



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Lokalne gouvernance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego

**Author:** Robert Pyka

**Citation style:** Pyka Robert. (2011). Lokalne gouvernance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego. "Studia Regionalne i Lokalne" (Nr 2 (2011), s. 58-75).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Robert Pyka\*

## **LOKALNE *GOUVERNANCE* JAKO PRZEJAW DEHIERARCHIZACJI PROCESÓW DECYZYJNYCH ORAZ NOWA FORMA DIALOGU SPOŁECZNEGO<sup>1</sup>**

Paradygmat analizy rzeczywistości i zarządzania nią oparty na pionowych strukturach hierarchicznych jest właściwy dla sytuacji koncentracji zasobów w rękach nielicznych aktorów społecznych. Obecnie wydaje się on w odwrocie. Pierwszym naukowym diagnozom opisywanej sytuacji towarzyszyła konstatacja chaosu i nierządności, lecz stopniowo wypracowano podejścia, które pozwalają penetrować założone systemy i panować nad nimi. Niezwykle wartościowe heurystycznie okazało się pojęcie *governance*, rozumiane jako wielopłaszczyznowy, sieciowy proces angażujący aktorów o różnym statusie i zasobach, którego wynik stanowi konsens osiągnięty w interakcyjnej grze partnerów. Francja stanowi doskonały przykład występowania takiego właśnie zjawiska. Opisywane procesy przebiegają przede wszystkim na obszarach metropolitalnych, które wytwarzają własne, niezwykle złożone systemy władzy.

Słowa kluczowe: *governance*, *gouvernance*, współzrządzenie, metropolitalne *gouvernance*, miejski system władzy, zarządzanie lokalne, metropolie, aglomeracje, globalizacja.

Paradygmat analizy rzeczywistości i zarządzania nią oparty na pionowych strukturach hierarchicznych jest właściwy w przypadku koncentracji zasobów u nielicznych aktorów społecznych. Obecnie jednak jego znaczenie wyraźnie się zmniejsza. Współcześnie dalsze postępy czyni globalizacja i rozprzestrzenia się logika sieci. Zaobserwować można również pluralizację i dehierarchizację zyskujących autonomię aktorów życia publicznego. Co ważne, zasoby niezbędne do kontroli procesów decyzyjnych zostały rozproszone między wiele podmiotów. Wszystko to rodzi sytuację, w której państwo wycofuje się z funkcji zarządzających (decentralizacja), zmienia się charakter demokracji przedstawicielskiej (kryzys reprezentacji), a obywatele poszukują nowych sposobów udziału w życiu publicznym. Na szczeblu lokalnym powstają przy tym nowe formy dialogu, deliberacji i *gouvernance*<sup>2</sup>.

---

\* Zakład Socjologii Polityki, Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski w Katowicach, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, e-mail: robert.pyka@us.edu.pl.

<sup>1</sup> Tekst przygotowany przy wsparciu Projektu MNiSW 3355/B/H03/2010/38.

<sup>2</sup> *Gouvernance* stanowi francuski odpowiednik częściej używanego w literaturze przedmiotu angielskiego *governance*. Autor używa wersji francuskiej, gdyż przedmiotem artykułu w wymiarze empirycznym są relacje między państwem francuskim a poziomem władz miejskich.

Niniejszy artykuł poświęcony jest niektórym ze wspomnianych wyżej elementów diagnozy współczesnej rzeczywistości. Autor postanowił skoncentrować się na zmianach w relacjach między państwem a szczeblem lokalnym oraz powstawaniu metropolii, które stanowią nowe centra decyzyjne. Duże znaczenie ma także próba wyjaśnienia związanych z odnośną problematyką pojęć, które pojawiły się w ostatnich latach w zachodnim dyskursie naukowym. Nowy aparat pojęciowy miał umożliwić precyzyjniejszy opis oraz pełniejsze wyjaśnienie procesów decyzyjnych i rozwojowych zachodzących w warunkach wzrastającego znaczenia aktorów lokalnych, którzy należą zarówno do sektora publicznego, jak i prywatnego. Dlatego właśnie tak ważna jest refleksja nad pojęciem *gouvernance*, które stanowi klucz do opisanego procesu będącego przedmiotem artykułu. Warto zauważyć, że *gouvernance* budzi wiele kontrowersji, które dotyczą np. demokratyczności i legitymizacji decyzji podejmowanych w taki sposób.

Jakkolwiek poruszane w artykule wątki stanowią przedmiot zainteresowania m.in. socjologii miasta, to obrana tu perspektywa badawcza właściwa jest raczej socjologii polityki. Dlatego w centrum zainteresowania znajduje się ewolucja zjawiska władzy. Autor zajmuje się wzajemnymi relacjami państwa i szczebla lokalnego, szczególną wagę przywiązując do wzrostu znaczenia miast oraz zachodzących w nich pluralistycznych i zdehierarchizowanych procesów decyzyjnych, które dotąd należały do prerogatyw władzy centralnej. Opiswane zjawiska występują w największym zakresie w krajach Europy Zachodniej. W przeciwieństwie np. do Francji w naszym kraju *gouvernance* w większości przypadków istnieje jedynie w postaci załączkowej, choć kwesta ta wymaga dodatkowych pogłębionych badań.

### **W kierunku postweberowskiego (nie?)porządku państwowego**

Długotrwały proces, który doprowadził do powstania państw narodowych, wiązał się m.in. ze spadkiem znaczenia miast jako cieszących się znaczną autonomią w stosunku do władz centralnych ośrodków gospodarczych i politycznych. Jednak opisywane przez Maxa Webera nowoczesne, oparte na administracji i rozlicznych monopolach państwo zdaje się obecnie dożywać swoich dni. Jednocześnie rośnie zainteresowanie miastem spowodowane obiektywnym wzrostem jego znaczenia. Państwo przestaje być centralną jednostką zarządzającą. Utraciło wyłączność w zakresie kierowania rozwojem ekonomicznym, którą dzieli się z metropoliami. Dlatego niektórzy badacze mówią o zjawisku reterytorializacji polityki (*reterritorialisation politique*), które stanowi następstwo utraty przez państwo monopolu na regulację współczesnych społeczeństw. Jeszcze jakiś czas temu trudno było sobie wyobrazić politykę poza państwem, jego instytucjami i regulacjami prawnymi. Obecnie dawny model coraz częściej się podważa. Współczesne systemy polityczne ulegają fragmentaryzacji i pluralizacji. Powstaje przestrzeń do zagospodarowania dla nowych, niezwykle zróżnicowanych pod względem statusu i charakteru aktorów włączających się w procesy decyzyjne, które częściowo przenoszą się na poziom lokalny. Towarzyszą temu

dwa istotne zjawiska. Po pierwsze, coraz częściej podważa się centralną pozycję lokalnych radnych pochodzących z wyborów bezpośrednich, dążąc do otwarcia procesów decyzyjnych na nowych partnerów, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Po drugie, poddaje się w wątpliwość uniwersalistyczne pojęcie obywatelstwa generowanego przez państwo, kładąc nacisk na potrzebę pełniejszego niż dotąd uwzględniania różnorodności językowej, religijnej i etnicznej. Wszystkie przywołane zjawiska zachodzą przede wszystkim w metropoliach wielkomiastowych (Jouve 2005, s. 330).

Z powyższych obserwacji wyłania się struktura państwa postweberowskiego, różniącego się od występującego w epoce postwestfalskiej. Dzisiaj państwo przestaje być jedynym aktorem wyznaczającym ramy życia społecznego. Zmaga się z wielorakimi przepływami, nad którymi nie potrafi zapanować. Wprawdzie podtrzymuje dyskurs siły, ale w praktyce ogranicza się do wykonywania funkcji rezydualnych. Dzieje się tak, gdyż dysponuje niewystarczającymi w wielu wypadkach zasobami finansowymi, a ponadto nie jest już w stanie zapewnić wystarczającej efektywności uniformistycznego zarządzania z poziomu centrum. Właśnie z tego powodu wzrasta zainteresowanie relacjami pomiędzy państwowymi a lokalnymi elitami. Jednoczenie odchodzi się od podejścia instytucjonalno-administracyjnego do tego zjawiska, zastępując je próbami uchwycenia złożonych stosunków władzy za pomocą ujęć bardziej dynamicznych i procesowych (Beal 2006, s. 89–90). Okazuje się bowiem, że sama analiza instytucjonalnych relacji między administracją rządową a samorządową nie wyjaśnia w sposób zadowalający strategii i działań w ramach szeroko pojętej polityki miejskiej. O jej obliczu w coraz mniejszym stopniu decyduje system administracyjny. Coraz większe znaczenie ma zaś otwieranie procesów decyzyjnych na nowych aktorów, którzy dysponują niezbędnymi zasobami finansowymi, a także wiedzą konieczną do planowania i realizacji rozmaitych projektów. Takie podejście do podejmowania decyzji określa się m.in. mianem *gouvernance urbaine*. Należy uwzględnić je, badając stosunki władzy w mieście, które mają w coraz większym stopniu charakter sieciowy i przekraczają ramy systemu przedstawicielskiego. Warto zastanowić się, czy podejmowane w ten sposób rozstrzygnięcia posiadają odpowiednią demokratyczną legitymizację.

W części krajów Europy Zachodniej model monistyczny, w którym jednostki terytorialne, w tym gminy, traktuje się jako przedłużenie państwa i jego hierarchii, zastępuje model dualistyczny, który polega na współpracy dysponujących coraz mniejszymi zasobami struktur państwa z zyskującymi pewną swobodę finansową jednostkami samorządowymi (Banner 2002, s. 247). Bernard Jouve za przejawy zaniku porządku opartego na centralnej pozycji państwa uważa m.in. coraz silniejszą obywatelską kontestację polityki opartej na partiach politycznych, dominacji i legalno-racjonalnej legitymizacji władzy administracji, a także powszechny spadek zaufania do polityki jako mechanizmu agregacji interesów. Oprócz tego zwraca uwagę na fragmentaryzację systemu decyzyjnego jako następstwo decentralizacji i tendencji federalistycznych. Wymienia także podważanie znaczenia reprezentacji, konsolidację nowych jednostek terytorialnych,

w tym metropolii, oraz redefinicję obywatelstwa już nie w duchu uniwersalistycznym, ale wspólnotowym.

Uniwersalistyczny model obywatelstwa polega na republikańskiej integracji i solidarności narodowej budowanej na bezpośrednim stosunku obywateli do państwa, które traktuje ich jako równych, nie biorąc pod uwagę różnic etnicznych, językowych, kulturowych czy specyficznego losu. Ma to ścisły związek z woluntarystyczną i polityczną francuską koncepcją narodu. Funkcjonowanie takiego modelu integracji narodowej było możliwe w warunkach państwa opiekuńczego (*Etat-providence*), które gwarantowało bezpieczeństwo i realizację podstawowych potrzeb obywateli traktowanych jako równych niezależnie od występujących między nimi odmienności. W wyniku zmiany pozycji państwa, poszukiwania autonomii przez jednostki, a także rozwoju zjawisk transnarodowych taki model integracji narodowej i obywatelskiej przestaje funkcjonować. Współcześnie ewoluuje w kierunku modelu mniejszościowo-pluralistycznego opartego na funkcjonowaniu zróżnicowanych wspólnot, które domagają się uznania i specyficznego podejścia. Przykładem tak rozumianego obywatelstwa wspólnotowego mogłaby być współczesna Kanada, która inaczej niż w uniwersalistycznej i republikańskiej tradycji francuskiej oparła swoją integrację polityczną, a więc także ideę obywatelstwa na uznaniu wielokulturowości (*multiculturalisme*). Jednostkom ze względu na ich przynależność do poszczególnych wspólnot przyznano zróżnicowane i specyficzne prawa. W warunkach europejskich tego rodzaju zjawiska nasilają się szczególnie w miastach i metropoliach, co doprowadziło do pojawienia się pojęcia obywatelstwa metropolitalnego (Jouve 2005, s. 335; Wieviorka 2008, s. 146–147).

Wymienione zjawiska wiąże się zwykle z globalizacją, która ogranicza możliwości państwa w zakresie determinowania warunków własnego funkcjonowania, a także zmniejszeniem się możliwości finansowych i zarządczych państwa, które nie radzi już sobie z wysuwanymi wobec niego roszczeniami. Jouve zwraca dodatkowo uwagę na fakt, że wzrasta refleksyjność współczesnych społeczeństw, a zwrot w kierunku partycypacji i demokracji lokalnej stanowi efekt niechęci wobec polityki w jej obecnym kształcie (Jouve 2005, s. 322–323). W warunkach europejskich za przejawy wycofywania się państwa z wielu wcześniej zajmowanych pozycji można uznać osłabienie kontroli legalności lokalnych aktów prawnych przez władzę centralną oraz deregulację realizacji na szczeblu lokalnym powierzanych przez rząd zadań (Banner 2002, s. 244).

Duże znaczenie dla powstawania lokalnego i opartego na *gouvernance* systemu władzy ma stopniowe zacieranie się granicy między sektorem publicznym a prywatnym, co w konsekwencji prowadzi do zaangażowania się tego ostatniego w funkcje publiczne w różnorodnych konfiguracjach, np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. We Francji wydarzeniem potwierdzającym uznanie na najwyższych szczeblach władzy państwowej wzrostu znaczenia władzy lokalnej było mianowanie przez Jacques'a Chiraca w 2002 r. na stanowisko premiera Jean-Pierre'a Raffarina, prezesa Stowarzyszenia Regionów Francji (L'Association des Régions de France). Co więcej, nigdy wcześniej w historii

V Republiki Francuskiej w rządzie nie zasiadało równie wielu senatorów i samorządowców. Wszystko to składa się na nowy obraz państwa, który można określić mianem postweberowskiego (Le Galès 1995, s. 63).

Jakkolwiek opisane powyżej procesy przebiegają we współczesnych społeczeństwach w różnym natężeniu, to nie ulega wątpliwości, że osiągają największą dynamikę i dojrzałość w wielkomiejskich metropoliach. Dzieje się tak dlatego, że obszar miejski zawdzięcza status metropolitalny silnemu oddziaływaniu globalizacji. Metropolie pozostają wprawdzie częścią krajowego systemu miejskiego, w ramach którego konkurują z innymi ośrodkami, ale jednocześnie stają się „globalnymi graczami”, rywalizując z innymi ośrodkami o podobnym statusie na świecie. Rozpatrywanie metropolii w kategoriach historycznych, instytucjonalnych czy demograficznych wydaje się mało interesujące, gdyż niezmiernie głębokie piętno odciskają na niej przede wszystkim globalizacja i towarzyszące jej procesy kreatywnej destrukcji. W efekcie metropolia staje się przestrzenią socjologicznej nowoczesności, w której występują specyficzna socjalizacja i nowa umowa społeczna między społeczeństwem obywatelskim a polityką, czyli metropolitalne *gouvernance* (Jouve 2005, s. 319). Metropolie stanowią często przestrzeń niesłuchanie zróżnicowaną. Nierzadko funkcjonują dzięki współpracy jednostek samorządowych niższego szczebla (współpraca międzygminna), których polityka stanowi efekt uzgodnień dokonanych w ramach negocjacji między wieloma partnerami publicznymi i prywatnymi. Współdziałanie w wielu wypadkach jest koniecznością wobec rozproszenia zasobów. W metropoliach można się zatem spodziewać występowania zjawisk zbliżonych do *gouvernance*.

### **Koniec kryzysu nierządności. Próby operowania „chaosem” i złożonością?**

Wobec zmiany pozycji państwa, ograniczenia jego możliwości organizacyjnych i finansowych, a także ewolucji administracji lokalnej, wzmocnionej kompetencyjnie w następstwie decentralizacji, a jednocześnie uzależnionej od współdziałania z rozlicznymi nowymi aktorami, okazuje się, że obecnie ani państwo, ani administracja samorządowa nie są w stanie samodzielnie zarządzać procesami rozwojowymi i kontrolować dynamiki zmian w lokalnej przestrzeni społecznej. Jakkolwiek mogłoby się wydawać, że administracja rządowa i samorządowa dysponują narzędziami prawnymi i kompetencjami, które pozwalają kontrolować procesy przemian, to zwielokrotnienie liczby ważnych aktorów lokalnych i rozproszenie między nich zasobów znacznie ogranicza możliwości samodzielnego oddziaływania formalnej władzy na rzeczywistość społeczną. Nie oznacza to, że lokalna władza została pozbawiona narzędzi, którymi dotąd dysponowała. Zmieniły się jednak warunki funkcjonowania naszych społeczeństw, co można powiązać z przechodzeniem od społeczeństwa industrialnego do postindustrialnego – sieciowego, opartego na informacji i wiedzy. Zasoby uznawane dzisiaj za cenne i kluczowe dla generowania rozwoju, takie jak kreatywność, innowacyjność i wiedza technologiczna, znalazły się na zewnątrz struktur władzy, która musi obecnie o nie zabiegać.

Nie powinno w związku z tym dziwić, że pierwszym naukowym diagnozom opisywanej sytuacji towarzyszyła konstatacja chaosu i „nierządności”. Ową nierządność rozumiano jako częściową utratę przez władzę, zarówno lokalną, jak i centralną, możliwości realnego oddziaływania na przestrzeń, nad którą rozciąga się jej prawomocna władza. Nie można oczywiście popadać w przesadę, twierdząc, że administracja lokalna i rządowa zostały całkowicie pozbawione władzy. Chodzi raczej o to, że przestały one już być jedynymi graczami, a obecnie często nawet nie są najważniejszymi.

François Ascher zwraca uwagę na jedną z możliwych konsekwencji wycofywania się francuskiego *Etat-providence* z polityki interwencyjnej w mieście w zakresie mieszkalnictwa, zdrowia i edukacji, dzięki której duże dysproporcje w zasobności mieszkańców nie przekładały się na znaczne zróżnicowanie przestrzenne ludności. Działania państwa pozwoliły np. części starszych ludzi zachować mieszkania w centrach miast. Jednak wskutek zachodzących współcześnie procesów ekonomicznych, a także decentralizacji i wycofywania się państwa z dotychczasowych funkcji znikają przeszkody do przestrzennego różnicowania się ludności, a miasta funkcjonują w zupełnie nowych warunkach finansowych (Ascher 1998).

Partick Le Galès wskazuje, że tego rodzaju konstatacje sprzyjały kształtowaniu się podejścia badawczego opartego na stwierdzeniu występowania głębokiego kryzysu globalnych miast i metropolii, który wywołało krzyżowanie się w ich obrębie interesów finansowych i ekonomicznych. Co ciekawe, już Lewis Mumford powiązał industrializację i rozwój kapitalizmu z pogorszeniem ogólnych warunków życia (środowiskowych i mieszkaniowych) w mieście, które przestało być jego zdaniem miejscem rozwoju grup społecznych i przestrzenią wymiany (Le Galès, Lorrain 2003, s. 308). W ten sposób wykształcił się nurt badawczy charakterystyczny dla okresów przyspieszonej urbanizacji, którego reprezentanci zwracają uwagę przede wszystkim na problemy z mieszkalnictwem, zdrowiem, transportem, konstatując często niestabilność, nierządność i kryzys wielkich miast. Podejście takie prezentowali m.in. Jane Jacobs (1961), Roger E. Alcala (Alcala, Mermelstein 1977) oraz David Harvey (1989) czy Peter Marcuse i Ronald van Kempen (2000). Państwo i rząd analizuje się w tym ujęciu najczęściej w kontekście działań, które mają służyć utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa, a zarazem uniknięciu segregacji. Wielkie metropolie postrzega się zaś jako miejsce występowania największych sprzeczności, na które polityka państwa i rządu ma jedynie niezwykle ograniczony wpływ, a o których decydują przede wszystkim dynamika kapitalizmu oraz jego efekty przestrzenne i społeczne. W ten sposób stwierdzenie braku sterowności i nierządności dużych miast urosło do rangi paradygmatu. Niektórzy autorzy poszli jeszcze dalej, przedstawiając wizję miasta postmodernistycznego – policentrycznego i ekspansywnego, stanowiącego mozaikę kohabitujących wspólnot, w której występują ogromne nierówności. Do badaczy wyznających taki pogląd należy np. Edward Soja (2000), który stworzył koncepcję *exopolis* (Le Galès, Lorrain 2003, s. 310).

Jeśli przyjmiemy powyższe konstatacje, to okaże się klasyczny model państwa i administracji, jaki opracował Weber, traci obecnie swoją moc wyjaśniającą, znacznie odbiegając od rzeczywistości. Państwo przestaje bowiem być organizacją dysponującą monopolem stosowania zalegitymizowanego przymusu w granicach terytorium zamieszkanego przez jego obywateli. W efekcie globalizacji i tworzenia się struktur ponadnarodowych granice państwa przestały pełnić dotychczasowe funkcje. Nie stanowią już barier dla rozmaitych przepływów. Członkostwo w międzynarodowych czy ponadnarodowych organizacjach wiąże się z licznymi zobowiązaniami i wspólnymi dyrektywami, zawężając zakres możliwych wyborów politycznych. Choć w relacjach wewnętrznych państwo zachowało niemal monopolistyczną pozycję w przypadku stosowania przymusu do egzekwowania swoich decyzji, nie przekłada się to już na zdolność kierowania wszystkimi kluczowymi procesami determinującymi kierunki jego rozwoju.

Podobny proces fragmentaryzacji, pluralizacji i rozproszenia występuje także w przypadku samego zjawiska władzy. Klasyczna definicja autorstwa Webera mówi, że władzę posiada ten, kto ma szansę na przeforsowanie własnej woli wewnątrz określonego stosunku społecznego, nawet wbrew woli drugiej strony i niezależnie od tego, na czym ta szansa się opiera (Orzechowski 1984, s. 214). Czy możemy z niezachwianą pewnością powiedzieć, że dzisiaj w którymkolwiek z państw Unii Europejskiej na szczeblu centralnym lub lokalnym istnieje ośrodek dysponujący tak rozumianą władzą? Władza wydaje się zjawiskiem w coraz większym stopniu zdekoncentrowanym, podzielonym między wielu aktorów, którzy odgrywają różne role i posiadają odmienny status, a co za tym idzie – dysponują innym zakresem wpływu. Władzę należy współcześnie traktować raczej jako rezultat skomplikowanej gry wpływów, której rozstrzygnięcie narzucane jest następnie jej uczestnikom. Zbliżamy się w ten sposób do koncepcji poliarchii Roberta Dahla (1995), który zwrócił uwagę na te zjawiska pod koniec ubiegłego wieku.

Czy oznacza to, że dobiega kresu epoka dominacji wszelkich monizmów, że porządek ustępuje miejsca chaosowi? Jednoznacznie twierdząca odpowiedź na tak postawione pytanie z pewnością byłaby przedwczesna, lecz oddawałaby pewną współczesną prawidłowość. Nie ulega natomiast wątpliwości, że nowa rzeczywistość stanowi wyzwanie dla naszych społeczeństw zarówno w dziedzinie zarządzania, jak i naukowego rozumienia oraz wyjaśnienia.

Wcześniejszy paradygmat naukowego poznania rzeczywistości, który polegał na analizie rzeczywistości z punktu widzenia porządku, przy użyciu modeli upraszczających i redukujących złożoność obiektów, przestaje spełniać swoje funkcje. Nowy, dopiero wyłaniający się paradygmat zakłada zmianę podejścia do zjawiska porządku i nieporządku. Dotyczy to zwłaszcza nieporządku utożsamianego wcześniej z chaosem i niedającymi się opanować procesami. Ponieważ coraz częściej stanowi on normę, nie może być dużej rozpatrywany w pejoratywnych kategoriach. Powinno się go raczej traktować jako źródło energii do wykorzystania i początek wyłaniania się nowych porządków (Ascher 1998).



Klasyczne jedno- bądź kilkuczynnikowe teorie tracą swoją przydatność. Stopniowo zastępują je podejścia, w których zwraca się uwagę na konieczność wypracowania ujęć pozwalających penetrować złożone systemy agregacji i współzależności oraz panować nad nimi, a jednocześnie szanować autonomię ich procesów i elementów wewnętrznych. Okazuje się bowiem, że współcześnie coraz trudniej zrozumieć złożone systemy, stosując modele upraszczające i redukcjonistyczne. Ponadto praktyczne panowanie nad nimi staje się nieskuteczne, jeśli polega wyłącznie na podniesieniu poziomu kontroli.

Diagnozy sytuacji współczesnych metropolii oparte na jednostronnym stwierdzeniu chaosu, nierządności i kryzysu (Jouve, Lefèvre 2002) wydają się mieć jedynie ograniczoną wartość poznawczą. Le Galès uważa, że takie podejście sprawdza się w analizach rozwoju miast w perspektywie krótkoterminowej, w szczególności w okresach gwałtownego przyspieszenia urbanizacji. Tymczasem rozwój miasta to proces, który należy badać w perspektywie długiego trwania. Ograniczenie diagnozy do stwierdzenia kryzysu nierządności sprawia wrażenie lenistwa intelektualnego, zamyka bowiem drogę do analizy nowych form pilotażu i zarządzania w mieście, które występują mimo przebiegających równoległe procesów fragmentaryzacji (Le Galès, Lorrain 2003, s. 310–311). Choć z perspektywy wcześniejszych ujęć można powiedzieć, że dzisiejsze miasto funkcjonuje źle, to jednak *de facto* wciąż funkcjonuje. Zadaniem badacza powinno zatem być odtwarzanie i zrozumienie przebiegu nowych procesów decyzyjnych, agregacji rozmaitych wpływów i nacisków, a także integracji i koordynacji, które towarzyszą stwierdzonemu wzrostowi fragmentaryzacji i heterogeniczności. Wszystko to bowiem dopiero rozpatrywane łącznie może pozwolić ujrzeć we właściwym świetle dzisiejszą politykę miejską. Pojęcie *gouvernance* stanowi w tym wypadku znakomite narzędzie analizy, choć nie jedyne i nie pierwsze.

Spróbujmy przyrzeć się koncepcjom teoretycznym, które mogą być operacyjne w stosunku do opisywanych zjawisk i stanowić tło omówienia w dalszej części artykułu zjawiska *gouvernance*. Z pewnością należy do nich kreatywna destrukcja w ujęciu Josepha Schumpetera (2009), która rzuca światło na logikę funkcjonowania współczesnego kapitalizmu. Z kolei Raymon Boudon, współczesny francuski socjolog zaliczany do nurtu liberalnego, stworzył koncepcję systemów agregacji, które powodują efekty odwrócenia. Wydaje się ona bardzo dobrym narzędziem, które pomaga w zrozumieniu wielu współczesnych zjawisk niedających się wyjaśnić poprzez odwołanie do jednorodnej siły sprawczej czy zamierzonego działania jakiegokolwiek ośrodka władzy. Badacz wskazuje, że refleksyjne i dążące do realizacji własnych interesów jednostki podejmują działania, które mogą wywoływać nieoczekiwane skutki społeczne. Klasyczne zaś koncepcje socjologiczne (np. marksizm) nazywane przez Boudona (2009) „teoriami spiskowymi bez spiskowców” mylnie przypisywały określone skutki społeczne intencjonalnemu działaniu władzy lub klasy dominującej.

## ***Gouvernance* – co to tak naprawdę oznacza?**

Opisywane dotąd procesy, takie jak przemiany ekonomiczne w skali globu, wycofywanie się państwa z jego funkcji, decentralizacja czy rozwój współpracy międzygminnej, powodują nasilenie się zjawisk, które opisuje się przy pomocy pojęcia *gouvernance*. Nie mamy zatem do czynienia z następstwami świadomego działania decydentów, którym zależało na pogłębieniu demokratyzacji, więc postanowili podzielić się władzą, dopuszczając do procesów decyzyjnych nowych aktorów. Dotychczasowi dysponenci władzy najzwyczajniej nie mają innego wyjścia, gdyż nie są w stanie dłużej samodzielnie decydować o losach miasta czy regionu. Przejrzyste pionowe i zhierarchizowane struktury władzy należą do przeszłości. Obecnie musimy się nauczyć funkcjonować w środowisku dotąd kojarzonym z chaosem, a stanowiącym *de facto* złożoną przestrzeń interakcyjną, w której konsensus między wieloma aktorami jest nieustannie wypracowywany. Zjawiska, o których mowa, odpowiadają do pewnego stopnia ewolucji demokracji (Pyka 2009, s. 263–267; Pyka 2010a). Następuje bowiem przejście od demokracji reprezentacyjnej, która opiera się na hierarchicznych podziałach, w tym na rządzących i rządzonych, a także reprezentujących i reprezentowanych, do demokracji deliberacyjnej. Nowy model otwiera się na formy uczestnictwa politycznego i politycznej ekspresji, które pozwalają poszerzać przestrzeń nieprofesjonalnej polityki, a imperatyw racjonalności i optymalizacji zastępują samym procesem deliberacji i jego konsensualnym produktem będącym wypadkową skomplikowanej interakcyjnej sieci partnerów.

*Gouvernance* stało się dzisiaj będącym w niemal powszechnym użyciu słowem kluczem, elementem dominującego dyskursu w społeczeństwie demokratycznym, którego nadużywanie z całą pewnością prowadzi do rozmycia jego znaczenia. Pojęcie to trafiło do Francji w 1995 r. za sprawą młodego wówczas Le Galès'a (1995), który zaczerpnął je z anglosaskiej literatury przedmiotu. W Stanach Zjednoczonych Ameryki służyło ono m.in. do opisu przejmowania przez miasta od państwa odpowiedzialności za rozwój ekonomiczny swojego obszaru, w tym tworzenia lokalnych koalicji i systemów opartych na współpracy z przedsiębiorcami i podmiotami rynku nieruchomości. Pojęcie to trafiło do Francji w odpowiednim momencie, kiedy władza państwowa wraz z jej jakobińskimi instytucjami i władza lokalna zdawały się tracić możliwości samodzielnego działania w dotychczasowej formie. *Gouvernance* jawiło się natomiast jako szansa na zmianę stylu rządzenia, który dotąd opierał się na legitymizacji wyborczej i reprezentacji interesu ogółu w ramach systemu przedstawicielskiego. Doszło nawet do swego rodzaju idealizacji *gouvernance*, które stało się wymogiem formalnym w wielu sytuacjach, jak chociażby przy aplikowaniu o środki Banku Światowego (Dubois, Douay, Da Silva 2010).

Warto zwrócić uwagę, że *gouvernance* oznacza przede wszystkim elastyczny podział władzy między jednostkami instytucjonalnymi a grupami społecznymi, których dotyczy dane zadanie lub projekt. W praktyce może polegać na negocjowaniu polityk publicznych w warunkach zwielokrotnienia aktorów i poziomów

decyzji. Stanowi próbę sprostania wyzwaniu, jakim jest konieczność koordynowania i utrzymania spójności polityk w sytuacji, kiedy państwo nie ma już monopolu na definiowanie dobra wspólnego. Służyć ma ono realizacji lokalnego dobra wspólnego. Z *gouvernance* wiążą się zmiany w zakresie wypracowywania decyzji, które polegają na zmniejszeniu znaczenia przynależności instytucjonalnej i tradycyjnych hierarchii politycznych i administracyjnych na rzecz relacji bardziej elastycznych i nieformalnych. W ten sposób władza, inicjatywy i przywództwo są lepiej rozdzielone. Zacierają się granice między państwem, społeczeństwem obywatelskim, jednostkami samorządowymi a rynkiem. W związku z tym pojawiają się rozmaite problemy, jak chociażby kwestia praktycznego wymiaru wspólnego podejmowania decyzji przez partnerów, którzy reprezentują różne sektory, posiadają inny status oraz posługują się odmiennymi językami. Co ciekawe, otwarciu procesów decyzyjnych towarzyszy paradoksalny wzrost znaczenia ekspertów i technokratów (Dubois, Douay, Da Silva 2010).

Poza wymienionymi już wcześniej źródłami *gouvernance* warto zwrócić uwagę na dwa zjawiska, które stanowią następstwa powyższych, a które przyczyniły się do pluralizacji i otwarcia procesów decyzyjnych. Pierwsze z nich to wzrost złożoności, a także przesunięcia i poszerzenia agendy polityki miejskiej, co oznacza dewaloryzację niektórych jej dziedzin i wzrost znaczenia nowych. Przełożyło się to na rozproszenie zasobów i waloryzację nowych, niezbędnych do realizowania zadań stawianych odtąd miastu. Nowe dziedziny w politycznej agendzie miasta wiążą się z kwestiami, które umożliwiają mu konkurowanie w skali europejskiej i światowej poprzez m.in. rewitalizację centrum, poprawę wizerunku, budowę tożsamości i podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej jako narzędzia generowania rozwoju ekonomicznego (Pinson 2006, s. 624–629). Zachodzące zmiany zaburzają dotychczasową równowagę aktorów i zasobów. W przypadku Francji opierała się ona na klientelizmie i dominacji lokalnych radnych (*élus*), którzy tworzyli strefy swoich wpływów we współpracy z lokalną administracją, kumulując mandaty i w odpowiedni sposób dystrybuując pozostające do ich dyspozycji środki (Pyka 2010b). Dzisiaj nie da się już wyjaśnić procesu tworzenia i realizowania polityk miejskich, analizując wyłącznie relacje państwa, lokalnych radnych i administracji. Zdaniem Gilles'a Pinsona, choć instytucje polityczne i „wielcy lokalni radni” (*grands élus*) wciąż odgrywają kluczową rolę, to w ciągu ostatnich dwudziestu lat doszło do multiplikacji aktorów i znacznej dyfuzji zasobów. Nie musi to koniecznie oznaczać wzrostu chaosu i nierządności w mieście, ale nie prowadzi także do jego większej demokratyzacji. Można wskazać zarówno beneficjentów, jak i przegranych zmian związanych z *gouvernance*. Do tych pierwszych zaliczyć można politycznych technokratów, lokalnych aktorów i reprezentantów interesów ekonomicznych, agencje rozwojowe, uniwersytety, fundacje i parki technologiczne. Z kolei straty ponoszą z pewnością zdekoncentrowane służby państwa, partie polityczne i niższe klasy społeczne, gdyż nowa miejska agenda polityczna często nie bierze pod uwagę ich interesów (Pinson 2006, s. 629–633).

Zwiększaniu się zasięgu logiki *gouvernance* sprzyja również występowanie nowego instrumentu działania publicznego, jakim jest projekt, a więc system

działania związane z zaangażowaniem wielu aktorów i zasobów, którego cele mogą zmieniać już w czasie jego realizacji. Zarządzanie przez projekty, które stało się niezwykle popularne, należy uznać za istotny czynnik recompozycji, zakłada bowiem, że miasto to system funkcjonujący w niestabilnym środowisku, a zdolność do działania, czyli reakcji na zmiany w otoczeniu, zależy od mobilizacji lokalnych elit w możliwie szerokim zakresie. Niepewność wynika z czynników ekonomicznych, charakteru zasobów pozostających w dyspozycji, a także płynności celów, które mogą się zmieniać w czasie trwania projektu w następstwie modyfikacji dwóch pierwszych czynników. Wobec obecnych niestabilnych uwarunkowań planowanie z zamkniętym budżetem i definitywnie określonymi celami ma jedynie ograniczoną przydatność. Projekt zaś, jako proces składający się z wielu elementów, pozwala uczestniczącym w nim aktorom i będącym w ich dyspozycji zasobom w zależności od potrzeb tworzyć różne konfiguracje. Największe znaczenie ma przy tym mobilizacja aktorów, ich zasobów oraz interakcje między nimi, a nie sam cel. Wiąże się to ze wspomnianym już odejściem od priorytetu racjonalności naukowej i technicznej na rzecz dowartościowania rezultatu deliberacji. Przywództwo polityczne nie polega już na jednostronnej dominacji, a raczej na wsparciu i regulacji procesu interakcji (Pinson 2006, s. 629–633). Nowa forma zarządzania na poziomie lokalnym jest dużo bardziej złożona od tradycyjnego modelu hierarchicznego. Wymusza na administracji lokalnej przejmowanie funkcji, których dotąd nie spełniała. Stwarza to konieczność zmian nie tylko organizacyjnych i proceduralnych, lecz także mentalnościowych.

Le Galès proponuje zsocjologizowaną definicję zjawiska *gouvernance*, które rozumie z jednej strony jako zdolność integracji i nadawania kształtu lokalnym interesom grup społecznych i organizacji, z drugiej strony jako zdolność reprezentowania ich na zewnątrz, rozwijania strategii bardziej lub mniej zunifikowanych relacji z rynkiem, państwem i innymi miastami (Le Galès 1995, s. 90).

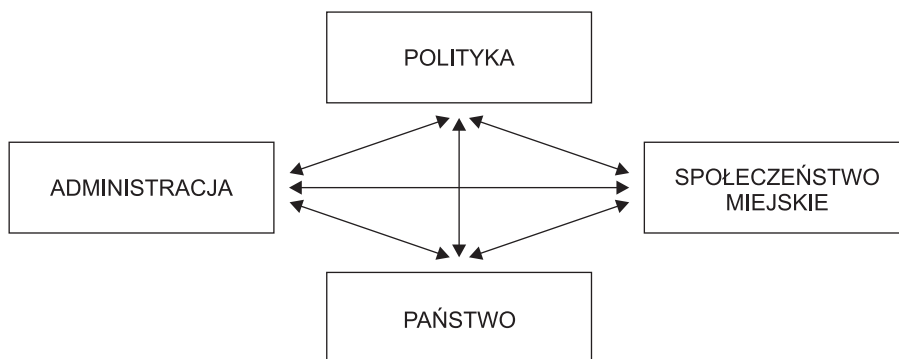
Jak już wspomniano, pojęcie *gouvernance* nie jest pierwszym i jedynym, jakie wykorzystywano, by opisać nowe warunki funkcjonowania lokalnych i regionalnych systemów decyzyjnych. Nie wszyscy uznają je za najlepiej przystające do europejskich czy francuskich realiów. Wcześniej niż pojęcie *gouvernance* pojawiły się określenia *régime politique urbain* – miejski reżim polityczny (Stone 1989), *gouvernement urbain* (Lorrain 1991), *gouvernement municipal* (Borraz 1998). *Gouvernement urbain* oraz *gouvernement municipal* można przetłumaczyć na język polski właściwie tak samo – jako miejski system władzy. Warto poświęcić nieco uwagi każdemu z powyższych pojęć.

Teoria miejskiego reżimu politycznego powstała w Stanach Zjednoczonych w warunkach braku ingerencji państwa w sprawy miasta oraz dużego uzależnienia władz miejskich od lokalnych przedsiębiorców, dlatego wydaje się najmniej odpowiadać uwarunkowaniom europejskim. Mimo to należy zauważyć, że oznaczała krok naprzód w stosunku do teorii opartych na determinizmie ekonomicznym, gdyż uwzględniono w niej również zjawiska ze sfery polityki. Miejski reżim polityczny zdefiniowano jako całokształt uzgodnień formalnych i niefor-

malnych między interesami publicznymi a prywatnymi, na podstawie których podejmowane są decyzje i zarządzane jest miasto (Stone 1989, s. 179).

Koncepcja *gouvernement urbain* powstała w wyniku obserwacji licznych zmian w funkcjonowaniu francuskich miast, takich jak generalny wzrost autonomii jako następstwo decentralizacji, wzmocnienie potencjału ludzkiego i ekonomicznego, poszerzenie zakresu władzy aglomeracji czy postępująca metropolizacja. Stwierdzono stopniowe przechodzenie od kontrolowanej przez państwo miejskiej „administracji republikańskiej” właśnie do *gouvernement urbaine*, a więc zyskującego coraz większą swobodę działania miejskiego systemu władzy (Lorrain 1991, s. 474–479).

Za ujęcie, które jest znacznie bardziej adekwatne do sytuacji miast europejskich, część francuskich teoretyków uważa *gouvernement municipal*. Na zastosowanie właśnie tego podejścia zdecydował się np. Vincent Beal, który wykorzystał je przy analizie ewolucji przemysłowego miasta Saint-Étienne. Jego zdaniem, pozwoliło mu to lepiej uchwycić średnioterminowe, a więc bardziej dynamiczne zmiany zachodzące w mieście. Użyteczność pojęcia *gouvernement municipal* zależy w dużym stopniu od zainteresowań badawczych. Jeżeli cele badawcze mają związek z opisem miejskiego systemu władzy, odtworzeniem procesów adaptacji jego instytucji do rozwiązywania lokalnych problemów i mobilizacji przez personel miejski niezbędnych zasobów, przyjęcie perspektywy *gouvernement municipal* jest jak najbardziej uzasadnione. Użycie tego pojęcia pozwala także lepiej uchwycić silną obecność państwa i jego zdekoncentrowanych służb, która stanowi skutek prób pokonywania przez miasta przemysłowe problemów związanych z ich transformacją. Termin *gouvernance*, o czym już wielokrotnie wspomniano, odnosi się do innej skali czasu, a ponadto służy do opisu pluralizacji i dywersyfikacji aktorów lokalnej sceny oraz powstawania nowych procedur, praktyk, regulacji i działań zbiorowych (Beal 2006, s. 91).



Ryc. 1. Schemat ilustrujący składowe procesy w modelu *gouvernement municipal*

Źródło: Beal 2006, s. 90.

Niektórzy badacze traktują *gouvernement municipal* i *gouvernance* jako synonimiczne pojęcia, co oznaczałoby, że nie ma potrzeby wprowadzania do dyskursu

naukowego tego drugiego terminu (Jouve, Lefèvre, Offner 1995). Nie zgadza się z nimi Le Galès, który wskazuje na rosnący potencjał eksplanacyjny pojęcia *gouvernance* także w warunkach europejskich. Według niego, jest tak mimo istotnych różnic w funkcjonowaniu miast europejskich i amerykańskich, do których pierwotnie się zresztą odnosiło. Jako najważniejsze odmienności wskazuje się mniejsze znaczenie firm prywatnych, słabsze uzależnienie od nich władzy lokalnej, a także mniejszą agresywność i liczebność lokalnych rentierów (Harding 1991). Francuski system miejski różni się od amerykańskiego zdecydowanie większym udziałem państwa w procesie modernizacji kraju, centralizacją polityczną i administracyjną, istnieniem dużych przedsiębiorstw związanych z państwem, inną rolą banków oraz odmiennym spojrzeniem na dziedzictwo publiczne i urbanistykę (Le Galès 1995, s. 84).

Zdaniem Le Galès'a, za większą użytecznością pojęcia *gouvernance* niż *gouvernement urbain* przemawia także inna okoliczność. Słowo *gouvernement* tłumaczone dosłownie jako „rząd” odnosi się do organizacji spójnej i racjonalnej, która jest naturalnym i prawomocnym centrum decyzyjnym i politycznym. Narzuca więc z góry optykę instytucjonalną, w ramach której nacisk kładzie się na badanie lokalnych radnych i administracji oraz ich powiązań z władzą centralną. Zauważmy jednak, że choć we Francji państwo w jakiś sposób bierze udział niemal we wszystkich sprawach uznawanych za publiczne, to staje się zaledwie jednym z wielu aktorów sceny lokalnej. O ile koncepcja *gouvernement* wiąże się z podejściem instytucjonalnym, o tyle *gouvernance* związane jest z teorią organizacji i pozwala wyjść poza perspektywę wyłącznie instytucjonalną. *Gouvernance* stanowi odpowiedź na kryzys *gouvernement*, czyli dotychczasowego miejskiego systemu władzy, który w sytuacji wzrostu liczby aktorów i ich autonomizacji przekształcił się w zbiór alternatywnych mechanizmów, procedur, powiązań i negocjacji między różnymi grupami, sieciami i podsystemami. Realizacja w praktyce idei *gouvernance* stanowi odpowiedź na wspomnianą nierządność miast i oznacza koordynację zróżnicowanych podmiotów biorących udział w procesach decyzyjnych. Stanowi realizację funkcji miejskiego systemu władzy bez właściwych mu uniformizacji, racjonalizacji i standaryzacji. *Gouvernance* odnosi się do dużo większego zróżnicowania, elastyczności, a także nowych form demokracji lokalnej i obywatelskiej partycypacji. Pojęcie to odzwierciedla upadek dawnych barier między sektorem prywatnym a publicznym. Jednocześnie skłania do zainteresowania się lokalnymi grupami społecznymi, grupami interesu, które tworzą lokalność, a więc wymiar często pomijany w ramach wcześniejszego podejścia. Pojęcie *gouvernance* wskazuje na zachodzące zmiany, stanowi wizję miejskiego systemu władzy (*gouvernement urbain*) w wymiarze szerszym niż władze lokalne i państwo. Problem polega jednak na tym, że trudno precyzyjnie wyznaczyć moment decydującej jakościowej zmiany. Niekiedy bowiem może ona być jedynie pozorna. Co więcej, badaczom zdarza się popadać w przesadny normatywizm, kiedy idealizują demokrację lokalną, a pozorne zacieranie się konfliktów i różnic biorą za rzeczywistość (Le Galès 1995, s. 84).

## ***Gouvernance* – między dyskursem a praktyką społeczną**

Pojęcie *gouvernance* przyjęło się w europejskim dyskursie naukowym. Cieszy się dużą popularnością, wchodząc do kanonu podstawowych wymogów nowoczesnego zarządzania w sferze publicznej. Nie oznacza to jednak, że nie wzbudza kontrowersji. Przedmiotem krytyki czyni się zwłaszcza jego stosunek do realizacji idei demokracji lokalnej.

Zauważmy, że anglosaski rodowód terminu *gouvernance* łączy się z jego liberalnymi konotacjami. W tej tradycji uznaje się, że ludzie rządzą się samodzielnie za pośrednictwem społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie jego najaktywniejszych elementów, czyli aktorów ekonomicznych i lokalne elity, a nie zgodnie z logiką reprezentacji. Kolejna wątpliwość dotyczy obrazu społeczności lokalnej, jaki powstaje w wyniku zastosowania pojęcia *gouvernance*. Wspólnotę przedstawia się często jako mówiącą jednym głosem, negocjującą sprawy publiczne, w której nie ma miejsca na otwarte konflikty, napięcia i wzajemne utrudnianie sobie działania. Należy zatem uznać, że pojęcie to może utrudniać analizę wielu niuansów funkcjonowania lokalnych systemów władzy, które pozostają w ten sposób niezauważone. O dyskursywności pojęcia *gouvernance* świadczyć ma także różnica w faktycznym zakresie autonomii szczebla lokalnego w Europie i Francji oraz Stanach Zjednoczonych, gdzie w przeciwieństwie do Starego Kontynentu występuje równorzędność aktorów. Poza tym w Europie państwo i administracja często wciąż odgrywają kluczową rolę. Na Starym Kontynencie klasyczna dominacja polityczna *de facto* nie ustąpiła jeszcze miejsca równorzędnym negocjacjom i wymianie zasobów między różnymi aktorami. W ten sposób dochodzimy do, jak się wydaje, najistotniejszej przesłanki na rzecz tezy, że praktyka społeczna nie nadąża za dyskursem. Niektórzy postrzegają *gouvernance* jako upadek państwa, nad czym ubolewają, inni zaś dostrzegają w nim przede wszystkim otwarcie procesów decyzyjnych, nowe formy partycypacji i reprezentacji, a także odnowę debaty publicznej (Dubois, Douay, Da Silva 2010, s. 12–13). Oba podejścia w warunkach europejskich nie do końca odpowiadają rzeczywistości. Państwo nie wycofało się całkowicie ze szczebla lokalnego. Co ważniejsze, wielu badaczy wskazuje, że otwarcie procesów decyzyjnych także *de facto* nie następuje, a w debatach publicznych udział biorą jedynie nieliczni aktorzy, którzy tworzą coraz bardziej zamknięte grupy.

Oprócz tego stosunkowo często zwraca się uwagę, że chociaż zasoby stały się bardziej rozproszone, to niektórzy aktorzy wciąż mają ich więcej, a więc hierarchia wcale nie znikła. Zachodzi proces zamykania kręgów decyzyjnych dla konkretnych projektów, co przekłada się na segmentację pluralizmu elit. Innym niepokojącym zjawiskiem jest wzrost dystansu koncentrujących się elit do wyborców. Lokalni radni w nowych warunkach często bardziej skupiają się na mobilizowaniu elit i zasobów niż na dążeniu do pełnej reprezentacji interesów wyborców i poszukiwaniu w tym zakresie konsensusu. Dlatego też Pinson określa europejską wersję *gouvernance* jako jednocześnie pluralistyczną i semielitystyczną (Pinson 2006, s. 646). Nie jest on odosobniony w takich ocenach.

Również inni badacze wskazują, że realizacja demokracji lokalnej i partycypacji w praktyce oznacza najczęściej ugruntowanie dotychczasowego systemu politycznego, szczególnie gdy próbuje się integrować stary i nowy porządek w ramach nieistniejących wcześniej rozwiązań instytucjonalnych. Wprawdzie demokracja partycypacyjna i *gouvernance* w metropoliach kształtują nowe elity i zwiększają możliwości ich oddziaływania, ale przeciętni obywatele nie uzyskują większego wpływu na sprawy publiczne. Jouve nazywa nowe elity *professionnels de la participation*, co można przetłumaczyć jako „zawodowi aktywiści”. Kładzie w ten sposób nacisk na fakt, że w debatach publicznych, w teorii otwartych dla wszystkich, najczęściej biorą udział te same osoby. Jednostki, które miały odpowiednią motywację i dysponowały odpowiednią ilością czasu, którym udało się przebić, stale są zapraszane do różnego rodzaju grup konsultacyjnych i projektów. Demokracja partycypacyjna w wersji zinstytucjonalizowanej powoduje więc, że biorący w niej udział aktorzy, którzy wywodzą się ze środowiska społeczeństwa obywatelskiego, wbrew sobie odtwarzają normy i hierarchie dotychczasowego porządku politycznego. Jako ilustrację tego zjawiska Jouve podaje utworzone w następstwie ustawy zainicjowanej przez Dominique Voynet rady do spraw rozwoju (*conseil de développement*), które stanowią przykład zawłaszczania przez lokalnych notabli debaty publicznej (Jouve 2005, s. 326).

Thomas Olivier uważa, francuskie doświadczenia pokazują nieadekwatność koncepcji *gouvernance* do warunków francuskich, dlatego opowiada się za stosowaniem pojęcia *gouvernement local*. Często obywatele są bezsilni wobec problemów, na temat których mieliby się wypowiedzieć, a także nie posiadają wystarczającej wiedzy o narzędziach technicznych, które mają zostać wykorzystane. Dlatego kompetencje aktorów stanowią rodzaj filtra, który ogranicza grono uczestników negocjacji i konsultacji. Tworzenie projektów odbywa się w łonie zinstytucjonalizowanej elity, która powstaje dzięki specyficznym umiejętnościom i kapitałowi kulturowemu (Olivier 1999, s. 691–707).

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że pojęcie *gouvernance* można w warunkach europejskich traktować dwojako – albo jako pewien program badawczy, albo jako swego rodzaju typ idealny w rozumieniu weberskim. Rzeczywistość społeczna na razie nie odpowiada założeniom teoretycznym, które jednak mogą stanowić rodzaj drogowskazu dla decydentów. Wprawdzie przedstawiciele władzy państwowej i lokalnej mają coraz mniejszy wpływ na przebieg i kierunek procesów społecznych, ale jeśli zyskają większą ich świadomość, będą mogli przynajmniej antycypować negatywne zjawiska.

## Podsumowanie

Pod koniec XX w. doszło do głębokich przemian, które najogólniej określa się mianem globalizacji. Polegały one na kompresji czasu i przestrzeni, umożliwiły wielopłaszczyznową komunikację, wszelkiego rodzaju przepływy i oddziaływania między podmiotami dotąd znajdującymi się w stanie większej lub mniejszej izolacji. Globalizacja skomplikowała funkcjonowanie społeczeństw i niepomier-



nie utrudniła ich naukową analizę. Wielopłaszczyznowe sieciowe powiązanie aktorów zarówno indywidualnych, organizacyjnych, jak i największych podmiotów zbiorowych w postaci państw spowodowało gruntowną zmianę w ich funkcjonowaniu, którą można chyba nazwać zmianą paradygmatyczną. Świadczy o tym choćby fakt, że klasyczne teorie socjologiczne, które wyjaśniają rzeczywistość społeczną, uwzględniając ograniczoną liczbę czynników sprawczych, stają się coraz mniej przydatne jako narzędzia naukowego poznania. Oczywiście nauka cały czas się rozwija i szuka nowych sposobów podejścia do gwałtownie zmieniającej się rzeczywistości. Po krótkim okresie, w którym dominowały diagnozy wskazujące na kryzys, upadek i pogrążenie się w chaosie współczesnego świata, co jest właściwe dla każdego etapu przejściowego, pojawiły się próby nienormalnego wyjaśnienia nowych zjawisk.

Odtworzona powyżej prawidłowość odnosi się do wielu dziedzin ludzkiego życia i poznania, w tym do zjawiska władzy, rządzenia, a tym samym do funkcjonowania państwa i jednostek miejskich – procesy globalne wywarły wpływ na nie wszystkie. Osłabienie możliwości finansowych, a co za tym idzie także władzy państwa, wzrost znaczenia miast, zwłaszcza metropolii, a także modyfikacje procesów decyzyjnych i zarządczych związane z multiplikacją aktorów i dyspersją zasobów to tylko niektóre konsekwencje zachodzących przemian. Diagnozy kryzysu i nierządności szybko ustąpiły miejsca podejściom bardziej konstruktywistycznym, w których starano się dostrzec logikę i porządek tam, gdzie według klasycznych ujęć ich nie było. W tym celu włączono do analizy takie pojęcia jak *gouvernement local* (miejski system władzy) czy *gouvernance*. Mimo ich oczywistych zalet należy stosować je ostrożnie oraz nie ulegać pokusie ich absolutyzacji i idealizacji. *Gouvernance* stanowi pewien sposób analizy stosunków władzy i wpływu, a nie same te stosunki. Jest to narzędzie pozwalające rozumieć nową rzeczywistość, której do założeń tego narzędzia heurystycznego jeszcze wiele brakuje, co starano się w niniejszym tekście wykazać. Państwa i metropolie europejskie nie pogrążyły się w chaosie i nie utraciły całkowicie sterowności, ale równocześnie nie w pełni realizują zasady *gouvernance*, gdyż częściowe otwarcie procesów decyzyjnych nie oznacza jeszcze ani zaniku konfliktów, ani odnowy demokracji lokalnej.

Francja stanowi doskonały przykład wspomnianych powyżej zjawisk. Kryzysowi niewydolnego francuskiego *welfare state*, które wycofuje się z wielu społecznych funkcji, towarzyszy proces przenoszenia jego kompetencji na szczebel lokalny, gdzie tworzy się nowy, oparty na pluralizmie aktorów i zasobów oraz sieciowej współpracy jednostek samorządowych różnego szczebla (ze szczególnym uwzględnieniem struktur międzygminnych) system *gouvernance*. Opiswane procesy najintensywniej przebiegają na obszarach metropolitalnych, które wytwarzają własne, niezwykle złożone systemy władzy charakteryzujące się większą otwartością i zróżnicowaniem wewnętrznym. Zjawiska te wywierają istotny wpływ na przemiany współczesnej demokracji przedstawicielskiej, rozwój jej odmiany deliberacyjnej, relacje państwo–samorząd lokalny, a także pozycję i postawy obywateli.

## Literatura

- Alcaly R., Mermelstein D. (red.), 1977, *The Fiscal Crisis of American Cities: Essays on the political economy of urban America with special reference to New York*, New York: Vintage Books.
- Ascher F., 1998, „Quelques grandes tendances urbaines”, w: J.C. Driant (red.), *Habitat et villes. L'avenir en jeu*, Paris: Editions L'Harmattan.
- Banner G., 2002, „La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales”, *Revue internationale des sciences sociales*, nr 172.
- Beal V., 2006, „L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle: le cas de Saint-Étienne”, *Pôle Sud*, nr 25.
- Borraz O., 1998, *Gouverner une ville. Besançon 1959–1979*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Boudon R., 2009, *Logika działania społecznego: wstęp do analizy socjologicznej*, tłum. K. Kowalski, Kraków: Nomos.
- Dahl R.A., 1995, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków, Warszawa: Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Dubois J., Douay N., Da Silva J., 2010, *La gouvernance métropolitaine. Réalisation d'un état des connaissances, critique et prospectif, sur les enjeux de la métropolisation*, Observatoire des Territoires et de la Métropolisation dans l'espace méditerranéen, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, <http://www.metropolisation-mediterranee.equipement.gouv.fr/> (dostęp 27.07.2010).
- Harding A., 1991, „The rise of urban growth coalitions, UK-style?”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, t. 9, nr 3.
- Harvey D., 1989, *The Conditions of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*, Oxford: Blackwell.
- Jacobs J., 1961, *The death and life of great American cities*, New York: Vintage Books.
- Jouve B., 2005, „La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté”, *Revue française de science politique*, t. 55, nr 2.
- Jouve B., Lefèvre C., 2002, *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris: Elsevier.
- Jouve B., Lefèvre C., Offner J.M., 1995, *La gouvernance dans les pays occidentaux*, Rapport intermédiaire pour la PIRVILE, Ronéo.
- Le Galès P., 1995, „Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, *Revue française de science politique*, t. 45, nr 1.
- Le Galès P., Lorrain D., 2003, „Gouverner les très grandes métropoles?”, *Revue française d'administration publique*, nr 107.
- Lorrain D., 1991, „De l'administration républicaine au gouvernement urbain”, *Sociologie du Travail*, t. 33, nr 4.
- Marcuse P., van Kempen R. (red.), 2000, *Globalizing cities: A new spatial order?*, Oxford: Blackwell.
- Olivier T., 1999, „Eléments d'analyse du gouvernement des villes françaises: entre gouvernance opérationnelle et gestion stratégique oligarchique”, *Revue d'économie régionale et urbaine*, nr 4.

- Orzechowski M., 1984, *Polityka, władza, panowanie w teorii Maxa Webera*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pinson G., 2006, „Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes”, *Revue française de science politique*, t. 56, nr 4.
- Pyka R., 2009, „Między demokracją opinii a demokracją wiedzy – w poszukiwaniu tej prawdziwej”, w: S. Patrycki (red.), *E-gospodarka, e-społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej*, t. 1, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Pyka R., 2010a, „Efektywność a reprezentatywność współczesnych systemów demokratycznych – technokracja a demokracja – na przykładzie V Republiki Francuskiej”, w: J. Mucha (red.), *Nie tylko Internet*, Kraków: Nomos.
- Pyka R. 2010b, „Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego”, *Prawo i Polityka*, nr 1 (2).
- Pyka R., Wódcz J., 2009, „Raymond Boudon we współczesnej socjologii francuskiej”, w: R. Boudon, *Logika działania społecznego. Wstęp do analizy socjologicznej*, Kraków: Nomos.
- Schumpeter J.A., 2009, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, wyd. 2., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Soja E.W., 2000, *Postmetropolis: Critical studies of cities and regions*, Oxford: Blackwell.
- Stone C., 1989, *Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Wieviorka M., 2008, *Neuf leçons de sociologie*, Paris: Robert Laffont.

## **LOCAL GOVERNANCE AS AN EXAMPLE OF DE-HIERARCHIZATION OF THE DECISION-MAKING PROCESS AND A NEW FORM OF SOCIAL DIALOGUE**

The paradigm of analysis of the reality and its management, based on vertical hierarchic structures, cannot be used to characterize situations of resources concentration in the hands of many social actors. Nowadays, the paradigm seems to be less popular. First scientific diagnoses of the described situations seemed to prove their chaotic and ungovernable character, but they were gradually replaced with approaches which allowed to penetrate and govern composed systems. The notion of ‘governance’ (i.e. a multi-layered network process whose participants have different statuses and resources, and which results in a consensus achieved in an interactive play of all partners) has a high heuristic value. France is a perfect illustration of this phenomenon. The process can be observed especially in metropolitan areas that create their own compounded authority systems.

Key words: governance, metropolitan governance, urban authorities, local management, metropolis, agglomeration, globalization.