



EkoMiasto #Społeczeństwo



Zrównoważony, inteligentny
i partycypacyjny rozwój miast

pod redakcją
Agnieszki Rzeńcy, Aleksandry Nowakowskiej
Zbigniewa Przygodzkiego

Wydanie 2



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

EkoMiasto
#Społeczeństwo



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

EkoMiasto #Społeczeństwo

Zrównoważony, inteligentny
i partycypacyjny rozwój miast

pod redakcją
Agnieszki Rzeńcy, Aleksandry Nowakowskiej
Zbigniewa Przygodzkiego

Wydanie 2

 **WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**
Łódź 2022

Agnieszka Rzeńca (ORCID: 0000-0003-1167-1363)
Aleksandra Nowakowska (ORCID: 0000-0002-2912-4934)
Zbigniew Przygodzki (ORCID: 0000-0001-6964-8479)
Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r., nr 39

RECENZENCI

Arnold Bernaciak, Agnieszka Sińska-Głowacka

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

AGENT PR

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

LAYOUT I PROJEKT GRAFICZNY OKŁADKI

Pan Grafik – Konrad Galiński

REDAKCJA TECHNICZNA

Leonora Wojciechowska/Wojciech Grzegorzczak

Publikacja finansowana ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych w ramach projektu „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast” (FSS/2014/HEI/W/0081)



© Copyright by Authors, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie II. W.10841.22.0.K

Ark. wyd. 13,0; ark. druk. 14,875

ISBN 978-83-8331-005-3

<https://doi.org/10.18778/8331-005-3>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

1. Kształcenie na rzecz zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast (Aleksandra Nowakowska, Agnieszka Rzeńca, Zbigniew Przygodzki)	9
1.1. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – odpowiedź na wyzwania w rozwoju współczesnych miast	10
1.2. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – nowoczesna edukacja na poziomie wyższym	11
1.3. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – nowatorska logika i specyfika kształcenia	14
1.4. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – integracja metod i narzędzi dydaktycznych	18
2. Jakość życia w mieście (Monika Zarychta)	21
2.1. Jakość życia – istota i złożoność pojęcia	22
2.2. Jakość życia – ujęcie obiektywne i subiektywne	25
2.2.1. Poziom życia a jakość życia	25
2.2.2. Dobrobyt a dobrostan	26
2.2.3. Paradoks zadowolenia	26
2.3. Czynniki kształtujące jakość życia w mieście	27
2.4. Pomiar jakości życia	29
3. Polityka społeczna miasta (Justyna Przywojska)	39
3.1. Społeczny kontekst rozwoju miast	40
3.2. Zakres i nowe obszary lokalnej polityki społecznej	41
3.2.1. Istota i cele polityki społecznej	41
3.2.2. Lokalna polityka społeczna – istota i obszary działania	42
3.2.3. Nowe obszary polityki społecznej	44
3.3. System instytucjonalny i instrumenty miejskiej polityki społecznej	49
3.3.1. Instrumentarium polityki społecznej	49
3.3.2. Aktorzy lokalnej polityki społecznej	49
3.4. Modele i strategie realizacji polityki społecznej miast	53
3.4.1. Aktywna polityka społeczna	53
3.4.2. Programowanie lokalnej polityki społecznej	55
3.5. Wykluczenie społeczne a polityka społeczna miasta	57
4. Dziedzictwo kulturowe i tożsamość miasta (Jakub Zasina, Ewa Boryczka)	63
4.1. Dziedzictwo kulturowe w rozwoju miasta	64
4.1.1. Istota dziedzictwa kulturowego	64
4.1.2. Dziedzictwo kulturowe jako zasób ekonomiczny	66
4.1.3. Wartość dziedzictwa kulturowego	68
4.1.4. Interesariusze na rynku dziedzictwa kulturowego	70
4.1.5. Uwarunkowania popytu na dziedzictwo kulturowe	73
4.1.6. Wybrane płaszczyzny oddziaływania dziedzictwa na rozwój miasta	74
4.1.7. Narodziny zarządzania dziedzictwem kulturowym. Nowe wyzwania	75
4.2. Tożsamość miasta	77
4.2.1. Wymiary i znaczenie tożsamości miasta	77
4.2.2. Przemiany przestrzenne, gospodarcze, społeczne i ustrojowe w kształtowaniu tożsamości polskich miast	81
4.3. Tożsamość a wizerunek miasta	82

87	5. Organizacje pozarządowe i ruchy miejskie (<i>Jacek Chądzyński</i>)
88	5.1. Geneza, istota, cechy i funkcje trzeciego sektora
91	5.2. Formy działalności i finansowanie trzeciego sektora w Polsce
91	5.2.1. Stowarzyszenia, fundacje i spółdzielnie socjalne
98	5.2.2. Finansowanie trzeciego sektora
102	5.3. Ruchy miejskie – miasto jako kolebka narodzin „czwartego sektora”
105	5.4. Trzeci sektor a działalność pożytku publicznego
107	5.5. Wpływ działalności podmiotów sektora obywatelskiego na zrównoważony rozwój miast
115	6. Partycypacja społeczna (<i>Ewa Boryczka</i>)
116	6.1. Partycypacja społeczna w nowoczesnym zarządzaniu miastem
116	6.1.1. Istota i cele partycypacji społecznej
117	6.1.2. Warunki skutecznej partycypacji społecznej
121	6.2. Aktywność mieszkańców jako filar budowania społeczeństwa obywatelskiego
121	6.2.1. Zakres i formy aktywizacji mieszkańców miast
124	6.2.2. Nowoczesne instrumenty partycypacyjne w zarządzaniu miastem
129	6.3. Korzyści procesu partycypacji społecznej
133	6.4. Bariery i pułapki procesów partycypacyjnych
137	7. Kapitał społeczny miasta (<i>Ewelina Kina, Zbigniew Przygodzki</i>)
138	7.1. Kapitał społeczny – istota, wartość i determinanty
141	7.2. Zaufanie, czyli siła grawitacji procesów urbanizacji
144	7.3. Znaczenie miejsca w budowaniu kapitału społecznego
145	7.4. Wirtualne miasto relacji i wartość kapitału społecznego
149	7.5. Metody i kryteria pomiaru wielkości kapitału społecznego
155	8. Komunikacja społeczna, negocjacje, konflikt społeczny (<i>Małgorzata Matusiak</i>)
156	8.1. Komunikacja społeczna
156	8.1.1. Rodzaje komunikacji społecznej
160	8.1.2. Bariery komunikacyjne
163	8.2. Negocjacje
164	8.2.1. Style negocjacyjne
166	8.2.2. Fazy negocjacji
167	8.2.3. Strategie, taktyki i techniki negocjacyjne
168	8.2.4. Negocjacje w sferze publicznej
171	8.2.5. Mediacje
172	8.3. Konflikt społeczny
172	8.3.1. Podejścia teoretyczne
173	8.3.2. Elementy, fazy, sposoby rozwiązywania konfliktu społecznego
175	8.3.3. Konflikty środowiskowe
181	9. Społeczeństwo informacyjne w mieście (<i>Łukasz Arendt, Iwona Kukulak-Dolata</i>)
182	9.1. Rewolucja informacyjna i budowanie nowego ładu społecznego
182	9.1.1. Dyfuzja technologii informacyjnych i komunikacyjnych, determinizm technologiczny
183	9.1.2. Społeczeństwo informacyjne
184	9.1.3. Wymiary społeczeństwa informacyjnego i wykluczenie cyfrowe
188	9.2. Społeczeństwo informacyjne a rozwój miast. Koncepcja <i>smart city</i>
190	9.3. Budowanie społeczeństwa informacyjnego – podejście strategiczne

9.3.1. Europejska Agenda Cyfrowa	190
9.3.2. Rozwój cyfrowy w polskich dokumentach strategicznych	191
9.3.3. Cyfrowa aktywność miast w wymiarze strategicznym	193
9.4. Metody i narzędzia pomiaru rozwoju społeczeństwa informacyjnego (SI)	194
9.5. Miasto w cyfrowym zwierciadle – cyfrowe usługi publiczne	198
9.5.1. Cyfrowe systemy obsługi mieszkańców	198
9.5.2. Ponadgraniczne cyfrowe usługi publiczne	200
10. Environmental Health-global and urban aspects (<i>Elżbieta Antczak</i>)	205
10.1. What is the environmental health?	206
10.2. Main aims and themes	210
10.3. Determinants	213
10.4. Economic aspects	216
10.5. Environmental health in Poland	220
11. Przemiany demograficzne we współczesnych miastach (<i>Agnieszka Palma</i>)	227
11.1. Przedmiot demografii	228
11.2. Zmiany demograficzne i ich dynamika	229
11.3. Procesy demograficzne w polskich miastach	233

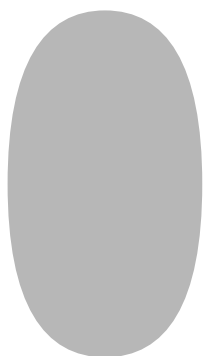
<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.01>

Aleksandra Nowakowska*

Agnieszka Rzeńca**

Zbigniew Przygodzki***

KSZTAŁCENIE NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO, INTELIGENTNEGO I PARTYCYPACYJNEGO ROZWOJU MIAST



**Dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: olanow@uni.lodz.pl*

***Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: agnieszka_rzenca@uni.lodz.pl*

****Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: zbigniew.przygodzki@uni.lodz.pl*

1.1. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – odpowiedź na wyzwania w rozwoju współczesnych miast

Europa jest jednym z najbardziej zurbanizowanych kontynentów na świecie. Obecnie ponad 2/3 jej ludności mieszka na obszarach miejskich i odsetek ten stale wzrasta. Miasta są także kluczowymi węzłami rozwoju – miejscami koncentracji potencjału gospodarczego, kumulacji kreatywności i innowacji oraz ośrodkami usług świadczonych na rzecz otaczających je obszarów. Są to silne centra wzrostu gospodarczego i społecznego.

Miasta mają kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Ich rozkwit istotnie determinują przemiany w całej Unii Europejskiej w ujęciu gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Dlatego też miasta mają zasadnicze znaczenie dla pomyślnego wdrażania Strategii „Europa 2020”. Wyzwaniem dla nich jest zapewnienie równego dostępu do usług środowiskowych (wody, energii, terenów zielonych) i bezpieczeństwa energetycznego oraz inicjowanie działań na rzecz adaptacji do zmian klimatu. Istotnym warunkiem rozwoju terytorialnego jest zasobooszczędne gospodarowanie, szczególnie w kontekście ograniczenia konsumpcyjnego trybu życia generującego olbrzymie ilości odpadów, rozwój innowacyjnej, „zielonej gospodarki” oraz zapewnienie zdrowych warunków dla rozwoju społeczności miejskich (w tym eliminacja i neutralizacja zanieczyszczeń).

Dużym wyzwaniem staje się także problem rozlewania się miast oraz rozprzestrzeniania osiedli o niskiej gęstości zaludnienia. Powoduje to, że świadczenie usług publicznych jest coraz bardziej kosztowne i trudne, zasoby naturalne są nadmiernie eksploatowane, sieci transportu publicznego są niewystarczające. Skutkuje to rozwojem indywidualnej komunikacji samochodowej i kongestią w miastach. Miejskie ekosystemy są pod presją – niekontrolowany rozwój miast zagraża różnorodności biologicznej i zwiększa ryzyko wystąpienia problemów środowiskowych. Procesy te stanowią jedno z głównych zagrożeń zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

Zmiany demograficzne prowadzą do powstania szeregu wyzwań, odmiennych dla różnych miast, takich jak starzenie się społeczeństwa, zmniejszanie się miast lub intensywne rozrastanie się przedmieść. W Europie nie ma już ciągłego i powszechnego wzrostu gospodarczego, a w wielu miastach (w szczególności w Europie Środkowej i Wschodniej, ale również w starych przemysłowych miastach w Europie Zachodniej) istnieje poważne zagrożenie stagnacją lub spowolnieniem gospodarczym, które skutkuje bezrobociem i zwiększaniem się nierówności dochodowych. W wielu miastach obserwuje się zwiększające się dysproporcje w poziomie życia oraz pogłębiające się zubożenie mieszkańców przejawiające się złymi warunkami mieszkaniowymi, dostępem do szkolnictwa na niskim poziomie, bezrobociem oraz utrudnionym dostępem do niektórych usług (opieki zdrowotnej, transportu) [European Commission, 2011].

Ostatni kryzys gospodarczy spotęgował negatywne skutki polaryzacji społecznej i gospodarczej oraz doprowadził do stopniowego wycofywania się z pozycji państwa opiekuńczego w większości krajów europejskich. Nawet w najbogatszych naszych miastach coraz większym problemem staje się segregacja społeczna i przestrzenna. Procesy segregacji przestrzennej powodują, że grupom o niskich dochodach i zmarginalizowanym jest coraz trudniej odnaleźć się na rynku mieszkaniowym. Wzrastająca liczba wykluczonych społecznie mieszkańców może prowadzić do powstawania enklaw biedy i zamkniętych subkultur o negatywnym systemie wartości.

Tak ogólna charakterystyka przemian dokonujących się w miastach jednoznacznie wskazuje, że rozwój społeczno-gospodarczo-przestrzenny współczesnego świata w dużej mierze zależeć będzie od procesów zachodzących w miastach. „Miasta

stoją przed bezprecedensowymi demograficznymi, środowiskowymi, gospodarczymi, społecznymi i przestrzennymi wyzwaniami. Świat jest »miejski«, a miasta są źródłem jego rozwoju. To, jak będziemy rozwijać nasze miasta, miasteczka i wieś w nadchodzących latach, będzie miało wpływ na jakość życia milionów ludzi i będzie stanowiło dziedzictwo dla przyszłych pokoleń” [UN-HABITAT, 2013].

Złożoność systemów miejskich jest dużym wyzwaniem w procesach zarządzania. Dodatkowym problemem pozostaje fakt, że granice administracyjne miast nie odzwierciedlają już fizycznych, społecznych, gospodarczych, kulturalnych czy środowiskowych systemów miejskich, a natura problemów i wyzwań w rozwoju miast wymusza poszukiwanie nowych form elastycznego zarządzania. W konsekwencji konieczna jest reorientacja polityki rozwoju i stosowanie nowym metod i narzędzi zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi (*place based policy*).

Reasumując, jednostki samorządu terytorialnego, w tym szczególnie miasta, wymagają dziś interdyscyplinarnego podejścia oraz umiejętności zintegrowanego zarządzania i sterowania procesami rozwoju. W obszarach zurbanizowanych dostrzegalna jest szczególnie konieczność zarządzania zgodnie z duchem zrównoważonego rozwoju, ponieważ to one w największym stopniu wpływają na przekształcanie środowiska przyrodniczego i są kluczowym źródłem emisji zanieczyszczeń oraz konsumentem energii.

W Unii Europejskiej i Polsce toczy się obecnie dyskusja na temat konieczności uznania polityki miejskiej za jedną z kluczowych polityk publicznych, co pozwala prognozować w niedalekiej przyszłości rosnący popyt na specjalistów w tej dziedzinie – zatrudnianych zarówno w sektorze publicznym (przede wszystkim w samorządach miejskich), jak i prywatnym (m.in. w firmach doradczych, firmach z zakresu ochrony środowiska czy obsługi nieruchomości) oraz w organizacjach pozarządowych (determinujących tzw. ruchy miejskie). Jest to wyzwanie dla systemu edukacji na poziomie wyższym, który powinien wypełnić tę lukę kompetencyjną i szybko zareagować na zmieniające się potrzeby rynku pracy.

Odpowiedzią na wyzwania, przed jakimi stoją miasta i wyższe uczelnie, jest nowy kierunek studiów „Ekonomia miasta zrównoważonego”, powstający dzięki wsparciu finansowemu ze środków funduszy norweskich (projekt EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast, nr projektu: FSS/2014/HEI/W/0081/U/0026). Miasta potrzebują specjalistów, którzy kompleksowo i profesjonalnie będą umieli kształtować zintegrowaną politykę rozwoju i zarządzać sektorem publicznym. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” łączy zagadnienia z zakresu ekonomii, funkcjonowania społeczności miejskich, zagospodarowania przestrzeni oraz ekologii miasta.

1.2. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – nowoczesna edukacja na poziomie wyższym

W ostatnich dwóch dekadach w Unii Europejskiej toczy się intensywna dyskusja na temat funkcji i znaczenia wyższych uczelni we współczesnej gospodarce. Powszechne stało się stwierdzenie, że działanie europejskich uniwersytetów jest nieadekwatne do wyzwań, jakie wyznacza zwiększona konkurencja w globalnym środowisku gospodarczym. Wśród często wymienianych powodów tej sytuacji eksponowane są: przestarzałe systemy regulacyjne i systemy zarządzania tworzące silne bariery kooperacji pomiędzy uniwersytetami a innymi instytucjami, bardzo słabe bodźce do interakcji ze światem biznesu, nadmierna specjalizacja w konkretnych dyscyplinach, kosztem transdyscyplinarnego podejścia do badań i kształcenia czy zbyt niskie wydatki na naukę i edukację na poziomie wyższym.

Wskazywany jest fakt, że wyższe uczelnie bardziej niż dotychczas powinny aktywnie włączyć się w kształtowanie procesów rozwojowych w środowisku lokalnym. Pojawiły się nowe oczekiwania wobec wyższych uczelni – zbliżenia ich aktywności na potrzeby gospodarki i włączenia w proces budowania zdolności innowacyjnych gospodarki. W konsekwencji powszechne stało się stwierdzenie, że tradycyjny model wyższej uczelni – „wyzolowanej wyspy wiedzy” – nie przystaje do wymogów współczesnej gospodarki. Dotychczasowy model uniwersytetów opartych na edukacji i badaniach powinien zostać poszerzony o nowe funkcje – aktywne kreowanie procesów rozwojowych poprzez zbliżenie swej działalności do potrzeb rynkowych. W gremiach politycznych Europy panuje dość powszechna zgoda, że wyższe uczelnie powinny odgrywać ważniejszą rolę w tworzeniu wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy [Nowakowska, 2014].

Postulowana zmiana funkcji wyższych uczelni jest m.in. konsekwencją długiej debaty toczącej się w Unii Europejskiej w ramach tzw. procesu bolońskiego, podkreślającego konieczność dostosowywania systemów szkolnictwa wyższego i nauki do zmieniających się wymagań społecznych oraz postępu wiedzy naukowej. Pochodną tego procesu jest daleka transformacja modelu funkcjonowania wyższych uczelni oraz stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego jako klucza do zwiększenia mobilności i zatrudnienia oraz innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.

W konsekwencji wyrasta nowa idea funkcjonowania wyższych uczelni określana mianem uniwersytetów III generacji. Uniwersytety te postrzegane są jako nowa jakość myślenia oraz działania instytucji naukowych i edukacyjnych, gdzie dokonuje się szerokie otwarcie na współpracę z praktyką (głównie lokalnymi instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi czy firmami) oraz na budowę zdolności przedsiębiorczych wśród studentów, doktorantów i pracowników naukowych. Główne filary edukacyjnych wyzwań i postulaty zmian wobec wyższych uczelni dotyczą [Nowakowska, 2014]:

- 1) zmian modelu kształcenia – kluczowe działania to: uelastycznienie oferty edukacyjnej i rozwój multidyscyplinarności kształcenia; rozwój modelu edukacji przez całe życie; zwiększenie mobilności instytucjonalnej i sektorowej studentów i pracowników akademickich; poprawa przepływu informacji na rynku pracy oraz większe dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb gospodarki przy jednoczesnej reorientacji kształcenia na kierunki i umiejętności praktyczne (udział praktyków w kształceniu, zwiększenie modułów kształcenia aktywnego – projektowego, rozwój systemu staży i praktyk zawodowych);
- 2) budowania przedsiębiorczych postaw wśród studentów i absolwentów – kluczowe działania to: wprowadzenie powszechnych zajęć projektowych z zakresu przedsiębiorczości, poszerzenie oferty wyższych uczelni o projekty preinkubacji i inkubacji przygotowujące do praktycznego wykorzystania zdobywanej wiedzy we własnej firmie;
- 3) współtworzenia lokalnego środowiska przedsiębiorczości i innowacyjności – kluczowe działania to: rozwój kanałów komunikacji i relacji sieciowych z podmiotami lokalnymi, tworzenie partnerskich i wielopodmiotowych projektów współpracy nauki z otoczeniem gospodarczym oraz nauki z instytucjami publicznymi umożliwiających powstawanie mechanizmów synergii i efekty win-win.

Działalność edukacyjna wyższych uczelni w nowym modelu ich funkcjonowania koncentruje się na kształceniu adekwatnym do potrzeb lokalnych pracodawców. Wyższe uczelnie nie mogą ograniczać się już tylko do kształcenia i przekazywania wiedzy teoretycznej, ale akcent wyraźnie przesunięty zostaje w stronę kształcenia

praktycznego (wyższe kształcenie zawodowe, zatrudnianie doświadczonych praktyków jako wykładowców), zaś profile kształcenia coraz częściej są pochodną potrzeb lokalnego rynku i lokalnych specjalizacji gospodarczych. Rozbudowaniu ulega także oferta kształcenia ustawicznego, zorientowana na praktyczne umiejętności – studia podyplomowe czy szkolenia. Wyzwaniem dla wyższych uczelni staje się także współpraca z instytucjami publicznymi w zakresie monitorowania rynku pracy i profilowania kierunków studiów, szczególnie unikatowych i specjalistycznych. Idea uniwersytetu III generacji kładzie akcent na przedsiębiorcze kształcenie, gdzie absolwenci wchodzący na rynek cechują się samodzielnością myślenia i działania oraz proaktywnymi i innowacyjnymi postawami [Cieslik, Guliński, Matusiak, Skala-Pożniak, 2011].

Kształcenie kadr dla innowacyjnej gospodarki – główne wyzwania

- ▶ Tworzenie unikatowych i specjalistycznych kierunków kształcenia w odpowiedzi na potrzeby lokalne/regionalne.
- ▶ Kooperacja z pracodawcami w profilowaniu kierunków i programów kształcenia.
- ▶ Rozwijanie umiejętności i kompetencji praktycznych, potrzebnych na rynku pracy (m.in. poprzez zatrudnianie doświadczonych praktyków w danej dziedzinie).
- ▶ Rozwijanie kompetencji społecznych pozwalających na płynne i elastyczne poruszanie się absolwentów na rynku pracy krajowym i zagranicznym.
- ▶ Rozwój oferty edukacji ustawicznej.
- ▶ Tworzenie systemu stypendiów, staży i nagród dla studentów osiągających ponad przeciętne sukcesy.
- ▶ Wspólny z instytucjami administracji publicznej monitoring potrzeb i identyfikacja lokalnych/regionalnych trendów rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne

Odpowiedzią na te wyzwania jest kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego”, którego model kształcenia zorientowany jest na budowanie interdyscyplinarnej wiedzy, praktycznych umiejętności, z wykorzystaniem nowych form i narzędzi dydaktycznych. To kierunek praktyczny o charakterze nowatorskim, zakładając duży udział kształcenia praktycznego w procesie dydaktycznym. W jego programie zaoferowano nowy, zintegrowany modułowo model kształcenia. Ta innowacyjność kształcenia polega na:

- ▶ orientacji treści kształcenia wokół zagadnień miejskich – aktualnych problemów społeczno-gospodarczych i środowiskowych współczesnych miast i ich obszarów funkcjonalnych;
- ▶ modułowej konstrukcji programu kształcenia i planów studiów, której istotą jest ścisła integracja modułów tematycznych oraz pracowni specjalistycznych;
- ▶ oparciu procesu dydaktycznego na ścisłej współpracy z praktykami zaangażowanymi w „życie” miasta oraz instytucjami publicznymi miasta Łodzi i regionu łódzkiego;
- ▶ szerokim wykorzystaniu technik blended learningu oraz nowoczesnego oprogramowania komputerowego do podniesienia skuteczności i efektywności kształcenia;
- ▶ zastosowaniu interaktywnych metod dydaktycznych pozwalających nabywać wiedzę i umiejętności praktyczne oraz kompetencje społeczne pożądane na rynku pracy;

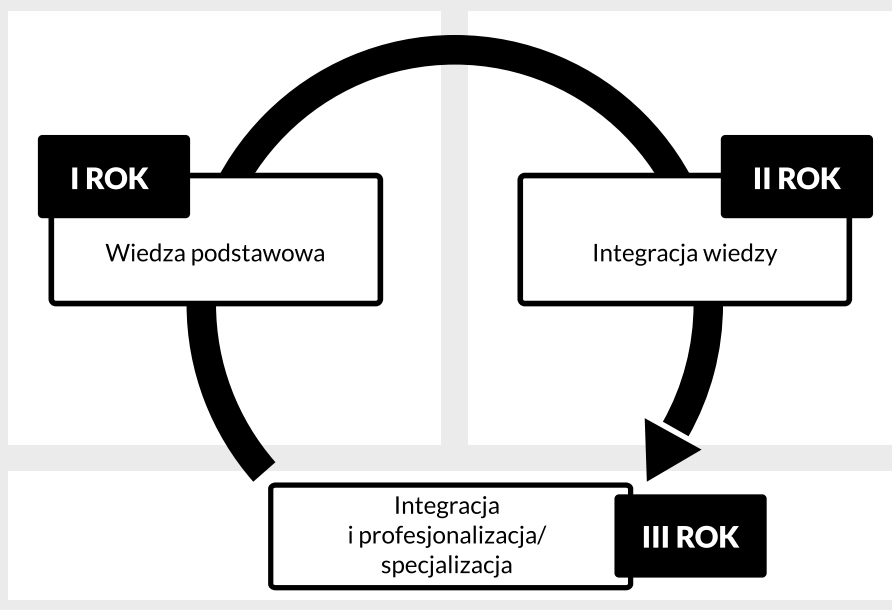
- ▶ wyeksponowaniu roli i znaczenia kompetencji miękkich w ramach poszczególnych przedmiotów oraz pracowni specjalistycznych;
- ▶ nabywaniu przez studenta umiejętności projektowania kariery zawodowej i elastycznego poruszania się na rynku pracy (m.in. zajęcia obowiązkowe: Budowanie ścieżki kariery zawodowej).

Ważnym aspektem kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” jest także kształtowanie postaw i umiejętności aktywnego współuczestnictwa oraz współodpowiedzialności studentów za rozwój miasta i wspólnoty lokalnej. W tym celu uczymy studentów wrażliwości i odpowiedzialności za rozwój „małej ojczyzny” oraz aktywnego uczestnictwa w życiu lokalnym. Na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” chcemy kształcić menedżerów miejskich, ludzi zdolnych kształtować procesy rozwoju zrównoważonego.

1.3. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – nowatorska logika i specyfika kształcenia

Program kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” jest pierwszą w Polsce, kompleksową ofertą dydaktyczną, której osią kształcenia jest miasto i jego zintegrowany rozwój. Adresatem są przede wszystkim absolwenci szkół ponadgimnazjalnych, młodzież interesująca się wielowymiarowym rozwojem miast oraz jego współczesnymi problemami. Głównym celem studiów na tym kierunku jest wykształcenie specjalistów przygotowanych do zarządzania miastami, zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Kształcenie to daje możliwość zdobycia praktycznej wiedzy poprzez silne osadzenie procesu edukacji w relacjach z otoczeniem, co bezpośrednio przełożyć się powinno na wysokie kompetencje absolwentów i budowanie świadomości i wrażliwości na kwestie miejskie.

Rysunek 1.1. Konstrukcja logiczna kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”



Źródło: opracowanie własne

Studia pierwszego stopnia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” mają charakter praktyczny, koncentrują się na kształceniu wysokiej klasy specjalistów w zakresie zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast. Zdobytą wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne pozwolą na aktywne uczestnictwo i kształtowanie procesu rozwoju. Absolwenci kierunku zostaną przygotowani do pracy w organizacjach publicznych, prywatnych oraz podmiotach sektora obywatelskiego, działających na rzecz odpowiedzialnego zaspokajania potrzeb społeczności miejskich i funkcjonowania miast.

Logika kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” integruje trzy wymiary nauczania:

- ▶ po pierwsze, kształcenie będzie miało charakter poznawczo-praktyczny (poprzez pokazywanie, inscenizowanie lub symulowanie pełnych obrazów przebiegu zdarzeń i realizacji projektów i ich konsekwencji);
- ▶ po drugie, kształcenie będzie miało charakter integrujący (integracja wiedzy z różnych obszarów w celu określania efektywnych społecznie, ekonomicznie i środowiskowo strategii działania na rzecz rozwoju miast);
- ▶ po trzecie, kształcenie będzie miało charakter specjalizujący (od wiedzy bazowej do pogłębionej praktyką specjalizacji) – rys. 1.1.

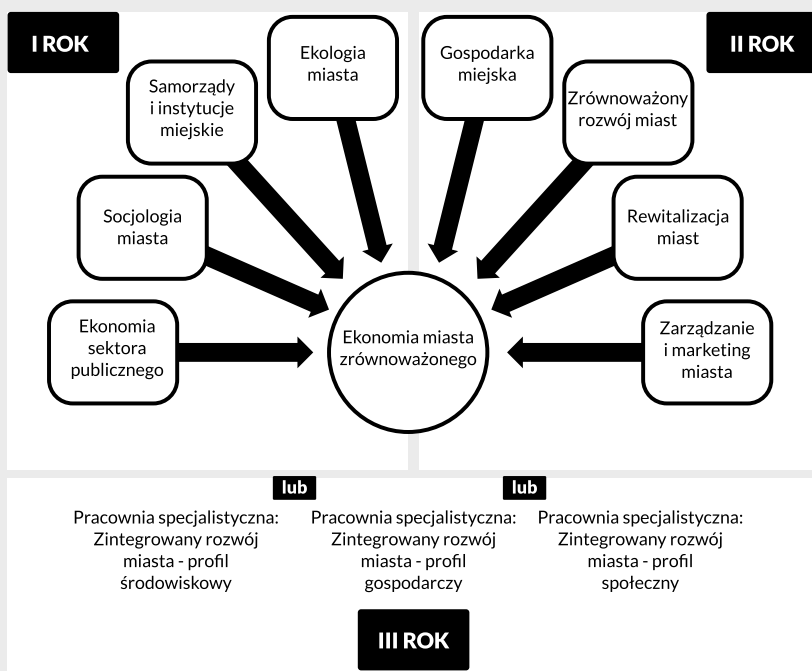
Program kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” integruje treści ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Wiedza teoretyczna i praktyczna zorganizowana została w formie modułów tematycznych. Moduły są obszarami definiującymi zakres funkcjonowania i pożądane pola stymulowania rozwoju nowoczesnych miast. Stanowią zarazem czytelną definicję kierunku, ukazującą strukturę i logikę treści merytorycznych.

Na pierwszym roku studenci zostaną wyposażeni w wiedzę podstawową (kompetencje bazowe) podzieloną na cztery moduły: Ekonomia sektora publicznego, Socjologia miasta, Samorząd i instytucje miejskie, Ekologia miasta. Na drugim roku studenci uczestniczyć będą w modułach pozwalających zrozumieć i uchwycić powiązania między ekonomicznymi, społecznymi, przestrzenno-środowiskowymi oraz instytucjonalnymi aspektami funkcjonowania miasta. Oznacza to, że kompetencje integrujące zdobywane będą przez studentów w czterech modułach: Gospodarka miejska, Zrównoważony rozwój miast, Rewitalizacja miast, Zarządzanie i marketing miasta. Na trzecim roku natomiast studenci poprzez wybór jednej z trzech pracowni specjalistycznych (Zintegrowany rozwój miasta – profil środowiskowy, Zintegrowany rozwój miasta – profil gospodarczy, Zintegrowany rozwój miasta – profil społeczny) będą jednocześnie pogłębiać i integrować wiedzę i umiejętności oraz nabywać kompetencje specjalistyczne (rys. 1.2).

Przygotowany program kształcenia daje studentowi możliwość zdobycia podstawowej wiedzy i kompetencji, pokazuje i uczy, jak integrować i identyfikować współzależności między różnymi sferami funkcjonowania miasta. W konsekwencji na ostatnim etapie dydaktycznym dokonuje się profesjonalizacja i pogłębiona specjalizacja kształcenia studenta, który w ramach wybranej przez siebie pracowni specjalistycznej uczy się i testuje, jak aplikować postulaty i zasady koncepcji rozwoju zrównoważonego w praktyce.

Studia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” mają charakter praktyczny, tj. zakładający zarówno dużą liczbę zajęć praktycznych (ponad 60% pkt ECTS), jak i znaczny udział praktyków w procesie kształcenia. Uwzględnione w programie studiów przedmioty skoncentrowane są na praktycznych efektach kształcenia, przy wykorzystaniu wiedzy uzyskanej na wcześniejszych etapach nauczania. Student zdobędzie umiejętności praktyczne oraz zdolność łączenia i wykorzystywania wiedzy z różnych przedmiotów, co oddziaływać będzie zarówno na efektywność

Rysunek 1.2. Logika i modułowy układ kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”



Źródło: opracowanie własne

podejmowanych przez niego działań, jak i jego elastyczność i umiejętność dopasowania się do potrzeb współczesnych rynków pracy w zakresie wiedzy, umiejętności, jak i pożądaných na rynku postaw społecznych.

Studia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” prowadzone są przy współpracy z praktykami pracującymi w sektorze publicznym, prywatnym i społecznym, zajmującymi się zrównoważonym i partycypacyjnym rozwojem miast. Przedstawiciele tych podmiotów współpracowali z Katedrą Gospodarki Regionalnej i Środowiska (Instytut Gospodarki Przestrzennej) w opracowaniu programu kształcenia na tym kierunku i materiałów dydaktycznych. W przyszłości będą prowadzić lub współprowadzić przedmioty objęte programem studiów oraz będą współorganizować ćwiczenia terenowe oraz praktyki zawodowe.

Program kształcenia akcentuje kształtowanie umiejętności praktycznych, co pozwala na specjalizację absolwenta i rozpoczęcie przez niego kariery w sektorze publicznym, prywatnym lub społecznym (w zależności od wybranego modułu specjalistycznego). W szczególności, absolwent kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” będzie przygotowany do pracy w:

- 4) instytucjach samorządu miejskiego i regionalnego, przede wszystkim w działach związanych z zarządzaniem strategicznym, zarządzaniem transportem, ochroną środowiska, rewitalizacją, gospodarką mieszkaniową, polityką społeczną, pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych, marketingiem i promocją, inwestycjami gospodarczymi;

- 5) administracji szczebla centralnego, szczególnie w obszarze polityki miejskiej i regionalnej, ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego, rozwoju transportu, planowania przestrzennego;
- 6) przedsiębiorstwach, szczególnie tych, które wprowadzają nowoczesne technologie w zakresie ochrony środowiska i zarządzania energią, w firmach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzających nieruchomościami, w przedsiębiorstwach przeprowadzających audyty energetyczne budynków, pracowniach projektowania urbanistycznego, firmach doradczych i konsultingowych wyspecjalizowanych w doradztwie dla samorządów, oraz agencjach public relations, wyspecjalizowanych w promocji samorządów miejskich;
- 7) sektorze społecznym, przede wszystkim w organizacjach pozarządowych specjalizujących się w działaniach miejskich i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Absolwent studiów licencjackich na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” może kontynuować proces kształcenia na innych pokrewnych kierunkach studiach drugiego stopnia, gdzie na etapie rekrutacji i postawionych wymagań wstępnych konieczna jest wiedza i kompetencje zdobyte na tym kierunku. Potencjalnymi kierunkami kontynuowania kształcenia mogą być: gospodarka przestrzenna, ekonomia, rewitalizacja, geografia urbanistyczna, gospodarka nieruchomościami, administracja publiczna, a także studia III stopnia na kierunkach ekonomicznych, socjologicznych lub z zakresu geografii społeczno-gospodarczej.

Rozpoznanie potrzeb rynku i proces konsultacji programu kształcenia dla kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”

W trakcie przygotowywania programu kształcenia dla kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” dokonano analizy potrzeb rynku pracy. Diagnoza ta obejmowała identyfikację wiedzy, umiejętności i kompetencji potrzebnych w zarządzaniu miastem i polegała na:

- ▶ powołaniu Zespołu Konsultacyjnego złożonego z ekspertów i konsultantów zewnętrznych, pochodzących z sektora praktyki i obejmował przedstawicieli takich instytucji, jak: Urząd Miasta Łodzi, Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Łódzkiego, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Miejska Pracownia Urbanistyczna, Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, organizacje pozarządowe i ruchy miejskie oraz sektor prywatny (firma Niebostan, Winergy Management). W ramach trzech spotkań odbyły się dyskusje na temat: (1) optymalnego modelu kształcenia oraz docelowego profilu absolwenta, przyszłego pracownika służb miejskich i instytucji działających na rzecz miasta, (2) współpracy praktyków z akademikami, jak również (3) budowania sieci współpracy i partnerstwa „środowiskowego” w zakresie kształcenia;
- ▶ przeprowadzeniu badań sondażowych w 27 instytucjach miejskich (luty–marzec 2015) wśród pracowników administracji publicznej szczebla menedżerskiego na terenie województwa łódzkiego.

Zarówno spotkania dyskusyjne, jak i badania jakościowe pozwoliły na określenie zakresu wiedzy, potrzebnych umiejętności i kompetencji społecznych niezbędnych do opracowania innowacyjnego programu kształcenia dla kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”.

Źródło: opracowanie własne

Studenci studiów stacjonarnych I stopnia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” są zobowiązani w trakcie toku studiów do odbycia i uzyskania zaliczenia praktyk zawodowych. Ich celem jest zweryfikowanie i poszerzenie wiedzy zdobytej w ramach zajęć dydaktycznych, jak również zdobycie praktycznych umiejętności i kompetencji społecznych o charakterze zawodowym, przydatny w późniejszej karierze studentów na rynku pracy. Praktyki zawodowe odbywają się po semestrze czwartym i rozliczane są w semestrze piątym. Praktyki zawodowe trwają 3 miesiące. Zaleca się, aby odbywane były w trybie praktyk ciągłych, jednak w uzasadnionych przypadkach (np. realizacji programu praktyk w różnych jednostkach) dopuszcza się możliwość odbycia praktyk w innym trybie.

Na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” przewidziane są zajęcia prowadzone przez wykładowców spoza Uniwersytetu Łódzkiego. Będą to przede wszystkim praktycy, którzy swoją wiedzą i doświadczeniem praktycznym wzbogacą proces dydaktyczny. W szczególności przewiduje się wykłady eksperckie, wspólne zajęcia akademików i praktyków oraz zajęcia mentoringowe, odbywane zarówno na Uniwersytecie Łódzkim, jak i w siedzibach instytucji partnerskich. Wśród wykładowców wizytujących-praktyków należy wymienić przede wszystkim pracowników Urzędu Miasta Łodzi, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, dziennikarzy lokalnych mediów, Łódzkiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich. Planowane są także inne zajęcia prowadzone przez praktyków i pracowników innych ośrodków naukowo-dydaktycznych zarówno z kraju, jak i z zagranicy.

1.4. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – integracja metod i narzędzi dydaktycznych

Proces dydaktyczny zaprojektowany na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” opiera się na wykorzystaniu interaktywnych metod i form kształcenia, nowoczesnych narzędzi i technik oraz komplementarnych materiałów dydaktycznych. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom współczesnego studenta, zaplanowano zastosowanie najnowszych metod i technik informacyjnych i komunikacyjnych. Zintegrowane różnorodne środki dydaktyczne stanowią spójną i atrakcyjną ofertę kształcenia.

Atutami procesu dydaktycznego na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” jest wykorzystanie nowoczesnego oprogramowania umożliwiającego identyfikację przemian zachodzących w świecie rzeczywistym oraz prowadzenie analiz i symulacji związanych ze środowiskiem i jego zmianami. Ważnym elementem, będącym elastyczną formą nauczania, jest nauczanie w trybie zdalnym z wykorzystaniem platformy e-Campus. Zastosowanie metody blended learningu pozwoli na samodzielną aktywność studenta oraz zwiększy skuteczność i efektywność procesu dydaktycznego, czyniąc go jednocześnie bardziej interesującym. Wartym podkreślenia jest fakt ścisłej integracji procesu dydaktycznego w układzie materiały dydaktyczne – metody – techniki kształcenia, co ułatwia zdobywanie wiedzy i kształtowanie umiejętności studenta oraz rozwój i kumulację jego wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych.

Kluczowe dla procesu dydaktycznego są cztery podręczniki stanowiące swoiste kompendium wiedzy na temat zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast. Prezentują one uwarunkowania, problemy, wyzwania funkcjonowania współczesnych miast oraz pozwalają spojrzeć na nie z różnych perspektyw: środowiskowej, społecznej, gospodarczej i instytucjonalnej. Książki stanowią autorską próbę opisu kluczowych kategorii rozwoju współczesnych miast. W pozycji

EkoMiasto#Środowisko uwaga skoncentrowana jest na kwestiach uwarunkowań środowiskowych w rozwoju miast. Miasto traktowane jest tu jako specyficzny układ ekologiczny, system przyrodniczo-społeczno-gospodarczy. Treści publikacji *EkoMiasto#Społeczeństwo* zogniskowane są wokół problemów jakości i warunków życia w mieście oraz kreowania aktywności obywatelskich. Książka *EkoMiasto#Gospodarka* poświęcona jest ekonomicznym aspektom rozwoju miast oraz roli miast we współczesnej gospodarce. Instytucjonalny wymiar procesów rozwoju miast podejmuje publikacja *EkoMiasto#Zarządzanie*, której treści dotyczą istoty polityki rozwoju miast i jej nowoczesnych narzędzi (rys. 1.3).

Rysunek 1.3. Publikacje wspierające proces kształcenia



Źródło: opracowanie własne

Publikacje te stanowią spójną, logiczną całość. Ich nowatorstwo polega na integracji treści charakterystycznych dla różnych obszarów oraz wskazaniu ścisłych zależności i relacji. Interdyscyplinarne ujęcie poruszanych zagadnień umożliwia zrozumienie i uchwycenie powiązań między ekonomicznymi, społecznymi, przestrzenno-środowiskowymi oraz instytucjonalnymi aspektami funkcjonowania miasta. Należy jednak podkreślić, iż każda z książek ma swój indywidualny charakter i można ją traktować samodzielnie, autonomiczne są również poszczególne rozdziały, które podejmują kompleksowo wybrany temat/obszar.

Układ treści książek koresponduje z modułami kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” oraz stanowi podstawę nauczania poszczególnych przedmiotów. Mimo, iż książki składają się z samodzielnych rozdziałów, nie mają charakteru zamkniętego, wręcz przeciwnie, zachęcają czytelnika do poszukiwania wiedzy w innych rozdziałach czy tomach publikacji. Odpowiadają one specyfice kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”, mają charakter poznawczo-praktyczny (liczne przykłady, ilustracje etc.), integrują oraz specjalizują. Stanowią niezbędną bazę wiedzy o mieście i procesach jego rozwoju, dając podstawę do kształcenia umiejętności praktycznych. Poprzez swoją różnorodność mają rozbudzać zainteresowania studentów, motywować do poszukiwania wiedzy oraz zgłębiania zasygnalizowanych problemów. Prezentowane w książkach treści pozwalają na elastyczność kształcenia, dając szeroką, wieloelementową wiedzę oraz prezentują szeroki kontekst rozważań stanowiących jednocześnie jednolitą całość.

Ważnym elementem każdej z publikacji jest rozdział przygotowany w języku angielskim, który wpisuje się merytorycznie w tematykę książki. Podejmowane w nim problemy stanowią podstawę treści kształcenia przedmiotów realizowanych w języku angielskim. Celem przygotowania tychże rozdziałów jest również zaprezentowanie i przybliżenie czytelnikowi fachowego słownictwa w języku angielskim.

Książki stanowią kompleksowy materiał dydaktyczny, dedykowany studentom różnych kierunków, nie tylko kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”. W zupełnie nowym wymiarze prezentują treści pożądane również na takich kierunkach kształcenia, jak: ochrona środowiska, gospodarka przestrzenna, administracja, architektura, ekonomia, zarządzanie, socjologia. Ze względu na szeroko ujętą tematykę oraz interdyscyplinarny charakter publikacje te będą cennym źródłem wiedzy dla pracowników administracji publicznej, organizacji pozarządowych, ale i pasjonatów miasta.

Aby dotrzeć do szerokiego grona odbiorców, zostały one przygotowane w wersji tradycyjnej – drukowanej (dystrybuowane nieodpłatnie) oraz w wersji elektronicznej – ogólnodostępnej w Internecie (na stronie internetowej projektu EkoMiasto oraz Repozytorium Uniwersytetu Łódzkiego).

Publikacja *EkoMiasto#Społeczeństwo* koncentruje się na wymiarze społecznym zrównoważonego rozwoju miast. Miasto interpretowane jest przez pryzmat jakości życia, polityki społecznej, dziedzictwa kulturowego oraz warunków kształtowania aktywności społecznych na rzecz rozwoju miasta. W książce podkreślono, iż współtworzenie miasta przez jego użytkowników jest dziś kluczowym warunkiem, ale i wyzwaniem.

W pozycji tej można wskazać trzy wiodące obszary rozważań. Pierwsze dwa rozdziały podejmują kwestie warunków i jakości życia w mieście oraz dotyczą problemów społecznych i możliwości ich rozwiązywania. Autonomiczny rozdział jest poświęcony dziedzictwu kulturowemu miast, który podkreśla rolę społeczności zarówno w tworzeniu materialnego potencjału kulturowego miast, jego ochrony oraz w kreowaniu wizerunku miasta. Kolejne rozdziały dotyczą aktywnego uczestnictwa mieszkańców miast w kreowaniu jego zrównoważonego rozwoju, tj. organizacji pozarządowych i ruchów miejskich, kapitału społecznego, partycypacji społecznej, komunikacji społecznej oraz społeczeństwa informacyjnego.

Bibliografia

- Cieśliak J., Guliński J., Matusiak K.B., Skala-Poźniak A. (2011), *Edukacja dla przedsiębiorczości akademickiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- European Commission, Directorate General for Regional Policy (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf [dostęp 07.08.2015].
- Nowakowska A. (2014), *Kapitał ludzki dla potrzeb innowacyjnej gospodarki. Nowe wyzwania wobec wyższych uczelni*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Kapitał ludzki w regionie łódzkim. Społeczeństwo, edukacja, przestrzeń*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- UN-HABITAT (2013), *Time to Think Urban*, 24th Session Governing Council, NA-IROBI, www.mirror.unhabitat.org/.../getElectronicVersion.aspx? [dostęp 10.08.2015].

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.02>

Monika Zadrożniak*

JAKOŚĆ ŻYCIA W MIEŚCIE



**Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: zarycta@wp.pl*

2.1. Jakość życia – istota i złożoność pojęcia

Jakość życia budzi zainteresowanie szeregu nauk, m.in.: ekonomii, socjologii, psychologii, etyki czy filozofii. Kontrowersje wokół terminologii tego pojęcia determinują przede wszystkim jego złożoność i różnice w interpretacji jej podstawowych składowych. Jako kategoria pojęciowa pojawiła się po II wojnie światowej, początkowo bowiem kojarzono ją z dobrostanem materialnym jednostki, potem rozszerzono o wartości niematerialne. W latach 50. A. Campbell utożsamiał dobre życie z konsumpcją, uzależniając je od stanu posiadania. W 1973 r. wskazywano już na elementy osobistej satysfakcji, w 1975 r. – dołożono konieczny warunek szczęścia [Rokicka, 2013, s. 166].

Istotą i podstawą definiowania jakości życia jest system wartości oraz hierarchia potrzeb. Powszechnie obowiązujący system wartości definiowany jako zbiór norm wyznacza hierarchię potrzeb (piramida potrzeb według A. Masłowa). Kształtuje on zachowania ekonomiczne i społeczne ludzi, wyznaczając preferowane style życia, modele konsumpcji, stosunek do luksusu czy wreszcie wyznacza społecznie akceptowalną i pożądaną jakość życia. Stąd też różne definicje jakości życia jako kategorii pojęciowej: definicje egzystencjalne, definicje związane z zaspokojeniem potrzeb wyższego rzędu, określanych poprzez poziom samorealizacji itp. oraz definicje środowiskowe.

Definicje egzystencjalne związane są z zaspokojeniem podstawowych potrzeb, takich jak stan posiadania, aktualna sytuacja społeczno-ekonomiczna, m.in.: „jakość życia to godne warunki do życia w społeczeństwie. Należą do nich dobra materialne, poczucie równości i sprawiedliwości, równe szanse w edukacji i zatrudnieniu, sprawiedliwy podział dochodu, humanizacja pracy, itp.” [Soziologie-Lexikon, 1991, s. 364].

Definicje związane z zaspokojeniem potrzeb wyższego rzędu, określane są poprzez poziom samorealizacji, aspiracji zawodowych i życiowych, m.in.: „jakość życia to ogólny dobrobyt, obejmujący materialny i społeczny status, samopoczucie psychiczne i osobisty rozwój jednostki” [Galloway, 2006, s. 111].

Definicje środowiskowe związane są z dostępem do określonej jakości środowiska przyrodniczego i szeroko rozumianego środowiska społeczno-gospodarczego, m.in.: „jakość życia obejmuje zadowolenie jednostki, dobrobyt materialny, zdrowie ekologicznie środowisko naturalne, możliwość kształtowania własnego stylu życia lub integracji jednostki w ramach społeczeństwa” [Famielec, 1999, s. 17] czy „jakość życia to indywidualne postrzeganie pozycji jednostki w środowisku, w którym ona żyje, oceniane przez pryzmat przyjętych przez nią celów, aktualnego stanu zdrowia fizycznego i psychicznego, jej niezależności i przekonań oraz panujących stosunków społecznych” [WHOQOL, 1997, s. 1].

Złożoność pojęcia „jakość życia” wynika bezpośrednio z jej podziału na czynniki subiektywne (jakościowe, niemierzalne) – indywidualnie oceniane z perspektywy jednostki i obiektywne (ilościowe, mierzalne) – dające obraz sytuacji ekonomicznej na podstawie „twardych” wskaźników. Dalej rozpatruje się ją w kategoriach dobrobytu, poziomu życia (w sensie obiektywnym, mierzalnym) i dobrostanu, jakości życia (w sensie subiektywnym i jakościowym). Podziału jakości życia na te podstawowe obszary wraz z określeniem ich w dwóch ujęciach: subiektywnym i obiektywnym prezentuje model zaproponowany przez E. Allardta (tab. 2.1).

Wieloaspektowość jakości życia powoduje powstanie szeregu interpretacji i definicji ze względu na określone kryterium (tab. 2.2). Z poziomu szczegółowości to: cząstkowa jakość życia – stanowi ocenę jedynie wycinka „życia”, skupia się wokół jednej ze sfer „życia”, np. życie rodzinne, sytuacja materialna, zdrowie itd. Z kolei globalna jakość życia – prezentuje całościowe pole obserwacji wszystkich sfer „ży-

cia” funkcjonowania (sferowanie jakości życia m.in. według 6 sfer Kolmana, 13 sfer Campbella – Borys, 2004, s. 9).

Zrównoważona jakość życia oznacza równowagę pomiędzy jakością typu: „mieć”, „być”, „kochać”, za którymi stoją w równym stopniu rozwój fizyczny (materialny), psychiczny i duchowy człowieka: 2-modułowa: gdy następuje równoważenie między jakością typu „mieć” (*having*) i jakością typu „być” (*being*) oraz 3-modułowa: gdy następuje równoważenie między jakością typu „mieć” (*having*), „być” (*being*), „kochać” (*loving*). Z kolei niezrównoważoną jakością życia jest stan, w którym równowaga pomiędzy jakością typu „mieć”, „być” lub „kochać” zostaje zaburzona, np. gdy obiektywnej ocenie poziomu zaspokojenia potrzeb materialnych typu „mieć” nie towarzyszy równie dobra ocena jakości życia typu „być”, zatem można być bogatym i jednocześnie nieszczęśliwym.

Tabela 2.1. Model jakości życia zaproponowany przez E. Allardta

Obszar	Ujęcie obiektywne	Ujęcie subiektywne
Posiadania (<i>having</i>) potrzeby materialne = jakość życia typu „mieć”	Poziom życia, uwarunkowania środowiskowe	Niezadowolenie/satysfakcja z warunków życiowych
Miłości (<i>loving</i>) potrzeby społeczne = jakość życia typu „kochać”	Relacje międzyludzkie	Nieszczęście/szczęście w relacjach z innymi
Istnienia (<i>being</i>) potrzeby rozwoju = jakość życia typu „być”	Stosunek jednostki do społeczeństwa i środowiska przyrodniczego	Alienacja (wyobcowanie)/poczucie akceptacji społecznej Rozwój osobisty

Źródło: Łuszczyk, 2013, s. 103; Ostasiewicz, 2004, s. 42–43.

Określenie sytuacji życiowej w zależności od punktu widzenia jednostki/grupy wskazuje na indywidualną jakość życia – ocenę poszczególnych sfer życia jednostki w ujęciu subiektywnym i obiektywnym oraz zbiorową jakość życia, która jest uogólnieniem indywidualnych (jednostkowych) jakości życia dotyczących określonej grupy społecznej, np. mieszkańców dzielnicy.

Badania jakości życia prezentują dwie kategorie: bezpośrednią jakość życia stanowiącą wynik badań ankietowych oraz pośrednią, wynikającą ze statystyki publicznej, określaną za pomocą wskaźników, np. 1 lekarz na 1000 mieszkańców.

System wartości, który określa pozycję człowieka jako podmiotu rozwoju i ważność jego potrzeb wobec środowiska przyrodniczego, generuje aksjologiczną jakość życia: antropocentryczną jakość życia, gdzie potrzeby człowieka są najważniejsze, oraz holistyczną (całościową) jakość życia – podmiotem jest całość istot żywych.

Jakość życia to zatem ogół warunków życia jednostki/grupy, kształtujących się w wymiarach społecznym, gospodarczym, środowiskowym i świadomościowym rozwoju określonej przestrzeni (jednostki terytorialnej, miasta), które w ujęciu obiektywnym i subiektywnym (ilościowym i jakościowym) stanowią o poczuciu zaspokojenia potrzeb i spełnienia aspiracji życiowych w danym miejscu i czasie.

Tabela 2.2. Identyfikacja pojęcia „jakość życia”

Definicje jakości życia		Kryterium
Ujęcie praktyczne, czyli wartościująco-oceniające, daje możliwość porównań jakości życia w kategoriach lepsza – gorsza	Ujęcie teoretyczne, czyli niewartościujące, opisowo-wyjaśniające – opisuje jakość życia, wskazując jedynie na różnice, nie daje możliwości porównania	Sposób charakterystyki jakości życia
Subiektywna i obiektywna jakość życia W ujęciu praktycznym wyróżnić można następujące kategorie definicji jakości życia: a) definicje egzystencjalne, b) definicje związane z poziomem samorealizacji, c) definicje środowiskowe	Globalna i częstkowa jakość życia	Poziom percepcji
Indywidualna i zbiorowa (grupowa) jakość życia		Punkt widzenia jednostki bądź grupy
Bezpośrednia i pośrednia jakość życia		Wynikająca ze sposobu prowadzenia badań
Zrównoważona i niezrównoważona życia		Korelacja między jakościami życia typu „mieć”, „być”, „kochać”
Aksjologiczna: antropocentryczna, holistyczna (całościowa), ekocentryczna jakość życia		System wartości

Źródło: opracowanie własne na podstawie Borys, Rogala, 2008; Żylicz, 2007; Leżnicki, 2011; Rokicka, 2013; *Diagnoza społeczna*, 2007.

Obecnie można wyróżnić pięć głównych nurtów zainteresowań jakością życia [Rokicka, 2013, s. 161]:

- 1) Skupiający się na ochronie środowiska przyrodniczego (wskazuje konsekwencje postępu cywilizacji dla środowiska, zdrowia i jakości życia człowieka w związku z hałasem, zanieczyszczeniem wód czy powietrza itp.).
- 2) Związany z pomiarem zdrowia (w naukach medycznych jakość życia uwarunkowana stanem zdrowia).
- 3) Odnoszący się do procesów urbanizacji (niekorzystne skutki rozwoju naukowo-technicznego na obszarach zurbanizowanych, m.in.: wadliwe planowanie miast, mieszkań itp.).

- 4) Oparty na motywach społeczno-psychologicznych (negatywne konsekwencje rozwoju cywilizacyjnego dla jednostki i życia społecznego: wyobcowanie społeczne, osamotnienie itp.).
- 5) Koncentrujący się na ekonomicznym aspekcie jakości życia (jakość życia jednostki, społeczności lokalnej, regionalnej i kraju).

Istotny z punktu widzenia tematu jakość życia w mieście jest nurt odnoszący się do procesów urbanizacji i tworzenia miejskiej przestrzeni publicznej, satysfakcjonującej mieszkańców miast zarówno w sensie warunków materialnych, jak i zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu, możliwości rozwoju osobistego i zawodowego. Okazuje się bowiem, że sama dostępność do dóbr i usług nie stanowi jeszcze o pożądanym poziomie zaspokojenia ważnych, z punktu widzenia jednostki czy grupy, potrzeb i aspiracji. Przykładem może być dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej, który w latach 90. stanowił o wysokiej jakości życia. Ostatecznie jednak to rozwój wyprzedził potrzeby, współcześnie o jakości życia decyduje poziom zaspokojenia potrzeb z pomocą możliwości, jakie daje powszechny dostęp do Internetu czy telefonii komórkowej.

2.2. Jakość życia – ujęcie obiektywne i subiektywne

W kategorii „jakość życia” wyróżnia się czynniki obiektywne, takie jak: dobrobyt materialny, usługi społeczne i dostęp do infrastruktury i czynniki subiektywne, tj. indywidualne odczucia psychiczne jednostek, m.in.: zadowolenie, szczęście czy satysfakcja.

Ujęcie subiektywne (indywidualny punkt widzenia jednostki) utożsamia jakość życia z poziomem odczuwanej satysfakcji z życia jako całości i poszczególnych jej składowych. „Jakość życia obejmuje te potrzeby jednostki, które ta uważa za najistotniejsze dla swego życia (wartości egzystencjalne) oraz opinie jednostki na temat poziomu zaspokojenia tych potrzeb. Jest to kategoria subiektywna, a nawet podwójnie subiektywna: subiektywny jest sam fakt uznania pewnej grupy potrzeb za wartości egzystencjalne a dalej subiektywnie (indywidualnie) kształtują się oceny stopnia ich zaspokojenia” [Kaleta, 1985, s. 10–11].

W podejściu obiektywnym z kolei jakość życia determinują obiektywne warunki życia całej zbiorowości. Obiektywny wymiar jakości życia należy rozumieć jako standard życia, warunki materialne (bytowe). Nie ma jednak wyraźnej granicy rozróżniającej czynniki subiektywne i obiektywne, być może ze względu na szczególny społeczno-ekonomiczny wymiar jakości życia. Równoczesne prowadzenie badań subiektywnych i obiektywnych wiąże się zatem z ich wzajemnymi relacjami. Jednocześnie nie można założyć, że obiektywnej poprawie jakości życia zawsze towarzyszą odczucia subiektywnej poprawy jakości życia i odwrotnie (przykłady: „bogaty i nieszczęśliwy” czy „szczęśliwy ale biedny”. Wskaźniki subiektywne dają obraz odczuwania własnej pozycji materialnej, warunków życia, informację o tym, na ile indywidualne oceny dotyczące wymiaru obiektywnego są zgodne z odczuciami, odzwierciedlają panujące nastroje społeczne (przykład: „bogatom żyje się lepiej”).

2.2.1. Poziom życia a jakość życia

W tym miejscu należy wyjaśnić pewne różnice w używanych zamiennie pojęciach: „poziom życia” – charakteryzujący czynniki materialne, mierzalne a „jakość życia” – pojęcie szersze, obejmujące także te niematerialne. Rozróżnienie polega na traktowaniu poziomu życia jako stopnia realizacji bądź zaspokojenia różnych dla różnych jednostek potrzeb życiowych. Jakość życia to natomiast sposób, w jaki te potrzeby będą zaspokajane. Na ten sposób będą mieć wpływ także: wybór celów ży-

ciowych, zaspokajając przy tym określone potrzeby życiowe, ważniejsze i mniej ważne zdaniem określonej jednostki [Gałęski, 1977]. Subiektywna ocena jakości życia to satysfakcja z poszczególnych aspektów egzystencji człowieka, dla przykładu: pozycji społecznej, zdrowia, sposobu spędzania wolnego czasu oraz egzystencji jako całości.

Ostatecznie poziom życia wiąże się z potrzebami materialnymi (*to have*), jakość życia określa potrzeby pozamaterialne (*to love* oraz *to be*). Różnica między poziomem życia a jakością życia sprowadza się zatem do różnego rozłożenia akcentów na subiektywne i obiektywne czynniki, łącząc czynniki obiektywne z poziomem życia, a subiektywne z jakością życia [Sekuła-Kwaśniewicz, 2011, s. 11]. Im bardziej przykładamy wagę do warunków życia, obiektywnych wskaźników mierzalnych, takich jak liczba mieszkańców na 1000 mieszkańców czy liczba km sieci kanalizacyjnej na 1000 mieszkańców, tym bardziej skupiamy się na poziomie życia w sensie obiektywnym. Podczas gdy jakościowe „miękkie” wskaźniki określają indywidualne odczucia satysfakcji z poziomu własnego wykształcenia, pozycji zawodowej, zdrowia, skupiamy się wokół oceny jakości życia w sensie subiektywnym.

2.2.2. Dobrobyt a dobrostan

Kolejne kategorie stanowiące o jakości życia to dobrobyt, najkrócej opisujący dobry byt materialny (obiektywny wymiar jakości życia) oraz dobrostan – dobry stan ducha (psychiki, subiektywny wymiar jakości życia) [Ostasiewicz, 2004, s. 11]. Dobrobyt to inaczej ogólna sytuacja materialna, na którą składają się: poziom uzyskiwanych dochodów, warunki bytowe (w tym mieszkaniowe, dostęp do bieżącej wody, kanalizacji, posiadanie i korzystanie z telefonu komórkowego, komputera i Internetu itp.).

Dobrostan (indywidualny) łączy się z odczuwanym poczuciem własnej wartości (dobre samopoczucie, dobre zdrowie, satysfakcja z życia, poczucie spełnienia w rodzinie i związku).

W uproszczeniu: Jakość życia = dobrobyt + dobrostan. Jednocześnie dobrobyt człowieka nie zależy jedynie od osiąganego dochodu. Do oceny jakości życia potrzebne jest nowe podejście, które za istotne uznaje sam sposób dochodzenia do wysokiego poziomu dochodu, np. posiadane wykształcenie, które determinuje podjęcie pracy o dochodzie satysfakcjonującym według indywidualnej, subiektywnej oceny. Współczesne rozumienie dobrobytu jednostki to „poziom realnego dochodu, majątku = ogólny dostatek ekonomiczny oraz poczucie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego” [Aksman, 2010, s. 143]. Dobrobyt ekonomiczny w tym rozumieniu łączy się ze statusem społecznym, który można określić za pomocą zatrudnienia i uzyskiwanego z tego tytułu wynagrodzenia, zapewnieniem ochrony zdrowia na odpowiednim poziomie, zabezpieczeniem społecznym, poziomem wiedzy i wykształcenia. Aby uzyskać pełen obraz jakości życia, należy łącznie rozpatrywać dobrobyt i dobrostan.

2.2.3. Paradoks zadowolenia

Analizując powiązania subiektywnego samopoczucia, zadowolenia i obiektywnych warunków bytowych (materialnych), należy podkreślić istotność względnego poczucia pokrzywdzenia (WPP), przejawiającego się w:

- opinii grupy, która twierdzi, że znajduje się w bardziej niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych. Najbardziej obiektywnie pokrzywdzonymi grupami nie są te, które czują się pokrzywdzone, ponieważ poczucie krzywdy zależy od tego, z kim te grupy się porównują (funkcja zawiści),

- luce między aspiracjami (spodziewaną satysfakcją) a rzeczywistymi osiągnięciami. Im mniejsza luka, tym większa subiektywna jakość życia, mimo niekiedy bardzo niskiego poziomu jakości życia w sensie obiektywnym [Ostasiewicz, 2004, s. 68–69].

Wobec tego obiektywnie złe warunki bytowe i jednocześnie subiektywnie odczuwana wysoka satysfakcja (zadowolenie) z życia rodzi pewien rodzaj sprzeczności nazywany „paradoksem zadowolenia” [Łuszczuk, 2013, s. 156–157]. Należy jednak zaznaczyć, że zjawisko to nie jest długotrwałe i stanowi jedynie stan przejściowy, kiedy człowiek przystosowując się do złych warunków bytowych, wyznaje przekonanie o posiadaniu pewnych możliwości poprawy swojej sytuacji ekonomicznej, jednak wraz z upływem czasu przy utrzymujących się złych warunkach materialnych pogłębia się przygnębienie i rosnące niezadowolenie z życia, dochodząc do skrajnego przypadku tzw. deprywacji, gdy obiektywnie złym warunkom bytowym towarzyszy również indywidualnie odczuwane złe samopoczucie.

2.3. Czynniki kształtujące jakość życia w mieście

Podejmując się analizy czynników kształtujących jakość życia w mieście, należy odnieść się do definicji jakości życia dotyczącej sposobu realizacji zadań, względnie planów życiowych [Leźnicki, 2011, s. 214]: To, w jaki sposób jakość życia jest przez poszczególnych ludzi postrzegana, zależy od wielu czynników społeczno-gospodarczych, stanowiących o charakterze danego miejsca (miasta), ale także, a może przede wszystkim, od pożądanego stopnia zaspokojenia potrzeb materialnych i niematerialnych. System wartości decyduje o tym, co społeczeństwo akceptuje, m.in.: sposób dochodzenia do władzy, bogacenia się w danym środowisku, jako kluczowy element decyduje o wyborze odpowiednich zadań rozwojowych, indywidualnie dobranych i dostosowanych do potrzeb i możliwości danego człowieka. Potrzeby wyższego i niższego rzędu natomiast wynikają także z własnych, indywidualnych oczekiwań, przyjętych celów i dostępnych możliwości. To one ostatecznie odgrywają decydującą rolę w określeniu czynników wpływających na jakość życia. To jednostka wybiera sobie zestaw potrzeb niezbędny dla niej w danym miejscu i czasie, dlatego poziom zaspokojenia potrzeb będzie indywidualny dla każdego [Kaleta, 1988; Borowicz, 1988]. Odniesienie do przestrzeni i miejsca, w jakim rozpatrywana jest jakość życia, prezentuje definicja Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) z 1993 r.: „postrzeganie przez jednostki jej pozycji w życiu, w kontekście kultury i systemów wartości akceptowanych przez społeczeństwo, w jakich żyje, oraz w relacji do jej celów życiowych, oczekiwań, zainteresowań”. Wobec tego jakość życia to „zespół czynników przestrzenno-środowiskowych, produkcyjnych i kulturowych, składających się na rzeczywistość, w której człowiek żyje” [Otok, 1987, s. 79] (tab. 2.3).

Samo określenie własnej sytuacji, pozycji dokonuje się wobec powszechnie podzielanych i przekazywanych norm i wartości, które wynikają z głębszego kontekstu kulturowego, społecznego i gospodarczego (rys. 2.1).

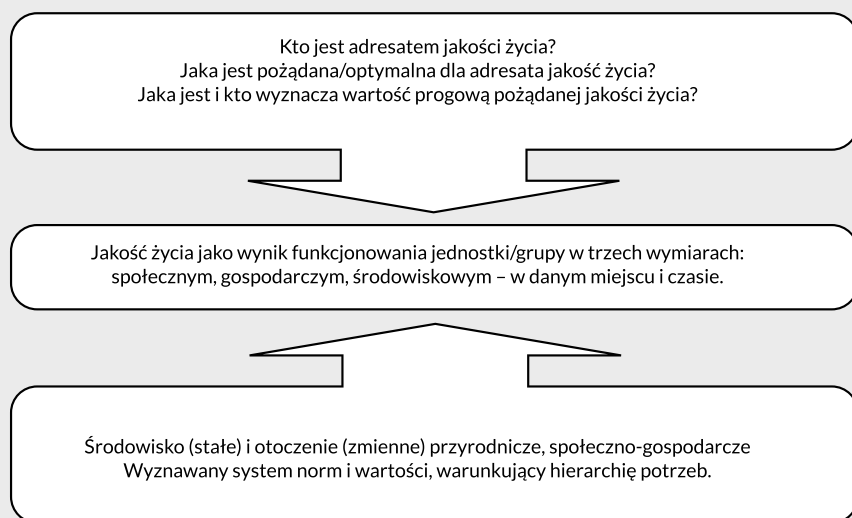
Poczucie jakości życia może również wynikać z porównania sytuacji konsumentów opisywanego w ramach tzw. funkcji zawiści: stosunek różnicy między optymalnymi, znanymi i bezpośrednio dostępnymi jednostce warunkami życia a realnie istniejącymi warunkami życia, w których jednostka funkcjonuje [Kiełczewski, 2008, s. 288–289]. Aspekty obiektywne i subiektywne, zewnętrzne i wewnętrzne muszą być powiązane ze sobą z punktu widzenia wewnętrznej zgodności i komplementarności (wzajemnego uzupełniania się).

Tabela 2.3. Czynniki kształtujące jakość życia mieszkańców w podstawowych wymiarach rozwoju miast

Czynnik	Zewnętrzne	Wewnętrzne
Gospodarczy	Ilość kapitału zewnętrznego inwestycyjnego Rozwój infrastruktury transportowej w Polsce (drogownictwo i transport publiczny)	Poziom zatrudnienia i bezrobocia, w tym bezrobocia długotrwałego Mobilność zawodowa i przedsiębiorczość mieszkańców Koszty prowadzenia działalności gospodarczej
Spółeczny	Dostępność edukacji stopnia wyższego i kształcenia ustawicznego Sytuacja na rynku nieruchomości: ceny mieszkań na rynku wtórnym i pierwotnym, dostępność kredytów mieszkaniowych	Oferta kulturalna miejskich instytucji kultury i oferta infrastruktury sportowej Zabezpieczenie opieki zdrowotnej – w tym usług bezpłatnych
Środowiskowy	Międzynarodowy i krajowy system ochrony przyrody: normy emisji i emisji zanieczyszczeń do środowiska Obszary chronione i cenne przyrodniczo	Stan środowiska przyrodniczego, w tym zanieczyszczenia, poziom hałasu Lokalny system gospodarki odpadami, w tym niebezpiecznymi, m.in. azbest
Świadomościowy	Promocja miast w mediach, np. Łódź kreuje Ogólnospołeczna świadomość ekologiczna: ogólnopolskie kampanie/programy promujące zdrowy tryb życia	Atrakcyjność historyczna miejskiej przestrzeni centrum Świadomość ekologiczna mieszkańców
Instytucjonalny	Realia polityki krajowej: system i sposób sprawowania władzy Rozwój infrastruktury kulturalnej i ochrona dziedzictwa kulturowego	Poziom zaufania do władz lokalnych Zaspokajane potrzeby mieszkańców w ramach granic administracyjnych miast i stref podmiejskich Aktywność mieszkańców i władz lokalnych w realizacji projektów Budżetów Obywatelskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zadrozniak, 2015; Łuszczyk, 2013; Monitorowanie, 2012; Szczęch-Pietkiewicz, 2012; Eurofound 2014.

Rysunek 2.1. Umieszczenie kategorii jakości życia w przestrzeni celów i działań polityki miejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Borys, 2004; Borys, Rogala, 2008; Żylicz, 2007; Leżnicki, 2011; Rokicka, 2013.

2.4. Pomiar jakości życia

Kontrowersje wokół pomiaru jakości życia wynikają bezpośrednio z wielowątkowości pojęcia oraz jej wielowymiarowego charakteru. Samo podejście do badania jakości życia nie może skupiać się tylko wokół sfery globalnej [Felce, Perry, 1995]. Współcześnie różne dziedziny życia zajmują różne miejsce w globalnej jakości życia. Aby przejść do bezpośrednich przykładów pomiarów jakości życia w mieście (w ujęciu lokalnym), należy zadać pytanie o ich celowość: po co badać jakość życia mieszkańców miasta i jakie korzyści mogą przynieść miastu wyniki? Badanie jakości życia w miastach bowiem:

- daje informacje zarządzającym, czy miasto rozwija się w zaplanowanym kierunku, w tempie zadowalającym;
- stanowi podstawę identyfikacji barier rozwojowych i aktualizacji istniejących strategii rozwoju miasta;
- jest sposobem komunikacji na linii urząd miasta – mieszkańcy i zachęcania ich do działań lokalnych;
- stanowi podstawę oceny osiągnięć władz miasta, i uklassowania go w rankingu miast na tle regionu (jako narzędzie promocji i przyciągania inwestorów, w przypadku wysokiego miejsca w rankingu) [Kusterka, Rogala, 2006; Rogala, 2009].

Subiektywna ocena mieszkańców daje władzom wiedzę na temat nastrojów społecznych, ich oczekiwań względem poczynionych inwestycji i kierunków rozwoju, daje także możliwość porównania opinii różnych grup, np. badanie jakości życia mieszkańców Krakowa i Poznania w 2012 r., badanie poziomu zadowolenia mieszkańców z życia w Sopocie, badanie opinii mieszkańców Gliwic i Jaworzna o stanie miasta, warunkach życia oraz oczekiwaniach wobec władz miejskich.

Wskaźniki obiektywne są zwykle liczone na podstawie danych statystycznych, m.in.: Bank Danych Regionalnych i baz danych opracowanych przez Urząd Miasta. Często wskaźniki „miejskie” opracowywane są przy okazji tworzenia strategii rozwoju.

W badaniu cech subiektywnych wykorzystuje się najczęściej metodę badań ankietowych, w której kluczowe znaczenie mają:

- dobór próby badawczej, reprezentatywność próby;
- konstrukcja kwestionariusza: kateria pytań, jego długość, precyzja i obiektywizm;
- realizacja badania, rola ankietera oraz analiza i interpretacja wyników.

Przykładowe zestawienie wskaźników subiektywnych i obiektywnych dotyczących wybranej kategorii jakości życia (tab. 2.4).

Tabela 2.4. Wybrane wskaźniki subiektywne i obiektywne dotyczące zdrowia

Wskaźniki subiektywne	Wskaźniki obiektywne
Czy uważa się Pani/Pan za osobę cieszącą się dobrym zdrowiem Jak Pani/Pan ocenia jakość usług służby zdrowia?	Liczba praktyk lekarskich na 1000 mieszkańców Liczba mieszkańców na jedną przychodnię (jednego lekarza) Liczba aptek na 1000 mieszkańców Osobodni leczenia na 1000 mieszkańców Wydatki na ochronę zdrowia ogółem na 1 mieszkańca Wydatki majątkowe na ochronę zdrowia na 1 mieszkańca

Źródło: Rogala, 2009, s. 42.

Całościowe podejście do pomiaru jakości życia wymaga konieczności uzupełnienia obiektywnych wskaźników (mierzalnych za pomocą dostępnych danych statystycznych) wskaźnikami subiektywnymi, związanymi z odczuciami, ocenami w badaniach ankietowych.

W Unii Europejskiej realizowane są trzy rodzaje badań tj. Europejskie Badanie Jakości Życia, Europejskie badanie dochodów i warunków życia krajów Unii Europejskiej (EU-SILC) oraz badania jakości życia w miastach europejskich w ramach Programu Urban Audit.

1. Europejskie Badanie Jakości Życia – realizowane przez Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound powołaną przez Komisję Europejską). Główne obszary badania dotyczą: zatrudnienia i warunków pracy, równowagi pomiędzy życiem osobistym i zawodowym, relacji przemysłowych i partnerstwa, spójności społecznej. Założenia badania odwołują się do integralności trzech sfer życia: „mieć, być i kochać” według 12 obszarów/dziedzin jakości życia, dając łącznie 161 wskaźników w następujących kategoriach: zdrowie, zatrudnienie, ubóstwo dochodowe, edukacja, rodzina, partycypacja w życiu wspólnoty i społeczeństwa, mieszkalnictwo, środowisko, transport, komunikacja, bezpieczeństwo, czas wolny, satysfakcja z życia.
2. Europejskie badanie dochodów i warunków życia krajów Unii Europejskiej (EU-SILC) w Polsce realizowane i publikowane przez Główny Urząd Staty-

styczny. Główne obszary badań stanowią źródło danych z zakresu sytuacji dochodowej, ubóstwa i innych warunków życia ludności. Metodą badania jest bezpośredni wywiad z respondentem – dobrowolne, reprezentacyjne badanie ankietowe prywatnych gospodarstw domowych.

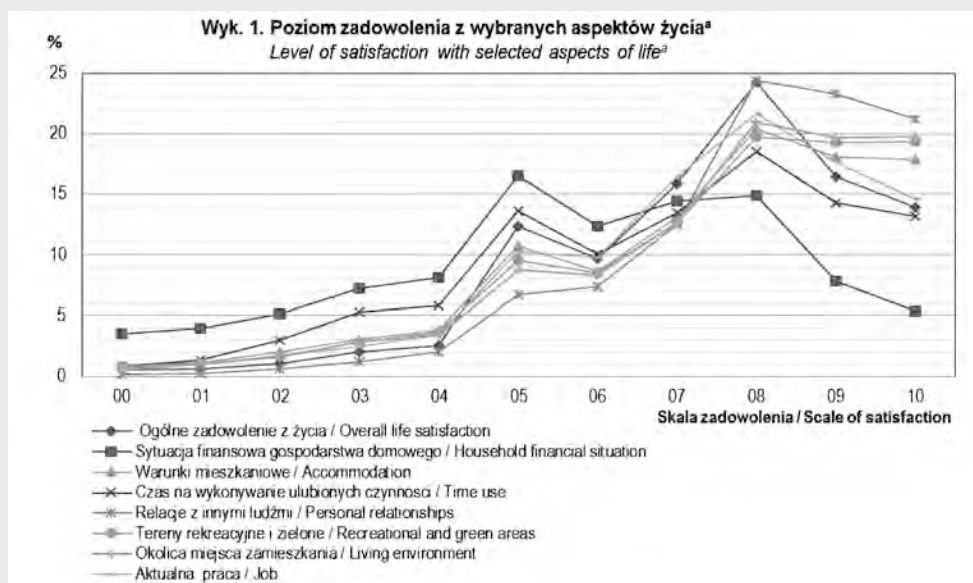
Badanie według Modułu EU-SILC „Dobrobyt” 2013 w Polsce objęło wszystkie osoby w wieku 16 lat i więcej, będące aktualnymi członkami gospodarstw domowych, w których realizowane było badanie EU-SILC. W badaniu EU-SILC 2013 zestaw zmiennych dotyczących dobrobytu obejmował: szeroko rozumianą satysfakcję (poziom zadowolenia) z m.in.: sytuacji finansowej gospodarstwa domowego, warunków mieszkaniowych, relacji z innymi ludźmi, zadowolenia z aktualnej pracy, okolicy miejsca zamieszkania (wyk. 2.1).

Jakość życia jest kategorią stopniowalną na skali 0–10, wobec czego grupowanie odpowiedzi nastąpiło według schematu:

- 0–3 – ocena negatywna;
- 4–6 – ocena pośrednia (ani dobra, ani zła);
- 7–10 – pozytywna ocena zjawiska.

Według respondentów w ostatnich latach satysfakcja z poszczególnych składowych jakości życia sukcesywnie malała, największe spadki odnotowano w kategorii „Sytuacja finansowa gospodarstw domowych”. Warto zwrócić uwagę na związek spadku poziomu zadowolenia z „Sytuacji finansowej gospodarstw domowych” ze spadkiem „Ogólnego poziomu zadowolenia z życia” i łagodniejsze spadki oceny zadowolenia z „Relacji z innymi” czy „Czasu na wykonywanie ulubionych czynności, co w pewnym stopniu można tłumaczyć omawianym zjawiskiem paradoksu zadowolenia.

Wykres 2.1. Poziom satysfakcji z warunków bytowych wg Modułu EU-SILC „Dobrobyt” 2013 w Polsce



Źródło: Raport z badania EU-SILC 2013, s. 200–201.

3. Badania jakości życia w miastach europejskich w ramach Programu Urban Audit Realizowane jako wspólne przedsięwzięcie: Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Unii Europejskiej oraz Urzędu Statystycznego Wspólnoty Europejskiej – Eurostat, który jest koordynatorem wszystkich prac.

Wykonawcami programu są krajowe urzędy statystyczne (www.stat.gov.pl), urzędy miast i samorządy terytorialne. Celem badania jest zdobycie porównywalnych danych statystycznych, dotyczących warunków życia w miastach europejskich. Dane dotyczą m.in.: demografii, struktury gospodarstw domowych, rynku pracy, edukacji czy ochrony zdrowia itp.

Dodatkowo zbierane są informacje dla funkcjonalnych stref miejskich (obszarów faktycznego oddziaływania miasta) oraz obszarów wewnątrzmijskich, które mają służyć pogłębionej analizie zjawisk społeczno-gospodarczych. Stworzenie takiej bazy danych ma pozwolić władzom miast na porównania, wymianę doświadczeń w realizacji inwestycji czy usprawnić funkcjonowanie i zarządzanie usługami publicznymi [Borys, Rogala, 2008].

Urban Audit w swej podstawowej wersji koncentruje się na obiektywnej jakości życia w miastach, określanej w Polsce najczęściej warunkami/poziomem życia. Charakter uzupełniający dla informacji uzyskanych w tym programie mają wskaźniki subiektywnej jakości życia (zadowolenia, satysfakcji z życia i różnych jego aspektów).

- 1) Badanie subiektywnej jakości życia będące dopełnieniem/uzupełnieniem wskaźników obiektywnych stanowił wywiad telefoniczny, w każdym mieście wśród wylosowanych min. 300 respondentów, udzielając w nim 23 pytań dotyczących m.in.: Czy jest Pan/Pani bardzo zadowolony(a), raczej zadowolony(a) czy zupełnie niezadowolony(a) z takich usług publicznych, jak:
 - ▶ komunikacja miejska (autobusowa, tramwajowa, metro)?
 - ▶ edukacja?
 - ▶ usługi medyczne świadczone przez szpitale?
 - ▶ usługi medyczne świadczone przez lekarzy?
 - ▶ dostęp do terenów zielonych, parków, zieleni miejskiej? itd.
- 2) Badanie obiektywnej jakości życia w ramach programu Urban Audit obejmują dane dla 28 wskaźników z 9 działów [Borys, Rogala, 2008, s. 23–31]:
 - ▶ demografia (32 wskaźniki, 11%),
 - ▶ aspekty społeczne (31 wskaźników, 11%),
 - ▶ aspekty ekonomiczne (66 wskaźników, 23%)
 - ▶ zaangażowanie/aktywność obywatelska (22 wskaźniki, 8 %),
 - ▶ edukacja i wykształcenie (19 wskaźników, 7%),
 - ▶ środowisko (58 wskaźników, 20%),
 - ▶ podróże i transport (24 wskaźniki, 8%),
 - ▶ społeczeństwo informacyjne (15 wskaźników, 5%),
 - ▶ kultura i rekreacja (19 wskaźników, 7%).

Wybrany wskaźnik mówiący o jakości życia mieszkańców polskich miast w kontekście sytuacji mieszkaniowej, zatem w wymiarze społeczno-gospodarczym (tab. 2.5).

Określenie pozycji w rankingu daje stwarza możliwość:

- ▶ porównań miast w odniesieniu do sytuacji mieszkaniowej, z uwzględnieniem najszybszego tempa zmian w ramach polityki mieszkaniowej władz lokalnych;
- ▶ określenia trendów związanych z sytuacją mieszkaniową na przestrzeni lat bazowych 2001, 2004, 2008, 2011, co daje informację władzom lokalnym na temat konieczności podejmowania kolejnych działań na rzecz poprawy dostępności mieszkań o wyższym standardzie oraz stanu mieszkań socjalnych itp.

Tabela 2.5. Wskaźnik sytuacji społeczno-gospodarczej w badaniu URBAN-AUDIT polskich miast dla lat bazowych 2001, 2004, 2008, 2011

Miasto w granicach administracyjnych	Mieszkania pozbawione podstawowych wygód			
	2001	2004	2008	2011
Warszawa	35 711	32 642	27 899	22 940
Łódź	57 467	56 904	50 059	43 100
Kraków	14 040	12 960	12 312	7 429
Wrocław	25 587	24 936	17 700	16 335
Poznań	17 374	16 679	10 581	9 594
Gdańsk	16 689	16 281	8 837	10 592
Szczecin	18 863	18 486	12 665	11 789
Bydgoszcz	16 887	16 637	11 225	12 594
Lublin	10 233	9 884	8 416	7 701
Katowice	16 931	1 6677	11 125	11 395
Białystok	4 835	4 528	4 194	3 817
Kielce	5 883	5 721	4 227	4 218

Źródło: Tablica 1., <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/badania-regionalne/urban-audit-250/>.

Z kolei ranking stolic europejskich (tab. 2.6) stanowi uzupełnienie Komisji Europejskiej do badania Urban Audit z 2012 r., prezentując ogólną satysfakcję z życia, dzieląc ją na cztery kategorie: satysfakcję mieszkańców z ich miast, wyobrażenia mieszkańców na temat ich miast, środowisko, osobistą sytuację mieszkańców.

Warto zwrócić uwagę na ostatnie miejsce Aten, które w wyniku negatywnych skutków kryzysu finansowego odczuły radykalnie pogorszenie jakości życia mieszkańców. Należy przypomnieć 2004 r., kiedy to Polska, wstępując do Unii Europejskiej, pod kątem mobilności ludzi młodych, poziomu wykształcenia, dochodów i możliwości spędzania wolnego czasu, zdecydowanie odbiegała od takich europejskich stolic, jak Londyn, Ateny, Madryt czy Paryż. Obecne badania pokazują, iż sytuacja ta uległa odwróceniu, dając Warszawie 15. miejsce w rankingu stolic UE, na równi z Dublinem.

Tabela 2.6. Ogólna satysfakcja z życia w europejskich stolicach UE w 2012 r. według danych Komisji Europejskiej

Miasto	Całkowita zgoda (%)	Miasto	Całkowita zgoda (%)
Kopenhaga	97	Tallin	89
Amsterdam	96	Paryż	89
Stockholm	96	Valletta	88
Wiedeń	95	Lefkosia	87
Luxemburg	95	Madryt	87
Berlin	93	Londyn	87
Wilno	93	Bratysława	86
Zagrzeb	92	Bruksela	84
Helsinki	92	Sofia	84
Lizbona	92	Ryga	84
Praga	90	Budapeszt	83
Dublin	90	Bukareszt	82
Warszawa	90	Rzym	80
Lublina	90	Ateny	52

Źródło: *Quality of Life...*, 2013, s. 25.

Polskie doświadczenia w zakresie pomiaru jakości życia skupiają się współcześnie wokół statystyki publicznej, badań rządowych i badań komercyjnych. Najistotniejsze z punktu widzenia przydatności wyników i dostępności danych są obecnie *Diagnozy społeczne o warunkach i jakości życia Polaków* – badanie realizowane na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez zespół ekspertów z użyciem danych Głównego Urzędu Statystycznego. Stanowi ono reprezentatywne, niezależne badanie sondażowe obiektywnej i subiektywnej jakości życia Polaków. Kolejne edycje przeprowadzono w latach: 2000, 2003, 2005, 2007, 2010, 2013, których każdorazowo efektem jest Raport z badań pt. *Diagnoza społeczna – warunki i jakość życia Polaków*. Dostępne dane z 2013 r. dokonują oceny jakości życia respondentów według kryterium płci i wieku, wykształcenia, statusu społeczno-zawodowego w ośmiu wymiarach życia, m.in.: poziomie cywilizacyjnym, dobrobycie materialnym, dobrostanie społecznym, patologii, kapitale społecznym, dobrostanie psychicznym, dobrostanie fizycznym, stresie życiowym [Diagnoza społeczna 2013, s. 426–445]. Wyniki stanowią analizę poszczególnych elementów jakości życia, tworząc ranking miast wraz ze zmieniającą się sytuacją na przestrzeni trzech badanych lat (tab. 2.7).

Kolejnym, istotnym elementem badań nad jakością życia staje się współcześnie statystyka publiczna dotycząca głównie obiektywnej jakości życia, tj. danych obiektywnych, wskaźników mierzalnych publikowanych w rocznikach, w bankach danych – np. w Banku Danych Regionalnych, publikacjach GUS np. [Jakość życia, 2014]. Tu znaczącą rolę odgrywają dane dotyczące materialnych (sytuacji materialnej),

jak i wybranych niematerialnych aspektów życia społeczeństwa, związane z sondażowymi badaniami budżetów gospodarstw domowych (BBGD) i badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL).

Ostatnie ogniwo stanowią badania komercyjne jakości życia w polskich miastach, formułując wnioski bezpośrednio dla władz lokalnych, potencjalnych inwestorów zewnętrznych czy mieszkańców.

Ostatecznie, jakość życia jest kategorią złożoną i wielowątkową, co już na etapie jej definiowania następuje problemy i budzi szereg wątpliwości. Podstawą pomiarów jest umiejętność rozróżnienia zagadnień teoretycznych, m.in.: poziom a jakość życia, dobrobyt a dobrostan oraz subiektywne i obiektywne rozumienie ilościowych i jakościowych wskaźników, uznanie ich komplementarności względem siebie dla pełnego obrazu jakości życia w mieście. Z kolei mnogość badań nad jakością życia w Polsce i w krajach Unii Europejskiej zarówno tych publicznych, jak i komercyjnych, posiada szczególną użyteczność z punktu widzenia planowania rozwoju społeczno-gospodarczego miast. Samo tworzenie rankingów powinno dawać możliwości nie tylko porównania się do tzw. Konkurencji, ale przede wszystkim wskazywać kierunki wzmocnienia czynników rozwoju i poprawy jakości życia mieszkańców. Sam dostęp do dóbr i usług oraz wysoki poziom dochodów mieszkańców nie stanowi jeszcze o wysokiej jakości życia w mieście w ujęciu całościowym.

Tabela 2.7. Ogólny wskaźnik jakości życia w wybranych polskich miastach

Ranking miast*			
2013	2011	2009	Miasto
1	2	1	Toruń
2	1	2	Warszawa
3	3	4	Poznań
4	4	5	Kraków
5	5	13	Jaworzno
6	6	3	Gdynia
7	17	10	Olsztyn
8	10	6	Gdańsk
9	11	7	Gorzów Wielkopolski
10	7	9	Szczecin
...			
18	12	17	Łódź

*Ogólny wskaźnik jakości życia w przekroju większych miast reprezentowanych przez co najmniej 60 respondentów w latach 2009, 2011 i 2013 w całych próbach.

Źródło: *Diagnoza społeczna 2013*, s. 433-435.

Badanie dotyczyło zasobów kapitałowych polskich miast = obiektywnej jakości życia w ramach *Raportu na temat wielkich miast Polski*, tj.: Gdańska, Katowic, Krakowa, Łodzi, Poznania, Warszawy i Wrocławia [Raport..., 2007].

Dokonano w nim analizy potencjału rozwojowego miast, wyodrębniając 7 kapitałów składowych, w tym: Instytucje, Ludzie, Inwestycje, Wizerunek, Infrastruktura, Finanse i Jakość życia (ich obiektywnych wskaźników – statystyka publiczna). Wartości wskaźników znormalizowano, tj. średni poziom każdego = 100, co dało możliwość porównań. Przy średnim poziomie dla 7 miast równym 100, Kapitał Jakości Życia w Łodzi wynosi 89. Z czego wśród składowych można wyodrębnić:

- a) jakość środowiska naturalnego – 106,
- b) poczucie bezpieczeństwa – 98,
- c) jakość edukacji – 70,
- d) jakość opieki zdrowotnej – 80.

Wartością dodaną Raportu, prezentującego wyniki badania, jest wskazanie inspiracji dla poprawy jakości życia w wybranym mieście. Dla przykładu, Łódź postawiono przed wzorem: Zurych – miasto, które od kilku lat znajduje się w czołówkach rankingów w kategorii najlepsza jakość życia. Porównując oba miasta, wskazano wspólne punkty, określające kapitał rozwojowy miasta, a które warto w Łodzi udoskonalić na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców. Łódź jawi się jako miasto o bogatych tradycjach przemysłu włókienniczego, ze zróżnicowaną ofertą kulturalną i edukacyjną, zwłaszcza w dziedzinie szkolnictwa wyższego. Zurych z kolei jest miastem, które mimo wysokiego stopnia urbanizacji (przemysł, koncentracja branży finansowej), dzięki wdrożeniu odpowiednich programów proekologicznych należy do najczystszych miast Europy. Zurych posiada bogatą ofertę turystyczną oraz kulturalną (50 muzeów, 100 galerii, liczne wystawy, koncerty itp.). Mieszkańcy mają zapewnioną szeroko rozwiniętą opiekę medyczną (na 1 lekarza przypada 435 osób). W mieście funkcjonuje 20 uczelni wyższych, a 30,1% mieszkańców ma wyższe wykształcenie (średnio w Szwajcarii wskaźnik ten wynosi 21,5%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport..., 2007, s. 14–17.

Bibliografia

- Aksman E. (2010), *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995–2007*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Allardt E. (1976), *Dimensions of welfare in a comparative Scandinavian study*, „Acta Sociologica”, vol. 19, no. 3.
- Borowicz R. (1988), *Równość i sprawiedliwość społeczna*, PWN, Warszawa.
- Borys T. (2004), *Jakość, jakość życia oraz pojęcia i relacje pochodne*, [w:] W. Ostasiewicz (red.), *Ocena i analiza jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Borys T., Rogala P. (2008), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
- Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Czapinski J., Panek T. (red.), Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa.

- Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, J. Czapieński, T. Panek (red.), Warszawa.
- Eurofound (2014), *Trzecie europejskie badanie jakości życia: różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi*, www.eurofound.europa.eu [dostęp 07.09.2015].
- Famielec J. (1999), *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo PWN, Warszawa–Kraków.
- Felce D., Perry J. (1995), *Quality of life: its definition and measurement*, „Research in Developmental Disabilities”, vol. 16, no 1.
- Gałęski B. (1977), *Styl życia i jakość życia – próba systematyzacji pojęć*, „Studia Socjologiczne”, nr 1.
- Galloway S., Bell D., Hamilton Ch., Scullion A. (2006), *Quality of Life and Well-Being: Measuring the Benefits of Culture and Sport – A Literature Review*, Scottish Executive Education Department, Edinburgh.
- Glatzer W. (2006), *Conditions and criteria for improving quality of life*, [w:] W. Ostasiewicz (ed.), *Towards Quality of Life Improvement*, The Publishing House of the Wrocław University of Economics, Wrocław.
- Jakość życia w Polsce* (2014), GUS, Warszawa.
- Kaleta A. (1985), *Jakość życia mieszkańców wsi rejonu uprzemysłowionego*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Kaleta A. (1988), *Jakość życia młodzieży wiejskiej*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Kiełczewski D. (2008), *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Kusterka M., Rogala P. (2006), *Wykorzystanie wskaźników jakości życia na szczeblu lokalnym*, [w:] E. Broniewicz (red.), *Stan obecny i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo PB, Białystok.
- Leżnicki M. (2011), *Jakość życia jako przedmiot badań naukowych i refleksji*, [w:] W. Tyburski (red.), *Zasady kształtowania postaw sprzyjających wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Łuszczak M. (2013), *Poprawa jakości życia w skali międzynarodowej*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego* (2012), Kraków–Poznań, wydanie elektroniczne.
- Ostasiewicz W. (2004), *Ocena i analiza jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Otok S. (1987), *Geografia społeczna*, PZLG, Warszawa, z. 2–3.
- Quality of life in cities. Perception survey in 79 European cities*, 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/audit/index_en.cfm [dostęp 20.08.2014].
- Papuć E. (2011), *Jakość życia – definicje i sposoby jej ujmowania*, „Current Problems of Psychiatry”, no 12(2).
- Raport na temat wielkich miast polskich. Łódź* (2007), PwC, Warszawa.
- Raport z badania EU-SILC. Dochody i warunki życia ludności Polski* (2014), www.stat.gov.pl [dostęp 08.09.2015].
- Rogala P. (2009), *Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach. Raport z realizacji pracy. Etap 2*, Jelenia Góra–Poznań.
- Rokicka E. (2013), *Jakość życia – konteksty, koncepcje, interpretacje*, [w:] J. Grotowska, E. Rokicka (red.), *Nowy Ład? Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Wielisławie Warzywodzie*

-Kruszyńskiej z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

Sekuła-Kwaśniewicz H. (2011), *Współczesne przeobrażenia turystyki a wybrane parametry jakości życia*, [w:] M. Drużkowski (red.), *Jakość życia – aspekty turystyczne i rekreacyjne*, Wydawnictwo Abaton, Kraków.

Soziologie-Lexikon (1991), G. Reinhold (Hrsg), S. Lamnek, H. Recker, R. Oldenbourg Verlag, München–Wien.

Survey on perceptions of quality of life in 75 European cities (2007), European Commission, Brussels.

Szczech-Pietkiewicz E. (2012), *Konkurencyjność wybranych polskich miast na tle miast z innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej”, nr 34.

WHOQOL (1997), *Measuring Quality of Life*, World Health Organization, Geneva.

Zadrożniak M. (2015), *Środowisko przyrodnicze jako czynnik determinujący poprawę jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Bartniczak, K. Trzeciak (red.), *Aktualne trendy w zarządzaniu środowiskiem*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra.

Żylicz T. (2007), *Trwały rozwój w teorii ekonomii*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.03>

Justyna Przywojska*

POLITYKA SPOŁECZNA MIASTA

*Dr, Uniwersytet Łódzki,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Pracy i Polityki Społecznej,
e-mail: jprzywojska@tlen.pl

3.1. Społeczny kontekst rozwoju miast

Obecnie w Polsce zachodzi wyraźnie odczuwalna zmiana sposobu postrzegania roli miast w rozwoju kraju, znajdująca odzwierciedlenie w działaniach inicjowanych na poziomie administracji centralnej, w ramach tworzenia koncepcji *Krajowej Polityki Miejskiej*. Jej autorzy postrzegają miasta jako jednostki terytorialne o niezwykłym potencjalnie rozwojowym, mogącym uczynić z nich motory napędowe polskiej gospodarki. Równocześnie zauważają jednak, iż terytoria miast to obszary kumulacji problemów natury gospodarczej, przestrzennej oraz społecznej. Rozwiązywanie tych problemów powinno być istotnym elementem polityki miejskiej. Stanowi to wyzwanie dla urzędników i administracji samorządu terytorialnego, pełniących rolę gospodarzy miast, a także dla służb społecznych, których uwaga koncentruje się na rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych i udziale w zarządzaniu społecznym kontekstem rozwoju lokalnego.

Rangę i znaczenie miast w polityce rozwoju społeczno-gospodarczego współcześnie podkreśla się także w wymiarze globalnym: „Ponad dwie trzecie ludności Europy mieszka na obszarach miejskich. W miastach pojawiają się problemy i znajdowane są rozwiązania. Panuje w nich sprzyjający klimat dla rozwoju nauki i technologii, kultury i innowacji, twórczości indywidualnej i kreatywności zbiorowej oraz dla przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu. Jednak miasta są również miejscami, w których kumulują się takie problemy, jak bezrobocie, segregacja i ubóstwo. Musimy lepiej zrozumieć wyzwania, wobec których staną różne europejskie miasta w nadchodzących latach” [Hahn, 2011].

Organizowanie społeczności miejskiej oznacza uwzględnienie licznych zadań, funkcji, potrzeb i uwarunkowań oraz systematyczne dążenie do zapewnienia wspólnocie mieszkańców właściwych warunków życia i rozwoju. Jednocześnie miasta pełnią doniosłą rolę w systemie osadniczym, wyrażającą się w realizacji funkcji obsługi okolicznych terenów nisko zurbanizowanych i zamieszkującej jej ludności.

Zrównoważony rozwój stał się uniwersalną koncepcją dla osób zaangażowanych w planowanie przestrzenne i rozwój miast. Koncepcja zakłada zrównoważone, tj. uwzględniające czynniki ekologiczne, ekonomiczne i społeczne, podejście do procesów planowania i pobudzania rozwoju lokalnego. Przyjmuje się tu zatem równowagę trzech E: *Environment, Economics and Equity*. Równość społeczna (social equity) jest zdecydowanie najslabiej rozwiniętym i najdalszym od trwałości wśród trzech „E”. W przeciwieństwie do obaw o stan środowiska lub wzrost gospodarczy, kontekst społeczny jest często pomijany przez decydentów i w związku z tym zajmuje dalekie miejsce na liście priorytetów podczas planowania i wdrażania decyzji w polityce miejskiej. Ujmując rzecz ogólnie, rosnąca dysproporcja między bogatymi i biednymi jest źródłem nierówności społecznych. Aby poprawić kondycję życiową biednych społeczności, potrzebne są większe środki na świadczenie usług socjalnych dla grup wrażliwych, naprawę starzejącej się infrastruktury i rozwiązywanie takich problemów społecznych w ramach odnowy miast, jak: rewitalizacja terenów poprzemysłowych, zapewnienie tanich mieszkań i organizacja transportu publicznego. Brak społecznej równości i włączenia przejawia się również w zakresie procesów planowania działań prorozwojowych, gdy opinie grup o niższych dochodach, czy grup mniejszościowych nie są uwzględniane na etapie konsultacji społecznych [Wang, Shen, Tang, Lu, Peng, 2014, s. 44–55]. Sukces osiągają te miasta, które dostosowują swoją politykę społeczną do wyzwań współczesności, a jako cel działania wyznaczają ukształtowanie inkluzywnej wspólnoty, respektującej zasadę równości szans rozwojowych wszystkich mieszkańców.

3.2. Zakres i nowe obszary lokalnej polityki społecznej

3.2.1. Istota i cele polityki społecznej

Polityka społeczna jest pojęciem niezwykle często wykorzystywanym w życiu publicznym. Politycy, dziennikarze, eksperci komentują problemy społeczne, prezentują programy naprawcze, promują strategie społeczne, identyfikują wyzwania współczesnej polityki społecznej, wskazując również na grupy społeczne wymagające zorganizowanego wsparcia w celu poprawy jakości ich życia. W dużym uproszczeniu polityka społeczna może być interpretowana jako działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągane rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości, rodzin czy gospodarstw domowych. Dwoma rodzajami podmiotów polityki społecznej są podmioty określające cele i wykonawcy polityki społecznej [Szarfenberg, 2007, s. 24]. Państwo jest autorem ogólnych celów i zasad natomiast podmiotami je realizującymi są samorządy, organizacje pozarządowe lub prywatne. Można przyjąć, że działalność w dziedzinie polityki społecznej jest prowadzona w ramach czterech podsystemów [Turnowiecki, 2008, s. 49]:

- ▶ publicznego – gdzie świadczenia i usługi oferowane są przez agendy rządowe i samorząd terytorialny, tu również stanowione jest prawo w zakresie polityki społecznej oraz określone są priorytety i wyzwania strategiczne dla polityki społecznej;
- ▶ rynkowego – gdzie świadczenia i usługi socjalne podlegają transakcjom kupna i sprzedaży;
- ▶ nieformalnego – gdzie wsparcie, świadczenia i usługi są wymieniane pomiędzy rodziną, sąsiedztwem, przyjaciółmi;
- ▶ ochotniczego – gdzie wykorzystywana jest idea pomocniczości, samopomocy i społeczeństwa obywatelskiego, a usługi i świadczenia dostarczane są przez sektor pozarządowy.

Według Adama Kurzynowskiego, polityka społeczna jest działalnością państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie [Kurzynowski, 2001, s. 11].

Kluczowe dziedziny polityki społecznej to:

- ▶ polityka ludnościowa i rodzinna;
- ▶ polityka w dziedzinie zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy;
- ▶ polityka mieszkaniowa;
- ▶ polityka w zakresie ochrony zdrowia;
- ▶ polityka oświatowa;
- ▶ polityka kulturalna;
- ▶ polityka w zakresie zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej;
- ▶ polityka w zakresie ochrony środowiska naturalnego;
- ▶ polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania szeroko rozumianym zjawiskom dezorganizacji społecznej oraz patologii społecznej.

Polityka społeczna dość często rozumiana jest w wąskim zakresie i tym samym mylona z pomocą społeczną, będącą w istocie instytucją polityki społecznej (jedną z jej gałęzi). Działa ona na rzecz jednostek i rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej i nie są w stanie samodzielnie rozwiązać swoich problemów, wykorzystując własne środki i możliwości. Nie należy również stawiać znaku równości pomiędzy polityką społeczną a polityką socjalną. Ta druga jest pojęciem węższym

niż polityka społeczna, a jej rola jest raczej instrumentalna. Celem polityki socjalnej jest poprawa materialnych warunków bytu grup najbardziej potrzebujących, najbardziej niekorzystnych oraz łagodzenie kwestii socjalnych poprzez świadczenia społeczne. Celem polityki społecznej jest zaś wprowadzenie społeczeństwa na drogę trwałego i zrównoważonego rozwoju. Cel ten może być osiągnięty m.in. poprzez:

- ▶ wyrównywanie warunków życia przez zaspokajanie potrzeb ludności w różnym wieku i o różnym statusie społecznym,
- ▶ usuwanie nierówności społecznych,
- ▶ asekurowanie przed zagrożeniami,
- ▶ tworzenie równego dostępu do korzystania z praw obywatelskich.

Cele polityki społecznej podzielić można na dwie główne kategorie. Pierwsza, o charakterze „negatywnym”, związana jest z likwidacją zła społecznego (np. walka z ubóstwem, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu). Druga, o znaczeniu „pozytywnym”, dotyczy kreowania dobra społecznego (np. urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej, optymalizacja podziału pomyślności, rozwój społeczny).

3.2.2. Lokalna polityka społeczna – istota i obszary działania

Decentralizacja polityki społecznej oznacza jej realizację zarówno przez administrację państwową, jak i samodzielne podmioty administracji samorządowej, a w wymiarze ekonomicznym dopuszcza realizację jej zadań również przez podmioty sektora pozarządowego i prywatnego. Idea decentralizacji polityki społecznej zdaje się o tyle słuszną, że zaspokajanie potrzeb społecznych i reagowanie na lokalne problemy społeczne z poziomu władzy centralnej, nie uwzględnia terytorialnie zróżnicowanych, realnych problemów i oczekiwań społecznych. W efekcie nie spełnia warunku optymalnej alokacji zasobów. Decentralizacja przyczynia się do poprawy efektywności dzięki lepszemu dostosowaniu usług publicznych do potrzeb społecznych, dzięki lepszej wiedzy władz regionalnych lub lokalnych o potrzebach wspólnot terytorialnych [Zalewski 2005, s. 23].

Decentralizacja to proces, za pomocą którego świadczenia i usługi socjalne są przenoszone z rządu centralnego do mniejszych lokalnych jednostek funkcjonujących bliżej obywateli i klientów [Olson, 1999, s. 152; Alcock, Erskine, May, 1999, s. 397]. Ma to zapewnić sprawniejsze rządzenie przez przybliżenie władzy społecznościom lokalnym, zwiększenie społecznej kontroli nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami alokacyjnymi, kształtowanie większej odpowiedzialności za sprawy społeczności lokalnych i regionalnych oraz zdjęcie z państwa troski o sprawy społeczne [Golinowska, 2000, s. 175] (tab. 3.1).

Wskutek procesów decentralizacyjnych w ujęciu terytorialnym wyróżnić można regionalną i lokalną politykę społeczną. Terenem realizacji celów i działań lokalnej polityki społecznej są gmina i powiat. Z kolei polityka regionalna realizowana jest na obszarze województwa samorządowego.

Lokalna polityka społeczna może być zatem rozumiana jako systematyczna i zorganizowana działalność prowadzona przez organy władzy samorządowej (gminnej i powiatowej) przy współpracy organizacji pozarządowych i innych aktorów lokalnych. Jest ukierunkowana na:

- ▶ diagnostykę, prewencję i programowanie rozwiązań lokalnych problemów społecznych;
- ▶ zapewnienie szerokiego dostępu do usług społecznych na określonym poziomie;
- ▶ pobudzanie rozwoju lokalnego, w szczególności stymulowanie lokalnego rynku pracy i stwarzanie równych szans rozwoju różnym kategoriom członków społeczności lokalnej.

Tabela. 3.1. Plusy i minusy decentralizacji polityki społecznej

Plusy decentralizacji polityki społecznej	Minusy decentralizacji polityki społecznej
Zwiększenie liczby podmiotów świadczących usługi Wzrost konkurencji na rynku Umożliwienie podejmowania działań blisko obywatela, czyli najprawdopodobniej zgodnie z jego wartościami, oczekiwaniami, potrzebami Wprowadzanie rozwiązań ekonomicznych w sferę społeczną	Zagrożenie nierównym dostępem obywateli do usług, spowodowane różnicami w poziomie rozwoju jednostek terytorialnych (dla mniejszych i słabiej rozwiniętych wspólnot nie jest możliwe utrzymanie części wcześniej stworzonych placówek) Ekonomiczny wymiar decentralizacji, czyli rozwój sektora pozarządowego wcale nie musi wynikać z samoorganizacji i aktywności społeczeństwa, ale z faktu, iż wycofanie lub nieudolność władz publicznych wytworzyło próżnię na rynku społecznych usług publicznych

Źródło: Łuszczyk, 2013, s. 103; Ostasiewicz, 2004, s. 42–43.

Zadaniami lokalnej polityki społecznej są m.in.:

- ▶ zwalczanie ubóstwa i innych negatywnych skutków długookresowego bezrobocia,
- ▶ świadczenia materialne,
- ▶ zachowanie samodzielności życiowej i ekonomicznej jednostek i rodzin,
- ▶ integracja społeczna,
- ▶ aktywizacja społeczna,
- ▶ wsparcie osób niepełnosprawnych i ich rodzin,
- ▶ zapewnienie kompleksowego wsparcia rodziny w pełnieniu jej funkcji,
- ▶ animacja społeczności lokalnych,
- ▶ rozwój lokalny.

Zaletami lokalnej polityki społecznej są m.in. szybkość reakcji podmiotów na ujawniające się problemy społeczne, trafne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej, kontrola społeczna sprzyjająca racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi.

Podmiotami lokalnej polityki społecznej są społeczności lokalne, organy samorządu terytorialnego realizujące funkcje stanowiąco-kontrolne (rada powiatu, rada gminy), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, prezydenci, zarządy powiatów) oraz samorządowe jednostki organizacyjne i inne podmioty lokalne. Należą do nich samorządowe instytucje pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej), placówki oświatowe, organizacje pozarządowe (szczególnie grupy samopomocowe, które aktywizują środowiska lokalne). Do lokalnych podmiotów zaliczyć można także Kościoły katolickie, inne Kościoły i związki wyznaniowe, lokalne zakłady pracy itp. [Kurzynowski, Błędowski, 2002, s. 35].

3.2.3. Nowe obszary polityki społecznej

Niewątpliwie ważnym i nowym obszarem zainteresowań polityki społecznej jest polityka senioralna. Zgodnie z prognozą demograficzną dla Polski na lata 2014–2050 (GUS 2014) liczba jej mieszkańców zmniejszy się o 4545 tys. osób w stosunku do 2014 r. (z 38 461 750 do 33 950 563). W tym samym czasie gwałtownie wzrośnie (z 5 137 000 do 8 358 000) liczba osób starszych powyżej 65. roku życia. W ciągu najbliższych 20 lat będziemy odnotowywać systematyczny wzrost współczynnika obciążenia demograficznego. W 2020 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym będzie przypadać 68 osób w wieku nieprodukcyjnym (38 osób w wieku poprodukcyjnym i 30 osób w wieku przedprodukcyjnym), podczas gdy w 2050 r. wartość współczynnika obciążenia demograficznego ma się kształtować na poziomie 105 (75 – dla poprodukcyjnego i 30 – przedprodukcyjnego). Rozpatrując zmiany demograficzne w ujęciu regionalnym, zauważamy, że prognozuje się wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności we wszystkich województwach samorządowych w Polsce.

Jak wynika z zaprezentowanych powyżej tendencji, w strukturze demograficznej Polski będą zachodzić zmiany o charakterze negatywnym. Trendy dotyczą wszystkich regionów, co powinno istotnie wpłynąć na kształt i priorytety realizowanej w nich polityki społecznej. Starzenie się polskiego społeczeństwa wywołuje zmiany w funkcjonowaniu całego państwa, jak i poszczególnych regionów, układów lokalnych, a w końcu jednostek i rodzin. Przewiduje się, że liczba samotnych osób starszych ulegnie zwiększeniu, wobec czego coraz większą rolę będą odgrywać także relacje nieformalne z osobami niespokrewnionymi, a główny ciężar opieki przejmą placówki publiczne. Jak słusznie zauważa Z. Szweda-Lewandowska, systematyczny wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wywołuje poważne konsekwencje ekonomiczne i społeczne, jak: obciążanie budżetu państwa świadczeniami emerytalnymi, wzrastający popyt na miejsca w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia, wzrost zapotrzebowania na różnego typu usługi dla osób starszych, a nawet rozwój nowych typów usług socjalnych skierowanych do tej kategorii klientów [Szweda-Lewandowska, 2012].

Starzejące się społeczeństwo może jednak stwarzać pewne szanse dla wzrostu gospodarczego poprzez rozwój i promocję nowoczesnych produktów. Rynek produktów i usług dla osób starszych jest często określany mianem „srebrnej gospodarki”. Silver Economy to w dużym uproszczeniu strategia ekonomiczna uwzględniająca fakt starzenia się społeczeństwa. Podstawą jest pozytywne podejście do naturalnych konsekwencji procesu starzenia się populacji. Chodzi przede wszystkim o to, żeby zwrócić uwagę, jak z osiągnięciem określonego wieku zmieniają się możliwości i szanse na rynku pracy oraz jak ewoluują potrzeby ekonomiczne i konsumpcyjne. Należy zaakceptować fakt, że zmiany demograficzne są nieuniknione i przewidywalne i pokazać, że starzenie się może być bodźcem do lokalnego rozwoju gospodarczego. Badania wskazują, że ludzie starsi w Polsce to nie tylko osoby ubogie, zagrożone wykluczeniem społecznym czy wymagające opieki. To również konsumenci określonych produktów i usług. Warto wobec tego inwestować w usługi medyczne i opiekuńcze, wizyty w domach, głównie lekarzy specjalistów. Dotyczy to zwłaszcza grupy „starszych starszych”. Z kolei wśród młodszych kategorii wiekowych występuje popyt na posezonowe oferty turystyczne, rekreację, np. na basenach czy w klubach fitness (zajęcia dla osób 50+). Tego typu usługi powinny być przy tym zróżnicowane w odniesieniu do przedziału wieku i cechować się stosunkowo niską ceną.

Jak podano w raporcie *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*, nowa gałąź biznesu polegająca na prywatnych usługach opiekuńczych od

lat kwitnie w takich krajach, jak USA, Niemcy, Austria, Dania. W Polsce również widoczne jest zainteresowanie tym biznesem i jego pierwsze udane próby implementacji w życie. W domy opieki dla osób w podeszłym wieku zaczęły inwestować duże, znane firmy, takie jak Luxmed czy KGHM. W polską branżę wkroczyli także zagraniczni inwestorzy, wśród nich Anderson Holding, pierwsza w kraju zachodnia sieć domów dla seniorów.

Polska może uzyskać przewagę konkurencyjną na polu srebrnej gospodarki ze względu na atrakcyjność cenową oferowanych usług przy równoczesnym wysokim poziomie kwalifikacji personelu medycznego i opiekuńczego. Problemów starzejącego się społeczeństwa nie da się efektywnie zrealizować zmasowaną interwencją sektora publicznego, którego potencjał w tym zakresie jest niewystarczający. Warto zatem skoncentrować się na rozwoju komercyjnych (bazujących na kapitale prywatnym) usług opieki nad seniorami. Umożliwi to również stworzenie nowych miejsc pracy w branży wyspecjalizowanych usług opiekuńczych.

Polityka społeczna zakłada działania na rzecz jakości życia i praw osób starszych i odnosi się do oświaty, kultury, ochrony zdrowia, organizacji czasu wolnego, ochrony pracy starszych osób w wieku 50+, pomocy obłożnie chorym, pracy socjalnej z osobami starszymi, kształtowania odpowiednich warunków mieszkaniowych, pomocy instytucjonalnej oraz warunków materialnych seniorów. Ma ona na celu wszechstronną kompensację malejących wraz z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb, integrację z lokalną społecznością oraz przygotowanie do starości. Zapewnienie warunków materialnych i opieki nad osobą starszą to nie wszystko, należy uwzględnić również potrzeby wyższego rzędu ludzi starszych. Niektóre z nich można zaspokajać na poziomie lokalnym na przykład poprzez powoływanie instytucji wspomagających kształcenie, doksztalcenie i rozwijanie zainteresowań wśród osób starszych, jak Uniwersytety Trzeciego Wieku czy Kluby Seniora.

Uznany i cieszącym się powodzeniem instrumentem aktywnej polityki społecznej są Uniwersytety Trzeciego Wieku. Pierwszy taka uczelnia w Polsce powstała w Warszawie w 1975 r., szacuje się, że obecnie jest ich blisko 300 [Lenart, 2009, s. 4]. Uniwersytet Trzeciego Wieku to placówka oświatowa dla osób w wieku poprodukcyjnym, prowadząca systematycznie zajęcia z zakresu wybranych dyscyplin naukowych, lektoraty językowe, zespoły rekreacji ruchowej i grupy zainteresowań artystycznych. Zajęcia prowadzą w nich nauczyciele akademicki, lekarze, dziennikarze i inni specjaliści. Celem UTW jest włączenie osób starszych do kształcenia ustawicznego, aktywizacja intelektualna, psychiczna i fizyczna słuchaczy jak również opracowanie metod edukacji i wdrażanie profilaktyki gerontologicznej. Do podstawowych założeń działalności UTW można zaliczyć [Wieczorek, 2008, s. 100]:

- ▶ upowszechnianie inicjatyw edukacyjnych;
- ▶ aktywizację intelektualną, psychiczną, społeczną i fizyczną osób starszych;
- ▶ poszerzanie wiedzy i umiejętności seniorów, poprzez udział w zajęciach;
- ▶ podtrzymywanie więzi społecznych i komunikacji międzyludzkiej;
- ▶ ułatwianie kontaktów z instytucjami, takimi jak służba zdrowia, ośrodki kultury, ośrodki rehabilitacyjne i inne, poprzez spotkania z pracownikami instytucji rządowych, samorządowych, kulturalno-oświatowych itp.;
- ▶ angażowanie słuchaczy w aktywność na rzecz otaczającego ich środowiska, realizowane poprzez kontakty słuchaczy z opiekunami domów dziecka, domów opieki społecznej, wolontariat seniorów.

Ciekawą propozycją w zakresie polityki społecznej jest CIS – Centrum Inicjatyw Senioralnych w Poznaniu. Jest to miejska jednostka organizacyjna, powołana uchwałą Rady Miasta Poznania z inicjatywy Miejskiej Rady Seniorów. Centrum swoje działania kieruje do osób starszych w różnych grupach wiekowych. Przy CIS funk-

cjonuje Poznański Wolontariat 50+, który ma na celu skupienie seniorów chętnych, by działać na rzecz innych, a także Punkt Informacji 50+, w którym zainteresowani dowiadują się, jak i skąd pozyskać wsparcie oraz jak zorganizować swój wolny czas. Centrum realizuje następujące projekty skierowane do seniorów:

- ▶ Audycje senioralne o tematyce: solidarność międzypokoleniowa, miejsca przyjazne seniorom, aktywni 50+ (możliwe do odsłuchania na stronie WWW Centrum).
- ▶ Poradnia: prowadzenie poradnictwa i rzecznictwa seniorów i ich rodzin, funkcjonuje na zasadzie pierwszej pomocy psychologicznej i prawnej oraz informacji z zakresu zarządzania własnymi finansami i pojęć ekonomicznych.

Inną interesującą instytucją jest Klub Seniora Radosna Przystań (przy Domu Dziennego Pobytu w Zgierzu). Klub powstał jako pokłosie Programu Rewitalizacji Społecznej realizowanego w Zgierzu w 2014 r. Wówczas finansowany był ze środków EFS, obecnie funkcjonuje dzięki wolontarystycznej pracy animatorki lokalnej (prezeski KS). Siedzibą Klubu jest Dom Dziennego Pobytu, użyczany seniorom nieodpłatnie przez MOPS w Zgierzu. Klub zrzesza 70 seniorów z terenu miasta. W ramach spotkań seniorów organizowane są warsztaty, np. decoupage, joga dla osób dojrzałych, florystyka oraz spotkania dyskusyjne i prelekcje, podczas których seniorzy mają okazję wysłuchać wykładów o zróżnicowanej tematyce, np.: świat i podróże, samorząd lokalny i jego rola w społeczeństwie, dieta osoby dojrzałej, bezpieczeństwo osoby dojrzałej, poradnictwo prawne, psychologiczne. Prelegenci i specjaliści prowadzący zajęcia angażują się w działania Klubu nieodpłatnie. Organizowane są również spotkania tematyczne, np. poetyckie, muzyczne czy popołudnia z gramii planszowymi. Klub integruje grupę seniorów i działa dzięki ich solidarnym składkom oraz pomocy sponsorów i darczyńców. Przedsięwzięcia Klubu, poza funkcją integracji środowiska seniorów, zmniejszają poczucie izolacji i samotności wśród osób starszych. W tym celu organizowane są wspólne imprezy świąteczne, a także wycieczki regionalne i krajowe. Klub Seniora uczestniczy również w wydarzeniach miejskich: festynach, piknikach, imprezach świątecznych. Jest to szansa na prezentację osiągnięć jego uczestników.

Ostatnie lata charakteryzuje bardzo dynamiczny rozwój elastycznych form zatrudnienia oferowanych chociażby przez agencje pracy w Polsce. W 2010 r. wśród 2998 agencji zatrudnienia ponad 30% (1018) prowadziło działalność w zakresie pracy tymczasowej. W tym okresie wszystkie agencje skierowały do pracy tymczasowej w sumie 433 102 osoby, w stosunku do roku poprzedniego liczba pracowników tymczasowych wzrosła aż o 14% [Polskie forum HR, 2010]. *Flexicurity* jako model elastycznego bezpieczeństwa, łączy uelastycznienie rynku pracy i poprawę bezpieczeństwa zatrudnienia, w szczególności grup znajdujących się w trudnym położeniu i jest rekomendowany przez Unię Europejską jako wzór do naśladowania w krajach zjednoczonej Europy [Kucharski, 2012]. Określenie „*flexicurity*” tłumaczy się jako ‘elastyczne bezpieczeństwo’. Neologizm ten powstał w wyniku połączenia wyrazów „*flexibility*” ‘elastyczność, giętkość’ oraz „*security*” ‘bezpieczeństwo, ochrona’. Elastyczność zatrudnienia przejawia się w łatwym i szybkim procesie zatrudniania i zwalniania pracowników, a bezpieczeństwo socjalne ma oznaczać rozbudowany system zabezpieczeń społecznych oraz wysokie świadczenia socjalne. Ochrona zatrudnienia jest tu niestety niewielka, ale zwalniani pracownicy teoretycznie mają szybko znaleźć nową satysfakcjonującą pracę. Model ten opiera się na idei godzenia interesów pracodawców i pracowników. Autorzy koncepcji przyjmują, że taki sposób funkcjonowania rynku pracy jest rozwiązaniem adekwatnym do wymogów współczesności, stwarzającym szansę na stabilny i trwały rozwój społeczno-gospodarczy [Tomanek, 2010, s. 7].

Tabela 3.2. Determinanty nowych obszarów polityki społecznej

1	Starzenie się społeczności lokalnych jest zjawiskiem nieuniknionym i stanowi wyzwanie dla lokalnej polityki społecznej, a równocześnie duże zagrożenie dla stabilności systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce
2	Potrzeby osób starszych mogą też stanowić istotny bodziec rozwoju lokalnego pod warunkiem, że zostaną właściwie zwerbalizowane i uświadomione szerszej publiczności
3	Dużym problemem jest percepcja decydentów: postrzeganie osób starszych głównie jako niesamodzielnych, wolno przyswajających wiedzę (w lokalnych strategiach grupa osób starszych często jest diagnozowana jako jednolita: „starzy – starzy”, zdarza się, że rozpatrywana łącznie z osobami niepełnosprawnymi)
4	Dobrym rozwiązaniem wydaje się opracowanie planów działań na rzecz osób 50+ zawierających pogłębione diagnozy nie tylko ich potrzeb, problemów, ale również atutów
5	Warto rozważyć zmianę optyki spojrzenia na ludzi starszych w społecznościach lokalnych i wykorzystać potencjał tych osób, umożliwiając im aktywne angażowanie się w sprawy wspólnoty, tworząc infrastrukturę instytucjonalną integracji środowiska osób starszych (kluby seniora, rady senioralne, centra aktywności seniorów, UTW)
6	W skali mezo wskazanym działaniem jest również integracja międzypokoleniowa. Dobrym rozwiązaniem jest realizacja tej idei już na etapie planowania polityki lokalnej poprzez włączanie udziałowców z różnych grup wiekowych w sam proces tworzenia strategii rozwoju (starsze pokolenie: wiedza, świadomość historii miejsca, tradycja, świadomość ewolucji i zmian, młode pokolenie: faktyczni odbiorcy długofalowych efektów strategii, świeża krew – świadomość nowych rozwiązań)
7	W lokalnych strategiach rozwoju grupa 50+ powinna być rozpatrywana nie tylko jako wymagający wsparcia konsumenci świadczeń socjalnych, ale potencjalny klient zainteresowany specyficznymi produktami. Strategie miejskie powinny odnosić się do koncepcji silver economy
8	Z perspektywy ekonomicznej istotna jest promocja aktywności zawodowej osób starszych, w szczególności upowszechnianie wśród pracodawców wiedzy na temat korzyści wynikających z zatrudniania pracowników w starszym wieku, zachęcanie do podtrzymywania przez osoby w wieku 50+ aktywności zawodowej i aktualizowania kwalifikacji zgodnie z tendencjami na rynku pracy. Działania informacyjne powinny również skupiać się na upowszechnianiu dobrych praktyk w tym zakresie
9	Osoby starsze to również: aktywni obywatele, konsumenci i pracownicy

Źródło: opracowanie własne.

Zwiększenie elastyczności rynku pracy jest z pewnością jednym z zasadniczych trendów charakteryzujących polityki publiczne i strategię ekonomiczne rozważane zarówno w skali kraju, jak i zintegrowanej Europy. Równocześnie zjawisko to stawa nową wyzwanie przed władzami samorządowymi i innymi realizatorami lokalnej polityki społecznej. Szerokie rozpowszechnienie elastycznego, tymczasowego i niestety często tym samym niestabilnego zatrudnienia zaowocowało pojawieniem się nowej kategorii w polityce społecznej – prekariatu. Prekariat jest neologizmem nawiązującym do „niepewności” – *precarious* i „proletariatu”. Dogłębnej i kompleksowej analizy tego zjawiska dokonał G. Standing w swej książce: *Prekariat – nowa niebezpieczna klasa*. Według niego prekariuszem lub prekariuszką jest osoba pozbawiona każdego z siedmiu rodzajów bezpieczeństwa związanego z pracą [Standing, 2014, s. 49]:

- ▶ bezpieczeństwo zatrudnienia – obejmujące regulacje prawne związane z przebiegiem zatrudnienia i zwalniania;
- ▶ bezpieczeństwo na rynku pracy – czyli podejmowanie przez państwo działań prowadzących do pełnego zatrudnienia;
- ▶ bezpieczeństwo pracy – regulowanie czasu pracy i pracy w nietypowych godzinach, respektowanie przepisów BHP i zapewnienie ochrony przed chorobami i wypadkami w miejscu pracy itd.;
- ▶ bezpieczeństwo miejsca pracy – zapewnienie równości w miejscu pracy, równego dostępu do awansu, przewidywalność okresu zatrudnienia;
- ▶ bezpieczeństwo dochodu – zagwarantowanie odpowiedniego stałego dochodu, chronionego m.in. poprzez system płacy minimalnej oraz powszechnie dostępnego zabezpieczenia społecznego;
- ▶ bezpieczeństwo reprezentacji – np. istnienie niezależnych związków zawodowych czy prawo do strajku;
- ▶ bezpieczeństwo reprodukcji umiejętności – oznacza np. możliwość uczestnictwa w szkoleniach zawodowych.

W konsekwencji prekariat to grupa ludzi pozbawionych pewności dnia następnego – zatrudnionych na „umowy śmieciowe”. To ludzie młodzi w krajach rozwiniętych i rozwijających się, wchodzący dopiero na rynek pracy. Mogą to być również pracownicy posiadający już doświadczenie zawodowe, imigranci, ale i miejscowi. Jak zauważa G. Standing, Polacy mają znaczący udział wśród prekariuszy migrujących po Europie szczególnie do krajów, które otworzyły swój rynek pracy po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

W Polsce aktywnym zawodowo jest jedynie co trzeci Polak do 25. roku życia. Jak wskazują autorzy Planu realizacji gwarancji dla młodzieży w Polsce, 5,5% biernych zawodowo młodych pozostaje nieaktywnymi z powodu obowiązków rodzinnych, a 2% z powodu choroby i niepełnosprawności. Wyjątkowo trudna jest sytuacja osób określanych jako NEET (*not in employment, education, and training*), czyli tych, którzy pozostają bezrobotni lub nieaktywni zawodowo z powodów innych niż nauka, obowiązki rodzinne czy choroba. Termin „NEET” został stworzony w Wielkiej Brytanii i rozpowszechnił się w całej Europie. W naszym kraju niektórzy autorzy stosują wobec młodzieży bezrobotnej i nieuczącej się określenie pokolenie „ani – ani”: ani praca, ani szkoła. W ramach tej grupy istnieją różne kategorie NEET: młodych dzieciących bezrobocie, brak edukacji, a w konsekwencji biedę i wykluczenie, biernych z wyboru pozostających na utrzymaniu zamożnych rodziców itp. Niezależnie od przyczyn tego stanu bierności jej skutki są wspólne. Dezaktywizacja młodych rodzi poważne konsekwencje psychospołeczne w postaci niskiej samooceny, braku determinacji i motywacji do działania. Problem ten stanowi istotne wyzwanie dla współczesnej polityki społecznej i wymaga przyjęcia szeregu działań profilak-

tycznych i naprawczych, jak: pogłębiona diagnostyka wykluczenia osób młodych (zwłaszcza w kontekście jego powodów i różnicowań terytorialnych), wdrażanie programów edukacji ustawicznej, wyrównywanie szans w dostępie do edukacji, szkoleń i praktyk zawodowych, tworzenie partnerstw lokalnych na rzecz poprawy sytuacji dzieci i młodzieży. Cała zbiorowość NEET ze względów formalnych dzielona jest na dwie grupy. Pierwszą stanowią ci, którzy nie rejestrują się w urzędach pracy i są wykluczeni z rynku pracy głównie z powodu przerwania edukacji i braku kwalifikacji zawodowych. Działania aktywizacyjne w obszarze edukacyjnym i zawodowym są wobec nich trudne i wymagają uwzględnienia zarówno kontekstów lokalnych, jak i dużej indywidualizacji form wsparcia. Liczebność tej grupy szacuje się w Polsce na około 150 tys. Drugą, bardziej liczną grupę NEET stanowią młodzi w wieku 18–24 lata, którzy jako bezrobotni są zarejestrowani w urzędach pracy, choć, zgodnie z polskim prawem, mogą równocześnie studiować zaocznie. W roku 2013 ich liczbę szacowano na 410 tys. osób.

3.3. System instytucjonalny i instrumenty miejskiej polityki społecznej

3.3.1. Instrumentarium polityki społecznej

Cele polityki społecznej mogą być realizowane poprzez wykorzystywanie instrumentów posiadanych przez organy władcze, np.: ustawodawstwo społeczne, służby społeczne i wszelkie usługi społeczne, infrastruktura społeczna czy system podatkowy.

Przyjmuje się także podział instrumentów polityki społecznej na:

- ▶ ekonomiczne: regulują dostęp do dóbr będących wytworem gospodarki (m.in. zasad wynagrodzenia za pracę, zasad opodatkowania dochodów i wydatków, uprawnień do świadczeń społecznych);
- ▶ prawne: regulacje składające się na państwowy system prawny, które mniej lub bardziej bezpośrednio określają uprawnienia i zachowania obywateli związane z zaspokajaniem ich potrzeb (m.in. prawa i wolności obywatelskie, prawa socjalne, regulacje prawne dotyczące poszczególnych dziedzin życia, prawo pracy, prawo rodzinne);
- ▶ informacyjne: dysponują nimi wszystkie podmioty dopuszczone do głosu przez państwo (czasem uznawane za nielegalne jak opozycja demokratyczna). Można tutaj wyróżnić informacje przekazywane za pośrednictwem systemu szkolnego, mass media;
- ▶ kadrowe: „czynnik ludzki” (m.in. służby społeczne, politycy, parlamentarzyści, związkowcy, lekarze, nauczyciele, wolontariusze);
- ▶ kształtowanie przestrzeni: planowanie i tworzenie infrastruktury społecznej [Supińska, 2013, s. 46–52].

3.3.2. Aktorzy lokalnej polityki społecznej

Istotny element procesu tworzenia i wdrażania polityki publicznej stanowią jej aktorzy, tj. podmioty zaangażowane w planowanie, wdrażanie i monitorowanie. Zaangażowanie części tych podmiotów ma charakter wewnętrzny. Organy stanowiąco-kontrolne władzy publicznej, w tym samorządowej, stanowią prawo w zakresie polityki społecznej. Organy wykonawcze odpowiadają za zorganizowanie procesu wdrożenia działań polityki społecznej. Poza tą kategorią podmiotów wyróżnić można aktorów zewnętrznych, często występujących w roli wykonawców programów publicznych oraz współpracujących w ich opracowaniu na zasadzie konsultacji

i uczestnictwa, jednak bez uprawnień do ich formalnego zatwierdzenia. W dziedzinie polityki społecznej kluczową rolę odgrywają w tym przypadku organizacje pozarządowe. Zwiększa się także znaczenie podmiotów sektora prywatnego, realizujących zadania socjalne w formie komercyjnej, a także realizujących w ramach swoich strategii biznesowych politykę CSR (*Corporate Social Responsibility* – koncepcja, według której przedsiębiorstwa w swych strategiach dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy).

Z powyższego wynika, że podstawowym założeniem współczesnej polityki społecznej jest jej wielosektorowość. Podstawowe instytucje i podmioty zaangażowane w działania z zakresu miejskiej polityki społecznej to:

- ▶ władze miast: decydenci dysponującymi zasobami lokalnej polityki społecznej, zatwierdzający jej zakres i programy działania;
- ▶ jednostki organizacyjne samorządu miasta, np. ośrodek pomocy społecznej (lub miejski ośrodek pomocy rodzinie w mieście na prawach powiatu) i powiązane instytucje tworzące lokalny system pomocy społecznej (np. domy dziennego pobytu, domy pomocy społecznej), szkoły, przedszkola, ośrodki kultury, sportu i rekreacji;
- ▶ jednostki organizacyjne samorządu powiatowego, zlokalizowane na terenie miasta, np. powiatowe centrum pomocy rodzinie, domy pomocy społecznej, poradnie pedagogiczno-psychologiczne, szkoły, domy dziecka, domy kultury, powiatowe urzędy pracy;
- ▶ organizacje pozarządowe;
- ▶ nieformalne grupy samopomocowe;
- ▶ ruchy miejskie;
- ▶ podmioty ekonomii społecznej;
- ▶ podmioty prywatne.

Poza sektorem publicznym angażującym się w działania miejskiej polityki społecznej w ramach realizacji narzuconych ustawowo zadań, istotny w niej udział przypada aktorom reprezentującym sektor prywatny i pozarządowy. Przedsiębiorcy przede wszystkim występują w roli pracodawców oraz operatorów (wykonawców) usług publicznych o charakterze społecznym. Jako dziedziny usług społecznych wskazuje się m.in. edukację i wychowanie, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, resocjalizację, kulturę, rekreację i wypoczynek, socjalne budownictwo mieszkaniowe. Warto w tym miejscu wspomnieć o innych, nie spopularyzowanych dotąd na szeroką skalę, formach zaangażowania przedsiębiorców lokalnych w działania na rzecz społeczności lokalnej i jej rozwoju. Chodzi tu o społeczną odpowiedzialność biznesu i stanowiący jej istotny element wolontariat pracowniczy. Zgodnie z raportem *Społecznie Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre Praktyki 2013* zaangażowanie społeczne i rozwój społeczności lokalnej są integralnymi elementami zrównoważonego rozwoju. Kwestie związane z rozwojem społeczności lokalnej, w które organizacja może wnieść swój wkład, obejmują tworzenie miejsc pracy poprzez rozszerzanie i dywersyfikację działalności gospodarczej oraz poprzez rozwój technologiczny. Organizacja może również wnieść swój wkład na drodze inwestycji społecznych w tworzenie bogactwa i dochodu poprzez: lokalne inicjatywy rozwoju ekonomicznego, szerzenie edukacji i programów rozwijania kompetencji, promowanie i ochronę kultury i sztuki oraz dostarczanie i/lub upowszechnianie usług zdrowotnych dla społeczności. Rozwój społeczności może obejmować instytucjonalne wzmocnienie społeczności, jej grup i forów zbiorowych, programów kulturalnych, społecznych i środowiskowych oraz sieci lokalnych obejmujących wielorakie instytucje. Raport wskazuje listę 170 praktyk z zakresu zaangażowania biznesu w działania na rzecz rozwoju społeczności lokalnej.

Grupa LOTOS jest jednym ze współzałożycieli Forum Inicjowania Rozwoju, czyli projektu współpracy międzysektorowej, którego celem jest prowadzenie partnerskich programów na rzecz rozwoju lokalnych społeczności i wyrównywanie dysproporcji społecznych w obszarach: kultury, edukacji i rozwoju gospodarczego. Do partnerstwa włączani są przedstawiciele wszystkich sektorów (w tym także małe i średnie firmy oraz podmioty ekonomii społecznej), a każdy z nich angażowany jest zgodnie ze swoimi kompetencjami merytorycznymi. Projekt realizuje ponad 20 podmiotów, m.in. Grupa LOTOS, Energa, PGNiG, PwC, Pracodawcy Pomorza. Przedsięwzięciu patronują Marszałek Województwa Pomorskiego oraz Prezydent Miasta Gdańska.

Z kolei firma Henkel Polska oraz Fundacja Miejsce Kobiet realizują partnerski program na rzecz aktywizacji zawodowej kobiet: „W drodze do pracy”. Jest to działanie społeczne ukierunkowane na aktywizację zawodową kobiet pozostających dłużej bez pracy (minimum rok) – bez pracy. Głównym celem projektu jest pomoc bezrobotnym kobietom w nabyciu umiejętności i kompetencji wspierających ich powrót na rynek pracy. W ramach projektu oferowane są różnego typu kursy, m.in. trening psychologiczny, ćwiczenia z autoprezentacji, zajęcia z przedsiębiorczości, a nawet konkretne szkolenia zawodowe. W ramach zajęć odbywają się także wspólne warsztaty z pracowniczkami firmy Henkel, podczas których uczestniczki projektu mają okazję zetknąć się z bliską z realiami pracy w międzynarodowej organizacji. Projekt dedykowany jest kobietom pełnoletnim, z wykształceniem średnim lub wyższym, zamieszkującym województwo mazowieckie, posiadającym status osoby bezrobotnej, a także osoby nieaktywnej zawodowo, pozostającej co najmniej rok bez pracy.

Wolontariat pracowniczy realizowany jest np. w popularnej sieci marketów Tesco. „Społecznicy” to pracownicy Tesco, którzy są reprezentantami firmy w kontaktach i budowaniu relacji międzysąsiedzkich. 33 pracowników Działów Obsługi Klienta pracuje razem z lokalną społecznością w swoim mieście i działa na rzecz zaspokojenia lokalnych potrzeb, poświęcając na to 10% swojego czasu pracy. Każda z tych osób realizowała w ramach projektu plan 13 akcji skierowanych do członków lokalnej społeczności. Były to m.in. wycieczki do sklepu Tesco dla dzieci i młodzieży, prezentacje lokalnych szkół gastronomicznych organizowane w pasażach sklepów Tesco, eventy promujące zdrowe odżywianie (akcja „Owoc zamiast słodyczy”), badania medyczne, rejestracja dawców szpiku oraz udział w dniach sportu w lokalnych szkołach. Łącznie w wydarzeniach wzięło udział ponad 26 tys. osób.

Źródło: Społecznie Odpowiedzialny Biznes..., 2014.

Istotną rolę w miejskiej polityce społecznej odgrywają też organizacje pozarządowe. Wśród głównych funkcji trzeciego sektora wymienia się:

- ▶ funkcję reprezentowania interesów i praw (rzecznictwo), adresowaną do państwa, rynku i społeczeństwa;
- ▶ funkcję redystrybucyjną, umożliwiającą wykorzystanie w celach dobra wspólnego zasobów, które inaczej nie byłby wykorzystane do zaspokojenia potrzeb społecznych;
- ▶ funkcję produkcyjną, ukierunkowaną na zaspokojenie potrzeb lokalnych w zakresie usług, w tym umożliwienie tego grupom, które nie mogą zakupić ich na rynku [Leś, 2007, s. 365].

Zgodnie z ustawą z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacje pozarządowe są formalnym partnerem samorządu miejskiego w realizacji zadań lokalnej polityki społecznej. W szczególności chodzi tu o:

- ▶ zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- ▶ wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- ▶ konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- ▶ tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Organizacje trzeciego sektora pełnią też istotną rolę w obszarze integracji społecznej i zawodowej, realizując w tym zakresie cztery główne cele: zapewniają przejściowe zatrudnienie, tworzą samofinansujące się miejsca pracy, integrują zawodowo, zapewniając stałą pomoc oraz readaptują społecznie przez pracę.

Organizacje pozarządowe coraz częściej pełnią rolę operatorów na rynku usług publicznych (tab. 3.3).

Tabela 3.3. Atuty i słabości organizacji pozarządowych jako operatorów na rynku usług społecznych

ATUTY	SŁABOŚCI
▶ Wypełnianie luk (w obszarze usług społecznych) ▶ Specjalizacja (jasno określone kategorii beneficjentów działań) ▶ Lepsze rozeznanie faktycznych problemów i potrzeb społeczeństwa (co prowadzi do optymalizacji decyzji) ▶ Realizacja funkcji społecznej kontroli działań administracji publicznej ▶ Tworzenie płaszczyzny dialogu i negocjacji między administracją a obywatelami ▶ Większa elastyczność i swoboda działania niż w I sektorze (mniejsze zbiurokratyzowanie) ▶ Kreatywność (wynikająca z mniejszego stopnia sformalizowania prowadzonej działalności) ▶ Kreowanie miejsc pracy (w sposób bezpośredni: organizacje pozarządowe jako pracodawcy) ▶ Pobudzanie rozwoju obywateli i wspólnot (rozwój lokalny) ▶ Odciążanie instytucji publicznych (realizacja zadań publicznych i działalności podobnej do tej, zwyczajowo podejmowanej przez organizacje sektora publicznego)	▶ Partularyzm (NGO realizują głównie swoje interesy grupowe, które nie muszą być zgodne z dobrem ogółu) ▶ Paternalizm: organizacje, nie mogąc stanowić prawa, świadczą usługi w sposób uznaniowy ▶ Niestabilność funkcjonowania ▶ Niepewność finansowania ▶ Uzależnienie od potencjalnych źródeł finansowania (zwłaszcza publicznych) ▶ Produkcyjna nieefektywność (słabsze niż w biznesie bodźce do racjonalizacji sposobu gospodarowania) ▶ Brak odpowiedniego zaplecza, zasobów i kadr, który powoduje amatorskie podejście do zadań

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Grewiński, Kamiński, Szarfienberg, 2007]

Pomimo wymienionych powyżej deficytów organizacji pozarządowych są one ważnym uczestnikiem miejskiej polityki społecznej. Realizacja polityk publicznych, w tym aktywnej polityki społecznej i polityki rynku pracy, polega współcześnie na łączeniu funkcji zarezerwowanych wyłącznie dla organów publicznych (sterowanie, stanowienie prawa, koordynowanie w ramach strategii i programów) z inicjatywami, intuicją i wiedzą charakterystyczną dla przedstawicieli trzeciego sektora.

3.4. Modele i strategie realizacji polityki społecznej miast

3.4.1. Aktywna polityka społeczna

Jedną z kluczowych kategorii w dyskusji nad kształtem i zakresem działań współczesnej polityki społecznej realizowanej na poziomie centralnym i lokalnym jest niewątpliwie aktywna polityka społeczna (APS). Jak słusznie zauważają M. Rymsza i T. Kazimierczak, wysokiej stopie bezrobocia towarzyszy często stosunkowo niski poziom aktywności ekonomicznej społeczeństwa. Dodatkowo, programy polityki społecznej w dalszym ciągu mają bardziej ostonowy niż aktywizujący charakter. Wobec takich uwarunkowań, wyzwaniem dla współczesnej polityki społecznej jest wbudowanie w jej system instytucjonalny silnych zachęt do podejmowania i kontynuowania aktywności ekonomicznej. Chodzi przede wszystkim o to, by dokonującemu wyboru obywatelowi chciało (i opłacało) się bardziej pracować niż nie pracować [Kazimierczak, Rymsza, 2005, s. 2]. W ujęciu ogólnym APS polega na:

- ▶ ograniczaniu „pasywnych” form wsparcia na rzecz aktywizowania i prowadzenia do samodzielności, prowadzeniu działań skoncentrowanych na zatrudnieniu lub odbudowaniu zdolności do zatrudnienia,
- ▶ koordynacji działań wszystkich instytucji (publicznych, pozarządowych i prywatnych) w celu organizacji aktywnych form wsparcia.

Zarysowana w dokumentach unijnych koncepcja aktywnej polityki społecznej obejmuje [Aktywna polityka społeczna..., 2010]:

- ▶ decentralizację i wzrost znaczenia samorządu lokalnego;
- ▶ zasadę pomocniczości w organizacji państwa oraz wzrost znaczenia trzeciego sektora;
- ▶ uznanie przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych dla budowy kapitału społecznego;
- ▶ akceptację postulatu utrzymywania równowagi finansów publicznych oraz ograniczenie redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych;
- ▶ znaczenie negocjacji zbiorowych, w tym dialogu obywatelskiego, w którym aktywnie uczestniczą organizacje obywatelskie;
- ▶ rolę edukacji jako instrumentu inwestowania w kapitał ludzki i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy;
- ▶ znaczenie sektora ekonomii społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego dla realizacji pełnego zatrudnienia;
- ▶ przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez pomoc w podjęciu pracy lub udział w programach integracyjnych/reintegracyjnych,
- ▶ zwiększenie roli wolontariatu jako zdobycia kwalifikacji w przyszłej pracy zarobkowej;
- ▶ podejmowanie działań aktywizujących nie tylko pojedynczych klientów, ale również całych społeczności lokalnych.

Aktywna polityka społeczna to oczywiście przeciwieństwo polityki pasywnej, rozumianej jako polityka zagwarantowanego bezpieczeństwa socjalnego (w pomo-

cy społecznej – udzielanie świadczeń pieniężnych i rzeczowych, a na rynku pracy – wcześniejsze emerytury dla wybranych grup zawodowych, świadczenia i zasiłki przedemerytalne, renty dla osób niezdolnych do pracy).

W szczególnym obszarze pomocy społecznej służby społeczne powinny działać zgodnie z ideą wzmocnienia (upodmiotowienia) – empowerment. Jak zauważa D. Trawkowska, idea empowerment odnosi się do różnych poziomów, a w szczególności do poziomu lokalnego (społeczność lokalna, lokalna – gminna i powiatowa pomoc społeczna, lokalne władze, organizacje pozarządowe i grupy nieformalne). Na poziomie grupy i społeczności empowerment obejmuje: zjawiska i procesy towarzyszące podejmowanym przez jednostki i grupy staraniom o polepszenie ich pozycji w układzie wpływów w środowisku. Uwzględnia procesy towarzyszące zorganizowanej reakcji przeciw zewnętrznym narzuconym tym społecznościom i grupom, ograniczeniom w dostępie do środków i możliwości. Oznacza też celowe i zorganizowane działania przeciw bezsilności wynikającej z nierówności społecznych i zewnętrznych ograniczeń [Trawkowska, 2013, s. 40]. Podejście *empowerment* oznacza w szczególności [O urzeczywistnienie zasady Empowerment w polityce aktywnej integracji, <http://ops.pl/wp-content/uploads/2014/09/Manifest-empowerment-projekt.pdf>]:

- ▶ wzmacnianie potencjału sprawstwa osób, rodzin i grup w przypadku, gdy jest on zbyt słaby, by były one w stanie aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym lub by do takiej aktywności powrócić;
- ▶ zapewnianie usług osobom i rodzinom, gdy okoliczności życiowe lub rodzinne (w tym obowiązki opiekuńcze) ograniczają ich aktywność;
- ▶ wzmacnianie potencjału sprawstwa lokalnych społeczności tak, by aktywnie uczestniczyły w rozwiązywaniu lokalnych problemów i osiąganiu celów rozwojowych;
- ▶ aktywną opiekę się tymi, którzy opieki wymagają, w tym mobilizowanie zasobów tkwiących w środowisku społecznym, by opieka ta była najlepszej jakości;
- ▶ zachęcanie odbiorców usług do aktywnego włączania się w proces ich planowania, realizowania i zarządzania, czyniąc ich pełnoprawnymi koproducentami tych usług.

Co godne uwagi w konceptualizacji upodmiotowienia społeczności, to odnotowanie, że wspólnota nie działa sama, a samorząd nie jest dominującym aktorem. W środowisku lokalnym funkcjonują bowiem różnorodne elity, w skład których wchodzić mogą np. uniwersytety czy fundacje, które również mają udziały w procesach upodmiotowienia i rewitalizacji społecznej [Boyle, Silver, 2005, s. 233–243].

Z opisanym powyżej modelem aktywnej polityki społecznej wiąże się nowy paradygmat inwestycyjnej polityki społecznej. W 2013 r. Komisja Europejska przyjęła tzw. *Social Investment Package* (SIP), będący w istocie niezobowiązującą wytyczną dla przeobrażeń polityki społecznej. Pakiet zawiera wytyczne mające pomóc w osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”. W podejściu tym dominuje przekonanie, że dobrze zaprojektowana polityka społeczna może przyczynić się do wzrostu gospodarczego, a także do ochrony ludzi przed ubóstwem. Podkreślono, że system polityki społecznej powinien spełniać trzy funkcje: inwestycji społecznych, ochrony socjalnej i stabilizacji gospodarki [Bouget, Frazer, Marlier, Sabato, Vanhercke, 2015, s. 6].

Koncepcja inwestycji społecznych silnie opiera się na założeniu, że polityka społeczna i gospodarcza wzajemnie się uzupełniają, a inwestycje społeczne obejmują wzmocnienie obecnych i przyszłych możliwości ludzi. Jak zauważa M. Grewiński, paradygmat inwestycji społecznych ma na celu wspieranie nowego systemu gospodarczego – gospodarki opartej na wiedzy, której podstawę stanowią wykwalifikowani i elastyczni pracownicy. Kapitał ludzki i intelektualny są tu traktowane jako

siła napędowa rozwoju społecznego. M. Grewiński inwestycyjną politykę społeczną definiuje jako działanie zorientowane na tworzenie kapitału ludzkiego i społecznego wśród pokolenia młodych. Inwestycja w przyszłość dokonuje się przede wszystkim poprzez aktywną politykę na rzecz rodziny, aktywną politykę rynku pracy, edukację i kształcenie ustawiczne. W podejściu tym kapitał finansowy i rzeczowy ustępują kapitałowi ludzkiemu, gdyż ten ostatni decyduje o przewadze konkurencyjnej państw [Grewiński, 2015, s. 65].

3.4.2. Programowanie lokalnej polityki społecznej

Istnieją trzy zasadnicze powody, dla których w sektorze publicznym, w zasadzie na każdym poziomie zarządzania (centrum, region, układy lokalne), stosuje się programowanie polityki społecznej. Wymienić tu należy:

- ▶ przymus prawny,
- ▶ członkostwo Polski w UE,
- ▶ menedżerskie podejście do zarządzania sprawami publicznymi.

Pierwsza przesłanka jest szczególnie istotna w przypadku realizacji zadań z zakresu lokalnej i regionalnej polityki społecznej, od 2004 r. bowiem, na mocy przepisów ustawy o pomocy społecznej, samorząd terytorialny został zobligowany do tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych (poziom lokalny: gmina i powiat) oraz strategii w zakresie polityki społecznej (regiony/województwa samorządowe). Strategie te muszą być skoordynowane i spójne z ogólnymi dokumentami wytyczającymi strategiczne kierunki rozwoju jednostek terytorialnych – strategiami rozwoju, a ich realizacji służyć mają branżowe i uszczegółowione programy lokalne i regionalne. Zasadniczym powodem tworzenia miejskich strategii rozwiązywania problemów społecznych jest przepis art. 17 ustawy z 12 marca 2004 o pomocy społecznej], nakładający na gminy obowiązek opracowania takich dokumentów. Według tego przepisu do obowiązkowych zadań własnych gminy należy m.in.: „opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka”. Z art. 17 wyraźnie wynika, że gmina nie może uchylić się od obowiązku opracowania i uchwalenia strategii.

Druga przesłanka – członkostwo Polski w Unii Europejskiej – powoduje, że pomoc finansowa z funduszy strukturalnych w dużym stopniu zasila środki publiczne, co powinno wywołać przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego oraz stymulować tworzenie nowych miejsc pracy. Możliwość pozyskania środków pomocowych na dofinansowanie programów i interwencji społecznych jest warunkowana poszanowaniem zasad i reguł polityki strukturalnej, w tym zasady programowania. Zasada programowania stanowi, iż środki pochodzące z funduszy strukturalnych służą finansowaniu jedynie tych działań, które zostaną zawarte w ramach wieloletnich programów rozwoju. Tym samym sfinansowanie przedsięwzięć publicznych z środków unijnych jest możliwe w przypadku posiadania aktualnej strategii.

Trzecia przesłanka powiązana jest z ewolucją podejścia do zarządzania sprawami publicznymi. Lansowana od lat również w Polsce koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego opiera się na założeniu, że sektor publiczny powinien być w swych działaniach „przedsiębiorczy”. W myśl tej zasady przyjmuje się, że można w jego działalności wdrażać proefektywnościowe rozwiązania oraz instrumenty zarządcze zaczerpnięte z praktyki funkcjonowania organizacji rynkowych, w tym zarządzanie strategiczne (zob. *EkoMiasto#Zarządzanie*, rozdział: *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*).

Kluczową rolę w zarządzaniu rozwojem miast pełni niewątpliwie strategia rozwoju, czyli kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, wytyczająca cele i kierunki działania oraz reguły i etapy ich osiągania. W dziedzinie lokalnej polityki i pomocy społecznej dokumentem koordynującym zadania jednostkowe jest z kolei strategia rozwiązywania problemów społecznych. Jest to długofalowa koncepcja działania, stanowiąca podstawę realizacji przyjętych wzorów interwencji społecznych, podejmowanych w celu poprawy tych zjawisk występujących w obrębie danej społeczności, które oceniane są negatywnie. Dodatkowo, strategia ta powinna programować „politykę na rzecz poprawy jakości życia, zwiększania spójności społecznej, wzbogacania pola szans samorealizacji poszczególnych mieszkańców i umacniania kapitału społecznego miasta”. Podejście aktywizujące w strategiach rozwiązywania problemów społecznych postuluje W. Kłossowski (cytowany zapis pochodzi z projektu *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łodzi: Polityka Społeczna 2020+ dla Miasta Łodzi*).

Tabela 3.4. Błędy we wdrażaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych

1	Brak kompleksowych i dynamicznych (ukazujących tendencje i trendy dla diagnozowanych zjawisk, cech i zmiennych) diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczej jednostki terytorialnej. Zaleca się uwzględnianie kryteriów społecznych – wyników badań opinii publicznej, a także uwzględnienie wskaźników kontekstowych (opisujących sytuację układu lokalnego na tle innych, podobnych jednostek)
2	Niewystarczające metody diagnozowania lokalnych problemów społecznych. Problemy i ich hierarchie określa się na podstawie sprawozdawczości ośrodka pomocy społecznej, według liczby osób i rodzin, które korzystają z pomocy oraz kategorii udzielonego wsparcia. Wywołuje to efekt błędnego koła, prowadzący do nierzetelnej diagnozy. Chodzi o fakt, że ośrodki pomocy społecznej realizują ustawowo narzucone zadania, koncentrując się wokół ustawowo określonych obszarów wsparcia i interwencji socjalnej. Jako jednostki budżetowe prowadzą szczegółową sprawozdawczość, w której odnoszą się przede wszystkim do swej podstawowej, regulowanej prawnie działalności. Korzystając w diagnozach z własnych sprawozdań, identyfikują zatem jedynie „ustawowe” problemy społeczne danego terenu. Zaleca się gromadzenie danych pochodzących od innych instytucji i organizacji działających w obszarze pomocy społecznej oraz inwentaryzowanie zasobów organizacji trzeciego sektora. A także uspołecznienie etapu diagnostycznego
3	Pomijanie etapu analitycznego, służącego identyfikacji najważniejszych uwarunkowań realizacji strategii. Zaleca się wykorzystanie metod analitycznych w procesie planowania, np. SWOT, Benchmarking
4	Brak zasad i wskaźników monitoringu. Zaleca się opracowanie zestawu wskaźników monitorujących stopień realizacji poszczególnych celów, jak również opisu podstawowych zasad monitorowania strategii
5	Brak określenia źródeł finansowania strategii i wskazania szacunkowych kosztów realizacji zaplanowanych zadań. Zaleca się szacowanie kosztów działań przewidzianych do realizacji w pierwszym etapie wdrażania strategii oraz wskazanie potencjalnych źródeł ich finansowania
6	Brak partycypacji. Znaczna część lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest opracowana samodzielnie przez pracowników ośrodków pomocy społecznej, którzy nie mieli wcześniej do czynienia z metodą planowania strategicznego oraz nie zostali odpowiednio (lub wcale) przeszkoleni w tej dziedzinie. Zaleca się stosowanie metody uczestniczącej w opracowaniu i monitorowaniu strategii, np. utworzenie zespołu strategicznego grupującego różnorodnych interesariuszy

Źródło: opracowanie własne.

Literatura fachowa podkreśla wyraźnie, że strategia zakłada aktywne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych podmiotów w jej formułowaniu i realizacji (tab. 3.4). Część autorów wskazuje nawet na tzw. partycypacyjną (uczestniczącą) metodę tworzenia planów strategicznych. Polega ona na trwałym powołaniu zbiorowego podmiotu, stanowiącego reprezentację społeczności lokalnej w pracach nad strategią, np. forum strategiczne, konwent strategiczny, zespół partycypacyjny, warsztat strategiczny [Kłosowski, Warda, 2001, s. 86; Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 135–140]. Skład takiego podmiotu może być następujący: pracownicy socjalni i dyrekcja ośrodka pomocy społecznej, reprezentanci władz lokalnych, urzędnicy samorządowi, reprezentanci innych samorządowych jednostek organizacyjnych działających w obszarze lokalnej polityki i pomocy społecznej, przedstawiciele społeczności lokalnej, przedstawiciele lokalnych NGO, eksperci (akademyki lub konsultanci), reprezentacja zainteresowanych pracodawców.

3.5. Wykluczenie społeczne a polityka społeczna miasta

W projekcie Krajowej Polityki Miejskiej bardzo zdawkowo omówiono wyzwania i problemy natury społecznej, którym muszą sprostać procesy rewitalizacji miast. Zaliczono do nich m.in. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poprawę jakości mieszkań i warunków ich eksploatacji, edukację, aktywizację zawodową i przedsiębiorczość grup zagrożonych wykluczeniem. W zasadzie KPM nie podaje szczegółów w zakresie powyższych obszarów działania miejskiej polityki społecznej. Może to świadczyć o wspomnianym już w niniejszym rozdziale deficycie wiedzy na temat społecznego kontekstu rozwoju miasta.

Podstawowym kierunkiem działań lokalnej polityki społecznej zdaje się być walka z biedą i wykluczeniem społecznym. Autorzy *Diagnozy społecznej 2013* wykluczenie społeczne definiują jako brak możliwości uczestniczenia jednostki lub grupy społecznej w ważnych dziedzinach życia wspólnoty, do której należą. Zauważają przy tym, że nie jest to związane z ich przekonaniami, ale z deficytami niezależnymi lub częściowo zależnymi od nich [Panek, Czapiński, 2014, s. 386]. Z formalnego (wynikającego z interpretacji obowiązujących przepisów) punktu widzenia wykluczeniu społecznemu (ekskluzji, marginalizacji) podlegają ci, którzy nie są w stanie sami zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo i uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. W szczególności są to osoby: bezdomne, uzależnione od alkoholu lub narkotyków po zakończeniu terapii, psychicznie chore, długotrwale bezrobotne, zwolnione z zakładów karnych, niepełnosprawne oraz uchodźcy [Karwacki, Kaźmierczak, Rymsza, 2014, s. 415].

Wykluczenie społeczne jest skutkiem biedy dotyczącej członków społeczności miejskiej. E. Tarkowska opisuje biedę jako zjawisko, które może przedłużać się, nabierać chronicznego charakteru, a nawet być międzygeneracyjnie przekazywane (dziedziczenie biedy). Wskazuje też na zagrożenie koncentracją ubóstwa i powiązanych z nim negatywnych zjawisk prowadzących do wykluczenia społecznego. Co istotne, biedne sąsiedztwo sprzyja ich utrwalaniu. Nagromadzenie w danej przestrzeni różnych negatywnych zjawisk: ubóstwa, bezrobocia, braku miejsc pracy, niskiego poziomu edukacji, braku perspektyw dla młodzieży, ograniczonej mobilności, przeszkód w komunikacji ze światem zewnętrznym, a w konsekwencji izolacji – zwiększa niebezpieczeństwo tzw. błędnego koła ubóstwa, trwałej marginalizacji czy wyłaniania się *underclass*. Koncentracja biedy może zachodzić w przestrzeni miejskiej, szczególnie w starych centrach miast przemysłowych [Tarkowska 2005, s. 26]. Realizacja skutecznych programów społecznych wymaga nie tylko wiedzy

o tym, jak duży jest zasięg biedy w mieście, lecz także o tym, czy ludność biedna jest rozproszona wśród mieszkańców lepiej sytuowanych, czy też skupiona w określonych miejscach, tworząc „enklawy”

Enklawy biedy w mieście

W systematyce badań łódzkich enklawa biedy została zdefiniowana jako obszar przestrzeni miejskiej, w przypadku którego co najmniej 30% mieszkańców to beneficjenci pomocy społecznej. Jak wynika z badań prowadzonych pod kierownictwem Wielisławy Warzywody-Kruszyńskiej, bardzo istotną rolę w tworzeniu się łódzkich enklaw biedy odegrały trzy nakładające się na siebie procesy: dezindustrializacji, dewelfaryzacji oraz dezinstytucjonalizacji rodziny. Dezindustrializacja oznacza zmniejszanie udziału przemysłu w zatrudnieniu i w dochodzie narodowym, dewelfaryzacja – oznacza wycofywanie się państwa z dostarczania bezpłatnie lub po niskich cenach usług społecznych, w tym mieszkań. Dezinstytucjonalizacja rodziny natomiast to wzrost udziału i liczby rodzin niepełnych, jednoosobowych gospodarstw domowych, nieformalnych związków z dziećmi [Warzywoda-Kruszyńska, Kruszyński, 2010, s. 52].

Badania łódzkich socjologów wykazały także, że koncentracji biedy w ramach enklaw towarzyszy degradacja techniczna tych obszarów, zwłaszcza ich substancji mieszkaniowej [Jankowski, Warzywoda-Kruszyńska, 2010, s. 10]. W zaniedbanych, nie remontowanych od lat budynkach lokowane są mieszkania socjalne. Budynki te nie gwarantują godnego życia nie tylko z uwagi na zły stan techniczny i deficyty infrastrukturalne, ale również z powodu zwiększonego zagrożenia przestępczością. Otrzymują w nich mieszkania osoby pozbawione praw do dotychczas zajmowanych lokali z uwagi na zaległości czynszowe. Równocześnie na tych samych obszarach widoczne są społeczne skutki gentryfikacji – mieszkańcy o niskich dochodach wypierani są z odnowionych i zmodernizowanych obszarów, które z uwagi na swoją atrakcyjność, dedykowane są jako lokalizacja mieszkań dla klasy średniej. Dotychczasowi mieszkańcy enklaw migrują zaś w ramach enklawy lub pomiędzy enklawami, co powoduje dalszą koncentrację przestrzenną biedy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Jankowski, Warzywoda-Kruszyńska, 2010.

Do podobnych wniosków dochodzili badacze amerykańscy i francuscy, za-uważając, że koncentracja ubóstwa pogarsza sytuację społeczną grup ubogich i mniejszości etnicznych poprzez tzw. efekty sąsiedztwa (*neighbourhood effects*) [Lelévrier, 2013, s. 409–416]. Uważa się, że ich mechanizmy wynikają po części z braku interakcji społecznych pomiędzy zróżnicowanymi grupami. Zakłada się, że zachowania i aspiracje jednostek mogą się zmienić poprzez kontakt z rówieśnikami i sąsiadami, a grupy o wyższych dochodach są postrzegane jako potencjalnie pozytywne wzorce, „drogowskazy” do głównego nurtu wartości i norm. Brak interakcji społecznych powoduje zawężanie sieci społecznych, które ograniczają jednostkom dostęp do informacji i zasobów. Konsekwencją tego ograniczenia jest wyłączenie uboższych mieszkańców z partycypacji społecznej i zatrudnienia. Jako remedium dla tej sytuacji wskazuje się strategię „social-mix”. Przyjmuje się, że interakcje pomiędzy mieszkańcami dzielnic ubogich i nowymi grupami społecznymi pochodzącymi spoza tych obszarów przynoszą pozytywne efekty w walce z marginalizacją. Większe zróżnicowanie społeczne postrzegane jest jako metoda zmniejszenia stygmatyzacji, redukcji wykroczeń i przestępstw. Działanie to ma również sprzyjać kreowaniu większej liczby nowych miejsc pracy i zwiększeniu zdolności do awansu wśród naj-

uboższych. Krajowe i lokalne strategie promują spójność społeczną rozumianą jako zdolność społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu wszystkim swoim członkom, minimalizowania różnic i uniknięcia polaryzacji. Inkluzywne wspólnoty opierają się na podzielanych normach, wartościach, zaufaniu i kooperacji.

Omawiając problematykę wykluczenia społecznego, trudno pominąć kategorię ekonomii społecznej, traktowanej jako narzędzie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ranga ekonomii społecznej w miejskiej polityce społecznej systematycznie wzrasta, co wyraża się np. uwzględnieniem działań na rzecz jej popularyzacji w strategiach lokalnych, a także systematycznym przyrostem liczby jej podmiotów, do której zalicza się np.: spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia, fundacje, centra i kluby integracji społecznej, spółki, zakłady aktywności zawodowej czy warsztaty terapii zajęciowej. Pomimo dużej różnorodności, przedsiębiorstwa społeczne mają pewne wspólne charakterystyki, do których zalicza się ich progospodarczą orientację, uwzględnienie celów społecznych w prowadzonej działalności czy społeczną formę własności. W ramach realizacji funkcji ekonomicznych podmioty ekonomii społecznej zajmują się produkcją towarów lub świadczeniem usług (w tym publicznych: społecznych i technicznych) na otwartym rynku, przy czym wypracowane zyski są głównie inwestowane w celu osiągnięcia założonych celów społecznych, do których zalicza się m.in. tworzenie miejsc pracy, szkolenia, integrację społeczną i zawodową. Wartości etyczne podmiotów ekonomii społecznej mogą także obejmować zobowiązanie do aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych [The Voice of Social Enterprise, 2003].

Priorytetową dziedziną działalności podmiotów ekonomii społecznej jest podnoszenie zatrudnienia poprzez aktywizację społeczną i zawodową grup defaworyzowanych na rynku pracy [Mazur, Pacut, 2008, s. 23]. Realizacja tej roli wiąże się z podejmowaniem przedsięwzięć ukierunkowanych na zapobieganie wykluczeniu społecznemu poprzez reintegrację zawodową i usamodzielnianie osób wykluczonych, do których zalicza się przede wszystkim: długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, izolowanych czy uzależnionych. Wsparcie udzielane tym osobom inicjuje proces ich włączania do gospodarki rynkowej, co w efekcie przyczynia się do wzrostu spójności społecznej i ograniczenia obszarów marginalizacji, z którymi samodzielnie nie radzi sobie administracja publiczna i jej jednostki organizacyjne.

Bibliografia

- Aktywna polityka społeczna w województwie opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Raport z badania regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu, Opole 2010, http://ois.rops-opole.pl/download/Aktywna_polityka_spoleczna_w_woj_opolskim_2.pdf [dostęp 20.12.2015].
- Alcock P., Erskine A., May M. (red.) (1999), Glossary of Key Terms, *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Bendell T., Boulter L. (2000), Benchmarking. *Jak uzyskać przewagę nad konkurencją*, Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Boyle M., Silver I. (2005), *Poverty, Partnerships, and Privilege: Elite Institutions and Community Empowerment*, „City & Community”, vol. 4, Issue 3.
- Czy *Silver Economy* ma w Polsce przyszłość?, <http://www.institutobywatelski.pl/11056/lupa-institutu/czy-silver-economy-ma-w-polsce-przyszlosc> [dostęp 22.06.2013].
- Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S., Vanhercke B. (2015), *Social Investment in Europe. A Study of National Policies*, European Commission.

- Golinowska S. (2000), *Polityka społeczna okresu transformacji*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa 2000.
- Grewiński M. (2015), *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu welfare state?*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka, Warszawa.
- Hahn J. (2011), *Przedmowa*, [w:], *Miasta jutra. Wyzwania, wizje rozwiązania*, Komisja Europejska, Polityka Regionalna.
- Grewiński M., Kamiński S. (2007), *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.
- Improvement and Development Agency (2000), *Join the Club? Benchmarking for Best Value*, UK.
- Jankowski B., Warzywoda-Kruszyńska W. (2010), *Mieszkańcy łódzkich enklaw biedy 10 lat później*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsza M. (2014), *Reintegracja Aktywna polityka społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kaźmierczak T., Rymsza M. (2005), *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, „Analizy i Opinie”, nr 48, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kłósowski W., Warda J. (2001), *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała.
- Kucharski M. (2012), *Koncepcja flexicurity a elastyczne formy zatrudnienia na polskim rynku pracy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Kurzynowski A. (2001), *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Kurzynowski A., Błędowski P. (2002), *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Lelévrier C. (2013), *Social mix neighbourhood policies and social interaction: The experience of newcomers in three new renewal developments in France*, „Cities”, no 35.
- Lenart M. (2009), *Raport z diagnozy Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Polsce*, Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń UTW, Nowy Sącz.
- Leś E. (2007), *Rola trzeciego sektora w polityce społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mazur S., Pacut A. (2008), *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, FISE, Warszawa.
- Olsson S.E. (1993), *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Arkiv Foerlag, Lund.
- O urzeczywistnienie zasady Empowerment w polityce aktywnej integracji, <http://ops.pl/wp-content/uploads/2014/09/Manifest-empowerment-projekt.pdf> [dostęp 12.09.2015].
- Panek T., Czapiński J. (2014), *Wykluczenie społeczne*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* (2014), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

- Polskie forum HR, Rok 2010 w agencjach zatrudnienia, (2015) <http://www.polskieforumhr.pl/> [dostęp 20.12.2015].
- Projekt Krajowej Polityki Miejskiej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, marzec 2014.
- Społecznie Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre Praktyki 2013, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2014.
- Standing G. (2014), *Prekariat: Nowa niebezpieczna klasa*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.
- Supińska J. (2013), *Debaty o polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2007), *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2006), *Stabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/tzts.pdf> [dostęp 10.09.2015].
- Szcześniak M. (2011), *Pokolenie „ani – ani”: o młodości, która się nie uczy, nie pracuje i nie dba o samokształcenie*, „Psychologia Społeczna”, t. 6.
- Szweda-Lewandowska Z. (2012), *Wyzwania dla polityki społecznej w zakresie opieki nad osobami starszymi*, <http://liberte.pl/wyzwania-dla-polityki-spoecznej-w-zakresie-opieki-nad-osobami-starszymi/> [dostęp 07.03.2012].
- Tarkowska E. (2005), *Polska bieda*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk. Akademia”, nr 4.
- Tomanek A. (red.) (2010), *Narzędzia polityki flexicurity. Poradnik dobrych praktyk*, IRiPwB, Bydgoszcz.
- Trawkowska D. (2013), *Empowerment – idea, koncepcje i praktyka w pracy socjalnej*, [w:] *Empowerment o polityce aktywnej integracji*, nr 2/2013, Warszawa.
- Turnowiecki W. (2008), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo GWSH, Gdańsk.
- The Voice of Social Enterprise (2003), *There's More to Business Than You Think. A Guide to Social Enterprise*, Social Enterprise Coalition, London.
- Wang H., Shen Q., Tang B., Lu C., Peng Y., Tang L. (2014), *A framework of decision-making factors and supporting information for facilitating sustainable site planning in urban renewal projects*, „Cities”, vol. 40(2014).
- Warzywoda-Kruszyńska W., Kruszyński K. (2011), *Dziedziczenie biedy i wykluczenia społecznego – w perspektywie lokalnej polityki społecznej*, [w:] *Polski Raport Social Watch 2010 Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Powerty Network*, Warszawa.
- Wieczorek I. (2008), *Rola uniwersytetów trzeciego wieku w edukacji ustawicznej osób starszych*, [w:] J.T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.04>

Ewa M. Boryczka*
Jakub Zasina**

DZIEDZICTWO KULTUROWE I TOŻSAMOŚĆ MIASTA



*Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: eboryczka@uni.lodz.pl

**Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: jakub.zasina@uni.lodz.pl

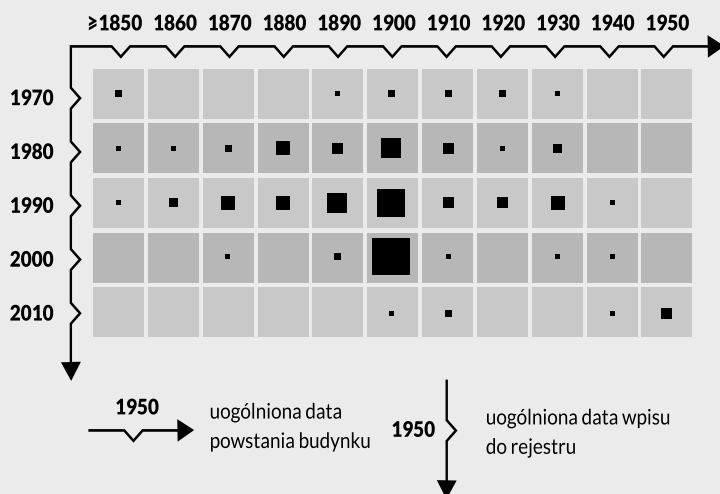
4.1. Dziedzictwo kulturowe w rozwoju miasta

4.1.1. Istota dziedzictwa kulturowego

Termin „zabytek” zdążył się rozpowszechnić w codziennym języku: przewodnicy posługują się nim, opowiadając o zabytkowych budowlach; kolekcjonerzy przyozdabiają mieszkania zabytkowymi meblami; miłośnicy motoryzacji uczestniczą w zjazdach zabytkowych pojazdów. Zabytek jest intuicyjnie postrzegany jako coś wiekowego. W ostatnich latach można było usłyszeć budzące kontrowersje dyskusje na temat tego, czy dany budynek jest już „wystarczająco stary”, aby stać się zabytkiem. Nie istnieje jednak granica, której przekroczenie gwarantowałoby uzyskanie statusu zabytku. Kto zatem i na jakiej podstawie decyduje o tym, czy dany obiekt określimy takim mianem? Zazwyczaj decyzję tę podejmują konserwatorzy na podstawie analizy wartości kulturowych danego obiektu, m.in. wartości historycznej, estetycznej, naukowej i autentyczności. Wysiłki podejmowane przez konserwatorów prowadzą do stworzenia katalogu zabytków o określonej liczbie pozycji. Oznacza to jednak, że choć dany obiekt może cechować się pewnymi wartościami kulturowymi, niekoniecznie musi on posiadać formalny status obiektu zabytkowego.

Aż budynek stanie się zabytkiem

Analiza przeprowadzona na podstawie danych z rejestru zabytków miasta Katowice wykazała, że przeciętnie upływa tam 91 lat od daty wzniesienia budynku do momentu, kiedy trafia on do rejestru zabytków. Mija bowiem pewien okres, zanim środowisko konserwatorskie uzna dany obiekt za warty ochrony. Katowice odnotowały etap najbardziej dynamicznego rozwoju na przełomie XIX i XX w., zatem można się spodziewać, że to właśnie z tego okresu pochodzić będzie znaczna część tamtejszej zabudowy. Jak wynika z poniższego wykresu, jeszcze w latach 70. stosunkowo niewiele katowickich budynków było wpisywanych do rejestru zabytków. W miarę, jak przekonanie o wartości zabudowy XIX i XX-wiecznej rosło, wytyżenia nabierały wysiłki konserwatorów, aby obejmować tę zabudowę prawną ochroną.



Uogólniona data powstania budynku oraz uogólniona data wpisu do rejestru zabytków na przykładzie Katowic.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kącka et al., 2013.

Relatywnie klarowny termin, jakim jest „zabytek”, ustępuje jednak stopniowo miejsca nieoczywistemu pojęciu dziedzictwa. Pojęciem tym posługują się już nie tylko konserwatorzy, historycy sztuki czy kulturoznawcy. Weszło ono bowiem także do żargonu ekonomistów, planistów przestrzennych, operatorów turystycznych i specjalistów od zarządzania. Termin „dziedzictwo kulturowe” jest dziś obecny w wielu dokumentach strategicznych opracowywanych przez władze miast. Często pojęcie dziedzictwa bywa przywoływane w dyskusjach na temat rozwoju lokalnego oraz rewitalizacji [Murzyn-Kupisz, 2012, s. 24]. Uzasadnione jest zatem pytanie o to, z jakiego powodu zaczęło ono zyskiwać na popularności oraz czy termin „zabytek” stał się niewystarczający? Z badań wynika, że choć wskazanie różnicy między zabytkiem a dziedzictwem sprawia problemy, wiele osób intuicyjnie zauważa, że dziedzictwo jest pojęciem szerszym [Kozioł et al., 2013, s. 15–16]. Zachodzące zmiany zwięźle podsumowuje M. Murzyn-Kupisz: „Obecnie [...] odchodzi się bowiem od węższego pojęcia zabytku, rozumianego jako obiekt czy zespół materialny, na rzecz znacznie szerszego, ale i bardziej niejednoznacznego pojęcia »dziedzictwo kulturowe«” [2010a].

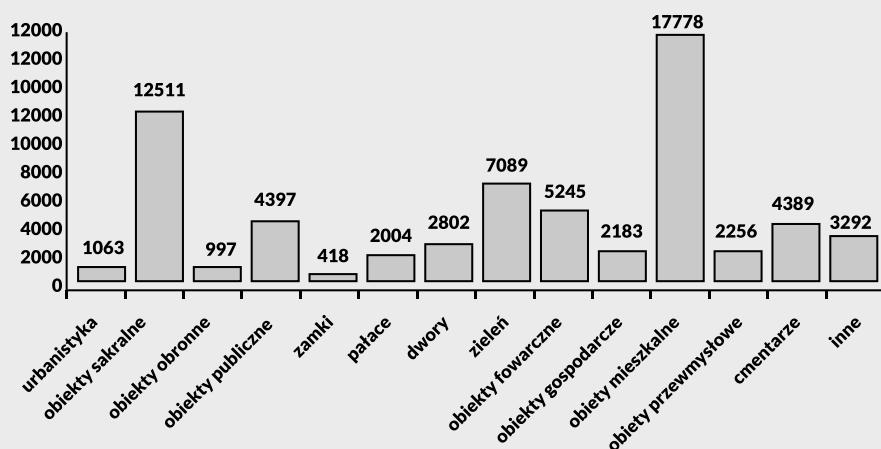
Pojęcie dziedzictwa odnosi się już nie tylko do pojedynczych, materialnych, zabytkowych obiektów, ponieważ obejmuje również ich zespoły i krajobrazy, uwzględnia zwyczaje, tradycje oraz atmosferę miejsca (łac. *genius loci*). Dzisiejsze spojrzenie na dziedzictwo oznacza, że może się nim stać rezultat każdej działalności człowieka, nie tylko artystycznej [Murzyn-Kupisz, 2010b]. W ostatnich dekadach nastąpiło poszerzanie zakresu znaczeniowego dziedzictwa, co znajduje odzwierciedlenie w treści tzw. dokumentów doktrynalnych, opracowywanych przez gremia konserwatorskie [Kozioł et al., 2013, s. 13–14]. Zatem, współcześnie pod pojęciem dziedzictwa kulturowego rozumie się „wielość materialnych i niematerialnych wartości, które pozostawiły współczesnym poprzednie pokolenia” [Murzyn-Kupisz, 2010a]. Nietrafiony byłby jednak pomysł, by za dziedzictwo uznawać wszystko to, co powstało w przeszłości, ponieważ w takim przypadku dziedzictwo obejmowałoby także „coś wytworzonego wczoraj lub przedwczoraj” [Throsby, 2010, s. 75]. Stąd, jak pisał A. Tomaszewski, „Dziedzictwo kultury jest sprawą wyboru. [...] Jest nim nie to wszystko, co w spadku artystycznym i kulturalnym pozostawiły nam minione pokolenia, lecz to, co z niego chcemy przejąć na własność” [2000, s. 9]. Wskazówka ta daje podstawy, by twierdzić, iż nie tylko od specjalistów, ale przede wszystkim od współczesnych społeczeństw oraz ich interpretacji zasobów kulturowych będzie zależeć, co ze spuścizny poprzedników uznane zostanie za dziedzictwo [Broński, 2006].

Podstawowe rozróżnienie, stosowane do kategoryzacji dziedzictwa kulturowego, dzieli je na dziedzictwo niematerialne oraz dziedzictwo materialne. Po pierwsze, za dziedzictwo niematerialne uznaje się m.in. przekazy ustne, tradycje, rytuały, języki i praktyki społeczne. Druga kategoria – dziedzictwo materialne – odnosi się do obiektów i miejsc, które posiadają fizyczną postać, aczkolwiek wyodrębnia się w niej dodatkowy podział. Materialne zasoby dziedzictwa są bowiem z jednej strony ruchomościami (m.in. obrazami lub dziełami sztuki użytkowej), jak też obiektami i miejscami trwale związanymi z przestrzenią (zespółami urbanistycznymi i ruralistycznymi, obiektami sakralnymi, budowlami obronnymi, obiektami użyteczności publicznej, zamkami, pałacami, dworami, budynkami mieszkalnymi, obiektami folwarcznymi, budynkami gospodarczymi, obiektami przemysłowymi, cmentarzami, obszarami zieleni urządzonej, czy zabytkami archeologicznymi).

Stosunkowo trudnym zadaniem jest oszacowanie wielkości zasobu dziedzictwa, ponieważ – jak wcześniej wspomniano – jest ono kategorią zależną od bieżącej interpretacji. W związku z tym, dla uzmysłowienia skali dziedzictwa najczęściej przywołuje się statystyki dotyczące obiektów uznanych za zabytki w świetle obowiąz-

zującego prawa. Według danych Narodowego Instytutu Dziedzictwa na przełomie lat 2012 i 2013 najrozleglejšą kategorią zabytków w Polsce – ujętych w rejestrze zabytków – były zabytki ruchome, liczące blisko 235 000 obiektów. W następnej kolejności znajdowały się zabytki nieruchome – z niemal 66 500 wpisanymi obiektami. Ostatnią kategorię stanowiły zabytki archeologiczne w liczbie ponad 7600 [Kozioł et al., 2013, s. 24–25]. Statystyki te wskazują również, że najpowszechniejšą kategorią zabytków nieruchomych są w Polsce obiekty mieszkalne (wyk. 4.1). Obraz ten pozwala stwierdzić, że stan zachowania dominującej części dziedzictwa zależy zatem od znajdowania kompromisu pomiędzy praktyką konserwatorską a codziennymi potrzebami wielu ludzi zamieszkujących najliczniejszą kategorię obiektów – budynki mieszkalne.

Wykres 4.1. Liczba obiektów nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków w Polsce według kategorii (stan na dzień 31.12.2012)



Źródło: Kozioł et al., 2013, s. 25.

Zagadnienia poruszane w niniejszym rozdziale skupiają się przede wszystkim na dziedzictwie materialnym, a w szczególności na zabytkowych nieruchomościach, za pomocą których najczęściej ilustrowane są omawiane kwestie. Aczkolwiek, z perspektywy tożsamości miasta, której poświęcona jest dalsza część rozdziału, niematerialne zasoby dziedzictwa należy ocenić jako równie istotne.

4.1.2. Dziedzictwo kulturowe jako zasób ekonomiczny

U progu trzeciego tysiąclecia propagować zaczęto koncepcję zrównoważonego rozwoju, zwanego także podtrzymywalnym. Społeczność międzynarodowa doszła do wniosku, że człowiek dysponuje ograniczonymi zasobami, a gospodarowanie nimi musi odbywać się w sposób odpowiedzialny (zob. *EkoMiasto#Środowisko*, rozdział: *Zrównoważony rozwój miast*). Stało się jasne, że dalszy rozwój cywilizacji nie może być prowadzony egoistycznie, ale musi uwzględnić potrzeby przyszłych pokoleń i pozwolić im na ich zaspokajanie. W Deklaracji z Maastricht zawarto przekonanie, że ochrona środowiska przyrodniczego człowieka jest jednoznaczna

z ochroną jego środowiska kulturowego [Kobyliński, 2001, s. 34]. Od tego momentu zaczęło funkcjonować pojęcie zintegrowanego środowiska człowieka, łączącego w sobie oba wymienione typy. Pojęciem dziedzictwa zespolono ze sobą dwa aspekty: kulturowy i przyrodniczy. Podejmowane wysiłki na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego znalazły wkrótce swoje odzwierciedlenie w podejściu do kwestii dziedzictwa kulturowego. Zaczęto je postrzegać jako rodzaj bogactwa, stanowiącego odbicie i wyraz swoich stale ewoluujących wartości, tradycji i wierzeń; bogactwa, którym należy umiejętnie gospodarować w interesie przyszłych pokoleń [Kozioł et al., 2013, s. 14].

Jak wcześniej zasygnalizowano, dziedzictwo kulturowe przez długi czas pozostawało w obszarze zainteresowań nauk humanistycznych. Dlaczego zatem ekonomiści zainteresowali się kategorią dziedzictwa kulturowego i jaki pożytek niesie ich zaangażowanie w tym zakresie? Wśród przyczyn wskazywane jest wytworzenie się rynku dziedzictwa kulturowego. Jak pisze J. Purchla, dziedzictwo przestało być „sacrum”, stając się „towarum” [2005, s. 19]. Jesteśmy dziś świadkami m.in. powiększającego się obrotu historycznymi dziełami sztuki, wzrostem sektora turystyki, faworyzującego miejsca obfitujące w dziedzictwo, zaś zabytkowe nieruchomości często stają się przedmiotem transakcji, na potrzeby których uruchamiane są środki finansowe o znacznej wielkości. Istotny jest również wątek zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym miast. Odkąd ciekawość miejsca i jego wizualna atrakcyjność uczestniczą w budowaniu przewagi konkurencyjnej w wyścigu o przyciąganie nowych mieszkańców [Glaeser et al., 2001] i inwestorów, dziedzictwo zaczęło postrzegać jako jeden z czynników rozwoju miast. W związku z powyższym, na znaczeniu w ostatnich latach zaczęły zyskiwać gospodarcze właściwości dziedzictwa, wykorzystywane przez oba sektory: publiczny i prywatny. Z kolei analizy ekonomiczne okazują się przydatne m.in. przy szacowaniu korzyści społeczno-gospodarczych, stanowiących efekt działań podejmowanych przy dziedzictwie, mając na uwadze ograniczoność zasobów finansowych [Murzyn-Kupisz, 2010a; Throsby, 2010, s. 74–75]. Jednocześnie, nie stanowią one substytutu ekspertyz dokonywanych pod względem konserwatorskim, artystycznym, historycznym czy społecznym, ponieważ są ich uzupełnieniem [Murzyn-Kupisz, 2012, s. 24].

Warto wyróżnić wybrane cechy, które opisują dziedzictwo kulturowe jako zasób ekonomiczny. Składniki tego zasobu są heterogeniczne (różnorodne); ich liczba stale się poszerza; zasób ten jest nieodnawialny i trudno zastępowalny; a także specyficzny i endogeniczny dla danego miasta oraz trudno przenaszalny.

Składniki dziedzictwa kulturowego należy uznać za heterogeniczne. Jak wyjaśniono na początku rozdziału, dziedzictwem kulturowym mogą być zarówno dobra niematerialne, jak i materialne (w tym ruchomości i nieruchomości). Co więcej, dziedzictwo kulturowe nie było – jak w przypadku wielu innych dóbr – stworzone w zamyśle, by funkcję dziedzictwa spełniać od początku. Dobra stają się bowiem dziedzictwem wraz z upływem czasu, a zasób dziedzictwa stale się poszerza, gdyż „przejawy teraźniejszej działalności ludzi stać się mogą dziedzictwem dla przyszłych pokoleń” [Kozioł et al., 2013, s. 17]. Skala tego zjawiska jest zależna od odkrywania i interpretacji przeszłości oraz wartości cenionych przez społeczeństwo, determinujących, czy dane dobro nabierze znaczenia kulturowego i czy zostanie uznane za część wspólnej spuścizny [Murzyn-Kupisz, 2010b].

Trzeba w tym miejscu dodać, że choć zakres dziedzictwa systematycznie się powiększa, zdarza się także, że jego zasób jest uszczuplany, np. w wyniku zniszczeń. Komentarz ten powinien zwrócić uwagę na kolejną cechę dziedzictwa kulturowego – nieodnawialność. Raz utracony element dziedzictwa może nigdy nie powrócić. Zjawisko to można zilustrować m.in. ograniczonym zasobem dziedzictwa materialnego,

gdyż w każdej epoce „stworzona została skończona liczba przykładów każdej wyróżnialnej klasy zabytków” [Kobyliński, 2001, s. 38]. Raz zniszczony obiekt nigdy nie powróci w swej oryginalnej formie, a wynik każdej próby jego odtworzenia będzie interpretacją wartości reprezentowanych przezeń pierwotnie.

Nieodnawialność dziedzictwa wiąże się z kwestią jego trudnej zastępowalności. Dziedzictwo, jako część kapitału kulturowego, posiada nie tylko wartości ekonomiczne, ale cechuje się także wartościami kulturowymi. Oznacza to, że stosunkowo łatwo znaleźć substytut dla dziedzictwa, odpowiadający jego cechom użytkowym, aczkolwiek zastępowalność dziedzictwa drastycznie maleje, gdy na znaczeniu zyskuje wartość kulturowa. Dla przykładu, schronienie można zapewnić dowolnym obiektem mieszkalnym, który może, choć nie musi, być zabytkiem. Mimo to, współczesny obiekt najprawdopodobniej nie będzie w stanie w prosty sposób zastąpić historycznych zabudowań, właśnie ze względu na ich wartość kulturową [Thorsby, 2012, s. 51].

Jak stwierdził G. Piccinato „wszystkie miasta są historyczne (ale niektóre bardziej)” [1997, s. 19]. Istotnie, dziedzictwo kulturowe można zidentyfikować we wszystkich miastach, aczkolwiek, będą się one różniły posiadanymi zasobami dziedzictwa, co związane jest z odmienną trajektorią procesów ich rozwoju. Miasta, które rozwijały się już w czasach starożytnych, mogą do dziś szczycić się pamiątkami z tamtego okresu. Nie jest to możliwe w przypadku miast, które powstały w okresie uprzemysłowienia. Te, z kolei, będą się cechować większym zasobem zabytków techniki na swoim terenie. Oznacza to, że zasób dziedzictwa jest za każdym razem specyficzny i endogeniczny dla danego miasta. Tym samym jest on zarazem zasobem trudno przenaszalnym, wynikającym z unikalnego splotu wydarzeń historycznych i ludzi zamieszkujących każde miasto.

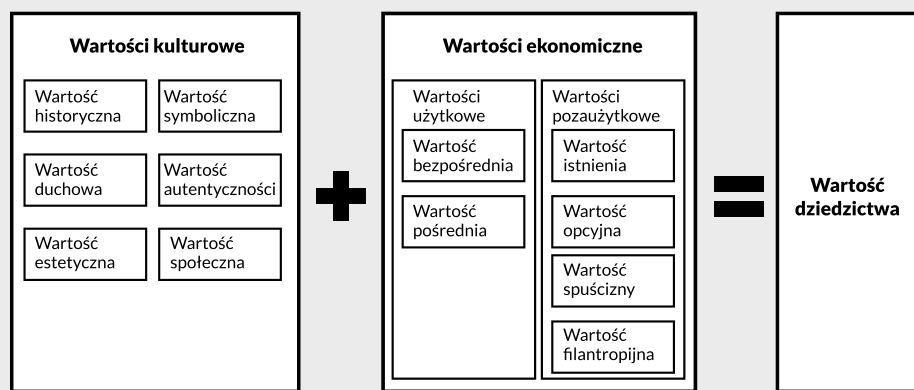
4.1.3. Wartość dziedzictwa kulturowego

Wartość dziedzictwa kulturowego przez długi czas była rozpatrywana przede wszystkim przez kulturoznawców, pozostając w oderwaniu od kontekstu gospodarczego. Z tego powodu uwaga badaczy skupiona była częściej na wartościach kulturowych dziedzictwa, takich jak wartość historyczna, symboliczna, duchowa, autentyczności, estetyczna czy społeczna. Ostatnie dekady rozszerzyły jednak analizowany zbiór wartości dziedzictwa o kategorię ekonomiczną, w obrębie której wartości można najogólniej podzielić na dwie podkategorie: użytkowe oraz pozaużytkowe. Oznacza to, że zarówno kulturoznawcy, jak i ekonomiści są zainteresowani określeniem wartości dziedzictwa kulturowego, choć ich punkty widzenia różnią się. Innymi słowy, współcześnie postrzegana wartość dziedzictwa kulturowego wyraża się sumą obu kategorii wartości – kulturowych oraz ekonomicznych (rys. 4.1) [Murzyn-Kupisz, 2010a; Rojas, 2012, s. 145; Thorsby, 2010, s. 83].

Kategoria wartości kulturowych obejmuje pozaekonomiczne korzyści, jakie społeczeństwo czerpie dzięki obecności dziedzictwa. Wartości składające się na tę kategorię, choć od dawna wykorzystywane przez środowisko konserwatorskie, jest stosunkowo trudno zmierzyć [Murzyn-Kupisz, 2010a]. Wartość historyczna dziedzictwa kulturowego oznacza, że dany obiekt lub miejsce było w przeszłości świadkiem wydarzenia lub postaci istotnych dla losów świata, kraju, regionu lub miejsca. Dzięki wartości historycznej dziedzictwo staje się swoistym łącznikiem pomiędzy pokoleniami. Dziedzictwo kulturowe może również wyrażać wartości podzielane przez daną społeczność. W takim przypadku mówi się o wartości symbolicznej dziedzictwa kulturowego. Warto jednak zauważyć, że kategoria wartości symbolicznej jest bliska kategorii wartości duchowej, za sprawą której społeczność utożsamia się

z danym obiektem lub miejscem. Wartość duchowa często wiąże się z praktykami religijnymi oraz oddawaniem szacunku osobom zmarłym. Wreszcie, dziedzictwo może cechować się wartością autentyczności, oznaczającej, iż dziedzictwo to jest autentyczne, unikalne, niezmiennie trwające w swej formie od bardzo długiego czasu. Ludzie mogą także czerpać przyjemność z przebywania w miejscach pięknych i harmonijnych, o ciekawej formie, a dziedzictwo często jest takimi przymiotnikami przez nich określane. Oznacza to, że zazwyczaj przypisuje się dziedzictwu kulturowemu wartość estetyczną. Ostatnią wartością identyfikowaną w kategorii wartości kulturowych dziedzictwa jest wartość społeczna: obiekty lub miejsca dziedzictwa mogą gromadzić ludzi w określonej przestrzeni, stwarzając okazję do interakcji między nimi.

Rysunek 4.1. Wartość dziedzictwa i jego wartości składowe



Źródło: opracowanie własne na podstawie Murzyn-Kupisz, 2010a; Rojas, 2012; Throsby, 2010.

Wartość jest jednocześnie jedną z podstawowych kategorii wykorzystywanych w teorii ekonomii, w myśl której przypisywanie określonej wartości rzeczom czyni z nich dobra ekonomiczne, zaspokajające ludzkie potrzeby. Jak pisał L.M. Pierson: „Nadanie czemuś wartości oznacza, że niechętnie jest się pozbawianym takiej rzeczy, natomiast z przyjemnością się je zdobywa” [Klaassen, 1988, s. 181]. Na wartość ekonomiczną dziedzictwa składają się wartości użytkowe oraz wartości pozaużytkowe. Wartości użytkowe dotyczą wszystkich dóbr i usług, które są przez dziedzictwo generowane [Murzyn-Kupisz, 2010a] i najczęściej wyrażają się one w cenie (np. nieruchomości na rynku lub biletu wstępu do danego obiektu). Warto jednak zauważyć, że wartość dziedzictwa może być określona w ujęciu bezpośrednim (np. przynosząc właścicielowi dochód z wynajmu powierzchni w obiekcie zabytkowym) lub w ujęciu pośrednim (np. ceny niezabytkowych nieruchomości zlokalizowanych w bliskim sąsiedztwie historycznych budynków często bywają wyższe dzięki swemu otoczeniu, zaś przestrzenne nagromadzenie dziedzictwa może pozytywnie wpływać na atrakcyjność odbioru przestrzeni miejskiej) [Rojas, 2012, s. 146].

Pozaużytkowe wartości ekonomiczne dziedzictwa wiążą się z sytuacją, kiedy dziedzictwo stanowi wartość dla określonych podmiotów, choć nie jest ono przez nie ani nabywane, ani konsumowane. Po pierwsze, część osób może uznać, że dziedzic-

two ma wartość samo w sobie, albo, iż jest czymś istotnym dla szerszej grupy osób i z tego powodu warte jest zachowania, mimo iż sami nie zamierzają stać się użytkownikami dziedzictwa. Wartość, jaką przypisują oni dziedzictwu, nosi miano wartości istnienia. Jej przykładem są zbiórki funduszy na prace konserwatorskie przy zabytkach, których uczestnikami często są osoby zamieszkujące w dużym oddaleniu od lokalizacji danego obiektu, a mimo to chcące wspomóc wysiłki przywrócenia jego świetności. Po drugie, są także i tacy ludzie, którzy choć nie korzystają z dziedzictwa w danym momencie, będą zainteresowani jego użytkowaniem w przyszłości. Sytuacja ta ma miejsce np. wtedy, kiedy dana osoba zamieszkuje obszar peryferyjny miasta, ale w razie potrzeby chce mieć możliwość użytkowania jego historycznego centrum zasobnego w dziedzictwo. Przykład ten wskazuje, że istnieje wartość opcyjna, w przypadku której część ludzi będzie zainteresowana zachowaniem dziedzictwa, aby w bliższej lub dalszej przyszłości móc stać się jego użytkownikami. Trzecim przypadkiem będzie ten, kiedy ludzie cenią sobie dziedzictwo, choć nie mają ani nie będą mieli zamiaru go odwiedzać. Ich motywem działania może być jednak chęć przekazania dziedzictwa następnym pokoleniom. Ten rodzaj wartości dziedzictwa określa się mianem wartości spuścizny. Po czwarte, stosunkowo często w obecnych realiach gospodarczych zdarza się, że dziedzictwo wykorzystywane jest także do kreowania wizerunku określonych organizacji i przedsiębiorstw. Wielokrotnie można spotkać się z przeznaczaniem określonych nakładów pieniężnych na remont lub utrzymanie zabytku w zamian za posługiwanie się tytułem jego „mecenasa”. Takie działanie pozwala bowiem skuteczniej kreować markę wśród określonej grupy odbiorców. W tym przypadku będziemy mówić o wartości filantropijnej dziedzictwa [Rojas, 2012, s. 147]. Kończąc, warto zauważyć, że wartości pozaużytkowe dziedzictwa są zdecydowanie trudniejsze do wyrażenia w pieniądzu. Aczkolwiek udało się opracować metody ich pomiaru, czerpiąc z doświadczeń badaczy rozwijających metody wyceny wartości środowiska przyrodniczego.

Można zadać sobie pytanie o to, dlaczego wartość dziedzictwa kulturowego powinna być rozpatrywana z wykorzystaniem obu perspektyw, tj. kulturowej i ekonomicznej? W przypadku podejmowania jakichkolwiek działań przy dziedzictwie istotny jest bowiem ich bilans, określany relacją pomiędzy korzyściami ekonomicznymi i kulturowymi [Murzyn-Kupisz, 2010a]. Aby zilustrować to zagadnienie, posłużmy się dwoma przypadkami. W pierwszym, zwiększeniu wartości kulturowej zabytku (np. przez jego restaurację) może towarzyszyć także wzrost wartości ekonomicznej (np. za sprawą ulokowania w takim obiekcie nowej, dochodowej funkcji). Drugim wariantem byłaby sytuacja, w której przekształcenie zabytku na nową funkcję komercyjną (wzrost wartości użytkowej) wiązałoby się z utratą wartości kulturowych (np. w drodze wyburzenia istotnej części obiektów historycznych, przesądzających o charakterze większego zespołu zabytkowych zabudowań).

4.1.4. Interesariusze na rynku dziedzictwa kulturowego

Konsekwencją uznania dziedzictwa za dobro ekonomiczne jest stwierdzenie, że istnieje rynek dziedzictwa [Purchla, 2005, s. 19], na którym obecni są różnorodni aktorzy, pełniący odmienne role, dzielący różne wartości oraz kierujący się odmiennymi motywami w swym działaniu [Rojas, 2012, s. 147–149]. Wśród najważniejszych aktorów (podmiotów, interesariuszy) na rynku dziedzictwa kulturowego M. Murzyn-Kupisz wymienia następujące ich grupy: właściciele i posiadacze dziedzictwa; władze i administracja publiczna; organizacje pozarządowe; społeczność lokalna; naukowcy i specjaliści; publikatory oraz podmioty pozalokalne [Murzyn-Kupisz, 2010b].

Wielu aktorów – podmioty prywatne (osoby fizyczne i prawne), jednostki sektora publicznego, organizacje pozarządowe czy też kościoły i związki wyznaniowe – dysponuje prawami własności zarówno do zabytków nieruchomych, jak i do zabytkowych ruchomości. Stanowią oni kategorię właścicieli i posiadaczy dziedzictwa. Wraz z transformacją polityczną i gospodarczą zmniejsza się w Polsce udział własności państwowej i komunalnej w obszarze dziedzictwa kulturowego, a coraz większa jego część staje się własnością prywatną. Właścicielem dziedzictwa można stać się na wiele sposobów, m.in. otrzymując w spadku pamiątkę rodzinną lub celowo dążąc do zakupu obiektu zabytkowego. Zagrożeniem może być sytuacja, w której właściciel dziedzictwa nie zamierzał nim się stać. Może ona bowiem rodzić komplikacje, polegające bądź na braku możliwości, bądź na niechęci do finansowania niezbędnych prac konserwatorskich. Sytuacjom takim próbują zapobiegać z jednej strony dotacje ze środków publicznych na prace prowadzone przy obiektach zabytkowych, a z drugiej ograniczenia w dysponowaniu własnością nakładane prawem na właścicieli dziedzictwa.

Rola władz i administracji publicznej w obszarze dziedzictwa kulturowego jest rozległa. Wiele spośród europejskich systemów zarządzania dziedzictwem kulturowym – w tym polski – traktuje dbałość o dziedzictwo kulturowe jako obligatoryjne zadanie administracji publicznej. W Polsce jest ono obowiązkiem obu szczebli administracji: centralnej i terytorialnej. Dbłość o dziedzictwo kulturowe ze strony administracji publicznej może wyrażać się na wiele sposobów. Władze – z ramienia społeczności – są właścicielami wielu obiektów zabytkowych oraz pełnią rolę ich zarządców. Z kolei utrzymanie obiektów zabytkowych zarówno publicznych, jak i prywatnych często możliwe jest właśnie dzięki finansowaniu zapewnianemu przez budżet centralny i budżety samorządów lokalnych. Dzieje się to zazwyczaj poprzez przekazywanie różnego rodzaju dotacji na remonty zabytków, ale także w drodze stosowania instrumentów pośrednich, takich jak ulgi w podatkach od nieruchomości. Innym obszarem aktywności administracji publicznej wiążącym się z dbałością o dziedzictwo kulturowe jest jego promocja, nieraz wykorzystywana do budowania wizerunku miasta.

Organizacje pozarządowe podejmują różnego rodzaju aktywności na rzecz dziedzictwa kulturowego. Mogą organizować wsparcie finansowe, pozwalające na podejmowanie prac konserwatorskich i prowadzenie badań nad zabytkami, ale także angażować lokalne społeczności poprzez działania popularyzatorskie i edukacyjne. Wiele organizacji pozarządowych tworzy grupy poparcia na rzecz zmian regulacji prawnych w zakresie zarządzania dziedzictwem kulturowym. Organizacje pozarządowe skupione w obszarze dziedzictwa cechują się różną skalą aktywności: mogą prowadzić działania o zasięgu międzynarodowym (np. ICOMOS – Międzynarodowa Rada Ochrony Zabytków), krajowym (m.in. TOnZ – Towarzystwo Opieki nad Zabytkami) czy też lokalnym. Członkowie organizacji pozarządowych są jedną z tych grup interesariuszy, którzy najprędzej dostrzegają wartości dziedzictwa i dążą do upowszechnienia wiedzy na ich temat.

Mieszkańcy miasta (społeczność lokalna) to kolejna grupa interesariuszy na rynku dziedzictwa. Choć nie muszą oni dysponować tytułem prawnym do obiektu zabytkowego, często łączy ich związek emocjonalny z danym miejscem lub obiektem i mają wiedzę o jego historii. Podobnie, jak w przypadku właścicieli i posiadaczy dziedzictwa, społeczność lokalna może dziedzictwo sobie cenić, ale równie często może nie podzielać zainteresowania dziedzictwem, wykazywanego przez specjalistów i naukowców. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy obiekt – w skutek braku prac konserwacyjnych i modernizacyjnych – jest zniszczony oraz kojarzony z zacofaniem technicznym (np. historyczny budynek wielkomiejskiej kamienicy

pozostający bez wyposażenia w pełen zakres mediów). Niedogodności wiążące się z jego codziennym użytkowaniem mogą w takim przypadku przysłonić wartości kulturowe dziedzictwa.

Jedna fasada, odmienne priorytety i preferencje

Dyskusje prowadzone na temat działań remontowych prowadzonych przy obiektach zabytkowych często uwidaczniają różnice w priorytetach i preferencjach interesariuszy na rynku dziedzictwa kulturowego. Konserwatorzy zabytków dbają o to, aby forma obiektu zabytkowego nie ulegała zbyt dużym przekształceniom. Dzięki temu obiekt wciąż pozostaje bliski oryginałowi i mimo upływu czasu stanowi przykład epoki, w której powstał. Mieszkańcy zabytkowego budynku mogą jednak nie podzielać tej perspektywy, zwłaszcza kiedy zajmowany przez nich budynek nie budzi oczywistych skojarzeń z zabytkiem. Taka sytuacja jest domeną m.in. międzywojennej architektury modernistycznej, której wyraz architektoniczny wciąż ma wiele cech bliskich współczesnemu budownictwu. Poniższe rysunki wskazują, że konserwatorzy zabytków i mieszkańcy mogą odmiennie wyobrażać sobie pożądaną formę budynku. W tym przypadku mieszkańcy i konserwatorzy zabytków różnili się między sobą zdaniem na temat pożądanego koloru ścian, podziałów okiennych, formy balkonów czy też umiejscawiania na elewacji budynku dodatkowych instalacji i urządzeń. Przykład ten jest wskazówką, że sukces podejmowanych działań remontowych przy obiektach zabytkowych w znacznej mierze wynika z umiejętności znalezienia kompromisu pomiędzy praktyką konserwatorską a potrzebami i wyobrażeniami mieszkańców.

Pożądany obraz elewacji budynku mieszkalnego z lat 30. XX w. w oczach:

a) konserwatora zabytków,

b) mieszkańców.



a)



b)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zasina, 2015.

Naukowcy i specjaliści najczęściej jako pierwsi dostrzegają wartości dziedzictwa. Działo się tak m.in. w przypadku dziedzictwa miast poprzemysłowych czy też ostatnio odkrywanej spuścizny modernizmu. Grupa naukowców i specjalistów nie jest zazwyczaj właścicielami dziedzictwa, aczkolwiek wspomagają oni jego posiadaczy wiedzą i doświadczeniem. To właśnie ta grupa często odpowiada za proces „uszlachetnienia” dziedzictwa, w ramach którego prowadzi się działalność popularyzatorską i edukacyjną, uświadamiającą pozostałe grupy podmiotów o wartościach dziedzictwa.

Wszelkiego rodzaju media – telewizja, radio, prasa, Internet – uczestniczą w upowszechnianiu wiedzy na temat dziedzictwa i kształtują na nie popyt (np. prezentując atrakcyjne destynacje turystyczne bogate w zasoby dziedzictwa). Coraz częściej media wykorzystują także swoją pozycję do prowadzenia publicznej dyskusji na temat stanu dziedzictwa kulturowego. Warto zauważyć, że w wybranych miastach Polski lokalne media wspierają akcje obrony obiektów zabytkowych, którym grozi wyburzenie, a także publikują bezpłatne tematyczne dodatki, prezentujące lokalne zasoby dziedzictwa kulturowego.

Przedstawiciele ostatniej kategorii interesariuszy – podmiotów pozalokalnych – łączy fakt pochodzenia spoza obszaru, w którym dziedzictwo jest umiejscowione. Są to m.in. turyści, pielgrzymi, ale także obsługujące ich przedsiębiorstwa i instytucje. Podmioty te stają się konsumentami dziedzictwa tylko na chwilę, przybywając w daną lokalizację. Aktywność turystów i pielgrzymów może przynosić miastu korzyści, takie jak dochody budżetowe stanowiące efekt wpływów z podatków lokalnych. Aczkolwiek, ich obecność może objawiać się także negatywnymi aspektami, np. zatłoczeniem.

Podsumowując, przy podejmowaniu przedsięwzięć dotyczących dziedzictwa kulturowego niezbędne staje się poznanie motywów kierujących działaniem poszczególnych interesariuszy, ponieważ pozwala to zrozumieć zależności pomiędzy nimi, a także uniknąć potencjalnych konfliktów. Przy czym, wybrani aktorzy mogą być uczestnikami jednocześnie kilku zidentyfikowanych powyżej grup. Przykładem niech będzie sytuacja, w której mieszkaniec zabytkowej kamienicy, będąc przedstawicielem lokalnej społeczności, jest także działaczem organizacji pozarządowej, a podczas wakacji staje się turystą użytkującym miejsca i obiekty dziedzictwa w innej lokalizacji.

4.1.5. Uwarunkowania popytu na dziedzictwo kulturowe

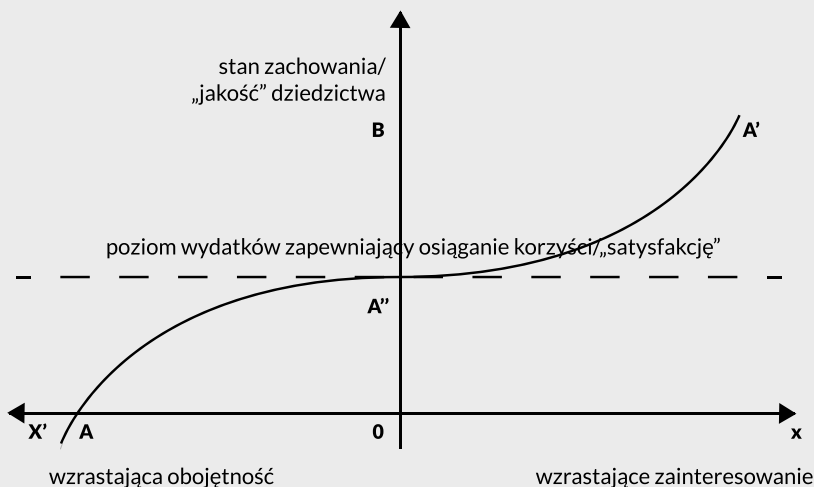
Przy działaniach podejmowanych na rzecz rozwoju współczesnych miast konieczne jest znajdowanie odpowiedzi na pytanie o to, co warunkuje i intensyfikuje popyt ze strony lokalnych społeczności i podmiotów pozalokalnych na dziedzictwo.

Po pierwsze, przyjmuje się, że wzrost dynamiki zmian zachodzących w szeroko rozumianym otoczeniu człowieka powoduje wzrost zainteresowania przeszłością. Zainteresowanie to przekłada się na wzrost popytu na dziedzictwo, będące łącznikiem pomiędzy przeszłością i teraźniejszością. Obserwacja ostatnich dekad wydaje się potwierdzać tę zależność: postępujący wzrost zaciekania dziedzictwem kulturowym zachodzi równolegle z dynamicznymi zmianami o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturowym i technologicznym [Murzyn-Kupisz, 2010b].

Po drugie, poszukując zmiennych determinujących wysokość popytu na dziedzictwo, warto rozważyć zależność, którą dostrzegł X. Greffe: wzrost zainteresowania dziedzictwem jest funkcją m.in. stanu jego utrzymania czy też „jakości” dziedzictwa (wyk. 4.2). W przypadku, gdy wyjściowy stan utrzymania dziedzictwa jest zły, zainteresowanie nim jest niskie, co wzmacnia tylko proces jego degradacji. Z kolei, jeśli wyjściowy poziom utrzymania dziedzictwa jest wysoki, dziedzictwo będzie miało większą szansę na zaistnienie w świadomości lokalnej społeczności i podmiotów pozalokalnych oraz na wzbudzenie ich zainteresowania. Istnieje zatem pewien określony poziom wydatków, stanowiący nakłady sektorów publicznego i prywatnego, który pozwoli utrzymać dziedzictwo w pożądanym stanie, podtrzymującym zainteresowanie nim. Opracowanie X. Greffego wskazuje też, że będą istniały sytuacje, w których niezbędna stanie się interwencja zmierzająca do pobudzenia zainteresowania dziedzictwem. Celowi temu służyć mogłyby takie bodźce, jak zwolnienia

z podatków od nieruchomości – zachęcające właścicieli do podejmowania prac renowacyjnych, a także działania informacyjne i edukacyjne – upowszechniające wiedzę na temat dziedzictwa [Grefe, 2004].

Wykres 4.2. Zależność między poziomem zainteresowania dziedzictwem a jego stanem utrzymania / „jakością”.



Źródło: Grefe, 2004, s. 304, za: Murzyn-Kupisz 2012, s. 44.

Skala popytu na dziedzictwo jest kluczowa dla wielkości jego podaży. Z tego powodu umiejętność wciągnięcia dziedzictwa w procesy rozwojowe staje się dziś zasadniczym wyzwaniem dla miast. Niewystarczający popyt na dziedzictwo może bowiem doprowadzić do zjawiska określanego przez J. Purchlę mianem „nadpotencjału dziedzictwa”, który występuje w sytuacji, kiedy organizm miejski nie jest w stanie zagospodarować posiadanego dziedzictwa, w skutek czego jest ono tracone [Purchla, 2005, s. 59].

4.1.6. Wybrane płaszczyzny oddziaływania dziedzictwa na rozwój miasta

Można wyodrębnić kilka płaszczyzn, w ramach których dziedzictwo oddziałuje na rozwój miasta. W pierwszej kolejności warto rozważyć kwestie związane z decyzjami lokalizacyjnymi ludzi. Sukces miasta często utożsamia się z napływem nowych mieszkańców, ludzie bowiem, dążąc do maksymalizacji swojej satysfakcji i porównując ze sobą różne miejsca, w których chcieliby zamieszkać, wybierają ostatecznie te, które uznają za najkorzystniejsze. Z uwagi na rosnący dobrobyt oraz wykształcenie i mobilność ludzi, wśród czynników, które przyciągają ich do miast, zaczęto wymieniać m.in. atmosferę miasta, jego architektoniczne piękno, ład zagospodarowania przestrzennego, a także ofertę kulturalną. Dziedzictwo kulturowe ma do odegrania w tych procesach istotną rolę, ponieważ jak mało który składnik, buduje ono nastrój miasta i przesądza o jego architektonicznym wyrazie, a tym samym zasadniczo współuczestniczy w budowaniu atrakcyjnego wizerunku miasta, przyciągającego mieszkańców i inwestorów.

Drugą z rozważanych płaszczyzn oddziaływania dziedzictwa na rozwój miasta będzie jego uczestnictwo we wzmacnianiu poziomu jakości życia mieszkańców.

Druga połowa XX w. cechowała się zwiększeniem roli szeroko rozumianej konsumpcji w wyjaśnianiu procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego, także w skali miast [Glaeser et al., 2001]. Tym samym, zaczęto oczekiwać, że wyposażenie miast oraz zagospodarowanie ich przestrzeni wyjdzie naprzeciw rosnącym pragnieniom mieszkańców. Zasób dziedzictwa w mieście, za sprawą posiadanej wartości kulturowej, może być zatem jednym z głównych elementów odpowiadających na potrzeby mieszkańców w zakresie kultury. W tym przypadku warto odwołać się także do dziedzictwa niematerialnego, ponieważ to właśnie ono w znacznej mierze umożliwia budowanie lokalnej tożsamości, za sprawą wykształconej historycznie miejscowej kultury i tradycji. Ponieważ dziedzictwo cechuje się także innymi wartościami użytkowymi, może ono zaspokajać także inne potrzeby ludności, wpływające na poziom i jakość ich życia: obiekty dziedzictwa stanowią wielokrotnie miejsca rekreacji, a za sprawą swych wartości estetycznych, uczestniczą w pozytywnym waloryzowaniu zamieszkiwanej przestrzeni miasta.

Najczęściej rozpatrywanym aspektem rozwoju, który pojawia się w kontekście dyskusji o dziedzictwie kulturowym, jest najprawdopodobniej turystyka. Nie ulega wątpliwości, że atrakcyjny zasób dziedzictwa ma siłę przyciągania do miasta turystów, którzy – najczęściej uprzednio poinformowani o składnikach tego zasobu – będą dążyć do osobistego ich doświadczenia. Wraz z bogaceniem się społeczeństw, zwiększają się możliwości jego przedstawicieli w zakresie aktywności turystycznej. Umasowienie turystyki niesie korzyści, jakie miasto będzie z tego tytułu uzyskiwać. Wyróżnić można w tym przypadku chociażby wzrost zatrudnienia w sektorze turystyki czy też rosnące wpływy z podatków odprowadzanych przez przedsiębiorstwa z tej branży. Aczkolwiek, często zapomina się o tym, że masowa turystyka może prowadzić do zbyt intensywnej eksploatacji dziedzictwa, stopniowo degradującej jego wartość kulturową, a ponadto może wywoływać efekt kongestii. Stopniowo zauważa się także, że najbardziej popularne destynacje turystyczne stają się zamkniętymi i zestandaryzowanymi światami, ukierunkowanymi na obsługę ruchu turystycznego, w których z każdym rokiem coraz trudniej dostrzec ich lokalną specyfikę oraz codzienne życie ich mieszkańców.

Oddziaływanie dziedzictwa nie kończy się na wskazanych powyżej obszarach. Literatura przedmiotu dostarcza wiadomości o tym, że zasób dziedzictwa kulturowego może oddziaływać na strukturę rynku nieruchomości, wspomaga tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy, pozwala budować kapitał społeczny, może stanowić katalizator procesów rewitalizacji, a także być źródłem kreatywności [szersze ujęcie tematu: Murzyn-Kupisz, 2012, s. 80–85]. Podsumowując, dylemat „dziedzictwo czy rozwój”, choć jeszcze kilka lat temu mógł wydawać się zasadny, obecnie jest już tylko pozorny [Purchla, 2005, s. 73]. Aczkolwiek, przedstawiciele ekonomiki miejskiej i regionalnej podkreślają, iż „samo występowanie na danym obszarze określonego zasobu nie zapewnia jednak automatycznie rozwoju. Może on nastąpić wtedy, gdy dany zasób staje się realnym, aktywnym czynnikiem tego rozwoju i można go wykorzystać dla podejmowania różnych działań społecznych i gospodarczych” [Jewtucho-wicz, 2013, s. 113]. Zasób, jakim jest dziedzictwo, będący wciąż „tylko” potencjałem, musi zacząć być zrównoważenie i odpowiedzialnie wykorzystywany, aby stać się aktywnym istotnym dla procesów rozwojowych.

4.1.7. Zarządzanie dziedzictwem kulturowym. Nowe wyzwania

Ostatnie dziesięciolecia przyniosły istotne zmiany w postrzeganiu dziedzictwa kulturowego oraz w charakterze działań podejmowanych na jego rzecz. Model, w którym stosunkowo wąskie grono specjalistów zapewniało ochronę ograniczonej

Skuteczne zarządzanie dziedzictwem powinno w szerokim zakresie wykorzystywać tzw. instrumenty „miękkie”, tworzące bodźce dla interesariuszy, skłaniające ich do pożądanых zachowań [Thorsby, 2012, s. 60], a także angażować różne podmioty we „wspólną sprawę”, jaką jest dziedzictwo. Przykładem mogą być wysiłki podjęte w latach 2012–2015 przez biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków w Łodzi. Jego pracownikom udało się zwalczyć chaos panujący w parterach użytkowych kamienic przy reprezentacyjnej ulicy miasta – Piotrkowskiej – podejmując „nieszablone” działania. Urzędnicy do przedsięwzięcia zaprosili z jednej strony właścicieli sklepów, a z drugiej młodych architektów. Architekci opracowali projekty witryn sklepowych, z których bezpłatnie mogli skorzystać przedsiębiorcy. Kupcy – zachęceni efektem prac projektowych – zastosowali się do wskazówek i od nowa zaaranżowali witryny sklepów. Działania edukacyjne prowadzone przez urzędników Miejskiego Konserwatora Zabytków następnie poszerzono, opracowując m.in. Księgę standardów ulicy Piotrkowskiej. Wskazano w niej, jak powinny wyglądać witryny sklepowe oraz partery użytkowe, aby z jednej strony nie szpeciły zabytkowych kamienic i krajobrazu ulicy, a z drugiej, aby były oceniane jako atrakcyjne przez potencjalnych klientów.

Witryny w parterach kamienic z ulicy Piotrkowskiej 5 i 142 w Łodzi przed i po działaniach podjętych przez Miejskiego Konserwatora Zabytków.



Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem fotografii J. Zasiny (po) i Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków w Łodzi (przed).

liczbie zabytkowych obiektów, przestaje odpowiadać wyzwaniom współczesności. W jego miejsce pojawia się wieloaspektowe zarządzanie dziedzictwem, biorące pod uwagę perspektywy różnorodnych aktorów i spoglądające na problemy dziedzictwa przez pryzmat wielu dyscyplin, a zatem uwzględniające pełne spektrum wartości dziedzictwa. Ochrona pojedynczych obiektów ustępuje pola zarządzaniu rozległymi krajobrazami kulturowymi, w których coraz ważniejszą rolę przypisuje się dziedzictwu niematerialnemu [Murzyn-Kupisz, 2012, s. 64–65]. Zadaniem współczesnego zarządzania dziedzictwem kulturowym jest już nie tylko zachowywanie i ochrona dziedzictwa, ale także jego zrównoważone i odpowiedzialne wykorzystywanie. Dziś powszechny staje się pogląd o tym, że skuteczna ochrona dziedzictwa jest równoznaczna z umiejętnością włączenia go w procesy rozwoju, ponieważ tylko użytkowne dziedzictwo ma szansę na przetrwanie. Wyzwanie to jest jednak niezwykle trudne, ponieważ rodzi pytania o możliwy zakres ingerencji w dziedzictwo i zmusza do poszukiwania harmonijnego kompromisu pomiędzy kanonami ochrony a wymogami życia i prawami ekonomii [Purchla, 2005, s. 54]. Warto przy tym pamiętać, że odpowiedzialność za utrzymanie dziedzictwa przestała być wyłącznie domeną sektora publicznego i specjalistów, stając się w znacznej mierze zobowiązaniem właścicieli prywatnych i mieszkańców. Przede wszystkim zaś koncepcja dziedzictwa wymaga dziś od lokalnych społeczności ciągłego zadawania pytań o interpretację przeszłości oraz o jej znaczenie dla teraźniejszości i przyszłości.

4.2. Tożsamość miasta

4.2.1. Wymiary i znaczenie tożsamości miasta

Współczesny świat kształtowany jest przez procesy integracyjne gospodarki i społeczności, a obok dokonujących się zmian w globalnej koncentracji kapitału widoczna staje się potrzeba określenia lokalnej tożsamości różnych grup społecznych. Skutkiem tego zjawiska staje się aktywne współuczestnictwo mieszkańców w rozwoju urbanistycznym miejsc zamieszkania lokalnych społeczności [Wrana, 2011, s. 17]. Ponadto, rozpowszechnienie zasady zrównoważonego rozwoju sprawiło, że szczególna uwaga skoncentrowana została na konieczności ochrony środowiska przyrodniczego oraz walorów kulturowych miast. Równocześnie rozwijana jest idea społecznego uczestnictwa w zachowaniu i odtwarzaniu historycznej tożsamości miejsc [Wrana, 2011, s. 23–24]. Jest ona wyrazem troski o warunki życia przyszłych pokoleń. W myśl zasady zrównoważonego rozwoju podkreśla się, że ochrona środowiska jest jedną z dróg zachowania tożsamości miejsca, gdyż każde miejsce posiada swój zapis historyczny, a proces kulturowego kształtowania miejsca został zapisany w jego strukturze jako swoisty kod DNA [Wrana, 2011, s. 23–24].

W literaturze brak jednoznacznego pojęcia tożsamości miasta. Jest to rezultatem istnienia wielu podejść do tego zagadnienia. Tożsamość miasta określana jest jako stosunek zachodzący między każdym przedmiotem a nim samym, jako „identyczność”, „równość”. Na gruncie psychologii architektury tożsamość definiowana jest jako głęboka zależność między elementami, istniejąca mimo zewnętrznego braku podobieństwa [Lenartowicz, 1997, s. 138]. Tożsamość jest więc głęboką zależnością zachodzącą między człowiekiem a postrzeganym przez niego krajobrazem (otoczeniem, miejscem) wraz z jego historycznie nawarstwionymi elementami, takimi jak treść (kultura, tradycja miejsca) i forma, czyli kanon miejsca [Wrana, 2011, s. 25].

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na tożsamość terytorialną w podziale na indywidualną oraz zbiorową. Tożsamość terytorialna (indywidualna) określana jest jako umysłowa reprezentacja i emocjonalna ocena danego obszaru, który

człowiek włącza do koncepcji samego siebie i postrzega jako swoją część [Łukowski, 2002, s. 82–83]. Tożsamość terytorialna zbiorowa (grupowa) jest z kolei poczuciem więzi łączących człowieka z innymi ludźmi zamieszkującymi wspólnie dany obszar, poczuciem przynależności do grupy. Tożsamość terytorialna, wzmacniana działaniami prowadzonymi w ramach marketingu miejsc, stanowi istotny element procesu rozwoju współczesnych jednostek terytorialnych z uwagi na powiązanie emocjonalne danej społeczności z miejscem swojej egzystencji [Raszkowski, 2013, s. 225–235]. Ponadto, wyznacznikiem tożsamości terytorialnej jest istnienie więzi emocjonalnej mieszkańców z danym terytorium, krajobrazem, innymi ludźmi zamieszkującymi to terytorium, a także z materialnym i duchowym dziedzictwem kulturowym danego obszaru. Tożsamość terytorialna rozpatrywana może być również w kontekście postaw, które mieszkańcy i użytkownicy przyjmują wobec danej przestrzeni lokalnej (np. miasta) [Mazurek, 2008].

Tożsamość miasta wydaje się być specyficzną formą tożsamości, która wywodzi się z pojęć, takich jak „tożsamość społeczna” (zbiorowa), „tożsamość kulturowa”, a także „tożsamość terytorialna”. Nowa Karta Ateńska definiuje tożsamość miejsca (miasta) jako istotną wartość, która wymaga umocnienia i ciągłości. Podkreśla ona, że każde miasto powinno rozwinąć swój własny, unikatowy charakter społeczny i kulturowy, który wynika z jego historii, jak i zachodzących współczesnych zmian i wydarzeń. Rezultatem tego ma być utrzymanie i wzmocnienie różnorodności charakteru oraz tożsamości miast i regionów różnych części Europy. Jednym z ważnych elementów budujących tożsamość miejsca jest *genius loci*, który człowiek odczuwa jako coś, co kształtuje i definiuje jego otoczenie [Wiśniewska, 2012, s. 89–91]. Duch miejsca (łac. *genius loci*) to zespół lub ogół elementów materialnych (miejsc, krajobrazów, budynków, przedmiotów), niematerialnych (wspomnień, przekazów ustnych, dokumentów pisanych, rytuałów, festiwali, profesji, rzemiosła, umiejętności), wszelkich walorów fizycznych (z zapachami łącznie) i duchowych, które nadają sens emocjonalny miejscu. „Duch buduje miejsce, a miejsce tworzy ducha”, stąd też zapisy Nowej Karty Ateńskiej postulują podjęcie działań zmierzających do tworzenia unikalnego krajobrazu miast, wyrażającego *genius loci* i uwytłumiającego jego charakter. Wskazuje się również na konieczność ochrony walorów kulturowych i środowiskowych miast, gdyż są one w coraz większym stopniu czynnikami konkurencyjności miasta, a ich tożsamość i jakość życia odgrywać będzie szczególną rolę w ich rozwoju [Wiśniewska, 2012, s. 77–83].

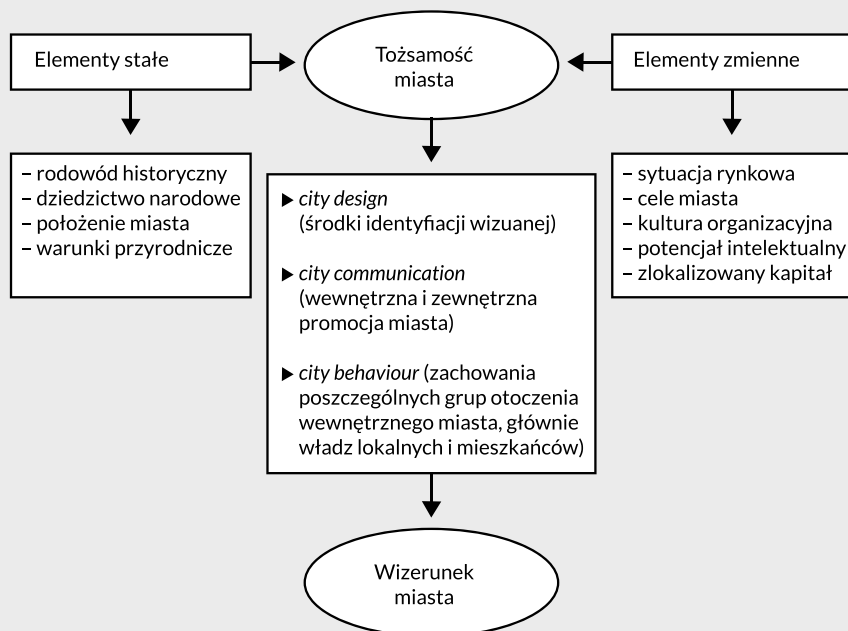
Tożsamość wydaje się należeć do pozytywnych odczuć i wzniosłych doznań, stąd zapisy Nowej Karty Ateńskiej wzywają do zachowania i budowania tożsamości miast, co zakłada, że tożsamość przedstawia wartość zasługującą na utrwalenie [Wiśniewska, 2012, s. 77–83].

Tożsamość miasta w rozważaniach marketingu terytorialnego definiowana jest jako „zbiór cech charakterystycznych, które wyróżniają miasto spośród innych i wyrażają się wszelkimi działaniami, jakie są podejmowane, tworząc jego swoistą osobowość i charakter” [Łuczak, 2005, s. 47–53]. Ta osobowość podobna jest do osobowości człowieka i wydaje się bardzo złożona, stąd należy ją rozpatrywać w wielu aspektach. Tożsamość miasta dotyczy identyfikacji mieszkańców z określonym miejscem (miastem, dzielnicą, ulicą itp.), jej przestrzenią, ludźmi, kulturą, tradycją czy dziedzictwem materialnym [Boryczka i Sokołowicz, 2011].

Tożsamość miasta kształtowana jest przez pewne elementy niezienne (rys. 4.2), będące kręgosłupem-szkieletem dla innych jej składowych, oraz teraźniejszej lub zakładanej pozycji miasta. Szkielet tożsamości powinny stanowić elementy stałe, charakterystyczne dla miasta, których zmiana w czasie jest niemożliwa lub długotrwała np. rodowód historyczny, dziedzictwo kulturowe, położenie miasta, warunki

przyrodnicze, tradycje itp. Elementami zmiennymi kształtującymi tożsamość są jej kulturowo-socjologiczne składniki, cele miasta, potencjał intelektualny, zlokalizowany kapitał, sytuacja rynkowa, kultura organizacyjna, a także promocja wewnętrzna i zewnętrzna miasta itp. [Boryczka, 2008, s. 217–230]. Ta elastyczność w podejściu do tożsamości miasta wynika z konieczności dostosowywania się do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Tożsamość bowiem ewoluuje wraz ze zmianami potrzeb i warunków realiów społeczno-gospodarczych. Oznacza to również, że tożsamość ma dynamiczny charakter i jest procesem, który – jak wskazuje literatura przedmiotu oraz praktyka jednostek samorządu terytorialnego – można planować i kreować [Florek, Glińska i Kowalewska, 2009, s. 38].

Rysunek 4.2. Elementy tożsamości miasta.



Źródło: opracowanie na podstawie Łuczak, 2005, s. 50 oraz Szromnik, 2012, s. 148–153.

Obiekty będące nośnikami materialnych cech identyfikacyjnych, które są symbolami obszaru w świadomości społecznej, jego znakami identyfikacyjnymi, to najczęściej historyczne obiekty pełniące funkcję żywego przekazu historycznego. Takie cechy, jak dawność, wartość estetyczna, unikatowość, oryginalność, autentyczność, które budzą skojarzenia historyczne i emocjonalne, nadają obszarowy charakter unikatowości i kształtują tożsamość miejsca. Warto jednak zwrócić uwagę, że nie tylko obiekty historyczne czy zabytkowe, odwołujące się do starych, wielowiekowych tradycji tworzą podstawy kształtowania tożsamości zbiorowej. Dla budowania tożsamości społeczności lokalnych, a czasami tylko pewnych grup, znaczenie mają z pozoru wydawałoby się przeciętne miejsca, które jednak tworzą historię i przestrzeń symboliczną dla tej wybranej grupy ludności. Czasami skromne i zwykłe elementy przestrzeni stają się znaczące i ważne, uzupełniając dominujące w przestrzeni wartości innej kultury odgrywają także istotną rolę w kształtowaniu miejskiego krajobrazu kulturowego i tożsamości lokalnej [Karwińska, 2008, s. 90–96].

Na gruncie marketingu terytorialnego (zob. *EkoMiasto#Zarządzanie*, rozdział: *Marketing miasta*) funkcjonuje koncepcja tożsamości miasta oparta na trzech elementach:

- ▶ obrazie miasta,
- ▶ systemie komunikowania się z otoczeniem,
- ▶ systemie zachowania się miasta [Szromnik, 2012, s. 148–153].

Obraz miasta obejmuje wszystkie składniki decydujące o obliczu miasta. Obok elementów architektury i urbanistyki miasta są to także symbole, nazwy, slogany, barwy, pomniki, elementy infrastruktury. Najbardziej rozpowszechnioną metodologią badania obrazu miasta jest propozycja K. Lyncha, który elementy składowe obrazu miasta opisuje pięcioma kategoriami: drogami, krawędziami, rejonami, węzłami oraz punktami orientacyjnymi [Lynch, 2011]. Jest to więc suma elementów, dzięki którym miasto prezentuje się odbiorcom wewnętrznym i zewnętrznym.

System komunikowania się z otoczeniem, czyli konkretnymi grupami odbiorców, to system komunikacji marketingowej. Jest to całokształt środków i technik wymiany informacji z grupami interesantów. Istotą tego systemu jest świadome działanie mające na celu nawiązanie i podtrzymywanie prawidłowych relacji między miastem a jego otoczeniem. Władze samorządowe mają tu więc kluczową rolę, a sprawnie i efektywnie funkcjonujący system powinien charakteryzować się dużą dostępnością, przepustowością informacyjną, wiarygodnością, reaktywnością i dużą indywidualizacją [Szromnik, 2012, s. 148–153].

System zachowania się miasta (jego mieszkańców, użytkowników, przedstawicieli władz, innych grup społecznych) określany jest jako kultura miasta. Kultura miasta odzwierciedla wzorce, reguły i normy zachowań mieszkańców. Obejmuje ona normy społeczne i prawne, zasady etyczne, kulturę osobistą mieszkańców, zasady porządku publicznego, zwyczaje i lokalne tradycje. W literaturze przedmiotu tę kulturę miasta, czy też inaczej – system zachowania się miasta, określa się mianem osobowości miasta. Jest on rdzeniem jego tożsamości. Innymi słowy, jest to specyficzny charakter miasta.

Każde miasto ma swoją tożsamość. Jest ona mniej lub bardziej określona, ale zawsze występuje. Na tę tożsamość składa się: miejsce – środowisko i jego natura, społeczność, historia, kultura. W procesie kreowania i definiowania tożsamości miasta należy:

- ▶ wskazywać i podkreślać cechy charakterystyczne dla miasta, które stanowią o jego istocie,
- ▶ wskazywać i podkreślać cechy, które odróżniają miasto od innych,
- ▶ stale eksponować w czasie wybrane i wskazane we wcześniejszym etapie cechy miasta co zapewni odpowiednią dbałość o kreowanie wyraźniej jego tożsamości [Łuczak, 2005, s. 47–53].

Sens tożsamości odnajduje się przez niekończącą się artykulację, czyli przez stałe eksponowanie w czasie wybranych cech miasta. Stworzenie i wprowadzenie do społecznej świadomości definicji tożsamości miasta, która zawiera obiektywne informacje o danym miejscu i obala nieprawdziwe i złe mity, tworzy pozytywną hierarchię ważności w podejmowaniu decyzji. Artykulacja ta „może odwrócić negatywne procesy dezintegracyjne zachodzące w mieście”. Jasne i precyzyjne określenie tożsamości miasta powinno służyć również do zmiany świadomości mieszkańców i użytkowników miasta i w konsekwencji – zmiany wizerunku miasta. We współczesnych europejskich dyskusjach o rewitalizacji istnieje opinia, że uznanie tożsamości danego miejsca jest warunkiem koniecznym i niezbędnym w procesie odnowy miast [Boryczka, 2008, s. 217–230] (zob. *EkoMiasto#Zarządzanie*, rozdział: *Marketing miasta*).

4.2.2. Przemiany przestrzenne, gospodarcze, społeczne i ustrojowe w kształtowaniu tożsamości polskich miast

Miasta są złożonymi systemami, które powstają i zmieniają się w wyniku długotrwałego procesu rozwoju. Podsystemy miasta – ekonomiczny, społeczny, przestrzenno-organizacyjny – kształtują się pod wpływem oddziaływania różnych czynników. Przemiany te odzwierciedlają zjawiska zachodzące w obrębie miasta, a także w szerszym kontekście społeczno-kulturowym, politycznym, ekonomicznym [Karwińska, 2008, s. 146–150]. Zmiany polityczne, społeczne i ekonomiczne, które dokonują się w Polsce od 1989 r., znacząco wpływają na tożsamość polskich miast. Wśród najważniejszych wymienia się transformację ustrojową, procesy globalizacji, metropolizacji oraz integrację europejską.

Globalizacja niesie ze sobą zjawiska, które silnie wpływają na identyfikację mieszkańców z miejscem zamieszkania i przebywania. Wśród tych zjawisk wskazuje się relatywizację (oznaczającą stałe porównywanie się do innych), fragmentację i detradycjonalizację. „W miarę nasilania się procesów o charakterze globalnym zamiast tożsamości formowanych przez kontekst lokalny pojawiają się także tożsamości ponadnarodowe. Obserwowany wzrost międzynarodowej migracji powoduje, że zostaje zerwana ciągłość tożsamości” [Dziekanowska, 2008, s. 33–46]. Idea odradzania się i budowania tożsamości miast jest formułowaniem na nowo tożsamości lokalnych w ramach wielkich tożsamości kształtowanych w dobie globalizacji.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, każda radykalna zmiana ma wpływ na tożsamość miasta, a może prowadzić nawet do jej kryzysu. Przykładem kryzysu tożsamości miasta jest sytuacja Łodzi: w skutek m.in. pierwszej i drugiej wojny światowej nastąpiła wymiana ludności miasta, co współcześnie – dziesiątki lat później – objawia się trudnościami w identyfikacji mieszkańców z miastem.

Wraz z procesem globalizacji i metropolizacji następują przekształcenia centralnych dzielnic wielkich miast m.in. w przestrzeń zdominowaną przez funkcje biurowe, handlowe i hotelowe. W krajobrazie polskich miast coraz częściej pojawiają się grodzone osiedla mieszkaniowe. Nowa zabudowa często sąsiaduje z socjalistycznymi osiedlami z wielkiej płyty, zdegradowanymi przestrzeniami strefy otaczającej centrum miasta i obszarami przemysłowymi. Co więcej, współcześnie jesteśmy świadkami uniformizacji nie tylko dóbr i usług, ale także architektury. Nowoczesne budynki, o uniwersalnej, podobnej na całym świecie formie niejednokrotnie zupełnie nie pasują do miejsc, w których są stawiane, zakłócając wygląd i percepcję jego wyjątkowego charakteru. Na skutek tych procesów zmienia się charakter i wygląd polskich miast, stają się one przestrzeniami silnych kontrastów społecznych, kulturowych oraz przestrzennych. Czynniki te przyczyniają się do rozmywania się i braku czytelności tożsamości polskich miast, utraty tego, co unikalne i wyjątkowe.

W wyniku procesu transformacji systemowej i otwarcia Polski na zagraniczne rynki produktów i usług oraz na zagraniczne wpływy gospodarcze i społeczne w polskich miastach dostrzegane są przejawy wpływu procesu globalizacji. W latach 90. XX w. w przestrzeni miast pojawiły się sklepy wielkopowierzchniowe, których obecność doprowadziła do upadku wielu drobnych przedsiębiorstw handlowych. Hiper- i supermarkety – zwyczajowo lokalizowane na obrzeżach miast – coraz częściej zaczęły powstawać w ich centrach. Z biegiem czasu pojawiły się pierwsze galerie handlowe koncentrujące pod jednym dachem wielu najemców – głównie duże sieci handlowe. Otwarcie polskich rynków skutkowało pojawieniem się przedstawicieli międzynarodowych i globalnych sieci handlowych, marek odzieżowych (H&M, Zara) i gastronomicznych (McDonald's, Starbucks) [Radziszewska, 2013, s. 125–147]. Ich pierwsze sklepy lokalizowane były przy głównych ulicach polskich miast, jednak wraz

z powstawaniem galerii handlowych zaczęto je przenosić do nowych obiektów. Ich miejsce przy głównych ulicach zaczęły zajmować oddziały sieci bankowych, operatorów telefonicznych czy sklepy z używaną odzieżą. Przemiany te przyczyniły się do stworzenia w polskim społeczeństwie nowych wzorców konsumpcji.

Wiele zakładów przemysłowych nie wytrzymało konkurencji, inne zostały zamknięte lub sprywatyzowane. Upadek tych zakładów przyczynił się do wzrostu bezrobocia i pogorszenia sytuacji finansowej mieszkańców miast. W przestrzeni polskich miast pojawiły się opuszczone budynki fabryk i zakładów produkcyjnych oraz tereny poeksploatacyjne. Część z nich szybko zaadaptowano na działalność usługową, inne do dziś pozostają niezagospodarowane. Szczęśliwie, stopniowo zmienia się postrzeganie architektury poprzemysłowej, a coraz więcej jej przykładów znajduje nowe funkcje.

Z kolei wielkie zespoły mieszkaniowe, które powstawały w latach 70. i 80. XX w., będące niegdyś synonimem dobrobytu, współcześnie w wielu miastach stały się niechcianymi miejscami zamieszkania. Mieszkańcy o wyższych dochodach, wyższej pozycji zawodowej, lepiej wykształceni wyprowadzają się często poza granice miasta albo na tereny podmiejskie. Zatem, zjawiskiem, które istotnie wpływa na strukturę przestrzenną i funkcjonalną polskich miast, jest suburbanizacja, która zwiększa wciąż społeczną i przestrzenną polaryzację miasta. Zwalniające się mieszkania w obszarach centralnych miast coraz częściej przeznaczane są na wynajem, co skutkuje zjawiskiem tymczasowości zamieszkania. Niestety, duża rotacja mieszkańców nie sprzyja budowaniu więzi między mieszkańcami oraz więzi z miejscem zamieszkania. Sytuację komplikują problemy związane z grodzeniem i zamykaniem przestrzeni małych osiedli i wspólnot mieszkaniowych. Rytm pracy, brak czasu, specyficzny styl życia, dostępność elektronicznych sposobów komunikowania się wpłynęły na relacje międzyludzkie, sąsiedzkie, które przybierają w wielu kręgach charakter instrumentalny.

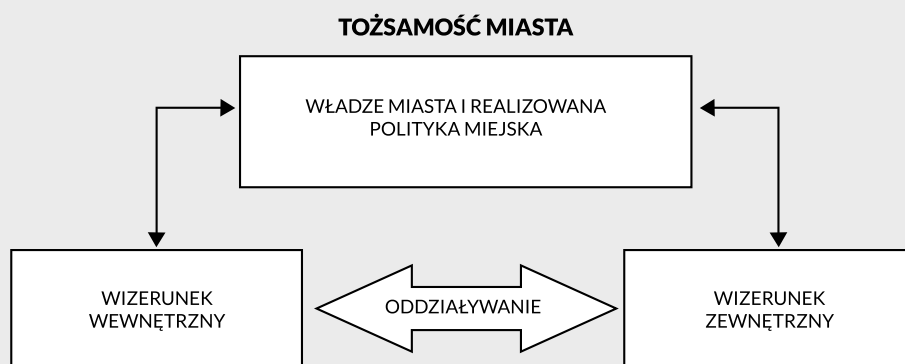
Istotne zmiany, oddziałujące na tożsamość polskich miast, nastąpiły także w sferze ustrojowej. W procesie decentralizacji władzy w Polsce zwiększono kompetencje władz samorządowych. Możliwe stało się suwerenne planowanie i realizowanie działań w samorządach miejskich. Znaczenie tych przemian objawia się tym, że to właśnie władze samorządowe w znacznej mierze podejmują działania wzmacniające tożsamość i wizerunek miasta. Ponadto, w procesie decentralizacji władzy wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny, w wyniku którego wiele miast wojewódzkich straciło status miasta wojewódzkiego. Dla części z nich oznaczało to pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej, a także wizerunkowej.

4.3. Tożsamość a wizerunek miasta

Tożsamość miasta jest sumą elementów, które je identyfikują; zbiorem cech charakterystycznych dla miasta, wyróżniających je spośród innych i wyrażających się wszelkimi działaniami, które podejmowane są w mieście, tworząc jego swoistą „osobowość” i charakter. Są to tzw. wyróżniki tożsamości – atrybuty miasta, które warto eksponować i komunikować otoczeniu. Elementy tożsamości miasta powinny być wyznacznikami zachowań i podejmowanych działań, które mają na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców i użytkowników miasta. To swoiste ramy dla podejmowanych i planowanych działań. Określenie oraz wnikliwe rozważenie tożsamości całego miasta lub jego fragmentu należy podjąć przed przystąpieniem do jakichkolwiek działań miejskich. Wszystkie działania powinny być „podejmowane właśnie w ramach indywidualnej tożsamości każdego miasta, jednocześnie ją podkreślając i wzmacniając” [Łuczak, 2005, s. 47–53]. Efekty tych spójnych działań składają się na jasno określony i pozytywny wizerunek miasta.

Wizerunek miasta jest coraz częściej postrzegany jako jeden z największych zasobów, który może posiadać jednostka terytorialna. Według P. Kotlera, wizerunek (*image*) można postrzegać jako sumę poglądów, postaw i wrażeń, które osoba lub grupa ma w stosunku do danego obiektu, którym może być nie tylko przedsiębiorstwo, lecz także produkt, marka, osoba i miejsce. Wizerunek miasta natomiast jest zestawem wrażeń i interpretacji powiązanych spontanicznie z określonym bodźcem fizycznym bądź społecznym, który kojarzy się z danym miejscem. Te skojarzenia wpływają na stan wiedzy o danym mieście. Stąd, coraz większą wagę przykładą się do percepcji miast przez ich użytkowników [Boryczka, Sokołowicz, 2011]. Wizerunek miasta to jego obraz i konsekwencja w świadomości społecznej, natomiast tożsamość to samoświadomość miasta. W literaturze przedmiotu istnieje pogląd, że „nie tyle istnieją elementy wizerunku miasta, co poszczególne elementy tożsamości mają swój wizerunek” [Stanowicka-Traczyk, 2008, s. 13–21]. Inaczej rzecz ujmując, tożsamość kształtuje wizerunek (rys. 4.3). Nigdy jednak nie jest on pełnym jej obrazem, a jedynie jego modyfikacją, weryfikowaną przez wiele czynników związanych m.in. z adresatami wizerunku miasta. Zależność pomiędzy tożsamością a wizerunkiem miasta ilustruje rys. 4.3.

Rysunek 4.3. Tożsamość a wizerunek miasta



Źródło: Łuczak, 2001, s. 84.

Punktem wyjścia doboru instrumentów kształtowania wizerunku powinna być identyfikacja wyróżników tożsamości miasta [Altkorn, 2002, s. 24]. Strategię kształtowania wizerunku wewnętrznego i zewnętrznego można budować na jednym mocnym, wyróżniającym się atucie albo na wielu jednocześnie. Mówi się wtedy, że wyróżniki tożsamości miasta mogą być skoncentrowane lub rozproszone. Podkreślić należy, że proces kształtowania wizerunku jest tym bardziej wyrazisty, im mniej jest wyróżników tożsamości, lepiej prezentujących tożsamość miasta [Stanowicka-Traczyk, 2007, s. 53–70].

Tożsamość miasta nie jest tylko zbiorem cech wyróżniających miasto, a pewnego rodzaju zadaniem dla jednostek samorządu terytorialnego, gdyż może podlegać kształtowaniu i wzmacnianiu, co w dużej mierze zależy od celów marketingowych i strategicznych rozwoju miasta [Florek, Glińska i Kowalewska, 2009, s. 37]. Tak, jak w kreowaniu wizerunku przedsiębiorstwa w rozważaniach dotyczących tożsamości firmy dużą rolę w tych działaniach przypisuje się kadrze kierowniczej, taką rolę

również w procesie kreowania i definiowania tożsamości miasta powinna odgrywać władza samorządowa. Władze samorządowe ponoszą odpowiedzialność za politykę komunikacyjną, formułowanie przekazów skierowanych w stronę otoczenia, jak i wewnątrz miasta. Jako organ planujący i zarządzający odpowiedzialna jest za wdrożenia i przebieg działań podejmowanych na danym obszarze. Rola władzy samorządowej „wyraża się także w komunikowaniu się z otoczeniem przez zachowanie i podejmowane działania, a także środki wizualnej identyfikacji miasta” [Łuczak, 2005, s. 47–53; Boryczka, 2008, s. 217–230].

Podkreślić jednak należy, że władze samorządowe są głównym, ale nie jedynym kreatorem działań budujących tożsamość i wizerunek miasta. Wśród innych podmiotów, środowisk zaangażowanych w ten proces wskazać należy podmioty ze świata biznesu, nauki i edukacji oraz organizacji pozarządowych, instytucji samorządowych i rządowych. Ponadto społeczność lokalna świadoma wartości oferty miasta w sposób naturalny ma większą skłonność do podnoszenia poziomu swojej tożsamości i podejmowania działań na rzecz rozwoju miasta.

Na gruncie marketingu terytorialnego można wskazać wiele korzyści wynikających z kreowania i wzmacniania tożsamości miasta. Wśród nich są m.in. lepsze postrzeganie miasta w kraju i za granicą, jako rozpoznawalnego i niejednokrotnie elitarnego miejsca czy też możliwość wyróżnienia go na tle innych miast. W wyniku oddziaływania marketingu terytorialnego wzrasta poczucie dumy mieszkańców miasta i prestiż związany z zamieszkaniem, wzrasta także poczucie przynależności mieszkańców do wspólnoty. Ponadto zmniejsza się skłonność mieszkańców do emigracji, a zamieszkanie w danym mieście może stać się przejawem manifestacji statusu społecznego [Raszkowski, 2013, s. 225–235].

Kreowanie i wzmacnianie tożsamości miasta jest procesem długofalowym i powinno być realizowane konsekwentnie oraz z wykorzystaniem całego zestawu instrumentów. Proces ten powinien zostać uwzględniony w ogólnej koncepcji rozwojowej jednostek terytorialnych. Określenie i wzmacnianie tożsamości przyczynia się do integracji miasta, a także tworzy pozytywną hierarchię wartości w podejmowaniu decyzji i działań miejskich. Natomiast efekty tych spójnych skoordynowanych działań składają się na jasno określony i pozytywny wizerunek miasta. Stąd, kreowanie wizerunku i wzmacnianie tożsamości miasta są dziś kluczowymi kwestiami zarządców współczesnych miast i urbanistów. Wydaje się bowiem, iż globalizacja i rosnąca mobilność ludności powodują, że niezbędne staje się budowanie emocjonalnych więzi mieszkańców i przedsiębiorców z miejscem zamieszkania i pracą [Boryczka, Sokołowicz, 2010, s. 71–96].

Bibliografia

- Altkorn J. (2002), *Kształtowanie rynkowego wizerunku firmy*, Wydawnictwo AE, Kraków.
- Ashworth G.J. (1997), *Planowanie dziedzictwa*, [w:] K. Broński, J. Purchla, Z.K. Zuziak (red.), *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Boryczka E. (2008), *Tożsamość Łodzi, czyli o prawdzie tego miasta*, [w:] Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz (red.), *Nowoczesne miasto. Badania, instrumenty, analizy*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź.
- Boryczka E.M., Sokołowicz M.E. (2010), *Marka Łodzi jako czynnik budujący tożsamość Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] Z. Przygodzki, A. Suliborski (red.), *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź.

- Boryczka E.M., Sokołowicz M.E. (2011), *Tożsamość i wizerunek dużego miasta wobec międzynarodowej mobilności osób dobrze wykształconych. Przykład Łodzi w oczach studentów łódzkich uczelni*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej”, nr 24 Architektura i Urbanistyka.
- Broński K. (2006), *Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenie polskie doby transformacji (po 1989 r.)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 706.
- Dzieskanowska M. (2008), *Tożsamość społeczna a globalizacja*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 517.
- Florek M., Glińska E., Kowalewska A. (2009), *Wizerunek miasta: od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Glaeser E.L., Kolko J. & Saiz A. (2001), *Consumer city*, „Journal of Economic Geography”, vol. 1(1).
- Grefe X. (2004), *Is heritage an asset or a liability?*, „Journal of Cultural Heritage”, vol. 5(3).
- Jewtuchowicz A. (2013), *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, wyd. 2, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Karwińska A. (2008), *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kącka A., Krupa A., Zasina J. (2013), *Zabytki, o co to larmó?/Heritage architecture – why the fuss?*, [w:] *Przyjemność eksperymentowania*, Instytucja Kultury Katowice – Miasto Ogrodów, Katowice.
- Klaassen L.H. (1988), *Myśl i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Kobyliński Z. (2001), *Teoretyczne podstawy konserwacji dziedzictwa archeologicznego*, Fundacja „Res Publica Multiethnica” & Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Kozioł A., Trelka M. & Florjanowicz P. (2013), *Społeczno-gospodarcze oddziaływanie dziedzictwa kulturowego. Raport z badań społecznych*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa.
- Lenartowicz K. (1997), *Słownik psychologii architektury dla studiujących architekturę*, Skrypt Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Lynch K. (2011), *Obraz Miasta*, Wydawnictwo Archivolta, Kraków.
- Łuczak A. (2001), *Wizerunek miasta*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Łuczak A. (2005), *Istota tożsamości miasta*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1.
- Łukowski W. (2002), *Społeczne tworzenie ojczyzn*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mazurek M., 2008, *Tożsamość przestrzenna jako wyznacznik zakorzenienia wśród mieszkańców współczesnych Kaszub*, [w:] M. Kempny, G. Woroniecka, P. Załęcki (red.), *Tożsamość i przynależność. O współczesnych przemianach identyfikacji kulturowych w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Murzyn-Kupisz M. (2010a), *Barbarzyńca w ogrodzie? Dziedzictwo kulturowe widziane z perspektywy ekonomii*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 13.
- Murzyn-Kupisz M. (2010b), *Podmioty na rynku dziedzictwa kulturowego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 41.
- Murzyn-Kupisz M. (2012), *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków.

- Purchla J. (2005), *Dziedzictwo a transformacja*, Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie & Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Piccinato G. (1997), *Wszystkie miasta są historyczne (ale niektóre bardziej)*, [w:] K. Broński, J. Purchla, Z.K. Zuziak (red.), *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Radziszewska J. (2013), *Tożsamość miasta w kontekście przemian politycznych, ekonomicznych i społecznych we współczesnej Polsce. Przypadek Kielc*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, nr 3(15).
- Raszkowski A. (2013), *Marketing miejsc w kontekście wzmocnienia i kształtowania tożsamości terytorialnej*, [w:] *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty*, „Zeszyty Naukowe”, nr 775, Problemy zarządzania, finansów i marketingu, nr 30, Szczecin.
- Rojas E. (2012), *Governance in historic city core regeneration projects*, [w:] G. Licciardi, R. Amirtahmasebi (eds), *The Economics of Uniqueness*, World Bank, Washington.
- Stanowicka-Traczyk A. (2007), *Instrumenty strategii kształtowania wizerunku na przykładzie miast polskich*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(29).
- Stanowicka-Traczyk, A. (2008), *Kształtowanie wizerunku miasta na przykładzie miast polskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Olsztyn.
- Szromnik A. (2012), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Throsby D. (2010), *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Thorsby D. (2012), *Heritage economics: A Conceptual framework*, [w:] G. Licciardi, R. Amirtahmasebi (eds), *The Economics of Uniqueness*, World Bank, Washington.
- Tomaszewski A. (2000), *Dziedzictwo i zarządzanie*, [w:] K. Gutowska (red.), *Problemy zarządzania dziedzictwem kulturowym*, Fundacja „Res Publica Multiethnica”, Warszawa.
- Wiśniewska W. (2012), *Krajobraz miejski. Odnowa i kreacja w procesie odnowy*, Wydawnictwo PŁ, Łódź.
- Wrana J. (2011), *Tożsamość miejsca jako kryterium w projektowaniu architektonicznym*, Politechnika Lubelska, Lublin.
- Zasina J. (2015), *Procedural facade scenarios as a supportive tool for modernism heritage protection*, „Architecture, Civil Engineering, Environment”, vol. 8(2).

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.05>

Jacek Chądryński*

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE I RUCHY MIEJSKIE

**Dr, Uniwersytet Łódzki,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Gospodarki Samorządu
Terytorialnego, e-mail: jacekch@uni.lodz.pl*

5.1. Geneza, istota, cechy i funkcje trzeciego sektora

Działalność trzeciego sektora jest wyrazem aktywności społeczeństwa obywatelskiego, w tym mieszkańców miast. Jego rozmiary i aktywność określa poziom zdolności społeczności miejskiej do współdecydowania o rozwoju miasta zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej i środowiskowej. Trzeci sektor, o którym traktuje ten podrozdział, jest swoistym ucieleśnieniem społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako autonomiczny byt, zdolny „równoważyć władzę [...], pozwalając jednocześnie społeczeństwu przejawiać swoje interesy i potrzeby, jednoczyć je wobec spraw wspólnej troski oraz wpływać na decyzje publiczne” [Osiałyński, 2004, s. 120].

Według R. Putnama społeczeństwem obywatelskim jest „społeczeństwo, w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy” [Strategia..., 2008, s. 7]. Za ojca pojęcia „społeczeństwo obywatelskie” uznawany jest Arystoteles, jednak za twórców jego koncepcji uważani są J. Locke oraz J.J. Rousseau. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest oczywiście nierozłącznie związany z nadawaniem w poszczególnych krajach praw obywatelskich ich mieszkańcom. Zaczęto się na dobre we Francji wraz z przyjęciem w 1789 r. Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela i rozwija się praktycznie przez cały czas aż do dzisiaj. Poważniejszym zastojem w tej dziedzinie charakteryzował się jedynie okres po II wojnie światowej, ale już w latach 80. XX w. zaczęto mówić o renesansie społeczeństwa obywatelskiego i wzroście jego znaczenia w prowadzonych na różnych poziomach politykach rozwoju terytorialnego, w tym rozwoju miast [Kietlińska, 2010, s. 13–14]. W międzyczasie (od połowy XX w., ale na dobre od lat 80. tego wieku) zaczęto do literatury naukowej wprowadzać termin „trzeci sektor”. Przez długie lata w kontekście gospodarki i zasad jej funkcjonowania wyodrębniano dwa przeciwstawne sobie sektory – publiczny i prywatny.

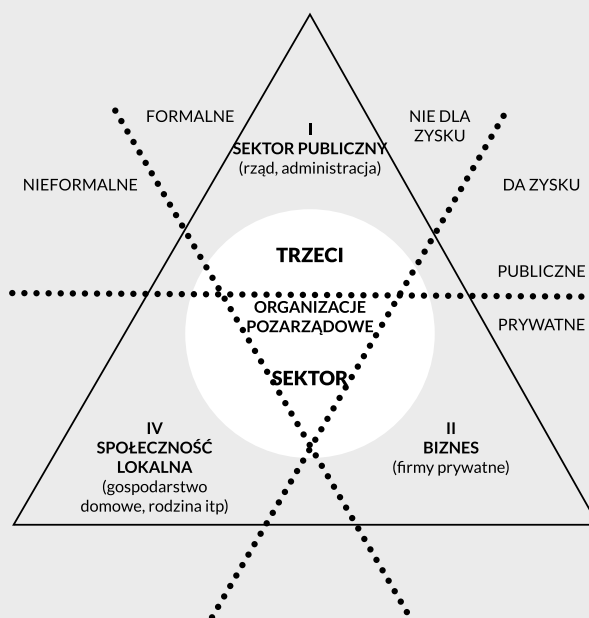
Pierwszy, składający się z instytucji państwowych i samorządowych dbających o właściwe funkcjonowanie państwa i realizację stawianych przed nim zadań publicznych. Główny cel istnienia podmiotów należących do tego sektora, to przede wszystkim zaspokajanie potrzeb społecznych. Z kolei w ramach drugiego sektora mamy do czynienia z nastawionymi na zysk podmiotami stanowiącymi własność prywatną, tworzącymi podstawy materialne funkcjonowania społeczeństwa i funkcjonującymi w oparciu o prawa rynkowe. Stopniowo zaczęły jednak pojawiać się coraz powszechniej i zyskiwały na znaczeniu podmioty, które trudno było zaklasyfikować do któregośkolwiek z tych dwóch sektorów. Wyodrębniono więc trzeci sektor, skupiający podmioty nie stanowiące elementu struktury państwa, działające nie dla zysku, a na rzecz zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób, grup czy całego społeczeństwa oraz tworzące i umacniające w społeczeństwie poczucie wspólnoty. Wprawdzie ich pierwowzorów można się doszukiwać już w starożytności, ale wtedy działalnością filantropijną i dobroczynną zajmowały się głównie pojedyncze osoby prywatne (rzymska *clientela*) albo urzędy reprezentujące władzę (greckie *sitesis* czy rzymskie *frumentationes*) [Kurlito, 2008, s. 15–17]. W średniowieczu działalność dobroczynną wobec najbardziej potrzebujących chorych, biednych i bezdomnych zaczął tworzyć i rozwijać w sposób zinstytucjonalizowany Kościół katolicki [Leś, 1999 i 2000]. Narodziny pierwszych świeckich organizacji pomocowych, w postaci europejskich towarzystw pomocy wzajemnej czy amerykańskich *voluntary associations*, przypadły natomiast dopiero na wiek XVII, a o ich powszechnym rozwoju można mówić na dobrą sprawę dopiero w wieku XVIII i XIX.

Uważa się, że trzeci sektor funkcjonuje, bo oprócz zapału i pracy tworzących go ludzi otrzymuje pomoc ze strony sektora pierwszego w postaci środków na finanso-

wanie działających w jego ramach organizacji oraz drugiego sektora, który oprócz pomocy finansowej zapewnia także prawne i organizacyjne możliwości działania [Wygnański, 2005, s. 11–14]. Rysunek 5.1 prezentuje dodatkowo czwarty sektor, który obejmuje sferę osobistą obywatela i ma charakter *stricte* nieformalny.

Termin „trzeci sektor”, podobnie jak w przypadku społeczeństwa obywatelskiego, nie posiada jednej powszechnie przyjętej i obowiązującej definicji. Dodatkowo, jest używany zamiennie z wieloma innymi określeniami, np. sektor organizacji pozarządowych, sektor obywatelski, sektor non-profit czy sektor społeczny. Przy czym, każde z tych określeń eksponuje inną cechę, która pozwala odróżnić podmioty tworzące ten sektor od pozostałych. Tak jak w przypadku określeń stosowanych wobec trzeciego sektora, tak i w przypadku podmiotów go tworzących można się spotkać z różnorodnością nazewnictwa. W Polsce najczęściej używa się określeń organizacje pozarządowe, organizacje *non-profit* oraz NGO (skrót od ang. *non governmental organization*).

Rysunek 5.1. Miejsce trzeciego sektora w przestrzeni społeczno-gospodarczej



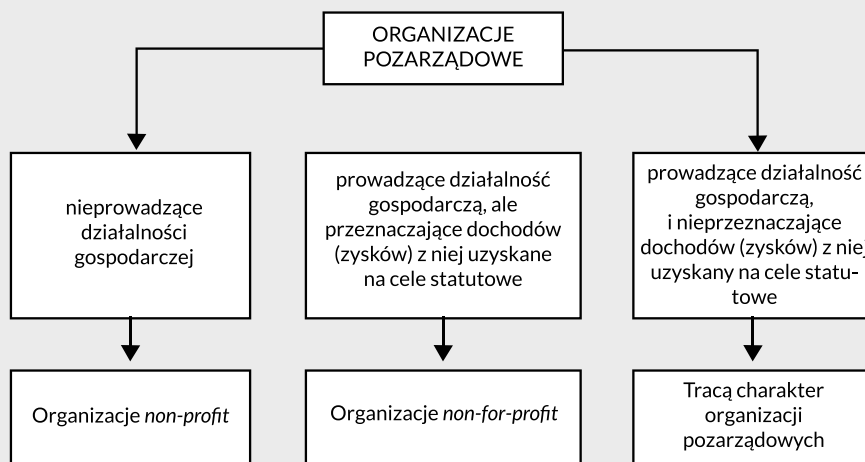
Źródło: Schmidt, 2012, s. 16.

Zgodnie z definicją stworzoną na potrzeby międzynarodowego badania John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project podmioty tworzące trzeci sektor charakteryzują się:

- ▶ istnieniem struktury organizacyjnej oraz formalną rejestracją,
- ▶ strukturalną niezależnością od władz publicznych,
- ▶ niezarobkowym charakterem,
- ▶ suwerennością i samorządnością (władze, kierunki i sposób działania organizacji określane są wewnątrz organizacji),
- ▶ dobrowolnością przynależności do organizacji i uczestnictwa w podejmowanych przez nie działaniach [Wygnański, 2005, s. 13 oraz Adamski et al., 2014a, s. 17].

W praktyce miejskiej dość często w ramach trzeciego sektora możemy mieć również do czynienia z podmiotami o charakterze niesformalizowanym (pod warunkiem, że przynajmniej ich cele, sposób działania i struktura mają trwały charakter) czy prowadzącymi działalność nastawioną na zysk. Na możliwość generowania zysku zwraca uwagę np. Komisja Europejska, wskazując jako jedną z cech możliwość posiadania pracowników otrzymujących wynagrodzenie i angażowania się w działalność generującą przychody pod warunkiem, że nie będą one dzielone pomiędzy jej członków [ec.europa.eu/budget/funding/ngos/did-you-know_pl]. Inaczej mówiąc, organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność gospodarczą i uzyskiwać z tego tytułu zyski pod warunkiem, że całość zysków będzie przeznaczana na dalszą działalność organizacji i realizację jej celów statutowych (zob. rys. 5.2).

Rysunek 5.2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe



Źródło: Supera-Markowska, 2015, s. 19.

Podmioty tworzące trzeci sektor zachowują również różnorodność zarówno pod względem pełnionych funkcji, jak i obszarów oraz profili prowadzonych działalności. Autorzy *Elementarza III sektora* wymieniają trzy główne grupy funkcji: ekonomiczną, społeczną i polityczną. Wśród ekonomicznych wskazują np. na tworzenie miejsc pracy, dostarczanie usług publicznych czy pośrednie wsparcie dla rozwoju gospodarczego poprzez tworzenie kapitału społecznego. Spośród funkcji społecznych i politycznych warto wskazać na integrację społeczną, miejsce ekspresji zainteresowań i dążeń, czy funkcję strażniczą wobec władz i administracji publicznej [Herbst, 2005, s. 16–21]. Do najczęściej wskazywanych funkcji III sektora należą:

- ▶ pomocowa – związana z zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich, takich jak np. zaspokojenie głodu czy potrzeba poczucia bezpieczeństwa;
- ▶ afiliacyjna – dotycząca realizacji potrzeby przynależności jednostki ludzkiej do jakiejś grupy społecznej;
- ▶ ekspresyjna – związana z zaspokajaniem potrzeby samorealizacji człowieka;
- ▶ opiekuńczo-wychowawcza – dotycząca kształtowania osobowości człowieka w całym okresie jego życia;
- ▶ integracyjna – związana z udziałem w procesach budowania więzi społecznych, rozwojem umiejętności nawiązywania kontaktów i porozumień

wewnątrz określonej grupy społecznej, ale i na zewnątrz, pomiędzy grupami [Załuska, 1998, s. 38–40].

Natomiast ze względu na profil działalności organizacji III sektora wyodrębnia się:

- ▶ organizacje samopomocowe – działają na rzecz swoich członków (np. Polski Związek Działkowców);
- ▶ organizacje opiekuńcze – świadczą usługi dla wszystkich lub tylko wybranych grup społecznych, które tego potrzebują (np. Polski Związek Głuchych);
- ▶ organizacje przedstawicielskie – reprezentują interesy jakichś społeczności, grup społecznych, zawodowych (np. Konfederacja LEWIATAN);
- ▶ organizacje mniejszości – reprezentują interesy grup mniejszościowych (np. Stowarzyszenie Lambda w Warszawie);
- ▶ organizacje tworzone *ad hoc* – powstają „spontanicznie”, jako reakcja na pojawiający się problem (np. Społeczny Komitet Odbudowy Pomnika Wdzięczności w Poznaniu);
- ▶ organizacje hobbystyczno-rekreacyjne – grupujące osoby mające tę samą (podobną) sferą zainteresowań (np. Polskie Towarzystwo Miłośników Kaktusów, Polski Związek Modelarzy Kolejowych);
- ▶ organizacje zadaniowe – wykonujące pewne funkcje zlecone przez władze publiczne (np. Fundacja im. Brata Alberta);
- ▶ organizacje „tradycyjne” – o szerokiej formule działalności (np. Fundacja Rozwoju Gminy Żelów) [Lasocik, 1994, s. 5].

Różnorodne jest również spektrum obszarów działalności tych organizacji, które obejmuje praktycznie wszystkie dziedziny związane zarówno z życiem pojedynczych osób, grup społecznych, przedsiębiorstw, jak i funkcjonowaniem miast, rozwojem terenów miejskich, czy promocji miejskiego stylu życia.

W Polsce, w okresie powojennym, dynamiczny rozwój III sektora obserwujemy dopiero po wprowadzeniu zmian systemowych po 1989 r. Powstała wówczas duża liczba organizacji pozarządowych i do dziś z roku na wzrasta (choć dynamika wzrostu maleje). Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że przez kilkanaście lat od zmiany systemowej, bo aż do 2003 r., brakowało aktu prawnego, który w sposób możliwie pełny regulowałby sytuację tego typu podmiotów w Polsce, zasady ich funkcjonowania, a przede wszystkim współpracy z sektorem publicznym. Takim aktem stała się dopiero ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.d.p.p.i.w.) [Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.]. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy, organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia.

5.2. Formy działalności i finansowanie trzeciego sektora w Polsce

5.2.1. Stowarzyszenia, fundacje i spółdzielnie socjalne

Zgodnie z intencją ustawodawcy w Polsce do szeroko rozumianego sektora organizacji pozarządowych zalicza się m.in. następujące rodzaje podmiotów:

- ▶ stowarzyszenia i związki stowarzyszeń,
- ▶ fundacje,
- ▶ cechy rzemieślnicze i izby rzemieślnicze,
- ▶ zrzeszenia handlu i usług,

- zrzeszenia transportu,
- izby gospodarcze,
- związki zawodowe,
- ogólnokrajowe związki i zrzeszenia międzybranżowe,
- związki pracodawców,
- związki sportowe,
- osoby prawne i nieposiadające osobowości prawnej organizacje pożytku publicznego.

Trudno jest wskazać aktualną i dokładną liczbę organizacji pozarządowych, które nie tylko są zarejestrowane, ale w praktyce wykazują się również jakąś aktywnością. Prowadzone oficjalnie statystyki pozostawiają pod tym względem wiele do życzenia. Opublikowany w 2013 r. raport z badań zrealizowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor koncentruje się tradycyjnie na organizacjach pozarządowych wchodzących w skład trzeciego sektora w ramach jego „wąskiej” definicji i podaje liczbę około 11 tys. fundacji i około 72 tys. stowarzyszeń (dane z końca 2011 r.). Zdaniem Autorów raportu, fundacje i stowarzyszenia stanowią z kolei około 80% ogólnej liczby podmiotów uwzględnianych w „szerokiej” definicji organizacji pozarządowych, w ramach której mieszczą się jeszcze m.in. związki i samorządy zawodowe, związki pracodawców, kółka rolnicze, czy koła gospodyń wiejskich (w sumie około 111 tys. podmiotów). Przyjmują jednak jednocześnie, że tylko około 75% z nich faktycznie funkcjonuje, a nie jest tylko „martwymi duszami” [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013, s. 23–25].

Organizacje pozarządowe w polskich miastach

Pośród 83,5 tys. organizacji pozarządowych działających w Polsce w 2012 r. ponad 60%, a więc blisko 51 tys., umiejscowionych było w miastach (36% w miastach na prawach powiatu i 25% w pozostałych).

W miastach ulokowało się większość stowarzyszeń (57%, w tym 31% w miastach na prawach powiatu), ale przede wszystkim fundacji (87%, w tym 71% w miastach na prawach powiatu) i organizacji pożytku publicznego (82%, w tym 51 % w miastach na prawach powiatu).

Źródło: Adamski et al., 2014b, s. 4, [dostęp 12.08.2015].

Jeśli chodzi obszary (dziedziny) prowadzonej działalności, to mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem, chociaż wyraźnie widać dominację trzech głównych. Z przywoływanych już powyżej badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że ponad połowa badanych organizacji prowadzi działalność w zakresie sportu, turystyki, rekreacji i rozwoju hobby, a dla więcej niż co trzeciej jest to główny obszar działalności. W następnej kolejności organizacje zajmują się działalnością związaną z kulturą i sztuką oraz edukacją i wychowaniem. O ile odsetek wskazań na sport, turystykę itd. utrzymuje się przynajmniej od 10 lat na zbliżonym poziomie, to już w przypadku kultury i sztuki mamy do czynienia ze wzrostem liczby organizacji, które wskazują na nie jako główne obszary działalności. Z kolei stale zmniejsza się liczba organizacji prowadzących swoją działalność w sferze usług socjalnych, pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Trzeba jednak pamiętać, że polskie organizacje pozarządowe często decydują się na prowadzenie aktywności w dwóch i więcej dziedzinach. Jedynie 45% podmiotów pozostaje przy jednej dziedzinie i najczęściej dotyczy to organizacji, których działalność skupia się na sporcie, turystyce, rekreacji i hobby [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013, s. 39].

Zgodnie ze znanym sloganem „Jeśli masz przyjaciół – załóż stowarzyszenie. Jeśli masz pieniądze – załóż fundację”, najczęściej wybieranymi przez podmioty należące do trzeciego sektora formami prawnymi są stowarzyszenia i fundacje, które zastępują w tym miejscu na szersze omówienie.

Aktem prawnym, który reguluje podstawowe zasady tworzenia i funkcjonowania większości stowarzyszeń w Polsce, jest ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (u.p.o.s.) [tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855 ze zm.]. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 tej ustawy stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. W kolejnym ustępie tego artykułu ustawodawca dodaje, że stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Podstawowym aktem, umożliwiającym zarejestrowanie stowarzyszenia jest jego statut [art. 10 ust. 1 u.p.o.s.].

Artykuł 2 ust. 3 u.p.o.s. wskazuje, że stowarzyszenie opiera swoją działalność na pracy społecznej członków; a do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników. Co do zasady, zarówno prawo do tworzenia stowarzyszenia, jak i bycia jego członkiem przysługuje jedynie osobom fizycznym (Komitet Założycielski musi liczyć minimum 15 osób). Osoby prawne mogą być jedynie członkami wspierającymi [art. 10 ust. 3 u.p.o.s.]. Stowarzyszenia jako osoby prawne (w liczbie co najmniej 3) mogą natomiast tworzyć związki stowarzyszeń i w tym przypadku można mówić o stowarzyszeniach osób prawnych [art. 22 ust. 1 u.p.o.s.]. Stowarzyszenia mogą również tworzyć w ramach swoich struktur terenowe jednostki organizacyjne. Informacja o zasadach tworzenia oraz strukturze organizacyjnej jednostek terenowych musi pojawić się w statucie stowarzyszenia [art. 10 ust. 2 u.p.o.s.]. Stowarzyszenie może powoływać swoje organy. Trzy z nich mają charakter obligatoryjny: walne zebranie członków (bądź zebranie delegatów, w przypadku dużej liczby członków stowarzyszenia), zarząd stowarzyszenia oraz organ kontroli wewnętrznej (komisja rewizyjna).

Aby stowarzyszenie uzyskało osobowość prawną, musi zostać zarejestrowane w Rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego.

Podstawą finansowania stowarzyszenia są składki członkowskie, zgromadzone majątek własny, darowizny, spadki, zapisy, dotacje i ofiarność publiczna oraz ewentualnie środki uzyskane z własnej odpłatnej działalności statutowej i ewentualnie działalności gospodarczej. W tym ostatnim przypadku działalność musi być prowadzona według zasad ogólnych, określonych w przepisach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, uzyskany dochód musi być przeznaczony na realizację celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy członków stowarzyszenia (art. 34 u.p.o.s.).

Promocja rozwoju miasta przez Stowarzyszenie Forum Rozwoju Warszawy



Motywacją działania stowarzyszenia jest wizja rozwoju stolicy opartej o perspektywiczny i zrównoważony planowanie.

Nadrzędnym celem jest dążenie do harmonijnego rozwoju Warszawy. „Promujemy dobre rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne, proponujemy też własne projekty, które mają poprawić funkcjonowanie miasta. [...] Przez lata z grupy dyskusyjnej przekształciliśmy się w stowarzyszenie mające realny wpływ na życie miasta”.

Źródło: <http://forumrozwoju.waw.pl/>.

Uproszczoną formą stowarzyszenia jest stowarzyszenie zwykłe, nie posiadające osobowości prawnej. Do jego założenia wystarczą 3 osoby fizyczne, które uchwalają regulamin działalności (choć może być również statut). O fakcie utworzenia stowarzyszenia musi zostać poinformowany organ nadzorujący (starosta) właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia (art. 40 ust. 1–3 u.p.o.s.). Niestety ta uproszczona forma prowadzenia działalności ma też swoje słabości i ograniczenia. Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o stowarzyszeniach podmiot działający w takiej formie nie może: 1) powoływać terenowych jednostek organizacyjnych, 2) łączyć się w związki stowarzyszeń, 3) zrzeszać osób prawnych, 4) prowadzić działalności gospodarczej, 5) przyjmować darowizn, spadków i zapisów oraz otrzymywać dotacji, a także korzystać z ofiarności publicznej. Jedynym źródłem finansowania swojej działalności są składki członkowskie.

W dniu 5 października 2015 r., po 4 latach prac, przekazano do podpisu Prezydentowi RP ustawę z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – *Prawo o stowarzyszeniach* oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z zapisami ustawy stowarzyszenie będzie mogło założyć już 7, a nie jak dotychczas 15 osób fizycznych. Skróceniu ulegnie czas rejestracji, gdyż organ kontrolny w postaci starosty lub prezydenta miasta nie będzie już wypowiadał się w sprawie wniosku o rejestrację, a na rozpatrzenie wniosku sąd będzie miał już tylko 7 dni, zamiast 30. Nie będzie już wątpliwości, że wniosek o rejestrację lub dokonanie zmian we wpisie do KRS jest wolny od opłat sądowych. Ważną zmianą jest również konieczność uzasadnienia przez starostę lub prezydenta miasta, występujących jako organy nadzoru, żądania wyjaśnień w sprawie działalności stowarzyszenia. Poza tym w sposób bardziej doprecyzowany uregulowane zostały kwestie tworzenia przez stowarzyszenia swoich jednostek terenowych, dzięki czemu jasne będzie, że wraz z wpisem do KRS uzyskują one osobowość prawną. Przyjęte przez ustawodawcę zmiany będą dotyczyły również stowarzyszeń zwykłych, które staną się w świetle prawa organizacjami pozarządowymi, mogącymi we własnym imieniu nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. W konsekwencji będą mogły np. składać do samorządów wnioski o sfinansowanie lub dofinansowanie z tytułu realizacji przez nie zadań publicznych. To powinno zdecydowanie wzmocnić ich popularność i aktywność. Poza tym, będą one mogły być przekształcane w stowarzyszenia (rejestrowe) z zachowaniem ciągłości działania, zmieniając jedynie formę prawną, a nie stając się nowym podmiotem [tekst ustawy zmieniającej oraz <http://poradnik.ngo.pl> (dostęp 20.10.2015)]. Wprawdzie przyjęte zmiany spotkały się nie tylko z aprobatą, ale i falą krytyki, jednak wydaje się, że powinny przynieść w perspektywie najbliższych lat dodatkowe ożywienie w funkcjonowaniu trzeciego sektora.

Na koniec warto jeszcze zaznaczyć, że wśród bogactwa stowarzyszeń istnieją również takie, które „funkcjonują, opierając się na przepisach szczególnych, a prawo o stowarzyszeniach stosuje się do nich jedynie w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach” [Supera-Markowska, 2015, s. 23]. Są to np. ochotnicze straże pożarne, stowarzyszenia kultury fizycznej czy Polski Czerwony Krzyż.

W przypadku fundacji mamy do czynienia z podmiotem, który ustanawia się dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych. W przeciwieństwie do stowarzyszenia fundacja nie ma charakteru korporacyjnego, a jest „formalnie spersonifikowanym majątkiem, o którego przeznaczeniu (sposobie wykorzystania) decyduje wola fundatora” [Kuć, 2013, s. 24]. Aktem prawnym, który reguluje zasady ustanawiania i funkcjonowania fundacji w Polsce, jest ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (u.o.f.) [tekst jedn. Dz.U. 1991, nr 46, poz. 203 ze zm.]. Zgodnie z art. 2 u.o.f., fundacje mogą być ustanawiane zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne, zarówno polskie, jak i zagraniczne. Ich siedziba powinna znajdować się jednak

Tabela 5.1. Podstawowe podobieństwa i różnice pomiędzy stowarzyszeniem a fundacją

	Fundacja	Stowarzyszenie
Założyciele	Fundator – osoby fizyczne bądź osoby prawne z kraju i zagranicy	Członkowie założyciele w liczbie min. 15 osób fizycznych. Również cudzoziemcy, a pod pewnymi warunkami także osoby niepełnoletnie
Członkowie	Nie można być członkiem fundacji, można jedynie działać w jej organach	Członków musi być min. 15. Jednym z ich obowiązków jest płacenie składek
Majątek	Majątek pochodzi od fundatora (tzw. fundusz założycielski) oraz darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku fundacji oraz ofiarności publicznej	Majątek powstaje ze składek członkowskich oraz darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej
Statut	Zawiera cele, zasady działania, wewnętrzną strukturę fundacji. Jest sprawdzany m.in. pod względem zgodności z prawem przez sąd podczas rejestracji	Zawiera cele, zasady działania, wewnętrzną strukturę fundacji. Jest sprawdzany m.in. pod względem zgodności z prawem przez sąd podczas rejestracji
Organy	Jedynym obowiązkowym jest Zarząd. Dodatkowo możliwe jest powołanie: rady fundacji, komisji rewizyjnej, bądź rady programowej (ewentualnie innych organów). Możliwość i sposób ich powołania muszą być opisane w statucie	Walne zebranie członków (bądź zebranie delegatów) jako władza najwyższa, podejmująca strategiczne decyzje. Jest reprezentowane przez Zarząd. Wewnętrznym organem kontrolnym jest komisja rewizyjna
Działalność gospodarcza	Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów (sama nie będąc jedynym celem funkcjonowania fundacji). Musi być zapis dotyczący prowadzenia działalności w statucie oraz wpis w rejestrze przedsiębiorców	Pomimo niezarobkowego celu stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą, jednakże dochód z tej działalności powinien służyć wyłącznie realizacji celów statutowych. W przypadku prowadzenia działalności wymagany jest wpis w rejestrze przedsiębiorców
Rejestracja	Wpis do Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego. Z chwilą wpisania do KRS fundacja uzyskuje osobowość prawną	Zarejestrowanie stowarzyszenia przebiega w podobny sposób, jak w przypadku fundacji (wpis do KRS)

Źródło: opracowanie na podstawie Gałążka (red.), 2005, s. 36–41.

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji powinno zostać złożone w formie aktu notarialnego, chyba że jest następstwem woli zawartej w testamentie. W oświadczeniu tym fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację, którymi mogą być (podobnie, jak ma to miejsce w przypadku stowarzyszeń) pieniądze, papiery wartościowe oraz oddane na własność fundacji rzeczy ruchome i nieruchomości (art. 3 u.o.f.). W dalszej swej działalności fundacja może korzystać z innych źródeł finansowania, takich jak spadki, zapisy czy darowizny. Fundacja może również prowadzić odpłatną działalność statutową oraz działalność gospodarczą pod warunkiem, że ta ostatnia nie jest jedynym celem jej funkcjonowania i że stosowny zapis informujący o tym fakcie znajduje się w statucie fundacji.

Fundacja działa w oparciu o statut, który ustala co do zasady fundator, choć może on upoważnić do tego inną osobę. Statut powinien zawierać w szczególności: jej nazwę, siedzibę i majątek, cele zasady, formy i zakres działalności fundacji, skład i organizację zarządu (obligatoryjny organ fundacji), sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków (art. 5 ust. 1 u.o.f.).

Promocja idei zrównoważonego rozwoju przez Fundację Edukacji i Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

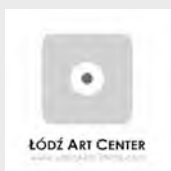


Głównym jej celem jest wspieranie zrównoważonego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez edukację, sztukę oraz technologie multimedialne. Fundacja realizuje swoje cele w szczególności poprzez organizowanie i finansowanie seminariów, sympozjów, warsztatów i szkoleń.

Jednym z obecnie realizowanych przez Fundację działań jest projekt „Przedszkola i Szkoły Zrównoważonego Rozwoju”, który ma na celu utworzenie przez łódzkie społeczności szkolne i przedszkolne Klubów Zrównoważonego Rozwoju i dzięki ich działalności wprowadzenie w tych jednostkach trwałych rozwiązań partycypacyjnych.

Źródło: <http://www.ferso.org/>.

Promocja rozwoju miasta kreatywnego - Fundacja Łódź Art Center



Łódź Art Center, to dynamicznie rozwijająca się fundacja, działająca od 2005 r. Swoją ofertę kieruje przede wszystkim do ludzi otwartych i zainteresowanych różnymi formami sztuki. Została stworzona jest przez grupę młodych entuzjastów kultury, kuratorów i specjalistów ds. promocji, którzy w swoich działaniach zmierzają do utrwalenia wizerunku Łodzi jako miasta kreatywnego i przyjaznego kulturze oraz sztuce.

Źródło: <http://lodzartcenter.com/pl/>.

Podobnie jak w przypadku stowarzyszenia fundacja podlega obowiązkowi wpisu do Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej KRS oraz Rejestru przedsiębiorców, jeśli ma prowadzić działalność gospodarczą. Wraz z formalnym dokonaniem wpisu do KRS fundacja uzyskuje osobowość prawną.

Artykuł 15 ust. 1 i 2 u.o.f. stanowi, że w razie osiągnięcia celu, dla którego fundacja była ustanowiona, lub w razie wyczerpania środków finansowych i majątku fundacji fundacja podlega likwidacji w sposób wskazany w statucie bądź zwraca się do sądu o likwidację fundacji.

Opisując wybrane formy prawne, w jakich działają organizacje pozarządowe, warto krótko przedstawić jeszcze jeden typ podmiotów, które przez niektórych zaliczane są do jednostek tworzących trzeci sektor, a na pewno mogą uzyskać status, opisaną w dalszej części tekstu, organizacji pożytku publicznego. Spółdzielnia socjalna jest przykładem przedsiębiorstwa społecznego, odróżniającego się od pozostałych przedsiębiorstw tym, że celem jej działalności „nie jest maksymalizacja prywatnego zysku i jego dystrybucja proporcjonalnie do udziałów w kapitale, lecz zaspokojenie innych potrzeb zrzeszonych osób za pomocą wspólnej działalności gospodarczej zarządzanej, przy wykorzystaniu demokratycznych procedur opartych na zasadzie równego głosu wszystkich członków” [Adamski et al., 2014a, s. 18]. Stosunkowo pełnego uregulowania zasad funkcjonowania spółdzielnie socjalne doznały się w 2006 r. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (u.o.s.s.) [Dz.U. 2006, nr 94, poz. 651 ze zm.]. Dla rozwoju spółdzielczości socjalnej ważną zmianą w prawie była nowelizacja u.o.s.s., na mocy której spółdzielnie mogły być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz kościelne osoby prawne. Podmioty te mogły też przystępować do spółdzielni już istniejących. Zmiana ta wpłynęła znacząco na rozwój tego typu podmiotów, gdyż pozwoliła miastom na zaangażowanie swoich środków materialnych i wykorzystanie wiedzy i kompetencji urzędników miejskich. W przypadku organizacji pozarządowych i kościelnych osób prawnych można raczej mówić o wsparciu merytorycznym. Zgodnie z art. 2. ust. 1 u.o.s.s. przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków. Jej celem powinna być działalność na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji jej członków [art. 2 ust. 2. u.o.s.s.].

Wolą ustawodawcy spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych [art. 2 ust. 2. u.o.s.s.]. Tego typu działalność nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej [Dz.U. 2015, poz. 584 ze zm.] i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna.

Spółdzielnię socjalną mogą założyć osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Do tego grona zalicza się przede wszystkim osoby bezrobotne, bezdomne, uzależnione od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających po zakończeniu programu terapeutycznego, chore psychicznie, zwalniane z zakładów karnych, uchodźcy realizujący indywidualny program integracji oraz niepełnosprawni. Ponadto spółdzielnie socjalną mogą założyć podmioty posiadające osobowość prawną: organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego lub kościelne osoby prawne [art. 4 u.o.s.s.].

Liczba założycieli spółdzielni socjalnej nie może być mniejsza niż pięć (i co do zasady nie większa niż 50), jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i dwa, jeżeli założycielami są osoby prawne [art. 5 u.o.s.s.]. Wniosek o rejestrację, który musi zawierać między innymi statut, uchwały o powołaniu spółdzielni i jej organów oraz zaświadczenia o spełnianiu przez członków założycieli wymogów ustawowych, składany jest w Krajowym Rejestrze Sądowym. Wpis do rejestru przedsiębiorców w KRS jest równoznaczny z uzyskaniem przez spółdzielnię własnej osobowości prawnej.

Spółdzielnia socjalna ma prawo prowadzenia działalności gospodarczej i w tym zakresie realizuje swoją działalność „na zasadach rachunku ekonomicznego [w oparciu o przepisy obowiązujące przedsiębiorców] i odpowiada za swoje zobowiązania całym majątkiem. Natomiast członek spółdzielni nie odpowiada za zobowiązania spółdzielni wobec jej wierzycieli, a jedynie uczestniczy w pokrywaniu strat spółdzielni do wysokości zadeklarowanych udziałów” [Brzozowska et al., 2008, s. 4].

W Polsce podmioty rejestrowane w tej formie zyskują na popularności. O ile na koniec 2009 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych było 187 spółdzielni socjalnych, to już na koniec 2011 r. było ich 402, na koniec 2013 r. – 936, a w maju 2015 r. – 1312 [Informacja..., 2012, s. 8 oraz <http://ozrss.pl/>]. Można powiedzieć, analizując dotychczasowe kilkuletnie doświadczenia funkcjonowania spółdzielczości socjalnej w Polsce, że staje się ona coraz istotniejszym i skutecznym elementem systemu aktywizacji społecznej i zawodowej. „W przypadku spółdzielni socjalnych podstawową korzyścią społeczną, która wynika z sukcesu osiąganego przez takie podmioty, jest realizacja podstawowego celu, dla którego powstają, a mianowicie osiągnięcie społecznej i zawodowej reintegracji członków spółdzielni poprzez zatrudnianie osób, dla których praca w spółdzielni jest jedyną możliwością wyjścia z wykluczenia i marginalizacji społecznej” [Brzozowska et al., 2008, s. 5]. Ten cel jest szczególnie istotny w miastach, które borykają się z problemem wysokiego poziomu bezrobocia, pauperyzacją i marginalizacją społeczną oraz zjawiskami patologii wśród swoich mieszkańców.

Działalność na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej – Spółdzielnia Socjalna Łódzka Szansa

Powstała w 2013 r. z inicjatywy Międzynarodowej Fundacji Kobiet w Łodzi. Została uruchomiona siłami społecznymi przy wsparciu przedsiębiorców z regionu łódzkiego.



W spółdzielni zatrudnionych jest sześć pań, które obsługują część gastronomiczną, a ich praca jest głównym źródłem utrzymania dla ich rodzin (łącznie 15 osób). W Łódzkiej Szansie codziennie wydawane są domowe obiady, realizowane

usługi cateringowe oraz organizowane przyjęcia i imprezy okolicznościowe. Na terenie spółdzielni działa kącik malucha, klub seniora i klub brydżowy.

Źródło: <http://spoldzielnia-szansa.pl/>.

5.2.2. Finansowanie trzeciego sektora

Na potrzeby prowadzonej działalności organizacje pozarządowe mogą korzystać z wielu źródeł finansowania. Wpływ na ilość i rodzaj źródeł ma wybrana przez organizację forma prawna oraz ewentualne posiadanie statusu organizacji pożytku publicznego. Źródła te możemy podzielić na źródła finansowania bezpośredniego oraz pośredniego. A w ramach tych pierwszych można wydzielić jeszcze źródła publiczne i prywatne.

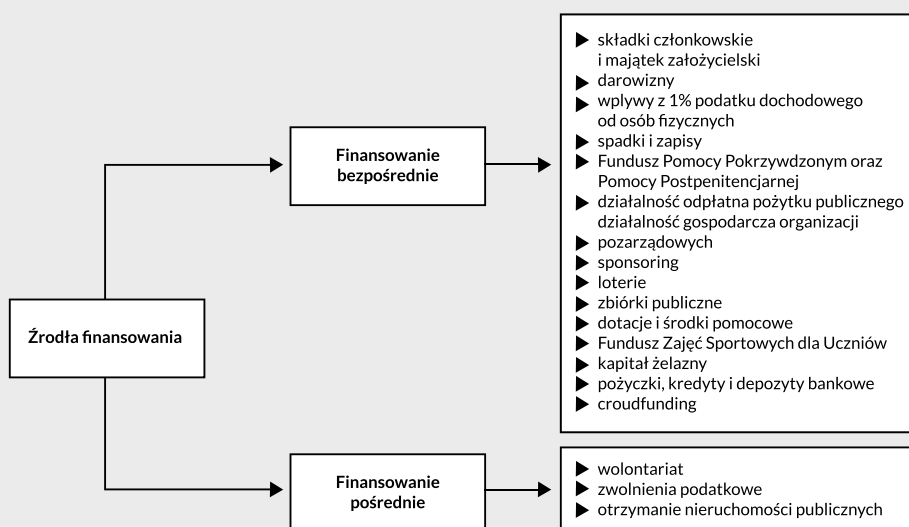
Wśród tych pierwszych głównym źródłem dla większości organizacji są składki członkowskie (w przypadku stowarzyszeń, szczególnie zwykłych, a także ich związków) oraz majątek założycielski (w przypadku fundacji). Do wnoszenia składek członkowskich zobowiązani są wszyscy formalni członkowie organizacji, choć w praktyce bywa z tym niestety różnie i zaległości w składkach w polskich realiach nie są czymś wyjątkowym. Ich brak może być szczególnie dotkliwy dla stowarzyszeń

zwykłych, które nie mają możliwości prowadzenia działalności gospodarczej czy pozyskiwania majątku z darowizn, spadków, zapisów, dotacji i ofiarności publicznej. Majątek założycielski jest z kolei podstawą działalności fundacji. Składnikami tego majątku mogą być zarówno pieniądze, jak i papiery wartościowe czy przekazane na rzecz fundacji nieruchomości i rzeczy ruchome. Istotnym źródłem finansowania są również darowizny (zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych), które mają charakter nieodpłatny, a darczyńca ma prawo ściśle określić cel lub cele, na które ma zostać przeznaczona darowizna. Kolejnym źródłem, do którego mają jednak dostęp jedynie podmioty posiadające status organizacji pożytku publicznego, są wpływy z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Otrzymane przez organizację środki finansowe pochodzące z tego źródła mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego [art. 27 ust. 2 u.d.p.p.i.w.]. Kolejne źródła finansowania to spadki i zapisy. W przypadku spadku ważne, żeby przed podjęciem decyzji o jego przyjęciu możliwie dokładnie sprawdzić, czy spadkodawca nie pozostawił długów. Ryzyka przejęcia zobowiązań, które przekraczają wartość spadku, nie ma w przypadku zapisu, w którym spadkodawca zobowiązuje spadkobiercę do spełnienia określonego świadczenia albo działania na rzecz danej organizacji (zapisobiorcy). Finansowanie może pochodzić również z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, który jest państwowym funduszem celowym. Pochodzące z niego środki są przeznaczane na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, jak i skazanym w ramach pomocy postpenitencjarnej.

Część organizacji, która uzyska status pożytku publicznego, może finansować swoją działalność ze środków pochodzących z odpłatnej działalności pożytku publicznego, której zasady zostały opisane w podrozdziale 5.4.

Bardzo istotnym źródłem finansowania działalności organizacji pozarządowych mogą być zyski z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę, że organizacje pozarządowe mogą również jednocześnie prowadzić wspomnianą już działalność odpłatną należącą do sfery zadań publicznych, to niezwykle ważne jest wyraźne rozdzielenie działań podejmowanych w ramach obydwu form aktywno-

Rysunek 5.3. Źródła finansowania działalności organizacji pozarządowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie Liżewski, 2015.

ści organizacji. Prowadzona przez organizacje pozarządowe działalność gospodarcza powinna zostać zarejestrowana w rejestrze przedsiębiorców, a uzyskany z niej dochód powinien zostać przeznaczony na realizację celów statutowych.

Organizacje pozarządowe mogą również sięgać po środki finansowe w ramach podpisywanych umów sponsorskich. Ta forma jest wykorzystywana najczęściej przez stowarzyszenia prowadzące działalność sportową, kiedy w zamian za reklamę umieszczoną na strojach sportowych czy w miejscach, w których przeprowadzane są treningi lub zawody sportowe, organizacja otrzymuje zapłatę. Trzeba jednak pamiętać, że organizacja chcąc skorzystać z tego źródła finansowania powinna mieć w statucie stosowny zapis, a dodatkowo powinna zarejestrować tego typu działalność w rejestrze przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą [<http://poradnik.ngo.pl/> (b), dostęp 19.10.2015].

Po zgłoszeniu i uzyskaniu wymaganych zezwoleń organizacje pozarządowe mogą uzyskiwać wpływy z organizowanych przez siebie loterii (ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych [tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 612]).

Spełniając warunki przewidziane w ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych [Dz.U. 2014, poz. 498], zgodnie na mocy art. 3 tej ustawy organizacje pozarządowe mogą zbierać ofiary w gotówce lub naturze w miejscu publicznym (w szczególności na ulicach, placach, parkach i cmentarzach) na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych.

Głównym źródłem finansowania działalności organizacji pozarządowych, poza składkami i majątkiem założycielskim, są dotacje i inne środki pomocowe pozyskiwane z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przekazywanie środków następuje najczęściej w wyniku zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, a zasady reguluje przywoływana już ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W tej grupie źródeł mieszczą się również zagraniczne środki publiczne, przede wszystkim unijne.

Na mocy zapisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi [tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1356 ze zm.] został powołany państwowy fundusz celowy, nazwany Funduszem Zająć Sportowych dla Uczniów, z którego środki przeznacza się na dofinansowanie zajęć sportowych dla uczniów, prowadzonych przez kluby sportowe działające w formie stowarzyszenia oraz inne organizacje pozarządowe [art. 133 ww. ustawy].

Kolejnym źródłem jest kapitał żelazny, który stanowi wyodrębniony daną organizację zespół środków, jakich nie należy przeznaczać na działalność bieżącą. Środki te mają stanowić finansowe zabezpieczenie działalności organizacji, wykorzystywane jedynie w sytuacjach kryzysowych. Wprawdzie mówi się, że kapitał żelazny jest nienaruszalny, ale środki zgromadzone w ramach kapitału powinny być przez organizację inwestowane w celu ich pomnożenia.

Organizacje pozarządowe mogą również pozyskiwać środki na swoją działalność, z jednej strony poprzez zawieranie umów na pożyczki i kredyty bankowe, a z drugiej poprzez zyski z depozytów bankowych.

Ostatnim z zaprezentowanych w schemacie 3 źródeł finansowania bezpośredniego jest zyskująca na popularności forma finansowania społecznościowego w postaci *crowdfundingu*. Organizacje pozarządowe mogą pozyskiwać niewielkie kwoty pieniędzy na realizację konkretnego projektu w zamian za określoną korzyść (np. możliwość uczestnictwa w organizowanym wydarzeniu kulturalnym) – wtedy będziemy mieć do czynienia z *crowdfundingiem* tradycyjnym – lub mogą przekazać środki w zamian za udział w zyskach z realizacji tego projektu – wtedy mówimy o *crowdfundingu* inwestycyjnym.

Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny [Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.] sądy, wydając wyrok skazujący, mogą orzekać nawiązki sądowe (zobowiązania przekazania określonej kwoty pieniężnej) na rzecz wybranych organizacji pozarządowych. Szansę na to mają jednak jedynie organizacje o zasięgu ogólnokrajowym.

Pośrednimi formami finansowania działalności organizacji pozarządowych są z kolei wolontariat, przysługujące organizacjom zwolnienia podatkowe oraz otrzymanie nieruchomości publicznej. W przypadku wolontariatu mamy do czynienia z ponoszeniem przez wolontariuszy świadczeń na rzecz organizacji, za które nie musi ona płacić, a więc ponosić określonych kosztów prowadzenia działalności. Zasady współpracy regulują przepisy zawarte w u.d.p.p.i.w. Zgodnie z art. 44. ust. 1 tej ustawy, świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonych w porozumieniu z korzystającym. Świadczenia wykonywane przez wolontariusza muszą być związane z prowadzeniem przez organizację jej działalności statutowej, w szczególności w zakresie działalności pożytku publicznego [art. 42 ust. 1 u.d.p.p.i.w.].

Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków

- ▶ W 2013 r. aktywnych społecznie było 34% mieszkańców Polski, przy czym 18% angażowało się formalny wolontariat, czyli działalność na rzecz organizacji i grup społecznych.
- ▶ W 2015 r. 12 457 tys. osób (47% ogólnej liczby podatników PIT) przekazało swój 1% podatku dochodowego na rzecz organizacji pożytku publicznego. Dało to łącznie kwotę 557,6 mln zł.

Źródło: Adamiak, 2014, s. 22 oraz Zacharek, Kołomańska, Pietrzak, 2015, s. 22.

Kolejna forma finansowania pośredniego to przysługujące organizacjom pozarządowym zwolnienia podatkowe. Podstawowym jest zwolnienie z podatku od osób prawnych organizacji, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego – w części przeznaczonej na te cele [art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 851 ze zm.]. Zwolnienie przysługuje m.in. również organizacjom pożytku publicznego w części przeznaczonej na działalność statutową. Zwolnieniu z podatku dochodowego od osób prawnych podlegają również środki stanowiące dotacje z budżetu państwa lub samorządu. Niektórym organizacjom przysługuje jeszcze zwolnienie od podatku od nieruchomości, środków transportowych, podatku od czynności cywilno-prawnych oraz opłat skarbowych i sądowych. Najwięcej przywilejów mają pod tym względem podmioty, które posiadają status organizacji pożytku publicznego.

Ostatnim źródłem finansowania jest możliwość otrzymania nieruchomości publicznych (w drodze darowizny bądź wyposażenia lub nabycia na uprzywilejowanych warunkach bez przetargu) [podrozdział został opracowany głównie na podstawie publikacji: Liżewski, 2015, informacji prezentowanych na stronach oraz obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych].

Trzeba jednak zaznaczyć, że najpopularniejsze źródło, jakim są składki członkowskie, stanowi jedynie 7% wszystkich środków finansowych, którymi dysponują podmioty tworzące trzeci sektor. Oznacza to, że w praktyce jest to główne źródło prowadzenia swej działalności dla organizacji małych i dysponujących niewielkim budżetem, a takich jest w Polsce najwięcej. Roczne przychody prawie 80% organizacji pozarządowych nie przekraczają 100 tys. zł, przy czym w 20% organizacji nie przekraczają nawet 1 tys. zł [Przewłocka et al., 2013, s. 93–95 oraz 103–105].

Popularność wykorzystywania wybranych źródeł finansowania przez polskie organizacje pozarządowe

Z danych prezentowanych w raporcie z badań zrealizowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, że w 2012 r. polskie organizacje pozarządowe najczęściej korzystają z następujących źródeł:

- ▶ składki członkowskie – 61%,
- ▶ środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 49%,
- ▶ darowizny od instytucji i firm – 30%,
- ▶ darowizny od osób prywatnych – 28%,
- ▶ odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje – 17%,
- ▶ przychody z przekazania 1% podatku – 17%.

Źródło: Przewłocka et al., 2013, s. 104–105.

5.3. Ruchy miejskie – miasto jako kolebka narodzin „czwartego sektora”

W społeczeństwie masowym, z jakim mamy do czynienia, aktywność zbiorowa jest powszechną formą życia społecznego. Jednym z jej przejawów (o największym stopniu i świadomości wspólnoty działania) są ruchy społeczne, czyli forma powiązanego i skoordynowanego sposobu realizacji wspólnych celów. Są one określane jako „spontaniczne i masowe związanie się ludzi z określonymi ideami społeczno-moralnymi, często ukierunkowanymi politycznie” [Załuska, Boczoń, 1996, s. 62, za: Bilewicz, Podkańska, 2013, s. 28].

Początkowo ruchy społeczne reprezentowały cele poszczególnych klas, warstw społecznych lub grup zawodowych. Od połowy minionego wieku zaczęto mówić na dobre o tworzeniu się nowego typu ruchów społecznych. W przeciwieństwie do „starych” ruchów, są one „ukierunkowane na szczególny cel, jakim jest zrealizowanie jakiegoś rodzaju zmiany społecznej [...] [i] przebiegają w ramach niezinstytucjonalizowanych i niesformalizowanych (a w każdym razie nie w pełni zinstytucjonalizowanych i sformalizowanych)” [Sztompka, 2004, s. 158] działań zbiorowych. Ruchy łączą ludzi o różnym statusie społecznym, powiązanych wspólną ideą (np. ekologia) dotyczącą wartości o charakterze „postmaterialistycznym” i uniwersalnym (np. efekty degradacji przyrody dotyczą wszystkich klas społecznych czy grup zawodowych, choć być może z różnym nasileniem i skutkiem) [Sztompka, 2004, s. 163–164]. Wspomniany już brak zhierarchizowanej struktury i działalność w formie sieci społecznych, poza wiedzą i kontrolą „formalnych struktur: centralnych, samorządowych, ale także stowarzyszeniowych” [Michalski, 2015], pozwala reagować częstokroć szybciej, niż w przypadku działań podejmowanych w ramach struktur formalnych, na pojawiające się problemy społeczne, kulturowe czy ekonomiczne. Dużej dynamice i szybkości reakcji sprzyja dostępność i wykorzystywanie nowych narzędzi informacji i komunikacji (Internet, fora społecznościowe, komunikatory itd.). Taka formuła zapewnia również większą swobodę działania, pozwala w jeszcze

większym stopniu, niż w przypadku organizacji pozarządowych, uniezależnić się od podmiotów zewnętrznych (władz publicznych, prywatnych darczyńców itp.), a także zapewnić w razie potrzeby większą anonimowość osób zaangażowanych w działania ruchu. Na swój sposób sprzyja też temu brak wyraźnie wyodrębnionego ośrodka decyzyjnego. Większa jest również łatwość zarówno włączania się w działania ruchu, jak i rezygnacji z uczestnictwa w nich [na podstawie Regionalny Panel Ekspertów, s. 1, dostęp 18.08.2015]. Oczywiście, każdy ruch społeczny kiedyś się kończy – albo wraz z osiągnięciem celów, do których dążył, albo wtedy, kiedy ponosi na tym polu klęskę. Czasami koniec ruchu wynika jednak z jego sformalizowania i przekształcenia w organizację pozarządową czy partię polityczną.

W Polsce, tak jak i w innych krajach o ugruntowanej już demokracji, mamy do czynienia z intensywnym rozwojem różnego rodzaju nowych ruchów społecznych, zwanych także ruchami nieformalnymi. Również w naszym kraju gros z nich powstało i działa bądź dalej działa na terenie dużych miast, stąd często mówi się w takim przypadku o ruchach miejskich.

Jeśli chodzi o spektrum podejmowanych przez nowe ruchy społeczne zadań, to jest ono bardzo szerokie „od działań strażniczych i lobbyingu politycznego, poprzez debaty (»miejską gadaninę«), oddziaływanie na liderów samorządowych, angażowanie mieszkańców miast do inicjatyw na rzecz realizowania swoich potrzeb życiowych realizowanych »poprzez« miasto, aż po umacnianie podmiotowości politycznej mieszkańców, rozwój partycypacji i innych form demokracji bezpośredniej” [Herbst, 2013, s. 17]. Zdaniem R. Załęskiego, „tak jak organizacje pozarządowe prowadzą działania w obszarach, w których działania jednostek publicznych nie są efektywne, tak nowe inicjatywy wypełniają przestrzeń pomiędzy organizacjami formalnymi, przestrzeń, w której stowarzyszenia i fundacje z racji swojej specyfiki nie potrafią działać” [Załęski, 2015]. Ruchy nie są i nie powinny być jednak konkurencją dla (siłą rzeczy) sformalizowanych organizacji pozarządowych, a ich skutecznym dopełnieniem.

Niski poziom ustrukturyzowania, częsty brak formalnej rejestracji swojej działalności (jednak w Polsce część z ruchów określających się jako ruchy miejskie jest oficjalnie zarejestrowanych w formie stowarzyszeń - przykładem może być poznańskie stowarzyszenia „Prawo do miasta”, czy „My-Poznaniacy”) oraz jej krótkotrwałość powodują, że trudno jest ustalić faktyczną i aktualną listę ruchów miejskich, czy szerzej – nowych ruchów społecznych, działających na terenie naszego kraju. Na ten problem wskazuje m.in. K. Herbst [2013, s. 14].

Można jednak oczywiście podać przykłady tego typu inicjatyw, których działalność ma lub miała wpływ na tworzoną i prowadzoną (przede wszystkim na poziomie lokalnym, ale niekiedy i centralnym) politykę miejską. J. Erbel wymienia chociażby omówioną już wcześniej grupę Obrońców Baru „Prasowy” z Warszawy czy Kongres Ruchów Miejskich [Erbel, 2014, s. 20–21].

Grupa Obrońców Baru „Prasowy” to powstała spontanicznie i *ad hoc* grupa ludzi, którzy bez sformalizowanej struktury (brak: wyodrębnionej siedziby, zarejestrowanych, stałych, członków i oficjalnej rejestracji) podjęli protest w formie zajęcia lokalu po zamkniętym w wyniku podwyżek czynszu warszawskim barze mlecznym. Chodziło im o to, żeby „pokazać społeczny problem: że miasto nie dba o miejsca dla uboższych, tylko stawia wyłącznie na bogatą klientelę”. Wraz z osiągnięciem założonego celu (ponowne uruchomienie baru) grupa rozwiązała się [Karpieszuk, Dubrowska, 2011].

Przypadek Kongresu Ruchów Miejskich jest szczególny z tego względu, że jest inicjatywą istniejącą już od trzech lat, mającą wymiar ogólnopolski, stając się miejscem spotkań i wymiany poglądów na temat problematyki związanej z funkcjonowaniem i rozwojem jednostek miejskich.

W ramach pierwszego z dotychczas zorganizowanych Kongresów jego uczestnicy przygotowali, a następnie przekazali do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) dziewięć tez miejskich. W odbywającym się w dniach 18–20 września 2015 r. w Gorzowie Wielkopolskim czwartym Kongresie przyjęto nowe tezy miejskie, w liczbie 15 [<http://kongresruchowmiejских.pl/tezy-miejskie/>, dostęp 20.08.2015]:

- 1) Mieszkańcy i mieszkanki mają niezbywalne prawo do miasta.
- 2) Demokracja miejska to dla nas nie tylko wybory, lecz ciągła partycypacja mieszkańców w realnym podejmowaniu decyzji o mieście, oparta na edukacji obywatelskiej.
- 3) Budżet miasta musi trafnie wyrażać potrzeby i aspiracje mieszkańców, które określają oni w trakcie ciągłego, obywatelskiego dialogu.
- 4) Podstawową powinnością wspólnoty miejskiej jest opieka nad słabszymi jej członkiniami i członkami, zgodna z zasadami społecznej sprawiedliwości.
- 5) Miasto ma wspierać lokalny biznes, który nie zawsze może konkurować z globalnymi korporacjami.
- 6) Dość umów śmieciowych – praca finansowana z miejskich środków publicznych powinna być wzorcowa pod względem warunków pracy i płacy.
- 7) Miasto ma zapewniać mieszkania dostępne dla najliczniejszej grupy przeciętnej zamożnych mieszkanki i mieszkańców – lokale komunalne oraz lokale w budynkach prywatnych.
- 8) Jakość życia mieszkanki i mieszkańców zależy od zakresu, dostępności i poziomu usług publicznych, które ma zapewnić miasto – często nie sprzyja temu ich prywatyzacja lub komercjalizacja.
- 9) Rozwój zrównoważony wymaga ochrony środowiska, zwłaszcza środowiska przyrodniczego, którego stan jest istotnym czynnikiem kształtującym warunki życia w mieście.
- 10) Transport zrównoważony musi opierać się na wysokiej jakości systemie powszechnie dostępnej komunikacji publicznej oraz ruchu pieszym i rowerowym, zmniejszając rolę transportu samochodowego.
- 11) Dość chaosu! Ład przestrzenny warunkuje sprawne funkcjonowanie miasta, minimalizując konflikty interesów w przestrzeni, a troska o estetykę przestrzeni sprzyja dobrostanowi i atrakcyjności miasta.
- 12) Rewitalizacja zdegradowanych i historycznych obszarów miejskich to jedno z głównych wyzwań, przed którym stoją polskie miasta. Od sprostania mu zależy ich rozwój i podtrzymanie tożsamości.
- 13) Kultura jest podstawą i źródłem miejskiego sposobu życia.
- 14) Suburbanizacja – żywiołowe rozlewanie się strefy zurbanizowanej daleko poza miasto – to destrukcyjny, patologiczny proces, który należy powstrzymać systemowo.
- 15) Potrzebna jest długofalowa dekoncentracja kraju, zwłaszcza instytucji publicznych, sprzyjająca rozwojowi całości jego obszaru [<http://kongresruchowmiejских.pl/>].

Pomimo tego, że Kongres nie ma osobowości prawnej, zaczął być traktowany przez przedstawicieli władzy centralnej jak organizacja ekspercka, którego uwagi warto wysłuchać przy tworzeniu Krajowej Polityki Miejskiej czy ustawy o rewitalizacji [Erbel, 2014, s. 20].

W praktyce znaczenie ruchów nieformalnych jest już na tyle duże, że zaczynają być one dostrzegane przez władze publiczne na różnych poziomach decyzyjnych, powoli stając się nie tylko oponentem, ale wartościowym partnerem w podejmowanych przez nie decyzjach dotyczących spraw pozostających w obszarze zainte-

resowań ruchów. Dzięki temu można liczyć na zwiększenie poziomu partycypacji społecznej w polskich miastach i gminach. Dowodem na rosnące znaczenie tego typu inicjatyw niech będzie również fakt, że co raz częściej i głośniej mówi się o wyodrębnieniu kolejnego sektora – czwartego, który tworzą właśnie nowe ruchy społeczne.

Przykład ruchu miejskiego promującego transport rowerowy w mieście

Ulotka informacyjna dla pieszych mijanych
w trakcie przejazdu Masy Krytycznej



Źródło: <http://masakrytyczna.org/download.html> [dostęp 12.08.2015].

5.4. Trzeci sektor a działalność pożytku publicznego

Jak to już zostało wcześniej zasygnalizowane, działalność organizacji tworzących trzeci sektor jest nastawiona na cele związane z zaspokajaniem różnych potrzeb społecznych w wymiarze publicznym (szerszym „niż partykularny interes założycieli danej organizacji, członków jej organów lub członków organizacji” [Supera-Markowska, 2015, s. 52]), stąd mówi się o tym, że prowadzą one z reguły działalność pożytku publicznego. W myśl obowiązujących przepisów działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie [art. 3 ust. 1 u.d.p.p.i.w.]. W kolejnym artykule (art. 4 u.d.p.p.i.w.) ustawodawca doprecyzowuje zakres działań mieszczących się w sferze zadań publicznych. Chodzi m.in. o działalność w zakresie:

- ▶ pomocy społecznej oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- ▶ działalności charytatywnej oraz promocji i organizacji wolontariatu;
- ▶ ochrony i promocji zdrowia oraz działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- ▶ działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- ▶ działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- ▶ nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- ▶ kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- ▶ wspierania i upowszechniania kultury fizycznej oraz turystyki i krajoznawstwa;
- ▶ ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- ▶ upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji.

#działalność pożytku publicznego

Sfera zadań publicznych obejmuje bardzo szerokie spektrum działań, stąd ustawodawca założył, że działalnością pożytku publicznego mogą zajmować się nie tylko podmioty spełniające wymogi ustawowe definicji organizacji pozarządowej, ale również:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) towarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2014, poz. 715), które nie działają w celu osiągnięcia zysku [art. 3 ust. 3 u.d.p.i.w.].

Aby uzyskać status organizacji pożytku publicznego, podmiot musi spełniać określone wymogi, które zostały wskazane w art. 20 ust. 1 u.d.p.i.w. Organizacją pożytku publicznego może być podmiot, który spełnia łącznie następujące wymagania:

- 1) prowadzi działalność pożytku publicznego, która w przypadku stowarzyszeń nie jest skierowana wyłącznie do jego członków;
- 2) może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego;
- 3) nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznacza na działalność pożytku publicznego;
- 4) ma statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego;
- 5) członkowie organu zarządzającego nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 6) statut lub inne akty wewnętrzne zabraniają udzielania pożyczek, przekazywania i wykorzystywania majątku organizacji przez członków lub pracowników organizacji oraz ich bliskich oraz zakupu towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą te osoby, jeśli miałyby to się odbywać na innych zasadach niż w stosunku do osób trzecich.

Podmiot może uzyskać status organizacji pożytku publicznego pod warunkiem, iż jego działalność w obszarze użyteczności publicznej prowadzona jest nieprzerwanie przez co najmniej 2 lata (art. 22 ust. 1 u.d.p.i.w.). Status ten uzyskiwany jest z chwilą wpisania do KRS informacji o spełnianiu wymagań ustawowych.

Uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego wiąże się z dodatkowymi, w stosunku do podmiotów nie posiadających takiego statusu, przywilejami, ale i obowiązkami. Do korzyści można z pewnością zaliczyć możliwość korzystania z wymienianych już po części wcześniej ustawowych zwolnień od:

- 1) podatku dochodowego od osób prawnych,
- 2) podatku od nieruchomości,
- 3) czynności cywilno-prawnych,
- 4) opłaty skarbowej,
- 5) opłaty sądowej [art. 24 ust. 1 u.d.p.i.w.].

„Organizacje pożytku publicznego korzystają z przywileju wyżej wymienionych zwolnień jedynie w zakresie prowadzonej nieodpłatnej działalności pożytku publicznego” [Kurleto, 2008, s. 84].

Oprócz zwolnień podatkowych organizacje mają prawo korzystać z następujących przywilejów:

- ▶ nabywania na preferencyjnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego [art. 24 ust. 2 u.d.p.p.i.w.];
- ▶ korzystania z pracy osób skierowanych do odbycia służby zastępczej [art. 25 u.d.p.p.i.w.];
- ▶ możliwości nieodpłatnego informowania o swojej działalności w publicznej radiofonii i telewizji [art. 26 u.d.p.p.i.w.];
- ▶ możliwości przekazania przez podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych 1% podatku (przy czym środki te mogą zostać wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego) [art. 27 ust. 1 i 2 u.d.p.p.i.w.];
- ▶ możliwości korzystania z nieodpłatnej pracy wolontariuszy [art. 42 u.d.p.p.i.w.].

Z kolei do dodatkowych obowiązków, wynikających z posiadania statusu organizacji pożytku publicznego, należy sporządzanie rocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych ze swojej działalności oraz umieszczenie ich w internetowej bazie sprawozdań prowadzonej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [art. 23 u.d.p.p.i.w.].

Prowadzona przez podmioty posiadające status organizacji pożytku publicznego działalność pożytku publicznego nie jest, co do zasady, działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności, ale może mieć charakter zarówno nieodpłatny, jak i odpłatny [art. 6 udppiw]. Zgodnie z treścią art. 7 u.d.p.p.i.w. działalnością nieodpłatną jest działalność prowadzona przez podmioty posiadające status pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, za które nie pobierają one wynagrodzenia. Z kolei odpłatną jest działalność w sferze zadań publicznych, za którą opisywane podmioty pobierają wynagrodzenie, sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przychód z takiej działalności może służyć wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego [art. 8 ust. 1 i 2 u.d.p.p.i.w.]. Co do zasady działalność odpłatna nie jest traktowana jako przejaw działalności gospodarczej, jednak może się nią stać, jeśli zachodzą dwa warunki:

- ▶ wynagrodzenie jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności, lub
- ▶ przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich 3 miesięcy, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw [art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2].

5.5. Wpływ działalności podmiotów sektora obywatelskiego na zrównoważony rozwój miasta

W zakresie działalności pożytku publicznego organizacje pozarządowe oraz pozostałe podmioty posiadające status organizacji pożytku publicznego podejmują współpracę z administracją publiczną. Współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Jej podstawą powinien być uchwalony, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie jednostki samorządu terytorialnego, roczny (ewentualnie wieloletni) program współpracy [art. 5 ust. 3 oraz 5a u.d.p.p.i.w.].

Współpraca z organami administracji publicznej powinna odbywać się w szczególności w następujących formach [art. 5 ust. 2 u.d.p.p.i.w.]:

- 1) zlecania organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom mogącym prowadzić działalność pożytku publicznego realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami mogącymi prowadzić działalność pożytku publicznego projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi), w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- 6) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w u.d.p.p.i.w.;
- 7) umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1649].

Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.d.p.p.i.w., zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego może przyjmować dwie formy:

- 1) powierzenia wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub
- 2) wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Do powierzenia lub wsparcia realizacji zadań, co do zasady, dochodzi na drodze konkursu otwartego. Jednak w przypadku, kiedy zadanie ma charakter lokalny bądź regionalny i nie będzie trwało dłużej niż 90 dni, a wysokość finansowania lub dofinansowania zadania nie przekroczy kwoty 10 000 zł, organ wykonawczy może zlecić organizacji pozarządowej lub innemu podmiotowi realizację zadania z pominięciem otwartego konkursu ofert [art. 19a ust. 1 u.d.p.p.i.w.]. W przypadku wspierania realizacji zadań organizacje pozarządowe same mogą złożyć ofertę realizacji zadań, a strona publiczna ma 2 miesiące na rozpatrzenie celowości realizacji wnioskowanego zadania i podjęcie decyzji o ogłoszeniu konkursu lub decyzji o zleceniu realizacji zadania z pominięciem konkursu. Umowa o powierzeniu lub wspieraniu jest podpisywana na czas realizacji zadania, ale nie dłużej niż na 3 lata (a 90 dni w przypadku pominięcia procedur konkursowych). Strona publiczna dokonuje w trakcie obowiązywania umowy kontroli i oceny realizacji zadania pod kątem: stanu realizacji, efektywności, rzetelności, jakości wykonania, prawidłowości wykorzystania przekazanych środków i prowadzenia wymaganej dokumentacji. Realizator zadania przygotowuje na koniec sprawozdanie z wykonania zadania. Ma na to maksymalnie 30 dni od upływu terminu umowy [art. 11–19a u.d.p.p.i.w.].

Współpraca samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi może mieć charakter finansowy lub niefinansowy (pozafinansowy). Podział zgodny z tym kryterium prezentuje tab. 5.2.

Warto podkreślić, że punktem wyjścia powinno być nawiązanie współpracy o charakterze pozafinansowym. Systematyczna wymiana informacji, wspólne dyskusje i rozwiązywanie problemów oraz proponowanie wspólnych rozwiązań w ramach

zespołów doradczo-inicjatywnych z pewnością sprzyja wzmocnieniu wzajemnego zaufania, budowie relacji partnerskich i podejmowaniu dobrych, powszechnie akceptowanych decyzji, służących rozwojowi miast lub innych jednostek terytorialnych m.in. poprzez tworzenie lepszego prawa miejscowego czy lepsze zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców w ramach finansowych form współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi.

Tabela 5.2. Formy współpracy finansowej i pozafinansowej samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi

Formy finansowe	Formy pozafinansowe
▶ Powierzanie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji ▶ Wspieranie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji ▶ Wspieranie bądź powierzanie realizacji zadań na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych ▶ Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej (mieszkańcy bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych podmiotów pożytku publicznego mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego) ▶ Umowy partnerstwa, określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (jst dokonują wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych)	▶ Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności przez organy administracji publicznej i organizacje ▶ Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji ▶ Konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery pożytku publicznego z radami pożytku publicznego ▶ Tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, składających się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej

Źródło: opracowanie na podstawie art. 5 i 11 u.d.p.p.i.w.

Można również dokonać podziału form współpracy ze względu na jej płaszczyzny. Takiego podziału dokonali autorzy projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*, który był realizowany w latach 2009–2011, a jego liderem był Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej [Model..., 2013]. Dotyczy on szczególnie interesującej, z punktu widzenia poruszanej w tej publikacji tematyki, współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym z jednostkami miejskimi.

Oczywiście model idealny zakłada kompleksową współpracę władz miasta z organizacjami pozarządowymi na wszystkich trzech płaszczyznach, a w ich ramach we wszystkich obszarach, jednak w praktyce zdarza się to póki co niezwykle rzadko. Można jednak za to bez problemu wskazać przykłady współpracy wykraczającej poza jedną płaszczyznę i uwzględniającą różne obszary, w którą ze strony niepublicznej zaangażowane są pojedyncze organizacje albo całe ich grupy.

Tabela 5.3. Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

PŁASZCZYZNY WSPÓŁPRACY		
Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych przy tworzeniu polityk publicznych	Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych	Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności
OBSZARY WSPÓŁPRACY W RAMACH POSZCZEGÓLNYCH PŁASZCZYZN		
▶ Współpraca przy diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań ▶ Wzajemne informowanie się o planach, zamierzeniach i kierunkach działań ▶ Współtworzenie strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych ▶ Konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć ▶ Współpraca przy wdrażaniu polityk publicznych ▶ Uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów	▶ Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych ▶ Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form niefinansowych ▶ Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych	▶ System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych ▶ Wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych ▶ Partnerstwo lokalne

Źródło: Wojciechowski et al., 2014, s. 57.

„Wydaje się, że obecnie w Polsce nie brakuje już podstaw prawnych i szczegółowych uregulowań organizacyjnych dotyczących współpracy sektora organizacji pozarządowych z samorządami terytorialnymi, zwłaszcza dużych miast. Głównym problemem pozostaje nadal brak woli współpracy z obydwu stron. Czynnikiem mającym silny wpływ na taki stan rzeczy może być utrzymująca się jeszcze i bardzo powoli ustępująca wzajemna nieufność (wbrew powszechnej i dość zgodnej opinii obydwu stron, że głównej bariery współpracy należy upatrywać w braku, czy niewystarczającej ilości środków finansowych)” [Wojciechowski et al., 2014, s. 58]. Wydaje się jednak, że chcąc nie chcąc pierwszy i trzeci, a także coraz częściej wyodrębniany i rosnący w siłę sektor czwarty są skazane na współpracę. Angażowanie mieszkańców i ich mniej (ruchy miejskie) lub bardziej (organizacje pozarządowe) zorganizowanych grup w procesy rozwojowe miast jest chociażby jednym z priorytetów przyjętej w 2007 r. Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, czy konsultowanego obecnie przez rząd projektu Krajowej Polityki Miejskiej. (zob. *Eko-Miasto#Zarządzanie*, rozdział: *Polityka i planowanie rozwoju miasta*). Pozostaje mieć nadzieję, że to jak najszybciej stanie się dla wszystkich oczywiste, bo ta współpraca może przynosić obopólne korzyści, przyczyniając się do szybszego zrównoważonego rozwoju miast.



Gmina Miasto Puławy od wielu lat współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Początkowo jednak organizacje pozarządowe spotykały się dwa razy do roku z pełnomocnikiem ds. współpracy; spotkania te miały raczej charakter sprawozdawczo-informacyjny. W późniejszym czasie spotkania te przekształciły się w warsztaty oraz zwiększyła się ich częstotliwość. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zaczęli wspólnie konstruować budżet miasta w zakresie dotyczącym realizacji zadań o charakterze pożytku publicznego. W 2010 r. za sprawą kilku puławskich organizacji powołano Radę Działalności Pożytku Publicznego, która systematycznie spotyka się na posiedzeniach. Efektem tej współpracy jest nie tylko wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie aktów prawa samorządu, ale również wspólne wypracowywanie założeń do budżetu w zakresie dotyczącym realizacji zadań o charakterze pożytku publicznego oraz zlecanie realizacji zadań publicznych przez miejscowe organizacje.

Źródło: Paterek (red.), 2014, s. 35 [dostęp 16.08.2015] oraz <http://www.um.pulawy.pl/>.

Bibliografia

- Adamiak P. (2014), *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Adamski M., Goś-Wójcicka K., Jaszczuk-El Guerouani K., Knapp A., Nałęcz S. (2014a), *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.*, GUS, Warszawa.
- Adamski M. et al. (2014b), *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, GUS, Warszawa, file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/Moje%20dokumenty/Downloads/gs_notatka_sof-1_4_28_03_ost.pdf [dostęp 12.08.2015].
- Bilewicz A., Podkańska D. (2013), *Jak kietkuje społeczeństwo obywatelskie? Kooperatywy spożywcze w Polsce jako przykład nieformalnego ruchu społecznego*, [w:] *Nowe formy aktywności?*, „Kwartalnik Trzeci Sektor”, nr 31(3).
- Blicharz J., Boć J. (red.) (2009), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Brzozowska J., Kluczyńska J., Sienicka A. (2008), *Spółdzielnia socjalna*, „Ekonomia Społeczna Teksty”, nr 4.
- Erbel J. (2014), *Czego nie widać z perspektywy III sektora?*, [w:] *Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych”, nr 1(18).
- Herbst K. (2005), *Po co istnieje III sektor?*, [w:] A. Gałazka (red.), *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.

- Herbst K. (2013), *Ruchy nieformalne a kierunki rozwoju ekonomii społecznej. Rekomendacje dla polityk publicznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa. <http://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie/> [dostęp 20.08.2015].
- Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2010–2011 r., Departament Pożytku Publicznego MPiPS, Warszawa 2012.
- Karpieszuk W., Dubrowska M. (2011), *Prasowy bar mleczny – najbarwniejszy protest 2011*, „Gazeta Wyborcza”, 31.12.
- Kietlińska K. (2010), *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa.
- Kuć D. (2013), *Nadzór nad fundacjami*, Warszawa [praca doktorska], <http://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/772/Nadz%C3%B3r%20nad%20fundacjami.pdf?sequence=1> [dostęp 02.09.2015].
- Kurleto M.H. (2008), *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa.
- Lasocik Z. (1994), *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Leś E. (1999), *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce. Tradycje i współczesność*, BORDO, Warszawa.
- Leś E. (2000), *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000.
- Leś E. (2001), *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Liżewski S. (2015), *Źródła finansowania NGO*, Wiedza i Praktyka Sp. z o.o., Warszawa.
- Michalski R. (2015), *Czy ruchy nieformalne zastąpią organizacje? NGO-sy jak zombie*, opinia z dnia 17.08.2015 r., <http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/1655604.html> [dostęp 19.08.2015].
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, http://www.civitas.edu.pl/pub/nasza_uczelnia/projekty_badawcze/Model_wspolpracy/model_wspolpracy.pdf [dostęp 10.08.2013].
- Osiatyński W. (2004), *Rzeczpospolita Obywateli*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa.
- Paterek K. (red.) (2014), *Dobre praktyki współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego, Partnerstwo na Rzecz Rozwoju i Edukacji Małych Dzieci*, Warszawa, http://www.premd.org.pl/publikacje_16/publikacja_63/repository/Dokumenty/PREMD_dobre_praktyki_NGO_JST.pdf [dostęp 16.08.2015].
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. (2013), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Regionalny Panel Ekspertów oraz Regionalne Forum Inicjatyw Pozarządowych województwa małopolskiego. Materiał roboczy będący podstawą do dyskusji podczas VII Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych przygotowany na potrzeby strategii rozwoju sektora obywatelskiego, http://nowastrategiasektora.ngo.pl/files/nowastrategiasektora.ngo.pl/public/materialy_po_FIP-ach/Ruchy_spoeczne.pdf [dostęp 18.08.2015].
- Schmidt J. (2012), *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademickie SEDNO Sp. z o.o., Warszawa.
- Skiba R. (2010), *Podstawy prawno-finansowe działalności organizacji pozarządowych*, [w:] *Profesjonalny menedżer w NGO*, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa.

- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na Lata 2009–2015* (2008), MPIPS, Warszawa.
- Supera-Markowska M. (2015), *Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Espol Sp. z o.o., Warszawa.
- Sztompka P. (2004), *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Kalisiak-Mędelka M., Chądzyński J. (2014), *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Wygnański J. (2005), *Terminologia*, [w:] A. Gałązka (red.), *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Zacharek M., Kołomańska P., Pietrzak I. (2015), *Tylko jeden procent a procentuje. Raport na temat mechanizmu 1% podatku dochodowego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź.
- Załęski R. (2015), *Czy ruchy nieformalne zastąpią organizacje? To społeczna broń szybkiego reagowania*, opinia z dnia 13.08.2015 r., <http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/1655240.html> [dostęp 19.08.2015].
- Załużka M. (1998), *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] Załużka M., Boczoń J. (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.
- Załużka M., Boczoń J. (red.) (1996), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Interart, Warszawa.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.06>

Ewa M. Boryczka*

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA



**Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: eboryczka@uni.lodz.pl*

6.1. Partycypacja społeczna w nowoczesnym zarządzaniu miastem

6.1.1. Istota i cele partycypacji społecznej

W funkcjonowaniu i zarządzaniu miastem jednym z przejawów aktywności społecznej jego mieszkańców jest aktywne uczestnictwo (partycypacja). Partycypacja społeczna budzi obecnie w Polsce duże zainteresowanie oraz wiele emocji, które wynikają z nadziei pokładanych w realnym wpływie mieszkańców na miejską rzeczywistość, ale także z wielu obaw o powodzenie tego procesu.

W tradycyjnym ujęciu partycypacja społeczna oznacza udział mieszkańców w kreowaniu i realizacji polityki, co zarezerwowane było dotąd do wyłącznej kompetencji władzy samorządowej i administracji [Podręcznik..., 2013, s. 7]. W tradycyjnym ujęciu i w tradycyjnym modelu funkcjonowania samorządu (*local government*) dominują formalne, zhierarchizowane procedury i instytucje, których przejawami partycypacji społecznej są takie działania, jak: lobbowanie, pisemne zgłaszanie uwag, petycje do władz, pisanie listów i stanowisk, demonstracje oraz uczestnictwo w spotkaniach z władzami i przedstawicielami administracji. Partycypacja dotyczy udziału mieszkańców, którzy próbują oddziaływać na decyzje i działania samorządu lokalnego. Jednak decyzje te ostatecznie podejmowane są przez osoby mające demokratyczną legitymizację (np. prezydenta, wójta, radnych) [Swaniewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 35–42; Boryczka, 2015, s. 42–43].

W nowoczesnym ujęciu partycypacja społeczna w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego oznacza nie tylko udział różnych grup społeczności lokalnych w kreowaniu polityk publicznych (m.in. budowaniu strategii rozwoju), ale także, a może przede wszystkim, udział tych grup w podejmowaniu decyzji i realizacji sformułowanych wspólnie z władzą samorządową polityk publicznych. W procesie zarządzania miastem charakterystyczny staje się elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach między różnymi podmiotami ze sfery publicznej (jednostki sektora finansów publicznych – instytucje publiczne, rządowe, samorządowe), prywatnej (podmioty gospodarcze – przedsiębiorstwa, instytucje otoczenia biznesu) i społecznej (organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej – stowarzyszenia, fundacje itp.) – zob. rozdział: *Sektor pozarządowy i ruchy miejskie*. Podstawą działania lokalnego samorządu staje się więc tworzenie dobrego klimatu do dobrowolnej współpracy różnych podmiotów i aktorów życia społeczno-gospodarczego, co służyć ma realizacji wspólnie określonych celów. Nie jest to już więc bezpośrednie podejmowanie przez władze samorządowe decyzji na podstawie uprawnień władczych i legitymizacji władzy (*power over*), a bardziej skoncentrowanie działań na umiejętności mobilizacji zasobów lokalnych (kapitału społecznego, ludzkiego, finansowego, instytucjonalnego itp.) w celu osiągnięcia wspólnie wyznaczonych celów (*power to*) [Swaniewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 25]. Partycypacja społeczna oznacza zatem udział członków społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych, a ponadto jest formą dialogu społecznego i traktowana jest jako zinstytucjonalizowany środek rozwiązywania konfliktów społecznych występujących na terenie miasta [Gawroński, 2010, s. 145] – zob. rozdział: *Komunikacja społeczna, negocjacje, konflikt społeczny*.

Coraz szerszy udział społeczności lokalnej w zarządzaniu strategicznym w miastach i mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego związany jest ze zmianą społecznej struktury tych jednostek. Staje się ona mniej sztywnym i zhierarchizowanym układem, z charakterystycznym podziałem na władzę i podwładnych (kierujących i kierowanych) i zmierza coraz bardziej w kierunku partner-

skiej współpracy wielu podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego [Boryczka, 2015, s. 42–43]. Partycypacja społeczna stała się warunkiem nowoczesnego zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, gdzie różnice interesów i oczekiwań mieszkańców i użytkowników tych obszarów nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani mechanizmy czysto rynkowe. Powinny być one raczej negocjowane i wspólnie uzgadniane. Tak więc nowoczesne mechanizmy i instrumenty partycypacyjne w zarządzaniu miastami pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji, co prowadzić ma do zrównoważonego rozwoju miast.

Partycypacja społeczna w zarządzaniu realizować ma konkretne cele, które można podzielić na trzy główne grupy. Pierwszą grupę stanowią cele o charakterze społeczno-politycznym, które związane są z poprawą klimatu społecznego i redukcją konfliktów społecznych w mieście, wzrostem poziomu identyfikacji mieszkańców z miastem, a także ze zwiększeniem poziomu demokratyzacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Do drugiej grupy należą cele o charakterze psychologicznym, które związane są z rozwojem indywidualnym członków społeczności lokalnej. Należy do nich proces samorealizacji, poprawa motywacji, poczucie godności, autonomii oraz przynależność do grupy. Trzecią grupę stanowią cele o charakterze ekonomicznym, związane z rozwojem kreatywności i efektywności oraz większym zaangażowaniem uczestników procesu partycypacyjnego. Poprzez realizację tego celu następuje wzrost wartości zasobów lokalnych, co przyczynia się również do wzrostu korzyści dla członków danej społeczności [Kot, 2003; Gawroński, 2007, s. 124; Boryczka, 2015, s. 44].

W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że podstawowym założeniem idei partycypacji społecznej jest świadomość, że najbardziej skuteczne rozwiązanie problemów publicznych powstaje poza administracją lub na niższych jej szczeblach. Wynika to z faktu, iż urzędnicy najniższych szczebli oraz mieszkańcy miast mają największą wiedzę o źródłach problemów społecznych oraz o praktycznym funkcjonowaniu wielu programów naprawczych mających te problemy rozwiązywać. Uczestnictwo w procesie partycypacji, czyli tworzenia i realizowania tych programów naprawczych mieszkańców, organizacji i instytucji społecznych, zapobiega popełnianiu błędów. W wyniku tych założeń na proces partycypacji można spojrzeć, analizując jej następujące wymiary:

- ▶ kolektywistyczny (zbiorowy), co oznacza, że każdy, kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji, powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego;
- ▶ indywidualistyczny, co oznacza, że ludzie jako jednostki są sami zdolni do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą korzystać;
- ▶ holistyczny (całościowy), co oznacza, że sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego;
- ▶ partykularny, co oznacza, że sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów partykularnych [Długosz, Wygnański, 2005, s. 14].

6.1.2. Warunki skutecznej partycypacji społecznej

W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność spełnienia warunków, aby partycypacja odnosiła pozytywne skutki dla jednostki samorządu terytorialnego. Wśród tych warunków wymienia się m.in. umiejętności, motywacje, umożliwienie,

zaproszenie do uczestnictwa oraz efekty uczestnictwa [Swianiewicz, Krukowska, Nowicka, 2011, s. 31–33].

Umiejętności (*can do*) – to zasoby wiedzy i umiejętności niezbędne do prowadzenia procesu partycypacji jak i uczestnictwa w nim. Chodzi o znajomość procedur, umiejętność artykułowania własnego stanowiska, przemawiania, pisania listów, uwag, korzystania z Internetu itp. Inaczej rzecz ujmując, uczestnicy procesu partycypacji powinni znać procedury, potrafić się wypowiadać, zgłaszać pisemne uwagi. Jednak za jeden z podstawowych problemów w tym zakresie uważa się brak takich umiejętności u osób o niższym statusie społecznym. Polityka wspierająca partycypację powinna więc zwracać szczególną uwagę na słabsze w tym zakresie grupy. Wskazuje się, że to władze samorządowe jako odpowiedzialne za prowadzenie tego procesu czy też organizacje pozarządowe powinny pomagać tym grupom w formułowaniu i wyrażaniu zdania na istotne tematy.

Motywacja (*like to*) – to głównie poczucie więzi, identyfikacja mieszkańców z miastem, tożsamość, które silnie wpływają na chęć uczestnictwa mieszkańców w procesie partycypacji. To poczucie bycia częścią wspólnoty, zaufanie członków wspólnoty budują chęć współpracy, motywują do uczestnictwa i wspólnego działania. Motywacja sprzyja wspólnym działaniom i sprzyja podnoszeniu efektywności współpracy.

Umożliwienie (*enabled to*) – to warunki umożliwiające obywatelom uczestnictwo w procesie partycypacji. Proces ten najczęściej odbywa się poprzez udział grup i organizacji wspierających. Potrzebna jest zatem obecność np. organizacji pozarządowych, sieci instytucji. Władze samorządowe powinny więc zachęcać i wspierać tego typu organizacje do czynnego udziału w procesie partycypacji.

Zaproszenie do uczestnictwa (*asked to*) – to zaproszenie i mobilizacja mieszkańców do aktywnego udziału przez władze samorządowe. Władze samorządowe powinny motywować i umożliwiać wyrażanie opinii przez mieszkańców. Ważna jest w tym aspekcie otwartość i elastyczność systemów politycznych i administracyjnych, które powinny wykorzystywać zróżnicowane formy partycypacji. Formy partycypacji powinny być dostosowane do zaproszonych uczestników, tj. różni mieszkańcy czują się lepiej w różnych sytuacjach. Niektórzy preferują uczestnictwo w podejmowaniu decyzji przez Internet, inni natomiast wolą tradycyjne spotkania z przedstawicielami władzy i administracji.

Efekty uczestnictwa (*responded to*) – to przekonanie społeczności lokalnej, poczucie uczestników tego procesu, że wyrażane wcześniej i dziś opinie faktycznie były i są rozważane i uwzględniane przy podejmowaniu decyzji. Władze samorządowe do budowania i utrzymania wiarygodności procesu partycypacji powinny wytłumaczyć, dlaczego podjęły daną decyzję, które argumenty i dlaczego przeważały. Podkreśla się, że nie wszystkie opinie i uwagi grup mieszkańców muszą być uwzględnione, gdyż niejednokrotnie są sprzeczne z interesami całej społeczności lokalnej, ale ważne jest uzasadnienie podjętych przez władze samorządowe decyzji i wskazanie roli mieszkańców.

O skuteczności i efektywności procesu partycypacji społecznej czy też bardziej szczegółowo konsultacji społecznych mówi się przy zachowaniu także następujących zasad: dobrej wiary, poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego, legalności, reprezentatywności i równości, rzetelności, przejrzystości i otwartości oraz kompleksowości, a także dokumentowaniu, ciągłości i sprzężeniu zwrotnemu, koordynacji [Długosz, Wygnański, 2005, s. 28–29].

Dobra wiara – w procesie partycypacji wszystkie działania powinny być prowadzone z czystymi intencjami. Nie powinny mieć one charakteru fasadowego ani być elementem manipulacji politycznej. Każdy z uczestników powinien przestrzegać

ustalonych wcześniej zasad, a ewentualne konflikty czy spory powinny być rozwiązywane zgodnie z ustalonymi zasadami. Wszystkie strony powinny rzetelnie i rzeczowo rozważyć każdy ze zgłaszanych pomysłów czy też opinii, stąd też ważne, aby dobrze zaplanować czas na te działania.

Zasada poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego – aktywność mieszkańców, uczestników procesu partycypacji nie powinna zdominować interesów ogólnych, czyli całej wspólnoty terytorialnej – miasta. Efekty tego procesu powinny uwzględniać nie tylko interesy i opinie uczestników, ale przede wszystkim dobro i interes całego miasta.

Legalność – uczestnicy procesu partycypacji, a w szczególności władza i administracja samorządowa odpowiedzialna za jego prowadzenie, powinni przestrzegać reguł prawnych w tym zakresie (m.in. standardów konsultacji oraz innych przepisów prawa). Przepisy te nie powinny być ograniczeniem dla udziału mieszkańców w podejmowaniu kluczowych decyzji, czyli jeśli coś nie jest zapisane w przepisach prawa, tzn. że nie jest zabronione. Pracownicy administracji samorządowej niejednokrotnie odwołują się do obowiązujących przepisów, interpretując je bardzo zachowawczo, i blokują działania, które nie są wprost wymienione jako m.in. dozwolone formy partycypacji. Zasada legalności odnosi się do takich właśnie sytuacji i wskazuje, aby stosować się bardziej do „ducha” tych przepisów, a nie wyłącznie do ich litery. Ponadto władze i administracja samorządowa powinny stać na straży ochrony interesów samorządu terytorialnego i praw swoich obywateli. Z drugiej strony partnerzy społeczni powinni mieć na względzie obowiązki dochowywania przez pracowników administracji tajemnicy ustawowo chronionej, a także swoją postawą nie zachęcać do łamania przyjętych zasad i procedur.

Reprezentatywność i równość – zasada ta oznacza, że wszyscy mają równe prawo do udziału w tym procesie. Wszyscy chętni mają prawo brać udział na równych prawach, z uwzględnieniem stopnia swej reprezentatywności dla określonego rodzaju interesów społecznych, zróżnicowanych uprawnień i funkcji pełnionych w tej społeczności. Mają także prawo do uczestnictwa w działaniach z zachowaniem adekwatności metod, możliwości organizacyjnych oraz finansowych, co oznacza, że m.in. konsultacje, wykorzystywane w nich formy i metody, a także czas i miejsce powinny być dostosowane do grup uczestników. Ponadto pracownicy samorządowi nie mogą zapominać o zasadzie bezstronności, czyli konieczności kierowania się interesem całej wspólnoty terytorialnej i zakazie stronniczości przy wykonywaniu obowiązków służbowych.

Rzetelność – zasada ta oznacza, że każda ze stron powinna przedstawiać starannie i rzetelnie przygotowane stanowiska i opinie, propozycje odzwierciedlające prawdziwe poglądy reprezentowanych grup społecznych. Administracja samorządowa powinna działać, które podejmuje, wykonywać równie rzetelnie, zapewniając tym samym najwyższy standard organizacyjny i merytoryczny tych działań.

Przejrzystość i otwartość – zasada jawności działań jest podstawową regułą i dotyczy określania celu realizowanych działań, konsultacji, doboru uczestników, zasad i procedur, zgodnie z którymi prowadzony jest proces partycypacji, a także oczekiwanego efektu końcowego.

Dokumentowanie – zasada dotyczy dokumentowania prowadzonych działań partycypacyjnych, począwszy od dokumentowania spotkań, na raportach, uzasadnieniach przyjęcia lub odrzucenia wniosków kończąc. Każdy zainteresowany uczestnik tego procesu powinien mieć do nich dostęp, móc się odwoływać, czy też wnioskować o korektę dokumentacji zgodnie ze stanem faktycznym.

Ciągłość procesu, planowanie i koordynowanie – proces partycypacji ma charakter ciągły, planowy. Cały proces czy też poszczególne jego elementy, jak np. proces

konsultacji społecznych, powinien mieć określony cel i zmierzać do jego osiągnięcia. Działania partycypacyjne, m.in. konsultacje, nie powinny być prowadzone spontanicznie, pod wpływem nagłych żądań różnych grup społecznych czy też pojawiających się, narastających napięć społecznych. Proces ten powinien mieć także koordynatora, którym w samorządzie miejskim powinna być osoba pełniąca istotną rolę, która będzie miała faktyczne przełożenie na działania podległej administracji samorządowej. Ponadto wnioski i doświadczenia z realizowanych działań partycypacyjnych powinny stać się w kolejnych etapach tego procesu wskazówkami, jak lepiej realizować kolejne inicjatywy i jakich błędów przy tym nie popełniać.

Reagowanie i wzajemne oczekiwania – władza samorządowa oraz uczestnicy procesu partycypacji spodziewają się reakcji na zaproszenie do udziału w procesie, a także na zgłaszane pomysły, opinie, uwagi. Władza i administracja samorządowa oczekuje od partnerów uznania faktu posiadania legitymizacji demokratycznej (posiadania mandatu władzy), a także odpowiedzialności za przedstawione stanowiska, pomysły, opinie. Często konsekwencją zgłaszanych postulatów, wspólnie podejmowanych decyzji jest wspólne realizowanie tych decyzji. Władze samorządowe oczekują od partnerów społecznych i gospodarczych wspólnego realizowania przedsięwzięć (m.in. w formie doradztwa, zaangażowania członków społeczności lokalnej itp.).

Partnerstwo – każda ze stron procesu partycypacyjnego liczy na to, że będzie traktowana jak ważny partner. Partnerzy społeczni powinni czuć, że władza i administracja samorządowa poważnie traktuje ich udział i zaangażowanie. Bardzo negatywnie na proces partycypacji wpływa lekceważenie, brak zainteresowania czy wrogość ze strony administracji. Konsekwencji takiego zachowania jest wiele, m.in. zniechęcenie i bierność społeczności lokalnej, a ich eliminacja i złagodzenie trwa niezwykle długo. Podobnie jest ze strony administracji publicznej, która oczekuje zaangażowanych, dobrze przygotowanych i aktywnych partnerów. Wrogość, lekceważenie, złe nastawienie, brak zainteresowania ze strony partnerów społecznych skutecznie zniechęca władze i pracowników administracji samorządowej do nawiązywania dialogu i prowadzenia procesu partycypacji społecznej. Uczestnicy tego procesu powinni posiadać jasny dla siebie nawzajem i dla opinii publicznej mandat do zabierania głosu.

Ponadto w procesie partycypacji społecznej każda ze stron powinna sumiennie wypełniać obowiązki zawarte w przepisach prawnych regulujących m.in. zasady i tryb konsultacji społecznych, które są jedną z najczęściej stosowanych form partycypacji. Wiele dokumentów i aktów prawa miejscowego zgodnie z zapisami m.in. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o rewitalizacji, ustawy o ochronie środowiska, ustawy o dostępie do informacji o środowisku, ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ustawy o pomocy społecznej itp. nakłada na samorządy obowiązek udziału społeczności lokalnej w kształtowaniu i realizowaniu polityki w danym zakresie [por. Boryczka, 2015, s. 54–59]. Z tego punktu widzenia możemy mówić o tym, że partycypacja społeczna może mieć dla administracji samorządowej charakter obowiązkowy lub dobrowolny.

Poza wymogami prawnymi stosuje się wypracowane w wielu miastach w toku doświadczeń standardy pozaprawne. Odnoszą się one do społecznie akceptowanych reguł dobrego organizowania działalności ludzkiej, czyli tzw. dobrze wykonanej pracy, jakości i efektywności działania jednostek sektora publicznego, czyli działań tych jednostek ukierunkowanych na klienta (rzetelna i dobra obsługa klienta-petenta). Standardy pozaprawne dotyczą również zagadnień etyki i zasad życia publiczne-

go, takich jak uczciwość, dotrzymywanie publicznych obietnic, a także zasad i reguł relacji i stosunków międzyludzkich takich jak umiejętność prowadzenia dyskusji, szanowania odmiennych opinii, umiejętności rozwiązywania konfliktów [Długosz, Wygnański, 2005, s. 26–29]. Polskie prawo z niewieloma wyjątkami pozostawia dobrowolność i dowolność samorządom w tej kwestii. Jednostki samorządu terytorialnego mają dużą dowolność w stanowieniu o sposobie, zasadach i trybie uczestnictwa mieszkańców w uchwalaniu prawa lokalnego i polityk publicznych.

Działania władz samorządowych w ramach procesu partycypacji powinny być proaktywne, czyli wyprzedzające, a nie reaktywne. Już od najwcześniejszych etapów należy zapewnić społeczności lokalnej możliwość udziału w identyfikacji problemów i dyskusji nad ewentualnymi możliwościami ich rozwiązania. Społeczność lokalna powinna być więc angażowana w momencie, kiedy będzie miała możliwość dokonania zmian i realnego wpływu na podejmowane decyzje. Inicjowanie i realizacja tych działań powinny być integralnym elementem zaplanowanych działań nowoczesnej administracji samorządowej. Rozwinięcie kompetencji, wiedzy i umiejętności w danym temacie członków społeczności lokalnych może wymagać czasu, który należy także przewidzieć i zaplanować. Z tego punktu widzenia ważna jest koordynacja działań i wiedza, czy i w jakie inne procesy i działania zaangażowana jest społeczność lokalna w okolicy, aby można było podjąć odpowiednio wcześniej kroki w celu uniknięcia przeciążenia ludzi [Tworzenie dobrych miejsc..., 2007, s. 3–5].

6.2. Aktywność mieszkańców jako filar budowania społeczeństwa obywatelskiego

6.2.1. Zakres i formy aktywizacji mieszkańców miast

Z punktu widzenia teorii partycypacji jest ona jednym z podstawowych elementów obywatelskości. Partycypacja oznacza prawo do pełnego i równego uczestnictwa w procesach sprawowania władzy w mieście (szerzej w jednostkach samorządu terytorialnego – gminach, powiatach i województwach), a jej głównym celem jest osiągnięcie celów, których nikt nie osiągnąłby indywidualnie.

Zakres i intensywność procesu partycypacji społecznej, czyli udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji w samorządach lokalnych, są bardzo zróżnicowane i mają związek z realizowanymi stylami zarządzania. Stosując jako kryterium zakres partycypacji, można wyróżnić trzy formy partycypacji społecznej (informowanie, konsultowanie, współdecydowanie). Pierwszą i najprostszą z form jest informowanie. Polega ono na przekazywaniu mieszkańcom informacji o decyzjach, procedurach podejmowanych przez władze samorządowe i administrację. Potrzeba posiadania pełnej i rzetelnej informacji jest podstawą procesu uspołecznienia politycznego i decyzyjnego. Bez informacji mieszkańcy nie są w stanie skutecznie partycypować w sprawach publicznych. Jest to relacja jednokierunkowa między władzą a społecznością lokalną, której jednak występującej samej nie można uznać za aktywny udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji. Informowanie może być bierne, gdy administracja umożliwia mieszkańcom dostęp do informacji, oraz aktywne, gdy samorząd podejmuje aktywne działania w celu dotarcia z informacjami do członków lokalnej społeczności (promocja, ogłoszenia, spotkania itp.) [Boryczka, 2015, s. 46–50].

Drugą formą partycypacji społecznej jest konsultowanie, które ma charakter dwustronny między administracją i mieszkańcami. Przebieg konsultowania jest następujący: samorząd proponuje rozwiązania i zbiera opinie na ich temat, które w mniejszym lub większym stopniu uwzględni w docelowych rozwiązaniach. W ten sposób obie strony dialogu społecznego poznają swoje stanowiska, ale podkreślić

trzeba, że przedstawiciele samorządu nie są zobowiązani do uwzględniania uzyskanych opinii i uwag. Konsultowanie wymaga więcej czasu niż informowanie.

Trzecią formą partycypacji jest współdecydowanie, w którym administracja nie tylko zasięga opinii. We współdecydowaniu chodzi o partnerstwo przy wspólnym budowaniu rozwiązań. Tutaj władze samorządowe razem z innymi aktorami życia społeczno-gospodarczego wspólnie definiują problemy i szukają najlepszych rozwiązań. Komunikacja w procesie współdecydowania zachodzi przez cały czas identyfikowania problemów oraz poprzez budowanie i realizację konkretnych rozwiązań. We współdecydowaniu fundamentem jest uznanie zasady partnerstwa we wzajemnych relacjach administracji i społeczności lokalnej. Współdecydowanie ma charakter znacznie mniej hierarchiczny od pozostałych form, jakimi są konsultowanie i informowanie. Najbardziej zaawansowaną i rozwiniętą formą współdecydowania jest delegowanie części uprawnień i zadań do realizacji na rzecz partnerów uczestniczących w tym procesie [Boryczka, 2015, s. 46–50].

Udział poszczególnych grup uczestników procesu partycypacji jest oczywiście zróżnicowany i zależy od wielu czynników. Partycypacja społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego może właściwie nie występować (brak udziału społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym) i taka sytuacja ściśle związana jest z zamkniętym, autokratycznym (styl nieinteraktywny) stylem zarządzania. W stylu nieinteraktywnym członkowie społeczności lokalnej są jedynie informowani o zamierzeniach przedstawicieli władzy (zob. *EkoMiasto#Zarządzanie*, rozdział: *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*).

Zakres partycypacji może być także bardzo szeroki i polegać na realizowaniu przez partnerów społeczno-gospodarczych określonych zadań przy wsparciu organizacyjnym i finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Zakres ten jest ściśle związany ze stylem interaktywnym zarządzania. W stylu interaktywnym wyróżnić możemy kilka poziomów partycypacji, począwszy od proponowania konkretnych rozwiązań wskazanego przez władze problemu, aż do inicjowania i realizacji działań [Gawroński, 2010, s. 144–148; Boryczka, 2015, s. 46–50].

W latach 60. XX w. w Stanach Zjednoczonych Sherr R. Arnstein opracowała słynną „drabinę partycypacji”. Jej stworzenie wynikało z obserwowanego w tym czasie ograniczenia udziału ubogich grup społecznych w programach pomocy. Z założenia mieli to być główni odbiorcy tych programów w ramach „community action programs”. Idea drabiny partycypacji polegała na zestawieniu ze sobą bezsilnych grup mieszkańców z tymi, którzy mają władzę i wpływ na podejmowane decyzje. W wyniku tego podkreślono fundamentalne różnice między omawianymi dwiema grupami. Wyróżniono różne poziomy partycypacji głównie na poziomie samorządów lokalnych, które związane były z funkcjonowaniem służb publicznych. Jest to osiem poziomów partycypacji: manipulacja, terapia, informowanie, konsultacje, łagodzenie, partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska. Dwa pierwsze i zarazem najniższe poziomy (manipulacja i terapia) w drabinie określane są jako niepartycypacyjne. Kolejne trzy (informowanie, konsultowanie i łagodzenie – umieszczanie w grupach doradczych) uznawane są za partycypację pozorowaną. Według autorki partycypacja rozpoczyna się od partnerstwa. Najważniejsze dwa poziomy zaawansowanego udziału społeczności lokalnej w życiu wspólnoty to delegowanie władzy i kontrola obywateli (sprawowana nad instytucjami) [Olech, 2013, s. 85–100; Boryczka, 2015, s. 46–50].

Drabina partycypacji opracowana przez S.R. Arnstein została przez lata zmodyfikowana i dostosowana do współczesnej europejskiej rzeczywistości. Uproszczony schemat zakresu i odpowiadających mu form partycypacji w zależności od realizowanego stylu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego prezentuje „drabina partycypacji” (tab. 6.1) [Boryczka, 2015, s. 46–47].

Tabela 6.1. Drabina partycypacji społecznej

Styl zarządzania	Forma partycypacji	Zakres partycypacji	Rola uczestnika partycypacji	Przykłady
Styl interaktywny	Współdecydowanie	Wspomaganie. Samorząd udziela wsparcia w postaci czasu, środków finansowych, wiedzy pracowników	Inicjator	OSP realizuje program ochrony ppoż. przy wsparciu organizacyjnym i finansowym gminy
		Współpraca. Samorząd współpracuje z innymi organizacjami na równych zasadach	Współpracownik, partner	Projekty w ramach PPP, np. budownictwo komunalne stawiane przez prywatnego dewelopera, pomoc społeczna udzielana przez organizacje non-profit
		Delegacja. Samorząd przekazuje uprawnienia do podejmowania określonych decyzji i realizacji tych decyzji grupom lub partnerom społecznym, kontrolując ich proceduralną poprawność	Współdecydujący	Rada dzielnicy lub sołectka otrzymuje określone kompetencje i środki finansowe na realizację tych zadań
		Uczestnictwo. Samorząd prowadzi powszechną dyskusję nad rozwiązaniem problemu. Uczestnicy samodzielnie definiują problem i wskazują rozwiązanie	Konsultant	Samorząd zastanawia się, w jaki sposób wykorzystać nieużytkowany od dawna teren. Pomysłów jest wiele (rekreacja, budownictwo, strefa przemysłowa), a mieszkańcy mogą zgłaszać swoje propozycje
Styl nieinteraktywny (autorytarny)	Konsultowanie	Konsultacje. Samorząd prowadzi konsultacje na temat proponowanego rozwiązania i w mniejszym lub większym zakresie uwzględnia pojawiające się opinie społeczności lokalnej	Osoba korzystająca z konsultacji	Samorząd posiada nieużytkowany od dawna teren i przygotowuje koncepcję jego wykorzystania. Do przedstawionego planu wykorzystania terenu, np. na funkcje rekreacyjne, mieszkańcy mogą zgłaszać uwagi w określonym czasie
Styl nieinteraktywny (autorytarny)	Informowanie	Otwarty styl autorytarny. Samorząd formułuje swoją politykę w sposób niezależny, przekazuje informacje społeczności lokalnej	Odbiorca informacji	Samorząd podejmuje decyzję o budowie nowoczesnej oczyszczalni ścieków i informuje o tym mieszkańców; prowadzi kampanię informacyjną zachęcającą do podłączeń
	Brak partycypacji	Zamknięty styl autorytarny. Samorząd samodzielnie podejmuje decyzje i nie stara się o nich informować społeczności lokalnej	Brak partycypanta	-

Źródło: Boryczka, 2015, s. 48–49.

6.2.2. Nowoczesne instrumenty partycypacyjne w zarządzaniu miastem

Partycypacja społeczna jest procesem, w wyniku którego mieszkańcy i użytkownicy wspólnoty terytorialnej aktywnie uczestniczą w decydowaniu o sprawach dla nich ważnych. Zakres i intensywność procesu partycypacji społecznej są bardzo zróżnicowane. W zależności od zakładanego zakresu wyróżnia się różne formy partycypacji społecznej (informowanie, konsultowanie, współdecydowanie). Zastosowanie niejednakowych instrumentów partycypacyjnych zależy od sposobu postrzegania tego procesu, potrzeby, a także celów, jakie przedstawiciele samorządu chcą w tym procesie osiągnąć. Samorządy stosują współpracę z partnerami społecznymi w różnych formach, począwszy od formalnych rozmów z odwiedzającymi urząd mieszkańcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych, udział przedstawicieli samorządu w zebraniach wiejskich, kończąc na organizowaniu debat publicznych i konsultacji z mieszkańcami. Podstawowe instrumenty społecznego uczestnictwa to: wybory, referenda, postępowanie administracyjne, wysłuchania opinii publicznej, spotkania dyskusyjne ze społecznościami lokalnymi, procedury skargowe, lokalne rady doradcze, zgłaszanie uwag do dokumentów. Są to jednak klasyczne formy udziału w życiu wspólnoty terytorialnej [Boryczka, 2015, s. 61–82].

Pośród nowoczesnych instrumentów partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem wyróżnia się:

- ▶ konsultacje społeczne wykorzystujące coraz bardziej zaawansowane metody i techniki konsultacji,
- ▶ budżety partycypacyjne,
- ▶ planowanie partycypacyjne,
- ▶ inicjatywę lokalną,
- ▶ metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których głównym celem jest rozwój kompetencji mieszkańców.

Konsultacje społeczne są jednym z najpopularniejszych instrumentów partycypacji społecznej, który zapewnia mieszkańcom udział w procesie decyzyjnym. Są one częścią procesu budowania wspólnoty lokalnej. Proces ten polega na poznawaniu potrzeb innych członków społeczności lokalnej, a następnie na wspólnym namyśle i znalezieniu konkretnych rozwiązań i działań. Konsultowanie ma charakter dwustronny – między administracją i mieszkańcami. Jest to proces dialogu władz samorządowych z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji. Jest to współcześnie duże wyzwanie, które stoi przed jednostkami samorządu terytorialnego i społecznościami. Każda z metod stosowanych w konsultacjach posiada swoje wady i zalety i powinna być stosowana w zależności od przyjętego celu oraz od zakładanej grupy odbiorców. Obecnie stosuje się już wiele metod i technik konsultacji w Polsce. Do najpopularniejszych należą: spotkania publiczne, wysłuchania publiczne, pisemne opiniowanie, wykorzystanie grup przedstawicielskich, ankiety, sondaże, e-konsultacje, grupy fokusowe, wywiady kwestionariuszowe, panele obywatelskie, komitety doradcze, dni otwarte, pokazy uliczne, prezentacje, samorządowy informator SMS. Metody te i techniki z uwagi na ich dość powszechny charakter i wykorzystanie posiadają szeroki opis w literaturze przedmiotu. Coraz częściej wykorzystywane są bardziej zaawansowane metody i techniki konsultacji angażujące aktywnie uczestników procesu partycypacji. Należą do nich m.in. warsztaty Charrette, sondaż deliberatywny, *Future City Game*, Miejskie Spotkanie XXI Wieku (*Century Town Meeting*), Otwarta Przestrzeń (*Open Space*), komórki planujące, Sąd Obywatelski, *Planning For Real*, *City Sourced*, *Word Cafe*, jury obywateli, panele obywatelskie, konferencja konsensusu, planowanie społecznościowe [por. Boryczka, 2015, s. 61–82].

Jednym z narzędzi wykorzystywanym w konsultacjach społecznych jest Sąd Obywatelski, który służy identyfikacji prawdziwych potrzeb i rozwiązań odpowiadających na te potrzeby, a także wyborowi rozwiązań lub formułowaniu opinii dotyczących kontrowersyjnych i złożonych spraw. Sąd obywatelski przypomina rozprawę sądową, gdzie wzorem sądów amerykańskich pracują ławnicy sądowi, którzy słuchają stron postępowania, świadków, rozpatrują złożoność całej sprawy, przedstawiane argumenty, a następnie wydają ostateczny werdykt. Stąd też metoda ta wymaga pracy niewielkiej liczby osób (mieszkańców, obywateli, użytkowników), którzy nie są ekspertami ani nie są bezpośrednio zaangażowani w tę sprawę. Sąd Obywatelski dzięki konstruktywnemu wkładowi mieszkańców ma pomóc władzy samorządowej i pracownikom administracji samorządowej podjąć właściwe decyzje. Dodatkowo dzięki nietypowej i dość medialnej formule sądu konsultacje społeczne przyciągają uwagę mediów, a także służą budowaniu wzajemnego szacunku i umiejętności prowadzenia dyskusji. Ten sposób partycypowania mieszkańców w podejmowaniu decyzji i wypracowywaniu najlepszych rozwiązań dla mediów wydaje się być niezwykle atrakcyjny, dzięki czemu uwaga opinii publicznej skoncentrowana jest właśnie na omawianych sprawach, a informacje docierają do większej liczby mieszkańców (*Citizens Jury Handbook*, s. 3–9; Boryczka, 2015, s. 61–82).

Sąd Obywatelski „Drzewa przy drodze”

Sąd Obywatelski w Meurthe-et-Moselle w 2006 r. miał odpowiedzieć na pytanie: „Czy Rada Generalna powinna wycinać czy zachowywać drzewa rosnące wzdłuż dróg departamentalnych, uwzględniając dobre i złe strony sytuacji?”. Każdy z uczestników otrzymał komplet materiałów informacyjnych. Na pierwszym spotkaniu eksperci przedstawiali opinie, a uczestnicy zadawali im pytania. Po miesiącu spotkali się ponownie, aby debatować nad postawionym problemem oraz wspólnie ustalić wnioski i zalecenia. Potem przekazano władzom departamentu werdykt końcowy. Sąd obywatelski podjął decyzję o utrzymaniu i rozwijaniu szpalerów drzew przy drogach.

Skład sędziów-ławników złożony najczęściej z 12–16 osób odzwierciedla skład społeczności lokalnej, jakiej dotyczy sprawa (próba reprezentatywna). Są to zwykli mieszkańcy, którzy reprezentują różne środowiska i grupy społeczne w tej społeczności. Sesja Sądu Obywatelskiego trwa z reguły od dwóch do czterech, a nawet pięciu dni, podczas których uzyskują informacje, materiały opisujące różne sposoby rozwiązania danego problemu, zadają pytania i słuchają zaproszonych ekspertów, pełniących rolę świadków. Czas potrzebny na zaplanowanie i profesjonalne przygotowanie całego procesu trwa najczęściej od dwóch do trzech miesięcy.

Metoda często wykorzystywana w miastach niemieckich (np. w Hanowerze do reformy systemu transportu miejskiego), miastach w Wielkiej Brytanii (np. w Lavenmouth do wprowadzenia zmian w opiece nad osobami nieuleczalnie chorymi, w Lewisham do opracowania polityki przeciwdziałania zażywaniu narkotyków), w miastach polskich (np. w Poznaniu do podjęcia decyzji nad losami ulicy Umultowskiej) oraz miastach francuskich (np. Meurthe-et-Moselle do określenia, czy kontynuować wycinkę drzew).

Źródło: Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”, 2011, s. 47–58.

Jednym z najbardziej popularnych w ostatnich paru latach w Polsce instrumentów partycypacji społecznej w zintegrowanym zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego jest budżet partycypacyjny (obywatelski). Udało się go wprowadzić w ponad 70 gminach i miastach w Polsce. Budżet partycypacyjny określany jest jako

„proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych” [Kęłowski, 2013, s. 8]. Budżet partycypacyjny służy zaangażowaniu mieszkańców do współtworzenia budżetu związanego z obszarem, który zamieszkują lub w którym bezpośrednio funkcjonują. Teoretycznie w ramach budżetu obywatelskiego mogą być realizowane wszystkie projekty, które wpisują się w katalog zadań własnych gminy (lub odpowiednio powiatu, województwa). Praktycznie natomiast wiele jednostek samorządu terytorialnego ogranicza możliwość zgłaszania projektów do wybranych obszarów funkcjonowania samorządu [por. Boryczka, 2015, s. 61–82].

Planowanie partycypacyjne w ramach projektu

Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie

Metoda ta ma szczególne zastosowanie przy podejmowaniu decyzji co do zagospodarowania jakiejś przestrzeni (plan miejscowy, rewitalizacja jakiegoś obszaru, kształtowanie przestrzeni publicznych). Jedno z pierwszych zastosowań w Polsce techniki planowania partycypacyjnego miało miejsce przy projektowaniu zagospodarowania Osiedla Cytańskie Południowe na Żoliborzu w Warszawie, a także przy projektowaniu i konsultacji koncepcji Parku Kaskada także na Żoliborzu. Podobne zastosowanie tej techniki miało miejsce w ramach projektu *Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie*, którego przedmiotem było zagospodarowanie terenu w dzielnicach: Ochota, Śródmieście, Wesoła.

Planowanie partycypacyjne w tych przypadkach składało się z trzech zasadniczych części:

- 1) Analiza środowiskowa, która polegała na wykonaniu badań i analiz dotyczących zasobów miejsca, potrzeb i oczekiwań różnych grup społecznych, a także urbanistycznych prac przygotowawczych.
- 2) Interaktywne projektowanie, które polegało na projektowaniu rozwiązań we współpracy z uczestnikami tego procesu. Mieszkańcy aktywnie włączeni byli do prac projektowych w tym etapie. Organizowane były warsztaty z architektami, podczas których powstają konkretne rozwiązania przestrzenne dla projektowanego obszaru miasta przy wykorzystaniu materiałów zebranych w pierwszym etapie prac. Następnie na podstawie efektów tych warsztatów, spotkań z mieszkańcami architektki wraz z zespołem badawczym przygotowali różne warianty koncepcji, które były ostatecznie konsultowane.
- 3) Wypracowanie ostatecznej koncepcji. Etap ten polegał na spotkaniu i dyskusji z mieszkańcami nad zaproponowanymi wariantami koncepcji zagospodarowania przestrzennego i podjęciu ostatecznej decyzji zatwierdzonej przez wszystkie strony w tym też przez głównego wykonawcę projektu.

Źródło: Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”, 2011, s. 47–58.

Z kolei planowanie partycypacyjne służy wspólnemu budowaniu dokumentów, decydowaniu o kształcie przestrzeni jednostki samorządu terytorialnego (programy rewitalizacji, strategie rozwoju, plan miejscowy, budowa instytucji publicznych, projektowanie przestrzeni itp.). Jest to dłuższy proces składający się z kilku elementów. Najczęściej wskazuje się trzy jego zasadnicze części. Pierwszą z nich jest szczegółowa analiza i diagnoza sytuacji wyjściowej jednostki samorządu terytorialnego, którego ona dotyczy. Drugą stanowi organizacja spotkań i warsztatów, których celem jest zaprojektowanie we współpracy z uczestnikami tego procesu konkretnych rozwiązań. Mogą to być spotkania i warsztaty ze specjalistami z zakresu gospodarki

przestrzennej, architektami, urbanistami, podczas których wypracowywane są rozwiązania przestrzenne, wizje i koncepcje rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Ostatnim etapem jest dyskusja nad przygotowanymi koncepcjami i podjęcie wspólnej decyzji – konsensusu w sprawie jednego rozwiązania.

Jednym z najnowszych i wciąż mało popularnych instrumentów partycypacji społecznej, który zapewnia mieszkańcom nie tylko udział w procesie decyzyjnym, ale także realizacyjnym, jest inicjatywa lokalna. To nowa forma realizacji zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego we współpracy z mieszkańcami. Stąd też literatura przedmiotu wskazuje, że inicjatywa lokalna łączy się z dwoma wymiarami zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój ich wspólnoty terytorialnej. Pierwszym wymiarem jest partycypacja, czyli współudział mieszkańców w zarządzaniu lokalną wspólnotą, drugim wymiarem – aktywność społeczności lokalnej w realizacji zadań publicznych. Główny cel inicjatywy lokalnej jest zwiększenie udziału mieszkańców w życiu wspólnoty terytorialnej poprzez ich zaangażowanie w podejmowanie decyzji oraz obecność w konkretnej realizacji zadania [Boryczka, 2015, s. 61–82].

Inicjatywa lokalna w Warszawie – *Otwarty Jazdów*

Mieszkańcy Osiedla Jazdów oraz działające na jego rzecz organizacje pozarządowe oraz miejscy aktywiści jako pierwsi w Warszawie skorzystali z przyjętej 11 lipca 2013 r. uchwały o inicjatywie lokalnej. Przygotowany został projekt mający na celu modernizację przestrzeni na skraju osiedla. Projekt przygotowany przez mieszkańców i aktywistów związanych z Jazdowem zakładał stworzenie ogólnodostępnej przestrzeni na pustej działce leżącej na skraju Osiedla. Przygotowano architektoniczny szkic i złożono wniosek do urzędu.

W ramach projektu *Otwarty Jazdów* mieszkańcy osiedla w 2014 r. przystąpili do budowy nowego obiektu w centrum Osiedla Jazdów, m.in. nietypowej altany piknikowej. Celem projektu było stworzenie przestrzeni na Osiedlu Jazdów, które służyć miało mieszkańcom dzięki możliwości realizowania pomysłów organizacji pozarządowych, grup nieformalnych i osób prywatnych. W ramach inicjatywy zostały wykonane stoły, ławy, drewniane donice obsadzone kwiatami oraz drewniany podest otoczony częściowo drewnianą ścianką.

Łączna wartość inicjatywy to 12 300 zł, z czego urząd miasta zakupił elementy wyposażenia tej przestrzeni o wartości: 6152 zł, (około 50% wartości całego projektu). Wartość wkładu pracy mieszkańców osiedla wyceniono na 4000 zł.

Źródło: <http://inicjatywa.um.warszawa.pl/>.

Inicjatywa lokalna jest instrumentem, który może bezpośrednio rozpoczynać realizację zadań publicznych zaspokajających konkretne, zidentyfikowane potrzeby mieszkańców. Jednak przy tej okazji pojawiają się głosy próbujące kwestionować to narzędzie i możliwości jego wykorzystania, bo przecież to niby nic nowego. A jednak w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie podkreśla się, że jest to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania dla tej społeczności zadań publicznych. Takie sformułowanie wskazuje role, jakie władze samorządowe i mieszkańcy odgrywają przy realizacji tych zadań. Podkreśla się tutaj partnerską współpracę, która także w umowie zawieranej pomiędzy stronami określa pewne prawa i zobowiązania nie tylko względem społeczności lokalnej, dla której realizowane będą usługi publiczne, ale także względem siebie nawzajem jako partnerów. Szczególną wartością inicjatywy

lokalnej jest wzmacnianie zaangażowania mieszkańców przy realizacji zadań, które pozostają w kompetencjach samorządu. Jest ona także szansą na zwiększenie aktywności społeczności lokalnej w rozwiązywaniu lokalnych problemów, a także narzędziem efektywnego jej wsparcia. Ponadto inicjatywa lokalna posiada konkretny wymiar ekonomiczny, gdyż mieszkańcy mają możliwość partycypowania w realizacji zadania publicznego m.in. poprzez pokrycie części jego kosztów. Podkreślić należy, że inicjatywa lokalna nie jest nowym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego. Jest to nowa forma realizacji zadań samorządu. Nie jest to także nowa pula środków finansowych do wydatkowania na te zadania, a inny sposób ich wydatkowania.

Forum obywatelskie – „Czego oczekujemy od Europy, co możemy do niej wnieść?”

W latach 2008 i 2009 organizowano w różnych miastach Forum Obywatelskie Europa, które nosiło podtytuł Czego oczekujemy od Europy, co możemy do niej wnieść? Spotkania odbyły się m.in. w Berlinie i Bonn i uczestniczyło w nich od 150 do 200 osób. Rezultatem forum było opracowanie programu obywatelskiego zawierającego odpowiedzi uczestników na najistotniejsze z ich punktu widzenia zagadnienia dotyczące wspólnoty europejskiej.

Przykładowy przebieg Forum Obywatelskiego:

- 1) Rekrutacja – rekrutacja telefoniczna uczestników (dobór losowy). Reprezentatywna grupa uczestników forum.
- 2) Przygotowanie – przygotowanie i przekazanie uczestnikom informacji wyjaśniających przebieg forum oraz tematu forum z wykorzystaniem zamkniętej platformy internetowej. Uczestnicy za pomocą platformy internetowej mają pierwszą możliwość wymiany poglądów.
- 3) Spotkanie wstępne – najczęściej dwudniowe spotkanie, podczas którego uczestnicy się poznają, formułują własne pomysły i przemyślenia, następuje definiowanie wyzwań i możliwych rozwiązań w ramach prac mniejszych komisji tematycznych na które podzieleni zostali uczestnicy. W tej fazie forum przewidziane jest wsparcie ekspertów w danej dziedzinie.
- 4) Wymiana on-line – trwa kilka tygodni, są to dyskusje: określenie wyzwań oraz rozwiązań na platformie on-line. Do dyspozycji uczestników pozostają także eksperci. Wynik: założenia programu obywatelskiego.
- 5) Spotkanie zamykające – najczęściej dwudniowe spotkanie, podczas których prezentowane są wyniki prac poszczególnych komisji, odbywa się głosowanie nad propozycjami rozwiązań i stanowisk. Wynik: ustalenie priorytetów programu obywatelskiego. Ustalenie dalszych kroków.
- 6) Faza dialogu – przekazanie programu obywatelskiego politykom. Przekazanie informacji o programie obywatelskim mediom i opinii publicznej.

Źródło: Chrzętanowski, 2014, s. 126–127.

Z kolei metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których głównym celem jest rozwój kompetencji mieszkańców, są wykorzystywane najróżniej w procesie partycypacji społecznej. Wśród najpopularniejszych tego typu instrumentów są forum obywatelskie oraz podejście doceniające (ang. *appreciative inquiry*). Są to nowe metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których celem jest poszerzenie zakresu wiedzy oraz wzmocnienie umiejętności i postaw uczestników procesów partycypacyjnych. Wiedza, kompetencje, umiejętności i postawy są uczestnikom procesu niezbędne, by mogli aktywnie brać udział w dialogu społecznym: słuchać drugiej strony, uwzględniać poglądy inne niż własne, wymieniać argumenty, wyciągać wnioski.

ski z dotychczasowych doświadczeń, identyfikować pozytywne wzorce działania, organizować wsparcie, wypracowywać wspólny punkt widzenia oraz gotowość do rozwiązywania konfliktów. Zadaniem forum oraz podejścia doceniającego są także wzbogacenie debaty publicznej i podniesienie jakości podejmowanych decyzji politycznych [Chrzanowski, 2014, w. 126–131].

Jedną z metod angażowania mieszkańców jest forum obywatelskie, które można wykorzystywać do dyskusji i wymiany poglądów na różne tematy (społeczne, ekonomiczne, środowiskowe, polityczne, itp.). Metoda, która powstała i stosowana jest w Niemczech służy do edukacji, kształtowania postaw, wymiany poglądów w konkretnych zagadnieniach. Poruszane tematy nie mogą być jednak zbyt abstrakcyjne. Forum obywatelskie organizowane jest przez organizacje pozarządowe, partie polityczne, samorządy lokalne. W oparciu o dialog wielu stron i przedstawicieli różnych środowisk (reprezentatywna grupa uczestników) następuje rozwój kompetencji uczestników, a także określenie i skoordynowanie ich preferencji w danym temacie. Cechami tej metody są: inicjowanie debaty publicznej, pomoc władzom samorządowym, administracji i politykom w podejmowaniu decyzji w oparciu o preferencje reprezentatywnej grupy członków wspólnoty lokalnej, poszerzenie kompetencji uczestników w zakresie uczestnictwa w dialogu społecznym, duża dowolność i elastyczność przy wyborze tematów dialogu, duża dowolność liczby uczestników (do nawet 300–400 osób, czy w dyskusjach on-line nawet 10 tys. uczestników) oraz skali przedsięwzięcia. Forum obywatelskie to kombinacja spotkań – dyskusji, które prowadzą profesjonalni moderatorzy oraz komunikacji online, a czas jego trwania to najczęściej sześć do ośmiu tygodni.

6.3. Korzyści procesu partycypacji społecznej

Korzyści wynikających procesu partycypacji społecznej, czyli z udziału społeczności lokalnej w życiu publicznym wspólnoty terytorialnej, jest bardzo wiele i nie są to jedynie korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego. Każdy z uczestników, partnerów sfery publicznej, społecznej, gospodarczej procesu partycypacji powinien zyskać w wyniku swojego udziału w tym procesie. Nie zawsze są to natychmiastowe efekty czy też korzyści dla konkretnych jednostek. Na aktywnym udziale poszczególnych partnerów zyskuje przede wszystkim cała wspólnota samorządowa, grupy społeczne, a konkretne rezultaty widoczne są często w dłuższym okresie.

W procesie partycypacji działania publiczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego stają się bardziej zrozumiałe dla mieszkańców, a wskutek poznania i zrozumienia ich potrzeb samorząd może lepiej odpowiadać na te potrzeby. Dzięki temu zwiększa się prawdopodobieństwo przygotowania i realizacji udanych oraz efektywnych programów i projektów. Mieszkańcy dzięki prowadzonej kampanii informacyjnej są lepiej poinformowani o planach i zamierzeniach samorządu. Mają także możliwość poznania tych planów na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, co ułatwić może skuteczne wstrzymanie lub poparcie działań samorządu. Zaangażowanie członków społeczności lokalnej pozwala także na wyrobienie w nich poczucia współodpowiedzialności za rozwiązywanie lokalnych problemów i działań, które podejmuje administracja samorządowa.

W toku współpracy między podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego oraz samych mieszkańców zwiększa się możliwość uzyskania nowych i niekonwencjonalnych rozwiązań dla wielu zidentyfikowanych we wspólnocie problemów. Wynikiem tego jest precyzyjniejsze określenie priorytetów i lepsze, bardziej efektywne dysponowanie posiadanymi zasobami, aby zrealizować cele. Organizacje społeczne, przedsiębiorcy definiują problemy społeczne, gospodarcze danej

jednostki samorządowej i sami przedstawiają sposoby ich rozwiązania. Dzięki temu powstaje mapa czy profil problemu publicznego, który powinien zostać rozwiązany jako ten, który jest najbardziej dokuczliwy dla społeczności lokalnej. W wyniku tej współpracy następuje zwiększenie prawdopodobieństwa wypracowania trafnych działań mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów. Następuje także szybszy przepływ informacji między społecznością lokalną a samorządem lokalnym o pojawiających się problemach, zanim urosną do znacznych rozmiarów [Boryczka, 2015, s. 44–45].

Stąd też organizacje pozarządowe czy też przedsiębiorcy traktowani są w procesie partycypacji społecznej jako dostarczyciele szczegółowej wiedzy eksperckiej w zakresie dziedzin swojego funkcjonowania. Zwiększa się przy tym także świadomość złożoności problemów, przed jakimi stoją władze samorządowe i społeczności lokalne, co przeciwdziałać może populizmowi i wierze w proste polityczne rozwiązania [Długosz, Wygnański, 2005, s. 30–31]. W procesie partycypacji przy zastosowaniu odpowiednich metod i technik można uzyskać dużą liczbę pomysłów generowanych przez uczestników tego procesu, choć stwierdzić należy, że stosunkowo rzadko zdarzają się propozycje oryginalne i bardzo dobre, nadające się bezpośrednio do wykorzystania [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Współcześnie mieszkańcy poznają zasady działania samorządów stają się coraz lepiej wykształceni, świadomi swoich praw, obowiązków i interesów, a także bardziej aktywni w obronie własnych partykularnych oraz wspólnych interesów. Dzięki częstemu informowaniu i komunikowaniu się samorządu lokalnego z mieszkańcami władze samorządowe budują klimat zaufania, co wpływa także na społeczną legitymizację ich decyzji (zob. rozdział: *Kapitał społeczny miasta*). Promuje się ideę tolerancji, zrozumienia dla innych podglądów, stanowisk grup społecznych. Następuje wzrost wzajemnego zrozumienia uczestników tego procesu, wzrost wzajemnego zrozumienia także uwarunkowań funkcjonowania i potrzeb sektora publicznego i społeczności lokalnej. Jednocześnie w procesie partycypacji zwiększa się rzeczywista kontrola nad władzą samorządową.

W procesie partycypacji społecznej dzięki możliwości artykułowania własnych potrzeb, oczekiwań i problemów, a także dzięki wspólnemu ich rozwiązywaniu następuje budowanie i wzmacnianie identyfikacji społeczności z jednostką samorządu terytorialnego i z podejmowanymi działaniami. Następuje także wzrost wzajemnego zaufania, zrozumienia relacji władza samorządowa – mieszkańcy i użytkownicy miasta, a także poczucia podmiotowości mieszkańca w mieście. Dla poszczególnych jednostek (mieszkańców) uczestniczących w tym procesie aktywny udział jest lekarstwem na alienację w społeczności lokalnej. To doświadczenie pozwala mieć poczucie wpływu na otaczającą rzeczywistość i wolności, a także nabrać pewności siebie poprzez kontrolę nad własnym życiem i wspomnianą wcześniej rzeczywistością.

Uwzględnienie przez władze samorządowe postulatów, interesów artykułowanych przez uczestników procesu partycypacji powoduje wzrost wśród mieszkańców, przedsiębiorców poczucia wpływu i współodpowiedzialności za podejmowane działania. Partycypacja społeczna przyczynia się również do rozwoju społecznego uczestników tego procesu, zdobywania nowej wiedzy i doświadczeń, co wzmacnia zaangażowanie w sprawy jednostki samorządu terytorialnego [Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 35–42; Boryczka, 2015, s. 44–45].

W toku wzajemnego poznawania się różnych grup i interesów poszczególnych członków społeczności lokalnej widoczne jest ograniczenie konfliktów w tych wspólnotach. Następuje coraz częstsze unikanie, rozwiązywanie lub też łagodzenie konfliktów społecznych powodowanych często wdrażaniem bardzo niepopular-

Tabela 6.2. Korzyści wynikające z uczestnictwa w procesie partycypacji społecznej dla poszczególnych grup uczestników

Korzyści wynikające z uczestnictwa w procesie partycypacji społecznej	Grupy uczestników procesu partycypacji społecznej				
	Władze samorządowe i politycy	Pracownicy administracji samorządowej i innych instytucji	Mieszkańcy i nieformalne inicjatywy oddolne	Organizacje pozarządowe i przedstawiciele zorganizowanych grup interesów	Promotorzy projektów, inwestorzy, przedsiębiorcy
	Postanowienia opracowane na drodze oficjalnych procedur są szerzej akceptowane		Ich przekonania, pomysły i interesy zostają spisane i uwzględnione w procesie		
			Bardziej utożsamiają się ze społecznością i miastem		
	Podejmowane decyzje są lepsze, ponieważ opierają się na wiedzy i doświadczeniach wszystkich uczestników		Mogą przedstawić nowe spojrzenie lub rozwiązania (nowatorskie pomysły) dotyczące istniejących problemów		
			Mogą wziąć na siebie realizację pojedynczych zadań dotyczących całej społeczności		
	Łatwiej jest rozważyć i pogodzić interesy różnych stron		Mogą wypowiedzieć się na temat projektów, planów, programów i polityk		
			Mogą zmieniać i współkształtować decyzje, które będą miały wpływ na jakość ich życia i funkcjonowania		
	Powstają ramy umożliwiające rozwiązywanie konfliktów i pogodzenie rozbieżnych interesów		W społeczności promowana jest kultura samoorganizacji i samostanowienia, a uczestnictwo w procesie jest szansą na samoorganizację, która otwiera nowe możliwości działania		
	Możliwa jest budowa zaufania, stanowiącego podstawę dla przyszłej współpracy (również zaufania do produktów i usług firmy)				
	Decyzje polityczne mogą łatwiej zyskać akceptację mieszkańców i podejmowane są z większą pewnością	Procedury są realizowane szybciej (mniej zastrzeżeń, sprzeciwów), co usprawnia działanie administracji	Obywatele mogą lepiej zrozumieć mechanizmy polityczne i administracyjne		Zmniejsza się ryzyko inwestycji, a podnosi poziom prawnego zabezpieczenia
			Powstają platformy służące edukacji i swobodnemu wyrażaniu interesów		
			Ich aktywność zostaje zauważona i doceniona		
	Możliwe jest przedyskutowanie tematów wykraczających poza klasyczne ramy zadań urzędniczych			Organizacje mogą wzmocnić status i uzyskać większe wpływy	Możliwa jest głębsza integracja firmy z lokalną społecznością
	Można odpowiedzieć na obawy i skargi obywateli już na wczesnym etapie prac				
Interesy i potrzeby różnych grup społecznych stają się bardziej widoczne i możliwe jest zmniejszenie oczekiwań i wpływu grup lobbujących					

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Chrzanowski, 2014, s. 57–58.

nych, choć wielokrotnie koniecznych z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego decyzji lub zmian, które są negatywnie postrzegane przez różne grupy społeczne, grupy interesów. W toku dialogu i współpracy w procesie partycypacji społecznej widoczne nawiązywanie nowych kontaktów i budowanie kapitału relacyjnego, który sprzyja wzmocnieniu współpracy między tymi grupami.

Aktywnie uczestniczące w procesie partycypacji grupy przedsiębiorców, organizacji pozarządowych poprawiają swój wizerunek i pozycję na rynku. Tworzy się tutaj także kanał przepływu wiedzy społecznej, która często niedostępna jest w inny sposób. Ważnym aspektem procesu partycypacji społecznej są badania społeczne, szczególnie realizowane przed rozpoczęciem działań projektowych i konkretnych działań ze społecznością lokalną. Badania społeczne pozwalają m.in. na identyfikację sprzeczności interesów, zamierzeń i intencji różnych uczestników planowanego przedsięwzięcia. Pozyskane informacje pozwalają więc przeciwdziałać konfliktom, zanim się rozpoczną lub zaplanować interwencję we wczesnej ich fazie. Takie działania stwarzają większą szansę rozwiązywania konfliktu i uniknięcie potencjalnych strat. Proces partycypacji ponadto umożliwia łagodzenie lub likwidację sporów, które wynikają z wielu nieporozumień i braku informacji, czy też fałszywego odczytania intencji innych uczestników tego procesu [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Ponadto w procesie partycypacji rozwijane są postawy i umiejętności obywatelskie mieszkańców, co wpływa na proces zarządzania, czyniąc go bardziej demokratycznym. Mówi się nawet, że partycypacja jest rzeczywistą koniecznością, gdyż we współczesnym świecie i we współczesnym społeczeństwie niemożliwe jest rządzenie, a tym bardziej współrządzenie bez przyzwolenia i aktywności rządzonych [Roberts, 2008; Boryczka, 2015, s. 44–46].

Partycypacja społeczna spełnia także funkcje związane z edukacją społeczeństwa w zakresie podejmowanych działań (np. architektury i gospodarki przestrzennej). Poprzez te działania można zwiększać świadomość społeczności lokalnej dotyczącą poruszanych zagadnień. Zamiast czekać na nowe, lepiej wyedukowane pokolenie, lepiej edukować dorosłych poprzez uczestnictwo [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Ciekawy podział korzyści wynikających z udziału w procesie partycypacji ze względu na grupy uczestników tego procesu prezentuje tab. 6.2. Wskazano w niej najczęściej uczestniczące w procesie partycypacji społecznej grupy interesu, takie jak: władze samorządowe i polityków, pracowników administracji samorządowej oraz innych instytucji samorządowych i rządowych, mieszkańców i ich nieformalne grupy, organizacje pozarządowe i inne zorganizowane grupy interesu oraz grupę inwestorów i przedsiębiorców jako przedstawicieli biznesu.

Można wymienić wiele przykładów dobrej współpracy administracji z partnerami społecznymi i obywatelami; funkcjonują publiczne instytucje konsultacyjne. Wiele samorządów próbuje od lat zaangażować mieszkańców i wspólnie współdecydować o ważnych dla wspólnoty sprawach, ale wciąż wiele jednostek samorządowych w Polsce nie ma jeszcze świadomości korzyści płynących ze współpracy ze społecznością lokalną, a co za tym idzie nie są zainteresowane czy też wręcz boją się zaprosić mieszkańców do dialogu. Mamy więc do czynienia niejednokrotnie z przykładami lekceważenia partnerów społecznych, nieprzestrzegania prawa normującego partycypację społeczną, braku przekonania co do jej sensu w części środowisk politycznych i urzędniczych, czy też wreszcie z niskim standardem organizowania procesów partycypacji, co wpływa zarówno na ich rezultat, jak i na przekonanie opinii publicznej o sensie i potrzebie angażowania się we współpracę z administracją [Długosz, Wygnański, 2005, s. 17].

6.4. Bariery i pułapki procesów partycypacyjnych

Partycypacja społeczna ma niewątpliwie wiele zalet. Jednak mimo bardzo korzystnego wpływu wykorzystania instrumentów partycypacyjnych w zarządzaniu miastami istnieje nadal wiele problemów, które wymagają pilnego rozwiązania, aby władza lokalna i administracja samorządowa w Polsce spełniała całkowicie kryterium obywatelskości, otwartości i dobrego zarządzania. Wskazać można liczne bariery i pułapki procesów partycypacyjnych utrudniające zastosowanie wyżej wskazanych i omówionych instrumentów. Są to bariery wynikające z różnych powodów znajdujących się zarówno po stronie samorządowej, jak i społeczności lokalnej.

Władze samorządowe i administracja samorządowa w wielu przypadkach bardzo formalnie traktują formy partycypacji, w tym również konsultacje społeczne. Traktowane są one proceduralnie, gdyż w świadomości przedstawicieli samorządu ich celem jest jedynie uniknięcie zarzutów proceduralnych i protestów społecznych związanych z brakiem konsultacji. Konieczność ich przeprowadzenia postrzegana jest przez pracowników administracji jako strata czasu i przede wszystkim konieczność wykonywania dodatkowych obowiązków w pracy. Wiele urzędnikom brakuje także kompetencji i umiejętności ich organizacji, a następnie realizacji, co powoduje, że niejednokrotnie konsultacje społeczne nie przynoszą zamierzonych efektów, co potęguje przeświadczenie o braku sensu ich organizowania. Ponadto polską administrację publiczną i samorządową cechuje wciąż niska kultura w zakresie współdziałania z partnerami społecznymi i prywatnymi. Stąd też proces partycypacji charakteryzuje się słabym przygotowaniem administracji do prowadzenia konsultacji społecznych, niską jakością, w tym także efektywnością, pomijaniem części partnerów tego procesu, nieprzestrzeganiem procedur prawnych regulujących konsultacje. O potrzebie partycypacji społecznej samorządy przypominają sobie z reguły w końcowym etapie kształtowania polityk publicznych, przekazując dokumenty do konsultacji „na ostatni moment”, tuż przed ich zatwierdzeniem. Wiele jednostek samorządu terytorialnego świadomie element partycypacyjny pomija, gdyż nie wynika on w wielu przypadkach wprost z przepisów prawa. Nieuwzględnianie uwag zgłaszanych przez społeczność lokalną w procesie partycypacji społecznej potęguje tylko niechęć mieszkańców do angażowania się w sprawy wspólnoty terytorialnej. Nieuwzględnianie uwag przez administrację samorządową wynika z wielu przyczyn, m.in. z niechęci do pomysłów społeczności lokalnej, nieumiejętności wykorzystania wiedzy i informacji zebranych w toku konsultacji, zbyt późny moment, w którym przeprowadzone są działania partycypacyjne, co uniemożliwia korekty dokonanych zapisów w dokumentach [Boryczka, 2015, s. 59–82]. Uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji, jak wielokrotnie się wskazuje w wielu samorządach, nie jest łatwe i napotyka ponadto problemy związane z powolnością procedur decyzyjnych związanych z zaangażowaniem wielu podmiotów, które, jak wskazano wcześniej, wymagają odpowiedniego zaplanowania i czasu.

Z kolei mieszkańcy oraz podmioty społeczne, podmioty gospodarcze nie uczestniczą w podejmowaniu publicznych decyzji z wielu powodów. Wśród nich można wymienić m.in. brak świadomości i kompetencji w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, brak kompetentnych i sprawnych organizacyjnie partnerów społecznych do prowadzenia dialogu z administracją samorządową, brak wiedzy lokalnej społeczności na temat realizowanej polityki lokalnej. Wiele procesów, procedur jest niezrozumiałych, a przez to sprawiają wrażenie skomplikowanych. Wciąż przebieg procesu partycypacji nie odpowiada realnym potrzebom społeczności lokalnej, która gotowa jest zaangażować się mocniej i bardziej efektywnie we wstępnej fazie planowania i przygotowywania rozwiązań. Władze samorządowe często nie traktują

mieszkańców jako pełnoprawnych uczestników procesu decyzyjnego, pozwalając im jedynie wypowiedzieć się w temacie gotowego już projektu, oczekując przy tym pełnej aprobaty proponowanych rozwiązań. Tworzy się w ten sposób niedemokratyczny klimat funkcjonowania i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Takie zachowania zniechęcają do interesowania się i angażowania się mieszkańców w sprawy publiczne. Błędy w organizacji i wykorzystaniu instrumentów partycypacyjnych skutkują poczuciem niemożności i prowadzą do wycofania się z procesu decyzyjnego i prowadzenia społecznej kontroli władz samorządowych [Boryczka, 2015, s. 59–82].

Od dziesiątków lat panuje także przekonanie, że społeczność lokalna w kontakcie z przedstawicielami samorządu ma niską skuteczność oddziaływania na decyzje podejmowane przez samorząd lokalny. Jest to spadek, jaki polskie społeczeństwo odziedziczyło po okresie realnego socjalizmu w Polsce. Podmioty społeczne niejednokrotnie mylą konsultacje z negocjacjami czy też możliwością zawierania porozumień, co nasila niechęć do udziału w procesie partycypacji społecznej [Olech, 2013, s. 109–121]. Taka sytuacja rodzi także niechęć ze strony administracji samorządowej do angażowania podmiotów społecznych w proces partycypacji. Powszechną praktyką jest zapraszanie do udziału w konsultacjach, realizacji zleconych zadań „sprawdzonych” czy też „dyżurnych” partnerów.

Ponadto wielokrotnie wskazuje się na kosztochłonność procesu i działań partycypacyjnych jako jedną z barier udziału społeczności lokalnej. Faktycznie trzeba poświęcić dużo wysiłku, pracy i czasu, aby zrealizować np. aktywne konsultacje społeczne. Dla osób nie mających doświadczenia w tym zakresie wielkość tych kosztów i ilość czasu bywa zaskoczeniem. Wielokrotnie wydaje się nawet, że wszystko uda się zrealizować po amatorsku, według stereotypowych schematów. Trzeba jednak pamiętać, że koszty konfliktów społecznych – zarówno finansowe, jak i czasowe – bywają z reguły większe. Ponadto rzadko wskazuje się, że udział społeczności lokalnej zwiększa efektywność planowanych i realizowanych ze społecznością działań, a dłuższej perspektywie obniża koszty popełnianych przez władze samorządowe i administrację samorządową błędów i nietrafionych decyzji [Pawłowska, 2010, s. 70–73].

Niezwykle rzadko poruszany jest jednak w literaturze przedmiotu temat negatywnych społecznych konsekwencji procesu partycypacji społecznej (szczególnie procesu konsultacji społecznych). Mało zastanawiamy się nad tym, jakie są społeczne konsekwencje procesu konsultacji – nie tylko pozytywne, ale również negatywne. Wielokrotnie w rzeczywistości polskich samorządów można obserwować niewłaściwie zaplanowane lub niewłaściwie przeprowadzone, lub poprowadzone przez nieprzygotowane do tego osoby konsultacje społeczne. Ich konsekwencją są m.in. zawiedzione oczekiwania mieszkańców, poczucie straty czasu uczestników konsultacji, poczucie zmanipulowania, niepoważnego potraktowania, lekceważenia i ignorowania. Takie błędy powodują liczne negatywne konsekwencje, które potem trudno (jeśli w ogóle) można naprawić. Naprawa ich wymaga czasu, zmiany sposobu myślenia i nastawienia do konsultacji społecznych i całego procesu partycypacji społecznej, a także wielu wysiłków i kosztów, aby ponownie zachęcić społeczność lokalną, aby zaufała i aktywnie włączyła się w proces współdecydowania.

Wśród tych negatywnych konsekwencji są m.in. zniechęcenie członków społeczności lokalnej do dalszego angażowania się w dialog obywatelski, osłabienie społecznego mandatu partycypacji, zmniejszone zaufanie także do systemu demokratycznego w Polsce. Ponadto konsultacje mogą też – prowadzone zbyt późno, nieodpowiednio – zaostrzyć spory, ujawnić ukryte konflikty, podnieść atmosferę emocjonalną. Tu należy więc postawić pytanie o społeczną odpowiedzialność or-

ganizatorów i inicjatorów konsultacji, którymi są nie tylko władze samorządowe i administracja samorządowa, ale niejednokrotnie także podmioty, którym zleca-
ne jest takie zadanie (organizacje pozarządowe, wyspecjalizowane podmioty go-
spodarcze). Ważny aspektem jest więc tutaj zrozumienie umocowania i uwikłania
konsultacji społecznych i całego procesu partycypacji w kontekst społeczny, wraź-
liwość na postawy i emocje zainteresowanych, umiejętność zarządzania procesem
społecznym, który często jest konfliktowy, emocjonalny czy niewdzięczny. Stąd też
należy najpierw zbudować poczucie sensu i określenie celu prowadzenia konsultacji.
„W pewnych sytuacjach należy zatem raczej ograniczać partycypację w podejmowa-
niu właściwej decyzji, niż do niej zachęcać” [Trutkowski, 2012, s. 62–64].

Bariery, problemy i pułapki związane z partycypacją społeczną w zarządzaniu
jednostkami samorządu terytorialnego trudno będzie wyeliminować w najbliższych
latach. To proces długotrwały, jednak w ostatnich latach nabiera większego tempa.
Problemy te trudno będzie wyeliminować wyłącznie za pomocą instrumentów praw-
no-legislacyjnych. Wydaje się, że pozytywne zmiany, jakie zachodzą, są wynikiem
praktyki i wzajemnego uczenia się współpracy przez wszystkie strony tego procesu.

Bibliografia

- Boryczka E.M. (2015), *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Chrzanowski O. (2014), *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, FISE, Warszawa.
- Citizens Jury Handbook (2004), The Jefferson Center.
- Długosz D., Wygnański J. (2005), *Obywatele współdecydują, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych*, Warszawa.
- Gawroński H. (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa.
- Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Olech A. (2013), *Kiedy mieszkańcy uczestniczą w podejmowaniu decyzji*, [w:] *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. II, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Pawłowska K. (red.), (2010), *Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Podręcznik zarządzania partycypacyjnego* (2013), Fundacja Inicjatyw Menedżerskich, Lublin.
- Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”* (2011), Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Roberts N.C. (2008), *Direct citizen participation: Challenges and dilemmas*, [w:] N.C. Roberts, M.E. Sharp (eds), *The Age of Direct Citizen Participation*, Armon, New York.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Swianiewicz P., Krokowska J., Nowicka P. (2011), *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Trutkowski C. (2012), *Możliwe formy i zakres lokalnych konsultacji społecznych*, [w:] *Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej”, maj 2014, nr 33.

Tworzenie dobrych miejsc. Angażowanie społeczności lokalnej (2007), Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.07>

Ewelina Kina-Skunka*
Zbigniew Przygodzki**

KAPITAŁ SPOŁECZNY MIASTA

*Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska,
e-mail: ewelina_kina@uni.lodz.pl

**Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska,
e-mail: zbigniew.przygodzki@uni.lodz.pl

7.1. Kapitał społeczny – istota, wartość i determinanty

Procesy rozwoju miasta mają charakter wielopłaszczyznowy i zintegrowany, co oznacza, że dokonują się na skutek licznych relacji wewnątrz i pomiędzy sferami: społeczną, gospodarczą i przyrodniczą. Istnieje zgodność, iż wszystkie zjawiska i procesy ekonomiczne stanowią nieodłączną część życia społecznego, a pomijanie czynników społecznych i kulturowych „stanowi o ubóstwie współczesnego dyskursu ekonomicznego” [Fukuyama, 1995, s. 101]. Współczesna wiedza o procesach rozwoju pozwala w pełni zaliczyć kapitał społeczny do zasadniczych czynników determinujących konkurencyjność miast [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2007, s. 105–198]. Ma on bowiem właściwości integrujące, a wręcz, jak pisze P. Bourdieu, wyraża się w zdolności do łączenia faktycznych albo potencjalnych zasobów, co jest możliwe dzięki istnieniu wzajemnych związków pomiędzy uczestnikami sieci. Istnienie sieci jest tak ważne, gdyż dzięki niej jednostki mają dostęp do zasobów innego uczestnika. Członkostwo w sieci wytwarza w uczestnikach poczucie kolektywnego posiadania kapitału. Indywidualny potencjał związany z posiadaniem kapitału społecznego jest uzależniony od zasięgu sieci powiązań i relacji, w których dana jednostka uczestniczy i przez które posiada dostęp do określonych zasobów [Trutkowski, Mandes, 2005, s. 53]. Natomiast wizja osiągnięcia korzyści kreuje powstawanie więzi społecznych i determinuje jednostki do kolektywnych i solidarnych zachowań. Już samo uczestnictwo w sieci daje ludziom możliwość działania we wspólnocie, wytwarzając poczucie akceptacji [Kilpetrick, Field, Falk, 2001, s. 4]. Podczas, gdy kapitał fizyczny odnosi się do przedmiotów fizycznych a kapitał ludzki do indywidualnych właściwości jednostek, kapitał społeczny odnosi się do związków pomiędzy jednostkami. Relacje te wytwarzane są dzięki istnieniu sieci społecznych (*social networks*), wspólnie akceptowanym normom oraz wiarygodności społecznej. W tym sensie kapitał społeczny jest blisko skorelowany z tym, co niektórzy nazywają cnotą czy moralnością obywatelską (*civic virtue*). Zależność między tymi pojęciami jest taka, że cnota obywatelska jest silniejsza i trwalsza, gdy jest zakorzeniona w sieci wzajemnych stosunków społecznych. Natomiast społeczeństwo bogate w wiele „cnotliwych” jednostek, niekoniecznie musi być bogate w kapitał społeczny [Putnam, 1995a, s. 65–78].

J. Coleman identyfikował kapitał społeczny poprzez pokazanie jego funkcji i roli w rozwoju i funkcjonowaniu społeczeństw. Funkcją identyfikującą koncepcję kapitału społecznego jest wartość, znaczenie tych aspektów społecznej struktury, które w odniesieniu do aktorów, jak i zasobów przez nich używanych prowadzą do osiągnięcia korzyści i zamierzonych celów [Winter, 2000, s. 2]. Kapitał społeczny nie jest właściwością jednostek, stanowi zaś rzeczywiste lub potencjalne zasoby, generowane tylko i wyłącznie dzięki istnieniu różnego rodzaju relacji i związków pomiędzy jednostkami [Coleman, 1990, s. 302]. Kapitał społeczny to szereg różnorodnych zbiorowości, gdzie poprzez istnienie wspólnych struktur społecznych ułatwione jest działanie aktorów, zarówno jednostek, jak i organizacji [Grootaert, 1998, s. 2]. W rozumieniu J. Colemana kapitał społeczny jest więc swego rodzaju efektem synergicznym różnorodnych aktywności, jest wartością nieplanowanych celowo działań, wywołaną spontanicznie w określonej zbiorowości. Stwierdzenie to jest o tyle istotne, że jeśli uznalibyśmy je za definicję najlepiej obrazującą rzeczywistość, to trudno byłoby planować politykę wspierania rozwoju kapitału społecznego. Jest to tym bardziej istotne, że J. Coleman uważał kapitał społeczny za główny czynnik przesądzający o tym, jak ostatecznie zostanie zainwestowany kapitał ludzki. Jednak ten autor zwrócił także uwagę, że podstawą istnienia kapitału społecznego jest zaufanie do uczestników określonej grupy społecznej. Obok wiedzy i indywidualnych

zdolności, ludzie posiadają umiejętność łączenia się w grupy w celu realizacji określonych celów. Zdolność ta uzależniona jest od stopnia, w jakim dana społeczność uznaje i podziela zbiór norm i wartości oraz w jakim stopniu członkowie danej społeczności gotowi są poświęcić własne indywidualne dobro dla dobra zbiorowości. Respektowanie wspólnych praw, norm, dzielenie tych samych poglądów, wartości jest podstawą budowy zaufania. Dzięki temu możliwe jest budowanie kapitału społecznego poprzez racjonalne zachowania jednostek [Winter, 2000, s. 3].

Do norm i praw (ujęcia normatywnego kapitału społecznego) odwołuje się również F. Fukuyama, który formułuje bardzo krótką definicję, według której kapitał społeczny to nieformalne normy zachęcające do współpracy między dwoma lub więcej jednostkami. Równie mocno akcentuje przy tym znaczenie zaufania, jako kategorii mającej istotną i wymierną wartość ekonomiczną [Fukuyama, 1997, s. 20–21]. Brak zaufania w krótkim okresie niszczy społeczne związki, rodzi konflikty, izolację społeczną, wyzwała pogardę dla prawa i autorytetów, wymusza konieczność przebudowywania porządku prawnego. Deficyt zaufania pogłębia niepewność gospodarowania, gdyż oznacza, że nie można oczekiwać od partnera lub kontrahenta korzystnych zachowań [Matysiak, 2000]. Kapitał społeczny wyraża się w zaufaniu, stanowiąc z jednej strony normę kulturową, a z drugiej podstawową właściwość relacji wymiany między podmiotami [Sztompka, 2002].

Socjalizacja ryzyka oraz wyższy poziom przewidywalności zachowań partnerów jest ważną determinantą współpracy o charakterze gospodarczym. Pozwala skutecznie ograniczać koszty transakcyjne. Innymi słowy, w wymiarze czysto gospodarczym umożliwia na przykład powstawanie klastrów gospodarczych, niezależnie od branży działalności gospodarczej.

Jednak za głównego sprawcę kariery pojęcia kapitału społecznego uznawany jest R. Putnam, który swoje rozważania o tym zagadnieniu wyprowadza częściowo, choć w nieco zmodyfikowanym ujęciu, od J. Colemana. Potwierdza, iż kapitał społeczny to normy, zaufanie, i sieć, które ułatwiają kooperację i osiąganie wspólnych korzyści, dodając, iż ważną cechą kapitału społecznego jest jego lokalizacja – związane określonych wartości zwyczajów z terytorium. Normy, zaufanie i interaktywna sieć to główne zasoby, które są z natury społeczne – będące wynikiem różnorodnych form współpracy w ramach grupy zamieszkującej dany obszar [Winter, 2000, s. 3]. Działanie w sieci obejmującej konkretne terytorium, interaktywność, wzajemność wyzwała silne efekty synergiczne w postaci zbiorowego uczenia się poprzez wykorzystanie tzw. wiedzy milczącej (uwiecznionej w pamięci terytorium) i kapitału ludzkiego, co bezpośrednio przenosi się na aktywność przedsiębiorczą społeczności miasta [Kilpatrick et al., 2002, s. 12; Pietrzyk, 2000, s. 49].

R. Putnam zwraca szczególną rolę na wartość formalnej integracji i tworzenia relacji poprzez udział w organizacjach: gospodarczych, społecznych, kulturowych, sportowych, religijnych i innych. Podkreśla, że są to zarówno doskonałe miejsca, jak i czas, zarezerwowany w świadomości jednostek, na kontakt z innymi ludźmi, budowanie relacji, gotowość do współdziałania, a zarazem rozprzestrzeniania się zaufania [Putnam, 1995b, s. 56]. Wysoki poziom zaufania społecznego wyraża się m.in. właśnie istnieniem aktywnie działających organizacji prywatnych i publicznych oraz zaangażowaniem społecznym – istnieniem społeczeństwa obywatelskiego (zob. rozdział: *Sektor pozarządowy i ruchy miejskie*). Putnamowska wersja tego pojęcia ma charakter zdecydowanie kolektywny. Przy czym kapitał społeczny nie jest tylko prostą sumą instytucji budujących społeczeństwo – jest spoiną, która łączy je razem we wzajemnych relacjach. Taki stan determinuje zatem powstawanie efektów synergii wykorzystywanych przez organizacje i jednostki działające w określonej przestrzeni.

R. Putnam wyodrębnił dwie różne formy kapitału społecznego:

- ▶ kapitał społeczny wiążący – zbliżający do siebie ludzi już dobrze się znających oraz
- ▶ kapitał społeczny pomostowy – spajający ludzi bądź grupy wcześniej sobie obce.

Budowanie kapitału społecznego miasta o charakterze wiążącym

Program *Zielone podwórka* w Łodzi jest działaniem na rzecz zbliżania do siebie ludzi już dobrze się znających. Bezpośrednim celem programu było wsparcie finansowe na rzecz rozwoju wspólnot i społeczności



Wspólnota mieszkaniowa 6 Sierpnia 30, Łódź
fot. Urząd Miasta Łodzi

lokalnych w zakresie polepszenia standardu życia oraz warunków wypoczynku poprzez poprawę estetyki otoczenia budynków wspólnot mieszkaniowych. Pośrednio chodziło o zmobilizowanie mieszkańców poszczególnych podwórek, aby porozumieli się ze sobą i przy wsparciu z miejskiego budżetu samodzielnie zatroszczyli się o przestrzeń, w której mieszkają. W latach 2011–2013 zrealizowano 21 nowych inwestycji pod nazwą „Zielone Podwórka”.

Wszystkie zakończone inwestycje spotkały się z aprobatą i dużym zainteresowaniem okolicznych mieszkańców i służą jako miejsca spotkań członkom wspólnot lokalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.uml.lodz.pl/miasto/zielone_podwórka_2015 [dostęp 12.08.2015].

#kapitał łączący

W literaturze można również spotkać określenia: „kapitał społeczny zamknięty” i „kapitał społeczny otwarty”. Nazewnictwo to (*bonding and bridging social capital*) w rzeczywistości wprowadzili do literatury inni amerykańscy badacze, oczywiście opierając się na rozważaniach zawartych w pracy R. Putnama o demokracji we Włoszech: R.J. Gittel i A. Vidal [1998, s. 15]. Niekiedy, zwłaszcza w naukach politycznych, wprowadza się również trzeci typ kapitału społecznego, który dotyczy relacji pomiędzy różnymi warstwami społecznymi w strukturach władzy. Jest on określany jako kapitał łączący (*linking social capital*) [Woolcock, 2001, s. 11–17].

Przykład inwestycji w kapitał społeczny miasta o charakterze pomostowym

Program *Bon na innowacje* realizowany przez PARP jest działaniem na rzecz zbliżania do siebie ludzi, wcześniej sobie obcych. Celem jest budowanie kapitału społecznego pomiędzy naukowcami a przedsiębiorcami, zbliżanie nauki do praktyki poprzez rozpoznanie możliwości współpracy. Wsparcie w ramach programu mogło być przeznaczone wyłącznie na zakup usługi dotyczącej wdrożenia lub rozwoju produktu lub technologii. Program skierowany był do mikro i małych przedsiębiorców, którzy nie korzystali z usług jednostki naukowej w zakresie wdrożenia lub rozwoju produktu lub technologii. Kwota wsparcia udzielona jednemu przedsiębiorcy w ramach tego programu w zależności od edycji wynosiła od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.parp.go.pl [dostęp 11.07.2015].

Ponadto, przypisując dużą rolę wzmacnianiu tego kapitału poprzez istnienie i udział w formalnych organizacjach, wyróżnił sześć wymiarów kapitału społecznego determinowanych wymiarem organizacyjnym [Winter, 2000, s. 4]:

- ▶ stopień formalizacji (formalne i nieformalne typy zaangażowania obywatelskiego),
- ▶ cel (zorientowanie na cel publiczny lub prywatny),
- ▶ powiązania (więzi zaufania i wzajemności łączące ludzi ponad podziałami społecznymi, etnicznymi, światopoglądowymi),
- ▶ bezpośredniość (zaufanie wyływające z bezpośrednich kontaktów (*face-to-face connections*) bądź oparte na anonimowych więziach),
- ▶ intensywność (kapitał społeczny budowany w oparciu o trwałe, intensywne sieci kontaktów lub o słabe jednorazowe kontakty powstałe np.: podczas wspólnego wolontariatu)
- ▶ społeczna lokalizacja (kapitał społeczny może być budowany jest w oparciu o więzi sąsiedztwa, jak i poprzez internetowe grupy dyskusyjne).

Wymiary te stanowią z jednej strony możliwą strukturę realizacji diagnozy kapitału społecznego, z drugiej natomiast mogą być wykorzystywane jako obszary pożądanego celu inwestycji wspierających jego rozwój. Z tej perspektywy interesująca jest także definicja zaproponowana przez T. Kaźmierczaka, podkreślająca, że jest to „zasób jednostek, którego źródłem są sieci ich powiązań, po których krążą dobra symboliczne (informacje, wiedza, wartości, idee i inne), materialne (rzeczy, pieniądze) i emocjonalne (aprobata, szacunek, sympatia itp.). Kapitał społeczny, warunkując wzajemność i zaufanie, wpływa na gotowość podejmowania współpracy i na potencjał jej efektywności. Cechą szczególną kapitału społecznego jest to, iż pozwala on swoim dysponentom osiągać cele, które w innym przypadku nie byłyby zrealizowane w ogóle lub wymagałyby poniesienia wyższych kosztów. Kapitał społeczny powoduje, że możliwa staje się współpraca między ludźmi dysponującymi wiedzą i umiejętnościami, a praca w zespole staje się łatwiejsza. Tak rozumiany kapitał społeczny nie jest dobrem publicznym, tylko „klubowym”, ponieważ nie każdy ma do niego dostęp – jedynie jednostki powiązane sieciami” [Kaźmierczak, 2007, s. 47].

7.2. Zaufanie, czyli siła grawitacji procesów urbanizacji

Zaufanie wskazywane jest jako podstawowy, konstytutywny element relacji międzyludzkich. Każda zbiorowość ludzka (w tym wieś i miasto) funkcjonuje na podstawie wzajemnego zaufania, zbudowanego wśród jej członków i często to właśnie ten element decyduje o charakterze, sile i dynamice procesów zachodzących wewnątrz określonej społeczności. To m.in. zaufanie umożliwia rozwój grup zorganizowanych wokół określonych idei, a także sprawną realizację przyjętych celów [Sztompka, 2007, s. 245]. Ekonomisci od dawna podkreślają jego nieocenioną rolę we wszystkich transakcjach wymiany. Jak stwierdza A. Smith, człowiek może istnieć tylko w społeczności, a społeczność ta rozwija się i jest szczęśliwa w momencie, gdy wzajemna pomoc wynika z miłości, przyjaźni, szacunku i wdzięczności [Smith, 1989, s. 125–126]. Zdaniem D. Golemana, „uśmiech, wzajemna życzliwość i zaufanie stanowią społeczną infrastrukturę, którą trzeba naprawiać, podobnie jak naprawia się chodniki czy oczyszczalnie ścieków” [Idziak, 2008, s. 151].

Wartość zaufania i kapitału ludzkiego dla miasta

„Miasto i region nie będą nigdy piękniejsze ani lepsze, aniżeli ludzie którzy je tworzą”.

Źródło: Szczepański, 2000, s. 113.

G.A. Akerlof i R.J. Shiller stwierdzili, że zaufanie odgrywa główną rolę w makroekonomii, ponieważ implikuje pewne zachowania, które wykraczają poza racjonalne podejście do podejmowania decyzji. Uważają oni, że część decyzji podejmowana jest „na wyczucie” determinowane przede wszystkim poziomem zaufania, podważając tym samym teorię standardowej ekonomii, wedle której decyduje się na podstawie przewidywanych efektów oraz prawdopodobieństwa ich wystąpienia [Akerlof, Shiller, 2009]. Nazwanie zaufania „ważnym smarem w systemie społecznym”, którego brak może powodować opóźnienia w rozwoju gospodarczym, ma uświadomić jego rzeczywistą gospodarczą i społeczną wartość [Arrow, 1985, s. 15–20]. P. Sztompka nazywa je dodatkowo spoiwem w relacjach – dlatego też jest tak istotne z punktu widzenia współpracy zarówno w organizacji, jak i pomiędzy nimi [Sztompka, 2007, s. 247]. Zaufanie jest odpowiedzialne za tworzenie „odpowiedniej atmosfery” do przepływu informacji, kreacji wiedzy i kooperacji. Podejście to kontynuuje F. Fukuyama, stwierdzając, że prawo, umowy i gospodarczy racjonalizm są niewystarczające dla zapewnienia dobrobytu społeczeństwa postindustrialnego. Konieczne jest dodatkowo występowanie pewnych wartości opartych bardziej na zwyczajach niż chłodnych kalkulacjach [Fukuyama, 1997, s. 21].

Zaufanie w potocznym rozumieniu kojarzone jest z życzliwością, uczciwością, otwartością, wiarygodnością, kompetencjami. „Zaufanie zajmuje miejsce pośrednie między wiedzą a niewiedzą o człowieku, a więc jest hipotezą o jego zachowaniu” [Matysiak, 2000]. Zaufanie do ludzi bądź rzeczy wiąże się z gotowością podjęcia ryzyka (wystawienia się na ryzyko), że mogą nas zawieść, gotowością połączoną z jednoczesnym oczekiwaniem, że stanie się inaczej [Nooteboom, 2002, s. 45]. Jest to wiara w to, że osoba, z którą wchodzimy w interakcje, cechuje się prawością charakteru, posiada właściwe kompetencje i kwalifikacje, ma dobre intencje [Penc, 2011, s. 326].

Zaufanie to rodzaj zasobu, kapitału uruchamianego w nieustannym „hazardzie” kontaktów z innymi ludźmi. Dotyczy ono trzech sfer rzeczywistości społecznej, które stanowią jednocześnie jego aspekty [Sztompka, 2002]:

- ▶ jest właściwością relacji wymiany między podmiotami (stanowiąc kluczowy element koncepcji kapitału społecznego);
- ▶ stanowi podstawę współpracy między nimi;
- ▶ jest normą kulturową.

Dokonując analizy typologicznej, ze względu na poziom zażyłości stosunków, można rozróżnić tzw. zaufanie „solidne”, którym obdarzają się osoby znane, pozostające w dobrych stosunkach, oraz tzw. zaufanie „wątłe”, między osobami znającymi się od niedawna, pomiędzy którymi nie wykształciły się zażyłe więzi. W sensie korzyści społecznych bardziej istotne okazuje się zaufanie „wątłe”. M. Granvoetter używa pojęcia „siła słabych więzi”, jako cechy współczesnego społeczeństwa. Według niego nietrwałe formy stowarzyszania się i sieci powierzchownych znajomości są dla ludzi bardziej użyteczne niż długotrwałe powiązania. Wyjaśnienie tego faktu kryje się m.in. w efektach skali. Jeśli ufamy członkom naszej społeczności, przywódcom naszego miasta, naszym kontrahentom, to mimo że często ich nie znamy osobiście, rodzi to znacznie większe konsekwencje niż relacje rodzinne.

Jednym z najważniejszych aktywów miasta jest np. „przywództwo”, ponieważ odpowiada za determinowanie wzrostu jego potencjału. Cechą wspólną dla większości miast dynamicznie rozwijających się (w tym kreatywnych) jest to, iż są w nich obecni wizjonerzy, którzy potrafią dokonać wyboru jasno sprecyzowanych kierunków rozwoju. Przywódcy-wizjonerzy mogą być skuteczni w swych działaniach, jeśli funkcjonują w warunkach akceptacji społecznej i przyzwolenia do realizacji w sposób sprawny wyznaczonych celów. Jest to warunek niezbędny, ponieważ zazwyczaj cele

Narodziny uzdrowiska – w XXI w. – Uniejów – dlaczego właśnie tutaj?

Wydawałoby się z pozoru, że miejsca będące uzdrowiskami zostały już określone na terenie kraju i trudno, bez szczególnych warunków lokalizacyjnych, zaproponować nowe. Zresztą podobnych miejsc w regionie jest więcej. A jednak, ponad 15 lat temu burmistrz Uniejowa, wówczas bardzo małego i biednego miasta, otoczonego równie biednymi wsiami, określił nowy kierunek jego rozwoju – „wody geotermalne”. Mieszkańcy zaufali – burmistrz rządzi piątą kadencję. Wokół tego hasła z wielką determinacją zbudowano infrastrukturę, a także świadomość mieszkańców o nowej wartości i perspektywach rozwoju. Co więcej, przekonano odbiorców zewnętrznych, potencjalnych klientów, o słuszności tego wyboru. Dziś Uniejów posiada status uzdrowiska i dynamicznie się rozwija.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Energia geotermalna...*, 2007, s. 31.

Zaufanie w miastach spełnia szereg funkcji, m.in.: wspomagającą wykształcenie pożądaną wartość kapitału ludzkiego i społeczeństwa obywatelskiego, stabilizującą i utrwalającą system demokratyczny, wspierającą tworzenie kapitału społecznego czy obniżającą koszty podejmowanych działań. Ta ostatnia ma charakter ściśle ekonomiczny. Brak umiejętności stwarzania korzystnych warunków do obniżania kosztów transakcji bywa wskazywany jako jedno z podstawowych źródeł stagnacji rozwoju społeczno-gospodarczego i niedorozwoju. Poziom społeczny zaufania zależy od wielu różnorodnych czynników. D. Walczak-Duraj zwraca uwagę na sześć dających się wyróżnić grup [2010, s. 83–87]:

#zaufanie poziome

#zaufanie pionowe

- 1) czynniki statusowe – wykształcenie, pozycja zawodowa, wielkość dochodów itp. Występuje co do nich przypuszczenie, że im wyższy ich poziom, tym osoba jest bardziej skłonna do przejawiania społecznego zaufania;
- 2) czynniki relacyjne – przynależność do różnego rodzaju organizacji, grup nieformalnych. Im większa aktywność społeczna, tym spodziewany jest wyższy poziom zaufania;
- 3) czynniki środowiskowe – opinie i więź ze środowiskiem zamieszkania, sąsiedztwo. Silna więź ze środowiskiem lokalnym ma hipotetycznie sprzyjać budowaniu zaufania społecznego;
- 4) czynniki kulturowe – postawa wobec tradycji, religijność, poziom tolerancji, akceptacji norm etycznych itp. Im większy poziom akceptacji norm moralnych wyznaczających reguły postępowania, tym wyższy poziom zaufania;
- 5) czynniki psychospołeczne – ogólna postawa wobec życia, poziomy lęku, frustracji, optymizm/pesymizm. Im wyższy poziom negatywnych czynników tej grupy, czynników powodujących poczucie dyskomfortu psychicznego, tym wyższy poziom nieufności społecznej;
- 6) czynniki instytucjonalne – postawa wobec instytucji formalnych i ich ocena, poziom zaangażowania/alienacji politycznej, postawy obywatelskie. Negatywne opinie o instytucjach, powodując alienację polityczną, wpływają na wzrost nieufności względem innych ludzi.

Te najczęściej spotykane hipotezy odnoszące się do czynników determinujących poziom zaufania społecznego potwierdzają złożoną specyfikę zjawiska i trudność jego jednoznacznego dookreślenia oraz stworzenia pewnych standardowych podejść do jego oceny i pomiaru. Dodatkowe wyzwanie stanowią ciągłe przemiany technologiczne, upowszechnianie nowoczesnych narzędzi informacyjno-komunikacyjnych, przyspieszenie ich rozwoju i permanentna zmienność, w obliczu których również zaufanie nabiera pewien „nowy” właściwy sobie wymiar. We współczesnej gospodarce i społeczeństwie efektywność funkcjonowania podmiotów zależy m.in. od tego, w jakim stopniu i na ile są one skłonne do współpracy, kooperacji w zakresie wymiany informacji, dzielenia się wiedzą, ustawicznego kształcenia. Ta skłonność determinowana jest wypracowanymi relacjami, które z kolei zależą m.in. od określonego poziomu zaufania. To właśnie ono we wzajemnych relacjach zwiększa poczucie bezpieczeństwa oraz ułatwia otwartość informacyjną, co w konsekwencji znajduje swoje pozytywne odzwierciedlenie we wzroście przedsiębiorczości, innowacyjności oraz zdolności adaptacyjnych społeczeństwa oraz całej gospodarki.

7.3. Znaczenie miejsca w budowaniu kapitału społecznego

Kapitał społeczny integruje podmioty, działania i aktywności. Poza wskazanymi wyżej warunkami, potencjalnie jego rozmiar determinowany jest także: stopniem koncentracji ludności, poczuciem tożsamości, wspólną historią oraz różnymi rodzajami bliskości. Elementy te konstytuują wartość określonej lokalizacji, właściwości miejsca w przestrzeni, zwracają szczególną uwagę na wyzwania i szanse, jakie mają w tym zakresie miasta. Miasto jest naturalnym sposobem koncentracji ludzi w przestrzeni, upatrujących w tej koncentracji określonych korzyści. Lokalizacja, interakcyjność, wzajemność działań między podmiotami w mieście wyzwała silne efekty synergiczne, a zachodzące tutaj procesy mają charakter kumulatywny, ponieważ determinowane są zbiorowym uczeniem się. W mieście koncentruje się kapitał ludzki i kapitał kreatywny, tutaj ma miejsce większość procesów innowacyjnych. Kapitał społeczny determinuje kształtowanie wartości kapitału ludzkiego zarówno stano-

wiąc podstawowy mechanizm współczesnych, nieliniowych procesów innowacyjnych, jak również prowokując koncentrację środowisk kreatywnych.

Nawet przeciwnicy twierdzenia o zaufaniu, jako o fundamentalnym elemencie tworzącym kapitał społeczny, potwierdzają, iż jest ono silnie skorelowane z terytorium i miejscem. Wraz z powiększaniem się fizycznej odległości pomiędzy członkami społeczności, a także wraz ze wzrostem ich mobilności kapitał społeczny maleje, natomiast wśród społeczności osiadłych utrzymuje się na wysokim poziomie. Miasto postrzegane jako specyficzne miejsce to nie tylko artefakty, ale przede wszystkim wartości niematerialne, m.in.: historia, legendy, opowieści, pomniki wydarzeń, wspomnienia, tożsamość. Co więcej, przestrzeń i miejsca oddziałują na przyszłość, niejednokrotnie stanowią bowiem wartości uważane za strategiczne czynniki rozwoju. Kapitał społeczny ma charakter zlokalizowany, ponieważ w znacznej mierze jest pochodną czynników niemobilnych, dziedzicznych, związanych chociażby z miejscem urodzenia, które posiada zarówno wartości sentymentalne, wartości rodzinne, jak i materialne. Szacunek dla tych wartości wzmacnia procesy tworzenia więzi społecznych. Relacje społeczne tworzą otoczenie przyjazne procesom komunikacji i wymianie informacji, „czego pochodną jest minimalizacja kosztów uczenia się i zdobywania wiedzy” [Nowakowska, 2011, s. 51]. Bliskość społeczna wzmacnia procesy „zakorzenienia” relacji gospodarczych, co pozytywnie wpływa na ekonomiczne wyniki podmiotów gospodarczych. Jest to także warunek uruchamiania procesów innowacji, które mają otwarty, ponadsektorowy charakter. Należy jednak pamiętać, iż istnieje także negatywne zjawisko o charakterze społecznym nazywane „przeciążeniem zaufaniem”, które przejawia się w ograniczeniu zachowań konkurencyjnych i rezygnacji z działań proinnowacyjnych [Nowakowska, 2011, s. 51]. Innymi słowy, nadmiar zaufania rodzi w członkach określonej społeczności postawy oportunistyczne, zamykanie się na otoczenie zewnętrzne oraz niechęć do zdobywania wiedzy i dzielenia się własną wiedzą. Zatem przy optymalnym poziomie zaufania relacje społeczne są infrastrukturą i kanałami dyfuzji wiedzy, natomiast w „środowisku zamkniętym” służą jedynie wewnętrznej komunikacji.

Miasto jest systemem koncentrującym ludzkie aktywności, dzięki czemu stwarza znakomite warunki do nawiązywania współpracy i realizacji procesów wymiany w społeczeństwie [Stavros, Nielsen, 2007, s. 23]. Sprowadza się to zatem do kreowania przyjaznego środowiska, do tworzenia oraz dyfuzji wiedzy. Sprzyjać temu mają wypracowane relacje zaufania i wzajemności, stanowiące podstawę funkcjonowania licznych sieci. Skala i zróżnicowanie procesów miejskich optymalizuje także warunki budowania zaufania społecznego, które rzadko w środowisku miejskim ulega negatywnemu przerostowi. Częściej zaś tego typu zjawiska dotyczą mniejszych społeczności bądź z założeń zamkniętych organizacji. Miasta koncentrują także większość podmiotów sektora pozarządowego, które według wielu autorów są podstawą instytucjonalną tworzenia kapitału społecznego.

7.4. Wirtualne miasto relacji i wartość kapitału społecznego

Globalizacja i współczesne formy mobilności (Internet, telefony komórkowe, komputery, lotniska itd.), silnie oddziałując na zmianę znaczenia odległości, tworzą nowy wymiar przestrzeni – przestrzeń wirtualną (przestrzeń przepływów). Nie oznacza to jednak, że niszczone i zaniedbywane są dotychczasowe wartości, ponieważ nadal ludzie funkcjonują w konkretnych miejscach, najczęściej miastach, używając ich przestrzeni publicznych, infrastruktury, korzystając z kontaktów bez-

pośrednich z innymi ludźmi. Jednak M. Castells przestrzega, że „jeśli nie zacznie się budować w przemyślany sposób kulturowych, politycznych i fizycznych mostów między tymi dwiema postaciami przestrzeni, możemy zdążyć ku życiu w równoległych wszechświatach” [Castells, 2010, s. 452].

Wirtualny wymiar świata – nowe możliwości i szanse

Optymistyczne podejście do zmian wywoływanych rozprzestrzenianiem się wirtualnego wymiaru świata prezentuje również Bill Gates. Śmiało stwierdza, że sieć pozwala włączyć się do społeczności z drugiej strony globu i jednocześnie daje możliwość wzmacniania więzi na „własnym podwórku”. „Przyszło nam żyć we wspólnych czasach. Początek ery informacji daje nam największą w historii świata szansę zakładania nowych firm, dokonywania nowych odkryć w dziedzinie medycyny i innych nauk, dla poprawienia jakości naszego życia. [...] Daje szansę na zrozumienie tego, co dzieje się wokół nas i na utrzymanie ciągłego kontaktu z rodziną i przyjaciółmi bez względu na to, gdzie się znajdują”.

Źródło: Gates, 1999, s. 334.

Powstaje pytanie: jaki może być udział technologii informacyjno-komunikacyjnych w kształtowaniu relacji społecznych? Wśród badaczy zajmujących się tą tematyką nie ma zgody co do siły, jak i charakteru tego wpływu. W literaturze można znaleźć zarówno wyniki badań pokazujące, że korzystanie z Internetu przekłada się na słabsze więzi z bliskimi i poczucie samotności, jak również opinie zupełnie przeciwnie [Kraut et al., 1998, s. 1017–1031]. Opinie negatywne z czasem zostały uznane za paradoks, jednak upowszechniły przekonanie o tym, że przestrzeń wirtualna jest przestrzenią konkurencyjną wobec fizycznej i poruszanie się w niej oddala ludzi, zamiast ich do siebie przybliżać. Późniejsze badania wyraźnie pokazały, że pierwotnie zaproponowane oraz zbyt szybko i szeroko uogólnione zależności, wcale nie są takie proste i jednoznaczne [Kraut et al. 2002, s. 49–74]. Uznano, że są one zdezeterminowane kontekstem, cechami psychicznymi użytkowników, sposobem i celem korzystania z sieci. Upowszechnienie technologii informacyjno-komunikacyjnych spowodowało, że mamy do czynienia z zacieraniem się granic między światem rzeczywistym a wirtualnym. Kontakty rzeczywiste, fizyczne w łatwy sposób mogą zamienić się w wirtualne i na odwrót. Sytuacja ta wymusiła redefinicję takich podstawowych pojęć jak: społeczność, więź i wiele innych, ponieważ Internet zaczął być postrzegany jako „nowy świat”, bogaty w społeczne powiązania i interakcje budowane przez „nowe pokolenie” uzależnione od nowoczesnych technologii. Pokolenie to określane jest mianem „pokolenia Y” (*Generation Y*), „pokolenia sieci” (*Net Generation*), „cyfrowego narodu” (*Digital Nation*) czy też od niedawna jako ostatni, „najnowszy” typ mianem „pokolenia Z” [Lombard, 2009, s. 113].

Człowiek, będąc istotą społeczną, z natury nastawiony jest na wymianę informacji, poglądów, uczuć, a współcześnie może odbywać się to również w wirtualnym wymiarze świata. Internet w stopniu nieporównywalnym z żadną inną, współcześnie dostępną technologią komunikacyjną wywiera ogromny i wszechstronny wpływ na życie społeczne jednostek i całych grup społecznych, nie tylko dając nowe możliwości w zakresie komunikacji, ale również jako miejsce budowania relacji społecznych. Internet z jednej strony staje się multimedialnym, globalnym kanałem komunikacji między ludźmi i instytucjami, z drugiej natomiast organizuje „nowe społeczeństwo”, istniejące w wirtualnej przestrzeni, w której zachodzą podstawowe procesy społeczne: „wirtualne spotkania”, dyskusje, biznes, „randki” itp.

Stosunkowo prosty mechanizm „wzajemności w relacjach” skutecznie determinuje tworzenie się wirtualnych społeczności. Wykorzystuje on podstawową właściwość systemu budowania relacji – wzajemność zobowiązań. Wyjaśniając, można posłużyć się przykładem P. Wallace, tzw. spiralą uczuć, działającą zgodnie ze schematem: „Ty lubisz mnie, ja lubię ciebie, ty lubisz mnie jeszcze bardziej” [Wallace, 2001, s. 191]. W tym przypadku obiektem wymiany jest sympatia, jednak równie dobrze może być to informacja, wiedza, dobra czy usługi – wszystko, co można wymienić w sieci. Pojawia się tutaj jednak pewna kwestia sporna w zakresie możliwości używania pojęcia „społeczność”, w odniesieniu bowiem do klasycznego rozumienia tego terminu, brak jest tutaj związku z miejscem. Tradycyjnie definiowana społeczność to kategoria ściśle związana z danym terytorium – zbiorowość ściśle ulokowana w określonej przestrzeni geograficznej, powiązana z jej politycznymi, ekonomicznymi i kulturowymi aspektami [Starosta, 2002, s. 97–107]. Często jednak badacze Internetu również posługują się terminem „społeczności”, ale tak jak np. B. Wellman odcinają się w proponowanych definicjach od jakichkolwiek konotacji przestrzennych, koncentrując się na relacjach międzyludzkich. Autor ten w jednym ze swoich artykułów o społecznościach w cyberprzestrzeni wyraźnie podkreśla: „Definiuję społeczności jako sieci więzi międzyludzkich, interpersonalnych, które zapewniają życie towarzyskie, wsparcie, informacje, poczucie przynależności i tożsamość społeczną. Nie ograniczam swojego myślenia o społecznościach do sąsiedztwa i wiosek” [Wellman, 2001]. Należy podkreślić, że nie podważa on roli przestrzeni w kreowaniu poczucia wspólnotowości, jednak proponuje takie rozumienie wspólnotowości, które odwołuje się do dobrowolnie ustanawianych relacji między ludźmi, a nie jedynie „fatalizmu” miejsca urodzenia czy zamieszkania. Ten sposób rozumienia społeczności lokalnych pojawił się już w latach 70. XX w. jako teoria społeczności bezlokalnych – o dość wąsko określonych celach, pomiędzy które członkowie dzielą swój czas, a które stanowią wynik postępującej specjalizacji w życiu społecznym. Twórcami tego podejścia są R. Pahl i E. Both [Turowski, 1994].

Świat wirtualny realnie wpływa na interpretację pojęcia bliskości. Pozwala zbliżyć do siebie przestrzenie fizyczne, niemal eliminując problemy lokalizacji i odległości przestrzennej. Daje realną możliwość nawiązywania i podtrzymywania więzi społecznych niezależnie od odległości, a także pozwala wygenerować dostateczny poziom zaufania, aby bez udziału kontaktów w świecie realnym prowadzić z sukcesem działalność gospodarczą. Świat wirtualny daje więc akceptowane przez wielu ludzi substytuty bliskości przestrzennej i instytucjonalnej. Relacje budowane i podtrzymywane za pośrednictwem różnorodnych komunikatorów, portali społecznościowych, grup dyskusyjnych, blogów, dedykowanych zintegrowanych systemów informatycznych czy licznych narzędzi wykorzystujących tzw. chmury, pozwalają na odległość ufać, zakochiwać się, zachwycać się i przeżywać emocje oraz relacje w takim samym zakresie jak w przypadku kontaktów *face-to-face*. Poprzez aktywność w sieci między użytkownikami Internetu powstają więzi oparte początkowo na wspólnych zainteresowaniach, problemach, upodobaniach, które w konsekwencji stają się podstawą do wykształcenia tzw. e-społeczności. Tworzy się „przestrzeń”, gdzie ludzie czują się bezpieczni, potrzebni, zrozumiani, wysłuchani, zaakceptowani, do której często i chętnie wracają. Okazuje się, że dla wielu ludzi kontakty wirtualne stają się doskonałym substytutem w zakresie potrzeby bliskości geograficznej, poznawczej i instytucjonalnej.

Do niedawna niektórzy futurologowie przepowiadali zmierzch kapitału społecznego na skutek anonimowości determinowanej rozwojem technologii internetowych. Okazuje się jednak, że człowiek kształtuje warunki wykorzystywania nowej technologii zgodnie ze swoimi potrzebami, również tymi społecznymi. Można

nawet zauważyć, że rozwój technologii determinowany jest potrzebą kontaktów i współprzeżywania wrażeń w sieci. Dowodzi tego nie tylko rosnąca popularność portali społecznościowych, ale także gier online, w których gracze nie korzystają już, nazwijmy to, z jednej planszy, a każdy porusza się w wygenerowanym dla siebie świecie, a światy te są ze sobą połączone, co daje użytkownikom możliwość spotykania się i kontaktu, a także realizacji wspólnych strategii. Natomiast absolutnym zaprzeczeniem promocji anonimowości w świecie wirtualnym i jednocześnie afirmacją realności zachowań, postaw i emocji jest niesamowita wręcz popularność tzw. Youtuberów czy Letsplayerów w każdej grupie wiekowej. Trudno zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że działanie („życie”) w sieci „zabija” kapitał społeczny. To duże uproszczenie rzeczywistości. Być może kapitał ten zyskuje nowe właściwości i traci część właściwych ujawnianych w świecie realnym? To zagadnienie wymaga jednak głębszych badań.

Niewątpliwie kapitał społeczny w sieci jest wynikiem potrzeb, wyartykułowanych przez uczestników świata wirtualnego. Jest wartością, która gwarantuje określone korzyści. Wśród tych najbardziej oczywistych korzyści wymienić należy: wzrost popularności, akceptacji społecznej (w społeczności wirtualnej), samorealizację, edukację, nabywanie i profesjonalizację umiejętności, promocję zachowań, kreowanie mody, zdobywanie nowych kontaktów – rozszerzanie grona znajomych, komunikowanie się, wymiana wiedzy, czy w końcu dokonywanie transakcji. Jak łatwo zauważyć, korzyści te niosą ze sobą określone wartości, bezpośrednio związane z generowaniem dochodów lub pośrednio, poprzez: minimalizację kosztów transakcji, maksymalizację efektów skali, ograniczanie barier czy wzrost poziomu wiedzy, umiejętności, innowacyjności i zdolności adaptacyjnych. Wydaje się, że mechanizm tworzenia kapitału społecznego w sieci także oparty jest na zaufaniu i w związku z tym generuje on zbliżone wartości, jak w świecie realnym. Twierdzenie takie jest prawdopodobne, ponieważ światy te są współzależne. Choć należy pamiętać, że współzależności tej nie należy odczytywać jako – światy bliźniacze, różniące się tylko wymiarem (otoczeniem) realizacji działań są to przestrzenie autonomiczne i w wybranych elementach zarówno substytucyjne jak i komplementarne. Przestrzeń wirtualna przestała być jedynie innowacyjnym narzędziem komunikacji. Natomiast jednoczesny rozwój technologii i sieci wzbogacił ją zarówno o liczne funkcje społecznej, jak i gospodarcze, które stanowią wartość dla ludzi. Co ciekawe, wartość ta ma charakter obiektywny, ponieważ nie dotyczy wyłącznie użytkowników sieci wirtualnej, a oddziałuje także na procesy zachodzące w sferze realnej i na ludzi oraz zdarzenia nie związane z przestrzenią wirtualną. Najprostszym przykładem może być tutaj rozwój rynku szkoleniowego – szkoleń *on-line*, edukacyjnego czy handlu.

Budowa sieci ma węzłowy charakter, co wynika z jej podstawowych właściwości. Niewątpliwie w coraz większym zakresie rozwój społeczno-gospodarczy opiera się na wykorzystaniu sieci, także tych o charakterze wirtualnym. Powstaje więc szereg pytań i m.in. te:

- 1) jaka jest (lub będzie) natura węzłów determinowanych w świecie wirtualnym, czy wirtualne społeczeństwo także będzie posiadać „wirtualne miasta”, będące jego punktami węzłowymi?
- 2) jak będą wyglądać miasta społeczeństwa wirtualnego?

Obecnie świat wirtualny i świat realny nawzajem się przenikają i stają się coraz bardziej współzależne, czasami także ze sobą konkurując (np. w biznesie, rozrywce, usługach). Jest to możliwe przede wszystkim dlatego, iż w przestrzeni wirtualnej powstają realne wartości. Staje się ona ważnym „miejszem” i sposobem inwestowania w zasoby i tworzenie kapitałów. Miasta bogate w różnorodność są „wdzięcznym

zapleczem” organizującym zarówno użytkowników świata wirtualnego, jak i obszary aktywności, innowacje i infrastrukturę niezbędną do jego istnienia. Wstępne badania wskazują także, że związki między światem wirtualnymi i realnym są znacznie bardziej silne niż na pozór się to może wydawać. W zakresie kapitału społecznego można obserwować, iż większość relacji realizowanych w wymiarze wirtualnym ma swoją kontynuację w rzeczywistości realnej lub odwrotnie. Zatem zdecydowana większość aktywności sieciowej-internetowej związana jest przestrzennie z terytorium funkcjonowania użytkownika, członka wirtualnej społeczności. Szersze badania na ten temat prowadzi E. Kina, wstępne wyniki można zobaczyć w pracach: Kina, 2014, s. 201–224; Przygodzki, Kina, 2015, s. 65–74. Sytuacja ta stwarza olbrzymie wyzwania i możliwości w zakresie nowych obszarów budowania kapitału terytorialnego i zasobów specyficznych miast, determinujących ich konkurencyjność. Innymi słowy, w perspektywie miejskiej, inwestycje w tworzenie relacji w przestrzeni wirtualnej mają szansę być rentowne, tzn. mogą przynosić wymierne korzyści dla środowiska lokalnego, choćby w postaci wzrostu wartości kapitału społecznego.

7.5. Metody i kryteria pomiaru wielkości kapitału społecznego

Kapitał społeczny nie powstaje samoistnie, jest produktem konkretnych jednostkowych lub kolektywnych strategii inwestycyjnych, realizowanych w sposób mniej lub bardziej świadomy. Odpowiedzialne decyzje inwestycyjne mogą być podejmowane jednak dopiero wówczas, kiedy istnieje wiedza na temat stanu kapitału społecznego i pożądanych kierunków jego wzmacniania. Oczywiście, jak w przypadku każdego wyboru strategicznego można wybrać zarówno strategię „nadrabiania zaległości”, jak i kompensowania istniejących przewag konkurencyjnych [zob. *Eko-Miasto#Zarządzanie*, rozdział: *Zintegrowane strategie rozwoju miast*]. Tym niemniej podstawowym sposobem uzyskania wiedzy diagnostycznej są badania, najczęściej o złożonym charakterze, ponieważ nie można wskazać jednego prostego wskaźnika, który identyfikowałby rozmiary tego zasobu w mieście. Sposoby pomiaru sklasyfikować można w trzech grupach: 1) badania ilościowe, 2) badania porównawcze, 3) badania jakościowe. Można też wskazać listę najważniejszych własności, jakimi powinny charakteryzować się wskaźniki kapitału społecznego [Grootaert, 1998, s. 10]: muszą być dobrane odpowiednio do przyjętej koncepcji badania;

- ▶ powinny być jasno zdefiniowane i łatwe do zrozumienia;
- ▶ powinny odzwierciedlać zależności (rodzina – społeczność, społeczność – naród);
- ▶ muszą być obiektywne, niezależne od innych danych;
- ▶ muszą być wiarygodne, niezależnie od stopnia agregacji i źródła pochodzenia;
- ▶ muszą być osiągalne, dostępne;
- ▶ muszą być ograniczone liczbą – mierzalne;
- ▶ muszą odzwierciedlać przyczynę/presję, akcję/proces i reakcję/wynik.

W. Stone zwróciła uwagę, iż kapitał społeczny można mierzyć, po pierwsze, za pomocą wskaźników „bezpośrednich” (*proximal*), po drugie „pośrednich” (*distal*). Wskaźniki *proximal* są bezpośrednio skorelowane z własnościami kapitału społecznego: istnieniem sieci, zaufania, norm, wzajemnością oddziaływań, aktywnością obywatelską. Miary *distal* w sposób pośredni rysują obraz tych własności. Mogą to być takie wskaźniki jak np.: średnia długość życia mieszkańców, współczynnik popełnianych samobójstw, ilość zajęć w ciężar nieletnich, wskaźniki dotyczące przestępczości, ilość uczących się w szkołach wyższych, wskaźniki dotyczące zatrudnienia, zawierania i rozpadu małżeństw, dotyczące podejmowania nowych przedsięwzięć biznesowych, dochodów gospodarstw domowych, PKB *per capita*. Stosując zarówno

jedną, jak i drugą grupę miar lub mieszając je ze sobą, należy wnikliwie dobierać wskaźniki, gdyż zbyt beztroskie ich stosowanie (nadużywanie) może zniekształcać rzeczywisty obraz badanego obszaru [Stone, 2001, s. 5].

P. Bullen i J. Onyx zaproponowali wywiad kwestionariuszowy jako narzędzie pomiaru stopnia rozwoju kapitału społecznego. Pytania w nim zawarte dotyczyły zarówno wskaźników *proximal*, jak i *distal*, a obejmowały swym zakresem tematykę z sześciu grup wyznaczników kapitału społecznego: uczestnictwo w sieciach, zaufanie, wzajemność oddziaływań, budowanie społeczeństwa obywatelskiego wspólnie podzielane normy, poczucie wspólnoty (współwłasność zasobów) [Bullen, Onyx, 1998, s. 88–92].

W. Tsai mierzył poziom kapitału społecznego poprzez badanie tworzenia się nowych połączeń sieciowych pomiędzy jednostkami organizacji. „Powstanie nowego połączenia traktowane jest w modelu jako zaistnienie wydarzenia” [Dyduch, 2001, s. 143].

R. Putnam zastosował metodę pomiaru kapitału społecznego poprzez zróżnicowane sposoby liczenia organizacji działających w społeczeństwie (klubów sportowych, klubów politycznych, związków literackich itp.). Najprostszą miarą całkowitego kapitału społecznego w tej metodzie jest suma członków wszystkich grup. Podstawą konstrukcji tej miary są wskaźniki „twarde”, dane statystyczne odnoszące się do działań podejmowanych w ramach zbiorowości terytorialnych.

Inną miarę zaproponowali S. Knack i Ph. Keefer, stosując wskaźniki zaufania i norm obywatelskich. Użyli tych wskaźników jako przybliżonych miar siły związków obywatelskich, w celu zweryfikowania dwóch konkurencyjnych hipotez dotyczących wpływu kapitału społecznego na wzrost gospodarczy: „efektu Olsona”, który sprawia, że związki i stowarzyszenia ekonomiczne tłumią wzrost gospodarczy przez maksymalizację swych wpływów na dystrybucję dóbr i „efektu Putnama” (związki ułatwiają rozwój poprzez wzrost zaufania) [Frykowski, Starosta, 2008, s. 53–54].

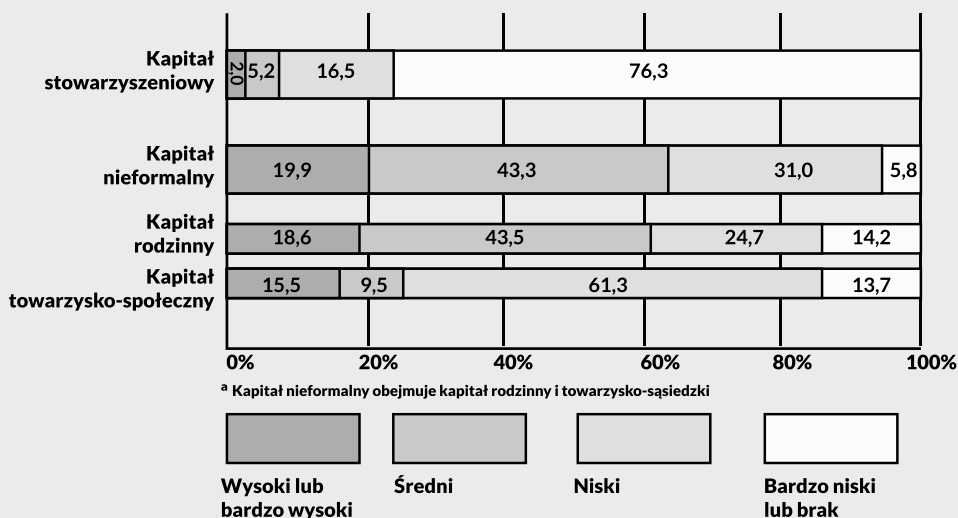
W. Stone i J. Huges w swych badaniach wyszli z założenia, iż komponentami kapitału społecznego są zarówno sieci, jak i normy. Przyjęli, że wzajemność i zaufanie charakteryzują normy, natomiast sieć – przez takie cechy, jak wielkość, gęstość i różnorodność. Zarówno atrybuty norm, jak i sieci odnieśli do trzech poziomów: nieformalnych, zgeneralizowanych i instytucjonalnych relacji społecznych. Za zmienne wyjaśniające uznali zmienne personalne, cechy rodzin, typy zasobów, postawy i wartości oraz obiektywne charakterystyki miejscowości zamieszkania [Frykowski, Starosta, 2008, s. 55].

P. Starosta wraz z zespołem, realizując badania kapitału społecznego w regionie łódzkim, zaproponował analizę dwóch zagadnień: (1) ustalenia zasobów sieciowego komponentu kapitału społecznego, czyli jego poziomu i zróżnicowania, oraz (2) wyjaśnienia kierunku i siły związków statystycznych zachodzących pomiędzy zasobami sieci a ekonomicznym poziomem rozwoju powiatów i położeniem materialnym badanych respondentów. Podjęto w ten sposób próbę pośredniego wyjaśnienia wpływu sieci na kształtowanie się indywidualnej i zbiorowej zasobności [Starosta, 2012, s. 186].

Dość często różnorodne badania w obszarze kapitału społecznego podejmuje także GUS. Przyjmowane są różnorodne koncepcje definicyjne w zależności od zakresu badań i tak np. w 2013 r., realizując badania na temat spójności społecznej, przedmiotem identyfikacji kapitału społecznego były zasoby kapitału formalnego (stowarzyszeniowego) i nieformalnego. Ten ostatni identyfikowano na podstawie bliskich relacji osób, które znają się osobiście w ramach podstawowych struktur społecznych, takich jak rodzina, grupy koleżeńskie, przyjacielskie czy sąsiedzkie

(rys. 7.1). Na potrzeby analizy nieformalnego kapitału społecznego opracowano trzy złożone wskaźniki: wskaźnik kapitału nieformalnego ogółem oraz dwa wskaźniki cząstkowe – wskaźnik kapitału rodzinnego i wskaźnik kapitału towarzysko-społecznego.

Rysunek 7.1. Poziom kapitału społecznego w Polsce w 2013 r.



Źródło: GUS, 2013, s. 129.

Z pewnością wyzwaniem pozostaje definicja i identyfikacja kapitału społecznego budowanego w przestrzeni wirtualnej. Jeśli uznać, że przestrzeń wirtualna jedynie uzupełnia procesy zachodzące w świecie realnym, wówczas wystarczy jedynie technicznie dostosować używane metody badawcze. Natomiast przyjmując założenie, że w przestrzeni wirtualnej tworzy się „nowy wirtualny świat”, zintegrowany i współzależny od świata realnego, jednak posiadający swoją wewnętrzną specyfikę, wówczas takie działanie będzie zbyt uproszczeniem, a w konsekwencji błędem metodologicznym. W tym kontekście jedną z istniejących propozycji diagnostycznych są badania E. Kiny, których celem jest ustalenie zakresu współzależności lokalizacyjnej (zasięgu interakcji społecznych w tych dwóch przestrzeniach). Inaczej mówiąc, autorka próbuje zidentyfikować stopień terytorializacji kapitału społecznego budowanego w przestrzeni wirtualnej na portalach społecznościowych.

Trudno mówić o uznanych i powszechnie podzielanych opiniach o słuszności przyjmowanych założeń w stosowanych metodykach pomiaru kapitału społecznego. Można natomiast stwierdzić, że istnieje w tym zakresie szerokie, zróżnicowanie podejść, które nie jest jednak rezultatem tyle braku odpowiedniego pomysłu na przygotowanie narzędzia pomiaru, co wynika z właściwości przedmiotu badania – złożoności natury procesów społecznych. Kapitał społeczny w mieście jest pojęciem wielowymiarowym, zawierającym różne poziomy i jednostki analizy. Stąd zakres badań należy zawsze dostosować do celu i specyfiki miasta.

Bibliografia

- Akerlof G.A., Shiller R.J. (2009), *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Arrow K.J. (1985), *Granice organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bullen P., Onyx J. (1998), *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW – A Practitioners Guide*, Management Alternatives, Sydney.
- Castells M. (2010), *Spółeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe Cedewu, Warszawa.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, MA: The Belknap Press, Cambridge.
- Dyduch W. (2001), *Niewidzialna ręka kapitału społecznego w przedsiębiorczych organizacjach*, [w:] M. Bratnicki, J. Strużyna (red.), *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach.
- Energia geotermalna w woj. łódzkim (2007), Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, Łódź.
- Frykowski M., Starosta P. (2008), *Kapitał społeczny i jego użytkownicy*, „Przegląd Socjologiczny”, t. LVII/1.
- Fukuyama F. (1995), *Social capital and global economy*, „Foreign Affairs”, vol. 74(5).
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gates B. (1999), *Biznes szybki jak myśl*, przeł. B. Baryłko, I. Zygmunt-Fijałkowska, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Gittell R.J., Vidal A. (1998), *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*, Sage, Thousand Oaks.
- Grootaert Ch. (1998), *Social Capital: The Missing Link?*, The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Social Capital Initiative, Working Paper No. 3.
- Idziak W. (2008), *Wymyślić wieś od nowa: wnioski tematyczne*, Wydawnictwo Alta Press (Fundacja Wspomagania Wsi), Koszalin.
- Inglehart R. (1999), *Trust, well-being and Democracy*, [w:] M. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, New York and Cambridge.
- Jewtuchowicz A. (2005), *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Kaźmierczak T. (2007), *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kilpatrick S., Loechel B., Thomas S., Woinarski Z. (2002), *Generating Jobs in Regional Tasmania: A Social Capital Approach. Final Report*, University of Tasmania, March.
- Kilpatrick S., Field J., Falk I. (2001), *Social Capital: An Analytical Tool for Exploring Lifelong Learning And Community Development*, CRLRA Discussion Paper Series, D13.
- Kina E. (2014), *Wpływ sieci społecznościowych na wartość kapitału ludzkiego w regionie łódzkim*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Kapitał ludzki w regionie łódzkim, Społeczeństwo, edukacja, przestrzeń*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

- Kraut R., Kiesler S., Boneva B., Cummings J., Helgeson V., Crawford A. (2002), *Internet paradox revisited*, „Journal of Social Issues”, vol. 58, no. 1, pp. 49–74 (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-4560.00248/pdf>).
- Kraut R., Patterson M., Lundmark V., Kiesler S., Mukopadhyay T., Scherlis W. (1998), *Internet paradox. A social technology that reduces social involvement and psychological well-being?*, „American Psychologist”, vol. 53, pp. 1017–1031, <http://www.cs.cmu.edu/~kiesler/publications/1998pdfs/1998Kraut-InternetParadox.pdf>.
- Lombard D. (2009), *Globalna wioska cyfrowa*, MT Biznes, Warszawa.
- Matysiak A. (2000), *Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy*, „Ekonomista”, nr 4.
- Nooteboom B. (2002), *Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*, Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Nowakowska A. (2011), *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Penc J. (2011), *Zachowania organizacyjne w przedsiębiorstwie. Kreowanie twórczego nastawienia i aspiracji*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Pietrzyk I. (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Przygodzki Z., Kina E. (2015), *Virtual community for a creative city*, „Quaestiones Geographicae”, vol. 34, Issue 2 (Jun).
- Putnam R.D. (1995a), *Bowling alone: America's declining social capital – An interview with R. Putnam*, „Journal of Democracy”, vol. 6(1), January.
- Putnam R.D. (1995b), *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa.
- Smith A. (1989), *Teoria uczuć moralnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Starosta P. (2002), *Społeczność lokalna*, [w:] Z. Bokszański (red.), *Encyklopedia socjologii*, t. IV, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Starosta P. (red.), (2012), *Zróźnicowanie zasobów kapitału ludzkiego i społecznego w regionie łódzkim*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Stavros I., Nielsen K. (eds), (2007), *Economics and the Social Sciences: Boundaries, Interaction and Integration*, Edward Edgar Publishing.
- Stone W. (2001), *Measuring Social Capital. Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*, Research Paper No. 24.
- Szczepański M. (2000), *Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny*, [w:] M. Szczepański (red.), *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy.
- Sztompka P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Trutkowski C., Mandes S. (2005), *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Turowski J. (1994), *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, KUL, Lublin.
- Walczak-Duraj D. (2010), *Socjologia dla ekonomistów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wallace P. (2001), *Psychologia internetu*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.

- Wellman (2001), *Physical place and cyberplace: The rise of personalized networking*, „International Journal of Urban and Regional Research”, vol. 25, <http://homes.chass.utoronto.ca/~wellman/publications/index.html>).
- Winter I. (2000), *Towards a Theorized Understanding of Family Life and Social Capital*, Australian Institute of Family Studies, Working Paper, no. 21.
- Woolcock M. (2001), *The place of social capital in understanding social and economic outcomes*, „Canadian Journal of Policy Research, vol. 2, no. 1.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.08>

Małgorzata Matusiak*

**KOMUNIKACJA SPOŁECZNA,
NEGOCJACJE, KONFLIKT SPOŁECZNY**

**Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Zakład Logistyki,
e-mail: malgo_matusiak@wp.pl*

8.1. Komunikacja społeczna

Z nauką skutecznego porozumiewania się mamy do czynienia od czasów starożytnych. Na V wiek p.n.e. datuje się powstanie takich dyscyplin, jak erystyka, retoryka czy dialektyka, a Arystotelesa uważa za tego, który, pisząc *Retorykę*, opracował pierwszą pozycję książkową dającą wskazówki skutecznego komunikowania. W późniejszym czasie (średniowiecze, renesans) wiedza w tym zakresie była dostępna głównie dla warstw społecznych zajmujących wysokie pozycje statusowe i mające dostęp do systemu kształcenia (kler, wyższe warstwy społeczne). W czasach nowożytnych, szczególnie w ostatnim wieku, obserwujemy rozwój nauki o komunikowaniu jako dyscypliny akademickiej kształtującej się głównie po II wojnie światowej w Stanach Zjednoczonych.

Obecnie komunikologia ma prawie 70 lat i jest nauką interdyscyplinarną, czerpiącą i jednocześnie „wnikającą” w liczne dyscypliny naukowe, m.in. takie jak: filozofia, ekonomia, informatyka, językoznawstwo, socjologia. Oferuje szeroką gamę podejść teoretycznych, w ramach których z różnych perspektyw ujmuje się specyfikę procesów komunikowania. Patrząc na dotychczasowy dorobek dyscypliny wśród głównych nurtów teoretycznych, znajdujemy: szkołę empiryczną nazywaną także amerykańską, szkołę krytyczną nazywaną także europejską oraz koncepcje określane jako determinizm technologiczny. W ich ramach z kolei wyróżniamy tradycje badawcze, w ramach których powstają konkretne teorie komunikowania.

Paradygmatami w nauce o komunikowaniu są: paradygmat dominujący, instytucjonalny, krytyczny i techniczny. W dominującym (nazywanym także paradygmatem wpływu mediów) wykazywano mniejszy wpływ mediów na odbiorców niż wcześniej sądzono, a odbiorców zaczęto postrzegać jako świadomych i wpływowych. Wśród twórców należy wymienić takich badaczy, jak P. Lazarsfeld, E. Katz, B. Berelson. W paradygmacie instytucjonalnym (nazywanym także politycznym lub poznawczym) kładziono nacisk na proces przekazywania informacji przez środki masowego przekazu w ramach systemu politycznego, gdzie politykę traktuje się jako instytucję. Takie podejścia należy wiązać z nazwiskami M. McCombs i D. Show. Paradygmat krytyczny (nazywany także alternatywnym) pozostawał w silnej opozycji do paradygmatu dominującego i powstał w kontrze do niego. Opierał się na marksizmie, psychoanalizie i komunikowaniu, w jego ramach powstały: teoria działania komunikacyjnego, J. Habermasa, *Cultural Studies*, semiologia, strukturalizm, Gender Studies. Koncentruje się na cechach dominującego w danej epoce środka masowego przekazu (papierus, druk, telegraf, prasa), który wpływa na ład społeczny. Teorie te kładą nacisk na technikę jako czynnik sprawczy wszystkich przemian społecznych, politycznych i ekonomicznych. Główni przedstawiciele to M. McLuhan czy H. Innis [Dobek-Ostrowska, 2001, s. 18–24].

8.1.1. Rodzaje komunikacji społecznej

Definiując komunikowanie społeczne, należy powiedzieć, że jest to proces porozumiewania się jednostek, grup i instytucji, którego celem jest wymiana myśli, dzielenie się wiedzą, informacjami, ideami. W zależności od poziomu komunikowania obejmuje swym zasięgiem różną liczbę jednostek, realizowany jest przy użyciu wielu środków i wywołuje określone skutki [Dobek-Ostrowska, 2006, s. 63].

Fakt, iż komunikowanie jest procesem, oznacza, że dotyczy następujących po sobie kolejno elementów (zdań, sformułowań, gestów, działań), pochodzących od wszystkich biorących w nim udział aktorów. Działanie jednej pociąga za sobą działanie drugiej strony – jej reakcje na usłyszący, zobaczony, wyczuły komunikat. To,

że proces komunikowania realizowany jest przy użyciu wielu środków, oznacza, że odbywa się różnymi kanałami (werbalnym, niewerbalnym) i przy użyciu różnych narzędzi (bezpośrednio, tekst pisany, radio, telewizja, chat). Natomiast fakt, iż wywołuje określone skutki, oznacza, że każde działanie komunikacyjne przynosi odpowiedź (werbalną lub pozawerbalną) na wysłany wcześniej komunikat.

Podejście zaproponowane przez E. Brzezińską [1997, s. 10] wskazuje z kolei na takie najważniejsze cechy komunikowania jak to, że:

- ▶ komunikowanie ma charakter społeczny – wymaga przynajmniej udziału dwóch osób (nadawca i odbiorca);
- ▶ cały proces komunikacji polega na wzajemności i dwustronności – a w proces powinny być zaangażowane obydwie strony;
- ▶ nie opiera się jedynie na słowach – oprócz języka przekazuje się także inne symbole, np. gesty, wyraz twarzy, ton głosu;
- ▶ polega na dochodzeniu do wspólnego zrozumienia;
- ▶ jest sposobem zachowania się, czyli dotyczy sposobów wzajemnego odnośzenia się i oddziaływania na siebie.

Zatem wszystko, co mówimy oraz pokazujemy swoim zachowaniem, wyglądem, wystrojem wnętrza, ustawieniem sprzętów, utrzymywaną odległością fizyczną z innymi osobami, stanowi dla odbiorcy komunikat. Większość tych czynności wykonujemy automatycznie, nie zastanawiając się nad nimi (np. zajmujemy miejsce w tramwaju oddalone o minimum 2–3 m od najbliższego pasażera – jeśli oczywiście istnieje taka możliwość). Dyskomfort lub różnicę zauważamy dopiero wówczas, gdy ktoś narusza naszą przestrzeń osobistą lub intymną (np. jest tłok w autobusie i trzeba stać bardzo blisko innych osób), albo kiedy spotykamy się z przedstawicielami innych kultur, gdzie dystanse, sposoby wyrażania emocji, powitania czy gesty serdeczności podlegają odmiennym regułom. Jeśli nawet nie zawsze jesteśmy tego świadomi, to najczęściej intuicyjnie wyczuwamy, w jakiej odległości od innej osoby by stać, jakich słów w konkretnych okolicznościach nie używać, jak się ubrać na konkretne wydarzenie, czy jak operować głosem (intonacja, modulacja, głośność) w danej sytuacji.

Pięć głównych celów realizowanych dzięki porozumiewaniu się ludzi to [Brzezińska, 1997, s. 10–12]:

- 1) informowanie, czyli dzielenie się wiedzą – komunikowanie informacyjne;
- 2) wyrażanie pozytywnych i negatywnych opinii o rzeczach, wydarzeniach, samych sobie tzw. komunikowanie emocjonalne;
- 3) utożsamianie się z fikcyjnymi postaciami ze świata książek, filmów, wydarzeń kulturalnych, i naśladowanie ich (szczególnie istotne u dzieci) tzw. komunikowanie imaginacyjne;
- 4) wpływanie na innych poprzez swoje działanie lub głoszenie określonych poglądów (np. reklama) tzw. komunikowanie perswazyjne;
- 5) wychodzenie poprzez swoje zachowanie lub opinie naprzeciw społecznemu oczekiwaniu zgodnie z obowiązującym w danej społeczności rytuałem (np. sposób komunikowania urzędu z obywatelami) tzw. komunikowanie rytualne.

W nauce o komunikowaniu w zależności od przyjętego kryterium opisu wyróżniamy wiele rodzajów (typów) komunikowania: bezpośrednie i pośrednie (czyli *face-to-face* i sieciowe, masowe, symboliczne), werbalne i niewerbalne (cyfrowe i analogowe), ustne i pisemne; w górę, w dół i poziome; pełniące określoną funkcję (informacyjną, edukacyjną, integracyjną, mobilizującą, rozrywkową), mające określony zasięg (interpersonalne, grupowe, instytucjonalne/organizacyjne, masowe). Wszystkie rodzaje zawierają podstawowe elementy procesu komunikowania, takie jak: nadawca, kanał, komunikat, odbiorca.

Rodzaje komunikacji bezpośredniej i pośredniej klasyfikowane są ze względu na sposób (kanał) porozumiewania się i w tych ramach rozróżnia się: komunikowanie interpersonalne – bezpośrednie, komunikowanie masowe – pośrednie i komunikowanie interpersonalne sieciowe – pośrednie.

Komunikowanie interpersonalne – bezpośrednie charakteryzuje się tym, iż: 1) jest interaktywne, czyli co najmniej dwie jednostki oddziałują na siebie, 2) zachowana jest w nim jedność czasu i przestrzeni; 3) występuje natychmiastowe sprzężenie zwrotne (*feed-back*) „wytwarzane” werbalnie i niewerbalnie; 4) jest dwustronne, bo uczestnicy prowadząc dialog płynnie „wymieniają się” rolami nadawcy i odbiorcy; 5) ma określoną zawartość, analizowaną na poziomie: fatycznym, afektywnym i instrumentalnym; 6) jest zbiorem specyficznych relacji – formalnych, nieformalnych, symetrycznych, asymetrycznych; 7) jest elementem kontekstu, w którym przebiega [Dobek-Ostrowska, 2006, s. 73–74].

Komunikowanie masowe – pośrednie charakteryzuje się tym, że jest: 1) pośrednie, tzn. między nadawcą i odbiorcą nie ma żadnych fizycznych styczności, odbiorca jest anonimowy dla nadawcy; 2) nie jest zachowana jedność czasu i przestrzeni; 3) liczba zaangażowanych zmysłów jest ograniczona do dwóch – słuchu i wzroku; 4) sprzężenie zwrotne jest opóźnione; 5) występuje w nim funkcja *gate-keepera*, czyli osoby lub instytucji decydującej o tym, jakie informacje będą wysłane do odbiorcy (dziennikarza, właściciela medium); 6) nadawca jest profesjonalny, masowy – otrzymuje wynagrodzenie za tę działalność i charakteryzują go określone kompetencje; 7) odbiorcą jest szeroka i niejednorodna zbiorowość – czytelnicy, widzowie mediów, słuchacze; 8) przebiega w określonym kontekście społecznym i politycznym [Dobek-Ostrowska, 2006, s. 75–76].

Komunikowanie interpersonalne sieciowe – pośrednie jest: 1) interpersonalne i angażuje dwie lub kilka jednostek, które najczęściej znały się wcześniej, a komunikat kierowany jest do konkretnej osoby; 2) zapośredniczone przez urządzenie techniczne (telefon, komputer w sieci); 3) nie jest zachowana jedność czasu i przestrzeni albo jedność przestrzeni (rozmowa przez telefon, wideokonferencja); 4) sprzężenie zwrotne jest opóźnione; 5) mogą występować zakłócenia (szumy) oddziałujące na poziom efektywności całego procesu [Dobek-Ostrowska, 2006, s. 77–78].

Dwa kolejne rodzaje (typy) komunikowania, wzajemnie uzupełniające się i dopełniające, to: komunikowanie werbalne i niewerbalne (pozawerbalne). Tekst, komunikat, przekaz złożony z słów, zdań, szerszych wypowiedzi jest domeną pierwszego rodzaju komunikowania – werbalnego. Może ono mieć charakter formalny (np. kontakt obywatela z instytucją, jaką jest urząd miasta) lub nieformalny (np. rozmowa sąsiadów na podwórku). Może przyjąć formę ustną lub pisemną – pierwsza stosowana jest z reguły podczas komunikacji nieformalnej, druga – formalnej; obie formy mają swoje wady i zalety, o których traktuje dalsza część opracowania.

Komunikacja werbalna (ustna lub pisemna) może mieć charakter bezpośredni, kiedy jest rozmową *face-to-face*, lub pośredni, kiedy jest rozmową telefoniczną lub przez komunikator internetowy, jest przekazem radiowym czy telewizyjnym.

Dla komunikacji werbalnej ustnej charakterystyczne są: możliwość ekspresji uczuć, ponieważ jest wzmocniona komunikatem niewerbalnym, pozwala na natychmiastową reakcję stron na usłyszane treści (*feed-back*). Natomiast dla komunikacji werbalnej pisemnej charakterystyczne są: bardziej formalny język, stosowanie reguł gramatycznych, staranniejsze przygotowanie, forma e-maila lub listu w komunikowaniu interpersonalnym lub pisma, instrukcji, aktu prawnego na poziomie instytucjonalnym oraz mediów drukowanych i stron internetowych na poziomie masowym. Komunikat jest trwały, a słabość stanowi brak natychmiastowego sprzężenia zwrotnego [Dobek-Ostrowska, 2006, s. 79].

Obok wymienionych elementów komunikacji werbalnej na proces komunikowania składają się także elementy komunikacji pozastawnej – niewerbalnej, czyli:

- ▶ gestykulacja i mimika twarzy oraz pozycja ciała (komunikacja ciałem), sygnały związane z ruchem (kinezytyka);
- ▶ sygnały węchowe i dotykowe;
- ▶ sygnały dźwiękowe, parajęzyk (komunikacja wokalna);
- ▶ kontakt wzrokowy;
- ▶ sposób ubierania się, makijażu, noszonej biżuterii, czyli ogólnie rzecz biorąc autoprezentacja oraz wygląd fizyczny, czyli to jak się prezentujemy innym osobom w konkretnych sytuacjach zarówno w obszarze tego, co możemy samodzielnie kreować (np. ubiór), jak i tych elementów, na które nie mamy wpływu, albo ten wpływ jest ograniczony (atrakcyjność fizyczna);
- ▶ utrzymywany dystans interpersonalny – struktura przestrzeni, rodzaj i ustawienie przedmiotów oraz dystans pomiędzy osobami (komunikacja proksemiczna);
- ▶ rodzaj traktowania czasu (chronemika) – tutaj funkcjonują dwa, skrajne podejścia: pierwsze północnoamerykańskie, w którym praca jest najważniejsza i wszystko powinno być zaplanowane i wykonane w określonym czasie, według reguły: „czas to pieniądz”, oraz drugie – latynoamerykańskie – przeciwne, gdzie praca nie jest najważniejsza, a jeśli „przeszkadza w życiu”, to należy ją odłożyć na później, planowanie i pośpiech są tu nieistotne [Brzezińska, 1997, s. 37–38]; poza tymi dwoma podejściami do czasu mamy całą gamę podejść pośrednich, zbliżających się do jednego z krańców kontinuum.

Komunikaty niewerbalne (pozawerbalne) są bardzo różnorodne i wieloznaczne, pełniąc jednak bardzo istotne w procesie porozumiewania się funkcje. W literaturze przedmiotu najczęściej nazywane są:

- ▶ emblematami, czyli gestami, które mają podkreślić, nasilić wypowiedź werbalną albo w danej sytuacji nie można zrealizować wypowiedzi werbalnej (np. kiedy nie możemy na głos powiedzieć „Do widzenia”, możemy zastosować taki emblemat, jakim jest skinięcie głową), zatem pełnią funkcję zastępowania;
- ▶ adaptatorami, czyli takimi gestami, które pozwalają dopasować się (adaptować) do bieżących okoliczności, złagodzić stres i zmniejszyć silne napięcie nerwowe (np. odchrząknięcie i przyjęcie postawy wyprostowanej przed przemówieniem; czy drapanie po głowie, obgryzanie paznokci czy długopisu w sytuacji dużego stresu); pełnią one funkcję moderującą;
- ▶ regulatorami procesu komunikowania, tzn. np. stosowane gesty nawiązania kontaktu wzrokowego w trakcie rozmowy i potakiwanie głową świadczą o chęci słuchania przez drugą stronę, a unikanie wzroku mówiącego, świadczy o braku ochoty wchodzenia w interakcję – pełnią funkcję regulacyjną;
- ▶ ilustratorami dopełniającymi komunikat werbalny (np. mówiąc czym jest kotowrotek wykonujemy charakterystyczny gest ręką) – pełnią funkcję uzupełnienia;
- ▶ pozami, tzn. są wizualnym wyrażeniem tego, co się mówi, uzupełnieniem komunikatu werbalnego (np. łapanie się za policzek w przypadku opisywania bólu zęba) – pełnią funkcję ekspozycji.

To jak istotna jest komunikacja niewerbalna pokazuje prowizoryczny wzór Alberta Mehrabiana z 1971 r., przedstawiający wpływ każdego z kanałów komunikowania na ogólną interpretację przekazu przez odbiorcę: ogólne uczucie = 7% uczucia wyrażonego słowami + 38% uczucia wyrażonego głosem + 55% uczucia wyrażonego mimiką [Bierach, 1997, s. 5]. Dziesięć lat później ten sam autor potwierdził tę tezę, wykazując, że oceniając znaczenie sprzecznych sygnałów, ludzie zachowują się w sta-

ty, konsekwentny sposób. Za najważniejszy jest uznawany wyraz twarzy, następnie ton głosu, natomiast za najmniej istotne uważane są słowa [Leathers, 2009, s. 23].

Zatem na ogólne wrażenie z odebranego komunikatu jego treść to tylko 7% (inne podręczniki podają około 10%), czyli ponad 90% to wrażenie, które dociera do odbiorcy drogą pozawerbalną (kanałem wokalnym i wzrokowym).

Komunikacja pozawerbalna ma pewne cechy przeciwstawne komunikacji werbalnej: jest wieloznaczna, nigdy nie ustaje czyli z istoty jest ciągła, przez to, że odbywa się angażując wiele kanałów (wokalny, wizualny, wzrokowy) jest spontaniczna, to znaczy trudno nad nią zapanować. Sztuki panowania nad gestami i pozostałymi elementami komunikowania niewerbalnego w dużym stopniu można się nauczyć, niemniej próby manipulowania gestami są z reguły trafnie odczytywane przez odbiorców.

Komunikaty pozawerbalne muszą być interpretowane przy uwzględnieniu łącznie takich elementów jak gesty, postawa, mimika, dystans czy sytuacja w jakiej dana osoba się znajduje. Znaczące są także różnice indywidualne, czyli konkretne zachowania typowe dla danej osoby, oraz świadomość wpływu jaki wywierają nasze własne zachowania niewerbalne na drugą stronę. Szeroki blok badań i obserwacji zajmuje także wpływ kultury na komunikację niewerbalną oraz różnice komunikacyjne pomiędzy płciami.

Według D. McQuaila wyróżniamy pięć poziomów komunikowania: intrapersonalne (wewnętrzne, wewnątrzosobowe), interpersonalne, grupowe, międzygrupami, instytucjonalne/organizacyjne, masowe [McQuail, 2012, s. 15].

Komunikowanie intrapersonalne to w uproszczeniu rozmowa z samym sobą, rozważanie, myślenie o czymś, przekonywanie samego siebie do czegoś, rozważanie jakiejś kwestii. Związane jest z zachodzącymi w organizmie procesami biologicznymi i psychicznymi. Interpersonalne – dotyczy komunikacji pomiędzy jednostkami, może przybrać np. postać rozmowy; grupowe – dotyczy porozumiewania się w ramach grup społecznych różnego rodzaju, np. rodzinnych, koleżeńskich, przyjacielskich, pracowniczych; międzygrupami – dotyczy poziomu społeczności lokalnych; instytucjonalne/organizacyjne – porozumiewania się pomiędzy organizacjami i instytucjami społecznymi i w ich obrębie, np. w firmach, partiach politycznych; masowe – dotyczy porozumiewania przy pomocy środków masowego komunikowania (prasa, radio, telewizja, kino, sieci – Internet, telekomunikacyjne, kablowe itp.).

8.1.2. Bariery komunikacyjne

Uwzględnienie wszystkich barier i nieporozumień w procesie komunikowania jest bardzo trudne, gdyż są one niezmiennie liczne. Przejrzystą, szeroką klasyfikację uwzględniającą cechy stron, dynamikę procesu i czynniki otoczenia proponuje E. Brzezińska, wyróżniając błędy nadawcy, odbiorcy, dynamikę interakcji oraz bariery leżące po stronie otoczenia [1997, s. 47–56]. Do błędów popełnianych przez nadawcę zalicza:

- ▶ sprzeczne lub niespójne sygnały (np. niezgodność sygnałów werbalnych i niewerbalnych);
- ▶ niewiarygodność wiadomości (wiarygodność komunikatu zależy od wiarygodności nadawcy, którą buduje się bardzo długo);
- ▶ zachowania wywołujące opór odbiorcy: osądzanie, a w nim: krytykowanie, obrażanie, orzekanie, schlebienie; decydowanie za innych, a w nim: rozkazywanie, grożenie, moralizowanie, nadmierne wypytywanie; uciekanie od cudzych problemów, a w nim: doradzanie, zmienianie tematu, logiczne argumentowanie i pocieszanie.

Z kolei do błędów odbiorcy:

- ▶ brak nawyku słuchania – nasza percepcja jest ograniczona także dlatego, że mówimy wolniej niż myślimy, w związku z tym w przypadku mało dynamicznego przemówienia słuchacz traci uwagę, zatem jeśli odbiorca nas nie słucha, należy zapewnić większą jasność, dynamikę i moc komunikatu;
- ▶ nastawienie do danej wiadomości – jako słuchacze eliminujemy informacje, które są niezgodne z naszym nastawieniem (np. jeśli jesteśmy zwolennikami zakazu ruchu samochodowego w centrum miasta, będziemy pomijać informacje na temat korzyści, jakie z dopuszczenia takiego ruchu mogliby odnieść mieszkańcy).

Dynamika interpersonalna między nadawcą i odbiorcą dotyczy:

- ▶ semantyki – różnice językowe są silnie związane z różnicami w postrzeganiu, słowa i symbole muszą znaczyć to samo dla nadawcy i odbiorcy, o co szczególnie trudno w przypadku pojęć abstrakcyjnych jak np. sprawiedliwość, wolność;
- ▶ atawizmów – szczególnie dwa związane z przychylnością wobec tego co swoje oraz obawą i niechęcią wobec tego co obce; z reguły rozmowa z obcymi ma charakter obronno-atakujący, a rozmowa z bliskimi, znajomymi wspierająco-podtrzymujący;
- ▶ emocji – negatywne znaczenia obniżają skuteczność komunikowania;
- ▶ różnic w percepcji jednostek reprezentujących różny poziom wiedzy.

I ostatnia grupa czynników to te leżące po stronie otoczenia:

- ▶ szумы, czyli różne zakłócenia, które mogą mieć charakter: wzrokowy (kiedy osoby trzecie wykonują jakieś czynności lub poruszają się w miejscu, gdzie toczą się rozmowy, skupiając na sobie uwagę zarówno nadawców jak i odbiorców); dźwiękowe (hałas, dzwonienie telefonu, praca innych urządzeń), fizyczne (temperatura, oświetlenie, zapachy);
- ▶ przeciążenia – występują wówczas, gdy do odbiorcy dociera więcej informacji, niż jest on w stanie przeżyć.

Aby przezwyciężyć bariery, nadawca powinien stosować: technikę *feed-backu*, czyli sprzężenia zwrotnego, polegającego na otrzymywaniu informacji zwrotnych, czy dobrze rozumie komunikat (dopytywanie, podsumowywanie, parafrazowanie itd.), oraz używać terminologii i sformułowań zrozumiałych dla odbiorcy oraz posługiwać się jak najprecyzyjniejszymi określeniami (np. zamiast duża kwota inwestycji – trzy miliony złotych).

Niezależnie, z jakim rodzajem słuchania mamy do czynienia (informacyjnym, oceniającym, empatycznym, nierefleksyjnym czy refleksyjnym), bywa tak, że słuchamy, ale nie słyszymy tego, co druga strona do nas mówi. Aby zapobiegać takiej sytuacji i uczynić proces komunikowania skutecznym, należy stosować techniki aktywnego słuchania. Zaliczamy do nich technikę: odzwierciedlenia polegającego na mówieniu rozmówcy, że mamy świadomość, jakie uczucia przeżywa (np. w negocjacjach władz ze społecznością lokalną: rozumiemy, że są Państwo niechętni tej inwestycji); parafrazowania, gdy swoimi słowami omawiając powtarzamy to, co usłyszeliśmy (np. „jeśli dobrze rozumiem, to Państwa stanowisko jest następujące...”); klaryfikacji, kiedy prosimy rozmówcę o koncentrację na sprawach najważniejszych (np. pytając która z omawianych kwestii jest dla niego najważniejsza) [Kołodziejski, Zawisza, 2005, s. 24–26].

Barierami utrudniającymi aktywne słuchanie i rzutującymi negatywnie na proces komunikowania są [Morreale, 2007, s. 226]:

- ▶ bariery fizyczne, a wśród nich: środowisko i hałas (rozmowy obok, niewygodne meble, tłum, nieodpowiednia temperatura); zakłócenia powodowane

#błędy odbiorcy

#techniki aktywnego słuchania

#techniki aktywnego słuchania

cechami słuchacza (seplenienie, tiki, chodzenie, dziwaczne ubranie); zakłócenia powodowane cechami słuchacza (zmęczenie, głód, niewygodne ubranie, kłopoty ze słuchem);

- ▶ bariery psychologiczne, a wśród nich: tempo mówienia wobec tempa słyszenia (nuda); przeciążenie wiadomościami i złożoność (ilość informacji, złożoność wiadomości, otrzymywanie ich z różnych źródeł);
- ▶ bariery interakcyjne – bitwy słowne i zapalczywy język (emocjonalne reakcje); różnice kulturowe (odmienne style słuchania i mówienia).

Tak więc nie tylko nieprecyzyjny język komunikatu jest ważny dla skuteczności procesu, ale także nasz język niewerbalny i szeroka gama czynników, leżących po stronie otoczenia. Należy dochować szczególnej staranności we wszystkich scharakteryzowanych wyżej obszarach nie tylko podczas codziennych procesów komunikowania, ale szczególnie w trakcie negocjacji czy mediacji, o których traktuje kolejny rozdział opracowania.

Usprawnianie komunikacji władz samorządowych z mieszkańcami

Usługa UrządSMS to udostępniona przez serwis SMSAPI usługa, której działanie polega na usprawnianiu komunikacji władz z mieszkańcami. Skorzystać może z niej każdy z mieszkańców danej gminy czy miasta po uprzedniej rejestracji, której dokonuje się poprzez SMS bądź e-mail. Otrzymywanie dalszych bezpośrednich wiadomości jest bezpłatne dla odbiorców.

Wysyłka SMS umożliwia najszybszą drogę powiadomienia o sprawach istotnych na linii urząd – obywatel. Mieszkańcy mogą otrzymywać komunikaty dotyczące pożarów, burz, powodzi czy drogowych zagrożeń, takich jak kolizje, remonty ulic, zmiana w kursowaniu komunikacji miejskiej czy korki. Mogą być informowani o awariach wody, prądu czy konieczności ewakuacji z terenu, na którym mieszkają.

System powiadomień umożliwia zapisującym się wybór odpowiednich grup tematycznych, związanych z miejscem zamieszkania lub takimi kategoriami jak np. sport, kultura czy zdrowie. Każdy zainteresowany może dowiedzieć się o planowanych bezpłatnych badaniach lekarskich, najbliższych sportowych imprezach i najciekawszych kulturalnych wydarzeniach w mieście.

Masowe wysyłanie wiadomości SMS do mieszkańców stosuje wiele miast w Polsce, m.in. Warszawa, Zgorzelec, Tarnowskie Góry, Dobre Miasto.

Źródło: www.urzadsms.pl [dostęp 08.09.2015].

„Nikt nie może nie komunikować się” – to bodaj najstojnijsze stwierdzenie dotyczące tego, czym jest i jak ważną rolę w naszym funkcjonowaniu odgrywa komunikowanie (to jeden z pięciu aksjomatów komunikowania Paula Watzlawika w teorii stworzonej na bazie studiów terapeutycznych z osobami chorymi na schizofrenię. P. Watzlawik jest jedną z najbardziej znanych postaci w rozwoju komunikologii, a jego dorobek sytuje się w studiach nad komunikowaniem interpersonalnym, o orientacji psychoterapeutycznej. Niezależnie od sytuacji, szerokości geograficznej, statusu społecznego czy materialnego – wszyscy podlegamy temu samemu prawu – musimy się ze sobą komunikować, w przeciwnym razie gatunek nasz nie miałby szans na przetrwanie. W zależności od tego, co chcemy zakomunikować – strojem, słowem, gestem, zachowaniem, dystansem fizycznym, okazanymi emocjami – dysponujemy całym arsenalem środków i narzędzi. Te narzędzia wykorzystane właściwie

dadzą efekt w postaci skutecznej komunikacji, czyli dogadania się, porozumienia, rozwiązania konfliktu lub nawet w sytuacji braku rozwiązania konfliktu, przyniosą efekt w postaci świadomości własnych potrzeb, słabości i atutów oraz świadomość potrzeb, słabości i atutów drugiej strony.

Aby świadomie i skutecznie komunikować się, mediuować, negocjować, należy znać narzędzia, techniki i metody, jakie będą skuteczne w odniesieniu do danej sytuacji i konkretnego problemu. Niemniej ważna jest znajomość potencjalnych przeszkód, które mogą zakłócić ten proces. Niezależnie od tego, czy chcą się porozumieć jednostki, jednostka z grupą, czy grupy (instytucje, organizacje), czy kwestia rozgrywa się w ramach jednego kręgu kulturowego, czy różnych, niezależnie od tego, czy różnica związana jest z płcią, czy sprawa dotyczy kwestii jednostkowych, lokalnych czy międzynarodowych, zawsze należy być do takiego działania przygotowanym. To przygotowanie to znajomość narzędzi i metod, ale także tzw. dobrych i złych praktyk, jakie miały miejsce wcześniej. Jeżeli zaznajomimy się z problemem, jego przyczynami, możliwymi wariantami rozwiązań i dostępnymi metodami ich rozwiązania w sytuacji różnicy interesów, mamy szansę odnieść sukces, czyli osiągnąć porozumienie.

8.2. Negocjacje

Wszystkie cechy komunikacji niewerbalnej scharakteryzowane w pkt 1 mają zastosowanie w trakcie negocjacji. Negocjacje to konkretny akt komunikacji mający na celu zmianę dotychczasowego stanu w stan (jak wierzą strony) korzystniejszy od obecnego. Oprócz wiedzy na temat stylów, narzędzi, strategii negocjowania szalenie istotne są efektywne reguły komunikowania, ze szczególnym naciskiem na komunikację niewerbalną, której cechy charakterystyczne zostały opisane w punkcie poprzednim.

Negocjacje to proces, w trakcie którego strony powstałego wcześniej konfliktu, bądź różnicy interesów, mające różne potrzeby, chcą świadomie dojść do porozumienia i/lub rozwiązać zaistniały konflikt, wierząc, że ich rezultat w efekcie przyniesie sytuację korzystniejszą niż stan obecny.

Negocjujemy wszyscy nieustannie – sami z sobą – co zrobić, gdzie pójść, z naszymi dziećmi – jakiego zakupu dokonać, na jakie zajęcia je zapisać? z partnerami – gdzie pojechać na wakacje, ile wydać na remont mieszkania, ze współpracownikami – co należy zrobić w danej sytuacji, czyje to kompetencje i obowiązki. Można wymieniać niemal bez końca. We wszystkich tych sytuacjach możemy zastosować różne techniki i każda z tych sytuacji może charakteryzować się specyficznym stylem.

Z formalnym początkiem nauczania sztuki negocjowania mamy do czynienia w 1716 r., kiedy François de Callieres napisał pierwszą książkę poświęconą negocjowaniu – *De la maniere de negocier avec les souverains*. Zaleca np., aby negocjator nie był: arogancki, pogardliwy, wściekły, a jednocześnie stanowczo wskazuje osoby, które negocjatorami nigdy nie powinny się stać – hazardziści, pijacy, narwańcy. Autor akcentuje samokontrolę i dyscyplinę, przykłada wagę do znajomości kultury i historii przeciwnika, a także manipulowania i oszukiwania [Mastenbroek, 1998, s. 76–80]. Te ostatnie kwestie w dzisiejszych podręcznikach negocjowania nie znajdują miejsca – przeciwnie, w ostatnich dziesięcioleciach bardzo rozwinęły się te subdyscypliny, które dotyczą etycznego postępowania i konieczności stosowania zasad moralnych w procesie negocjacyjnym. Jednak większość tych początkowych zaleceń nie straciła na aktualności i znajdują one swoje miejsce w podręcznikach skutecznego negocjowania do dziś.

8.2.1. Style negocjacyjne

Styl to inaczej sposób, w jaki coś się robi. Może być charakterystyczny dla osób pochodzących z tego samego kręgu kulturowego, reprezentantów konkretnej płci, grupy zawodowej, osób o określonym statusie materialnym czy wyróżnionych ze względu na inną cechę. Styl zastosowany w rozmowach negocjacyjnych także zależy od licznych czynników i jest wypadkową wielu elementów. Na użytek edukacyjny podejmuje się próby tworzenia typologii stylów negocjacyjnych, będących z jednej strony zbiorem historycznych doświadczeń, a z drugiej – elementarzem, podręcznikiem, wskazówką do tego, jak rozmowy negocjacyjne powinno się prowadzić, aby zapewnić możliwie najlepszy rezultat.

W zależności od przyjętego kryterium opisu wyróżnić można następujące style negocjacyjne [Nęcki, 1999, s. 26 i n.]:

- ▶ negocjacje symetryczne i asymetryczne;
- ▶ prowadzone przy niewielkiej i znacznej presji czasu;
- ▶ prowadzone przez zaangażowane osoby lub przez ich przedstawicieli (psycholog, prawnik, inna osoba wyznaczona przez stronę);
- ▶ podzielone ze względu na tematykę jakiej dotyczą – polityczne, ekonomiczne, organizacyjne, interpersonalne;
- ▶ podzielone ze względu na efekt: „wygrana–przegrana”, „wygrana–wygrana”, „przegrana–przegrana”, czy n. miękkie i n. twarde;
- ▶ według wymiarów: „współpraca lub walka” oraz „aktywność lub bierność” gdzie w efekcie wyróżnia się cztery style: I aktywno-kooperacyjny, II pasywno-współpracujący, III aktywno-walczący, IV pasywno-walczący [Szaban, 1986].

Uwzględniając nastawienie do negocjowania, czy też wymiar walka–współpraca, należy powiedzieć, że negocjacje mogą mieć charakter kooperacyjny (integracyjny), kiedy służą porozumieniu i rywalizacyjny (dystrybucyjny), kiedy służą przede wszystkim realizacji własnych interesów albo jedynie udowodnieniu innym swoich racji bądź obrażeniu, dręczeniu czy upokorzeniu innych. Takie nastawienie wiąże się z sytuacją „przegrana–przegrana”, gdzie żadna ze stron nie osiąga niczego ponad stan, w którym się znajduje, a ponosi kolejne, czasem bardzo dotkliwe, koszty. Taki styl jest destrukcyjny i w żadnym razie nie prowadzi do rozwiązania konfliktu. Przykładem praktycznym przy tej okazji najczęściej cytowanym jest „Zimna wojna” – czas, w którym obie strony ponosiły ogromne koszty materialne, ale i moralne, a nie rozwiązano podstawowego problemu. Prowadząc rozmowy w takim stylu strony, nie tylko uważają drugą stronę za uosobienie wszelkiego zła, ale także podejmują cały szereg działań mających ośmieszyć, napiętnować i zdyskredytować drugą stronę konfliktu. Jeśli zależy im faktycznie na rozwiązaniu problemu, nie będą stosowały tego stylu.

Styl rywalizacyjny zakłada walkę, rywalizację, dążenie do realizacji własnych celów. Takie nastawienie wiąże się z efektem negocjacji określanym „wygrana–przegrana”. To sytuacja, w której jedna strona zyskuje coś kosztem drugiej, tzn. określona ilość dobra do podziału jest skończona, a to, komu przypadnie „większy kawałek”, zależy od pozycji i siły negocjacyjnej. Strona uprzywilejowana jest świadoma swojej przewagi, liczy się z potrzebami drugiej strony jedynie w stopniu minimalnym, wywiera presję. Takiego stylu nie stosuje się w przypadku, kiedy może okazać się, że przewaga strony dominującej jest tylko chwilowa. Strona słabsza też ma możliwość przeciwdziałania takiej postawie, wchodząc na przykład w koalicje, zachowując zimną krew i powściągając emocje, sprawdzając, czy rywal swoją przewagę buduje faktycznie na silnych podstawach, czy jedynie zwodzi i dezinformuje.

Kiedy główną motywacją jest osiągnięcie porozumienia z drugą stroną, mamy do czynienia ze stylem kooperacyjnym. W przypadku pertraktacji jest to najbardziej

otwarta i najkorzystniejsza sytuacja wyjściowa do rozwiązania problemu. W przeciwieństwie do negocjatorów rywalizacyjnych, negocjatorzy kooperujący nastawieni są na osiągnięcie porozumienia satysfakcjonującego wszystkie strony poprzez dążenie do kompromisu. Nastawienie nie tylko na siebie, ale także na innych znamionuje większą elastyczność postaw i kreatywność w szukaniu dobrych rozwiązań, zakłada dogadanie się z drugą stroną (innymi stronami) i jest charakterystyczne dla sytuacji „wygrana–wygrana”. Ugodowość, łatwość w modyfikowaniu własnych żądań oraz elastyczny sposób określenia warunków rozpoczęcia rozmów to cechy charakterystyczne takiego nastawienia i stylu prowadzenia rozmów.

Podsumowując: nastawienie do pertraktacji warunkuje styl, w jakim są prowadzone. Kiedy motywacją pozostaje jedynie współzawodnictwo, mamy do czynienia ze stylem rywalizacyjnym, tak jak w przypadku przedstawicieli handlowych czy akwizytorów ubezpieczeń. To podejście, gdzie ważne jest posiadanie wszelkich danych na temat drugiej strony wraz z jednoczesnym utajnieniem wiedzy na własny temat. Ten styl jest wyczerpujący psychicznie, gdyż karze się trzymać na baczności, zakłada złe lub przynajmniej nie do końca dobre zamiary drugiej strony, to nieco obsesyjne podejście do rzeczywistości i innych ludzi.

Traktując negocjacje jako metodę rozwiązywania konfliktów, style ich rozwiązywania to:

- 1) współpraca, gdzie strony są zainteresowane i sobą i przeciwnikiem;
- 2) uleganie – kiedy strona koncentruje się na problemach drugiej strony i dąży do rozwiązania kosztem siebie;
- 3) rywalizacja – gdzie zainteresowaniu sobą towarzyszy niskie zainteresowanie drugą stroną;
- 4) unikanie – któremu towarzyszy zarówno niskie zainteresowanie sprawami swoimi, jak i przeciwnika oraz 5) kompromis – gdzie wzajemne ustępstwa powodują, że nie ma przegranego ani wygranego [Roszkowska, 2011, s. 110–111].

Inna typologia to podział na style: miękki, twardy i rzeczowy, gdzie pierwszy – miękki – oznacza zaufanie i delikatność wobec drugiej strony, dążenie do ugody, ustępstwa, unikanie otwartej walki i gotowość na przyjmowanie pewnych strat dla dobra porozumienia. Drugi – twardy – charakteryzuje brak zaufania wobec drugiej strony, nieustępliwość wobec ludzi, chęć przeforsowania jednego, korzystnego tylko dla siebie rozwiązania, żądanie ustępstw drugiej strony i nieustępowanie samemu, brak elastyczności w zmianie stanowiska. Trzeci – rzeczowy – to styl, zgodnie z którym mniejszą wagę przywiązuje się do zaufania, a głównym celem jest osiągnięcie porozumienia satysfakcjonującego obie strony, charakterystyczna jest tutaj koncentracja na zadaniu, problemie, a nie na drugiej stronie, otwartość i uleganie argumentom, ale nie presji [Fiszer, Ury, Patton, 1996, s. 43 i n.].

Poszczególne style negocjowania mogą też być pochodną konkretnego typu osobowości [Roszkowska, 2011]. Taką typologię przedstawia Roger Dawson: i tak pragmatyk jako osoba pracowita i odpowiedzialna „szanuje” swoją pracę i swój czas, nie przeciąga negocjacji. Negocjując, zmienia się w boksera – jego jedynym celem jest wygrana. Nie troszczy się o problemy drugiej strony, chce jedynie, aby poniosła ona straty i dąży do tego. Przedmiot negocjacji traktuje jak osobiste wyzwanie. Z kolei ekstrawertyk podejmuje decyzje pod wpływem emocji, jednocześnie jest życzliwy i otwarty. Mimo, że jest ciepły i przychylny, potrafi powiedzieć „nie”, ponieważ jest także stanowczy. Może podczas negocjacji popadać w zbytni entuzjazm, tracąc z pola widzenia problem, który miał rozwiązać. Podczas negocjacji staje się typem entuzjasty. Podstawą działania dla kolejnego typu – wrażliwca – są z kolei uczucia, ma potrzebę bycia przyjacielem wszystkich, ale jest ostrożny w kontaktach,

buduje bariery, aby chronić się przed stresem. W negocjacjach pragnie, aby wszystkie strony były zadowolone, stąd określa się go jako rozjemcę. Analityk natomiast jest trudny w negocjacjach, niełatwo wymusić na nim podjęcie decyzji, zgłasza kolejne potrzeby nowych informacji, których nigdy nie ma wystarczająco, aby podjąć decyzję. Sztywny w trakcie negocjacji, przyjmujący rolę wymagającego szefa, dla którego wszystko powinno być związane na ostatni guzik [Dawson, 1997, s. 267 i n.].

Inne znane w literaturze przedmiotu typologie stylów negocjacyjnych to np.: buldogi, lisy, jelenie i budowniczy umów K. i S. Albrecht; style czerwony i niebieski G. Kennedy'ego; współpraca-walka, uległość-dominacja, unikanie-twórcze negocjacje P. Dąbrowskiego; wojownicy dżungli, dyktatorzy, sylwetki, tatusiowie i mamusiki, spokojni, negocjatorzy wygrana-wygrana T.A. Warschowa; styl etyczny, jowialny, analityczno-agresywny i elastyczno-agresywny W. Mastenbroeka.

Ponieważ stylów negocjowania jest bardzo wiele, powyżej opisano jedynie przykładowe, najbardziej powszechne w literaturze przedmiotu. Z jednej strony można w trakcie procesu negocjacyjnego obserwować poszczególne typy negocjatorów, z drugiej – dysponujemy na tyle szeroką wiedzą z tego zakresu, że obserwacje te służą budowaniu modeli/stylów, które przyswojone przez przystępujących do rozmów, właściwie zastosowane, mogą przynieść znaczące profity.

Czynnikiem wpływającym na charakter negocjacji jest czas. Może znacznie zmodyfikować przebieg procesu negocjacyjnego i może być przez negocjatorów świadomie wykorzystywany. Negocjowanie pod presją czasu jest dużo trudniejsze niż w przypadku, kiedy czasu jest dużo. Przeciągające się rozmowy skutkują większą ustępliwością, a tym samym strony zmęczone przedłużającymi się negocjacjami skłonne są do dużo większych kompromisów niż na początku. Wykorzystanie tego mechanizmu przez sprawnych negocjatorów polegać może na przeciąganiu rozmów w czasie, zostawianiu kluczowych ustaleń na koniec, dążeniu do przekroczenia terminu końcowego negocjacji (jeśli druga strona otwarcie go wyznaczyła i o nim poinformowała). Zabiegi te mają doprowadzić do sytuacji, w której nastąpi zmęczenie, a tym samym elastyczność stron znacznie się zwiększy, wzrośnie poziom uległości spowodowany zmęczeniem i chęcią zakończenia sprawy, co z kolei pozwoli uzyskać lepszy rezultat. Czynnikiem czasu jest szczególnie istotny, kiedy sytuacja wymaga szybkiego podejmowania decyzji, a możliwości negocjacyjne i pozycja przetargowa gwałtownie spadają.

Pozycja statusowa stron także ma znaczenie dla przebiegu negocjacji i może znacząco wpływać na siłę przetargową stron. Negocjacje symetryczne odnoszą się do sytuacji, w której strony mają podobną sytuację statusową, czyli na przykład są menedżerami podobnego szczebla z różnych firm, zatem ich relacja jest statusowo równoważna, żadna ze stron nie ma nad drugą przewagi w tym względzie. Z kolei z negocjacjami niesymetrycznymi mamy do czynienia wówczas, gdy strony mają różną sytuację statusową, bo jedna dysponuje pewnymi zasobami, bądź dobrami, którymi nie dysponuje druga (np. władzą, wiedzą czy informacjami), dzięki czemu może uzyskać znaczącą przewagę, skutecznie wywierać presję, czyli osiągać więcej, niż gdyby obie strony reprezentowały podobny poziom statusowy.

8.2.2. Fazy negocjacji

W złożonym procesie negocjacyjnym wyróżniamy cztery podstawowe etapy/fazy:

- 1) wstępną, czyli przygotowanie negocjacji i przygotowanie do negocjacji;
- 2) właściwą, środkową, negocjacje właściwe, czyli rozpoczęcie negocjacji, przedstawienie propozycji;

- 3) końcową, precyzowanie i finalizację ustaleń, kontrakt końcowy;
- 4) ponegociacyjną.

Etap drugi, zwany właściwym, to czas, w którym rozmowy rozpoczynają się. Na wstępie – w fazie otwarcia rozmów – powinna nastąpić prezentacja poszczególnych osób biorących udział w wydarzeniu. Następnie – przedstawienie wstępnych propozycji obu stron, w tym czasie należy koncentrować się na poznaniu pozycji i celów drugiej strony, określenie zagadnień, które wymagają i które nie wymagają dalszych negocjacji, po czym po określeniu propozycji strony podejmują decyzje o kontynuowaniu lub przerwaniu rozmów. W fazie kolejnej – rozmów właściwych – następuje wysiłek stron zmierzający do ustalenia wspólnego stanowiska. Na tym etapie strony już orientują się w stylu negocjacyjnym przeciwnika, co skutkuje przyjęciem odpowiedniego stylu przez obie strony. Następuje ustalenie obszarów rozbieżności i możliwości ustępstw obu stron. Na tym etapie mogą pojawić się silne emocje, a także impas w rozmowach, wtedy warto dać sobie i drugiej stronie czas na opadnięcie emocji i powrót do stołu negocjacyjnego albo dopuszczenie do rozmów trzeciej siły – mediatora [Roszkowska, 2011, s. 94–96].

Etap trzeci – końcowy – to zawarcie porozumienia w postaci podpisania umowy lub kontraktu. Ważne jest, aby wszystkie ustalenia zostały uwzględnione, a strony jednakowo rozumiały i interpretowały zapisy kontraktu. Istotna jest też formalna i prawna treść umowy, aby nie trzeba było jej renegocjować, warto także ustalić program realizacji umowy przez strony, gwarancje i warunki kontroli wykonania ustaleń kontraktu [Roszkowska, 2011, s. 97].

Etap czwarty – ponegociacyjny – jest podsumowaniem całego procesu negocjacyjnego – przebiegu rozmów, adekwatności użytych technik, osiągniętych celów, popełnionych błędów na etapie planowania, realizacji i finalizacji negocjacji. W sensie materialnym sporządzany jest dokument, który stanowi materiał szkoleniowy, merytoryczny do negocjacji, które będą prowadzone w przyszłości, celem ich jak najefektywniejszego przebiegu.

Przedstawiona koncepcja przebiegu etapów procesu negocjacyjnego jest jedną z wielu dostępnych w literaturze przedmiotu – pokazuje w sposób syntetyczny wszystkie jej etapy, nie zgłębiając kwestii szczegółowych, których nie brakuje w każdej z faz. Pozostałe koncepcje (z reguły bardziej rozbudowane, skonkretyzowane) w zasadniczych kwestiach pozostają z nią zbieżne.

8.2.3. Strategie, taktyki i techniki negocjacyjne

Strategia, czyli schemat, plan postępowania łączący cele organizacji, jej politykę i konkretne działania, w odniesieniu do negocjacji, rozumiana jest jako ogólny plan zmierzający do realizacji celów i ciąg wydarzeń prowadzący do ich urzeczywistnienia [Lewicki, Barry, Saunders, 2011, s. 128–129].

Najczęściej wyróżniane strategie negocjacyjne to: 1) indywidualistyczne – rywalizacyjne, dystrybutywne i 2) kooperacyjne – nastawione na współpracę, integracyjne. W zależności od przyjętej przez negocjatorów strategii działania, czyli ogólnej, szeroko rozumianej wizji rozmów, analizy problemów, zastosowania możliwych rozwiązań, nastawienia do partnerów – warunkuje przyjęcie określonych taktyk i technik negocjacyjnych. Przyjęcie strategii indywidualistycznej, określanej też jako strategia podziału, dystrybutywna [Jankowski, Sankowski, 1995, s. 4–7] dotyczy sytuacji, w której strony walczą o to, aby dystrybucja (podział) pewnej dostępnej puli zasobów była jak najkorzystniejsza. W takie podejście wpisany jest konflikt, ponieważ to, co zyskuje jedna strona – traci jednocześnie druga (wspomniana wyżej sytuacja „wygrana–przegrana”). Strategia kooperacyjna, współpracująca – zakła-

da w przeciwieństwie do pierwszej, że można zwiększyć zasób, który ma podlegać podziałowi w trakcie negocjacji tak, aby w efekcie wytworzyła się sytuacja typu „wygrana-wygrana”. W celu realizacji przyjętej strategii stosuje się liczne techniki, które składają się na taktykę negocjacji, czyli konkretny sposób postępowania celem osiągnięcia założonego rezultatu. W literaturze opisane są liczne techniki negocjacyjne, klasyfikowane ze względu na etap procesu negocjacji oraz przyjętą strategię negocjacyjną.

Szczegółowy przegląd technik i taktyk negocjacyjnych można znaleźć w pozycjach W. Budzyńskiego *Negocjowanie i zawieranie umów handlowych* czy E. Roszkowskiej *Wybrane modele negocjacji*. „Metoda”, „technika”, „taktyka negocjacji” to pojęcia używane niejednokrotnie zamiennie. Jak większość pojęć w naukach społecznych także one mają nie zawsze precyzyjną definicję albo też badacze na własnych użytek stosują swoje rozumienia, tworząc tzw. definicje operacyjne. Logiczną wydaje się gradacja pojęć, jaką zastosowano w niniejszym tekście (i innych cytowanych), strategia jest planem nadrzędnym, następnie taktyka jest rozpisaniem strategii na poszczególne zadania, a technika z kolei to konkretne narzędzie, czyli pewien zbiór technik składających się na taktykę. Na przykład w fazie rozpoczęcia negocjacji, stosując strategię kooperacyjną, używa się takich technik, jak: technika/taktyka „próbego balona” – polegająca na poznaniu prawdziwych celów i aspiracji drugiej strony – podaniu swojej propozycji, kiedy nie zna się warunków minimalnych drugiej strony, wtedy druga strona ma okazję ustosunkować się do propozycji i odkrywa swoje zamiary. W tej samej fazie – rozpoczęcia negocjacji – ale w strategii rywalizacyjnej – stosuje się technikę/taktykę „spotkania w połowie drogi”, aby osiągnąć pozycję negocjacyjną, kiedy jest ona słaba – połowa drogi oznacza podział dotyczący różnicy ofert po połowie na każdą ze stron. W środkowej fazie – w strategii kooperacyjnej – stosuje się technikę odraczania „odłóżmy to na później” – celem odwrócenia uwagi od meritum i koncentracji na innych czynnikach, co tworzy klimat kompromisu, a nie twardego trwania na własnych stanowiskach. W strategii rywalizacyjnej – używa się np. technikę „wilka w owczej skórze” (znanej też jako metoda porucznika Colombo), polegającą na tym, iż negocjator stara się sprawić wrażenie osoby źle zorganizowanej, nieprzygotowanej do rozmów, nieogarniającej problemu, z którym się mierzy. Celem jest uspienie czujności drugiej strony, ponieważ wiadomo, że z taką osobą nie trzeba twardo negocjować i jest ona łatwym celem. Z kolei w fazie zamykania negocjacji stosuje się „taktykę skubania” czy „zdechłej ryby” – polegającą na dołożeniu takiej oferty, która dla negocjującego jest nieistotna, ale wie, że spotka się ona z ostrą reakcją adwersarza, wtedy od złożonej propozycji można odstąpić, ale jednocześnie żądać kolejnych ustępstw w zamian.

Niem mało miejsca w rozważaniach teoretyków i praktyków zajmuje kwestia etyki w negocjacjach. Jeśli przyjrzymy się dokładnie technikom i taktykom negocjacyjnym, dostrzeżemy bez trudu, że wiele z nich usytuowanych jest na granicy etycznych/nieetycznych działań. Składają się bowiem z takich sekwencji posunięć, które mają wywołać u drugiej strony mylne wrażenia, można dzięki nim manipulować zarówno przeciwnikiem jak i sytuacją. Natomiast z działaniami ewidentnie nieetycznymi mamy do czynienia w przypadku kłamstwa czy podawania fałszywych informacji.

8.2.4. Negocjacje w sferze publicznej

Jeśli chodzi o formy i charakter prowadzenia negocjacji w sferze publicznej, to mogą to być: negocjacje dwustronne, wielostronne, dwu- i wielostronne, formalne i nieformalne, jawne i niejawnie. Zasadniczo występują w nich te same fazy co w negocjacjach handlowych, z tą różnicą, że zawierają również fazę po osiągnięciu

porozumienia (ratyfikacji), polegającą na publikacji treści porozumienia. Obowiązują też powszechnie zasady pisemności i utrwalenia przebiegu rozmów.

Zakres przedmiotowy negocjacji w sferze publicznej przedstawia się następująco [Tabernacka, 2009, s. 49–64]:

I. Negocjowanie umów prowadzących do zawierania umów publicznoprawnych:

- ▶ przez jednostki samorządu terytorialnego (w celu utworzenia: stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych i związków powiatów, porozumień komunalnych, porozumień jednostek samorządu terytorialnego);
- ▶ kontraktów wojewódzkich;
- ▶ porozumień administracyjnych.

II. Negocjacje w ramach stosunków cywilnoprawnych zawieranych przez podmioty w sferze publicznej:

- ▶ przy zawieraniu i realizacji umów cywilnoprawnych;
- ▶ w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

III. Negocjacje w strukturach administracji publicznej:

- ▶ w organach kolegialnych administracji publicznej;
- ▶ w organach wspólnych;
- ▶ prowadzące do powierzenia funkcji albo obsadzenia stanowiska.

IV. Negocjacje w stosunkach z obywatelami i adresatami działań administracji:

- ▶ w ramach postępowania wnioskowego i w przedprocesowym stadium wyjaśniania sprawy;
- ▶ lobbingowe;
- ▶ obywatelskie i społeczne.

W negocjacjach i mediacjach w sferze publicznej wykorzystywane są następujące taktyki i techniki prowadzenia rozmów [Tabernacka, 2009, s. 182–217]:

1) Techniki odwołujące się do mechanizmów autoprezentacyjnych i egotystycznych:

- ▶ Technika personalnego zwracania się do partnera rozmów.
- ▶ Technika wykorzystywania incydentalnego podobieństwa.
- ▶ Technika świadka interakcji.
- ▶ Prawienie komplementów.

2) Taktyki związane z wywieraniem presji:

- ▶ Taktyka milczenia.
- ▶ Argument zastosowania środków ochrony prawnej.
- ▶ Wywieranie presji przy użyciu groźby przemocy.
- ▶ Taktyka presji faktów.
- ▶ Wykorzystanie presji czasu.
- ▶ Taktyka faktów dokonanych.

3) Sekwencyjne techniki wpływu społecznego:

- ▶ Technika stopy w drzwiach.
- ▶ Technika drzwi zatrzaśniętych przed nosem/drzwiami w twarz.
- ▶ Technika niskiej piłki.
- ▶ Taktyka dobrego i złego policjanta.

4) Taktyki negocjacyjne ułatwiające targowanie się w negocjacjach w sferze publicznej:

- ▶ Technika wygórowanych żądań.
- ▶ Taktyka wyższej instancji.
- ▶ Sugerowanie potrzeby wzajemności.
- ▶ Niestanowcza odmowa na wstępie.

5) Wykorzystywanie przekonującego działania autorytetu.

W przypadku negocjacji grupowych niezwykle przydatna jest umiejętność zarządzania konfliktem, a także sojuszami i koalicjami, jakie powstały w trakcie procesu negocjacyjnego. Jednostki lub grupy negocjujące ze sobą mają bowiem zbliżone preferencje do jednych, a jednocześnie zdecydowanie dalej im do innych stron konfliktu.

Negocjacje społeczne w sprawie parku na Kozaczej Górze w Gdańsku

W 2008 r. właściciel lasu na Kozaczej Górze w Gdańsku wystąpił do Urzędu Miasta z wnioskiem o przeznaczenie jego części pod budowę osiedla mieszkaniowego. Cała działka leśna liczyła 16 ha. Według jego propozycji 4 ha miały być zabudowane, a pozostałe 12 ha przeznaczone na park publiczny. W tym okresie las nie był w żaden sposób urządzony, ale mimo zaniedbania służył mieszkańcom okolicznych osiedli jako teren rekreacyjny. Teren ten nie miał Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego. Gdy Biuro Rozwoju Gdańska przystąpiło do jego sporządzania, okazało się, że mieszkańcy protestują – chcą mieć las w całości dla siebie. Powstał Obywatelski Komitet Obrony Lasu, który rozpoczął akcję protestacyjną wszelkimi dostępnymi środkami. Chociaż nie był to najlepszy moment na rozpoczynanie procesu partycypacji, przyjęto program, który ostatecznie okazał się skuteczny. Po pierwsze, sporządzono listę interesariuszy znacznie obszerniejszą od listy protestujących i poinformowano ich o sprawie. Po drugie, przeprowadzono badanie opinii, co umożliwiło poznanie potrzeb i identyfikację pól konfliktów. Działania te zaowocowały powstaniem drugiego stowarzyszenia skupiającego mieszkańców popierających propozycję jednoczesnej budowy osiedla i urządzenia parku. Liczne prezentacje projektów, dyskusje i negocjacje w 2010 r. doprowadziły do akceptacji przez większość społeczeństwa Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, który zawierał tę propozycję. Jednocześnie opracowano projekt parku publicznego na Kozaczej Górze. Ponadto Urząd Miasta zawarł przedwstępną umowę z właścicielem na sprzedaż terenu parku po jego urządzeniu za symboliczną złotówkę.

Źródło: Pawłowska, 2012, s. 68–69.

Szczególnym rodzajem negocjacji przebiegających nie zawsze według powyżej opisanych schematów, a często rządzącymi się własnymi prawami, są negocjacje kryzysowe. Należą do nich negocjacje policyjne, negocjacje związane z porwaniem lub przetrzymywaniem zakładników, terroryzmem, terrorem kryminalnym, a także negocjacje związane z zamiarami samobójczymi. Głównym celem w takich sytuacjach jest uniknięcie niebezpieczeństwa utraty życia lub zdrowia zarówno potencjalnych poszkodowanych, jak inicjatorów zdarzenia. Zadaniem negocjatora jest doprowadzenie do sytuacji, w której wszystkie strony konfliktu będą bezpieczne, również sprawcy incydentu, ale także stworzenie możliwości (danie czasu) działania odpowiednim służbom. W takich negocjacjach często nie ma czasu na dokładne przygotowanie się i silnie oddziałuje presja czasu. Od sprawności, doświadczenia i umiejętności negocjatora może zależeć ludzkie zdrowie lub życie, co powoduje ogromne obciążenia. Ta profesja jest wyjątkowo wyczerpująca psychicznie, a jednocześnie wymagająca szczególnych predyspozycji – opanowania, umiejętności analizy sytuacji, podejmowania decyzji, znajomości psychiki człowieka w sytuacji zagrożenia.

Zanim przystąpimy do negocjacji, ważne jest wnikliwe przeanalizowanie innych procesów negocjacyjnych (jeśli to możliwe), jakie odbyły się już wcześniej w danym temacie, obszarze czy społeczności – tzw. dobrych i złych praktyk. Da to wiedzę o elementach, na które należy zwrócić szczególną uwagę, co podniesie efektywność i skuteczność całego procesu (np. jak negocjowano ze społecznością budowę wysypiska śmieci czy oczyszczalni ścieków w innym mieście).

Są takie sytuacje, w których nie tylko nie należy negocjować, ale wręcz nie wolno. Nie należy negocjować wówczas, gdy to, co możemy w wyniku rozmów zyskać, nie przewyższa tego, co możemy w trakcie negocjacji stracić. Nierozsądne byłoby także negocjowanie w sytuacji, gdy nasza pozycja wyjściowa jest z góry skazana na przegraną. Podobnie w przypadku, gdy rozmowom towarzyszą silne emocje czy zaangażowanie uczuciowe, wtedy nie należy do nich przystępować, a jeśli już się toczą – przerwać je i dać adwersarzom czas na uspokojenie i opanowanie emocji. Nie należy negocjować także, gdy propozycje drugiej strony są nieetyczne. Nie wolno negocjować z kolei w sytuacjach zagrożenia czyjegoś życia, np. z porywaczami, terrorystami – w sytuacjach, w których ceną jest ludzkie zdrowie lub życie. W takich wypadkach do prowadzenia rozmów uprawnione są wyłącznie odpowiednie służby.

8.2.5. Mediacje

Rozwiązanie konfliktu, sporu nie zawsze może odbyć się jedynie przy udziale zainteresowanych stron. Zarówno w naszym codziennym życiu, jak i w sprawach bardziej złożonych dotyczących społeczności lokalnej, narodu czy kwestii międzynarodowych może zaistnieć sytuacja konfliktowa, której rozwiązanie uzależnione jest od tego, czy wkroczy w nią osoba trzecia. Taka osoba jest neutralna, tzn. nie ocenia samego sporu, stron sporu ani ich racji, ma jedynie pomóc w rozwiązaniu konfliktu. Takie działanie, gdzie przy pomocy osoby trzeciej (mediatora), podejmuje się próbę rozwiązania problemu, nazywamy mediacją. Jej nadrzędnym celem jest doprowadzenie, poprzez odpowiednie sterowanie procesem komunikacyjnym zwaśnionych stron, do zawarcia porozumienia, ugody, zażegnania kryzysu, którego strony bez pomocy nie mogłyby rozwiązać. Zaletą tego sposobu rozwiązywania konfliktów jest niwelowanie negatywnych emocji pomiędzy stronami i wzajemnej wrogości, co pozwala skupić się na problemie, a nie na odczuciach. Zasadniczą siłą takiego rozwikłania sporu jest świadomość stron, że poradziły sobie z problemem, i że to one są twórcami tego rozwiązania, które same wypracowały. Te cechy charakterystyczne procesu mediacyjnego powodują, iż taki sposób postępowania ocenia się nie tylko jako efektywny, ale i trwały.

Fundamentalnymi zasadami, jakie muszą być stosowane w trakcie mediacji, są: neutralność mediatora względem stron, brak osobistego interesu w przedmiotowej kwestii, brak uprzedzeń wobec stron. Bezstronność polega na zbudowaniu poczucia stron sporu, iż są traktowane sprawiedliwie. Musi być zapewniona dobrowolność udziału stron w mediacjach i jednocześnie możliwość wycofania się, kiedy obydwie lub jedna z nich uznają, że dalej nie chcą w procesie uczestniczyć. Strony muszą akceptować mediatora i fakt jego pomocy w rozwiązaniu problemu. Powinna być przestrzegana zasada zapewnienia poufności informacji i dokumentacji zgromadzonej w całym procesie mediacyjnym [Grójska, Huryn, 2007, s. 23].

Niezależnie, czy mediacje dotyczą spraw społecznych, karnych, czy cywilnych zawsze mają podobny schemat postępowania. Pierwszym etapem jest przygotowanie do mediacji obejmujące takie działania, jak: nawiązanie kontaktu ze stronami, wybór strategii prowadzenia mediacji, zbieranie i analizowanie danych dotyczących konfliktu, przygotowanie stron do negocjowania. Na kolejnym etapie mediator spotyka się ze stronami, czyli rozpoczyna właściwą sesję mediacyjną. Ważna jest dbałość o dobrą atmosferę rozmów, jasne zdefiniowanie problemu, zrozumienie tego, jak powstał, uświadomienie stronom ich interesów, zarówno tych ukrytych, jak i psychologicznych czy proceduralnych. W dalszej kolejności następuje wypracowywanie możliwych wariantów rozwiązania problemu, które zaakceptują strony,

a także ocena możliwości wdrożenia tych wariantów rozwiązań w życie. Ostatni – kluczowy etap procesu mediacyjnego – to ustalenie porozumienia oraz formalizacji i kontroli realizacji porozumienia [Netczuk-Gwoździwicz, 2014, s. 133 i n.], a na koniec sporządzenie dokumentacji pomediacyjnej.

Nie zawsze mediacje odbywają się w obecności obu stron sporu. Bywa tak, że są prowadzone po kolei z każdą ze stron, czyli metodą pośrednią (czy wahadłową) stosowaną szczególnie w sporach wielostronnych, np. społecznych. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy z jakichś powodów strony nie mogą lub nie chcą spotkać się osobiście twarzą w twarz.

Kategorie mediacji wyróżniamy ze względu na:

- 1) gałąź prawa – cywilne, rodzinne, gospodarcze, w sprawach karnych, w sprawach nieletnich, z zakresu prawa pracy, społeczne, szkolne, rówieśnicze;
- 2) sposób komunikowania się stron – bezpośrednie (*face-to-face*), pośrednie (strony spotykają się po kolei z mediatorem);
- 3) sposób nawiązania kontaktu ze stronami – mediacja sądowa i pozasądowa [Polskie Centrum Mediacji, 2000].

Znajomość zasad negocjowania i mediowania niezależnie od osobowości jednostki, specyfiki relacji stron konfliktu czy charakteru sprawy do załatwienia to umiejętność wykorzystania narzędzi, pozwalających na osiągnięcie porozumienia, przy jednoczesnym uniknięciu wchodzenia w otwarty konflikt. Otwarty konflikt daje bowiem efekt sprawy nierozwiązanej. O tym, jakie sytuacje są szczególnie konfliktogenne oraz jakie sposoby radzenia sobie z nimi wypracował człowiek, traktuje kolejny punkt niniejszego rozdziału.

8.3. Konflikt społeczny

W myśleniu potocznym panuje powszechne przekonanie, że takie sytuacje jak konflikt czy różnica zdań są destrukcyjne dla relacji między ludźmi albo niewłaściwe moralnie i niosą generalnie więcej skutków niekorzystnych dla jednostek i zbiorowości, a nawet mogą stanowić zagrożenie dla jej funkcjonowania. W rzeczywistości różnica zdań, brak zgody, a nawet konflikt mogą pełnić pozytywne funkcje, oczywiście do momentu, w którym nie przerodzą się w otwarty antagonizm mający destrukcyjny wpływ na obie strony, powodujący sytuację, w której nie ma już szans na choćby częściowe porozumienie.

Niezależnie, czy dotyczy jednostek, czy grup społecznych, jest nieunikniony. Bez konfliktu nie ma zmiany, a zmiana jest źródłem postępu. Podobnie jak w przypadku innych społecznych procesów, kluczowe dla jego przebiegu i korzyści, jakie może przynieść, są gotowość rozwiązania przez strony oraz możliwość instytucjonalizacji konfliktu [Coser, 2006, s. 480] – sprzeciwu wobec przedmiotu niezadowolenia oraz możliwości wyrażenia tego sprzeciwu.

8.3.1. Podejścia teoretyczne

Konflikt społeczny zachodzi na wielu poziomach (mikro-, mezzo- i makro-), dotyczy różnych sfer: ekonomicznej, politycznej, społecznej, kulturowej. Jest zjawiskiem wieloaspektowym, często niedookreślonym na poziomie definicyjnym. Podobnie jak wiele innych pojęć w naukach społecznych generuje liczne ujęcia – od bardzo szerokich, interdyscyplinarnych, próbujących łączyć wszystkie składające się na niego aspekty, występujące na poszczególnych poziomach, do bardzo wąskich, charakterystycznych dla poszczególnych dyscyplin naukowych.

Źródła współczesnych badań nad konfliktem poszukuje się u Arystotelesa, Thomasa Hobbesa, Georga Hegla, w darwinizmie społecznym, ewolucjonizmie i marksizmie. Do prac Marska i Engelsa i „walki klas” nawiązuje Ralf Dahrendorf, autor *Nowoczesnego konfliktu społecznego*. Na początku XX w. konflikt pojawiał się u takich badaczy i teoretyków, jak Georg Simmel, Lewis A. Coser, czy socjologów polityki Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca czy Franz Oppenheimer. Po przerwie w zainteresowaniu modelami i kwestiami konfliktowymi, w latach 50. powróciły do sfery uwagi badaczy, przynosząc liczne polemiki z marksizmem, a także stały się centralnym punktem prac takich badaczy, jak Jessiego Bernarda, Lewisa A. Cosera, Maxa Gluckmana, Johna Rexa [*Encyklopedia socjologii*, 1999, s. 63–65].

Ralf Dahrendorf uważa, że we współczesnej zachodniej myśli politycznej konkurują dwa sposoby widzenia społeczeństwa: jeden – tzw. integracyjna teoria społeczeństwa – kładący nacisk na integrację i konsens, drugi – tzw. koercyjna teoria społeczeństwa – podkreślający rolę konfliktu i przymusu, traktujący sprzeczność interesów, dynamikę jako nieodłączne atrybuty życia społecznego [Dahrendorf, 2006, s. 454–455]. I to właśnie w ramach tego drugiego nurtu powstały liczne teorie konfliktu społecznego.

Szczegółową klasyfikację teorii konfliktu znajdujemy u J.H. Turnera systematyzującego je według czasu ich powstawania oraz założeń teoretycznych przyjmowanych przez poszczególnych autorów [Turner, 2004, s. 175–282]:

- ▶ powstawanie teorii konfliktu – K. Marks, M. Weber i G. Simmel, którzy stworzyli podstawowe dla teorii konfliktu idee, będące inspiracją dla autorów kolejnych teorii konfliktu;
- ▶ dojrzewanie tradycji I – teoria dialektyczna R. Dahrendorfa;
- ▶ dojrzewanie tradycji II – funkcjonalna teoria konfliktu L.A. Cosera;
- ▶ dojrzewanie tradycji III – syntetyczna teoria konfliktu J. Turnera;
- ▶ kontynuowanie tradycji I – teorie neoweberowskie, podejście analityczne R. Collinsa;
- ▶ kontynuowanie tradycji II – teorie konfliktu w socjologii historyczno-porównawczej, J.M. Paige, Ch. Tilly, Th. Skocpol, J.A. Goldstone;
- ▶ kontynuowanie tradycji III – teorie neomarksowskie, E.O. Wright, I. Wallerstein;
- ▶ kontynuowanie tradycji IV – teorie nierówności i stratyfikacji związane z płcią kulturową, R. Collins, R.L. Blumberg, J.S. Chafetz.

W ramach konkretnych teorii rozróżnia się konflikty jawne i ukryte, spontaniczne i zorganizowane, realistyczne i nierealistyczne.

8.3.2. Elementy, fazy, sposoby rozwiązywania konfliktu społecznego

W literaturze socjologicznej mamy do czynienia z trojakim rozumieniem konfliktów społecznych [Walczak-Duraj, 1998, s. 222]:

- ▶ konflikt jako strukturalna sprzeczność interesów grupowych (wojny, rewolucje, strajki, debaty parlamentarne);
- ▶ konflikt jako specyficzny rodzaj wrogich interakcji (walka, współzawodnicstwo);
- ▶ konflikt jako rodzaj „psychicznego napięcia” między stronami konfliktu (wrogie postawy, zarówno deklarowane jak i realizowane).

Pierwsze ujęcie – strukturalne – uwarunkowane jest ograniczoną ilością cenionych społecznie dóbr, gdzie dostęp jednych powoduje brak dostępu innych. Drugie – behawioralne – zakłada brak możliwości pogodzenia tych celów. Trzecie – psychologiczne – występowanie stosunków lub relacji antagonistycznych.

Elementami składowymi konfliktu społecznego są [Walczak-Duraj, 1998, s. 222–223]:

- ▶ przedmiot konfliktu (problem sporny), którym może być wartość idealna lub materialna;
- ▶ podmioty (strony) konfliktu – jednostki lub grupy;
- ▶ określony cel konfliktu – osiągnięcie konkretnych korzyści kosztem przeciwnika;
- ▶ walka – podejmowana przez obydwie strony w różnej formie – od biernego oporu do agresji bezpośredniej.

Zatem do konfliktu społecznego dochodzi wówczas, gdy jednostki bądź grupy mają sprzeczne interesy, a realizacja ich przez jedne jednostki (grupy) uniemożliwia realizację ich przez inne jednostki (grupy). Konflikty społeczne generuje ograniczony dostęp do społecznie cenionych dóbr, takich jak władza, prestiż, dobra materialne, wykształcenie i inne, które przez strony konfliktu są aktualnie pożądane. W przypadku rywalizacji o władzę mamy do czynienia z konfliktem politycznym, o prestiż (sławę, rozpoznawalność itp.) – ze społecznym, a w przypadku rywalizacji o dobra materialne – z ekonomicznym; w przypadku braku spójności norm społecznych czy obowiązujących wartości – z kulturowym.

Konflikty mają swój przebieg, czyli fazy, co nie oznacza, że każdy konflikt musi przejść wszystkie. Może być tak, że zostanie zażegnany lub okoliczności zewnętrzne spowodują taki rozwój sytuacji, że nie rozwinie się i kolejne fazy nie nastąpią. Pierwszą fazą konfliktu jest ujawnienie sprzeczności, czyli powstawanie pewnych różnic (interesów, zdań, dążeń, postaw, nastawień) pomiędzy jednostkami lub grupami społecznymi, które mogą stać się przyczyną dalszej eskalacji działań, a tym samym rozwoju konfliktu. Zaznaczenie różnic nie musi, ale może spowodować, że ta świadomość odmienności przerodzi się w konkretne, werbalizowane postawy niezadowolenia, oburzenia, zniechęcenia dotychczasowym stanem. Wtedy mamy do czynienia z drugą fazą – napięcia społecznego – polegającą na przesunięciu od zainteresowań ludzi z płaszczyzny działania na płaszczyznę konfliktu. Dwie pierwsze fazy niełatwo oddzielić i bywa, że określa się je łącznie jako sytuację trudną. Faza trzecia – racjonalizacji sprzeczności – polega na podjęciu próby ich wyjaśnienia i uzasadnienia. Narastają coraz ostrzejsze podziały utrudniające porozumienie. Negatywne emocje na tym etapie kierowane są w określony kierunek, pod adresem konkretnych osób lub grup – obarczanych odpowiedzialnością za zaistniałą sytuację. Fazę czwartą – walki – charakteryzuje podjęcie próby rozwiązania konfliktu przez jedną ze stron (np. zagrożenie strajkiem). Faza ostatnia – eliminacji konfliktu – jak nazwa wskazuje, polega na wyeliminowaniu i przejściu do normalizacji sytuacji, co może nastąpić poprzez zwycięstwo jednej strony, wyczerpania stron walką, negocjacji i wypracowania kompromisu [Białyszewski, 1983, s. 51–89].

Tradycyjne formy rozwiązywania konfliktów społecznych to: kompromis, arbitraż, odwołanie, pokojowe współistnienie. Kompromis, czyli porozumienie stron, to najmniej wyczerpująca forma, ale nie dająca gwarancji, że problem nie powróci. Arbitraż – polegający na odwołaniu się do osoby trzeciej lub prawodawstwa i narzuceniu woli wspólnego zwierzchnika czy też sądu – daje decyzje rozstrzygające, ale ten sposób jest najmniej edukacyjny dla stron sporu. Odwołanie – mało skuteczne i polegające na tym, iż strony odciągają podjęcie decyzji, licząc na to, że warunki zewnętrzne spowodują rozwiązanie sytuacji konfliktowej, to rozwiązanie opiera się na przekonaniu, że brak decyzji przynosi mniejszy konflikt niż odrzucenie żądań strony przeciwnej. Pokojowe współistnienie – popularne w sytuacjach międzynarodowych – polega na tłumieniu różnic i nieporozumień oraz podkreśleniu wspólnych celów. Natomiast wśród nowoczesnych sposobów rozwiązywania konfliktów, gdzie jest on

traktowany jak problem do rozwiązania, stosuje się: interwencję strony trzeciej – angażującej bezstronnego mediatora; spotkania poświęcone rozwojowi organizacji; czy metodę wymiany wizerunków – polegającą na tym, iż każda ze stron dowiaduje się, jak jest postrzegana przez drugą. Spotkania przebiegają według ściśle określonego scenariusza i jest w nich miejsce na indywidualne oceny siebie i drugiej strony oraz wspólne spotkania skonfliktowanych stron [Walczak-Duraj, 1998, s. 237].

8.3.3. Konflikty środowiskowe

Historycznie relacja człowiek–środowisko przebiegała od podejścia, w którym uważał on, że środowisko jest jego własnością i można z niego korzystać w sposób nieograniczony, nic nie dając w zamian (stanowisko antropocentryczne), do stanowiska biocentrycznego, dbałości o środowisko, rozumienia, że jest ono wspólnym dobrem wszystkich ludzi, a od dbałości o nie zależy nie tylko jakość życia obecnych pokoleń, ale także przyszłość kolejnych. Znane są też podejścia skrajnie biocentryczne, zwane ekoterroryzmem, w ramach których przyroda nie tylko stawiana jest w miejscu centralnym, ale twierdzi się też, że wszelkie katastrofy przyrodnicze, to jest właśnie sposób, w jaki radzi sobie ona z nadmiarem ludzi na ziemi. Pomiedzy stanowiskami antropocentrycznym i biocentrycznym mamy całą gamę podejść pośrednich. Społeczeństwa zamożniejsze, lepiej wyedukowane, bogatsze inwestują w nowe technologie przyjazne środowisku, dbają o nie, przestrzegają reguł i standardów, a także wypełniają zobowiązania międzynarodowe zobowiązujące do dbałości o środowisko naturalne. Z drugiej strony należy pamiętać, że to właśnie państwa wysoko rozwinięte produkują większość odpadów, zanieczyszczeń i innych produktów ubocznych, i to one poprzez swój ekspansywny rozwój stanowią zagrożenie dla środowiska naturalnego. Działalność taka nierzadko obciąża moralnie państwa ekspansywne przemysłowo, które z próżnych pobudek ponad miarę eksploatują zasoby środowiska naturalnego (nowy model samochodu albo kolejny model telefonu), przenosząc niejednokrotnie produkcję do miejsc, gdzie mniej wyśrubowane normy ekologiczne albo brak regulacji czy nadzoru powodują zanieczyszczanie kolejnych obszarów.

W przypadku szczególnego rodzaju konfliktu, jakim jest konflikt środowiskowy (silnie eksploatowany poznawczo przez nauki przestrzenne) dotyczący relacji człowiek–środowisko, postulowane są ujęcia interdyscyplinarne, głównie z uwagi na to, iż jest on złożonym, wieloaspektowym procesem, dotyczącym różnych sfer i poziomów życia społecznego. Takie szerokie ujęcie tego rodzaju konfliktu proponuje M. Dutkowski [1996, s. 29–44]:

- ▶ w ujęciu kulturowym zwraca uwagę na trzy rodzaje sytuacji generujących konflikt środowiskowy: 1) między użytkownikami dóbr środowiskowych (dostęp jednego ogranicza dostęp drugiego); 2) między użytkownikiem a służbami ochrony występującymi w interesie ogółu; 3) między zwolennikami różnych sposobów użytkowania dóbr środowiskowych; interpretacja przyrody w ramach czterech typów kultury (kapryśna, wrażliwa, odporna, tolerancyjna) i jednocześnie przeciwstawienie biednego południa i bogatego zachodu – odmiennie traktujących przyrodę – pokazuje te grupy, między którymi może dojść do globalnego konfliktu środowiskowego;
- ▶ w ujęciu socjologicznym konflikt środowiskowy jest bezpośrednią interakcją między ludźmi, gdzie jedna strona zamierza osiągnąć własne cele i jednocześnie utrudnia przeciwnej stronie osiągnięcie jego celów związanych z użytkowaniem dóbr środowiskowych; połączona zostaje jednocześnie problematyka konfliktu środowiskowego z kwestią problemu społecznego

rozumianego jako sprawa publiczna, któremu można zapobiec tylko przez zbiorowe działanie; kiedy lokalne konflikty zostaną powiązane w społecznej świadomości z chronicznym problemem, może dojść do wywołania konfliktu o szerszym zasięgu; konflikt środowiskowy może tu przybrać formę protestu grup mających poczucie zagrożenia wynikającego z pogorszenia warunków korzystania z dóbr środowiskowych;

- ▶ w ujęciu ekonomicznym o konflikcie środowiskowym autor mówi w trzech kontekstach: wyczerpywania zasobów, co tworzy barierę wzrostu, powstawania szkód środowiskowych, powodujących straty i wzrost kosztów ogólnospołecznych, sprzeczności proekologicznych i innych celów rozwoju; głównym problemem jest połączenie wzrostu gospodarczego z potrzebą ochrony środowiska;
- ▶ w ujęciu przyrodniczym pokazuje ewolucję użytkowania przyrody przez człowieka od paleolitu (kiedy był on elementem biocenozy), do chwili obecnej, kiedy obserwujemy jego względną niezależność od przyrody, a także naruszanie jej potencjału na skalę globalną; w ujęciu tym od lat 70. postuluje się przejście od podejścia człowiek–przyroda zdominowanego przez konflikty do „współpracy” z przyrodą;
- ▶ w ujęciu przestrzennym konflikty środowiskowe dotyczą: przyszłego użytkowania dóbr środowiskowych, o ich powstaniu i przebiegu decyduje przyszły sposób zagospodarowania określonego fragmentu powierzchni ziemi, powstają najpierw w sferze sterowania i w wyniku braku porozumienia przenoszą się do sfery realnej; dla oznaczenia tych niezgodności nauki przestrzenne posługują się pojęciem „kolizja funkcji”.

Do najbardziej typowych źródeł konfliktów środowiskowych zalicza się: przestrzenne formy ochrony, uciążliwości gospodarcze i komunikacyjne, działalność inwestycyjną, konserwatyzm przyrodniczy, regulacje prawne (sposoby uniknięcia konfliktu przy podejmowaniu decyzji gospodarczych), ważne decyzje dotyczące rozwoju (sposoby informowania społeczności lokalnej), brak informacji dla społeczności lokalnej o podejmowanych działaniach, odmienne interesy różnych grup społecznych, brak świadomości ekologicznej [Pietrzyk-Sokółska, Mysza, 2011, s. 4].

Władze lokalne i regionalne celem zyskania akceptacji podejmowanych działań, ale także zapobiegania konfliktom społecznym i środowiskowym, szczególnie o charakterze inwestycyjnym i infrastrukturalnym, dysponują pewnymi specyficznymi narzędziami komunikowania z obywatelami.

Takim szczególnym rodzajem komunikowania władz lokalnych i regionalnych z obywatelami są konsultacje społeczne. Mają na celu przede wszystkim dostarczenie wiedzy obywatelom o podejmowanych działaniach, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na ich życie. Specyfika konsultacji polega na tym, iż są nie tylko poinformowaniem, ale jednocześnie próbą uzyskania aprobaty podejmowanych działań, ponieważ ich powodzenie w dużej mierze może zależeć od akceptacji obywateli. Konsultacje mogą dotyczyć różnych kwestii – od zmian w prawie lokalnym, przez planowane inwestycje, po sposoby rozwiązywania konkretnych problemów społecznych występujących na danym terenie (np. rewitalizacja). Konsultacje mają na celu także uwzględnienie stanowiska społeczności lokalnej w końcowym projekcie planowanej zmiany. Ważne jest poinformowanie o postulatach uwzględnionych i powodach nieuwzględnienia innych postulatów zgłaszanych przez społeczność. Konsultacje społeczne mogą mieć charakter dobrowolny lub obowiązkowy, jeśli konieczność ich przeprowadzenia wynika z konkretnych ustaw. Pełnią szereg bardzo pozytywnych funkcji od edukacyjnych, przez partycypacyjne, po kontrolne (przykładem takiej konsultacji jest Łódzki Budżet Obywatelski).

Podstawowym celem konsultacji społecznych było zdobycie wiedzy o potrzebach i oczekiwaniach użytkowników Bulwaru Filadelfijskiego służących do skonstruowania wytycznych do projektu modernizacji tej przestrzeni tak, by stworzyć przestrzeń odpowiadającą potrzebom i poprawiającą jakość życia wszystkich mieszkańców Torunia. Zastosowano: badanie ankietowe *on-line* oraz w wersji papierowej w punkcie konsultacyjnym i podczas spotkań, spacerów badawcze, konsultacje przy mapie, spotkania z mieszkańcami, warsztaty z organizacjami pozarządowymi, dyżur w punkcie konsultacyjnym na Bulwarze Filadelfijskim. Mieszkańców informowano poprzez: plakaty, ulotki i inne materiały promocyjne rozdawane na ulicach. Inne zastosowane formy to wkładka w lokalnej gazecie, serwisy internetowe, usługa Toruń SMS oraz informacje w mediach. Łącznie 800 osób wzięło udział w konsultacjach, dzięki którym poznano odczucia mieszkańców związane z Bulwarem i w bardzo szczegółowy sposób rozpoznano ich potrzeby i obawy związane z tym miejscem i jego przekształceniami.

Źródło: Rada Społeczna ds. Konsultacji Społecznych..., 2015.

Nasilenie kontaktów władz z obywatelami obserwuje się przed wyborami, czyli w czasie kampanii wyborczych. Jest to czas składania obietnic, niejednokrotnie bez pokrycia, zarówno w przypadku kandydatów nowych, jak i tych którzy starają się o wybór na kolejną kadencję. Ta okazja do komunikowania niestety pozbawiona jest obiektywizmu i uczciwego przedstawiania argumentów. Poruszanie trudnych i niepopularnych kwestii albo proponowanie rozwiązań bolesnych dla lokalnej społeczności nie może być w tym czasie stosowane, gdyż prowadziłoby do porażki wyborczej. Sytuacja w przypadku kandydatów ubiegających się o reelekcję jest nieco inna – trudniejsza – ale jednocześnie korzystniejsza dla społeczności lokalnej, gdyż dał on już się zapamiętać z konkretnych działań i wyborcy-obywatele wiedzą, czy jest on gwarantem dalszej realizacji zapowiedzi czy też nie.

Deбата publiczna jest narzędziem, które może być zastosowane w powiązaniu z posiedzeniem formalnym, np. sesją rady gminy czy miasta, albo zorganizowaną niezależnie. Najczęściej uczestniczą w niej władze lokalne, mieszkańcy oraz eksperci w dziedzinie, której debata ma dotyczyć. Deбата publiczna pełni funkcje podobne do tych które pełnią konsultacje społeczne.

Do komunikowania z obywatelem władze wykorzystują także narzędzia internetowe, czyli BIP i oficjalną stronę internetową. Mimo, iż jest to narzędzie jednostronne, społeczności lokalne chętnie czerpią ze stron internetowych informacje bieżące i oceniają to źródło informacji bardzo pozytywnie w relacji obywatel–urząd.

Korzystanie z takich instrumentów jak debaty, konsultacje, czy strony internetowe – daje możliwość zastosowania jednego z najważniejszych narzędzi w komunikowaniu, wspomagającym jego skuteczność, jakim jest otrzymanie informacji zwrotnej (*feed-back*). W przypadku pozostałych narzędzi kontaktu z obywatelami, w formach tradycyjnych, takich jak: ogłoszenia w lokalnych mediach (prasie, radio, telewizji); zamieszczanie informacji na tablicach informacyjnych w/przed urzędami lub w punktach informacyjnych urzędów; różnego rodzaju publikacje – okolicznościowe, okazjonalne, bieżące – na temat działań podejmowanych w regionie, sprzężenie zwrotne nie występuje, albo występuje ze znacznym opóźnieniem. Skutkiem tego władze nie otrzymują informacji o akceptacji podejmowanych działań bądź jej braku.

Władze mogą komunikować swoje zamierzenia poprzez działalność organizacji lokalnych i pozarządowych, dostarczając im odpowiednie materiały, dokumenty i oczekiwać ich rozpowszechnienia w przypadku instytucji formalnie zależnych lub apelować o ich rozpowszechnianie w przypadku organizacji niezależnych od władz. Oddziaływanie takich narzędzi też może być znacznie ograniczone z uwagi na brak informacji zwrotnej.

Skuteczność i efektywność dostępnych narzędzi komunikacyjnych, mediacyjnych i negocjacyjnych będzie tym większa, im lepiej będą dobrane do sytuacji i problemu, jaki wymaga rozwiązania. Inaczej negocjować będziemy jako pracownik z pracodawcą w sprawie podwyżki pensji, a inaczej negocjować będą urzędnicy i politycy ze społecznością lokalną, kiedy zamierzają zbudować nową drogę czy przyjąć i osiedlić w danym mieście imigrantów z Syrii.

Punktem wyjścia wszelkich rozmów mających na celu rozwiązanie sytuacji konfliktowej powinna być znajomość metod i narzędzi skutecznego komunikowania, negocjowania i mediowania, a także możliwe warianty powstania, przebiegu i rozwiązywania konfliktów. Zaprezentowane w niniejszym rozdziale, wybiórczo z uwagi na brak miejsca, treści pogłębieniu takiej wiedzy mogą służyć.

Bibliografia

- Białyszewski H. (1983), *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, PWN, Warszawa.
- Bierach A.J. (1997), *Sztuka czytania z twarzy. Język twarzy. Mimika. Portrety. Parajęzyk*, Astrum, Wrocław.
- Biesiaga-Słomczewska E.J. (2009), *Negocjacje jako narzędzie zarządzania w organizacji zorientowanej na rynek*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Brzezińska E. (1997), *Komunikacja społeczna*, Zakład Amerykanistyki i Mass Mediów, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Budzyński W. (2009), *Negocjowanie i zawieranie umów handlowych, uwarunkowania, ryzyka, pułapki, zabezpieczenia*, Poltext, Warszawa.
- Coser L.A. (2006), *Społeczne funkcje konfliktu*, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Dahrendorf R. (2006), *Teoria konfliktu w społeczeństwie przemysłowym*, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Dawson R. (2002), *Sekrety udanych negocjacji*, Jacek Santorski&Co i Wamex, Warszawa.
- Dobek-Ostrowska B. (2001), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretyczne*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Dobek-Ostrowska B. (2006), *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dutkowski M. (1996), *Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym*, [w:] R. Domański (red.), *Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZW z. 174, Warszawa.
- Encyklopedia socjologii* (1999), t. 2, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Fiszer R., Ury W., Patton B. (1996), *Dochodząc do Tak. Negocjowanie bez poddawania się*, PWE, Warszawa.
- Goban-Klas T. (2004), *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Grójska A., Huryn V. (2007), *Mediacja w rozwiązywaniu konfliktów rodzinnych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Jankowski W.B., Sankowski T.P. (1995), *Jak negocjować?*, CIM, Warszawa.
- Jastrzębska-Smolaga H. (red.) (2007), *Ekonomiczne podstawy negocjacji. Pomiędzy prawem a moralnością*, Difin, Warszawa.
- Kamiński Z.J. (2002), *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Architektura, z. 40.
- Kołodziejski J., Zawisza I. (2005), *Wstęp do komunikowania*, CWN, Częstochowa.
- Leathers D.G. (2009), *Komunikacja niewerbalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lewicki R.J., Barry B., Saunders D.M. (2011), *Zasady negocjacji*, Rebis, Poznań.
- McQuail D. (2012), *Teoria komunikowania masowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Masterbroek W. (1998), *Negocjowanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Morreale S.P. (2007), *Komunikacja między ludźmi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Netczuk-Gwoździwicz M. (2014), *Negocjacje w sytuacjach kryzysowych*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. Gen. T. Kościuszki, Wrocław.
- Nęcki Z. (1999), *Negocjacje w biznesie*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków.
- Pawłowska K. (2012), *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Pietrzyk-Sokółska E., Mysza R. (2011), *Konflikty społeczno-środowiskowe zagospodarowania złóż kruszyw naturalnych*, www.kgo.agh.edu.pl [dostęp 02.09.2015].
- Polskie Centrum Mediacji (2000), www.centrum-mediacji.com [dostęp 23.08.2015].
- Rada Społeczna ds. Konsultacji Społecznych Wydział Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu Miasta Torunia, www.konsultacje.torun.pl [dostęp 08.09.2015].
- Roszkowska E. (2011), *Wybrane modele negocjacji*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Szaban J. (1986), *Negocjacje jako jedna z technik zarządzania*, „Dokształcanie Kadr Kierowniczych”, nr 2.
- Tabernacka M. (2009), *Negocjacje i mediacje w sferze społecznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, seria akademicka, Warszawa.
- Turner J.H. (2004), *Struktura teorii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ury W. (2015), *Dochodząc do tak ze sobą. Jak osiągnąć porozumienie z samym sobą oraz innymi ludźmi*, Rebis, Poznań.
- Walczak-Duraj D. (1998), *Podstawy socjologii*, OMEGA-PRAKSIS, Łódź.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.09>

Łukasz Arendt*
Iwona Kukulak-Dolata**

SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE W MIEŚCIE

**Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Polityki Ekonomicznej, e-mail: larendt@uni.lodz.pl*

***Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Polityki Ekonomicznej, e-mail: doiwona@uni.lodz.pl*

9.1. Rewolucja informacyjna i budowanie nowego ładu społecznego

9.1.1 Dyfuzja technologii informacyjnych i komunikacyjnych, determinizm technologiczny

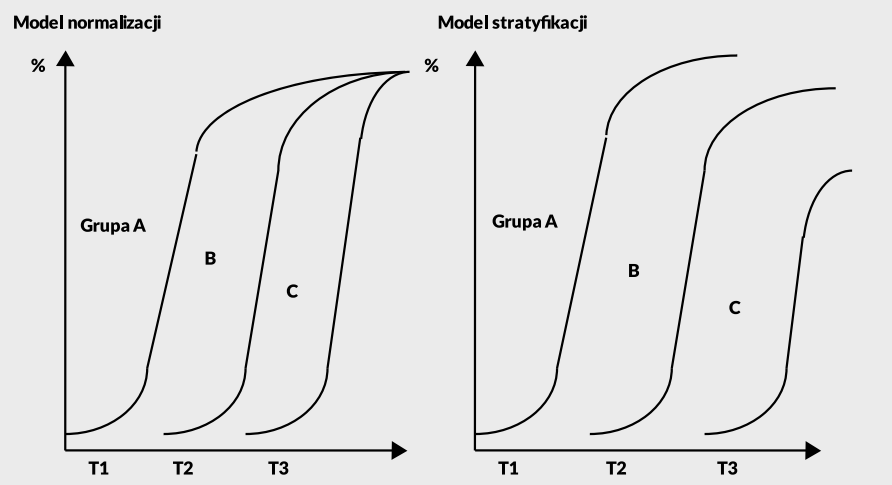
Technologie informacyjne i komunikacyjne (TIK – *Information and Communication Technologies* – ICT) to grupa technologii, które umożliwiają gromadzenie, przetwarzanie i przesyłanie informacji w postaci elektronicznej. W drugiej dekadzie XXI w. w krajach rozwiniętych TIK są wszechobecne – spotykamy je praktycznie we wszystkich dziedzinach naszego życia (prywatnego, zawodowego, społecznego), a urządzenia, które umożliwiają nam dostęp do zasobów informacyjnych, stały się niemal nieodzownym elementem rzeczywistości. Wynika to z jednej z podstawowych cech TIK – są to technologie ogólnego zastosowania (*General Purpose Technologies* – GPT). W rezultacie TIK postrzegana jest jako technologia uniwersalna, chociaż w ścisłym sensie nią nie jest – tzn. nie jest niezbędna do życia człowieka tak jak woda czy pożywienie. Wartość każdej technologii, w tym TIK, jest uzależniona od kontekstu, w jakim jest rozpatrywana, oraz od otoczenia społeczno-kulturowego, które warunkuje możliwości jej wykorzystania.

Nie zawsze żyliśmy w świecie, w którym otaczały nas komputery. Z perspektywy historycznej wzrost roli technologii informacyjnych i komunikacyjnych związany jest z trzecią rewolucją przemysłową, a za jej początek uważa się rok 1971, w którym w Dolinie Krzemowej w Kalifornii wynaleziono mikroprocesor (pierwsza rewolucja przemysłowa była możliwa dzięki wynalezieniu maszyny parowej i przypadła na koniec XVIII w., natomiast początek drugiej rewolucji przemysłowej datuje się na 1850 r., kiedy odkryto i zastosowano na szeroką skalę elektryczność). Rozwój TIK charakteryzował się dwiema cechami: był, po pierwsze, całkowicie różny od poprzednich rewolucji technologicznych, a po drugie, jego dynamika była i jest nieporównywalnie wysoka w porównaniu z innymi technologiami. To właśnie wysoka dynamika rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych sprawiła, że zaczęto mówić o rewolucji technologicznej, która miała zmienić (i zmieniła) sposób funkcjonowania nowoczesnych społeczeństw. Na początku tego procesu dominował pogląd, że to TIK jest kluczowym czynnikiem zmianotwórczym. Pogląd ten przyjął postać determinizmu technologicznego, w myśl którego dyfuzja technologii będzie generatorem zmian w sferze społecznej i ekonomicznej. Z tego powodu istotne jest przyjrzenie się procesowi rozprzestrzeniania się nowych technologii – pomocna w tym zakresie jest teoria dyfuzji innowacji przedstawiona przez E.M. Rogersa [por. m.in. van Dijk, 2005].

Zgodnie z tą teorią, technologia rozprzestrzenia się według krzywej, która ma kształt sigmoidalny. Gdy technologia jest nowa, korzysta z niej niewielka liczba użytkowników, nazywanych pionierami. Są to zazwyczaj entuzjaści, którzy muszą mieć każdą nowinkę technologiczną, oraz wąska grupa specjalistów, głównie ze świata nauki. Zawsze w początkowym okresie dyfuzji technologia jest drogą dla użytkownika – duże koszty związane z jej wynalezieniem i wdrożeniem, a także niska liczba użytkowników sprawiają, iż cena jednostkowa jest wysoka (w związku z tym pojawia się bariera popytu). W miarę wzrostu liczby użytkowników i możliwości wykorzystania korzyści skali cena jednostkowa technologii spada – tym samym staje się ona dostępna dla szerszego grona odbiorców. Następuje wtedy dynamiczny przyrost liczby użytkowników, który ulega spowolnieniu przy osiągnięciu wysokiego stopnia nasycenia – i tu pojawiają się dwa różne scenariusze rozwoju sytuacji. W myśl modelu normalizacji (pierwszy scenariusz) na końcu procesu dyfuzji technologia jest dostępna i używana przez wszystkich, niezależnie od tego, kiedy poszczególne grupy rozpoczęły z niej korzystać (grupa A to pionierzy, a grupy B i C naśladowcy). W efekcie nierówności

w dostępie do technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych występujące na początku procesu dyfuzji powinny zanikać w miarę, jak TIK obejmuje coraz więcej grup społecznych czy przedsiębiorstw (rys. 9.1).

Rysunek 9.1. Modele dyfuzji technologii



Źródło: van Dijk, 2005, s. 66.

Natomiast model stratyfikacji (drugi scenariusz) zakłada, iż w miarę rozwoju technologii zróżnicowanie w stopniu jej wykorzystania przez poszczególne grupy zamiast się zmniejszać będzie się stale utrzymywało. Przyczyną takiego stanu rzeczy są różnice dochodowe występujące między wyższymi i niższymi warstwami społecznymi – w grupach zamożnych dyfuzja technologii rozpoczyna się wcześniej i kończy na wyższym poziomie nasycenia niż w przypadku grup o dochodach niskich. Jeśli technologia (w tym TIK) rozprzestrzeni się zgodnie z modelem stratyfikacji, pojawia się tzw. efekt Mateusza, który w odniesieniu do dyfuzji technologii polega na tym, iż osoby, które mają dostęp do technologii od samego początku jej istnienia, osiągają większe korzyści z jej wykorzystania od tych, którzy dostęp uzyskują później. Termin ten został stworzony przez Roberta Mertona, a odnosi się do fragmentu z Ewangelii św. Mateusza: „Każdemu bowiem, kto ma, będzie dodane, tak że nadmiar mieć będzie” [Ewangelia według św. Mateusza 25, 29].

9.1.2. Społeczeństwo informacyjne

Powstanie koncepcji społeczeństwa informacyjnego (SI) wiąże się z osobą Fritza Machlupa, który jako pierwszy oddzielił wiedzę i czynności związane z przetwarzaniem informacji od pozostałych czynności występujących w gospodarce i społeczeństwie [Machlup, 1962]. Od tego momentu można wyodrębnić trzy okresy, ze względu na zasięg prowadzonych analiz dotyczących społeczeństwa informacyjnego [May, 2003]:

- ▶ od roku 1962 do połowy lat 70., w którym analizy koncentrowały się wyłącznie na Stanach Zjednoczonych;
- ▶ od drugiej połowy lat 70. do początku lat 90., w miarę jak zwiększało się spektrum zastosowań TIK, szczególnie w bogatych, wysoko rozwiniętych krajach, zasięg analiz poszerzał się;

- od połowy lat 90., kiedy to analizy skupiają się na potencjalnych zastosowaniach Internetu, prowadząc do szerokiego zainteresowania problematyką globalnego społeczeństwa informacyjnego.

Natomiast sam termin „społeczeństwo informacyjne” (właściwie społeczeństwo komunikujące się poprzez komputer) zostało użyte po raz pierwszy w Japonii w 1963 r. przez Tadao Umesao [Nowak, 2008] i spopularyzowane w tej części świata przez Yoneji Masudę [1981], którego praca odegrała znaczącą rolę w powstaniu pierwszego na świecie planu rozwoju społeczeństwa informacyjnego – *The Plan for Information Society: A National Goal toward the Year 2000*. W krajach Unii Europejskiej koncepcję społeczeństwa informacyjnego zaczęto promować w latach 90., kiedy powstały pierwsze unijne programy budowania SI. Wśród innych badaczy, którzy wywarli istotny wpływ na stworzenie podstaw koncepcji społeczeństwa informacyjnego, należy wymienić takie postaci, jak: Daniel Bell, Alvin Toffler, Marc Poster czy Manuel Castells. Wśród autorów, którzy spopularyzowali koncepcję społeczeństwa informacyjnego, należy również wymienić Johna Naisbitta, który wprowadził do współczesnego języka pojęcie megatrendów, czy Marshalla McLuhana, twórcy terminów „globalna wioska” czy „wiek informacji”.

Czym więc jest społeczeństwo informacyjne? Z jednej strony można je traktować jako kolejną fazę rozwoju społeczno-ekonomicznego. Z drugiej strony – jako konstrukcję teoretyczną, która próbuje odejść od tradycyjnego podejścia do instytucjonalnego podziału gospodarki na trzy sektory (rolnictwo, przemysł, usługi) na rzecz bardziej funkcjonalnego potraktowania usług [Szukalski, 2001, s. 23]. Już to rozróżnienie prowadzi do problemów z podaniem jednoznacznej i powszechnie akceptowanej definicji społeczeństwa informacyjnego. Sprawę dodatkowo komplikuje to, że w literaturze napotykamy na różne określenia tej nowej formacji społeczno-ekonomicznej: społeczeństwo usług, społeczeństwo wiedzy, społeczeństwo nauki czy społeczeństwo uczące się [Schienstock, 2003]. W rezultacie natrafiamy na mnogość definicji społeczeństwa informacyjnego – w tym miejscu przedstawimy dwie [Nowak, 2008].

Społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, lecz środki te są podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarczają źródła utrzymania większości społeczeństwu [Goban-Klas, Sienkiewicz, 1999].

Społeczeństwo, w którym jakość życia, jak również perspektywy zmian społecznych i rozwoju gospodarczego są uzależnione w coraz większym stopniu od informacji i jej wykorzystania. W takim społeczeństwie na standardy życia, wzorce pracy i wypoczynku, system edukacji oddziałuje w znacznym stopniu informacja i wiedza [Martin 1995, s. 3].

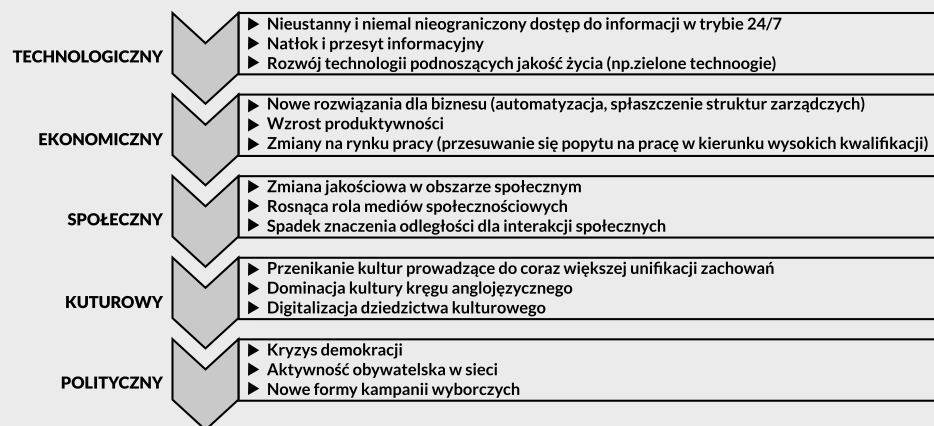
Wszystkie definicje społeczeństwa informacyjnego, mimo różnic, łączy wspólna cecha – podkreślanie znaczenia technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla praktycznie wszystkich aspektów życia człowieka. Równocześnie interakcja między technologią a sferami życia społecznego i ekonomicznego jest znacznie bardziej skomplikowana niż zakłada determinizm technologiczny (w szczególności w wydaniu twardego).

9.1.3. Wymiary społeczeństwa informacyjnego i wykluczenie cyfrowe

Technologie rozwijają się w pewnym otoczeniu społecznym i nie można w związku z tym zapominać o tych uwarunkowaniach – w rezultacie społeczeństwo informacyjne powinno być rozpatrywane jako wielowymiarowe zjawisko, w którym mamy do czynienia z interakcjami zachodzącymi na wielu płaszczyznach – ekonomicznej,

społecznej, kulturowej, politycznej oraz technologicznej (rys. 9.2). Tę wielowymiarowość społeczeństwa informacyjnego doskonale widać w sposobie konstrukcji wskaźników, które wykorzystywane są do pomiaru stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego (problem ten omówiono w pkt 9.4).

Rysunek 9.2. Wymiary społeczeństwa informacyjnego



Źródło: opracowanie własne.

Przedsiębiorstwa mogą usprawnić swoją działalność poprzez informatyzację poszczególnych procesów zachodzących w firmach, co zazwyczaj prowadzi do wzrostu wydajności pracowników, obniżenia jednostkowego kosztu produkcji, wytwarzania krótkich serii produktów, skrócenia czasu dotarcia do klienta. Konsument otrzymuje tańszy, lepszy jakościowo produkt, który może zamówić bez wychodzenia z domu (co powinno prowadzić do wzrostu zadowolenia konsumenta – czyli jego użyteczności całkowitej). Postępująca automatyzacja i informatyzacja prowadzi równocześnie do zmian na rynku pracy – gospodarka tworzy coraz mniej miejsc pracy dla osób nisko wykwalifikowanych, a rośnie zapotrzebowanie na osoby z wysokimi kwalifikacjami.

W sferze społecznej widzimy malejące znaczenie tradycyjnych sieci społecznych, które są wypierane przez Internet – ludzie coraz częściej „spotykają” się w wirtualnym, a nie realnym świecie, mają setki znajomych na portalach społecznościowych, z którymi nie widzieli się od lat, a jeśli spotykają się w świecie rzeczywistym i tak są bardziej zajęci swoim smartphonem niż rozmową.

W dziedzinie kultury mamy do czynienia z unifikacją wzorców kulturowych i przenikaniem się kultur. Z jednej strony kultura staje się globalna tak jak gospodarka – tam gdzie dociera Internet, ludzie powielają globalne wzorce, czy to w zakresie ubioru, jedzenia, czy spędzania wolnego czasu. Z drugiej strony, możemy obcować z „kulturą wysoką” bez konieczności wychodzenia z domu, oglądając transmisję *on-line* koncertu symfonicznego.

Technologie zmieniły również sposób, w jaki obywatele uczestniczą w życiu politycznym, a partie polityczne zdobywają poparcie dla głoszonych przez siebie idei i programów. Wszelkie wydarzenia polityczne komentowane są praktycznie od razu przez opinię publiczną bądź samych polityków (na blogach, Twitterze, portalach społecznościowych i informacyjnych). Kandydaci na prezydenta kampanię wyborczą przenoszą w dużym stopniu do Internetu, a w niektórych krajach jest nawet możliwość oddania głosu *on-line* w wyborach.

Z tego krótkiego przeglądu zjawisk, jakie zachodzą w poszczególnych wymiarach społeczeństwa informacyjnego, można wyciągnąć wniosek, że rozwój TIK obok możliwości rozwojowych może także kreować zagrożenia i nierówności. Zjawisko nierówności cyfrowych zaczęto analizować w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w latach 90. XX w., sięgając po różne określenia tego fenomenu. Największą popularność zyskało pojęcie *digital divide*, które w literaturze polskojęzycznej zazwyczaj określa się mianem wykluczenia cyfrowego. I chociaż w języku polskim *digital divide* oznacza dosłownie 'podział cyfrowy', to należy mieć świadomość, że zjawisko to jest wielowymiarowe (tak jak społeczeństwo informacyjne) i wywodzi się z wykluczenia społecznego. Uproszczone, dualne postrzeganie wykluczenia cyfrowego nawiązuje do determinizmu technologicznego, w myśl którego wykluczenie cyfrowe jest po prostu efektem procesu dyfuzji technologii, która rozprzestrzenia się zgodnie z modelem stratyfikacji.

„Linie podziału cyfrowego” przebiegają między dużymi przedsiębiorstwami, wchodzącymi w skład międzynarodowych korporacji, a sektorem małych i średnich przedsiębiorstw (w przypadku wykluczenia w płaszczyźnie biznesowej), między osobami młodymi i starszymi, o niskich i wysokich kwalifikacjach, mieszkających w miastach i na terenach wiejskich (por. ostatnia ramka w tym podrozdziale).

W literaturze możemy spotkać następujące definicje wykluczenia cyfrowego.

Różnice między osobami, gospodarstwami domowymi, podmiotami gospodarczymi i regionami geograficznymi, które występują na różnych poziomach społeczno-ekonomicznych i odnoszą się zarówno do możliwości uzyskania dostępu do technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych jak również wykorzystania Internetu dla różnych celów [OECD, 2001].

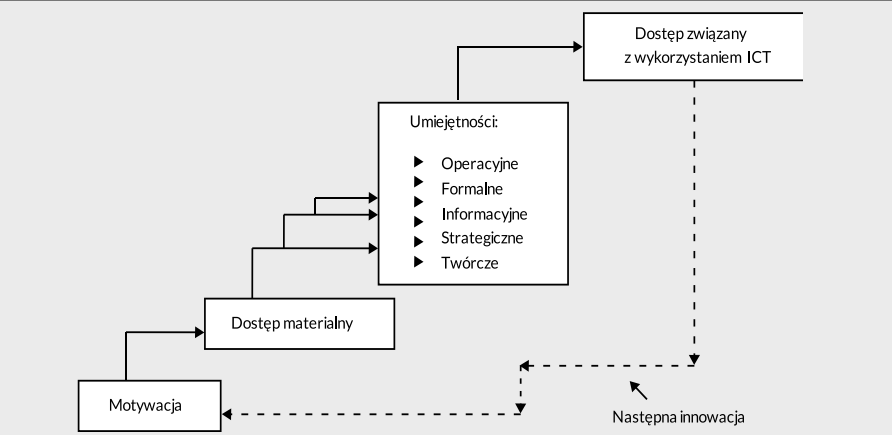
Podział między osobami, przedsiębiorstwami, instytucjami, regionami i społecznościami, które mają materialne i kulturowe warunki do funkcjonowania w cyfrowym świecie, a które nie mogą przystosować się do szybkości zachodzących zmian [Castells, 2002, s. 270].

Kluczem do wielowymiarowości jest sposób rozumienia pojęcia „dostęp” do technologii – jest on warunkowany z jednej strony istnieniem infrastruktury, posiadaniem komputera i łącza Internetowego, a z drugiej czynnikami natury ekonomicznej, organizacyjnej i kulturowej. Z kolei korzystanie z technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych wymaga posiadania umiejętności, dzięki którym osoba może angażować się w życie społeczne [Chen, Wellman, 2003, s. 3–4].

W rezultacie tak zdefiniowanego pojęcia dostępu otrzymujemy wymiary wykluczenia cyfrowego, które mają charakter kumulatywny i mogą zostać przedstawione w postaci modelu dostępu do technologii [van Dijk, 2013, s. 212]. Pierwszym wymiarem jest wykluczenie „motywacyjne” bądź mentalne, charakteryzujące się brakiem jakiegokolwiek doświadczenia z TIK (rys. 9.3).

Drugi „materialny” wymiar wykluczenia nawiązuje do determinizmu technologicznego i związany jest z uzyskaniem dostępu do komputera i Internetu. W trzecim wymiarze – „umiejętności” – dochodzi do rozwoju różnego rodzaju umiejętności związanych z TIK, które umożliwiają użycie dostępnych technologii. Ostatnim wymiarem jest „wykorzystanie”, które oznacza, że dostępne technologie są wykorzystywane do osiągania określonych celów (rys. 9.3). Na poziomie jednostki będą to cele o charakterze osobistym bądź zawodowym (np. znalezienie lub utrzymanie zatrudnienia), natomiast na poziomie przedsiębiorstw chodzi o zastosowanie TIK w poszczególnych procesach biznesowych dla zwiększenia ich efektywności. Cechą charakterystyczną tego modelu jest jego kumulacyjność i rekursywność. Kolejne wymiary wykluczenia następują po sobie, a proces powtarza się w całości lub częściowo, w związku z pojawieniem się kolejnej technologii (innowacji) [van Dijk, 2005, s. 21–22].

Rysunek 9.3. Kumulatywno-rekursywny model dostępu to technologii



Źródło: van Dijk, 2005, s. 22; 2013, s. 212.

Wykluczenie cyfrowe w Polsce w płaszczyźnie miasto-wieś

Zmiany w skali wykluczenia cyfrowego w Polsce można śledzić korzystając z wyników badań dotyczących wybranych aspektów rozwoju społeczeństwa informacyjnego, prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny [Arendt, 2009; Kryńska, Arendt, 2010]. Analiza w płaszczyźnie miasto-wieś bazuje na dwóch wymiarach: dostępu materialnego i wykorzystania na poziomie gospodarstw domowych. I tak jak w wymiarze materialnym skala wykluczenia cyfrowego między dużymi miastami a obszarami wiejskimi jest relatywnie niewielka, tak w wymiarze wykorzystania różnice są znaczące i rosną w miarę bardziej skomplikowanych typów wykorzystania TIK.

Wyszczególnienie	Duże miasta	Mniejsze miasta	Obszary wiejskie
Gospodarstwa domowe wyposażone w komputery	82,0	75,5	73,6
Gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu	79,9	72,8	71,5
Gospodarstwa domowe z szerokopasmowym dostępem do Internetu	77,5	69,1	66,7
Osoby regularnie korzystające z komputera	74,4	64,5	54,8
Osoby kupujące <i>on-line</i>	45,3	34,0	26,2
Osoby korzystające z usług przetwarzania w chmurze	14,6	7,6	5,4
E-administracja: wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej	31,8	18,9	13,3
E-administracja: pobieranie formularzy urzędowych	26,2	16,7	10,1
E-administracja: wysyłanie wypełnionych formularzy	23,1	14,3	9,1

Źródło: GUS, 2014, dane w % dla 2014 r.

9.2. Społeczeństwo informacyjne a rozwój miast. Koncepcja *smart city*

Możliwości rozwojowe miast, jakie wynikają z procesów budowania społeczeństwa informacyjnego wspieranego technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi, najlepiej oddaje koncepcja inteligentnego miasta (*smart city*). Jest to koncepcja, nad którą rozpoczęto dyskusje w latach 90. XX w. w miarę, jak rozwój TIK nabierał dynamiki, a koncepcja społeczeństwa informacyjnego stała się już popularna. I podobnie jak społeczeństwo informacyjne, również idea inteligentnego miasta ewoluowała. Na początku XXI w. była ona rozumiana w kategoriach „miasta cyfrowego” – w tym podejściu kluczową rolę odgrywać miała infrastruktura TIK (zgodnie z założeniami twardego determinizmu, dominującego w tamtych latach, sama technologia miała kreować zmiany w przestrzeni miejskiej). W połowie pierwszej dekady XXI w. w koncepcji inteligentnego miasta na pierwszy plan wysunęła się problematyka zapewnienia inkluzji (włączenia) społecznej, a punkt ciężkości przeniósł się na rozwiązania informatyczne (*software*), które określały możliwości wykorzystania istniejącej infrastruktury i miały zapewnić dostęp do różnego rodzaju usług publicznych. W najnowszym podejściu *smart city* to przestrzeń tworząca warunki dla wysokiej jakości życia, w której na bazie dostępnej infrastruktury i rozwiązań informatycznych dostarcza się usług w wielu płaszczyznach życia społecznego i ekonomicznego [Chourabi et al., 2012].

Definicje *smart city* są następujące.

Miasto inteligentne to takie, w którym inwestycje w kapitał ludzki i społeczny, tradycyjna (transport) i nowoczesna (TIK) infrastruktura wspiera zrównoważony wzrost gospodarczy i wysoką jakość życia, w powiązaniu z racjonalnym zarządzaniem zasobami naturalnymi w ramach zarządzania partycypacyjnego [Caragliu et al., 2009, s. 50].

To nowatorska koncepcja zarządzania rozwojem miasta, przy wykorzystywaniu najnowszych środków technicznych, jakie oferują technologie informacyjne i komunikacyjne, zgodnie z zasadami ekologii, przy zachowaniu tendencji do oszczędności zasobów i uzyskiwania spodziewanych efektów [Stawasz, Sikora-Fernandez, 2015, s. 18]. W takim holistycznym (całościowym) podejściu TIK (a właściwie ich wykorzystanie) są istotnym, ale nie najważniejszym elementem, który definiuje nowoczesną koncepcję miasta inteligentnego – obok TIK są to [Caragliu et al., 2009, s. 47–49]:

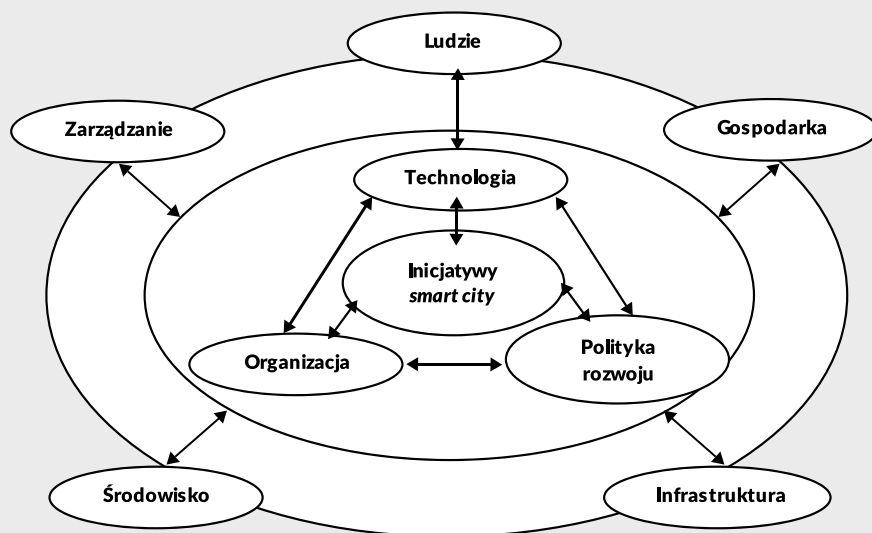
- ▶ rozwój miasta wynikający z przesłanek ekonomicznych,
- ▶ inkluzja społeczna,
- ▶ promowanie rozwoju przemysłów wysokich technologii i przemysłów kreatywnych,
- ▶ kapitał społeczny i relacyjny,
- ▶ zapewnienie zrównoważonego wzrostu w sferze społecznej i środowiskowej.

W rezultacie, rozwój *smart city* powinien następować w sześciu głównych obszarach: gospodarki (*smart economy*), transportu i komunikacji (*smart mobility*), środowiska (*smart environment*), zasobów ludzkich (*smart people*), jakości życia (*smart living*) i inteligentnego zarządzania (*smart governance*).

Co istotne, te poszczególne obszary są ze sobą ściśle powiązane i przenikają się nawzajem. W związku z tym wszelkie inicjatywy budowania inteligentnych miast (por. ramka) muszą mieć charakter zintegrowanych działań, uwzględniających złożoność zachodzących interakcji. Podejmowane są próby zdefiniowania kluczowych czynników sukcesu tego rodzaju inicjatyw. H. Chourabi et al. [2012] wyróżnili osiem elementów, które ułatwiają ocenę stopnia powodzenia inicjatyw budowania *smart cities* (rys. 9.4). W ramach tego zintegrowanego podejścia, wyróżnione elementy dzieli się na dwie grupy ze względu na sposób, w jaki oddziałują na wdrażanie ini-

iniciatyw *smart city*. Do pierwszej grupy – czynników zewnętrznych – zalicza się zarządzanie (w rozumieniu *governance*), ludzi (społeczności), środowisko, infrastrukturę i gospodarkę. Natomiast do drugiej grupy – czynników wewnętrznych – technologię (przede wszystkim TIK), organizację (w sensie zarządzania projektami) i politykę rozwoju miasta. Każdy z tych czynników odgrywa istotną rolę w ramach inicjatyw *smart city*, natomiast technologię (TIK) postrzega się w kategoriach meta-czynnika, którego siła oddziaływania na pozostałe siedem czynników (w związku z tym, że przenika wszystkie obszary) jest znacznie większa.

Rysunek 9.4. Zintegrowane ramy inicjatyw *smart city*



Źródło: Cbourabi et al., 2012.

Smart city – przykład Montpellier*

Montpellier to jedno z pierwszych miast w Europie (i pierwsze we Francji), które zdecydowało się na realizację inicjatywy inteligentnego miasta. W ramach podjętych działań na szczególną uwagę zasługują rozwiązania wdrażane w ramach systemu komunikacji publicznej w mieście. Poza standardowymi już narzędziami zarządzania transportem (monitoring ruchu, tablice świetle na przystankach) wprowadzono:

- „mobilny bilet” – osoby posiadające specjalny klucz USB lub czytnik kart mogą nabyć bilety komunikacji miejskiej *on-line*,
- aplikację „inteligentny tramwaj” – aplikacja na urządzenia przenośne dostarcza informacji o nagłych zdarzeniach (wypadki, opóźnienia) wpływających na płynność ruchu komunikacji miejskiej. Na stronie [www](http://www.opst.fr) operatora transportu publicznego dostępne są informacje o natężeniu ruchu tramwajowego i autobusowego i usługi planowania podróży.



Ponadto, postawiono na ekologię poprzez reorganizację transportu (promowanie transportu rowerowego, wymiana części taboru autobusowego na napędzany gazem ziemnym) a przy budowie nowej sieci tramwajowej zastosowano nowatorskie rozwiązania w zakresie kreowania wizerunku miasta (do zaprojektowania wyglądu tramwajów zaproszono znanych projektantów – Elisabeth Garouste, Mattię Bonetti i Christiana Lacroix) oraz z zakresu ekologizacji transportu oraz inteligentne projektowanie i tworzenie wizerunku miasta.

* Przykładem inicjatywy smart city w Polsce jest projekt „SMART_KOM. Kraków w sieci inteligentnych miast”, realizowany w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, który ma na celu opracowanie strategii smart city dla Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.

Źródło: opracowano na podstawie Nowakowska, 2015,
grafika: <http://www.montpellier3m.fr/actualite/montpellier-est-n%C2%B01-des-smart-cities-en-france>.

9.3. Budowanie społeczeństwa informacyjnego – podejście strategiczne

9.3.1. Europejska Agenda Cyfrowa

Europejska Agenda Cyfrowa (EAC) jest rozwinięciem koncepcji społeczeństwa informacyjnego, która pojawiła się w pracach Komisji Europejskiej w połowie lat 90. ubiegłego wieku. Początki zainteresowania tą problematyką należy wiązać z raportem Bangemanna. Kontynuacja tych rozważań znalazła odzwierciedlenie w inicjatywie *eEurope – Społeczeństwo Informacyjne dla wszystkich, którą wdrażano za pomocą trzech planów działania: eEurope2002, eEurope2003+ oraz eEurope2005*. Następnie w 2005 r. pojawiła się kolejna inicjatywa i2010, ale jej założenia w niewielkim stopniu odnosiły się do sytuacji, w jakiej znajdowały się nowo przyjęte – od 2004 r. – państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W 2010 r. obserwowane na kontynencie europejskim zjawiska kryzysowe zapoczątkowały nową strategię *Europa 2020*, w której zdefiniowano kluczowe działania dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej w wymiarze społecznym i ekonomicznym. Podkreślono rolę technologii we współczesnym świecie, a przede wszystkim potrzebę ich skutecznego wykorzystywania, które zagwarantuje przewagę poszczególnych gospodarek na świecie i w Europie.

Agenda jest najbardziej rozbudowanym programem inicjatywy *Europa 2020*. Jako dokument strategiczny UE został przyjęty przez Komisję Europejską 19 maja 2010 r. [COM(2010)245]. Jego opracowanie było poprzedzone wieloma badaniami, co umożliwiło rzetelne zdiagnozowanie barier wprowadzenia zmian technologicznych w sferze gospodarczej i społecznej. Na tej podstawie zdefiniowano siedem obszarów, w których Komisja Europejska i kraje członkowskie UE podejmują działania mające na celu budowanie społeczeństwa informacyjnego (w grudniu 2012 r. zostały one częściowo zmodyfikowane, ale ich liczba nie uległa zmianie) [COM(2012)784]:

- 1) Europejska gospodarka bez granic – jednolity rynek cyfrowy.
- 2) Przyspieszenie innowacji w sektorze publicznym.
- 3) Bardzo szybki Internet – popyt i podaż.
- 4) Wykorzystanie chmur obliczeniowych.
- 5) Zaufanie i bezpieczeństwo.
- 6) Przedsiębiorczość oraz cyfrowe miejsca pracy i umiejętności.

- 7) Program działań przemysłowych na rzecz kluczowych technologii wspomagających.

Celem EAC jest wyznaczenie kierunków rozwoju i działań w obszarze społeczeństwa informacyjnego, pozwalających na maksymalne wykorzystanie potencjału nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w tym w szczególności Internetu. W EAC i dokumentach związanych z tą inicjatywą:

- ▶ określono ogólny system monitorowania celów: zbieranie danych dotyczących społeczeństwa informacyjnego, przygotowanie raportu rocznego zawierającego tabelę wyników oraz opis działań Komisji i państw członkowskich;
- ▶ wskazano podmioty biorące udział w zarządzaniu: rządy, instytucje Unii Europejskiej, interesariuszy ogólnounijnych i krajowych;
- ▶ zdefiniowano proces zarządzania: Grupę Wysokiego Szczebla EAC, platformy dyskusyjne.

Jako dokument strategiczny EAC zawiera przede wszystkim działania samej Komisji Europejskiej. Natomiast państwa członkowskie UE powinny się do nich ustosunkować. Dlatego pierwszym zadaniem w ramach wdrażania EAC było wyznaczenie podmiotów odpowiedzialnych za przedstawienie stanowiska Polski wobec tych działań i wspierających Komisję w jej pracach. Efektem tych prac była przyjęta przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności *Tabela właściwości tematycznych*, w której wskazano polskie ministerstwa i urzędy właściwe dla poszczególnych działań EAC [MSWiA, 2011]. Następnie opracowano dokument – *Odwzorowania działań Europejskiej Agendy Cyfrowej w pracach oraz planach instytucji rządowych*. Zawiera on poglądy i zamierzenia administracji, opisuje działania podejmowane dotychczas w zakresie tematycznym EAC, a także wyraża opinie dotyczące działań zaprezentowanych przez Komisję Europejską. Dokument ten jest narzędziem koordynacji działań administracji, oraz narzędziem informującym interesariuszy krajowych i zagranicznych o działaniach podejmowanych w Polsce.

9.3.2. Rozwój cyfrowy w polskich dokumentach strategicznych

Wykorzystanie TIK jest jednym z priorytetów Polski na najbliższe lata, a kwestia ta znajduje odzwierciedlenie w kilku dokumentach strategicznych, tj. w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030*, w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz w większości z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju (Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki; Strategii rozwoju kapitału ludzkiego; Strategii rozwoju transportu; Bezpieczeństwie energetycznym i środowisku; Strategii Sprawne Państwo; Strategii rozwoju kapitału społecznego; Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie; Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa). W wymienionych dokumentach rozwój cyfrowy jest traktowany jako klucz do poprawy konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki. Podkreśla się w nich, że niezbędne jest przejście od absorpcji do kreacji innowacji, od ciągłego nadrabiania zaległości cyfrowych do tworzenia rozwiązań ponadprzeciętnych w skali świata pod względem praktycznej użyteczności, międzynarodowej konkurencyjności oraz technologicznego zaawansowania.

Polska założenia EAC realizuje od dawna i fakt ten znalazł odzwierciedlenie w *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. W dokumencie tym przedstawiono wizję społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.: aktywne społeczeństwo osiągające wysoką jakość życia w perspektywie osobistej i społecznej, a na tej podstawie misję: umożliwienie społeczeństwu powszechnego

i efektywnego wykorzystania wiedzy i informacji do harmonijnego rozwoju w wymiarze społecznym, ekonomicznym i osobistym.

Wizja i misja posłużyła wyznaczeniu trzech strategicznych kierunków rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 (rys. 9.5). Należy wyraźnie podkreślić, iż strategia ta nie była planem działań, ale dokumentem o charakterze ogólnym – wyznaczającym kierunki, prezentującym propozycje i zalecenia dotyczące działań podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne. Oznacza to, że cele strategii były realizowane nie tylko przez władzę publiczną, ale również przez obywateli, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe, natomiast organy władzy centralnej i regionalnej uczyniono odpowiedzialnymi za wdrażanie konkretnych działań.

Kwestie dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego znalazły również odzwierciedlenie w Programie Reform Polski z 2013 r., który podobnie jak EAC [COM(2010)245] i Europa 2020 [COM(2010)2020] były podstawą do opracowania kolejnego dokumentu, tj. Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) [MIR, 2014]. Założenia jego zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską w grudniu 2014 r., a realizację programu zaplanowano na lata 2014–2020. W POPC cyfrowy rozwój kraju odniesiono do trzech obszarów, które ujęto w tzw. osiach priorytetowych (Program zawiera także IV oś priorytetową – Pomoc techniczna):

- ▶ Powszechny dostęp do szybkiego Internetu (I oś priorytetowa),
- ▶ E-administracja i otwarty urząd (II oś priorytetowa),
- ▶ Cyfrowe kompetencje społeczeństwa (III oś priorytetowa).

Rysunek 9.5. Podstawowe komponenty Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.



Źródło: opracowanie własne.

Działania zawarte w ramach I osi priorytetowej mają zapewnić zmniejszenie różnic w dostępie do szerokopasmowego Internetu poprzez rozwój i uzupełnienie istniejącej infrastruktury sieciowej. Ich treść odpowiada trzeciemu obszarowi EAC. Jednym z działań podjętych w ramach I osi jest przeprowadzenie inwentaryzacji usług i infrastruktury telekomunikacyjnej. Wykonawcami projektów w tym obszarze są przedsiębiorstwa telekomunikacyjne lub samorządy terytorialne i ich związki.

Druga oś priorytetowa E-administracja i otwarty urząd dotyczy działań gwarantujących rozwój i udostępnienie usług elektronicznych oraz informacji sektora publicznego. Realizacja tych działań ma przyczynić się do poprawy jakości usług publicznych, zwiększenia stopnia przejrzystości i funkcjonowania administracji oraz ma prowadzić do zapewnienia otwartego kontaktu urzędu z obywatelami i przedsiębiorcami. Założenia zawarte w II osi są zgodne z obszarem 2 EAC i częściowo z obszarem 4 i 5.

Przedsięwzięcia zaplanowane w ramach III osi priorytetowej Cyfrowe kompetencje społeczeństwa mają zapewnić wzrost umiejętności cyfrowych społeczeństwa w Polsce. Istotne zatem będzie podejmowanie działań o charakterze szkoleniowo-doradczym oraz edukacyjno-informacyjnym. Założenia tej części POPC wpisują się w obszar 5 i 6 EAC. Beneficjentami tej części programu są jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, publiczne instytucje edukacyjne, szkoły wyższe.

Realizacja koncepcji społeczeństwa informacyjnego wymaga włączenia się w ten proces wielu instytucji publicznych – nie tylko centralnych, ale również i regionalnych. W praktyce aktywność instytucji publicznych szczególnie regionalnego przejawia się w opracowaniu dokumentów strategicznych na poziomie województwa. Inicjatywy w tym obszarze są najczęściej podejmowane przez urzędy marszałkowskie, które przygotowują odrębne dokumenty w postaci Strategii Społeczeństwa Informacyjnego bądź zagadnienia dotyczące cyfryzacji zawierają w strategiach rozwoju województwa – ogólnych lub tych dotyczących innowacji.

Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego na Dolnym Śląsku do roku 2020

Rozwój społeczeństwa informacyjnego Dolnego Śląska koncentruje się na realizacji działań, których celem jest wykreowanie bezpiecznej i efektywnie wykorzystywanej przestrzeni cyfrowej, w której urzędy samorządowe i państwowe, przedsiębiorcy oraz mieszkańcy świadomie uczestniczą zarówno jako dawcy, jak i odbiorcy informacji, a usługi w niej świadczone pozytywnie stymulują demokratyczne zachowania obywatelskie oraz postawy proinnowacyjne.

Wizję Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, przyjętą dla województwa dolnośląskiego na lata 2013–2020, stanowi hasło:

PRZESTRZEŃ CYFROWA WYZNACZNIKIEM ROZWOJU GOSPODARCZEGO I SPOŁECZNEGO DOLNEGO ŚLĄSKA

Podstawowe cele:

Cel 1 – Sprawna przestrzeń cyfrowa

Cel 2 – Wzrost jakości życia mieszkańców

Cel 3 – Wzrost konkurencyjności i innowacyjności

Źródło: <http://www.umwd.dolnyslask.pl/strategii-rozwoju-spoleczenstwa-informacyjnego-na-dolnym-slasku-do-roku-2020/aktualnosci/arttykul/konsultacje-spoleczne-projektu-strategii-rozwoju-spoleczenstwa-informacyjnego-na-dolnym-slasku-2/>.

9.3.3. Cyfrowa aktywność miast w wymiarze strategicznym

Strategie i programy budowy społeczeństwa informacyjnego dotychczas realizowano przede wszystkim na poziomie międzynarodowym (np. EAC), krajowym (np. POPC) czy regionalnym (np. i-Łódzkie 2013 [2006]). Jednak rosnące znaczenie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, w połączeniu z rozwojem koncepcji *smart city*, sprawiło, że w planach strategicznych miast coraz częściej pojawiają się działania, priorytety czy nawet całe programy mające na celu wspieranie rozwoju

społeczeństwa informacyjnego w mieście. W Polsce można znaleźć przykłady miast, które proces cyfryzacji i budowania społeczeństwa informacyjnego zintegrowały w ramach swoich strategii rozwojowych.

Program strategiczny Cyfrowy Poznań

Cyfrowy Poznań jest jednym z 18 programów strategicznych służących realizacji Strategii rozwoju miasta Poznania do 2030 r., której aktualizacja została przyjęta w grudniu 2013 r. Wizja strategiczna Poznania brzmi:

W 2030 r. Poznań jest miastem metropolitalnym o silnej gospodarce i wysokiej jakości życia, opierającym swój rozwój na wiedzy.

Głównym celem programu jest: stworzenie systemu cyfrowych usług publicznych pozwalającego na zwiększenie ich efektywności oraz zmniejszenie ich kosztów finansowych i środowiskowych, a także zwiększenie partycypacji obywateli w życiu miast.

Wśród celów operacyjnych znalazło się:

- 1) Umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom korzystanie z elektronicznych usług publicznych będących w kompetencji samorządu gminy.
- 2) Usprawnienie systemu zarządzania miastem tak, aby przyspieszyć realizację procesów i procedur oraz ograniczyć liczbę dokumentów papierowych.
- 3) Zwiększenie partycypacji obywateli w życiu miasta dzięki zastosowaniu nowoczesnych rozwiązań informacyjno-komunikacyjnych.

W ramach każdego celu operacyjnego zdefiniowano kluczowe projekty i przedsięwzięcia do realizacji w latach 2014–2030.

Źródło: Poznań (2013), Strategia..., s. 154–159.

9.4. Metody i narzędzia pomiaru rozwoju społeczeństwa informacyjnego (SI)

W praktyce spotyka się różne podejścia do pomiaru stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego, ale wszystkie łączy kilka wspólnych cech. Po pierwsze, metodologia pomiaru opracowana jest zazwyczaj przez instytucje międzynarodowe, a wyniki publikowane są w stałych odstępach czasu (co rok, dwa lata). Po drugie, do pomiaru wykorzystuje się syntetyczne indeksy, których zadaniem jest uchwycenie różnych wymiarów cyfrowego świata i jego wpływu na gospodarkę i społeczeństwo. Po trzecie, w nawiązaniu do poprzedniego punktu, pod uwagę bierze się nie tylko rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych, ale również czynników komplementarnych wobec tych technologii, które mają istotne znaczenie dla budowania społeczeństwa informacyjnego. Po czwarte, wskaźniki rozwoju społeczeństwa informacyjnego wyznaczane są zazwyczaj dla krajów – obejmują wiele gospodarek światowych lub skupiają się na wybranych obszarach geograficznych. Do rzadkości należą mierniki oceniające rozwój społeczeństwa informacyjnego w miastach.

Pierwszym omawianym wskaźnikiem jest Networked Readiness Index (NRI), który obejmuje około 140 krajów i mierzy stopień, w jakim dana gospodarka jest przygotowana do czerpania korzyści z zastosowania TIK do pobudzania wzrostu gospodarczego i dobrobytu. NRI został stworzony w 2001 r. przez Światowe Forum Ekonomiczne. Najnowsza zmiana w metodologii pomiaru została wprowadzona w 2012 r. – od tego czasu NRI obejmuje cztery indeksy składowe [WEF, 2014, s. 3–8]:

- Otoczenie – w tym wymiarze dokonywana jest ocena, na ile rynek i rozwiązania instytucjonalne (regulacje) sprzyjają absorpcji technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności.

- ▶ Gotowość – określenie, w jakim zakresie społeczeństwo jest przygotowane do korzystania z infrastruktury teleinformatycznej i treści cyfrowych.
- ▶ Wykorzystanie – ocena stopnia korzystania z TIK przez trzy grupy interesariuszy: obywateli, przedsiębiorstwa i instytucje rządowe oraz samorządowe.
- ▶ Oddziaływanie – uwzględnia skutki gospodarcze i społeczne wynikające z użytkowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Wartość NRI jest obliczana jako średnia arytmetyczna z tych czterech indeksów składowych. Wartość indeksów składowych wyznaczana jest na podstawie wartości wskaźników (w sumie 54), które charakteryzują obszary opisywane w ramach poszczególnych indeksów składowych. Wskaźniki są zbudowane w sposób, który powoduje, że wartość indeksów składowych opisana jest na skali od 1 do 7 – w rezultacie wartość NRI również jest wyskalowana pomiędzy 1 a 7 – szczegółowy opis wskaźników i metody konstrukcji NRI przedstawia WEF [2014, s. 323–328]. Na tej podstawie tworzony jest ranking, który umożliwia analizę stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w poszczególnych krajach w wymiarze względnym (określanym przez miejsce, jaki dany kraj zajmuje w rankingu w poszczególnych latach) i bezwzględnym (określanym przez zmianę wartości NRI w czasie).

Rozwój społeczeństwa informacyjnego w krajach Unii Europejskiej jest jednym z kluczowych obszarów wspierających realizację Strategii Europa 2020, a cele, priorytety i obszary wsparcia zostały zdefiniowane w Europejskiej Agendzie Cyfrowej. Postępy realizacji EAC można było śledzić za pomocą narzędzia Digital Agenda Scoreboard, które pokazuje stopień osiągnięcia celów EAC w poszczególnych obszarach i krajach. Natomiast w lutym 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła nowy miernik – Wskaźnik gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (*Digital Economy and Society Index* – DESI), który na podstawie 30 współczynników analizowanych w ramach 5 wymiarów:

- ▶ łączność: infrastruktura szerokopasmowego dostępu do Internetu i jej jakość;
- ▶ kapitał ludzki: dostępność umiejętności niezbędnych do wykorzystania możliwości, jakie daje gospodarka i społeczeństwo cyfrowe;
- ▶ korzystanie z Internetu: rodzaje aktywności obywatela UE *on-line*;
- ▶ integracja technologii cyfrowych: stopień cyfryzacji przedsiębiorstw i korzystanie z e-handlu oraz
- ▶ cyfrowe usługi publiczne: stopień cyfryzacji usług publicznych dostarczanych obywatelom (w szczególności e-administracja i e-zdrowie)

określa stopień rozwoju krajów Unii Europejskiej na drodze do gospodarki i społeczeństwa cyfrowego.

DESI jest wyznaczany jako średnia ważona wyników w pięciu wymiarach, gdzie łączność i kapitał ludzki odpowiadają za 25% wartości DESI (każdy), integracja technologii cyfrowych za 20%, a korzystanie z Internetu i cyfrowe usługi publiczne za 15% (każda). Mierzy się go na skali 0–1. W momencie przygotowywania podręcznika dostępne były wyniki dla dwóch lat: DESI 2014 i DESI 2015, z których wynika, że choć poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej dokonały postępu w kierunku rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, nadal występują istotne różnice pomiędzy krajami.

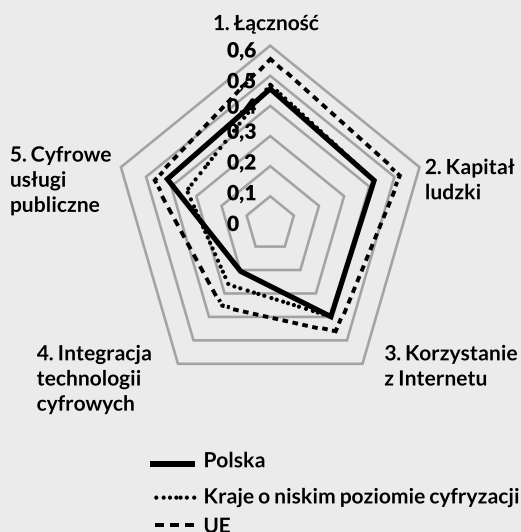
Chociaż mierniki rozwoju społeczeństwa informacyjnego zazwyczaj wyznaczane są na poziomie makroekonomicznym (krajów), można znaleźć inicjatywy, w których pomiar dokonywany jest na poziomie miast. Przykładem jest Networked Society City Index (NSCI), opracowany przez Ericsson i Sweco, który mierzy wyniki miast z dwóch perspektyw (wymiarów) – dojrzałości technologicznej (TIK) i zrównoważonego rozwoju urbanistycznego/miejskiego (tzw. potrójne elementy kluczowe – *triple bottom line*) [Ericsson, 2015a].

Wyszczególnienie	Wartość	Miejsce
NRI 2015	4,38	50
A. Otoczenie	4,18	53
I filar: Otoczenie polityczne i regulacyjne	3,81	65
II filar: Otoczenie biznesowe i innowacyjne	4,56	54
B. Gotowość	5,57	30
III filar: Infrastruktura	5,07	36
IV filar: Przystępność finansowa	6,19	26
V filar: Umiejętności	5,44	43
C. Wykorzystanie	4,09	54
VI filar: Wykorzystanie indywidualne	5,12	44
VII filar: Wykorzystanie biznesowe	3,56	71
VIII filar: Wykorzystanie przez administrację publiczną	3,59	86
D. Oddziaływanie	3,70	69
IX filar: Wpływ ekonomiczny	3,43	54
X filar: Wpływ społeczny	3,97	78

Wartości wskaźnika NRI wskazują, że w ostatnich latach (2012–2015) w wymiarze bezwzględny Polska zanotowała progres w zakresie rozwijania społeczeństwa informacyjnego (wartość NRI rosta z roku na rok – z 4,16 w 2012 r., 4,19 w 2013 r., 4,24 w 2014 r. do 4,38 w roku 2015). Udało się również utrzymać pozycję w rankingu (49. miejsce w 2012 r., 50. w 2015 r., przy spadku na 54. pozycję w 2014 r.), co oznacza, że poza rokiem 2014 społeczeństwo informacyjne w Polsce rozwijało się w podobnym tempie jak w pozostałych gospodarkach uwzględnionych w rankingu NRI. W rezultacie, dystans, jaki dzieli Polskę od najwyższej rozwiniętych krajów (w 2015 r. był to Singapur), nadal pozostaje znaczny i zróżnicowany w ramach poszczególnych filarów NRI.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www3.weforum.org/docs/WEF_NRI_2012-2015_Historical_Dataset.xlsx [dostęp 10.08.2015].

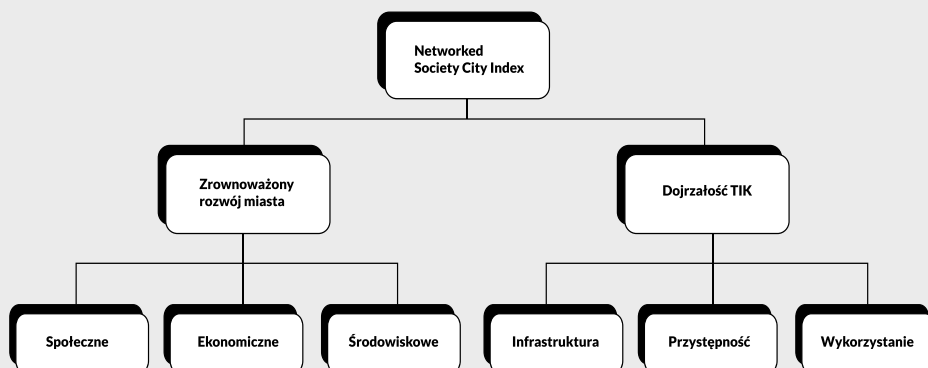


Chociaż Polska poprawia poziom cyfryzacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, nadal jej wyniki na tle innych krajów UE są znacząco poniżej średniej – nie powinno więc dziwić, że Polska jest zaliczana do grupy krajów o niskim poziomie cyfryzacji (obok Polski w grupie tych krajów znalazły się: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Węgry i Włochy). W rankingu DESI 2015 Polska została sklasyfikowana na 23. pozycji (na 28 krajów członkowskich UE), uzyskując wartość DESI na poziomie 0,39. Najgorsze wyniki Polska uzyskała w wymiarze integracji technologii cyfrowych (0,21, 26. pozycja w 2015 r.), natomiast najlepsze – w wymiarze cyfrowych usług publicznych (0,43, 14. pozycja).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=8826
[dostęp 10.08.2015].

Sposób konstrukcji NSCI (rys. 9.6) sprawia, że wskaźnik ten jest bardzo bliski koncepcji *smart city* opisanej w punkcie 9.2, biorąc pod uwagę interakcje pomiędzy czynnikami natury społecznej, gospodarczej, środowiska przyrodniczego i technologii informacyjnych i komunikacyjnych w rozwoju miast (wskaźnik jest średnią arytmetyczną poszczególnych indeksów znormalizowanych na skali 0–100; w rezultacie NSCI przyjmuje wartości od 0 do 100).

W edycji NSCI z 2014 r., która objęła 40 miast z całego świata, po raz pierwszy uwzględniono Warszawę – jedyne polskie miasto w rankingu. Na szczycie rankingu znalazły się Sztokholm, Londyn i Paryż, a Warszawa na pozycji 20., czyli w połowie stawki z wynikiem 57 punktów. W wymiarze zrównoważonego rozwoju Warszawa zanotowała dobre wyniki w sferze społecznej (88 punktów) i środowiskowej (85 punktów), natomiast słabo wypadła w sferze ekonomicznej (35 punktów – ze względu na niski poziom konkurencyjności). Z kolei w wymiarze TIK słabej jakości infrastruktury teleinformatycznej (38 punktów) i niskiego stopnia wykorzystania TIK (49 punktów) nie była w stanie zrównoważyć wysoka przystępność finansowa (95 punktów). Wśród mocnych stron stolicy Polski wymieniono niski poziom konsumpcji zasobów oraz zanieczyszczenia, a wśród słabych stron niskie wykorzystanie TIK – zmiana tej sytuacji wymaga dalszych inwestycji w rozwój infrastruktury oraz poprawę zdolności cyfrowych sektora administracji publicznej i mieszkańców [Ericsson, 2015b, s. 28].



Źródło: opracowanie na podstawie http://www.ericsson.com/thinkingahead/networked_society/city-life/city-index/about [dostęp 10.08.2015].

9.5. Miasto w cyfrowym zwierciadle – cyfrowe usługi publiczne

9.5.1. Cyfrowe systemy obsługi mieszkańców

Jednym z obszarów strategicznych zdefiniowanych w strategii cyfryzacji kraju jest poprawa jakości usług publicznych. Realizacji tego celu ma służyć Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ePUAP (koncepcja elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej w Polsce została opracowana w grudniu 2002 r. i jest elementem koncepcji o nazwie Wrota Polski). Jest to portal (www.epuap.gov.pl), za pomocą którego obywatele mogą załatwić sprawy urzędowe, a podmioty publiczne mogą bezpłatnie udostępnić swoje usługi w formie elektronicznej. Portal ten zapewnia sprawną komunikację między: administracją a obywatelami, administracją a przedsiębiorcami i pomiędzy organami administracji publicznej. Celem ePUAP jest stworzenie jednolitego bezpiecznego i w pełni zgodnego z obowiązującym prawem elektronicznego kanału udostępniania usług publicznych przez administrację publiczną.

Obywatele mogą za pośrednictwem platformy zrealizować te usługi, które są umieszczone w tzw. Katalogu usług. Jest to narzędzie służące standaryzacji usług publicznych świadczonych w formie elektronicznej, zapewnia ono wykreowanie spójnej listy usług oraz ich efektywne wyszukiwanie, nawigowanie, wertowanie i filtrowanie. Katalog usług będzie się rozwijał, np. umożliwiając integrację oraz tworzenie nowych, złożonych usług publicznych. Instytucje publiczne korzystające z platformy mają bezpośredni dostęp do Elektronicznej Skrzynki Podawczej, która umożliwia przyjmowanie dokumentów w postaci elektronicznej. Aby uporządkować dokumenty składane w formie elektronicznej, utworzono Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów, będące bazą skupiającą w jednym miejscu obowiązujące w administracji wzory i formularze. Umieszczenie na portalu druków dotyczących usług realizowanych drogą elektroniczną daje również możliwość ich weryfikacji przed wysłaniem, co skutkuje mniejszą liczbą błędów popełnianych przez obywateli w trakcie ich wypełniania.

Portal EPUAP dostępny jest dla wielu grup użytkowników i świadczone są na nim różne usługi:

- ▶ usługa komunikacyjna, służąca do przekazywania informacji w formie elektronicznej między użytkownikami;
- ▶ usługa *front-back*, która umożliwia tworzenie, składowanie, pracę z dokumentami elektronicznymi oraz przysyłanie ich do i z urzędów;
- ▶ usługa umożliwiająca dwukierunkowe przekazywanie dokumentów pomiędzy obywatelami i przedsiębiorstwami a administracją publiczną za pośrednictwem skrzynki podawczej;
- ▶ usługa dostępu do Katalogu Usług Publicznych, świadczonych w formie elektronicznej oraz usługa dostępu do referencyjnej bazy obowiązujących wzorów dokumentów i formularzy elektronicznych (Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych);
- ▶ usługa koordynacyjna, polegająca na realizacji usług w formie „jednego okienka”;
- ▶ usługa bezpieczeństwa, stanowiąca zbiór funkcjonalności służących zapewnieniu bezpieczeństwa przetwarzania informacji w systemach informatycznych organów publicznych;
- ▶ obsługa opłat, pozwalająca obywatelom i przedsiębiorcom na dokonanie opłat administracyjnych w formie *on-line* wraz z potwierdzeniem ich dokonania;
- ▶ broker rejestrowy pozwalający instytucjom publicznym sięgać po dane niezależnie od ich umiejscowienia i postaci w celu realizacji konkretnej potrzeby informacyjnej dotyczącej klienta urzędu;
- ▶ przekazywanie transakcji między usługodawcami i usługobiorcami [Orłowski et al., 2011, s.103].

Instytucja publiczna może wykorzystać ePUAP do tworzenia e-urzędu. Za pomocą platformy urząd może udostępnić bezpłatnie usługi publiczne przez Internet. Urząd nie musi angażować własnych środków w celu umożliwienia obywatelom i podmiotom gospodarczym kontaktu z urzędem i załatwienia sprawy drogą elektroniczną. Pierwszym krokiem urzędu do świadczenia usług na ePUAP jest założenie konta i złożenie wniosku do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o aktywowanie funkcjonalności na ePUAP. Następnie po pozytywnym zweryfikowaniu wniosku Ministerstwo przyznaje urzędowi uprawnienia do świadczenia usług na ePUAP. Po nadaniu uprawnień następuje skonfigurowanie skrzynki podawczej.

Urzędy korzystające z ePUAP mogą w sposób bezkosztowy pozyskać infrastrukturę do wymiany informacji i tworzenia usług złożonych. Zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe mogą być wykorzystane na inne potrzeby urzędu.

Z danych statystycznych wynika, że tylko 3/4 urzędów świadczących usługi elektroniczne robi to przez platformę ePUAP, a połowa przez stronę internetową. Należy dodać, iż na Śląsku obserwuje się najwyższy w kraju odsetek urzędów świadczących e-usługi. Ten region przoduje również w obszarze innowacyjności usług – co drugi urząd w województwie śląskim wprowadził nowe e-usługi lub znacząco ulepszył sposób ich świadczenia w 2013 r. Natomiast w skali kraju takimi osiągnięciami mogą pochwalić się średnio zaledwie dwa urzędy na dziesięć [MAC, 2014, s. 167]. Województwo to również wyróżnia się na tle pozostałych w wykorzystaniu Internetu w urzędach w celu umożliwienia klientom śledzenia postępów w realizacji ich spraw [MAC, 2014, s. 168].

E-urzędy jako nowa forma organizacyjna administracji publicznej jest w różnym stopniu wdrażana w poszczególnych jednostkach administracji samorządowej. Niemniej jednak obserwuje się coraz większe wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w zarządzaniu terytorium kraju, w tym regionu czy miast. Urzędy

są świadome roli TIK w obsłudze ich klientów, które przyczyniają się do zwiększenia jakości świadczonych usług, zapewniają większą elastyczność, szybkość, efektywność funkcjonowania i rękojmię rzetelnego ich działania. Sukcesywna cyfryzacja usług jest świadectwem tworzenia elektronicznego modelu sprawowania władzy w dobre społeczeństwo informacyjne.

Kraków – urząd dostępny *on-line*

Urząd Miasta Krakowa od lat współpracuje z elektroniczną Platformą Usług Administracji Publicznej (ePUAP) umożliwiając swoim mieszkańcom załatwienie w całości lub w części ponad 100 spraw przez Internet. Należy podkreślić, iż krakowski magistrat cały czas zwiększa liczbę usług dostępnych elektronicznie. W pełni drogą elektroniczną mieszkańcy Krakowa mogą załatwić 40 spraw, w tym: zawiadomienie o zbyciu pojazdu zarejestrowanego; sprostowanie aktów stanu cywilnego i uzupełnienie aktów stanu cywilnego; wystanie wniosku do Miejskiego Rzecznika Praw Konsumentów; udostępnienie informacji publicznej na wniosek przez UMK; dopisanie do spisu wyborców. Kolejne usługi Krakowianie mogą zrealizować częściowo w sposób *on-line* np. wysyłając wniosek przez Internet, ale w celu pełnego załatwienia sprawy niezbędna jest jednak wizyta w urzędzie.

Krakowianie podkreślają, że taki e-urząd „na raty” wynika z obowiązujących przepisów prawa, ograniczających możliwości działań za pośrednictwem drogi elektronicznej, nie zaś z ograniczeń wprowadzonych przez urząd. Na przykład w przypadku pierwszej rejestracji pojazdów nowych zakupionych na terenie RP, obywatel, po złożeniu drogą elektroniczną wniosku wraz z wymaganymi załącznikami, musi dostarczyć do urzędu oryginał karty pojazdu (jeśli była wydana) oraz odebrać pozwolenie czasowe, zalegalizowane tablice rejestracyjne i nalepki kontrolne.

Sprawy najczęściej załatwiane drogą elektroniczną przez mieszkańców Krakowa:

- ▶ Dopisanie do spisu wyborców;
- ▶ Wniosek do Miejskiego Rzecznika Praw Konsumentów;
- ▶ Zawiadomienie o zbyciu pojazdu zarejestrowanego;
- ▶ Wydawanie odpisów i zaświadczeń z ksiąg stanu cywilnego;
- ▶ Udostępnienie informacji publicznej na wniosek przez UMK.

Źródło: Urząd miasta Krakowa dostępny przez ePUAP, www.krakow.naszemiasto.pl [dostęp 10.08.2015].

9.5.2. Ponadgraniczne cyfrowe usługi publiczne

Komisja Europejska od dawna inicjuje proces zachęcania administracji publicznej w całej Unii Europejskiej do większego wykorzystania społecznego i gospodarczego potencjału technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Kwestia ta jest istotna w warunkach funkcjonowania jednolitego rynku, w ramach którego obywatele są często zmuszeni do dostarczania lub uzyskiwania informacji i dokumentów potrzebnych do pracy, nauki lub podróży w UE. Proces ten dotyczy nie tylko pojedynczych osób, ale również przedsiębiorstw, które, działając na międzynarodowym rynku, są zobligowane do przysyłania różnych informacji do organów publicznych w innym państwie członkowskim UE. Dlatego tak ważne jest, by organy administracji zapewniały skuteczne i efektywne ponadgraniczne usługi w zakresie e-administracji. Stanowisko Unii w tej sprawie jest zawarte w założeniach *Europejskiej Agendy Cyfrowej i w Strategii Europa 2020*.

Mimo podjętych przez Komisję Europejską starań na rzecz integracji cyfrowej gospodarki UE, w tym wielu inicjatyw legislacyjnych, europejski rynek cyfrowy pozostaje nadal „mozaiką 28 rynków narodowych”. Można wskazać pewne obszary, w których już są prowadzone ponadgraniczne cyfrowe usługi publiczne, np. dotyczące rynku pracy. Należy w tym przypadku wymienić takie inicjatywy jak sieć EURES czy EUROPASS.

Sieć EURES to przede wszystkim Europejski Portal Mobilności Zawodowej www.eures.europa.eu pomagający osobom poszukującym pracy przemieścić się poza granice kraju, w którym zamieszkują. Jest on siecią współpracy publicznych służb zatrudnienia i ich partnerów na rynku pracy, celem której jest wzmocnienie mobilności pracowniczej na terytorium krajów tworzących Europejski Obszar Gospodarczy (w tym Unii Europejskiej) i Szwajcarii.

EURES pełni funkcję informacyjną i rekrutacyjną. W ramach pierwszej świadczy usługi informacyjne, tj.:

- ▶ informuje i doradza potencjalnie mobilnym pracownikom w zakresie istniejących ofert pracy oraz warunków życia i pracy w Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- ▶ udziela pomocy pracodawcom chcącym zatrudnić pracowników z innych krajów;
- ▶ ukierunkowuje i doradza pracownikom i pracodawcom zlokalizowanym w regionach transgranicznych.

Natomiast w ramach drugiej funkcji zajmuje się usługami rekrutacyjnymi, obejmującymi:

- ▶ przyjęcie aplikacji od poszukującego pracy i jej weryfikację pod kątem wymogów;
- ▶ określonych przez pracodawcę zagranicznego;
- ▶ organizację rozmowy kwalifikacyjnej poszukujących pracy z zagranicznymi pracodawcami;
- ▶ informowanie poszukujących pracy o zaakceptowaniu bądź odrzuceniu ich aplikacji [www.eures.praca.gov.pl].

Jedną z ważniejszych funkcjonalności portalu mobilności zawodowej, z punktu widzenia Studenta, jest dostęp on-line do bazy ofert pracy w krajach EOG i Szwajcarii. Dzięki temu, bez wychodzenia z domu można znaleźć interesującą ofertę pracy sezonowej bądź stałej, dowiedzieć się, jakie wymagania wobec kandydatów stawia pracodawca i jakie warunki pracy (w tym wynagrodzenia) oferuje, a także wysłać swoje zgłoszenie.

System EUROPASS obejmuje zestaw pięciu dokumentów, które dokumentują i prezentują kwalifikacje oraz kompetencje zawodowe na poziomie europejskim. Jego kształt został określony w Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady UE z grudnia 2004 r. [DEC 2014], obowiązującej od 1 stycznia 2005 r.

System EUROPASS obejmuje kraje Unii Europejskiej oraz Szwajcarię, Islandię, Norwegię, Turcję i Lichtenstein. Dwa pierwsze dokumenty (EUROPASS-CV oraz EUROPASS-PASZPORT JĘZYKOWY) osoba planująca wyjechać za granicę wypełnia samodzielnie, wykorzystując do tego celu wystandaryzowane formularze, które są dostępne na stronach portalu internetowego <http://europass.cedefop.europa.eu>. Dokumenty te są opracowane we wszystkich językach krajów członkowskich Unii Europejskiej i można je wypełnić *on-line* i wysłać pocztą elektroniczną. Pozostałe dokumenty EUROPASS wydają odpowiednie instytucje.

1. EUROPASS – CV to standardowy formularz życiorysu, używany w takiej samej formie we wszystkich krajach UE/EOG i Szwajcarii, który:

- ▶ ułatwia przejrzystą prezentację danych osobowych oraz informacji o posiadanych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym;

- umożliwia porównanie kwalifikacji kandydatów do pracy pochodzących z różnych krajów UE;
 - 2. EUROPASS – PASZPORT JĘZYKOWY to dokument pozwalający ocenić poziom znajomości języków obcych zgodnie z jednolitymi kryteriami przyjętymi na obszarze całej UE, który:
 - stanowi część Europejskiego Portfolio Językowego przygotowanego na bazie modelu opracowanego przez Radę Europy;
 - umożliwia udokumentowanie umiejętności językowych w ramach kształcenia formalnego, pozaformalnego i nieformalnego.
 - 3. EUROPASS – MOBILNOŚĆ to dokument potwierdzający i umożliwiający jednolitą prezentację zakresu wiedzy i doświadczeń zdobytych podczas nauki, szkolenia, praktyk i staży odbywanych za granicą po 1 stycznia 2005 r.
 - 4. EUROPASS – SUPLEMENT DO DYPLOMU to dokument opisujący kompetencje uzyskane przez posiadacza dyplomu w toku studiów. Pozwala on na zdiagnozowanie poziomu, programu i statusu studiów ukończonych przez posiadacza dyplomu.
 - 5. EUROPASS – SUPLEMENT DO DYPLOMU POTWIERDZAJĄCEGO KWALIFIKACJE ZAWODOWE to dokument przedstawiający zakres kompetencji osoby posiadającej dyplom zawodowy. Dokument ten jest adresowany do absolwentów ponadgimnazjalnych szkół zawodowych oraz osób zdobywających wykształcenie w rzemiośle, zdających egzamin czeladniczy lub mistrzowski.
- Każdy z wymienionych dokumentów może funkcjonować oddzielnie, a rolą jego jest zapewnienie przejrzystości i porównywalności kwalifikacji i kompetencji osób pochodzących z różnych krajów. Wszystkie te dokumenty tworzą tzw. Europejski paszport umiejętności, który może wspierać mobilność przestrzenną (w wymiarze międzynarodowym) w przekroju zawodowym i edukacyjnym.

Bibliografia

- Arendt Ł. (2009), *Wykluczenie cyfrowe w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Caragliu A., Bo del C., Nijkamp P. (2009), *Smart Cities in Europe*, 3rd Central European Conference in Regional Science, CERS, Kosice.
- Castells M. (2002), *The Internet Galaxy. Reflections in the Internet, Business, and Society*, Oxford University Press, Oxford.
- Chen W., Wellman B. (2003), *Charting Digital Divides: Comparing Socioeconomic, Gender, Life Stage, and Rural-Urban Internet Access and Use in Eight Countries*, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Chourabi H., Gil-Garcia J.R., Mellouli S., Nahon K., Nam T., Pardo T.A., Scholl H.J., Walker S. (2012), *Understanding Smart Cities: An Integrated Framework*, Proceedings of the 45th Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE Computer Society, Grand Wailea, Maui.
- COM(2010)245, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska Agenda Cyfrowa”*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0245&from=EN> [dostęp 20.07.2015].
- COM(2010)2020, *Komunikat Komisji „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”*, <http://eur-lex>.

- europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=pl [dostęp 20.07.2015].
- COM(2012)784, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „The Digital Agenda for Europe - Driving European growth digitally”*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0784&from=EN> [dostęp 20.07.2015].
- DEC (2014), *Decyzja nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji* (Europass).
- Dijk van J. (2005), *The Deepening Divide. Inequality in the Information Society*, Sage, Thousand Oaks, London-New Delhi.
- Dijk van J. (2013), *Ewolucja wykluczenia cyfrowego. Od dostępu po kompetencje i użytkowanie*, [w:] M. Pokrzywa, S. Wilk (red.), *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki działań*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Ericsson (2015a), *Networked Society City Index*, Stockholm.
- Ericsson (2015b), *Networked Society City Index. Appendix 2 - City Profiles*, Stockholm.
- Goban-Klas T., Sienkiewicz P. (1999), *Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków.
- GUS (2014), *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2010–2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- i-Łódzkie (2006), *Program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie łódzkim do roku 2013*, Stowarzyszenie Miasta w Internecie, Tarnów.
- Kryńska E., Arendt Ł. (red.) (2010), *Wykluczenie cyfrowe na rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- MAC (2015), *Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, Departament społeczeństwa informacyjnego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Machlup F. (1962), *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*, Princeton University Press, Princeton.
- Martin W.J. (1995), *The Global Information Society*, Aslib, London.
- Masuda Y. (1981), *The Information Society as Post-Industrial Society*, World Future Society, Washington D.C.
- May C. (2003), *The Information Society. A Sceptical View*, Blackwell Publishing, Cambridge.
- MIR (2014), *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014; https://mac.gov.pl/files/program_operacyjny_polska_cyfrowa_05122014.pdf [dostęp 05.08.2015].
- MSWiA (2011), *Europejska Agenda Cyfrowa w pracach i planach polskich instytucji*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Społeczeństwa informacyjnego, Warszawa.
- Nowak J. S. (2008), *Społeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, [w:] P. Sienkiewicz, J.S. Nowak (red.), *Społeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz*, PTI – Oddział Górnośląski, Katowice.
- Nowakowska A. (2015), *Miasta europejskie wobec koncepcji smart city. Montpellier*, [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- OECD (2001), *Understanding the Digital Divide*, Paris.
- Orłowski J., Meszczyński M., Wilk M. (2011), *ePUAP w praktyce*, Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, PRESSCOM sp. z o.o., Wrocław.

- Poznań (2013), *Strategia rozwoju miasta Poznania do roku 2030. 2013 Aktualizacja*, Urząd Miasta Poznania, Poznań.
- Schienstock G. (2003), *Technological practices and social exclusion risks in information society – a conceptual framework*, [w:] G. Bechmann, B.-J. Krings, M. Rader (eds), *Across the Divide. Work Organisation and Social Exclusion in the European Information Society*, Sigma, Berlin.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (2015), *Koncepcja smart city w teorii i praktyce zarządzania rozwojem miast*, [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Szukalski S.M. (2001), *Sektor usług w gospodarce niemieckiej. Hipotezy i empiryczna weryfikacja przekształceń strukturalnych*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- WEF (2014), *The Global Information Technology Report 2014. Rewards and Risks of Big Data*, World Economic Forum, Geneva.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.10>

Elżbieta Antczak*

**ENVIRONMENTAL HEALTH
– GLOBAL AND URBAN ASPECTS**

10

**Ph.D., University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology, Department of Spatial Econometrics,
e-mail: wiszniewska@uni.lodz.pl*

10.1. What is the environmental health?

The definition of environmental health varies from organization to organization, because the “Environmental Health” as a term is not easy to define. Firstly, we should know what the health is. In scientific sources, there are available three kinds of health definitions. Considering, the first one, we can find that health is the absence of any disease or impairment. With regard to the second definition: the health is a state that allows the individual to adequately cope with all demands of daily life (implying also the absence of disease and impairment). The third term of health indicates that the health is a state of balance, an equilibrium that an individual has established within himself and between himself, his social and physical environment [Sartorius, 2006, pp. 662–664]. According to World Health Organization (WHO) health is “a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity” [WHO, 1948]. Although, the WHO definition of health has been criticised over the past 60 years, it is the one commonly used by authorities, people and scientists. On the second side of the environmental health is the environment. J.M. Last [1995] defined environment as “all that which is external to the individual human host. [It] can be divided into physical, biological, social, cultural, any or all of which can influence health status in populations”. It means that a person’s health is determined by genetics and the environment. With regard to the well-being it is a state that “requires meeting various human needs, some of which are essential (e.g. being in good health), and includes the ability to pursue one’s goals, to thrive and feel satisfied with their life” [OECD, 2011]. There is no doubt that the interactions between environment, human health and well-being exist. However, they are highly complex and difficult to assess. Clean environment is essential for human health-it provides a high level of well-being. The more or less known environmental influence on health is related to, e.g.: ambient air pollution, poor water quality and insufficient sanitation, hazardous chemicals, noise, climate change, depletion of stratospheric ozone, loss of biodiversity, and land degradation. The main current problem is an urban environment. Most of populations of developed and developing countries have chosen urban areas as their place to live, thus the health of urban populations has changed as cities have evolved. As a result, an urban growth (urbanization) is an ongoing phenomenon and can also affect human health. The pressure from overcrowding or decline, social inequity, pollution and traffic are the main problems of cities to cope with. It is also empirically proved that environmental exposures cause hundreds of thousands of illnesses each year (e.g. asthma, cancers). Undoubtedly, environmental challenges and urbanization opportunities are closely connected. The environmental health policy gives the opportunity to eliminate or reduce health hazards associated with the state of above-mentioned environmental factors as well as a healthy city can be a process not a result of practical and political commitments.

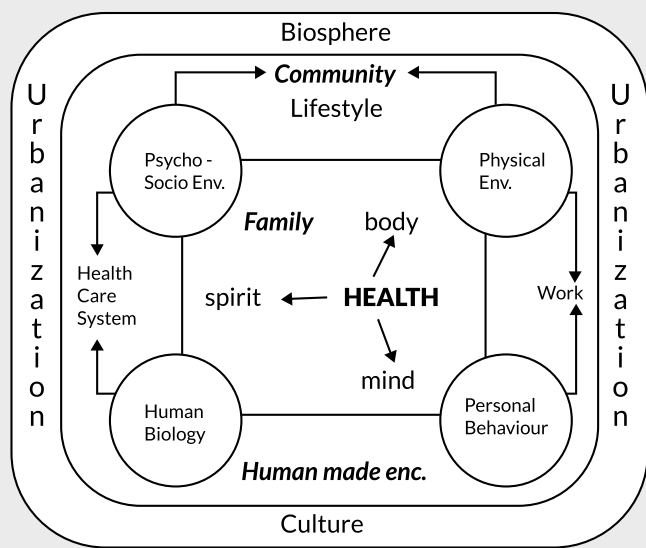
Cities focus on three core themes:

- ▶ caring and supportive environments,
- ▶ healthy living,
- ▶ healthy urban design.

Over the years it has become clear that without amendment in social, economic and environmental conditions the global health in urban and rural background improvement cannot be achieved. In 1978, WHO in the context of these conditions, at the conference in Alma Ata highlighted the great role that health services play in social needs of any community. World Health Organization stated that people should gain such level of health that will permit them to lead a socially and economically

productive life. It could be attained only through a better use of the world's natural resources [Yassi, 2001, p. 5]. In this context, WHO claims that “health is only possible where resources are available to meet human needs and where the living and working environment is protected from life-threatening, health-threatening pollutants, pathogens and physical hazards” [WHO, 1948]. In fact, this definition of health is the most commonly quoted, however it was formalized by WHO over half a century ago. Generally, there are several other definitions of health. For example, Bircher says that health is “a dynamic state of well-being characterized by a physical and mental potential, which satisfies the demands of life commensurate with age, culture, and personal responsibility” [Bircher, 2005]. According to Hancock and Perkins body, mind and spirit are the factors which create health [Hancock, Perkins, 1985, pp. 8–10]. What is more, the state of health is determined by, e.g.: human biology, physical environment, lifestyle, urbanization, human made environment, Figure 10.1.

Figure 10.1. The selected definition of HEALTH



Source: own elaboration based on Hancock, Perkins, 1985, pp. 8–10.

Undoubtedly, the quality of physical and social environment plays great roles in the health of individuals and communities [Friis, 2012, p. 3]. Figure 10.2 shows one of the possible ways to define environment considering the scale of influence of different factors (natural, social, physical, behavioural and urban).

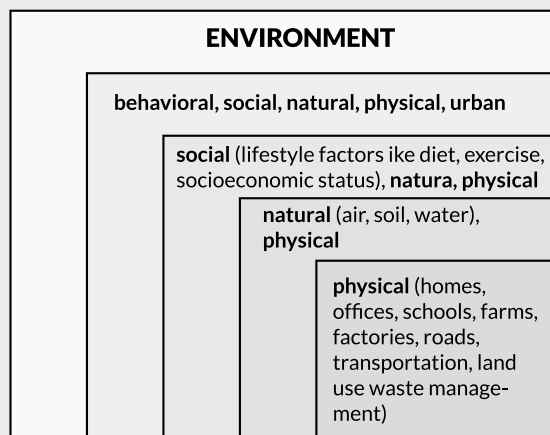
Above all, the environment is one of the greatest elements that undoubtedly bias health through such ways as:

- ▶ exposures to physical, chemical and biological risk factors,
- ▶ related changes in our behaviour in response to those factors [Prüss-Üstün, Corvalán, 2006].

According to the WHO report, the evidence shows that environmental risk factors play a role in more than 80% of the diseases [WHO, 2012]. In the context of urbanization, in densely populated urban areas, there is often a lack of facilities and outdoor areas for exercise and recreation. In addition, air quality is often lower in urban environments which can be exposed to chronic diseases, epidemiological

transition and road traffic injuries. Moreover, urban dwellers often live in large slums which lack basic sanitation, utilities (water, electricity) and access to health and social service. Finally, urban environments are more likely to see large disparities in socioeconomic status, higher rates of violence and crime as well as the presence of marginalized populations. These worrying trends reinforce the need for better prevention human being from environmental risk. The environmental health, as a piece of science and strategy makes the areas of environment, health more integrated and understandable. It focuses on the prevention and control of environmental exposures as well as it is an action plan for national and local authorities.

Figure 10.2. ENVIRONMENT in the context of behavioural, social, natural, urban and physical factors



Note: each square indicates the scale of the environmental factors.

Source: own elaboration based on Smith, Corvalán and Kjellström, 1999, p. 374.

There are many definitions of the environmental health. In the early twenties of XIX century, in 1997, the Environmental Health Policy Committee (EHPC) asked the Subcommittee of the Risk Communication and Education to consider various available terms of the described phenomenon. It occurred, that in 1998 there were 28 definitions of the environmental health. For example [Pamuk et al., 1998]:

- Agency for Toxic Substances and Disease Registry written that “environmental health is the branch of public health that protects against the effects of environmental hazards that can adversely affect health or the ecological balances essential to human health and environmental quality” [Johnson, 1998];
- Institute of Environmental Health (Australia) stated that “environmental health is the professional practice of improving and preserving residential and industrial hygienic environments and housing for individuals and communities, and improving and preserving public health and allied matters including the control and management of the total environmental and ecological balance by educating processes and enforcement of statutory provisions by the application of preventive science and practice” [Burq, Gist, 1998];
- Institute of Medicine said that “environmental health refers to freedom from illness or injury related to exposure to toxic agents and other environmental conditions that are potentially detrimental to human health” [Pope, Rall, 1995];

- ▶ National Association of County and City Health Officials claimed that “environmental health focuses on the health interrelationships between people and their environment, promotes human health and well-being, and fosters a safe and healthful environment” [Milne, 1996, 1998];
- ▶ National Environmental Health Association (NEHA) declared that: “environmental health and protection refers to protection against environmental factors that may adversely impact human health or the ecological balances essential to long-term human health and environmental quality, whether in the natural or man-made environment” [NEHA, 1996];
- ▶ World Health Organization Scientific Group by environmental health defined the phenomena “concerned with the control of all physical, chemical, and biological processes, influences, and factors that exercise or may exercise, by direct or indirect means, a significant effect on the physical and mental health and social well being of man and his society” [WHO, 1972, p. 6];
- ▶ World Health Organization, Environmental Health Services – “environmental health is comprised of those aspects of human health and disease that are determined by factors in the environment. It also refers to the theory and practice of assessing and controlling factors in the environment that can potentially affect health” [WHO, 1990];
- ▶ World Health Organization (draft definition developed at a WHO consultation in Sofia, Bulgaria, 1993): environmental health comprises of those aspects of human health, including quality of life, that are determined by physical, chemical, biological, urban, social, and psychosocial factors in the environment. It also refers to the theory and practice of assessing, correcting, controlling, and preventing those factors in the environment that can potentially affect adversely the health of present and future generations [WHO, 1993].
- ▶ National Institute of Environmental Health Science: “environmental health is the field of science that studies how the environment influences human health and disease” [NIEHS, 2005].

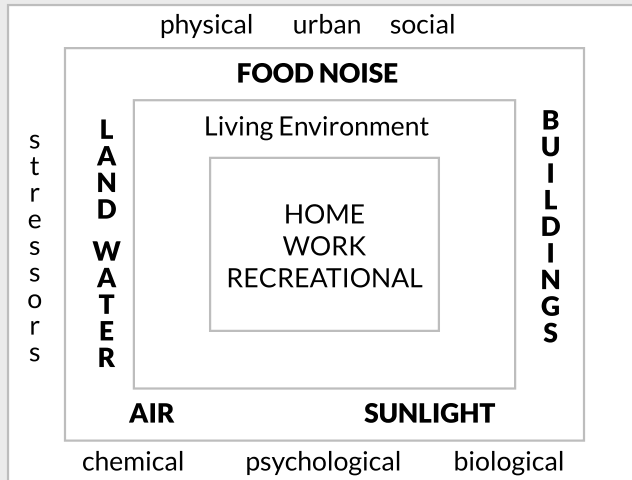
The commonly accepted definition of environmental health (of WHO) assumes that “environmental health addresses all the physical, chemical, and biological factors external to a person, and all the related factors impacting behaviors. It encompasses the assessment and control of those environmental factors that can potentially affect health. It is targeted towards preventing disease and creating health-supportive environments” [WHO, 2015]. This definition excludes behavior not related to environment, as well as behavior related to the social and cultural environment as well as genetics, however it includes also urban hazards. Realms of the definition are presented on Figure 10.3.

In accordance with above-presented definitions, they include environmental and health factors which are widely understood. What is more, environmental health it is also the issue of sustainable development, social policy, economy, justice, ecology, law, urbanization etc. [Jarosińska, 2012, p. 94]. However, there are some common elements of above-mentioned definitions of environmental health [Pamuk et al., 1998]. As we can see, they:

- ▶ mention ecological health (embraces the deeply fundamental complex interrelationships that collectively influence human and environmental health, [Schettler, 2006, p. 2]) or ecological balances (a state of dynamic equilibrium within a community of organisms in which genetic, species and ecosystem diversity remain relatively stable, subject to gradual changes through natural succession or a stable balance in the numbers of each species in an ecosystem);

- ▶ contain such words as: human health, public health, or humans;
- ▶ mention specific environmental stimulant that cause stress, such as physical, chemical, urban and biologic factors.

Figure 10.3. Realms of ENVIRONMENTAL HEALTH



Source: based on Jukes, 2011.

Environmental health officer (EHO) or environmental health practitioner (EHP)

Considering the phenomenon of the environmental health we can come across the environmental health officer (EHO) or environmental health practitioner (EHP). Considering job descriptions, the EHO and EHP makes sure that people's living and working surroundings are safe, healthy and hygienic. This kind of job takes place both in the private and public sectors. The officers could deal with a wide range of issues including: food safety, environmental protection, unsustainable urbanization, pollution control, noise control, health and safety at work, waste management, housing standards.

Source: <https://nationalcareersservice.direct.gov.uk> [accessed on: 10.09.2015].

10.2. Main aims and themes

The Prevention Institute announced that the health of people (especially people living in metropolitan areas) is under the influence of four main factors [Prevention Institute, 2007]:

- ▶ lifestyle choices (50%),
- ▶ genetics (20%),
- ▶ ENVIRONMENT (20%),
- ▶ health service, medical care (10%).

Communities are concerned about the environment they live in, about their health and about their quality of life. More and more diseases of citizens are caused by conductive circumstances, i.e. lifestyle, genetics, health care as well as by environmental hazards (i.e. bacteria, viruses, indoor and outdoor air pollutions, chemicals, loud noise). However, do diseases could be prevented through better management of our environment? We can find the answer in an effective policy regarding environment and health issues. Hence, environmental health includes such issues as: air quality, drinking water, chemical safety, children's environmental health, occupational safety and health, electromagnetic fields, quantifying environmental health impacts.

The main source of indoor pollutions is connected to using solid fuels to heat, cook and tobacco smoke; indoor pollutions include fine particles and carbon monoxide which produce such diseases as pneumonia among children and chronic respiratory diseases among adults. WHO says that 4.3 million urban and rural population a year die from the exposure to household air pollution. To defeat this problem, WHO has developed a comprehensive Programme on Household Air Pollution, which focuses on: research and evaluation, capacity building, evidence for policy – makers and databases. On the other hand, European Union developed the strategy of Promoting actions for promoting healthy indoor air (IAIAQ) [Jantunen et al., 2011]. Outdoor pollutions: the main sources of outdoor pollutions include transportation, stationary power generation, industrial and agricultural emissions, and residential heating and cooking (home stoves). They produce such pollutions as particulate matter, carbon monoxide, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide. The natural sources include oxides of sulphur and nitrogen from volcanoes, oceans, biological decay, lightning strikes and forest fires, VOCs and pollen from plants, grasses and trees, and particulate matter from dust storms. In 2013, the International Agency for Research on Cancer (IARC), announced that outdoor pollutions have been classified as carcinogenic to humans. “The most recent data indicate that in 2010, 223 000 deaths from lung cancer worldwide resulted from air pollution”, due to the chemical cancer – causing mixtures, e.g. diesel engine exhaust, solvents, metals, and dusts included [Stacy, 2013].

The quality of drinking-water is a major environmental determinant of health. What is more, assurance of drinking-water safety is a foundation for the prevention and control of waterborne diseases. These diseases include that connected with micro-organisms and chemicals in water people drink; diseases like schistosomiasis which have part of their lifecycle in water; malaria with water-related vectors; drowning and some injuries; legionellosis carried by aerosols containing certain micro-organisms. WHO states, that inadequate drinking-water, sanitation and hygiene are estimated to cause 842 000 diarrhoeal disease deaths per year [WHO, 2014]. In 2015, WHO and UNICEF have published the report on *Progress on sanitation and drinking water*, where the new approaches to monitoring aspects of water and sanitation accessed are highlighted and should be monitored as new post-2015 targets [WHO, UNICEF, 2015].

When properly used, many chemicals can significantly contribute to the improvement of the quality of life, health and well-being. However, such chemicals as air pollution, arsenic, asbestos, mercury, cadmium or lead are highly hazardous. Moreover, they can negatively affect health and environment when improperly managed. It covers e.g.: respiratory infections, cardiovascular diseases, lung cancer, skin lesions, peripheral neuropathy, diabetes, lung cancer, mesothelioma, cancer of the larynx and ovary, and asbestosis (fibrosis of the lungs) or neurological damage. The main aim of actions is to ensure early warning and prevention of harmful effects of chemicals to which humans are being increasingly exposed, and assesses poten-

#indoor and outdoor pollutions

#drinking-water

#chemicals

tial risks to human health. Other activities include the provision of information on chemicals, the provision of information management tools, and the development of internationally peer-reviewed guidelines concerning the prevention and clinical management of poisoning. Through preventing programmes (e.g.: International Programme on Chemical Safety, IPCS INTOX Programme, Poisoning Prevention and Management) WHO provides activities to assess risks to human health from exposure to chemicals.

Children's health problems resulting from exposure to hazardous factors in the environment rank among the highest environmental burden of disease worldwide. According to WHO facts children are more vulnerable than adults to environmental risks because children:

- ▶ are constantly growing (they breathe more air, consume more food, and drink more water than adults do, in proportion to their weight);
- ▶ own central nervous, immune, reproductive, and digestive systems that are still developing;
- ▶ behave differently from adults and have different patterns of exposure (for example they crawl on the ground);
- ▶ have little control over their environment, they may be both unaware of risks and unable to make choices to protect their health;

Children's health problems include: asthma, respiratory infections, diarrhoea, learning problems, cardiovascular diseases, neurological, developmental, reproductive problems, cancers. "Nearly one-third of the 6.6 million under-5 child deaths every year are associated with environment-related causes and conditions".

To maintain a safe and healthy working environment the occupational safety and health refers to the identification and control of the risks arising from physical, chemical, and other workplace hazards (which include chemical agents and solvents, heavy metals such as lead and mercury, physical agents such as loud noise or vibration, and physical hazards such as electricity or dangerous machinery). Conditions of employment, occupation and the position in the workplace hierarchy also affect health. Why is the health of workers so important? It makes an essential prerequisite for household income, productivity and economic development. WHO states that certain occupational risks (such as injuries, noise, carcinogenic agents, airborne particles and ergonomic risks) result in a substantial part of the burden of chronic diseases:

- ▶ 37% of all cases of back pain,
- ▶ 16% of hearing loss,
- ▶ 13% of chronic obstructive pulmonary disease,
- ▶ 11% of asthma,
- ▶ 8% of injuries,
- ▶ 9% of lung cancer,
- ▶ 8% of depression
- ▶ 2% of leukemia;

What is more, annually 12.2 million people, mostly in developing countries, die from occupational diseases while still of active working age. The occupational health and safety is monitored by the Global Plan of Action on Workers' Health 2008–2017, endorsed by the World Health Assembly in 2007 [WHO, 2007].

Electromagnetic fields are present everywhere but in the same time they are invisible to the human eye. The natural sources of electric fields include the local build-up of electric charges in the atmosphere associated with thunderstorms and the earth's magnetic field. On the other hand, the fields generated by human-made sources concern: X-ray, the electricity that comes out of every power socket (low

frequency electromagnetic fields), and higher frequency radiowaves that are used to transmit information – whether via TV antennas, radio stations or mobile phone base stations. Reported symptoms of electromagnetic fields influence include headaches, anxiety, suicide and depression, nausea, fatigue and loss of libido. However, to date, scientific evidence does not support a link between these symptoms and exposure to electromagnetic fields as well as there have been no evidences that field exposures is the cause of prematurity and low birth weight in children of workers in the electronics industry. It is clear that if electromagnetic fields do have an effect on cancer, then any increase in risk will be extremely small. There is also little scientific evidence to support the idea of electromagnetic hypersensitivity.

Current and future research focus on: the study of electromagnetic fields in relation to cancer as well as to the long-term health effects of mobile telephone use (the International EMF Project).

The aim of quantifying environmental health impacts is to estimate the environmental burden of disease that quantifies the amount of diseases caused by environmental risks. WHO assumes that disease burden can be expressed in deaths, incidences (for instance: mortality from air pollution, mortality or burden of disease from water and sanitation) and also in Disability-Adjusted Life Years (they can be thought of as a measurement of the gap between current health status and an ideal health situation where the entire population lives to an advanced age, free of disease and disability). In accordance to WHO's: DALYs for a disease or health condition are calculated as the sum of the Years of Life Lost (YLL) due to premature mortality in the population and the Years Lost due to Disability (YLD) for people living with the health condition or its consequences. The other measures combine the burden due to death and disability in a single index. We can browse the data from e.g. Global Health Observatory (GHO). It contains an extensive list of indicators, which can be selected by theme or through a multi-dimension query functionality. Using indexes permits the comparison of the burden due to various environmental risk factors with other risk factors or diseases as well as it is additional information required for the rational development of policies by the health sector and activities of other sectors. Moreover, selected exposure-based, modelling and effectiveness-based methods used to estimate:

- ▶ the effectiveness and cost-effectiveness of interventions,
- ▶ the availability of resources,
- ▶ the burden of disease from air pollution,
- ▶ the risk of environmental disease and death,

strongly evidence the global health impacts which are caused by the environment.

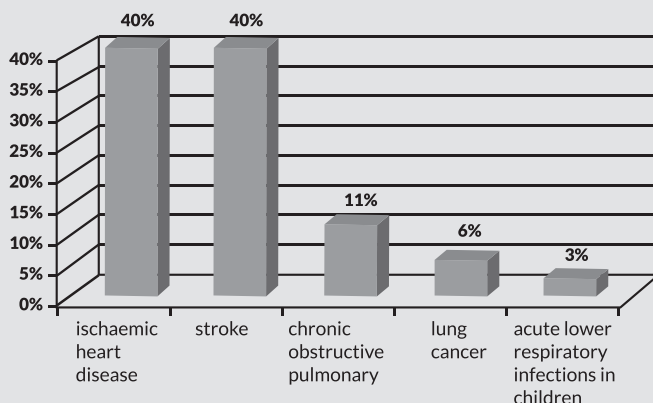
10.3. Determinants

Environmental hazards in particular, have made immense negative contributions to health, including occupational health hazards, poor sanitation, agricultural and industrial contaminations, of air, food, water and land. Meanwhile there are some others determinants that influence the environmental health state of communities, e.g. environmental justice, global environmental man-made disasters, urbanization, global environmental changes, health services, strategic actions and sustainable development.

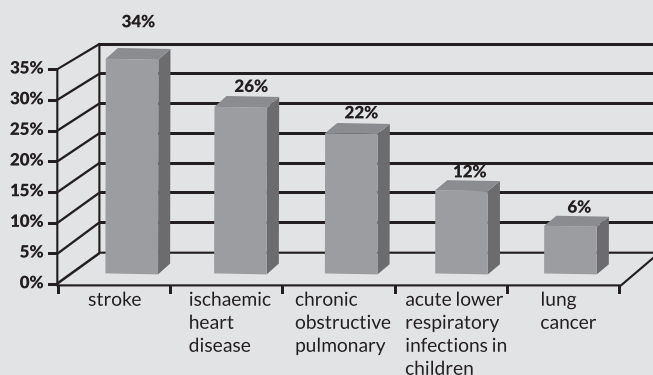
According to the Environmental Protection Agency the environmental justice is “the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies” [EPA, 2015]. The

WHO reports that in 2012 around 7 million people died as a result of air pollution (including people living in metropolitan areas) exposure (one in eight of total global deaths).

Outdoor air pollution-caused deaths-breakdown by disease



Indoor air pollution-caused deaths – breakdown by disease



European countries: over 90% of citizens in Europe are exposed to annual levels of outdoor fine particulate matter that are above WHO's air quality limits. This accounted for 482 000 premature deaths in 2012 (from e.g. respiratory and heart diseases, as well as strokes, lung cancer and blood vessel conditions). In the same year, indoor air pollution resulted in an additional 117 200 premature deaths, five times more in low-and middle-income countries than in high-income countries.

European cities: it is stated that in European cities outdoor pollution from transportation result in 130 000 premature deaths and from 50 to 70 million causes of respiratory diseases [Jarosińska, 2012, p. 95]. For example in London, according to new research, nearly 9,500 people died early in a single year as a result of long-term exposure to air pollution.

Source: own elaboration based on WHO.

fair treatment means that no group of people (including racial, ethnic, socioeconomic), should bear an unequal share of the negative environmental results (industrial, municipal, and commercial operations or the execution of federal, state, global and local environmental programmes and policies). Moreover, the meaningful involvement assumes that, e.g. affected community have an opportunity to participate in decisions about the proposed activity that will affect their environment and/or health [EPA, 2014]. The place of the presented phenomenon was United States (at the beginning of 1980's) [Steger, 2007, p. 11]. To sum up, in the context of the environmental health, the socio-economic factors deprivation is important. It often determines the environmental exposures. On average, people with low-income tend to live in more contaminated and polluted as well as less healthy areas. Therefore they are more vulnerable to the effects of exposures. They have lower health status and poorer accessed to health services. Simultaneously, people living in more deprived areas, consume fewer resources, thus are responsible for fewer of the emissions that pollute environment.

Environmental man-made disasters include such risks as collapsing ecosystems, freshwater shortages, nuclear accidents and failure to mitigate or adapt to climate change. Disasters result in deaths, severe injuries, requiring extensive treatments, increased risk of communicable diseases, damage of health facilities, damage to the water system, food shortage and population movements [Yasuyuki et al., 2011]. Dynamic industrialization, globalization as well as a development of huge concerns lead to increasing release of chemical contaminants outdoor pollution into local land and environment. Some selected environmental disasters that had impacted several human's health and live are presented as follows:

- ▶ 1952, London; the smog covered London for 5 days. Thousands of people died and hundred thousand fell ill. The smog consisted of airborne pollutants from the use of coal. It was estimated that 12 000 premature deaths can be attributed to this smog;
- ▶ 1986, Ukraine; the worst nuclear power-plant in history; One of the reactors exploded and as a result the meltdown and dusts sent a massive amount of radiation into the atmosphere (more than from Nagasaki and Hiroshima). That radiation drifted even toward Europe. Since then, thousands of kids have been diagnosed with thyroid cancer. The range of radiation was estimated on almost 20 miles area around the plant;
- ▶ 1991, Kuwaiti; oil wells were blown up; the fires burned for seventh months. The black rain fell and lakes of oil were created. Scores of livestock and other animals died;
- ▶ 2010, Gulf of Mexico; the Deepwater Horizon oil ring exploded and started sinking. The floor of oil gusher flowed for 87 days; it is recognized as the worst oil spill in U.S. history. 11 people were dead. Environmentalists and others braced for an environmental collapse on a massive scale.

As mentioned above urbanization is an ongoing phenomenon and it is a process of global scale changing the social and environmental landscape. What is more, urbanization is a result of population migration from rural to urban areas as a reason of industrialization, employment opportunities, lifestyle considerations, etc. Half of all people now live in urban environments and it is expected to reach about 66% by 2030 [Friis, 2011, p. 11]. It is worth considering that urban life is often polluted and unhealthy (especially in low income countries). Environmental challenges and urbanization opportunities are closely connected, thus there is an urgent need to find the balance between quality of life in a healthy urban environment (considering consumption and environmental quality). The quality of the urban environment plays an increasingly important role in public health. With regards to environmental health

it includes such urban problems as: solid waste disposal, provision of safe water and sanitation, transport, overrated density, concentration of trade, road-communication congestion, land use, noise pollution, urban air pollution, road traffic accidents, etc. A contemporary resource depletion issue is global climate change (arising from emission of carbon dioxide and other green emission gases) and ozone depletion. The origin of air problem in cities is their large energy demands [Campbell-Lendrum and Corvalán, 2007, pp. 109–117]. It is estimated that in cities more than one billion people are exposed to outdoor air pollution annually. According to WHO urban air pollution results in more than one million premature deaths and one million pre-natal deaths each year [Jarosińska, 2012, p. 95].

In accordance to World Commission on Environment and Development sustainable development “is development that meets the needs of the present without compromising ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two concepts:

- ▶ the concept of needs, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given;
- ▶ the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs” [WCED, 1987, p. 43].

The integration between sustainable development and environmental health is based on two-way relations. It means that health is important input to sustainable development: without health, there is no sustainable development (healthy people are essential for development: they are better able to learn, work and contribute to their economies and societies). On the other hand, sustainable development produces more health [PAHO and WHO, 2013, p. 2]. Smarter development of regions and mainly cities (smart, health city) in such sectors as transportation, energy and housing can generate more health co-benefits and fewer risk for particular environmental diseases [NIEHS, 2011, p. 2]:

- ▶ recognizing efforts to reduce environmental problems that can bring health benefits (e.g. creating surroundings that encourage biking and walking for transportation reduces greenhouse gas and toxic air pollution emissions (they are environmental benefits) and rises physical activity-health benefits;
- ▶ amending environmental quality for the poorest communities with the most burden of diseases (reducing exposures to indoor and outdoor air pollution, providing clean water, sanitation);
- ▶ noticing that some practices designed to promote sustainable development may have adverse environmental health effects and making efforts to prevent these before they are implemented.

The environmental health issues are also aims of the Millennium Development Goals of United Nations.

10.4. Economic aspects

Costs of illnesses associated with environmental contamination include [Davies, 2005, p. 5]:

- ▶ directs costs, e.g. health care costs (hospital and nursing home care), medical care expenditures for diagnosis, treatment, rehabilitation, prescription drugs, physician and other services (informal care, e.g. transportation and patient time loses, e.g. time spent travelling, waiting time),
- ▶ indirect costs, generally comprehend lost productivity expenditures due to morbidity and premature mortality;

For example, in the U.S. total annual asthma care costs (direct and indirect) exceed US\$6 billion (€5.4 billion). At present Britain spends about US\$1.8 billion (€1.62 billion) on health care for asthma and because of days lost through illness. In Australia annual direct and indirect costs of above mentioned disease reach almost US\$460 million (€414 million).

WHO European Healthy City Network

Nearly 100 cities from 30 countries are members of the WHO European Healthy Cities Network, phase V. The overall goal of this network is to put health high on social and political agendas. The network is consisted of the European cities that are committed to health and sustainable development. This European Cities Network has six main goals of strategic actions, e.g.:

- ▶ to promote policies and actions for health and sustainable development at local levels, with an emphasis on the determinants of health, people living in poverty, and the needs of vulnerable groups;
- ▶ to generate policy and practice expertise, good evidence, knowledge and methods that can be used to promote health in all cities in the Region;
- ▶ to play an active role in advocating for health at the European and global levels through partnerships with other agencies concerned with urban issues and networks of local authorities;
- ▶ to increase the accessedibility of the WHO European Network to all Member States in the European Region;

The joining criteria for cities are renewed every five years. The facts about cities are compiled and published in reports at the end of each Phase.

Łódź is also a member of the above mentioned Vth Phase of this network. The published data said that in years 2012 to 2014 Łódź was above medians' values (medians of: WHO European Regions and members of this Phase of the network) considering all core indicators. For example, the level of crude mortality per 1000 inhabitants was 14.3 whereas medians for motioned groups equaled 8.8 and 9.3. Moreover, the scale of the generated of municipal waste achieved 211 thousands of tones, in Europe on average, properly: 66 and 210. The two measures that indicated Łódź on the top of ranking were green space where the public has accessed and length of cycling network. Adequately, considering the first motioned indicator, Łódź had 3340 km² green space where the public has accessed, whereas in cities, on average 39 km² were estimated! With regard to the cycling network, the length of that in Łódź was 99 km, and in European cities the median indicated 73–90 km. Finally, the level of unemployment in Łódź (11.9%) exceeded the European median: 9.4–10.5%.

Source: own elaboration based on WHO Regional Office for Europe, 2015.

In Europe, in 2011, the direct annual and indirect costs reached US\$80.2 billion (€72.2 billion). Total annual costs of environmental diseases in Europe in 2011 exceeded €370 billion. It, apart from asthma costs, included, e.g. lung cancer (€106.4 billion), chronic obstructive pulmonary disease (€141.4 billion) as well as tuberculosis (€5.9 billion) [ELF and ERS, 2013, p. 16]. What is more, the cancer costs in Europe provide 6.5% of all health care expenditure in Europe. The obesity-related illness costs make over 1% of GDP in the US and between 1–3% of health spends in most countries [WHO and UN, 2015, p. 98].

By measuring and comparing the economic burdens of environmental diseases can help health-care decision-making, i.e. to set up and prioritize health-care policies and activities. Thus, the valuation of costs of illness, COI, (widely known also as burden of disease, BOD) is considered to be an essential evaluation technique in health care [Jo, 2014, p. 328]. Most of values of direct costs we can find in the National Health System Accounts. The only informal care and patient time losses should be converted into financial equivalents using one of the indirect costs valuation methods (see below). When measuring indirect costs we can apply one of three major methods presented below [Jo, 2014, pp. 329–330]:

- 1) Human capital method (HCM): is designed to estimate the value of human capital (which constitutes the individual's productivity in a society [Schultz, 1961]) as a present value of person's future earnings. It assumes that we will use future earnings as a proxy for future productivity. This method has been criticized because of assumption that a worker cannot be replaced even if the unemployment rate is high. In that case this method overestimate the value of production, on the other hand, this tool is widely accepted by most researchers.
- 2) Friction capital method (FCM): it is an alternative method to HCM. It estimates the value of human capital when another person from the unemployment pool replaces the person value of worker's future earnings until the sick worker returns or is eventually replaced. The friction costs (initial disruption costs plus training costs) are limited to the illness, injury or premature death of the short term period defined as "friction time". The FCM assumes that impairment or premature death will not affected the total productivity following the friction period. It is controversial that illness, injures or premature death would reduce the total unemployment;
- 3) Willingness to pay (WTP): measures the amount that a person is eager to pay in order to reduce the probability of illness or mortality. The various methods to determine and estimate an individual's WTP (e.g. conducting surveys, examining the extra wages for highly risky job, examining the demand for products that leads to greater level of health or safety) are called "conjoint analysis", CA, and "contingent valuation method", CVM. They commonly are named CA methods. These techniques require a hypothetical survey questions and some calculations that elicit utility and finally determine a person's maximum WTP for some goods that usually has no market prices (such as health).

The World Bank Group named as Global Environmental Facility (GEF) is one of the institution's largest and longest funded programmes. It has integrated global environmental benefits across the Bank programmes through more than 790 investment projects in 120 countries. The funds are used in areas directly or indirectly connected to environment and health, e.g. climate change, international waters, persistent organic pollutants [Kayser, 2014].

The European Union also has significant funding programmes for environment and health research known as Framework Programmes for Research and Technological Development (named just Framework Programmers, FP). The first EU FP with research activity dedicated to environment and health took place during 1998–2002 and engaged €160 million as well as more than 90 transnational research projects. In the next Framework Programme (FP6) from 2002 to 2006 more than 60 environmental health projects were funded with annual EU contributions of about €50 million. A total of 147 of environment and health projects were funded by the Seventh Framework Programme (FP7), from 2007 to 2013, with the EU contributing about €550 million (€79 million a year). Most projects are still ongoing.

Considering five categories of indirect costs of asthma (giftedness, absenteeism, informal health care, disability to work, loss of productive working time, deaths, excluding costs of complications), it was estimated that in 2012 total costs of mentioned disease reached above PLN 704.5 millions. The human capital method was applied. Table includes indirect costs of asthma as shares of GDP in percentages of productivity loss.

Indirect costs of asthma as shares of GDP in percentages of productivity loss in Poland in 2012

Loss of productivity due to asthma costs	% of productivity loss	PLN millions
	100	704.5
Contributions on health and social insurances, incl.:	11.46	80.7
Revenues from health contribution	3.82	26.9
Revenues from CIT	2.08	14.7
Revenues from PIT	4.47	31.5
Revenues from VAT	7.93	55.9
Revenues from excise	3.92	27.6

Source: EY, 2013, p. 70.

GEF in Eastern Europe and East Asia Cities (examples of projects during 2010–2014)

In Europe programming of GEF reached \$242.4 million. Activities involved 16 countries as well as 5 at sub-regional and regional levels and 38 projects (plus 7 new projects being under preparation). In Asia, on programming there were spent \$677.5 million, and engaged 12 countries and 5 at sub-regional or regional levels. There were 46 active projects and 10 new projects under preparation.

Asia: Supporting China's Goals To Build Climate Smart Cities. GEF with government of China invest in the Sino-Singapore Tianjin Eco-City Project (SSTEC). It is designed by 2020 to become a model eco-city that promotes energy efficient and low carbon urban systems, replicable in other Chinese municipalities. The eco-city design calls for high population density, transit oriented development, a mixed land use plan, an explicit local working/living ratio and affordable housing.

Poland: Poland Energy Efficiency. The main aim of this project was to increase public and private sector investments in energy efficiency (EE) in buildings. Finally, the project leveraged an estimated 30700 t CO₂ emission reductions per year through increased public and private investments in energy efficiency in buildings.

Source: own elaboration based on: Kayser, 2014, p. 8–29.

All 28 EU Member States are represented in FP7-funded projects. Of the 1 central and eastern European Member States, the ones showing the strongest participation are the Czech Republic, Poland, Romania and Slovenia. An additional

12 countries from the WHO European Region have taken part, the most frequent three being Norway, Switzerland and Turkey. The largest participation from outside Europe has come from the United States (24 participants in 35 projects), followed by China (12 participants in 16 projects) and Canada (11 participants in 12 projects).

The greatest number of projects concerned cancer and genotoxicity (26 activates), the lowest: overall mortality, diabetes (per 4), see Figure 10.4.

Future aspects of FP (for 2014 to 2020) will include, e.g.: understanding health, ageing and disease (determinants, risk factors and pathways); health promotion, urban health and disease prevention [WHO, 2015, p. 107].

10.5. Environmental health in Poland

The strong and dynamic industrialization in Poland in the second half of 20th century resulted in high level of environmental urban air and water pollution [Cembrzyńska et al., 2012, pp. 31–38]. Despite, the quality of environment has steadily improved in Poland in past the 15 years, however there are many environmental risk factors to health. The main environment and health issues in Poland and Polish cities include [WHO and MH, 2009, p. 19]:

- ▶ water and sanitation,
- ▶ exposure to environmental tobacco smoke,
- ▶ exposure to urban outdoor air pollution,
- ▶ road traffic injuries (especially at the urban level),
- ▶ unintentional injuries among children.

The WHO and Polish Ministry of Health calculated that main causes of death in Poland are cardiovascular (in 2012 it was 47% in all cases of death) and cancer (in 2012 it was 26% of all cases of death). What is more, the high mortality rate of road traffic injuries in children and young people were noticed. Healthy life years at birth in 2013 in Poland of:

- ▶ females was 62.7 years (the average of the phenomenon in EU28 was 61.5 years),
- ▶ males was 59.2 years (the average of the phenomenon in EU28 was 61.4 years);

The total death rate due to chronic diseases per 100 000 persons in 2009 in Poland was 159 whereas in EU27 amounted to 116 cases. Moreover, urban population exposure to air pollution by particulate matter (in micrograms per cubic meter) in Poland in 2012 was 36.6, in EU28 it gained 24.9. Proportion of population living in households considering that they suffer from noise in Poland in 2013 was 14%, whereas in EU28 reached 19%. Health expenditures on health care in 2012 in Poland comprised 7% of GDP, an average for EU27 was 9%.

WHO estimated of the environmental burden of disease for Poland in 2009 reached 17% and our country is in the middle of the range of WHO European Regions.

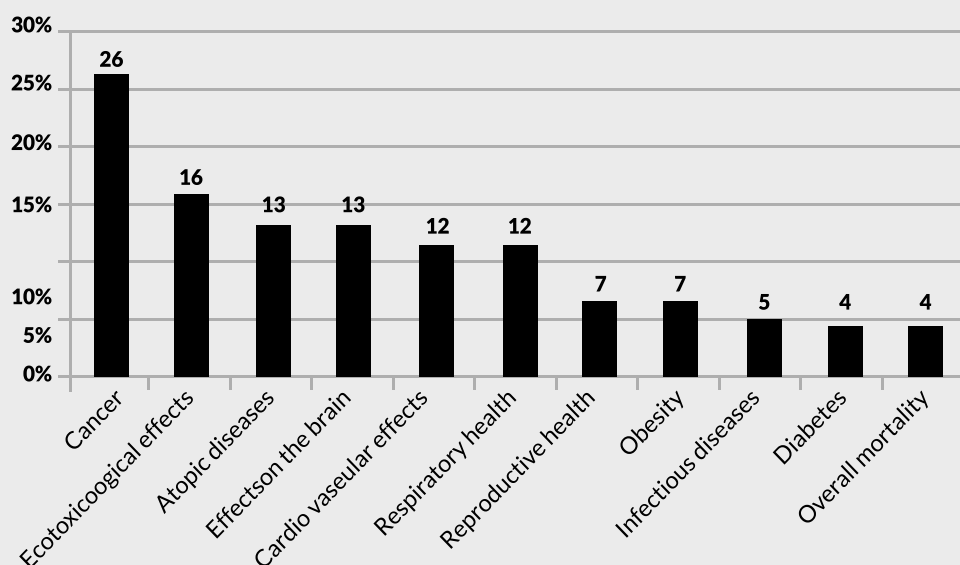
The main health institutions in Poland responsible for health risks related to environmental factors are the [WHO and MH, 2009, pp. 31–39]:

- ▶ Department of Public Health of the Ministry of Health. Within the Ministry of Health, the Department of Public Health covers disease prevention activities related to environment and health. What is more, the most noteworthy activities of this department are issues in physical activity and nutrition areas, road safety, anti-tobacco campaigns and respiratory diseases (asthma) as well as prevention activities that mainly focus on children's and environmental health. The department is mainly responsible for drafting legislation and policy-making.

- ▶ Department of Environmental Hygiene of Chief Sanitary Inspectorate. The main tasks of the Department are, e.g. setting priorities and guidelines for State Sanitary Inspection in the fields of labour hygiene, radiation hygiene, communal hygiene and preventive sanitary supervision; professional supervision of activities of Voivodship level Sanitary-Epidemic Stations in the fields of labour hygiene, radiation hygiene, communal hygiene and preventive sanitary supervision responsible for implementing prevention activities, conducting of Administrative procedures for occupational diseases; supervision of compliance with rules concerning chemical substances and mixtures, drug precursors, biocides and detergents; conducting of administrative procedures for awarding and withdrawing authorization for sanitary expert, sanitary supervision of management and disposal of medical waste in the field of human health care .
- ▶ National Institute of Public Health – National Institute of Hygiene (NIPH-NIH). The mission of the NIPH-NIH is to protect the health of the population through actions taken in the field of public health, including research and training. This refers to the monitoring of biological, chemical and physical risk factors in food, water and air as well as diseases and infections control. NIPH-NIH offers expertise for the government, NGOs and civil society in the field of public health, risk assessment and indication how to avoid risks. The Institute also conducts research of sera and vaccines quality.
- ▶ Nofer Institute of Occupational Medicine. Department of Environmental Health Hazards. Main activities include: assessment of exposures to dusts and bioaerosols (are airborne particles that are living (bacteria, viruses and fungi) or originate from living organisms [Srikanth P. et al, 2008, p. 302–312]) in the occupational and living environments, development and improvement of methods used to assess exposures to dusts and bioaerosols in the occupational and living environments, development of scientific background and preparation of the documentation of MAC values for the components of dusts and bioaerosols in the industrial atmospheres, assessment of health risks due to environmental and occupational exposures to various dusts and bioaerosols, improvement of methods used to identify harmful environmental agents in samples of materials and dusts, assessment of health risk associated with environmental exposures of populations to other harmful agents.
- ▶ Institute of Occupational Medicine and Environmental Health (IOMEH). It is a research centre which on the basis of its statute conducts research and implementation studies, training, diagnostic and treatment activities in the field of occupational medicine and environmental health. IOMEH is involved in public health and other statutory based tasks, particularly in health campaigns and disease prevention. The important marker of IOMEH is a unique Outpatient Clinic of Environmental Medicine in Poland and the only Training Centre for Occupational Health.

Poland has no public health act that could be considered a legally binding document controlling the effects of the environment on health [WHO and HM, 2015, p. 53]. The key of national policy for setting priorities and the agenda for public health is the National Health Programme. The government has adopted the current Programme for 2007–2015 on 15 May 2007. This policy is based on the previous National Health Programme, which was introduced during 1996–2005. It is also shaped in accordance with the Health for all policy framework for the WHO and European Union. The main goals of the

Figure 10.4. Number of health end-points and diseases investigated projects in FP7



Source: based on: WHO, 2015, p. 105.

National Health Programme are:

- ▶ reducing inequality in health,
- ▶ promotion of physical activity for preventing cardiovascular diseases and shaping desirable health behaviour,
- ▶ improvement of the eating habits of the population and food health quality and reducing the obesity level,
- ▶ reduction of tobacco smoking and exposure of children and pregnant women to environmental tobacco smoke,
- ▶ reduce of exposure to harmful factors in the living and working environments,
- ▶ improvement of the sanitary conditions,
- ▶ reduction of the number of accidents and injuries, especially among children and adolescences,
- ▶ creating healthy and safe conditions for older people,
- ▶ children as a main target group of the Programme.

The next National Health Programme for 2016–2020 (the project of this document was signed on 15 May 2015) includes prevalence actions against obesity. The obesity of young people is a common issue which results in a more and more diseases. The major change in the presented Programme will be the centers of psychic health centers and the Council of Public Health.

The total amount of funds allocated for the above-mentioned Programme is PLN 1.4 billion. It is estimated that the successful implementation of the Programme goals in practice will lead to:

- ▶ reduction of the number of smokers by 2% to 2020,
- ▶ stoppage of an increase of obesity and diabetes to year 2025,
- ▶ reduction of the number of heavy drinkers by 10% to year 2025,
- ▶ increase of the life expectancy of males to 78 years and females to 84 years in year 2030,
- ▶ reduction of the difference in an average number of years of life expectancy between males and females from 8 to 6 years.

The WHO Health City is a crucial international programme on urban health and environment that engages local governments in health development through a process of political commitment, institutional change, partner-based planning and innovative projects. It was introduced in 1988. According to this movement health is the business of all sectors. Local governments are in a unique leadership position with power to protect and promote their citizens' health and well-being. Nearly 100 cities are members of the WHO European Healthy Cities Network, and 30 national Healthy Cities networks across the WHO European Region have more than 1500 cities and towns as members. The primary goal of this Network considers improvement of health conditions in the cities, which is the environment and health of their residents. A Healthy City gives:

- ▶ clean, safe, high quality environment,
- ▶ significant participation in undertaking and controlling the decisions on the life of the residents,
- ▶ health and well-being, the possibility of satisfying basic needs,
- ▶ constant access to health care at a relevantly high level,
- ▶ physical and psychological condition, mutual support and quiet life.

In Poland the Healthy City Network has been introduced in 1991 as a Polish Healthy City Network, and since 1993 it is known as an Association of Polish Healthy Cities. The City of Łódź hosts the association's coordination office. It includes 44 Polish cities and communities. It is one of the longest established national healthy cities networks in Europe. To join the network, cities must fulfill a set of criteria that include passing a city council resolution, agreeing to comply with the constitution of the. The Association has developed an innovative and popular way to stimulate new activities in cities through an annual grant competition. The Association devotes about 20% of its budget, which is based on membership fees, to the competition. It is open to organizations and institutions from the Association's member cities. The Association sets the rules and criteria for assessing the grant applications. From 1994 to 2013, there were 972 applications for support, and 153 applications were supported.

Łódź as a member of Polish Health City Network

As a member of Polish Health City Network, Łódź has gained PLN 2.7 billion on the project realisation: Łódź kontra choroby wątroby. It is the part of the PL13 Programme: Ograniczenie społecznych nierówności w zdrowiu, which is funded by Norway Grants on 2009–2014 and Polish budget in 100%. The main aim of the project is to recover the citizens' health state through the reduction of chronic liver diseases. These incidences are results of obesity and alcohol abuse. The project activates include three age groups of people: females and males (age: 18–64) at risk of alcohol abuse; females and males (age: 18–64) with overweight and obesity; children and youth.

Source: own elaboration based on The City of Łódź Office, 2015.

Bibliography

- Bircher J. (2005), *Towards a dynamic definition of health and disease*, "Med. Health Care Philos", no 8.
- Burq J.R., Gist G.L. (1998), *The National Exposure Registry: Analyses of health outcomes from the benzene subregistry*, "Toxicology and Health", vol. 14(3).
- Campbell-Lendrum D., Corvalán C. (2007), *Climate change and developing-country cities: Implications for environmental health and equity*, "Journal of Urban Health", May, vol. 84, Issue 1, Supplement.
- Cembrzyńska J., Krakowiak E., Brewczyński P. (2012), *Zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym PM 10 oraz PM 2.5 w warunkach silnej antropopresji na przykładzie miasta Sosnowiec*, "Medycyna Środowiskowa", nr 15.
- Centers for Disease Control and Prevention Press Release (2010, 2012), *Diagnosed Diabetes Grows at a Dramatic Rate Throughout the United States*, http://www.cdc.gov/media/releases/2012/p11_15_diagnosed_diabetes.html [accessed on: 15.09.2015].
- Davies K. (2005), *Economic Costs of Diseases and Disabilities Attributable to Environmental Contaminants in Washington State*, Collaborative for Health and Environment – Washington Research and Information Working Group.
- EPA (2014, 2015), *Environmental Justice Small Grants Program*, Office of Environmental Justice, Request for Applications (RFA) Amendment No. 2 FUNDING NO: EPA-OECA-OEJ-15-01.
- EY (2013), *Metodyka pomiaru kosztów pośrednich w polskim systemie ochrony zdrowia*, Ernst & Young, Warszawa.
- Friis R.H. (2011), *Environmental Health*, Jones & Bartlett Publishers, Massachusetts.
- Friis R.H. (2012), *Essentials of Environmental Health*, 2nd edition, Jones & Bartlett Learning, Sudbury.
- Hancock T., Perkins F. (1985), *The mandala of health: a conceptual model and teaching tool*, "Health Education", vol. 24(1).
- Jantunen M., Oliveira Fernandes E., Carrer P., Kephelopoulous S. (2011), *Promoting Actions for Healthy Indoor Air (IAIAQ)*, European Commission Directorate General for Health and Consumers, Luxembourg.
- Jarosińska D. (2012), *Zdrowie środowiskowe – definicje, zakres, priorytety*, on-line.
- Jo Ch. (2014), *Cost-of-illness studies: concepts, scopes, and methods*, "Clinical and Molecular Hepatology", vol. 20.
- Johnson B.L. (1998), *An Ensemble of Definitions of Environmental Health*, U.S., Department of Health and Human Services, Environmental Health Policy Committee, Washington, D.C.
- Jukes G. (2011), *Environmental health services at a crossroads*, Thames Valley Health & Safety Group, the 4th slajd, on-line presentation.
- Kayser D. (2014), *When Foundational Acts Generate Significant Impacts: Highlights from Inside the GEF-5 WBG-GEF Program*. Washington, DC: World Bank Group.
- Last J.M., Abramson J.H., Friedman G., Porta M., Spasoff R.A., Thuriaux M. (eds), (1995), *A Dictionary of Epidemiology*, Oxford University Press, New York.
- Milne T.L. NACCHO, (1996, 1998), *Environmental Public Health Definition*, Environmental Health Assessment Workgroup.
- OECD (2011), *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Publishing, Paris.
- PAHO, WHO, (2013), *Health, Environment and Sustainable Development: Towards the*

- Future We Want*, A collection of texts based on the PAHO Seminar Series towards Rio+20 that occurred in the period between 8 February and 13 June 2012.
- Pamuk E., Makuc D., Heck K., Reuben C., Lochner K. (1998), *Socioeconomic Status and Health Chartbook*. Health, United States, Hyattsville, Maryland: National Center for Health Statistics.
- Pope A.M., Rall D.P. (eds), (1995), *Environmental Medicine: Integrating a Missing Element into Medical Education*, Institute of Medicine Report, National Academy Press, Washington, DC:
- Prüss-Üstün A., Corvalán C. (2006), *Preventing disease through healthy environments Towards an estimate of the environmental burden of disease*, WHO.
- Sartorius N., (2006), *The meanings of health and its promotion*, "Croat Med Journal", vol. 47(4).
- Schettler T. (2006), *Toward an Ecological View of Health: An Imperative for the Twenty-First Century*, Paper presented by The Center for Health Design and Health Care Without Harm at a conference sponsored by the Robert Wood Johnson Foundation, September 2006.
- Schultz T. (1961), *Investment in human capital*, "American Economic Review", vol. 51, no 1.
- Severens J.L., Laheij R.J., Jansen J.B., Lisdonk H., E., Verbeek A.L. (1998), *Estimating the cost of lost productivity in dyspepsia*, "Alimentary Pharmacology and Therapeutics", vol. 12, no. 9.
- Smith K.R., Corvalán F.C., Kjellström T. (1999), *How much ill health is attributable to environmental factors?*, "Epidemiology", vol. 10(5).
- Stacy S. (2013), *World Health Organization: Outdoor Air Pollution Causes Cancer*, Article date: October 17, 2013, <http://www.cancer.org/cancer/news/world-health-organization-outdoor-air-pollution-causes-cancer> [accessed on: 01.10.2015].
- Steger T. (ed.) (2007), *Making the Case for Environmental Justice in Central&Eastern Europe*, The Coalition for Environmental Justice, Hungary.
- UN (2015), *The Millenium Development Goals Report*, New York.
- WCED (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.
- WHO Regional Office for Europe (2012, 2013, 2015), *Environmental Health Inequalities in Europe*, Assessment Reports.
- WHO Scientific Group (1972), *Psychogeriatrics*, Technical Report Series no 507, Geneva.
- WHO (1993), *Guidelines for Drinking Water Quality Recommendations*, vol. 1, 2nd ed. Geneva.
- WHO (1948), *Preamble to the Constitution of the World Health Organization, adopted by the International Health Conference*, New York, 19–22 June 1946, entered into force on 7 April 1948.
- Yassi A. (2001), *Basic Environmental Health*, Oxford University Press, Oxford.
- Yasuyuki S., Bhattcharyay R., Tomoaki K. (2011), *Aggregate Impacts of Natural and Man-made Disasters: A Quantitative Comparison*, RIETI Discussion Paper Series 11-E-023.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.11>

Agnieszka Palma*

PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE WE WSPÓŁCZESNYCH MIASTACH



* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Demografii, e-mail: agnieszka.palma@uni.lodz.pl

11.1. Przedmiot demografii

Demografia (gr. *demos* – lud, *grapho* – pisać) jest nauką zajmującą się badaniem prawidłowości zjawisk ludnościowych w konkretnych warunkach społecznych i gospodarczych danego terytorium. Jej zadaniem jest statystyczno-analityczny opis stanu i struktury ludności oraz badanie i ocena zmian wynikających z dotychczasowego i przewidywanego ruchu naturalnego i wędrownego [Holzer, 2003]. W szczególności nauka ta bada stan i zmiany w liczbie ludności (depopulacja i przeludnienie), analizuje strukturę ludnościową według płci, wieku i niektórych cech społecznych, zajmuje się ruchem naturalnym (urodzenia, zgony, rozwody, zawieranie związków małżeńskich) i ruchem wędrownym (migracje wewnętrzne i zagraniczne) [Okólski, Fihel, 2012].

Podstawowym etapem procesu poznawczego w demografii jest **analiza demograficzna**, polegająca na statystycznym opisie i wnioskowaniu o procesach ludnościowych. Analizę można przeprowadzić w ujęciu przekrojowym oraz kohortowym. Uwzględnia ona wielkości absolutne, takie jak np. liczba ludności, liczba zgonów, liczba urodzeń oraz wielkości względne (miary natężenia zwane współczynnikami demograficznymi), np. współczynnik umieralności, współczynnik dzietności. Wyrażają one natężenie badanych procesów, zazwyczaj w przeliczeniu na 100 lub 1000 osób zbiorowości. Współczynniki demograficzne obrazują w sposób syntetyczny badaną zbiorowość i pozwalają porównać ją z inną zbiorowością.

Ludność Polski stanowią osoby zamieszkujące w Polsce, bez rozróżnienia na obywateli i cudzoziemców zamieszkujących na stałe w Polsce oraz osoby posiadające nadal obywatelstwo państwa polskiego i będące zameldowane w Polsce, lecz zamieszkujące poza krajem. Do ludności Polski nie wlicza się osób należących do narodu polskiego, które zamieszkują poza Polską, lecz nie posiadają obywatelstwa polskiego (mniejszość polska poza granicami Polski) oraz cudzoziemców przebywających tylko tymczasowo lub nielegalnie.

Podstawowymi źródłami danych demograficznych są **spisy powszechne ludności**, rejestracje bieżące, specjalne badania ankietowe, które regularnie gromadzi i publikuje Główny Urząd Statystyczny. Celem spisu powszechnego jest zebranie informacji o liczbie i strukturze gospodarstw domowych i rodzin, ich wielkości i składzie, o zasobach i warunkach mieszkaniowych ludności – na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju, a także o poziomie wykształcenia ludności, o dojazdach do pracy w skali kraju i jednostek lokalnych, o rozmiarach i przyczynach migracji i ich wpływie na skład gospodarstw domowych i rodzin oraz na sytuację ekonomiczną. Spisy realizowane są zgodnie z zaleceniami i standardami organizacji międzynarodowych, jak UE i ONZ, co umożliwia dokonywanie porównań międzynarodowych. W XXI w. w Polsce były przeprowadzone trzy Narodowe Spisy Powszechne: w 2002 r., 2011 r., 2021 r., oraz dwa Powszechne Spisy Rolne: w 2010 i 2020 r.

Spisy powszechne obejmują całą populację ludności i wszystkie mieszkania (w przypadku narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań) lub gospodarstwa rolne (w przypadku powszechnego spisu rolnego). Oznacza to, że dane uzyskiwane w wyniku spisu powszechnego pochodzą od wszystkich obywateli. Co istotne, w przypadku wielu cech demograficzno-społecznych, jak np. wyznanie, narodowość czy stopień niepełnosprawności, spisy powszechne są dla państwa jedynym źródłem danych.

Powszechny spis ludności powinien spełniać trzy warunki: **powszechności** (obejmować całą ludność), **jednoczesności** (musi być przeprowadzony w określonym czasie), **imienności** (każda osoba ma zostać spisana z imienia i nazwiska). Dodatkowo w Polsce stosuje się zasady periodyczności (spisy odbywają się

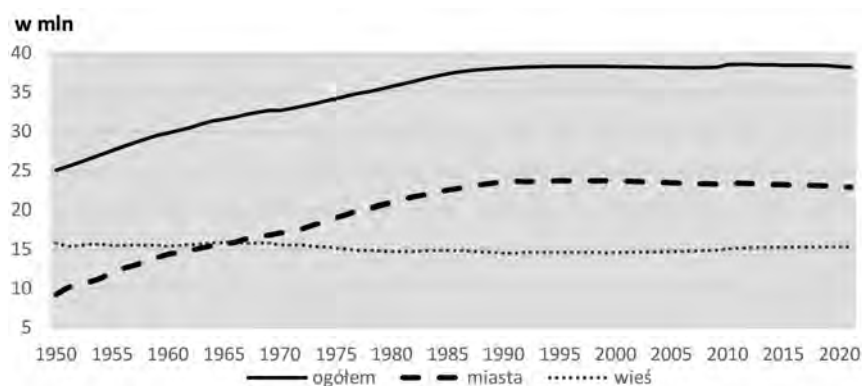
wg zaleceń ONZ co 10 lat) oraz bezpośrednio (odpowiedzi na pytania spisowe udziela bezpośrednio osoba spisywana, w wyjątkowych sytuacjach jej najbliższy domownik) [GUS, 2014].

11.2. Zmiany demograficzne i ich dynamika

Pod koniec XX w. w Polsce zaczęły się niepokojące tendencje zmian demograficznych, które występują w liczbie i strukturze ludności, w liczbie urodzeń, zgonów i zawieranych małżeństw, a także w saldzie migracji. Skutkiem tych przemian jest między innymi spadek liczby ludności, który obserwujemy w XXI w. Liczba ludności w 2021 r. wynosiła 38 036 tys. osób i zmniejszyła się o ok. 476 tys., w porównaniu z wynikami spisu w 2011 r. Ludność miejska stanowiła 59,8% ogółu ludności, na wsi mieszkano 40,2% (w 2011 r. udziały wynosiły odpowiednio – 60,8% i 39,2%) [GUS, 2022a].

Liczba ludności Polski ulegała wielu zmianom. Lata powojenne charakteryzowały się systematycznym jej wzrostem, głównie za sprawą wysokiego przyrostu naturalnego. W 1990 r. liczba ludności Polski przekroczyła 38 mln, w następnych latach występowały już tylko jej nieznaczne wahania (rys. 1). Zahamowanie wzrostu było skutkiem zmian ustrojowych z 1989 r. Pojawiło się bezrobocie i wynikające z niego problemy ekonomiczne społeczeństwa, a w konsekwencji zmniejszenie liczby urodzeń. Ponadto wśród młodych ludzi zmieniał się model życia, coraz więcej czasu zajmowała kariera zawodowa, coraz mniej czasu poświęcano rodzinie i wychowywaniu dzieci. W wyniku tego od 1997 r. liczba ludności Polski zaczęła nieznacznie spadać. Kolejnym negatywnym czynnikiem była zwiększona emigracja po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Pozytywna zmiana nastąpiła w 2008 r., gdy ponownie zaczęło przybywać nam mieszkańców. Liczba ludności Polski osiągnęła swoją maksymalną jak dotychczas wartość 38 mln 538 tys. pod koniec 2011 r. Druga i początek kolejnej dekady XXI w. charakteryzują się kolejnymi spadkami liczebności Polaków.

Rysunek 1. Ludność Polski w latach 1950–2020 (w mln)

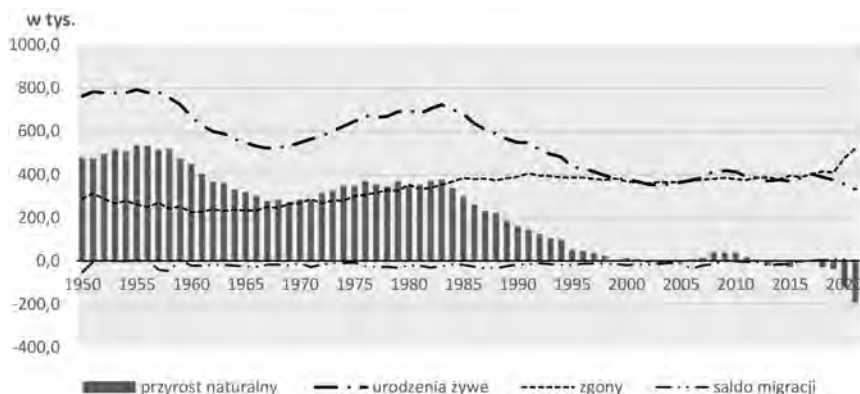


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Kolejną niepokojącą zmianą demograficzną jest fakt, że od 2013 r. utrzymuje się przewaga liczby zgonów nad liczbą urodzeń. Obserwowany jest **ubytok naturalny**. Wzrost liczby i odsetka osób w starszym wieku przyczynia się do wzrostu liczby zgonów. Zjawisko to nasiliło się w latach 2020–2021, kiedy to

sytuacja demograficzna Polski kształtowała się pod wpływem pandemii COVID-19. W 2021 r. zarejestrowano 331 tys. żywych urodzeń, a liczba zgonów przekroczyła pół miliona. **Przyrost naturalny** pozostał ujemny i wynosił –188 tysięcy osób. Dla porównania trzydzieści lat wcześniej, przyrost naturalny był dodatni w granicach 160 tys. Rysunek 2 ilustruje przemiany demograficzne związane z przyrostem naturalnym na przestrzeni siedemdziesięciu lat, od 1950 do 2020 r.

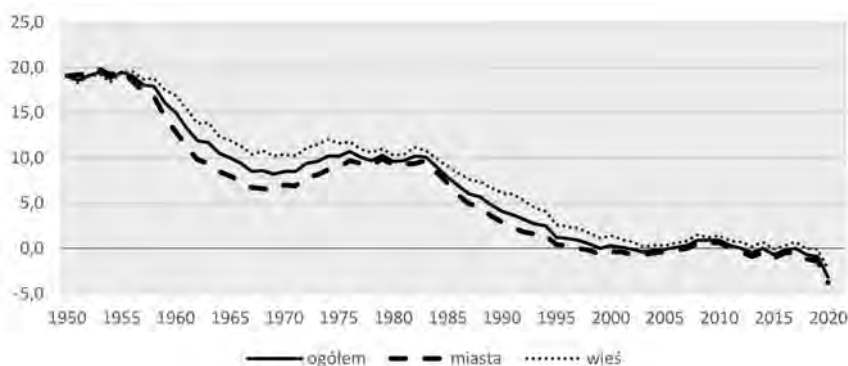
Rysunek 2. Ruch naturalny i saldo migracji ludności Polski w latach 1950–2020 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W ostatnich dwudziestu pięciu latach wystąpiły znaczne, negatywne zmiany w procesach demograficznych, co jest widoczne na wykresie. Prawa część różni się diametralnie od pozostałej części wykresu. W 2021 r. współczynnik przyrostu naturalnego (na 1000 ludności) wyniósł –4,9; oznacza to, że na każde 10 tys. mieszkańców Polski ubyło 49 osób. Dla porównania, w latach 80. współczynnik przyrostu naturalnego oscylował wokół 10. W badanym okresie współczynniki przyrostu naturalnego były zazwyczaj niższe w miastach niż na obszarach wiejskich (rys. 3). Znaczny ujemny przyrost naturalny powoduje kurczenie się populacji, przy czym tempo spadku wraz z upływem czasu będzie coraz wyższe.

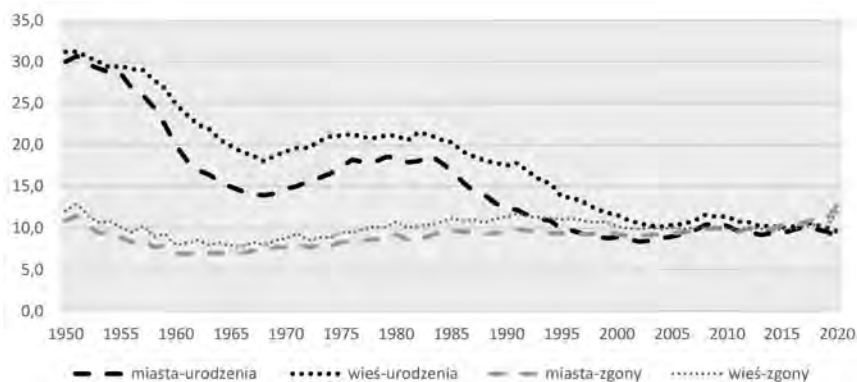
Rysunek 3. Współczynnik przyrostu naturalnego (przyrost na 1000 ludności) w latach 1950–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Współczynniki urodzeń i zgonów w latach 1950–2020 z podziałem na miasta i wieś precyzyjnie ilustrują niekorzystne tendencje procesów demograficznych w Polsce, a w szczególności ich nasilenie w miastach (rys. 4).

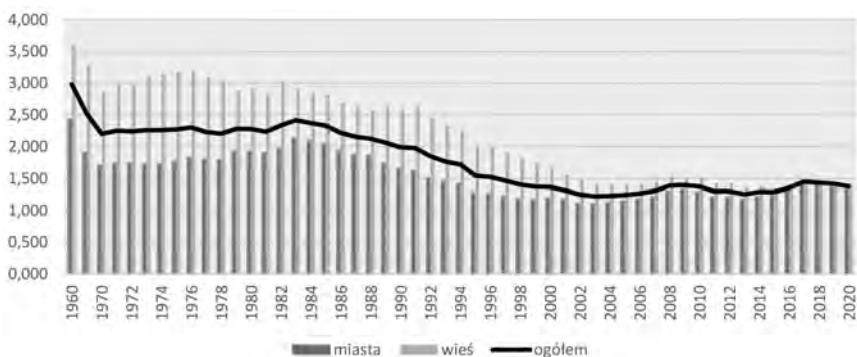
Rysunek 4. Współczynniki urodzeń i zgonów w latach 1950–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podstawowym wskaźnikiem obrazującym sytuację demograficzną w danym kraju jest **współczynnik dzietności**. Określa on liczbę urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym 15–49 lat. Minimalna wartość współczynnika niezbędna dla uzyskania zastępowalności pokoleń, czyli stanu, kiedy liczba urodzeń i zgonów jest sobie równa i co za tym idzie wielkość populacji nie zmienia się, wynosi 2,10–2,15 (co oznacza, że w danym roku na 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci). W Polsce problem zastępowalności pokoleń pojawił się w 1989 r., gdy wartość współczynnika spadła poniżej 2,10. W 2021 r. wartość ta wynosiła 1,32. Graficzna ilustracja zmian wartości współczynników dzietności w latach 1960–2020 jest przedstawiona na rysunku 5. Większość krajów Unii Europejskiej boryka się z podobnymi problemami. W najlepszej sytuacji w 2020 r. znalazły się Francja, Rumunia i Republika Czeska, ze współczynnikami dzietności równymi odpowiednio: 1,83; 1,8; 1,71. Najniższy współczynnik dzietności, nieprzekraczający wartości 1,29 miały Malta (1,13), Hiszpania (1,19) i Włochy (1,24).

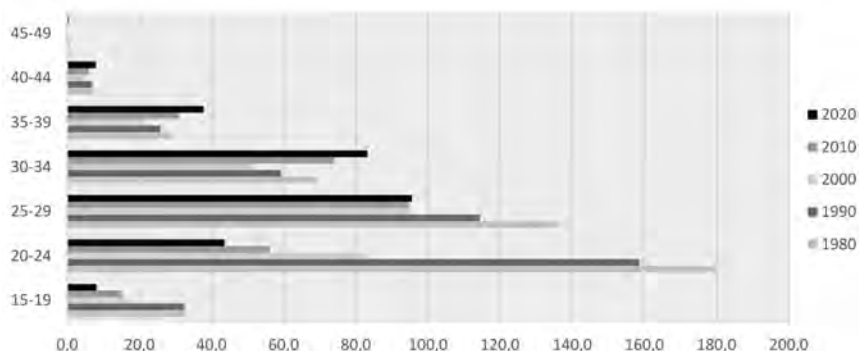
Rysunek 5. Współczynniki dzietności w latach 1960–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przemiany demograficzne zapoczątkowane w latach 90. ubiegłego wieku spowodowały przesunięcie najwyższej płodności kobiet z grupy wieku 20–24 lata do grupy 25–29 lat oraz wzrost płodności kobiet w grupach wiekowych 30–34 i 35–39 lat (rys. 6). Źródeł tych zmian należy upatrywać w zmianach kulturowych, m.in.: we wzroście aktywności zawodowej kobiet i aspiracji samorozwoju oraz w konsekwencjach przemian społeczno-gospodarczych lat 90., związanych z upadkiem komunizmu i wejściem społeczeństwa na wolnorynkową ścieżkę rozwoju.

Rysunek 6. Urodzenia żywe na 1000 kobiet w poszczególnych grupach wieku w kolejnych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przesunięcie najwyższego poziomu płodności kobiet do kolejnej grupy wiekowej przyczyniło się do podwyższenia przeciętnego wieku rodzących kobiet, który w 2020 r. wyniósł 30,6 lat, wobec 26,9 lat w 2000 r., oraz do zwiększenia się mediany wieku kobiet rodzących pierwsze dziecko z 23,7 do 28,5 lat. W ostatnich latach zmieniła się też struktura poziomu wykształcenia matek. W 2020 r. aż 49% kobiet rodzących dziecko posiadało wykształcenie wyższe, tj. ponad ośmiokrotnie więcej niż na początku lat 90. ubiegłego wieku, kiedy udział ten wynosił 6%. Natomiast sześciokrotnie zmniejszył się odsetek kobiet z wykształceniem podstawowym i bez wykształcenia – z 18% w 1990 r. do niespełna 2% obecnie.

Kolejnym aspektem przemian demograficznych jest fakt, że w okresie ostatnich trzydziestu lat obserwuje się wzrost liczby urodzeń pozamateriańskich. W związkach nieformalnych rodzi się obecnie co czwarte dziecko (25%) i od 2000 r. udział ten zwiększył się ponad dwukrotnie, na początku lat 90. ubiegłego wieku wynosił ok. 6–7%. Odsetek dzieci urodzonych ze związków pozamateriańskich jest wyższy w miastach i wynosi 30%, podczas gdy na wsi – 22% [GUS, 2021]. Rosnący współczynnik dzietności pozamateriańskiej wynika ze wzrostu liczby rodzin tworzonej przez związki nieformalne, wzrasta także liczba matek samotnie wychowujących dzieci, tworzących rodziny niepełne. Obserwowane zmiany są efektem wyboru młodych ludzi, którzy decydują się najpierw na osiągnięcie określonego poziomu wykształcenia i stabilizacji ekonomicznej, a dopiero około trzydziestki, na założenie rodziny lub, ewentualnie, jej powiększenie.

Ważnym składnikiem określającym dynamikę wielkości populacji i jej struktur wieku jest **umieralność**. W Polsce natężenie zgonów do 2019 r. nie zmieniało się istotnie – rosło, ale tempo wzrostu było niewielkie i w miarę jednostajne. W 2020 r. nastąpił gwałtowny wzrost liczby zgonów, wywołany pandemią COVID-19. Bezpośrednie jej ofiary stanowią ok. 60% odnotowanego wzrostu umieralności. Poziom

umieralności jest obecnie wyższy w miastach niż obserwowany na wsi, wykazuje również znaczne zróżnicowania regionalne. Należy oczekiwać, że liczba i natężenie zgonów nadal będzie wzrastać z powodu systematycznego powiększania się liczby i odsetka osób w najstarszych grupach wieku [Stańczak i in., 2018].

W 2020 r. **saldo migracji** zagranicznych na pobyt stały wyniosło 4,5 tys., przy czym liczba imigracji osiągnęła poziom 13,3 tys., natomiast emigracji 8,8 tys. Dodatni bilans migracji definitywnych (obliczany na podstawie informacji o zameldowaniach na pobyt stały po przyjeździe z zagranicy oraz wymeldowaniach z pobytu stałego w związku z wyjazdem na stałe za granicę) odnotowano piąty rok z rzędu począwszy od 2016 r. – wcześniej, przez kilka dziesięcioleci, utrzymywało się saldo ujemne [GUS, 2021].

Przebieg zjawisk demograficznych wskazuje, że sytuacja ludnościowa Polski jest od wielu lat trudna i nie daje podstaw, aby spodziewać się znaczących zmian, które zagwarantowałyby stabilny rozwój demograficzny i zastępowalność pokoleń. Niski od trzydziestu lat poziom dzietności negatywnie wpłynie także na przyszłą liczbę urodzeń, gdyż liczba kobiet w wieku rozrodczym będzie zdecydowanie mniejsza w kolejnych okresach. Ponadto społeczeństwo polskie starzeje się coraz szybciej poprzez przede wszystkim wzrost liczby i udziału w ogólnej populacji ludności w najstarszych rocznikach wieku oraz wydłużanie się przeciętnej długości życia. W chwili obecnej jest to proces demograficzny o niespotykanej wcześniej skali i natężeniu, który szczególnie zauważalny jest w miastach [GUS, 2016]. Ponadto procesy suburbanizacji, czyli migracji na tereny podmiejskie, pogłębiają niekorzystne trendy demograficzne. Decyzję o takiej migracji podejmują przede wszystkim osoby relatywnie młode, w wieku 30–45 lat, które są na tyle młode, aby były gotowe podjąć trud budowy i przenosin, i na tyle zaawansowane w karierze zawodowej, aby zdołały zgromadzić zasoby wystarczające do podjęcia takiego kroku (Szukalski, 2010). Osoby starsze są najczęściej niechętnie nastawione do przeprowadzek i zdecydowana większość z nich nie chce dobrowolnie zmieniać miejsca zamieszkania.

11.3. Procesy demograficzne w polskich miastach

Przytoczone wyżej fakty demograficzne dotyczące Polski, z uwzględnieniem podziału na miasto i wieś pozwalają zauważyć, że współczesne polskie miasta podlegają bardzo dynamicznym przemianom demograficznym. W dużej mierze jest to konsekwencja przekształceń, które dokonały się w ramach drugiego przejścia demograficznego na początku lat 90. ubiegłego wieku [Kotowska, 1998, 1999]. Twórcami koncepcji **drugiego przejścia demograficznego** są Dirk van de Kaa [van de Kaa, 1994] oraz Ron Lesthaeghe [Lesthaeghe, 2010]. Główną jej ideą jest jednokierunkowa zmiana wielu zachowań demograficznych, odnoszących się do sfery małżeństwa i rozrodczości. Przejście to przejawia się spadkiem dzietności poniżej poziomu prostej zastępowalności pokoleń, opóźnianiem decyzji o urodzeniu pierwszego dziecka, wzrostem liczby urodzeń pozamałżeńskich, spadkiem skłonności do zawierania małżeństw, spadkiem umieralności i wydłużaniem się przeciętnej długości życia oraz nasileniem się procesów migracyjnych.

Zmiany w procesach demograficznych zachodzą w miastach i na terenach wiejskich, przy czym ich poziom i intensywność są znacznie większe w miastach, w szczególności w tych powyżej 100 tys. mieszkańców. Miasta te odbiegają od pozostałych, bowiem można tu mówić o odmiennych **wzorcach zachowań demograficznych** [Janiszewska, 2013].

Gdy rozpatruje się ostatnie 70 lat, można dostrzec, że do 1990 r. liczba ludności miast systematycznie rosła. Największy wzrost miał miejsce w latach silnego uprzemysłowienia i uruchamiania nowych działalności gospodarczych w większości miast w Polsce. W okresie tym rozkwit przeżywały małe miasta, które na skutek lokalizacji i rozwoju przemysłu zyskiwały na znaczeniu. Migracja do tych miast odbywała się na dużą skalę. Przykładem może być Bełchatów, gdzie działalność przemysłu wydobywczego i lokalizacja elektrowni uruchomiła dynamiczne procesy demograficzne, a także Płock, gdzie powstał kombinat paliwowo-energetyczny.

Po roku 1990 notowany był i jest nadal stały ubytek liczby ludności w miastach (rys. 1). Liczba mieszkańców miast maleje, pomimo że co roku nadawane są prawa miejskie dotychczasowym miejscowościom wiejskim. W okresie międzypokoleniowym powstały 52 nowe miasta, mimo to stopa ubytku w miastach kształtowała się na poziomie -2,8%, natomiast tempo przyrostu ludności wiejskiej wyniosło 1,2% [GUS, 2022a]. W 2020 r. w odniesieniu do 2019 r., w największym stopniu zmniejszyła się liczba ludności w miastach regionu śląskiego. Znaczący ubytek odnotowano także w miastach województw: łódzkiego, dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego [GUS, 2022b].

W końcu grudnia 2020 r. populacja 37 miast dużych zmniejszyła się o 50,8 tys. w porównaniu z 2019 r., ponadto Kalisz stracił status miasta stutysięcznego. Liczba ludności zmniejszyła się w 34 ośrodkach, w tym najbardziej – w Toruniu, Częstochowie, Wałbrzychu, Bytomiu, Włocławku, Sosnowcu, Bydgoszczy i Łodzi. Ubytek ludności w miastach średnich występował corocznie w latach 2011–2020, w tym największy odnotowano w ostatnim roku opisywanego okresu. Zmniejszenie liczby ludności w miastach średnich w latach 2019–2020 odnotowano w 157 ośrodkach (na 180), w tym największe w Kole, Wieluniu oraz Żaganiu, Starachowicach i Sandomierzu. Wzrost liczby ludności w tym okresie dotyczył 23 ośrodków, w tym w dalszym ciągu największy był w pięciu miastach województwa mazowieckiego (Marki, Kobylka, Żąbki, Grodzisk Mazowiecki, Piaseczno), w dwóch miastach pomorskiego (Reda, Pruszcz Gdański) oraz w jednym małopolskiego (Wieliczka) [GUS, 2022b]. W 2020 r. w porównaniu z rokiem poprzednim populacja miast małych, których było 727, była mniejsza o 26,9 tys. Ubytku tego nie zrównoważyło powstanie w tym okresie 4 nowych ośrodków miejskich. Analiza cech demograficznych miast pokazuje, że zdecydowana większość z nich tworzy typ miast wyludniających się i kurczących się demograficznie [Janas i in., 2019]. Potwierdza to również ujemne saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały w miastach od końca lat 90. XX w. – odmiennie niż w populacji ogółem, gdzie od 2016 r. występują wartości dodatnie [GUS, 2022b].

Konsekwencje demograficznego kurczenia się miast tworzą reakcję łańcuchową. Długotrwały ubytek ludności stanowi impuls uruchamiający kolejne zjawiska demograficzne, takie jak starzenie się społeczeństwa, migracje, ujemny przyrost naturalny [Cienkosz, 2020]. W literaturze przedmiotu podkreśla się brak wypracowanej metody przeciwdziałania skutkom wyludniania się miast [Jaroszevska, 2013; Kantor-Pietraga, 2014].

Depopulacja, która w dużym stopniu wynika z suburbanizacji, dotknęła zdecydowaną większość miast [Kantor-Pietraga, 2014, Janas i in., 2019]. Przeprowadzki na obszary okalające miasto charakterystyczne są dla większości wielkich, dużych i średnich miast w Polsce.

Ubytek demograficzny spowodowany migracją mieszkańców z ośrodków centralnych do terenów podmiejskich rozpatrywany jest także w wymiarze przestrzennym. Osiedlanie się ludności poza rdzennym ośrodkiem prowadzi do rozlewania się miast. Konsumpcja terenów rolnych generowana popytem na nową zabudowę, konieczność wyposażenia nowych obszarów w podstawową infrastrukturę

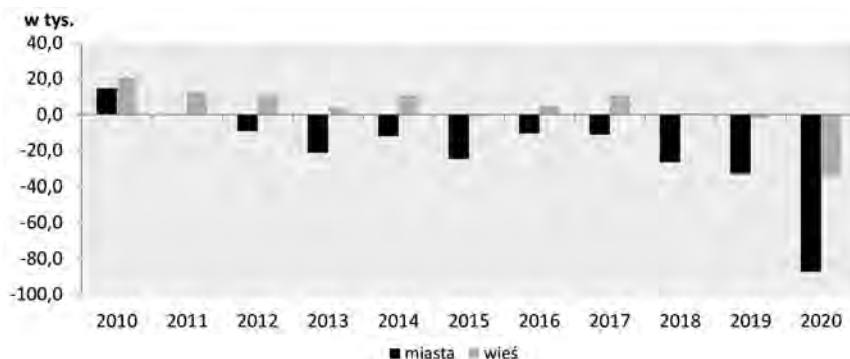
techniczną, komunikacyjną – to jedno z podstawowych konsekwencji mierzonych w aspekcie przestrzennym [Cienkosz, 2020]. Ponadto otaczające miasta tereny wiejskie de facto stają się zurbanizowanymi obszarami miejskimi, pozostając w dalszym ciągu wsiami w sensie administracyjnym [Stańczyk i in., 2018].

Nie zawsze jednak odpływ mieszkańców z miast do stref podmiejskich jest niekorzystny. W wąskim rozumieniu miasto w granicach administracyjnych traci mieszkańców, lecz w szerszym ujęciu obszaru funkcjonalnego ludność nadal pozostaje w oddziaływaniu jednego rynku pracy [Cienkosz, 2020].

Należy podkreślić, że mieszkańców zyskują zwłaszcza tereny, na których są zlokalizowane rozwijające się największe wielofunkcyjne aglomeracje miejskie (obszary aglomeracyjne). Dotyczy to głównie rejonów: Warszawy, Trójmiasta, Poznania, Krakowa, aglomeracji bydgosko-toruńskiej, a także Wrocławia [Stańczyk, 2018].

Przyrost naturalny w miastach po raz pierwszy był ujemny w 1998 r. i utrzymywał się na minusie do 2007 r. W latach 2008–2011 przyjmował wartości dodatnie. A od 2012 r. w miastach znów notowano ujemny przyrost naturalny. W 2020 r. różnica między liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów była najwyższa i wynosiła minus 87,2 tys. Rysunek 7 graficznie ilustruje zmiany przyrostu naturalnego w miastach i na wsi w latach 2010–2020.

Rysunek 7. Przyrost naturalny ludności miast i wsi w latach 2010–2020 (w tys.)



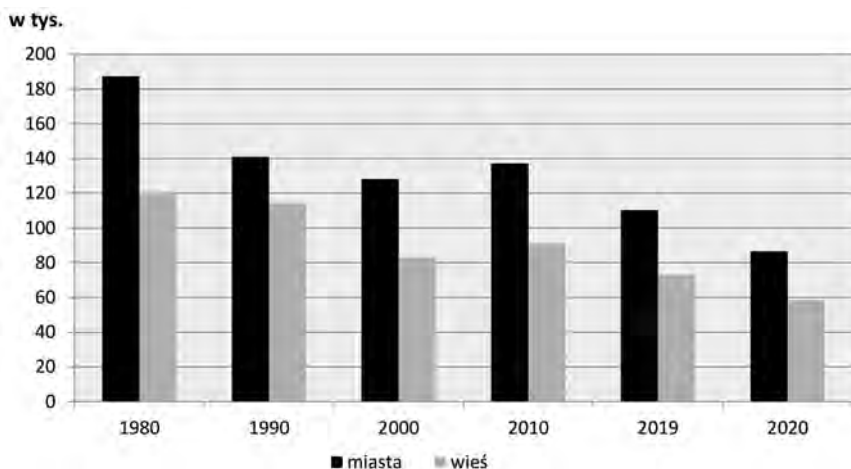
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2011–2020 w miastach obserwowano zmiany w strukturze ludności według ekonomicznych grup wieku. Nastąpił znaczący ubytek osób w wieku produkcyjnym (o 12,0%), przy nieznacznym wzroście liczby osób w wieku przedprodukcyjnym (o 0,2%) i wyraźnym zwiększeniu liczby ludności w wieku poprodukcyjnym (o 31,2%) [GUS, 2022b]. Zmiany te są między innymi wynikiem spadku płodności, który od dawna utrzymuje się na ekstremalnie niskim poziomie, wskazując na skalę przemian w zakresie zachowań rozrodczych mieszkańców największych miast naszego kraju [Szukalski, 2021]. Przemiany postaw i zachowań matrymonialnych oraz prokreacyjnych młodych ludzi tłumaczy się często przy użyciu koncepcji drugiego przejścia demograficznego. Wzrost poziomu wykształcenia oraz aktywności i aspiracji zawodowych kobiet, a także skomplikowana sytuacja na rynku pracy są głównymi przyczynami spadku liczby zawieranych małżeństw, opóźniania wieku rodzenia dzieci oraz zmniejszenia ich liczby [Kotowska, 1999].

Dzietność kobiet w Polsce jest determinowana między innymi liczbą zawieranych związków małżeńskich. W 2020 r. spośród urodzonych dzieci około 70% urodziło się w małżeństwach, ponadto ponad połowa dzieci rodzi się w okresie

pierwszych trzech lat trwania małżeństwa. A zatem wzrost liczby małżeństw wpływa na wzrost liczby urodzeń. Niestety, w procesach tworzenia rodzin także mamy do czynienia z niekorzystnym trendem. Skłonność do zawierania związków małżeńskich w miastach maleje od lat 90. ubiegłego wieku, co ilustruje rysunek 8. W konsekwencji – od 2011 r. – maleje liczba małżeństw istniejących, tj. każdego roku liczba nowopowstałych związków małżeńskich jest niższa od liczby małżeństw rozwiązanych przez śmierć współmałżonka lub przez rozwód. W końcu 2020 r. w Polsce istniało 8759 tys. małżeństw – o prawie 97 tys. mniej niż rok wcześniej. Należy podkreślić, że w latach 90. ubiegłego oraz na początku bieżącego wieku rozwody stanowiły przyczynę 20% rozwiązywanych rocznie małżeństw, obecnie jest to już prawie 30% [GUS, 2021].

Rysunek 8. Małżeństwa zawarte 1980, 1990, 2000, 2010, 2019, 2020 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy dodać, że spadek skłonności do zawierania małżeństw w miastach ogółem był nieco większy niż w ośrodkach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. Świadczy to o większym spadku tej skłonności wśród mieszkańców pozostałych ośrodków miejskich w Polsce, tj. miast małych i średniej wielkości [Janiszewska, 2022].

Przemiany płodności i trwania życia oraz obserwowane zmiany struktur ludności w znacznym stopniu wpływają na nasilenie się **procesu starzenia** ludności całego kraju, a w szczególności mieszkańców dużych miast. Ma to odzwierciedlenie we wzroście **współczynnika starości** demograficznej, tj. udziału ludności w wieku powyżej 65 lat w populacji ogółem – z 14,4% w 2011 r. do 20,5% w 2020 r. Wartość współczynnika w miastach 10 województw przekroczyła 20,0%, w tym najwyższa była w województwach świętokrzyskim, łódzkim i dolnośląskim, opolskim i zachodniopomorskim. W 2020 r. w 376 miastach na 944, odsetek ludności w wieku powyżej 65 lat w populacji ogółem przekroczył 20%, co pozwala określić daną populację mianem starej demograficznie.

W dłuższej perspektywie, przy braku odpowiednich działań w sferze społeczno-gospodarczej starzenie się może prowadzić do powstawania luki na rynku pracy, zaburzenia systemu emerytalnego i zmniejszenia wydolności systemów socjalnych. Konsekwencją takiej sytuacji może być ubóstwo i wykluczenie społeczne, na które osoby starsze są szczególnie narażone.

W 1990 r. miastami najbardziej zaawansowanymi w procesie zmian demograficznych związanych z drugim przejściem demograficznym były Łódź, Wrocław, Szczecin i Warszawa. W wyniku modernizacji społeczeństwa pod wpływem czynników strukturalnych, kulturowych i technologicznych [van de Kaa, 1994] przeobrażenia w sferze zjawisk demograficznych rozpoczęte w największych miastach, które były „pionierami” nowych zachowań, rozprzestrzeniły się na inne miasta. Po trzech dekadach ośrodkami, które wykazywały największe różnice (in minus) w stosunku do wartości średniej, były Gorzów Wielkopolski, Elbląg, Łódź, Olsztyn, Szczecin, Zielona Góra i Opole [Janiszewska, 2022].

Bardzo dynamiczne przemiany demograficzne w Polsce, a w szczególności w miastach, powodują, że problemy ubytku ludności i starzejącego się społeczeństwa nasilają się. Prognozy dotyczące sytuacji demograficznej Polski na lata 2014–2050 także nie są optymistyczne. W dokumencie podkreśla się, że długotrwały spadek urodzeń zapoczątkowany po 1983 r. i utrzymujące się niskie współczynniki dzietności spowodowały, że w wiek prokreacji wchodzi coraz mniej liczne roczniki. Polska znalazła się w takim momencie rozwoju demograficznego, że nawet wzrost współczynnika dzietności do poziomu gwarantującego prostą zastępowalność pokoleń (2,1–2,15) nie spowoduje – w krótkim okresie – odwrócenia tych procesów i nie powstrzyma zmniejszania się liczby ludności kraju i postępującego starzenia się jej struktury [GUS, 2014].

Poprawa stanu demograficznego polskich miast, jest jednym z najważniejszych zagadnień i wyzwań znajdujących swoje odbicie w procesie kształtowania polityki miejskiej. Szczególnie istotnymi wyzwaniami są: malejąca ogólna liczba ludności miast – w skrajnych przypadkach przyjmująca formę depopulacji i kurczenia się miast oraz starzenie się społeczeństwa [Janiszewska, 2019]. Potrzebne są zatem długofalowe programy naprawcze, rozwój miast determinuje progres gospodarczy, społeczny oraz przestrzenny całego kraju.

Jedną z kluczowych inicjatyw, której celem jest dalsze wzmacnianie polityki miejskiej w Polsce, poprzez poprawę zarządzania w miastach, wzmocnienie ich potencjału i promowanie zrównoważonego rozwoju, jest nowa Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Ma ona sprostać wyzwaniom stojącym przed polskimi miastami, takimi jak niekorzystne trendy demograficzne, w tym starzenie się społeczeństwa czy spadek liczby mieszkańców miast na korzyść obszarów wiejskich (suburbanizacja) i związane z tym problemy w dostępie do usług publicznych oraz problemy transportowe [Zrównoważony rozwój miast w Polsce, 2019].

Bibliografia

- Cienkosz E. (2020), *Demograficzny aspekt kurczenia się polskich miast*, „Urban Development Issues”, vol. 67, s. 45–55.
- GUS (2014), *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa.
- GUS (2016), *Miasta w liczbach 2016. Sytuacja demograficzna Polski do 2020 r. Zgony i umieralność*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/sytuacja-demograficzna-polski-do-2020-roku-zgony-i-umieralnosc,40,1.html>
- GUS (2021), *NSP 2021. O spisie. Czym jest spis?*, <https://spis.gov.pl/czym-jest-spis/>
- GUS (2022a), *NSP 2021. Wyniki wstępne – informacja sygnałna*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnaalna,7,1.html>

- GUS (2022b), *Rozwój regionalny Polski – raport analityczny 2021*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/publikacje-regionalne/opracowania-zbiorcze/rozwoj-regionalny-polski-raport-analityczny-2021,11,2.html>
- Holzer J. (2003), *Demografia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Janas K., Piech K., Trzepacz P. (2019), *Współczesne i prognozowane przemiany ludnościowe polskich miast*, [w:] R. Krzysztofik (red.), *Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny*, IRMiR, Warszawa.
- Janiszewska A. (2013), *Zachowania matrymonialne i prokreacyjne w Polsce – ujęcie geograficzne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Janiszewska A. (2019), *Problemy demograficzne dużych miast w Polsce – rozwój czy regres?*, [w:] B. Cieślińska (red.), *Oblicza dużego miasta: instytucje, organizacje, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, s. 23–51.
- Janiszewska A. (2022), *Drugie przejście demograficzne w dużych miastach w Polsce i jego implikacje*, „Space – Society – Economy”, nr 33, s. 7–40, <https://doi.org/10.18778/1733-3180.33.01>
- Jaroszewska E. (2013), *Akcja CiRES „Cities Regrowing Smaller” organizowana przez COST (European Cooperation in Science and Technology)*, [w:] *Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020)*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, s. 57–69.
- Jaroszewska E., Strykiewicz T. (2014), *Kurczenie się miast w Polsce*, [w:] T. Strykiewicz (red.), *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 67–77.
- van de Kaa D.J. (1994), *The Second Demographic Transition Revisited: Theories and Expectations*, [w:] G. Beets i in. (eds), *Population and Family in the Low Countries 1993: Late Fertility and Other Current Issues*, NIDI/CBGS Publication. 30, Swets and Zeitlinger Berwyn, Pennsylvania/Amsterdam, s. 81–126.
- Kantor-Pietraga I. (2014), *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Kotowska I. (1998), *Teoria drugiego przejścia demograficznego a przemiany demograficzne w Polsce w latach 1990*, „Studia Demograficzne”, nr 4(134), s. 3–36.
- Kotowska I. (1999), *Teoria zmian demograficznych – drugie przejście demograficzne*, [w:] I. Kotowska (red.), *Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Lesthaeghe R. (2010), *The Unfolding Story of the Second Demographic Transition*, „Population and Development Review”, vol. 36(2), s. 211–251.
- Okólski M., Fihel A. (2012), *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Stańczak J., Szattys D., Waligórska M. (2018), *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 roku*, [w:] J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Szukalski P. (2010), *Starzenie się ludności Łodzi na tle największych polskich miast od początku XX wieku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, nr 35, s. 103–125.
- Szukalski P. (2021), *Przemiany poziomu diety w obecnych miastach wojewódzkich w Polsce w latach 1983–2020*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, nr 34(6), s. 17–26, <https://doi.org/10.18778/2543-9421.06.02>
- Zrównoważony rozwój miast w Polsce: krajowa polityka miejska w kontekście Celu 11 Agendy 2030 i Nowej Agendy Miejskiej* (2019), Wydział Polityki Miejskiej Departament Strategii Rozwoju Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Raport 2019, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72565/raport_pl_final.pdf