



# GOVERNANCE W MIEŚCIE – FIKCJA CZY RZECZYWISTOŚĆ? PRZYPADEK ŁODZI

DOI: 10.33141/po.2023.04.38

Przeгляд Organizacji, Nr 4(999), 2023, s. 368-379

www.przeглядorganizacji.pl

Justyna Danielewicz  
Małgorzata Żak-Skwierczyńska

© Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

## Wprowadzenie

**W** literaturze dotyczącej zarządzania publicznego wiele uwagi poświęcono kwestiom partycypacji obywatelskiej (Sørensen, 2013) oraz instrumentom i procesom partycypacyjnym (Ziętek, 2022). Partycypacja społeczna stanowi rdzeń koncepcji *governance*, która odchodzi od zarządzania na zasadach *command and control* na rzecz włączenia w procesy zarządzania szeregu interesariuszy.

We współczesnych systemach miejskich można zaobserwować szereg stylów *governance*, w tym m.in. *networked governace* (Sørensen, Torfing, 2009), *collaborative governance* (Emerson i in., 2012) czy *multilevel governance* (Żurek, 2013). Choć różnią się między sobą, wszystkie podkreślają partycypacyjny sposób zarządzania miastem i współpracę między różnymi jednostkami administracyjnymi i podmiotami pozarządowymi. Takie rozumienie zarządzania ostro kontrastuje z konwencjonalnym ujęciem władz jako silosowych, hierarchicznych i ograniczanych przez biurokrację (Long i in., 2023, s. 5). Władza nie może już rościć sobie prawa do monopolu na wiedzę i zasoby wymagane do rządzenia i musi polegać na zróżnicowanym zestawie podmiotów, zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Jednak pomimo obszernej literatury na temat partycypacji obywatelskiej pozostaje niejasne, w jaki sposób organizacje sektora publicznego powinny włączyć ją do zarządzania (Osborne, Strokosch, 2022).

W niniejszej pracy autorki pragną zaprezentować wyniki badań poświęconych praktycznym aspektom wdrażania koncepcji *governance* na przykładzie Łodzi. Celem artykułu jest dokonanie krytycznej analizy przypadku przez pryzmat zasad dobrego współrzędzenia. Postawiona hipoteza zakłada, że władze Łodzi w bardzo ograniczonym stopniu stosują zasady *governance*. Istotą przeprowadzonych badań było znalezienie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy władze Łodzi kierują się zasadami *governance*? Jak organizacje współpracujące z miastem oceniają działania miasta w zakresie włączania różnych grup interesariuszy w procesy rozwojowe? Jakie są bariery/ograniczenia w relacjach: miasto – społeczność lokalna?

Tłem dyskusji jest synteza istniejącej literatury na temat *governance* i partycypacji oraz prezentacja interesariuszy tego procesu poprzez pryzmat teorii reżimów miejskich.

Opierając się na tej literaturze, zaprezentowano zasady dobrego współrzędzenia, które są szczególnie istotne dla sprawnego zarządzania miastem. W dalszej części opracowania tę teoretyczną konceptualizację wykorzystano jako ramy analityczne do jakościowej analizy danych z wywiadów w celu oceny wykorzystania zasad *good governance* w zarządzaniu Łodzią. W podsumowaniu zamieszczono główne wnioski oraz przedstawiono ograniczenia procesu badawczego.

## Koncepcja *governance* w zarządzaniu miastem

**N**ajczęściej spotykane w literaturze polskiej określenia terminu *governance* to współrzędzenie (Furman-kiewicz, 2013; Zawicki, 2002), współzarządzanie (Mazur, 2015; Wiktorska-Święcka, 2016) czy współdziałanie (Suwaj i in., 2020; Szczegielniak, 2017). Z tego względu w niniejszym opracowaniu autorki posługują się polskim terminem współrzędzenie wymiennie z terminem *governance*, gdyż sama idea współrzędzenia miastem wywodzi się z krajów anglosaskich. P. John (2001, s. 9) definiuje *governance* jako elastyczny model podejmowania decyzji, oparty na luźnych relacjach między różnymi aktorami zarówno publicznymi, jak i prywatnymi. Teorie i praktyki *governance* kładą nacisk na współpracę i interakcje między różnymi podmiotami. Promowanie partycypacji obywatelskiej w organizacjach samorządowych wiąże się z wieloma równoległymi i nakładającymi się na siebie podejściami oraz koncepcjami, jak: *networked governance* (Stoker, 2006), *interactive governance* (Torfing i in., 2019), *new public governance* (Osborne, 2006), *collaborative governance* (Emerson i in., 2012) czy *participatory governance* (Gaventa, 2004). Podejścia te wywodzą się z różnych korzeni teoretycznych, ale wszystkie zakładają współpracę niezależnych podmiotów, cieszących się szeroką autonomią, które muszą podzielić się władzą, aby osiągnąć cele istotne dla rozwoju danego terytorium. Dobrowolna współpraca między lokalnymi podmiotami ma decydujące znaczenie dla wypracowania nowoczesnych metod zarządzania na poziomie lokalnym. Oznacza ona potrzebę odejścia od tradycyjnie rozumianego modelu

władzy lokalnej, który opiera się na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach na rzecz tworzenia przywództwa potrzebnego do rozwoju społeczności lokalnej (Swianiewicz i in., 2004, s. 25).

Promowanie demokracji uczestniczącej i partycypacji obywateli stanowi podstawę rozwoju współczesnego zarządzania lokalnego, ponieważ oczekuje się, że partycypacja poprawi legitymację, demokratyzację i efektywność sektora publicznego (Michels, De Graaf, 2017). Istotę współczesnego rozwoju stanowi tworzenie terytorialnych sieci powiązań między jednostkami gospodarczymi, instytucjami obsługi biznesu, placówkami badawczymi, ośrodkami akademickimi, edukacyjnymi, organizacjami pozarządowymi (ang. Non Governmental Organisation - NGO) oraz administracją publiczną. Koncepcja ta wpisuje się w paradygmat sieciowy w naukach o zarządzaniu, zgodnie z którym sieci mogą być traktowane jako strategiczny zasób umożliwiający zwiększenie efektywności i zdobycie przewagi konkurencyjnej organizacji. Są one również podstawą koordynacji działań w organizacji (Czakon, 2011, s. 2–3). Instytucje administracji uznawane są za element społeczeństwa obywatelskiego, w którym występują inne segmenty tego społeczeństwa, połączone ze sobą gęstymi sieciami współzależności i ciągłych interakcji. Każdy z aktorów reprezentuje odmienne, często konfliktowe wobec innych podmiotów, interesy. W tej sytuacji administracja publiczna jest jednym z uczestników procesu zarządzania rozwojem, który powinien zważać na opinie innych. Została ona stworzona dla obywateli i dlatego też powinna zwracać uwagę na takie dążenie do osiągnięcia celów, które oznaczałoby wypracowanie kompromisu pomiędzy podmiotami działającymi na podległym jej terytorium. Funkcjonowanie tych sieci umożliwiają stosowane na szeroką skalę instrumenty konsultacyjne i mechanizmy partycypacji społecznej (Herbst, 2008, s. 97).

B. K. Alemie i inni (2015) wyjaśniają, że dobre współzrządzenie w mieście przynosi potrójne korzyści. Po pierwsze, identyfikuje dokładne przyczyny problemów mieszkańców miast. Po drugie, umożliwia różnym podmiotom zaangażowanie się i przeanalizowanie alternatywnych rozwiązań zidentyfikowanych problemów. Po trzecie, tworzy wspólne ramy dla monitorowania właściwego wdrażania ustalonych rozwiązań. Należy jednak pamiętać, że choć szeroki udział różnych aktorów w podejmowaniu decyzji i większa partycypacja społeczna są mocno lansowanym hasłem współczesnego zarządzania miastem, to są to zarazem działania często ograniczone w praktyce. Wynika to z konieczności zaangażowania przedstawicieli władzy w stworzenie warunków do partycypacji. Wymaga to czasu, wiedzy i instrumentów, których samorządy często nie posiadają lub nie potrafią wykorzystywać. Uczestnikom procesów decyzyjnych często brakuje świadomości ekonomicznych, społecznych i środowiskowych konsekwencji ich decyzji, co może utrudniać skuteczną partycypację (Castro i in., 2020). C. Ebdon (2002) wskazuje, iż złożoność problemów i brak zainteresowania obywateli są głównymi barierami dla ich udziału w zarządzaniu miastem. Zaangażowanie obywateli może również utrudnić funkcjonalne zażebienie i różne tryby działania różnych jednostek samorządu

miejskiego, co powoduje dezorientację społeczeństwa (Hordijk i in., 2015). Także brak autonomii i niewłaściwa mobilizacja lokalnych zasobów mogą stanowić bariery dla zaangażowania obywateli w zarządzanie miastem, ponieważ ograniczają ich zdolność do wpływania i kształtowania polityk i inicjatyw. Sposób ponoszenia odpowiedzialności w ramach struktur zarządzania miastem może również stanowić barierę dla zaangażowania obywateli, ponieważ może być niejasne, kto jest odpowiedzialny za podejmowanie decyzji i ich wdrażanie, co utrudnia obywatelom pociągnięcie do odpowiedzialności odpowiednich podmiotów (Valencia i in., 2022). Faktyczne uczestnictwo wymaga politycznego procesu, który włączyłby różnych aktorów, zmobilizował kapitał społeczny, wzmocnił ich zdolność do partycypacji, budował wzajemne zaufanie oraz gwarantował przejrzystość polityk miejskich (Kampen, van Naerssen, 2008, s. 943).

W teorii reżimu miejskiego C. L. Stone'a najważniejszym partnerem władz lokalnych są wpływowi przedsiębiorcy działający na terenie miasta. Oba podmioty mają zasoby, które są konieczne do sprawowania władzy. Przedsiębiorcze władze i lokalny biznes są włączone w bliską współpracę spowodowaną obopólnym zainteresowaniem promowania lokalnego rozwoju gospodarczego (Stone, 1989, s. 7). W polityce wielu miast znaczącą rolę odgrywają również handlowcy, właściciele drobnych sklepów i ich zrzeszenia, którzy starają się powstrzymać konkurencję sklepów wielkopowierzchniowych. Kolejną kategorią interesariuszy są właściciele firm budowlanych oraz deweloperzy. Ci pierwsi starają się zwyciężyć w przetargach, często używając nieformalnych kontaktów, ale zarazem wpływać na politykę władz, aby zwiększyć liczbę interesujących ich inwestycji. Drugi zaś próbują oddziaływać na realizowaną przez władze politykę przestrzenną, co ma im pozwolić na uzyskanie atrakcyjnych cenowo i lokalizacyjnie terenów.

Liczną i bardzo złożoną grupę interesariuszy w mieście stanowią organizacje pozarządowe i ruchy miejskie. Powszechne jest wchodzenie organizacji pozarządowych w różne formy partnerstwa z sektorem publicznym. Organizacje pozarządowe, występujące w roli partnera i kooperatora instytucji publicznych, biorą udział w podejmowaniu decyzji dotyczących usług publicznych oraz w kształtowaniu polityki publicznej (Bogacz-Wojtanowska, 2005, s. 99).

Mnogość aktorów nieuchronnie prowadzi do powstawania ogromnej liczby wspólnot interesu, a co za tym idzie – konfliktów. Obok odmiennych interesów podmiotów występują różnice interesów pomiędzy nimi a interesem całego miasta. Działalność instytucji odpowiedzialnych za rozwój miasta powinna zmierzać do godzenia tych interesów między sobą, a równocześnie do zapewnienia ich zbieżności z naczelnym interesem miasta (Wojciechowski 2003, s. 98). Należy nadmienić, iż koncepcja *governance* jest również krytykowana przez wielu badaczy. Po pierwsze, za to, że jest pojęciem rozmytym i niejednoznacznym, z różnymi definicjami i interpretacjami (Lupp, Zingraff-Hamed, 2021; Hufty, 2011). Ten brak jasności doprowadził do tego, że termin ten jest używany w różnych kontekstach, czasami bez jasnego



zrozumienia jego znaczenia (Sauer, 2011). Nie ma zgodności co do znaczenia i aplikacyjności *governance* (Knill, 2004). Ponadto *governance* jest postrzegane jako pojęcie normatywne, skupiające się na zalecaniu, jak należy postępować, a nie na dostarczaniu ram analitycznych (Jose, 2007). Doprowadziło to do sceptycyzmu i odrzucenia tej koncepcji przez politologów głównego nurtu (Eagleton-Pierce, 2014).

Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wdrożyć taki model *governance*, który usprawniłby funkcjonowanie różnych organizacji, zarówno prywatnych, jak i publicznych. Można jednak określić kilka ogólnych zasad, które powinny znaleźć się u podstaw tworzenia takiego modelu. Spośród wielu zasad *governance* proponowanych przez różne źródła (Graham i in., 2003; OECD, 2000) dla sprawnego zarządzania miastem za kluczowe należy uznać następujące:

- **Partycypacja** – mieszkańcy są podstawowym bogactwem miast. Wszyscy powinni mieć prawo do zabrania głosu w procesie podejmowania decyzji bezpośrednio lub poprzez uprawnione instytucje/organizacje, które reprezentują ich poglądy (Ahrens, Rudolph, 2006; Swianiewicz i in., 2004).
- **Wizja strategiczna** – liderzy miasta i jego społeczności mają szerokie i długofalowe spojrzenie na *good governance* i rozwój miasta, przy jednoczesnym zrozumieniu tego, co jest potrzebne do takiego rozwoju.
- **Responsywność** – instytucje i procedury postępowania mają służyć wszystkim aktorom. System zarządzania musi odzwierciedlać potencjał i potrzeby całego miasta.
- **Efektywność i sprawność** – polityki muszą być efektywne i trzymać się ustalonych ram czasowych. Rezultatem podjętych działań ma być zaspokojenie potrzeb społeczności przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu zasobów.
- **Odpowiedzialność** – wymaga, aby role pełnione przez decydentów w procesach ustawodawczych i wykonawczych były jaśniej określone. Osoby podejmujące decyzje w mieście odpowiadają zarówno przed społeczeństwem, jak i instytucjami. Zasada ta zapewnia, że politycy mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoje czyny (Ahrens, Rudolph, 2006).
- **Przejrzystość i jawność** – przejrzystość budowana jest w oparciu o swobodny przepływ informacji. Procedury, instytucje i informacje są bezpośrednio dostępne dla wszystkich, których dotyczą w formie zrozumiałej i umożliwiającej ich monitorowanie. Przejrzystość jest kluczowa dla *governance* w każdej organizacji. Otwartość odnośnie do sposobu, w jaki organizacje funkcjonują, pozwala wszystkim zainteresowanym ich działaniem na pozytywne i konstruktywne wpływanie na kierunek tych działań. Otwartość jest też podstawą publicznego zaufania do danej instytucji (Ahrens, Rudolph, 2006). Lepsza informacja może również działać jako czynnik motywujący ludzi do uczestnictwa w zbiorowych działaniach (Potoczek, 2005, s. 19).

- **Zasady prawa** – wszelkie działania podejmowane przez interesariuszy funkcjonujących na terenie miasta (zwłaszcza władze lokalne) powinny być zawsze, bez wyjątku, zgodne z przepisami prawa. Dotyczy to również (przede wszystkim) praw człowieka.

## Metoda badawcza

**R**osnące obecnie znaczenie nauki opartej na dowodach (*evidence-based science*) wymaga zastosowania nowoczesnych i rzetelnych metod wykorzystujących dorobek różnych dziedzin nauki (Whittemore, Knafl, 2005). Stąd też badania służące ocenie wdrażania przez samorząd lokalny w Łodzi koncepcji współrzędzenia zostały oparte na analizie przypadku, która umożliwia uzyskanie dogłębnych informacji na temat złożonych lub niejasnych zjawisk w określonych kontekstach (Lee i in., 2010; Jemielniak, 2012). Studium przypadku ma na celu zdobycie tzw. wiedzy praktycznej, pozwalającej określić, co i w jaki sposób się zmienia (Lee i in., 2010, s. 688). Autorki wykorzystały wybrane aspekty tej metody do dokładniejszego zbadania i zidentyfikowania tematów, którymi należy się kierować w badaniu (Lee i in., 2010, s. 684). Za główną zaletę studium przypadku uznaje się optymalizację zrozumienia danego zjawiska oraz wiarygodność, którą uzyskuje się dzięki triangulacji (Denzin, Lincoln, 2014, s. 624), polegającej na łączeniu różnych technik i źródeł, co umożliwia pełniejszy opis i wieloaspektowe zrozumienie przypadku (Jemielniak, 2012, s. 24). W tym celu zastosowano metodę analizy materiałów wtórnych (tj. literatury dotyczącej koncepcji *governance*, dokumentów strategicznych miast wojewódzkich) oraz pierwotnych pozyskanych w toku wywiadów.

Aby ocenić, na ile władze miasta kierują się zasadami współrzędzenia, wykorzystano metodę analizy treści. Jest to metoda badawcza służąca do analizy pisemnych, werbalnych lub wizualnych komunikatów (Ban, 2021). Uznaje się, że znaczenie przekazu jest zawsze zgodne z intencjami nadawcy, wolne od niedopowiedzeń i nadinferencji (Szczepaniak, 2012). Włączanie i wykluczanie treści lub kategorii do analizy powinno odbywać się zgodnie z konsekwentnie stosowanymi kryteriami wyboru. Metoda to może być również wykorzystywana do porównywania treści pochodzących z różnych źródeł (Haggarty, 1996; Wheeler, 1988). Materiałami, które zostały poddane tej analizie, były obowiązujące strategie rozwoju miast wojewódzkich. Dokonując analizy treści, wykorzystano zarówno podejście ilościowe, jak i jakościowe (Babbie, 2013). W sferze ilościowej zastosowano proste analizy leksykograficzne w postaci określenia częstotliwości pojawiających się w tekście słów, co pozwoliło na wyeliminowanie subiektywizmu badaczek (Glińska-Noweś, Escher, 2018). Twarde i policzalne dane nadal są traktowane jako bardziej wiarygodne niż opisy jakościowe (Kvale, 2004). W ramach badań jakościowych dokonano wnikliwej analizy treści poszczególnych części strategii rozwoju Łodzi pod kątem uwzględnienia różnych grup interesariuszy, począwszy od fazy tworzenia dokumentu, skończywszy na wdrożeniu zapisanych w nim założeń.

Etap badań empirycznych polegał na przeprowadzeniu 35 wywiadów jakościowych (Babbie, 2013, s. 342–345). Celem tych badań była ocena wdrażania przez władze Łodzi koncepcji *governance* przez pryzmat zasad dobrego współrzędzenia. Badanie przeprowadzono w 2022 roku w grupie organizacji współpracujących i niewspółpracujących z urzędem miasta oraz w grupie dziennikarzy<sup>1</sup>. Takie ujęcie próby badawczej zdeterminowało zakres tematyczny badań. Zrealizowano je odrębnie dla każdej grupy z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu składającego się ze zróżnicowanego zbioru pytań. Wśród organizacji współpracujących z miastem wywiady przeprowadzono z przedstawicielami organizacji pozarządowych (NGOs) oraz przedsiębiorstw. Wśród organizacji niewspółpracujących z miastem przeprowadzono 12 wywiadów z przedstawicielami organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych. W wywiadach uczestniczyło również siedmiu dziennikarzy reprezentujących lokalne media, w tym radio, prasę oraz lokalne stacje telewizyjne (publiczne i prywatne).

Dobór próby badawczej miał charakter celowy, został podyktowany kilkoma względami. Po pierwsze, z punktu widzenia celu badań istotne było poznanie czynników, które wpływają na współpracę różnych grup interesariuszy z urzędem miasta lub ją ograniczają czy nawet uniemożliwiają. Po drugie, zdecydowano się na włączenie do próby badawczej przedstawicieli środowiska dziennikarskiego, posiadających wieloletnie doświadczenie w zbieraniu i opracowywaniu informacji dotyczących miasta, w tym zwłaszcza związanych z jego rozwojem i relacjami z różnymi interesariuszami. Po trzecie, zgodnie z pierwotnym założeniem, w badaniach mieli wziąć udział przedstawiciele miasta i/lub rady miejskiej. Niestety, finalnie nie uzyskano zgody na ich udział w badaniach.

Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, wybrano według kryterium: funkcji pełnionej w organizacji (osoby pełniące funkcje kierownicze i zajmujące wysokie stanowiska), dotychczasowych relacji łączących ich organizację z urzędem miasta, jak również posiadanej wiedzy na temat różnych zjawisk zachodzących w mieście. W celu późniejszej transkrypcji uczestników wywiadów poproszono o zgodę na nagrywanie. Zostali oni poinformowani, że dane będą przetwarzane, a prezentowane wyniki będą miały charakter poufny pozwalający na zachowanie ich anonimowości, stąd też wykorzystane w artykule cytaty nie pozwalają na identyfikację rozmówcy. Czas trwania jednego wywiadu wynosił średnio 1,5 godz.

Analizy zgromadzonego materiału badawczego i jego omówienia dokonano zbiorczo z wykorzystaniem wypowiedzi prezentujących podejście rozmówców do tematu badań.

## Wyniki badań

### Współrzędzenie w świetle dokumentu strategicznego miasta

**B**rak zgody na udział w badaniach przedstawicieli reprezentujących urząd miasta (i jego radę), jak również dostępne wyniki badań poświęcone barierom we

współpracy jednostek samorządów lokalnych z różnymi grupami interesariuszy negatywnie przekładającym się na rozwój miast i włączenie w proces współzarządzania zainteresowanych aktorów (szerzej: Janas, Jarczewski, 2017; Żak-Skwierczyńska, 2018), a także silne promowanie przez władze Łodzi partycypacyjnego podejścia do stworzenia strategii skłoniły autorki do analizy strategii rozwoju miasta. Analiza ta przebiegała dwuetapowo. Po pierwsze, oceny dokonano pod kątem występowania w treści Strategii Rozwoju Miasta Łodzi 2030+ „Miasto Tworzone Wspólnie” zwrotów będących wyrazem zarządzania zgodnie z zasadami *governance*. W celach porównawczych takim samym badaniem objęto aktualne strategię pozostałych stolic województw, co miało pokazać, czy i na ile strategia Łodzi wyróżnia się pod tym względem na tle innych miast, które nie akcentują w tytule dokumentów strategicznych idei miasta współtworzonego. Analizie poddano 17 strategii<sup>2</sup>, które zostały uchwalone w latach 2011–2023 oraz których perspektywa czasowa sięga poza rok 2023. Wyjątek stanowi strategia rozwoju Zielonej Góry, która wprawdzie uchwalona została w 2012 roku, ale jej perspektywa została określona na rok 2022 (obecnie trwają prace nad jej aktualizacją).

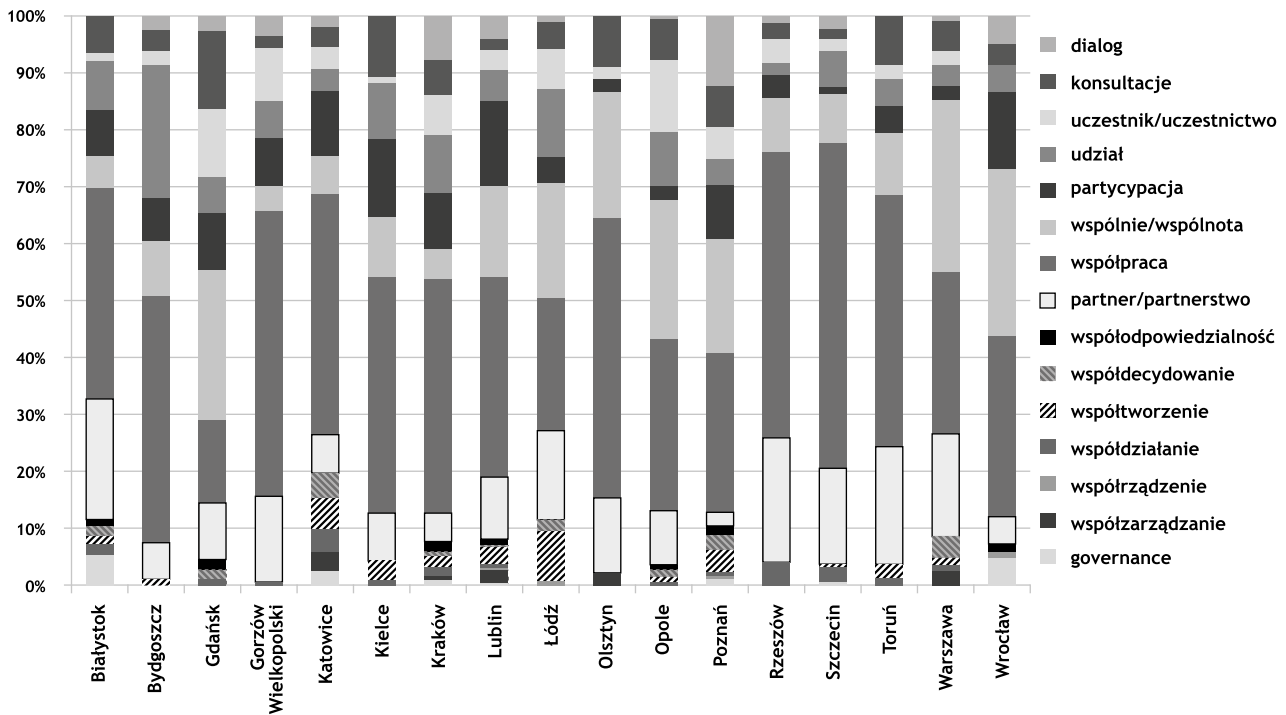
Pierwszy etap analizy treści polegał na zidentyfikowaniu słów, które wobec słowa kluczowego, jakim jest *governance*, pełnią funkcje określeń i/lub ekwiwalentów (Kłosiński, 1994). Słowa, które poddano analizie oraz częstotliwość ich występowania, przedstawia rysunek 1.

Sam termin *governance* i jego tłumaczenia na język polski: współrzędzenie, współzarządzanie są rzadko używane. Najchętniej stosowane są takie słowa, jak: współpraca, rodziny wyrazów wspólnota, partnerstwo i partycypacja (rys. 2).

Następnie dokonano analizy gęstości występowania tych słów (średnia liczba haseł na stronę) w poszczególnych dokumentach (tab. 1). Decyzja o zastosowaniu analizy gęstości podyktowana była różnicami w objętości dokumentów.

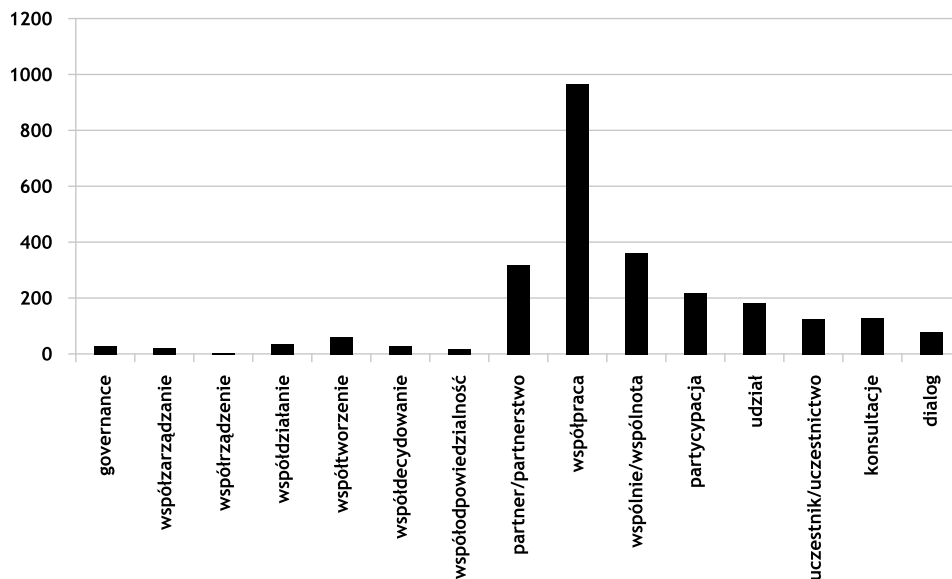
Analiza gęstości pokazuje, że Łódź mieści się w czołówce miast, których strategię oparte są na koncepcji *governance*, nie jest jednak liderem, gdyż zajmuje dopiero szóste miejsce.

W kontekście podejmowanych rozważań istotnym dokumentem, określającym zasady prowadzenia polityki rozwoju, jest Strategia Rozwoju Miasta Łodzi 2030+ „Miasto Tworzone Wspólnie”. Jak wskazuje już sama nazwa dokumentu, Łódź aspiruje do bycia miastem tworzonym wspólnie, w którym nie jest marnowany potencjał mieszkańców. Kierując się tą ideą, projekt strategii przygotowany został w modelu partycypacyjno-eksperymentalnym, a następnie poddany został dwuetapowym konsultacjom społecznym. W konsultacjach wzięli udział mieszkańcy miasta, a także partnerzy społeczni, gospodarczy i instytucjonalni. Celem konsultacji było zebranie propozycji i opinii dotyczących projektu strategii. Pierwszy etap konsultacji został przeprowadzony na przełomie 2020 i 2021 r. w formie publicznych spotkań i warsztatów konsultacyjnych, jak również telefonicznych dyżurów. Dobór form konsultacji, jak też zróżnicowanie grupy docelowej miało na celu zebranie propozycji i opinii od jak największej



Rys. 1. Analiza częstotliwości występowania wyrażen odzwierciedlających założenia *governance* w strategiach rozwoju miast wojewódzkich

Źródło: opracowanie własne



Rys. 2. Liczba słów *governance* i terminów z nim powiązanych w dokumentach strategicznych ośrodków miast wojewódzkich

Źródło: opracowanie własne

liczby mieszkańców. W konsultacjach wzięło udział łącznie 1166 osób i zgłoszono 1455 uwag, z czego 43% zostało uwzględnionych, a 20% uwzględniono częściowo (szerzej: UMŁ, 2021a). Drugi etap konsultacji został przeprowadzony od kwietnia do maja 2021 r. w formie publicznych spotkań i telefonicznych dyżurów. W ramach tego etapu konsultacji wzięło udział 90 osób i zgłoszono 224 uwagi, przy czym uwzględniono 18% z nich, a 21% uwzględniono częściowo (szerzej: UMŁ, 2021b).

Analiza Strategii przyjętej 17 listopada 2021 r. potwierdza uwzględnienie koncepcji współtworzenia miasta w poszczególnych jej zapisach. Zgodnie z III celem strategicznym, Łódź ma odpowiadać na oczekiwania interesariuszy. Dla miasta ważne jest dostosowanie oferty do oczekiwań tych, którzy w nim mieszkają, pracują i realizują swoje inicjatywy (UMŁ, 2021c, s. 18). Koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie również w systemie realizacji, który uwzględnia model elastycznej współpracy na linii miasto – interesariusze.

Musi on zapewniać realizację celów strategicznych oraz zaspokajanie oczekiwań wielu grup i podmiotów przy jednoczesnym ich udziale w całym procesie. Planowanie działań następować powinno w dialogu z mieszkańcami oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi przy wykorzystaniu m.in. sformalizowanych form współpracy w postaci np. zespołów partnersko-eksperymentalnych. Uwzględniono również rolę takich zespołów na etapie wdrażania projektów. W modelu otwartej innowacyjności założono również inicjatywy strony społecznej. Podkreśla się, że realizacja strategii będzie wymagała działań miasta, innych podmiotów publicznych, partnerów społecznych i gospodarczych pochodzących z różnych środowisk. Partnerskie podejście ma umożliwiać współpracę z zewnętrznymi instytucjami gromadzącymi wiedzę i ekspertów z różnych obszarów i dziedzin, przy czym miasto ma pełnić m.in. rolę podmiotu partnerskiego, animującego, inicjującego czy ułatwiającego proces realizacji (UMŁ, 2021c, s. 52–53).

### Współrzędzenie w Łodzi w świetle przeprowadzonych badań jakościowych

Materiał zgromadzony w wyniku wywiadów pozwolił na krytyczną ocenę wdrażania przez miasto Łódź koncepcji współrzędzenia. Dokonano jej przez pryzmat zasad dobrego współrzędzenia, tj. zasady wizji strategicznej, partycypacji, responsywności, przejrzystości, jawności, prawa i równości oraz odpowiedzialności.

**Zasada wizji strategicznej** miasta znajduje odzwierciedlenie we wspomnianej strategii rozwoju. Jak wskazano, założenia tego dokumentu są zgodne z założeniami teoretycznymi koncepcji *governance*, zwłaszcza biorąc pod uwagę uwzględnienie udziału różnych grup interesariuszy na poszczególnych etapach kształtowania i realizacji wizji rozwoju. Analiza wyników przeprowadzonych badań jednak poddaje w wątpliwość praktyczny wymiar zastosowania koncepcji współrzędzenia.

Po pierwsze, krytyce poddano działania miasta zmierzające do osiągnięcia celów zapisanych w dokumentach strategicznych. Zidentyfikowano takie problemy, jak: brak systemowego podejścia, brak kontynuacji działań oraz krótkookresowe myślenie (koncentrujące się głównie na kreowaniu pozytywnego wizerunku prezydent miasta). W proces tworzenia dokumentów strategicznych często angażowane są firmy zewnętrzne, głównie z uwagi na ich pozycję na rynku. Władze miasta nie korzystają z wiedzy lokalnych ekspertów.

Po drugie, przedsiębiorcy z reguły nie wiedzą, jaka jest polityka miasta. Jedynymi podmiotami, które mają wiedzę na temat celów i priorytetów rozwojowych miasta, są ruchy miejskie. Pozostałe organizacje, co najwyżej, kojarzą pewne hasła marketingowe, spośród których najbardziej rozpoznawalne jest „Łódź Kreuje”. Podkreśla się, że zarówno poszczególne podmioty, jak i reprezentowane sektory nie mają realnego przełożenia na politykę miasta. Za optymalny sposób wpływania na

Tabela 1. Ranking miast według gęstości występowania wyrażen odzwierciedlających założenia *governance*

Miasto	Średnia liczba haseł na stronę	Rok uchwalenia strategii
Lublin	3,20	2022
Poznań	3,20	2017
Szczecin	2,50	2011
Opole	2,34	2019
Gorzów Wielkopolski	2,04	2021
Łódź	1,94	2021
Toruń	1,92	2018
Bydgoszcz	1,69	2020
Gdańsk	1,51	2022
Kraków	1,46	2018
Katowice	1,40	2023
Warszawa	1,30	2018
Kielce	1,28	2022
Wrocław	1,19	2021
Rzeszów	1,12	2015
Białystok	1,07	2021
Olsztyn	0,87	2022

Źródło: opracowanie własne



nią uznane zostały różnego rodzaju ciała dialogu oraz wszystkie procesy formalne, które miasto prowadzi, a które (w opinii rozmówców) powinny mieć charakter realny. Dyskusje dotyczące założeń współpracy powinny być prowadzone w obszarze określonej „ramy negocjacyjnej” z partnerami. Ważne jest, by organizacje nie tylko były zapraszane do konsultacji, ale by mogły się dowiedzieć, czego w danym zakresie mogą dokonać oraz jakie zmiany leżą w granicach akceptacji urzędu. Rola ciał dialogu funkcjonujących przy urzędzie jest coraz słabsza – ludzie uznają je za nieskuteczne ze względu na rosnące znaczenie kontaktów nieformalnych: „*jak ja tam sam pochodzę i w końcu dostanę się do właściwego ucha, to szybciej załatwię różne rzeczy niż rozmawiając tutaj na forum jakiejś rady czy innego ciała, mówiąc o tym samym*” (cyt. – przedstawiciel NGO).

Po trzecie, kształtowanie polityki tak dużego miasta, będącego stolicą obszaru metropolitalnego, powinno odbywać się na poziomie ponadlokalnym przy zaangażowaniu interesariuszy nie tylko z miasta, ale również sąsiednich JST.

Po czwarte, proces tworzenia dokumentów strategicznych jest bardzo długi, co w rezultacie oznacza, iż część zapisów w dokumentach przestaje być aktualna. Osiągnięcie celów rozwojowych możliwe jest poprzez realizację projektów. Procedury związane z ich wdrażaniem trwają bardzo długo, co częściowo jest uwarunkowane przepisami prawa, ale wpływ na tę sytuację ma również bezwładność UMŁ. Urząd powinien być bardziej elastyczny, szybko reagować na dynamicznie zmieniające się uwarunkowania i dostosowywać do nich projekty, a urzędnicy powinni mieć większą swobodę podejmowania decyzji.

Ponadto zauważalne jest powszechne przekonanie rozmówców, że czynnikiem blokującym szereg pozytywnych działań w mieście, które byłyby korzystne dla mieszkańców, jest polityka i wewnętrzne konflikty w Radzie Miasta, które nie pozwalają zaistnieć wielu projektom.

Odnosząc się do zasady **partycypacji**, należy stwierdzić, iż Łódź kreuje swój wizerunek jako miasta otwartego, konsultującego z mieszkańcami różne pomysły, miasta współtworzonego, będącego liderem partycypacji. Zgodnie z opiniami respondentów, w praktyce jednak nie ma zbyt wiele przestrzeni pozwalającej na potwierdzenie tej tezy. Zdaniem jednego z rozmówców: „*wszystkie zmiany w decyzji miasta trzeba wymuszać, grozić protestami i dotyczy to miasta, które określa siebie mianem lidera partycypacji społecznej, które chce, żeby to miasto było współtworzone przez mieszkańców*” (cyt. – dziennikarz). W opinii respondentów miasto „*tworzy fasadę, po której widać, że chcemy współrządzenia, chcemy z wami się dogadywać i chcemy wam pomagać, ale trzyma wszystkie sznurki, które sterują tą kukielką, więc jak dla mnie nie jest gotowe, bo to się wiąże z częściowym oddaniem władzy*” (cyt. – dziennikarz). Łódź charakteryzuje słabość opinii publicznej, która nie bardzo interesuje się tym, co dzieje się w mieście. Istotnym problemem jest iluzoryczny charakter różnego rodzaju ciał doradczych: „*często są to ciała fasadowe, które są, bo muszą być, a tak naprawdę ich realny wpływ na*

*cokolwiek jest niewielki*” (cyt. – przedstawiciel NGO). Wybór ich członków nierzadko jest niejasny, reprezentują oni interesy i postulaty tylko części środowisk.

Analiza wyników badań przeprowadzonych w poszczególnych grupach pozwoliła na wskazanie kilku zjawisk problemowych. Po pierwsze, przedstawiciele organizacji pozarządowych podkreślali brak zaufania urzędu miasta do NGOs. W rezultacie część zadań, które mogłyby zostać przekazane do realizacji podmiotom trzeciego sektora (mających wiedzę, zasoby i kompetencje), instytucje miejskie realizują własnymi siłami (kierując się zasadą: „*ja wiem lepiej, dlatego że ja pracuję zawodowo w tym, a wy się zajmujecie charytatywnie*” (cyt. – przedstawiciel NGO), często osiągając znacznie gorsze efekty. „*Z jednej strony miasto na poziomie deklaracji mówi: tak, tak, będziemy tutaj wspólnie z NGOs; a z drugiej strony widzimy, że w wielu miejscach, tam gdzie naprawdę wymaga coś długiej dyskusji, jakiegoś przedyskutowania itd., to sami, mówiąc kolokwialnie, zakasują rękawy i robią to, żeby był efekt. Partner społeczny staje się marginesem tych działań, bo urzędnicy (którzy w znacznej części pochodzą z organizacji pozarządowych) nagle dostają narzędzia, instytucjonalne zaplecze w postaci miasta oraz różnych instrumentów i robią to za NGOs, eliminując je z rynku*” (cyt. – przedstawiciel NGO). Co więcej, działania realizowane przez organizacje pozarządowe nie są traktowane jako uzupełnienie działań prowadzonych przez miasto, tylko jako element zastępujący te zadania (na zasadzie podwykonawstwa).

Po drugie, Łódź postrzegana jest jako ośrodek akademicki, przy czym z jednej strony potencjał łódzkich uczelni i przedstawicieli świata nauki nie jest wykorzystany przez miasto, z drugiej natomiast istotnym problemem jest brak współpracy łódzkiego środowiska naukowego oraz brak umiejętności współdziałania, co negatywnie przekłada się na relacje z miastem i zaangażowanie tej grupy interesariuszy w procesy rozwojowe. Zastosowanie zasady partycypacji było również analizowane przez pryzmat wdrażania budżetu obywatelskiego i możliwości wpływania poszczególnych grup na budżet miasta. Żaden z badanych nie czuł, że ma możliwość oddziaływania na budżet, a konsultacje w tym zakresie mają charakter czysto formalny. Inaczej sytuacja wygląda z budżetem obywatelskim, w przypadku którego różni interesariusze faktycznie mogą decydować o kierunkach wydatkowania określonych kwot. Samo wyodrębnienie budżetu obywatelskiego oceniane jest bardzo pozytywnie. Niemniej jednak realizacja tej formy partycypacji budzi wiele wątpliwości. Prawie wszyscy rozmówcy reprezentujący NGOs, jak również dziennikarze negatywnie ocenili zakres, sposób zgłaszania i realizacji projektów oraz fakt, że projekty realizowane w ramach budżetu stanowią de facto zadania własne miasta. Budżet obywatelski powinien zaspokajać potrzeby społeczne mieszkańców i stanowić narzędzie ich wpływu na działania finansowane z budżetu miasta. W praktyce proces ten stał się plebiscytem projektów, którego rezultaty uzależnione są od wyników głosowania „ *kto zbierze więcej głosów na jakieś zadanie, ten wygrywa*” (cyt. – dziennikarz).

Na zasadę **responsywności** można patrzeć z dwóch perspektyw. Jest ona postrzegana jako zdolność elit politycznych do reagowania na nastroje i oczekiwania społeczne (zgodnie z teorią demokracji) lub też jako zdolność władz publicznych do szybkiego identyfikowania pojawiających się problemów i reagowania na nie (zgodnie z teorią zarządzania publicznego) (Herbst, 2008, s. 91). Analiza wyników badań, po pierwsze, potwierdza oczekiwania środowisk lokalnych względem władz miejskich co do uwzględniania w podejmowanych przez nie decyzjach propozycji zgłaszanych przez różne grupy interesariuszy. W sytuacji gdy propozycje te nie są uwzględniane i nie jest podany powód ich odrzucenia, problemem staje się bierność w przyszłych postawach środowisk lokalnych jako odpowiedź na brak wcześniejszych reakcji miasta. Po drugie, jak już wspomniano, członkowie różnych ciał doradczych reprezentują interesy i oczekiwania tylko części środowisk. Stąd też często nie są one brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji przez miasto. Po trzecie, w opinii badanych spośród wszystkich interesariuszy funkcjonujących w mieście największy wpływ na decyzje samorządu mają deweloperzy. Wynika to z faktu, iż we współpracy właśnie z tą grupą urząd widzi swój interes. Wszystkie inne podmioty, w opinii respondentów, nie są traktowane w równie partnerski sposób, co w negatywnym świetle stawia realizację przez miasto nie tylko zasady responsywności, ale również partycypacji. Działania władz miasta w obszarze tworzenia przyjaznych warunków dla inwestorów są dobrze oceniane. Stąd też Łódź odbierana jest jako „*miasto zbudowane bardziej pod inwestorów. Inwestorom czerwone dywany się rozwija, a mieszkańcom życie utrudnia i zapomina o nich*”, „*miasto nie słucha kompletnie... Wydaje mi się, że takie sensowne słuchanie, czy wyciąganie wniosków z tego, co ci ludzie mówią, byłoby dla mieszkańców bardzo dobre*”, miasto „*nie dostrzega pomysłowości i inicjatyw łodzian, jakby to było gorsze*” (cyt. – dziennikarz). Zdaniem respondentów miasto zapomina o mieszkańcach oraz pomija w swoich działaniach ich zróżnicowane i specyficzne potrzeby. W opinii części rozmówców, w przypadku realizacji niektórych zadań, zauważalne jest niezrozumienie/niechęć/opieszałość ze strony urzędu: „*Czasami mamy wrażenie, że miasto próbuje udawać, że problemu nie ma. Tak jest w przypadku tematu bezdomności, który często jest trochę po macoszemu traktowany. Muszą powstawać specjalne rady, które mają przekonywać miasto o problemie, jakby głos organizacji pozarządowych był zbyt słaby w tym zakresie*” (cyt. – przedstawiciel NGO).

Zasada **przejrzystości i jawności** w praktyce objawia się w kilku wymiarach. Po pierwsze, w opinii badanych, miasto tworzy pewną formę pozornej komunikacji (np. w formie budżetu obywatelskiego czy konsultacji) – to jest komunikacja z niewielką grupą aktywnych organizacji/obywateli, która pozytywnie jest nastawiona do prowadzonych przez miasto działań. Równocześnie nie ma woli komunikacji z ludźmi czy ze środowiskami, które są wobec działań podejmowanych przez samorząd krytyczne. „*Urząd Miasta coraz bardziej przypomina obłożoną twierdzą, to znaczy, że jeśli ktoś nie zgadza się z nimi na sto procent, to jest ich wrogiem*” (cyt. – przedstawiciel

NGO). Konieczne zatem jest budowanie/usprawnianie mostów komunikacyjnych na linii urząd – interesariusze oraz wzajemnego zrozumienia. Po drugie, w Łodzi brakuje wspólnego forum, w ramach którego różni interesariusze (NGOs, przedsiębiorcy, mieszkańcy) mogliby się poznać, zaprezentować obszary swojej aktywności, wymieniać się wiedzą, doświadczeniem, pomysłami, wspólnie się promować. O istnieniu i działalności części z nich, zwłaszcza aktywnych w ramach ulicy, dzielnicy czy części Łodzi, realizujących bardzo ważne zadania, wiadomo niewiele. Po trzecie, wiele zastrzeżeń rodzi sam proces konsultacji. Łódź posiada procedury konsultacyjne, które postrzegane są jako dobre praktyki. Dotyczy to np. partycypacji społecznej – w opinii respondentów większość rozwiązań została poprawnie przygotowana. Zastrzeżenia budzi natomiast poprawność procesu konsultacyjnego, który powinien być realizowany w sposób profesjonalny, przez dobrze opłacone, kompetentne osoby, dobrze zakomunikowany, objaśniony i skutecznie przeprowadzony, czyli tak, aby jak najszersza grupa zainteresowanych mogła wziąć w nim udział. Miasto prowadzi wprawdzie konsultacje, ale często mają one charakter fasadowy. Najczęściej urzędnicy przychodzą z gotowym projektem dokumentu, którego zapisów bronią i rzadko przyjmują jakieś uwagi. Zazwyczaj są one prowadzone w nieprawidłowy sposób, nie są wykorzystywane powszechnie dostępne techniki i metody partycypacji. Miasto nie słucha tego, co mają do powiedzenia interesariusze, którzy z różnymi problemami stykają się na co dzień, nie słucha ich argumentów przemawiających za wprowadzeniem bardziej efektywnych rozwiązań, nie czerpie z dobrych praktyk. Co więcej, sam proces konsultacji pozbawiony jest często informacji zwrotnej istotnej dla uczestników konsultacji, z której poznaliby los zgłaszanych uwag. Oznacza to w praktyce, że z opublikowanych raportów nie wynika, czy złożone uwagi zostały uwzględnione czy też nie, z reguły brakuje uzasadnienia. W rezultacie uczestnicy konsultacji, nie wiedząc, w jakich ramach się poruszają, mają poczucie straconego czasu. W opinii respondentów obecnie „*ludzie chcą się angażować tylko wówczas, kiedy rozmowa opiera się na konkretnych. Ten konkret musi mieć ramę, co powoduje, że mamy do czynienia z pracą nad konkretnymi przedsięwzięciami/projektami nie nad samą ideą*” (cyt. – przedstawiciel NGO).

Czwartym obszarem, na który zwrócono uwagę podczas wywiadów, jest wewnętrzna komunikacja. UMŁ funkcjonuje w układzie silosowym. Istotnym problemem jest brak przepływu informacji między różnymi wydziałami i jednostkami miejskimi (z wyjątkiem programu rewitalizacji). Ponadto w urzędzie zatrudniony jest sztab ludzi, którzy dbają o wizerunek prezydent miasta. Biuro prasowe nastawione jest na przekazywanie wyłącznie informacji świadczących o sukcesach miasta. Stąd też zarówno w grupie organizacji pozarządowych, jak i dziennikarzy medialna polityka urzędu oceniana jest negatywnie (w tym współpraca/komunikacja z mediami, reagowanie na krytykę prasową, realizacja „*strategii zapychania informacjami traktowanej jako zmasowany atak propagandy*” (cyt. – dziennikarz) czy wydawanie bezpłatnej gazety finansowanej z budżetu miasta).





Działania podejmowane przez miasto oceniane są jako zgodne z przepisami prawa (zasada prawa i zasada równości), co znalazło potwierdzenie w opiniach dotyczących np. prowadzonych konsultacji czy konkursów. Zastrzeżenia rodzące się w tym obszarze mają pozaprawny charakter. Po pierwsze, ogłaszane przez miasto konkursy nie mają nic wspólnego z tą formą przyznawania środków publicznych – prawie każda organizacja, która złoży ofertę, otrzymuje dofinansowanie, co świadczy o populistycznych mechanizmach w dystrybucji środków. Urząd nie określa, które projekty są ważne z punktu widzenia rozwoju miasta i rozwiązywania przez niego określonych problemów. W rezultacie środki przyznawane w ramach konkursów są rozdrabniane i obniżana jest wysokość dofinansowania poszczególnych projektów („*żaden z podmiotów nie dostaje tyle środków, ile potrzebuje*”) (cyt. – przedstawiciel NGO), co rodzi problemy z ich realizacją. Propozycje zmiany systemu organizacji konkursów spotykają się z oporem ze strony części wydziałów urzędu. Po drugie, organizacje pozarządowe podkreślały, że miasto, realizując przetargi, nie korzysta z klauzul społecznych zamówień publicznych.

Z przejrzystością i jawnością ściśle wiąże się zasada odpowiedzialności. Odpowiedzialność jest wysoka, jeżeli proces podejmowania decyzji jest przejrzysty i wyborcy są w stanie określić, kto odpowiada za efekty polityki, a tym samym są w stanie wspierać lub przeciwstawiać się tym podmiotom w procesie podejmowania decyzji. W przypadku Urzędu Miasta Łodzi często trudno jest ustalić, jaka osoba/departament jest odpowiedzialna/y za podjęcie konkretnej decyzji, która wpływa na użytkowników miasta. W kontekście podejmowanych rozważań ważnym aspektem może być odpowiedzialność polityczna władz samorządowych, która *de facto* jest weryfikowana na etapie wyborów samorządowych. W trakcie trwającej kadencji wyborcy nie są w stanie skutecznie wspierać lub przeciwstawiać się decyzjom prezydent i Rady Miasta, gdyż niektórych przedsięwzięć miasto w ogóle nie poddaje konsultacjom. Sztandarowym przykładem takiego podejścia jest decyzja o budowie Orientarium, które wywołało dużo emocji związanych m.in. z wysokością budżetu (projekt ten pochłonął 200 mln) – nikt nie zapytał mieszkańców, czy jest to inwestycja przez nich akceptowana. Zdaniem jednego z rozmówców, to „*polityczna odpowiedzialność prezydent za to, że podejmuje taką decyzję, bo pewnie część mieszkańców powiedziałaby, że to bez sensu*”. Wymaga to jednak jasnego komunikatu: „*nie pytamy bo nie, bo to jest nasza polityczna odpowiedzialność*” (cyt. – przedstawiciel NGO), w tym przypadku temat był przemilczany lub zbywany.

## Podsumowanie

**P**roblemem naukowym poruszonym w artykule jest wdrażanie koncepcji *governance* przez łódzki samorząd. Opracowanie miało na celu zbadanie, czy zasady dobrego współzrządzenia, takie jak wizja strategiczna, partycypacja, responsywność, przejrzystość, jawność, prawo i równość oraz odpowiedzialność, są skutecznie stosowane w praktyce zarządzania miastem. W trakcie badań dokonano analizy działań i polityki władz lokalnych

z perspektywy różnych interesariuszy, w tym organizacji pozarządowych, dziennikarzy i mieszkańców.

Przeгляд literatury dotyczący koncepcji *governance* pozwala stwierdzić, iż obecne miasta, aby się rozwijać, muszą tworzyć sieci współpracy i zagwarantować faktyczną partycypację społeczeństwa w całym procesie zarządzania, od wypracowania kierunków rozwoju, poprzez zdefiniowanie konkretnych projektów, po ich realizację. Badania przeprowadzone w Łodzi pokazują, iż w teorii samorząd w pełni zgadza się z tym postulatem, czego przejawem jest choćby sam tytuł strategii rozwoju „Miasto współtworzone” oraz różnego rodzaju konsultacje prowadzone przez miasto. Jednak w praktyce sytuacja wygląda odmiennie. Badania wnoszą wkład w literaturę na temat *governance* poprzez pokazanie, iż w praktyce realizacja tej koncepcji w mieście napotyka na szereg barier.

Wyniki przeprowadzonych wywiadów pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- Miasto cechuje brak partycypacji mieszkańców, słabość opinii publicznej, która nie bardzo interesuje się tym, co dzieje się w mieście. Konsultacje mają charakter formalny, najczęściej sprowadzają się do opiniowania gotowych projektów dokumentów.
- Władze miasta nieskutecznie informują interesariuszy zarówno o długookresowych celach rozwoju, jak i realizowanych projektach. W opracowanie dokumentów strategicznych angażują ekspertów zewnętrznych i nie wykorzystują wiedzy eksperckiej dostępnej w mieście.
- Wiele podmiotów nie współpracuje z miastem w związku ze złymi doświadczeniami w przeszłości.
- Urząd miasta i jednostki miejskie w dalszym ciągu funkcjonują w układzie silosowym, co hamuje efektywną realizację wielu zadań (w tym inwestycyjnych).
- Do głównych barier efektywnego współzrządzenia należy zaliczyć: brak zaufania, negatywne nastawienie urzędników do współpracy z interesariuszami spoza UMŁ, brak informacji zwrotnej ze strony urzędu, uprzywilejowaną pozycję wybranych podmiotów, brak przejrzystości w podejmowaniu decyzji, kadencyjność władzy, nastawienie prezydent na budowę swego wizerunku.

Tym samym hipoteza postawiona na wstępie została zweryfikowana pozytywnie: koncepcja współzrządzenia (*governance*) ma ograniczone zastosowanie w zarządzaniu rozwojem Łodzi.

Badania wnoszą wkład w literaturę na temat *governance* poprzez pokazanie, iż w praktyce realizacja tej koncepcji w mieście napotyka na szereg barier, rzucając światło na wyzwania i niedociągnięcia w stosowaniu zasad zarządzania i angażowaniu interesariuszy w procesy decyzyjne.

Wyniki analizy treści potwierdzają powyższe wnioski. Łódź silnie kreuje wizerunek otwartości, konsultowania z mieszkańcami różnych pomysłów, miasta współtworzonego, które jest liderem partycypacji. W praktyce jednak partycypacja społeczna jest bardzo ograniczona. Odpowiada niższemu szczeblom w drabinie partycypacji Arnstein (Kotus i in., 2019). Ponadto porównanie treści strategii rozwoju Łodzi z dokumentami strategicznymi pozostałych

ośrodków wojewódzkich pokazuje, że Łódź wcale nie jest liderem, jeśli chodzi o uwzględnienie zasad współzrządzenia już na etapie kreowania kierunków rozwoju.

Wyniki badań rzucają światło na praktyczny wymiar stosowania współzrządzenia w mieście oraz podkreślają wyzwania i niedociągnięcia w jego wdrażaniu. Identyfikując te wyzwania, decydenci i interesariusze mogą opracować strategię ich przezwyciężenia i poprawy skuteczności współzrządzenia. Badania podkreślają również znaczenie zaufania, przejrzystości i konieczności dostarczania informacji zwrotnych dla wspierania udanej współpracy między miastem a różnymi grupami interesariuszy. Niemniej jednak analiza literatury, jak również wyniki przeprowadzonych badań prowadzą do konkluzji, iż koncepcja *governance* nadal ma charakter teoretyczny, nie zawiera wytycznych pozwalających samorządom lokalnym na realne włączenie w proces zarządzania miastem różnych grup interesariuszy. Przede wszystkim brakuje wskaźników, które należy brać pod uwagę podczas oceny wdrażania koncepcji *governance*. Takimi wskaźnikami mogłyby być np.: liczba podpisanych umów o współpracy, liczba projektów/inwestycji zrealizowanych w partnerstwie, liczba projektów współfinansowanych przez różne podmioty, liczba/odsetek uwag wnoszonych i zaakceptowanych podczas konsultacji, odsetek mieszkańców biorących udział w konsultacjach. Wyniki badań mogą pomóc w opracowaniu wytycznych i narzędzi do pomiaru skuteczności zarządzania i promowania partycypacji w jednostkach samorządu terytorialnego.

Należy pamiętać o pewnych ograniczeniach związanych z realizacją badań. Po pierwsze, opierają się na studium przypadku jednego miasta, po drugie, próba badawcza dobrana została arbitralnie. Zatem uogólnienie wyników badań wymaga ich rozszerzenia o inne jednostki samorządu terytorialnego (z uwzględnieniem ich wielkości oraz specyfiki) i funkcjonujących w nich interesariuszy. Tym samym uzyskane wyniki skłaniają nie tylko do zbierania nowych danych (które bez teorii nie byłyby dostrzeżone), ale przede wszystkim wskazują nowe kierunki poszukiwań (Krauz-Mozer, 2017, s. 15) Jeżeli postawiona hipoteza potwierdzi się w innych ośrodkach miejskich, należy rozważyć z jednej strony opracowanie zestawu narzędzi, które pozwoliłyby mierzyć efektywność *governance*, z drugiej zaś zestawu instrumentów, które umożliwiłyby praktyczne wdrażanie koncepcji.

---

**dr hab. Justyna Danielewicz, prof. uczelni**  
 Uniwersytet Łódzki  
 Wydział Zarządzania  
 ORCID: 0000-0001-8599-7054  
 e-mail: justyna.danielewicz@uni.lodz.pl

---

**dr Małgorzata Żak-Skwierczyńska**  
 Uniwersytet Łódzki  
 Wydział Zarządzania  
 ORCID: 0000-0001-5633-6118  
 e-mail: malgorzata.zak@uni.lodz.pl

## Przypisy

- 1) Badanie sfinansowano ze środków Fundacji ThinkLodz.
- 2) W przypadku województw kujawsko-pomorskiego oraz lubuskiego analizie poddano odpowiednio strategię Bydgoszczy i Torunia oraz Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry, będących siedzibami odpowiednio wojewody i marszałka.

## Bibliografia

- [1] Alemie B. K., Bennett R. M., Zevenbergen J. (2015), *Evolving Urban Cadastres in Ethiopia: The Impacts on Urban Land Governance*, „Land Use Policy”, No. 42, pp. 695–705.
- [2] Ahrens J., Rudolph P. M. (2006), *The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management*, „Journal of Contingencies and Crisis Management”, Vol. 14, No. 4, pp. 207–220.
- [3] Babbie E. (2013), *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [4] Ban C. (2021), *Content Analysis in International Political Economy*, [in:] J. Pevehouse, L. Seabrooke (Eds.), *The Oxford Handbook of International Political Economy* (online edn, Oxford Academic), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198793519.013.46>, access date: 18.10.2023.
- [5] Bogacz-Wojtanowska E. (2005), *Strategia działania organizacji pozarządowych w budowaniu relacji z sektorem publicznym i komercyjnym*, [w:] B. Plawgo, W. Zaremba (red.), *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 97–102.
- [6] Castro D., Gutiérrez V. D., Kazak J. K., Szewrański S., Kaczmarek I., Wang T. T. (2020), *New Challenges in the Improvement of the Citizen Participation Processes of the Urban Management. Social Innovation Challenges*, „Cuadernos de Gestión”, Vol. 20, No. 1, pp. 41–64.
- [7] Czakon W. (2011), *Strukturalne uwarunkowania zarządzania wiedzą w sieciach*, „Przegląd Organizacji”, Nr 5, s. 7–10.
- [8] Denzin N. K., Lincoln Y. S. (2014), *Metody badań jakościowych*, T. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [9] Eagleton-Pierce M. (2014), *The Concept of Governance in the Spirit of Capitalism*, „Critical Policy Studies”, Vol. 8, No. 1, pp. 5–21.
- [10] Ebdon C. (2002), *Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in the Local Government Budget Process*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, Vol. 14, No. 2, pp. 273–294.
- [11] Emerson K., Nabatchi T., Balogh S. (2012), *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, Vol. 22, No. 1, pp. 1–29.
- [12] Furmankiewicz M. (2013), *Współzrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania*, „Studia Regionalne i Lokalne”, T. 51, R. 1, s. 71–89.
- [13] Gaventa J. (2004), *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. Report, Neighbourhood Renewal Unit, Office of Deputy Prime Minister, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/12494>, access date: 03.08.2023.



- [14] Glińska-Neweś A., Escher I. (2018), *Analiza treści w badaniach zjawisk społecznych w organizacji. Zastosowanie programu iramuteq*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, Vol. 6, Nr 3, s. 73–94.
- [15] Graham J., Amos B., Plumptre T. (2003), *Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century*, „Policy Brief”, No. 15, pp. 1–6.
- [16] Haggarty L. (1996), *What is Content Analysis*, „Medical Teacher”, Vol. 18, No. 2, pp. 99–101.
- [17] Herbst J. (2008), *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, T. 4, Nr 6, s. 91–106.
- [18] Hordijk M., Sara L.M., Sutherland C., Scott D. (2015), *Participatory Instruments and Practices in Urban Governance*, [in:] J. Gupta, K. Pfeffer, H. Verrest, M. Ros-Tonen (Eds.), *Geographies of Urban Governance. Advanced Theories, Methods and Practices*, Springer, Cham, pp. 127–146.
- [19] Hufty M. (2011), *Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF)*, [in:] U. Wiesmann, H. Hurni (Eds.), *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, Geographica Bernensia, pp. 403–424.
- [20] Janas K., Jarczewski W. (red.), (2017), *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- [21] Jemieliński D. (red.), (2012), *Badania jakościowe*, T. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [22] John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- [23] Jose J. (2007), *Reframing the ‘Governance’ Story*, „Australian Journal of Political Science”, No. 42, pp. 455–470.
- [24] Kampen M.H.A., van Naerssen A.L. (2008), *Globalisation and Urban Governance in Two Asian Cities: Pune (India) and Cebu (The Philippines)*, „European Planning Studies”, Vol. 16, No. 7, pp. 941–954.
- [25] Kłosiński M. (1994), *Semantyczna analiza pojęć „bezrobocie” i „bezrobotny” („bezrobotni”) w wypowiedziach prasowych*, „Kultura i Społeczeństwo”, T. 38, Nr 3, s. 151–162.
- [26] Knill Ch. (2004), *Modes of Governance and Their Evaluation*, „Journal of Humanities and Social Sciences”, Vol. 8, No. 4, pp. 352–371.
- [27] Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M. (2019), *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, „Studia Socjologiczne”, Nr 3, s. 31–54.
- [28] Krauz-Mozer B. (2017), *Spotkajmy się – wszyscy jesteśmy teoretykami*, „Teoria Polityki”, Nr 1, s. 11–24.
- [29] Kvale S. (2004), *InterViews. Wprowadzenie do jakościowego wywiadu badawczego*, Trans Humana, Białystok.
- [30] Lee E., Mishna F., Brennenstuhl S. (2010), *How to Critically Evaluate Case Studies in Social Work*, „Research on Social Work Practice”, Vol. 20, No. 6, pp. 682–689.
- [31] Long L.A.N., Krause R.M., Arnold G. et al. (2023), *The Networked Micro-decision Context: A New Lens on Transformative Urban Governance*, „Urban Transform”, Vol. 5, No. 9, pp. 1–13.
- [32] Lupp G., Zingraff-Hamed A. (2021), *Nature-Based Solutions – Concept, Evaluation, and Governance*, „Sustainability”, Vol. 13, No. 6.
- [33] Mazur S. (2015), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- [34] Michels A., de Graaf L. (2017), *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policymaking and Democracy Revisited*, „Local Government Studies”, Vol. 43, No. 6, pp. 875–881.
- [35] OECD (2000), *The Reform of Metropolitan Governance*, „Policy Brief”, OECD Observer, October.
- [36] Osborne S.P. (2006), *The New Public Governance?* „Public Management Review”, Vol. 8, No. 3, pp. 377–387.
- [37] Osborne S.P., Strokosch K. (2022), *Participation: Add-on or Core Component of Public Service Delivery?* „Australian Journal of Public Administration”, Vol. 81, No. 1, pp. 181–200.
- [38] Potoczek A. (2005), *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] J. Rutkowski, D. Stawasz (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 11–20.
- [39] Sauer B. (2011), *Governance as Political Theory: Through the Lens of Gender. A Response to B. Guy Peters*, „Critical Policy Studies”, Vol. 5, No. 4, pp. 454–457.
- [40] Sørensen E. (2013), *Institutionalizing Interactive Governance for Democracy*, „Critical Policy Studies”, Vol. 7, No. 1, pp. 72–86.
- [41] Sørensen E., Torfing J. (2009), *Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance*, „Public Administration”, Vol. 87, No. 2, pp. 234–258.
- [42] Stoker G. (2006), *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?* „The American Review of Public Administration”, Vol. 36, No. 1, pp. 41–57.
- [43] Stone C.L. (1989), *Regime Politics, Governing Atlanta 1946–1988*, University of Kansas Press, Lawrence.
- [44] Suwaj P.J., Kledzik P., Samulska K. (2020), *Współdziałanie w administracji*, Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski.
- [45] Swianiewicz P., Mielczarek A., Klimska U. (2004), *Nierówne koalicje: liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa.
- [46] Szczegielniak M. (2017), *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: między kooperacją a rywalizacją*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- [47] Szczepaniak K. (2012), *Zastosowanie analizy treści w badaniach artykułów prasowych – refleksje metodologiczne*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica”, Nr 42, s. 83–112.
- [48] Torfing J., Sørensen E., Røiseland A. (2019), *Transforming the Public Sector into an Arena for Co-creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward*, „Administration & Society”, Vol. 51, No. 5, pp. 795–825.
- [49] UMŁ (2021a), *Raport z drugiego etapu konsultacji z mieszkańcami miasta Łodzi projektu Strategii Rozwoju Miasta Łodzi 2030+*, 6.04.2021 – 12.05.2021, <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/o-miescie/strategia-lodzi-i-planowanie/strategia-rozwoju-lodzi/>, data dostępu: 05.08.2023 r.
- [50] UMŁ (2021b), *Raport z pierwszego etapu konsultacji z mieszkańcami miasta Łodzi projektu Strategii Rozwoju Miasta Łodzi 2030+*, 28.12.2020 – 31.01.2021, <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/o-miescie/strategia-lodzi-i-planowanie/strategia-rozwoju-lodzi/>, data dostępu: 05.08.2023 r.
- [51] UMŁ (2021c), *Strategia Rozwoju Miasta Łodzi 2030+. „Miasto Tworzone Wspólnie”*, <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/o-miescie/strategia-lodzi-i-planowanie/strategia-rozwoju-lodzi/>, data dostępu: 04.08.2023 r.

- [52] Valencia A., Qiu J., Chang N. (2022), *Integrating Sustainability Indicators and Governance Structures via Clustering Analysis and Multicriteria Decision Making for an Urban Agriculture Network*, „Ecological Indicators”, No. 142, art. 109237.
- [53] Wheeler D.R. (1988), *Content Analysis: An Analytical Technique for International Marketing Research*, „International Marketing Review”, Vol. 5, No. 4, pp. 34–40.
- [54] Whittemore R., Knafl K. (2005), *The Integrative Review: Updated Methodology*, „Journal of Advanced Nursing”, No. 52, pp. 546–553.
- [55] Wiktorska-Święcka A. (2016), *Współzarządzanie miastami w Unii Europejskiej: polityka instytucjonalna na tle koncepcji*, Difin, Warszawa.
- [56] Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- [57] Zawicki M. (2002), *Nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie przez współzrządzenie – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, Nr 32/33, s. 29–46.
- [58] Ziętek A. (2022), *Publiczne zarządzanie partycypacyjne. O narzędziach włączania obywateli w procesy decyzyjne*, „Studia Politologiczne”, Nr 2, s. 43–65.
- [59] Żak-Skwierczyńska M. (2018), *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych. Przykład województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- [60] Żurek M. (2013), *Próba klasyfikacji i typologii podejścia Multi-level Governance*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki US, Instytut Europeistyki UW, Warszawa–Szczecin, s. 87–106.

## Urban Governance – Fiction or Reality? The Case of Lodz

### Summary

The concept of governance is increasingly seen as a way to deal with issues that are complex enough in scope and scale to require diverse expertise and resources. Faced with political, social, economic and demographic challenges, contemporary local governments have been forced to involve other stakeholders in the urban governance process. This article aims to assess whether Lodz's authorities take a participatory approach to management and apply the principles of governance. The source of information constituted interviews conducted with city government stakeholders. The results have shown that the principles of good governance are not applied in practice, and that participation has a facade character.

### Keywords

governance, participation, cooperation, Lodz