

**IZABELA MIRONOWICZ**

Politechnika Wroclawska

**ŁUKASZ MEDEKSZA**

Uniwersytet Wroclawski

## **NOWE MODELE ZARZĄDZANIA TERYTORIALNEGO**

**Abstract: New Models of Territorial Governance.** Traditional model of territorial governance is facing structural crisis. In general terms it is reflected in the rejection of institutions and procedures known for the last centenary. This crisis is also reflected in the way the traditional institutions try to build new links with new stakeholders and actors claiming their right to the space. Profile of new stakeholders – like for example new urban activists – challenges not only institutions but also legal and political system of the European countries.

The paper discusses the new perspective of territorial governance in Poland. It starts with the short presentation of the traditional governance structure followed by the study of the new stakeholders with the special focus on so- called „urban movements”.

Then the issue of new forms of co-operation between traditional institutions and civil society is being discussed. Special focus here is on participatory budgets, recently commonly used in Polish cities. Also new forms of public involvement into urban governance is carefully studied. Political consequences of these new forms of co-operation are being presented and analysed.

The concept of multilevel governance is being discussed in the perspective of presented phenomena. The paper concludes with some recommendations for the future which might bring a few possible solutions however the more important outcome the authors see rather in rising a few questions for the about new forms of territorial governance and new model of responsibility for the space.

**Keywords:** Good governance, governance, multi-level governance, urban movements.

## Wprowadzenie

Tradycyjna demokracja przedstawicielska rozwijana w Europie przez ostatnie dwa stulecia przeżywa strukturalny kryzys. Jego wyrazem są dwa, pozornie sprzeczne, objawy: odrzucenie udziału w sprawowaniu władzy polegającego na uczestnictwie w wyborach (spadek frekwencji) oraz żądanie większego udziału w sprawowaniu władzy pomiędzy wyborami. Można ocenić, że zmienia się model uczestnictwa społeczeństwa w procesach zarządzania.

W prezentowanej pracy chcieliśmy się skupić na analizie tej transformacji w odniesieniu do zarządzania terytorialnego, które jest szczególnie ciekawym laboratorium społecznych innowacji oraz jest interesującym przedmiotem dywagacji teoretycznych. Mimo zarysowania szerszego kontekstu, postaramy się za szczególną starannością prześledzić przypadek Polski, gdzie pewne procesy i praktyki mogą mieć swoisty i bardzo interesujący charakter.

### 1. Struktura zarządzania terytorialnego w dokumentach prawnych i w praktyce administracyjnej

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego definiuje w art. 3 *samorząd terytorialny* jako *“prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”*. Jak słusznie zauważa Regulski [2005] w Polsce zbyt często mianem samorządu określa się władze lokalne, podczas gdy istotą samorządności jest prawo i zdolność społeczności lokalnej. Innymi słowy, społeczność lokalna, występująca na określonym terytorium musi móc, chcieć i umieć kierować własnymi sprawami. Instytucjonalizacja tego prawa i zdolności może mieć w praktyce rozmaity charakter.

W Polsce zasady ustrojowe ustalające ramy prawne samorządności określone zostały w trzech konstytucyjnych zasadach: samorządności, decentralizacji i subsydiarności. Ważne jest, aby pamiętać, że obowiązujący w naszym kraju trójstopniowy podział państwa nie ma charakteru hierarchicznego – samorządy wykonują wszystkie zadania niezastrzeżone w konstytucji lub ustawach dla innych władz publicznych. Konstytucja w art. 16 stanowi tu jasno, że *„Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”*

Obok ram ustrojowych drugim fundamentem samorządności jest *zdolność* rozumiana jako społeczność obywatelska, która chce i potrafi uczestniczyć w życiu publicznym, a także brać za nie odpowiedzialność. Warto wspomnieć, że samorządność jako forma organizacji określonej grupy społecznej obok swojego wymiaru terytorialnego, może mieć także inne charakterystyki, np. gospodarcze czy profesjonalne, które nie stanowią oczywiście przedmiotu zainteresowania tej pracy.

Przywoływana już Europejska Karta Samorządu Terytorialnego podaje także podstawowe zasady instytucjonalizacji samorządu terytorialnego:

*„Prawo to (do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych – przyp. aut.) jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.”*

Polski system prawny respektuje zasady instytucjonalizacji samorządu terytorialnego przez ustanowienie odpowiednio:

- samorządu województwa z organem uchwałodawczo-kontrolnym w postaci sejmiku i organem wykonawczym w postaci zarządu województwa z marszałkiem na czele;
- samorządu powiatowego z organem uchwałodawczo-kontrolnym w postaci rady i organem wykonawczym w postaci zarządu powiatu ze starostą na czele;
- samorządu gminnego z organem uchwałodawczo-kontrolnym w postaci rady i organem wykonawczym w postaci wójta, burmistrza lub prezydenta.

Opisywany układ zarówno w skali europejskiej, jak i polskiej ma kilka wartych rozważenia charakterystyk. Pierwsza ich grupa dotyczy kwestii terytorialności, druga wiąże się ze sposobem instytucjonalizacji samorządu terytorialnego, trzecia odnosi się do zagadnienia współuczestniczenia i współodpowiedzialności, czwarta dotyczy pojęć równości i różnorodności.

## 1.1. Terytorialność

Słownik Języka Polskiego PWN określa *terytorium* jako „*obszar ziemi o określonych granicach, wyodrębniony ze względu na jakieś cechy charakterystyczne.*”

Z samej definicji wynika jasno, że kwestia kryteriów podziału może mieć dość fundamentalne znaczenie dla samej idei samorządności. Jak głęboko w sensie terytorialnym ma sięgać to prawo i zdolność społeczności lokalnej? Odpowiedź na to pytanie może być i zazwyczaj jest wynikiem kompromisu o charakterze politycznym, zazwyczaj uwarunkowanym historycznie. Racjonalność rozumiana jako efektywność funkcjonowania i zarządzania strukturą terytorialną, uwzględniająca komponent przestrzenny, środowiskowy, ekonomiczny i społeczny przegrywa w tej kwestii bardzo często z doraźnym interesem politycznym (także oczywiście racjonalnym, chociaż kompletnie innym obszarze odniesienia). Jest to cecha charakterystyczna kryteriów podziałów terytorialnych we wszystkich w zasadzie krajach europejskich.

Wyodrębnione prawnie jednostki terytorialne, zwłaszcza najniższego szczebla, odznaczają się przy tym nadzwyczajną trwałością. Sprzyja temu oczywiście cały układ administracyjny i powiązane z nim instytucje, ale także społeczna inercja. Doświadczenie pokazuje, że o ile wprowadzenie dodatkowych szczebli samorządności może spotkać się ze zrozumieniem i akceptacją zarówno społeczności, jak i instytucji, o tyle likwidacja jakiegokolwiek szczebla zazwyczaj budzi trudny do przewyciężenia opór i to zarówno polityczny, jak i społeczny.

W Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, występuje trójstopniowy podział administracyjny. Pomijając na razie racjonalność takiego podziału warto najpierw zaznaczyć, że rodzi on istotne i nieuniknione wewnętrzne sprzeczności w samorządności terytorialnej rozumianej zgodnie z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Chodzi o to, że te same społeczności lokalne reprezentowane są na rozmaitych szczeblach, w ramach których ich interesy mogą być konkurencyjne a nawet opozycyjne w stosunku do siebie. Paradoks takiego układu wynika stąd, że podział terytorialny ma w zasadzie charakter hierarchiczny, podczas gdy samorządność co do zasady takiego charakteru nie ma. Powoduje to oczywiście konflikty zarówno na polu kompetencji, jak i poczucia władztwa na danym obszarze.

## 1.2. Instytucjonalizacja samorządu terytorialnego

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego wyraźnie żąda modelu demokracji przedstawicielskiej (5-przymiotnikowe wybory!) w samorządzie terytorialnym, jednak nie wyklucza sięgnięcia po dodatkowe narzędzia (referendum, zgromadzenia obywateli) kojarzone współcześnie bardziej z modelem demokracji uczestniczącej czy partycypacyjnej. Innymi słowy, widzi samorząd terytorialny jako awangardę w poszukiwaniu nowego rodzaju wzorca ustrojowego dla współczesnych społeczności.

Rodzi się także pytanie o uprawnienie. Innymi słowy o ustalenie kto należy do tej „społeczności lokalnej”. Nawet ustalenie kto jest mieszkańcem może budzić zasadnicze problemy (jak długo trzeba w danym miejscu mieszkać? czy posiadanie nieruchomości mieszkaniowej jest ważniejsze niż stałe w niej przebywanie? itd.), a włączenie w skład „społeczności lokalnej” może przecież obejmować osoby mające poważny udział w życiu tejsze, jak np. pracowników, przedsiębiorców, studentów, a także instytucje, organizacje i podobne. Czy dla przykładu lokalny oddział międzynarodowej korporacji jest częścią społeczności lokalnej? Czy warsztat szewski osiadłego pod miastem (a więc poza granicami obszaru wyznaczonego prawem) rzemieślnika należy czy też nie do tej społeczności? Podobnych sytuacji można opisać wiele.

W Polsce *Ustawa o samorządzie gminnym* stosuje obiecująco brzmiące pojęcie *wspólnota samorządowa* jednak w praktyce zawęża go do kategorii *mieszkańców* (art. 1 przywołanej *Ustawy*), a nawet jedynie do osób posiadających stałe zameldowanie na terenie danej jednostki terytorialnej (w odniesieniu do wyborów). Podobnie zresztą sytuacja wygląda w wielu krajach europejskich.

Kolejne pytanie, które ma wymiar w zasadzie tylko polski, to kwestia roli i miejsca organów wykonawczych. O ile w odniesieniu do samorządu województw i powiatów wymóg Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, aby organy wykonawcze podlegały wybranym radom lub zgromadzeniom jest spełniony, o tyle na poziomie gminnym sprawa się komplikuje. Tutaj mamy odrębne bezpośrednie wybory wójta, burmistrza czy prezydenta, których odpowiedzialność zarówno instytucjonalna, jak i polityczna leży nie przed radą (także wybraną w pięcioprzymiotnikowych wyborach), ale (teoretycznie) bezpośrednio przed wyborcami. W praktyce zaś, jest to najczęściej odpowiedzialność przed partią polityczną lub lokalnym układem politycznym wspierającym wójta, burmistrza czy prezydenta. W takim modelu techniczne procedury odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta są znacznie trudniejsze

dla ogółu wyborców niż w modelach, gdzie wybór organów wykonawczych następuje przez radę i odwołanie także jest kompetencją tego ciała. Dla przykładu, referendum odwołujące wójta, burmistrza lub prezydenta, aby było wiążące, ma trudny do osiągnięcia wymóg minimalnej frekwencji<sup>1</sup>, dodatkowo organizacja takiego przedsięwzięcia jest skomplikowana i kosztowna. To aparat administracyjny kierowany przez wójta, burmistrza lub prezydenta ma ten proces w sensie technicznym przygotować i przeprowadzić. Najwyższy miejski urzędnik utrzymuje się zatem najczęściej na swojej pozycji w wyniku braku zaangażowania obywateli w demokratyczne procedury, a nie w wyniku demokratycznie podjętej decyzji. Warto zwrócić uwagę, że nie jest zdefiniowany żaden warunek uruchamiający procedurę odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta. Dla przykładu brak absolutorium nie stanowi podstawy do wszczęcia działań odwoławczych. W praktyce w zasadzie jedynie referendum, którego ważność – jak wskazano wcześniej – trudno jest uzyskać może pozbawić posady wójta, burmistrza lub prezydenta. Oznacza to, że wybory bezpośrednie, które miały w warstwie ideowej poszerzać procedury współuczestniczenia obywateli w zarządzaniu, w praktyce rodzą skutek przeciwny. Pozbawiają bowiem skutecznej możliwości działania zarówno organy uchwałodawczo-kontrolne, jak i samych obywateli. W skrajnym przypadku wójt, burmistrz czy prezydent może zarządzać jednostką terytorialną całkowicie wbrew wybranej w ten sam sposób, co on sam radzie.

Warto zauważyć, że w odniesieniu do gmin, nie jest spełniony wyrażony w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego wymóg podległości organów wykonawczych (jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent) radzie. W praktyce bowiem demokratycznie wybrana rada w żaden sposób nie może „dysponować organami wykonawczymi”, w szczególności zaś nie może ich powoływać i odwoływać.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z wymogami art. 55 ust. 2 *Ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* próg ważności referendum „odwoławczego” wynosi 3/5 liczby uprawnionych do głosowania biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Dla przykładu w 2010 r. średnia frekwencja w wyborach samorządowych wyniosła według danych PKW 47,32%, zatem średni próg skuteczności referendum wynosił 28,39%, chociaż mógł on znacznie różnić się w poszczególnych gminach.

### 1.3. Współuczestniczenie i współodpowiedzialność

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego dopuszcza „*możliwość odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli*”, co w przełożeniu na system prawny oznacza najczęściej możliwość, a coraz częściej także obowiązek konsultowania, opiniowania czy uzgadniania z różnymi grupami społecznymi określonych polityk, planów czy działań. Karta nie czyni jednak z bezpośredniego uczestnictwa obywateli instrumentu decyzyjnego. Innymi słowy, zazwyczaj opinie, żądania, sprzeciwy wyrażone przez obywateli nie nakładają na organy wykonawcze obowiązku zastosowania się w swojej ostatecznej decyzji do tych opinii, żądań czy sprzeciwów. Wyjątkiem, i to w określonych sytuacjach określonych prawem, może być referendum. Oczywiście, nieco inaczej rzecz się przedstawia w Szwajcarii, gdzie ustroj oparty jest w znacznej mierze na demokracji bezpośredniej.

Sytuacja fakultatywności konsultacji czy opiniowania jest podyktowana dwoma istotnymi argumentami. Po pierwsze, grupy obywateli nie są reprezentatywne i nie mają demokratycznego mandatu. Oznacza to, że w różnego rodzaju zgromadzeniach obywateli uczestniczą ci, którzy posiadają większą niż inni zdolność kierowania i zarządzania. Ta zdolność może wynikać z chęci aktywnych obywateli do wpływania na procesy decyzyjne lub ze specyficznych umiejętności i wiedzy w określonych dziedzinach, które mogą okazać się istotne z punktu widzenia kierowania i zarządzania. Ponadto, obywatele, którzy nie biorą udziału w procesach zarządzania mogą nie mieć możliwości partycypacji (ze względu na sytuację osobistą, pracę, niepełnosprawność, brak umiejętności). Zatem, może okazać się, że odwoływanie się do zgromadzeń obywateli może paradoksalnie zwiększyć wykluczenie niektórych grup społecznych. Po drugie powstaje kwestia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Zgromadzenia obywateli nie ponoszą odpowiedzialności w sensie politycznym, bo nie ma narzędzi, aby je rozliczyć. Niebezpieczeństwem może być także i to, że organy wykonawcze mogą unikać odpowiedzialności przez instrumentalne odwoływanie się do zgromadzeń obywateli.

Rozważane zagadnienie współuczestnictwa i współodpowiedzialności doczekało się opracowań teoretycznych [por. np. White 1996; Cornwall 2008], było także studiowane na sporej liczbie przypadków, jednak nie wypracowano ostatecznego pełnego modelu strukturalnego, który rozwiązywałby w sposób kompleksowy wskazane problemy. Trzeba dodać, że to zagadnienie jest wyjąt-

kowo trudne w sensie ustrojowym, gdyż dotyczy przekształcenia demokracji reprezentacyjnej w jakąś inną, nową jej formę.

#### 1.4. Równość i różnorodność

Z punktu widzenia podstawowych praw człowieka każda opinia i głos obywatelski w sprawie kierowania i zarządzania wspólnymi sprawami powinny mieć tę samą wartość. Jednak oczywiście w sensie merytorycznym te głosy i opinie nie są równe, różnią się bowiem stopniem znajomości tematu, wiedzy w danym zakresie i umiejętności pozwalających na sformułowanie opinii mogącej znacznie polepszyć proponowane rozwiązanie, zaproponować inną odpowiedź na występujący problem czy przewidzieć skutki określonej decyzji. Warto też pamiętać, że instrumentalne odwoływanie się do zasady *vox populi – vox dei* może rodzić także niebezpieczeństwo politycznych manipulacji obywatelskim zaangażowaniem. Dla przykładu, władze wykonawcze często dostosowują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie do długofalowych interesów lokalnej społeczności, a nawet społeczności obszarów większych niż jedna tylko jednostka terytorialna, ale do partykularnego zapotrzebowania grupy obywateli, którzy mają determinację i siłę wpływać na decyzje organów wykonawczych gminy. Fakt, że nie leży to w interesie ogółu obywateli nie jest powszechnie uświadamiany, więc decyzja zaspokajająca doraźne interesy (najczęściej ekonomiczne) sprawnie zorganizowanej i dobrze przygotowanej grupy obywateli (którzy oczywiście mają pełne prawo wpływać na procesy decyzyjne!) często jest politycznie wygodna dla organów wykonawczych. Opisany przykład pokazuje, że brak dostępu do wiedzy i znajomości zagadnienia powoduje, że obywatele stają się nierówni, że ich decyzja o uczestniczeniu/nie uczestniczeniu w procesach zarządzania może być podjęta na podstawie braku danych lub zmanipulowanych informacji. W praktyce bardzo trudno jest zapewnić rzeczywistą równość obywateli w procesach wpływania na kierowanie sprawami ich dotyczącymi. Sytuacja idealna, kiedy to wszyscy uczestnicy procesu mają równą (najlepiej pełną) wiedzę o przedmiocie decyzji, a dodatkowo ich osąd i decyzja motywowane są wspólnym dobrem lokalnej społeczności, jest w praktyce niemożliwa do osiągnięcia. To co realnie można zapewnić dostęp do istotnych informacji, jednak wiedza jest już efektem doświadczenia życiowego i edukacji każdego z uczestników procesu.

To nas prowadzi do kwestii różnorodności w aspekcie równości. Czy głosy wszystkich aktorów powinny mieć rzeczywiście w procesie współzarządzania



taką samą wartość? Czy np. o wprowadzeniu ograniczenia prędkości na określonych ulicach powinny decydować głosy kierowców, niepełnosprawnych ruchowo, mieszkańców odległej części miasta czy specjalistów od bezpieczeństwa ruchu? Jak konstruować gremia, które miałyby brać udział w kierowaniu sprawami lokalnej społeczności? Jak je „instytucjonalizować”? Czy dla wszystkich jednostek terytorialnych powinny być one takie same?

Nawet zaprezentowany tutaj bardzo krótki przegląd zagadnień związanych z implementacją zasad, co do istoty których większość obywateli jest zgodna, nie jest wcale łatwy i oczywisty. Przeciwnie, stanowi wyzwanie ustrojowe dla większości krajów dojrzałych demokracji.

W Polsce przewidziane prawem formy udziału obywateli w decyzjach dotyczących wspólnoty terytorialnej obejmują obowiązek informowania o działaniach podejmowanych przez organy wybieralne i wykonawcze, inicjatywę uchwałodawczą oraz konsultowanie/opiniowanie/uzgadnianie wybranych polityk i zamierzeń. W projektach niektórych ustaw, które wciąż jeszcze czekają na zakończenie drogi legislacyjnej i wejście w życie znaleźć można nieco dalej idące gwarancje udziału obywateli w procesie zarządzania określonymi kategoriami zagadnień.

*Ustawa o dostępie do informacji publicznej* daje obywatelom prawne narzędzie zapewniające dostęp do informacji na temat działań organów wybieralnych i wykonawczych. To narzędzie bywa jednak trudne w użyciu, a z pewnością wymaga czasu, determinacji i dobrej znajomości prawa, jeśli obywatel zadaje pytania, na które władze i instytucje publiczne wolałyby nie odpowiadać. Sposobem, które stosowany był dla ominięcia obowiązku udzielenia informacji było przez pewien czas transferowanie zadań publicznych do spółek z udziałem samorządów, który to trick został jednak całkowicie zdyskredytowany przez wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. [I CSK 190/12]. W praktyce to najniżej w drabinie partycypacyjnej stojące prawo obywatela do pełnej wiedzy o działaniach wybranych przez niego organów jest przede wszystkim realizowane przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe (także pełnoprawnych partnerów społecznych). Udostępnianie informacji dla szerokiego grona odbiorców ma zazwyczaj charakter silnie zbiurokratyzowany: publikowane są dokumenty bez wyjaśnienia ich kontekstu, język bywa silnie sformalizowany i pozostaje niezrozumiały dla dużej grupy odbiorców, układ informacji nie jest przejrzysty lub w najlepszym wypadku konstruowany jest z punktu widzenia zarządzającego informacją nie zaś odbiorcy.

Obiecującym i konstruktywnym narzędziem partycypacji wydaje się inicjatywa uchwałodawcza obywateli, jednak nie wszystkie gminy ustaliły

regulacje dotyczące wprowadzenia tego narzędzia. W praktyce czyni to wymienione narzędzie niemożliwym do zastosowania. Według raportu przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP we wrześniu 2013 r. jedynie 160 gmin wprowadziło do swoich statutów odpowiednie regulacje<sup>2</sup>.

Sfera planowania przestrzennego i polityki przestrzennej jest – jak się wydaje – najbardziej „uspołecznionym” obszarem aktywności jednostek samorządu terytorialnego. Dzieje się tak przynajmniej na poziomie gmin, gdzie prawo zapewnia obywatelom oraz innym uczestnikom życia społecznego wpływ na zawartość dokumentów (wnioski do planów i studiów) i konsultacje/opiniowanie projektów. Wydawałoby się, że taki udział lokalnej społeczności powinien w zasadzie dać możliwość wpływania na przyjmowane rozwiązania w momencie powstawania polityki/koncepcji (składanie wniosków), co zawsze jest bardziej zaangażowanym rodzajem partycypacji niż ocena gotowych rozwiązań (konsultacje projektów planów). Jednak uwarunkowania wynikające z Kodeksu Postępowania Administracyjnego zmieniły „dobrze wyglądający na papierze” przepis w bezużyteczne narzędzie biurokratyczne bez większego znaczenia dla procesów wpływania na decyzje. Chodzi o to, że urząd zobowiązany jest odpowiedzieć na wniosek obywatela w ciągu 21 dni (oczywiście dla dobra obywatela). Oznacza to, że urząd musi wiedzieć co odpowiedzieć na wniosek. Jeśli plan jest w fazie przygotowawczej (co jest oczywiste, skoro urząd zbiera wnioski, dotyczące jego przyszłej zawartości), to jest bezdyskusyjne, że urząd nie może sensownie na taki wniosek odpowiedzieć (w szczególności nie może rozstrzygnąć czy wniosek może być uwzględniony, czy nie). Z tego powodu znaczna liczba gmin sporządza projekty dokumentów planistycznych, zanim ogłosi nabór wniosków (bo tylko wtedy może na te wnioski odpowiedzieć merytorycznie). To – rzecz jasna – powoduje, że rzeczywisty wpływ partnerów społecznych na dokument jest dużo mniejszy niż wynikałoby to z *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (część wniosków jest odrzucanych, gdyż nie mieszczą się w przyjętej koncepcji tylko dlatego, że zostały zgłoszone w momencie, kiedy już przyjęto „wstępnie” inne rozwiązanie). Jakkolwiek z punktu widzenia procedur biurokratycznych, które powstały, aby wnioski obywatela były załatwiane sprawnie (21 dni!) postępowanie urzędu jest całkowicie racjonalne. Innymi słowy praktyka administracyjna całkowicie kłóci się z duchem prawa

---

<sup>2</sup> Por. *Raport Kancelarii Prezydenta* dostępny on-line na: [<http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,905,raport-kprp-nt-referendow-lokalnych.html>].

obywatela do uczestniczenia w procesie kształtowania ważnych decyzji, chociaż jednocześnie pozostaje całkowicie zgodna z literą tego prawa.

O ile udział poszczególnych obywateli w procesach na poziomie lokalnym przejawia się w różnego rodzaju procedurach, nawet jeżeli są one niewystarczające, o tyle na poziomie powiatowym i regionalnym partycypacja „obywatelska” sprowadza się często do akcji protestacyjnych (przeciwko budowie dużych obiektów infrastrukturalnych, za budową lokalnych obwodnic czy bezpiecznych przejść dla pieszych, przeciwko likwidacji szpitala, *etc.*). Nie znaczy to jednak, że na poziomie powiatowym czy wojewódzkim partycypacja nie występuje, oznacza to jedynie, że ma inny charakter od tej występującej na poziomie gminnym.

Ustrój powiatów i województw działa w schemacie wielostronnych konsultacji, których stronami są podmioty zinstytucjonalizowane lub choćby ustrukturyzowane organizacyjnie. Jest to niewątpliwie rodzaj partycypacji, jednak odmienny od tej najprostszej, „obywatelskiej” jej formy. Obowiązek konsultacji na wymienionych szczeblach wynika także z dodatkowych przepisów, w tym wynikających z obsługi regionalnych programów operacyjnych. Jest też charakterystyczne, że w szczególności samorządy wojewódzkie obudowane są różnymi ciałami konsultacyjnymi, które wzmacniają udział rozmaitych interesariuszy w procesach zarządczych. Trudno jednak nie zauważyć, że dostęp tzw. zwykłego obywatela do procesu decyzyjnego jest jeszcze bardziej skomplikowany niż na szczeblu gminnym. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że wynika to także poniekąd z samej natury tych samorządów, które poszukują rozwiązań znacznie bardziej zagregowanych problemów.

W ostatnich latach pojawiły się jednak inicjatywy otwierające udział szerszej publiczności w procesach zarządzania, jak np. System Ewidencji Inicjatyw Projektowych (SEIP) na terenie Dolnego Śląska (uruchomiony w 2013 r.), w ramach którego każdy miał możliwość zgłoszenia swoich propozycji przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla regionu. System miał pozwolić poznać potrzeby potencjalnych projektodawców oraz oczekiwaniami i plany podmiotów publicznych, gospodarczych i organizacji pozarządowych. Stanowił także materiał pomocniczy przy opracowywaniu nowego regionalnego programu operacyjnego (2014-2020).

Można ocenić, że ustrój prawny Polski nie uwzględnił w poważnym stopniu dążenia współczesnych społeczeństw do współkierowania istotną częścią spraw publicznych. Nie jest jednak w tym braku osamotniony, gdyż większość systemów prawnych państw europejskich nie zdołała jeszcze się zaadaptować do przemian społecznych, które następują. Dlatego tak duże znaczenie mają

rozmaite innowacje społeczne, które stanowią laboratorium doświadczalne dla definiowania przyszłego modelu samorządności i zarządzania terytorialnego.

## 2. Modele zarządzania terytorialnego: ideologia i praktyka

Termin *governance* robi zawrotną karierę w teorii i praktyce zarządzania publicznego od początku lat 90. XX w. Próbuje opisać (a w podejściu normatywnym – promować) taki system administrowania, w którym konkretne działania (np. projekty, programy) okazują się ważniejsze od stabilnych instytucji, podmioty publiczne współpracują z prywatnymi i społecznymi, zaś formalne granice geograficzne i kompetencyjne między zaangażowanymi aktorami zamazują się. Charakterystyczne dla tego podejścia jest nastawienie na procesy, sieci, policentryczność. Tak pojmowany *governance* przeciwstawiany jest stabilnemu, wyłącznie publicznemu i działającemu w ściśle określonych granicach *government* [np. Gellen 2014, s. 58-59].

Znaczenie słowa *governance* zmienia się w zależności od przymiotników, którymi bywa uzupełniany. W tym kontekście ważne są zwłaszcza dwa terminy: *good governance* i *multi-level governance*, które odnoszą się do dwóch głównych nurtów w nowym myśleniu o zarządzaniu. Oba pojawiły się niemal jednocześnie.

### 2.1. Koncepcje i definicje *governance*, *good governance* i *multi-level governance*

Koncepcję *good governance* wprowadził w 1992 r. do politycznego *mainstreamu* Bank Światowy swoim raportem *Governance and Development* [World Bank 1992]. Miała ona być rozwiązaniem dla konkretnego problemu z zakresu polityki pomocowej dla tzw. państw rozwijających się, które otrzymywały pieniądze na rozwój, ale źle nimi zarządzały ze względu na niską jakość swoich instytucji i systemów politycznych. Ich problemem była korupcja, niestabilne prawo, nieefektywna polityka budżetowa. Bank Światowy ściśle powiązał *good governance* – jako lek na te problemy – z polityką rozwojową. Przyjął, że *governance* jest to sposób wykonywania władzy w zakresie zarządzania krajowymi zasobami gospodarczymi i społecznymi przeznaczonymi na rozwój, natomiast *good governance* to synonim zdrowego

zarządzania rozwojem<sup>3</sup>. Raport wskazał cztery obszary kluczowe dla *good governance* [World Bank 1992, s. 1-2]:

- zarządzanie sektorem publicznym (*public sector management*),
- odpowiedzialność (*accountability*),
- prawne ramy rozwoju (*legal framework for development*),
- informacja i przejrzystość (*information and transparency*).

Z kolei termin *multi-level governance* (MLG; tłumaczony na polski jako wieloszczeblowe lub wielopoziomowe zarządzanie) opisywał pierwotnie nowy model funkcjonowania Unii Europejskiej, który był efektem reform wdrażanych przez Komisję Europejską pod przewodnictwem Jacquesa Delorsa (1985-1995); zwłaszcza zaś wprowadzenia polityki spójności i budżetów wieloletnich. Wzrosła wtedy rola zarówno Komisji, jak i regionów. W 1993 r. Marks, uważany za twórcę koncepcji MLG, definiował ten koncept następująco [Marks 1993, s. 392]:

„Wydaje mi się, że obserwujemy narodziny zarządzania wieloszczeblowego, systemu stałych negocjacji pomiędzy (za)rządami wbudowanymi w wiele poziomów terytorialnych – ponadnarodowych, narodowych, regionalnych i lokalnych – jako rezultatu szerszego procesu powstawania instytucji i relokowania decyzji, które przesunęły niektóre poprzednie funkcje państwa na poziom ponadnarodowy, inne zaś na regionalny a nawet lokalny”<sup>4</sup>.

W połowie lat 90. Rhodes doliczył się sześcioro bardzo różnych, często sprzecznych, sposobów rozumienia pojęcia *governance* [Rhodes 1996, s. 653]:

- 1) państwo-minimum;
- 2) sposób zarządzania prywatną korporacją;
- 3) *New Public Management* (NPM, nurt promujący zarządzanie podmiotami publicznymi tak jakby były to firmy);
- 4) *good governance* (w rozumieniu Banku Światowego);
- 5) system socjocybernetyczny; i wreszcie

---

<sup>3</sup> „*Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management*”.

<sup>4</sup> “*I suggest that we are seeing the emergence of multilevel governance, a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level*”.

6) samoorganizujące, międzyorganizacyjne sieci<sup>5</sup>.

Sam Rhodes opowiedział się za ostatnią z tych definicji, która akcentuje oparte na zaufaniu współzależności i interakcje między podmiotami różnego typu (publicznymi i niepublicznymi), prowadzone w dużej mierze niezależnie od rządu (choć rząd może próbować na nie wpływać). Rhodes porównywał ten dynamiczny model do gry [Rhodes 1996, s. 660]:

*„Skupienie się na governance może zamazać, a nawet usunąć różnicę pomiędzy państwem a społeczeństwem. Państwo [w takiej koncepcji] staje się kompozycją międzyorganizacyjnych sieci, utworzonych przez aktorów publicznych i społecznych, jednak bez suwerena będącego w stanie nimi sterować lub je regulować”<sup>6</sup>.*

Ten model samoorganizujących sieci staje się w rozumieniu Rhodesa jednym z trzech równorzędnych modeli zarządzania – obok rynków i biurokracji [Rhodes 1996, s. 665-666]. Takie właśnie rozumienie *governance* zdominowało refleksję nad MLG Piattoni [2010, s. 1], twierdzi że MLG:

*„wyzwała ideę coraz bardziej skomplikowanych sposobów podejmowania decyzji w ramach coraz gęstszych sieci, które obejmują aktorów publicznych i prywatnych, indywidualnych i zbiorowych. W szczególności, [MLG] może uchwycić istotne cechy procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej”<sup>7</sup>.*

Innymi słowy, opisany przez Marksa niemal dwie dekady wcześniej model funkcjonowania UE jest z tego punktu widzenia po prostu jednym z przykładów MLG. Zresztą sam Marks – wraz z L. Hooghe – zaproponował nieco później koncepcję dwóch typów „idealnych” MLG. Pierwszy przypomina jego opis UE z początku lat 90.: to system federalny, wieloszczeblowa struktura podmiotów publicznych działających na określonym terytorium. Drugi typ to luźne porozumienie rozmaitych podmiotów na rzecz realizacji wspólnego celu [Faludi 2012, s. 13-14; Piattoni 2010, s. 24].

---

<sup>5</sup> “Governance refers to self-organizing interorganizational networks”.

<sup>6</sup> “Focusing on governance can blur, even dissolve, the distinction between state and civil society. The state becomes a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate”.

<sup>7</sup> “Evokes the idea of increasingly complex arrangements for arriving at authoritative decisions in increasingly dense networks of public and private, individual and collective actors. In particular, it is deemed to capture important features of how binding decisions are arrived at in the European Union”.

## 2.2. *Good governance i multi-level governance* w prawie Unii Europejskiej

*Governance* pojawiło się w porządku prawnym UE dopiero w efekcie przyjęcia Traktatu Lizbońskiego w 2007 r. Zmienił on dwa podstawowe traktaty: o Unii Europejskiej i o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W każdym z nich słowo *governance* występuje odtąd raz i to w znaczeniu *good governance*. Jak zauważa Janin Rivolin, w obu przypadkach takie rozumienie *governance* odnosi się do jego wymiaru poziomego – do współpracy międzynarodowej oraz do otwartości unijnych instytucji na partycypację, czyli na współpracę z podmiotami społecznymi i mieszkańcami, a więc inaczej niż w modelu MLG, który akcentuje pionowy (wieloszczeblowy) wymiar *governance* [Janin Rivolin 2010, s. 7].

Traktatowym zapisom szlak przetarła ogłoszona w 2001 r. biała księga Komisji Europejskiej poświęcona *governance*. Skupiała się na *good governance*, wskazując jego pięć charakterystyk: otwartość, partycypację, odpowiedzialność, efektywność i spójność (*openness, participation, accountability, effectiveness, coherence*), które mają przyczyniać się do wzmocnienia zasad proporcjonalności i subsydiarności. Koncepcja MLG – owszem – została przywołana w białej księdze, jednak dopiero pod sam koniec, i trochę na marginesie [*European Governance... 2001*]. Niemniej, księdze towarzyszył m.in. raport o MLG, który wywołał dyskusje eksperckie i polityczne [Janin Rivolin 2010, s. 9-10].

Od tej pory wyraźnie rosło znaczenie koncepcji MLG w ramach UE. Z perspektywy czasu widać, jak w ciągu przeszło dwóch dekad przekształciła się z teoretycznego modelu (którym Marks próbował opisać funkcjonowanie Wspólnoty) w obowiązujące prawo. Być może przełomowym momentem był Raport Barki [Barca 2009] na temat propozycji reform polityki spójności, zamówiony przez komisarz Danutę Hübner. Odwołując się wprost do prac Hooghe i Marksa dokument ten proponował wdrożenie nowego paradygmatu polityki regionalnej, określonego jako *place-based development policy* (polityka rozwojowa ukierunkowana terytorialnie), który miałby być oparty na realizacji zintegrowanych projektów, na konkretnych obszarach, na podstawie lokalnej wiedzy, instytucji otwartych na partycypację oraz właśnie model MLG [Barca 2009, s. 4-5, 41-47].

Równolegle MLG stał się tematem prac unijnego Komitetu Regionów, który w 2009 r. ogłosił białą księgę o *multi-level governance* [van den Brande 2014, s. 2], w 2012 r. przyjął opinię „*O budowie kultury MLG*”, a w 2014 r.

„Kartę na rzecz MLG w Europie”, którą do kwietnia 2015 r. podpisało ponad 200 jednostek samorządu terytorialnego z całej UE.

Jednak najistotniejsze zmiany w zakresie rozumienia, antycypacji i wdrażania MLG dotyczyły polityki spójności. W duchu propozycji Barki, w grudniu 2013 r. Parlament Europejski i Rada UE przyjęły rozporządzenie, które nałożyło na państwa członkowskie obowiązek organizowania partnerstw w modelu MLG (w wersji polskiej przetłumaczonego na „wielopoziomowe zarządzanie”) na potrzeby umowy partnerstwa oraz programów operacyjnych i programów rozwoju obszarów wiejskich (Art. 5)<sup>8</sup>. Dokument ten, w opinii van den Brande [2014], autora raportu o MLG sporządzonego dla komisarza J. Hahna, jest prawdziwym przełomem. W styczniu 2014 r. Komisja Europejska ogłosiła kodeks postępowania dotyczący partnerstw, który ma wspomóc państwa członkowskie m.in. w zakresie wdrażania modelu MLG [*The European Code...* 2014]. Szósty Raport Kohezyjny [*Investment for Jobs and Growth...* 2014, s. xxii] podkreśla, że:

„Ramy polityki na lata 2014-2020 oparto na założeniu, że wszystkie etapy programowania będą realizowane przy zaangażowaniu wszystkich partnerów na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym, z zachowaniem zasad wielopoziomowego sprawowania rządów i uwzględnieniem partnerów społecznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego”<sup>9</sup>.

Również *good governance* staje się coraz ważniejsze w dokumentach unijnych. Janin Rivolin analizuje rosnącą rolę tej koncepcji w kolejnych Raportach Kohezyjnych (sprawozdania z wdrażania polityki spójności, publikowane od 1996 r. przez Komisję Europejską). *Good governance* pojawia się po raz pierwszy w drugim raporcie (2001), w trzecim (2004) ma już swój podrozdział [Janin Rivolin 2010, s. 10-12]. Ostatni, opublikowany w lipcu 2014 r., Szósty Raport Kohezyjny już w tytule sytuuje *good governance* na równi z rozwojem: „*Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*”<sup>10</sup>. Tematyce *good governance* – jako warunku

---

<sup>8</sup> [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>].

<sup>9</sup> „*The 2014-2020 policy framework is based on the premise that all partners at national, regional and local levels, respecting the principles of multi-level governance and including social partners and civil society organisations, will be involved at all stages of programming*”.

<sup>10</sup> Wersja tytułu tego ostatnio przedstawionego także w języku polskim raportu to *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*.



rozwoju ekonomicznego i społecznego – poświęcony jest tam w całości jeden z ośmiu rozdziałów [*Investment for Jobs and Growth...* 2014].

### 2.3. *Good governance* i *multi-level governance* w krajowych strategiach w Polsce

Kozak [2013] sceptycznie podchodzi do możliwości wdrożenia MLG w Polsce. Dostrzega czynniki sprzyjające temu modelowi, takie jak wpływ polityk unijnych czy wieloszczeblowa struktura zarządzania krajem, ale wskazuje także istotne przeszkody w rozwoju MLG, w tym np.:

- polityki unijne wywołują zmiany tylko w instytucjach bezpośrednio zaangażowanych w ich realizację;
- polski system instytucjonalny jest ogólnie słaby i przeregulowany;
- poszczególne szczeble administracji są niezależne od siebie i nie muszą koordynować swoich działań, czego skrajnym przykładem jest rola gmin („cały kraj bywa zakładnikiem gmin”);
- kapitał społeczny jest słaby, niskie jest zwłaszcza zaufanie do administracji.

Kozak wskazuje ponadto, że istniejące instrumenty MLG nie są dostatecznie nie wykorzystywane:

*„Nawet w polityce spójności projekty wspólne to rzadkość. Obszary metropolitalne, miejsca, gdzie MLG jest uznawana za konieczność, nie mogą się doczekać regulacji prawnej<sup>11</sup>. Partnerstwo publiczno-prywatne „ledwie zipie”, a klastry w gospodarce na ogół istnieją tak długo, jak długo uzyskują finansowanie”.*

W ślad za tą diagnozą, Kozak uważa, że „(...) trzeba przyjąć do wiadomości, że wdrożenie i upowszechnienie MLG nie będzie wykonalne bez szerszych zmian instytucjonalnych i kulturowych. Jaka bowiem kultura, takie i instytucje. Niestety, i odwrotnie” [Kozak 2013].

Niezależnie od sceptycznych ocen, zarówno *good governance*, jak i MLG są ważnymi składnikami nowego rządowego systemu dokumentów strategicznych. Choć w podstawowych strategiach samo słowo *governance* pojawia się rzadko i raczej na marginesie, to uważna lektura nie pozostawia wątpliwości

---

<sup>11</sup> W trakcie przygotowywania tego opracowania do publikacji, obszary metropolitalne w końcu doczekały się regulacji prawnej. Pod koniec października 2015 r. prezydent podpisał przyjętą w tym samym miesiącu przez parlament *Ustawę o związkach metropolitalnych* [zob. [http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/2107\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/2107_u.htm)].

co do dużej roli tego modelu. Na przykład realizacji celu głównego *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju* („poprawa jakości życia Polaków”) mają służyć działania prowadzone w trzech obszarach – jednym z nich jest „obszar efektywności i sprawności państwa”, które ma być „przyjazne i pomocne” [*Długookresowa Strategia...* 2013, s. 42-45]. Jednym z dwóch celów stawianych przez strategię w ramach tego właśnie obszaru jest budowa „sprawnego państwa”, które jest wyraźnie zainspirowane m.in. właśnie modelem *good governance* (ma być przejrzyste, współpracować z obywatelami, angażować ich w procesy decyzyjne, itd.) [*Długookresowa Strategia...* 2013, s. 118-119]. W średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju* „sprawne państwo” jest pierwszym z trzech obszarów strategicznych, a jego cel pierwszy został zdefiniowany jako „przejście od administrowania do zarządzania rozwojem”. Oznacza to m.in., że „*nowoczesne instytucje publiczne to przede wszystkim instytucje efektywne, dostępne dla obywatela i otwarte na jego potrzeby, przejrzyste i przyjazne, gotowe na obywatelską partycypację i wspomagające obywatelską i społeczną energię*” [*Strategia Rozwoju Kraju...* 2012, s. 39], co praktycznie wyczerpuje pięć zasad *good governance* określonych w białej księdze KE z 2001 r. Rozwinięciem tych zapisów jest odrębna *Strategia Sprawne Państwo 2020*, której cel główny brzmi: „Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami”. Także i w tym przypadku opis celu można uznać za oparty na modelu *good governance*: „*zakłada się konsekwentne realizowanie modelu nowoczesnego rządzenia, otwartego na współczesne wyzwania i charakteryzującego się*”: „*przejrzystością*”, „*efektywnością*”, „*szeroką współpracą (...) między różnymi podmiotami, w tym między rządem a jednostkami samorządu terytorialnego, zaangażowaniem i partycypacją obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej*” [*Strategia Sprawne Państwo 2020* 2013, s. 35].

Warto jednak zauważyć, że w tych samych dokumentach pojawiają się nawiązania do innego modelu – *New Public Management* (NPM; relacje między NPM a *governance* analizujemy w dalszej części opracowania). Zapewne właśnie tak można interpretować następujące zalecenia:

- *Wdrożenie dodatkowych instrumentów poprawiających jakość i efektywność sektora publicznego poprzez poddanie działalności instytucji państwowych ocenie rynkowej,*
- *Usprawnienie rygorystycznej kontroli finansowej nakierowanej na poprawę efektywności wydawania środków publicznych i wdrożenie instrumentów na bieżąco optymalizujących stosunek nakładów i koszt-*

tów finansowych do ilości i jakości oferowanych usług [Długookresowa Strategia... 2013, s. 122];

- Poprawie efektywności instytucji publicznych służyć będzie wprowadzenie modelu menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzującego się m.in. nastawieniem na obywatela, skoncentrowaniem uwagi na kontroli wyników, a nie procedur, zwiększeniem udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań [Strategia Rozwoju Kraju... 2012, s. 42];
- Doskonalenie standardów zarządzania poprzez wprowadzenie modelu menedżerskiego zarządzania publicznego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowe rozliczanie, podejście zadaniowe) [Strategia Sprawne Państwo 2020 2013, s. 44].

Być może jest to przejaw charakterystycznego dla krajowych strategii odwoływania się do różnych podejść do polityki rozwojowej. Pokazuje jednak wyraźnie brak wewnętrznej spójności tych strategii w kwestii preferowanego modelu zarządzania terytorialnego.

Model MLG jest wbudowany w dokumenty poświęcone polityce regionalnej i miejskiej. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* odwołuje się do tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej, którego przejawami są m.in. wspomniana *place-based policy* z raportu Barki oraz właśnie MLG [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...* 2010, s. 14-18]. Z kolei projekt *Krajowej Polityki Miejskiej* uznaje „zasadę wielopoziomowego zarządzania” za jedną z trzech zasad prowadzenia tej polityki [*Krajowa Polityka Miejska* 2015, s. 11]. Temu nurtowi sprzyja zresztą Konstytucja RP, która już w preambule definiuje się jako prawo oparte na „współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Z perspektywy niemal 20 lat od przyjęcia ustawy zasadniczej trudno nie odnieść wrażenia, że zapis ten brzmi jak gotowa definicja MLG.

Wydaje się także, że nie tylko dokumenty strategiczne, ale ustrój niektórych szczebli samorządu, w szczególności województw, ma MLG niejako wbudowany w logikę swojego funkcjonowania. Współpraca i ciągłe konsultowanie to istota działania tego szczebla samorządu terytorialnego, chociaż, jak wspominaliśmy już wcześniej, kooperacja ta dotyczy raczej podmiotów zinstytucjonalizowanych. To na tym poziomie następuje transfer między szczeblem unijnym a lokalnym. Także praktyka działania polegająca na obudowywaniu samorządów województw różnymi ciałami zwiększającymi udział poszczególnych aktorów w procesach zarządczych stanowi potwierdzenie tej tezy. Koncepcja *governance* nie poddaje się łatwo jednoznacznym ocenom.

Model MLG może być traktowany jako zagrożenie dla suwerenności pojedynczych podmiotów. Nie chodzi tylko o gminy, na które wskazuje przywoływany wcześniej Kozak, ale także np. o państwa w ramach UE. W swojej klasycznej książce o MLG Hooghe i Marks wprost sytuują ten model w opozycji do nurtu podkreślającego pierwszoplanową rolę państw w ramach Unii [Hooghe, Marks 2001]. Charakterystyczne, że J. Delors, który jako szef Komisji Europejskiej *de facto* uczynił z MLG sposób działania Unii, był ostro krytykowany przez Margaret Thatcher, podejrzewającą go o chęć stworzenia superpaństwa kosztem poszczególnych krajów członkowskich (słynne thatcherowskie „Nie! Nie! i Nie!” z 1990 r. dotyczyło właśnie tego tematu i było skierowane bezpośrednio do Delorsa)<sup>12 13</sup>. Argument ten jest oczywiście świetnie znany także w Polsce.

*Good governance* bywa krytykowane jako utopia budowana na złudnej wierze w dialog społeczny i możliwość zastąpienia konfliktu politycznego efektywnością w rozwiązywaniu problemów. Z tego punktu widzenia *good governance* ogranicza demokrację i służy za przykrywkę przejmowaniu sfery publicznej przez biznes [Raco 2015]. Te zarzuty każą postawić pytanie o relacje między różnymi nurtami *governance* a poprzedzającym je modelem *New Public Management* (NPM). Czy mamy do czynienia z dwoma różnymi paradygmatami, czy – przeciwnie – różnymi wersjami tej samej idei? NPM każe administracji publicznej działać w taki sposób, jakby była firmą mającą dostarczać usługi klientom. „*NPM zapożycza i adaptuje do swoich potrzeb szereg rozwiązań typowych dla gospodarki rynkowej i sektora prywatnego, w tym zwłaszcza podejście menedżerskie, orientację na rezultaty, decentralizację, prywatyzację i outsourcing, a także poprawę gospodarności, skuteczności i efektywności*” [Kozak 2013]. W literaturze przedmiotu wskazuje się na pewne podobieństwa *good governance* i NPM. Kozak uważa wręcz *good governance* za odmianę NPM [Kozak 2013]. Rhodes wskazywał już w połowie lat 90. NPM jako jeden ze sposobów rozumienia *governance* [Rhodes 1996, s. 655]. NPM jest opisywane także jako przejaw zwrotu ku *governance* [Kaiser 2014, s. 85].

Istotnie, wydaje się, że oba te modele mają ważne cechy wspólne: zakładają ograniczenie roli administracji publicznej, otwarcie na współpracę z zewnętrznymi partnerami, partnerstwo, transparentność. Jednak funda-

---

<sup>12</sup> Por. [<https://www.youtube.com/watch?v=P8hpXG-206Q>].

<sup>13</sup> Analiza konfliktu między Komisją Delorsa a rządem Wielkiej Brytanii, por. [Marks 2013, s. 398-403].

mentalną różnicą jest to, że o ile NPM chce traktować sferę publiczną jak przedsiębiorstwo i rozliczać władze z menedżerskiej efektywności, o tyle *governance* (a już szczególnie MLG) akcentuje wartość interakcji między zainteresowanymi podmiotami, w tym wartość partycypacji, a więc udziału zwykłych mieszkańców w procesach decyzyjnych. Na pytanie Kozaka [2013] czy „*good governance może być alternatywą dla zmenedżeryzowanej, zorientowanej bardziej na efekty niż procesy NPM*” pozytywnej odpowiedzi udziela m.in. Wiktorska-Świąćka, opisująca NPM i *governance* jako dwa odmienne modele [Wiktorska-Świąćka 2014, s. 33-35].

Z kolei Faludi za negatywną charakterystykę MLG uważa nadmierne przywiązanie do myślenia w kategoriach administracyjnie wyodrębnionych terenów. Z tej perspektywy kluczową rolę odgrywają raczej nakładające się na siebie sieci powiązań, w tym takie, które przekraczają granice analizowanego terytorium (np. UE) i oczywiście przepływy, takie jak np. wędrówki w poszukiwaniu pracy w ramach Unii [Faludi 2012].

W polskiej literaturze terminem zbliżonym do MLG jest *wielopodmiotowość*. Regulski opisuje jej rolę w następujący sposób:

*„Ustanowienie samorządu terytorialnego i konstytucyjne przekazanie władzom lokalnym uprawnień i odpowiedzialności za określone sprawy wprowadziło wielopodmiotowość ustroju. Ma to kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa. (...) Współpraca między różnymi ośrodkami władzy nie opiera się już na zależności hierarchicznej. (...) Powinna być w praktyce stosowana konstytucyjna zasada pomocniczości”* [Regulski 2005, s. 81-82].

Także Waszkiewicz [2006] pisze o „immanentnej wielopodmiotowości jednostek samorządu terytorialnego”. Uwzględnienie wielopodmiotowości (wraz z „wieloprzedmiotowością”) zaleca autorom strategii samorządowych Sztando [2009].

W ramach wdrażania unijnej polityki spójności w okresie programowania 2014-2020 w Polsce stosowane są instrumenty MLG. Wydawanie środków unijnych regulują m.in. takie dokumenty, jak Umowa Partnerstwa (zawarta przez rząd z Komisją Europejską) i kontrakty terytorialne (zawarte przez regiony z rządem). Pojawiły się tzw. ZIT-y, czyli Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, które skupiają samorządy największych miejskich obszarów funkcjonalnych. Rozwinięciem znanej już wcześniej formuły Lokalnych Grup

Działania jest tzw. RLKS, czyli rozwój lokalny z udziałem lokalnej społeczności. Wszystkie te narzędzia zostały wprowadzone ustawami<sup>14</sup>.

Przejawem nurtu *governance* na poziomie gmin (zwłaszcza w miastach) są rozmaite działania partycypacyjne, które angażują mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Najbardziej znanym i popularnym narzędziem partycypacji są tzw. budżety obywatelskie. Polegają one na tym, że lokalne władze wydzielają pewną pulę środków z rocznego budżetu i przeznaczają ją na projekty opracowywane i wybierane przez mieszkańców. W lutym 2014 r. taką formę dzielenia środków stosowało już „ponad 80 miast oraz kilka powiatów i województw” [Kęłowski 2014, s. 4].

Oczywiście ten zwrot ku *governance* i partycypacji nie oznacza, że oto nastąpiła nowa era demokracji uczestniczącej, w której publiczne instytucje, prywatne firmy, stowarzyszenia i zwykli mieszkańcy zgodnie wypracowują porozumienia na rzecz rozwiązania wspólnych problemów. Równie istotnym (a może wręcz podstawowym) sposobem prowadzenia polityki pozostaje konflikt. W Polsce jego głównymi podmiotami są największe partie polityczne, zasilane stałymi subwencjami z budżetu państwa, zatem funkcjonujące jako *de facto* publiczne instytucje. Każde poważniejsze działanie w modelu MLG – zwłaszcza angażujące administrację rządową i samorządową – powinno uwzględnić ten wymiar rzeczywistości politycznej. Partie są jednymi z najważniejszych interesariuszy życia publicznego. Rację zatem mają zatem chyba ci krytycy deliberatywnego modelu demokracji, którzy zarzucają mu ignorowanie konfliktowego wymiaru polityczności [Swyngedouw, Wilson 2015], choć, jak się wydaje, przeceniają przy tym znaczenie konfliktu między oddolnymi ruchami społecznymi a *establishmentem*, nie doceniając roli permanentnego konfliktu między dużymi partiami, który ma znacznie większy wpływ na rzeczywistość publiczną i często wchłania mniejsze konflikty, jak choćby te, których aktorami są ruchy oddolne.

---

<sup>14</sup> Por. Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020; Ustawa z 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności.

### 3. Nowi partnerzy w procesie zarządzania: geneza, sposób funkcjonowania, narzędzia wpływu, formy współpracy z organami administracyjnymi

Główną siłą polityczną, która promuje (a może nawet wymusza) rozwiązania z modelu *governance* (choć raczej nie używa tego słowa) są tzw. ruchy miejskie. Opowiadają się za transparentnością władzy, partycypacją, także za włączeniem społecznym i ekologią, przeciw komercjalizacji przestrzeni publicznych. Prowadzą bogatą korespondencję z urzędami, ogłaszają oficjalne stanowiska, biorą udział w konsultacjach społecznych, organizują happeningi. Ruchy miejskie pojawiały się w Polsce stopniowo, w różnych miastach, jednak za symboliczny moment ich narodzin można uznać powołanie porozumienia *My-Poznaniacy* w 2007 r. (zarejestrowanego jako stowarzyszenie w 2008 r.). Była to koalicja środowisk działających dotąd osobno, na pojedynczych poznańskich osiedlach, gdzie protestowały przeciwko szkodliwym – ich zdaniem – inwestycjom. W 2010 r. *My-Poznaniacy* zdobyli aż 9,3% głosów w wyborach do rady miejskiej w Poznaniu (nie dało im to jednak ani jednego mandatu), a ich kandydat na prezydenta, Jacek Jaśkowiak, uzyskał 7,1% głosów. Zarówno działalność stowarzyszenia, jak i jego niespodziewanie dobry wynik wyborczy stały się inspiracją dla innych podobnych grup w Polsce. Z inicjatywy *My-Poznaniaków* w 2011 r. został zorganizowany w Poznaniu pierwszy Kongres Ruchów Miejskich (KRM). Od tej pory działacze organizacji i środowisk z tego nurtu spotykają się regularnie, w różnych miastach (po pierwszym Kongresie w Poznaniu, kolejne zostały zorganizowane w Łodzi i w Białymstoku, na 2015 r. planowany był IV KRM, tym razem w Gorzowie Wielkopolskim). Mimo że w 2013 r. w *My-Poznaniakach* doszło do rozłamu, to już jesienią 2014 r. ruchy miejskie odniosły ważny polityczny sukces w tym mieście. Prezydentem nieoczekiwanie został Jacek Jaśkowiak – kandydat *My-Poznaniaków* z 2010 r., tym razem startujący pod szyldem partyjnym Platformy Obywatelskiej. Na jednego ze swoich wiceprezydentów wybrał Macieja Wudarskiego, wcześniej jednego z liderów *My-Poznaniaków*, a następnie stowarzyszenia *Prawo do Miasta* (utworzonego przez grupę twórców *My-Poznaniaków* po rozłamie w 2013 r.).

Ruchy miejskie były zaangażowane także w referenda lokalne, np. o odwołanie prezydenta Hanny Gronkiewicz-Waltz w Warszawie (październik 2013; nieudane z powodu zbyt niskiej frekwencji) i przeciwko olimpiadzie zimowej w Krakowie (maj 2014, udane; krakowianie opowiedzieli się przeciw imprezie; do referendum doprowadziła inicjatywa *Kraków Przeciw Igrzyskom*).

W lipcu 2014 r., a więc jeszcze przed wyborami samorządowymi grupa organizacji z tego nurtu (w tym m.in. *Kraków Przeciw Igrzyskom*, poznańskie *Prawo do Miasta* i warszawskie *Miasto Jest Nasze*) powołała Porozumienie Ruchów Miejskich (PRM).

W rezultacie tych wszystkich działań w wielu miastach ruchy stały się ważnymi graczami na lokalnych scenach politycznych. Pokazały to wyniki wyborów samorządowych w 2014 r. Ruchy miejskie odniosły sukcesy nie tylko w Poznaniu. Ich kandydat wygrał także w Gorzowie Wielkopolskim (Jacek Wójcicki, inicjatywa *Ludzie dla Miasta*, także zrzeszona w PRM). Za polityka bliskiego tym środowiskom uchodzi Robert Biedroń, nowy (wybrany w 2014) prezydent Słupska. Zrzeszone w PRM *Miasto Jest Nasze* wprowadziło czworo radnych do Rady Dzielnicy Warszawa-Śródmieście, po czym utworzyło tam koalicję rządzącą z Platformą Obywatelską (choć w międzyczasie pogrążyło się w konflikcie wewnętrznym i podzieliło się).

Równoległe władze wielu miast od kilku lat coraz chętniej sięgają po postulaty ruchów miejskich i próbują je wdrażać. Najlepszym tego przykładem są wspomniane już budżety obywatelskie. Za przejaw podobnej tendencji można zapewne uznać także rozmaite modyfikacje w systemach transportowych miast (np. rozbudowę ścieżek rowerowych), czy choćby tworzenie tzw. parków kulturowych na terenie starówek, co ma powstrzymać niszczenie przestrzeni publicznej przez agresywne reklamy (jakkolwiek pokazuje to porażkę aparatu administracyjnego, który nie potrafi poradzić sobie z problemem za pomocą dostępnych narzędzi). Obserwujemy pierwsze przypadki, że osobom związanym lub sympatyzującym z ruchami miejskimi władze lokalne powierzają zadania związane z dziedzinami bliskimi temu nurtowi ideowemu; tak można opisać *casus* społeczników w biurze ds. rewitalizacji w urzędzie miejskim w Łodzi, szefa Referatu Estetyzacji Miasta w urzędzie miejskim w Gdańsku, czy stanowiska oficerów rowerowego i pieszego w urzędzie miejskim we Wrocławiu. Skrajnym przypadkiem tego trendu jest porozumienie zawarte w marcu 2015 r. między prezydentem Wrocławia a Towarzystwem Upiększania Miasta Wrocławia o współpracy na rzecz stworzenia nowej strategii rozwoju miasta.

Najnowszym osiągnięciem ruchów miejskich w dużych miastach (np. w Gdańsku czy Wrocławiu) wydaje się być skłonienie władz miejskich do uspołecznienia procesu prac nad *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Można powiedzieć, że w ten sposób władze miejskie uznały prowadzoną przez KRM „politykę skali” (przerzucenie aktywności społeczników z poziomu osiedlowego na ogólnomiejski; [por.



Mergler *et al.* 2013, s. 39] i że jednocześnie uznały ruchy miejskie za – jak same o sobie mówią – reprezentantów ogółu mieszkańców (a nie tylko partykularnych, terytorialnych interesów poszczególnych rejonów, osiedli czy dzielnic), a więc przypisały im rolę, do której władze lokalne (reprezentowane zarówno przez rady, jak i prezydentów, burmistrzów czy wójtów) rościły sobie dotąd wyłączne prawo. Widać zatem, że niektóre ruchy miejskie poszukują legitymizacji (której w istocie oczywiście nie mają), starając się występować w roli równoprawnego partnera dla demokratycznie wybranych reprezentantów lokalnej społeczności. Taka sytuacja może pokazywać dobitnie ich rosnącą rolę w krajobrazie interesariuszy obszarów miejskich, a także pewne zagubienie wybranych reprezentantów wobec nowych dla nich zjawisk i sposobów działania.

Liczba mnoga w określeniu „ruchy miejskie” jest uzasadniona. Nie mamy bowiem do czynienia z jednym ugrupowaniem, a z luźnym konglomeratem wielu organizacji i grup nieformalnych, które często różnią się – nie tylko wielkością i skutecznością działania, ale też np. podejściem do zinstytucjonalizowanej polityki (jedne startują w wyborach, inne celowo tego nie robią), czy podejściem do dużych ugrupowań i nurtów ideowych (jednym wyraźnie bliżej do lewicy, inne bez problemu dogadują się z partiami centrowymi, prawicowymi czy liberalnymi). Trudno byłoby nawet precyzyjnie określić, jaką organizację czy grupę można uznać za ruch miejski. Dla przykładu we Wrocławiu podmiotem reprezentującym ruchy miejskie w „klasycznym” ujęciu jest Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia (*nota bene* od początku zaangażowane w KRM), ale czy za ruch miejski można uznać *Akcję Park Szczytnicki* – silną, lecz skupioną na lokalnym temacie w jednej części miasta, wyraziście opozycyjną wobec lokalnych władz grupę blokującą budowę tzw. Mostu Wschodniego? Nie jest ona związana z ruchami miejskimi, ale jest im bliska pod względem poglądów i metod działania. Czy *My-Poznaniacy* po rozłamie i odejściu grupy liderów (którzy stworzyli *Prawo do Miasta*) nadal są częścią środowiska ruchów miejskich? Czy są nią radni wprowadzeni przez *Miasto Jest Nasze* do Rady Dzielnicy Warszawa-Śródmieście, którzy jednak zerwali ze swoim macierzystym stowarzyszeniem i tworzą koalicję z Platformą Obywatelską? Takich przykładów i dylematów jest znacznie więcej<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Por. przemyslenia Joanny Erbel, jednej z liderek KRM, przedstawicielki lewego skrzydła ruchów miejskich, która w 2014 r. bez powodzenia kandydowała na prezydenta Warszawy, po czym wstąpiła do Zielonych. Jej zdaniem wybory samorządowe w 2014 r. pokazały, że ruchy miejskie przeżywają kryzys tożsamości: [<http://www.politykawarszawska.pl/a/1100>].

Obserwujemy zjawisko w trakcie jego powstawania, zatem jego struktury i cechy z pewnością nie mogą być uznane za stałe.

Za *mainstream* ruchów miejskich należałoby uznać grupy i osoby współpracujące w ramach KRM i PRM. To właśnie podczas pierwszego KRM jego uczestnicy sformułowali „9 Tez Miejskich” [Mergler *et al.* 2013, s. 43]; z których najważniejsza jest pierwsza, określająca główne ideowe założenie tego środowiska: „*Mieszkańcy mają niezbywalne prawo do miasta*”. Tezy zostały następnie symbolicznie „przybite” na drzwiach ratuszy największych polskich miast. Podczas drugiego KRM w Łodzi przyjęta została koncepcja oddolnego Ministerstwa Miast, które ma zwracać uwagę władz i obywateli na najważniejsze problemy miejskie współczesnej Polski [*ibidem*, s. 44].

Ruchy miejskie korzystają z wielu kanałów promocji swoich działań i idei. Są bardzo sprawne w mediach społecznościowych, zwłaszcza na *Facebooku*. Prowadzą własne portale. Są chętnie cytowane przez duże media (np. „Gazetę Wyborczą”). Blisko związane z ruchami miejskimi są media wydawane przez Fundację Res Publica im. Henryka Krzeczковского (wydawca „Res Publici Nowej”), zwłaszcza „Magazyn Miasta”. Agenda ruchów jest obecna także m.in. w lewicowej „Krytyce Politycznej” oraz w portalu i publikacjach wydawanych przez związany z Platformą Obywatelską Instytut Obywatelski.

Za głęboką podstawę ideową *mainstreamu* polskich ruchów miejskich można uznać poglądy wyrażone w książce „*Anty-Bezradnik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu*”, którą opublikowali twórcy i liderzy *My-Poznaniaków*, a później *Prawa do Miasta*: L. Mergler, K. Pobłocki i M. Wudarski (od 2014 r. wiceprezydent Poznania). Ich propozycje można opisać kilkoma słowami-kluczami:

- „miastocentryzm”, opierający się na tym, że większość ludzkości żyje w miastach, zatem to one są najważniejsze w dalszym rozwoju, i zaczynają przejmować zadania dotąd zarezerwowane dla państw;
- transformacja polskiej kultury (tradycyjnie wiejsko-szlacheckiej) w ducha mieszczańskim;
- oddanie kontroli nad miastami w ręce mieszkańców (przez m.in. śmielsze stosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej);
- zastąpienie „polityki symbolicznej” (bazującej na wielkich ideach) „narracją konkretną”, zakorzenioną w codziennych doświadczeniach mieszkańców, a także
- traktowanie miasta jako spójnej całości, nie zaś zestawu oderwanych od siebie szczegółowych problemów („holizm miejski”).

Autorzy nazywają swoje podejście *miastopoglądem*, który ma także podstawową aksjologię: sprawiedliwy i demokratyczny rozwój zrównoważony miasta, tradycja praw i wolności człowieka i obywatela, tradycje demokracji. Ruchy miejskie nie skupiają „rewolucjonistów”, których celem jest obalenie systemu polityczno-społecznego, ale mniej lub bardziej radykalnych reformatorów systemu. Ta reforma nie jest wymyślona czy zaplanowana „odgórnie”, lecz wychodzi od konkretnych, w których naocznie stwierdzana jest dysfunkcjonalność systemu lub jego fragmentów. Opierają się one na polskim i europejskim prawie, wolnościowej oraz demokratycznej tradycji, które traktuje się nie jako „dekorację”, lecz bardzo serio. Stąd znaczenie partycypacji społecznej, łączenia form demokracji przedstawicielskiej i uczestniczącej, których głównym celem jest rzeczywiste współdecydowanie o mieście, czyli egzekwowanie „prawa do miasta” [Mergler *et al.* 2013, s. 19-42].

Ci sami autorzy opisują rodowód współczesnych polskich ruchów miejskich. Wywodzą je z kilku środowisk:

- a) z tzw. forów rozwoju, czyli grup dyskutujących o swoich miastach na stronie internetowej SkyscraperCity;
- b) z osiedlowych ruchów protestu przeciwko nowym inwestycjom;
- c) z grup reprezentujących „*wykluwającą się w klubokawiarniach wielkomiejską młodą klasę średnią*”, zaangażowanych w takie tematy, jak ekologia czy kultura i wreszcie
- d) z ruchów obrony lokatorów [*ibidem*, s. 22-25].

Już sama tak zarysowana genealogia pokazuje, jak niejednorodne były i są ruchy miejskie. Zresztą sami autorzy zauważają, że fora ze SkyscraperCity były proinwestycyjne, a osiedlowe ruchy protestu – antyinwestycyjne. Geneza środowiskowa i ideowa ruchów miejskich jest oczywiście tematem na odrębne badania, warto jednak zwrócić uwagę, że bardzo podobne postulaty dotyczące miast wysuwali już w latach 90. polscy anarchiści, zwłaszcza ci, którzy tworzyli ruch skłoterski. Ich z kolei inspirowały doświadczenia i idee podobnych środowisk z Europy Zachodniej, aktywnych od lat 60., szczególnie w Niemczech, Holandii, Wielkiej Brytanii i Włoszech. Nie jest przypadkiem, że w pierwszej fazie swojej działalności *My-Poznaniacy* współpracowali z „Rozbratem”, jednym z najsłynniejszych polskich skłotów. Pierwszą polską książkę o budżecie obywatelskim napisał krakowski anarchista Rafał Górski (*Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wydana w 2007 r.).

Wśród autorów, których książki są ważne dla ruchów miejskich znajdują się m.in. publikacje Jana Gehla, Davida Harveya czy Krzysztofa Nawratka.

Wydaje się, że ruchy miejskie nie stanowią kompletnego opisu nowych partnerów w procesie zarządzania miastem. Uzupełniają go przedstawiciele stowarzyszeń profesjonalnych, dla których sprawy miejskie stanowią podstawowe lub jedno z ważnych pól aktywności, jak np. Towarzystwo Urbanistów Polskich (TUP), Stowarzyszenie Architektów Polskich (SARP) czy Towarzystwo Ekonomistów Polskich. Organizacje te uważają się za ważnych, merytorycznych uczestników debat. Do tej grupy należy zaliczyć wiele stowarzyszeń i organizacji ekologicznych i promujących zrównoważony rozwój. W ostatnich latach także organizacje wspomagające innowacje społeczne czy wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego (jak np. Fundacja Dom Pokoju we Wrocławiu) stanowią ważny element krajobrazu nowych interesariuszy.

Na scenie miejskich debat pojawiają się także coraz częściej przedsiębiorcy zainteresowani miejską przestrzenią, i to nie tylko deweloperzy czy grupy kupieckie, tradycyjnie zaangażowani w wywieranie nacisku na preferowane przez nich kierunki zmian w mieście, ale także małe niezależne podmioty, dla których przestrzeń miejska stanowi istotę funkcjonowania, lub silnie determinuje ich działalność. Grupa przedsiębiorców, podobnie jak grupa organizacji pozarządowych, z pewnością nie jest jednolita w swoich oczekiwaniach oraz sposobach działania.

Nie sposób wreszcie pominąć roli mediów, które nie tylko obserwują i opisują, ale często organizują lub wspierają debaty dotyczące spraw miejskich. Zajmują przy tym często czytelne stanowisko w konkretnych sprawach. Są one niewątpliwie aktywnym uczestnikiem procesu, nie zaś jedynie obiektywnym obserwatorem. Przykładami dużego zaangażowania mediów w tej dziedzinie są prowadzony przez Agorę (wydawcę „Gazety Wyborczej”) projekt „Pracownia Miast” (warsztaty, debaty, konferencje z udziałem ekspertów, samorządowców i przedstawicieli NGO w wybranych ośrodkach miejskich) czy organizowany corocznie przez Ringier Axel Springer Polska (wydawcę m.in. „Newsweeka Polska” i „Faktu”) Kongres Regionów.

Oczywiście dopełnienie złożonego *teatrum* „miejskiej sztuki” stanowią ustabilizowane instytucje, które uczestniczą w spektaklu często z mocy prawa (jak np. Konserwator Zabytków, Zarząd Gospodarki Wodnej, Lasy Państwowe, Agencja Mienia Wojskowego, PKP).

## 4. Konsekwencje polityczne i systemowe wdrażania modelu MLG w Polsce. Próba oceny

Sennet [2013, s. 101] wymienia pięć segmentów wymiany rozumianej jako doświadczenie dawania i dostawania:

- segment wymiany altruistycznej (samopoświęcenie);
- segment wymiany *win-win*, czyli „wszyscy wygrywają” polegającej na tym, że wymiana jest korzystna dla obu stron;
- segment wymiany różnicującej, w której partnerzy uświadamiają sobie jak bardzo są różni;
- segment wymiany o sumie zerowej, gdzie jedna strona odnosi korzyści kosztem drugiej;
- segment wymiany „zwycięzca bierze wszystko” polegającej na tym, że jedna strona niszczy drugą.

Należy się zgodzić z Sennetem, że równowaga między współpracą a konkurencją zachodzi w środku opisanego spektrum. Analiza pojęcia współpracy w kontekście segmentów wymiany może się okazać kluczowa dla opisu i rozumienia relacji, jakie zachodzą obecnie między partnerami w procesie rozwoju zarządzania terytorialnego, w tym MLG i ich konsekwencjami politycznymi i systemowymi.

Warto sobie uświadomić, że aspekty kulturowe silnie warunkują praktykowanie wymiany typu *win-win*. Chodzi mianowicie o to, że równowaga między konkurencją a współpracą zostaje osiągnięta wskutek negocjacji, wymaga zatem wysiłku i woli, a dodatkowo uwarunkowana jest procesami niedookreślonymi. Zatem obok formalnej współpracy według ustalonych reguł musi nastąpić czynnik nieprzewidywalności, który rodzi dodatkowe synergie, i to właśnie one podnoszą wartość tego rodzaju współpracy. Sennet podkreśla, że wymiana typu *win-win* ma pewne ograniczenia, wśród których najważniejszym jest to, że niedobór nie sprzyja temu rodzajowi wymiany. Warto także zauważyć, że choć obie strony wygrywają, to jednak nie obie w równym stopniu.

Wymiana różnicująca, która z pozoru może wydawać się pewną odmianą *win-win* ma w istocie nieco inny charakter, gdyż jej esencją jest refleksyjny charakter – chodzi w niej o to, czego ludzie uczą się o sobie samych wskutek konfrontacji nieformalnej z innymi osobami. Uświadomienie sobie i doświadczenie różnic w kontaktach bezpośrednich prowadzić może do samopoznania, a w dalszej kolejności do łagodzenia rywalizacji. Sennet twierdzi, że świadomość różnic nie zmusza do porównań („inny” nie musi być ani „lepszy”, ani

„gorszy”). W świecie zwierzęcym wymiana różnicująca służy do określania terytorium, w świecie ludzkim wytwarza świadomość różnic między członkami wspólnoty.

Wreszcie wymiana o sumie zerowej jest powszechnie praktykowana w życiu społecznym. Dotyczy to takich sytuacji, jak np. zdobycie pracy czy awansu. Jej charakterystyczną cechą jest podkreślenie rywalizacji, co jednak nie wyklucza całkowicie współpracy. Typowym przykładem są partie polityczne, które usiłują zdobyć poparcie społeczne (kosztem oczywiście innych partii). Podstawowym przejawem współpracy jest w takiej sytuacji ustalenie reguł zanim zacznie się „prawdziwa” rywalizacja. Warto jednak zauważyć, że między oponentami w wymianach o sumie zerowej bardzo często zachodzi też jeszcze jeden rodzaj więzi: mianowicie rzadko kiedy wymiana jest całkowita, najczęściej zwycięzca pozostawia „coś” pokonanemu. Zasada konkurencyjna przeniesiona z rynku, pozwala, aby przegrany, opierając się na dostępnych „pozostałościach” miał szansę zacząć od nowa. Inaczej konkurencja ustanie.

W wersji wyidealizowanej można wyobrazić sobie, że na danym terytorium istnieje faktycznie silna wspólnota lokalna, która zarządza swoimi sprawami według schematu wymiany *win-win*. MLG może być postrzegany jako ważny instrument takiej wymiany. Należy jednak pamiętać, że w przypadku wspólnot terytorialnych istnieje znacznie więcej niż dwie układające się strony (zresztą samo pojęcie wspólnoty lokalnej jest raczej postulatem niż rzeczywistością), oraz że poszczególni partnerzy nie mają stałego charakteru, co czyni wymianę niesłychanie skomplikowaną. Oznacza to, że wymiana *win-win* będzie niejako „spłaszczona” przez rozłożenie na wiele uczestniczących stron. Warto też pamiętać, że wymianie tej nie sprzyja niedobór, co czyni ją znacznie trudniejszą w praktyce MLG. To, co jest jednak fundamentalne, to fakt, że wartość interakcji między poszczególnymi podmiotami, w tym interakcji nieformalnych, ma dla tej wymiany kluczowe znaczenie. W tym sensie MLG może być rozumiane jako operacyjna jej forma.

W tym kontekście szczególnie dla powodzenia stosowania MLG ważna jest wymiana różnicująca. Proces uświadomienia i internalizacji różnic dzielących grupy, podmioty, partnerów oraz ich złożonych relacji i interesów nie jest i chyba nie może być ani szybki ani łatwy. Wydaje się, że w chwili obecnej w Polsce ten proces jest w fazie początkowej – partnerzy identyfikują różnice, jakie między nimi występują, jednak proces dogłębnego ich uświadomienia dopiero się zaczyna. Być może dzieje się tak także dlatego, że wielu partnerów jest na etapie samodefiniowania (jak np. ruchy miejskie), inni zaś trwają w autodefinicjach, które są nieadekwatne do otaczającej rzeczywistości. Te

ostatnią charakterystykę przypisuje się ostatnio często tradycyjnym partiom politycznym, które nie identyfikują szerokiej gamy potrzeb swoich wyborców, czego dowodem są rosnące dynamicznie partie „alternatywne” do ustabilizowanej sceny politycznej, jak *Front National* we Francji, *UKIP* w Wielkiej Brytanii, *Podemos* w Hiszpanii czy *Syriza* w Grecji. Wymiana różnicująca wydaje się jednak niezbędnym elementem rozwijania MLG jako wymiany *win-win* w ramach wspólnoty.

W naszej ocenie, to wymiana o sumie zerowej stanowi obecnie model docelowy większości partnerów. Rozważmy przykład tzw. wielkich projektów miejskich wdrażanych w wielu polskich miastach. Stanowią one albo część polityki rozwojowej miast (np. stadion na EURO 2012 we Wrocławiu) albo strategii rewitalizacji (np. stadion na EURO 2012 w Gdańsku, Nowe Centrum Łodzi czy centrum handlowe na terenie dworca autobusowego we Wrocławiu) i opierają się całkowicie na wymianie o sumie zerowej. Grupy uprzywilejowane, w tym przypadku zdolne podejmować wiążące decyzje co do sposobu zarządzania danym obszarem nie są zainteresowane żadnym uświadomieniem różnic pomiędzy partnerami, są zainteresowane przeforsowaniem własnej koncepcji wbudowanej w jedną tylko (zazwyczaj „progresywną”, „pro-rozwojową” czy „modernizacyjną”) narrację. Odrzucają wszelkie inne wartości i układy odniesienia. O żadnej wymianie *win-win* nie ma przy takim podejściu mowy. Liczba partnerów dopuszczonych do decyzji jest ograniczona.

Taka logika działania zmusza wielu nowych partnerów (w tym także ruchy miejskie) do przystępowania do takiej właśnie wymiany. Skoro nie mają innych metod niż polityczne (typowe dla wymiany o sumie zerowej), stosują takie właśnie narzędzia, zmuszając partnerów do zmiany stanowiska, a nie do zrozumienia problemu i uświadomienia sobie całego spektrum możliwych rozwiązań.

Wydaje się dość jasne, że logika wymiany o sumie zerowej, stanowi bardzo poważną przeszkodę dla efektywnego wprowadzenia czy może raczej praktykowania MLG w Polsce (może zresztą nie tylko tu). Wartość interakcji pomiędzy poszczególnymi partnerami w takiej wymianie ma jedynie instrumentalne znaczenie. Rozumienie racji partnera zastępowane jest wykorzystaniem go do osiągnięcia własnych celów. W takim kontekście bardzo często stosowany jest pozór budowania interakcji (np. konsultacje społeczne, pozorowane wciąganie ruchów miejskich w procesy decyzyjne) jako element taktyczny dla przeprowadzenia własnych celów.

Jedną z hipotez tłumaczących takie podejście może być *a-terytorialny* charakter niektórych istotnych aktorów. Można to odnieść np. do tradycyjnych

partii politycznych, które oczywiście „używają” terytorialności jako jednego z narzędzi budowania władzy, jednak nie są związane z żadnym konkretnym terytorium, ani się do niego nie odnoszą. Ich struktura jest ponadto – w odróżnieniu od samorządu terytorialnego zdefiniowanego w początkowej części tej pracy – hierarchiczna. Oznacza to, że „wspólnota” partii politycznych jest odrębna od wspólnot terytorialnych. Nie zmienia to jednak tego, że są one pełnoprawnym uczestnikiem procesu budowania samorządu lokalnego, jednak trzeba zdawać sobie sprawę, że – podobnie jak kilka innych grup interesariuszy – mają większą „zdolność kierowania i zarządzania” od pozostałych. Preferują też inne określone rodzaje wymiany.

Problematyka rozwoju MLG jako modelu zarządzania terytorialnego wpisuje się niewątpliwie w szerszy dyskurs ustrojowy w naszej części świata. Pozostawia wiele otwartych pytań badawczych na które dziś nie umiemy udzielić jasnej odpowiedzi.

Widać wyraźnie kryzys tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej (wrażony chociażby spadającą frekwencją w wyborach), jednak brak jest jasno zdefiniowanego kierunku zachodzących zmian. Pytanie, jak ukształtują się relacje między deliberatywnością, reprezentowaną przez model MLG a sferą konfliktów politycznych nie znajduje jasnej odpowiedzi [por. np. Metzger *et al.* 2015]. Szczególnie ciekawe w tym kontekście jest pytanie o przyszłą rolę w modelu zarządzania terytorialnego partii politycznych czy o wytwarzanie się partii nowego typu (jak np. komitety ruchów miejskich).

Widać, że pojawiają się propozycje modyfikacji systemu demokratycznego, w tym zarządzania terytorialnego, które ani nie wypływają z dotychczasowego modelu ani nie mieszczą się w agendzie MLG. W Polsce należą do nich np. propozycje jednomandatowych okręgów wyborczych czy odgórnie organizowanych referendów. Odpowiedź na pytanie, jaką rolę odegrają te propozycje także pozostaje otwarta. Wreszcie trudno jest ocenić, szczególnie w polskim kontekście, trwałość modelu MLG. Czy model ten, tam gdzie jest najsilniej praktykowany, przetrwa rok 2020, a więc moment, kiedy Polska zmieni się z największego beneficjenta środków unijnych w płatnika netto?

## Literatura

Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy.



- Dostępny [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf). Dostęp 17 kwietnia 2015.
- Cornwall A., 2008, *Democratising Engagement. What the UK Can Learn from International Experience*. Demos, London.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013, Warszawa.
- European Commission, 2001, *European Governance – A White Paper*. Official Journal of the European Communities C 287/1, 12.10.2001, dostępny on-line: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EN>.
- European Commission, 2014, *Investment for Jobs and Growth. Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities*, Sixth report on economic, social and territorial cohesion. Brussels, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf).
- European Commission, 2014, *The European Code of Conduct on Partnership in the Framework of the European Structural and Investment Funds*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona 15 października 1985 r. w Strasburgu (Dz. U. 1994 Nr 124 poz. 607).
- Faludi A., 2012, *Multi-level (Territorial) Governance: Three Criticisms. Planning Theory & Practice*, t. 13, wyd. 2. Dostępny <http://www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/Faludi%20-%20Multi-level%20%28Territorial%29%20Governance%20-%20Three%20Criticisms.pdf>.
- Gellén M., 2014, *Governance in Administrative Reforms: Hungary and the Current Trends in Europe*, [w:] *Good Governance. International Dimensions*, Kádár, Krisztián (red.). National University of Public Service, Institute of International Studies, Budapest, dostępny [<https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9709&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>].
- Kádár, Krisztián (red.), 2014, *Good Governance. International Dimensions*. National University of Public Service, Institute of International Studies, Budapest, dostępny <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9709&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>
- Kaiser T., 2014, *Overviewing Multi-Level Governance: a Territorial Dimension*, [w:] *Good Governance. International Dimensions*, K. Krisztián (red.). National University of Public Service, Institute of International Studies, Budapest, dostępny <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9709&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>
- Kębłowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Instytut Obywatelski, Warszawa. Dostępny <http://www.instytutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf>.
- Kozak M. W., 2013, *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*. „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: Ekonomia, 6(1/2013), dostępny <http://www.wydawnic->

two.wsei.lublin.pl/files/027-049%20Marek.%20W.%20%20Kozak,%20Multi-Level%20Governance%20mozliwosci.pdf.

*Krajowa Polityka Miejska 2023. Projekt.* MRR, 2015, Warszawa, dostępny [https://www.mir.gov.pl/media/9298/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_projekt\\_23\\_wrzescnia\\_2015.pdf](https://www.mir.gov.pl/media/9298/Krajowa_Polityka_Miejska_projekt_23_wrzescnia_2015.pdf).

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta i Obszary Wiejskie,* MRR, 2010, Warszawa.

Krisztián K. (red.), 2014, *Good Governance. International Dimensions.* National University of Public Service, Institute of International Studies, Budapest, dostępny <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&obj=9709&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>

Manent P., 2014, *Przemiany rzeczy publicznej. Od Aten do całej ludzkości.* Europejskie Centrum Solidarności. Gdańsk.

Marks G., 1993, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC,* [w:] *The State of the European Community,* A. W. Cafruny, G. G. Rosenthal (red.). Boulder, Lynne Rienner Publishers, t. 2, dostępny <http://www.unc.edu/~gwm/asset/doc/marks%20-%20Structural%20Policy%20and%20Multilevel%20Governance.pdf>.

Márton G., 2014, *Governance in Administrative Reforms: Hungary and the Current Trends in Europe,* [w:] *Good Governance. International Dimensions,* K. Krisztián (red.). National University of Public Service, Institute of International Studies, Budapest, dostępny <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&obj=9709&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>.

Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M., 2013, *Anty-bezradnik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu.* Fundacja Res Publica im. H. Krzeczковского, Warszawa.

Metzger J., Allmendinger P., Oosterlynck S. (red.), 2015, *Planning against the Political. Democratic Deficits in European Territorial Governance.* Routledge. New York and London.

Miessen M., 2013, *Koszmar partycypacji. Bęc Zmiana.* Warszawa.

*Strategia Sprawne Państwo 2020,* 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

*Strategia Rozwoju Kraju 2020,* 2012, MRR, Warszawa.

Swyngedouw E., Wilson J., 2015, *Insurgent Architects and the Spectral Return of the Urban Political,* [w:] *Planning against the Political... op. cit.*

Sztando A., 2009, *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy.* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 526, Ekonomiczne Problemy Usług, Nr 29, V Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie, Wyd.

- Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, dostępny [http://www.sztando.com/pdf\\_publicacje/33\\_przedmiot\\_i\\_podmiot\\_strategii\\_rozwoju\\_gminy.pdf](http://www.sztando.com/pdf_publicacje/33_przedmiot_i_podmiot_strategii_rozwoju_gminy.pdf).
- Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020* (M.P. 2012 poz. 882).
- Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* (M.P. 2013 poz. 121).
- Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”* (M.P. 2013 poz. 136).
- UNESCAP, 2009, *What is Good Governance?*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
- Ustawa z 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym* (Dz. U, 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zmian., ostatnia z 2014 r.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym* (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zmian., ostatnia z 2014 r.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa* (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zmian., ostatnia z 2014 r.).
- Van den Brande L., 2014, *Multilevel Governance and Partnership. The Van den Brande Report*. Prepared at the Request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/upload/documents/Commissioner/VandenBrandeReport\\_08102014.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/upload/documents/Commissioner/VandenBrandeReport_08102014.pdf).
- Waszkiewicz J., 2006, *Zorientowana na wartości strategia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – koncepcja i przykład implementacji*. „Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej”, nr 81, „Studia i Materiały”, nr 23: „Przedsiębiorstwa i instytucje w warunkach zmieniającego się otoczenia”, część 2.
- White S., 1996, *Depoliticising Development: the Uses and Abuses of Participation*. Development in Practice, nr 1.
- Wiktorska-Święcka A., 2014, *Polish Governance Institute: wrocławski promotor koncepcji governance*, [w:] *Laboratoria Multi-level Governance*, Ł. Medeksza, M. Belof (red.). IRT/TUP, Wrocław, dostępny [http://issuu.com/instytut\\_rozwoju\\_terytoryjalnego/docs/publikacja\\_pokonferencyjna\\_sl](http://issuu.com/instytut_rozwoju_terytoryjalnego/docs/publikacja_pokonferencyjna_sl).
- World Bank*, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830\\_98101911081228/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf).