywiście wszystkie te poziomy rozumienia regionu wiążą się ze sobą. Warunki fizycznogeograficzne są podstawą gospodarki i stanowią o identyfikacji będącej bazą tożsamości kulturowej i lokalnej tradycji. Wszystkie te elementy zazwyczaj decydują o administracyjnym wydzieleniu regionu.

Jako obiekt zarządzania region jest w sferze zainteresowania rozmaitych podmiotów. Warto tu wyjaśnić, że zarządzanie w odniesieniu do regionu należy rozumieć jako praktykę świadomego stosowania odpowiednich środków dla osiągnięcia określonych celów. Zrządzanie w tym rozumieniu nie ma nic wspólnego z kontrolą i dominacją, raczej z koordynacją i współdziałaniem. Polityka regionalna, czyli całokształt działań mających na celu rozwój społeczno-gospodarczy regionów, angażuje wielu aktorów; uczestniczą w nim zarówno władze publiczne, jak i podmioty prywatne, instytucje i organizacje. Charakterystyczne jest, że władze centralne skupione są na redukowaniu przestrzennych dysproporcji rozwoju, natomiast pozostali aktorzy mają na celu raczej zwiększanie konkurencyjności i podnoszenie jakości życia w regionach. Jednym z ważniejszych celów polityk regionalnych Unii Europejskiej jest dążenie do spójności terytorialnej, rozumianej jako zmniejszanie różnic w rozwoju ekonomiczno-społecznym oraz jakości życia pomiędzy poszczególnymi regionami. Nie chodzi tutaj w żadnym razie o zatarcie różnic kulturowych, ale o wyrównanie poziomów życia. W tym sensie polityka regionalna UE przyczynia się także do rozwoju regionalnego, wspierając lokalne inicjatywy rozwojowe.

Z punktu widzenia tej analizy interesują nas pewne elementy zarządzania regionalnego, które związane są z obszarami metropolitalnymi. Jak się zatem wydaje, poszukiwanie związków pomiędzy tymi elementami powinno zostać zbadane w pierwszej kolejności. Zdefiniowanie istoty zjawisk związanych z rozwojem przestrzennym, demograficznym i społeczno-gospodarczym miast oraz ich wpływu na region będzie przedmiotem pierwszej części tej analizy.

Następnie przeanalizowane zostaną możliwe do zastosowania narzędzia związane z procesem zarządzania. Te narzędzia opisane zostaną z punktu widzenia możliwości ich zastosowanie przez rozmaitych aktorów, jednak ze szczególnym naciskiem na władze publiczne. Prześledzimy także polityczny aspekt budowy struktur zarządzających i uwarunkowania wynikające z tej, niezwykle przecież ważnej w aspekcie zarządzania, dziedziny. Przedstawione zostaną także przykłady budowy struktur ułatwiających zarządzanie obszarami metropolitalnymi w kontekście regionalnym. Wiele uwagi zostanie przy tym poświęcone na analizę procesów i trendów społecznych, które wpływają na system i styl zarządzania. Wynika to stąd, że współczesne społeczeństwo europejskie, w tym oczywiście polskie, jest najlepiej w historii wyedukowane, świadome swoich praw i zainteresowane udziałem w procesie kreowania rzeczywistości na zasadach partnerskich. Ruchy społeczne, zarówno sformalizowane, jak i nie, zaczynają wywierać znaczący wpływ na codzienne decyzje władz publicznych i podmiotów instytucjonalnych, a także na przedsiębiorstwa. Już nie kartka wyborcza co cztery lata, ale udział w procesie decyzyjnym wydaje się zaspokajać aspiracje

obywatelskie. Dlatego też przegląd tych zjawisk jest istotny dla zrozumienia rzeczywistości oraz nowych możliwości i wyzwań, jakie rodzi. Równość partnerów w sensie dostępu do procesu decyzyjnego staje się dziś problemem organizacyjnym. Trzeba jednak także rozumieć, że może okazać się niezbędną koniecznością jutra.

1. Miary rozwoju miast. Od „polis" do „metropolis"

Wiele definicji miasta zawiera elementy opisujące podstawy ich rozwoju – przede wszystkim związane z aktywnością zawodową mieszkańców miasta. Dla przykładu H. Wagner określa miasta jako „punkty, w których koncentruje się działalność handlowa ludzi", F. von Richthofen uważa, że „miasto to skupisko ludzi, dla których źródłem normalnych środków utrzymania jest koncentracja rodzajów pracy nie związanych z rolnictwem – przede wszystkim handlu i przemysłu". Wielu innych autorów, w tym przede wszystkim M. Aurousseau czy W. Christaller, podejmują wysiłek wymienienia wszystkich lub niemal wszystkich pól aktywności ludności miejskiej, wyliczając transport, wytwórczość, handel, szkolnictwo, administracje państwową i wreszcie mieszkalnictwo. Ten wątek definicyjny został tu przywołany dlatego, że porusza ważny element podstaw rozwoju miast – wątek ekonomiczny, który zapewne wiąże się z pojęciem „funkcji" miasta.

Termin „funkcja" użyty został po raz pierwszy przez F. Ratzela w 1891 roku i zaczerpnięty został z fizjologii (przyrównuje miasto do organu organizmu). Od tego czasu na stałe wszedł do słownika zarówno geografów, jak i urbanistów. Rozpowszechnienie się tego terminu spowodowało rozszerzenie się znaczenia tego terminu, stąd konieczne jest jego sprecyzowanie. Za funkcję miasta uważa tradycyjnie się działalność miasta jako jednolitego organizmu, który w wykonywanie danej funkcji zaangażowany jest jako całość. Funkcja miasta jest skierowana na zewnątrz, jest racją bytu i podstawą rozwoju miasta, niejako jego „profesją". Funkcja jest postacią miasta, w której występuje ono na zewnątrz. Innymi słowy, czynności wykonywane w interesie mieszkańców miasta i na rzecz miasta nie odzwierciedlają funkcji miasta. Działalności tego rodzaju są wynikiem skupiania się ludzi w miastach, ale nie stanowią racji istnienia miasta.

Skoro więc w miastach można wyodrębnić owe funkcje „eksportowe", stanowiące jego specjalizację jako jednolitego organizmu, to zapewne służą one zdobywaniu środków na rozwój. Prowadzi to do zasadniczego pytania – jak mierzyć i określać ten rozwój? Jak się wydaje, można tu wyodrębnić 3 grupy odpowiedzi, z których każda doprowadzi do zdefiniowania innych cech miasta i współczesnych zjawisk w nich występujących.

Samo pojęcie „rozwój" także wymaga pewnego dookreślenia. Rozwój musi być bowiem silnie skorelowany z poziomem życia. Miasta bez mieszkańców, ale także bez „użytkowników" niebędących stałymi mieszkańcami (studentów, przedsiębiorców, tury-

stów etc.), nie stanowią bowiem przedmiotu badań urbanistów i planistów, tylko historyków. Tych pierwszych interesują miasta „żyjące", napełnione ludzką aktywnością, dążeniami, aspiracjami, które przejawiają się w rozmaitych zjawiskach i fizycznych formach. Używając pojęcia rozwój, trzeba zawsze pamiętać, że jest on bardzo silnie powiązany z jakością życia, z aspiracjami i dążeniami mieszkańców, ich poziomem cywilizacyjnym i poziomem zaspokajania ich potrzeb. Dopiero taka baza może stanowić punkt wyjścia do kolejnych, nieco bardziej metodycznych rozważań.

Pierwsza grupa czynników rozwojowych związana jest z **wielkością terytorium** miasta, druga z jego wielkością w sensie **demograficznym**, wreszcie trzecia – z szeroko pojętym **rozwojem ekonomiczno-społecznym**. Analiza każdego z czynników pozwala zdefiniować bardzo ciekawe zjawiska występujące we współczesnych miastach i ich wpływ na region.

1.1. Rozwój terytorialny miast

Pierwszą, bardzo fizyczną miarą rozwoju miasta jest niewątpliwie jego rozwój terytorialny. Pytanie brzmi: czy wielkość terytorium miasta jest tu odzwierciedleniem jego rozwoju? Innymi słowy czy można wysunąć twierdzenie, że im większy obszar zajmuje miasto, tym na wyższym stoi stopniu rozwoju.

Już proste prześledzenie najstarszych danych historycznych pokazuje, że takiej tezy z pewnością obronić się nie da. Dla przykładu w tabeli 1. zestawiono wielkości najstarszych miast, pochodzących z pierwszej fali urbanizacji i nie widać tu jakiejś szczególnej zależności pomiędzy okresem prosperity miasta a jego wielkością.

Tabela 1. Estymacja wielkości miast IV–II tysiąclecie p.n.e.

Okres	Nazwa miasta	Wielkość [ha]
3300 p.n.e.	Uruk	200 (Bahn)
2800 p.n.e.	Uruk	550 (Bahn)
2100 p.n.e.	Rakhigarhi	80 (K)
	Harappa	150 (K)
	Mohendżo-Daro	250 (K)
	Ganweriwala	80 (K)
	Dholavira	100 (K)

1600 p.n.e.	Avaris	1000 (C)
1200 p.n.e.	Tyr	~70 (Ba)
1360 p.n.e.	Chengchow	320 (C)
1360 p.n.e.	Erech	450 (C)

* Bahn (1999), K = Kenoyer (1998), C = Chandler (1987), Ba = Bairoch (1988).

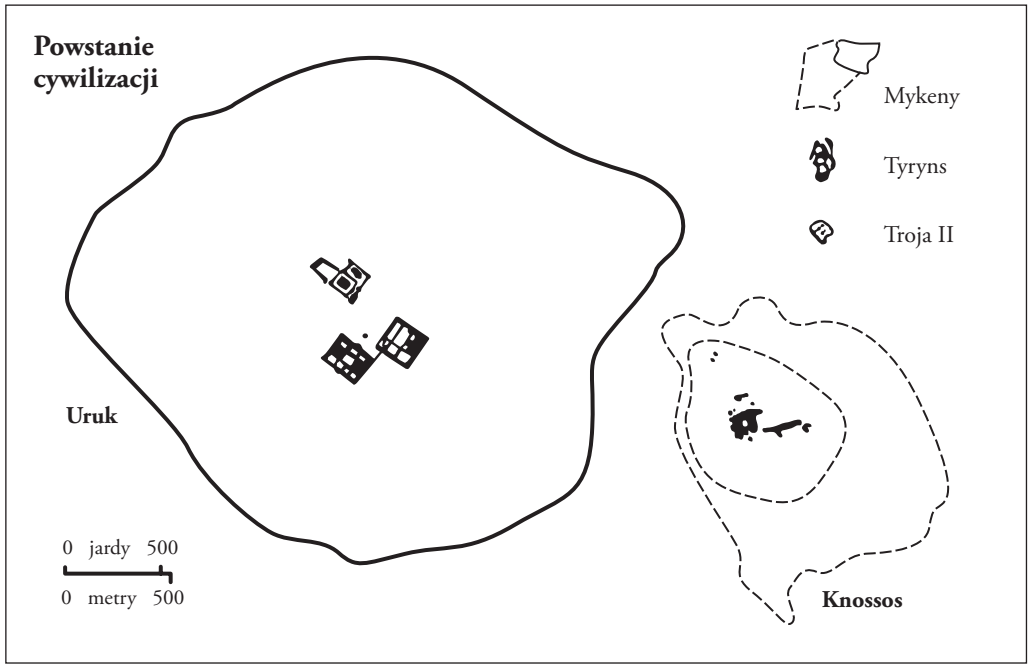
Źródło: Pasciuti D, Chase-Dunn C. (2002).

Jeszcze większe chyba wrażenie robi zestawienie wielkości miast pierwszej fali urbanizacji z tymi, które pojawiły się wraz z drugą falą urbanizacji i związane były z rozprzestrzenianiem się języków indoeuropejskich i nowych osiągnięć technicznych, w tym przede wszystkim żelaza i umiejętności jazdy konnej. Na marginesie warto dodać, że ta fala urbanizacji wygenerowała model miasta antycznego – greckiego i rzymskiego. Na rysunku 1. widać bardzo wyraźnie, że miasta, które możemy określić mianem daleko bardziej rozwiniętych, miały znacznie mniejsze terytorium od tych, które w sensie rozwoju cywilizacyjnego stały znacznie niżej.

Sytuacja taka spowodowana była wieloma czynnikami: na początku dominowały oczywiście względy militarne, na co zwrócił uwagę już Arystoteles, definiując położenia topograficzne miast. Kompaktowość miasta pozwalała na bardziej efektywną jego obronę. Taki rodzaj położenia topograficznego Arystoteles uznał zresztą za najbardziej pierwotny, gdyż w dalszej kolejności – jego zdaniem – o położeniu topograficznym decydowały dostępność, a następnie możliwość swobodnego rozwoju terytorialnego.

Wydaje się, że Arystoteles prawidłowo rozpoznał pewne uwarunkowania wynikające z procesów rozwojowych miasta. Ograniczanie możliwości swobodnego rozwoju terytorialnego miast wielokrotnie stawało się przyczyną ich zapaści. Łatwo to zaobserwować na przykładach uwięzionych w pasach fortyfikacji miastach polskich z okresu przełomu XIX i XX wieku.

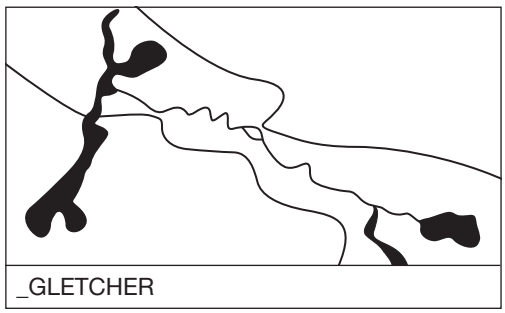
Rysunek 1. Porównanie wielkości wybranych miast I fali urbanizacji

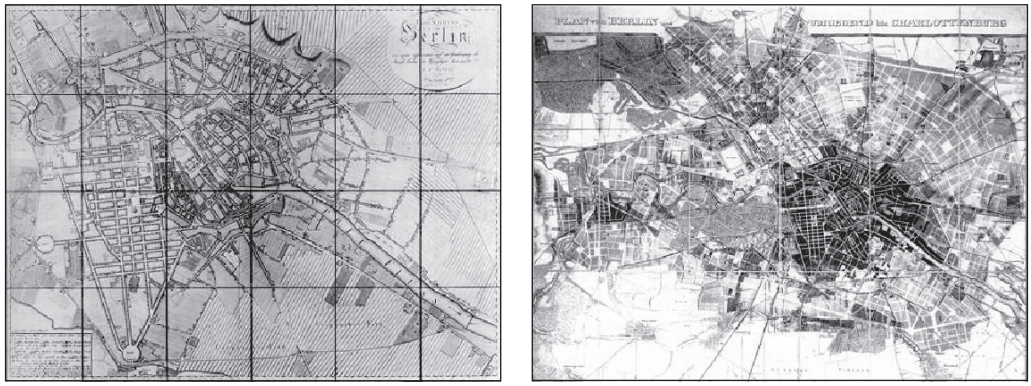


Źródło: Cotterell A. (1996)

Z drugiej jednak strony, nie można powiedzieć, że rozwój miasta nie jest w ogóle związany z jego rozprzestrzenianiem się terytorialnym. Rzut oka na terytorialne dzieje wielu miast upewnia, że możliwość swobodnego rozwoju terytorialnego jest jednym z istotnych warunków rozwoju w ogóle.

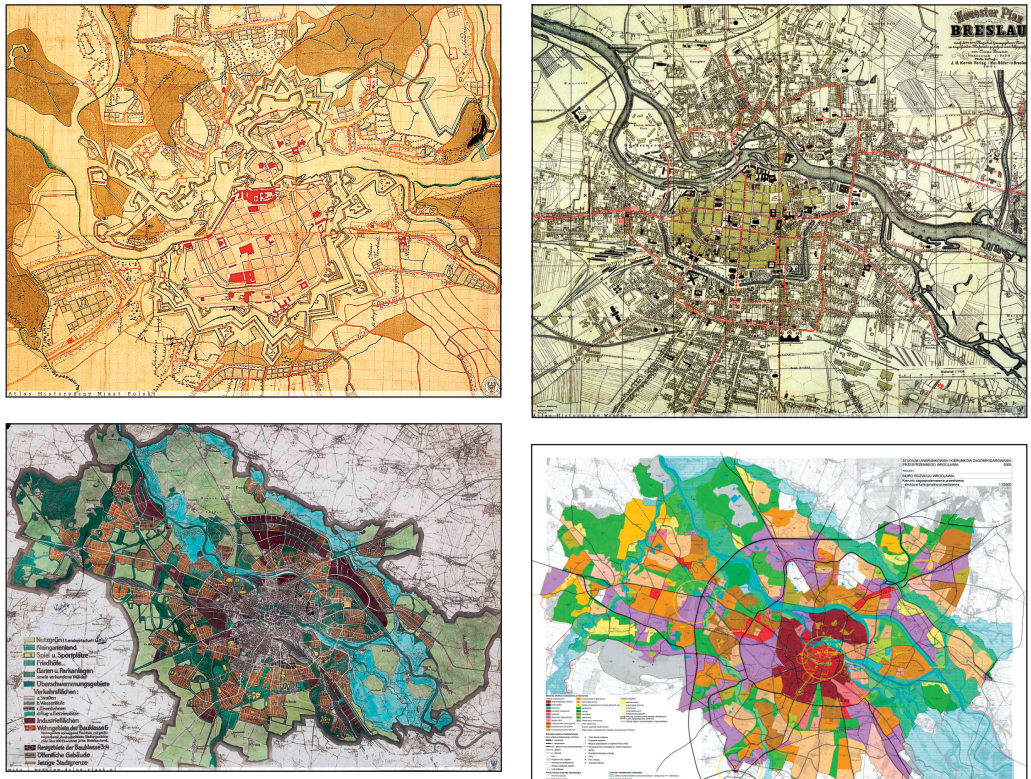
Rysunek 2. Rozwój terytorialny Berlina





Źródło: Oswalt Ph., Fontenot A., Stegers R., (2000)

Rysunek 3. Rozwój terytorialny Wrocławia (plany: 1774–76, 1891, 1937, 2005)



Źródło: Atlas Historyczny Wrocławia, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia.

Analiza danych US Census Bureau, dotycząca 20 wybranych wielkich miast (tab. 2), pokazuje bardzo zróżnicowaną ich wielkość (i oczywiście wynikającą z tego różną gęstość zaludnienia) i nie jest łatwo przeprowadzić dowód, że istnieje jakiś bardzo czytelny związek pomiędzy wielkością terytorialną miasta a jego kondycją, definiowaną jako szeroko pojęty rozwój. Trudno na przykład uznać, że wyjątkowo rozległe Karachi jest miastem lepiej rozwiniętym niż czteroipółkrotnie od niego mniejszy Nowy Jork.

Tabela 2. Powierzchnia wybranych wielkich miast świata

Lp.	Miasto	Liczba ludności	Obszar miejski	Pow. (km²)	Gęstość zaludnienia [os./km²]	Kraj
1	Bombaj	13 073 926	Zespół miejski	603	21 665	Indie
2	Karaczi	11 608 000	Dystrykt miejski	3530	3 957	Pakistan
3	Delhi	11 505 196	Zespół miejski	1483	7 758	Indie
4	Istambuł	11 174 257	Miasto	1970	5 137	Turcja
5	São Paulo	11 016 703	Miasto	1520	7 247	Brazylia
6	Moskwa	10 654 000	Miasto (łącznie z Zielenogradem)	1081	9 644	Rosja
7	Seul	10 421 000	Miasto specjalne	605	17 213	Korea Płd.
8	Shanghaj	9 838 400	Dystrykt centralny i wewnętrzne przedmieścia	1600	6 775	Chiny
9	Lagos	9 229 944	Miasto			Nigeria
10	Mexico City	8 658 576	Dystrykt federalny	1550	5 626	Meksyk
11	Dżakarta	8 568 838	Specjalny dystrykt stołeczny	660	12 738	Indonezja
12	Tokio	8 483 140	23 dzielnice specjalne	620	13 682	Japonia
13	Nowy Jork	8 250 567	Miasto	780	10 578	USA
14	Kair	7 933 236	Prowincja (*Governorate*)	214	37 071	Egipt
15	Teheran	7 797 520	Miasto	760	1 026	Iran
16	Londyn	7 554 236	Dystrykt stołeczny (*Greater London*)	1580	4 697	Wielka Brytania
17	Pekin	7 441 000	Dystrykt centralny i wewnętrzne przedmieścia	1370	565	Chiny
18	Bogota	7 363 494	Dystrykt stołeczny	1590	4523	Kolumbia
19	Lima	7 186 000	Prowincja			Peru
20	Hong Kong	7 041 000	Specjalny region administracyjny	1092	6 183	Hong Kong

Źródło: US Census Bureau, http://www.census.gov. 8.10.2010.

Pojawia się więc bardzo charakterystyczny dla zjawisk przestrzennych paradoks – z jednej strony nie ma dowodu, że rozwój terytorialny miasta może być wprost powiązany z jego szerzej rozumianym rozwojem społeczno-gospodarczym, a z drugiej strony – bez możliwości zapewnienia rozwoju terytorialnego trudno jest o taki szeroko rozumiany rozwój uzyskać.

Sprawa jest nawet jeszcze bardziej skomplikowana – analiza współczesnych zjawisk przestrzennych prowadzi bowiem do konstatacji, że zapewnienie możliwości nadmiernego rozwoju może okazać się w konsekwencji groźne. I – co szczególnie ważne dla tej analizy – bardzo wyraźnie związane jest już z kontekstem regionalnym.

Przeanalizujmy takie przestrzenne zjawiska związane z rozrastaniem się miast, jak: **aglomeracje**, **konurbacje** i **obszary metropolitalne**.

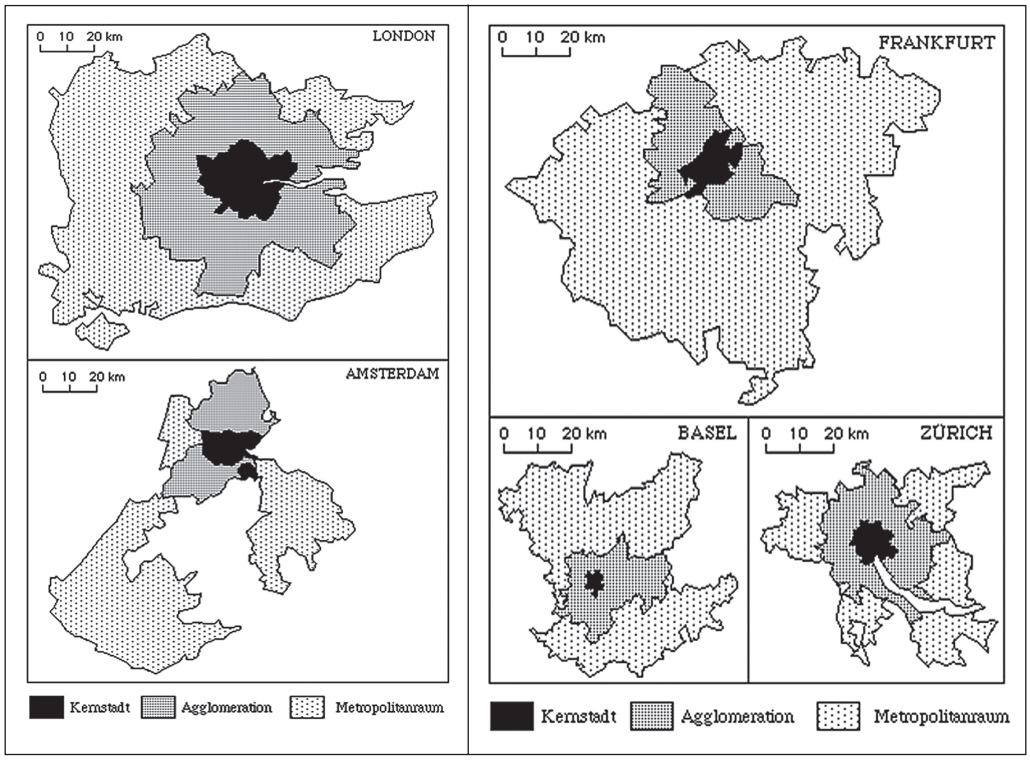
W literaturze przedmiotu powszechnie używa się definicji, że **aglomeracja** jest to jednostka osadnicza złożona z miasta głównego oraz otaczających je osad o różnym charakterze, które razem tworzą jednolitą przestrzeń zurbanizowaną, funkcjonalnie zdominowaną przez główne miasto. Słowo „aglomeracja" nie ma charakteru administracyjno-politycznego, jest po prostu opisem rzeczywistości. Oczywiście, szczegółowe wyodrębnienie zasięgu aglomeracji może nasuwać cały szereg problemów – od ustalenia gęstości zabudowy, która zachowuje ową „ciągłość urbanizacji", przez ustalenie gęstości zaludnienia i charakteru zagospodarowania terenu i intensywności i charakteru powiązań pomiędzy miastem głównym a pozostałymi jednostkami. Są to jednak tylko metodologiczne problemy lepszego opisania i zdefiniowania bytu, którego występowanie nie budzi większych wątpliwości.

Pewnym wariantem aglomeracji jest **konurbacja**, która występuje wtedy, kiedy mamy do czynienia nie z mono-, ale z policentryczną koncentracją. Bardzo często obserwuje się układy tego rodzaju na obszarach zagłębi węglowych, które poprzez naturę występowania złoża generowały skoncentrowane układy policentryczne. Dziś zatem konurbacje możemy zobaczyć, na przykład, na Górnym Śląsku, w zagłębiu Ruhry, w rejonie Lille. Czasem tego rodzaju układy wywoływały także inne czynniki, jak na przykład szczupłość miejsca czy uwarunkowania gruntowe – zazwyczaj także związane silnie ze środowiskiem przyrodniczym. Tego rodzaju czynniki doprowadziły do ukształtowania się choćby Randstadt Holland.

Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, gdy zaczniemy rozważać jeszcze dalsze, sięgające poza aglomerację (konurbację) wpływy miasta (miast), które niewątpliwie występują i wywołują silne skutki przestrzenne. Kolejny obszar objęty takim wpływem nosi nazwę **obszaru metropolitalnego**. We wszystkich językach panuje tu pewnego rodzaju zamieszanie terminologiczne, gdyż obszar metropolitalny nie wiąże się jedynie z metropoliami, a ze

wszystkimi rodzajami miast i oznacza przestrzeń wokół aglomeracji, która podlega silnym wpływom głównego miasta. Te wpływy mają nieco mniejszą intensywność niż w ramach aglomeracji, jednak są niewątpliwe i znaczące. Obejmują regionalne związki gospodarcze, kulturalne, przyrodnicze i komunikacyjne.

Rysunek 4. Miasto – aglomeracja – obszar metropolitalny



Źródło: http://socio.ch/demo/t_rothdip3.htm. 8.10.2010.

Analiza rozwoju przestrzennego miast pokazuje, że prawie wszystkie z nich, które osiągnęły pewien próg wielkości, mają tendencję do wytwarzania aglomeracji (konurbacji) oraz obszaru metropolitalnego. To, co wyróżnia współczesne procesy rozwojowe, to skala owej ekspansji przestrzennej, która doprowadziła do powstania nowych jakości, jakimi można określić nieprawdopodobnie wielkie zespoły miejskie, które nie mają cech konurbacji, lecz są wynikiem rozwoju przestrzennego aglomeracji. Takie zjawisko coraz szerszego rozlewania się obszaru zurbanizowanego nazywane jest w literaturze przedmiotu ***urban sprawl*** i nie ma swojego ukształtowanego, polskiego odpowiednika (zresztą termin ten

używany jest powszechnie także w innych niż angielski językach). Termin *urban sprawl* zawiera obecnie w sobie pewną czytelną negatywną konotację, której w tym opisie chcielibyśmy uniknąć. W swojej pierwotnej wersji jest po prostu opisem zjawiska rozlewania się obszarów zurbanizowanych poza tradycyjne dotąd granice miasta. Oczywiście, skala tego zjawiska może budzić pewien niepokój, stanowi to jednak zupełnie odrębne zagadnienie.

Większość głosów w literaturze przedmiotu sygnalizuje pewne zagrożenia wynikające z rozprzestrzeniania się obszarów zurbanizowanych. Są to zagrożenia o charakterze przede wszystkim ekologicznym i transportowym, ale mają także swoje daleko idące konsekwencje w jakości życia. Pojawiają się jednak także głosy, że być może obserwujemy właśnie wykształcanie się nowego modelu miasta – innego od naszego wyobrażenia o mieście kompaktowym, zamkniętym w sztywnych granicach (Sievert, 2003; Prosperi, 2007). Te głosy sugerują, że być może przyszłością osadnictwa jest znacząca przestrzeń zurbanizowana z pewnymi zagęszczeniami zagospodarowania w rejonach „tradycyjnych" miast. W wielu miejscach na świecie tego rodzaju zjawisk nie można powstrzymać, niezależnie od pytania, czy w ogóle jest to możliwe.

Zjawisko to doprowadziło do badań nad koncepcją miasta-regionu (*city-region*), które ma być organizacyjną odpowiedzią na problemy przerastające zarówno możliwości, jak i kompetencje tradycyjnych jednostek administracyjnych. Jest oczywiste, że problemy wygenerowane przez rozwój obszarów metropolitalnych przekraczają możliwości tradycyjnie wydzielonych gmin czy powiatów (czy jakichkolwiek innych jednostek charakterystycznych dla innych krajów europejskich) i mają bardzo silny kontekst regionalny. Fizycznie widoczne jest to w odniesieniu do infrastruktury, szczególnie sieci transportowych, jednak nie mniej ważne, a może nawet ważniejsze są przepływy i powiązania wygenerowane przez rozwój obszarów metropolitalnych, których elementy infrastruktury są jedynie niedoskonałą fizyczną manifestacją.

Rysunek 5. ***Urban sprawl*** **– rozrost terytorialny miasta**

Źródło: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Arbor_Lake-Aerial.JPG. 8.10.2010.

Miasto-region to jednak – jak się wydaje – jeszcze nie ostatni etap w rozwoju terytorialnym miast. Wystarczy rzut oka na rejon Zatoki Tokijskiej, gdzie nawet na zdjęciu satelitarnym widać wyraźnie obszar nieprzerwanej urbanizacji sięgający od Yokohamy, przez Tokio po Kawasaki, Funabashi i Chibę. Skala tego zjawiska jest tak ogromna, że do jej opisu nie bardzo stosuje się tradycyjny termin aglomeracji. Literatura przedmiotu używa w takich wypadkach terminu **megamiasto**, **megacity** czy – najczęściej – **megalopolis**. Ten ostatni termin został po raz pierwszy użyty w 1957 roku przez Jean Gottmann dla opisania przestrzeni zurbanizowanej wschodniego wybrzeża Stanów Zjednoczonych, rozciągającej się od Bostonu do Waszyngtonu.

Innymi słowy, termin megalopolis zarezerwowany jest dla ogromnych zurbanizowanych przestrzeni, znacznie większych niż tradycyjne aglomeracje, a nawet konurbacje, gdyż powstałe w wyniku rozlewania się sąsiednich, chociaż niekoniecznie blisko siebie położonych aglomeracji. Trudno tu wskazać precyzyjnie, gdzie przebiega granica pomiędzy dużą czy nawet bardzo dużą aglomeracją a megalopolis, jednak jest oczywiste, że jeśli mówimy o obszarze zamieszkałym przez mniej więcej 50 milionów ludzi (czyli znacznie więcej niż obecnie zamieszkuje obecnie Polskę) – jak to ma miejsce w wypadku rejonu Zatoki Tokijskiej – mamy do czynienia z zupełnie nową jakością. Niektórzy rozciągają nawet zasięg tokijskiego megalopolis jeszcze dalej, doszukując się obszaru urbanizacji zamieszkiwanego przez ponad 80 milionów ludzi.

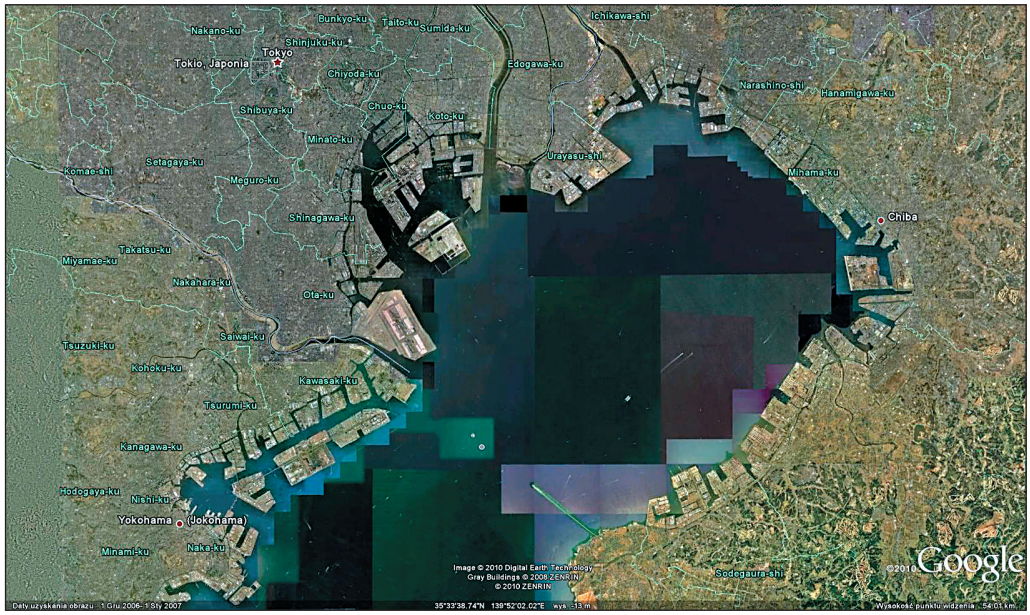
Szczęśliwie w polskich, a nawet europejskich warunkach nie musimy się jeszcze zmagać z wielkościami tego rzędu, warto jednak pamiętać, że po części dzieje się tak na skutek znacznie większej kontroli rozwoju przestrzennego jednostek terytorialnych. Ta kontrola ma na celu zarówno ograniczenie kosztów wynikających z rozrastania się terytorialnego miast, jak i z ochrony jakości życia, w tym przede wszystkim ochrony środowiska przyrodniczego, które stanowi jej bazowy komponent.

Rysunek 6. Tokio megalopolis

Źródło: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Skyscrapers_of_Shinjuku_2009_January.jpg. 8.10.2010.

Przykładów wytwarzania się tak kolosalnych struktur osadniczych jest oczywiście znacznie więcej. Warto przyjrzeć się na przykład magalopolis rozciągającym się na wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych – od Bostonu do Waszyngtonu, w ramach którego jednym z efektywnych środków komunikacji jest transport lotniczy. To samo można oczywiście powiedzieć o wielu miastach chińskich oraz wielu południowoamerykańskich, zwłaszcza zaś tych leżących na wschodnim wybrzeżu.

Rysunek 7. Zurbanizowana przestrzeń rejonu Zatoki Tokijskiej



Źródło: Google Earth, 8.10.2010.

Z drugiej strony, oczywiste jest, że tak znaczące koncentracje muszą mieć bardzo istotny wpływ na procesy gospodarcze, społeczne i kulturalne nie tylko kontynentu, ale także całego świata, co z kolei przekłada się na jakość życia mieszkańców.

Widać zatem, że współczesne procesy cywilizacyjne wywierają daleko intensywniejszy wpływ na przestrzeń, niż miało to miejsce kiedykolwiek w historii. Wynika to z kilku czynników, wśród których do najważniejszych należą czynniki demograficzne – wzrost liczby ludności w ogóle, wzrost liczby ludności w miastach oraz wzrost dążenia do podnoszenia jakości życia. Dlatego też następny miernik rozwoju miast musi mieć pewien istotny związek z zagadnieniami demograficzno-społecznymi.

Z drugiej strony, trzeba pamiętać, że czynnik terytorialny będzie miał duży wpływ na zarządzanie miastami. Skoro rozważamy struktury sięgające daleko poza granice administracyjne tradycyjnych miast – to oczywistą konsekwencją tego jest poszukiwanie nowej formuły organizacyjnej wszystkich jednostek zaangażowanych w funkcjonowanie obszaru metropolitalnego.

1.2. Rozwój demograficzny

W swoim fundamentalnym dziele „Four thousand years of urban growth" Tertius Chandler (1987) przeanalizował rozwój demograficzny największych miast w poszczególnych okresach historycznych. Analiza taka dobrze pokazuje pewne tendencje cywilizacyjne i gospodarcze, jest odzwierciedleniem wydarzeń historycznych i długookresowych trendów, pozwala lepiej zrozumieć zarówno sens, jak i tło rozwoju.

Europejczykowi, skoncentrowanemu na „śródziemnomorskiej" optyce postrzegania i interpretacji historii, trudno jest uwierzyć, że w V wieku p.n.e., kiedy mieliśmy do czynienia ze „złotym wiekiem" kultury antycznej (czasy Peryklesa!), tylko dwa miasta europejskie – Ateny i Syrakuzy – znajdowały się w pierwszej dziesiątce największych miast świata. Ateny liczyły wówczas około 155 tys. mieszkańców, zaś Syrakuzy – około 125 tysięcy. Zatem, by użyć jakiegoś obrazowego porównania, przypominały wielkością Wałbrzych czy Legnicę raczej niż współczesne wielkie stolice. Analiza danych dla największych 20 miast z tego okresu pokazuje nieprawdopodobną dominację Azji, gdzie w Chinach, Indiach czy Persji miasta były liczne i miały silną pozycję. Obszar Morza Śródziemnego – kolebki cywilizacji europejskiej – zaczyna być w analizowanym czasie widoczny jako rejon zaznaczony ważnymi punktami urbanizacji – poza wspomnianymi już Atenami i Syrakuzami wśród największych miast świata znajdujemy także Rzym, Korynt i Kartaginę.

Tabela 3. Największe miasta świata w roku 430 p.n.e.

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
1	Babilon	Mezopotamia	250 000
2	Ektebana	Persja	200 000
3	Ateny	Grecja	155 000
4	Stavasti	Indie	150 000
5	Champa	Indie	150 000
6	Loyang	Chiny	145 000
7	Yenhsiatu	Chiny	
8	Rajagriha	Indie	
9	Syrakuzy	Sycylia	125 000
10	Mamfis	Egipt	100 000
11	Rzym	Rzym	100 000
12	Soochow	Chiny	100 000

13	Chicheng	Chiny	
14	Kartagina	Afryka Płn.	
15	Persepolis	Persja	
16	Lintzu	Chiny	
17	Changan	Chiny	
18	Korynt	Grecja	70 000
19	Lucheng	Chiny	
20	Suza	Persja	

Źródło: Chandler T. (1987).

Dwa wieki później obraz jest nieco inny. Nie jest już tak czytelna dominacja krajów Dalekiego Wschodu, wykształca się natomiast bardzo silna sieć miejska we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego – Aleksandria, Seleucja, Antiochia, Jerozolima, Pergamon dołączają do silnych już wcześniej miast – Rzymu, Kartaginy, Syrakuz, Memfis. Niemal połowę z 20 największych miast świata znajdujemy zatem w analizowanym obszarze.

Analiza wielkości populacji największych miast pod koniec I w n.e. pokazuje przede wszystkim nieprawdopodobny wzrost Rzymu. Nie tylko znalazł się on na czele listy, ale – w stosunku do poprzednio rozważanego okresu – wzrósł ponad czterokrotnie. Pokazuje to bardzo dobrze imperialną pozycję miasta i jego światowe wpływy. Nadal utrzymuje się mocna pozycja wschodniej części rejonu Morza Śródziemnego jako ważnego obszaru urbanizacji.

Analiza demograficzna z roku 361 pokazuje – może lepiej niż jakiekolwiek inne dane – głęboki kryzys wielkiego imperium. Rzym nie tylko utracił swoją dominującą pozycję na rzecz Konstantynopola, ale widać jego wyraźną depopulację (do około 250 tysięcy mieszkańców). To niewątpliwe oznaki bliskiego upadku. Widać także pewien ogólny kryzys urbanizacyjny, gdyż większość miast nie osiąga wielkości obserwowanej jeszcze dwa wieki wcześniej.

Wczesne średniowiecze – VII w. – to okres upadku miast w Europie. Rolnicze ludy, jakie przemieszczały się w tym czasie wzdłuż naszego kontynentu, nie znały i rozumiały kultury miejskiej. Nie umiały „użytkować" miasta jako fizycznej struktury pozostawionej po imperium rzymskim. Konstantynopol utrzymał swoją pozycję na skraju Europy, czerpiąc jednak większe korzyści z sąsiedztwa z Azją.

Dwa wieki później możemy zaobserwować, że pewien renesans miast w Europie przychodzi od strony wcześniej nieznanej – od ludów Arabskich. W pierwszej dziesiątce

miast świata znajdujemy 160-tysięczną Kordowę, miasto założone jeszcze przez Fenicjan, teraz jednak kwitnące dzięki wpływom arabskim. W ogóle miasta arabskie bardzo szybko rozwinęły się, stając się ważnymi ośrodkami gospodarczymi. Koniec pierwszego tysiąclecia przynosi znowu pierwszą pozycję miastu europejskiemu – wspomnianej wcześniej Kordowie, która jednak ma charakter „europejski" tylko z racji położenia geograficznego, gdyż jej rozwój jest wynikiem i dziełem kultury arabskiej. Warto także odnotować kolejną falę depopulacji miast. Jeszcze dwa wieki wcześniej największe miasta liczyły 700–800 tys. mieszkańców, obecnie największe z nich oscylują wokół połowy tej wielkości. Mamy zatem do czynienia w kolejną falą załamania się rozwoju miast.

Dojrzałe średniowiecze pokazuje wyraźnie narodziny miasta europejskiego, zbudowanego na nowym, odrębnym od wcześniejszych modelu i ukazującym się w rankingu na wysokiej, szóstej pozycji (Paryż). Granada, geograficznie należąca do Europy jest bezdyskusyjnie dziełem kultury arabskiej. Można także zaobserwować początek triumfalnej drogi wielkich miast chińskich – Pekinu, Kantonu, Nankinu. Charakterystyczne jest także, że na czele listy nie nastąpił wzrost wielkości miast w stosunku do poprzednio analizowanego okresu.

Tabela 4. Największe miasta świata w roku 1350

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
1	Kair	Egipt	450.000
2	Hangchow	Chiny	432.000
3	Pekin	Chiny	400.000
4	Kanton	Chiny	330.000
5	Nankin	Chiny	300.000
6	Paryż	Francja	200.000
7	Fez	Maroko	175.000
8	Sian	Chiny	150.000
9	Tabriz	Arabia	150.000
10	Granada	Hiszpania	150.000

Źródło: Chandler T. (1987).

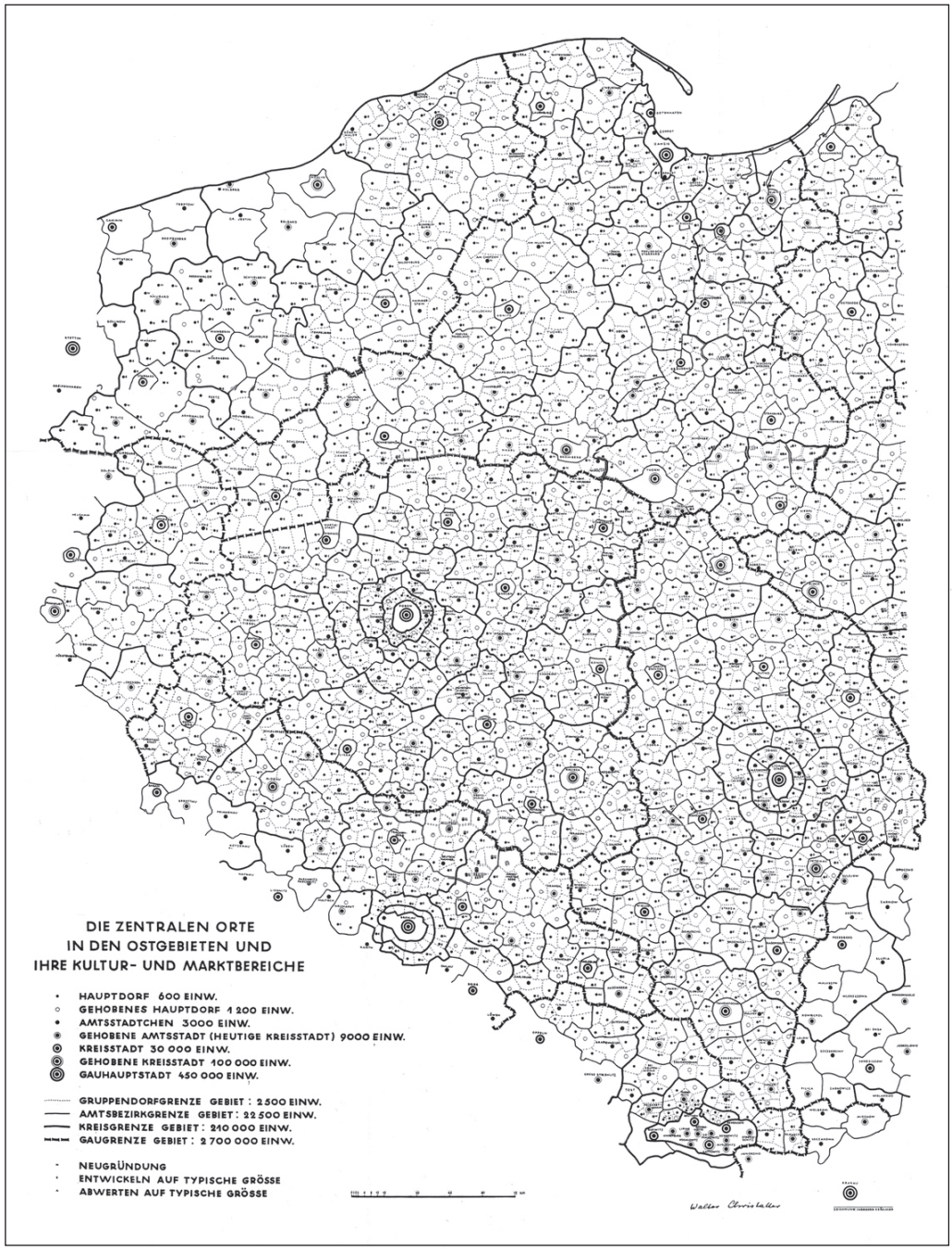
Budowa nowego wzorca miasta zajęła Europie wiele czasu, jednak model miasta średniowiecznego, który w dojrzałej formie pokazało się w XII–XIII wieku, okazał się nad wyraz efektywny. Do dziś służy często jako rodzaj wzorca miasta w ogóle, szczególnie

zaś w Europie. Jego siła i struktura opierała się o „terytorialność" w sensie geograficznym. Często zapominamy, że miasta średniowieczne wyrosły jako naturalne punkty koncentracji regionalnej sieci osiedleńczej. Dzieje się tak dlatego, że z dzisiejszej perspektywy łatwo jest nie pamiętać, że podstawowym problemem średniowiecza był głód (Le Goff, 1964), co kierowało uwagę „ekonomiczną" na działalność rolniczą. Ta zaś wcześniej czy później będzie wymagała punktów wymiany, które wyrosną jako efekt budowy „centralności" najpierw zapewne w rozumieniu dostępności, następnie zaś w sensie organizacji i zarządzania. Dojrzałe średniowiecze „zaprezentowało" model perfekcyjnie odpowiadający tym właśnie potrzebom. Stąd – w odniesieniu do pozostałych elementów całej złożonej struktury przestrzennej – jego kompaktowa struktura przestrzenna, służąca głównie wymianie i obsłudze przyległych obszarów.

Ta terytorialność stała się podstawą budowy klasycznych dzisiaj modeli sieci osiedleńczej i hierarchii miast, w szczególności zaś teorii miejsc centralnych opublikowanej przez Christallera (1933). Idealnie uporządkowany model pokazuje wzorzec regionalnego wzrostu Europy oparty o sieć miast jako węzłowych punktów determinujących rozwój poszczególnych regionów, a w konsekwencji całego kontynentu. Warto zauważyć, że Christaller zbudował swój model w oparciu o układ rynków i dostępności. Uznał, że dostatecznie dobrym przybliżeniem układu rynków będzie sieć heksagonalna, która likwiduje problem nakładania się stref wpływu występujący przy założeniu, że układ dostępności rynków jest środkiem okręgu. Jednocześnie takie założenie daje możliwość zoptymalizowania układu dostępności i oparciu jej o wielce wydajną sieć trójkątną. Taka koincydencja ułatwia generowanie sieci osadniczej o bardzo regularnym, hierarchicznym charakterze. Sam Christaller spróbował zaaplikować ten model do obszaru południowych Niemiec, obejmując swoją analizą także obszar Dolnego Śląska.

Z dzisiejszej perspektywy widać dość wyraźnie, że model Christallera odnosił się już w momencie jego konceptualizacji do odchodzącego świata hierarchicznego porządku wyrosłego ze średniowiecznej struktury terytorialności. Ten proces dał podstawy do rozwoju miast, jaki obserwujemy dzisiaj. Jeżeli bowiem wielkość miast dawno przerosła wielkości, o jakich myślał Christaller, a także ich struktura i relacje z regionem zmieniły się znacząco, to przecież dla każdego jest oczywiste, że punktem wyjścia dla tej zmiany był hierarchiczny porządek regionalnej sieci osadniczej. W tym sensie miasta są całkowicie wrośnięte w strukturę regionalną, a ich rozwój może tylko te związki zacieśniać. Innymi słowy, nawet jeżeli dzisiaj współpracują „ponad głowami" regionów, z których wyrosły i z których nadal czerpią swoją siłę, to ich pierwotne zakorzenienie w tej strukturze dało im niezbędny impuls rozwoju.

Rysunek 8. Układ miejsc centralnych Christellera zastosowany do Europy Centralnej



Źródło: Chtristaller W. (1933).

Na proces powolnego kształtowania się regionalnej sieci osadniczej nałożył się drugi proces, zainicjowany wraz z rewolucją przemysłową – proces rewolucyjnego wzrostu miast. Dotyczył on w pierwszej fazie właśnie miast europejskich.

Koniec burzliwego dla Europy XVII wieku przynosi mocne pozycje wyraźnie rosnącym miastom europejskim – pół miliona przekraczają Londyn i Paryż. Jednocześnie kwitnie turecki Konstantynopol, rozwija się Pekin, pojawiają się w rankingu nowe miasta Japonii – szczególnie Tokio. Widać też wyraźnie początek pewnej nowej miejskiej dynamiki – wielkości miast znacznie rosną; pierwsze miasto, turecki wówczas Konstantynopol liczy 700.000.

Wiek XVIII i pierwsza połowa wieku XIX to okres dynamicznych zmian cywilizacyjnych i technologicznych, to czas rewolucji przemysłowej, nowych prądów ideowych i społecznych. Nie mogły one pozostać bez wpływu na rozwój miast, jednak siła, z jaką wpłynęły one na poziom urbanizacji jest po prostu fascynująca. Miasta, które dotychczas nie „ocierały się" nawet o granicę miliona mieszkańców nagle objawiają się jako kilkumilionowe skupiska ludzkie. Londyn przekracza wyraźnie 2 miliony mieszkańców, Paryż dawno minął granicę miliona. Rośnie Pekin, Kanton i Tokio. Pojawia się pierwsze wielkie miasto północnoamerykańskie – Nowy Jork. Konstantynopol zachowuje jeszcze miejsce w rankingu, chociaż liczba ludności pozostaje w nim niemal niezmienna od poprzednio analizowanego okresu. Nigdy w dotychczasowej historii nie obserwowano tak silnego i tak niewiarygodnie szybkiego wzrostu miast. Jest jednak dopiero początek wielkiej fali urbanizacji.

Tabela 5. Największe miasta świata w roku 1850

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
1	Londyn	Wielka Brytania	2 320 000
2	Pekin	Chiny	1 648 000
3	Paryż	Francja	1 314 000
4	Kanton	Chiny	800 000
5	Konstantynopol	Turcja	785 000
6	Hangchow	Chiny	700 000
7	Nowy Jork	USA	682 000
8	Bombaj	Indie	575 000
9	Edo (Tokio)	Japonia	567 000
10	Soochow	Chiny	550 000

Źródło: Chandler T. (1987).

W ciągu zaledwie ćwierćwiecza, na początku drugiej połowy XIX wieku, największe miasta świata zwiększają swoją populację dwu-, trzy- i czterokrotnie. Trzecia ćwierć XIX wieku to okres dominacji miast europejskich – w pierwszej dziesiątce jest ich aż połowa. Przebojem wchodzą na miejską scenę miasta amerykańskie – już nie tylko notowany poprzednio i dynamicznie rosnący Nowy Jork, ale także Filadelfia. Pekin i Kanton czerpiąc korzyści z handlu z Europą, zachowują swoje dominujące pozycje na Dalekim Wschodzie. Co powinniśmy pamiętać, analizując ten nieprawdopodobny wzrost – to zasadnicza zmiana układu dostępności. Niesłychanie szybki rozwój kolei od lat 30. XIX wieku dał podstawy znacznego przyspieszenia procesu wymiany dóbr, umożliwił także nieznany dotąd wzrost mobilności. Wielkości miast zanotowane u progu ostatniej ćwierci XIX wieku są nieznane z niemal 5-tysięcznej historii rozwoju miast, a dynamika wzrostu przekroczyła najśmielsze oczekiwania.

Tabela 6. Największe miasta świata w roku 1875

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
1	Londyn	Wielka Brytania	4 241 000
2	Paryż	Francja	2 250 000
3	Nowy York	USA	1 900 000
4	Pekin	Chiny	1 310 000
5	Berlin	Niemcy	1 045 000
6	Wiedeń	Austria	1 001 000
7	Kanton	Chiny	944 000
8	Filadelfia	USA	791 000
9	Tokio	Japonia	780 000
10	St. Petersburg	Rosja	764 000

Źródło: Chandler T. (1987).

Rzut oka na sytuację po pół wieku pokazuje, że dynamika wzrostu demograficznego miast nadal zachowuje swoją siłę. W pierwszej ćwierci XX wieku ostatnie miasto pierwszej dziesiątki przekracza 2 miliony mieszkańców. Warto zaobserwować pewną równowagę pomiędzy kontynentem amerykańskim a europejskim, jeśli chodzi o liczbę miast na czołowych miejscach rankingu. Nieprawdopodobny wzrost odnotowuje Tokio. Po raz pierwszy należy odnotować konurbację Zagłębia Ruhry, gdzie nie da się już w tym czasie wyodrębnić jednej dominującej koncentracji. Nie można także pominąć pierwszego reprezentanta Ameryki Południowej – Buenos Aires.

Tabela 7. Największe miasta świata w roku 1925

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
1	Nowy Jork	USA	7 774 000
2	Londyn	Wielka Brytania	7 742 000
3	Tokio	Japonia	5 300 000
4	Paryż	Francja	4 800 000
5	Berlin	Niemcy	4 013 000
6	Chicago	USA	3 564 000
7	Zagłębie Ruhry	Niemcy	3 400 000
8	Buenos Aires	Argentyna	2 410 000
9	Osaka	Japonia	2 219 000
10	Filadelfia	USA	2 085 000

Źródło: Chandler T. (1987).

Połowę XX wieku miasta osiągają, utrzymując ów nieprawdopodobny potencjał wzrostowy i generalne pozycje w rankingu. Wznosząca fala urbanizacji trwa.

Tabela 8. Największe miasta świata w roku 1950

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
1	Nowy Jork	USA	12 300 000
2	Londyn	Wielka Brytania	8 860 000
3	Tokio	Japonia	7 547 000
4	Paryż	Francja	5 900 000
5	Szanghaj	Chiny	5 406 000
6	Moskwa	Rosja	5 100 000
7	Buenos Aires	Argentyna	5 000 000
8	Chicago	USA	4 906 000
9	Zagłębie Ruhry	Niemcy	4 900 000
10	Kalkuta	Indie	4 800 000

Źródło: Chandler T. (1987).

Można zaryzykować twierdzenie, że ostatnie dwa wieki zostały zdominowane przez procesy urbanizacyjne. Wywarły one wpływ nie tylko na fizyczną przestrzeń, zmieniając krajobraz nie tylko samych miast, ale i wielkich obszarów leżących pomiędzy nimi,

lecz także na społeczną świadomość i technologię. Trudno powiedzieć, czy zmiany cywilizacyjne nie okazały się znacznie dalej idące niż zmiany w fizycznej przestrzeni. Współczesne badania pokazują, że owa niewiarygodna siła koncentrująca miast nie traci wiele ze swej dynamiki, chociaż jej natężenie jest różne w różnych miejscach na świecie.

Tabela 9. Największe miasta świata w 2007 roku

Lp	Nazwa miasta	Nazwa międzynarodowa	Kraj	Liczba ludności	Uwagi
1	Tōkyō	Tokyo	Japonia	34 200 000	+ Yokohama, Kawasaki, Saitama
2	Ciudad de México	Mexico City	Meksyk	22 800 000	+ Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan
3	Seoul (S□ul)	Seoul	Korea Płd.	22 300 000	+ Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam, Suweon
4	New York	New York	USA	21 900 000	+ Newark, Paterson
5	São Paulo	Sao Paulo	Brazylia	20 200 000	+ Guarulhos
6	Mumbai	Bombay	Indie	19 850 000	+ Kalyan, Thane, Ulhasnagar
7	Delhi	Delhi	Indie	19 700 000	+ Faridabad, Ghaziabad
8	Shanghai	Shanghai	Chiny	18 150 000	
9	Los Angeles	Los Angeles	USA	18 000 000	+ Riverside, Anaheim
10	Ōsaka	Osaka	Japonia	16 800 000	+ Kobe, Kyoto
11	Jakarta	Jakarta	Indonezja	16 550 000	+ Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang
12	Kolkata	Calcutta	Indie	15 650 000	+ Haora
13	Al-Qāhirah	Cairo	Egipt	15 600 000	+ Al-Jizah, Shubra al-Khaymah
14	Manila	Manila	Filipiny	14 950 000	+ Kalookan, Quezon City
15	Karāchi	Karachi	Pakistan	14 300 000	
16	Moskva	Moscow	Rosja	13 750 000	
17	Buenos Aires	Buenos Aires	Argentyna	13 450 000	+ San Justo, La Plata
18	Dhaka	Dacca	Bangladesz	13 250 000	
19	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Brazylia	12 150 000	+ Nova Iguaçu, São Gonçalo
20	Beijing	Beijing	Chiny	12 100 000	

Źródło: www.citypopulation.de

Miasta większe niż 10-milionowe zajmują pierwsze 25 pozycji w rankingu, a pierwsze pięć pozycji zajmowane jest przez miasta ponad 20-milionowe. Pierwsze 63 pozycje na tej liście zajmują miasta liczące nie mniej niż 5 milionów mieszkańców. Dynamika zjawisk urbanizacyjnych utrzymuje zatem od dwóch stuleci swoje niewiarygodne tempo. Pierwsze europejskie miasto – 12-milionowy Londyn – zajmuje 21. pozycję, następny na 26. pozycji jest niemal 10-milionowy Paryż.

Pojawia się zatem wspomniane wcześniej nowe słowo w urbanistycznym słowniku – **megacity, megalopolis**. Miasta liczące mniej niż milion mieszkańców mogą być dziś już rozważane co najwyżej jako średniej wielkości miasta, trudno też orzec, gdzie zaczyna się granica pomiędzy miastem wielkim a megacity. Być może nie ten problem jest jednak najistotniejszy. Pytanie brzmi: czy rozwój demograficzny miast odzwierciedla rozwój miast w ogóle? Innymi słowy, chcielibyśmy ustalić, czy wielkie miasta stanowią, czy też stanowić mogą ośrodki rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. I czy wielkość miasta przekłada się na jakość życia. Wreszcie – jakiego rodzaju relacje wiążą te struktury z regionem.

Rysunek 9. Sao Paolo – Favela Morumbi

Źródło: http://www.treehugger.com/files/2007/08/architects_aren.php. 8.10.2010.

Przyjrzyjmy się zatem rozkładowi przestrzennemu wielkich miast – megalopolis – w skali światowej. W pierwszej dziesiątce największych miast świata znajdujemy przynajmniej cztery, które pochodzą z krajów rozwijających się, w których poważna część społeczeństwa dotknięta jest problemem ubóstwa (Meksyk, Indie, Brazylia). W drugiej dziesiątce miast pochodzących z takich rejonów jest już większość. Analiza listy 63 największych miast świata jasno pokazuje, że największa eksplozja miejska nastąpiła w krajach biednych. Co to oznacza? Miasta wielkie nie oznaczają dziś jednoznacznie miast bogatych. Przeciwnie, bardzo często oznaczają miasta otoczone substandardowymi dzielnicami (*favelas, shanty towns, bidonville*) lub urządzone w ogóle bez żadnej miejskiej infrastruktury. Ogromne ilości ludzi żyją w miastach w warunkach urągających absolutnie podstawowym zasadom higieny, bez dostępu nie tylko do elektryczności, ale także czystej wody czy kanalizacji. Setki tysięcy ludzi mieszka tam w prowizorycznych zupełnie schronieniach, bez nadziei na stałą pracę, dostęp do opieki zdrowotnej czy edukacji. *Favelas* stają się siedliskami działalności przestępczej, gdyż w istocie jest to jedyny rodzaj dostępnej „aktywności zawodowej" mieszkańców.

Megalopolis są zatem tak różne, jak różne stoją za nimi systemy cywilizacyjne, kultura i gospodarka. Jednak podział na „bogate" i „biedne" megalopolis pozwala wyodrębnić kilka najważniejszych obszarów problemowych w nich występujących.

„Bogate" megalopolis to zazwyczaj miasta o bardzo silnej gospodarce, w których zdobycie legalnej pracy jest łatwe, a ścieżka kariery zawodowej i awansu społecznego dość precyzyjnie zdefiniowana. Ich atrakcyjność wynika przede wszystkim z owej gospodarczej dynamiki. Jednak oczywiście, pomimo rozwiniętych zazwyczaj struktur zarządzania takimi organizmami, stoją one przed istotnymi problemami przestrzennymi. W pierwszej kolejności są to oczywiście wyzwania transportowe i wynikające z potrzeb rozwoju infrastruktury miejskiej. Dalej pojawiają się problemy wynikające z oczekiwanego poziomu życia mieszkańców – dostępu do rozmaitych usług czy potrzeb zachowania walorów przyrodniczych. Problemem większości – jeśli nie wszystkich – megalopolis jest też stratyfikacja społeczna, której wynikiem są „lepsze" i „gorsze" dzielnice. Paradoksalnie wysoka atrakcyjność tych miast jest także zagrożeniem. Chodzi tu głównie o trudno kontrolowany rozwój terytorialny, który zwielokrotnia problemy wynikające z dotychczasowej wielkości miasta. Wszystkie te problemy stanowią jednak zazwyczaj w „bogatych" megalopolis przedmiot troski i działań interwencyjnych społeczności i władz lokalnych.

W megalopolis „biednych" sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Podstawą ich wzrostu nie jest silna gospodarka, tylko jeszcze większa bieda panująca na pozostałych obszarach kraju. Miasta w krajach rozwijających się są postrzegane jako jedyna szansa przeży-

cia a nie jako miejsce realizacji życiowych ambicji. Przyciągają zatem zupełnie inny typ nowego mieszkańca – pozbawionego nie tylko wysokich kwalifikacji, ale często nawet bardzo podstawowych umiejętności cywilizacyjnych, jak umiejętność czytania i pisania. Przybywają oni do miasta z braku innego rozwiązania, a nie z jasno zdefiniowanym celem. Nie stać ich na mieszkanie, nie znajdują pracy, dołączają zatem do rzeszy im podobnych żyjących z żebrania, prostytucji i działalności kryminalnej. Podstawowym problemem tych miast jest charakterystyczny podział – na część bogatszą, przypominającą wielkie miasta krajów rozwiniętych, i na część biedną, gdzie brakuje wody, kanalizacji, sieci transportowej i wszelkich miejskich udogodnień. Ta część megalopolis rozlewa się w sposób całkowicie spontaniczny i pozbawiona jest w zasadzie zarządzania. W wielu miastach interwencja lokalnych samorządów ogranicza się do pokazowych akcji policyjnych po spektakularnych przestępstwach bez podejmowania żadnych długofalowych programów naprawczych. Innymi słowy, koncentrację tego rodzaju z pewną trudnością można nazwać miastem w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Problem zarządzania takimi jednostkami, jak słusznie zauważa Kunzmann (1996), polega głównie na poradzeniu sobie z polaryzacją i konkurencyjnością wielu grup oraz na polityce zabezpieczenia i promocji pracy. Jest także oczywiste, że trzeba dość radykalnie przedefiniować podejście do rozumienia społeczności miejskiej, która obecnie odzwierciedla całe złożone bogactwo kulturowe mieszkańców i „użytkowników" czy też „miejskich aktorów".

Przewiduje się, że spodziewany w najbliższych latach intensywny wzrost urbanizacji dotknie przede wszystkim kraje biedne i bardzo biedne. Miasta bogatej strefy świata podejmują różnego rodzaju działania zmierzające do ochrony jakości życia, a co za tym idzie – najczęściej także i kontrolowania rozrostu miast. Pozwala to sformułować jedno z największych wyzwań cywilizacyjnych naszych czasów – jak zapewnić coraz wyższy poziom życia coraz większej liczbie ludności. Jednym z aspektów tego wyzwania jest oczywiście poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, na czym polega rozwój miasta w ogóle. I jak w świetle tego zarządzać miastem w imię jego rozwoju.

Skoro zarówno terytorialny, jak i demograficzny rozwój miasta nie mogą stanowić zasadniczej podstawy odniesienia dla ustalania mierników rozwoju miasta, należy sięgnąć po kolejne czynniki, tym razem bardziej związane z jakością życia.

1.3. Społeczno-ekonomiczny rozwój miast

Ponieważ ani wielkość w sensie terytorialnym, ani w sensie demograficznym nie odzwierciedlają bezdyskusyjnie poziomu rozwoju miasta, warto przyjrzeć się innym czynnikom, które, być może, okażą się decydujące w tej dziedzinie.

Na początek przyjrzyjmy się rankingowi miast skompletowanemu według oceny jakości życia.

Tabela 10. Miasta według poziomu jakości życia 2007 (Mercer Human Resource Consulting Worldwide Quality of Living Survey) miasto bazowe Nowy Jork = 100

Pozycja 2007	Pozycja 2006	Miasto	Kraj	Index 2007	Index 2006
1	*1*	ZURICH	**Szwajcaria**	**108.1**	108.2
2	***2***	GENEWA	**Szwajcaria**	**108.0**	108.1
3	***3***	VANCOUVER	Kanada	**107.7**	107.7
3	*4*	WIEDIEŃ	**Austria**	**107.7**	107.5
5	***5***	AUCKLAND	Newa Zealandia	**107.3**	107.3
5	***6***	DUSSELDORF	**Niemcy**	**107.3**	107.2
7	*7*	FRANKFURT	**Niemcy**	**107.1**	107.0
8	*8*	MONACHIUM	**Niemcy**	**106.9**	106.8
9	*9*	BERNO	**Szwajcaria**	**106.5**	106.5
9	*9*	SYDNEY	Australia	**106.5**	106.5
11	*11*	KOPENHAGA	**Dania**	**106.2**	106.2
12	*12*	WELLINGTON	Nowa Zealandia	**105.8**	105.8
13	*13*	AMSTERDAM	**Holandia**	**105.7**	105.7
14	*14*	BRUKSELA	**Belgia**	**105.6**	105.6
15	***15***	TORONTO	Kanada	**105.4**	105.4
16	*16*	BERLIN	**Niemcy**	**105.2**	105.1
17	*17*	MELBOURNE	Australia	**105.0**	105.0
18	***18***	LUXEMBOURG	**Luxemburg**	**104.8**	104.8
18	***18***	OTTAWA	Kanada	**104.8**	104.8
20	*20*	SZTOKHOLM	**Szwecja**	**104.7**	104.7

Źródło: http://www.mercer.com. 8.10.2010.

Wśród rozmaitych dostępnych rankingów oceny jakości życia w miastach warto zatrzymać się nad corocznym raportem przygotowywanym przez Mercer Human Resource Consulting – globalnej firmy zajmującej się działalnością na polu zasobów ludzkich, doradztwa finansowego i usług. Raport ten obejmuje badanie jakości życia w miastach w oparciu o 39 wyodrębnionych czynników, zebranych w następujące kategorie:

– otoczenie polityczne i społeczne (w tym stabilność polityczna, przestępczość, wdrażanie prawa);
– otoczenie ekonomiczne (w tym regulacje w zakresie przepływów walutowych, usługi bankowe);
– otoczenie społeczno-kulturowe (w tym cenzura, ograniczenia wolności osobistej);
– zdrowie i higiena (w tym usługi i zaopatrzenie medyczne, choroby zakaźne, wyposażenie w kanalizację, gospodarka odpadami, zanieczyszczenie środowiska);
– szkolnictwo i edukacja (w tym standard i dostępność do szkół, także międzynarodowych);
– usługi publiczne i transport (w tym elektroenergetyka, woda, transport publiczny, utrudnienia w transporcie);
– rekreacja (w tym restauracje, teatry, kina, sport i rozrywka);
– dobra konsumpcyjne (w tym dostępność wyżywienia/dzienna konsumpcja, ilość samochodów);
– mieszkalnictwo (w tym mieszkania, urządzenia gospodarstwa domowego, meble, zarządzanie nieruchomościami);
– środowisko przyrodnicze (w tym klimat, lista naturalnych katastrof).

Z przedstawionego zestawienia wynika jasno, że bada się wskaźniki wpływające na komfort życia – nie tylko w podstawowym zakresie obejmującym możliwość fizycznego przetrwania, ale także w odniesieniu do kwestii kulturalnych, ekonomicznych, zdrowotnych i perspektyw dla dzieci. Czynnik jakości życia jest, być może, najważniejszym czynnikiem w ocenie poziomu rozwoju miasta, gdyż jest przecież oczywiste, co zresztą podkreślano już wcześniej, że miasta są miastami tylko wtedy, kiedy mieszkają w nich ludzie. Miasta bez ludzi giną lub zamieniają się w skanseny. Innymi słowy, poziom rozwoju społecznego czy cywilizacyjnego odzwierciedlający się w jakości życia najlepiej chyba definiuje pojęcie rozwoju miasta. Ponadto jakość życia oznacza pewien stopień organizacji, co niewątpliwie wiąże się z zarządzaniem jednostkami miejskimi.

Analiza danych zawartych w tabelach 10. i 11. pokazuje zupełnie inny układ miast, niż zestawienia wynikające z wielkości miasta wyrażonego liczbą ludności czy terytorium.

Na czele rankingu z roku 2007 widzimy Zurich i Genewę – miasta wcale nie największe w żadnym z poprzednio analizowanych znaczeń (Zurich – niespełna 400 tys.; wraz z aglomeracją nieco ponad 1 mln mieszkańców, Genewa – niespełna 200 tys. mieszkańców). Zaraz za nimi plasują się Vancouver i Wiedeń. W najnowszym rankingu z 2010 następuje niewielkie przetasowanie liderów – Wiedeń wysuwa się na pierwszą pozycję, wyprzedzając poprzednich faworytów.

Najwyższe pozycje listy zdominowane są przez miasta europejskie, pojawiają się też niekiedy miasta z rejonu Australii i Nowej Zelandii, a także – stosunkowo rzadziej – z Ameryki Północnej. W tym ostatnim przypadku charakterystyczne jest, że są to miasta kanadyjskie, nie zaś te z obszaru Stanów Zjednoczonych.

Warto zauważyć, że ranking ma charakter porównawczy – miastem bazowym jest Nowy Jork (pozycja 48. w roku 2007 i 49. w roku 2010, indeks=100). Na końcu listy w roku 2007 znajdują się takie miasta jak Bagdad (indeks 14,5), Brazzaville (29,5), Bangi (30,6) czy Chartum (31).

Tabela 11. Miasta według poziomu jakości życia – 2009 (Mercer Human Resource Consulting Worldwide Quality of Living Survey), miasto bazowe Nowy Jork = 100

Pozycja 2009	Pozycja 2008	Miasto	Kraj	Index 2009	Index 2008
1	2	WIEDEŃ	**Austria**	108.6	107.9
2	1	ZURICH	**Szwajcaria**	108	108
3	2	GENEWA	**Szwajcaria**	107.9	107.9
4	4	VANCOUVER	Kanada	107.4	107.6
4	5	AUCKLAND	Nowa Zelandia	107.4	107.3
6	6	DUSSELDORF	**Niemcy**	107.2	107.2
7	7	MONACHIUM	**Niemcy**	107	107
8	7	FRANKFURT	**Niemcy**	106.8	107
9	9	BERNO	**Szwajcaria**	106.5	106.5
10	10	SYDNEY	Australia	106.3	106.3
11	11	KOPENHAGA	**Dania**	106.2	106.2
12	12	WELLINGTON	Nowa Zelandia	105.9	105.8
13	13	AMSTERDAM	**Holandia**	105.7	105.7
14	14	BRUKSELA	**Belgia**	105.4	105.4

15	15	TORONTO	Kanada	105.3	105.3
16	19	OTTAWA	Kanada	105	104.7
16	16	BERLIN	**Niemcy**	105	105
18	17	MELBOURNE	Australia	104.8	104.8
19	17	LUXEMBOURG	**Luxemburg**	104.6	104.8
20	20	SZTOKHOLM	**Szwecja**	104.5	104.5

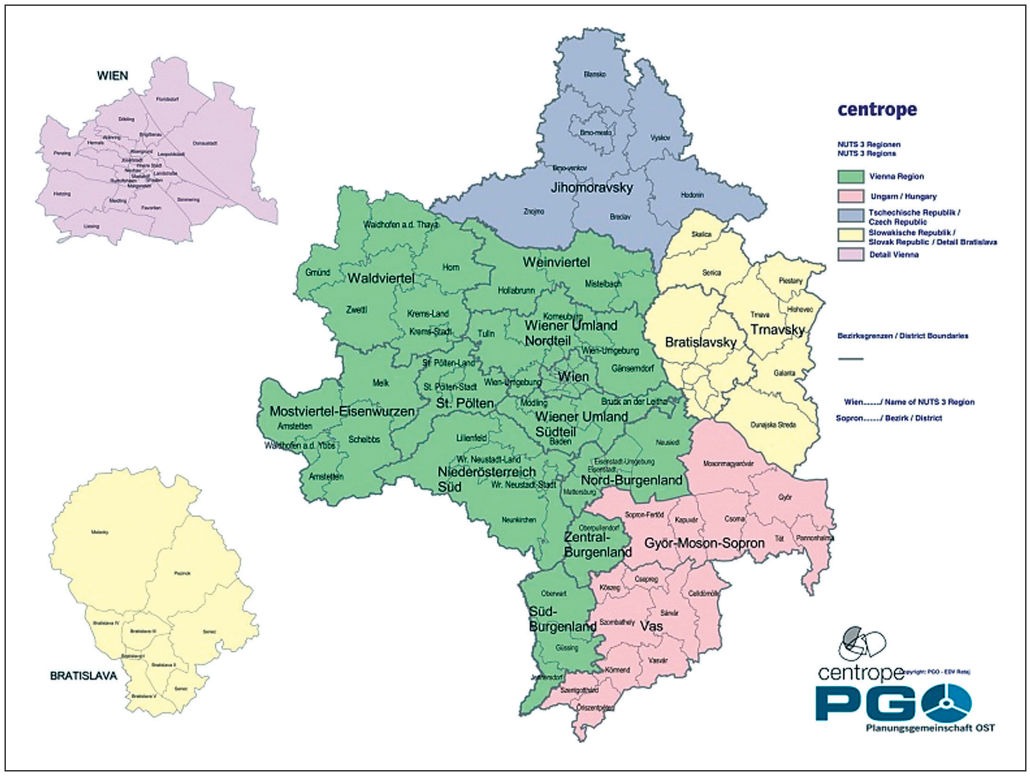
Źródło: http://www.mercer.com/summary.htm?siteLanguage=100&idContent=1173105. 8.10.2010.

Warto chwilę uwagi poświęcić zwycięzcy ostatniej edycji rankingu – Wiedniowi, gdyż może jest to najlepszy przykład, jak kooperacja w skali regionalnej daje doskonały efekt dla samego miasta i jego obszaru metropolitalnego. Samo miasto liczy niespełna 1,7 mln mieszkańców i zajmuje obszar około 415 km^2. To oznacza, że miasto jest dosyć „kompaktowe", zwarte. Dla porównania Wrocław, ze swoją populacją nie większą niż 650 tys., zajmuje niemal 300 km^2. Dobrze odzwierciedla to poszanowanie przestrzeni, jaka jest charakterystyczna dla polityki przestrzennej miasta. Wiedeń ma dominującą pozycję w systemie miast austriackich, jednakże ze względu na swoją charakterystykę położenia (mocno mimośrodową w stosunku to terytorium kraju) oraz historię rozwoju przestrzennego, obejmującą obszary znacznie rozleglejsze niż tylko obecny zarys Austrii, rozumie swoją rolę i odpowiedzialność w stosunku do obszarów sąsiednich, i to nie tylko tych położonych w Austrii. Aglomeracja Wiednia nie jest specjalnie rozbudowana, jej populacja sięga 2 mln, jednakże obszar metropolitalny rozciąga się daleko poza granice Austrii. Rozumiejąc to zjawisko i korzystając z możliwości, jakie stworzyło poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku, podjęty został projekt o nazwie CENTROPE (Central European Region), który zaangażował 16 regionów i mniejszych jednostek terytorialnych (w zależności od kraju) oraz miast położonych w 4 krajach – Austrii, Czechach, Słowacji i Węgrzech – zamieszkałych przez około 6,5 mln ludzi. Ta kompletnie nowa struktura pokazuje, jak ważne są związki regionalne wielkiego i znaczącego miasta, jak ważna jest kooperacja nie tylko z obszarami wiejskimi, ale także z innymi miastami w ramach tej struktury. Dzięki specjalizacji i zróżnicowaniu, jakie dają te miasta – niemałe przecież, choć oczywiście znacznie mniejsze niż Wiedeń: Bratysława, Brno, Győr – zwiększa się konkurencyjność całego regionu, a efekt synergii przekłada się na sukces wszystkich. Przykład CENTROPE pokazuje, że miasto-region może oznaczać zwiększenie możliwości dla wszystkich partnerów, a nie dyktat i dominację najsilniejszego. Poprzednio analizowane przykłady miast, które duszą się pod brzemieniem własnego sukcesu, pokazują, że prawdopodobnie droga

Wiednia może być dowodem, że sukces ekonomiczny i jakość życia mogą iść w parze. Pod warunkiem zrozumienia swojej roli w kontekście regionalnym.

Być może Wiedeń jest najlepszym symbolem zrozumienia współpracy pomiędzy obszarem metropolitalnym wielkiego miasta a regionem, w którym jest położony. Kontekst transgraniczny wzmacnia tylko wymowę tego symbolu.

Rysunek 10. Partnerzy projektu CENTROPE w 4 krajach



Źródło: http://www.centrope.com/en/. 8.10.2010.

Konkluzja raportu Mercer Human Resource Consulting jest taka, że w ostatnich latach pogłębia się różnica między górną a dolną częścią listy. Pomimo podniesienia standardów życia w niektórych regionach świata, nadal widoczny jest zasadniczy kontrast pomiędzy tymi miastami, gdzie generalnie jakość życia jest dobra i tymi, doświadczającymi politycznej i ekonomicznej zapaści.

Ciekawe jest, że autorzy analizy dokładnie rozumieją, że jakość życia niekoniecznie musi się wprost przekładać na atrakcyjność miasta jako miejsca do życia. Miasta o wyso-

kim indeksie bezpieczeństwa czy stabilności mogą niekiedy być pozbawione owej przyciągającej siły witalnej miast z wyraźnym charakterem, które przyciągają ludzi ze względu na swój niepowtarzalny charakter czy atmosferę – jak Paryż, Tokio czy Nowy Jork. Ludzie czasami potrzebują owej odrobiny specyficznego „smaku" miasta, który – mimo że czyni miasto bardziej ekscytującym – może jednak nieco obniżać jego pozycję w rankingu.

Zagadnienie jakości życia w miastach wiąże się silnie z pozycją miasta w sensie wpływu, jaki wywiera ono na przestrzeń, nie tylko w najbliższym sąsiedztwie, ale także na bardziej rozległych obszarach. Miasta o wysokiej pozycji w rankingu zazwyczaj noszą wszelkie cechy metropolii. Innymi słowy – przesuwamy się od rozwoju ilościowego w kierunku jakościowego jego opisu.

To prowadzi z kolei do pytania – czym są **metropolie**?

Najprostsza definicja mówi, że metropolie (*metropolis*) to miasta, które są znaczącymi ekonomicznymi, politycznymi i kulturalnymi centrami i które, oprócz tego, że stanowią ważne ośrodki lokalne (krajowe czy regionalne), odznaczają się międzynarodowymi powiązaniami zarówno w sensie gospodarczym, kulturalnym i politycznym, jak i transportowym.

Warto zauważyć, że etymologicznie słowo „metropolia" zawiera ową ideę powiązań zewnętrznych, gdyż pierwotnie w starożytnej Grecji oznaczało ono miasto macierzyste w stosunku do kolonii. Zatem już wtedy zawierało ideę miasta o powiązaniach – w pewnym sensie – międzynarodowych i o znaczącym wpływie cywilizacyjnym na inne jednostki.

Inne rozumienie słowa „metropolia" – to miasto będące siedzibą arcybiskupa metropolity, zarządzającego prowincją kościelną składającą się z kilku diecezji i jednej archidiecezji, stanowiące jej administracyjne centrum. W takim użyciu w słowie „metropolia" zawiera się występowanie pewnych unikalnych funkcji o charakterze kulturalnym i politycznym.

Nie tylko dziś, ale także i w przeszłości metropolie były zatem istotne dla rozwoju obszarów znacznie rozleglejszych niż one same.

Zauważmy, że przy tak sformułowanej definicji metropolie nie są wynikiem współczesnych procesów globalizacji – przeciwnie, znajdujemy je od dawna w historii rozwoju miast.

Kiedy przyjrzymy się greckiej ekspansji we wschodniej i centralnej części basenu Morza Śródziemnego w VIII–VI wieku p.n.e., to dostrzeżemy niewątpliwe – bo zbudowane na dalekosiężnych, międzynarodowych kontaktach handlowych – sieci powiązań zewnętrznych. Miasta greckie odznaczały się niewątpliwymi cechami metropolii.

Zależność ta jest jeszcze bardziej ewidentna w przypadku ekspansji fenickiej, która objęła cały właściwie basen Morza Śródziemnego i zbudowana była w całości na międzynarodowych powiązaniach. Tyr, Sydon, Byblos – to bezdyskusyjne metropolie tego okresu. Warto także zauważyć, że bardzo szybko niektóre miasta założone przez Fenicjan zbudowały sobie metropolitalną pozycję.

Także w średniowieczu – które zazwyczaj nie kojarzy się z pojęciem metropolitalności we współczesnym rozumieniu – znajdujemy przykłady tego rodzaju miast. Ustalone na podstawie usług parabankowych międzynarodowe powiązania miast europejskich w późnym średniowieczu pokazują bardzo wyraźnie międzynarodowe koneksje niektórych miast, a wpływy Florencji, Mediolanu czy Lyonu nie budzą żadnych zasadniczych wątpliwości (Spufford, 2002).

Najbardziej chyba znaną międzynarodową organizacją skupiającą – jak nazwalibyśmy je dzisiaj – miasta metropolitalne była oczywiście powstała w późnym średniowieczu Hanza.

Już przytoczone tu przykłady dobitnie pokazują, że zjawiska metropolizacji i globalizacji nie są nowe i nieznane wcześniej. Można zatem bez większego błędu stwierdzić, że jedynie zasięg i dynamika globalizacji, wynikająca z dostępności i szybkości środków transportu, jest większa. Procesy globalizacyjne musiały zasadniczo przyspieszyć w związku z bardzo dynamicznym rozwojem środków transportu.

Warto jest w świetle przedstawionych wcześniej uwag postawić pytanie o czynniki metropolizacji, czyli innymi słowy o to jak, można zidentyfikować metropolię wśród innych miast. Jałowiecki podaje za Soldatosem 10 takich czynników (Soldatos, 1987; Jałowiecki, 1999). Można na ich podstawie formułować opinię, że metropolią jest miasto, które:

– przyjmuje pochodzące zza granicy czynniki produkcji, inwestycje, siłę roboczą, a także towary i usługi;
– przyjmuje zagraniczne firmy, siedziby i filie międzynarodowych przedsiębiorstw, banków, instytucje pozarządowe, naukowe i oświatowe oraz uniwersytety o znacznym udziale studentów cudzoziemców, a także placówki dyplomatyczne;
– eksportuje czynniki produkcji: przedsiębiorstwa, banki i instytucje społeczno-gospodarcze, kulturalne i naukowe;
– jest połączone bezpośrednio siecią transportu i komunikacji z zagranicą – poprzez system autostrad, szybką kolej, lotnisko międzynarodowe;
– ma rozbudowaną „infostrukturę" i cechuje się intensywną komunikacją z zagranicą przez ruch pocztowy, telekomunikacyjny i turystyczny;

– ma rozbudowany sektor usług nastawiony na zagranicznych klientów: centra kongresowe i wystawiennicze, luksusowe hotele, szkoły międzynarodowe, wysokiej jakości pomieszczenia biurowe, międzynarodowe kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe;
– występują środki masowego przekazu o zasięgu międzynarodowym;
– organizowane są różnego typu międzynarodowe spotkania: kongresy, wystawy, festiwale, imprezy sportowe i artystyczne z udziałem zagranicznych zespołów;
– znajdują się instytucje krajowe i regionalne zajmujące się relacjami zagranicznymi i mające międzynarodową markę (jak np. stowarzyszenia, kluby sportowe itp);
– uprawiana jest przez miejskie instytucje publiczne lub prywatne paradyplomacja z zagranicą, której służy także członkostwo w organizacjach międzynarodowych (jak np. stowarzyszenia miast bliźniaczych, metropolii itp.).

Nota bene łatwo teraz rozpoznać zamieszanie terminologiczne, jakie związane jest z pojęciami „metropolia" i „obszar metropolitalny". Trudno dokładnie ustalić, czym jest ono spowodowane, prowadzi jednak niekiedy do znaczących nieporozumień. Dla przykładu toczy się w Polsce dyskusja nad ustaleniem regulacji dla obszarów metropolitalnych (co jest sensownym przedsięwzięciem w świetle konieczności poprawy funkcjonowania obszarów znajdujących się w strefach wpływów miast i jest reakcją na istniejącą w realnej przestrzeni sytuację), natomiast wiele lokalnych samorządów czy dziennikarzy domaga się – w związku z tą ustawą – nadania im statusu metropolii (nie rozumiejąc, że nie ma administracyjnej władzy mogącej uczynić z miasta metropolię).

Analiza cech metropolii podanych przez Soldatosa wykazuje korelację z cechami miast, które zdobywają wysokie pozycje w rankingach jakości życia. Widoczne jest jednak, że cytowany wcześniej ranking Mercer Human Resource Consulting rzeczywiście nie wykazuje jasno miast o największym wpływie na życie współczesnego świata. Innymi słowy, owa trudna do zdefiniowania magnetyczna siła niektórych miast pozwala im zająć uprzywilejowaną pozycję, pomimo słabszych wyników (w porównaniu z innymi) w niektórych miernikach jakości życia.

Te miasta, odznaczające się szczególną pozycją, wywierające istotny wpływ na losy gospodarki kultury światowej, to – można powiedzieć – *crème de la crème* metropolii. Nazywane są w literaturze przedmiotu miastami światowymi, *global city* lub *world-class city* (Sassen, 2001). Oczywiście, zazwyczaj znajdują się one na wysokich pozycjach rankingu jakości życia, jednak nie zajmują jednoznacznie najwyższych pozycji.

Jak zatem zdefiniować *global city*?

Global city jest to metropolia, która ma bezpośredni i namacalny wpływ na sprawy światowe – od ekonomicznych zaczynając, poprzez społeczne i kulturalne, aż po polityczne i stanowi niejako najwyższy poziom hierarchiczny metropolii. Tak sformułowaną definicję zawarła w swojej książce „The Global City. New York, London, Tokyo" Saskia Sassen (2001). Od tego czasu jest ona dość powszechnie akceptowana.

Rozmaite zestawienia podają wiele miast klasy światowej. Jednak kilka z nich występuje we wszystkich rankingach bezdyskusyjnie i na najwyższych pozycjach – Paryż, Londyn, Nowy Jork i Tokio. Oczywiste jest, że *global city* powinno posiadać wszelkie cechy metropolii. Wystarczy rzut oka na dane dotyczące ilości zrealizowanych połączeń lotniczych, żeby zauważyć, że wszystkie cztery miasta znajdują się w czołówce światowej. Warto tu dodać, że ranking w tabeli dotyczy lotnisk, a wszystkie z czterech najważniejszych miast globalnych dysponują więcej niż jednym portem lotniczym. Dla przykładu Londyn ma 5 portów lotniczych (Heathrow, Gatwick, Luton, Stansted, City), z których dwa możemy zobaczyć na wysokich miejscach w rankingu. Warto także pamiętać, że największe lotniska europejskie obsługują wielokrotnie więcej pasażerów niż wszystkie polskie lotniska łącznie. To pokazuje dysproporcję w miarach polskich miast w stosunku do prawdziwych miast światowych. Analiza przeprowadzona dla największych miast (Mironowicz, 2006) pokazała, że także jeżeli chodzi o lokalizowanie się w polskich miastach firm „globalnych", nie możemy odnotować wielkiego sukcesu. Owszem, mamy początki funkcji metropolitalnych w największych miastach polskich, jednakże do miana prawdziwej metropolii może pretendować jedynie Warszawa. O miastach światowych w Polsce w ogóle nie możemy rozmawiać. Warto rozumieć swoją pozycję w rankingu miast, aby dostosować cele i strategię rozwoju do rzeczywistych możliwości i wyzwań i nie konkurować z obszarami, które „grają w innej lidze".

Tabela 12. Największe porty lotnicze świata w 2008 roku

Lp	Miasto	Liczba pasażerów	% zmainy
1	ATLANTA GA (ATL)	90 039 280	0.7
2	CHICAGO IL (ORD)	69 353 876	(9.0)
3	LONDON (LHR)	67 056 379	(1.5)
4	TOKYO (HND)	66 754 829	(0.2)
5	PARIS (CDG)	60 874 681	1.6
6	LOS ANGELES CA (LAX)	59 497 539	(4.7)

7	DALLAS/FORT WORTH TX (DFW)	57 093 187	(4.5)
8	BEIJING (PEK)	55 937 289	4.4
9	FRANKFURT (FRA)	53 467 450	(1.3)
10	DENVER CO (DEN)	51 245 334	2.8
11	MADRID (MAD)	50 824 435	(2.4)
12	HONG KONG (HKG)	47 857 746	1.7
13	NEW YORK NY (JFK)	47 807 816	0.2
14	AMSTERDAM (AMS)	47 430 019	(0.8)
15	LAS VEGAS NV (LAS)	43 208 724	(8.0)
16	HOUSTON TX (IAH)	41 709 389	(3.0)
17	PHOENIX AZ (PHX)	39 891 193	(5.4)
18	BANGKOK (BKK)	38 603 490	(6.3)
19	SINGAPORE (SIN)	37 694 824	2.7
20	DUBAI (DXB)	37 441 440	9.0
21	SAN FRANCISCO CA (SFO)	37 234 592	4.7
22	ORLANDO FL (MCO)	35 660 742	(2.3)
23	NEWARK NJ (EWR)	35 360 848	(2.8)
24	DETROIT MI (DTW)	35 135 828	(2.4)
25	ROME (FCO)	35 132 224	6.9
26	CHARLOTTE NC (CLT)	34 739 020	4.7
27	MUNICH (MUC)	34 530 593	1.7
28	LONDON (LGW)	34 214 740	(2.9)
29	MIAMI FL (MIA)	34 063 531	1.0
30	MINNEAPOLIS MN (MSP)	34 056 443	(3.0)

Źródło: http://www.aci.aero/cda/aci_common/display/main/aci_content07_c.jsp?zn=aci&cp=1-5-54-55_666_2__. 9.10.2010.

Może warto znowu dodać, że zjawisko realnego wpływu na losy świata nie jest znowu zjawiskiem niespotykanym wcześniej. Kiedy patrzymy na mapę Rzymu u szczytu jego potęgi i dodamy do tego znacznie dalszy zasięg jego kontaktów handlowych, to oczywiście nie mamy wątpliwości, że mamy do czynienia z czymś w rodzaju antycznego *global city*.

Istnieje jednak także dość zasadnicza różnica pomiędzy wpływami globalnymi miast w przeszłości i obecnie. Te współczesne mianowicie nie opierają się na sile militarnej i politycznej, a częściej na sile gospodarczej, kulturalnej i cywilizacyjnej. Bardzo często

same miasta mają realniejszy udział w sprawach świata (np. poprzez giełdy) niż państwa, w których są położone.

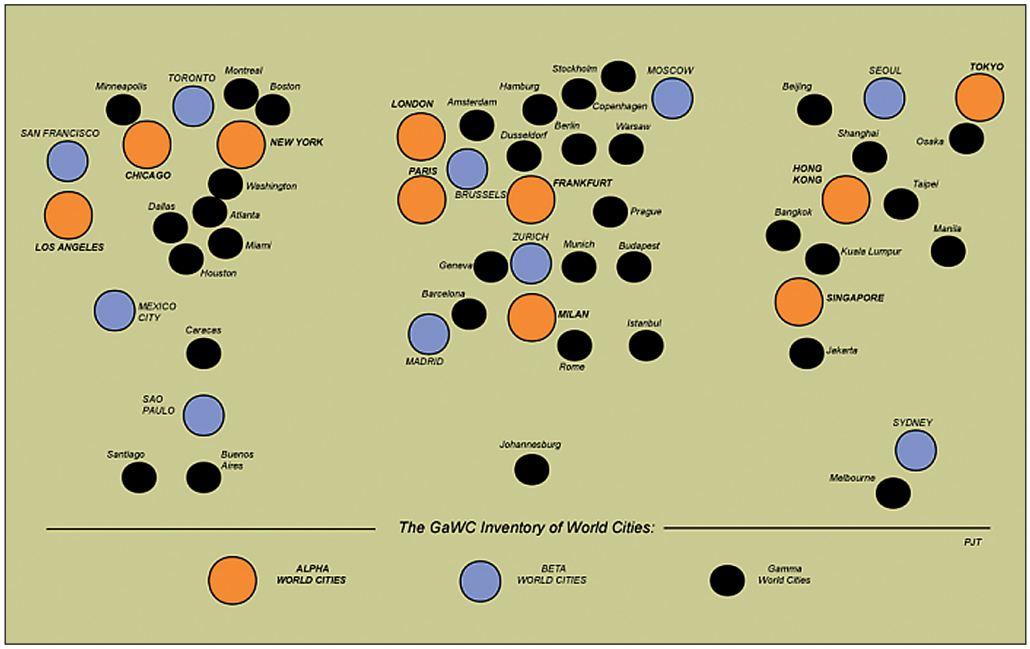
Hierarchia opracowana przez Friedmanna (1995) opierała się na hipotezie, że światowy podział pracy jest sterowany z miast będących centrami kontrolnymi i to one właśnie są miastami światowymi. Zestawienie Friedmanna nosiło pewne cechy opisowo-subiektywne i nie było poparte szczegółową analizą ilościową.

Inne rankingi przykładają większą wagę do innych czynników: ilości powiązań lotniczych, ilości przepływów kapitałowych, powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami. Pozycja niektórych miast w tych rankingach zmienia się w zależności od przyjętego kryterium, jednak zasadą pozostaje, że cztery miasta – Londyn, Nowy Jork, Paryż i Tokio – występują w zasadzie w każdym z tych rankingów.

Do szczególnie ciekawych, bo ilościowych, analiz należy duży projekt prowadzony przez Taylora i Baverstocka pod nazwą Global Analysis of World Cities. Jeden z grantów badawczych tego programu rozpoznawał miasta globalne na podstawie siedzib firm o zasięgu światowym. Wynik tego badania bardzo dobrze pokazuje biznesowy aspekt globalizacji. Starannie wyselekcjonowane firmy z sektora obsługi biznesu, mające już w tej chwili zasięg globalny w sensie, że ich przedstawicielstwa znajdują się na co najmniej 3 kontynentach, zostały przeanalizowane pod kątem ich przestrzennego rozmieszczenia. Wynik, przestawiony na rysunku 11., pokazuje miasta, które pod względem występowania globalnych firm sektora obsługi biznesu mogą zostać zaliczone do grona miast światowych.

Charakterystyczne jest także przestrzenne rozmieszczenie miast światowych. Znajdują się one w przeważającej części na dwóch kontynentach – Ameryce Północnej i Europie, w nieco mniejszym zakresie w Azji i w jeszcze słabszym w Australii i Ameryce Południowej. Afryka w zasadzie nie jest reprezentowana w zestawieniach miast światowych.

Rysunek 11. Miasta światowe według GaWC



Źródło: http://www.lboro.ac.uk/gawc/projects.html. 9.10.2010.

Co ciekawe, metropolie funkcjonować muszą niejako „w dwóch wymiarach"; pierwszy to tradycyjne zakorzenienie w swoim terytorium (muszą stanowić ważne lokalne centrum), drugi zaś to powiązania sieciowe z innymi miastami niejako „ponad głowami" własnego regionu. Oznacza to, że pozycja wynikająca z zakorzenienia miasta musi być ugruntowana i stabilna, by podjęło ono poszukiwania dalszych stref wpływów. Jeżeli odniesie w tych staraniach sukces, wtedy zyska status metropolii – działając w międzynarodowych układach przepływów. Ta perspektywa po raz kolejny prowadzi nas do pytań o sposób zarządzania jednostkami terytorialnymi, których zróżnicowanie zapewne przekracza możliwości pojedynczego człowieka.

1.4. Metropolie – obszary metropolitalne – miasto-region. Rekomendacje

Nie ulega wątpliwości, że nowe byty przestrzenne, jakie zostały opisane w poprzednich częściach raportu, wcześniej czy później wymuszą zmiany administracyjne. Najpierw jednak – jak się wydaje – zmienią rozumienie spraw i zachowania.

W przeprowadzonej analizie używaliśmy terminu „fala urbanizacji". Stwierdzenie to odnosi się do historycznych modeli miasta wygenerowanych przez odrębne systemy cywilizacyjne. Wymaga ono jednak pewnego dodatkowego wyjaśnienia.

Pytanie, które warto sobie zadać, brzmi: czy rozwój oznacza, że ma być „tak samo tylko bardziej", czy też powinniśmy postrzegać go przez pryzmat zmian raczej jakościowych. Paradoksalnie transformacja, przekształcenia są najbardziej trwałą i niezmienną cechą miasta, jego najbardziej podstawową charakterystyką. Miasta jako struktury osiedleńcze ulegają nieustającym zmianom. Mają one dwojaki charakter.

Po pierwsze, zmieniają się niemal codzienne wewnętrzne struktury miasta – przez przebudowę, rozbudowę, adaptację, rozbiórkę obiektów i urządzeń. Te zmiany odzwierciedlają codzienne dostosowywanie miasta do potrzeb społecznych – i to zarówno tych indywidualnych, jak i zbiorowych. Te – niewielkie wydawałoby się z pozoru zmiany – prowadzą w konsekwencji do transformacji struktury funkcjonalno-przestrzennej miast. Drugi rodzaj zmian ma charakter znacznie bardziej fundamentalny. „Produkuje" bowiem nowy model miasta. Dotychczas w naszym kręgu cywilizacyjnym znamy trzy takie całościowe rozwiązania miasta jako przestrzennych ram systemu cywilizacyjnego. Owe „fale urbanizacji" to całokształt zmian generujących nowy wzorzec miasta. Ta struktura odzwierciedla, jak się wydaje, szeroko rozumiany model cywilizacyjny. I jest przedmiotem naszego specjalnego zainteresowania.

Jak dotąd, w kontekście europejskim dość oczywiste do opisania wydają się 3 takie wzorce.

Miasta I fali cywilizacji, powstałe w połowie IV tysiąclecia p.n.e. najpierw, jak się wydaje, w Mezopotamii, a zaraz potem niezależnie w dolinie Nilu, to miasta odzwierciedlające „porządek boski na ziemi", miasta-maszyny pierwszy raz w historii osadnictwa rozwarstwiające i hierarchizujące przestrzeń to pierwszy model struktury urbanistycznej. Miasta te zostały wygenerowane jako efekt kontroli i dominacji. Ich struktura odzwierciedlała perfekcyjnie model władzy – totalnej i wszechogarniającej, władzy łączącej aspekt administracyjny, ideologiczny i ekonomiczny.

Druga fala przyniosła jako rozwiązanie miasto antyczne, oparte na zupełnie innych zasadach niż dominacja i kontrola – miasta budowane oddolnie i addytywnie, odzwierciedlające zupełnie inny porządek społeczny. Arystoteles opisuje proces powstawania miasta jako budowy systemu wyrastającego z więzi i kooperacji. Oczywiście, struktura miasta, bazującego na „równych" porcjach przestrzeni *insulae* przeplecionych z otwartymi obszarami kontaktów, odzwierciedla jasno koncepcję cywilizacyjną tego modelu, koncepcję opartą o wartości publiczne (obywatelskie?), rozwój techniczny, racjonalne potrzeby ekonomiczne. Ten model odszedł w przeszłość wraz z upadkiem Rzymu.

Trzecia fala wygenerowała opisane wcześniej, wyrosłe ze struktury regionalnej, miasto średniowieczne.

Jednak miasta nie byłyby miastami, gdyby ten model był ostatecznym, niezmiennym, ukształtowanym raz na zawsze. Oznaczałoby to w istocie upadek miasta. Wraz z rewolucją przemysłową pojawiły się zupełnie nowe czynniki kształtujące strukturę miasta – imponujący wzrost populacji miast, rozwój transportu, nowe sposoby produkcji. Analiza danych zaprezentowanych w poprzednich częściach raportu upewnia nas, że obserwujemy kształtowanie się nowego modelu miasta. Już sam wzrost ilościowy musiałby spowodować zmianę modelu, jeżeli dodamy do tego zjawiska kulturowe i ekonomiczne, staje się zupełnie oczywiste, że miasto średniowieczne jako koncept przestrzenny odchodzi w przeszłość. Pamiętać należy, że ów nowy model miasta obserwujemy *in statu nascendi*. Nie znamy jego finalnego rozwiązania. Dlatego często odnosimy jego ocenę do poprzednich modeli, które znamy w ich formie „kompletnej" i w pewnym sensie doskonałej. Jednakże 200 lat w historii rozwoju miast to okres dość krótki. Zwróćmy uwagę, że zazwyczaj ukształtowanie nowego wzorca miasta zajmowało kilka długich stuleci. Tym razem zapewne też nie jesteśmy w stanie wpłynąć na przyspieszenie tego procesu, gdyż jest on po prostu przestrzenną odpowiedzią na kształtowanie się kolejnego wzorca cywilizacyjnego. Nie powinniśmy też mieć specjalnych złudzeń, że możemy ten proces kontrolować.

Zjawiska przestrzenne i społeczno-gospodarcze, jakie występują we współczesnych miastach, nie są nowe – towarzyszą miastom od wielu wieków. Nowa jest jednak dynamika tych zjawisk, które zmieniają bardzo szybko warunki funkcjonowania, kierunki powiązań i gospodarcze otoczenie miast.

Zjawiska te są o tyle istotne, że wpływają na jakość życia w miastach i przekładają się bezpośrednio na pozycję gospodarczą i rozwój społeczny. Kluczowe jest zatem wyodrębnienie najbardziej charakterystycznych elementów tych zjawisk, które wiążą się z postępującymi zjawiskami przestrzennego rozprzestrzeniania się miast, metropolizacji i globalizacji. To z kolei pozwoli na dobór narzędzi możliwie najefektywniejszego zarządzania.

W słowniku pojęć związanych z gospodarowaniem przestrzenią od dawna istnieje słowo „urbanistyka" i wiązane jest ono ze sztuką budowania miast. W tradycji europejskiej, szczególnie zaś kontynentalnej Europy, urbanistyka jest niejako „przedłużeniem" architektury. Obejmuje po prostu większe obszary i buduje bardziej złożone układy przestrzenne. Jednak takie postrzeganie pozycji urbanistyki jest oczywistym nieporozumieniem. Urbanistyka to nie sztuka budowania miast – to umiejętność kształtowania przestrzennych ram cywilizacji, co wyzwala zupełnie odmienną perspektywę zarówno w przedmiocie zainteresowania, w metodach, jak i w sposobach implementacji. Nowa rola urbanistyki, silnie uwzględniająca jej społeczny kontekst, wywodzi się zapewne w swych korzeniach z XIX-wiecznej myśli postępowej, jednak w formie kompleksowej została sformułowana, jak się wydaje, po raz pierwszy w manifeście modernistycznym przyjętym przez kongres C.I.A.M w 1933 roku znanym powszechnie jako Karta Ateńska. Ten dokument jest bardzo charakterystyczny, gdyż stanowi bardzo interesujący paradoks. Z jednej strony, bierze pod uwagę aspekt społeczny kształtowania miast, z drugiej natomiast – proponuje rozwiązania totalne i bezdyskusyjne. Jest skrajnie paternalistyczny w odniesieniu do podmiotu działań urbanistyki – społeczeństwa i jednocześnie zupełnie antyspołeczny w warstwie proceduralnej. Zawiera zestaw gotowych „recept", jak uleczyć opisywane w nim problemy miast. Dziś, z perspektywy czasu, łatwo dostrzec, że lekarstwo okazało się niekiedy gorsze od choroby. Jednakże manifest modernistyczny jest ważnym dokumentem – po raz pierwszy próbuje kompleksowo zdiagnozować stan współczesnych miast. Nie szkodzi, że proponowane rozwiązania dzisiaj nie wydają się najlepsze, ważne, że po raz pierwszy dość obszernie i całościowo zajęto się opisem współczesnego miasta i zdefiniowaniem najważniejszych jego problemów. Jednak manifest modernistyczny ma charakter doktrynerski czy też dogmatyczny w tym sensie, że opiera się na z góry zdefiniowanym paradygmacie. Zatem analiza sytuacji ma charakter prospektywny – formułowana jest w sposób, który ewentualnie uzasadni przyjęte już wcześniej rozwiązania. W manifeście tym znajdujemy ogromną ilość sformułowań takich jak „…dlatego należy…" czy „…architekt powinien…". Dziś nikt nie używa już takiego języka.

Gdyby obecnie chcieć zdefiniować zakres odpowiedzialności urbanistyki, to – zgodnie z Nową Kartą Ateńską przygotowaną przez European Council of Town Planners w 2003 roku – mieściłby się on w zupełnie innych sferach. Dotyczyłby kompetencji analitycznych mających na celu zbadanie i zrozumienie rzeczywistości, umiejętności kreowania wizji i opracowania jej w wersji projektowej, zdolności mediacji i pełnienia funkcji doradcy, wreszcie talentu zarządczego w odniesieniu do jednostek terytorialnych. Co jest charakterystyczne, to fakt, że słowo „architekt" nie pada w tym dokumencie ani razu. Jest oczywiste,

że urbanista 70 lat po manifeście modernistycznym to odrębny specjalista, mający przede wszystkim inny przedmiot i podmiot działalności. To, co łączy go z architektem, to oczywiście umiejętność interwencji przestrzennej. Dzisiaj urbanista musi rozumieć silny społeczny kontekst własnej działalności, fakt, że jego praca dotyka w sposób całkowicie bezpośredni, a niekiedy bardzo dojmujący codziennego życia wielu ludzi. Musi zdawać sobie sprawę, że obszar jego interwencji wymaga „wytłumaczenia", nie należy do sfery „autorskich koncepcji", gdyż oddziałuje bezpośrednio na egzystencję społeczności, której dotyczy. Nie może zatem sprowadzać się do aplikacji „sposobu leczenia" bez uwzględnienia „współpracy z pacjentem". Innymi słowy, współczesne społeczeństwo – dodajmy, że w naszym kręgu cywilizacyjnym najlepiej w historii wyedukowane i świadome swoich praw – jest nie tylko podmiotem działań urbanistyki, ale – i może przede wszystkim – partnerem. Tu spotyka się pojęcie urbanistyki z pojęciem „rozwoju" i jakości życia. Jeżeli bowiem zdefiniujemy za Platonem, że jakość oznacza „pewien stopień doskonałości", to musimy mieć pewien model owej „doskonałości", która wiąże się zarówno z obiektywnymi zjawiskami, jak i ze społecznym poczuciem życia na poziomie odpowiadającym aspiracjom.

Przeprowadzona wcześniej analiza wielkości miast prowadzi do wniosku, że współczesne miasta nie mogą przypominać tych z przeszłości. Innymi słowy, żyjemy w trwającej od około 2 wieków kolejnej transformacji całościowej struktury miasta. Być może, nie jest jeszcze oczywiste, jaki jest ostateczny model trwającej IV fali urbanizacji, jednak jest jasne, że dotychczasowy wzorzec miasta kompaktowego, nuklearnego odchodzi w przeszłość. Charakterystyczne jest, że obecna transformacja dotyka bardzo wielu obszarów – od zmian technicznych i gospodarczych, po zmiany społeczne. Być może nie zdajemy sobie sprawy z tego, że te ostatnie mogą być najbardziej znaczące. Miasta naszego kręgu cywilizacyjnego zamieszkują najlepiej w historii wyedukowani obywatele, mający świadomość swoich praw i żądających udziału w kształtowaniu przestrzennych ram swojego życia. Taka sytuacja nie miała miejsca wcześniej w historii. Musimy zatem rozumieć „rozwój" nie tylko w sensie ilościowym, ale w sensie jakościowym – poszukiwania najlepszego możliwego modelu odzwierciedlającego system cywilizacyjny w jakim żyjemy. Łatwo dostrzec tę zależność, badając wskaźniki jakości życia. To nie są miary odrębne dla rozmaitych kultur, to miary ogólnoludzkie – bezpieczeństwo, zdrowie, edukacja, dostęp do kultury, rozrywki czy sportu, wreszcie pewność dochodów.

Warto dostrzec kilka ważnych elementów, które niewątpliwie wpłyną na proces zarządzania.

Po pierwsze, władze zarówno lokalne, jak i centralne nie mają bardzo wielkiego wpływu na rozwój i podejmowanie działalności inwestycyjnej. Innymi słowy znakomita

większość inwestycji podejmowana jest przez podmioty niezależne od władz. Oczywiście, władze centralne tworzą generalne ramy funkcjonowania gospodarki, a władze lokalne bardzo często podejmują bezpośrednie inwestycje w zakresie infrastruktury, jednak nie gwarantują one jeszcze, że ktokolwiek podejmie jakiekolwiek działania. Mało tego, podmioty prowadzące działalność w przestrzeni miasta są nietrwałe i zmienne. Dotyczy to zarówno indywidualnych inwestorów, jak i przedsiębiorstw czy instytucji. To oznacza, że miasta muszą stosować polityki zachęcające i przyciągające inwestorów wszelkiego rodzaju. Muszą ich przekonać, że są lepszym niż inne miejscem do życia czy prowadzenia biznesu. To z kolei powoduje, że muszą stosować techniki negocjacyjne raczej niż restrykcyjne. Władze mogą mieć dowolny „plan", jednak bez realnych działań wielu podmiotów w przestrzeni pozostanie on tylko kawałkiem zakolorowanego, zapisanego papieru. Nie należy jednak z tego wnioskować, że lepiej jest nie mieć planu. Przeciwnie, plan dla wielu inwestorów jest gwarancją jakości, dowodem, że zostały przemyślane powiązania, przepływy i relacje, i że został zdefiniowany przestrzenny kontekst ich działalności. Warto pamiętać, że w tej sytuacji naczelną odpowiedzialnością władz miasta jest zachowanie swoich warunków „jakościowych". Jeżeli bowiem na każde życzenie inwestora plan będzie zmieniany, a kryteria jakościowe obniżane, to w konsekwencji doprowadzi to do pogorszenia warunków życia.

Owa niepewność inwestycyjna powoduje także inne zagrożenia. Stosując techniki marketingowe w celu przyciągnięcia inwestorów, władze bardzo łatwo mogą ulec magii „profesjonalizmu" czy „technokracji", zapominając, że marketing jest jedynie narzędziem do osiągnięcia korzyści społecznych, nie zaś sposobem sprawowania władzy. W dalszej części raportu rozwiniemy nieco ten wątek, skupiając się na trendach społecznych i politycznych związanych z mechanizmem sprawowania władzy.

Po drugie, współczesne zarządzanie jednostkami terytorialnymi musi codziennie znajdować punkt równowagi pomiędzy zmiennością i nieprzewidywalnością rynku a zachowaniem wartości. Dla przykładu, popyt na poszczególne „dobra przestrzenne" jest silnie uzależniony od koniunktury gospodarczej. Często pojawia się presja rozmaitych środowisk na zmianę planowanego zagospodarowania, nawet jeżeli ma ono swoje racjonalne uzasadnienie w strukturze miasta i służy obiektywnie polepszeniu jego warunków funkcjonowania. Dla przykładu, w latach wzrostu cen na mieszkania pojawia się nacisk na przeznaczanie wszelkich dostępnych terenów na ten właśnie rodzaj zagospodarowania z wyeliminowaniem mniej atrakcyjnych inwestycyjnie aktywności. Uleganie takiej presji w swej istocie pogorszy warunki funkcjonowania w przyszłości lub wykreuje struktury ułomne od samego początku. Z kolei trwanie przy raz ustalonym planie bez adaptowania uwarun-

kowań wynikających ze zmieniającej się rzeczywistości także nie jest rozsądnym rozwiązaniem. Wydaje się w tej sytuacji, że planowanie i zarządzanie przestrzenią należy rozumieć jako ciągły proces negocjowania zagospodarowania, nie zaś „realizację" jednej sztywnej wizji. Takie działanie pozwoli łatwiej adaptować niesłychanie szybko rozprzestrzeniające się innowacje o różnym charakterze. Owa elastyczność planowania musi uwzględniać także czynnik czasu. Chodzi o to, że istnieje tendencja do uznawania tego, co już powstało za „wiecznie trwałe". Tymczasem dynamika zmian obejmuje także obiekty i urządzenia dziś działające, jednak w perspektywie kilku lat – zamierające. To spostrzeżenie prowadzi do wniosku, że – po pierwsze – tym silniej należy dbać o powiązania, ich jakość i wydolność, a po drugie – że za każdym razem warto mieć scenariusze rozwoju.

Demokratyczne procedury i rozwój społeczeństwa obywatelskiego dały oczywiste prawo obywatelom to współtworzenia zarówno wizji rozwoju miasta, jak i szczegółowych rozwiązań. To oznacza, że dotychczasowe procedury przedstawiania obywatelom wizji władz także odchodzą w przeszłość. Obywatele, a przynajmniej aktywna ich część, chcą mieć wpływ na rzeczywistość nie tylko raz na cztery lata przy urnach wyborczych, ale także uczestniczyć w istotnych dla rozwoju decyzjach. Najprostszym przejawem tego rodzaju woli są protesty. Lepiej jednak, aby zamiast „demokracji sprzeciwu" wyłaniała się z tej potrzeby „demokracja kooperacji". Nie oznacza to oczywiście, że każdą decyzję administracyjną należy podejmować w drodze referendum. Należy jednak wypracować metody, które pozwolą obywatelom, którzy tego sobie życzą, zaangażować się w procesy współzarządzania miastem. Te procedury nie są łatwe do wypracowania, bo jakkolwiek tworzone są teoretycznie „dla wszystkich", to będą stanowiły użyteczne narzędzie w rękach mniejszości. Jednakże każdy obywatel musi mieć świadomość, że są to narzędzia dostępne i że ma prawo ich użyć w dowolnym momencie.

Arnstein (1969) daje definicję „drabiny partycypacji obywatelskiej". Jej pierwszym szczeblem jest brak partycypacji, co oznacza jedynie manipulowanie społeczeństwem i „gaszenie pożarów" społecznych wtedy, gdy one się pojawią. Drugi szczebel to „pozorowanie partycypacji" przejawiające się jedynie akcjami informacyjnymi, konsultacjami, z których nic nie wynika oraz „ugłaskiwaniem" obywateli. Trzeci szczebel to władza obywatelska polegająca na partnerstwie, dzieleniu się władzą i kontroli obywateli. Jest oczywiste, że ta generalna idea musi być obudowana jakimiś procedurami, aby – z jednej strony – nie doprowadzić do anarchii w podejmowaniu decyzji a z drugiej – nie odebrać prawa do udziału obywatelom, jednak pokazuje pewien nowy kierunek.

Jak się jednak wydaje, cały czas tkwimy raczej na drugim stopniu Arnsteinowskiej drabiny i powoli podnosimy nogę, aby wspiąć się szczebel wyżej.

Ten szczebel wyżej oznacza nie tylko większe zaangażowanie obywateli, ale także odmienny kontekst terytorialny. Pokazano wcześniej, że miasto stanowi coraz bardziej istotny element struktury regionalnej. Muszą sie zatem pojawić nowe formy organizacyjne pozwalające na dzielenie kosztów i korzyści miasta i jego obszaru metropolitalnego. Widać bardzo wyraźnie, że dalsze zarządzanie tymi strukturami w sposób odseparowany będzie prowadzić do pogarszania jakości życia. Kooperacja dotyczy także wymiaru terytorialnego miast. Nie istnieje bowiem żadna fundamentalna sprzeczność pomiędzy rozwojem „metropolitalnym" a „regionalnym". Miasto nie może stać się metropolią, nie czerpiąc z siły swojego regionu. Przyciągając kontakty zewnętrzne, miasto nie jest jednak ich w stanie samo skonsumować. A w każdym razie nie jest w stanie tego zrobić bez znaczącego obniżenia jakości przestrzeni, a tym samym jakości życia. Jest wiele przykładów na to, że kooperacja w wymiarze regionalnym daje lepsze efekty niż konkurencja. Nierównowaga, mierzona także różnicami w rozwoju, prędzej czy później prowadzi do rewolucji. Nie musi to koniecznie oznaczać rewolucji społecznej – to może oznaczać kryzys transportowy, ekonomiczny czy środowiskowy. Takie przykłady też znamy – wystarczy choćby spojrzeć na favele otaczające reprezentacyjną zabudowę centrów miast południowoamerykańskich. Wszystkie te zjawiska dodatkowo odznaczają się dość sporą dynamiką.

Proces zarządzania współczesnymi miastami musi zatem uwzględniać, antycypować i pojmować ów proces przemian. Musi dostrzegać jego konsekwencje przestrzenne, jego wyzwania wynikające z rozwoju demograficznego; jednak przede wszystkim musi rozważać kontekst cywilizacyjny obejmujący całą gamę zagadnień – od postaw kulturowych i społecznych wartości, przez prawne ramy organizacji życia społecznego i stan gospodarki, po techniczne możliwości podniesienia standardu życia i innowacje. Prowadzi nas to do poszukiwania urbanistycznych odpowiedzi, jak w rzeczywistości może wyglądać „rozwój" i jakie wyzwania rodzi dla procesu zarządzania.

Jako pewien przykład struktur zarządzających można przeanalizować francuski koncept *communauté urbaine*. We francuskim systemie jest to struktura przypominająca polski związek międzygminny (EPCI – *établissemsnt public de coopération intercommunale*), która jest ustanawiana dla jednostek terytorialnych noszących charakter obszarów metropolitalnych. Zalążki tego pomysłu pochodzą z roku 1966, kiedy to powołano pierwsze *communauté urbaine*, dla miast Bordeaux, Lille, Lyonu i Strasbourga, odpowiadając na opisane wcześniej wyzwania płynące z realnej przestrzeni. Owe struktury u swoich podstaw mają przyczyny wynikające z systemu podatkowego. Podobnie jak w Polsce, podatki we Francji są płacone w miejscu zamieszkania lub siedziby firmy. Taka sytuacja, przy znacznym przestrzennym rozproszeniu, prowadziła w rezultacie do stanu, że miasto

główne pozbawione było dochodów i nie mogło realizować oczekiwanych usług publicznych. W rezultacie wystąpiła znacząca nierównowaga w oczekiwaniach i zaspokajaniu społecznych potrzeb. Poczucie solidarności za poziom życia obywateli kazało poszukać jakiegoś rozwiązania instytucjonalnego.

Jednakże struktury zarządzające obszarem metropolitalnym zostały ustanowione we Francji dopiero na podstawie tzw. *Loi Chevènement* w połowie roku 1999. Prawo to zezwala na powołanie *communauté urbaine,* o ile obszar zurbanizowany zamieszkały jest co najmniej przez 500.000 obywateli i zawiera przynajmniej jedno miasto większe niż 50.000. To ograniczenie wynika ze specyficznych narzędzi, jakimi dysponuje *communauté urbaine*. Zgodnie z definicją ustawową celem *communauté urbaine* jest wspólne podejmowanie i prowadzenie projektów z zakresu rozwoju urbanistycznego i zarządzanie ich terytorium.

Owa nowa struktura jest zarządzana przez, nazwijmy to po polsku, radę aglomeracyjną (*conseil de communauté*), która składa się z członków rad miejskich i gminnych będących członkami *communauté urbaine*. Pewne uprawnienia gmin i miast członkowskich są obowiązkowo transferowane do rady aglomeracyjnej. Należą do nich w szczególności:

– zadania z zakresu rozwój ekonomicznego, społecznego i kulturalnego, strefy aktywności gospodarczej i zadania wynikające z konieczności wyposażenia terenów;
– sporządzanie wspólnych dokumentów planistycznych, w szczególności planu obszaru metropolitalnego (*schéma de cohérence territoriale – SCOT*), planów miejscowych (*plan locale d-urbanisme – PLU*) oraz planu rozwoju transportu;
– zarządzanie mieszkaniami socjalnymi (które we Francji niekoniecznie oznaczają mieszkania dla najuboższych);
– kreowanie polityki obszaru metropolitalnego;
– zapewnienie usług będących w obszarze zainteresowania wszystkich obywateli: wody, kanalizacji, cmentarzy, ale także takich usług jak ubojnie czy targi o znaczeniu krajowym;
– dbałość o stan środowiska przyrodniczego, w tym dążenie do zminimalizowania zanieczyszczeń powietrza oraz ochronę klimatu akustycznego.

Communauté urbaine może także prowadzić inne działania, o ile jej członkowie podejmą taką inicjatywę. Może nawet, po uzyskaniu zgody władz regionalnych, przejąć całość lub część zadań z zakresu pomocy społecznej.

Dochody tej nowej struktury opierają się o podatki z działalności gospodarczej (*taxe profesionelle unique – TPU*) oraz o podatki dodatkowe ustanawiane przez gminy członkowskie lub przekazywane na pokrycie wydatków związanych z nowymi kompetencjami, a także ze wsparcia ze strony budżetu centralnego.

Warto zauważyć, że model francuski w celu stworzenia *communauté urbaine* nie likwiduje żadnego z dotychczasowych elementów władz lokalnych, po prostu dodaje nowy. Toczy się jednak żywa dyskusja, że ciało mające tak znaczące uprawnienia powinno zyskiwać legitymację społeczną w wyborach. Obszar metropolitalny Strasbourga ogłosił w 2007 roku, że pierwsze wybory do rady *communauté urbaine* odbędą się w roku 2014. Uzasadnieniem tej decyzji było dążenie do uzyskania legitymacji społecznej, a także większej przejrzystości władz.

Model francuski jest o tyle interesujący, że u swojego zarania nie produkował sporu politycznego, gdyż nie zdążał do zastąpienia jednych władz innymi, a także nie rozszerzał kompetencji żadnego z partnerów osobno. Narzucił także radzie metropolitalnej obowiązek współpracy z władzami regionalnymi. W ten sposób nie kreował pola walki pomiędzy podmiotami zmierzającymi do poszerzenia swoich wpływów, przeciwnie, poprzez jasne i precyzyjne zdefiniowanie zadań część kompetencji „bezkrwawo" przesunął do nowej jednostki.

2. Zarządzanie zintegrowane na obszarze metropolitalnym

Problem gospodarowania przestrzenią jest jednym z najważniejszych zagadnień związanych z równoważeniem rozwoju na szczeblu regionalnym, a w szczególności w odniesieniu do rozwoju obszarów metropolitalnych i aglomeracji miejskich. Prowadzone w sposób nieskoordynowany procesy rozwojowe prowadzić bowiem mogą do szeregu zagrożeń i problemów, w tym dotyczących kwestii społecznych, ekonomicznych, jak i środowiskowych. Ta ostatnia kwestia wiąże się z faktem, iż przestrzeń – rozumianą jako teren, powierzchnię ziemi – uważa się za zasób naturalny, którego wykorzystanie pod zabudowę i towarzyszącą jej infrastrukturę tworzy wyłom w ekosystemie, a tworzone obiekty budowlane stają się dodatkowym źródłem zanieczyszczeń (Stawicka-Wałkowska, 2001).

Mimo tego – według przyjętej w Polsce praktyki działań zmierzających do równoważenia rozwoju na szczeblu lokalnym – kwestia zagospodarowania przestrzeni i wiążącej się z tym zagadnieniem problematyki tworzenia i realizowania polityki przestrzennej oraz zintegrowanego zarządzania na szczeblu metropolitalnym wydaje się być marginalizowana, i pozostaje w cieniu działań *stricte* proekologicznych, jak np. zagospodarowanie odpadów czy odprowadzanie ścieków. Powodowane jest to także przez obowiązujące uwarunkowania prawne, w tym – obowiązującą ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednocześnie kształtowanie struktur przestrzennych jest działaniem, które w ogromnym stopniu wpływa na środowisko, a warunkowane jest walorami i ograniczeniami wynikającymi z jego charakteru. Proces ten ma więc charakter dwukierunkowy, choć nie ogranicza się jedynie do tego typu prostych relacji. Procesy rozwojowe mają także wymiar **ekonomiczny, społeczny i polityczno-instytucjonalny**, a prawidłowe uchwycenie tych relacji warunkuje osiągnięcie zamierzonego celu. Cele te mogą być różne, choć na pierwszy plan wysuwa się postulat **równoważenia rozwoju** – w szczególności na szczeblu lokalnym (miast i gmin) – co oznacza kierowanie się trzema ogólnymi zasadami:

– poszanowania zasobów ze względu na ich ograniczoność;
– harmonizowania ekologicznych, społecznych i ekonomicznych celów rozwoju;
– długookresowego podejścia do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju.

We wszystkich dokumentach odnoszących się do tego zagadnienia odnaleźć można ideę kompleksowego ujęcia zagadnień rozwoju zrównoważonego, w tym:

– ekonomiki,
– polityki energetycznej,
– technologii przemysłowych i komunalnych,
– gospodarki przestrzennej i transportu,
– świadomości i uczestnictwa społecznego.

Wśród kwestii związanych z gospodarką przestrzenną wymienia się m.in.: racjonalizację wykorzystania przestrzeni (w tym poprzez intensyfikację użytkowania terenów miejskich i rewitalizację terenów zdegradowanych), tworzenie systemów obszarów chronionych oraz politykę transportową prowadzącą do zmniejszania potrzeb w tym zakresie (Baranowski, 1998).

Należy przy tym pamiętać, iż jednym z podstawowych problemów związanych z procesami rozwoju jest występowanie napięć i konfliktów o różnym charakterze i podłożu. Między innymi wiążą się one z dysproporcjami pomiędzy rozwojem społecznym, ekonomicznym, przestrzennym, a także z dostosowaniem tych procesów do wymogów poszanowania walorów środowiska. Dysproporcje te mogą mieć zarówno wymiar lokalny, jak i regionalny. Z uwagi na ich charakter mówić można także o konfliktach międzysektorowych oraz wewnątrzsektorowych.

Konflikty międzysektorowe dotyczyć mogą zarówno relacji pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym oraz organizacjami społecznymi – w tym pozarządowymi (tzw. NGO), jak i pomiędzy poszczególnymi dziedzinami życia – wyżej wymienionymi kwestiami społecznymi, ekonomicznymi, przestrzennymi i środowiskowymi. Te ostatnie odnoszą się nie tyle do poszczególnych środowisk, ile do pozostających w sprzeczności interesów poszczególnych grup / sektorów, a także kolidujących ze sobą wizji dalszego rozwoju, np. poszczególnych obszarów miasta czy gminy.

Natomiast konflikty wewnątrzsektorowe dotyczą głównie relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu (gminnym, powiatowym, regionalnym), władzami samorządowymi oraz administracją związaną z agendami rządowymi, czy wreszcie konfliktami pomiędzy konkurującymi ze sobą samorządami. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji konieczności pozyskiwania nowych inwestorów, a także rywalizowania o pełnienie określonych ról w regionie. Tym samym konflikty te mają one duże znaczenie dla rozwoju lokalnego, lecz posiadają także znaczący wymiar regionalny (Lorens, 2001).

Konflikty te można – i należy – minimalizować, m.in. za pomocą **uzgodnionej strategii rozwoju**, której instrumentarium realizacyjne może i powinno bazować na wielu elementach. Wymienić tu można takie kwestie, jak:

– możliwe do wykorzystania tzw. narzędzia polityki publicznej;
– instrumenty realizacyjne (budowane na podstawie kombinacji rozmaitych narzędzi);
– polityki branżowe i międzysektorowe (grupujące cele działania wraz z instrumentarium realizacyjnym).

Minimalizacja konfliktów międzysektorowych oraz wewnątrzsektorowych na szczeblu metropolitalnym wymaga podejścia związanego ze specyfiką relacji przestrzennych, zachodzących zarówno na poziomie gminy / miasta (konflikty pomiędzy różnymi grupami interesów, w tym – pomiędzy grupami związanymi z poszczególnymi obszarami danej jednostki terytorialnej), jak i regionu (relacje pomiędzy gminami oraz sektorami gospodarczymi, konkurującymi ze sobą). Tym samym niemożliwe jest podejście do tego problemu w sposób wyrywkowy, bez uwzględniania zdania większości zainteresowanych stron. Koniecznym jest więc wypracowanie nowych metod podejmowania decyzji, uwzględniających zarówno filozofię współpracy i współdecydowania o kluczowych sprawach (pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, a także pomiędzy wybranymi przedstawicielami władzy a szeroko rozumianą społecznością lokalną), jak i dążenie do równoważenia rozwoju na szczeblu zarówno lokalnym, jak i regionalnym.

Zagadnienia te wiążą się bezpośrednio nie tylko z kwestiami społeczno-ekonomicznymi, ale przede wszystkim ze zdolnością do należytej współpracy wielu podmiotów (głównie sektora publicznego) przy realizacji założonej strategii rozwoju. Jednym z najważniejszych elementów jest tzw. **zdolność organizacyjna,** polegająca na umiejętności podjęcia procesu równoważenia rozwoju. Do jej podstawowych elementów zaliczyć należy:

– organizację administracji lokalnej i regionalnej;
– strategiczne partnerstwo pomiędzy sektorami (publicznym i prywatnym);
– zdolność do podejmowania przywództwa i współpracy – w tym pomiędzy reprezentantami różnych szczebli administracji;
– odpowiednie warunki przestrzenno-ekonomiczne dla rozwoju konkurencyjnych (wobec innych miast i gmin) elementów programu miejskiego (urbanistycznego);
– wsparcie polityczne i społeczne dla procesów rozwoju;
– sposób działania i jego spójność – w tym w szczególności w odniesieniu do podmiotów publicznych (van den Berg, Braun, van der Meer, 1997).

Jak więc wynika z powyższego omówienia, problem **gospodarowania przestrzenią** jest jednym z naczelnych zagadnień istotnych dla kompleksowego gospodarowania i zarządzania zarówno na szczeblu lokalnym, jak i metropolitalnym czy regionalnym. Jednocześnie nie można zapominać o powiązaniu rozwoju gospodarczego i społecznego z kształtowaniem przestrzeni. Oznacza to konieczność zintegrowanego podejścia do kształtowania procesów rozwojowych, a następnie do zarządzania nimi, co pozwoli w konsekwencji na uzyskanie oczekiwanego efektu o skali ponadlokalnej.

2.1. Koncepcja budowy systemu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym w warunkach polskich

W polskich realiach działania związane z zarządzaniem przestrzenią (w tym zarówno na szczeblu lokalnym, metropolitalnym, jak i regionalnym) mają, niestety, charakter fragmentaryczny, i nakierowane są na pasywny model relacji pomiędzy sektorami publicznym (stwarzającym reguły gospodarowania) a prywatnym (mającym za zadanie realizować swoje dążenia w warunkach gospodarki rynkowej). Podstawą tej filozofii działania jest obowiązujące ustawodawstwo, nakładające na gminy obowiązek sporządzania dokumentów planistycznych, nie precyzując jednocześnie zasad podejmowania innych działań związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Równoczesny obowiązek sporządzania planu zagospdoarowania obszaru metropolitalnego nie wiąże się jednak z jego silnym umocowaniem jako dokumentu stanowiącego dla kształtowania polityki przestrzennej, co oznacza, iż jego rola jest dość nikła w procesie kształtowania metropolii. Mamy więc sytuację, w której zarówno na szczeblu regionalnym, jak i miastach i w gminach prowadzi się procesy planistyczne, a nie myśli się o procesach rozwoju przestrzeni.

Wobec tych uwarunkowań koniecznym jest więc wypracowanie koncepcji budowy systemu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym, uwzględniającego polskie realia oraz uwarunkowania prawne. Koncepcja takiego systemu zakładać powinna zarówno sposób określania celów i zasad polityki rozwoju przestrzennego na szczeblu metropolitalnym, jak i sposobów ich realizacji. Tym samym koncepcja ta zakładać winna wykorzystanie nowatorskich w naszych realiach rozwiązań – związanych głównie z warstwą tzw. **aktywnej polityki przestrzennej**, wykorzystującej narzędzia **urbanistyki operacyjnej**. Tak więc jako **cel budowy systemu zarządzania przestrzenią** określić można **podjęcie – w sposób aktywny – procesu równoważenia rozwoju przestrzennego metropolii**.

Powinien on być budowany na podstawie jasno określonych zasad urbanistycznych, wynikających z filozofii zrównoważonego rozwoju. Wymienić tu można m.in.:

- **oszczędną gospodarkę zasobami**, do których zaliczyć należy m.in. przestrzeń niezurbanizowaną. Konsekwencją tej idei jest racjonalizacja i intensyfikacja wykorzystania już zainwestowanych terenów miejskich, w tym – rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych, mieszkaniowych i śródmiejskich;
- **minimalizacja konfliktów funkcjonalno-przestrzennych**, wywołujących negatywne skutki środowiskowe, społeczno-kulturowe i ekonomiczne;
- **dążenie do wielofunkcyjności poszczególnych obszarów**, co powoli na zmniejszenie potrzeb przewozowych oraz ich integrację przestrzenną, społeczną i kulturową;
- **łączenie funkcji komplementarnych**, co ma na celu racjonalizację gospodarki zasobami materialnymi i energią oraz redukcję potrzeb transportowych;
- **ustalenie kierunków terytorialnego rozwoju zainwestowania miejskiego** z uwzględnieniem ich konsekwencji dla struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów już zainwestowanych – pozwoli to na zapobieganie negatywnym skutkom ubocznym nowych inwestycji dla obszarów już zainwestowanych;
- **kształtowanie tożsamości miasta i jego poszczególnych obszarów**, co pozwoli na podniesienie jakości życia w mieście oraz zaspokojenie szeregu potrzeb społeczności lokalnych (Baranowski, 2001).

Zasady te realizować można w rozmaity sposób. Obecnie w Polsce mamy do czynienia z tzw. „**polityką pasywną**", opierającą się na ograniczaniu roli władz publicznych do tworzenia „warunków brzegowych" dla rozwoju przestrzennego (w postaci planów zagospodarowania przestrzennego) – bez prób sterowania tym rozwojem w jakikolwiek inny sposób. Władze publiczne odpowiadają jedynie na inicjatywy wysuwane przez sektor prywatny, nie stosuje się także procedur ułatwiających rozwój przestrzenny, jak np. tworzenie komunalnego zasobu gruntów czy procedur wywłaszczania, scalania i wtórnego podziału nieruchomości. Przypadki tego typu są w Polsce niezmiernie rzadkie. Natomiast żadne z polskich miast czy regionów nie decyduje się na tworzenie specjalnych funduszy przeznaczonych na wspomaganie inwestycji prywatnych.

Natomiast koncepcja tzw. „**aktywnej polityki przestrzennej miasta**" zakłada odwrócenie wielu z opisanych powyżej zjawisk, a więc m.in.:

- określanie **priorytetów rozwojowych** metropolii;
- tworzenie **rezerw gruntowych** na potrzeby realizacji ww. priorytetów;

- przygotowywanie **gotowych pod zabudowę działek**, uzbrojonych, o ustalonym programie użytkowym i o jasnej sytuacji prawnej;
- rozwinięty **marketing urbanistyczny**, zarówno w odniesieniu do metropolii jako całości, jak i poszczególnych dzielnic czy pojedynczych działek;
- prowadzenie **sprzedaży terenów w różnych trybach**, gdzie zasadą naczelną jest nie jednorazowy zysk ze sprzedaży terenu, ale długoterminowe efekty dla gospodarki, przestrzeni i środowiska metropolii i poszczególnych gmin ją tworzących (czyli kryterium ilości środków pozyskanych ze sprzedaży nie jest tu najważniejsze);
- **współpraca z sektorem prywatnym** przy realizacji bardziej skomplikowanych lub ważnych dla miasta przedsięwzięć;
- tworzenie specjalnych **instytucji wspomagających rozwój przestrzenny**, zarówno zorientowanych na realizację określonego projektu, jak i na szeroko rozumianą współpracę z sektorem prywatnym;
- tworzenie **koncepcji rozwojowych poszczególnych obszarów**, zarówno w skali dzielnic, jak i poszczególnych miejsc, w tym – prowadzenie studiów architektonicznych i urbanistycznych pozwalających na określenie możliwie najlepszego sposobu wykorzystania i zagospodarowania danej przestrzeni;
- **współpracę z innymi partnerami**, mogącymi wspomóc miasto w tworzeniu zrębów polityki rozwoju przestrzennego, w tym – przedsiębiorcami i placówkami naukowo-badawczymi.

Tworzenie systemu zintegrowanego zarządzania przestrzenią metropolii w warunkach polskich oparte być powinno o wiele elementów, wśród których wymienić należy:

- opracowaną w sposób uspołeczniony **strategię rozwoju**;
- **dokument planistyczny obejmujący cały obszar metropolii**;
- zestaw **strategii rozwoju przestrzennego poszczególnych dzielnic / rejonów / obszarów problemowych**, łączących problematykę planowania strategicznego z tematyka przestrzenną;
- opracowane – jako wynik wszystkich ww. studiów i planów – **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**, których zawartość i kolejność wykonania jest uzależniona od przyjmowanych priorytetów rozwojowych;
- listę **przedsięwzięć inwestycyjnych o znaczeniu kluczowym** dla rozwoju danej społeczności (projektów flagowych).

Lista ta obejmuje zarówno obecnie funkcjonujące dokumenty planistyczne o charakterze formalnym, jak i rzadko stosowane w polskiej praktyce procedury i formy katalizy rozwoju urbanistycznego.

I tak, **strategie rozwoju** uwzględniać powinny zasady równoważenia rozwoju i być opracowane przy dużym udziale społeczności lokalnej. Ujęte w niej zagadnienia powinny obejmować m.in. następujące elementy:

– wymiar środowiskowy, ekonomiczny, społeczny i przestrzenny (w tym – kwestie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej);
– wytyczne płynące z planów wyższego rzędu (w tym – strategii wojewódzkich, a także dokumentów planistycznych o randze ogólnokrajowej i międzynarodowej);
– plan pracy (obejmujący zarówno cele do realizacji, jak i wskazane możliwe sposoby postępowania) dla władz regionu oraz poszczególnych miast i gmin tworzących obszar metropolitalny na kolejne 10–15 lat;
– system monitorowania i aktualizacji – przydatny do bieżącego śledzenia postępów w realizacji i stopnia aktualności całości.

Dokument ten powinien także sugerować zapisy strategii wyższego rzędu, a także odnosić się do zapisów podobnych opracowań tworzonych dla gmin ościennych.

Kolejnym elementem systemu stać się powinien **dokument planistyczny obejmujący cały obszar metropolii**. Obecnie rolę taką pełni Plan Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego, jednak prawdopodobnie w trakcie prac nad nową ustawą zmieniona zostanie zarówno jego nazwa, jak i rola w systemie planowania. Niezależnie jednak od nazwy, dokument ten spełniać powinien następujące cechy:

– być przełożeniem strategii rozwoju (opracowanej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju) na procesy gospodarowania przestrzenią;
– uwzględniać zasady urbanistyczne wynikające z koncepcji równoważenia rozwoju struktur przestrzennych na szczeblu lokalnym;
– wyznaczać wizję rozwoju przestrzennego metropolii i określać scenariusze jego realizacji (w tym – zróżnicowaną w skali metropolii politykę urbanizacji / rewitalizacji / ochrony przed zabudową, budowaną przy uwzględnieniu uwarunkowań przestrzennych i środowiskowych, a także w oparciu o rozwiązania przyjęte w strategii);
– określać program dalszych prac planistycznych, w tym m.in. strategii rozwoju przestrzennego (i/lub rewitalizacji), planów koordynacyjnych, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dokument taki stać się więc powinien wyznacznikiem polityki przestrzennej regionu w odniesieniu do obszaru metropolii w pełni tego słowa znaczeniu, a więc zawierać zarówno cele działania, wskazywać sposoby ich realizacji, jak i stanowić punkt wyjścia dla kolejnych działań planistycznych i realizacyjnych.

Jednak podstawowym elementem systemu zarządzania przestrzenią stać się powinny – w polskich realiach prawie niefunkcjonujące – **strategie rozwoju przestrzennego (rewitalizacji) poszczególnych dzielnic / rejonów / obszarów metropolii**. Składać się one powinny z następujących elementów:

– wizji obszaru (wyrażonej nie tylko w kategoriach urbanistycznych, ale także środowiskowych, społecznych i ekonomicznych);
– analizę możliwości / szans rozwoju przestrzennego danego obszaru, z określeniem możliwie najlepszego scenariusza;
– cele działania / rozwoju powiązane z planem realizacyjnym, uwzględniającym:
  a. plan rozwoju ekonomicznego;
  b. regulacje urbanistyczne, jednoznacznie określające przestrzenne ramy działania (w tym – wytyczne do sporządzania planów miejscowych, obejmujące zarówno zagadnienie kolejności sporządzania planów, jak i ich zakresu tematycznego);
  c. plan inwestycji publicznych i publiczno-prywatnych (w tym – infrastruktury miejskiej);
  d. koncepcje polityki gruntowej;
  e. plan komunikacji społecznej;
  f. implikacje dla dokumentów planistycznych wyższego rzędu i dla planów rozwoju obszarów sąsiadujących, a także – dla kształtowania całości struktury miasta.

Kolejnym elementem systemu stać się powinny także **instrumenty realizacyjne**, w tym – **znaczące interwencje / przedsięwzięcia realizacyjne**, służące za lokomotywy rozwojowe zarówno całych miast, jak i poszczególnych dzielnic. Wiązać się one powinny z odrębnymi zasadami polityki ekonomicznej i urbanistycznej, w tym uwzględniać:

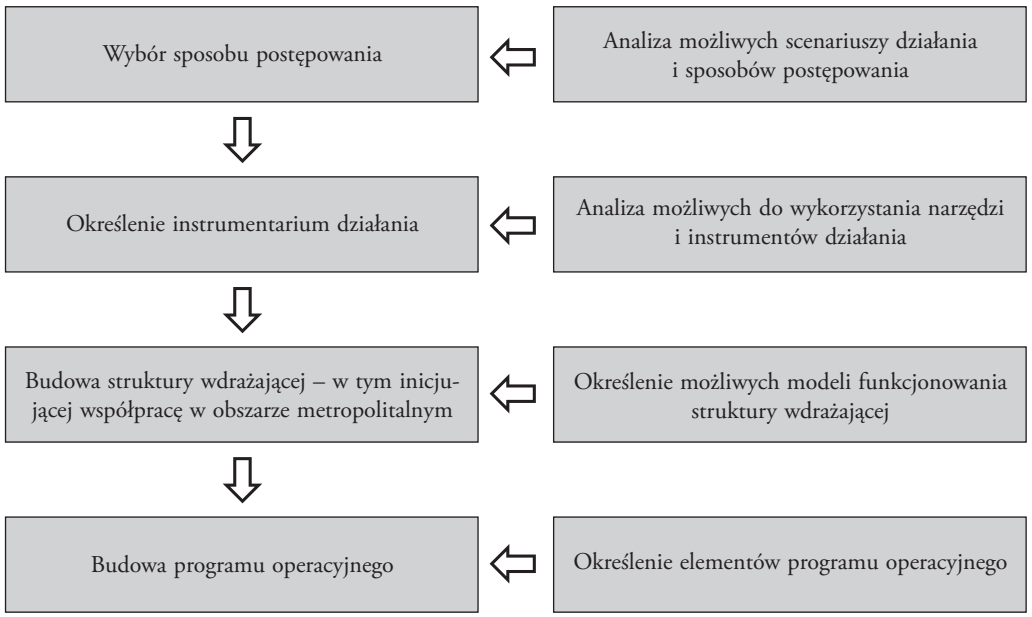
– przebudowę modelu tworzenia regulacji urbanistycznych (ze *stricte* regulacyjnego na rzecz uznaniowego);
– budowę współpracy publiczno-prywatnej przy realizacji przedsięwzięcia;
– nowe modele (partycypacyjne, uwzględniające upodmiotowienie sektora prywatnego) podejmowania decyzji.

Pamiętać przy tym należy, iż owe przedsięwzięcia realizacyjne – stanowiące lokomotywy rozwoju – tworzone być mogą przez różne podmioty:

a. wywodzące się z sektora publicznego – np. władz samorządowych lub regionalnych – czego przykładem mogą być specjalne strefy ekonomiczne oraz obszary szczególnego zainteresowania inwestycyjnego;
b. wywodzące się z sektora prywatnego – np. przygotowane przez firmy typu *land developer*.

System zarządzania przestrzenią uwzględniać powinien także **inne dostępne instrumenty**, już obecnie wykorzystywane w polskiej praktyce. Wymienić tu należy m.in. **oceny oddziaływania na środowisko**, **audyty zrównoważonego rozwoju gmin**, a także rozmaite systemy **monitoringu zmian w przestrzeni**.

Opisany powyżej sposób budowy systemu zarządzania obejmuje elementy częstokroć już występujące i wykorzystywane. Problem budowy systemu wiąże się więc nie tylko z wprowadzaniem całego wymienionego powyżej instrumentarium, ale także na **budowaniu wzajemnych między nimi powiązań**. Nie powinno być bowiem naszym celem samo tworzenie planów, ale świadome zarządzanie procesem zmian w przestrzeni. Dlatego też celowym wydaje się przygotowanie szczegółowego programu operacyjnego, mającego na celu koordynację wszystkich podejmowanych działań, także w sferach społecznej i ekonomicznej. Miejsce tak zakrojonego dokumentu określa poniższy schemat.



Program operacyjny transformacji danego obszaru może być budowany w różny sposób – zależy to od przyjętych wyborów na wcześniejszym etapie planowania realizacji, a także – od specyfiki samego terenu. Wydaje się jednak zasadnym oparcie jego konstrukcji o zestaw wzajemnie się uzupełniających elementów, takich jak:

– wizji obszaru (wyrażonej nie tylko w kategoriach urbanistycznych, ale także środowiskowych, społecznych i ekonomicznych);
– analizy możliwości/szans rozwoju przestrzennego danego obszaru, z określeniem możliwie najlepszego scenariusza;
– celów działania/rozwoju powiązanych z planem realizacyjnym, uwzględniającym:
  a. plan rozwoju ekonomicznego (elementy planu);
  b. regulacje urbanistyczne, jednoznacznie określające przestrzenne ramy działania (w tym – wytyczne do sporządzania planów miejscowych, obejmujące zarówno zagadnienie kolejności sporządzania planów, jak i ich zakresu tematycznego);
  c. plan inwestycji publicznych i publiczno-prywatnych (w tym – infrastruktury miejskiej);
  d. koncepcje polityki gruntowej;
  e. plan komunikacji społecznej;
– implikacji dla dokumentów planistycznych wyższego rzędu i dla planów rozwoju obszarów sąsiadujących, a także – dla kształtowania całości struktury miasta.

Przedstawione powyżej zagadnienia budowy systemu zintegrowanego zarządzania rozwojem przestrzennym metropolii prowadzą nas do konkluzji, iż kwestia ta – obok procesu generowania celów przekształceń i związanego z nim określania szczegółowych projektów i przedsięwzięć – ma kluczowe znaczenie dla powodzenia całości procesu. Wydaje się także, iż najbardziej właściwym sposobem na zebranie tych zagadnień jest przygotowanie – dla wybranych obszarów – kompleksowych programów operacyjnych, obejmujących zagadnienia wdrażania poszczególnych projektów i przedsięwzięć, jak i całości programów przekształceń. Pamiętać jednak należy, iż programy operacyjne budować można na wiele sposobów, wykorzystując także różne techniki ich realizacji. Niemożliwe jest jednak podejście do zagadnienia w sposób wyrywkowy, bez uwzględniania zdania większości zainteresowanych stron. Koniecznym jest więc wypracowanie nowych metod podejmowania decyzji, uwzględniających filozofię współpracy i współdecydowania o kluczowych sprawach (pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, a także pomiędzy wybranymi przedstawicielami władzy a szeroko rozumianą społecznością lokalną, a wreszcie – pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej – w tym samorządowej). Metody te obejmować mogą wiele różnych elemen-

tów, jak np. uczestnictwo społeczności lokalnych w dyskutowaniu wizji rozwoju, uwzględnianiu jej dążeń w planach rozwoju miasta, konsultowaniu i współwypracowywaniu z sektorem prywatnym elementów, przy realizacji których jego obecność jest konieczna.

2.2. Narzędzia i instrumenty możliwe do wykorzystania przy budowie systemu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym

Przegląd możliwych do wykorzystania sposobów działania powinien być powiązany z omówieniem zarówno poszczególnych instrumentów działania, jak i tzw. narzędzi polityki publicznej, jako „podstawowych" elementów składowych każdego z instrumentów. Oznacza to przyjęcie dwóch poziomów klasyfikacji:

– **narzędzi polityki publicznej** – będących bazowymi koncepcjami działania sektora publicznego, które można wiązać ze sobą w postaci bardziej skomplikowanych instrumentów zarządzania;
– **instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym miasta** – bazujących na wykorzystaniu jednego lub więcej z zestawu narzędzi polityki publicznej.

Według tej klasyfikacji narzędziami polityki publicznej nazywamy pojedyncze koncepcje działania sektora publicznego o charakterze uniwersalnym (możliwe do wykorzystania przez różne szczeble administracji, i możliwe do zastosowania przy budowie polityki publicznej w dowolnej dziedzinie będącej w polu zainteresowania sektora publicznego), które mogą być w różny sposób ze sobą wiązane w celu realizacji określonego przedsięwzięcia rozwojowego. Natomiast instrumentem sterowania rozwojem miasta nazywamy spójny zestaw ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się uzupełniających narzędzi polityki publicznej, służący realizacji określonego zamierzenia rozwojowego.

I tak, w odniesieniu do **narzędzi polityki publicznej** wymienić można pięć podstawowych elementów:

– **„zadania własne"** – zapewnienie bezpośredniego zaangażowania się sektora publicznego w proces rewitalizacji, co obejmować może zarówno zapewnienie funduszy publicznych na realizację i następnie zarządzanie danym projektem inwestycyjnym, jak też i wchodzenie rozmaitych instytucji sektora publicznego (np. władz samorządowych) w spółki z kapitałem prywatnym celem realizacji określonego projektu. Przykładem takich przedsięwzięć publiczno-prywatnych jest np. wnoszenie przez władze

miejskie do spółki terenu i finansowanie wstępnych prac, a do sektora prywatnego należy realizacja samej inwestycji i następnie – w imieniu spółki – zarządzanie całym przedsięwzięciem;

– **„regulacja"** – tworzenie określonych regulacji rządzących procesem rozwoju – w tym także upraszczanie lub przeformułowanie już istniejących;
– **„zachęty inwestycyjne"** – zapewnianie określonych korzyści finansowych dla inwestorów spełniających warunki dla ich uzyskania. Obejmować one mogą bezpośrednie granty, ulgi podatkowe, nisko oprocentowane pożyczki i kredyty, a także inne, np. zmniejszanie wymagań w zakresie informacji statystycznej;
– **„transfer i ubezpieczanie praw"** – przekazywanie najrozmaitszych praw (w tym własności) w ręce osób trzecich, a także ubezpieczanie praw właścicieli i inwestorów do podejmowania określonych inicjatyw;
– **„informacja"** – zapewnianie odpowiedniej informacji na temat możliwości podejmowania określonych działań, a także ich kosztów i oczekiwanych efektów. W tych ramach mieści się m.in. promocja interesujących terenów inwestycyjnych (deMonchaux, Schuster, 1996).

Na podstawie omówionych powyżej narzędzi budować można rozmaite **instrumenty sterowania rozwojem przestrzennym**, bazujące zazwyczaj na wykorzystaniu przynajmniej dwóch elementów z powyższego zestawu. Tworzenie tych instrumentów w dużym stopniu zależy zarówno od sytuacji lokalnej, jak i przedmiotu działania. Nie jest możliwe pełne opisanie zestawienia wszystkich tych instrumentów – wiążą się one bowiem z różnym rozkładaniem akcentów zależnym od lokalnej specyfiki. Podawane są jednak ich podstawowe kategorie, ujęte także w dokumentach Międzynarodowej Federacji Mieszkalnictwa i Planowania IFHP (Markowski, 2001). Wymieniają one sześć podstawowych grup owych instrumentów:

– **planistyczne** (np. planowanie strategiczne, planowanie użytkowania terenów, ograniczenia w prawach zabudowy, planowanie przestrzenne – w tym o charakterze pozaustawowym, jak np. strategie rozwoju przestrzennego czy plany koordynacyjne dla przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym);
– **rynkowe** (np. nabywanie gruntów na otwartym rynku, wymiana gruntów wraz ze scaleniem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów, umowy z deweloperami zabezpieczającymi publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania);

– **finansowania rozwoju** (np. studia wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy, tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształcania terenów);
– **podatkowe** (np. podatki od nieruchomości *ad walorem* – obejmujące zarówno ziemię, jak i budynki, roczny podatek od wartości ziemi, podatek od przyrostu wartości ziemi, podatek od prawa do zabudowy, karny podatek od terenów pozostawionych wolnymi od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie);
– **pozostałe prawne** (np. komunalizacja terenów, ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności, wywłaszczanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – pod inwestycje prywatne, prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią);
– **wspierania** (np. tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, bazy informacji o terenach, szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów).

W powyższej klasyfikacji do grupy instrumentów rynkowych zaliczono zagadnienia odnoszące się do gospodarowania gruntami. Również bardzo szerokim jest pojęcie instrumentów wspierania, do których zaliczyć należy wszelkie zagadnienia związane m.in. z marketingiem nieruchomości i współpracy ze społecznością lokalną. Poniżej przedstawiono bardziej szczegółowe omówienie poszczególnych instrumentów wraz z konkretnymi ich przykładami.

Tabela 13. Zestawienie przykładowych rozwiązań w obrębie poszczególnych grup instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Planistyczne	Planowanie strategiczne	Planowanie dotyczące wszystkich sfer rozwoju miasta: społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzennej, sfery zarządzania
	Planowanie użytkowania terenów	Planowanie użytkowania i zagospodarowania terenów o różnym charakterze i skali, w tym: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
	Ograniczenia w prawach zabudowy	Ograniczenia zawarte w dokumentach takich jak: decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy umowach dzierżawy i sprzedaży terenu

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Planistyczne	Planowanie przestrzenne o charakterze pozaustawowym	Strategie rozwoju przestrzennego, plany koordynacyjne dla przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym
	Tworzenie koncepcji rozwojowych poszczególnych obszarów, zarówno w skali dzielnic, jak i poszczególnych miejsc, w tym – prowadzenie studiów architektonicznych i urbanistycznych pozwalających na określenie możliwie najlepszego sposobu wykorzystania i zagospodarowania danej przestrzeni	Analizy i studia urbanistyczne związane z możliwością rozwoju poszczególnych dzielnic, opracowywane m.in. w trybie konkursów urbanistycznych, analizy rynku inwestycyjnego (tzn. nacisku inwestycyjnego w obrębie poszczególnych typów programu miejskiego) prowadzone w odniesieniu całego miasta, jak i poszczególnych jego fragmentów
	Określenie priorytetów rozwojowych miasta w odniesieniu do danego miejsca	Priorytety ujęte zarówno w dokumentach planistycznych, jak i określane w inny sposób – np. na drodze planowania strategicznego, konsultacji społecznych, dialogu ze środowiskiem biznesu itp.
Rynkowe	Nabywanie gruntów na otwartym rynku	Nabywanie działek przez miasto w miejscach, w stosunku do których istnieje polityka realizacji określonych zamierzeń, także – powiększanie komunalnego zasobu gruntów jako rezerwy zabezpieczającej możliwość realizacji polityki przestrzennej miasta w przyszłości
	Wymiana gruntów wraz ze scaleniem	Zamiana gruntów o równej wartości rynkowej lub z ew. odszkodowaniem, scalenie i wtórny podział nieruchomości itp.
	Sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami	Umieszczenie w umowie sprzedaży lub dzierżawy terenu zapisów dotyczących konieczności realizacji określonego programu inwestycyjnego, a także – ew. udziału miasta w zyskach z użytkowania nieruchomości
	Wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów	Umowy z partnerami prywatnymi mające na celu podjęcie wspólnych działań inwestycyjnych i realizacji określonego zamierzenia – na drodze wchodzenia przez miasto do spółki lub poprzez umowę dotyczącą realizacji działań o charakterze uzupełniającym przez poszczególnych partnerów (np. miasto zobowiązuje się do zagospodarowania określonych układów przestrzeni publicznej lub realizacji infrastruktury służącej rozwojowi nowych dzielnic czy założeń)

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Rynkowe	Umowy z deweloperami zabezpieczającymi publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania	Zagwarantowanie – na drodze umowy – realizacji przez sektor prywatny określonego programu na terenach gminnych, sąsiadujących z obszarem inwestycji; przykładem może być tu wiązanie realizacji nowych części centrów handlowych z przebudową prowadzących do nich lub powiązanych z nimi elementów infrastruktury drogowej
	Tworzenie rezerw gruntowych na potrzeby realizacji priorytetów rozwojowych miasta	Wykupywanie terenów z rąk prywatnych w celu powiększania komunalnego zasobu gruntów
	Przygotowywanie gotowych pod zabudowę działek, uzbrojonych, o ustalonym programie użytkowym i o jasnej sytuacji prawnej	Przygotowywanie działek komunalnych pod zabudowę pod względem formalnym (czyli planistycznym, przygotowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, wyjaśnienie ew. problemów własności i władania), jak i technicznym (uzbrojenie, wyprzedzające przygotowanie badań archeologicznych o ile są one wymagane)
	Prowadzenie sprzedaży terenów w różnych trybach, gdzie zasadą naczelną jest nie jednorazowy zysk ze sprzedaży terenu, ale długoterminowe efekty dla gospodarki, przestrzeni i środowiska miasta (czyli – kryterium ilości środków pozyskanych ze sprzedaży nie jest tu najważniejsze)	Sprzedaż terenów na drodze przetargów oraz negocjacji z inwestorami, gdzie określane będą kryteria sprzedaży lub dzierżawy, takie jak: cena działki, proponowany przez inwestora program użytkowy, proponowana architektura, realizacja ew. interesów publicznych (jak np. mieszkania komunalne lub o niskiej cenie, urządzenie części terenu jako ogólnodostępna przestrzeń publiczna itp.)
Finansowania rozwoju	Studia wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy	Opracowanie studiów wykonalności dla poszczególnych przedsięwzięć, przewidzianych do realizacji zarówno przez miasto, jak i przygotowywanych do realizacji przez sektor prywatny. Studia takie pozwalają na weryfikację realności priorytetów rozwojowych miasta oraz jego polityki rozwojowej
	Tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształceń terenów	Tworzenie specjalnych funduszy gminnych, przeznaczonych na wchodzenie gminy we współpracę z sektorem prywatnym przy realizacji określonych przedsięwzięć. Fundusze te mogą być koncentrowane w specjalnie tworzonych korporacjach rozwoju miejskiego, będących partnerem zdolnym do wchodzenia w spółki z kapitałem prywatnym

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	Współpraca z sektorem prywatnym przy realizacji bardziej skomplikowanych lub ważnych dla miasta przedsięwzięć	Współpraca ta przyjmować może różnorodne formy, częściowo już opisane powyżej (jak partnerstwo publiczno-prywatne, umowy z deweloperami czy tworzenie kapitału ryzyka). Dodatkowo wymienić tu można podejmowanie wspólnych działań planistycznych i promocyjnych, wspólne prowadzenie dialogu ze społecznością lokalną i in.
Podatkowe	Podatki od nieruchomości *ad walorem* – obejmujące zarówno ziemię, jak i budynki	Podatki od wartości nieruchomości – podatki katastralne
	Roczny podatek od wartości ziemi	Podatki gruntowe
	Podatek od przyrostu wartości ziemi	Renta planistyczna, ustalana na podstawie zmian wartości ziemi powstałych na skutek ustanowienia lub zmian w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego, a także – opłaty adiacenckie związane z uzbrojeniem terenów przez gminę
	Podatek od prawa do zabudowy	Podatek naliczony od prawa do zabudowy w wypadku, gdy właściciel terenu nie ma prawa do swobodnego dysponowania swoją nieruchomością
	Karny podatek od terenów pozostawionych wolnymi od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie	Naliczanie specjalnego podatku gruntowego od terenów niezagospodarowanych, wyliczanego na podstawie szacunkowego podatku od wartości nieruchomości zagospodarowanej zgodnie z oczekiwaniami miasta (wyrażonymi m.in. w planie zagospodarowania przestrzennego)
Pozostałe prawne	Komunalizacja terenów	Komunalizacja terenów należących do Skarbu Państwa. Pod pojęciem komunalizacji rozumie się także często wykup terenów z rąk prywatnych oraz wywłaszczanie na cele publiczne
	Ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności	Ograniczenia wynikające z zapisów planistycznych oraz z umów zawieranych przy okazji zbywania terenów przez miasto
	Wywłaszczanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – pod inwestycje prywatne	Wywłaszczanie oznacza przejmowanie za odszkodowaniem terenów przeznaczanych na realizację celów publicznych. Może być także używane jako instrument służący powiększaniu komunalnego zasobu gruntów, co ma na celu umożliwienie realizacji polityki przestrzennej miasta – także w przyszłości

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Pozostałe prawne	Prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią	Prawo pierwokupu zagwarantowane ustawowo lub narzucone przez rozwiązania przyjęte na szczeblu lokalnym
	Tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, w tym – usprawniających współpracę miasta z sektorem prywatnym	Tworzenie w strukturach urzędów gmin specjalnych komórek związanych z obsługą inwestorów i nakierowanych na ścisłą z nimi współpracę
	Bazy informacji o terenach	Bazy te obejmować mogą m.in. aktualną ofertę inwestycyjną miasta, jak i informować o skali zjawiska urbanizacji na danym obszarze. Zawierać mogą zarówno dane dotyczące aktualnego stanu prawnego i własnościowego działek, jak i zamierzeń inwestycyjnych wyrażanych przez podmioty prywatne czy publiczne
	Szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów	Programy te przyjmować mogą postać tzw. planów działania w odniesieniu do poszczególnych obszarów lub np. w stosunku do rozwoju infrastruktury transportowej. Mogą być to zarówno wieloletnie plany inwestycyjne, jak i programy rewitalizacji poszczególnych dzielnic
	Tworzenie specjalnych instytucji wspomagających rozwój przestrzenny, zarówno zorientowanych na realizację określonego projektu, jak i na szeroko rozumianą współpracę z sektorem prywatnym	Mogą być to zarówno spółki komunalne, jak i wydzielone jednostki budżetowe, które mają za zadanie realizację określonego przedsięwzięcia. Mogą one w łatwiejszy sposób podejmować współpracę z sektorem prywatnym i koncentrować się na realizacji określonego zadania
	Współpracę z innymi partnerami, mogącymi wspomóc miasto w tworzeniu zrębów polityki rozwoju przestrzennego, w tym – przedsiębiorcami i placówkami naukowo-badawczymi	Współpraca ta możliwa jest np. poprzez podejmowanie wspólnych debat, dyskusji i przedsięwzięć studialno-badawczych, mających na celu zgromadzenie wiedzy nt. najlepszych możliwych rozwiązań w danej dziedzinie
	Rozwinięty marketing urbanistyczny, zarówno w odniesieniu do miasta jako całości, jak i poszczególnych dzielnic czy pojedynczych działek	Marketing terytorialny wiąże się zarówno z działaniami o charakterze informacyjno-promocyjnym o różnym charakterze, nakierowanymi na inwestorów (w odniesieniu bądź to do całego miasta, bądź do poszczególnych jego części), jak i z marketingiem przyjętych rozwiązań wśród społeczności lokalnej

Niezależnie od powyższej klasyfikacji, w odniesieniu do narzędzi i instrumentów zarządzania rozwojem, niezmiernie istotnym jest określenie sposobu realizacji zadań wiążących się z zagospodarowaniem poszczególnych obszarów. Nie jest to możliwe bez szcze-

gółowego opisania **czterech podstawowych sposobów (modeli) realizacji zadań związanych z różnym stopniem zaangażowania sektora publicznego** (czyli władz samorządowych i/lub rządowych) w proces. I tak, w grupie możliwych modeli możemy wyróżnić:

– bezpośrednie finansowanie;
– przedsięwzięcie publiczno-prywatne;
– strefa specjalnej regulacji;
– program pomocy technicznej i profesjonalnej.

Poniżej każdy z tych modeli omówiono w sposób bardziej szczegółowy.

Bezpośrednie finansowanie wiąże się z najwyższym możliwym stopniem zaangażowania sektora publicznego w proces rozwoju – finansowanie wszystkich wydatków z budżetu państwa, regionu lub miasta oraz prowadzenie procesu za pomocą administracji publicznej. Przybierać on może różne formy: zapewnianie bezpośrednich grantów lub nisko oprocentowanych pożyczek, zakładanie i finansowanie korporacji rozwoju miejskiego będących własnością publiczną, lub też tworzenie specjalnych agencji, finansowanych bezpośrednio z budżetu (poprzez jednorazowe granty lub corocznie).

Przedsięwzięcia publiczno-prywatne oparte są na koncepcji ponoszenia kosztów danej inwestycji zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny. W tym przypadku zaangażowanie sektora publicznego również może przybrać formy bezpośrednich grantów lub pożyczek, lecz zazwyczaj jego rola polega na zapewnieniu innych elementów niezbędnych do pomyślnej realizacji danego przedsięwzięcia: terenu (np. obszaru będącego własnością komunalną), koniecznych prac wstępnych (np. wyburzanie istniejących zdegradowanych struktur lub badania archeologiczne) czy też doprowadzenia niezbędnych systemów infrastruktury technicznej.

Strefy specjalnej regulacji bazują na tworzeniu specjalnych zachęt dla potencjalnych inwestorów (deweloperów), które także mogą być projektowane i wprowadzane w różny sposób. Zestaw potencjalnych działań może zawierać zarówno zachęty finansowe, jak i niefinansowe. Wśród finansowych wymienić należy określone zwolnienia lub odroczenia podatkowe, które mogą uczynić potencjalny projekt inwestycyjny bardziej atrakcyjnym dla inwestorów. Do zachęt niefinansowych zaliczyć można m.in. uproszczenia w procedurze planistycznej i lokalizacyjnej, a także zmniejszenie wymagań w zakresie obowiązkowej informacji statystycznej. Tego typu regulacje nie wymagają ani wydatkowania dużych sum

z budżetu publicznego, ani wchodzenia w spółki z prywatnymi korporacjami, tak więc – w rezultacie – nie kosztują dużo.

Programy pomocy technicznej i profesjonalnej mogą zapewnić – przy niskich lub wręcz żadnych kosztach – potrzebne doradztwo i informacje dla potencjalnych kompanii deweloperskich. Jednakże tego typu programy są kierowane do wielu raczej małych inwestorów, co znacznie ogranicza ich użyteczność w sytuacjach innych niż rewitalizacja dzielnicy mieszkaniowej. Choć – z drugiej strony – również w przypadkach dużych zadań inwestycyjnych można sobie wyobrazić ograniczenie roli miasta lub rządu centralnego jedynie do aktywnej promocji obszaru – np. przy okazji targów inwestycyjnych.

W celu dokonania wyboru modelu przekształceń do określonej grupy zadań konieczne jest odpowiedzenie na dwa podstawowe pytania:

Jakie rezultaty chcemy osiągnąć i w jakim horyzoncie czasowym?

Jeśli celem sektora publicznego (tzn. dowolnej jego agendy) jest szybka realizacja danego projektu, a brak jest potencjalnych inwestorów gotowych wyłożyć kapitał na jego realizację, koniecznym jest zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania owego projektu z budżetu. Jeśli zaś dany projekt jest jednym z wielu i nie uważa się go za szczególnie priorytetowy, może być realizowany przy użyciu modeli wymagających niższego poziomu zaangażowania finansowego i organizacyjnego sektora publicznego.

W określonej sytuacji finansowej i prawno-organizacyjnej sektora publicznego, na zastosowanie jakiego modelu nas stać?

Jeśli stać nas na poważne wydatki z budżetu publicznego, możemy rozważać zastosowanie modeli wymagających aktywnej partycypacji agend rządowych i samorządowych. Jeżeli natomiast nasze środki finansowe są ograniczone, jedynie te modele, które nie wymagają znaczących wydatków budżetowych, mogą być brane pod uwagę.

W celu znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania, należy również zastanowić się nad następującymi kwestiami:

– Czy dysponujemy odpowiednim aparatem administracyjnym i profesjonalną wiedzą, umożliwiającą pomyślną realizację danego zadania?
– Czy dana agenda posiada kompetencje prawne, umożliwiające realizację zadania?

– Czy agenda ta posiada odpowiednie zasoby finansowe i pozafinansowe, umożliwiające aktywny udział w realizacji danego projektu?
– Czy dysponujemy odpowiednim poparciem politycznym i społecznym, umożliwiającym bezkonfliktowe działanie?

W poniższych tabelach przedstawiono czynniki wpływające na efektywność poszczególnych modeli oraz możliwe skutki zastosowania każdego z nich do realizacji poszczególnych zadań.

Tabela 14. Efektywność modelu „bezpośrednie finansowanie"

Nazwa modelu	**„bezpośrednie finansowanie"**
Czynniki, których obecność jest konieczna dla efektywności danego modelu	– możliwość uzyskania wysokich sum pieniędzy z budżetu władz lokalnych lub ponadlokalnych – wysoki poziom kompetencji w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym – podstawy prawne, umożliwiające agendom publicznym przejmowanie roli dewelopera
Czynniki, których obecność może obniżyć skuteczność zastosowania danego modelu	– brak pieniędzy w budżecie publicznym – zła alokacja osiągalnych środków finansowych, ich nadmierne rozproszenie – konflikty pomiędzy różnymi agendami sektora publicznego – brak długoterminowej wizji rozwoju – brak doświadczenia w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym
Najbardziej prawdopodobne rezultaty zastosowania danego modelu	– relatywnie szybkie ukończenie kluczowych elementów danego przedsięwzięcia, w szczególności inwestycji infrastrukturalnych – stworzenie odpowiednich ram dla dalszych inwestycji, zarówno prywatnych, jak i publicznych

Tabela 15. Efektywność modelu „przedsięwzięcia publiczno-prywatne"

Nazwa modelu	**„przedsięwzięcia publiczno-prywatne"**
Czynniki, których obecność jest konieczna dla efektywności danego modelu	– posiadanie przez sektor publiczny możliwości zapewnienia określonych komponentów danego projektu – wysoki poziom kompetencji w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym – system prawny, pozwalający agendom publicznym na tworzenie spółek z prywatnymi inwestorami – odpowiednia sytuacja na rynku nieruchomości

Czynniki, których obecność może obniżyć skuteczność zastosowania danego modelu	– brak możliwości zapewnienia przez sektor publiczny finansowych i pozafinansowych komponentów projektu – brak doświadczenia w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym – procedury biurokratyczne zniechęcające potencjalnych inwestorów; – napięcia polityczne i społeczne – niekorzystne trendy na rynku nieruchomości
Najbardziej prawdopodobne rezultaty zastosowania danego modelu	– relatywnie szybkie ukończenie całego projektu – możliwość realizacji jedynie pojedynczych inwestycji – brak ułatwień dla kolejnych potencjalnych inwestorów

Tabela 16. Efektywność modelu „strefy specjalnych regulacji"

Nazwa modelu	**„strefy specjalnych regulacji"**
Czynniki, których obecność jest konieczna dla efektywności danego modelu	– uwarunkowania prawne umożliwiające nadanie określonym terenom specjalnego statusu (w szczególności podatkowego oraz planistycznego) – możliwość uzyskania pewnych funduszy na niezbędne inwestycje infrastrukturalne
Czynniki, których obecność może obniżyć skuteczność zastosowania danego modelu	– niekorzystne trendy na rynku nieruchomości – konkurencja innych możliwych lokalizacji danej inwestycji
Najbardziej prawdopodobne rezultaty zastosowania danego modelu	– zrealizowanie projektu w dłuższym okresie – stworzenie podstawowych elementów projektu, co przyciąga dalszych inwestorów prywatnych

Tabela 17. Efektywność modelu „programy pomocy technicznej i profesjonalnej"

Nazwa modelu	**„programy pomocy technicznej i profesjonalnej"**
Czynniki, których obecność jest konieczna dla efektywności danego modelu	– odpowiedni stopień kompetencji technicznej i prawno-organizacyjnej przedstawicieli agend publicznych – świadoma grupa inwestorów, gotowa do realizacji uzupełniających się wzajemnie przedsięwzięć – możliwość zapewnienia finansowania usług specjalistycznych konsultantów z budżetu publicznego
Czynniki, których obecność może obniżyć skuteczność zastosowania danego modelu	– brak odpowiedniej ilości środków finansowych wśród potencjalnych inwestorów – brak odpowiedniej wiedzy fachowej w sektorze publicznym – tendencje do przerzucania wszystkich kosztów realizacji projektu (także społecznych i politycznych) na sektor prywatny – brak chęci współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami procesu
Najbardziej prawdopodobne rezultaty zastosowania danego modelu	– realizacja projektu w stosunkowo długim czasie – brak stosownych ram dla większych inwestorów – brak większej poprawy w zakresie systemów infrastruktury technicznej – konieczność mobilizacji wielu podmiotów do aktywnej współpracy

2.3. Analiza możliwości wykorzystania poszczególnych instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym w warunkach polskich. Rekomendacje

Omówione w poprzednim rozdziale grupy poszczególnych instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym mają charakter uniwersalny – tzn. mogą być zastosowane w zależności od panującego systemu prawnego. Tym samym niezbędna jest interpretacja tych zapisów w odniesieniu do polskiego systemu prawnego.

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółową analizę możliwości wykorzystania poszczególnych grup instrumentów w nawiązaniu do zapisów polskiego systemu prawnego. Tam, gdzie to możliwe, podano polskie odpowiedniki prawne, a w wypadku ich braku – określono możliwość ich stosowania z przywołaniem odpowiednich ustaw i przepisów.

Tabela 18. Analiza instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym pod kątem ich dostępności w polskim systemie prawnym

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
TYP INSTRUMENTU: PLANISTYCZNE				
planowanie strategiczne	np. strategia rozwoju gminy	możliwość	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	
ograniczenia w prawach zabudowy		możliwość	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawa o ochronie przyrody, Prawo ochrony środowiska, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, inne	
planowanie przestrzenne	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	w zależności od dokumentu obowiązek lub możliwość	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, inne	Studium jest dokumentem obowiązkowym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem obowiązkowym tylko wtedy, gdy wymóg ten wynika ze studium gminy lub z przepisów szczególnych (np. dla parków krajobrazowych)
tworzenie koncepcji rozwojowych poszczególnych obszarów, w skali dzielnic, ulic, kwartałów itp. – prowadzenie studiów architektonicznych i urbanistycznych pozwalających na określenie możliwie najlepszego sposobu wykorzystania i zagospodarowania danej przestrzeni	sporządzanie rozmaitych studiów i analiz pomocniczych w gospodarce przestrzennej, programów i planów operacyjnych, koncepcji programowo-przestrzennych i branżowych, wstępne projekty sporządzane dla całego terenu inwestycji	możliwość	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, inne	

KAPITAŁ LUDZKI NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DWG Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
określenie priorytetów rozwojowych miasta w odniesieniu do danego miejsca		możliwość	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, inne	
procedury scalania i podziału nieruchomości		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	dla terenów nierolnych i nieleśnych na podstawie planu miejscowego; dla gruntów rolnych i leśnych na podstawie postanowienia starosty
TYP INSTRUMENTU: RYNKOWE				
nabywanie gruntów na otwartym rynku		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	
scalanie i wymiana gruntów		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	dla terenów nierolnych i nieleśnych na podstawie planu miejscowego; dla gruntów rolnych i leśnych na podstawie postanowienia starosty
sprzedaż gruntów z warunkową umową	oddanie w użytkowanie wieczyste z określeniem w umowie sposobu korzystania z nieruchomości	obowiązek	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	
wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów		możliwość	Ustawa o finansach publicznych, inne	np. poprzez tworzenie spółek
umowy z developerami realizującymi publiczne interesy na gruntach publicznych		możliwość	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawa o drogach publicznych, inne	np. realizacja uzbrojenia i infrastruktury drogowej na podstawie decyzji o warunkach zabudowy

KAPITAŁ LUDZKI NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DAWG Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
tworzenie rezerw gruntowych na potrzeby realizacji priorytetów rozwojowych miasta	tworzenie zasobów komunalnych	możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, inne	
przygotowywanie gotowych pod zabudowę działek – uzbrojonych, o ustalonym programie użytkowym i jednoznacznej sytuacji własnościowej		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	
prowadzenie sprzedaży terenów w różnych trybach, gdzie zasadą naczelną jest nie jednorazowy zysk ze sprzedaży terenu, ale długoterminowe efekty dla gospodarki, przestrzeni i środowiska miasta (czyli – kryterium ceny nie jest tu najważniejsze)		zakaz	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	wyjątek stanowią szczególne przypadki związane z możliwością pierwokupu
oddawanie gruntów komunalnych w użytkowanie wieczyste zamiast ich sprzedaży na własność		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	
TYP INSTRUMENTU: FINANSWANIE ROZWOJU				
studia wykonalności projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy		możliwość	Ustawa o finansach publicznych, inne	
tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształcania terenów		możliwość	Ustawa o finansach publicznych, inne	
współpraca z sektorem prywatnym przy realizacji bardziej skomplikowanych lub ważnych dla miasta przedsięwzięć		możliwość	Ustawa o finansach publicznych, inne	np. inwestycje celu publicznego

KAPITAŁ LUDZKI NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DWG Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
wykaz najpilniejszych inwestycji finansowanych z budżetu miasta		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	np. w formie uchwały intencyjnej, strategii rozwoju gminy itp.
pozyskiwanie kapitału i potencjału wykonawczego dla realizacji zadań publicznych		możliwość	Ustawa o finansach publicznych, inne	
dostęp do wyspecjalizowanych funduszy międzynarodowych, państwowych i samorządowych		możliwość	Ustawa o finansach publicznych, inne	
TYP INSTRUMENTU: PODATKOWE				
podatki od nieruchomości ad walorem – obejmujące zarówno ziemię, jak i budynki		obowiązek	Ustawa o finansach publicznych, inne	
roczny podatek od wartości ziemi	podatek od nieruchomości	obowiązek	Ustawa o finansach publicznych, inne	
podatek od przyrostu wartości ziemi	opłata planistyczna	obowiązek	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	
podatek od prawa do zabudowy		brak uregulowań	brak	
karny podatek od terenów pozostawionych wolnymi od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie	opłata karna związana z niewykonaniem warunków umowy na dzierżawę wieczystą	obowiązek	Ustawa o gospodarce nieruchomościami, inne	dotyczy tylko terenów oddanych w użytkowanie wieczyste
TYP INSTRUMENTU: POZOSTAŁE PRAWNE				
komunalizacja terenów		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami, inne	

KAPITAŁ LUDZKI NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DWG Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności		możliwość	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawa o ochronie przyrody, Prawo ochrony środowiska, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, inne	
wywłaszczanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – pod inwestycje prywatne		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	tylko na cele publiczne
prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	tylko w przypadkach wyszczególnionych ustawowo
TYP INSTRUMENTU: WSPIERANIA				
tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, w tym – usprawniających współpracę miasta z sektorem prywatnym		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	
bazy informacji o terenach	rejestr gruntów, inne	obowiązek, dla innych możliwość	Prawo geodezyjne i kartograficzne	
szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	
tworzenie specjalnych instytucji wspomagających rozwój przestrzenny, zarówno zorientowanych na realizację określonego projektu, jak i na szeroko rozumianą współpracę z sektorem prywatnym		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	

KAPITAŁ LUDZKI NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DWG Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
współpracę z innymi partnerami, mogącymi wspomóc miasto w tworzeniu zrębów polityki rozwoju przestrzennego, w tym – przedsiębiorcami i placówkami naukowo-badawczymi		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	
rozwinięty marketing urbanistyczny, zarówno w odniesieniu do miasta jako całości, jak i poszczególnych dzielnic lub pojedynczych działek		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	
kształtowanie opinii społecznej i podnoszenie poziomu wiedzy mieszkańców o problemach rozwoju gminy		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	
współpraca ze społecznością lokalną i pozyskiwanie jej akceptacji przy realizacji poszczególnych przedsięwzięć		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	
przyciąganie turystów		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DWG
Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Budowa kompleksowego systemu zarządzania rozwojem przestrzennym metropolii jest jeszcze w dużej mierze wyzwaniem na przyszłość. Mimo to zręby tego systemu już istnieją, a planiści, projektanci planów i władze miejskie oraz regionalne dysponują coraz lepszą wiedzą na temat wagi zagadnienia. Aby jednak system ten stał się kompleksowo funkcjonującą całością, konieczne jest dokonanie wielu przewartościowań, w tym – w odniesieniu do aktów prawnych czy sposobów myślenia władz miejskich i regionalnych. Wydaje się, iż właśnie ten ostatni warunek może mieć tu decydujące znaczenie, a jednocześnie szalenie trudno będzie go spełnić.

3. Społeczne i polityczne aspekty kształtowania instrumentów zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi i ich relacje z zarządzaniem na innych poziomach

Zarządzanie obszarem metropolitalnym trzeba rozpatrywać w kontekście polityki. Zarówno tej prowadzonej w ramach systemu instytucji państwowych i samorządowych, jak i tej dziejącej się na ich styku z życiem społecznym.

Politykę definiujemy jako sferę walki o zdobycie i utrzymanie władzy, której celem może być (ale nie musi) realizacja swoich wizji świata przez rywalizujące podmioty. Wedle stereotypu polityka dzieje się w świecie instytucji podporządkowanych zawodowym „politykom", którzy uczestniczą w walkach wyborczych, w ramach systemu demokracji przedstawicielskiej. Jednak takie postrzeganie polityki nie wyczerpuje jej bogactwa. W grze politycznej biorą udział także inni aktorzy, którzy próbują (z coraz lepszym skutkiem) wywierać wpływ na życie publiczne, choć działają poza wspomnianym światem instytucji i przeważnie nie startują w wyborach. Ci aktorzy to m.in. organizacje pozarządowe, eksperci zajmujący się różnymi dziedzinami życia publicznego, ale też zwykli obywatele, którzy korzystają z narzędzi takich jak procedury partycypacyjne, nowe technologie komunikacyjne, zwłaszcza Internet.

Świat „polityki zinstytucjonalizowanej" wchodzi w przeróżne relacje z owymi „pozainstytucjonalnymi" aktorami. Przykłady takich kontaktów omówimy dalej.

Analizując działania podmiotów biorących udział w grze politycznej, trzeba posługiwać się kategorią interesu. Na podstawie przyjętej przez nas powyżej definicji polityki uznajemy, że podstawowym interesem każdego z aktorów (zarówno tych instytucjonalnych, jak i tych pozainstytucjonalnych) jest zdobycie i utrzymanie władzy bądź przynajmniej wpływu na nią.

Z niektórymi podmiotami pozainstytucjonalnymi grupa rządząca na danym terenie buduje sieć powiązań, które można nazwać „klientelistycznymi". Równolegle opozycja polityczna odnajduje wspólny interes z tymi podmiotami, które są poza ową klientelistyczną siecią i z różnych powodów kontestują obóz władzy. W efekcie mogą wykrystalizować się dwa obozy – **insiderzy** i **outsiderzy**. Ci pierwsi są zainteresowani przede wszystkim utrzymaniem władzy, ci drudzy – jej zdobyciem. Rywalizacja między nimi

może przenieść się na teren postulatów o charakterze ustrojowym, a nawet kulturowym. Insiderzy będą raczej zainteresowani konsolidacją i centralizacją władzy oraz takim typem komunikacji z obywatelami, w którym dominują jednostronne komunikaty (monolog). Outsiderzy mogą być przychylni koncepcjom „rozmywania" ustroju, decentralizacji oraz instytucjonalizacji permanentnego dialogu (a w zasadzie sporu) jako metody artykulacji interesów grup niezwiązanych z obozem władzy.

Należy przy tym odróżnić chwilowy, taktyczny interes grupy od systemowego interesu jakiejś instytucji. Jedna i ta sama grupa – co zrozumiałe – może być dziś zainteresowana decentralizacją (bo jest w opozycji), jutro będzie forsować centralizację (bo zdobyła władzę i chce ją utrzymać). Całkiem odrębnym zagadnieniem jest to, czy miasta, a w szczególności takie twory jak obszary metropolitalne (jeśli to one są terenem walki) powinny być zarządzane w sposób scentralizowany czy zdecentralizowany. Zapewne zbliżymy się do odpowiedzi na to pytanie, gdy – w duchu koncepcji polityczności Carla Schmitta (Schmitt, 2000) – założymy, że zawsze są jacyś insiderzy i outsiderzy, a konflikt między nimi ma charakter permanentny. Nie da się go zlikwidować. Skoro tak, to być może w interesie miasta jako całości jest uruchamianie procedur, które pozwolą skanalizować konflikt i wykorzystać jego energię dla dobra całości. Łatwo zauważyć, że ta konstatacja sprzyja dialogowi lokalnej władzy z obywatelami, a więc np. procedurom partycypacyjnym.

Podział na insiderów i outsiderów jest prosty i przejrzysty tylko w obrębie jakiejś zamkniętej całości (np. miasta). Sytuacja komplikuje się, gdy weźmiemy pod uwagę relacje pomiędzy różnymi instytucjami życia publicznego. Miasto, region i państwo mogą współpracować, rywalizować albo wchodzić między sobą w doraźne sojusze (np. państwo i region przeciwko miastu). Wpływa na to ciągła rywalizacja między partiami politycznymi. W efekcie rozmywa się podział na insiderów i outsiderów, ponieważ grupa outsiderska w danym mieście może być jednocześnie grupą rządzącą na szczeblu regionu – w wielu sprawach insiderzy są wtedy klientami outsiderów. Rywalizacja między tymi obozami staje się wielowymiarowa.

Wprowadzenie na scenę kolejnego bytu, jakim jest obszar metropolitalny, tworzy nową przestrzeń walki o władzę. W bieżącym interesie wszystkich uczestniczących w niej podmiotów zawsze będzie to samo: przejęcie kontroli nad obszarem, by w ten sposób wzmocnić się na innych polach (w mieście, regionie itp.). W systemowym interesie samego obszaru jest ciągły rozwój. Projektując obszar, należy więc szukać metod instytucjonalizacji konfliktu i wykorzystania jego energii. Jednocześnie wydaje się prawdopodobne, że samo tworzenie zinstytucjonalizowanego obszaru nie powinno być problemem dla rywa-

lizujących podmiotów politycznych, ponieważ daje im ono kolejne potencjalne narzędzie wpływu. Z punktu widzenia dużego miasta obszar może być instrumentem przejęcia kontroli nad zasobami sąsiednich gmin i powiatów oraz osłabienia pozycji regionu. Z punktu widzenia regionu obszar może być instrumentem osłabienia hegemonii dużego miasta.

Skoro więc samo istnienie zinstytucjonalizowanego obszaru nie będzie wywoływać większych sprzeciwów, kluczową kwestią będzie jego konstrukcja ustrojowa i finansowa. Czyli odpowiedź na pytania: Kto wyłania władze obszaru? W jakim trybie? Kto daje pieniądze na jego działalność? Skąd je bierze? Jakie są procedury podejmowania decyzji dotyczących obszaru? Wcześniej zostały pokrótce omówione możliwości organizacji takiej struktury na przykładzie francuskiej *communauté urbaine*.

Nasze dalsze rozważania są poświęcone współczesnym instrumentom dialogu między insiderami a outsiderami. Kolejno omawiamy: przykłady procedur partycypacyjnych, możliwości wykorzystania nowych technologii komunikacyjnych do zarządzania (tzw. Gov 2.0), tendencje decentralizacyjne w polskich miastach. Tego typu trendy są w doraźnym interesie outsiderów, bo zmuszają establishmenty polityczne do dzielenia się władzą. Jak już jednak wspomnieliśmy, funkcjonowanie takich instrumentów wydaje się korzystne z punktu widzenia całości systemu, ponieważ daje ono szansę na kanalizowanie permanentnego konfliktu politycznego i przekształcanie jego energii w działania prorozwojowe.

Partycypacja, Gov 2.0, decentralizacja miast to nowe zjawiska w życiu publicznym. Przeważnie istnieją w formie zalążkowej, czasem wręcz eksperymentalnej, niekiedy są dopiero postulatami i zaleceniami formułowanymi przez różne podmioty. Nie wiemy, jaka będzie dalsza ewolucja tych fenomenów. Zakładamy jednak, że z czasem mogą one stać się trwałym elementem instrumentarium zarządzania miastami, obszarami metropolitalnymi, regionami, a nawet państwami.

Przeanalizowano kilka rodzajów **grup outsiderskich**, które są coraz bardziej aktywne w życiu publicznym i domagają się zmian w miastach. Efektem są różne formy relacji takich grup z lokalnymi obozami rządzącymi (od otwartego konfliktu do współpracy w ramach różnych zinstytucjonalizowanych gremiów).

A. Pokolenie Skyscrapercity

W ciągu ostatnich kilku lat w dużych polskich miastach zaczęły pojawiać się stowarzyszenia, których założyciele – często ludzie młodzi – poznali się na Forum Polskich Wieżowców (Skyscrapercity.com). Do takiego rodowodu odwołują się m.in. Krakowskie

Stowarzyszenie Przestrzeń-Ludzie-Miasto, Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia, Forum Rozwoju Olsztyna oraz Stowarzyszenie Estetycznego i Nowoczesnego Szczecina. Z kolei warszawski SISKOM (Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji) wywodzi się z internetowego forum portalu Gazeta.pl.

Tego typu organizacje przeważnie deklarują, że ich celem jest zrównoważony rozwój miast. Są sceptyczne wobec komercjalizacji przestrzeni publicznej, stają w obronie parków i zabytków, opowiadają się za rozwojem transportu publicznego, interesują się rewitalizacją zaniedbanych dzielnic – czasem formułują własne projekty takich działań. Popierają instytucjonalizację dialogu społecznego, czyli wprowadzanie takich instrumentów jak partycypacja czy obowiązkowe konsultacje. Formułują oficjalne opinie – np. do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Charakterystycznym sposobem działania tych grup jest silna obecność w przestrzeni publicznej. Działacze tego typu stowarzyszeń biorą udział w debatach o rozwoju swoich miast, chętnie występują w mediach, organizują demonstracje. Prowadzą prężne, naładowane treścią strony internetowe. Są aktywni na forach internetowych (na czele ze swoim „macierzystym" Skyscrapercity) i w serwisach społecznościowych – zwłaszcza w Facebooku.

Wzorcowym przykładem takiej strony jest serwis prowadzony przez SISKOM (http://siskom.waw.pl/aktualnosci.htm. 26.02.2011). To obecnie czołowe źródło wiadomości o istniejących i planowanych trasach komunikacyjnych w Warszawie i okolicach. Znajdziemy tam i szczegółowe mapy, i dokładne informacje o poszczególnych połączeniach. SISKOM istnieje od marca 2006 r. (wcześniej – jak sam pisze – przez dwa lata działał nieformalnie) i „skupia entuzjastów budowy nowoczesnych tras komunikacyjnych w Warszawie i w całej Polsce" (http://siskom.waw.pl/aktualnosci.htm. 26.02.2011) – zarówno ulic, jak i torów i ścieżek rowerowych. Uczestniczy w dwóch komisjach dialogu społecznego prowadzonych przez władze Warszawy (o których piszemy w dalszej części analizy), składa wnioski i uwagi do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bierze udział w rozprawach administracyjnych i spotkaniach konsultacyjnych.

Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia również istnieje od 2006 r. Jego przedstawiciele zasiadają w Komisji Nazewnictwa Ulic (działa przy Towarzystwie Miłośników Wrocławia, ale jest *de facto* jednym z głównych organów decydujących o nazwach ulic w tym mieście), brali udział w pracach nad nowelizacją Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Opracowali i opublikowali własne projekty zagospodarowania okolicy nieczynnego Dworca Świebodzkiego oraz estetycznej rewitalizacji placu Nowy Targ w centrum Wrocławia.

Forum Rozwoju Olsztyna istnieje od maja 2010 r. Opowiada się m.in. za przywróceniem komunikacji tramwajowej w mieście, lansuje projekty rewitalizacji niektórych części Olsztyna. Z kolei krakowskie Stowarzyszenie Przestrzeń-Ludzie-Miasto istnieje od 2009 r. Chce Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej i uporządkowania systemu parkowania samochodów w mieście.

W 2009 r. przedstawiciele niektórych tego typu grup powołali ogólnopolski Ruch Społeczny „Wspólna Przestrzeń". We wspólnej deklaracji wartości opowiedzieli się m.in. za traktowaniem przestrzeni jako trudno odnawialnego bogactwa naturalnego i jako areny dialogu (Wspólna Przestrzeń, 2010).

B. Ruchy protestu

Działalność grup z „pokolenia Skyscrapercity" można określić jako „trudny dialog z władzami lokalnymi" – czasem ma on formę otwartego sporu, a czasem spokojnych konsultacji. Są jednak i takie ruchy, które otwarcie kontestują działania władz.

Najbardziej znane pod tym względem są organizacje ekologiczne, które blokują niektóre inwestycje w imię ochrony przyrody. Ich działalność wpływa na rozwój miast. Dość przypomnieć zakończoną sukcesem ekologów akcję w obronie Doliny Rospudy, która wszak była protestem przeciwko lansowanemu przez władze lokalne przebiegowi obwodnicy Augustowa. Prowadzona jesienią 2010 r. akcja polskiego Greenpeace na rzecz nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody też miała związek z rozwojem miast, ponieważ ekolodzy chcieli w ten sposób odebrać samorządom lokalnym prawo weta w procedurze podejmowania decyzji o tworzeniu bądź poszerzaniu parków narodowych.

Przykładem wielkomiejskiego ruchu protestu jest Wrocławska Inicjatywa Rowerowa. Otwarcie kontestuje politykę rowerową władz miasta, publikuje oświadczenia i listy otwarte na swojej stronie internetowej, organizuje debaty, a nawet demonstracje – jedna z nich była w samym Ratuszu, przed gabinetem prezydenta miasta. Za sprawą swojego radykalizmu grupa ta jest chętnie pokazywana przez media.

Oddolnym ruchem opozycyjnym wobec władz lokalnych jest istniejące od maja 2008 r. Stowarzyszenie My-Poznaniacy. Jego agenda przypomina postulaty grup z „pokolenia Skyscrapercity". Stowarzyszenie deklaruje, że chce „działać na rzecz współpracy demokracji instytucjonalnej" z „obywatelami-wyborcami", rozwijać „partycypację społeczną służącą zrównoważonemu rozwojowi Poznania", angażuje się w obronę wartościowych społecznie czy przyrodniczo miejsc przed urynkowieniem (Park Rataje, skłot Rozbrat itp.) itd.

Te akcje są udane – np. w lutym 2010 r. poznańska rada miejska zagłosowała w obronie Parku Rataje wbrew stanowisku prezydenta miasta, a w maju 2010 r. odrzuciła prezydenckie plany dotyczące dzielnicy Sołacz, tym samym ratując Rozbrat. W przeciwieństwie do „pokolenia Skyscrapercity" My-Poznaniacy zdecydowali się na otwartą walkę polityczną. W wyborach samorządowych 2010 r. wystawili własnego kandydata na prezydenta Poznania (notabene poparła go kandydatka PO z poprzednich wyborów). Jedną z ich tez wyborczych był postulat zmiany ustroju miasta – m.in. w stronę wykorzystania demokracji bezpośredniej i elementów budżetu partycypacyjnego (Stowarzyszenie My-Poznaniacy, 2010).

C. Ruchy na rzecz zmian ustrojowych

Partycypacja, decentralizacja, konsultacje społeczne – to postulaty często formułowane przez opisane powyżej ruchy. W niektórych miastach pojawiły się już inicjatywy skoncentrowane wyłącznie na propozycjach reform ustrojów lokalnych.

I tak, np. parenaście organizacji działających w Łodzi stworzyło w 2009 r. ruch Łodzianie Decydują. Opowiadają się za zmniejszeniem liczby podpisów wymaganych, by móc złożyć tzw. obywatelską inicjatywę uchwałodawczą – z 6 tys. do tysiąca. Na początku 2011 r. wraz z nowymi władzami Łodzi podjęły prace nad ulepszeniem lokalnego systemu konsultacji społecznych.

Podobny charakter ma działająca od 2008 r. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa. Opowiada się za prawem mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej, wprowadzeniem konsultacji społecznych i tzw. budżetem partycypacyjnym – czyli dopuszczeniem obywateli do procedury decydowania o wydatkach miasta. Jeden z liderów ruchu proponuje, by w wyborach do rad miejskich obowiązywała tzw. ordynacja STV, dająca większe szanse kandydatom „peryferyjnym" niż obowiązująca obecnie ordynacja proporcjonalna, czy popularne w części mainstreamu politycznego okręgi jednomandatowe (Gerwin, 2011).

Zwolenników decentralizacji miast można znaleźć w radach osiedlowych i dzielnicowych, czyli organach pomocniczych samorządu gminnego, funkcjonujących m.in. w Krakowie, Łodzi czy Wrocławiu, których działania na rzecz decentralizacji omówimy dalej.

D. Środowiska eksperckie

Przedstawiciele organizacji zrzeszających urbanistów (Towarzystwo Urbanistów Polskich, izby urbanistyczne), architektów (Stowarzyszenie Architektów Polskich) czy spe-

cjalistów od transportu (np. Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP) również zabierają głos w sprawach dotyczących rozwoju miast. Korzystają z formalnych procedur konsultacyjnych (np. z udziału w gminnych komisjach urbanistyczno-architektonicznych), biorą udział w publicznych debatach, występują w mediach, współpracują ze stowarzyszeniami „pokolenia Skyscrapercity" i ruchami protestu.

Usytuowanie ekspertów na arenie wielkomiejskiego konfliktu politycznego nie jest jednoznaczne. Przeważnie związani zawodowo z wyższymi uczelniami rzadko wikłają się w bezpośrednią rywalizację o władzę. Dbają o niezależność swoich organizacji zawodowych. Jednocześnie wspierają swoimi opiniami innych aktorów gry politycznej. W efekcie taka ekspercka opinia może stać się narzędziem walki politycznej, jako argument wspierający którąś z rywalizujących wizji miasta.

Przykładem współdziałania ekspertów z innymi, opisanymi wyżej grupami są debaty o Wrocławiu organizowane w 2010 r. przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, Towarzystwo Urbanistów Polskich i Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia. Podczas kilku takich spotkań o rozwoju miasta dyskutowali naukowcy, przedstawiciele organizacji zawodowych, działacze stowarzyszenia z „pokolenia Skyscrapercity", radni miejscy i osiedlowi.

Analiza liczebności opisanych powyżej organizacji pokazuje że są one bardzo małe. Na przykład warszawski SISKOM podaje, że pod jego szyldem działa 30 osób. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa „to grupa kilkunastu mieszkańców Sopotu". W pierwszym zjeździe Ruchu Społecznego „Wspólna Przestrzeń" wzięło udział szesnaście osób. Jednak organizacje te potrafią świetnie wykorzystywać współczesne kanały komunikacji i możliwości, jakie daje prawo. Formułują liczne opinie na temat pomysłów ogłaszanych przez władze miast, inicjują duże projekty – i nagłaśniają to. Dość zobaczyć, jak wiele relacji znajdziemy na stronie SISKOM w rubryce „SISKOM w mediach". Notabene, jest tam m.in. kopia artykułu „Gazety Wyborczej" z 2009 r., w którym czytamy, że witryna SISKOM „bije rekordy popularności" i „odwiedziło [ją] już milion gości" (Śmietana, 2009).

Duże media są często przychylne takim organizacjom. W 2009 i 2010 r. przez prasę przetoczyły się teksty chwalące oddolne ruchy wielkomiejskie jako przejaw „nowej mieszczańskości" (czyli stylu życia, w którym mieści się także zaangażowanie w sprawy obywatelskie). Mówił o tym Paweł Kubicki z Uniwersytetu Jagiellońskiego w obszernym wywiadzie dla „Gazety Wyborczej" we wrześniu 2009 r. („To pokolenie 30-, 40-latków, dla których styl życia, który oferują im wielkie miasta, staje się podstawą do tworzenia własnej tożsamości. Identyfikacja z Warszawą, Krakowem czy Wrocławiem jest dla nich często silniejsza niż z państwem czy narodem. Cenią takie wartości, jak: otwartość, wie-

lokulturowość, postawy proekologiczne itp. Często angażują się w organizacje pozarządowe działające na rzecz ich miasta czy dzielnicy"; Kursa, 2009). W podobnym duchu opisywała to zjawisko „Polityka" w czerwcu 2010 r. („Nawrócone mieszczuchy chcą same o swojej miejskiej rzeczywistości decydować, same ją kształtować. Więc łączą się we wspólnoty, zakładają fora, portale, stowarzyszenia. Debatują, uchwalają, działają"; Utnik-Strugała, 2010) oraz Marek Beylin w „Gazecie Wyborczej" w marcu 2010 r. („W całej Europie następuje coś, co dotąd znały tylko rewolucje i wielkie zawieruchy dziejowe: władza, jaką daje budowanie opinii, przesuwa się od partii, rządów i parlamentów do rozmaitych grup obywateli. (...) Przeżywamy rewolucję uczestnictwa w sferze publicznej oraz rewolucyjną zmianę sposobu kształtowania się elit. Dzieje się tak za sprawą dwóch procesów o równie nieodgadnionych konsekwencjach – radykalnej indywidualizacji społeczeństw i technologicznego przewrotu w zbiorowej komunikacji"; Beylin, 2010).

Pod koniec 2010 r. „Res Publica Nowa" poświęciła dużą część numeru nowym ruchom wielkomiejskim. Blok o nazwie „Prawo do miasta" otwierał tekst autorstwa liderów stowarzyszenia My-Poznaniacy („Res Publica Nowa", 2010).

Niektóre duże media wprost wspierają nowe organizacje w ich walce. „Gazeta Wyborcza" w Poznaniu namawiała jednego z liderów Stowarzyszenia My-Poznaniacy do startu w wyborach na prezydenta miasta (Danielewski, Wybieralski, 2010), a w Katowicach chwaliła działaczy tamtejszego Stowarzyszenia Moje Miasto za decyzję o udziale w wyborach do rady miejskiej (Jedlecki, 2010). „Tygodnik Powszechny" wsparł akcję Greenpeace na rzecz nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody, działaniom tym sprzyjała też „Gazeta Wyborcza". Skoro świat mediów wzmacnia pozycję takich organizacji, to nic dziwnego, że z ich działaczami chętnie rozmawiają zawodowi politycy – zarówno rządzący w danym mieście, jak i opozycyjni. Charakterystyczny jest znów przykład Poznania, gdzie kandydata Stowarzyszenia My-Poznaniacy na prezydenta miasta poparła kandydatka PO z wyborów w 2006 r., ale jednocześnie obóz urzędującego prezydenta pozyskał jednego z liderów stowarzyszenia.

Jaka jest realna siła tych ruchów? W listopadzie 2010 r. komitet My-Poznaniacy uzyskał w wyborach do Rady Miejskiej Poznania 9,3 proc. głosów (niemal 15 tys.), ustępując tylko PO, PiS, SLD i komitetowi urzędującego prezydenta (warto dodać, że kandydat My-Poznaniaków na prezydenta zdobył 7,1 proc. głosów). Mimo to stowarzyszenie nie uzyskało ani jednego mandatu w radzie. „Załatwiła ich ordynacja wyborcza i liczenie głosów metodą d'Hondta" – komentowała w „Gazecie Wyborczej Poznań" Dorota Piontek, politolog z miejscowego Uniwersytetu Adama Mickiewicza (Wybieralski, 2010). – „(…) Szkoda, bo poznańska scena polityczna wciąż będzie partyjnie zabetonowana, nowej

formacji strasznie trudno wejść do gry. Wynik wyborczy My-Poznaniaków to ich duży sukces. Powinni wykorzystać swoje notowania, uczestniczyć w codziennej debacie publicznej o mieście, wysnuwać konstruktywne propozycje dla Poznania, więcej pokazywać się w mediach. I startować w kolejnych wyborach, choćby przyszłorocznych do rad osiedli".

Ta opinia świadczyć może o tym, że choć My Poznaniacy przegrali walkę o instytucje, to jednocześnie wygrali walkę o obecność w mainstreamowej debacie publicznej – w mediach i w świadomości osób analizujących życie polityczne. Jeśli utrzymają tę pozycję, mają szansę stać się poważnym partnerem dla największych miejscowych ugrupowań politycznych.

Takim organizacjom jak My Poznaniacy sprzyjają słabe strony obecnego ustroju samorządów gminnych. Jeśli o wszystkim decyduje prezydent, którego bardzo trudno odwołać, zaś rada miejska nie ma nic do powiedzenia albo staje się areną bojów między największymi partiami politycznymi, to merytoryczna dyskusja o kierunkach rozwoju miasta przenosi się poza instytucje samorządowe, czyli do świata outsiderów.

Na marginesie warto zauważyć, że opisane organizacje wpisują się – świadomie lub nie – w nurt alterglobalizmu, kwestionujący pogoń za zyskiem jako główną zasadę życia publicznego. Ich postulaty są wyjątkowo zbieżne z koncepcjami lansowanymi m.in. przez Zielonych. Ten czynnik może na dłuższą metę wzmacniać te ruchy, zachęcając je do wejścia w jakąś globalną sieć protestu przeciwko komercjalizacji dużych miast. Z drugiej strony, mogą one tym samym na trwałe ulokować się poza politycznym mainstreamem (chyba że ich dalsza ewolucja będzie przebiegała tak jak dzieje niemieckich Zielonych).

Jak wcześniej wspomniano, można zdefiniować trzy rodzaje nowych narzędzi, które pozwalają na wciąganie obywateli (i grup outsiderskich) do procedur zarządzania miastem. Te nowe rodzaje narzędzi to partycypacja, Gov 2.0 i decentralizacja. Wskazujemy prawne możliwości ich wykorzystania, przykłady zastosowań z Polski i z zagranicy oraz postulaty środowisk zainteresowanych implementacją takich instrumentów. Cechą wspólną opisywanych propozycji i wdrożeń jest ich potencjał jako metod kanalizacji konfliktów politycznych w miastach i wykorzystania ich energii dla polityki prorozwojowej. Oczywiście, samo wykorzystanie danego instrumentu nie oznacza jeszcze, że jakiś konflikt został rozładowany. Dopiero odpowiednie wykorzystanie opisanych narzędzi przy dobrej woli stron konfliktu daje szansę na artykulację racji przez wszystkich aktorów gry politycznej i podjęcie próby znalezienia rozwiązań satysfakcjonujących większość z nich. W tym sensie partycypacja, Gov 2.0 i decentralizacja są w interesie zarówno insiderów, jak i outsiderów. Acz narzędzia te wymagają od insiderów podzielenia się władzą, a od outsiderów

– gotowości do zawierania kompromisów. Po omówieniu przykładów partycypacji, Gov 2.0 i decentralizacji wskażemy ich słabe strony.

Warto podkreślić, że władze miast mają swobodę w stosowaniu opisanych narzędzi. Ustawa o samorządzie gminnym pozwala tworzyć jednostki pomocnicze, np. osiedla, albo dzielnice (art. 5), wyznaczać im zadania (art. 35, pkt. 1) oraz prowadzić konsultacje społeczne w dowolnej sprawie (art. 5a, pkt. 1), na takich zasadach, jakie uzna za stosowne rada miejska (art. 5a, pkt. 2).

3.1. Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: partycypacja

Terminem „partycypacja" określamy różne formy zaangażowania zwykłych obywateli w bieżące podejmowanie decyzji dotyczących spraw publicznych. Takie współdecydowanie to inna forma działania niż głosowanie w wyborach czy referendach.

Partycypacja ściśle wiąże się z bardziej ogólnym pojęciem demokracji uczestniczącej. To ustrój, w którym obywatele mają stały, bezpośredni wpływ na decyzje podejmowane przez administrację publiczną. „Demokracja uczestnicząca realizuje się przez samorząd rozumiany jako samodzielne sprawowanie zarządu nad sprawami lokalnymi przez samych mieszkańców. (…) Jeśli w demokracji przedstawicielskiej cele i zasady polityki oraz większość projektów reform powstają w zaciszu gabinetów, to w demokracji uczestniczącej inicjatywa znajduje się w rękach społeczności lokalnej. (…) Szkielet zasad ustrojowych tworzą w tym wypadku zgromadzenia obywatelskie, a rola ciał przedstawicielskich ogranicza się do funkcji pomocniczych i koordynujących". (Górski, 2007, str. 53).

Tak zdefiniowana demokracja uczestnicząca jest oczywiście postulatem ustrojowym, a nie opisem konkretnej rzeczywistości. Niemniej, elementy tego nowego modelu są testowane w wielu miejscach na świecie przez samorządy lokalne. Klasycznym przykładem jest tzw. budżet partycypacyjny w brazylijskim mieście Porto Alegre, gdzie od 1990 r. mieszkańcy co roku współdecydują o wydatkach z kasy miejskiej, korzystając przy tym ze skomplikowanej procedury zebrań i konsultacji (szczegółowo opisuje ją Górski, 2007, str. 64–103).

Piotr Uziębło proponuje inną, bardziej rozbudowaną terminologię (Uziębło, 2009). To, co Rafał Górski nazywa „demokracją uczestniczącą", Uziębło woli określać mianem „demokracji bezpośredniej". Jednocześnie oddziela od niej „demokrację semibezpośrednią", a więc takie formy zaangażowania obywateli we współzarządzanie sferą publiczną,

które można określić mianem doradczych. To rozróżnienie – jak zobaczymy dalej – sprawdza się w praktyce. (Uziębło, 2009, str. 13–19).

Obaj autorzy opisują zjawiska z różnych szczebli zarządzania. Uziębło pisze przede wszystkim o rozwiązaniach ustrojowych na poziomie państwowym, szczególną uwagę przywiązując do instytucji referendum. Górski wyraźnie woli poziom lokalny, samorządowy. Z drugiej strony, Uziębło wskazuje na istnienie rozmaitych „instytucji bezpośredniej partycypacji obywatelskiej czy też demokracji partycypacyjnej", które są wspólne zarówno dla modelu „demokracji bezpośredniej", jak i „demokracji semibezpośredniej": „Pojęcie takiej partycypacji nie oznacza bowiem tego samego co demokracja bezpośrednia. Nie są to wyłącznie rządy sprawowane przez lud, a jedynie środki, którymi ów lud może wpływać władczo bądź niewładczo na ostateczne rozstrzygnięcia z zakresu władztwa publicznego" (Uziębło, 2009, str. 19).

Dla potrzeb tej analizy będziemy stosować ogólny termin „demokracja uczestnicząca", pozostając w obrębie bliższych Rafałowi Górskiemu rozważań o miastach. Przede wszystkim jednak będziemy pisać o (wyróżnionych przez Uziębłę) pojedynczych instytucjach partycypacji obywatelskiej. Nasze rozważania dotyczą dziedzin życia administrowanych przez lokalne władze samorządowe, dlatego nie wspominamy np. o związkach zawodowych.

Do wdrażania procedur partycypacyjnych zachęcają liczne dokumenty międzynarodowe. Ma ona być sposobem na pogłębienie i ożywienie demokracji. W 1996 r. przedstawiciele 171 państw uczestniczących w konferencji ONZ na temat miast w Stambule (Habitat II) przyjęli tzw. Agendę Habitat. Jej celem jest poprawa jakości życia w miastach poprzez zasadę zrównoważonego rozwoju. W dokumencie znajdziemy m.in. rekomendację, by dać obywatelom możliwość korzystania z „otwartych i efektywnych procedur partycypacyjnych". Zdaniem autorów Agendy Habitat, rządy krajowe powinny zachęcać zwykłych ludzi do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących ich miast i osiedli. (Agenda Habitat, 1996).

Unijna strategia zrównoważonego rozwoju z 2001 r. dość ogólnikowo wzywa, by dać obywatelom poczucie, że ich działania zmieniają rzeczywistość (A Sustainable Europe for a Better World…, 2001, str. 8). Nowa wersja strategii z 2006 r. już wprost zaleca „partycypację obywateli w procesie podejmowania decyzji" (Review of the EU Sustainable Development Strategy…, 2006, str. 5).

Podobne sformułowanie o potrzebie „partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji" znajdziemy w Nowej Karcie Ateńskiej, przyjętej w 1998 r. przez Europejską Radę Urbanistów (New Charter of Athens 1998, str. 8). W nowszej wersji tego doku-

mentu (z 2003 r.) czytamy, że „użytkownikami przyszłych miast Europy będą nie tylko ich mieszkańcy, ale również dojeżdżający regularnie lub okresowo do pracy lub w innych celach". To zaś oznacza, że „obecne systemy zarządzania w mieście, uzależnione głównie od wyborów dokonywanych przez stałych mieszkańców, nie będą jednak do tego zdolne, zwłaszcza w sprawach dotyczących rozwoju miast. W mieście spójnym [tak Nowa Karta Ateńska określa modelowe miasto przyszłości – red.] powinny powstać nowe systemy reprezentacji i partycypacji, wykorzystujące w pełni łatwiejszy dostęp do informacji i większe zaangażowanie sieci aktywnych obywateli, zapewniając głos w sprawach przyszłości ich środowiska miejskiego nie tylko stałym mieszkańcom, ale i czasowym użytkownikom miasta". (Nowa Karta Ateńska, 2003)

Z pewnością partycypacja jako postulat miałaby znacznie większą siłę, gdyby trafiła do Traktatu Lizbońskiego. Jednak autorzy tego najważniejszego aktu regulującego funkcjonowanie Unii Europejskiej wyraźnie wskazali, że podstawą jej funkcjonowania jest demokracja przedstawicielska (Art. 8a.1.). Mimo to znajdziemy zachęty do wdrażania procedur partycypacyjnych. Traktat przewiduje bowiem, że „za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii" (Art. 8b.1.) oraz „utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim" (Art. 8b.2.). Dokument zapewnia też prawo do inicjatywy ustawodawczej obywatelom UE, w liczbie nie mniejszej niż milion (Art. 8b.4.). (Traktat z Lizbony, 2007)

Partycypacja wpisuje się w zainicjowany przez Bank Światowy i ONZ trend zwany *good governance* (dobre rządzenie), zalecający reformowanie administracji publicznej, by była bardziej efektywna, otwarta na obywateli i wolna od korupcji. Do działań w tym zakresie zachęca Unia Europejska. W 2001 r. Komisja Europejska wydała Białą Księgę o dobrym rządzeniu w Unii Europejskiej (European governance, 2001). Wskazuje ona partycypację jako jedną z pięciu podstawowych zasad dobrego rządzenia (obok otwartości, rozliczalności, efektywności i koherencji). W oparciu o Białą Księgę w 2002 r. Komisja Europejska zaproponowała zestaw zasad dialogu między instytucjami unijnymi a partnerami społecznymi. Zaleca w nim korzystanie z konsultacji społecznych przy podejmowaniu decyzji dotyczących całej UE. (Communication from the Commission..., 2002)

Zagadnienie *good governance* podjął polski rząd. W 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało dokument pt. „Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji"**.** Nawiązuje on do wspomnianej Białej księgi o dobrym rządzeniu w UE. Proponuje publiczną debatę na temat *good governance* w Polsce i wypracowanie strategii wdrażania

zasad dobrego zarządzania przez naszą administrację. Krytycznie ocenia stan partycypacji w Polsce, winą za ten stan obarczając słabe zaangażowanie obywateli w życie społeczne oraz m.in. nadmierną biurokrację. Dokument ten mówi, że: „...państwo nie tworzy realnych procedur mających na celu włączenie obywateli w podejmowanie decyzji, ani nie prowadzi skutecznych działań na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W efekcie, niska partycypacja społeczna w procesach rządzenia potęguje brak przejrzystości życia publicznego" (Koncepcja *good governance*, 2008). Jednakże konsultacje społeczne nie są już niczym niezwykłym w polskich samorządach. Raport końcowy z „Badania dotyczącego stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady *good governance* w Polsce" opublikowany przez Ecorys Polska w 2008 r. mówi że „47,6 % przebadanych gmin ustaliło procedurę regulującą konsultacje społeczne aktów prawa lokalnego" (Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników..., 2008).

Rząd Donalda Tuska wsparł partycypację także w raporcie „Polska 2030", opracowanym przez ekspertów pracujących pod kierunkiem Michała Boniego. W części dotyczącej administracji publicznej czytamy: „Polska administracja musi podjąć wyzwanie zwiększenia efektywności w duchu zasad nowego zarządzania publicznego oraz stopniowego wprowadzania partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych. Polska administracja powinna przechodzić od odgórnej skuteczności hierarchicznej do oddolnej skuteczności demokratycznej – skuteczności, którą mierzy się na podstawie rezultatu i w określonym kontekście. Dotyczy to w szczególności usług na poziomie samorządów" (Polska 2030, 2009, str. 329). W raporcie tym „otwartość, przejrzystość i partycypacja" są określone jako „główne zasady działania" w modelu „responsywnego zarządzania". Raport zaleca też instytucjom rządowym „komunikację i dialog" z obywatelami. Jej elementem miałby być „udział interesariuszy na etapie stanowienia prawa przez ustawodawcę (np. regulowany lobbying, publiczne wysłuchanie)" (Polska 2030, 2009, str. 330).

Zresztą już w przyjętej w 2006 r. Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 czytamy, że polityka rozwojowa państwa powinna być prowadzona „w dialogu ze społeczeństwem". (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, str. 25). Co to może oznaczać w praktyce? „Zapewnianie dobrej współpracy mieszkańców i władz lokalnych wymaga skutecznego rozwijania e-government, wdrażania przejrzystości procedur decyzyjnych na szczeblu lokalnym, uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym na szczeblu lokalnym (…). Tworzone będą warunki do rozwoju mechanizmów włączających obywateli do współdecydowania o swojej wspólnocie, takich jak: konsultacje społeczne, lokalne inicjatywy uchwałodawcze, demokratyczna debata publiczna, referenda i inne" (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, str. 61).

„Partycypacja społeczna" ma być jednym z tematów Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego na lata 2011–2020, przygotowywanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (por. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, 2010, slajdy nr 9 i 14).

Zachętą do rozwijania partycypacji są środki na projekty z tej dziedziny. Taką ofertę ma np. Fundacja Batorego, w ramach programu Demokracja w Działaniu. „Chcemy zachęcić organizacje pozarządowe do podejmowania inicjatyw angażujących obywateli i władze do współdecydowania o sprawach ich dotyczących. Chcemy upowszechnić istniejące w Polsce instrumenty demokracji partycypacyjnej (np. konsultacje społeczne, referenda, obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze, pośrednie ciała przedstawicielskie itp.), a także pomóc w wypracowywaniu nowych metod, opartych na zagranicznych doświadczeniach (jak np. sondaż deliberatywny czy budżet partycypacyjny)" (Demokracja w działaniu, 2010). Przykłady projektów, które dostały wsparcie z tego źródła można znaleźć w serwisie Partycypacjaobywatelska.pl. Wśród nich są „stworzenie społecznej koncepcji rewitalizacji miejskiego deptaka w Rybniku poprzez cykl spotkań z mieszkańcami i specjalistami", „przygotowanie społecznej koncepcji zabudowania Parku Miejskiego w Toruniu", czy „zaangażowanie mieszkańców os. Kopernika w Legnicy, władz miasta i spółdzielni mieszkaniowej oraz organizacji pozarządowych do wspólnego wypracowania spójnej koncepcji rewitalizacji legnickiego blokowiska".

W Polsce trudno znaleźć satysfakcjonujące przykłady demokracji uczestniczącej. Cytowany już Rafał Górski opisywał (i krytykował) w swojej książce zalążkową formę budżetu partycypacyjnego w podkrakowskiej wsi Zabierzów (Górski, 2007, str. 108–113). Z kolei Dariusz Kraszewski ze Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich chwalił w 2008 r. rozwiązania budżetowe funkcjonujące w gminie Witnica. Przy okazji podkreślał, że polskie prawo nie zabrania stosowania takiej metody dzielenia publicznych pieniędzy (Kraszewski, 2008). Za przejaw demokracji uczestniczącej trudno uznać oddolne ruchy protestu (np. te skierowane przeciw nowym inwestycjom), nawet jeśli osiągają swoje cele (jak w Dolinie Rospudy). Gdy takie grupy podejmują dialog z władzą, jest to działanie doraźne, a nie element trwałej procedury. Opisywane dalej przykłady mieszczą się w modelu „demokracji semibezpośredniej", o którym Piotr Uziębło pisze, że: „W jej skład wchodzić mogą wszystkie instrumenty, które zakładają udział zbiorowego podmiotu suwerenności, bądź też określonej grupy osób, wchodzących w jego skład w procesie podejmowania rozstrzygnięcia, aczkolwiek ostateczna decyzja w takiej sprawie należy do organów publicznych, z reguły organów o przedstawicielskim charakterze. Tak więc w ramach demokracji semibezpośredniej istnieje możliwość prezentacji swojego poglądu na daną kwestię przez członków zbiorowego podmiotu suwerenności, który to pogląd musi być

wysłuchany przez organy publiczne, chociaż nie musi zostać pozytywnie rozpatrzony" (Uziębło, 2009, str. 18).

Poniżej omawiamy kilka przejawów takiej właśnie „demokracji semibezpośredniej".

Pierwszym z nich są **gremia działające w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie**. Organy administracji publicznej mogą zlecać zadania organizacjom pozarządowym, koordynować z nimi swoją działalność, konsultować projekty aktów normatywnych (a więc np. uchwał rad miejskich) i tworzyć wspólne „zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym". Dodatkowo samorządy terytorialne mają obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.

I tak, w Warszawie w oparciu o takie właśnie roczne programy od 2005 r. działa ponad dwadzieścia sektorowych komisji dialogu społecznego (m.in. ds. architektury i planowania przestrzennego, ds. transportu, ds. ochrony zwierząt, ds. teatru itp.). Tworzą je przedstawiciele organizacji pozarządowych (musi się zebrać minimum dziesięć takich podmiotów, by utworzyć komisję) oraz wysłannicy władz miasta. Zgodnie z ustawą i prawem lokalnym gremia te mają charakter inicjatywno-doradczy. Co więcej, ich działalność jest całkowicie jawna – protokoły posiedzeń są dostępne w Internecie. Dzięki temu spore grono przedstawicieli warszawskich stowarzyszeń na bieżąco omawia z urzędnikami kierunki polityki miejskiej w zakresie m.in. planowania przestrzennego i transportu publicznego.

Wynika stąd, że „organizacje pozarządowe mogą wykorzystywać uprawnienia płynące z ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie, aby wpływać na politykę i plany organów administracji publicznej. W sumie w Polsce istnieje około 100 różnych ciał doradczo-konsultacyjnych, gdzie najrozmaitsze organizacje otrzymują informacje o planach administracji i opiniują projekty nowych uregulowań" (Długosz, Wygnański, 2005, str. 5).

Drugim przejawem „demokracji semibezpośredniej" są **organizacje pozarządowe działające w instytucjach państwowych**. W wielu pionach administracji rządowej i samorządowej działają gremia, w których zasiadają nie tylko urzędnicy wskazani przez polityków, ale i przedstawiciele stowarzyszeń. Przykładem jest udział ekologów w zarządzaniu instytucjami zajmującymi się ochroną środowiska. W oparciu o Prawo ochrony środowiska delegują oni swoich przedstawicieli m.in. do Państwowej Rady Ochrony Środowiska oraz do rad nadzorczych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i podobnych funduszy wojewódzkich. Rady funduszy decydują o podziale dużych dotacji na działania ekologiczne. Sam tylko regionalny fundusz na Dolnym Śląsku ma do

wydania kilkadziesiąt milionów złotych rocznie. Ekolodzy wybierają swoich przedstawicieli do rad w głosowaniu. Podobne rozwiązania można znaleźć także np. w instytucjach zajmujących się rozwojem rolnictwa, czy osobami niepełnosprawnymi. Lista podmiotów, w których m.in. zasiadają przedstawiciele organizacji pozarządowych jest długa – jej wersję sprzed kilku lat można znaleźć w książce Długosza i Wygnańskiego (Długosz, Wygnański, 2005, str. 66–69).

Znamienne, że celem wspomnianej już akcji polskiego Greenpeace'u na rzecz nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody było wzmocnienie Państwowej Rady Ochrony Przyrody (gdzie zasiadają m.in. przedstawiciele ekologów), a osłabienie samorządów terytorialnych.

Warto zwrócić również uwagę na **otwarcie samorządów miejskich na obywateli**.

W marcu 2010 r. Rada Miejska Łodzi przyjęła Regulamin Konsultacji Społecznych, który nakłada na władze miasta obowiązek konsultowania z mieszkańcami tak ważnych dokumentów jak budżety roczne i strategie rozwoju, ale też „innych projektów realizowanych na poziomie lokalnym lub miejskim o zasadniczym znaczeniu społecznym lub finansowym". Z inicjatywą konsultacji mogą wystąpić m.in. prezydent, radni miejscy, rada osiedla albo grupa przynajmniej tysiąca mieszkańców. Ostateczna decyzja o uruchomieniu procedury należy do prezydenta. Konsultacjom ma towarzyszyć specjalna strona internetowa. Ich wyniki nie są wiążące. (Regulamin konsultacji społecznych, 2010)

W listopadzie 2009 r. grupa mieszkańców Trójmiasta związana m.in. z Sopocką Inicjatywą Rozwojową złożyła w radach miejskich Gdańska i Sopotu projekt uchwały umożliwiającej mieszkańcom występowanie z inicjatywą uchwałodawczą. W marcu 2010 r. Rada Miejska Sopotu przyjęła uchwałę. (O inicjatywie uchwałodawczej..., 2010)

W 2010 r. Rada Miejska Wrocławia zaprosiła ekspertów, organizacje pozarządowe i wszystkich zainteresowanych mieszkańców do zaopiniowania projektu Uchwały o zasadach stawiania pomników we Wrocławiu. Jednym z miejsc, w których prowadzone były te konsultacje był blog Rady Miejskiej w serwisie Dolnoslazacy.pl. W odpowiedzi przedstawiciele kilku organizacji i uczelni wyższych złożyli wspólny wniosek o wpisanie do uchwały obowiązku konsultowania z nimi każdego pomysłu na nowy pomnik. Radni częściowo uwzględnili ten postulat: w ostatecznym tekście obowiązującej już uchwały znalazł się zapis o możliwości prowadzenia konsultacji ze środowiskami eksperckimi.

Jeszcze inny trend możemy określić jako **„hackowanie systemu"**. To pojęcie pojawiło się w środowisku osób z „pokolenia Skyscrapercity" i oznacza wpływanie na politykę miejską w sposób formalny i nieformalny – poprzez liczne, stałe kontakty z władzą lokalną

oraz formułowanie opinii w mediach i w oficjalnych pismach wysyłanych urzędnikom. Efektem są zmiany w procedurach działania administracji samorządowej – np. stworzenie instytucji tzw. oficera rowerowego we Wrocławiu, który ma dbać o prawa rowerzystów. Innym przejawem skutecznego „hackowania systemu" jest przejmowanie przez władze lokalne niektórych postulatów i spostrzeżeń autorstwa grup reformatorskich. Także Długosz i Wygnański wymieniają „nieformalne kontakty personalne na szczeblu politycznym" oraz współdziałanie władz „z tak zwanymi sieciami problemów" wśród form partycypacji. (Długosz, Wygnański, 2005, str. 13–14). „Hackowanie systemu" jest w interesie obu stron takiego nieformalnego dialogu. Władza zyskuje darmowy konsulting, a oddolne ruchy reformatorskie zyskują pośredni wpływ na decyzje władzy.

Całkiem formalną procedurą jest **rozprawa administracyjna**, którą można zorganizować na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 89–96). Celem jest m.in. „przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego" (art. 89, par. 1), „gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych" (art. 89, par. 2). Na rozprawę mogą zostać wezwane wszystkie instytucje, organizacje i osoby zainteresowane rozpatrywaną sprawą. W praktyce taka rozprawa może zamienić się w dużą, burzliwą debatę publiczną z udziałem zainteresowanych mieszkańców. Taki przebieg miała np. rozprawa administracyjna poświęcona planowanej budowie Mostu Wschodniego we Wrocławiu w czerwcu 2010 r.

3.2. Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: wykorzystanie nowych technologii (Web 2.0)

Jeszcze nigdy w historii komunikacja między ludźmi nie była tak łatwa, a tworzenie i publikowanie własnych dzieł (tekstów, zdjęć, filmów itp.) nie było tak proste i tanie. Zawdzięczamy to nowym technologiom: komputerom, telefonom komórkowym, Internetowi. Ukoronowaniem tego trendu w ostatnich latach jest zjawisko zwane Web 2.0 – internet drugiej generacji, społecznościowy, oparty o treści wytwarzane przez samych użytkowników (tzw. *user generated content*) i o budowane oddolnie sieci kontaktów.

Charakterystycznymi przejawami Web 2.0 są serwisy społecznościowe (jak Facebook czy Nasza Klasa), serwisy służące do publikowania i komentowania multimedialnych treści (YouTube, MySpace, Flickr itp.), blogi, Wikipedia (encyklopedia pisana przez zainteresowanych internautów), czy wreszcie serwisy służące do promowania najciekawszych

treści w drodze głosowania (amerykański Digg, polski Wykop). Ten oddolny trend jest – jak postaramy się dowieść – coraz bardziej popularny. Zaczyna też przenikać do świata polityki i administracji.

Liczba użytkowników Internetu na świecie stale rośnie. W połowie 2010 r. było ich już 1,96 mld, co stanowi 28,7 proc. populacji (www.internetworldstats.com/stats.htm. 26.02.2011). W 2009 r. było ich 1,66 mld, czyli 24,7 proc. ludności świata. Jak widać, rośnie odsetek internautów wśród ogółu mieszkańców Ziemi. W Polsce jest podobnie. Z badań przeprowadzonych w kwietniu 2010 r. przez CBOS wynika, że już 59 proc. Polaków ma w domu dostęp do Internetu. To o 3 proc. więcej niż rok wcześniej. „…Przeciętny internauta spędza w sieci 15 godzin tygodniowo, czyli nieco ponad dwie godziny dziennie. Mniej więcej dwie trzecie przebywa online krócej niż 15 godzin w tygodniu. Około jednej czwartej internautów spędza w sieci od 15 do 35 godzin tygodniowo, a więc od ponad dwóch do pięciu godzin dziennie. Mniej więcej co trzynasty użytkownik Internetu jest online jeszcze dłużej". (Dwie trzecie Polaków..., 2010)

Internet zaczyna być ważniejszy od telewizji. W 2010 r. „po raz pierwszy w kilkunastoletniej historii badania Infinite Dial większość respondentów [w USA] szybciej zrezygnowałaby z posiadania telewizora i oglądania programów telewizyjnych niż z dostępu do Internetu" (Jaskowska, 2010a). W 2010 r., w corocznym badaniu zaufania do marek prowadzonym w poszczególnych krajach Europy przez „Reader's Digest", okazało się, że Internetowi ufa aż 72 proc. Polaków (to jeden z najwyższych wskaźników w Europie; dla porównania – instytucji małżeństwa ufa 70 proc. Polaków, prasie – 54 proc., telewizji i radiu – 52 proc.). Najmniej ufamy politykom – tę grupę zawodową pod względem „braku zaufania" wskazało aż 97 proc. respondentów w Polsce (www.rdtrustedbrands.com. 26.02.2011).

W Internecie przede wszystkim korzystamy z serwisów społecznościowych. I to coraz częściej. „Według badań firmy Nielsen [z 2010 r.] Amerykanie spędzają blisko jedną czwartą (22,7 proc.) czasu online na pisaniu komentarzy, publikowaniu zdjęć i materiałów wideo w serwisach społecznościowych, takich jak Facebook czy Twitter". Rok wcześniej ten wskaźnik wynosił raptem 15,8 proc. Na drugim miejscu są gry on-line (10 proc.), na trzecim – e-maile (8,3 proc.) (Piątek, 2010). Także w Polsce odwiedzanie serwisów społecznościowych stało się jedną z najpopularniejszych form korzystania z Internetu – obok sprawdzania i wysyłania e-maili, przeglądania stron www i zbierania materiałów potrzebnych do nauki lub pracy. W 2009 r. aż 81 proc. badanych użytkowników Internetu w Polsce odpowiedziało, że korzystało już z serwisów społecznościowych (z e-maili – 89 proc.) (Diagnoza społeczna, 2009, str. 308).

Ten trend ma odzwierciedlenie w statystykach stron internetowych. Według danych publikowanych przez serwis Alexa.com, trzy najpopularniejsze strony na świecie to – kolejno – Google, Facebook i YouTube (www.alexa.com/topsites. 26.02.2011). Google jest od lat numerem 1 ze względu na swoją wyszukiwarkę, która jest podstawowym narzędziem służącym do poruszania się po Internecie. Facebook i YouTube to typowe serwisy społecznościowe; pierwszy oparty jest o tworzenie sieci znajomych, drugi o dzielenie się swoimi zasobami wideo (w tym własnymi produkcjami) z innymi użytkownikami Internetu. Pomimo najwyższego miejsca w rankingu pozycja Google'a się chwieje. W sierpniu 2010 r. Facebook przeskoczył go w USA pod względem czasu spędzanego przez internautów na poszczególnych stronach (Sosnowska, 2010). W lipcu 2010 r. z Facebooka korzystało już pół miliarda użytkowników na całym świecie (Zuckerberg, 2010).

W Polsce jednym z najpopularniejszych serwisów internetowych jest Nasza Klasa (w 2010 r. była trzecia pod względem zasięgu, w listopadzie spadła na czwarte miejsce; Szpunar, 2011). To największy polski serwis społecznościowy – ma prawie 12 mln użytkowników. Facebook też jest coraz bardziej popularny w naszym kraju – ma 9,1 mln użytkowników. Z sondażu CBOS z kwietnia 2010 r. wynika, że „prawie dwie trzecie Polaków korzystających z Internetu zarejestrowało się w jakimś portalu społecznościowym". (Dlaczego Polacy korzystają..., 2010).

Wszystkie przytoczone dane oznaczają triumf Web 2.0. W tej sytuacji nie dziwi tendencja, by wykorzystywać narzędzia Web 2.0 do działań politycznych. Serwisy społecznościowe są nowym terenem prowadzenia kampanii wyborczych przez zawodowych polityków oraz oddolnych kampanii inicjowanych przez obywateli. Standardem stają się profile rządów i prezydentów państw w takich serwisach, jak: Facebook, Twitter czy YouTube. Linki do takich profili można znaleźć głównych stronach Białego Domu (www.whitehouse.gov. 26.02.2011), rządu Wielkiej Brytanii (www.number10.gov.uk. 26.02.2011) czy prezydenta Francji (www.elysee.fr. 26.02.2011).

Coraz większą popularnością na styku świata polityki i Internetu cieszy się koncepcja Gov 2.0 (lub e-government), postulująca wykorzystanie narzędzi Web 2.0 w celu wciągnięcia obywateli do zarządzania państwem (miastem, obszarem metropolitalnym, regionem). Tę ideę należy odróżnić od tzw. e-administracji (czyli udostępniania w Internecie usług świadczonych przez urzędy publiczne) oraz e-głosowania. Gov 2.0 to coś więcej: jest to w zasadzie mutacja koncepcji demokracji uczestniczącej, tym razem wzmocniona nowymi technologiami komunikacyjnymi. Rozwojowi Gov 2.0 sprzyja fakt, że wszystkie narzędzia przydatne w tego typu inicjatywach zostały już zbudowane i wdrożone. Można np. zbiorowo pisać i poprawiać tekst (Google Docs), gromadzić wiedzę (Wikipedia), dys-

kutować (fora internetowe), głosować nad różnymi rozwiązaniami (Digg, Wykop). Godne odnotowania są instrumenty oferowane przez IdeaScale, dzięki którym zainteresowani internauci mogą dzielić się pomysłami związanymi z jakimś tematem i wybierać spośród niech najlepsze (http://ideascale.com/, 26.02.2011.). Takie mechanizmy są coraz częściej wykorzystywane przez firmy i instytucje w ramach tzw. crowdsourcingu, czyli w celu wciągania użytkowników Internetu do pracy na rzecz danego podmiotu.

Od wielu lat realizowane są bardzo ciekawe przedsięwzięcia z zakresu Gov 2.0 w Wielkiej Brytanii. Najbardziej znane z nich powstały za sprawą fundacji UK Citizens Online Democracy, założonej w 1996 r. (UK Citizens..., 2010), która od 2003 r. powołuje różne serwisy użyteczne dla obywateli w ramach projektu mysociety.org. Przykłady ich działań to FixMyStreet.com (pomaga zgłaszać władzom samorządowym w całym kraju różne „usterki" przestrzeni miejskiej – dziurę w drodze, porzucony samochód itp.) czy WriteToThem.com (pozwala wysłać maila do dowolnego parlamentarzysty czy radnego). Na swojej stronie głównej mysociety.org obwieszcza, że dzięki WriteToThem aż 200 tys. ludzi po raz pierwszy napisało list do parlamentarzysty, a dzięki FixMyStreet udało się usunąć 32 tys. „usterek" (www.mysociety.org. 25.02.2011).

W 2006 r. rząd Wielkiej Brytanii stworzył na swojej oficjalnej stronie subserwis służący do składania i podpisywania e-petycji. W jego budowie pomogło mysociety.org. E-petycje to internetowa mutacja brytyjskiego zwyczaju składania petycji obywatelskich w siedzibie premiera przy Downing Street 10 w Londynie (petitions.number10.gov.uk/about. 7.10.2010). Niektórym e-petycjom udawało się zdobyć tysiące podpisów. Rząd ustosunkowywał się do wielu takich apeli, pomimo że już w pierwszym okresie funkcjonowania cała inicjatywa została skrytykowana, gdy w lutym 2007 r. okazało się, że petycją, która zebrała ponad 1,2 mln podpisów, jest składający się z kilkunastu słów apel o zmianę rządowej polityki drogowej. Cytowani przez BBC eksperci zastanawiali się, czy rzeczywiście jest to temat nr 1 w brytyjskiej debacie publicznej. W tym samym czasie ponad trzy tysiące głosów zdobyła petycja wzywająca Tony'ego Blaira, by stanął na głowie i żonglował lodami (Geoghegan, 2007).

Pytanie brzmi: czy tego rodzaju działania to już Gov 2.0? Jeśli uznalibyśmy, że wykorzystanie narzędzi Web 2.0 do współzarządzania sferą publiczną powinno wiązać się m.in. ze stałą interakcją, a nie tylko publikowaniem krótkich odpowiedzi na niektóre apele – to nie (por. Metcalfe, 2010). Jednak e-petycje można śmiało uznać za „niewielki krok w stronę demokracji uczestniczącej" (Geoghegan, 2007).

W maju 2010 r., gdy władzę w Wielkiej Brytanii przejęli torysi z liberalnymi demokratami, e-petycje zostały zawieszone. Wzbudziło to protesty autorów niektórych

z nich (Husbands, 2010). W efekcie nowa administracja zgodziła się odpowiedzieć na te e-petycje, które do czasu zmiany rządu uzyskały minimum 500 podpisów (No 10 „will respond"..., 2010). Jak wyliczył w lutym 2010 r. – a zatem jeszcze przed wyborami – bloger Malcolm Coles, było wówczas ponad 27 tys. „zamkniętych" e-petycji (czyli tych, którym minął *deadline* wyznaczony przez samych wnioskodawców), z czego 7 proc. przekroczyło próg 500 podpisów (Coles, 2010). Nowy rząd planował ponowne uruchomienie e-petycji do końca 2010 r. Jednak w listopadzie 2010 r. „The Guardian" poinformował, że władze Wielkiej Brytanii nie będą kontynuowały projektu (Robinson, 2010). Dziennik uznał przy tym e-petycje za przedsięwzięcie nieudane, ponieważ „nie udało mu się wygenerować zbyt wielu poważnych pomysłów politycznych". Rząd torysów i liberalnych demokratów realizuje inny program – tzw. Big Society, którego celem jest rozbudzanie oddolnej obywatelskiej aktywności. Jest on jednak krytykowany (przeciwnicy uznają go za parawan skrywający „prywatyzację" wielu dotychczasowych działań państwa; por. „Big Society…", 2010).

Korzystając ze strony rządu, Brytyjczycy mogli również zgłaszać pomysły liberalizacji prawa (akcja Your Freedom), oszczędności budżetowych (Spending Challenge) i działań władz na najbliższe pięć lat (Programme for Government). Jeszcze jesienią 2010 r. linki do tych akcji można było znaleźć w zakładce Communicate – czyli tam, gdzie były e-petycje (www.number10.gov.uk. 7.10.2010). W ramach samej tylko akcji Your Freedom udało się zebrać 14 tys. propozycji od 46 tys. ludzi – jak informował wówczas wicepremier Nick Clegg w specjalnym wideo (yourfreedom.hmg.gov.uk/. 7.10.2010). W ramach Spending Challenge nadeszło ponad 100 tys. sugestii (www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingchallenge.htm. 7.10.2010), zaś Programme for Government uzyskał ponad 9,5 tys. komentarzy w niecałe trzy tygodnie (programmeforgovernment.hmg.gov.uk. 7.10.2010). Warto dodać, że od 15 grudnia 2010 r. brytyjskie samorządy terytorialne mają obowiązek zapewnienia obywatelom możliwości składania e-petycji (por. „The Directory…", 2010).

Charakterystyczne jest, że Barack Obama wygrał wybory prezydenckie w USA m.in. dzięki świetnemu wykorzystaniu Internetu, zwłaszcza serwisów społecznościowych. Jako prezydent USA próbuje narzucić administracji państwowej zasady transparencji, partycypacji i współpracy – stąd dyrektywa o otwartym rządzie z grudnia 2009 r. (Open Government Directive, 2009). W ramach tej reformy władze Stanów Zjednoczonych udostępniają w Internecie (w przystępnej formie) dane, jakimi dysponują. Otwierają się też na komentarze i propozycje obywateli. Efekty tych działań można na bieżąco śledzić w prowadzonym przez Biały Dom specjalnym serwisie Open Government Initiative (www.whitehouse.gov/open. 26.02.2011). Znajdziemy tam m.in. przykłady nowych stron i przed-

sięwzięć, które prowadzi administracja amerykańska w ramach otwierania się na obywateli (www.whitehouse.gov/open/innovations. 26.02.2011.).

W grudniu 2010 r. Biały Dom rozpoczął konsultacje społeczne na temat możliwych modeli działania władz państwa w dziedzinie Gov 2.0 (Chopra, Metzenbaum, 2010).

Charakterystycznym przejawem Gov 2.0 jest współpraca amerykańskiej administracji z zainteresowanymi obywatelami w zakresie tworzenia nowych aplikacji wykorzystujących dane, którymi dysponują urzędy. Pionierska pod tym względem była akcja Apps for Democracy, przeprowadzona przez władze miasta Waszyngton w 2008 r. Partner projektu Peter Corbett z iStrategyLabs opowiada (www.appsfordemocracy.org. 26.02.2011.), że administracja mogła wybrać dotychczasową, tradycyjną metodę działania i zlecić stworzenie aplikacji jakiejś wynajętej firmie. Tyle że wówczas wydałaby miliony dolarów, czekałaby parę lat, a efekt byłby mizerny. Władze Waszyngtonu wybrały całkiem inny model działania – zdecydowały się na współpracę ze zwykłymi użytkownikami Internetu. Udostępniły im dane dotyczące różnych dziedzin życia zarządzanych przez samorząd i postawiły warunek, że gotowe aplikacje mają być dostępne w formie otwartego oprogramowania (*open source*). Efekt: w ciągu 30 dni udało się pozyskać 47 aplikacji wartych 2,3 mln dolarów za cenę 50 tys. dolarów. Niektóre z nich wykorzystują mapy interaktywne albo mechanizm wiki znany z Wikipedii. W atrakcyjnej formie przekazują dane dotyczące przestępczości (na interaktywnej mapie można sprawdzić, które części miasta są niebezpieczne), rozkłady jazdy komunikacji miejskiej albo informacje o parkingach.

W ramach kolejnej edycji Apps for Democracy w 2009 r. władze Waszyngtonu postanowiły przeprowadzić bardziej zmasowane działanie. Zaangażowały mieszkańców, blogerów i radnych osiedlowych, by sami wskazali tematy, które mogłyby być inspiracją dla nowych, użytecznych aplikacji. Były to już więc klasyczne konsultacje społeczne. Autorem projektu Apps for Democracy był Vivek Kundra, który wówczas odpowiadał za nowe technologie w waszyngtońskim samorządzie. W marcu 2009 r. Kundra wszedł do rządu Baracka Obamy jako Federal Chief Information Officer (czyli ktoś w rodzaju ministra informatyzacji). Jego dziełem jest m.in. Data.gov – internetowa platforma, na której administracja amerykańska udostępnia obywatelom gromadzone przez nią dane. W oparciu o te dane powstają nowe aplikacje podobne do tych, jakie zostały zastosowane w modelu Apps for Democracy. Jedną z nowych propozycji Białego Domu (z września 2010 r.) jest Challenge.gov – serwis, w którym różne piony administracji zachęcają obywateli do wspólnego rozwiązywania problemów. Rząd kusi ogromnymi nagrodami za wymyślenie nowego typu energooszczędnej żarówki czy samochodu, który spala bardzo mało paliwa (McKendrick, 2010).

Na poziomie lokalnym godnym odnotowania rozwiązaniem jest CitySourced (www.citysourced.com. 26.02.2011) – aplikacja na smartfony, którą można opisać jako zaawansowaną wersję brytyjskiego serwisu FixMyStreet. Mieszkańcy mogą zgłaszać napotkane „usterki" (graffiti na murze, nielegalne wysypisko śmieci, dziurę w jezdni) poprzez zrobienie im zdjęcia i wysłanie mmsem na specjalną platformę, z której korzysta miejscowa administracja. Ten mechanizm działa już w niektórych miastach w Kalifornii (Linthicum, 2010; Marczak, 2009).

Władze Australii prowadzą jeden z ambitniejszych projektów z zakresu Gov 2.0 na świecie. W 2009 r., zainspirowane przedsięwzięciami realizowanymi przez rządy Wielkiej Brytanii i USA, powołały Gov 2.0 Taskforce – zespół ekspertów, którego zadaniem było wypracowanie sposobów wciągnięcia obywateli do współzarządzania krajem za pośrednictwem Internetu (gov2.net.au. 26.02.2011). Efektem prac zespołu jest obszerny raport zawierający kilkanaście rekomendacji z zakresu Gov 2.0 dla rządu, w tym propozycje m.in. ustanowienia organu odpowiedzialnego za wdrażanie Gov 2.0, zachęcania wszystkich pionów administracji i ich pracowników do korzystania z narzędzi Web 2.0, wolnego i łatwego dostępu do informacji publicznej (Engage..., 2010). Rząd Australii oficjalnie zgodził się z niemal wszystkimi rekomendacjami (Government response..., 2010) i postanowił wdrożyć narzędzia Gov 2.0 do własnych procedur administracyjnych. Odpowiada za to tamtejsze ministerstwo finansów i deregulacji, a konkretnie – działająca w jego obrębie komórka o nazwie AGIMO (The Australian Government Information Management Office). O postępach jej prac można czytać na bieżąco w specjalnym blogu (agimo.govspace.gov.au. 26.02.2011), który tym samym stał się kontynuacją strony internetowej Gov 2.0 Taskforce.

W polskim Internecie pojawia się coraz więcej ciekawych serwisów i akcji obywatelskich.

Posprzatajmy.pl to serwis, który chce pomóc samorządom w usuwaniu nielegalnych wysypisk śmieci. Przypomina brytyjski FixMyStreet, ma charakter typowo społecznościowy. Użytkownicy zamieszczają zdjęcia wysypisk i wskazują je na interaktywnej mapie. „O tworzonej bazie będziemy informować media, zainteresowane samorządy, a nawet najwyższe władze państwowe" informują twórcy Posprzatajmy.pl. Serwis nawiązał współpracę z Naszą Klasą.

Koniecpzpn.pl to głośna akcja prowadzona przez kibiców piłkarskich na rzecz radykalnych zmian w Polskim Związku Piłki Nożnej. Trwa od 2009 r. Zaczęło się od strony internetowej, gdzie do akcji „dołączyło" już ponad 316 tys. osób (liczba podawana przez samych organizatorów; stan z 26.02.2011). Powstało Stowarzyszenie Obrońców

i Sympatyków dla Polskiej Piłki. Organizowane są działania „w realu" – najgłośniejszy był bojkot meczu Polska–Słowacja w październiku 2009 r.

Znaną akcją jest ta przeciwko bankom Grupy BRE Bank, prowadzona przede wszystkim na stronie mstop.pl (mstop.pl. 26.02.2011) oraz na forum Nabiciwmbank.pl (nabiciwmbank.pl. 26.02.2011). Zbuntowani klienci banków zarzucają bankowi niekorzystne dla nich manipulowanie oprocentowaniem kredytów hipotecznych zaciągniętych we frankach szwajcarskich. Organizatorzy akcji szacują, że problem może dotyczyć kilkuset osób (mstop.pl/mbank-multibank-problem. 26.02.2011). Na forum Nabiciwmbank.pl różne komentarze zamieściło ponad 3300 użytkowników (informacja podana na stronie głównej Forum; stan z 26.02.2011). We wrześniu 2010 r. grupa uczestników akcji szykowała pozew zbiorowy przeciwko BRE Bankowi.

W lutym 2010 r. premier Donald Tusk spotkał się z grupą osób aktywnych w Internecie (głównie blogerów) na kilkugodzinnej debacie, której głównym tematem były rządowe koncepcje zaostrzenia prawa dotyczącego hazardu w Internecie. Spotkanie zorganizował Maciej Budzich, autor bloga Mediafun (www.blog.mediafun.pl. 26.02.2011). Na potrzeby przedsięwzięcia uruchomiona została specjalna strona Zapytaj Premiera (http://zapytajpremiera.mediafun.pl. 26.02.2011). W efekcie dyskusji premier wycofał się z kontrowersyjnego pomysłu tworzenia Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych (por. Premier zmiękł..., 2010). Samo zwołanie spotkania w takim gronie może świadczyć o rosnącej roli Internetu w życiu publicznym. Pojawiła się jednak wątpliwość dotycząca doboru osób wypowiadających się w imieniu użytkowników Internetu (Jeden z szefów..., 2010). Bezdyskusyjny jest fakt, że nie istnieje żadna łatwa metoda wyłaniania „reprezentacji internautów" czy „blogerów", która mogłaby prowadzić jakiekolwiek rozmowy z instytucjami publicznymi.

W maju 2010 r. bloger Paweł Andrzejczuk do pewnego stopnia przejął kontrolę nad akcją przeciwpowodziową we Wrocławiu i w okolicach, udostępniając swój blog Wrocław z Wyboru mieszkańcom obawiającym się zalania miasta. W tym samym czasie władze miasta zignorowały znaczenie nowych technologii w komunikacji między ludźmi w sytuacjach kryzysowych. Tylko niektóre zawodowe redakcje nadążały za biegiem wypadków. W ciągu pięciu dni, gdy przez Wrocław przetaczała się fala powodziowa, blog Pawła Andrzejczuka był odwiedzany przez ponad 150 tys. użytkowników z 85 krajów, w tym ok. 100–120 tys. wrocławian. W tym gronie szczególnie aktywna była grupa około 300 osób, które stanowiły tymczasową, spontaniczną, oddolną „redakcję" bloga (Andrzejczuk, 2010; por. też Rozmowa z Pawłem Andrzejczukiem..., 2010). Blog Andrzejczuka rzucił wyzwanie tradycyjnym mediom (Piechota, 2010), niezdolnym do uruchomienia interaktywnych serwisów.

Społecznościowy Internet jest coraz częściej wykorzystywany przez duże firmy i instytucje publiczne. Do idei *crowdsourcingu* odwołał się Bank Zachodni WBK, który poprzez serwis Bank Pomysłów pozyskuje nowe idee na swój dalszy rozwój (bankpomyslow.bzwbk.pl. 26.02.2011). Niektóre polskie miasta prowadzą konsultacje w Internecie. Poznań ma Platformę Konsultacji Społecznych (forum.city.poznan.pl. 26.02.2011), Kraków – stronę Dialog Społeczny (www.dialogspoleczny.krakow.pl. 26.02.2011).

Internet wzmacnia instrumenty prawne sprzyjające partycypacji. Przykładem jest prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, którą można składać w Sejmie po uzbieraniu 100 tys. podpisów. W taki właśnie sposób – za pośrednictwem strony Tydecydujesz.org – polski Greenpeace prowadził wspomnianą już akcję na rzecz nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody. Losy różnych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (np. w sprawie ulg dla studentów w PKP i PKS oraz parytetów dla kobiet na listach wyborczych) śledzi strona Demokracja2.0 (www.demokracja20.pl. 26.02.2011).

Rozwój Internetu jest wspierany przez ONZ, Unię Europejską i rządy wielu państw, w tym Polski. Dostęp do sieci traktowany jest jako warunek pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, a brak takiego dostępu – nazywany wykluczeniem cyfrowym – jest uważany za przejaw cywilizacyjnego zacofania.

W 2000 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło 8 Milenijnych Celów Rozwoju. Większość z nich zakłada poprawę sytuacji społecznej i ekonomicznej na świecie do 2015 r. W ostatnim celu („Rozwijanie i wzmacnianie światowego partnerstwa w sprawach rozwoju") znajduje się podpunkt, który wzywa do „udostępnienia, we współpracy z sektorem prywatnym, korzyści z nowych technologii, zwłaszcza w dziedzinie informacji i łączności" (por. http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml, 26.02.2011.).

Komisja Europejska przedstawiła w marcu 2010 Strategię Europa 2020. Celem dokumentu jest gospodarcze ożywienie Unii Europejskiej po niedawnym kryzysie. Jednym z zadań, jakie strategia wyznacza krajom UE, jest zapewnienie szerokopasmowego Internetu wszystkim obywatelom do 2013 r. oraz jeszcze szybszej sieci (minimum 30 Mb/s) do 2020 r. (Europe 2020, 2010). W czerwcu 2010 r. strategię przyjęli przywódcy państw Unii. Miesiąc wcześniej Komisja Europejska przyjęła dodatkowo europejską agendę cyfrową, która szczegółowo omawia plany rozwoju Internetu w UE. Przy okazji zwraca uwagę na konieczność „kształcenia Europejczyków w zakresie korzystania z technologii informacyjnokomunikacyjnych i mediów cyfrowych" (Europejska agenda cyfrowa, 2010). W listopadzie 2009 r. w Malmö ministrowie odpowiedzialni za informatyzację w państwach UE podpisali deklarację w sprawie administracji elektronicznej. Zaleca ona rozwój e-administracji i Gov 2.0, m.in. poprzez zachęcanie obywateli do tworzenia nowych usług

e-administracyjnych (pkt. 10) oraz zaangażowanie mieszkańców UE „w procesy polityki publicznej" (pkt. 13) (Deklaracja ministerialna, 2009).

W Polsce w lipcu 2010 r. weszła w życie Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, mająca przyspieszyć rozwój Internetu. Cytowany już raport „Polska 2030" podkreśla: „Szerokopasmowy dostęp do Internetu będzie miał w nadchodzących dekadach takie same znaczenie, jak elektryczność na początku XX w. Szybki i efektywny kanał komunikacji, jakim jest Internet, to warunek rozwoju nowych dóbr i usług w sferze gospodarki, edukacji, administracji publicznej czy służby zdrowia" (Polska 2030, 2009, str. 144). Raport wskazuje na konieczność rozwoju e-administracji, która „zwiększa inkluzję obywateli" oraz ocenia, że „stosując rozwiązania serwisów typu „web 2.0", usługi administracji powinny w przyszłości angażować obywateli na zasadzie partnerskiej. Przykładem może być łączenie informacji publicznej z kolektywną wiedzą użytkowników zebraną w sieci" (Polska 2030, 2009, str. 158–159).

Rozwijanie e-government wprost zaleca cytowana wcześniej Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, str. 25).

3.3. Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: wykorzystanie zasady pomocniczości i decentralizacji

Zasada pomocniczości jest jednym z fundamentów Unii Europejskiej: „...w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym (...)" (Art. 3b, 3) (Traktat z Lizbony..., 2007). Preambuła Konstytucji RP definiuje ją „jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot".

Zasada pomocniczości zachęca do delegowania władzy w dół, na szczebel zarządzania możliwie najniższy, ale zarazem efektywny z punktu widzenia administracji publicznej. Praktycznym efektem takiego podejścia jest decentralizacja. Art. 15, pkt. 1 Konstytucji RP głosi: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej". Dlatego reforma samorządowa oddała sporo kompetencji gminom, powiatom i regionom.

W ostatnich latach w dużych polskich miastach zaczęły się pojawiać głosy, że silne gminy (a zwłaszcza silni prezydenci) centralizują władzę na szczeblu miejskim. W ślad za tym pojawiły się pomysły, by decentralizować miasta, oddając część kompetencji ich władz samorządowych szczeblom jeszcze niższym – dzielnicom, osiedlom, a nawet kwartałom budynków. Te koncepcje warto wziąć pod uwagę przy tworzeniu obszarów metropolitalnych, które przecież zmierzają w dokładnie odwrotnym kierunku: ku skupieniu w jednostce wyższego rzędu niektórych kompetencji całej grupy gmin i powiatów.

Ustawa o samorządzie gminnym daje gminom możliwość tworzenia tzw. jednostek pomocniczych: „sołectw oraz dzielnic, osiedli i innych" (Art. 5.1.). Taką jednostkę można utworzyć m.in. z inicjatywy mieszkańców (Art. 5.2.). „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami" (Art. 35.1.). Można powoływać jednostki jeszcze niższego rzędu w ramach jednostek pomocniczych (Art. 35.2.). Ustawa dopuszcza też coś w rodzaju demokracji wiecowej na najniższym szczeblu zarządzania: „Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców" (Art. 37.4.).

W wielu polskich miastach działają takie osiedla. Mają jednak niewielkie kompetencje i budzą niewielkie zainteresowanie wśród mieszkańców, co objawia się niską frekwencją w wyborach do rad osiedli, a nawet problemami ze skompletowaniem tych gremiów. Zarówno władze miast, jak i radni osiedlowi i zainteresowane organizacje pozarządowe często deklarują chęć zmiany tego stanu rzeczy. Warto jednak uzmysłowić sobie, że władze nie są zainteresowane decentralizacją, natomiast osiedla, NGO-sy czy lokalna opozycja polityczna – przeciwnie.

W 2007 r. Jerzy Regulski i Dominik Górski zaproponowali koncepcję reformy jednostek pomocniczych w Poznaniu, zakładającą m.in. połączenie osiedli w 15–20 większych jednostek, które zyskałyby większe kompetencje (Regulski, Górski, 2007). Ich pomysł nie został przyjęty przez radę miejską, która podjęła próbę wypracowania własnego projektu. W lipcu 2010 r. rada miejska Poznania zmniejszyła liczbę osiedli w mieście, poprzez połączenie dotychczasowych w większe jednostki, których odtąd ma być 40.

We Wrocławiu w 2005 r. frekwencja w wyborach osiedlowych wyniosła 4,5 proc. Cztery lata później było jeszcze gorzej – 3,8 proc. Pojawiły się wówczas głosy, że czas na „rewolucję na mapie Wrocławia" (Kozioł, 2009). Radni w 2008 r. przygotowali projekt reformy, która zakłada m.in. połączenie osiedli w kilkanaście dzielnic i zwiększenie ich kompetencji (Mutor, 2008). Jednak z tych planów nic nie wyszło, m.in. ze względu na opór rad, które domagają się przyznania im nowych kompetencji i większych środków na działalność bez zmiany liczby osiedli.

W 2010 r. Łódź przeprowadziła reformę rad osiedli. Pod koniec sierpnia 2010 r. rada miejska zwiększyła ich kompetencje. Decyzję o zwiększeniu kompetencji osiedli poprzedziły konsultacje społeczne. W ich trakcie inicjatywa Łodzianie Decydują zaproponowała, by rady osiedlowe podejmowały kluczowe decyzje po konsultacjach z mieszkańcami. W ten sposób działanie rad zostałoby oparte na modelu demokracji uczestniczącej (Jakie rady osiedli?, 2010). W konsultacjach wzięło udział 400 osób (bip.uml.lodz.pl/plik.php?id=24483, str. 30–35. 26.02.2011).

W listopadzie 2010 r. po raz pierwszy wybory osiedlowe zostały zorganizowane razem z samorządowymi (Pawlak, 2010). Mimo to frekwencja wyniosła tylko nieco ponad 13 proc. Zapewne wpływ na to miał fakt, że Państwowa Komisja Wyborcza zabroniła bezpośredniego łączenia wyborów osiedlowych z samorządowymi – głosować można było w tych samych lokalach, ale w innych pomieszczeniach (Sprawozdanie Miejskiej Komisji Wyborczej…, 2010, str. 5).

3.4. Krytyka narzędzi dialogu insiderów z outsiderami. Rekomendacje

Wdrażaniu opisanych instrumentów sprzyjają tendencje światowe, które mają odzwierciedlenie w licznych cytowanych dokumentach ogłaszanych m.in. przez ONZ i Unię Europejską. Partycypacja, różne formy interakcji urzędów z obywatelami z wykorzystaniem nowych technologii czy zasada pomocniczości (podstawa decentralizacji) są wprost propagowane przez międzynarodowe instytucje. Uzasadnieniem tego trendu jest m.in. teza o kryzysie demokracji przedstawicielskiej i spadku zaufania do partii politycznych i instytucji państwa. Od lat 50. w wielu krajach Zachodu spada frekwencja wyborcza, liczba członków partii politycznych i zaufanie do całego systemu (Długosz, Wygnański, str. 7). Sposobem na ponowne zainteresowanie obywateli demokracją miałoby być m.in. wprowadzenie instytucji partycypacji. W podobnym duchu wypowiada się Biała Księga o dobrym rządzeniu w UE. Uzasadnia ona konieczność wprowadzenia zasad *good governance* (w tym partycypacji) kryzysem zaufania do unijnych instytucji (European governance..., 2001).

Prawdziwymi ambasadorami partycypacji są organizacje pozarządowe, które realizują projekty z tego zakresu z udziałem mieszkańców miast. Przykładem są niektóre działania podejmowane we Wrocławiu w ramach programu rewitalizacji osiedla Nadodrze. Takie inicjatywy cieszą się wsparciem samorządów i – jak widzieliśmy – organizacji typu Fundacja Batorego.

Gov 2.0 to w zasadzie partycypacja wzmocniona nowymi technologiami. Rozwojowi tego trendu sprzyja dynamiczna ekspansja Internetu. Zgodnie z celami stawianymi sobie przez Unię Europejską i rząd Polski, w najbliższych latach wszyscy obywatele UE i naszego kraju mają mieć dostęp do sieci. A najdalej w 2020 r. – do sieci o bardzo dużej prędkości przesyłu danych. Nawet biorąc poprawkę na optymizm tych założeń, możemy być w zasadzie pewni, że do 2020 r. tylko nieliczni Europejczycy nie będą korzystali z Internetu. Serwisy społecznościowe, blogi, fora – czyli źródła narzędzi Gov 2.0 – są coraz popularniejsze. Stanowią prawdziwą „rzeczywistość równoległą", w której żyje coraz więcej ludzi, zwłaszcza młodych. Zawodowi politycy już tam docierają ze swoim przekazem. Jest kwestią czasu, aż ich śladem pójdzie administracja publiczna. A jeśli nie pójdzie, to roztropnie będzie założyć, że rozbudzeni obywatelsko internauci sami spróbują ją tam wciągnąć.

Wszystkie narzędzia Gov 2.0 są już gotowe. Możemy zbiorowo pisać projekty ustaw, dyskutować nad nimi, wybierać najlepsze rozwiązania w głosowaniu. Jest już tylko kwestią woli politycznej, by takie mechanizmy uczynić elementem formalnego procesu legislacyjnego i działalności administracji publicznej. Z punktu widzenia budowy wizerunku instytucji publicznych Gov 2.0 można traktować jako sposób na budowę innowacyjnej administracji i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, a więc pomnażanie kapitału społecznego, który uchodzi za jeden z warunków funkcjonowania prężnej gospodarki.

Wdrożenie partycypacji i Gov 2.0 jest w interesie administracji publicznej także dlatego, że są to dobre metody stałego sondowania nastrojów i oczekiwań. To także sposób na przerzucenie części odpowiedzialności za rządzenie na samych obywateli, a więc podzielenie się nie tylko politycznymi zyskami (w postaci udziału w realnej władzy), ale i kosztami (obywatel zaczyna dostrzegać stopień złożoności wielu sfer życia miejskiego; nie może już narzekać, że „ONI wszystko psują, a ja nie mam na to wpływu"). Za sprawą partycypacji władza może też rozładowywać nieprzychylne sobie nastroje wśród działaczy organizacji kwestionujących jej decyzje.

Ta sama argumentacja odnosi się do decentralizacji. W tym przypadku dodatkowym argumentem jest zasada pomocniczości, jedna z podstawowych zasad działania Unii Europejskiej.

Dwie największe i dość fundamentalne przeszkody związane z wprowadzaniem tych nowych narzędzi w Polsce to **nieobligatoryjność** takich procedur oraz **małe zaangażowanie obywateli** w życie publiczne (a w konsekwencji – niereprezentatywność).

Nieobligatoryjność to charakterystyczna cecha wielu opisanych powyżej przykładów partycypacji. Gremia działające na podstawie Ustawy o działalności pożytku

publicznego i wolontariacie (np. warszawskie komisje dialogu społecznego) mają charakter „doradczy i inicjatywny". Procedury dialogu społecznego wprowadzane przez samorządy lokalne – jak np. konsultacje w modelu łódzkim albo te przewidziane przez wrocławską uchwałę pomnikową – też nie są wiążące dla władz lokalnych. W przyszłości może to być źródłem frustracji środowisk, które chcą korzystać z takich instrumentów, by wpływać na politykę miejską. Siła ich głosu będzie każdorazowo zależna od dobrej woli władzy albo od odpowiedniej konfiguracji politycznej w radzie miejskiej. W efekcie zamiast demokracji uczestniczącej będziemy mieli do czynienia ze zwykłą demokracją przedstawicielską, tyle że pozorującą otwartość na głos obywateli. Sfrustrowane grupy interesu będą wówczas szukały szczęścia w ramach zwykłej, zinstytucjonalizowanej walki politycznej (np. poprzez współpracę z dużymi partiami).

Małe zaangażowanie obywateli w życie publiczne to znana słabość polskiej demokracji. W „Diagnozie społecznej 2009" znajdziemy następujące informacje:

> „W Polsce w 2009 r. członkami *jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół* było 13,2 proc. badanych; z czego 10,1 proc. należało tylko do jednego stowarzyszenia; 2,3 proc. do dwóch, a 0,8 proc. do dwóch lub więcej; 86,8 proc. nie należy do żadnej organizacji (…); (tylko) 5 proc. Polaków ma za sobą doświadczenie polegające na pełnieniu funkcji z wyboru" (str. 265).

> „W stosunku do 2007 r. nastąpił 2-punktowy spadek i tak bardzo niskiego (w porównaniu z innymi krajami Europy) wskaźnika zrzeszania się (…). Na przestrzeni kilku lat nie rysuje się żaden systematyczny wzrost zainteresowania członkostwem w organizacjach obywatelskich, a jeśli chodzi o pełnienie jakichś funkcji w organizacjach, to obserwuje się nawet regres. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce, rozumiane jako działanie w organizacjach dobrowolnych, nie rozwija się, nie wciąga w swoje sieci i struktury coraz większej liczby ludzi" (str. 265).

> „Tylko 15,6 proc. badanych w ciągu ostatnich dwóch lat angażowało się *w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie)*. W 2007 r. osób takich było 14,1 proc., w 2005 r. było 13,6 proc., w 2003 r. – 12,9 proc., a w 2000 r. – 8,0 proc. Choć więc poziom zaangażowania Polaków na rzecz lokalnych społeczności jest niski, to w ostatniej dekadzie widać jego systematyczny wzrost" (str. 266).

> „Co piąty badany (19,2 proc.) był w ostatnim roku na jakimś zebraniu publicznym (poza miejscem pracy)" (str. 267).

Pod względem zaufania do innych osób oraz przynależności do organizacji Polska jest na szarym końcu Europy.

Podobne wnioski wynikają z badań przeprowadzonych we Wrocławiu. W opublikowanej w czerwcu 2010 r. Wrocławskiej Diagnozie Problemów Społecznych czytamy, że ponad 94 proc. wrocławian w ciągu roku poprzedzającego badanie nie brało udziału w takich działaniach, jak: manifestacja, protest, strajk, zebranie w publicznej sprawie, petycja, przekazanie jakiejś informacji mediom lub jakiemuś urzędowi, ani wspólne społeczne działania w grupie sąsiadów lub znajomych (Wrocławska Diagnoza..., 2010).

Frekwencja w wyborach krajowych jest znacznie lepsza niż wskaźniki zaangażowania w działalność organizacji. Niemniej także i ona przeważnie jest uznawana przez komentatorów polskiego życia publicznego za relatywnie niską, zwłaszcza w zestawieniu z frekwencją w krajach zachodnich.

Ciekawym wskaźnikiem zaangażowania w życie publiczne na poziomie gminy jest frekwencja w referendach lokalnych. Przeważnie dotyczą odwołania miejscowych władz. Czasem mieszkańcy w ogóle nie interesują się tymi głosowaniami (np. frekwencja w referendum w Lubinie, w październiku 2009 r., wyniosła 2,5 proc.) – są one wówczas nieważne. Innym razem udaje się tą drogą odwołać prezydenta miasta, ale nawet wówczas frekwencja nie jest zbyt wysoka.

Jak już wcześniej wskazaliśmy, najgorzej z frekwencją jest na poziomie sublokalnym, w wyborach do rad osiedlowych i dzielnicowych. Wynik na poziomie 4 proc. może być przytaczany nie jako argument za decentralizacją, ale całkiem przeciwnie: jako uzasadnienie likwidacji samorządności osiedlowej.

Na przełomie 2009 i 2010 r. belgijska firma InSites Consulting przeprowadziła szczegółowe badania popularności serwisów społecznościowych w wybranych częściach świata. Wynik pokazuje, że – owszem – 72 proc. internautów aktywnie korzysta z przynajmniej jednego takiego serwisu (ciekawe, że najwięcej fanów takiej aktywności jest w Brazylii: aż 95 proc.), ale jednocześnie ponad 60 proc. z tej grupy to albo „bierni użytkownicy" (rzadko się logują, ich aktywność jest minimalna), albo „podglądacze" (logują się często, ale głównie po to, by śledzić cudze treści) (Szczepaniak, 2010).

Nawet wśród „wikipedystów" aktywni są tylko nieliczni. Wikipedia to bodaj najambitniejsze przedsięwzięcie społecznościowe na świecie. Od 2001 r. tłum internautów tworzy oddolną encyklopedię, która we wrześniu 2010 r. miała już ponad 260 wersji językowych – a w nich 16 mln haseł. Każdy może być „wikipedystą". Hasła są coraz obszerniejsze. A jednak grupę naprawdę aktywnych autorów Wikipedii stanowi nieliczna

mniejszość jej użytkowników. Wykazały to badania przeprowadzone przez UNU Merit – ośrodek badawczy prowadzony przez ONZ we współpracy z Uniwersytetem w Maastricht. Ich wyniki zostały opublikowane w 2010 r. (Glott, Schmidt, Ghosh, 2010). Aż 66 proc. użytkowników Wikipedii to zwykli czytelnicy. Nieco ponad 30 proc. to osoby, które angażują się w pisanie i poprawianie haseł, choć jedynie 7,5 proc. użytkowników Wikipedii to regularni autorzy (*ibid*. str. 5). Autorzy badania dodatkowo wskazują, że odsetek aktywnych „wikipedystów" może być zawyżony, ponieważ na ankiety rozsyłane przez UNU Merit mogli odpowiadać przede wszystkim ludzie zaangażowani w tworzenie Wikipedii.

Podobnie wyglądają statystyki aktywności użytkowników sieci peer-2-peer, które są popularnym narzędziem wymiany plików w Internecie. „Za 66 proc. treści, generujących później 75 proc. ściągnięć, odpowiada grupa około… 100 osób" – pisze polski badacz nowych mediów Mirosław Filiciak, komentując wyniki badań przeprowadzonych przez Uniwersytet Carlosa III w Madrycie (Filiciak, 2011).

Trudno jest rozbudzić i koordynować obywatelską aktywność w Internecie. Nie wystarczy stworzyć serwis Gov 2.0. Trzeba jeszcze zachęcić ludzi, by zaczęli z niego regularnie korzystać. Trzeba też na bieżąco zarządzać takim przedsięwzięciem – to zaś wymaga zaangażowania osób, które będą za to odpowiedzialne. Problemem jest rozproszenie obywatelskich inicjatyw (czy po prostu debat na tematy publiczne) w Internecie. Te same osoby dyskutują na podobne tematy jednocześnie w blogach, w wyspecjalizowanych serwisach czy np. w Facebooku. Wielokanałowość przekazu jest jedną z charakterystycznych cech komunikacji internetowej. Propagatorzy Gov 2.0 muszą rozważyć, w jaki sposób (o ile w ogóle warto to robić) koordynować te równoległe „ciągi zdarzeń".

Czy instrumenty partycypacji rzeczywiście zachęcają obywateli do zaangażowania w życie publiczne? Taką tezę trudno byłoby dzisiaj obronić. W cytowanej jako „klasyk gatunku" procedurze budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre bierze udział ok. 50 tys. mieszkańców tego miasta (Górski, 2007, str. 90). Tymczasem w Porto Alegre mieszka ok. 1,5 mln ludzi. Z tego wynika, że z podstawowego instrumentu partycypacji korzysta w tym mieście zaledwie kilka procent mieszkańców. Entuzjastycznie nastawiony do demokracji uczestniczącej Rafał Górski zauważa: „Szacuje się, że grono osób zaangażowanych w ten proces było kilkakrotnie większe, gdyż obejmowało uczestników spotkań nieformalnych na poziomie kamienicy, ulicy, osiedla czy stowarzyszenia, co nie zostało ujęte w statystykach. Boaventura de Sousa Santos oceniał, że w roku 1998 w zebraniach pośrednich uczestniczyło w sumie około 100 tys. mieszkańców. W roku 2000 było to już około 150 tys. osób, zaś w latach 2001–2004 we wszystkich zebraniach oficjalnych i pośrednich uczestniczyło za każdym razem od 150 do 200 tys. mieszkańców" (Górski, 2007, str. 90).

Ale nawet z tych optymistycznych wyliczeń wynika, że w budżecie partycypacyjnym uczestniczy w najlepszym razie kilkanaście procent mieszkańców Porto Alegre.

Podane na stronie Partycypacjaobywatelska.pl inne przykłady zastosowań instrumentów partycypacji są ciekawe, ale dotyczą małej skali (konsultacje w sprawie ochrony środowiska przed hałasem w Bristol czy „panel obywatelski" w Wigan i Oksfordzie w Wielkiej Brytanii). Trudno na ich podstawie orzekać o szansach sukcesu tej wersji demokracji.

Akt uczestnictwa w procedurze partycypacyjnej wymaga więcej wysiłku niż akt głosowania w wyborach czy w referendum. Można więc założyć, że realne zaangażowanie Polaków w demokrację uczestniczącą będzie raczej bliższe danym o zaangażowaniu w działalność organizacji, przedstawionym w „Diagnozie społecznej 2009" niż danym dotyczącym frekwencji w wyborach i referendach.

Nadzieję na uzdrowienie demokracji przedstawicielskiej poprzez wprowadzenie mechanizmów partycypacji należy więc traktować z dużym sceptycyzmem. Co więcej, mała popularność partycypacji może być w przyszłości argumentem, by rezygnować z jej instrumentów. To oznacza, że jej zwolennicy powinni nie tylko propagować ją jako dobry model ustrojowy, ale też zachęcać zwykłych obywateli do uczestnictwa w jej procedurach.

Istnieją także opinie, że Internet niszczy kulturę, osłabia naszą umiejętność przyswajania głębszych treści. Takie zarzuty od lat formułują znani krytycy Internetu: Andrew Keen i Nicholas Carr. Ich zdaniem lansowany przez apologetów Web 2.0 „inteligentny tłum" nic wielkiego nie osiągnął. Przeciwnie – psuje to, co wartościowe. Ta krytyka może być wykorzystywana jako argument przeciwko Gov 2.0. Ma ona jednak ożywczy wpływ na Web 2.0, bo dopinguje wielu twórców i użytkowników serwisów z tego nurtu do pracy nad jakością treści i do wprowadzania mechanizmów obronnych przed treściami agresywnymi i głupimi. Przykładem jest ewolucja Wikipedii, która m.in. wypracowała w ostatnich latach skomplikowane wewnętrzne procedury administracyjne. Niemniej zarówno wspomniana krytyka, jak i ewolucja takich przedsięwzięć jak Wikipedia stawiają poprzeczkę wyżej przed każdym nowym, ambitnym serwisem Web 2.0.

Słabościami wielu większych dyskusji internetowych są: pieniactwo, bałkanizacja, żarty, kłopot z oddzieleniem propozycji poważnych od niepoważnych. Tzw. *trolle* (czyli po prostu internetowi pieniacze) uniemożliwiają sensowną wymianę zdań, atakując lub prowokując innych. Pojęcie bałkanizacji odnosi się do fenomenu ideologicznych sekt, które zaciekle się zwalczają, nie podejmując jakiegokolwiek dialogu ze sobą (w Polsce dobrze widać to na przykładzie internetowych dyskusji o polityce). Bywa i tak, że sami internauci zaczynają lansować temat, który wydaje się egzotyczny – wówczas nie wiadomo, czy mamy do czynienia z żartem, czy z debatą jak najbardziej poważną, tyle

że podejmującą zagadnienia z jakiegoś powodu nieobecne w *mainstreamowym* dyskursie publicznym. Przykładem jest akcja Open for Questions, podjęta przez prezydenta Baracka Obamę: zwrócił się on do Amerykanów, by za pośrednictwem Internetu zadawali mu pytania i głosowali na te, które uznają za najważniejsze. Nikt chyba nie przypuszczał, że największą popularność zdobędzie pytanie o legalizację marihuany (Cannabis issues..., 2008). Wszystkim tym zjawiskom sprzyja anonimowość. Znacznie wyższą jakość mają dyskusje, których uczestnicy występują pod nazwiskami (np. w Facebooku) albo po prostu znają się (tak bywa na lokalnych forach tematycznych). Wprowadzenie obowiązku podawania danych osobowych jest jednak sprzeczne z zasadą tajności głosowań obowiązującą w demokracjach przedstawicielskich. Propagatorzy Gov 2.0 mogą więc stanąć przed dylematem: albo wysoki poziom dyskusji (ale bez włączania jej w formalną procedurę podejmowania decyzji), albo pełnoprawne głosowanie, które uwiarygadnia całe przedsięwzięcie z ustrojowego punktu widzenia.

Istnieje także ryzyko „cichego przejęcia" inicjatywy w konsultacjach społecznych przez lobbystów reprezentujących biznes, a więc kierujących się innymi celami niż dobrem publicznym (Uziębło, 2009). W podobnym duchu wypowiada się Maciej Tański we wstępie do książki Długosza i Wygnańskiego: „Można zamiast konsultacji społecznych natrafić na zorganizowaną akcję lobbyingową jakiejś grupy interesów. Konsultacje mogą zostać zawłaszczone przez samozwańczych reprezentantów jakiegoś środowiska, albo mogą utknąć w martwym punkcie z powodu chaosu i niekompetencji po stronie partnerów społecznych" (Długosz, Wygnański, 2005, str. 5).

Może stąd płynąć praktyczny wniosek, że każdorazowa promocja procedur partycypacyjnych leży w interesie nie tylko stowarzyszeń i obywateli, którzy chcą mieć wpływ na miasto, ale i samej władzy, która w ten sposób może zrównoważyć głos biznesowych lobbystów (o ile sama władza będzie tego chciała).

Warto wziąć pod uwagę i taką ewentualność, że demokracja uczestnicząca może okazać się sezonową modą, politycznym *humbugiem*. Jest znamienne, że władze lokalne w naszym kraju zaczęły się nią szczególnie żywo interesować w 2010 r. – a więc niedługo przed wyborami samorządowymi. Z kolei dla grup lansujących ten nowy model demokracji jest on przede wszystkim narzędziem uzyskania wpływu na politykę miejską. Nie jest więc wykluczone, że obie strony chcą po prostu przechytrzyć się nawzajem za pomocą „narracji o partycypacji". Władze stracą zainteresowanie tym tematem po wyborach. Zaś prężne wielkomiejskie ruchy oddolne zaczną w najbliższych latach liczyć się na „normalnej" scenie politycznej – i wybiorą zwykłą walkę wyborczą zamiast prób przebudowy całego ustroju samorządowego.

Ciekawe, że najodważniejsze uchwały partycypacyjne były przyjmowane przez rady miast dotkniętych w kadencji 2006–2010 kryzysem przywództwa politycznego (Łódź, Sopot). W tym kontekście warto zadać pytanie o szanse implementacji mechanizmów demokracji uczestniczącej w miastach rządzonych przez silnych, popularnych prezydentów, wybieranych na kolejne kadencje w pierwszych turach wyborów (przypadek Wrocławia).

Krytycznie o kondycji partycypacji w Polsce piszą także autorzy dokumentu „Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji", opublikowanego w 2008 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego:

> „Mimo prób sformalizowania współpracy między trzecim sektorem a administracją publiczną w oparciu o przepisy Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz stopniowego upowszechniania unijnych standardów dotyczących konsultacji społecznych na gruncie krajowym, partycypacja społeczna w procesach rządzenia pozostaje na niskim poziomie. Współpracę ogranicza zarazem słabość trzeciego sektora w Polsce, jak i takie trudności we współpracy z administracją publiczną, jak nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji, niejasne reguły współpracy organizacji z administracją oraz nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej. Z drugiej strony, państwo nie tworzy realnych procedur mających na celu włączenie obywateli w podejmowanie decyzji, ani nie prowadzi skutecznych działań na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W efekcie niska partycypacja społeczna w procesach rządzenia potęguje brak przejrzystości życia publicznego, a w konsekwencji ułatwia zachowania korupcyjne. Ponadto ograniczenie dostępu do rzetelnej wiedzy, brak komunikacji i współpracy zniechęca do podejmowania jakiejkolwiek aktywności. Wszystko to sprawia, że poziom identyfikacji obywatela z państwem, jak i poziom zaufania do działań rządzących jest w Polsce bardzo niski. Taka sytuacja utrudnia realizację zadań publicznych w zgodzie ze standardami dobrego rządzenia" (Koncepcja good gevernance..., 2008).

Także Długosz i Wygnański (2005) wyliczają „niezbędne wymogi ostrożności", jakie trzeba spełnić w procedurach partycypacyjnych. Zdaniem tych autorów problemami są:

– brak wiedzy społeczeństwa na temat szczegółów realizowanych programów,
– powolność procedur decyzyjnych związanych z zaangażowaniem wielu podmiotów,
– reprezentowanie przez urzędników interesów raczej wąskiej klienteli niż interesu ogólnego,

– partykularny lobbing zamiast szerokiej społecznej debaty,
– uzależnianie się urzędów od „dyżurnych" partnerów.

Obaj autorzy są przychylnie nastawieni do partycypacji. A jednak konkludują, że „w pewnych sytuacjach należy zatem raczej ograniczać partycypację w podejmowaniu właściwej decyzji, niż do niej zachęcać" (Długosz, Wygnański, 2005, str. 14).

Osobnym problemem są nierówne z natury umiejętności komunikacyjne obywateli: jeden dobrze pisze, drugi woli mówić, trzeci ma ciekawe pomysły, ale nie potrafi ich wyrazić. W jaki sposób będą ze sobą rozmawiać? Ta wątpliwość dotyczy zarówno partycypacji, jak i Gov 2.0. Czy nowe technologie pomogą obywatelom w porozumiewaniu się, czy – przeciwnie – okażą się przeszkodą (wszak internetowe dyskusje wyraźnie sprzyjają osobom, które przede wszystkim piszą)?

Wreszcie niezbędne jest zapewnienie bezpieczeństwa danym i procedurom (np. e-głosowaniom). Inicjatywy Gov 2.0 nie uzyskają szerszej akceptacji, jeśli okażą się podatne na ataki hackerów.

Wskazane powyżej liczne słabości partycypacji, Gov 2.0 i decentralizacji nie są uzasadnieniem rekomendacji odrzucenia tych narzędzi jako kłopotliwych i mało przydatnych. Wręcz przeciwnie: znając ich słabe strony, możemy z większą ostrożnością planować wdrożenie takich instrumentów, opierając się na rozpoznaniu politycznych i systemowych interesów, które mogą za nim przemawiać.

Po pierwsze – nie wolno lekceważyć ekspansji nowych technologii, zwłaszcza Internetu oraz związanych z tym fenomenem przemian w zachowaniach i oczekiwaniach obywateli. Internet daje możliwość szybkiej i efektywnej mobilizacji bardzo wielu ludzi wokół jakiegoś wspólnego tematu. Taka inicjatywa *ad hoc* może głośno domagać się realizacji swoich postulatów od władzy i ją z tego publicznie rozliczać. Administracji bardziej opłaca się wkomponować takie oddolne akcje w ramy proceduralne (poprzez jakiś mechanizm „partycypacji 2.0", czyli platformy stałego, publicznego dialogu władzy z zainteresowanymi obywatelami i grupami interesu), niż biernie czekać na kolejne fale „wirtualnych demonstracji", które z czasem mogą być coraz głośniejsze i liczniejsze.

Po drugie – w politycznym interesie systemowych insiderów (czyli – jak to wcześniej zdefiniowaliśmy – ludzi sprawujących władzę na danym terenie) leży dzielenie się zasobami władzy z outsiderami. Takim zasobem może być udział w procedurach podejmowania decyzji. Uzasadnieniem dla takiego dzielenia się może być logika demokracji przedstawicielskiej, która każe zakładać, że dzisiejsza peryferyjna opozycja jest jutrzejszą władzą. Na dłuższą metę roztropniejsze wydaje się szykowanie miękkiej transformacji niż

oczekiwanie rewolucji. I choć tak postawiona teza może wydawać się przesadzona, warto zastanowić się nad możliwą dalszą ewolucją oddolnych środowisk, które lansują partycypację, Gov 2.0 i decentralizację – zwłaszcza wielkomiejskich organizacji pozarządowych i ruchów protestu. Jeśli takie grupy nie zostaną wciągnięte w procedury współzarządzania miastami i/lub obszarami metropolitalnymi, mogą rozwijać się w jednym z trzech następujących kierunków:

– „wyczerpią się" w wieloletnich, nierównych bojach z administracją i znikną;
– będą próbowały swoich sił w lokalnej polityce, ale bez sukcesu – wystawiając niewielkie komitety w wyborach do rad miejskich i osiedlowych albo wprowadzając swoich przedstawicieli na listy największych partii; w efekcie nie odegrają większej roli, co najwyżej wylansują kilkoro nowych radnych i urzędników;
– będą rosły w siłę na politycznym *offie* i z czasem przekształcą się w prężną partię albo organizację nacisku – w taki sposób rodziła się potęga niemieckich Zielonych, tudzież ruchu Greenpeace.

Po trzecie – trzeba wziąć pod uwagę systemowy interes nowego podmiotu, jakim może być zinstytucjonalizowany obszar metropolitalny. Jego przyszłą konstrukcję ustrojową można wyobrazić sobie na wzór Unii Europejskiej – jako rodzaj trwałego porozumienia samorządów o różnej wielkości i sile przebicia. Dodatkowo obszar może być terenem rywalizacji władz jego miasta centralnego z władzami regionu. W interesie nowego podmiotu może być takie ustawienie wzajemnych relacji tych wszystkich instytucji, by żadna z nich nie uzyskała permanentnej przewagi nad pozostałymi.

Z tego punktu widzenia partycypacja, Gov 2.0 i decentralizacja zyskują na atrakcyjności. Mogą być instrumentami przyciągającymi kolejnych aktorów „gry o obszar metropolitalny" (ruchów społecznych, ekspertów itp.) oraz ciągłego odwoływania się do racji artykułowanych przez samych mieszkańców. W efekcie samo pole rywalizacji między samorządami działającymi w obszarze metropolitalnym zostanie zrównoważone polem gry interesów innych podmiotów, zaś udział w podejmowaniu ostatecznych decyzji mogą mieć obywatele (jako demokratyczny suweren).

W podobny sposób ewoluuje Unia Europejska, która próbuje zrównoważyć wpływy swoich największych państw członkowskich wzmacnianiem takich instytucji, jak Komisja Europejska czy Parlament Europejski oraz nadaniem obywatelom prawa do inicjatywy ustawodawczej.

Dla obszaru metropolitalnego całkiem hipotetycznie można wyobrazić sobie model łączący instrumenty partycypacji (podczas zebrań, publicznych wysłuchań, gło-

sowań i referendów mieszkańcy współdecydują o kierunkach rozwoju swojego miasta) i Gov 2.0 (konsultacje prowadzone równolegle w Internecie, tam też pozyskiwane, publikowane i komentowane kompleksowe pomysły na rozwój) – a wszystko to na terenie zdecentralizowanym, zarządzanym w oparciu o zasadę pomocniczości.

Zapewne implementacja takiego modelu nie wywoła eksplozji zaangażowania obywatelskiego. Ale może dać szansę na wciągnięcie wielu aktywnych środowisk do współzarządzania obszarem metropolitalnym, bez konieczności wprowadzania ich na teren polityki w jej najbardziej „twardym" wydaniu. Tym samym byłaby w zgodzie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, która wprost zaleca włączanie stowarzyszeń i organizacji pozarządowych do działań z zakresu polityki regionalnej, i to na różnych szczeblach – krajowym i wojewódzkim (Krajowa Strategia..., 2010).

Za przyjęciem wspomnianego modelu przemawia też ryzyko związane z jednostronnym wdrażaniem jego poszczególnych składników (np. instrumentów partycypacji) przez pojedyncze gminy tworzące obszar. Takie lokalne eksperymenty mogą osłabiać spójność całego obszaru.

Bibliografia:

100 radnych dzielnicowych mniej, ale większe budżety dla dzielnic?, „Dziennik Polski", http://www.dzielnica8.krakow.pl/index.php/prasa/77-100-radnych-dzielnicowych-mniej-ale-wiksze budety-dla-dzielnic, 26.02.2011.

A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, Bruksela, (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf) 26.02.2011.

Abu-Lughod J.L., 1989, Before European Hegemony. The World System, AD 1250–1350. Oxford University Press, New York.

Agenda Habitat, http://www.un-documents.net/hab-ag.htm, 26.02.2011.

Andrzejczuk P., Popularność blogu w czasie powodzi we Wrocławiu 2010, „Wrocław z Wyboru", http://wroclawzwyboru.blox.pl/2010/05/Popularnosc-blogu-w-czasie-powodzi-we-Wroclawiu.html, 26.02.2011.

Arnstein S.R., 1969, A Ladder of Citizen Participation, (w:) Journal of the American Institute of Planners. Vol 35 (4).

Arystoteles, 2004, Polityka. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy. Ecorys Polska, Warszawa 2008, http://www.ecorys.pl/index.php/pl/component /jdownloads/?task=finish&cid=19&catid=8, 26.02.2011.

Baranowski A., 1998, Projektowanie Zrównoważone w Architekturze, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.

Baranowski A., 2001, Kształtowanie zrównoważonych struktur przestrzennych Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego, (w:) Szydaowski W., (red.) Województwa Nadmorskie w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk

Beaverstock J.V., Smith R.G., Taylor P.J., 1999, A Roster of World Cities. (w:) Cities No 16 (6).

Berg L. van der, Braun E., Meer J. van der, 1998, Metropolitan Organizing Capacity, Ashgate, Aldershot.

Beylin M., Rewolucja z ludzką twarzą. „Gazeta Wyborcza", (za:) http://wyborcza.pl/1,76842,7682260,Rewolucja_z_ludzka_twarza.html, 26.02.2011.

Big Society, seria tekstów w profile Kultury Liberalnej w Salonie24.pl, listopad 2010, http://kulturaliberalna.salon24.pl/tag/96254,big-society 26.02.2011.

Boelens L., 2006, Beyond the Plan: Towards a new Kind of Planning. (w:) disP 167, Zurich.

Boni M., (red.), 2009. Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, http://www.zds.kprm.gov.pl/userfiles/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf, 26.02.2011.

Burdett R., Sudjic D., (red.). 2007, The Endless City. Phaidon.

Calthrope P., Fulton W., 2001, The Regional City. Planning for the End of Sprawl. Island Press.

Cannabis Issues Dominate Obama"s "Open for Questions" Website. „NowPublic" http://www.now public.com/culture/cannabis-issues-dominate-obamas-open-questions-website, 26.02.2011.

Chandler T., 1987, Four Thausand Years of Urban Growth. An Historical Census. St. David"s University Press, Lewiston.

Chcą po nowemu podzielić Wrocław. „MMWrocław", http://www.mmwroclaw.pl/5809/2009/9/10/chca-po-nowemu-podzielic-wroclaw?category=news, 26.02.2011.

Chopra Aneesh, Metzenbaum Shelley Designing for Democracy, Open Government Initiative, 8.12.2010., http://www.whitehouse.gov/blog/2010/12/08/designing-democracy-0 26.02.2011.

Christaller W., 1933, Die Zentralen Orte in Suddeutschland, Gustav Fischer, Jena.

Coles M., Downing street petitions – how many people vote in number 10 e-petitions? http://www.malcolm coles.co.uk/blog/votes-10-epetitions/, 26.02.2011.

Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Komisja Europejska, Bruksela 2002, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf, 26.02.2011.

Cotterell A. (red.), 1996, Cywilizacje starożytne. Przewodnik encyklopedyczny. PRO–media CD, Łódź.

Cornwall A., Schattan Coelho V. (red.), 2007, Spaces for Change? The politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas. London.

Czapiński J., Panek T. (red.), 2009, Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Danielewski M., Wybieralski M., Kto przegra z Ryszardem Grobelnym, ten wygra. „Gazeta Wyborcza", (za:) http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36001,7652187,Kto_przegra_z_Ryszardem_Grobelnym__ten_wygra.html, 26.02.2011.

Deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej. Malmo 2009, http://biblioteka.mwi .pl/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=164&Itemid=3, 26.02.2011.

Demokracja w działaniu. Partycypacja. Zasady przyznawania dotacji. Fundacja im. Batorego, http://www.batory.org.pl/demokracja/partycypacja.htm, 26.02.2011.

DiMaio A., A Year in Review: Top Ten for Government 2.0 in 2009. „Gartner Blog Network" http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/12/29/a-year-in-review-top-ten-for-government-2-0-in-2009/, 26.02.2011.

Dlaczego Polacy korzystają z serwisów społecznościowych. (w:) Wirtualnemedia.pl, http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/dlaczego-polacy-korzystaja-z-serwisow-spolecznosciowych, 26.02.2011.

Długosz D., Wygnański J.J., 2005, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa, http://www.partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/publikacje/obywatele_wspoldecyduja.pdf, 26.02.2011.

Domański R., 1997, Przestrzenna transformacja gospodarki. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Domański R., 2000, Miasto innowacyjne. Studia KPZK PAN t. CIX, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Drapeau M., What does Government 2.0 look like?. (w:) O"Reilly Radar, http://radar.oreilly.com/2010/05/what-does-government-20-look-l.html, 26.02.2011.

Engage. Getting on with Government 2.0. Report of the Government 2.0 Taskforce. http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf, 26.02.2011.

Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Komisja Europejska, Bruksela 2010,http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf, 26.02.2011.

European Governance. A white paper. Komisja Europejska, Bruksela 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, 26.02.2011.

European Trusted Brands 2010. „Reader"s Digest", http://www.rdtrustedbrands.com/, 26.02.2011.

Europejska agenda cyfrowa. Komisja Europejska, Bruksela 2010, (za:) MSWiA, http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=11695, 26.02.2011.

Filiciak Mirosław Re-produkcja I produkcja – zasady podobne, 27.01.2011., blog Kultura 2.0, http://kultura20.blog.polityka.pl/?p=887, 26.02.2010.

Friedmann J., 1986, The world city hypothesis. Development and Change, 17.

Friedmann J., 1995, The world city hypothesis, (w:) Knox P.L., Taylor P.J. (red.) World Cities in a World System, Cambridge University Press.

Friedmann J., 1995, Where we stand: a decade of world city research (w:) Knox P.L., Taylor P.J., (red.) World Cities in a World System_(CUP, Cambridge).

Geoghegan T., The petition, the "prat" and the political ideal. http://news.bbc.co.uk /2/hi/uk_ news/magazine/6354735.stm, 26.02.2011.

Gerwin Marcin, Ordynacja STV a okręgi jednomandatowe, na przykładzie Sopotu, 22.01.2011. (http://www.sopockainicjatywa.org/2011/01/22/ordynacja-stv-a-okregi-jednomandatowe-na-przykladzie-sopotu/) 26.02.2011.

Glott R., Schmidt Ph., Ghosh R., Wikipedia Survey – Overview of Results. UNU-Merit 2010, http://www. wikipediasurvey.org/docs/Wikipedia_Overview_15March2010-FINAL.pdf, 26.02.2011.

Government Response to the Report of the Government 2.0 Taskforce. http://www.finance.gov. au /publications/govresponse20report/index.html, 26.02.2011.

Górski R., Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu. Kraków 2007, http://otworzksiazke.pl /ksiazka/bez_panstwa/ 26.02.2011.

Hall P., Pain K., 2006, The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-City Regions in Europe. Earthscan.

Higgins M., Reeves D., 2006, Creative thinking in planning: How do we climb outside the box? (w:) Town Planning Review 77 (2).

Husbands B., Power to the people through e-petitions. http://www.guardianpublic.co.uk/ epetitions-local-democracy-comment, 26.02.2011.

Idea Forum Dialogu Społecznego. http://www.um.warszawa.pl/ngo/index.php?id=139, 11.10.2010.

Jakie rady osiedli?, lodzianiedecyduja.pl, 28.05.2010., http://lodzianiedecyduja.pl/jakie-rady-osiedli/ 26.02.2011.

Jakobsen S-E., Onsager K., 2005, Head Office Location: Agglomeration, Clusters or Floe Nodes? Urban Studies Vol. 42, No 9.

Jałowiecki B., 1999, Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej. (w:) Kołodziejski J., Parteka T. (red.) Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich. Biuletyn KPZK PAN z. 186. KPZK PAN, Warszawa.

Jaskowska B., Badanie: internet najbardziej niezbędnym medium, „Internetstandard.pl", http://www.internet standard.pl/news/357733/Badanie.internet.najbardziej.niezbednym. medium.html, 26.02.2011.

Jaskowska B., Megapanel, czerwiec 2010 r. „Internetstandard.pl" http://www.internetstandard .pl/news/361255/Megapanel.czerwiec.2010.r.html, 26.02.2011.

Jeden z szefów Naszej Klasy krytykuje blogerów za paktowanie z Tuskiem, http://www.prw.pl/articles /view/1324, 26.02.2011.

Jedlecki P., Miejscy partyzanci idą do polityki. Czy im się uda?, „Gazeta Wyborcza", http://katowice.gazeta.pl/katowice/1,35063,8362728,Miejscy_partyzanci_ida_do_polityki__Czy_im_sie_uda_.html, 26.02.2011.

Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/koncepcja_good_governance.pdf, 26.02.2011.

Kozioł M., Rady osiedli. Rewolucja na mapie Wrocławia coraz bliżej. „Polska – Gazeta Wrocławska", http://wroclaw.naszemiasto.pl/serwisy/osiedla/239763,rady-osiedli-rewolucja-na-mapie-wroclawia-coraz-blizej,id,t.html, 26.02.2011.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/KSRR_13_lipca_2010.pdf, 26.02.2011.

Kunzmann K.R., 2005, Creativity in Planning; a Fuzzy Concept? disP 162, Zurych.

Lang, R., 2003. Edgless Cities: Exploring the Elusive Metropolis. Brookings Institution Press.

Le Goff, J., 1964. La Civilisation de l"Occident medieval. Flammarion.

Linthicum K., A finger on the problem, „Los Angeles Times", http://articles.latimes.com/2010/jun/21/local/la-me-city-phone-app-20100622, 26.02.2011.

Lorens P., 2001, Strategie rozwoju a przedsięwzięcia o charakterze kluczowym, (w:) Szydaowski W., (red.) Województwa Nadmorskie w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.

Lorens P., Mironowicz I., Ossowicz T., 2005, Koncepcja paradygmatu transformacji zdegradowanych obszarów o potencjale metropolitalnym. (w:) Biuletyn KPZK PAN v ol. 223, Warszawa.

Markowski T., 2001, Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe, (w:) Markowski T. (red.) Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Biuletyn KPZK PAN nr 195, Warszawa.

Marczak G., CitySourced – takiego projektu potrzebujemy! „Antyweb", http://antyweb.pl/citysourced-takieg-projektu-potrzebujemy/, 26.02.2011.

McKendrick J., Challenge.gov: federal agencies turn to crowdsourcing in search of the right stuff. „smartplanet.com",http://www.smartplanet.com/business/blog/business-brains/challengegov-federal-agencies-turn-to-crowdsourcing-in-search-of-the-right-stuff/9779/, 26.02.2011.

Mergler L., Bunt w mieście: reforma rad i osiedli. http://my-poznaniacy.org/index.php/nasze-tematy/reforma-samorzadow/21-aktualnosci-reforma-samorzadow/411-bunt-w-miescie-reforma-rad-i-osiedli, 26.02.2011.

Mergler L., Rataje – park II dzień po. http://my-poznaniacy.org/index.php/problemy-miejscowe/park-rataje/283-rataje-park-ii—dzien-po, 26.02.2011.

Mergler L., Pobłocki K., Nadchodząca rewolucja miejska., „Le Monde Diplomatique", (za:) http://www.my-poznaniacy.org/index.php/nasze-idee/demokracja-miejska/466-nadchodzaca-rewolucja-miejska, 26.02.2011.

Metcalfe H., Number 10"s e-petitions can be better. http://harrymetcalfe.com/2010/02/number-10s-e-petitions-can-be-better/, 26.02.2011.

Mironowicz I., 2006, Czy w Polsce są metropolie? Wybrane czynniki metropolizacji miast polskich. (w:) Ossowicz T., Zipser T. (red.) Urbanistyka w działaniu. II Kongres Urbanistyki Polskiej. Urbanista. Warszawa.

Mironowicz I., 2009, Zarządzanie miastem. Zarządzanie zmianami. Zarządzanie wizjami. III Kongres Urbanistyki Polskiej, Urbanista. Poznań.

Mironowicz I., Clerici A. (red.)., 2010, Gardens of Art – Urban Renewal of Szewska Street in Wrocław. Wrocław.

Mironowicz I., Clerici A., 2010, Urban Workshop Plus – Concept of Public-Professional Partnership in Urban Development. (w:) Cities for Everyone: Liveable, Healthy, Prosperous – Promising Vision or Unrealistic Fantasy? [Dokument elektroniczny]: REAL CORP 2010: 15th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society, 18–20 May 2010, Vienna/ [ed. Manfred Schrenk i in.]. Schwechat: Eigenverlag des Vereins CORP, 2010. Lokalizacja elektroniczna: http://www.corp.at

Monchaux J. de, Schuster M., 1996, Five things to do, (opr. niepublikowane), Boston

Mumford L., 1961, City in History. New York.

Mutor M., Założenia reformy osiedli. „Projekt Polinezja. Wrocławskie osiedla" http://www.huby.seo.pl/P2/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=85, 26.02.2011.

Nadin V., Stead D., 2008, European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. In: disP 172, Zurich.

New Charter of Athens 1998, European Council of Town Planners" Principles for Planning Cities (http://www.planum.net/archive/documents/nwchart-uk.zip) 26.02.2011.

New Charter of Athens. The European Council of Town Planners" Vision for Cities in the 21st century. European Council Of Spatial Planners, 2003, Lisbon, http://www.ceu-ectp.eu, 20.02.2010.

No 10 "will respond" to e-petitions sent to Labour. „BBC News" http://www.bbc.co.uk/news/10283537, 26.02.2011.

O inicjatywie uchwałodawczej mieszkańców Gdańska i Sopotu, Wrzeszcz.info.pl, 2010, (http://www.wrzeszcz.info.pl/page.php?id=1721) 26.02.2011.

Open Government Directive. Waszyngton 2009, http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive, 26.02.2011.

Ossowicz T., 2003, Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.

Oswalt Ph., Fontenot A., Stegers R., 2000, Berlin – Stadt ohne Form. Strategien einer anderen Architektur. Prestel, München.

Pasciuti D, Chase-Dunn C. (2002), Estimating The Population Sizes of Cities. Urbanization and Empire Formation Project , Institute for Research on World-Systems, University of California, Riverside 5–31–02, http://irows.ucr.edu/research/citemp/estcit/estcit.htm

Pawlak M., 21 listopada łodzianie wybiorą nowe rady osiedli. „Dziennik Łódzki", http://www.dzienniklodzki.pl/stronaglowna/309069,21-listopada-odzianie-wybior-nowe-rady-osiedli,id,t.html, 26.02.2011.

Piątek K., Serwisy społecznościowe pochłaniają prawie 23 proc. czasu online. „Idg.pl", http://www.idg.pl/news/360794/Serwisy.spolecznosciowe.pochlaniaja.prawie.23.proc.czasu.online.html, 26.02.2011.

Piechota G., Newspaper challenged by an amateur blogger. „forum4editors", http://forum4editors.com/2010/07/newspaper-challenged-by-an-amateur-blogger/, 26.02.2011.

Poznański P., W lipcu wejdzie w życie internetowa megaustawa. „Gazeta Wyborcza", http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,7975599,W_lipcu_wejdzie_w_zycie_internetowa_megaustawa.html, 26.02.2011.

Premier zmiękł. Rejestru stron (na razie) nie będzie. „Tvn24.pl", http://www.tvn24.pl/-1,1641815,0,1,premier-zmiekl-rejestru-stron-na-razie-nie-bedzie,wiadomosc.html, 26.02.2011.

Prosperi D.C., 2006, Integration and Disintegration: The View from the Urban Region. 42th ISOCARP Conference Proceedings.

Prosperi D.C., Moudon A.V., Claessens F., 2007, Metropolitan Form Research: Basic Concepts and Directions. [in:] Gruyns, F. et al. (eds). The European Tradition in Urbanism and its Future. Delft: IFoU, 345–347.

Regulamin konsultacji społecznych. Uchwała Rady Miejskiej Łodzi, 2010, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=uchwaly/rm/05_1454.PDF&PHPSESSID=a6138682741ecefd60fabd2846921ef7, 26.02.2011.

Regulski J., Górski D., 2007, Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (Założenia). Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa-Szczecin, http://www.poznan.aglomeracja.pl/pliki/reforma%20samorz%B9du%20pomocniczego%20pozna%F1.htm 26.02.2011.

„Res Publica Nowa", nr 217 (11), jesień-zima 2010

Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy, Bruksela, 26.06.2006. (http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_en.pdf) 26.02.2011.

Robinson James, E-petitions website shelved, "The Guardian" 22.11.2010., http://www.guardian.co.uk/media/2010/nov/22/petitions-website-shelved 26.02.2011.

Sassen S., 2001, The Global City. New York, London, Tokyo (second edition). Princeton University Press, Princeton.

Sassen S., (red.), 2002, Global Network. Linked Cities. Routledge, New York – London.

Schmitt C., 2000, Pojęcie polityczności. (w:) Teologia polityczna i inne pisma, Kraków.

Sievert T., 2003, Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt. Taylor and Francis.

Soldatos P., 1989, La nouvelle génération des villes internationales dans un monde internationalisé: éléments d»analyse et de planification stratégique de leur déploiement. Communication au Colloque «Processus d»internationalisation des villes» Centre J. Cartier.

Sorré M. 1961, L"Homme sur la Terre, Hachette, Paris.

Sosnowska J., Facebook po raz kolejny przegania Google. „Gazeta.pl", http://technologie.gazeta.pl/internet /1,104530,8368164,Facebook_po_raz_kolejny_przegania_Google.html, 26.02.2011.

Sprawozdanie Miejskiej Komisji Wyborczej do spraw jednostek pomocniczych Miasta Łodzi o przebiegu i wynikach wyborów do rad jednostek pomocniczych Miasta Łodzi – osiedli zarządzonych na dzień 21 listopada 2010 roku, 21.12.2010., http://www.uml.lodz.pl/get.php?id=1513, 26.02.2011.

Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji (SISKOM) – sprawozdanie z działalności za 2009 r., http://www.siskom.waw.pl/siskom/sprawozdania/2009/sprawozdanie-2009.pdf, 26.02.2011.

Stowarzyszenie My-Poznaniacy – Tezy o rozwoju i przyszłości Poznania. http://www.my-poznaniacy.org/images/stories/Nasze_tematy/wybory2010/TEZY_o_rozwoju_i_przyszlosci_Poznania.pdf, 26.02.2011.

Stawicka-Wałkowska M., 2001, Procesy wdrażania zrównoważonego rozwoju w budownictwie, Instytut Techniki Budownictwa, Warszawa.

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011–2020 (założenia), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 2010 (http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/polityka/strategia/20100701_Strategia_Rozwoju_Kapitalu_Spolecznego.pdf) 26.02.2011.

Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Warszawa 2006 (http://bip.mrr.gov.pl/Strategia%20Rozwoju%20Kraju/Documents/fab35fc460474581adeecfe83f09ed2dSRKwpolska0607.zip) 26.02.2011.

Szczepaniak J., Raport: social media na świecie. „vbeta.pl", http://vbeta.pl/2010/04/06/raport-social-media-na-swiecie, 26.02.2011.

Szpunar Wiktor, Megapanel, listopad 2010 – połowa internautów na Facebooku, 25.01.2011., http://internetstandard.pl/news/366618/Megapanel.listopad.2010.polowa.internautow.na.Facebooku.html 26.02.2011.

Śmietana K., Milion patrzy na SISKOM. „Gazeta Wyborcza", (za:) http://www.siskom.waw.pl/artykuly/2009/090205_Gw_sis.jpg, 26.02.2011.

Taylor P.J., 2004, World City Network. A Global Urban Analysis. Routledge, London – New York.

Taylor P.J., Catalano G., Walker D.R.F, 2002, Measurement of the World City Network. Urban Studies Vol. 39, No 13, pp. 2367–2376.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PL:HTML, 26.02.2011.

The Directory of e-petition applications, The Consultation Institute Center of Excellence, Orpington, Wielka Brytania, 2010, http://europetition.eu/consortium-area/wp2.2-dissemination/ePetitions%20Directory%20from%20Consulation%20Insititute-%20UK%202010.pdf 26.02.2011.

The social and economic impact of airports in Europe, 2004, Airports Council International & York Aviation.

UK Citizens Online Democracy, http://www.ukcod.org.uk/index.php?title=UK_Citizens_Online_Democracy, 26.02.2011.

Utnik-Strugała Monika, „Polska dzielnicowa", (w:) „Polityka", 24.06.2010., (za:) http://www.polityka.pl/spole czenstwo/artykuly/1506552,1,mieszczuch-nawrocony.read, (26.02.2011.)

Uziębło P., 2009, Demokracja partycypacyjna. Gdańsk, http://books.google.pl/books?id=06sr8GkMp08C&printsec=frontcover&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false 26.02.2011.

Warda J., I zjazd Ruchu Społecznego Wolna Przestrzeń, http://sites.google.com/site/wspolnaprzestrzen/aktualnosci, 26.02.2011.

Wrocławska Diagnoza Problemów Społecznych. Wyniki badań respondenci indywidualni. Wrocław 2010, http://www.diagnoza.um.wroc.pl/pobierzPlik.php?fid=60, 26.02.2011.

Wybieralski Michał Ordynacja wyborcza załatwiła My-Poznaniaków, „Gazeta Wyborcza Poznań", 23.11.2010. (http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,8703386,Ordynacja_wyborcza_zalatwila_My_Poznaniakow.html) 26.02.2011.

Wykaz komisji dialogu społecznego. http://ngo2.um.warszawa.pl/komisje-dialogu-spolecznego/wykaz-komisji, 26.02.2011.

Zapytaj premiera. http://zapytajpremiera.mediafun.pl/, 26.02.2011.

Zasady dialogu społecznego. Rada Ministrów, Warszawa 2002, http://opzz.org.pl/stara/doc/zasady_dialogu_spolecznego.rtf, 26.02.2011.

Zipser T., 1985, Modele procesów urbanizacji, teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania. Potrzeba modelu otwartego. Przegląd Geograficzny Nr 57/5.

Zipser, T., Sławski, J. 1988. Modele procesów urbanizacji. Studia KPZK PAN, vol. XCVII.

Zipser, T., Mlek M. 2005. Modelowe próby interpretacji prawa Zipfa w systemie osadniczym. Studia KPZK PAN, vol. CXIV.

Zuckerberg M., 500 million stories. http://blog.facebook.com/blog.php?post=409753352130, 26.02.2011.

Spis rysunków

Lp.	Tytuł	Strona
Rysunek 1.	Porównanie wielkości wybranych miast I fali urbanizacji	15
Rysunek 2.	Rozwój terytorialny Berlina	15
Rysunek 3.	Rozwój terytorialny Wrocławia (plany: 1774–76, 1891, 1937, 2005)	16
Rysunek 4.	Miasto – aglomeracja – obszar metropolitalny	19
Rysunek 5.	***Urban sprawl*** – rozrost terytorialny miasta	21
Rysunek 6.	Tokio megalopolis	22
Rysunek 7.	Zurbanizowana przestrzeń rejonu Zatoki Tokijskiej	23
Rysunek 8.	Układ miejsc centralnych Christellera zastosowany do Europy Centralnej	28
Rysunek 9.	Sao Paolo – Favela Morumbi	33
Rysunek 10.	Partnerzy projektu CENTROPE w 4 krajach	40
Rysunek 11.	Miasta światowe według GaWC	47

Spis tabel

Lp.	Tytuł	Strona
Tabela 1.	Estymacja wielkości miast IV–II tysiąclecie p.n.e.	13
Tabela 2.	Powierzchnia wybranych wielkich miast świata	17
Tabela 3.	Największe miasta świata w roku 430 p.n.e.	24
Tabela 4.	Największe miasta świata w roku 1350	26
Tabela 5.	Największe miasta świata w roku 1850	29
Tabela 6.	Największe miasta świata w roku 1875	30
Tabela 7.	Największe miasta świata w roku 1925	31
Tabela 8.	Największe miasta świata w roku 1950	31
Tabela 9.	Największe miasta świata w 2007 roku	32
Tabela 10.	Miasta według poziomu jakości życia 2007 (Mercer Human Resource Consulting Worldwide Quality of Living Survey) miasto bazowe Nowy Jork = 100	36
Tabela 11.	Miasta według poziomu jakości życia – 2009 (Mercer Human Resource Consulting Worldwide Quality of Living Survey), miasto bazowe Nowy Jork = 100	38
Tabela 12.	Największe porty lotnicze świata w 2008 roku	44
Tabela 13.	Zestawienie przykładowych rozwiązań w obrębie poszczególnych grup instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	69
Tabela 14.	Efektywność modelu „bezpośrednie finansowanie”	76
Tabela 15.	Efektywność modelu „przedsięwzięcia publiczno-prywatne”	76
Tabela 16.	Efektywność modelu „strefy specjalnych regulacji”	77
Tabela 17.	Efektywność modelu „programy pomocy technicznej i profesjonalnej”	77
Tabela 18.	Analiza instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym pod kątem ich dostępności w polskim systemie prawnym	79

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
DOLNY ŚLĄSK
DWG
Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na region

Analiza – zespół II

Autorzy:
Leszek Kwieciński
Aldona Święcka-Wiktorska
Katarzyna Kobielska

Wrocław, 2010

Spis treści

Analiza – zespół II

1. Wprowadzenie *(Aldona Wiktorska-Święcka)* **139**
1.1. Governance: kluczowe kwestie definicyjne 141
1.2. Regional governance jako koncepcja zarządzania rozwojem regionalnym ... 147
1.3. Metropolian governance jako nowy paradygmat wielopoziomowego zarządzania rozwojem regionalnym 152

2. Pojęcie metropolii** *(Katarzyna Kobielska)* **154**
2.1. Zadania metropolitalne 154
2.2. Znaczenie metropolii w rozwoju regionu 162

3. Identyfikacja głównych trendów zarządzania w odniesieniu do wytycznych unijnych *(Aldona Wiktorska-Święcka)* **166**
3.1. Analiza kluczowych krajowych dokumentów w kontekście zarządzania wielopoziomowego 171
3.2. Governance w ujęciu metropolitalnym – wnioski 176

4. Nowe aspekty zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym – rola instytucji skonstruowanych/niewiększościowych (delegowanie zadań, finansowanie, struktura personalna, odpowiedzialność) *(Leszek Kwieciński)* **179**
4.1. Rola i klasyfikacja instytucji skonstruowanych 181
4.2. Obszary, efektywność oraz kryteria wyłaniania instytucji skonstruowanych 184
4.3. Zdefiniowanie interesariuszy organizacji skonstruowanych 190
4.4. Zagrożenia związane z wyłanianiem instytucji skonstruowanych 192
4.5. Sprawność instytucjonalna i efektywność wykorzystania nowych metod zarządzania w świetle badań empirycznych 194
4.6. Inwentaryzacja obszarów i aktorów funkcjonalnych w ujęciu nowego zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na terenie województwa dolnośląskiego 196
4.7. Ocena możliwości zintegrowania działań agencji zatrudnienia w województwie dolnośląskim (obszar społeczny) 199

4.8. Analiza funkcjonalna działania i efektywności agencji z obszaru gospodarczego 200

5. Wrocław jako metropolia *(Katarzyna Kobielska)* **203**
5.1. Funkcja polityczna Wrocławia 206
5.2. Funkcja administracyjna Wrocławia 206
5.3. Funkcja gospodarcza Wrocławia (finansowa) 207
5.4. Funkcja edukacyjna Wrocławia 209
5.5. Funkcja naukowa Wrocławia 211
5.6. Funkcja kulturalna i turystyczna Wrocławia 213
5.7. Funkcja komunikacyjna Wrocławia 214

6. Rekomendacje (analiza SWOT) *(Aldona Święcka-Wiktorska, Katarzyna Kobielska, Leszek Kwieciński)* **218**

Bibliografia **231**

Spis tabel 232

1. Wprowadzenie

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi jako kluczowymi dla rozwoju regionalnego w ostatnich kilkunastu latach zyskuje na znaczeniu, szczególnie w kontekście poszukiwań praktycznych rozwiązań podnoszących konkurencyjność regionów w Unii Europejskiej. W Polsce powyższe kwestie dopiero wchodzą do praktyki zarządzania rozwojem, dlatego warto upowszechniać aktualną wiedzę w tym zakresie. Kluczową jest tu koncepcja *governance* (które tłumaczyć można na język polski jako zarządzanie wielopoziomowe lub zintegrowane). Jest to – w podstawowym rozumieniu tego słowa – jedna z popularniejszych współczesnych koncepcji zarządzania sferą publiczną, polegająca na włączaniu aktorów, działających w różnych obszarach i na zróżnicowanych poziomach, do realizacji wspólnych zadań na styku z administracją publiczną.

Dyskusja wokół zarządzania wielopoziomowego w pewien sposób stanowi znak czasu. Ma ona miejsce tam, gdzie konwencjonalne formy sterowania są postrzegane jako niewydolne i nieadekwatne w stosunku do nowych wymagań. Dotyczy to przede wszystkim następujących obszarów:

– modernizacja administracji publicznej;
– dyskusja na temat sterowania społecznego (*governance by consent*);
– debata wokół nowych światowych form zarządzania wielopoziomowego (*governance without government*);
– pomoc rozwojowa (*good governance matters*);
– sterowanie przedsiębiorstwami wielonarodowymi (*corporate governance*) (Hirst 2000, s. 14–19).

W latach 90. XX w. zauważono, że współczesność stała się bardziej złożona i współzależna. Tradycyjnie realizowana polityka rozwoju jest skazana na klęskę w nowych warunkach, gdy państwo – jak miało to miejsce dotychczas – pełni rolę hierarchy w stosunku do innych aktorów sfery publicznej. Debata dotycząca *governance* pojawiła się w momencie, gdy stwierdzono, że złożoności problemów w zarządzaniu rozwojem często wykraczają poza ramy formalnych kompetencji państwa i poszczególnych szczebli administracji, że formy sterowania autorytatywnego zawodzą w obliczu kompleksowości zadań publicznych, że delegacja zadań możliwa jest tylko w częściowych aspektach określonych i że zbyt mało elastyczne okazują się tradycyjne formy kooperacji pomiędzy państwem

a aktorami sceny publicznej. Alternatywą stała się koncepcja zarządzania wielopoziomowego, przy czym kluczową okazała się zmiana paradygmatu państwa. W koncepcji *governance* wciela się ono w mediatora, pośrednika, negocjatora, moderatora zadań realizowanych w przestrzeni publicznej.

Mimo wielości definicyjnych, w różnych kontekstach *governance* dotyczy bardzo podobnych zagadnień:

– w jaki sposób pomiędzy aktorami kształtują się systemy regulacji, które są ze sobą powiązane instytucjonalnie;
– w jaki sposób systemy regulacji są respektowane bądź sankcjonowane;
– w jaki sposób aktorzy poprzez dobrowolne zrzeszenia kształtują strategie i są zdolne do działania zbiorowego;
– w jaki sposób wyniki samosterowania są dopasowane do struktur politycznych;
– w jaki sposób realizowane są wspólne ustalenia.

Rządzenie w sieciach powiązań stanowi istotną cechę zarządzania wielopoziomowego w Unii Europejskiej. Pojęcie *governance* określa tu, w jaki sposób zmieniło się pojmowanie rządzenia w porównaniu do tradycyjnych nauk: w Unii Europejskiej rządy sprawowane są w porządku instytucjonalnym, który charakteryzuje się skomplikowaną, dynamiczną równowagą pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską, jak również silnym powiązaniem płaszczyzny europejskiej i narodowej. Decyzje mogą zapadać jedynie przy współdziałaniu tych instytucji oraz uczestnictwie rządów i administracji narodowych, jak również grup interesu, dlatego utrzymanie równowagi instytucjonalnej w takim samym stopniu należy do pojęcia *governance*, jak sieci powiązań politycznych oraz zorganizowane systemy negocjacji. Unia Europejska jest szczególnie dobrym przykładem kombinacji złożonej z elementów hierarchii, negocjacji oraz konkurencji politycznej we współoddziaływaniu podmiotów administracji publicznej oraz przedstawicieli interesów społecznych. W działaniach Unii Europejskiej problematyka *good governance* zaczęła być uwzględniania od lat 90. XX w. zarówno w ramach polityki rozwojowej względem państw najsłabiej rozwijających się, jak również wobec krajów akcesyjnych. Stopniowe upowszechnienie tej tematyki spowodowało przeniesienie kwestii z nią związanych ze sfery zewnętrznej do sfery wewnętrznej działania Unii Europejskiej. *Dobre rządzenie* zaczęto odnosić do poprawy funkcjonowania samego systemu instytucjonalnego i unijnych procesów stanowienia prawa, jak i równocześnie do poprawy standardów realizacji polityk wspólnotowych, w tym zarządzania funduszami europejskimi na szczeblu wspólnotowym i państwach członkowskich. W obecnej chwili *dobre rządzenie* utożsamiane jest z poprawą

metod zarządzania w Unii Europejskiej we wszystkich aspektach realizacji polityk krajowych i unijnych, w zakresie wykraczającym poza kwestie potencjału administracyjnego (*state capacity*) i efektywności zarządzania. Coraz większe znaczenie mają bowiem zagadnienia związane z partycypacją społeczną w pracach administracji oraz możliwością rozliczenia władz publicznych i administracji, które pośrednio odnoszą się do kwestii społecznej legitymizacji działań publicznych w Unii Europejskiej. Rządzenie w Unii Europejskiej wymaga dużego nakładu koordynacji pomiędzy instytucjami narodowymi, regionalnymi i europejskimi. W obliczu wewnętrznie zorganizowanego i odnoszącego się do wewnętrznego charakteru procesów politycznych, *governance* wykazuje dynamikę swoich struktur, która przejawia się zarówno w strategicznym obchodzeniu się z instytucjami, jak i silnej przemianie instytucjonalnej.

W tej części opracowania przybliżone zostaną kluczowe zagadnienia związane z pojęciem *governance*, przy czym szczególna uwaga koncentrować się będzie na zagadnieniach związanych z wielopoziomowym zarządzaniem regionalnym oraz obszarami metropolitalnym (*regional governance i metropolitan governance*). Ponadto w kontekście praktycznego zastosowania koncepcji *governance* analizie poddane zostaną kluczowe dokumenty rozwojowe, zarówno europejskie, jak i krajowe. Ponieważ opracowanie docelowo ma służyć wskazaniu kierunków aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, całość kończy się rekomendacjami: propozycjami praktycznych rozwiązań do wykorzystania w zarządzaniu rozwojem regionalnym Dolnego Śląska ze szczególnym uwzględnieniem Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego.

1.1. G*overnance*: kluczowe kwestie definicyjne

Pojęcie *governance* włącza do swojego kontekstu znaczeniowego te tendencje, które dokonują się wskutek przemian cywilizacyjnych, politycznych i gospodarczych, szczególnie pod wpływem procesów globalizacyjnych. Przemiany te są o tyle bardziej złożone, przenikają obszary horyzontalnie i wertykalnie, rozgrywają się na płaszczyźnie lokalnej, regionalnej, narodowej i międzynarodowej. Można zaobserwować, że instytucje są w coraz większym stopniu determinowane systemami koordynacji i powiązań politycznych. Współzależności powstają pomiędzy sektorami społecznymi, a tym samym pomiędzy odnoszącymi się do nich obszarami polityki, chociażby pomiędzy gospodarką a środowiskiem naturalnym, pomiędzy oświatą a systemem ubezpieczeń społecznych, pomiędzy polityką

gospodarczą i polityką kulturową. W przypadku sterowania tymi kompleksowymi zależnościami i współzależnościami, obok tradycyjnych form prawodawstwa, podziału środków finansowych oraz sterowania za pomocą rynku, coraz częściej wykorzystywane są ustalenia w trybie negocjacji. W praktyce realizacji zadań niemal niemożliwe jest rozpoznanie granic pomiędzy sektorem publicznym a otoczeniem społecznym i gospodarczym, ponieważ są one ze sobą ściśle powiązane.

Pojęcie *governance* określa ramy analizy istotnych w praktyce kombinacji hierarchii, negocjacji oraz samosterowania, ale też włącza nieformalne wzorce interakcji pomiędzy aktorami państwowymi, lokalnymi oraz społecznymi. Istnieje wiele definicji pojęcia *governance* oraz wiele możliwości jej zastosowania. Przyczyna leży w szerokim zakresie obszaru znaczeniowego samego pojęcia. O *governance* mówi się w odniesieniu do państwa narodowego, jak i do polityki wewnętrznej, stosuje się je w polityce lokalnej, regionalnej i ponadregionalnej. Koncepcja ta znajduje zastosowanie w przypadku opisywania nowych form zarządzania w Unii Europejskiej, jednak również w debacie na temat rozwoju administracji publicznej, w organizacjach, jak również w relacjach pomiędzy nimi, w polityce gospodarczej oraz w polityce rynku pracy czy ochrony środowiska.

Konkretne treści pojęcia zmieniają się w zależności od specyfiki obszaru zastosowania, więc jeśli chce się wyjść poza ogólne określenie pojęcia, należy przy jego definiowaniu odnieść je do poszczególnych kontekstów, przy czym można w nim zidentyfikować pewne uniwersalne charakterystyki:

– *governance* oznacza sterowanie i koordynację (czy też rządzenie) w celu zarządzania współzależnościami pomiędzy (z reguły zbiorowymi) aktorami;
– sterowanie i koordynacja opierają się na zinstytucjonalizowanych systemach regulacji, które powinny kierować działaniem aktorów, przy czym preferowane są z reguły kombinacje złożone z różnych systemów (rynek, hierarchia, reguła większości, reguły negocjacji);
– *governance* obejmuje wzorce interakcji i modele działania zbiorowego, jakie wynikają z ram narzuconych przez instytucje (sieci powiązań, koalicje, relacje umowne, obustronne dopasowanie w konkurencji);
– procesy sterowania bądź koordynowania, jak również wzorce interakcji, które ma obejmować pojęcie *governance*, wykraczają z reguły poza granice organizacji, w szczególności granice państwa i społeczeństwa, które w praktyce politycznej stały się wyjątkowo płynne (polityka w takim znaczeniu zazwyczaj ma miejsce w aspekcie współoddziaływania aktorów państwowych i niepaństwowych, bądź aktorów wewnątrz i na zewnątrz organizacji) (Benz 2004, s. 18).

Poza deskryptywnym pojęciem *governance,* istnieją różne normatywne sposoby jego użycia. Istotne naukowo są tu stanowiska opierające się na koncepcji zarządzania wielopoziomowego, jeśli jest ona użyta w formie analitycznych ram odniesienia do krytycznej konfrontacji z tendencjami przemian czy z projektami reform. W takim ujęciu pojęcie to było używane w naukach administracyjnych (por. koncepcja *New Public Management*). Zamiast jednostronnego zorientowania na rynek oraz na przedsiębiorstwa prywatne, modernizacja administracji powinna zostać skierowana na bardziej kompleksowe kombinacje mechanizmów sterowania (Klenk, Nullmeier 2003). Kooperacja ze sferą prywatną powinna zostać wzmocniona, przy czym należy motywować aktorów działających na płaszczyźnie społeczno-obywatelskiej (np. organizacje pozarządowe, ruchy społeczne) oraz poprawić procedury w zakresie uczestnictwa społecznego.

Jako pojęcie naukowe termin *governance* ukształtował się w ekonomii. W 1937 r. Ronald Coase zwrócił uwagę na to, że obok rynku do realizacji skutecznych transakcji w gospodarce przyczynia się także organizacja przedsiębiorstwa (Coase 1937). Oba te elementy powinny być według niego komparatywnie badane w aspekcie mechanizmów koordynacyjnych. Oliver Williamson (Williamson 1985) rozbudował tę koncepcję, za pomocą *governance* określając instytucjonalne regulacje w przedsiębiorstwie, tj. struktury zarządzania i administracji, jak również wzorce wertykalnych i horyzontalnych interakcji w przedsiębiorstwie, służących do zmniejszenia kosztów transakcji. Jednocześnie zwrócił uwagę na aspekty sterowania zachowaniem, koordynacji, władzy i rządów, a więc te obszary, które są przedmiotem nauk politycznych. Pojęcie *governance* pojawiało się tu po raz pierwszy w stosunkach międzynarodowych. Służyło opisaniu struktur władzy, które w odróżnieniu od pojęcia *government* określającego system rządów danego państwa, regulował za pomocą *governance* relacje pomiędzy państwami w zakresie polityki międzynarodowej, tj. formy interakcji i kooperacji pomiędzy rządami, administracjami i transnarodowymi aktorami społecznymi. Za istotne cechy uważa się tu:

– brak jednoznacznych, hierarchicznych relacji podporządkowania i nadrzędności oraz wyraźnych ograniczeń obszarów władzy;
– sterowanie i kontrola za pomocą mieszanki złożonej z jednostronnego wykonywania władzy i kooperacji;
– komunikację i negocjacje;
– dominację procesów nad strukturami i systematycznymi przemianami struktur (Roseau, Czempiel 1992; Rosenau 2000).

Z analitycznego punktu widzenia pojęciem *governance* określa się aspekt regulacji w kompleksowych strukturach, do którego zalicza się sterowanie zewnętrzne, jak również jednostronne uporządkowanie w hierarchie, których skutkiem jest wzajemne dopasowanie na rynku oraz w działaniach współzależnych, znalezienie wspólnego stanowiska w negocjacjach oraz konsensusu w procesach uspołeczniania (por. Schimank, Lange 2004).

Obok tego pojmowania *governance* rozwinęło się również węższe pojęcie, dzięki któremu *government* i *governance* są przeciwstawiane jako dwa typy regulacji obszarów działań społecznych. Podczas gdy *government* oznacza autonomiczną działalność rządu, za pomocą *governance* określa się podobne do sieci struktury współoddziaływania aktorów państwowych i prywatnych. Pojęcie to odnosi się więc wyraźnie tylko do specyficznych form sterowania politycznego pomiędzy państwem a społeczeństwem, a więc do rzeczywistości *państwa kooperatywnego* (Mayntz 2002, s. 21).

Od połowy lat 80. XX w. po pojęcie *governance* sięga coraz częściej praktyka polityczna, przy tym przypisuje mu również treści normatywne. Z jednej strony, *governance* oznacza program mający służyć poprawie jakości rządzenia w narodowych i międzynarodowych systemach politycznych, z drugiej zaś – koncepcję rozbudowy sterowania na korzyść aktywności aktorów prywatnych i społecznych. W ujęciu normatywnym podejście to zostało zdefiniowane przez Bank Światowy jako *good governance* (Bank Światowy 2009*)*. Takie ujęcie stało się podstawą określenia kryteriów skutecznej, przyjaznej obywatelowi praktyki państwa i administracji oraz uczynił warunkiem udzielania kredytów krajom rozwijającym się i znajdującym w okresie transformacji. Eksperci Banku Światowego przedstawiają analizowane pojęcie w aspekcie trzech elementów:

– procesu wyboru, monitoringu i wymiany rządów;
– zdolności administracyjnej do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych;
– udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi (Bank Światowy 1996).

Wiele innych definicji pojęcia *governance* odnosi zarządzenie wielopoziomowe do dwóch kluczowych wymiarów:

– funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy);
– włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji pozarządowych.

W programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme: UNDP) *governance* jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach

gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych (cyt. za Hill 2000, s. 5). Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development: USAID) definiuje *governance* jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i możliwego do rozliczenia procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego. (USAID, Democracy and Governance: A Conceptual Framework, 1998). Koncepcja *governance* była używana przez rządy neoliberalne, które promowały niepaństwowe formy realizacji zadań publicznych. Obok prywatyzacji świadczeń publicznych oraz idei *państwa minimalnego*, pojęcie *good governance* kojarzono z ideą *New Public Management* (Rhodes 1997, s. 47–56). Pojęcie *governance* nawiązuje w tym kontekście do struktur i postępowania w aspekcie sterowania i koordynacji za pomocą kompleksowej kombinacji, w której skład wchodzą hierarchia, negocjacje oraz sieci współoddziaływania aktorów państwowych i społecznych.

Z powyższej analizy kontekstów pojęcia *governance* można wywnioskować szeroki zakres obszarów jego zastosowania. Ponieważ mamy tu do czynienia z kwestią, w jaki sposób zbiorowe problemy danego społeczeństwa są rozwiązywane, bądź w jaki sposób podejmowane są decyzje polityczne, w odniesieniu do praktyki zarządzania można skoncentrować się na trzech wymiarach polityki, czyli na aspekcie strukturalnym (*polity*), aspekcie procesowym (*politics*) oraz na aspekcie treści politycznych (*policy*).

Tabela 1. *Government* i *governance* w teorii i praktyce politycznej

	Government **państwo vs. rynek / społeczeństwo**	***Governance*** **państwo, rynek, sieci powiązań jako komplementarne formy sterowania**
polity (aspekt strukturalny)	orientacja na państwo; demokracja większościowa i hierarchia jako najważniejsze instytucje	struktura instytucjonalna, która łączy elementy hierarchii, systemy formułowania opinii i mechanizmy konkurencji; sieci powiązań
politics (aspekt procesualny)	konkurencja pomiędzy partiami o władzę oraz pomiędzy grupami interesu o wpływy; regulacja konfliktów poprzez podejmowanie decyzji przez odpowiedzialne za to organy państwowe oraz realizacja decyzji państwowych	konflikty pomiędzy rządzącymi/ prowadzącymi a rządzonymi/ zainteresowanymi aktorami; sterowanie i koordynacja w kontekście instytucjonalnych systemów regulacji; negocjacje aktorów państwowych oraz/lub społecznych; dopasowanie instytucjonalnych systemów regulacji
policy (aspekt treści politycznych)	ustawodawstwo (zakazy i nakazy); podział świadczeń publicznych	porozumienie (w sieciach powiązań oraz wspólnotach), kompromis, transakcje zamienne; koprodukcja dóbr kolektywnych; zarządzanie siecią powiązań; polityka instytucjonalna (zarządzanie przemianami instytucjonalnymi)

Źródło: Benz 2004, s. 21.

Szczególny element sposobu postrzegania, jaki implikuje pojęcie *governance*, można wyjaśnić poprzez dystynkcję w stosunku do tzw. perspektywy *government.* Przedstawia ona państwo jako instytucję, która różni się od rynku i społeczeństwa. W perspektywie *governance* to państwo, rynek, sieci i wspólnoty społeczne posiadają rangę mechanizmów regulacji instytucjonalnych, które z kolei wykorzystywane są w rozmaitych kombinacjach. Uwaga skupia się przy tym na funkcji sterowania i koordynacji tych struktur instytucjonalnych, w których mogą zostać połączone w elementy hierarchii, konkurencji (czy to w przypadku rynku, czy też konkurencji pomiędzy organizacjami w aspekcie jakości) oraz systemów proceduralnych. Konflikty pomiędzy aktorami, które mogą wywierać wpływ na podejmowane decyzje zbiorowe, są najczęściej rozwiązywane na drodze negocjacji. Ich

celem nie jest unilateralne podejmowanie decyzji przez uprawnioną instancję, ale znalezienie konsensusu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi aktorami – czy nastąpi to na drodze porozumienia co do wspólnych interesów, czy też znalezienia kompromisu (obustronne przybliżenie zróżnicowanych interesów), czy przez transakcje wymienne (które mogą być wynikiem negocjacji bądź procesów rynkowych).

1.2. *Regional governance* jako koncepcja zarządzania rozwojem regionalnym

Pojęcie *regional governance* (w tłumaczeniu na j. polski: zarządzanie wielopoziomowe regionami) oznacza formy regionalnego samosterowania w zakresie deficytów na poziomie intermediarnym, jak również uzupełnienia sterowania przez rynek i państwo. Cechą charakterystyczną w zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej – poza perspektywą geograficzną – jest to, że chodzi tu o regionalną formę samosterowania, która opiera się na dobrowolności, nie jest ujęta w ramy formalne oraz nie ogranicza się do tradycjonalnych częściowych systemów (polityka/administracja, gospodarka, społeczeństwo). Zarządzanie wielopoziomowe różni się od perspektywy *government* tym, że w jego centrum znajdują się procesy, podczas gdy *government* odnosi się jedynie do struktur sterowania. Występuje tam, gdzie do rozwiązania określonych problemów wymagana jest współpraca aktorów państwowych, lokalnych oraz aktorów sektora gospodarki prywatnej i społecznej. Tego typu formy sterowania rozwijają się, gdy konwencjonalne procedury zawodzą w konfrontacji z nowymi zadaniami. Oba te aspekty dotyczą płaszczyzny regionalnej, czy to w przypadku, gdy występują pewne uwarunkowania ramowe, które naruszają interesy tradycyjnych struktur sterowania, czy też w sytuacji, gdy mamy do czynienia z rozwojem innowacji społecznych i nowych rodzajów procedur, które ułatwiają intermediarne formy interakcji.

Zapotrzebowanie na *regional governance* rozwinęło się w różnym stopniu odpowiednio w różnych społeczeństwach i w różnych fazach. Najbardziej widoczne jest to w tych obszarach, w których słabo zorganizowana jest płaszczyzna regionalna, co kompensują jedynie niewystarczające struktury ekwifunkcjonalne. Wraz z globalizacją, z nowymi priorytetami społecznymi (np. ochroną środowiska, trwałym i zrównoważonym rozwojem) oraz nowymi technologiami, na płaszczyźnie regionalnej ukształtowały się nowe zadania. Globalizacja w połączeniu z technologią informacyjną i komunikacyjną przyspieszyła rozwój w kierunku społeczeństwa wiedzy i usług. Dla regionów oznacza to, iż przedsię-

biorstwa poszukują innych czynników od standardowych, które pozwolą na zwiększanie ich konkurencyjności (por. Florida 2000; Floryda, Gates 2001). Podobnie jest w przypadku przemian państwa (Benz 2001, s. 223–287) oraz związanych z nimi, zmienionymi formami sterowania państwowego, które przyczyniły się do poluźnienia granic pomiędzy państwem i nie-państwem, pomiędzy gospodarką i państwem, w formie partnerstw publiczno-prawnych, kooperatywnych działań państwa itp.

Na płaszczyźnie regionalnej oddziaływanie ram instytucjonalnych jest wyraźnie słabsze niż na płaszczyźnie lokalnej czy narodowej. Regiony w koncepcji *regional governance* nie są organizacjami, a obszarami działania, które definiuje się przez określone, odnoszące się do obszarów, funkcje (np. wspieranie gospodarki regionalnej, regionalna polityka pracy, regionalna polityka rozwoju kultury). Zarządzanie wielopoziomowe oznacza tutaj samosterowanie aktorów regionalnych (gmin, aktorów państwowych, przedstawicieli izb, gospodarki, związków zawodowych i innych zrzeszeń) w negocjacjach i sieciach powiązań. Poza tym pojęcie wskazuje na charakter regionu jako płaszczyzny intermediarnej, która jest ściśle powiązana z polityką lokalną, ale też narodową i europejską. Podobnie jak na płaszczyźnie lokalnej, znaczenie zaangażowania i zaufania pomiędzy aktorami akcentuje rozwój i utrzymanie się sieci powiązań i kooperacji. Inaczej niż na płaszczyźnie państwa i gmin, w regionach rację bytu ma zarządzanie siecią powiązań, jak również wzmacnianie efektywności instytucjonalnej jako istotnego warunku funkcjonowania zarządzania wielopoziomowego.

Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej rozwija się na tle ogromnych trudności („wysokie koszty transakcji") jako odnoszących się do projektu form kooperacji. Wymaga ono sprzyjających struktur możliwości politycznych. W przypadku Europy Zachodniej są to zasadniczo:

– przemiana w kierunku paradygmatów sterowania neoliberalnego w polityce, które prowadziły do odbudowy państwa dobrobytu oraz wzrostu paradygmatu „państwa aktywizującego";
– przemiana regionalnej polityki wsparcia, która opiera się na decentralistycznie zdefiniowanych koncepcjach rozwoju regionalnego i jest pobudzana przez europejską politykę spójności;
– zmiana paradygmatu z „konkurencji gmin" na „konkurencję regionów", ponieważ współczesne społeczeństwo wiedzy i usług przedstawia o wiele bardziej kompleksowy profil wyzwań wobec lokalizacji regionalnych (Maloney u.a. 2000, s. 809–810).

Nowego rodzaju formy kooperacji regionalnej muszą z jednej strony łączyć ze sobą bardzo zróżnicowanych aktorów, którzy postępują według bardzo zróżnicowanych logik działania:

1 **politycy regionalni**, którzy są przywiązani do gminy, a ich działalność jest kształtowana w pierwszej kolejności przez wyborców lokalnych, jak również lokalne struktury decyzyjne;
2 **przedsiębiorstwa**, które są sterowane rynkiem i ich odniesienie do gminy bądź regionu ogranicza się do tego, jak dalece są one w stanie stworzyć korzystne dla produkcji warunki ramowe;
3 **organizacje pozarządowe**, które są określane na podstawie gotowości do kooperacji oraz są sterowane przez wspólne cechy ideowe, solidarność członków oraz decyzji podejmowanych większością głosów. Oznacza to, że łączą w zbiorowym działaniu zorientowanych terytorialnie aktorów (politycy lokalni) z aktorami zorientowanymi funkcjonalnie (przedsiębiorstwa); muszą połączyć aktorów kompetentnych z aktorami kooperacyjnymi; muszą zintegrować przyzwyczajonych do sterowania hierarchicznego aktorów z tymi, którzy podporządkowują się działaniom solidarnym i ideowym; muszą również połączyć w zespół aktorów o orientacji lokalnej z takimi, którzy są zorientowani przede wszystkim poza swój region.

Aktorzy regionalni są najczęściej zorganizowani, to znaczy, jednostki uczestniczące w kooperacji są przedstawicielami organizacji. Nie są oni więc w zupełności wolni w swoim zachowaniu zbiorowym, ale potrzebują przyzwolenia swojej „organizacji rodzimej". Muszą wtedy zawierać konsensusy na wielu płaszczyznach. Oznacza to, że kooperacje regionalne stanowią z reguły procesy interakcyjne w tzw. „grze wielopłaszczyznowej" (Benz 2000).

Cechami charakterystycznymi dla zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej są:

– współpraca aktorów kierujących się różnymi logikami działania na podstawie obustronnych zależności (orientacja na *input* oraz/lub *output*);
– przekraczanie relacji granicznych i kompetencji pomiędzy systemami;
– samozorganizowanie sieci powiązań;
– horyzontalne formy interakcji ponad modelami argumentowania i negocjowania, a nie formy władzy i przymusu;

– związane z samodzielnie wybranymi (wynegocjowanymi) systemami regulacji, które formalnie udrażniają interakcje, obniżają koszta transakcji oraz podnoszą pewność związaną ze spełnieniem oczekiwań;
– wysoki stopień racjonalności refleksyjnej (dużą rolę odgrywają tu procesy uczenia się).

Do powyższych kryteriów dołączyć można bardziej szczegółowe charakterystyki. Po pierwsze, o zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej można mówić tylko wówczas, gdy regionalne sterowanie ukonstytuowało się jako trwała forma zarządzania rozwojem. Po drugie, zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej można wprawdzie odnieść do pojedynczych projektów, jednak musi ona być w stanie opracować przekrojową koordynację pomiędzy tymi projektami. Praktyka pokazuje, iż wraz z intensyfikacją kooperacji kształtuje się zarówno kapitał społeczny, a także umacnia się identyfikacja jej członków z danym obszarem i z regionem. Z empirycznego punktu widzenia można zaobserwować dwa podstawowe typy zarządzania wielopoziomowego: odnoszący się do obszaru i odnoszący się do funkcji. Politycy – odnosząc się do obszaru – są zorientowani na korporacyjne jednostki terytorialne oraz uzależnieni od związanych z nimi kompetencji. Przedsiębiorstwa działają, odnosząc się do funkcji (Castells 2001): współpracują z tymi, którzy oferują im korzyści płynące z kooperacji niezależnie od tego, do jakiego regionu należą. Jednak przestrzeń odgrywa tu istotną rolę o tyle, iż wiąże się z powstawaniem kosztów jej przekraczania. Jeśli przedsiębiorstwa chcą stworzyć regionalną specjalną strefę ekonomiczną, tzn. określoną wąskim zakresem produkcji sieć powiązań z przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi i kształcącymi, szukają także dogodnej lokalizacji regionalnej. Sieci powiązań tworzą się przecież na płaszczyźnie funkcjonalnej (Fritsch 2001; Lagendijk 2001).

Klasyczną formę sterowania regionalnego stanowi sieć planowania regionalnego mająca na celu stworzenie regionalnego planu rozwoju w wymiarze przestrzennym: planowanie regionalne odnosi się do zdefiniowanego regionu i koordynuje wszystkie sposoby korzystania z przestrzeni na jego obszarze. Jednak *regional governance* ma sens tylko wtedy, gdy w świadomości aktorów istnieje odniesienie do wspólnoty regionalnej. Jeśli w regionie istnieje kultura współpracy, może to w istotny sposób wspierać działanie zbiorowe oraz kształtować style polityki regionalnej. Regiony to społecznie skonstruowane twory, które o tyle silniej zyskują na istocie w świadomości aktorów, o ile częściej odnosi się do jego społecznej konstrukcji.

Należy wyróżnić trzy różne fazy zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej w odniesieniu do zachowania aktorów:

– **faza inicjacyjna** (dochodzi tu do inicjatyw typu *bottom-up* wobec aktorów, którzy na tym etapie powinni zidentyfikować się poprzez wspólną potrzebę działania, znaleźć w tej kwestii wsparcie innych aktorów regionalnych oraz zapoczątkować cały proces. Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej inicjuje zajmowanie się z reguły tylko tymi tematami, które nie są opracowywane przez tradycyjne instytucje w ramach istniejących kompetencji;
– **faza planowania** (w fazie planowania chodzi o to, by proces zbiorowy uczynić jak najbardziej efektywnym, by w ten sposób utrzymać wysoki poziom motywacji uczestników i uzyskać najlepsze wyniki);
– **faza realizacji** (na tym etapie problem polega na tym, by zobowiązać uczestników do działań będących wynikiem konsensusu i znaleźć podmioty dla określonych projektów).

Formy zarządzania wielopoziomowego opierają się na określonej logice, która z kolei bazuje na tym, iż aktorzy działają jako osobowości, dobrowolnie kooperują i w każdej chwili mogą wystąpić ze związku zarządzania wielopoziomowego, że wzorce *governance* opierają się na konwencjach, tradycjach, uzgodnionych zasadach oraz że muszą poruszać się w obszarze istniejących instytucji (por. Jessop 1998, s. 35–36). Ponieważ zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej generuje relatywnie wysokie koszty, aktorzy skłaniają się ku rozwiązywaniu problemów po niższych kosztach transakcji. Sprzyja to z jednej strony, postępowaniu zorientowanemu na projekt, co jednak odbywa się kosztem regionalnych koncepcji rozwoju, wzmocnionych przez podział polityki na sektory oraz włączenie w nie gospodarki. Z drugiej strony zaś – wspiera odejście od multilateralnych negocjacji na korzyść bilateralnych dyskusji.

Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej sygnalizuje konieczność sterowania w kontekście całego regionu, jednak w praktyce jego słabo zinstytucjonalizowane formy kształtują się najczęściej jedynie funkcjonalnie, tzn. w odniesieniu do problemu i projektu. Z tego powodu praktyka koncentruje się na problemach społecznych, ekologicznych, ekonomicznych, infrastrukturalnych. *Regional governance* musi dlatego liczyć się ze swego rodzaju dynamiką własną: im bardziej wzorce zarządzania wielopoziomowego są w stanie opracować problemy bez udziału instytucji, tym częściej będą do tego wykorzystywane. W takiej sytuacji będzie rozwijać się coraz więcej zbyt ogólnych struktur przeddecyzyjnych. Jak pokazuje praktyka *regional governance* w regionach Europy Zachodniej w dużym stopniu chodzi o zdolność do regionalnych działań strategicznych, przy czym coraz ważniejsza staje się kwestia, jak bardzo regiony są w stanie rozwinąć regionalną zbiorową zdolność do działań (van den Berg, Braun 1999).

1.3. *Metropolitan governance* jako nowy paradygmat wielopoziomowego zarządzania rozwojem regionalnym

Metropolitan governance (w j. polskim: wielopoziomowe zarządzanie obszarami metropolitalnymi), inaczej niż *regional governance* definiuje swój zakres przedmiotowy. W tym przypadku następuje przesunięcie akcentu: od polityki odnoszącej się do całego obszaru (regionu) do kluczowego dla rozwoju subregionu ośrodka miejskiego i strefy wokół niego (obszar metropolitalny). Obszary metropolitalne – które należy rozumieć jako wielkomiejski układ osadniczy, obejmujący duże miasto lub zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę (Lackowska 2009, s. 29) – charakteryzują się wysokim zaludnieniem, jego dużą gęstością, intensywnym rozwojem gospodarczym. To subregiony powstałe po to, aby skutecznie reagować na wyzwania współczesności. Międzynarodowa konkurencja, otwarcie granic, nowe formy komunikacji, malejące koszty przepływu osób i towarów wymusiły powstanie nowych form kooperacji w rozwoju regionalnym. Stały się nimi właśnie obszary metropolitalne jako siły napędowe rozwoju, obszary wzrostu. Te nowe konstelacje – jako odpowiedź na globalizację i europeizację – współpracują na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego, polityki klastrowej, rozwoju przestrzennego i polityki transportowej.

Obszar metropolitalny składa się z kilku lub kilkunastu ośrodków położonych blisko znaczącego centrum miejskiego – metropolii. Są one połączone więzami funkcjonalnymi, ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Granice tego obszaru mogą przekraczać granice jednostek administracyjnych lub granice państw. W dokumentach unijnych jako obszar metropolitalny określa się centrum w postaci pojedynczego miasta lub aglomeracji miejskiej oraz z peryferii w postaci sąsiednich gmin, z których znaczna część czynnych zawodowo mieszkańców codziennie dojeżdża do pracy do centrum (EKES 2004).

Obszary metropolitalne stanowią zmianę paradygmatu w polityce regionalnej: innowacje i miejsca pracy powstają w metropoliach; tu mieszczą się szkoły wyższe i instytuty badawcze; tu swoje siedziby mają centra klastrów i międzynarodowych koncernów; tu krzyżują się kluczowe sieci transportowe. Tworzenie obszarów metropolitalnych nadaje ramy prawne zjawisku funkcjonowania obok siebie obszarów miejskich i podmiejskich, tworzonych przez różne jednostki administracyjne, dysponujące swoimi budżetami i prowadzące swoje własne polityki. Stwarza to możliwość współpracy tych jednostek na korzyść całego regionu, który – niezależnie od tego, czy jest sformalizowany, czy nie – funkcjonuje w praktyce, za jego funkcjonowanie odpowiedzialność spada często na władze

ośrodka metropolitalnego. Rozkwit obszarów metropolitalnych stał się bowiem współcześnie warunkiem koniecznym rozwiązywania problemów spójności społecznej i terytorialnej, które powstają na ich własnych obszarach i w regionie.
W literaturze przedmiotu można wyróżnić następujące kluczowe funkcje obszarów metropolitalnych:

– **decyzyjna i kontrolna**: orientuje się według liczby i znaczenia centrów decyzyjnych administracji publicznej, sfery gospodarczej i finansowej;
– **podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności**: wyraża się poprzez generowanie innowacji naukowo-technicznych, społecznych i kulturalnych, mierzony np. liczbą studiujących, obszarów badawczych, osób chodzących do teatru;
– tzw. „**gateway**": podkreśla włączenie obszaru metropolitalnego do krajowych i międzynarodowych sieci przepływu towarów, osób, informacji, miernikami są tu np.: liczba odprawianych pasażerów na lotniskach, liczba osób odwiedzających targi, ilość wydawnictw (Blotevogel 2002, s. 346).

Należy podkreślić, że w obszarze metropolitalnym funkcje metropolitalne są pełnione przez cały obszar, a nie tylko przez centralny ośrodek metropolitalny, dlatego powinny być zlokalizowane w różnych jego częściach, a nie tylko w granicach samego miasta.

Jak pokazały doświadczenia regionów Europy Zachodniej, wzmocnienie obszarów metropolitalnych może nastąpić poprzez koncentrację na poniższych priorytetach:

– wzrost i innowacje;
– zabezpieczenie i spójność społeczna;
– wzmacnianie tożsamości i kapitału kulturowego (por. Floryda 2000).

Cechami charakteryzującymi wielopoziomowe zarządzanie obszarami metropolitalnymi powinny zatem być:

– zabezpieczenie demokratycznej legitymizacji poprzez mechanizmy kooperacji;
– systemowe włączanie aktorów społecznych;
– systemowa i regularna komunikacja i informacja jako centralna funkcja zarządzania.

2. Pojęcie metropolii

Rozważania dotyczące zintegrowanego zarządzania w ujęciu regionalnym i metropolitalnym rozpoczynam od próby zdefiniowania czym są: „metropolia" i „region". Następnie wskazuję funkcje i zadania, jakie tego rodzaju podmioty pełnią bądź też mogą pełnić. Problematyka ta jest ważna z punktu widzenia dalszych rozważań nad „zintegrowanym" wariantem zarządzania. Albowiem pełnione funkcje i przypisane strukturom samorządowym zadania stanowią o przedmiocie zarządzania. Pozwalają wypracować wspólny, zintegrowany obszar działania/zarządzania. W dalszej kolejności prowadzone są rozważania charakteryzujące zarządzanie zintegrowane pod względem strukturalnym i funkcjonalnym. W ostatniej części rozdziału zakreślono znaczenie metropolii w regionie oraz wskazano korzyści, jakie podmioty te mogą czerpać, kooperując w zakresie kreowania rozwoju własnego i partnera.

W literaturze przedmiotu nie ma normatywnej definicji pojęcia metropolii, niektórzy naukowcy nawiązują w swoich opracowaniach do kategorii aglomeracji. J. Służewski ocenił, iż składają się na nią: miasto w swoich granicach administracyjnych oraz strefa podmiejska o nieokreślonych ściśle granicach. Istotną konkluzją jest postulat, iż zagospodarowanie i funkcjonowanie tejże strefy jest ściśle związane z zagospodarowaniem i funkcjonowaniem miasta (Służewski, 1999, s. 68). Aglomerację zdefiniowali także M. Kulesza i Z. Rudnicki, oceniając, iż jest to zespół osadniczy złożony z miast i osiedli z wyraźną dominacją ludności pozarolniczej, z racji swojej wielkości wielofunkcyjny i wyspecjalizowany w zakresie produkcji i usług w skali kraju (narodu). Stanowiąc wielką koncentrację ludności, a więc rynek konsumpcyjny, jest w stanie rozwinąć silny i wszechstronny aparat produkcji i usług dla potrzeb własnych, który dzięki temu jest również ośrodkiem centralnym dla otaczającego regionu i jego ludności oraz silnym magnesem dla migrującej ludności. W układzie przestrzennym aglomeracja jest dziś zespołem rozproszonych jednostek osadniczych, których istnienie w dużej części jest oparte na społecznym podziale pracy i funkcji w obrębie aglomeracji (Kulesza, Rudnicki, 1974, s. 37). Zważywszy, iż definicja ta sformułowana została ponad ćwierć wieku temu, uzupełnić ją należy o te aspekty funkcjonowania dzisiejszych dużych miast, które wiążą się z dobrodziejstwami ich funkcjonowania w zglobalizowanym świecie (do czego nawiązują współczesne środowiska akademickie – geografowie, ekonomiści, architekci i in. (Markowski, Marszał, 2006). Metropolie definiowane są jako duże ośrodki miejskie o specyficznych funkcjach i powiązaniach

zewnętrznych, obejmujących sferę polityczną, społeczną i ekonomiczną. Owe specyficzne funkcje należy rozumieć jako silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu (nauki, finansów, ubezpieczeń, obsługi podmiotów gospodarczych, kultury itp.) (Markowski, Marszał, 2005, s. 8). Szczególne znaczenie w obecnych czasach przypisuje się sieciom powiązań zewnętrznych metropolii, a co za tym idzie ich znaczeniu ponadnarodowemu. To one są głównym kryterium przesądzającym o zakwalifikowaniu danego obszaru do przedmiotowej kategorii. Jako uzupełniające kryterium należy wskazać silnie rozbudowane powiązania komunikacyjne (transportowe i w zakresie łączności). Tak rozumiana metropolia posiada potencjał, aby być podmiotem niezależnym od regionalnego zaplecza. Jej powiązania regionalne słabną (Ibidem).

W polskich realiach metropolitalnych Związek Metropolii Polskich definiuje obszary metropolitalne jako miasta centralne wraz z przylegającymi do nich powiatami (widoczny jest tutaj element delimitacji obszaru metropolitalnego). Na ile ta perspektywa jest uzasadniona, pokażą dalsze rozważania.

Aby zachować porządek metodologiczny, istotnym wydaje się nadto wskazanie na różnice między kategoriami aglomeracja i metropolia. Jak zwracają uwagę autorzy raportu „Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja…", aglomeracja miejska to jednostka morfologiczna, którą tworzy zwarty zespół wzajemnie powiązanych jednostek osadniczych (odrębnych administracyjnie), powstały w wyniku procesów koncentracji. Aglomeracja policentryczna nosząca nazwę konurbacji, polega na koncentracji wokół kilku jąder osadniczych (np. konurbacja składająca się z miast górnośląskich). W nomenklaturze dotyczącej zagadnienia można jeszcze spotkać kategorię „zespół miejski" (wykorzystywaną przez planistów), która oznacza grupę sąsiadujących ze sobą miast bez uwzględniania wzajemnych związków zachodzących między nimi (pojęcie typowo „techniczne"). Tymczasem „obszar metropolitalny" wyróżnia się jakościowo na tle pojęć zaprezentowanych powyżej. „Obszar metropolitalny (…) jest jednostką funkcjonalną tworzoną przez duży, złożony i spójny funkcjonalnie zespół miejski, którego istotną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych". (Markowski, Marszał, 2005, s. 17). Warto podkreślić, iż aglomeracje (w tym także konurbacje) występowały w przeszłości niezależnie od wystąpienia procesów metropolizacji. Nie każda też aglomeracja spełnia warunki, aby można było ją zakwalifikować jako metropolię. Jednakowoż każda metropolia jest aglomeracją. Osiągnięcie „statusu" metropolii oznacza kolejny krok jakościowy w procesie rozwoju danego wielkiego miasta i nie chodzi tu o wzrost wskaźników odnoszących się do przestrzeni czy demografii danego obszaru, ale o rangę układu osadniczego – rangę międzynarodową. „(…) zbiorowości miejskie w swojej historii organizowały się w trzech formach:

cité (greckie miasto-państwo, europejskie miasto średniowieczne); miasta okresu industrializacji; a obecnie metropolii. Metropolia (…) wyróżnia się swoim potencjałem demograficznym, zainwestowaną powierzchnią, węzłowym położeniem w sieci podobnych miast oraz systemem aktorów sprawujących władzę ekonomiczną i polityczną, którzy sterują rozwojem metropolii i dbają o jej spójność i tożsamość". (Smętkowski *et al.*, 2009, s. 8).

Dlaczego trzeba mówić o metropoliach i analizować procesy zarządzania nimi? Jakie, tym samym, jest znaczenie obszarów metropolitalnych na mapie regionu? Obszary metropolitalne są niezwykle ważnym elementem struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz społecznej regionu. Wynika to głównie z faktu, iż są one głównymi beneficjentami szybkiego rozwoju gospodarczego (w polskich warunkach również w skali krajowej). Przejawem takiej sytuacji są następujące, występujące tam, zjawiska: niska stopa bezrobocia, koncentracja dużych firm o charakterze usługowym (także przemysłu), wysokie nasycenie małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

„Obserwacja dotychczasowego przebiegu procesów metropolizacji pokazuje wyraźnie, że motorem rozwoju danego kraju są przede wszystkim jego metropolie. M. Castells twierdzi nawet, że „metropolie rządzą światem", rozwój ma więc wyraźnie charakter spolaryzowany. Nowe inwestycje zagraniczne lokalizowane są przede wszystkim w metropoliach i regionach metropolitalnych. Także poważniejszy kapitał krajowy poszukuje swojego miejsca w tych ośrodkach, ponieważ stwarzają one dogodne warunki dla prowadzenia biznesu, a także oferują najlepsze warunki życia dla wysoko wykwalifikowanych pracowników usług i przemysłów zaawansowanej technologii". (Ibidem, s. 22).

Metropoliom przypisuje się liczne funkcje. W danym miejscu i czasie (oraz w zależności od licznych uwarunkowań historycznych i przestrzennych) niektóre z nich są przeważające, a inne mogą mieć charakter wtórny i/lub uzupełniający. W katalogu funkcji metropolitalnych można wskazać następujące typy:

- polityczna,
- administracyjna,
- gospodarcza,
- edukacyjna,
- kulturalna,
- naukowa,
- turystyczna,
- komunikacyjna,
- informacyjna.

Funkcje polityczna i administracyjna są pochodną ustroju administracyjnego obowiązującego w danych warunkach i w danym czasie. Najczęściej jednak metropolie są miastami będącymi stolicami regionów (krajów, bywa również, że same w sobie są regionami), co w naturalny sposób czyni z nich siedziby różnego rodzaju urzędów administracji rządowej i samorządowej. Są miastami, w których występuje silna rywalizacja polityczna (rozbudowane i aktywne komórki partyjne), swoje siedziby posiadają tam władze kościelne (w ramach struktury administracji prowadzonej przez Kościół), placówki dyplomatyczne i instytucje międzynarodowe.

Funkcja gospodarcza oznacza występowanie (polegające m.in. na umiejętności przyciągania) na terenie metropolii dużych przedsiębiorstw krajowych/międzynarodowych oraz ich central, a także instytucji sektora bankowo-ubezpieczeniowego. „Metropolie stanowią najważniejsze centra gospodarcze i finansowe regionów, organizują międzynarodową wymianę handlową oraz kooperację handlową. Są silnymi centrami organizującymi sieci kooperacyjne i podwykonawstwo. Metropolie organizują regionalne rynki pracy, usług i nieruchomości." (Klasik, 2001, s. 28).

Funkcje edukacyjna i naukowa sprowadzają się do występowania na terenie metropolii usług wyższego rzędu związanych ze szkolnictwem wyższym i innymi wyspecjalizowanymi formami kształcenia oraz działalności naukowo-badawczej. Wiąże się to z istnieniem na obszarach metropolitalnych uniwersytetów (z bogatymi tradycjami), politechnik i innych podmiotów kształcących, a także placówek naukowo-badawczych. Koncentracja tego rodzaju podmiotów sprzyja formowaniu elit, potencjału intelektualnego oraz kapitału ludzkiego i społecznego (regionów).

Funkcja kulturalna jest „pokłosiem" siły środowisk artystycznych i instytucji artystycznych o wysokim potencjale twórczym. Metropolie posiadają zasoby (najczęściej materialne) przesądzające o ich międzynarodowym zasięgu oddziaływania będące dobrami kultury narodowej. To tutaj tworzą (tworzyli) i/lub żyją osobistości świata kultury.

„Metropolie są centrami multimedialnymi, dzięki którym dokonuje się komunikacja społeczna, kształtuje się tożsamość regionu oraz jego kontakt ze światem" (Ibidem, s. 29), co przesądza o pełnieniu przez nie funkcji informacyjnej. Na terenie metropolii mają swoje siedziby stacje telewizyjne, radiowe, wydawana jest prasa o szerokim zasięgu oddziaływania – zarówno regionalnym, jak i ponadregionalnym. W obecnych warunkach istotne znaczenie będzie też miało (z opisywanego punktu widzenia) występowanie na ich terenie wysokiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej ułatwiającej dostęp do nowoczesnych kanałów komunikacji międzyludzkiej.

Funkcja turystyczna, do której zaliczymy także oferowane walory rekreacyjne i rozrywkowe, sprowadza się do koncentracji usług (zarówno publicznych, jak i prywatnych) we wskazanych obszarach. To na terenie metropolii powinny znajdować się miejsca interesujące, atrakcyjne pod względem rekreacyjnym, odbywać różnego rodzaju wydarzenia i imprezy posiadające dużą rangę. Także oferta spędzania wolnego czasu, zarówno dla klienta wewnętrznego, jak i zewnętrznego, powinna być urozmaicona i bogata. Warto podkreślić, iż opisywany rodzaj oferty może być skutecznie wzmocniony propozycjami występującymi w regionie.

Funkcja komunikacyjna (w tym także telekomunikacyjna) – jej poziom stanowi o nowoczesności danej metropolii i jej możliwościach rozwojowych. „Metropolie stanowią multimodalne węzły transportowo-logistyczne w skali transeuropejskiej i globalnej. Bez międzynarodowych połączeń lotniczych, autostrad i dróg ekspresowych oraz szybkich kolei regionom grozi marginalizacja, czyli wyłączenie z procesów rozwojowych". (*Ibidem*, s. 30).

Na podstawie pełnionych funkcji można wskazać okazałą listę podmiotów zaangażowanych bezpośrednio bądź też pośrednio w funkcjonowanie metropolii. Będą to osoby czy instytucje stanowiące bliższe i dalsze otoczenie metropolii, tworzące sieć kontaktów i zależności. Przykładowa lista zamieszczona została w tabeli 2.

Tabela 2. Główni aktorzy metropolitalni

Sektor	Aktorzy
finanse	banki inwestycyjne, fundusze inwestycyjne, wielkie korporacje międzynarodowe, biura doradztwa finansowego, towarzystwa ubezpieczeniowe, banki centralne
otoczenie biznesu	agencje reklamowe, agencje *public relations*, specjalistyczne serwisy prasowe, państwowe urzędy statystyczne
środki masowego przekazu	prasa międzynarodowa i lokalna, agencje prasowe, stacje radiowe i telewizyjne, portale internetowe
przestrzenie wyspecjalizowanej konsumpcji	centra handlowo-rozrywkowe, wielkie domy mody, międzynarodowe hotele, parki tematyczne
instytucje kulturalne rangi międzynarodowej	zabytki klasy „0", muzea, spektakle

Źródło: J. Smętkowski, B. Jałowiecki, op. cit., s. 13.

2.1. Zadania metropolitalne

H. Izdebski, dokonując próby identyfikacji zadań metropolitalnych, wskazuje następujące obszary, które powinny być przedmiotem oddziaływania podmiotu(-ów) zarządzających metropolią:

- ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zarządzanie kryzysowe,
- ochrona środowiska,
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- zarząd dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych,
- koordynowanie transportu zbiorowego. (Ibidem)

„Metropolia – zdaniem Bassanda – zarządza: gospodarką, która generuje bogactwo, a w konsekwencji nierówności społeczne; autonomiczną sferą polityczną lansującą polityki publiczne; tworzy i animuje kulturę oraz złożone relacje; zagospodarowuje środowisko naturalne i obszar centralny; generuje ruchy ludności. Wszystkie te elementy i wiele innych tworzą złożoną strukturę społeczną i przestrzenną metropolii". (M. Smętkowski *et al.*, 2009, s. 8).

Nowy regionalizm kładzie nacisk na ekonomiczny rozwój, który może być stymulowany w całej aglomeracji przez właściwą politykę miejską. W konsekwencji wyróżnia się dwie płaszczyzny problemowe dotyczące koordynacji polityk metropolitalnych: 1) zapewnienie sprawnego funkcjonowania w warstwie lokalnej (wewnątrzmetropolitalnej), czyli w dużej mierze dbanie w spójną infrastrukturę, poziom świadczonych usług i polityki społeczne; 2) wypracowanie wspólnej polityki zewnętrznej, która zapewniłaby konkurencyjność obszaru na arenie międzynarodowej. (Lackowska, 2009, s. 65–66).

T. Kaczmarek i Ł. Mikuła, po analizie ustrojów terytorialno-administracyjnych obszarów metropolitalnych w Europie, konstatują, iż z przedmiotowego punktu widzenia współdziałanie terytorialne podmiotów wchodzących w skład metropolii wiąże się z koniecznością rozwiązywania problemów leżących w gestii podmiotów administracji publicznej. Zdaniem przywołanych autorów mogą to być zadania, które mają następujące cechy:

- wymagają współdziałania z uwagi na sieciowy charakter zjawisk (np. transport publiczny);
- w sytuacji kooperacji gwarantują lepsze świadczenie usług;

- których skuteczność wzrasta wraz z powiększaniem się terytorium (np. promocja turystyczna);
- wykraczają poza ramy kompetencyjne jednostki terytorialnej (np. walka z bezrobociem);
- przekraczają granice terytorialne ze środowiskowego punktu widzenia (np. ochrona wód);
- stanowią konsekwencję postępu technicznego;
- pojawiają się bardzo rzadko, np. w sytuacjach nadzwyczajnych katastrof. (Kaczmarek, Mikuła, 2007, s. 24).

Dynamika rozwoju obszarów dużych miast i kompleksowość zachodzących powiązań wewnętrznych i zewnętrznych sprawiają, że koniecznością jest inicjowanie różnego rodzaju form zarządzania terytorialnego ponad strukturami zasadniczego podziału administracyjnego.

Rezultaty europejskich prac badawczych w ramach projektu Sieć Europejskich Regionów i Obszarów Metropolitalnych (METREX) pozwoliły sformułować listę zaleceń odnośnie obszarów/tematów, jakie należy uwzględnić przy kształtowaniu procesów zarządzania metropoliami w ich zintegrowanym wariancie. I tak, tego rodzaju strategie powinny uwzględniać:

- potrzeby rozwojowe związane z budownictwem mieszkaniowym, rozwojem działalności gospodarczej (…) w tym uwzględniające (…) nowe obszary nadające się do zagospodarowania;
- potrzeby społeczne, w tym związane z przeciwdziałaniem marginalizacji pewnych grup społecznych oraz rewitalizacji wymagających tego obszarów;
- potrzeby środowiskowe związane z redukcją zanieczyszczeń oraz hałasu, dziedzictwem kulturowym oraz oceną oddziaływania podejmowanych działań na środowisko;
- potrzeby transportowe związane z zarządzaniem ruchem pojazdów oraz infrastrukturą transportową, zwłaszcza w powiązaniu z potrzebami rozwojowymi.

Ponadto należy podjąć odpowiednie działania zmierzające do:

- intensyfikacji rozwoju metropolii w wybranych obszarach przy uwzględnieniu możliwości technicznych i finansowych oraz kwestii środowiskowych;
- zróżnicowania rodzajów użytkowania terenu oraz pełnionych funkcji prowadzących do zwiększenia różnorodności przestrzeni miejskiej;
- powiązania procesów urbanizacji i rozwoju gospodarczego z rozwojem infrastruktury transportowej i transportu publicznego;

- wspierania obszarów centralnych miast za pomocą działań umożliwiających lokalizację nowych obiektów wzmacniających pełnione przez nie funkcje centralne;
- ograniczenia oddziaływania na środowisko nowych form zagospodarowania oraz ochrony istniejących wartości przyrodniczych.

Z urzeczywistnieniem, chociażby częściowym, tak zarysowanych celów (doprecyzowanych do specyfiki danego obszaru), wiązała się będzie konieczność wypracowania programów działań obejmujących w sposób kompleksowy najważniejsze sprawy. (Gorzelak, Smętkowski, 2005, s. 189–190).

Zintegrowane zarządzanie obszarami metropolitalnymi jest niewątpliwie trudne, napotyka na liczne przeszkody, abstrahując od skali i poziomu „zintegrowania". Jak oceniają M. Smętkowski *et al.*, po dokonaniu analiz europejskich miast metropolitalnych, „próby ustanowienia na obszarze funkcjonalnym metropolii jednolitej administracji wyłanianej w wyborach powszechnych zakończyły się niepowodzeniem. Nie znaczy to jednak, że te instytucjonalne eksperymenty kończyły się całkowitą porażką. Przeciwnie, w wielu przypadkach powstały mniej lub bardziej sformalizowane formy wzajemnej współpracy i koordynacji wysiłków w celu lepszego zarządzania i sterowania procesami rozwoju metropolii". (Smętkowski, et al., 2009, s. 21).

Autorzy przywoływanej ekspertyzy, porządkując podstawowe kwestie strukturalno-funkcjonalne, wyodrębnili następujące elementy składowe metropolitalnego zarządzania:

1. Formy organizacyjne:
   A. Twarde: jednostka terytorialnej organizacji kraju, rada i prezydent wybierani w głosowaniu powszechnym. Gminy zachowują odrębność przy znacznie zmniejszonych kompetencjach.
   B. Miękkie: obligatoryjne związki gmin, dobrowolne związki gmin, stowarzyszenia metropolitalne, agencje rozwoju metropolitalnego.
2. Aktorów: rząd, partie polityczne, władze regionalne, samorządy, organizacje przedsiębiorców.
3. Zakresy współdziałania: planowanie strategiczne, zagospodarowanie przestrzenne, transport publiczny, gospodarka odpadami, inwestycje metropolitalne, policja, straż pożarna. (Ibidem, s. 28).

Nie jest problemem prowadzenie określonych polityk przez poszczególne szczeble władztwa – gminny i regionalny, w tym zakresie praktyka funkcjonuje. Problemem jest wypracowanie wspólnych rozwiązań oraz zaangażowanie szerokiego grona osób/pod-

miotów i ich kooperacja. W tym miejscu warto wskazać kilka kluczowych zasad, jakie powinny przyświecać wszelkim inicjatywom prowadzącym do integracji procesów zarządzania tak w wymiarze obszarów metropolitalnych (w tym otaczających je regionów), jak i regionu rozumianego szerzej, do czego nawiązuje niniejsze opracowanie. Będą to:

- zasada koherencji (zarządzanie jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla społeczności lokalnej);
- zasada konkurencyjności (pobudzanie konkurencyjności regionu poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego);
- zasada koordynacji (integrowanie polityczne, społeczne i administracyjne);
- zasada uczciwości i równości (chodzi o równe szanse dla jednostek osadniczych uczestniczących w opisywanych procesach);
- zasada holizmu (całościowe spojrzenie na system/obszar poddany zarządzaniu);
- zasada szczególności (poszukiwanie unikalnych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych dostosowanych do specyfiki potrzeb partnerów oraz obszaru);
- zasada partycypacji (uwzględnianie interesów różnych grup i angażowanie ich w procesy twórcze);
- zasada subsydiarności;
- zasada zrównoważonego rozwoju. (Markowski, Marszał, 2005, s. 13).

Integracja podmiotowa może odbywać się na wiele sposobów, o czym wspomniano powyżej. W polskich warunkach wybór określonego modelu zarządzania metropolią, na chwilę obecną, zależy tylko i wyłącznie od ustaleń poczynionych przez podmioty zaangażowane w ten proces. Sytuacja taka wymaga rzeczywistego zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego we współtworzenie metropolii oraz wysokiego poziomu kultury politycznej i organizacyjnej, co przyczynić by się mogło do sprawnej operacjonalizacji wizji rozwojowych.

2.2. Znaczenie metropolii w rozwoju regionu

Kluczową kwestią zarówno dla regionów, jak i metropolii jest ich rozwój. Tylko przy zachowaniu określonych standardów jakości życia oraz inwestowania (co skądinąd służy pierwszemu) jednostki samorządu terytorialnego są w stanie zapewniać dogodne warunki funkcjonowania społecznościom je zamieszkującym, co jest tutaj kwestią podstawową. Wynika to stąd, iż samorząd terytorialny funkcjonuje dla mieszkańców i za pośred-

nictwem ich „siły sprawczej". Rozwój, z tej perspektywy, może być postrzegany w różnych wymiarach:

- społeczno-kulturowym;
- środowiska naturalnego;
- infratechnicznym;
- gospodarczym;
- przestrzennym.

Elementy wchodzące w skład poszczególnych wymiarów rozwoju zamieszczone zostały w tabeli 3.

Tabela 3. Postrzegane wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego

Postrzegane wymiary	Charakterystyczne wyróżniki i niektóre ich walory
społeczno-kulturowy	ludność i jej struktura, wykształcenie zawodowe, stopa bezrobocia, integracja lokalna i regionalna, warunki życia społeczności lokalnych, profesjonalizm instytucji administracji państwowej i samorządowej, dostępność do usług społecznych
środowiska naturalnego	zasoby środowiska przyrodniczego i ich zewnętrzna ocena, stan zanieczyszczenia środowiska naturalnego, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna, programy ekorozwoju i potencjalne źródła ich finansowania
infratechniczny	stan jakościowy infrastruktury technicznej o zasięgu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym, programy modernizacji infrastruktury, strategiczne inwestycje infrastrukturalne i realna dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania
gospodarczy	potencjał gospodarczy, przedsiębiorczość gospodarcza według sektorów i branż, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne i społeczne, dobra wspólne i udogodnienia, konkurencyjność miast i regionów, stan współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej
przestrzenny	zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, konflikty w przestrzeni, czynniki kształtujące przestrzeń ekonomiczną, lokalizacyjne procesy przestrzenne, wartość przestrzeni

Źródło: B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Zioło, Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury, s. 29.

Jak więc skojarzyć potencjały metropolitalny i regionalny oraz podmioty decydujące o ich procesach rozwojowych? „Obszar metropolitalny ze swojej natury ogniskuje uwagę i skupia działania wielu instytucji – dlatego też sprawne zarządzanie całym takim

obszarem daje większe szanse na wzrost konkurencyjności regionu, większy napływ kapitału i szybszy rozwój. Natomiast chaos instytucjonalny i gra sprzecznych interesów władz lokalnych mogą prowadzić do zmarnowania potencjalnych możliwości rozwojowych (…)". (Markowski, Marszał, 2005, s. 11). Istotnym jest również niezaprzeczalny fakt, iż metropolie i regiony to struktury współzależne. „Metropolie i regiony tworzą system posiadający wewnętrzny układ komunikacji technicznej i społecznej. To metropolie w określonym zakresie kreują regiony, które są silne swoimi metropoliami. Otoczenie regionalne ze swoim endogenicznym potencjałem przyczynia się do kreowania i żywotności funkcji metropolitalnych". (Klasik, 2001, s. 39). Nieodzowne są więc wzajemne kontakty i rozwijanie partnerskich relacji, a więc wdrożenie strategii kooperacyjnej. Strategia taka bazować powinna na świadomości ról metropolii oraz poziomu (stadium) rozwoju regionu. A. Klasik przypisuje metropoliom dwa typy ról:

- promotora i kreatora zmian,
- organizatora i integratora.

Rola promotora i integratora zmian wynika z faktu koncentracji w metropoliach działalności badawczo-rozwojowej oraz kulturalnej i medialnej. Sytuacja taka stwarza w regionach warunki sprzyjające rozwojowi technologicznemu oraz innowacjom (szeroko rozumianym). Metropolie przyczyniają się do wzbogacania i utrwalania tożsamości regionalnej poprzez kreowanie specjalności regionalnych i różnego rodzaju inicjatyw lokalnych. Zlokalizowane w metropoliach siedziby dużych firm, instytucji obsługi biznesu, centrów logistycznych itp. tworzą „masę krytyczną dokonujących się procesów dostosowawczych w eksportowych sektorach regionu. Są one podstawą rozwijania sieci kontaktów, powiązań oraz współpracy z otoczeniem krajowym i międzynarodowym. Promują region i jego ekspansję zewnętrzną". (Ibidem, s. 42).

Metropolie w partnerskich relacjach z regionem pełnią role organizatorów i integratorów. Współpraca w tym zakresie szczególnie dotyczyła będzie takich obszarów jak: administracja i polityka, szkolnictwo wyższe, komunikacja i telekomunikacja. Fakt, że metropolia jest skupiskiem administracji publicznej (zarówno samorządowej jaki rządowej), także administracji niezależnej od struktur państwowych, iż funkcjonują tam na dużą skalę zorganizowane środowiska wolnych zawodów, w większej niż gdzie indziej skali skupia się elita społeczna i polityczna ma wpływ na poziom zorganizowania regionu i stan jego spójności wewnętrznej. Dodatkowo, „skoncentrowany w metropoliach kompletny pod względem typów i profili uczelni, sektor szkół wyższych przygotowuje kapitał ludzki regionu i jest podstawą rozwoju w nim całego sektora usług." (Ibidem, s. 44). Metropolie,

ze względu na pełnione funkcje komunikacyjne, telekomunikacyjne i informacyjne, otwierają regiony oraz ich mieszkańców na świat.

Wykorzystanie potencjału (ról) metropolitalnego w istotny sposób może przyspieszyć rozwój regionalny i to zarówno w jego wariancie endogenicznym, jak i egzogenicznym (przy strategii kooperacyjnej może przynieść liczne korzyści). „Droga wewnętrznego rozwoju regionu wymaga, aby w strategii kooperacyjnej metropolii i ich macierzystych regionów, formułowanej przez władze regionalne, znalazła się lista wspólnych przedsięwzięć zwiększających potencjał intelektualny, edukacyjny i innowacyjny regionu i zarazem jego potencjał twórczy, usługowy i instytucjonalny". (Ibidem). Droga zewnętrznego rozwoju regionów (kontekst egzogeniczny), na którą składały się: permanentna restrukturyzacja bazy ekonomicznej i wzrost jakości otoczenia regionalnego, wymagała będzie podjęcia wspólnych działań w zakresie promocji gospodarczej i turystycznej, rozwoju przedsiębiorczości i rynku pracy oraz w dziedzinie komunikacji, logistyki i informacji (Ibidem, s. 41–45).

Za najistotniejsze obszary kooperacji na linii metropolia – region należy więc uznać, także w odniesieniu do Dolnego Śląska:

- działalność badawczo-rozwojową,
- szkolnictwo wyższe,
- turystykę, rekreację, rozrywkę,
- jakość środowiska i życia.

Czy metropolia jest/może być samowystarczalna? Jest to możliwe – hipotetycznie. Przy sprawnym zarządzaniu obszarem metropolitalnym można się spodziewać, iż może to być twór samowystarczalny. Wypracowany „produkt metropolitalny brutto" może być w stanie zagwarantować realizację usług publicznych na stosownym poziomie. „Zbilansowana" delimitacja mogłaby dodatkowo powodować/gwarantować zaspokajanie wszystkich (znacznej większości) potrzeb publicznych obecnych i potencjalnych mieszkańców i interesariuszy. Rodzi się jednak pytanie: Czy uzasadnionym jest dążenie do takiej samowystarczalności? Czy warto zamykać się na region (z którego bądź co bądź metropolia wyrasta), skoro kooperacja może przynieść korzyści? Korzyści obopólne.

3. Identyfikacja głównych trendów zarządzania w odniesieniu do wytycznych unijnych

Wyrazem obecności problematyki *governance* w inicjatywach podejmowanych w Unii Europejskiej jest uwzględnianie aspektów wdrażania tej koncepcji do praktyki politycznej w opracowywanych dokumentach i podejmowanych, przede wszystkim przez Komisję Europejską, inicjatywach. Mimo niewiążącego dla państw członkowskich charakteru dokumentów dotyczących *governance*, stanowią one cenne źródło zasad i standardów, którymi członkowie UE powinni kierować się przy zarządzaniu sprawami publicznymi. Wśród najważniejszych dokumentów i inicjatyw należy wskazać:

– Europejskie Rządzenie. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku;
– Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 roku;
– Inicjatywa *Better Regulation*.

Podstawowy dokument przyjęty w Unii Europejskiej na rzecz dobrego rządzenia, tj. Biała Księga o Europejskim Rządzeniu, opublikowany w 2001 roku (Komisja Europejska 2001), był odpowiedzią na potrzebę zmiany sposobu sprawowania władzy w Unii Europejskiej w celu poprawy efektywności i przejrzystości jej działania. Komisja Europejska już na początku obecnej dekady ogłosiła rozpoczęcie procesu włączającego obywateli i instytucje w kreowanie polityki UE. Poprawa europejskiego rządzenia miała umożliwić sprostanie nowym wyzwaniom w skali globalnej, jak i służyć budowie zaufania społeczeństwa europejskiego do działań podejmowanych przez instytucje publiczne, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, a w efekcie pomagać w budowaniu konsensusu, zdobywaniu wsparcia i zrozumienia dla najważniejszych reform inicjowanych na poziomie Unii Europejskiej. W tym kontekście Biała Księga przewidywała następujące działania służące reformie europejskiego rządzenia:

– poprawę zaangażowania i zwiększenie otwartości w procesach tworzenia i realizacji polityk wspólnotowych poprzez wzmocnienie procesu konsultacji i dialogu, w szczególności z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w oparciu o standardy partnerstwa;

– poprawę jakości polityk wspólnotowych poprzez zróżnicowanie narzędzi prawnych służących tworzeniu polityk, uproszczenie prawa wspólnotowego, uregulowanie współpracy z ekspertami zewnętrznymi w procesach stanowienia prawa oraz poprzez egzekwowanie właściwego stosowania prawa wspólnotowego na szczeblu krajowym;
– zastosowanie zasad dobrego rządzenia w relacjach zewnętrznych poprzez poprawę dialogu z przedstawicielami krajów trzecich przy formułowaniu polityk rozwojowych oraz poprzez przegląd przedstawicielstw unijnych w celu zapewnienia spójności i otwartości ich działania;
– poprawę współpracy między instytucjami unijnymi oraz instytucjami a państwami członkowskimi w celu zapewnienia spójności działania, definiowania długoterminowych celów w procesie strategicznego planowania polityk.

W dokumencie Komisja zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które powinny mieć odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczyć poprawy rządzenia w państwach członkowskich:
– *otwartość (openness)*, polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej;
– *partycypacja (participation)* jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja podkreśla udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny);
– *możliwość rozliczenia (accountability)*, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą;
– *efektywność (effectiveness)* dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: *zasadę proporcjonalności* (która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny); *zasadę subsydiarności* (według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują);

– *spójność (cohesion)* jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multilevel governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

Takie podejście powinno gwarantować obywatelom i instytucjom Unii Europejskiej, że poprzez wspólne działania są w stanie swoje sprawy załatwiać bardziej efektywnie i adekwatnie do potrzeb i oczekiwań.

Równocześnie Parlament Europejski przyjął Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (Parlament Europejski 2001), który wyznaczył standardy pracy administracji unijnej przede wszystkim w odniesieniu do relacji między instytucjami unijnymi a obywatelami państw członkowskich. Zgodnie z zapisami kodeksu działalność dobrej administracji powinno opierać się o zasady legalności, niedyskryminacji, proporcjonalności, bezstronności, niezależności, obiektywności, spójności, wiarygodności i uprzejmości. Standardy te zyskują szczególnie silne umocowanie prawne poprzez zawarcie prawa do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych, stanowiącej część Traktatu Lizbońskiego.

Realizacji Białej Księgi o Europejskim Rządzeniu służy między innymi inicjatywa *Better Regulation* (Komisja Europejska 2010a). Celem jej jest poprawa jakości regulacji na szczeblu wspólnotowym, a w efekcie stworzenie lepszego otoczenia regulacyjnego dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w państwach członkowskich. Poprawa jakości regulacji ma służyć ograniczaniu obciążeń biurokratycznych i konstruowaniu lepszych przepisów tak dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw. Główne działania podejmowane w ramach tej inicjatywy dotyczą:

– wprowadzenia systemu oceny wpływu regulacji w stosunku do projektów prawy wspólnotowego;
– przeglądu i uproszczenia obowiązującego prawa wspólnotowego, w tym poprawa jego dostępności, przejrzystości i czytelności;
– organizowania wielostronnych konsultacji na etapie inicjatyw prawodawczych przez Komisję Europejską;
– szacowania i ograniczania kosztów administracyjnych i obciążeń wynikających z prawa wspólnotowego;
– szukania alternatyw dla aktów prawnych i przepisów (takich jak samoregulacje lub współtworzenie prawa przy udziale prawodawcy i zainteresowanych stron).

Działania te dotyczą w pierwszym rzędzie instytucji wspólnotowych, jednak Komisja zachęca państwa członkowskie do wdrażania podobnych działań w ramach krajowych porządków prawnych.

Kwestie wdrażania koncepcji *governance* do praktyki politycznej na szczeblu europejskim regulowane są również w dokumentach szczegółowych, takich jak np. Wytyczna 1.3.4. Strategicznych Wytycznych Wspólnoty – Zdolności administracyjne (Komisja Europejska 2006). Ma ona charakter horyzontalny, tzn. odnosi się do wszystkich jednostek administracji publicznej i służb publicznych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa, jak i do szerokiego spektrum działalności administracji w określonym w wytycznej zakresie. Innym przykładem respektowania zasady *governance* jest również debata na temat przyszłości polityki spójności po 2013, rozpoczęta publikacją Czwartego Raportu Kohezyjnego przez Komisję Europejską (Komisja Europejska 2007). Prowadzone w ramach tej debaty rozważania na temat zasad leżących u podstaw tej polityki, efektywnego rozdziału kompetencji między różne szczeble władzy – wspólnotowy, krajowy, regionalny i lokalny przy realizacji tej polityki tzw. wieloszczeblowe zarządzania (*multilevel governance*) oraz jej efektów wpisują się również w dyskusje związane z dobrym rządzeniem na szczeblu wspólnotowym. W trakcie debaty na temat przyszłości polityki spójności podkreślona została jej wartość dodana także w obszarze budowania zdolności administracyjnych, w szczególności w nowych państwach członkowskich. Instytucje zaangażowane w realizację polityki spójności i wdrażanie środków unijnych wprowadzają na grunt krajowy nowoczesne modele wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, które przyczyniają się bezpośrednio do modernizacji i podniesienia efektywności działania administracji w obszarze strategicznego zarządzania rozwojem. Dostrzeżona została tu konieczność rozpoczęcia równoległej dyskusji nad realizacją zasady *good governance* w Europie, stworzeniem jej spójnej definicji oraz doprecyzowania zakresu tego pojęcia i jego potencjalnego wpływu na reformę systemu instytucjonalnego. Zauważono również potrzebę opracowania i zastosowania nowych wskaźników w obszarze dobrego rządzenia, w tym wskaźników rozwoju instytucjonalnego regionów i efektywności polityki spójności.

Warto w tym miejscu przywołać kluczowy dokument strategiczny określający rozwój UE w perspektywie do 2020 roku – „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu" (Komisja Europejska 2010b). Komisja proponuje tu pięć wymiernych celów UE na rok 2020, które nadadzą kierunek rozwojowi Unii i zostaną przełożone na cele krajowe. Obejmują one zatrudnienie, badania i innowacje, zmiany klimatu i energię, edukację oraz walkę z ubóstwem. Pokazują kierunek, w którym powinny zmierzać zbiorowe działania na szczeblu wspólno-

towym oraz poszczególnych państw członkowskich. Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

– **rozwój inteligentny**: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
– **rozwój zrównoważony**: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
– **rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu**: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Jako zasadę osiągania celów w obrębie wskazanych priorytetów Unia Europejska podtrzymuje zasadę *governance.* Komisja zakłada, że wszystkie władze krajowe, regionalne i lokalne powinny realizować partnerstwo, ściśle włączając do tego procesu parlamenty, a także partnerów społecznych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniających się do opracowania krajowych programów reform oraz ich wdrażania.

Koncepcja wielopoziomowego zarządzania w UE, zarysowana przez szefów państw w Deklaracji Berlińskiej z 23 marca 2007 r., a rozwiniętą w Białej Księdze w sprawie wielopoziomowego zarządzania Komitetu Regionów z 16 czerwca 2009 r. (Komitet Regionów 2009) włącza również partnerów społeczeństwa obywatelskiego do promowania koncepcji *governance*. Biała Księga odzwierciedla rzeczywisty stan rzeczy: miejsce samorządu terytorialnego w Europie, jego znaczenie gospodarcze i finansowe oraz rolę polityczną, jaką pełni w państwach członkowskich. Przede wszystkim jednak zauważa się w niej przywiązanie obywateli do czytelnego i wspólnego zarządzania sprawami publicznymi.

Wymienione wyżej inicjatywy i dokumenty, choć nie zawsze mają charakter obligatoryjny i bezwzględnie wiążący, wpływają na działania podejmowane w krajach członkowskich, stanowiąc wzorzec, źródło standardów lub inspirację dla reform i działań krajowych. Ponadto, jak widać na przykładzie polityki spójności, Unia Europejska może wpływać bardziej bezpośrednio na sposób wykonywania władzy, w tym przede wszystkim na funkcjonowanie administracji w państwach członkowskich poprzez upowszechnianie standardów strategicznego zarządzania rozwojem w praktyce działania krajowej administracji publicznej. Uprawnia to do stwierdzenia, że kontekst europejski powinien być uwzględniany w dyskusjach na temat zarządzania wielopoziomowego na gruncie krajowym.

3.1. Analiza kluczowych krajowych dokumentów w kontekście zarządzania wielopoziomowego

Na szczeblu krajowym perspektywa *governance* pojawiła się stosunkowo niedawno, co miało związek przede wszystkim z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej oraz realizacją obecnej perspektywy finansowej. Jednak w kluczowych dokumentach programowych, opracowanych po 2004 roku, koncepcja *governance* staje się naczelną zasadą zarządzania sferą publiczną. W tym kontekście warto przywołać dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe" (KPRM 2009), określający strategiczną perspektywę rozwoju Polski. Rekomendacje sformułowane w tym raporcie w ramach dziesięciu zidentyfikowanych wyzwań rozwojowych można pogrupować w trzy główne, wzajemnie powiązane i oddziałujące na siebie wymiary:

– polityki tworzące demograficzne, makroekonomiczne i instytucjonalne fundamenty rozwoju;
– polityki podnoszące produktywność, mobilność i adaptacyjność gospodarki;
– polityki kształtujące społeczny wymiar rozwoju i stwarzające warunki dla jego dyfuzji.

Zasada *governance* jest zdefiniowana przede wszystkim w priorytecie 9: Sprawne państwo. Orientacja strategiczna w rządzeniu polegać ma na:

– modernizacji sektora publicznego (usługi w ramach: edukacji, zdrowia, administracji, sprawiedliwości, bezpieczeństwa państwa);
– deregulacji (zdrowa, wolnościowa filozofia prawa): przedsiębiorczość i kreatywność;
– demokracji, partycypacji, reprezentacji interesów, dialogowi i kooperacji oraz wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego.

Taka perspektywa została uwzględniona i szeroko opisano w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 (MRR 2006a), gdzie obecną kondycję administracji publicznej w Polsce uznano za ograniczenie, utrudniające rozwój kraju. Zwrócono uwagę, iż konieczna jest znacząca poprawa zdolności administracyjnych poprzez wprowadzenie nowoczesnych technik zarządzania, systemów informatycznych oraz usprawnienie zarządzania finansami publicznymi. Takie założenia są wyrazem zainteresowania strategicznym zarządzaniem rozwojem jako jednym z istotnych wyzwań, które stoi przed współczesną administracją. Jednocześnie należy zadbać o wzrost zaufania obywateli do władz i instytucji publicznych. Sukces możliwy jest jedynie przy wprowadzaniu zmian z uwzględnieniem szerokiego dialogu społecznego oraz skutecznej realizacji społecznej inkluzji i zasady partycypacji.

W dokumencie podkreślono również, że skutecznej realizacji zasady *good governance* przeszkadzają czynniki takie, jak niski poziom profesjonalizmu administracji publicznej, nadmierna biurokracja oraz korupcja.

Cele zapisane w Strategii w dużej mierze pokrywają się ze zidentyfikowanymi w dokumencie obszarami problemowymi: walka z korupcją nie będzie możliwa bez dążenia do standaryzacji działań administracji publicznej, a skuteczna realizacja misji publicznej – bez sprawnego i efektywnego aparatu administracyjnego i narzędzi informatycznych. Wprowadzenie budżetu zadaniowego powinno natomiast nastąpić przy uwzględnieniu *multilevel governance* i odpowiedniego podziału kompetencji.

Również w diagnozie społeczno-gospodarczej Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 (MRR 2007) wskazano na negatywnie ocenianą administrację, charakteryzującą się słabą sprawnością instytucjonalną, wynikającą ze skostniałych i nieefektywnych struktur organizacyjnych i systemów zarządzania, nieugruntowaną kulturą współpracy i nie w pełni wdrożonymi standardami partnerstwa, dostarczającą usługi publiczne o relatywnie niskiej jakości oraz w dużym stopniu podatną na korupcję. Cel 1. – Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa – jest odpowiedzią na taką sytuację. Głównym jego założeniem jest reforma w sferze publicznej, bazująca na nowoczesnych standardach sprawowania władzy i mechanizmach zarządzania. Władza publiczna z założenia ma charakter służebny w stosunku do obywateli, dlatego jakość i dostępność usług publicznych są dla społeczeństwa wyznacznikiem skuteczności i efektywności państwa. W dokumencie tym podkreślono również, że wdrażanie wysokich standardów w służbie cywilnej, zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej, stanowi niezwykle istotny element strategii wzmacniania zdolności administracyjnej. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 wskazano, że *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności.

Europejskie rozumienie koncepcji *governance* zostało uwzględnione w kluczowym dla rozwoju regionalnego dokumencie: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (MRR 2010). Strategia ta wyznacza cele polityki regionalnej wobec poszczególnych terytoriów w kraju, w tym obszarów miejskich i wiejskich, oraz definiuje ich relacje w odniesieniu do innych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu. W dokumencie określono także sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Jedną z ważnych zasad jest tzw. nowy paradygmat polityki regionalnej. Oznacza to przede wszystkim:

– przejście od tradycyjnej redystrybucji środków do podejścia zakładającego **wzmacnianie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych**;
– odejście od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej (w odniesieniu do terytorium) cele dla wszystkich podmiotów publicznych;
– odejście od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji dla najmniej uprzywilejowanych obszarów do modelu **długofalowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych adresowanych do wszystkich regionów**;
– wielosektorowe (horyzontalne) podejście do działań rozwojowych, ukierunkowane terytorialnie;
– odejście od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji;
– zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych w systemie wieloszczeblowego zarządzania;
– zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie).

W systemie zarządzania rozwojem Polski polityka regionalna (jako polityka o charakterze horyzontalnym) pełni szczególną rolę, służąc integracji rozproszonych dotychczas działań rozwojowych. System realizacji tej polityki jest tak skonstruowany, by zapewniać spójność krajowych polityk publicznych w wymiarze terytorialnym, jak i regionalnych działań rozwojowych w celu zwiększenia efektywności i skuteczności ukierunkowanej terytorialnie interwencji państwa.

Tabela 4. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej

	Stary paradygmat	Nowy paradygmat
Strategie	Podejście sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
Cele	KONKURENCYJNOŚĆ: Słowo – wytrych: wskazywanie wielu elementów jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań	KONKURENCYJNOŚĆ: Główny element nowej polityki regionalnej (dyfuzja wzrostu). Precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawiania. Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie.
	WYRÓWNYWANIE: Duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciwny do zamierzonego – pogłębianie się zróżnicowań, rozpraszanie środków	WYRÓWNYWANIE: Działania „wyrównawcze" w węższym zakresie. Istotne dla całego kraju, na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną" niezbędną do dalszego rozwoju
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Zintegrowane instrumenty „miękkie" i „twarde", otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja
Wymiar terytorialny	Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności. Słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego, „algorytm biedy"	Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji
Jednostki terytorialne	Jednostki administracyjne. Brak uwzględnienia relacji miasto-wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju	Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych
Aktorzy	Rząd i samorząd	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu – *empowerment of multi-level governance*

Źródło: Syntetyczne ujęcie przejścia od tradycyjnego postrzegania roli polityki regionalnej do nowoczesnych trendów przyjmowanych przez kraje OECD, na podstawie OECD za: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie.

W Strategii zaakcentowano działania dotyczące wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania, w którym **zwiększa się rola samorządu województwa, który – obok Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – będzie podmiotem realizacji polityki regionalnej.** Uwzględniono tutaj również strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe". Przedstawione w Strategii **zadania zmierzają do osiągnięcia: spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zmniejszenia dystansu rozwojowego do pozostałych regionów UE, silnej konkurencyjności i innowacyjności, skuteczności, efektywności i partnerstwa w realizacji celów rozwojowych, bezpieczeństwa ekologicznego, wysokiego poziomu i skuteczności ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych.**

Stopniowo zasada *governance* zakorzenia się w świadomości różnych instytucji publicznych i okołopublicznych, staje się elementem polityk, jest przedmiotem różnych dokumentów programowych, np. rozumienie terminu *good governance* i jego elementy zaprezentowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 (MRR 2006b), gdzie zakres pojęcia był determinowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia udzielanego w ramach V Osi Priorytetowej Dobre Rządzenie. W dokumencie tym wskazano, że dobre rządzenie polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji w celu poprawy jakości usług publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji oraz wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z sektorem pozarządowym. Innym przykładem jest przyjęte 12 stycznia 2010 roku przez Unię Metropolii Polskich Stanowisko w sprawie Dokumentu Komisji Europejskiej – konsultacje dotyczące przyszłej strategii Europa 2020 (UMP 2010), w którym Unia przychyliła się do budowania w przyszłości kultury współpracy i sieciowania działań, szczególnie podkreślając rolę obszarów metropolitalnych w projektach rozwojowych w Europie.

Na zakończenie warto wspomnieć, że lektura kluczowych dla rozwoju Dolnego Śląska (Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020, Dolnośląska Strategia Innowacji, Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej) czy Wrocławia (Wrocław w perspektywie 2020) pozwala stwierdzić, że koncepcja *governance* nie jest kluczową zasadą regulującą sposób zarządzania poszczególnymi politykami. Fragmentarycznie podkreśla się w nich rolę aktorów regionalnej sceny publicznej (przedsiębiorstwa, partnerów społecznych, pozarządowych, inicjatywy obywatelskie), jednak jeśli planowane jest ich włączenie do współpracy, to raczej na zasadzie *top-down* niż *bottom-up*, co stoi w sprzeczności z ideą *governance*. Uczestnictwo w projektach regionalnych ma charakter elitarny w stosunku do pewnego typu podmiotów i mimo postulowanej w fazie deklaratywnej otwartości, woli

współpracy i partnerstwa, pozostawia niewiele przestrzeni do pełnego wdrożenia koncepcji do praktyki w zarządzaniu regionalnym. Mimo dotychczas podejmowanych prób (por. Lackowska 2009), zupełną „białą plamą" w tym względzie pozostają koncepcje rozwoju strategicznego Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego jako kluczowego dla dalszego rozwoju Dolnego Śląska.

3.2. *Governance* w ujęciu metropolitalnym – wnioski

Warto zaznaczyć, że koncepcja zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej oraz obszarami metropolitalnymi nie jest spójna ani pod względem teoretycznym, ani tym bardziej z punktu widzenia praktyki zarządzania. Na płaszczyźnie teoretycznej mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanymi nurtami pochodzącymi z różnych dyscyplin naukowych. Zasadniczym problemem zarządzania wielopoziomowego jest fakt, że w dużym stopniu określone jest przez własne ramy instytucjonalne, wpływy sytuacyjne, aktualne problemy, przez poszczególnych aktorów. Koalicje, konstelacje aktorów etc. mogą w takiej sytuacji współstanowić o oddziaływaniu zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej.

W praktyce zarządzania napotkać można szereg problemów utrudniających zastosowanie *regional* i *metropolitan governance*. Wyróżnić można zatem warunki brzegowe dla realizacji idei *governance* w ujęciu metropolitalnym:

– **aktorzy**: trudności sprawia już sam stan faktyczny, iż być może nie istnieją żadne otwarte i przejrzyste rodzaje postępowania, jeśli ktoś powinien lub może współdziałać w zakresie zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej: czy aktorzy uczestniczą w tym poprzez samorekrutację lub kooptację lub czy są systematycznie do tej roli wybierani i przez kogo;
– **konstelacja aktorów**: sam fakt, iż aktorzy danego regionu zintegrują się w działaniu kolektywnym, nie jest wystarczający. Muszą to być bowiem aktorzy „istotni", to znaczy tacy, którzy są ważni dla rozwoju i analizy problemu w danym regionie. Wchodzi to w konflikt z zasadą reprezentacji interesów. Powinna tu mieć więc zastosowanie zasada*:* tylko tylu reprezentantów powinno zostać włączonych w działania, ilu jest niezbędnych do załatwienia sprawy. Dodatkowo współdziałać powinni jedynie ci, którzy mają w tym uzasadniony interes, przy czym preferowani powinni być ci aktorzy, którzy są zorientowani regionalnie, a nie lokalnie (Schmitter 2001, s. 64). Im skuteczniejsza okaże się rekrutacja na bazie reprezentatywnej, tym większy i bardziej heterogeniczny

będzie krąg uczestników, a przez to – tym trudniejsza będzie kooperacja i znalezienie konsensusu (por. Dahl 1994). Z reguły jest to osiągane w taki sposób, że wewnątrz grupy podejmowane są decyzje organizacyjne (grupa kierująca, grupa koordynująca, grupy robocze w zakresie różnych tematów);

– **kwestie instytucji**: kwestie instytucji przeplatają się przez całą dyskusję dotyczącą zarządzania wielopoziomowego. Dotyczy to, z jednej strony, włączenia zarządzania wielopoziomowego w istniejące ramy instytucjonalne, w szczególności w uzasadnione struktury, z odpowiednimi oddziaływaniami istniejących już instytucji na *regional governance*. Z drugiej strony zaś – wszystkie kolektywne relacje interakcji są narażone na zwiększającą się ciągle instytucjonalizację, co ma na celu uczynienie ich bardziej przewidywalnymi, uboższymi w ryzyko, a tym samym bardziej niezawodnymi (por. Sailer 2001);
– **tematy**: różne formy zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej, które opierają się na konsensusie, siłą rzeczy selektywnie odnoszą się do tematów i rozwiązań problemów. Selektywność wynika z dwóch źródeł: po pierwsze, zbiorowości mogą podejmować jedynie takie tematy, które odpowiadają ich zdolnościom i zakresowi umiejętności. Z drugiej zaś strony, pozwala się im jedynie na takie rozwiązania, które mogą być opracowane za pomocą dostępnych środków, a kooperanci nie pokłócą się z powodu nierozwiązywalnych konfliktów dotyczących podziału;
– **kształtowanie konsensusu vs. zdolność do konsensusu**: wprawdzie konsensus odgrywa istotną rolę w zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej, jednak może on również ograniczać zdolność innowacyjną.

Różne formy współpracy na poziomie regionalnym mieszają się w praktyce i tylko niektóre odpowiadają typowi kooperacji horyzontalnej poprzez argumentowanie i negocjowanie. W przypadku niektórych z nich oddziałuje także sterowanie hierarchiczne, co widać w wymogach w zakresie środków wsparcia oraz uczestniczących szczebli administracji. Uczestnicy sięgają po nowe wzorce zarządzania wielopoziomowego jedynie wtedy, gdy osiągną porównywalną korzyść ze swojego działania wobec innych form działania kolektywnego. Dla polityków i urzędników korzyść tkwi w tym, iż mają oni możliwość pracować bardziej elastycznie i bezpośrednio z samymi zainteresowanymi; dla aktorów niepaństwowych i nielokalnych korzyścią jest możliwość poszukiwania bezpośredniego dostępu do decydentów. Wszyscy oceniają nieformalność jako zjawisko, które umożliwia dyskusję nad tematami i rozwiązaniami.

Governance jest koncepcją mało znaną w praktyce zarządzania rozwojem regionalnym Dolnego Śląska. Brakuje tu nadal stałych i trwałych form zarządzania wielopoziomowego. Przyczyny leżą zarówno po stronie sposobu zorganizowania i funkcjonowania instytucji publicznych, ale również braku silnych regionalnych i metropolitalnych (poza biznesowymi, niekiedy akademickimi) ośrodków kreowania projektów rozwojowych (np. w formie *think-tanków*). Dotychczas ukonstytuowane instytucje mają raczej formalny niż rzeczywisty wpływ na regionalne i metropolitalne projekty rozwojowe, co spowodowane jest ograniczonymi możliwościami prawnymi lub zasobami. Nawet jeśli uwzględnić fragmentaryczne i niespójne zapisy kluczowych dokumentów rozwoju regionalnego, działalność formalnie powołanych ciał konsultacyjno-doradczych, nieformalnych inicjatyw na rzecz realizacji projektów na szczeblu regionalnym, doświadczenia we współpracy na linii region – Wrocławski Obszar Metropolitalny, należy stwierdzić, że wdrażanie koncepcji *governance* jest dopiero w fazie zalążkowej. Z powyższych założeń wynikają konkretne rekomendacje dla praktyki zarządzania rozwojem regionalnym.

4. Nowe aspekty zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym – rola instytucji skonstruowanych / niewiększościowych (delegowanie zadań, finansowanie, struktura personalna, odpowiedzialność)

Jak zasygnalizowano powyżej, na gruncie nauk społecznych, a zwłaszcza politologii zarządzanie publiczne można zdefiniować jako użycie władzy politycznej i sprawowanie kontroli w odniesieniu do wykorzystania zasobów istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, do kształtowania warunków działania podmiotów gospodarczych oraz zasad rozdziału korzyści, jak też do relacji między rządzącymi a rządzonymi. Tak rozumiane zarządzanie publiczne, sprzężone z metodologią nauk społecznych, przejawia się jako: (a) forma reżimu politycznego; (b) proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami regionu na rzecz jego rozwoju; (c) zdolność władz do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych, jak też realizowania przypisanych im funkcji (DAC, 1993, s. 14). Następuje zatem zasadnicze przekształcenie w formie prowadzenia polityki publicznej zarówno na poziomie supranarodowym, narodowym, jak i regionalnym. Władze publiczne różnego szczebla stają się dominującym, ale nie jedynym źródłem władzy, przestają być monopolistą w procedurze decyzyjnej, a aktorzy dotychczas określani jako zewnętrzni (agencje, komitety, partnerzy społeczni i obywatelscy) zaczynają być określani jako równoważni. Oznacza to potrzebę głębokiej reformy struktur władczych, tak by utrzymać jego efektywność w warunkach zarządzenia sprawami publicznymi, utrzymać spójność społeczną i zapewnić operacyjną kontrolę władz regionalnych nad wydarzeniami dziejącymi się na jego terytorium. Celem teoretyków posługujących się tymi modelami jest zatem podkreślenie jakościowej zmiany w sposobie oddziaływania władz regionalnych. Zmiana ta ma polegać na odchodzeniu od bezpośredniego zaangażowania państwa w gospodarkę i tranzycji (reprodukcji) działania sfery publicznej do pośredniego oddziaływania poprzez normy regulacyjne i w efekcie do doskonalenia strukturalnego.

Owa racjonalność i efektywność, aby były skutecznie definiowane i realizowane, powinny być związane ze swej natury z realizacją zasady subsydiarności, gdyż bazując na jej sensie, zadanie przypada do realizacji temu, który jest usytuowany możliwie najniżej w strukturze administracyjnej, ale równocześnie jest zdolny do efektywnego wykonywania

zadań. W duchu tych ogólnych wytycznych epistemologicznych zdefiniowany jest także art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który mówi o zasadzie kierowania się zdolnością wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, cyt. „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych określa ustawa" (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997), i to właśnie powinno być uwzględniane przy funkcjonalnym zarządzaniu rozwojem regionu w ujęciu metropolitalnym. Jednak proces decentralizacji władzy, który dokonał się w Polsce po 1999 r. nie uwzględnił zjawiska metropolizacji, tj. stworzenia szczególnych rozwiązań dla obszarów metropolitalnych w postaci wielkich aglomeracji miejskich, będących węzłami różnych sieci (transportowych, naukowych, gospodarczych itd.). W tym sensie regionalizacja może stać się przeszkodą metropolizacji w aspekcie jej instytucjonalizacji, gdyż mamy do czynienia z sytuacją, w której region (NUTS 2) zyskuje zadania i powołuje instytucje, które winny należeć, zgodnie z zasadą subsydiarności i duchem art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, do władz na poziome metropolitalnym, czyli np. do powiatów metropolitalnych (NUTS 3) (Izdebski, 2010, s. 62–68).

W omawianym przypadku mamy typowe zagrożenia dla implementacji zasad nowego zarządzania i współrządzenia. Źródła tych zagrożeń tkwią zarówno po stronie obiektów (regulacje ustawowe), jak i po stronie podmiotów (władze regionalne, lokalne, municypalne i instytucje skonstruowane). To nowe zarządzanie, w omawianym przypadku – wyodrębnionym w ramach regionu obszarem lub obszarami metropolitalnymi – staje się problematyczne, jeśli obiekt współrządzenia jest złożony, ale wewnętrznie nieuporządkowany (nieustrukturyzowany), a podmioty nie dysponują odpowiednią wiedzą na temat relacji, które go konstytuują. W efekcie podejmujący działania nie są w stanie przewidzieć ich następstw. Bariery współrządzenia mogą być także związane z niską zdolnością strategicznego uczenia się, co może wynikać zarówno z natury obiektów (duża wewnętrzna, chaotyczna zmienność), jak i podmiotów (Jessop, 1997).

Konsekwencją praktyczną tej sytuacji jest brak realizacji strategii i fasadowość lub nieefektywność podmiotów funkcjonalnych (organizacji i instytucji skonstruowanych). Powszechną praktyką bowiem przy określaniu strategii jest zmiana struktur organizacyjnych, które sprzyjają jej realizacji, jak również tworzenie nowych struktur organizacyjnych, podział obowiązków, opracowanie programów komunikowania się i współpracy (Kożuch, 2006, s. 42–44). Chodzi tu zatem o dostosowanie struktur do celów, a nie odwrotnie. Takiemu właśnie zabiegowi, związanemu z nowymi tendencjami zarządzania regionem i obszarem metropolitalnym, służy przekazywanie elementów władz-

twa publicznego (szczególnie w zakresie dostarczania i regulowania usług publicznych) specjalnie do tego powołanym, zróżnicowanym pod względem formy podmiotowości prawnej i związania z centrum administracyjnym instytucjom, nazywanymi instytucjami skonstruowanymi lub niewiększościowymi. Jest to o tyle istotne dla całości zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym, gdyż przekazanie uprawnień decyzyjnych nie zamyka się w obrębie wąsko rozumianej administracji jednego z segmentów (administracji rządowej lub administracji regionalnej czy lokalnej), ale jest implementowane do różnych obszarów funkcjonalnych, a zatem wymagających zarówno uprawnień kompetencyjnych, jak i zdolności sprostania kryteriom efektywności, a w sensie formalnym jest związane z koniecznością realizacji przez Polskę zasad *good governance'u* i pozostałych wytycznych nowego zarządzania w krajach UE.

4.1. Rola i klasyfikacja instytucji skonstruowanych

Podmioty skonstruowane stanowić powinny, z jednej strony, konkurencję dla ekspertów-biurokratów i dla politycznie obsadzonych decydentów, a z drugiej strony – są dla nich swego rodzaju instytucjami obywatelskiej kontroli i to zdecydowanie skuteczniejszymi niż kontrola polityków. (Page, Wright, 1999, s. 5–8 oraz Dahl, 1995, s. 102–103). Instytucje te są częścią szeroko rozumianej sfery publicznej, co oznacza, że mieszczą się w kategorii administracji publicznej. Z jednej strony, ich organizacja i sposób funkcjonowania projektowane są jako przeciwieństwo klasycznej biurokracji rozumianej jako odseparowane od otoczenia, wewnętrznie zamknięte, hierarchiczne ciała. Jednocześnie fakt wchodzenia w szeregi sfery publicznej odróżnia je istotnie zarówno od podmiotów czysto gospodarczych, czyli nastawionych na ekonomiczny zysk, jak i od organizacji obywatelskich.

Instytucje tego typu przyjmują rożne nazwy oraz formy prawne i znane są w literaturze i praktyce jako:

– agencje,
– komitety,
– rady,
– autonomiczne podmioty zarządzające,
– *quangos* (*quasi-NGOs*),
– dobrowolne porozumienia,
– ustalanie standardów,

– sieci regulacyjne,
– zarządzanie poprzez informowanie (Kolarska-Bobińska, 2009, s. 8).

Wszystkie te formy skutecznie uniemożliwiają ich jednoznaczne zaklasyfikowanie.

Badania prowadzone przez R. Maynz i F. Scharpfa pokazały, że tworzenie tego typu rozwiązań może przyczynić się do rozwiązania problemu braku sprawności władz publicznych, gdyż w wyniku tego nowego współrządzenia dochodzi do wymiany zasobów. Podmioty publiczne uzyskują zasoby wiedzy, informacji, kapitału, legitymacji i partycypacji, a zatem i dzielenia się odpowiedzialnością, a podmioty skonstruowane mogą zyskać wpływ na polityki publiczne w dziedzinach, w których miało to dla nich znaczenie (Maynz, Scharpf, 1995).

Kolejnym przyczynkiem do rozważań nad tworzeniem instytucji skonstruowanych jest ich wpływ na kapitał społeczny regionu i metropolii. Michael Woolcock i Deepa Narayan w swoich badaniach nad rolą kapitału społecznego analizowali cztery perspektywy wpływu owego kapitału na rozwój gospodarczy. Jedną ze zmiennych była właśnie perspektywa instytucjonalna, a drugą – synergizm (Woolcock, Narayan, 2000). W ujęciu perspektywy instytucjonalnej przyjmuje się, że potencjał grup społecznych do współpracy i osiągania kolektywnych celów zależy od jakości instytucji regulujących aktywność owych grup. Zwolennicy tego punktu widzenia odwołują się do szeroko zakrojonych studiów porównawczych, które dowodzą, że zmienne, takie jak: uogólnione zaufanie, rządy prawa, wolności obywatelskie, jakość biurokratyczna, są pozytywnie skorelowane z właściwą instytucjonalizacją kapitału społecznego w formie nowych metod zarządzania. Co więcej, w regionach, w których jakość instytucji jest niska, sam kapitał finansowy (np. w formie funduszy unijnych czy prywatnych) nie wystarczy, by osiągać cele rozwojowe; gdy panoszy się korupcja[1] czy nepotyzm, biurokracja działa ociężale, narusza się prawa własności – niezbędne są równoczesne inwestycje w instytucjonalny kapitał społeczny, bo bez tego trudno byłoby podnieść sprawność rozwiązywania problemów.

Dopełnieniem ujęcia instytucjonalnego jest wspomniany synergizm. Synergizm zrodził się ze studiów nad stosowanymi w różnych regionach strategiami rozwojowymi

[1] Według rankingu sporządzanego przez *Transparency International* pn. Indeks Korupcji Postrzeganej, Polska ulokowała się na 49. miejscu wśród 180 sklasyfikowanych krajów świata. Jest to jedno z najgorszych miejsc wśród państw UE. Wysoki poziom korupcji postrzeganej skutkuje również spadkiem zaufania do publicznych instytucji, czego dowodem są z kolei niskie oceny za sprawność instytucjonalną i utrudnienia biurokracyjne przyznane Polsce w rankingu WEF. Patrz szerzej na temat tego rankingu: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

z punktu widzenia występujących w nich relacji między biurokracją a różnego typu aktorami. Dały one podstawę do sformułowania trzech tez, na których opiera się podejście synergiczne:

– władze publiczne i społeczeństwa nie są z zasady ani dobre, ani złe; urzędy, korporacje, grupy obywatelskie są zmiennymi, które mają wpływ na osiąganie kolektywnych celów;
– władze publiczne, podmioty gospodarcze i społeczności same w sobie nie dysponują zasobami potrzebnymi do osiągania zrównoważonego, opartego na stabilnych podstawach rozwoju; dlatego też wymagana jest komplementarność i partnerstwo wewnątrz sektorów i pomiędzy nimi; identyfikacja warunków pojawienia się synergii to (w zakresie rozwoju) centralne zadanie badawcze i praktyczne;
– spośród tych sektorów rola władz publicznych w zapewnieniu rozwoju jest najistotniejsza, ale i najbardziej złożona ze względu na jego role: głównego dostarczyciela dóbr publicznych, arbitra i egzekutora zasady rządów prawa oraz aktora sceny publicznej, zdolnego działać ponad podziałami (Kaźmierczak, Rymsza, 2007, s. 57).

Znaczenie państwowo-społecznej synergii polega na tym, iż katalizuje ona rozwój. Zdaniem Petera Evansa osiągnięcie efektu synergii w działaniach podejmowanych przez państwo i obywateli wymaga spełnienia dwóch warunków: komplementarności i osadzenia (*embeddedness*).

Komplementarność to tyle, co wzajemnie wspierające relacje między publicznymi a prywatnymi aktorami. Rozumiana konwencjonalnie, zakłada jasny podział pracy między partnerami, wynikający z ich odmiennych właściwości: każdy, zarówno władza publiczna, jak i podmioty prywatne, wnosi swój wkład – to, co jest jego specjalnością – daje to w efekcie lepszy rezultat, niż gdyby każdy działał z osobna.

Osadzanie dotyczy powiązań, które, przekraczając podziały publiczno-prywatne, łączą obywateli i przedstawicieli instytucji publicznych. Osadzanie w istocie oznacza, że programy rozwojowe implementowane w danej społeczności odgórnie, aby mogły okazać się skuteczne w dłuższej perspektywie czasowej, muszą się w niej zakorzenić, innymi słowy – dołączyć za pośrednictwem wertykalnych powiązań pomostowych do istniejących sieci lokalnych. Synergia, zdaniem Evansa, polegająca na kombinacji między komplementarnością i osadzeniem powoduje, że oba warunki wzajemnie się uzupełniają: pierwszy z nich stwarza potencjał rozwojowy, drugi – daje podstawę jego spożytkowania (Evans, 1996).

Reasumując ten aspekt rozważań nad wyłanianiem się instytucji zarządzania rozproszonego w świetle jego powiązań z kapitałem społecznym, należy podkreślić, iż powsta-

nie nowych relacji instytucjonalno-strukturalnych jest warunkiem podjęcia współpracy, a ta jest niezbędna, by pojawiło się zaufanie, które decyduje o komplementarności i osadzeniu i które jest dobrem deficytowym w polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej, gdyż, jak pokazała Diagnoza społeczna za rok 2007, wskaźnik uogólnionego zaufania społecznego w Polsce w wynosił 11,3 %, przy średniej dla krajów UE około 40 % (Dryll, 2007). Można więc postawić tezę, iż żadna lub prawie żadna inicjatywa odgórna, która nie jest komplementarna i osadzona, nie da impulsu rozwojowego.

4.2. Obszary, efektywność oraz kryteria wyłaniania instytucji skonstruowanych

Jak pokazują badania, nowe metody zarządzania i tworzenia instytucji skonstruowanych w regionach państw członkowskich UE występują w następujących rodzajach polityk publicznych: innowacyjnej, rynku pracy, społecznej, ochrony środowiska (Kolarska-Bobińska, op. cit., s. 8), a więc w tych dziedzinach, w których polskie władze regionalne i lokalne najczęściej tworzą strategie funkcjonalne, zgodnie z zapisami znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 9 pkt. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). W obrębie tych właśnie strategii i obszarów funkcjonalnych będzie dokonana analiza funkcjonowania instytucji skonstruowanych działających na terenie województwa dolnośląskiego i mających potencjalny wpływ na zintegrowane zarządzanie obszarem metropolitalnym.

Aby jednak dokonać analizy funkcjonowania tych instytucji, należy określić sposoby i kryteria ich wyłaniania oraz słabe strony związane z ich powoływaniem. Nowe zintegrowane zarządzanie regionem czy obszarem metropolitalnym musi uwzględniać jego specyfikę wyrażającą się między innymi w tym, że:

– racjonalność polityczna i społeczna odgrywają ważną rolę przy podejmowaniu decyzji, a w związku z tym dokonywane wybory nie zawsze są zgodne z rachunkiem ekonomicznym;
– wybrane strategie działań są zgodne z logiką gry politycznej i opierają się na dominującej koalicji, w tym także przy uwzględnieniu aren nierywalizacyjnych;
– występują trudności w wyznaczaniu celów działania, zwłaszcza przy efektach mało wymiernych i ujawniających się w dłuższym czasie;
– trudno jest określić efekty działań w zakresie zaspokojenia dóbr publicznych i społecznych, jak też rozdzielić te efekty przy zaspokojeniu różnych potrzeb społecznych;

– kadencyjność utrudnia myślenie strategiczne, ma ona także wpływ na politykę kadrową, finanse, realizowane projekty itp. (Wiatrak, 2006, s. 47).

W związku z powyższą specyfiką zarządzania wyłania się zasadniczy element związany z tworzeniem instytucji skonstruowanych, tj. decyzja o delegowaniu uprawnień, która jest punktem wyjścia do określenia struktury instytucjonalnej, w której prowadzona jest określona polityka publiczna. Kwestia delegowania uprawnień związana jest z racjonalizacją zarządzania danym procesem, a zatem w aksjologicznym ujęciu ma to związek z przywoływanymi zapisami art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazującej na zdolność do wykonywania zadań publicznych na danym obszarze, a w analizowanym przez nas przypadku – na obszarze metropolitalnym.

Podstawą racjonalnej decyzji o delegowaniu uprawnień jest analiza oczekiwanych kosztów i korzyści delegowania. Na podstawie analizy kosztów M.J. Horn stworzył model służący do wyjaśnienia wyboru struktury instytucjonalnej dla polityki regulacyjnej, w tym decyzji o delegowaniu uprawnień dla polityk publicznych / regulacyjnych, a dokładniej decyzji o delegowaniu uprawnień do agencji czy szerzej – instytucji skonstruowanych i wyboru stopnia ich niezależności, a w konsekwencji funkcjonalności. Według M.J. Horna dany mocodawca (np. urząd), podejmując decyzję o delegowaniu uprawnień i stopniu niezależności agencji, powinien zminimalizować sumę kosztów przedstawicielstwa oraz kosztów podejmowania decyzji. Przy czym koszty przedstawicielstwa to koszty ewentualności, że agencja, której przekazano uprawnienia, nie osiągnie stawianych jej celów, gdyż zarządzający nią nie podzielają celów ustawodawcy lub nie działają z wystarczającą starannością. Koszty przedstawicielstwa to różnica między pożądanym stopniem osiągnięcia celu regulacyjnego a faktycznym stopniem osiągnięcia tego celu przez przedstawiciela (agencję).

Z kolei koszty podejmowania decyzji to koszty czasu i wysiłku niezbędnego do podjęcia i wdrożenia decyzji regulacyjnej. W przypadku zawiłych i długotrwałych procedur administracyjnych są to koszty czasu niezbędnego dla przeprowadzenia i wydania danej decyzji administracyjnej, a w przypadku uzgadniania stanowiska politycznego (np. na poziomie sejmiku, zarządu) są to koszty czasu niezbędnego dla wypracowania porozumienia politycznego. Minimalizacja łącznych kosztów (kosztów przedstawicielstwa i kosztów podejmowania decyzji) jest kryterium optymalizacyjnym uwzględnianym przy określaniu następujących elementów struktury instytucjonalnej:

– zakresu delegowanych decyzji i stopnia nieokreśloności mandatu;
– struktury zarządzania jednostką otrzymującą delegowane uprawnienia, w tym sposobu selekcji zarządzających, stopnia prawnej niezależności oraz typu organizacyjnego podporządkowania;
– procedur, które muszą być przestrzegane przy podejmowaniu decyzji regulacyjnych, w tym prawa stron do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji;
– natury i stopnia nadzoru nad decyzjami regulacyjnymi, w tym możliwości stosowania kar i nagród *ex post*;
– reguł rządzących przyznawaniem zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności regulacyjnych, w tym limitów zatrudnienia oraz sposobów uzyskiwania środków finansowych niezbędnych do wypełniania funkcji regulacyjnych (Horn, 1996, s. 26–29).

Minimalizacja łącznych kosztów może zostać osiągnięta przy różnych kombinacjach elementów struktury instytucjonalnej. Oznacza to, że, z jednej strony, szczególnie w sytuacji, gdy delegowaniu uprawnień towarzyszy tworzenie urzędu/agencji/etc. otrzymującego delegowane uprawnienia, delegujący mocodawca posiada możliwość wybrania rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych zgodnie z własnymi preferencjami, z drugiej zaś strony – wiąże się z wymogiem, aby przyjęte rozwiązania tworzyły spójny system bodźców ukierunkowujących działania urzędu zgodnie z oczekiwaniami delegującego mocodawcy.

Szczególnie istotną zmienną przy delegowaniu uprawnień jest kwestia niezależności tworzonego urzędu od mocodawcy. W odniesieniu do instytucji skonstruowanych, choć oczywiście nie tylko, niezależność jest wartością negatywną, definiowaną kontekstualnie jako „niezależność od". W literaturze przedmiotu wyróżnia się zarówno aspekty subiektywne niezależności, jak i aspekty obiektywne/proceduralne owej niezależności. Jeśli weźmiemy pod uwagę analizę aspektów subiektywnych to możemy wówczas mówić o trzech zmiennych określających stopień niezależności urzędu, który otrzymał delegowane uprawnienia.

Pierwszą z tych zmiennych jest delegujący mocodawca. Relacje mocodawca–urząd regulacyjny są na ogół relacjami ciągłej interakcji, dlatego ważne są wzory kulturowe określające jej przebieg. Tradycja administracyjna i kultura polityczna są zatem tymi czynnikami, które kształtują style regulacji. W zależności od tych dwóch aspektów możemy wyróżnić cztery zasadnicze style regulacyjne: formalno-konfrontacyjny, formalno-koncyliacyjny oraz nieformalno-konfrontacyjny i nieformalno-koncyliacyjny. Jak pokazują badania, które zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania, w warunkach tradycji administracyjnej i kultury politycznej panującej w Polsce mamy do czynie-

nia raczej ze stylem formalno-konfrontacyjnym. Fakt ten destrukcyjnie będzie wpływał na wyłanianie nowych oraz funkcjonowanie obecnych instytucji skonstruowanych, ale jest jednocześnie silnym argumentem na rzecz wyłonienia obszaru/szczebla metropolitalnego w nowym zarządzaniu regionem.

Drugą zmienną są podmioty podlegające regulacjom, np. przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego, placówki badawcze i edukacyjne itp., czyli jest to odpowiedź na pytanie, kto podlega regulacjom i w jakim zakresie. W wymiarze formalnym relacje urzędu z podmiotami regulowanymi są relacjami pozwalającymi urzędom na unilateralne określanie treści działań regulacyjnych, a formalne prawa regulowanych podmiotów są prawami do bycia poinformowanymi o planowanych działaniach regulacyjnych, prawami do przedstawiania opinii oraz prawem do opóźniania regulacji, np. dzięki klauzuli o niezbędnych okresach dostosowawczych. Aspekt informacyjny, czy szerzej – transparentności informacyjnej instytucji regulacyjnych w Polsce, pozostawia także wiele do życzenia, co ma swój niekorzystny wpływ na właściwy udział i dobór interesariuszy, co także będzie przedmiotem analizy w kolejnych jej częściach.

Trzecią zmienną w obszarze regulacji są organizacje sektora pozarządowego. Organizacje te w wielu aspektach i etapach procesu regulacyjnego zyskały formalne prawo do uczestnictwa. Wpływ organizacji pozarządowych jest tym większy, im większy jest poziom zaufania i stowarzyszania, a także legitymizacji ich działania w społeczeństwie i im większe znaczenie danego problemu w percepcji społecznej. Przypomnę tylko w tym miejscu, iż uogólniony wskaźnik zaufania społecznego w Polsce w 2008 r. wynosił 11,3 %, czyli znacznie poniżej przeciętnej dla państw UE, a konsekwencją tego jest wartość wskaźnika stowarzyszania się, który na 2007r. wyniósł 15 % i przy średniej europejskiej kształtującej się w graniach 35–40 %, jest znów jedną z najniższych wartości wśród państw UE (Dryll, 2007, op. cit.).

W odniesieniu do aspektów obiektywnych niezależności urzędu regulacyjnego wobec delegującego uprawnienia regulacyjne mocodawcy, należy zwrócić uwagę na jej korelaty w rozwiązaniach prawnych, organizacyjnych, personalnych i finansowych i znaleźć odpowiedź na pytanie, od czego zależy niezależność w każdym z tych wymiarów. W tabeli 5. przedstawiono wymiary niezależności instytucji regulacyjnych, modyfikując je do szczebla samorządu województwa.

Tabela 5. Wymiary niezależności instytucji regulacyjnych w odniesieniu do szczebla samorządowego w Polsce

Wymiar	Parametr	Wpływ na stopień niezależności
prawny	Umocowanie ustawowe	XXX
	Umocowanie uchwałą sejmiku	XX
	Umocowanie uchwałą zarządu	X
organizacyjny	Urząd regulacyjny częścią administracji samorządowej	X
	Urząd regulacyjny własnością urzędu (np. w formie spółki)	XX
	Urząd organizacyjnie odrębny	XXX
kadrowy	Tryb mianowania zarządzającego	X
	Długość kadencji	XX
	Możliwość ponownego kandydowania	XX
	Praktyczny brak możliwości odwołania	XXX
finansowy	Finansowanie z budżetu	X
	Finansowanie z wpływów własnych	XX

Legenda: XXX – bardzo silny, XX – silny, X – nieznaczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Surdej A., 2006, Determinanty regulacji administracyjno-prawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę, Kraków, s. 133.

Jak można wnioskować z załączonej powyżej tabeli, prawna niezależność urzędu regulacyjnego wzrasta wraz ze wzrostem znaczenia aktu prawnego, który jest podstawą jego utworzenia. Jeśli istnienie i zakres działania urzędu regulacyjnego są zapisane w ustawie (np. ustawa o Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa działającej jednak regionalnie), to instytucja taka posiada silniejszą podstawę niezależnego działania, niż gdyby została utworzona na podstawie rozporządzenia danego ministerstwa czy uchwały zarządu województwa.

Organizacyjna niezależność jest określona przez organizacyjne usytuowanie organu, który otrzymał delegowane uprawnienia regulacyjne względem mocodawcy regulacji (administracji samorządowej). Jeśli urząd regulacyjny jest częścią administracji samorządowej lub urząd jest fundatorem i właścicielem danego urzędu utworzonego, na przykład, w formie spółki akcyjnej, to organizacyjne podstawy jego niezależności są słabsze, niż wtedy, gdy jest organizacyjnie wyodrębniony i gdy ma odrębny budżet (Surdej, 2006, op.cit., s. 132).

Personalne (kadrowe) gwarancje niezależności organu administracyjnego zależą od trybu mianowania zarządzających, długości kadencji i możliwości uzyskania ponownego wyboru oraz trybu odwołania, a w szczególności:

– jeżeli zarządzający zostaje mianowany decyzją sejmiku lub rady powiatu lub gminy wymagającą kwalifikowanej większości głosów, to jego niezależność zyskuje silniejsze podstawy, niż gdyby był mianowany przez marszałka województwa czy starostę lub prezydenta czy burmistrza;
– jeśli zarządzający urzędem regulacyjnym zostaje mianowany na długi, znacznie przekraczający kadencję sejmiku czy rady powiatu lub gminy, okres, a jego odwołanie jest możliwe jedynie po udowodnieniu mu popełnienia przestępstw natury kryminalnej, to wzrasta niezależność urzędu;
– jeśli zarządzający urzędem nie może być mianowany na kolejną kadencję, to zmniejsza się jego skłonność do zabiegania o polityczne poparcie i wzrasta możliwość podejmowania niezależnych działań.

Finansowa podstawa niezależności wiąże się ze sposobem uzyskiwania przez urząd regulacyjny środków na finansowanie działalności. Jeśli budżet urzędu zależy od corocznej decyzji zarządu samorządowego, to finansowe podstawy jego niezależności są mniejsze, niż wtedy, gdy jest to budżet wieloletni. Jeśli przychody urzędu pochodzą z dotacji budżetowej, to podstawy dla jego niezależności są słabsze, niż wtedy, gdy urząd może uzyskiwać i zatrzymywać środki dzięki uprawnieniom do nakładania kar, pobierania opłat czy z własnej działalności usługowej.

Z przedstawionych powyżej aspektów niezależności wyłaniają się jej dwie płaszczyzny, tj. polityczna i ekonomiczna. Niezależność polityczna to usytuowanie agencji regulacyjnej względem ośrodków władzy w państwie, począwszy od poziomu centralnego, a skończywszy na regionalnym, czy mającym się wyłonić – metropolitalnym. Niezależność ekonomiczna to zakres uprawnień do samodzielnego określania celów i sposobów prowadzenia polityki. Generalizując bardziej ten aspekt, można powiedzieć, że niezależność polityczna jest funkcją rozwiązań instytucjonalno-proceduralnych, podczas gdy niezależność ekonomiczna jest funkcją szczegółowości/ogólności mandatu regulacyjnego.

Ostatnią z przesłanek proceduralnych działania instytucji skonstruowanych jest transparentność / otwartość działań owych urzędów. Wyrazem owej otwartości jest wymóg publikowania planów regulacyjnych, opinii, analiz, sprawozdań, które służą uzasadnianiu inicjatyw regulacyjnych. Informacja w procesie regulacyjnym jest ważna nie tylko dla pod-

miotów podlegających regulacji. Taka informacja, a może nawet wiedza organizacji, jest wykorzystywana do przygotowywania projektów regulacji.

Ostatni aspekt transparentności i otwartości pozwala przejść do trzech kolejnych procesów, niezbędnych przy wyłanianiu instytucji skonstruowanych. Chodzi tu o zasygnalizowane powyżej procesy: zdefiniowanie interesariuszy i mechanizmów kontaktów między nimi, określenie stopnia konkurencyjności organizacji skonstruowanych i w końcu – wyznaczenie instytucji koordynującej ich działania. Wszystkie te procesy są kluczowe przy definiowaniu modelu zarządzania obszarem metropolitalnym, gdyż pozwalają odpowiedzieć na pytania, dla kogo, z kim oraz w jakim celu ma działać dana organizacja.

4.3. Zdefiniowanie interesariuszy organizacji skonstruowanych

Pojęcie interesariuszy (*stakeholders*) jest wykorzystywane w socjologii gospodarki por. Kośmicki, Janik, 1995). W tej perspektywie badawczej interesariuszami są wszystkie te jednostki i grupy, które oddziałują na osiąganie przez określoną organizację jej celów oraz są w sposób bezpośredni lub pośredni zainteresowane jej powodzeniem bądź niepowodzeniami. W literaturze pojawiło się szereg dodatkowych uściśleń pojęcia *stakeholders*. Dodatkowo wyodrębnia się m.in. interesariuszy:

– pierwszego (kadra zarządzająca, członkowie organów nadzorczych) oraz drugiego rzędu („szeregowi" pracownicy, dostawcy, kooperanci, rywale, media, grupy interesu, publiczne ośrodki decyzyjne);
– wewnętrznych (obarczonych odpowiedzialnością służbową w ramach organizacji) oraz zewnętrznych (nieobjętych odpowiedzialnością organizacyjną);
– kontraktowych (menadżerów, pracowników, dostawców, kredytodawców itp.) i publicznych (m.in. konsumentów, publiczne ośrodki decyzyjne, uniwersytety i publiczne jednostki badawcze, organizacje pozarządowe, media);
– konkurentów, czyli instytucje konkurujące o zasoby. Najważniejszym zasobem stanowiącym przedmiot konkurencji są wydatki odbiorców i dostęp do nakładów / finansowania (Kożuch, 2006 op. cit., s. 76–79).

Biorąc pod uwagę realia – i polskie, i regionalne – należałoby podjąć na Dolnym Śląsku działania zmierzające do wytypowania, a następnie włączenia odpowiednich podmiotów w obręb interesariuszy, szczególnie zaś pierwszego i drugiego rzędu (Sroka, 2007, s. 10–11). Proces selekcji powinien być niezwykle wyważony, a jego przebieg w żaden spo-

sób nie może budzić wątpliwości, czy – tym bardziej – podejrzeń o jakiekolwiek formy klientelizmu oraz nepotyzmu, w szczególności w jego rodzinno-towarzyskiej odmianie, której nagminne występowanie zdecydowanie oddala nasz region, jak i cały kraj, od standardów świata zachodniego.

Jednym z kryteriów uniknięcia negatywnych zjawisk opisanych powyżej jest wprowadzenie konkurencji między organizacjami skonstruowanymi. O konkurencyjności między tymi organizacjami możemy mówić wówczas, gdy istnieją przynajmniej dwa podmioty mające takie same lub podobne cele oraz podmioty te działają na tej samej arenie konkurencyjnej, tzn. w ramach określonego typu świadczenia usług czy polityki publicznej. Konkurencyjność takiej organizacji *sensu largo* ma na celu lepsze zaspokajanie potrzeb nabywców towarów i usług publicznych.

Konkurencyjność organizacji publicznej składa się z wewnętrznego i zewnętrznego aspektu. W wymiarze wewnętrznym jest to zbiór aktywów, zasobów i umiejętności, które są wykorzystywane do budowy przewagi konkurencyjnej (szkoła zasobowa myślenia strategicznego), z kolei w wymiarze zewnętrznym to minimalizacja kosztów funkcjonowania i zróżnicowanie usług (szkoła pozycyjna myślenia strategicznego) (Obłój, 1998, s. 70).

Konkurencyjność organizacji publicznych powinna być rozumiana inaczej niż konkurencyjność w sektorze przedsiębiorstw. Jeżeli przyjmiemy, że konkurencyjność między podmiotami prywatnymi na wolnym rynku ma prowadzić do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej i pozycji dominującej na rynku przez daną firmę oraz w istocie do redukcji działań konkurencji, to w odniesieniu do konkurencyjności organizacji publicznych chodzi o osiągnięcie, wypracowanie modelu wymiany relacyjnej. W modelu tym akcent położony jest na wzajemne zależności i korzyści, wzajemne zaufanie, jawną komunikację, długi okres oraz relacje wygrany–wygrany (Obłój, 1998, op. cit., s. 71).

Aby pomóc osiągnąć ten typ relacji, kluczowym czynnikiem jest wyznaczenie instytucji koordynującej te relacje, która miałaby wysoki i niekwestionowany autorytet dla wszystkich stron, znaczne zasoby koncyliacyjne oraz odpowiednie umocowanie prawne. Odnosząc to do nowych form zdecentralizowanego zarządzania obszarem metropolitalnym, chodziłoby tu zatem o wyodrębnienie organów decyzyjnych i kontrolnych takiego obszaru i przypisanie im wszystkich powyższych cech instytucji koordynującej (np. władze powiatu metropolitalnego). Bez takich zasobów prawnych, finansowych i ekonomicznych rozważania o możliwości zdecentrowanego zarządzania daną metropolią będą wplątane w ciągłe spory kompetencyjne i będą skutkowały brakiem możliwości prowadzenia polityk rozwoju. Są to zasadnicze, ale nie jedyne warunki ograniczające możliwość kreowania

owych organizacji. Stąd też poniżej dokonano zestawienia pozostałych przesłanek, które mogą ograniczać, czy wręcz uniemożliwiać implementowanie nowych metod zarządzania.

4.4. Zagrożenia związane z wyłanianiem instytucji skonstruowanych

Ograniczenia czy wady nowych metod zarządzania obszarami metropolitalnymi związane są z faktem, iż wykorzystują one różne rozwiązania rynkowe do zaspokajania rozmaitych potrzeb społecznych. W tym kontekście areny tworzone w sektorze publicznym nie są rynkami wolnej konkurencji, lecz rynkami konkurencji organizowanej przez władze publiczne. Różnica między nimi jest taka, że na jednych wyboru usługodawcy dokonują konsumenci, a na drugich – władza publiczna w imieniu konsumentów. Według Boba Jessopa owo współrządzenie jest zatem instytucjonalną reakcją na niesprawność rynku i państwa. Nie oznacza to jednak, że współrządzenie daje gwarancję powodzenia w zarządzaniu (Jessop, 2007). Lista potencjalnych problemów wiążących się z zarządzaniem rozproszonym wynika z negatywnych przesłanek, do których zaliczyć można:

– **napięcia polityczne** – zagadnienie to wiąże się z dwoma płaszczyznami sporu: po pierwsze, stworzenie sprawnego systemu zarządzania rozproszonego wymaga jasnego podziału zadań z zakresu administracji publicznej między te o charakterze politycznym i te, które mają charakter wykonawczy, a następnie w ich ramach między zadania biurokratyczne i menedżerskie (odsyłane do agencji); bez tego podziału może dojść do patologicznego wydzielenia zadań natury politycznej do agencji, a w efekcie nastąpić ich upolitycznienie poza kontrolą administracyjną i społeczną; drugi problem z tym związany to sytuacja niejako odwrotna – zbyt duże uniezależnienie się od kontroli politycznej może spowodować utratę zdolności centrum decyzyjnego do rzeczywistego kierowania powierzonym mu zakresem spraw publicznych na określonym obszarze, a w omawianym przypadku chodzi naturalnie o obszar metropolitalny;
– **osłabienie kontroli, odpowiedzialności** – rozdzielenie zarządzania na wiele częściowo niezależnych podmiotów, którym następnie przydziela się zadania, wymaga opracowania nowych form kontroli i egzekwowania odpowiedzialności, odmiennych od metod stosowanych w strukturach hierarchicznych; w przeciwnym razie może dojść do sytuacji, w której synonimem rozproszenia jest autonomizacja poszczególnych działań, prowadząca do realizacji sprzecznych celów w ramach systemu, odmiennych logik funkcjonalnych i w efekcie do licznych blokad wewnętrznych kończących się nieefek-

tywnością; kontrola i egzekwowanie odpowiedzialności powinno się odbywać w formie stałego monitorowania działań rozproszonych podmiotów, stąd też podstawowego znaczenia nabiera odpowiednie opracowanie tzw. kwantyfikatorów pracy administracyjnej, czyli policzalnych, jednolitych, stale mierzonych wskaźników jej efektywności;

– **odporność na zmiany** – podmioty rozproszone, jeśli nie są właściwie zarządzane, mogą zwiększać inercję układu administracyjnego, bez wątpienia bowiem podatność na szybką zmianę wielopodmiotowego układu jest większa z racji niehierarchicznych relacji wewnętrznych;
– **utrata specyfiki** – w wyniku napięć opisanych wyżej może zajść zjawisko praktycznego powielania funkcji urzędów administracyjnych przez agencje, przejęcie przez nie wzorców biurokratycznego zarządzania pionowego, co w efekcie daje sytuację, w której nie osiąga się większej skuteczności zarządzania publicznego, ale multiplikację struktur;
– **mała przejrzystość** – system rozproszony wymaga również bardzo czytelnego podziału kompetencji, w przeciwnym razie otrzymujemy bowiem chaotyczny układ o nieprzejrzystej odpowiedzialności, która to sytuacja zawsze prowadzi do konfliktów, a czasami nawet wewnętrznego paraliżu;
– **słaba koordynacja** – brak silnego ośrodka koordynującego, który w warunkach administracji publicznej powinien być także ośrodkiem decyzji ponoszącym za nie polityczną odpowiedzialność, może zaowocować wewnętrznym rozproszeniem działań (Szczerski, 2005, s. 44–45).

W następstwie nakreślenia zasadniczych czynników wyłaniania się, tworzenia, funkcjonowania oraz patologii związanych z trendami w nowym zarządzaniu obszarami metropolitalnymi, należy przedstawić ogólną sytuację w kraju w odniesieniu do sprawności instytucjonalnej, zwłaszcza w zakresie delegowania zadań. Zabieg ten pozwoli w kolejnej już części poddać inwentaryzacji obszary i aktorów funkcjonalnych w ujęciu nowego zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na terenie województwa dolnośląskiego.

4.5. Sprawność instytucjonalna i efektywność wykorzystania nowych metod zarządzania w świetle badań empirycznych

Jak pokazują zarówno badania krajowe, jak i zagraniczne, sprawność instytucjonalna i efektywność zarządzania jest w Polsce słaba, a wzrost gospodarczy nie pociągnął za sobą zasadniczej zmiany w tym zakresie. Punktem wyjścia do postawienia takiej tezy są wyniki zamieszczone w poniższej tabeli, przedstawiające ocenę trzech sfer, które są najistotniejsze z punktu widzenia możliwości zastosowania nowych metod zarządzania:

a) jakość regulacji,
b) zasady państwa prawa,
c) efektywność rządzenia.

Tabela 6. Ocena obszarów polityki publicznej i sprawności instytucjonalnej w Polsce od 1996 do 2004 roku

Obszar/rok	1996	2000	2004
Efektywność rządzenia	0,63	0,38	0,47
Jakość regulacji	0,45	0,62	0,64
Zasady państwa prawa	0,46	0,62	0,51

Źródło: Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2005, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004, World Bank.

UWAGA: Ocena efektywności rządzenia agreguje takie kryteria, jak: jakość usług publicznych, jakość administracji, efektywność usług publicznych, infrastruktura czy niezależność służby cywilnej. Jakość regulacji bierze pod uwagę takie wyznaczniki, jak: bariery w prowadzeniu firm, liberalizacja cen, polityka konkurencji, przewidywalność zmian regulacji. Państwo prawa określone jest według następujących zasad: niezależność sądów, czarny rynek, ochrona praw własności, egzekwowalność kontraktów.

W okresie od 1996 roku w przytoczonych obszarach nie tylko nie dokonała się poprawa, ale też w przypadku efektywności rządzenia sytuacja uległa pogorszeniu. Postęp w zakresie jakości regulacji i funkcjonowania państwa prawa nie był zbyt wyraźny. Czy ta sytuacja może się powtórzyć w ciągu następnego dziesięciolecia? Automatycznej poprawy w tym zakresie, wynikającej z samego wzrostu gospodarczego, nie należy się spodziewać. Zarządzanie rozproszone i zintegrowane wymaga wysokiego poziomu kapitału społecznego, czyli takich kategorii, jak: trwałe sieci społeczne, wzajemne uznanie, zaufanie czy wspólne działania (Mihaylova, 2004). Społeczeństwa przechodzące proces transformacji mają niski poziom kapitału społecznego.

Niski kapitał społeczny okazać się może znacznie trudniejszą barierą do pokonania niż brak dróg, oczyszczalni ścieków, czy nawet brak odpowiednio wykwalifikowanych kadr. Silne nieformalne więzi i niski kapitał społeczny, zamiast kooperacji przy wykorzystaniu środków, sprzyjają zaostrzaniu się konkurencji o wpływy i dostęp do nich. Inaczej mówiąc, postęp w zakresie efektywności zarządzania (łącznie z poprawą usług publicznych) może nie okazać się tak duży, jak można się spodziewać. Z drugiej strony, może on nie sprzyjać budowaniu kapitału społecznego, który dla nowych form zintegrowanego zarządzania jest tak potrzebny (Grabowski, 2006, s. 100).

Potwierdzeniem niskiej zdolności zarządzania są wyniki badania przeprowadzone przez zespół kierowany przez T. A. Börzel (2008) oraz A. Buzogany, S. Gutenberg (2007), a także D. Kaufmanna, A. Kraaya, M. Masturzziego (2006). W wyniku tych badań doprecyzowana została teza o słabości instytucjonalnej i niskiej zdolności zarządzania. Przywoływana już T. A. Börzel stawia tezę, iż państwa w transformacji, do których naturalnie zalicza Polskę, wykazują paradoks podwójnej słabości. Paradoks ten polega na następującym zjawisku. Otóż podmioty publiczne wskutek presji zewnętrznej (rozwiązań UE, np. *good governance*) oraz ze względu na coraz większą złożoność poszczególnych obszarów publicznych (polityka rynku pracy, polityka innowacyjna, polityka wobec inwestorów zagranicznych itp.) stają przed koniecznością wdrażania nowych metod zintegrowanego zarządzania, a więc delegowania uprawnień. Jednak te same podmioty państwowe są zbyt słabe, aby zapewnić koordynację i wdrażanie zadań delegowanych. Z kolei podmioty niepaństwowe, skonstruowane, niewiększościowe, nie dysponują *de iure* (prawnie, finansowo) oraz *de facto* (niski poziom zaufania społecznego, niskie wskaźniki kapitału społecznego, jakości prawa) zdolnościami i zasobami, aby odgrywać rolę wiarygodnych partnerów, a zatem im większa jest potrzeba niehierarchicznych metod zarządzania, tym mniej sprzyjające są warunki pojawienia się i efektywności tych metod (Börzel 2008, s. 69).

Do głównych czynników, które wpływają na ten paradoks, należy zaliczyć: brak specjalistycznej wiedzy i informacji w zakresie nowych metod zarządzania, braki w zasobach ludzkich, lęk przed utratą autonomii (decydowania), brak tradycji, doświadczeń, brak lub ograniczone możliwości monitoringu, niski poziom zaufania społecznego i braki regulacyjne (Börzel 2008, op. cit., s. 82). Dodatkowo zaszłości historyczne powodują, że metody zarządzania są postrzegane jako jeden z elementów dziedzictwa socjalistycznego (sieci klientelistyczne, paternalizm, nepotyzm), które nie przystają do instytucji demokratycznych.

Według F. Scharpfa i R. Maynz nowe metody zintegrowanego zarządzania mogą być skutecznie wdrażane, ale tylko wtedy, gdy decydenci mają możliwość hierarchicznego narzucania swoich decyzji podmiotom skonstruowanym, zjawisko to nazywa się cieniem

hierarchii (ang. *shadow of hierarchy*). Aby to jednak uczynić, musi być wysoki potencjał państwa (ang. *state capacity*). Wskaźniki potencjału państwa stosowane przez Bank Światowy mierzą jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i stopień jej niezależności od presji politycznej, a także jakość formułowania i wdrażania polityki oraz wiarygodność rządu pod względem zaangażowania w realizację takiej polityki. W przypadku gdy mamy do czynienia ze niskim potencjałem państwa, słabe podmioty publiczne będą obwiały się zdominowania eksperckiego, a do tego należy też dodać niski stopień organizacji społeczeństw jako pochodnej zaufania społecznego. (Maynz, Scharpf, 1995, op. cit.). Według ostatnich badań na temat potencjału państwa z 2006 r. Polska w grupie 27 państw zajęła 25. miejsce, wyprzedzając Bułgarię i Rumunię (Kaufmann, Kray, Mastruzzi, 2006, op. cit.). W efekcie tego głównym odniesieniem efektywności działań instytucji skonstruowanych jest sprawna absorpcja funduszy strukturalnych UE. Oznacza to jednocześnie, że kwestie dotyczące rozwiązywania problemów ekonomicznych czy społecznych mają mniejsze lub iluzoryczne znaczenie, kluczowe stają się jedynie kryteria ilościowe. Ten merytoryczny wymiar działań wszelkiego typu agencji osłabiany jest też przez ich upolitycznienie i personalizację kontroli urzędów je tworzących (Börzel 2008, op. cit., s. 125).

W związku z faktem, iż w chwili obecnej w warunkach polskich ograniczone są możliwości zarówno strukturalne, jak i behawioralne, aby tworzyć nowe instytucje skonstruowane i przy okazji rozważyć sens obecnie funkcjonujących, zasadne wydaje się wyłonienie szczebla metropolitalnego, który bazując na zjawisku cienia hierarchii i tezy podwójnej słabości, będzie w stanie realizować / przeprowadzić strategiczne obszary rozwoju lokalnego w sensie jakościowym oraz skutecznie włączać się w antycypowanie i implementację procesów globalnych.

4.6. Inwentaryzacja obszarów i aktorów funkcjonalnych w ujęciu nowego zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na terenie województwa dolnośląskiego

(obszar społeczny: polityka rynku pracy oraz gospodarczy: polityka innowacyjna, polityka wobec inwestorów zagranicznych, polityka energetyczna, polityka ochrony środowiska)

W tej części opracowania dokonana zostanie inwentaryzacja obszarów i aktorów funkcjonalnych, której celem ma być wskazanie niezbędnych rodzajów działań, które wpłynęłyby na możliwość kreowania polityki zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na terenie województwa dolnośląskiego.

Na podstawie dostępnych danych i rodzaju działających organizacji skonstruowanych dokonano podziału obszarów strukturalnych na: obszar społeczny, w tym głównie politykę rynku pracy, oraz obszar gospodarczy: politykę wobec inwestorów zagranicznych, politykę innowacyjną, politykę energetyczną i politykę ochrony środowiska. Takiemu podziałowi odpowiada bowiem struktura organizacji skonstruowanych mogących być przedmiotem niniejszego opracowania. Z funkcjonujących organizacji skonstruowanych do analizy włączono:

1. z obszaru społecznego: agencje zatrudnienia;
2. z obszaru gospodarczego: agencje rozwoju regionalnego, Agencję Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej oraz Dolnośląską Agencję Współpracy Gospodarczej.

Zanim jednak zostanie szczegółowo omówiona działalność tych agencji i główne determinanty, które mogą pozytywnie lub destrukcyjnie wpływać na zintegrowane zarządzanie obszarem metropolitalnym, chcę przedstawić aspekt administracyjno-prawny, wskazujący na brak uporządkowania tej materii zarządzania w warunkach polskich.

W odniesieniu do analizy organizacji skonstruowanych w Polsce, w ramach których władza publiczna deleguje swoje uprawnienia zarządcze i wykonawcze, można wyróżnić fundusze celowe i agencje.

Fundusze celowe są jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Fundusz celowy musi spełnić 3 kryteria: musi być powołany ustawowo, jego przychody muszą pochodzić ze środków publicznych, a wydatki muszą być przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań. Jeśli zadania funduszu są wyodrębnione z budżetu państwa, jest to państwowy fundusz celowy, jeśli z budżetu gminy, powiatu lub województwa – jest to fundusz samorządowy. Fundusz może działać jako osoba prawna lub jeśli w ustawie nie wyodrębniono formy prawnej, wówczas środki funduszy muszą być gromadzone na wydzielonym rachunku bankowym będącego w gestii dysponenta funduszu, określonego w ustawie powołującej fundusz (ustawa o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104).

Z kolei agencje mogą być tworzone na podstawie ustawy. Głównymi dochodami agencji są dotacje budżetowe i dochody z administrowanego mienia Skarbu Państwa. Agencje mogą także powoływać jednostki samorządu terytorialnego w formie spółek prawa handlowego. Ze względu na spełniane funkcje agencje można podzielić na:

– agencje utworzone w celu zarządzania wyodrębnionymi składnikami majątku Skarbu Państwa – i te muszą być nadzorowane centralnie;
– agencje, których głównym zadaniem jest finansowe wspieranie środkami publicznymi wybranych rodzajów działalności gospodarczej – i te mogą być nadzorowane regionalnie.

W odniesieniu do możliwości zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym należy rozpatrzeć dwie kwestie związane z funkcjonowaniem obecnego modelu organizacji skonstruowanych:

1. W Polsce od dawna toczy się dyskusja publiczna o konieczności ograniczenia liczby agencji rządowych i funduszy celowych, realizujących zadania państwowe oraz o przekazaniu środków publicznych, którymi zarządzają, do budżetu państwa, a przede wszystkim budżetów samorządowych. W odniesieniu do opisywanych powyżej zjawisk, dotyczących nowego zintegrowanego zarządzania, celowe jest przeanalizowanie możliwości wykorzystania części zasobów agencji rządowych i funduszy celowych na wsparcie polityki rozwoju regionalnego.
2. Restrukturyzacja działania tych organizacji jest tym bardziej uzasadniona, iż prowadzone od lat próby skoordynowania działań funduszy celowych i agencji rządowych w układzie regionalnym (wojewódzkim) nie przyniosły praktycznie żadnych efektów. Dowodem siły „oporu materii" obecnego układu może być fakt, iż uprawnienia koordynacyjne ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego, przewidziane w art. 14 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, w stosunku do tych funduszy i agencji nie zostały nawet w najmniejszym stopniu zrealizowane, a dodatkowo – w znowelizowanej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2009 r. w ogóle nie przewidziano takich uprawnień, co oznacza, że działalność i polityka agencji rządowych i funduszy celowych, zarządzających przecież na poziomie regionalnym, w żadnej mierze nie podlega logice rozwoju regionalnego. Fakt ten w zasadniczej mierze może utrudniać zintegrowane zarządzanie obszarem metropolitalnym.

Za kluczową przy wyodrębnianiu szczebla metropolitalnego uznajemy możliwość prawnego koordynowania prac instytucji skonstruowanych, które obecnie działają pod władztwem poszczególnych ministerstw, zarządów województw i gmin, w przeciwnym razie obszar metropolitalny znajdzie się w sytuacji rozproszenia zasobów, policentrycznej struktury zarządczej, w dodatku nieskoordynowanej oraz braku faktycznego wpływu na zakres i tempo swojego rozwoju.

4.7. Ocena możliwości zintegrowania działań agencji zatrudnienia w województwie dolnośląskim *(obszar społeczny)*

Polskie prawodawstwo dopuszcza obsługę rynku pracy nie tylko przez publiczne służby zatrudnienia, ale również przez inne instytucje, w tym przez agencje zatrudnienia. Stąd konieczność rozważenia możliwości koordynacji zadań tych podmiotów, które działając w sposób systemowy i celowościowy, przyniosą większą efektywność w zakresie działań na rynku pracy. Agencje zatrudnienia są podmiotami, świadczącymi usługi w zakresie:

– pośrednictwa pracy – tj. usługi pośrednictwa pracy na terenie Polski oraz pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych;
– pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych – tj. odpłatne usługi doradcze na rzecz pracodawców;
– poradnictwa zawodowego – tj. pomoc w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, informacji zawodowych oraz pomoc w doborze kandydatów do pracy;
– doradztwa personalnego i pracy tymczasowej – tj. kierujące własnych pracowników do pracodawcy celem wykonywania pracy tymczasowej.

Prawną możliwość koordynacji działań agencji na poziomie regionalnym otwierają zapisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, według których do jej prowadzenia wymagany jest wpis do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Dokumentem potwierdzającym wpis do tegoż rejestru jest wydawany przez marszałka województwa, za pośrednictwem wojewódzkiego urzędu pracy, certyfikat. Od 1 lutego 2009 r. podmioty posiadające wpis do rejestru otrzymują jeden certyfikat bezterminowy, uprawniający do świadczenia pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego lub pracy tymczasowej.

Kolejną możliwość prawną do koordynacji działań agencji dają zapisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, na mocy to których agencje zobowiązane są do przedstawienia marszałkowi województwa informacji o zakresie i efektach swojej działalności. Na podstawie tych informacji marszałkowie opracowują zbiorczą informację z województwa, a następnie jest ona przekazywana ministrowi właściwemu do spraw pracy.

Ta sama ustawa nakłada na agencje obowiązek współpracy z organami zatrudnienia w zakresie realizacji wytycznych odnośnie rynku pracy. W świetle tego zapisu istotne jest, aby uwzględniając trendy europejskie (Strategię Europa 2020, Agendę Oslo, Zalecenie KE pn. Nowa rola uniwersytetów w społeczeństwie wiedzy, alokacje z fundu-

szy strukturalnych na kolejną perspektywę finansową) oraz krajowe (przygotowywane projekty ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) agencje były włączane w procesy zintegrowanego zarządzania metropolitalnymi rynkami pracy w ścisłym współdziałaniu z uczelniami wyższymi.

Jeśli chodzi natomiast o stan ilościowy agencji, to na koniec sierpnia 2010 r. w Krajowym Rejestrze Podmiotów Prowadzących Agencje Zatrudnienia, nadzorowanym przez Ministerstwo Gospodarki w województwie dolnośląskim było zarejestrowanych 265 agencji (http://www.kraz.praca.gov.pl/StronaGlowna.aspx z 09.09.2010).

Zatrudnienie w wyniku pośrednictwa agencji zatrudnienia w okresie od 2000 do 2008 roku wzrasta ze 108 054 do 327 860 osób w skali kraju. Fakt ten powinien skłonić władze publiczne do ustalenia koordynacji działań agencji lub ściślejszego włączenia ich w obszar realizowanych przedsięwzięć na zasadzie delegowania zadań lub wydzielenia zupełnie nowych pól aktywności. Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością ściślejszego zintegrowania agencji z potencjalnymi obszarami metropolitalnymi są prace legislacyjne prowadzone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które to (Agencje zatrudnienia, 2009, s. 26) rozpoczęło działania mające na celu polepszenie warunków do rozwoju agencji zatrudnienia oraz poprawy współpracy pomiędzy instytucjami rynku pracy. Warto zatem, aby województwo i władze gmin z potencjalnych obszarów metropolitalnych włączyły się w te kwestie.

4.8. Analiza funkcjonalna działania i efektywności agencji z obszaru gospodarczego

Niniejszej analizie funkcjonalnej poddane zostaną tylko te podmioty, w których samorząd województwa dolnośląskiego i gmina Wrocław, jako potencjalni i zdeklarowani liderzy przyszłego obszaru metropolitalnego (Koncepcja 12+21), są właścicielami lub posiadają w nich większościowe udziały. Kryterium to jest o tyle zasadne, iż właściciel czy główny udziałowiec ma nieograniczoną lub potencjalnie dużą możliwość przeprowadzenia zmian, włącznie z zasadniczą restrukturyzacją działania lub likwidacją agencji włącznie.

Bazując zatem na kryterium własności, analizie zakresu zadań i działań oraz stopnia rentowności poddano następujące podmioty:

– Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego SA (WARR),
– Agencję Rozwoju Regionalnego – ARLEG SA w Legnicy (ARLEG),
– Karkonoską Agencję Rozwoju Regionalnego SA (KARR),

– Dolnośląską Agencję Współpracy Gospodarczej sp. z o.o. (DAWG),
– Dolnośląski Park Innowacji i Nauki SA (DPIN),
– Agencję Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej SA (ARAW).

Dodać należy, iż w regionie działają jeszcze: Agencja Rozwoju Regionalnego AGROREG SA w Nowej Rudzie oraz Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego w Wałbrzychu, ale władze publiczne mają tam albo mniejszościowe udziały, albo w żaden sposób nie są z nimi związane, stąd też te dwie agencje zostały wyłączone z analizy.

Dla oceny zakresu działań tych agencji oraz rentowności pozyskano dane dostępne na stronach internetowych tych instytucji lub ich właścicieli bądź udziałowców (tabela 7). Jest to więc badanie statyczne, pochodzące z badań zastanych i w związku z powyższym, należałoby dokonać badań jakościowych definiujących efektywność i sprawność tych instytucji oraz badań dotyczących zdefiniowania zakresu wzajemnych relacji między tymi podmiotami. Ten rodzaj statycznej analizy nie może w pełni dać odpowiedzi na pytanie o racjonalność utrzymywania niektórych podmiotów lub ich działów, ale pozwala sformułować pewne wnioski będące hipotezami i mogące służyć jako założenia do dalszych, pogłębionych badań jakościowo-ilościowych.

Tabela 7. Agencje jednoosobowe lub z większościowym udziałem samorządu województwa dolnośląskiego i gminy Wrocław – analiza funkcjonalna

Instytucja / Kryterium	Akcjonariusze	Włączenie w proces zarządzania funduszami strukturalnymi UE	Obsługa inwestorów zagranicznych	Usługi dla przedsiębiorstw	Usługi dla JST	Kapitał zakładowy	Wynik finansowy za 2008r. dla udziałowca/ właściciela
WARR	samorząd województwa oraz 22 inne podmioty, w tym partnerzy biznesowi	TAK	TAK	TAK	TAK	16 797 200,00 (w tym 16 197 200, 00 samorządu woj.)	165 719,52
ARLEG	samorząd województwa i inne podmioty	NIE	NIE	TAK	TAK	1 804 100,00 (w tym 1 334 100, 00 samorządu woj.)	13 731,63
KARR	samorząd województwa i inne podmioty	NIE	NIE	TAK	NIE	3 155 800,00 (w tym 3 015 800, 00) samorządu woj.)	–323 152,56
DAWG	wyłącznie samorząd województwa	NIE	TAK	TAK	TAK	5 000 000,00 (w tym 100% samorządu woj.)	–1 985 353,86
DPIN	wyłącznie samorząd województwa	NIE	NIE	TAK	TAK	10 250 000,00 (w tym 100% samorządu woj.)	50 733,66
ARAW	gmina Wrocław oraz 23 gminy z aglomeracji	NIE	TAK	TAK	TAK	29 366 563,00 (w tym 29 187 563,00 gminy Wrocław)	brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynów Informacji Publicznych badanych instytucji i nadzoru właścicielskiego UMWD (www.bip.umwd.pl) i UMW (www.bip.um.wroc.pl) – sierpień–wrzesień 2010.

5. Wrocław jako metropolia

W opracowaniu rządowym Polska 2030, stanowiącym zarys wizji rozwojowych kraju, podkreślono, iż we współczesnej gospodarce światowej dominującą rolę odgrywają miasta metropolitalne. Stanowią one bieguny przyciągające kapitał, pracowników i studentów, a także koncentrują na swoim obszarze funkcje decyzyjne i administracyjne państw i biznesu. Siła oddziaływania metropolii wykracza poza formalne granice miejskie, stwarzając możliwości rozwoju mniejszym jednostkom położonym w najbliższym otoczeniu. Dzięki funkcjonalnym powiązaniom z metropolią mogą się rozwijać także całe regiony (…). Najbardziej znaczącymi polskimi metropoliami, w świetle wskazanego opracowania, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne, są: Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto.

Polski system miejski ma charakter policentryczny. Odnotować w nim można siedem aglomeracji o liczbie ludności przekraczającej 500 tys. mieszkańców. Będą to: Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław, aglomeracja śląska oraz Trójmiasto. Rozmieszczenie przestrzenne wskazanych obszarów metropolitalnych jest jednak nierównomierne – we wschodniej części kraju znajduje się tylko jedna metropolia – Warszawa.

Polskie miasta o największej rozpoznawalności, jednocześnie najczęściej uwzględniane w rankingach międzynarodowych czy różnego rodzaju analizach porównawczych, to Warszawa, Kraków i Wrocław. „Choć konkurencyjność polskich metropolii rośnie, to jednak z punktu widzenia inwestorów zagranicznych głównym atutem pozostają niskie koszty prowadzenia działalności. W niedawnym rankingu European Cities & Regions of the Future 2008/2009 (FDI Magazine), Warszawa, Kraków i Wrocław zajęły pierwsze trzy miejsca w kategorii efektywności kosztowej. Jednak żadne polskie miasto nie znalazło się w czołowej dziesiątce obliczanej według takich kryteriów, jak jakość życia, jakość infrastruktury, jakość zasobów ludzkich czy klimat dla biznesu. (…) słabą stroną krajowych metropolii jest niska jakość przestrzeni publicznej – jej zagospodarowania i estetyki. Niska jakość przestrzeni prowadzi często do jej prywatyzacji i do przestrzennej segregacji, co pogłębia stratyfikację społeczną i ogranicza zewnętrzną atrakcyjność miasta. Czynnik ten ma istotne znaczenie dla oceny miasta przez inwestorów z wysokiego segmentu gospodarki (innowacyjnych, konkurujących jakością i nowością), a także dla rozwoju metropolii jako siedziby międzynarodowych organizacji, miejsca spotkań i prestiżowych imprez. Wydaje się, że świadomość tej kwestii wśród elit samorządowych jest ciągle niska". (Polska 2030…, 2010, s. 254).

Autorzy opracowania „Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja" pogrupowali polskie ośrodki miejskie na 5 klas z punktu widzenia liczby ludności. Najwyższą klasę (A) tworzą Warszawa i konurbacja śląska o liczbie ludności znacznie przekraczającej 1,5 miliona mieszkańców. Drugą klasę (B) stanowi 5 ośrodków miejskich liczących między 500 a 900 tys. mieszkańców: Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto, Wrocław. Kolejna klasa (C) jest relatywnie najsilniej zróżnicowana i składa się z 11 miast liczących od 150 do 450 tys. mieszkańców. W jej ramach można wyróżnić trzy podklasy: (+++) Szczecin, Bydgoszcz oraz Lublin i Białystok, (++) Częstochowa, Radom, Toruń, Kielce oraz (+) Bielsko-Biała, Olsztyn i Rzeszów. W skład następnej klasy (D) wchodzą miasta o zbliżonej liczbie ludności wynoszącej między 110–150 tysięcy, z których największy jest Rybnik, a najmniejszy Tarnów. Natomiast liczba ludności sześciu najmniejszych miast (klasa E) oscyluje wokół 100 tys. mieszkańców.

W ekspertyzie „Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja" opisano funkcje polskich obszarów metropolitalnych w następujący sposób:

- **Funkcje kontrolne i zarządcze** przejawiające się lokalizacją w danym mieście siedzib przedsiębiorstw prowadzących lub uczestniczących w procesach gospodarczych wykraczających poza dany układ lokalny. Brak danych o strukturze przestrzennej powiązań przedsiębiorstw można do pewnego stopnia zastąpić założeniem o tym, że wciąż przeciętnie największe firmy mają relatywnie silniejsze powiązania zewnętrzne niż firmy małe i średnie oraz, co ważniejsze, że mają one duży udział bezwzględny w powiązaniach danego ośrodka z otoczeniem zewnętrznym. Przyjęcie tych założeń pozwala wykorzystać dane zbierane przez tygodnik „Polityka" o największych polskich firmach pod względem przychodów do zilustrowania znaczenia funkcji kontrolnych i zarządczych w największych ośrodkach miejskich.
- **Potencjał naukowo-badawczy** to ważny element wyróżniający ośrodek metropolitalny (szczególnie we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy). Jakościowy wymiar współpracy zagranicznej polskich ośrodków akademickich może przedstawiać uczestnictwo polskich zespołów badawczych we współpracy międzynarodowej w ramach 5. i 6. Ramowego Programu Badań UE. Innym sposobem pomiaru tego potencjału w ujęciu ilościowym, w większym stopniu uwzględniającym napływ na lokalny rynek pracy osób z wyższym wykształceniem, jest liczba studentów kształcących się w danym mieście. W uproszczony sposób założono, że istnieje związek między liczbą studentów a wielkością potencjału naukowo-badawczego. Analizę wzbogacono informacjami na temat możliwości absorpcji absolwentów wyższych uczelni przez miasta wojewódzkie oraz siły przyciągania studentów z regionu oraz spoza regionu.

- **Funkcje kulturalne** pełnione przez dany ośrodek miejski istotnie kształtują metropolitalność danego ośrodka. Są one trudno mierzalne, a jeszcze trudniej oddzielić ich znaczenie w wymiarze regionalnym i międzynarodowym. Na potrzeby tych analiz, kierując się dostępnością danych, w bardzo dużym uproszczeniu do ich pomiaru wykorzystano liczbę miejsc w kinach. W rzeczywistości jest to wskaźnik pomiaru potencjału rozrywkowego, ale przyjęto założenie o jego pośrednim powiązaniu z innymi wydarzeniami kulturalnymi, takimi jak: festiwale, koncerty, wystawy oraz przedstawienia teatralne i operowe. W analizach funkcji kulturalnej uwzględniono również występowanie różnego rodzaju instytucji kultury w mieście oraz istnienie różnego rodzaju atrakcji turystycznych (wskaźniki funkcji kulturalnej i turystycznej zostały ujęte wspólnie).
- Do pewnego stopnia syntetycznym wskaźnikiem **atrakcyjności zewnętrznej** danego ośrodka miejskiego (który jest wypadkową różnych funkcji, zarówno gospodarczych, naukowych, jak i kulturalnych, a także związanych z obsługą ruchu turystycznego) są osoby korzystające z bazy noclegowej oferowanej przez miasto. Pomimo powszechności stosowania nowoczesnych technologii teleinformacyjnych, wciąż istnieje konieczność prowadzenia tzw. kontraktów twarzą w twarz.
- **Dostępność transportową** danego ośrodka miejskiego, mierzoną lokalizacją portu lotniczego i liczbą obsługiwanych pasażerów, uznano za istotny wskaźnik miary metropolitalności, należy bowiem oczekiwać, że między dostępnością transportową a rozwojem funkcji metropolitalnych powinna zachodzić dwustronna wzajemna zależność. Rozważania te uzupełniono analizą jakości połączeń drogowych oraz kolejowych Wrocławia. (M. Smętkowski *et al.*, 2009, s. 46–48).

Analiza poszczególnych funkcji Wrocławia pozwala ocenić to miasto na poszczególnych płaszczyznach jego funkcjonowania w wymiarze metropolitalnym. Dla zobrazowania potencjału stolicy Dolnego Śląska porównuję ją z Poznaniem i Krakowem – miastami o, jak się okazuje, zbliżonym potencjale, stawianymi w różnego rodzaju rankingach „w jednym rzędzie" z Wrocławiem (o czym wspomniano we wstępie do tego rozdziału).

5.1. Funkcja polityczna Wrocławia

Wrocław jest stolicą Dolnego Śląska. Tutaj swoje siedziby posiadają wojewódzkie władze samorządowe (Sejmik Województwa Dolnośląskiego oraz Zarząd Województwa), władze powiatu ziemskiego (Rada Powiatu Wrocławskiego oraz Zarząd), a także samorządu gminy Wrocław (Rada Miejska Wrocławia oraz Prezydent Wrocławia). Wrocław to także siedziba reprezentanta rządu w terenie – Wojewody Dolnośląskiego.

We Wrocławiu funkcjonują konsulaty: Niemiec, Republiki Czeskiej, Austrii, Bułgarii; Konsulaty Honorowe: Meksyku, Rumunii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Danii i Agencja Konsularna Francji.

Miasto zdecydowanie wyróżnia się na politycznej mapie, zarówno Polski, jak i Dolnego Śląska. Orientacją trwale dominującą są siły polityczne związane z umiarkowanym, liberalnym centrum. Jest to miasto charakteryzujące się trwałością władzy (szczególnie wykonawczej) – zmiany na stanowisku prezydenta miasta były nieliczne (prezydenci Wrocławia to: B. Zdrojewski, S. Huskowski oraz R. Dutkiewicz) i w swoim ogólnym zarysie poszczególne prezydentury cechowały się wspólną wizją rozwojową.

5.2. Funkcja administracyjna Wrocławia

Powyżej wskazano władze samorządowe mające swoje siedziby na terenie Wrocławia. Wszystkie te podmioty pełnią funkcje administracyjne dla szerszego lub węższego obszaru, w zależności od przypisanych im zadań i kompetencji. Poza wskazanymi, funkcję administracyjną pełnią również organy administracji niezespolonej i zespolonej (służby, inspekcje i straże) oraz inne jednostki administracji centralnej (w tym agencji rządowych) czy też samorządów zawodowych bądź też sądownictwa. Zasięg oddziaływania funkcji administracyjnej obejmuje całe województwo, a uwzględniając politykę samorządowych władz wojewódzkich, które w tym właśnie mieście mają swoją siedzibę, wykracza również poza granice Dolnego Śląska (co wiąże się np. z realizacją różnego rodzaju projektów o charakterze ponadgranicznym). Ponadregionalny wymiar funkcji administracyjnej będzie się również odnosił do działalności niektórych instytucji administracji niezespolonej – np. we Wrocławiu swoją siedzibę ma dowództwo Śląskiego Okręgu Wojskowego.

Opisywaną funkcję można rozszerzyć o elementy związane z obsługą ludności (**funkcja obsługowa**). Poza wskazanymi powyżej obszarami można tutaj zakwalifikować taką działalność zorientowaną na strefy zewnętrzne (wewnętrzne również), jak: specjali-

styczna opieka zdrowotna, działalność specjalistycznych usługowych firm komercyjnych, wielkotowarowy handel detaliczny, dostarczanie energii elektrycznej, handel detaliczny. (Pancer – Cybulska, 1999, s. 37–61). Na terenie Wrocławia występuje silna koncentracja tego rodzaju usług. Świadczy się je na rzecz zarówno mieszkańców Wrocławia, jak też dla mieszkańców najbliższego otoczenia czy nawet całego regionu (jak np. specjalistyczna opieka zdrowotna).

Współwystępowanie różnych szczebli administracji publicznej i funkcji politycznych w centrum regionu może stanowić punkt wyjścia dla tworzenia płaszczyzny (np. instytucjonalnej) współpracy, integracji oraz kształtowania i wyzwalania procesów współzarządzania obszarami większymi niż jedna gmina. Pozytywne skutki wszelkiej aktywności podmiotów występujących w mieście będą jednak widoczne dopiero wówczas, kiedy określony zostanie strategiczny cel rozwoju regionu, wokół którego skupią się poszczególni aktorzy sceny metropolitalnej i regionalnej (Gaczek, Wojtasiewicz, 2001, s. 82–83).

5.3. Funkcja gospodarcza Wrocławia (finansowa)

W Pięćsetce „Polityki”[2], stanowiącej zestawienie największych firm działających w Polsce, znajdują się 34 podmioty z Dolnego Śląska. 16 spośród nich ma swoje siedziby we Wrocławiu, 7 – na obszarze gmin sąsiadujących z Wrocławiem, bądź też znajdujących się w odległości do 30 km od granic miasta, 8 – na terenie LGOMu (Legnica, Lubin, Polkowice), 3 znajdują się w Wałbrzychu. Widoczna jest więc zdecydowana dominacja obszaru metropolitalnego, jeśli chodzi o kumulację znaczących firm. W pierwszej „setce” opisywanego rankingu znajdują się 4 podmioty z Dolnego Śląska (w tym jeden z Wrocławia i jeden funkcjonujący na terenie potencjalnego obszaru metropolitalnego).

Dla porównania[3] w Wielkopolsce odnotowano 47 podmiotów gospodarczych, z czego 21 w Poznaniu. W Małopolsce wskaźnik ten ukształtował się odpowiednio na poziomie: 35 podmiotów w skali regionu, a 19 z Krakowa.

O znaczeniu metropolii stanowi m.in. fakt, iż występują tam rozwinięte usługi finansowe. Szczególnego znaczenia nabiera metropolia, jeśli podmioty z branży finansowej tam właśnie posiadają swoje siedziby – ośrodki decyzji. Przekłada się to na sieć powiązań

[2] http://www.lista500.polityka.pl/

[3] Porównując Wrocław do innych polskich metropolii wykorzystano dane dotyczące Krakowa i Poznania, gdyż, jak wynika z analizy opracowań klasyfikujących polskie miasta w zakresie występującego tam potencjału (także metropolitalnego), właśnie te dwie jednostki samorządu terytorialnego stanowią największą konkurencję dla stolicy Dolnego Śląska.

międzynarodowych. Na tym tle Wrocław wypada lepiej od pozostałych miast (z wyjątkiem Warszawy – ale tutaj trudno porównywać). Na liście 100 największych spółek z branży finansowej w 2009 r.:

- 75 zarejestrowanych było w Warszawie,
- 7 we Wrocławiu,
- 5 w Krakowie,
- 4 w Trójmieście,
- 9 w innych miastach kraju (w Poznaniu – jedna).

Swoje siedziby mają we Wrocławiu następujące banki: BZ WBK, Lukas Bank, AIG Bank, Eurobank, Santander Consumer Bank (dawniej PTF Bank) oraz centra finansowo-księgowe: Volvo, Hewlett-Packard, KPIT Cummins, UPS, GE Money Bank, Credit Suisse. W mieście działa największa liczba firm leasingowych oraz windykacyjnych w kraju, w tym największy Europejski Fundusz Leasingowy.

Wśród 100 największych eksporterów w 2009 r. Dolny Śląsk odnotował 12 podmiotów. Tylko 3 znajdują się we Wrocławiu, ale dodatkowe 4 – na terenie potencjalnego wrocławskiego obszaru metropolitalnego (co może mieć pozytywne skutki dla integracji funkcjonalnej obszaru metropolitalnego). Na terenie Wielkopolski funkcjonuje 10 tego rodzaju firm (w tym 2 w Poznaniu). W Małopolsce funkcjonuje 6 takich podmiotów (3 w Krakowie).

Interesujące wyniki pokazują zestawienia dotyczące firm funkcjonujących w poszczególnych branżach (w interesujących nas miastach), z uwzględnieniem obszarów, gdzie istotne znaczenie mają wysokie technologie oraz w usługi. I tak, w branży telekomunikacja i IT na terenie Wrocławia funkcjonują 2 firmy, w Krakowie – 1, a w Poznaniu żadna. W przemyśle elektronicznym Wrocław „reprezentowany jest" przez 4 podmioty (w tym 1 z terenu OMu), zaś Poznań i Kraków – po jednym. We Wrocławiu i podwrocławskich gminach dynamicznie rozwijają się wskazane sektory (oprogramowanie wewnętrzne firm, oprogramowanie na zamówienie), np. Siemens, LG (LG Philips + 6 podwykonawców + LG Electronics), HP, Google, Opera Software, QAD, Whirlpool (dawniej Polar), Bosch, Fagor Mastercook (były Wrozamet), Toshiba, Tieto i inne). Siemens właśnie przenosi swoje centra programistyczne do Wrocławia. We Wrocławskim Parku Technologicznym zlokalizowanych jest wiele firm z branży przemysłu wysokich technologii (*high-tech*): Baluff, CIT Engineering, Caisson Elektronik, ContiTech, Ericsson, Innovative Software Technologies, IT-MED, Mitsubishi Electric, Maas, Sektor IT, Technology Transfer Agency TECHTRA czy Vratis. W mieście powstaje także centrum

informatyczno-usługowe IBM, w którym pracę znajdzie 3 tys. pracowników, głównie inżynierów informatyków i programistów. W pojedynku o centrum IBM walczyły także Katowice, Kair i Budapeszt.

Na terenie Wrocławia mają swoje siedziby firmy działające w sektorze usług odnotowane w Pięćsetce „Polityki". Są to 3 podmioty, z czego, co warto podkreślić, dwie zajmują pierwsze dwa miejsca w skali kraju, a trzecia – miejsce jedenaste (w swojej branży). W Poznaniu znajduje się jedna taka firma, a w Krakowie – żadna.

W świetle zamieszczonych powyżej kryteriów Wrocław nie może się równać z Warszawą. Jeśli jednak porównamy stolicę Dolnego Śląska z podobnymi, co do potencjału społecznego miastami – Krakowem i Poznaniem, okazuje się, że jest to miasto o dużych możliwościach rozwojowych.

Korzystne dla Wrocławia i Dolnego Śląska trendy pokazują wyniki badań Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, z których wynika, że wśród podregionów o najwyższej atrakcyjności inwestycyjnej dla działalności przemysłowej znalazły się dwa zwarte obszary położone w południowej części Polski. Jeden z nich ukształtowany jest wokół Górnego Śląska i zachodniej Małopolski, drugi zaś wokół Wrocławia i Wałbrzycha – ośrodków przemysłowych Dolnego Śląska wyróżniających się długimi tradycjami przemysłowymi, a co za tym idzie – dobrze rozwiniętym sektorem przedsiębiorstw produkcyjnych, specjalistycznym rynkiem pracy oraz względnie dobrą, dzięki autostradzie A-4, dostępnością transportową. (Raport wprowadzający…, 2010, s. 146). Warto podkreślić, że są to obszary, gdzie zlokalizowane są specjalne strefy ekonomiczne.

5.4. Funkcja edukacyjna Wrocławia

Wrocławski ośrodek szkolnictwa wyższego posiada duży potencjał dydaktyczny, czego wyrazem jest funkcjonowanie państwowych i niepaństwowych placówek naukowo-badawczych. We Wrocławiu funkcjonują uczelnie o wszystkich niemal profilach kształcenia. Potencjał edukacyjny metropolii, mierzony liczbą osób studiujących, zestawiono w porównaniu z Poznaniem i Krakowem w tabeli 8. Zamieszczono tam również informacje na temat potencjału edukacyjnego podregionów dolnośląskich. Zabieg ten, z jednej strony pokazuje nam dystans, jaki dzieli je od stolicy regionu, z drugiej zaś – jest to prezentacja poziomu, w jakim LGOM zaspokaja potrzeby edukacyjne na poziomie wyższym. A trzeba podkreślić, że obszar ten jest ważnym „biegunem wzrostu".

Tabela 8. Szkoły wyższe na Dolnym Śląsku, w Poznaniu i Krakowie oraz liczba studiujących

obszar geograficzny / rodzaj uczelni	DOLNY ŚLĄSK	PODREGIONY					
		jeleniogórski	legnicko-głogowski	wałbrzyski	m. Wrocław	POZNAŃ	KRAKÓW
uniwersytety	1	0	0	0	1	1	1
wyższe szkoły techniczne	1	0	0	0	1	1	2
wyższe szkoły rolnicze	1	0	0	0	1	1	1
wyższe szkoły ekonomiczne	5	0	1	0	4	5	3
wyższe szkoły pedagogiczne	1	0	0	0	1	0	2
akademie medyczne	1	0	0	0	1	1	0
akademie wychowania fizycznego	1	0	0	0	1	1	1
wyższe szkoły artystyczne	2	0	0	0	2	2	3
wyższe szkoły teologiczne	2	0	0	0	2	0	1
pozostałe szkoły wyższe	23	2	5	5	11	14	8
ogółem	41	2	6	5	25	26	23
LICZBA OSÓB STUDIUJĄCYCH			12 065		146 071	138 723	186 535

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDR) za rok 2009.

We Wrocławiu swoje siedziby mają takie jednostki naukowo-badawcze, jak:

- Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta,
- Instytut Niskich Temperatur i Badań Strukturalnych im. Włodzimierza Trzebiatowskiego PAN,
- Instytut Immunologii i Terapii Doświadczalnej im. Ludwika Hirszfelda PAN,
- Oddział PAN we Wrocławiu,
- Międzynarodowe Laboratorium Silnych Pól Magnetycznych i Niskich Temperatur PAN,
- Wrocławskie Centrum Badań EIT+,
- Zakład Antropologii PAN.

Funkcja metropolitalna związana z edukacją na wyższym poziomie będzie wzmocniona, jeśli ośrodek akademicki będzie w stanie przyciągnąć szerokie grono studentów spoza regionu oraz zatrzymać ich (chociaż w tym przypadku dochodzi do tzw. „wypłukiwania" potencjału z regionu czy też z otoczenia zewnątrznego). Jeśli potencjał edukacyjny miasta mierzyć siłą przyciągania studentów z regionu (spoza miasta centralnego) oraz spoza regionu, to okazuje się, że Wrocław jest metropolią dość atrakcyjną. W roku akademickim 2008/2009 we Wrocławiu studiowało 34,9 % osób z regionu (bez miasta centralnego) oraz 35,4 % spoza regionu. Największą siłę przyciągania młodzieży „z zewnątrz" posiada Kraków – 42,3 %. Poznań wypada nieco słabiej niż Kraków i Wrocław, osiągając wskaźnik 32,7 %. Warto też wskazać, że dominująca w większości statystyk Warszawa, w tym wypadku, ze wskaźnikiem 38,0% osiąga słabszą pozycję niż Kraków.

Interesującym wskaźnikiem jest też absorpcja absolwentów wyższych uczelni przez miasta wojewódzkie. We Wrocławiu odnotowuje się 27,7 % wskaźnik absolwentów, którzy przyjechali na studia spoza regionu i pozostali w mieście. Wskaźnik dla Krakowa wynosi 28,3 %, Poznania – 24,8 %, a Warszawy – 35,4 % (najwyższy w kraju). (Raport wprowadzający…, 2010, s. 134–138).

5.5. Funkcja naukowa Wrocławia

Wrocławski ośrodek naukowy odgrywa ważną rolę w skali kraju i jest najważniejszym tego typu obszarem na terenie Dolnego Śląska. Ciekawe informacje na ten temat prezentuje Raport o Ośrodkach Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce przygotowany przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości. Ośrodki innowacyjne w świetle ww. raportu to: 23 parki technologiczne i 23 inicjatywy parkowe; 17 inkubatorów technologicznych; 51 pre-inkubatorów (akademickich inkubatorów przedsiębiorczości); 46 inkubatorów przedsiębiorczości; 87 centrów transferu technologii; 9 funduszy kapitału zalążkowego; 7 sieci aniołów biznesu; 82 lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe; 54 fundusze poręczeń kredytowych; 318 ośrodków szkoleniowo-doradczych i informacji. (Raport o ośrodkach …, 2009, s. 151).

W rozmieszczeniu przestrzennym akademickich inkubatorów przedsiębiorczości zdecydowanie dominują Warszawa i Wrocław (7 inkubatorów). W Poznaniu funkcjonują 4 tego rodzaju podmioty, a w Krakowie – 3. Jeśli natomiast wziąć pod uwagę Centra Transferu Technologii, to dwa ostatnie miasta pełnią dominującą rolę. W Poznaniu znaj-

duje się 6 takich centrów, a w Krakowie – 5 (podobnie jak w Warszawie). We Wrocławiu jedynie jedno – Wrocławskie Centrum Transferu Technologii. Ponadto we Wrocławiu istnieją jeszcze: Wrocławski Park Technologiczny, Wrocławski Park Przemysłowy, Wrocławski Medyczny Park Naukowo-Techniczny.

Działalność badawczo-rozwojowa mierzona nakładami nie będzie w tym miejscu komentowana, gdyż Polska cechuje się najniższymi wskaźnikami w tym zakresie wśród krajów europejskich, i nie tylko. Uwzględnione natomiast będzie zaangażowanie instytucji naukowych z poszczególnych ośrodków naukowych w 5. i 6. PR UE. W rankingu takim Wrocław zajmuje słabą – szóstą pozycję, za Warszawą, Krakowem, Gdańskiem, Poznaniem, Katowicami. Szczegóły zawarto w tabeli 9. Pod względem liczby zespołów badawczych realizowanych w ramach 6. Programu Ramowego wrocławski ośrodek naukowy, ze 121 zespołami, wypada o wiele słabiej niż jego największa konkurencja (Poznań – 172 zespoły, Kraków – 255).

O jakości obszaru związanego z funkcją naukową danej metropolii świadczy również poziom wynalazczości. Wskaźnikiem jest w tym wypadku liczba udzielonych patentów (dane za rok 2008). W skali ogólnokrajowej Wrocław (Dolny Śląsk) zajmuje wysokie trzecie miejsce (ze 153 patentami). Jest to wynik lepszy niż dla województw: małopolskiego i wielkopolskiego. Ranking województw kształtuje się w następujący sposób:

- mazowieckie – 377;
- śląskie – 240;
- dolnośląskie – 153;
- małopolskie – 140;
- łódzkie – 99. (Raport o ośrodkach …, 2009, s. 160).

Tabela 9. Dziesięć miast, z których instytucje najczęściej brały udział w projektach 5. i 6. PR UE

Ośrodek naukowy	Liczba uczestników projektów	Liczba liderów	Udział uczestników będących liderami
Warszawa	1258	173	13,8
Kraków	437	81	18,5
Gdańsk	287	25	8,7
Poznań	262	50	19,1
Katowice	195	27	13,8

Wrocław	194	24	12,4
Łódź	171	25	14,6
Szczecin	42	0	0
Lublin	40	5	12,5
Toruń	28	2	7,1

Źródło: Raport o ośrodkach …, 2009, s. 159.

Wrocław posiada potencjał, aby odgrywać ważniejszą rolę w obszarze funkcji naukowej, jednak konieczne będzie tutaj silniejsze powiązanie B+R z praktyką oraz wsparcie dla dolnośląskich kadr naukowych.

5.6. Funkcje: kulturalna i turystyczna Wrocławia

Funkcje: kulturalna i turystyczna zostały w tym miejscu powiązane, ponieważ zasoby dziedzictwa kulturowego oraz oferta instytucji świadczących usługi z zakresu kultury odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu potencjału turystycznego każdego miasta.

We Wrocławiu występuje silna koncentracja usług z zakresu kultury. Poza samą ofertą świadczy o tym fakt, iż na terenie potencjalnego wrocławskiego obszaru metropolitalnego (powiatów sąsiadujących) nie występuje oferta kinowa. Oferta Wrocławia jest zróżnicowana – w Strategii rozwoju turystyki dla Wrocławia na lata 2008–2013 wskazuje się następujące grupy produktów:

- zabytki miasta (Ostrów Tumski, obszar Starego Miasta);
- punkty widokowe (wieża Katedry św. Jana Chrzciciela, wieża kościoła św. Elżbiety, Wieża Matematyczna);
- tereny rekreacyjne (parki, ogrody, bulwary nadodrzańskie, wyspy na Odrze);
- imprezy cykliczne (Wratislavia Cantans, Busker Bus, Wrocław Non Stop, Festiwal Filmowy Era Nowe Horyzonty i inne);
- efektowna iluminacja zabytków, placów i tras spacerowych;
- różnorodność oferty rozrywkowej i gastronomicznej na obszarze miasta (wokół centrum, wokół pl. Grunwaldzkiego – ośrodek akademicki);
- atmosfera miasta (duża liczba młodych mieszkańców, centrum miasta stale aktywne jako centrum biznesu, nauki i rozrywki);
- stała obecność artystów ulicznych w najatrakcyjniejszych punktach miasta;

- wrocławskie legendy i pomniki historii;
- duża liczba studentów i biznesmenów przebywających w mieście przez długi czas.

Potencjał kulturalny, a tym samym również turystyczny, Wrocławia nie jest mały. Jak zatem prezentuje się miasto pretendujące do roli metropolii o zasięgu ponadregionalnym (a nawet europejskim) pod względem liczby odwiedzających go turystów? Analiza potencjału hotelarskiego, mierzonego liczbą obiektów hotelowych oraz miejsc noclegowych (ogółem), udowadnia wiodącą rolę Krakowa. Natomiast o międzynarodowym znaczeniu tego miasta świadczy liczba turystów zagranicznych blisko czterokrotnie przekraczająca te same wskaźniki dla Wrocławia i Poznania. Szczegóły zamieszczono w tabeli 10.

Tabela 10. Baza hotelowa oraz jej wykorzystanie w wybranych miastach

Cecha / Miasto	Obiekty hotelowe	Liczba miejsc noclegowych ogółem	Korzystający z noclegów	
			ogółem	w tym turyści zagraniczni
Wrocław	37	5 667	445 207	164 030
Poznań	46	6 246	416 644	143 130
Kraków	120	15 485	1 083 999	604 642

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDR) za rok 2009.

Dokonane powyżej porównania oraz analiza potencjału kulturowego oraz turystycznego pokazują, iż stolica Dolnego Śląska w obszarze analizowanej funkcji jest ośrodkiem o znaczeniu krajowym.

5.7. Funkcja komunikacyjna Wrocławia

Stolica Dolnego Śląska jest węzłem systemu drogowego o skali europejskiej. Przez region przebiega III Paneuropejski Korytarz Transportowy Berlin – Drezno – Wrocław – Katowice – Kraków – Przemyśl – Lwów – Kijów. Dolny Śląsk powiązany jest również z europejską siecią drogową TEN-T Trans European Networks drogami na A4, 3, 5, i 94. Ponadto obszar regionu jest do włączony przez projektowany system CETC poprzez linie kolejowe E59 i CE59, drogi S5 i S3 oraz proponowaną do rozbudowy Odrzańską Drogę Wodną. Połączenia zewnętrzne Wrocławia wyglądają następująco:

– (A4) Drezno – Wrocław – Katowice – Kraków – Kijów;
– (A18 i DK nr 18) Berlin – Krzywa – (A4) Wrocław;
– (DK5) Świecie – Poznań – Wrocław – Lubawka – (DK nr 16) – Kralovec – (DK nr 37 i DK nr 33) Trutnov – (D11) Hradec Kralove – Praga;
– (DK nr 8) Wrocław – Kłodzko – (DK nr 33) Boboszów – (DK nr 43) Dolni Lipko – Brno.

Badanie dostępności komunikacyjnej Wrocławia pokazuje słabą jakość substancji drogowej. Bardzo niskie standardy występują szczególnie na kierunkach północ–południe (z Warszawą, Poznaniem, Szczecinem, Gdańskiem, Zieloną Górą, Pragą, Brnem). Średnia prędkość na tych kierunkach zawiera się w przedziale 59–65 km/h (tymczasem dla autostrad i dróg ekspresowych wartość ta wynosi 90–95 km/h). Na kierunkach pokonywanych autostradą A4 i A18 możliwości czasowe osiągania celu są znacznie wyższe. Dla obrazowania:

– trasę Wrocław – Warszawa (342 km) pokonujemy w 5 h 22 m, podczas gdy trasę o tej samej długości Drezno – Szczecin (przemieszczając się autostradami niemieckimi) pokonujemy w 3 h 23 min;
– trasę Wrocław – Zielona Góra (160 km) pokonujemy w 2 h 36 min, a trasę Drezno – Praga (157 km) w – 1 h 50 min.

Standardy podobne do niemieckich występują w Czechach, Słowacji i Francji (Wytyczne kierunkowe…, 2009, s. 28–29). Warto podkreślić, iż sieć dróg jest dogodna, głównym problemem jest ich jakość. Obecnie Wrocław ma lepsze połączenie z Berlinem, a nawet Pragą niż z Warszawą. Tymczasem trzeba mieć na uwadze, iż powiązania komunikacyjne są ważnym wskaźnikiem wpływającym na rozwój funkcji metropolitalnych miast.

W przypadku Wrocławia także komunikacja wewnątrz miasta i w obrębie obszaru metropolitalnego jest trudna. Struktura sieci drogowej Wrocławia jest silnie zorientowana na centrum miasta, mając kształt promienisty. Do końca XX wieku wszystkie mosty na głównej odnodze Odry skupiały się na jej odcinku długości około 2,5 km. Komunikacja drogowa między dzielnicami peryferyjnymi jest utrudniona przez rozległe urządzenia kolejowe, wcinające się w głąb miasta. Od lat 80. etapami budowana jest obwodnica śródmiejska. W roku 2008 rozpoczęła się natomiast budowa Autostradowej Obwodnicy Wrocławia (AOW) A8, której rolą będzie przejęcie ruchu tranzytowego z obecnych dróg nr 5 i 8 oraz wyprowadzenie go poza istniejący układ ulic miejskich. Obecnie obie te drogi przebiegają przez miasto, w tym przez dzielnicę Starego Miasta. W czerwcu 2009

rozpoczęła się budowa obwodnicy wschodniej, a w planie jest także budowa obwodnicy staromiejskiej. Obecnie Wrocław jest jednym z najtrudniejszych miast do przejechania w skali całego kraju.

Równie dużo można by napisać na temat transportu wewnątrz miasta (komunikacji miejskiej) oraz w powiązaniu z obszarem metropolitalnym, jednak te kwestie, ze wszystkimi swoimi niedoskonałościami, zostaną w tym miejscu pominięte.

Wrocław posiada międzynarodowy port lotniczy. Co ważne, jest to lotnisko znajdujące się (częściowo) w granicach miasta. Port lotniczy Wrocław – Strachowice im. Mikołaja Kopernika to międzynarodowy port lotniczy położony na terenie miasta Wrocławia, 10 km na południowy zachód od jego centrum. Pod względem liczby odprawianych pasażerów jest to obecnie 5. polski port lotniczy, natomiast pod względem ilości operacji lotniczych znajduje się na 3. miejscu za warszawskim Okęciem i krakowskimi Balicami. W 2007 po raz pierwszy, jako piąty polski port lotniczy po lotniskach w Warszawie, Krakowie, Katowicach i Gdańsku, przekroczył próg obsługi 1 mln pasażerów rocznie, obsługując 1 270 825 osób. W lipcu 2008 rozpoczęto budowę trzeciego terminala. Zakończenie budowy planowane jest na 31 marca 2011. Po jego uruchomieniu (we wrześniu 2011) przepustowość lotniska zwiększy się do 3,2 mln pasażerów rocznie, co powinno mieć duży wpływ na zwiększenie zainteresowania Wrocławiem ze strony zarówno turystów, jak i biznesu.

Dostępność zewnętrzna Wrocławia mierzona wskaźnikiem przylotów (2009 r.) znów pokazuje dominację Krakowa:

- Polska – 9 635 849,
- Warszawa – 4 162 681,
- Wrocław – 660 056,
- Kraków – 1 323 476,
- Poznań – 614 011.

Należy się jednak spodziewać, że prowadzona inwestycja powinna w krótkim czasie doprowadzić do zwiększenia wartości wskaźnika na korzyść Wrocławia (i regionu).

Wrocław spełnia wiele cech miasta metropolitalnego – nie zawsze skala metropolitalności będzie osiągała poziom międzynarodowy, jednak w przypadku większości funkcji metropolitalnych będzie to skala krajowa i zawsze regionalna. Do podstawowych ograniczeń rozwoju obszarów metropolitalnego Wrocławia, podobnie jak wszystkich metropolii, należą:

– chaos przestrzenny zarówno w ośrodku metropolitalnym, jak i jego strefie podmiejskiej na skutek braku miejscowych planów zagospodarowania;
– niesprawny układ transportowy, który nie zapewnia spójności funkcjonalnej obszaru metropolitalnego oraz utrudnia tworzenie sieci powiązań z innymi ośrodkami miejskimi, a także regionem otaczającym miasto;
– niedorozwój i niska jakość komunikacji publicznej zwłaszcza w strefie podmiejskiej,
– nieuporządkowana gospodarka wodno-ściekowa;
– rosnąca presja na środowisko przyrodnicze na skutek procesu rozlewania się miast stanowiących ośrodki metropolitalne (Smętkowski *et al.*, 2009, s. 78).

Nie ulega wątpliwości, iż przezwyciężenie ograniczeń rozwojowych, do których nawiązywano w tej części opracowania (pomijając kwestie najbardziej oczywiste – jak tendencje demograficzne czy kwestie związane z jakością kapitału ludzkiego) oraz wzrost spójności wrocławskiego obszaru metropolitalnego, poza lepszym dostępem i wyższą jakością usług, doprowadzić może do szybszego rozwoju gospodarczego i wzrostu konkurencyjności nie tylko metropolii i jej najbliższego otoczenia, ale również całego regionu.

6. Rekomendacje

Wśród wyzwań, które w wymiarze administracyjnym przyspieszyłyby i wspomogły jakościowo proces włączania koncepcji *governance* do praktyki zarządzania rozwojem regionalnym Dolnego Śląska można wskazać:

– Rozwój partycypacyjnej kultury politycznej: kluczową rolę w tym zakresie odgrywa administracja publiczna. Bez niej niemożliwe jest funkcjonowanie państwa, od niej zależą prawne, instytucjonalne i organizacyjne warunki rozwoju gospodarczego i społecznego. Odpowiednia, partycypacyjna, nastawiona na współpracę z różnymi podmiotami kultura polityczna wymagana jest nie tylko od obywateli, elit politycznych i gospodarczych, ale przede wszystkim od jednostek pełniących władzę: urzędników szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego.
– Innowacyjne samorządy, które w dążeniu do dobrobytu swoich obywateli, powinny dbać o odpowiedzialność swoich pracowników, o przejrzystość procedur, o prawidłowy przebieg konsultacji społecznych. Powyższe elementy w dłuższej perspektywie budują zaufanie mieszkańców, zapobiegają wykluczeniu społecznemu, a w efekcie wzmacniają kapitał społeczny (KPRM, 2009). W tym celu konieczne jest upowszechnianie innowacji organizacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego, tak aby funkcjonowanie urzędu marszałkowskiego i urzędów gmin spełniało możliwie najwyższe standardy.
– Intensyfikacja współpracy z aktorami sceny publicznej, w tym wzmocniona kooperacja z sektorem organizacji pozarządowych.
– Inicjowanie partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych i wzmacnianie klastrów. Przestrzenią dla współpracy powinno być partnerstwo rozumiane jako platforma łącząca różnorodnych aktorów społecznych i gospodarczych, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy zmierzające do rozwoju środowiska społeczno-gospodarczego i budowy tożsamości regionalnej.
– Jednoznaczne powiązanie polityk rozwoju Dolnego Śląska z kluczowymi dokumentami unijnymi i krajowymi uwzględniających koncepcję *governance* jako kluczową zasadę zarządzania rozwojem.
– Kształtowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych i wzmacnianie już istniejących w zakresie opracowania polityk długofalowego rozwoju regionu, np. poprzez powołanie Regionalnego Forum Terytorialnego, utworzenie Dolnośląskiego Forum Metropo-

litalnego we współpracy z miastem Wrocław i gminami ościennymi tworzącymi strefę metropolitalną Wrocławia, w celu długotrwałej i systemowej budowy atrakcyjnego obszaru metropolitalnego.

– Umiejętne tworzenie strategicznych celów rozwojowych, uwzględniających dynamikę zmian geopolitycznych, społecznych i ekonomicznych (umiejętność korzystania z zaplecza eksperckiego i przełożenia opinii ekspertów na cele polityczne).
– Ciągłe doskonalenie rozwiązań instytucjonalnych i podnoszenie możliwości wykonawczych administracji na poziomie samorządowym (m.in. decentralizacja, optymalizacja procedur, wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania).
– Punkty odniesienia dla debaty o modelu dialogu poprzez poszerzenie dialogu społecznego o dialog włączający obywateli i organizacje pozarządowe oraz inne organizacje chroniące prawa jednostek i grup obywateli.
– Istotne podniesienie skuteczności działania administracji państwowej poprzez usprawnienie mechanizmów szybkiego podejmowania decyzji operacyjnych; wprowadzenie instrumentów społecznej i rynkowej weryfikacji propozycji programowych i legislacyjnych, których źródłem jest administracja; wprowadzenie mechanizmów bieżącego monitoringu efektywności.
– Budowanie efektywnej komunikacji i kultury dialogu poprzez wytworzenie stabilnych relacji operacyjnych i poprawę komunikacji na linii administracja – niezależne, pozarządowe instytucje eksperckie typu *think-tank*.
– Zbudowanie realnej i elektronicznej platformy debaty publicznej umożliwiającej efektywny dialog aktorów oraz wymianę wiedzy i opinii dotyczących proponowanych regulacji.
– Standaryzacja przekazu administracji w zakresie celów, strategii i rocznych planów działania; ujednolicenie metod publicznego przekazu przez instytucje informacji o proponowanych programach lub innych istotnych inicjatywach wymagających debaty publicznej i regulacji.
– Zawiązanie instytucjonalnej płaszczyzny współpracy dla podmiotów zainteresowanych kreowaniem rozwoju metropolitalnego Wrocławia oraz Dolnego Śląska. Dla zintegrowanego rozwoju metropolii wrocławskiej i Dolnego Śląska konieczne jest uruchomienie (reaktywowanie na wzór KPSAW) instytucji, której celem nadrzędnym będzie integracja społeczna i polityczna potencjalnego obszaru metropolitalnego. Aby zarysowany postulat został zrealizowany, konieczne jest podjęcie inicjatywy przez podmiot posiadający stosowne umocowanie polityczne (szeroko rozumiane) oraz determinację do działania.

– Wypracowanie kryteriów delimitacji Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego. Obecnie granice metropolii wrocławskiej nie są jednoznacznie wytyczone. Tymczasem doświadczenia współpracy międzygminnej jednostek samorządowych znajdujących się w strefie oddziaływania Wrocławia oraz wiedza na temat skuteczności form kooperacji metropolitalnej powinny doprowadzić do wytyczenia obszaru optymalnego – funkcjonalnego z perspektywy społecznej, gospodarczej oraz administracyjnej.
– Określenie obszarów możliwych do objęcia systemem zintegrowanego zarządzania w skali metropolitalnej. Aby dojść do poziomu zintegrowanego zarządzania (czy to przedmiotowego, czy podmiotowego), konieczna będzie konfrontacja potrzeb i oczekiwań podmiotów zainteresowanych współpracą. Dopiero na tej podstawie można będzie wypracować wspólne kierunki działania oraz organizacyjne ramy ich realizacji. Konieczne jest zdefiniowanie wspólnych interesów, a w dalszej kolejności celów rozwojowych i sposobów ich operacjonalizacji.
– Wypracowanie kryteriów wsparcia Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Samorządowe władze wojewódzkie, aktualizując cele polityki rozwoju regionalnego, powinny określić rolę metropolii wrocławskiej w kształtowaniu potencjału całego regionu. Powinno się to jednocześnie wiązać z ustaleniem zasad dodatkowego wsparcia dla obszaru metropolitalnego tak, aby mógł on efektywnie wypełniać swoje funkcje.
– Wypracowanie poczucia tożsamości metropolitalnej. Tożsamość metropolitalna oraz świadomość wspólnoty interesów powinny zostać osiągnięte zarówno na płaszczyźnie społecznej, jak i politycznej. Pozwoli to osiągnąć wysoką kulturę organizacyjną oraz zapewnić trwały i funkcjonalny rozwój metropolitalny i regionalny.

Bazując z kolei na danych zawartych w tabeli 7. oraz wytycznych wynikających z tabeli 5. można wyciągnąć kilka wniosków odnośnie funkcjonalnych aspektów działania agencji wykonawczych (instytucji skonstruowanych) działających w imieniu samorządu województwa lub gminy Wrocław:

1. Widoczny jest brak instytucji koordynującej kwestie rynku pracy. Zarówno bowiem publiczne służby zatrudnienia, jak i wymienione powyżej 4 rodzaje agencji zatrudnienia powinny być włączone w jeden, spójny system w kontekście wyłaniania się zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym. Do takiego systemu należy także wykorzystać kompetencje i zasoby Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego i Wojewódzkiej czy Powiatowych Rad Zatrudnienia oraz uczelnie wyższe skoncentrowane w obszarze metropolitalnym, które w głównej mierze są podmiotami odpo-

wiedzialnymi za podaż wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Kwestie rynku pracy, mobilności, elastyczności, przekwalifikowania, uczenia się przez całe życie są kluczowymi elementami Strategii Europa 2020, czy dokumentów określających funkcjonowanie szkół wyższych (np. Oslo Agenda), a zatem będą to obszary strukturalne, w ramach których będą alokowane środki europejskie na kolejną perspektywę finansową lat 2014–2020. Wykorzystując potencjał instytucjonalny, należałoby dążyć do scalenia i zintegrowania tego segmentu, który teraz działa w dużej atrofii, niejako obok siebie. Algorytm działania tych instytucji winien być wypracowany przy wsparciu zarządu województwa i zarządów gmin wchodzących w skład tzw. metropolii wrocławskiej, także potencjalnych innych obszarów wzrostu w województwie dolnośląskim.

2. Należałoby dążyć do większej transparentności w zakresie świadczenia usług z obszaru obsługi inwestorów zagranicznych. Z tabeli 7. wynika, iż obecnie aż 3 agencje (WARR, ARAW, DAWG) mają wpisane, jako kluczowy obszar zadań, obsługę takich inwestorów. Do tego należy także dodać kompetencje centralne Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIZ), która odpowiada za kluczowe, a zatem wysokiej wartości inwestycje dokonywane w Polsce. Sytuacja ta prowadzi, po pierwsze, do rozproszenia środków publicznych przy jednoczesnym dublowaniu zadań, a także do niskiej transparentności dla podmiotów zewnętrznych zainteresowanych lokowaniem inwestycji na Dolnym Śląsku. W tym obszarze należałoby przeprowadzić badania jakościowe, które pozwoliłyby określić zakres i stopień wzajemnego powiązania tych 3 agencji między sobą, co w efekcie skutkowałoby albo restrukturyzacją części z nich, albo klarowniejszym wyodrębnieniem kompetencji.
3. Mimo istnienia DPIN trudno na chwilę obecną wskazać instytucję odpowiedzialną i koordynującą kwestie regionalnej polityki innowacyjnej w regionie. Zadań tych nie pełni także istniejące w strukturze DAWG – Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych (DCSR), które w momencie tworzenia (2006 r.) miało być właśnie swego rodzaju *think-tankiem*. W tym miejscu przypomnieć należy, że przyjęta przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w 2005 r. Dolnośląska Strategia Innowacji ma wpisane funkcjonowanie takiego podmiotu, do dziś jest to więc „martwy" zapis. Innym martwym zapisem DSI w tym kontekście jest brak powołania do chwili obecnej Rady Innowacyjnej przy Marszałku Województwa. Jest to kolejna polityka strukturalna, obok polityki rynku pracy, która w kolejnych latach będzie zyskiwała w coraz bardziej widoczny (finansowo-organizacyjny) sposób na znaczeniu, czego dowodem są zapisy wspomnianej już Strategii Europa 2020 czy przygotowywanej Strategii Innowacyjności dla UE. Brak takiej instytucji świadczyć, niestety, może o niskiej świadomości plani-

stycznej obecnych władz. Dla sprawnego i przyszłościowego funkcjonowania obszaru metropolitalnego kluczowe będzie wyodrębnienie i koordynowanie zadań i celów polityki innowacyjnej realizowanej na szczeblu regionalnym i lokalnym, czego zapowiedzi możemy odnaleźć w Deklaracji Prezydentów Miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów wiedzy i innowacji przyjętej i podpisanej *nomen omen* we Wrocławiu w kwietniu 2009 r.

4. Kolejną polityką strukturalną, która wymaga koordynacji na poziomie metropolii, jest regionalna polityka energetyczna. Znów można z całą pewnością stwierdzić, bazując na dokumentach europejskich i krajowych, iż ten obszar, obok rynku pracy i innowacyjności, będzie priorytetowo traktowany w kolejnych latach. Naturalnie zagadnienia polityki energetycznej należałoby połączyć z kwestiami szeroko rozumianej ochrony środowiska, a dziś w województwie i samym Wrocławiu działają zarówno Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także Powiatowy i Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wydaje się zasadne rozważenie możliwości powierzenia i koordynacji w przyszłości działań z obszaru polityki energetycznej i polityki ochrony środowiska przez tworzone w strukturze DPIN – Regionalne Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego.
5. Uwzględniając wyniki finansowe uzyskane przez agencje w 2008 r., należałoby zbadać, jak przedstawia się ich rentowność w kolejnych latach. Z wyników za 2008 r. niewątpliwie najbardziej zastanawiająca jest wysoka strata finansowa wykazana przez DAWG. W tym miejscu istotne byłoby bliższe zbadanie struktury tej straty i ewentualne przeorientowania formy prawnej spółki, np. poprzez dywersyfikację portfela właścicielskiego, to z kolei pozwoliłoby na uzyskania większej niezależności tej instytucji od UMWD, szczególnie w zakresie niezależności kadrowej i finansowej, która na chwilę obecną jest niska, bazując choćby na wytycznych określających niezależność instytucji skonstruowanych, przedstawionych w tabeli 5.
6. Podobną uwagę, o niskiej niezależności kadrowej i finansowej, należy sformułować wobec DPIN. W tym miejscu także konieczne byłoby zdywersyfikowanie zarządzania tą organizacją, szczególnie w przypadku, jeśli mogłaby ona pełnić funkcje koordynacyjne lub inicjatorskie w zakresie polityki bezpieczeństwa energetycznego czy polityki innowacyjnej.
7. Analizując powyższe instytucje pod względem dywersyfikacji składu akcjonariatu, z pewnością pozytywnie należy ocenić różnorodność, a jednocześnie budowane partnerstwo na bazie ARAW. Skład 24 gmin, które tworzą, jedyną jak na razie, instytucję aglomeracyjną, jest godny odnotowania, rozważenia i rozszerzenia na inne pola

funkcjonalne. Z drugiej jednak strony, pewną niekorzystną tendencją jest dominacja właścicielska/kapitałowa gminy Wrocław w tym przedsięwzięciu, co może rodzić konsekwencję dominacji i negatywne skutki ponoszenia strat, np. w okresie dekoniunktury gospodarczej. Pod rozwagę akcjonariuszom ARAW można polecić dywersyfikację portfela podmiotowego i poszerzenie go o interesariuszy ze środowisk gospodarczych (firmy, banki) czy społecznych (uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe). Zabieg ten pozwoliłby następnie na dywersyfikację przedmiotową, a więc poszerzenia działania organizacji o rzeczone wyżej nowe pola (polityki) funkcjonalne. Osobną uwagą techniczną jest brak możliwości odszukania rentowności ARAW, co np. w przypadku spółek zarządzanych przez samorząd województwa nie stanowi problemu. Zarówno bowiem na stronach internetowych ARAW, jak i stronach Urzędu Miasta Wrocławia nie można uzyskać informacji o wyniku finansowym spółki za rok uprzedni. Ponadto ARAW nie udziela tych informacji, które winny znajdować się w Biuletynie Informacji Publicznej, także drogą mailową. Fakt ten niewątpliwie osłabia transparentność tej, bez wątpienia ważnej i potrzebnej dla funkcjonowania aglomeracji wrocławskiej, instytucji.

8. W odniesieniu do omawianych kryteriów niezależności i funkcjonalności niewątpliwie pozytywnie należy ocenić działalność WARR. Jest kilka argumentów przemawiających za taką właśnie oceną. Analizując wszystkie instytucje, pierwszą kwestią, która wyróżnia tę instytucję, jest rentowność WARR. Osiągnięty zysk za 2008 r. w wysokości przeszło 165 000 PLN, czyni z tej instytucji absolutnego lidera w tym zakresie. Po drugie, należy zauważyć zdywersyfikowany skład akcjonariatu, uwzględniający zarówno interesariuszy publicznych (gminy, samorząd województwa) oraz prywatnych (firmy, izba gospodarcza, banki). Po trzecie, zakres oferowanych usług jest bardzo szeroki, a co najważniejsze – wynikający z kompetencji i doświadczenia akcjonariuszy. Na końcu należy podkreślić zdecydowanie najwyższą funkcjonalność informacyjną strony internetowej, na której zawarte są wyczerpujące i aktualne informacje o agencji, jej kompetencjach, wykonanych i wykonywanych zadaniach. Ta, z pozoru banalna, działalność informacyjna, świadczy w mojej ocenie, o świadomych relacjach z otoczeniem i wysokich kompetencjach zarządczych owej organizacji
9. Wydaje się także zasadne rozważenie przez samorząd województwa możliwości przydzielenia szerszej palety zadań wykonywanych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego przez KARR. Agencja ta, w porównaniu z innymi regionalnymi podmiotami, ma najwęższą ofertę, skierowaną głównie do sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Przed ewentualnym poszerzeniem zadań KARR należałoby jednak,

podobnie jak w przypadku DAWG, zbadać strukturę poniesionej straty finansowej, która jest drugim ujemnym wynikiem (–323 152 PLN) uzyskanym wśród analizowanych agencji. Być może, warto byłoby, z punktu widzenia zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym, wykorzystać położenie geograficzne tej agencji i powierzyć jej kompetencje w zakresie koordynowania współpracy transgranicznej: polsko-niemiecko-czeskiej.

10. Przedstawione wnioski i rekomendacje z badań stanowić winny punkt otwarcia nad debatą o zakresie, rolach, strukturze, celach instytucji skonstruowanych działających na obszarach aglomeracyjnych Dolnego Śląska. W tym celu należałoby przeprowadzić zarówno badania ilościowe (ankietowe) i jakościowe (wywiady pogłębione) zarówno zarządzających agencjami, jak i ich właścicieli, akcjonariuszy i interesariuszy. Ten zabieg umożliwiłby skonfrontowanie różnych optyk i logik działania i pozwoliłby na racjonalną, bo opartą o argumenty, restrukturyzację obecnie działających agencji lub wyłonienie innych podmiotów skonstruowanych, szczególnie w obszarach funkcjonalnie priorytetowych (innowacje, energetyka, ochrona środowiska, rynek pracy), wynikających z logiki rozwoju otoczenia, czyli Unii Europejskiej, rozumianego *en block*.

W analizie SWOT uwzględniono słabe i mocne strony zarówno dla perspektywy metropolitalnej, jak i regionalnej (Dolny Śląsk).

SŁABE STRONY	MOCNE STRONY
– Stagnacja we współpracy po roku 2005 – Słabo wykształcone mechanizmy współpracy pomiędzy jednostkami potencjalnie wchodzącymi w skład OM – Niska tożsamość/percepcja metropolitalna mieszkańców – Zbyt szeroko zakrojona delimitacja obszaru metropolitalnego – Brak kryteriów delimitacji OM – Brak (efektywnego) lidera dla idei OM – Brak polityki integracji funkcjonalnej regionu i ośrodków peryferyjnych z WROMem/aglomeracją wrocławską – Słaba (faktyczna) integracja funkcjonalna potencjalnego regionu metropolitalnego Wrocławia i jego regionów peryferyjnych – Brak/ograniczone relacje na linii metropolia – region (brak sprzężenia zwrotnego dodatniego dla każdej ze stron) – Brak wiarygodnego i transparentnego systemu podejmowania decyzji metropolitalnych – Zawieszenie działalności Komitetu Planu – Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej – Brak instytucji/podmiotu prowadzącego działalność integrującą OM w sensie społecznym i politycznym (funkcji takich nie spełnia ARAW) – Brak strategii kooperacji na linii metropolia – region – Brak strategii konkurencyjnej regionu	– „Tradycja" współpracy występującej w latach 1998–2005 – Doświadczenie we współpracy – Zaangażowanie środowisk naukowych w prace koncepcyjne nad funkcjonowaniem aglomeracji wrocławskiej (w przeszłości) – Występowanie na rynku wewnętrznym świadomości marki aglomeracji wrocławskiej
SZANSE	**ZAGROŻENIA**
– Nowa struktura demograficzna w postaci dużej liczby mieszkańców przeprowadzających się na tereny będące najbliższym (fizycznie) otoczeniem Wrocławia (gminy ościenne jako sypialnie, czyli de facto potrzeba zaspokajania przez metropolię jądro potrzeb wyższego rzędu) – Ustrój prawny dla metropolii, który miałby charakter integrujący system metropolitalny oraz obszary wchodzące w jego skład – Polityka (państwa) integracji funkcjonalnej regionów i ośrodków peryferyjnych z obszarami metropolitalnymi – Tworzenie i/lub doskonalenie produktów metropolitalnych (usług wyższego rzędu) w celu zatrzymania i przyciągania wykształconych i przedsiębiorczych ludzi – Wypracowanie modelu funkcjonowania metropolii i regionu opartego zarówno na funkcjach endogenicznych, jak i egzogenicznych (zrównoważonego) – Współpraca/partnerstwo w relacjach metropolia – region w grze o rozwój (regionalny/metropolitalny)	– Ustrój prawny dla metropolii, który miałby charakter atomizujący system metropolitalny oraz obszary wchodzące w jego skład – Izolacja wewnętrzna metropolii – niezależny rozwój, często kosztem otaczającego regionu (zagrożenie z punktu widzenia poziomu regionalnego) – Izolacja zewnętrzna metropolii (zagrożenie z punktu widzenia metropolii) – Atomizacja poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego – Partykularyzmy jednostek – Rywalizacja (destrukcyjna) w relacjach metropolia – region w grze o rozwój (regionalny/metropolitalny)

Bibliografia

Agencje zatrudnienia 2008 rok. Informacja z działalności agencji zatrudnienia, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Bank Światowy, 1996, Worldwide governance indicators 1996–2009.

Bank Światowy, 2009, Governance matters.

Better Regulation, 2010a, Komisja Europejska, Bruksela.

Biała Księga w sprawie wielopoziomowego zarządzania Komitetu Regionów, 2009, Komitet Regionów.

Benz A., 2000, Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, [w:] Werle R., Schimank U. (red.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungfähigkeit. Frankfurt am Main, s. 97–124.

Benz A., 2001, Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München/Wien.

van den Berg A., Braun E., 1999, Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organizing Capacity, [w:] Urban Studies 36, s. 987–999.

Bielski M., 2001, Organizacje. Istota, struktury, procesy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Blotevogel H. H., 2002, Deutsche Metropolregionen In der Vernetzung, [w:] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (red.), Informationen zur Raumentwicklung, 6/7.

Boć J. (red.), 2002, Prawo administracyjne, Wrocław.

Boni M. (red.), 2009, Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Börzel T.A., 2008, Nowe metody zarządzania a rozszerzenie Unii Europejskiej – paradoks podwójnej słabości, [w:] Kolarska-Bobińska L. (red.), Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 8.69 i n.

Buzogany A., Gutenberg S., 2007, From Coping to Complying. State Capacities and Effectiveness of EU Environmental Law in Central and Eastern Europe (http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_detail.asp?Project_ID=12).

Castells M., 2009, Społeczeństwo sieci. Warszawa.

Coase R., 1937, The Nature of the firm, [w:] Williamson O. E., Winter S. G. (red.) The Nature of the firm. Origins, Evolution and Development. New York, s.18–33.

Czwarty Raport Kohezyjny, 2007, Komisja Europejska, Bruksela.

DAC, 1993, Orientations on Participatory Developement and Good Governance, OECD, Paris.

Dahl R.A., 1995, Demokracja i jej krytycy, tłum. S. Amsterdamski. Społeczny Instytut Wydawniczy im. S. Batorego, Kraków-Warszawa, s. 102–103.

Deklaracja Prezydentów Miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów wiedzy i innowacji (http://www.selfgov.gov.pl/aktualnosci/pdf/deklaracja.pdf).

Democracy and Governance: A Conceptual Framework, 1998, USAID.

Dolnośląska Strategia Innowacji, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005–2013, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego Wrocław.

Domański R., 2003, Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej, Wydawnictwo KPZK PAN, Warszawa.

Dryll I., 2007, Polaków portret zbiorowy. Diagnoza 2007, „Dialog" nr 4/2007, Warszawa.

Evans P., 1996, Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy, World Development, No. 6.

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, 2010b, Komisja Europejska, Bruksela.

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, 2001, Parlament Europejski, Strasburg.

Europejskie Rządzenie. Biała Księga. 2001, Komisja Europejska, Bruksela.

Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., 2005, Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Florida R., 2000, Competing in the Age of Talent: Environment, Amenities, and the New Economy (www.2.heinz.cmu.edu/-florida/talent.pdf z dn. 10.09.2010).

Florida R., Gates G., 2001, Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High-Technology Growth, [w:] The Brookings Institutions, Washington.

Fritsch M., 2001, Co-operation in Regional Innovation Systems, [w:] Regional Studies 35, s. 297–307.

Gaczek W.M., Wojtasiewicz L., 2001, Funkcje i rola Poznania w rozwoju Wielkopolski, W: Wrocław 200 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 3(39).

Gołębiowski T., 2001, Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola, Warszawa.

Gorzelak G., Smętkowski, M., 2005, Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Grabowski B., 2006, Jak budować fundamenty pod gospodarkę przyszłości?, [w:] Szomburg J., (red.), Polska i Unia wobec wyzwań globalizacji. Biała Księga 2006, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa–Gdańsk, s. 100.

Heffner K., 2002, Konkurencyjność małych regionów i znaczenie aglomeracji miejskich w ich rozwoju, Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 3 (44).

Hill H., 2000, Good Governance, (w:) Hill H., Klages H. (red.), Good governance und Qualitätsmanagement – Europäische und internationale Entwicklungen. Speyerer Arbeitsheft 132, s. 1–10.

Hirst P., 2000, Democracy and Governance, [w:] Jon P., (red.), Debating Governance, Authority, Steering and Democracy. Oxford.

Horn M.J., 1996, The Political Economy of Public Administration, Cambridge University Press, Cambridge, s. 26–29.

Izdebski H., 2010, Zadania metropolitalne i sposoby ich realizacji, „Samorząd terytorialny" nr 6/2010, Warszawa, s. 62–68.

Jessop B., 1997, Capitalism and its Future. Remarks on Regulation. Government and Governance, Review of International Political Economy, Vol. 4, No. 3.

Jessop B., 2007, Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości, Zarządzanie publiczne, nr 2(2).

Jessop B., 1998, The Rise of Government and the Risks of Failure: The Case of Economics Development, [w:] International Social Science Journal 155, s. 29–45.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2005, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004, World Bank.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2006, Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005, World Bank.

Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), 2007, Kapitał społeczny – ekonomia społeczna, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 57.

Klasik A., 2001, Proaktywna rola metropolii w rozwoju regionów jako wyzwanie strategiczne, Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 3 (39).

Klenk T., Nullmeier F. (red.), 2003, Public Government als Reformstrategie. Düsseldorf.

Knauf S., 2009, Orientacja marketingowa i logistyczna w zarządzaniu regionem, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

Kobielska K., 2010, Polityka ochrony środowiska w strategii rozwoju gminy, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Kolarska-Bobińska L. (red.), 2009, Wprowadzenie. Nowe metody zarządzania – moda czy konieczność?, [w:] Kolarska-Bobińska L. (red.), Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 8.

Koncepcja rozwoju metropolii polskich 12+21 (http://www.selfgov.gov.pl/aktualnosci/pdf/Adamowicz-Polaryzacja-Dyfuzja.pdf).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Ustaw z 1997r., nr 78, poz. 483.

Kośmicki E., Janik W.L. (red.), 1995, Socjologia gospodarki. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań.

Kowalski J., Lamentowicz W., Wieczorek P., 1999, Teoria państwa i prawa, Warszawa.

Kożuch B., 2006, Problemy zarządzania organizacjami publicznymi, Fundacja Współczesne Zarządzanie oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 42–44.

Koźmiński A.K. (red.), 1987, Współczesne koncepcje zarządzania, Warszawa.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, 2010a, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Kulesza M., Rudnicki Z., 1994, Model zarządzania dużą aglomeracją miejską, Organizacja – Metody – Technika, Nr 12.

Kulesza M., 2000, Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne, Samorząd Terytorialny, Nr 7.

Lackowska M., 2009, Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem. Warszawa.

Lagendijk A., 2001, Three Stories about Regional aliance, [w:] Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 45, s. 139–158.

Maloney W., Smith G., Stoker G., 2000, Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextual "top-down" Perspective, [w:] Political Studies 48, s. 802–820.

Markowski T., 1999, Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Markowski T., Marszał T., 2005, Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi, Samorząd Terytorialny, Nr 7 – 8.

Markowski T., Marszał T., 2006, Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe, PAN KPZK, Warszawa.

Mayntz R., 2002, Common Goods and Governance, [w:] Heriter A., (red.) Common Goods. Reinventing European and International Governance. Lanham.

Maynz R., Scharpf F.W., (Hrsg.) 1995, Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Campus, Frankfurt/M.

Mihaylova D., 2004, Social Capital in Central and Easter Europe – a critical assessment and literature review, Center for Policy Studies, Central European University, Budapest.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Obłój K., 1998, Strategia organizacji, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa, s. 70–71.

Obszary metropolitalne – konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy, 2004, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela.

Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2009, red. R. Matusiak, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.

Page E.C., Wright V., 1999, Bureaucratic Elites in Western European State, Oxford University.

Pancer – Cybulska E., 1999, Powiązania Wrocławia z najbliższym otoczeniem w zakresie infrastruktury społecznej, W: Wrocław 200 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 2–3(30).

Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, 2006b, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce, Część I Diagnoza stanu polskich miast, MRR, 2010.

Rhodes R., 1997, Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham.

Rosenau J., 2000, Governance and Democracy in a Globalizing Word, [w:] Held D., McGrew A. (red.), The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate, Cambridge, s. 181–190.

Rosenau J.N., Czempiel E.O., 1992, Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge.

Schimank U., Lange S. (red.), 2004, Governance und gesellschaftliche Integration. Opladen.

Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2009, Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja, Raporty i analizy EUROREG 1, Warszawa.

Sroka J., 2007, Identyfikacja zagrożeń problemowych obszarów społecznych w kontekście realizacji regionalnej polityki innowacyjnej. Cześć 1 – Zagrożenia wynikające z patologii społecznych oraz zagrożenia kulturowo-cywilizacyjne, „Makroregion innowacyjny. Foresight technologiczny dla województwa dolnośląskiego do 2020 roku", Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław, s. 10–11.

Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie Dokumentu Komisji Europejskiej – konsultacje dotyczące przyszłej strategii Europa 2020, 2010, Warszawa.

Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, 2006a, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, 2005c, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013, 2006, Rada Unii Europejskiej, Bruksela.

Surdej A., 2006, Determinanty regulacji administracyjno-prawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, s. 133.

Szczerski K., 2005, Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa s. 44–45.

Szmytt A., 1999, Miejsce polskich metropolii w planowaniu regionalnym – zadania samorządu województwa, Samorząd Terytorialny, Nr 7–8.

Ustawa o finansach publicznych Dziennik Ustaw z 2005r., nr 249, poz. 2104.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dziennik Ustaw z 2008r., nr 69, poz. 415, z pózn. zm.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Dziennik Ustaw z 2004r., nr 173, poz. 1807, z pózn. zm.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dziennik Ustaw z 2009r., nr 84, poz. 713.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dziennik Ustaw z 2000r., nr 48, poz. 550.

Wawrzyniak B., 1993, Zarządzanie strategiczne. Naukowa fikcja czy praktyka działania?, Organizacja i Kierowanie, Nr 2.

Wiatrak A.P., 2006, Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania, [w:] Krukowski K. (red.), Zarządzanie organizacjami publicznymi, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 47.

Williamson O., 1985, The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracts. New York.

Woolcock M., Narayan D., 2000, Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy, The World Bank Research Observer, No. 2.

Wrocław w perspektywie 2020, 2006, Wrocław.

Wytyczne kierunkowe do kształtowania sieci drogowej i kolejowej w województwie dolnośląskim, Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne, Wrocław 2009.

Źródła internetowe

Biuletyny Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (www.bip.umwd.pl) oraz Urzędu Miasta Wrocławia (www.bip.um.wroc.pl) – sierpień–wrzesień 2010.

Krajowy Rejestr Podmiotów Prowadzących Agencje Zatrudnienia (http://www.kraz.praca.gov.pl/StronaGlowna.aspx z 09.09.2010).

Strony internetowe (sierpień–wrzesień 2010):

Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A. (ARAW): www.araw.pl
Agencji Rozwoju Regionalnego – ARLEG S.A. w Legnicy (ARLEG): www.arleg.eu
Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej sp. z o.o. (DAWG): www.dawg.pl
Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki S.A. (DPIN): www.dpin.pl
Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (KARR): www.karr.pl
Transparency International: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009
Unii Metropolii Miast Polskich: http://www.selfgov.gov.pl
Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (WARR): www.warr.pl

Spis tabel

Lp.	Tytuł	Strona
Tabela 1.	***Government*** i ***governance*** w teorii i praktyce politycznej	146
Tabela 2.	Główni aktorzy metropolitalni	158
Tabela 3.	Postrzegane wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego	163
Tabela 4.	Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej	174
Tabela 5.	Wymiary niezależności instytucji regulacyjnych w odniesieniu do szczebla samorządowego w Polsce	188
Tabela 6.	Ocena obszarów polityki publicznej i sprawności instytucjonalnej w Polsce od 1996 do 2004 roku	194
Tabela 7.	Agencje jednoosobowe lub z większościowym udziałem samorządu województwa dolnośląskiego i gminy Wrocław – analiza funkcjonalna	202
Tabela 8.	Szkoły wyższe na Dolnym Śląsku, w Poznaniu i Krakowie oraz liczba studiujących	210
Tabela 9.	Dziesięć miast, z których instytucje najczęściej brały udział w projektach 5. i 6. PR UE	212
Tabela 10.	Baza hotelowa oraz jej wykorzystanie w wybranych miastach	214