

Wpływ zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym na region

*Analiza współfinansowana przez Unię Europejską
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach projektu*

*Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego
[POKL.08.01.04-02-003/08]*

Piotr Lorens, Łukasz Medeksza, Izabela Mironowicz

Wrocław, październik 2010

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 wprowadzie 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 wychodzą-

cych 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 tworców 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 ele-

ment 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 wyrażona 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 nieraz 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 urzędzeń, 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 wzorec 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 modyfikacji 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 wchodzi 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 wprowadzie 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. Zarządzanie w tym rozumieniu nie ma nic wspólnego z kontrolą i dominacją, raczej z koordynacją i współdziałaniem. Polityka regionalna czyli całościowy kształt 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.

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. Aourousseau czy W. Christaller podejmują wysiłek wymienienia wszystkich lub niemal wszystkich pól aktywności ludności miejskiej, wliczając 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 rozszerze-

nie 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' nie będących stałymi mieszkańcami (studentów, przedsiębiorców, turystów, 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.

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 na tym 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)
	Mohendźo-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. Ograniczane 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

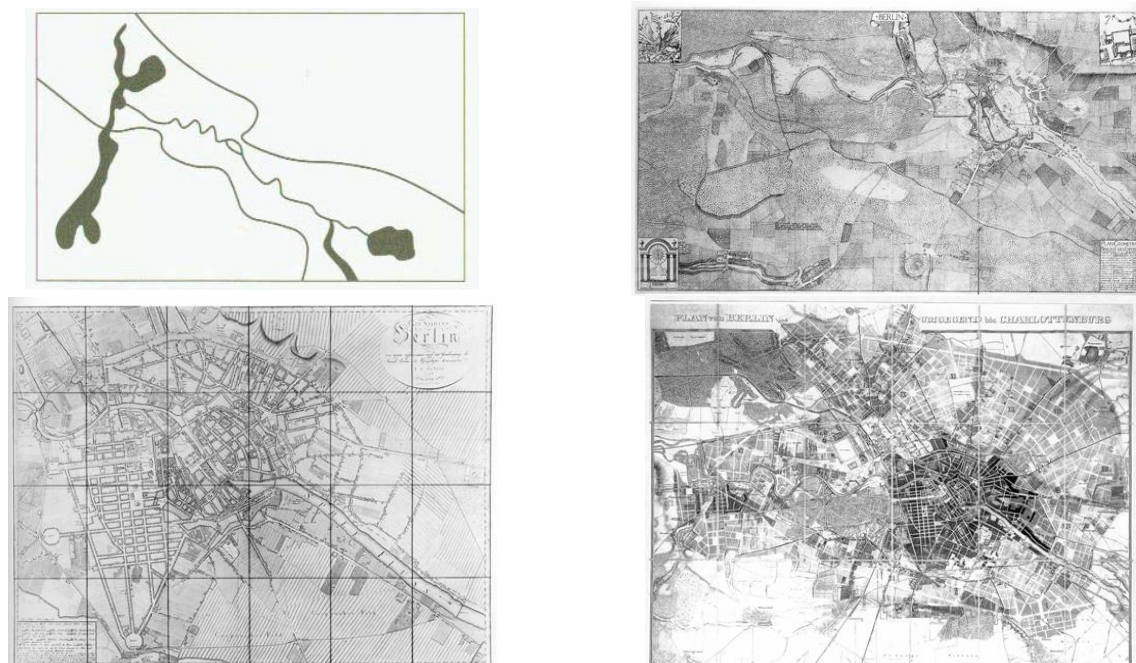


Źródło: Cotterell A. (1996)

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.

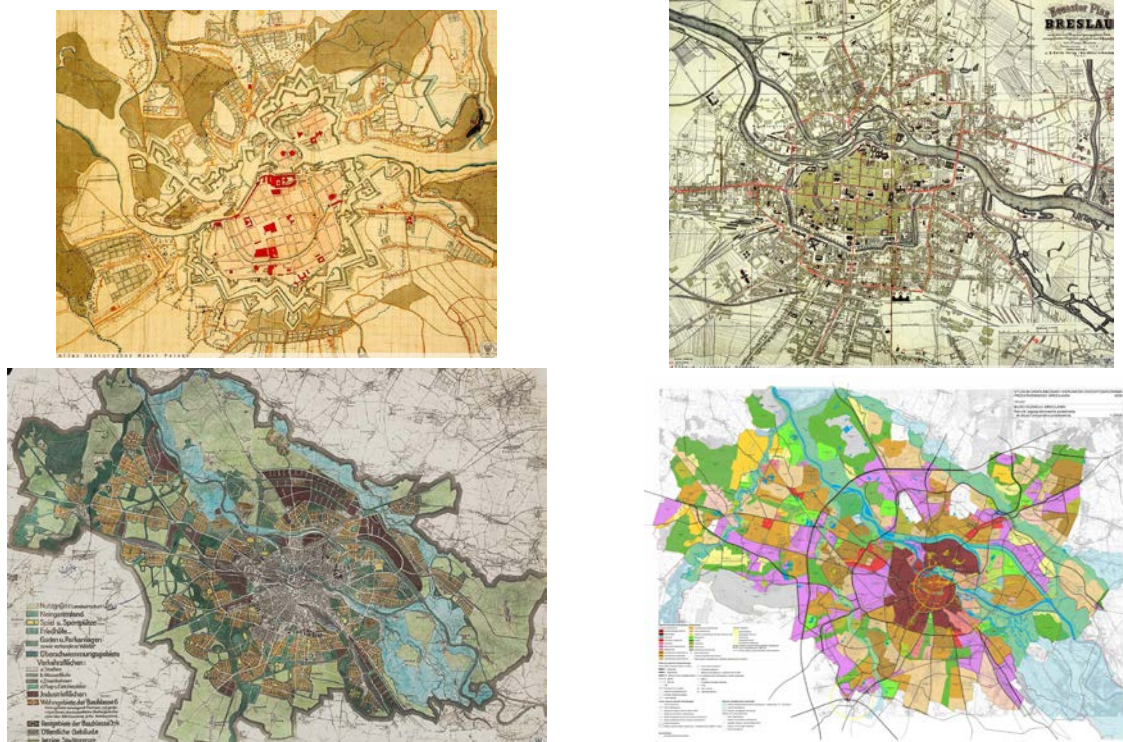


Rysunek 2. Rozwój terytorialny Berlina



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 czteropółkrotnie od niego mniejszy Nowy Jork.

Tabela 2. Powierzchnia wybranych wielkich miast świata

Lp	Miasto	Liczba ludności	Obszar miejski	Pow. (km ²)	Gęstość zaludnienia [os./km ²]	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 Zielonogradem)	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 (<i>Governorate</i>)	214	37,071	Egipt
15	Teheran	7,797,520	Miasto	760	10,26	Iran
16	Londyn	7,554,236	Dystrykt stołeczny (<i>Greater London</i>)	1580	4,697	Wielka Brytania
17	Pekin	7,441,000	Dystrykt centralny i wewnętrzne przedmieścia	1370	5,65	Chiny
18	Bogota	7,363,494	Dystrykt stołeczny	1590	4,523	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 do 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.

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

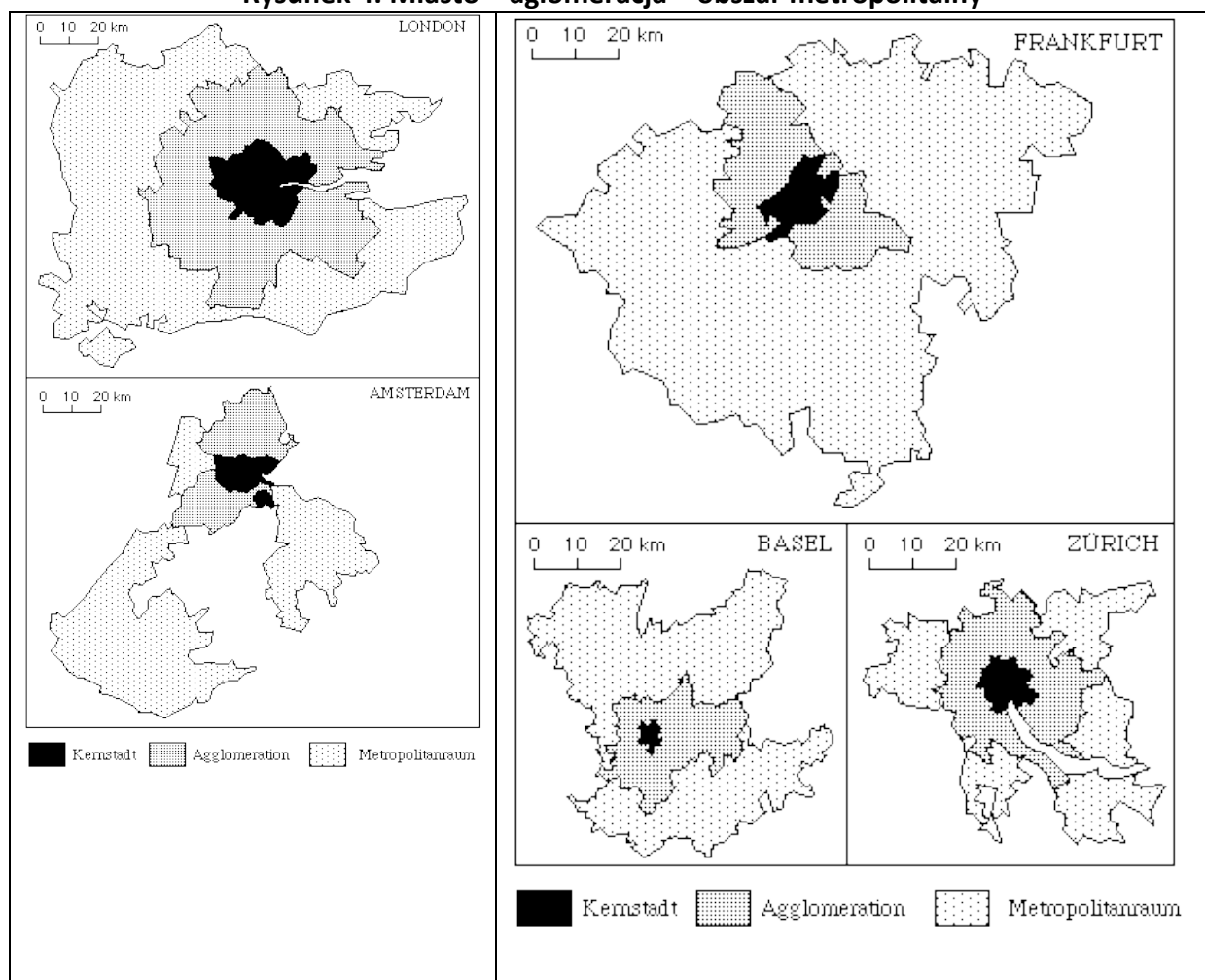
W literaturze przedmiotu powszechnie używa się definicji, że **aglomeracja** jest to jednostka osadnicza złożona z miasta głównego oraz otaczających je osad o różnym charakterze, które razem tworzą jednolitą przestrzeń zurbanizowaną, funkcjonalnie zdominowaną przez główne miasto. Słowo 'aglomeracja' 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 opisanie 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 wszyst-

kimi 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 w 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; Prospero, 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 satelitarzym 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 opisu 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 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.

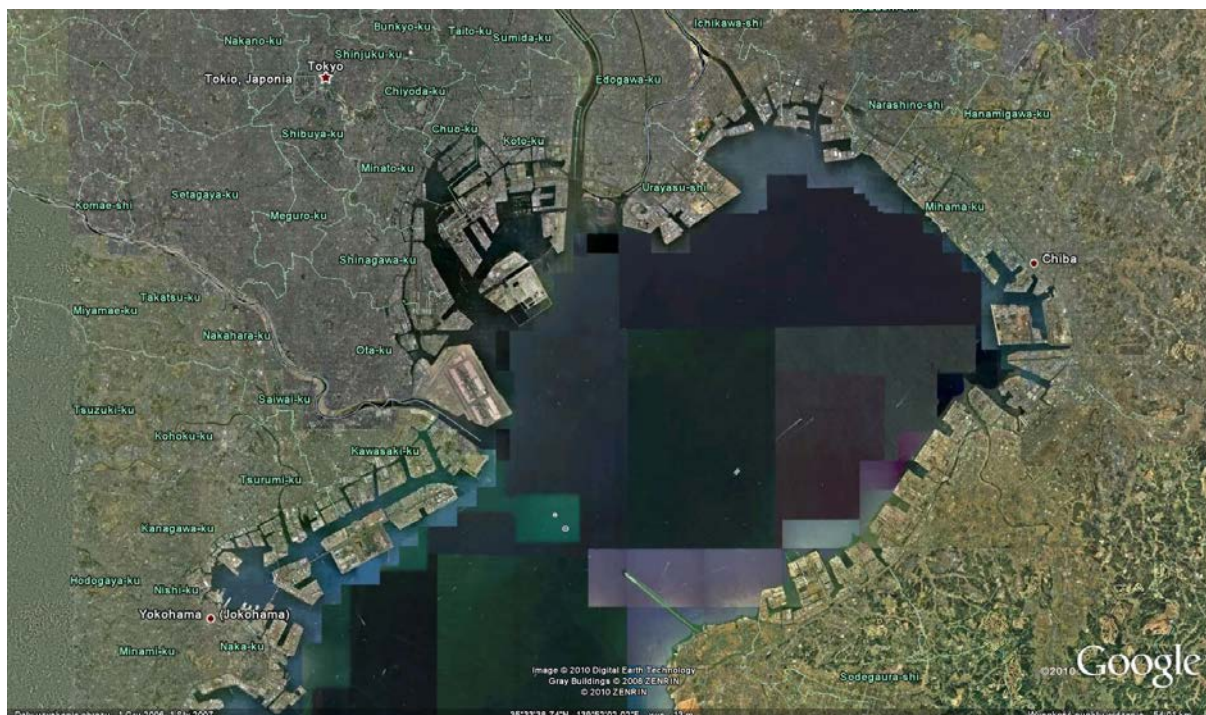
Rysunek 6. Tokio megalopolis



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 przyrzeć się na przykład megalopolis 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.

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	

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
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 jakiegokolwiek 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 nieznannej – 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 miast 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)

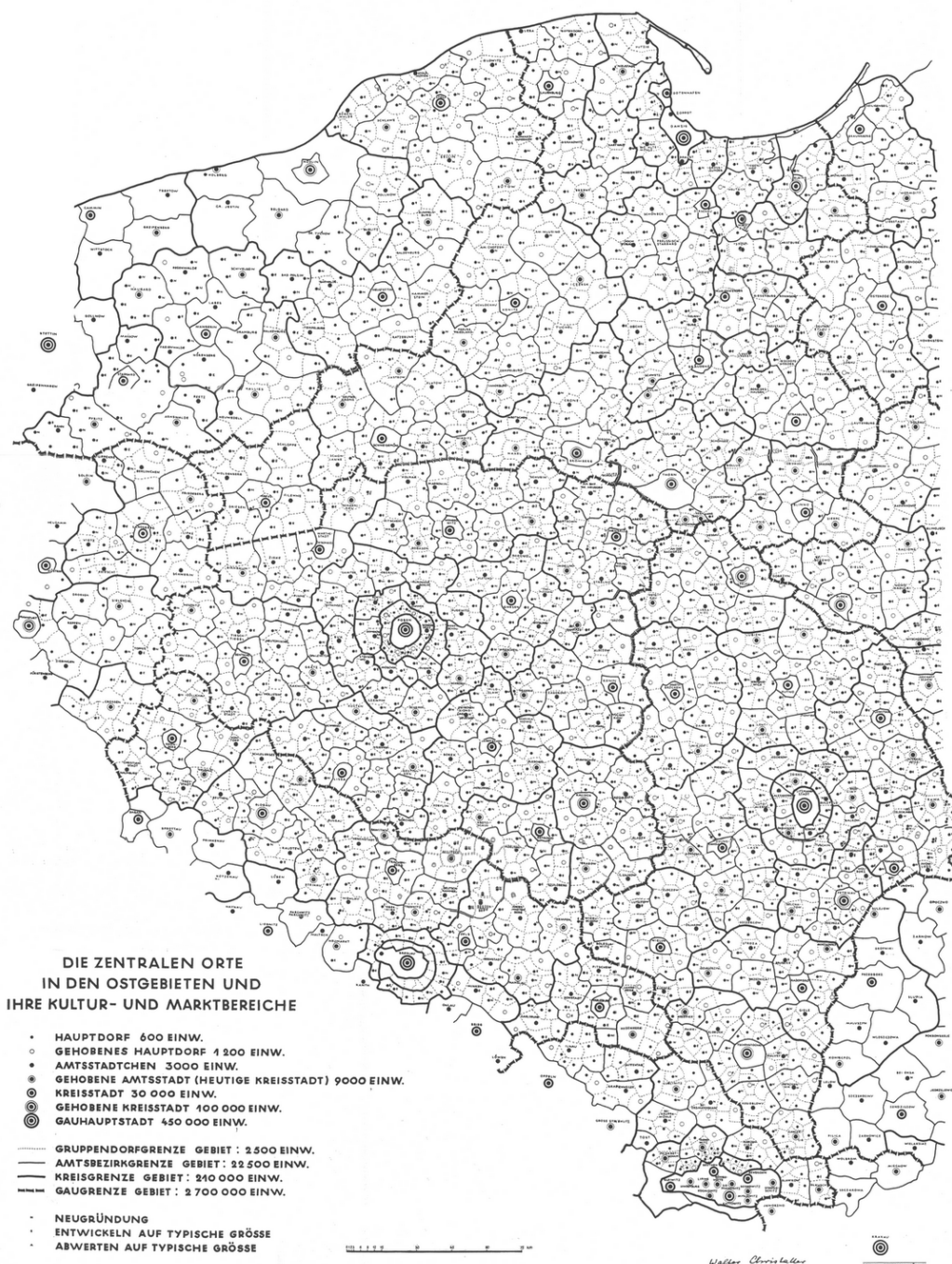
Budowa nowego wzorca miasta zajęła Europie wiele czasu, jednak model miasta średniowiecznego, który w dojrzałej formie pokazało się w XII-XIII wieku okazał się nad wyraz efektywny. Do dziś służy często jako rodzaj wzorca miasta w ogóle, szczególnie zaś w Europie. Jego siła i struktura

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 odpowiadające 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 wchodzi 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. Niestychanie szybki rozwój kolei od lat 30-tych XIX wieku dał podstawy znacznego przyspieszenia procesu wymiany dóbr, umożliwił także nieznaną dotąd wzrost mobilności. Wielkości miast zanotowane u progu ostatniej ćwierci XIX wieku są nieznaną 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

L.p.	Nazwa miasta	Kraj	Liczba ludności
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, Naulapan
3	Seoul (Sŏul)	Seoul	Korea Płd.	22,300,000	+ Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam, Suweon

Lp	Nazwa miasta	Nazwa międzynarodowa	Kraj	Liczba ludności	Uwagi
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	Osaka	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	Moskwa	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 stanowią 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 Paulo – 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 przeżycia 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 pisanie. 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 przededefiniować 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.

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	BERN	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. Czynnikiem jakości życia jest być może najważniejszym czynnikiem w ocenie poziomu rozwoju miasta, gdyż jest przecież oczywiste, i 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 następują

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

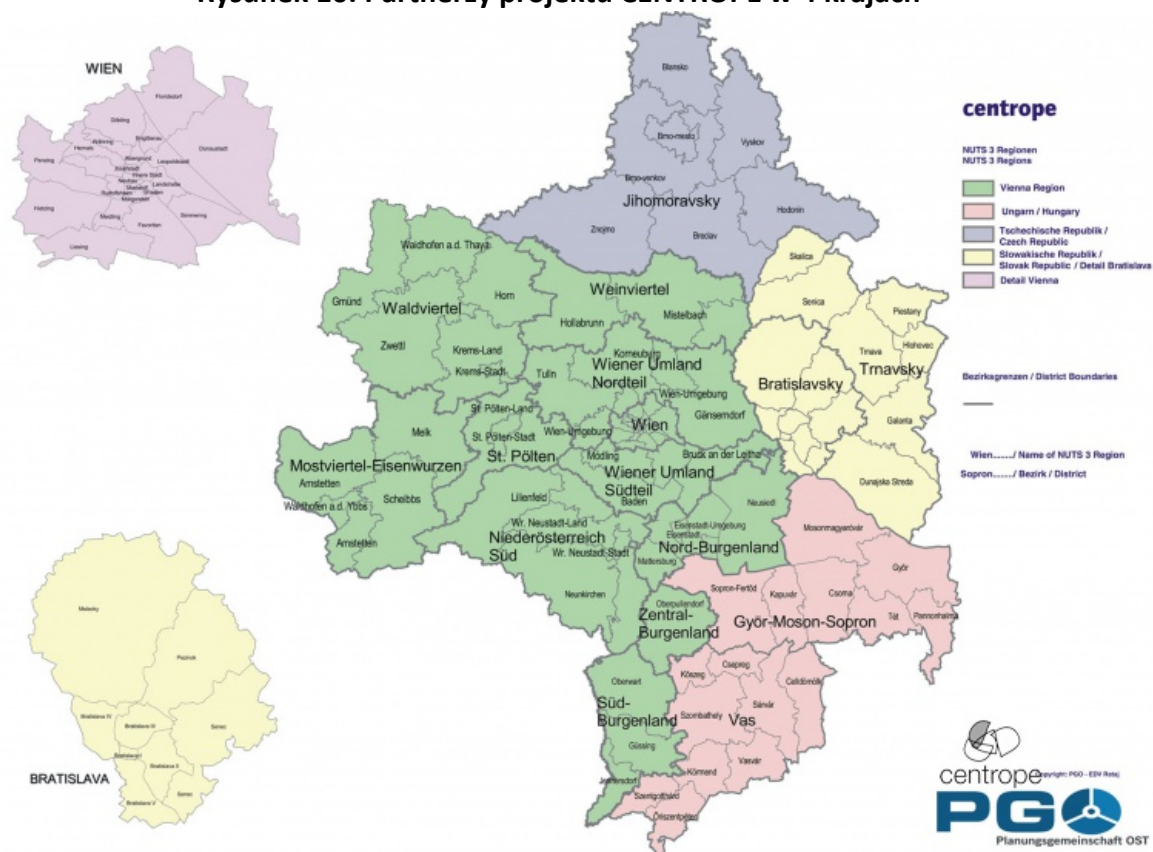
Pozycja 2009	Pozycja 2008	Miasto	Kraj	Index 2009	Index 2008
1	2	WIEDEŃ	Austria	108.6	107.9
2	1	ZURICH	Szwajcaria	108	108
3	2	GENEWA	Szwajcaria	107.9	107.9
4	4	VANCOUVER	Kanada	107.4	107.6
4	5	AUCKLAND	Nowa Zelandia	107.4	107.3
6	6	DUSSELDORF	Niemcy	107.2	107.2
7	7	MONACHIUM	Niemcy	107	107
8	7	FRANKFURT	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 w dla samego miasta i jego obszaru metropolitalnego. Samo miasto liczy niespełna 1,7 mln mieszkańców i zajmuje obszar około 415 km². To oznacza, że miasto jest dosyć 'kompaktowe', zwarte. Dla porównania, Wrocław ze swoją populacją nie większa niż 650 tys. Zajmuje niemal 300 km². 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 do 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 rozbudowane, 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 – nie małe 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 trans graniczny 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 wysokim 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 obniżyć 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 powiązaniem 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, stanowiącej 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 w p.n.e, to dostrzeżemy niewątpliwe – bo zbudowane na daleko-siężnych, 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 para-bankowych 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 nieznanie 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.

Różne 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. Oczywiście 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 lotni-

czych (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	% zmiany
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

LP	Miasto	Liczba pasażerów	% zmiany
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.

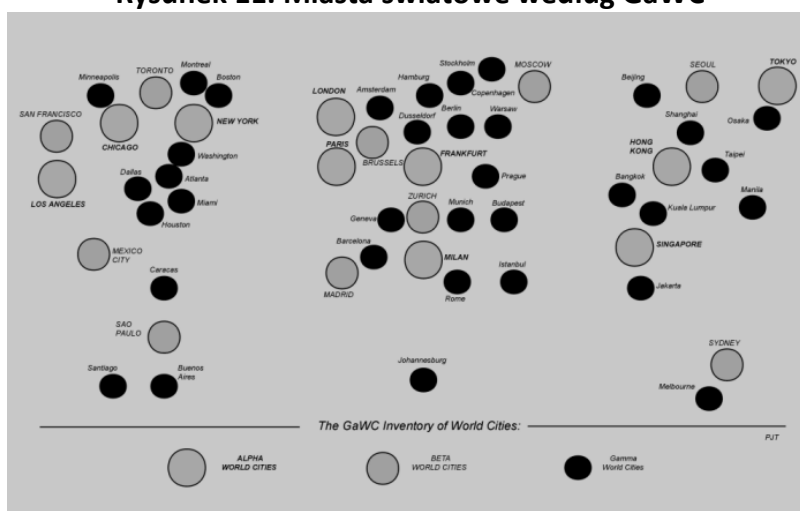
Inne rankingi przykładają większą wagę do innych czynników: ilości powiązań lotniczych, ilości przepływów kapitałowych, powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami. Pozycja niektórych miast w tych rankingach zmienia się w zależności od przyjętego kryterium, jednak zasadą pozostaje, że cztery miasta – Londyn 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. Sta-

rannie 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, przedstawiony na rysunku 13, 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), drugie 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.

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 urzędzeń. 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. 'Produkują' bowiem nowy model miasta. Dotychczas w naszym kręgu cywilizacyjnym znamy trzy takie całościowe rozwiązania miasta jako przestrzennych ram systemu cywilizacyjnego. Owe 'fale urbanizacji' to całościowy kształt 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 opisanie wydają się 3 takie wzorce.

Miasta I fali cywilizacji, powstałe w połowie IV tysiąclecia p.n.e. najpierw jak się wyda-

je 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 wyzwała 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 manifestie 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 paternali-

styczny 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 manifestie 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 manifestie 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 dotykający codziennego życia wielu ludzi. Musi zdawać sobie sprawę, że obszar jego interwencji wymaga ‘wy tłumaczenia’, 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 wy-

edukowane 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 zamieszkuje 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.

Wart to 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 znakomita większość inwestycji podejmowana jest przez podmioty niezależne od władz. Oczywiście władze centralne tworzą generalne ramy funkcjonowania gospodarki w władze lokalne bardzo często podej-

mują bezpośrednie inwestycje w zakresie infrastruktury, jednak nie gwarantują one jeszcze, że ktokolwiek podejmie jakiegokolwiek 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 władz 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 'dobre 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 uwarunkowań 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 do 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 narzędzie 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 'gąszenie 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 się 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 poszukiwania urbanistycznych odpowiedzi jak w rzeczywistości może wyglądać ‘rozwój’ i jakie wyzwania rodzi dla procesu zarządzania.

Jako pewien przykład struktur zarządzających można przeanalizować francuski concept *communauté urbaine*. We francuskim systemie jest to struktura przypominająca polski związek międzygminny (EPCI – établissements public de coopération intercommunale), która jest ustanawiana dla jednostek terytorialnych noszących charakter obszarów metropolitalnych. Załzki 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 realne 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 o 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 mieszkaniem socjalnym (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 of działalności gospodarczej (taxe professionnelle 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 zdążył 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.

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* pro-ekologicznych, jak np. zagospodarowanie odpadów czy odprowadzanie ścieków. Powodowane jest to także przez obowiązujące uwarunkowania prawne, w tym – obowiązująca ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym

Jednocześnie kształtowanie struktur przestrzennych jest działaniem, które w ogromnym stopniu wpływa na środowisko, a warunkowane jest walorami i ograniczeniami wynika-

jącymi 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 wewnątrz-

sektorowych.

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 wewnątrz-sektorowe 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. przy pomocy **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 między-sektorowe (grupujące cele działania wraz z instrumentarium realizacyjnym).

Minimalizacja konfliktów międzysektorowych oraz wewnątrz - sektorowych 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, konku-

rującymi 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 naczelných 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.

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 zagospodarowania obszaru metropolitalnego nie wiąże się jednak z jego silnym umocowaniem jako dokumentu stanowiącego dla kształtowania polityki przestrzennej, co oznacza iż jego rola jest dość niska 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 nie zurbanizowaną. Konsekwencją tej idei jest racjonalizacja i intensyfikacja wykorzystania już zain-

westowanych 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 pozwoli 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 w/w 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 tematyką przestrzenną;
- opracowane – jako wynik wszystkich w/w studiów i planów – **miejscowe plany zagospo-**

darowania 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 nie funkcjonujące – **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 miej-

skiej);

- 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.

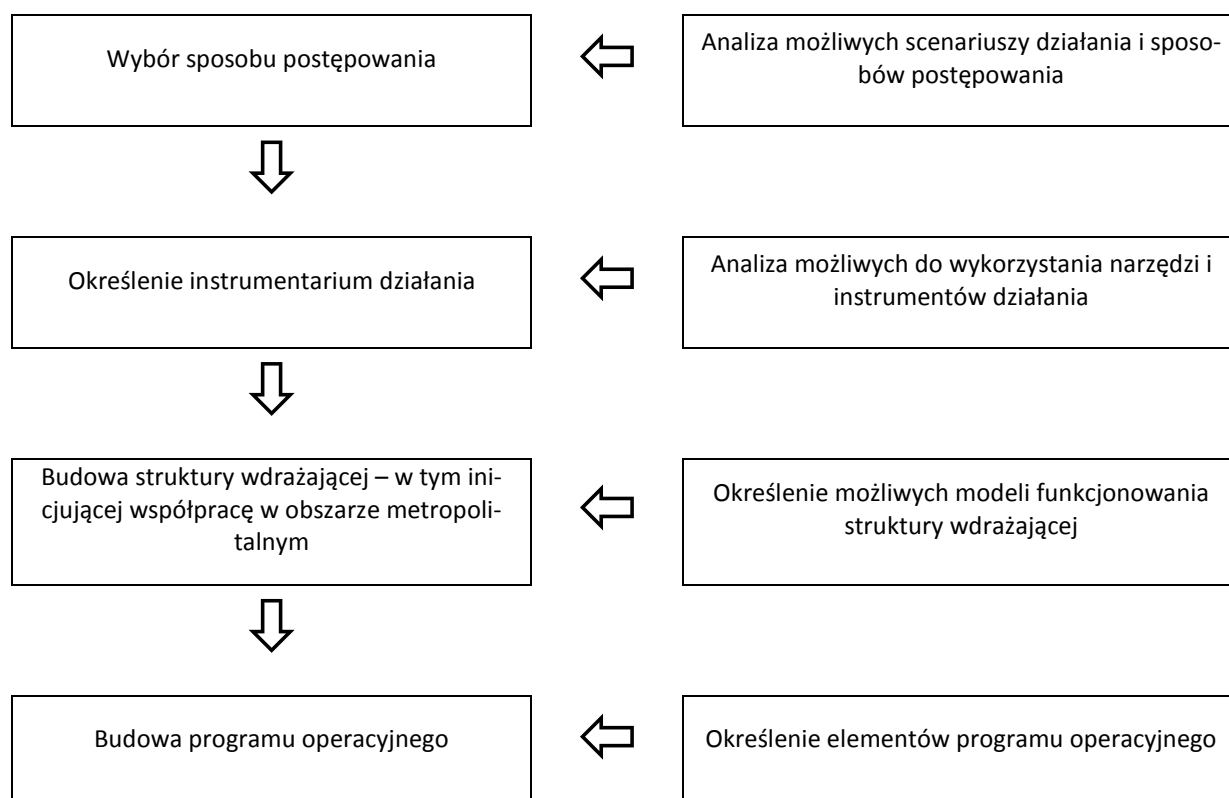
Pamiętać przy tym należy, iż owe przedsięwzięcia realizacyjne – stanowiące lokomotywy rozwoju – tworzone być mogą przez różne podmioty:

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

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. zmniejszenie 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 scalem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, wchodzenie w partnerstwo publiczno – prywatne na rzecz zagospodarowania terenów,

- umowy z developerami 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 valorem – 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.

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	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
	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.

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	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)
	Umowy z developerami zabezpieczającymi publiczne interesu 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 powiększenia 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 urbanistycznej – architektonicznej, wyjaśnienie ew. problemów własności i władania) jak i technicznym (uzbrojenie, wyprzedzające przygotowanie badań archeologicznych o ile są one wymagane)

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	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 przygotowujących 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 skoncentrowane w specjalnie tworzonych korporacjach rozwoju miejskiego, będących partnerem zdolnym do wchodzenia w spółki z kapitałem prywatnym
	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 developerami 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

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	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 adiacencje 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 nie zagospodarowanych, 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 odškodowaniem terenów przeznaczanych na realizację celów publicznych. Może być także używane jako instrument służący powiększeniu komunalnego zasobu gruntów, co ma na celu umożliwienie realizacji polityki przestrzennej miasta – także w przyszłości
	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

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	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 – promocyjnymi 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 szczegółowego opisanie **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 a 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 (developerów), 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 plani-

stycznej 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 developerskich. 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 rozważyć 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 agendum publicznym przejmowanie roli developera;
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 infrastrukturalnym; 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 agendum publicznym tworzenie spółek z

Nazwa modelu	„przedsięwzięcia publiczno-privatne”
	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	realizacja projektu w stosunkowo długim czasie; brak stosownych ram dla większych inwestorów;

Nazwa modelu	„programy pomocy technicznej i profesjonalnej”
danego modelu	brak większej poprawy w zakresie systemów infrastruktury technicznej; konieczność mobilizacji wielu podmiotów do aktywnej współpracy;

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	

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedzi w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
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	
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

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
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
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	

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
prowadzenie sprzedaży terenów w różnych trybach, gdzie zasadą nadrzędną 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 szczególnie przypadki związane z możliwością pierwokupu
oddawanie gruntów komunalnych w użytkowanie wieczyste zamiast ich sprzedaży na własność		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	
TYP INSTRUMENTU: FINANSOWANIE 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
wykaz najpilniejszych inwestycji finansowanych z budżetu miasta		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	np. w formie uchwały intencyjnej, strategii rozwoju gminy itp.

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
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 walem – 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	
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	
wyłączanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – pod inwestycje prywatne		możliwość	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	tylko na cele publiczne

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
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	
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	

Przykłady instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym	Ewentualne odpowiedniki w polskim systemie prawnym	Możliwości stosowania w Polsce	Ustawowe umocowanie instrumentu	Uwagi
rozwinęty marketing urbanistyczny, zarówno w odniesieniu do miasta jako całości, poszczególnych dzielnic lub pojedynczych działek		możliwość	Ustawa o samorządzie gminnym	
kształtowanie opinii społecznej i podniesienie 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	

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.

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, czy 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 sie-

cia 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 nie związanych 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 tworzący 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 rywalizujących 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? Jaka 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 załączkowej, 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 Wieżowców Polskich (Skyscrapercity.com). Do takiego rodowodu odwołują się m.in. Krakowskie Stowarzyszenie Przerzeń-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 przeważnie 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 (www.siskom.waw.pl. 8.10.2010). To obecnie czołowe źródło informacji 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*” (www.siskom.waw.pl. 8.10.2010) 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 własny projekt zagospodarowania okolicy nieczynnego Dworca Świebodzińskiego 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 trudnoodnawialnego 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 są organizacje ekologiczne, które blokują niektóre inwestycje w imię ochrony przyrody. Ich działalność wpływa na rozwój miast. Dość przypomnieć zakończoną sukcesem ekologów akcją 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 ma związek z rozwojem miast, ponieważ ekolodzy chcą w ten sposób odebrać samorządom lokalnym prawo weta w procedurze podejmowania decyzji o tworzeniu, bądź poszerzaniu parków narodowych.

Przykładem wielkomięjskiego ruchu protestu jest Wrocławska Inicjatywa Rowerowa. Otwarcie kontestuje politykę rowerową władz miasta, publikuje oświadczenia i listy otwarte na swojej stronie internetowej, organizuje demonstracje – jedna z nich była w samym Ratuszu, przed gabinetem prezydenta. 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 urynkowaniem (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 jest 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. paręnaście 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. Podobny charakter ma działająca od 2008 r. Sopotcka 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. 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 specjalistów 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 wnikają 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 Przewodniczącą 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. Sopotcka 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 chwalcące oddolne ruchy wielkomiejskie jako przejaw ‘nowej mieszczakości’ (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, wielokulturowość, postawy pro-

ekologiczne itp. Często angażują się w organizacje pozarządowe działające na rzecz ich miasta czy dzielnic”; Kursa, 2009). W podobnym duchu opisywała to zjawisko „Polityka” w czerwcu 2010 r. („Nawrócone mieszkańcy 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).

Niektóre 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 starcie w wyborach do rady miejskiej (Jedlecki, 2010). „Tygodnik Powszechny” wsparł akcję Greenpeace na rzecz nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody, działaniom tym sprzyja 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 opozycjoni. 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.

Najbliższe miesiące pokażą, jaka jest realna siła tych ruchów. Znaczący będzie wynik wyborczy komitetu My-Poznaniacy w wyborach lokalnych oraz stosunek zawodowych polityków i mediów do tego typu organizacji po wyborach samorządowych w całej Polsce. Trzeba bowiem liczyć się i z takim scenariuszem, że My-Poznaniacy oraz ich kandydat na prezydenta sromotnie przegrają, zaś zawodowi politycy w wielu miastach nie zechcą kontynuować współpracy z outsiderskimi ruchami, bo uznają ją za niepotrzebną po wyborach. Inna rzecz,

że organizacjom tym 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 wzmacnia 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).

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 referendum.

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 przedstawicielska’, pozostając w obrębie bliższych Rafałowi Górskiemu rozważań o miastach. Przede wszystkim jednak będziemy pisać o (wyróżnionych przez Uziębłą) 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).

Z kolei Europejska Rada Urbanistów przyjęła w 2003 r. w Lizbonie dokument o nazwie „*Nowa Karta Ateńska 2003 – Wizja miast XXI wieku*”. Czytamy tam, że „*użytkownikami przy-*

szłych 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 wypowiedanie 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 Eco-rys 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 miałyby być „udział interesariuszy na etapie stanowienia prawa przez ustawodawcę (np. regulowany lobbying, publiczne wystąpienie)” (Polska 2030, 2009, str. 330).

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 deliberacyjny 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 załączkową 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 instru-*

menty, 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).

Pierwszy trend możemy określić jako **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 Forum Dialogu Społecznego, którego „*głównym zadaniem jest współtworzenie i opiniowanie kierunków działań władz miasta w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, współtworzenie i opiniowanie corocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, a następnie dokonywanie oceny realizacji tych programów*” (Idea Forum Dialogu Społecznego, 2010). Warszawa ma też 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 wystannicy 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).

Drugi typ to **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 jest wzmocnienie Państwowej Rady Ochrony Przyrody (gdzie zasiadają m.in. przedstawiciele ekologów), a osłabienie samorządów terytorialnych.

Trzeci rodzaj to **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 Dolnoszlazacy.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 także 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 (Rozdz. 5, par. 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.

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. Z wdzięczamy 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. 8.10.2010). 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. *„Z badania wynika, że 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. 8.10.2010).

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). W Polsce odwiedzanie serwisów społecznościowych stało się także 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.alexacom/topsites. 8.10.2010). 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 (Sonsowska, 2010). W lipcu 2010 r. z Facebooka korzystało już pół miliarda użytkowników na całym świecie (Zuckerberg, 2010).

W Polsce trzy najpopularniejsze serwisy to Google, Onet i Nasza Klasa (dane za czerwiec 2010; Jaskowska, 2010b). Nasza Klasa – największy polski serwis społecznościowy – ma ponad 12 mln użytkowników. Facebook też jest coraz bardziej popularny w naszym kraju – ma niemal 6,5 mln użytkowników. Z kwietniowego sondażu CBOS 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. 8.10.2010), rządu Wielkiej Brytanii (www.number10.gov.uk. 8.10.2010), czy prezydenta Francji (www.elysee.fr. 8.10.2010).

Coraz większą popularnością na styku świata polityki 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), dyskutować (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 nich najlepsze (<https://ideascale.com>. 9.10.2010). 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. Przykładem 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. 7.10.2010).

Od 2006 r. rząd Wielkiej Brytanii prowadzi 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 sie-

dzibie 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 20007 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 zonglował 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 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 zawieszono. 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 planuje ponowne uruchomienie e-petycji do końca 2010 r.

Korzystając z tej samej strony, Brytyjczycy mogli zgłaszać pomysły liberalizacji prawa (akcja Your Freedom), oszczędności budżetowych (Spending Challenge) i działań władz na najbliższe pięć lat (Programme for Government). Linki do tych akcji można znaleźć w zakładce Communicate – czyli tam, gdzie są e-petycje (www.number10.gov.uk. 7.10.2010). W połowie września 2010 r. te internetowe konsultacje były czasowo zawieszono. Ale 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).

Charakterystyczne jest, że Barack Obama wygrał wybory prezydenckie m.in. dzięki świetnemu wykorzystaniu Internetu, zwłaszcza serwisów społecznościowych. Jako prezydent USA próbuje narzucić administracji państwowej zasady transparentności, partycypacji i współpracy – stąd dyrektywa o otwartym rządzie z grudnia 2009 r. (Open Government Directive, 2009). W ramach tej reformy władze Stanów Zjednoczonych udostępniają dane, jakimi dysponują – i to w przystępnej formie – w Internecie. 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. 7.10.2010), gdzie znaleźć można m.in. przykłady nowych stron i przedsięwzięć, które prowadzi administracja amerykańska w ramach otwierania się na obywateli (www.whitehouse.gov/open/innovations. 7.10.2010).

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. Z opisu partnera projektu Petera Corbetta z iStrategyLabs (www.appsfordemocracy.org. 7.10.2010) wynika, 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*). W efekcie tych działań 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. Najnowszą internetową propozycją Białego Domu (z września 2010 r.) jest Challenge.gov – serwis, w którym różne pioniry 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. 7.10.2010) – 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 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. 6.10.2010). 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. 7.10.2010), 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 samorzady, a nawet najwyższe władze państwowe*” informują twórcy Posprzatajmy.pl. Serwis nawiązał współpracę z Naszą Klasą.

Konieczpzn.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 swoje poparcie dla akcji wyraziło już ponad 317 tys. osób (liczba podawana przez samych organizatorów; stan z 11.10.2010.). Powstało Stowarzyszenie Obrońców i Sympatyków dla Polskiej Piłki. Organizowane są akcje ‘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. 18.09.2010) oraz na forum Nabiciwmbank.pl (nabiciwmbank.pl. 18.09.2010). 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. 18.09.2010). Na forum Nabiciwmbank.pl różne komentarze zamieściło ponad 3200 użytkowników (informacja podana na stronie głównej Forum; stan z 19.09.2010.). 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. 15.08.2010). Na potrzeby przedsięwzięcia uruchomiona została specjalna strona Zapytaj Premiera (<http://zapytajpremiera.mediafun.pl>. 15.08.2010). W efekcie dyskusji premier wycofał się z kontrowersyjnego pomysłu tworzenia Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych (por. Premier zmięktł..., 2010). Samo zwołanie spotkania w takim gronie może świadczyć o rosnącej roli Internetu w życiu publicznym. Pojawiła się jednak wątpliwość dotycząca doboru osób wywiadających się w imieniu użytkowników Internetu (Jeden z szefów..., 2010). Bezdyskusyjny jest fakt, że nie istnieje żadna łatwa metoda wyłaniania 'reprezentacji internautów', czy 'bloggerów', która mogłaby prowadzić jakiegokolwiek 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.

Spółecznościowy 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. 2.10.2010). Niektóre polskie miasta prowadzą konsultacje w Internecie. Poznań ma Platformę Konsultacji Społecznych (forum.city.poznan.pl. 3.10.2010), Kraków – stronę Dialog Społeczny (www.dialogspoleczny.krakow.pl. 3.10.2010).

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 prowadzi 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. 24.09.2010).

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*”.

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).

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 ten dokument „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 zmierają 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 wiekowej 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. W listopadzie 2010 r. po raz pierwszy wybory osiedlowe zostaną połączone z samorządowymi (Pawlak, 2010). 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 zostałyby oparte na modelu demokracji uczestniczącej (www.lodzianiedcyduja.pl. 7.09.2010). W konsultacjach wzięło udział 400 osób (bip.uml.lodz.pl/plik.php?id=24483, str. 30-35. 7.09.2010).

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-tych 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 miałyby 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 Nadodrże. Takie inicjatywy cieszą się wsparciem samorządów i – jak widzieliśmy – organizacji typu Fundacja Bato-rego.

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 szerokopasmowej. 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 kwestia 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 wzmocnienie budowy 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 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 referendum 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.

Trudno jest rozbudzić i koordynować obywatelską aktywność w Internecie. Nie wy-

starczy 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 gło-

sowania 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 zrezygnować 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 wszystkich 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 zaciekłe 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 lepiej przebiegają te 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 przejścia’ 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 lobbystyczną jakiejś grupy interesów. Konsultacje mogą zostać zawłaszczone przez samozwańcych 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 tracą 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 są przyjmowane przez rady miast dotkniętych 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 jakiegokolwiek aktywności. Wszystko to sprawia, że poziom identyfikacji obywatela z państwem, jak i poziom za-

ufania do działań rządzących jest w Polsce bardzo niski. Taka sytuacja utrudnia realizację zadań publicznych w zgodzie ze standardami dobrego rządzenia” (Koncepcja good governance..., 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 lobbying zamiast szerokiej społecznej debaty,
- uzależnianie się urzędów od „dyżurnych” partnerów.

Nieoczekiwana konkluzja tej analizy brzmi, 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 wystuchań, głosowań i referendum mieszkańcy współdecydują o kierunkach rozwoju swojego miasta) i Gov 2.0 (konsultacje prowadzone równoległe 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>, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- Andrzejczuk P., *Popularność blogu w czasie powodzi we Wrocławiu 2010*, „Wrocław z Wyboru”, <http://wroclawwyboru.blox.pl/2010/05/Popularnosc-blogu-w-czasie-powodzi-we-Wroclawiu.html>, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- Chandler T., 1987, *Four Thousand 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>, 11.10.2010.
- 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.malcolmcoles.co.uk/blog/votes-10-e-petitions/>, 11.10.2010.

- 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, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- Deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej*. Malmö 2009, http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=164&Itemid=3, 11.10.2010.
- Demokracja w działaniu. Partycypacja. Zasady przyznawania dotacji*. Fundacja im. Batorego, <http://www.batory.org.pl/demokracja/partycypacja.htm>, 11.10.2010.
- 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/, 11.10.2010.
- Dlaczego Polacy korzystają z serwisów społecznościowych*. (w:) Wirtualnemedi.pl, <http://www.wirtualnemedi.pl/artykul/dlaczego-polacy-korzystaja-z-serwisow-spolcznosciowych>, 11.10.2010.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa, http://www.partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/publikacje/obywatele_wspoldecyduja.pdf, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- Engage. Getting on with Government 2.0. Report of the Government 2.0 Taskforce*. <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf>, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- European Governance. A white paper*. Komisja Europejska, Bruksela 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, 11.10.2010.
- European Trusted Brands 2010*. „Reader's Digest”, <http://www.rdtrustedbrands.com/>, 11.10.2010.
- Europejska agenda cyfrowa*. Komisja Europejska, Bruksela 2010, (za:) MSWiA, <http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=11695>, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- Glott R., Schmidt Ph., Ghosh R., *Wikipedia Survey – Overview of Results*. UNU-Merit 2010, http://www.wikipediasurvey.org/docs/Wikipedia_Overview_15March2010-FINAL.pdf, 11.10.2010.
- Government Response to the Report of the Government 2.0 Taskforce. <http://www.finance.gov.au/publications/govresponse20report/index.html>, 11.10.2010.
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Kraków 2007, http://otworzksiazke.pl/ksiazka/bez_panstwa/ 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- Idea Forum Dialogu Społecznego*. <http://www.um.warszawa.pl/ngo/index.php?id=139>, 11.10.2010.
- Jakobsen S-E., Onsager K., 2005, *Head Office Location: Agglomeration, Clusters or Floe Nodes?* *Urban Studies* Vol. 42, No 9.
- Jałowicki 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.internetstandard.pl/news/357733/Badanie.internet.najbardziej.niezbednym.medium.html>, 11.10.2010.
- Jaskowska B., *Megapanel, czerwiec 2010 r.* „Internetstandard.pl” <http://www.internetstandard.pl/news/361255/Megapanel.czerwiec.2010.r.html>, 11.10.2010.
- Jeden z szefów Naszej Klasy krytykuje blogerów za paktowanie z Tuskiem*, <http://www.prw.pl/articles/view/1324>, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.

- 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>, 11.10.2010.
- Lista komisji dialogu społecznego*. <http://www.um.warszawa.pl/ngo/index.php?id=126>, 11.10.2010.
- 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* vol. 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-takiego-projektu-potrzebujemy/>, 11.10.2010.
- 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/>, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- Mergler L., *Rataje – park II dzień po*. <http://my-poznaniacy.org/index.php/problemy-miejscowe/park-rataje/283-rataje-park-ii-dzien-po>, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- Metcalfe H., *Number 10's e-petitions can be better*. <http://harrymetcalfe.com/2010/02/number-10s-e-petitions-can-be-better/>, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- Nadin V., Stead D., 2008, *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning*. In: disP 172, Zurich.
- 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>, 11.10.2010.
- Open Government Directive*. Waszyngton 2009, <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>, 11.10.2010.
- 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](http://irows.ucr.edu/research/citemp/estcit/estcit.htm), 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-wybor-nowe-rady-osiedli,id,t.html>, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- Piechota G., *Newspaper challenged by an amateur blogger*. „forum4editors”, <http://forum4editors.com/2010/07/newspaper-challenged-by-an-amateur-blogger/>, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- Premier zmiękt. 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>, 11.10.2010.
- 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://www.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=aktualnosc_pliki/uchwaleregulaminkonsultacjispolecznychkp.doc, 11.10.2010.
- 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> 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji (SISKOM) - sprawozdanie z działalności za 2009 r.*, <http://www.siskom.waw.pl/siskom/sprawozdania/2009/sprawozdanie-2009.pdf>, 11.10.2010.
- Stowarzyszenie My-Poznaniacy - Tezy o rozwoju i przyszłości Poznania*. http://my-poznaniacy.org/images/stories/Nasze_tematy/wybory2010/TEZY_o_rozwoju_i_przyszlosci_Poznania.pdf, 11.10.2010.
- Stawicka-Wałkowska M., 2001, *Procesy wdrażania zrównoważonego rozwoju w budownictwie*, Instytut Techniki Budownictwa, Warszawa.
- Szczepaniak J., *Raport: social media na świecie*. „vbeta.pl”, <http://vbeta.pl/2010/04/06/raport-social-media-na-swiecie>, 11.10.2010.
- Śmietana K., *Milion patrzy na SISKOM*. „Gazeta Wyborcza”, (za:) http://www.siskom.waw.pl/artykuly/2009/090205_Gw_sis.jpg, 11.10.2010.
- 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>, 11.10.2010.
- 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, 11.10.2010.
- Utnik-Strugała Monika, „Polska dzielnicowa”, (w:) „Polityka”, 24.06.2010., (za:) <http://www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/1506552,1,mieszczuch-nawrocony.read>, (11.10.2010.)
- Uziębło P., 2009, *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk, http://books.google.pl/books?id=06sr8GkMp08C&printsec=frontcover&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false 11.10.2010.
- Warda J., *I zjazd Ruchu Społecznego Wolna Przestrzeń*, http://sites.google.com/site/wspolna_prze-strzen/aktualnosci, 11.10.2010.
- Wrocławska Diagnoza Problemów Społecznych. Wyniki badań respondenci indywidualni*. Wrocław 2010, <http://www.diagnoza.um.wroc.pl/pobierzPlik.php?fid=60>, 11.10.2010.
- Zapytaj premiera*. <http://zapytajpremieramediafun.pl/>, 11.10.2010.
- Zasady dialogu społecznego*. Rada Ministrów, Warszawa 2002, http://opzz.org.pl/stara/doc/zasady_dialogu_spolecznego.rtf, 11.10.2010.

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>, 11.10.2010.

Spis treści:

Wprowadzenie.....	1
Miary rozwoju miast. Od ‘polis’ do ‘metropolis’	8
Rozwój terytorialny miast.....	9
Rozwój demograficzny	20
Społeczno-ekonomiczny rozwój miast	31
Metropolie – obszary metropolitalne – miasto-region. Rekomendacje.	43
Zarządzanie zintegrowane na obszarze metropolitalnym	54
Koncepcja budowy systemu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym w warunkach polskich.....	58
Narzędzia i instrumenty możliwe do wykorzystania przy budowie systemu zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym.....	66
Analiza możliwości wykorzystania poszczególnych instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym w warunkach polskich. Rekomendacje	78
Społeczne i polityczne aspekty kształtowania instrumentów zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi i ich relacje z zarządzaniem na innych poziomach.....	85
Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: partycypacja	95
Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: wykorzystanie nowych technologii (Web 2,0)	103
Narzędzia dialogu insiderów z outsiderami: wykorzystanie zasady pomniczości i decentralizacji	114
Krytyka narzędzie dialogu insiderów z outsiderami. Rekomendacje.	116
 Bibliografia	129