

Katarzyna Sadowy

MIASTO JAKO DOBRO WSPÓLNE – PERSPEKTYWA SPOŁECZNA I EKONOMICZNA

WPROWADZENIE

Zagadnienie zarządzania zasobami wspólnymi (CPR) ma istotne odniesienie do sposobu kształtowania miast i ich funkcjonowania. Nie jest zresztą przypadkiem, że obszarem badawczym, którym zajmowała się E. Ostrom przed sformułowaniem swojej teorii, była również polityka miejska¹. Przedmiotem analizy będą zasady korzystania ze specyficznego zasobu, jakim jest przestrzeń dużych miast. Miasta odgrywają obecnie kluczową rolę w życiu społeczeństw, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Rosnąca polaryzacja społeczna, konflikty zrodzone w związku z zawłaszczaniem przestrzeni miasta przez najzamożniejsze grupy ich użytkowników lub mieszkańców, narastające zatłoczenie miast to problemy, które wskazują, że dotychczasowe zasady ich funkcjonowania wykazują zbyt wiele zawodności, aby uznać je za wystarczające. Zmiany społeczne i gospodarcze wpływają też na charakter samych dóbr, niezbędne jest więc ponowne rozważenie roli dóbr publicznych i rynkowych w miastach.

Zastosowanie teorii CPR do stworzenia zasad korzystania z przestrzeni miejskiej napotyka pewne bariery i ograniczenia, które będą wymagały dal-

¹ Niniejsze opracowanie nie odnosi się bezpośrednio do tych prac, m.in. ze względu na specyfikę miast amerykańskich i europejskich oraz koncentrację E. Ostrom i V. Ostrom na zagadnieniach bezpieczeństwa i przestępczości w miastach (por. m.in. E. Ostrom, G. Whitaker, *Does local community control of police make a difference? Some preliminary findings*, „American Journal of Political Science” 1973, s. 48–76; V. Ostrom, C.M. Tiebout, R. Warren, *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry*, „The American Political Science Review” 1961, s. 831–842; E. Ostrom, *Metropolitan Reform: Propositions Derived From Two Traditions*, „Social Science Quarterly” 1972, 53(3), s. 474–493).

szego jej rozwijania w odniesieniu do obszarów innych niż te przeanalizowane przez E. Ostrom z jej zespołem. Należy wśród nich wymienić trudności w definiowaniu grup użytkowników, możliwości zastosowania teorii CPR do zasobów i grup, których granice nie są ściśle określone, także efekty zewnętrzne oraz konflikty przestrzenne. Konieczne jest więc stworzenie mechanizmów ustalania zasad korzystania ze wspólnych zasobów pomiędzy użytkownikami, którzy wzajemnie się nie znają (zgodnie ze stwierdzeniem E. Senneta, że miasta to miejsca, gdzie bezustannie dochodzi do spotkań obcych sobie ludzi²) i nie negocjują tych zasad bezpośrednio, aby możliwe było uniknięcie pułapki dylematu więźnia w dużej i obcej sobie grupie użytkowników przestrzeni. W ostatniej części artykułu zostanie zaprezentowana analiza funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (jst) najniższego szczebla (tym przypadku miasto na prawach powiatu lub gmina) jako narzędzia zarządzania zasobami wspólnymi.

1. PRZESTRZEŃ MIEJSKA JAKO DOBRO

Przestrzeń miejska to zespół elementów o charakterze materialnym i niematerialnym tworzących miasto. Obejmuje więc zarówno same budynki, budowle, elementy infrastruktury, tereny zabudowane i niezabudowane czy tereny zieleni, jak i ich wzajemne relacje i powiązania, tj. powierzchnie na której są rozmieszczone, układ ulic, podział na dzielnice, kwartały i działki, rozmieszczenie funkcji (mieszaniowych, przemysłowych, handlowo-usługowych, administracyjnych, rekreacyjnych, kulturalnych, edukacyjnych, przyrodniczych i innych), intensywność zabudowy i wreszcie charakter miasta (przemysłowy, akademicki, turystyczny) i jego krajobraz (rozumiany jako zbiór panoram i widoków – *landscape*) czy krajobraz dźwiękowy miasta (*soundscape*)³. Zbiór tych różnorodnych elementów definiuje miasto jako całość złożoną z różnorodnych dóbr.

Pod pojęciem dobra będziemy w niniejszym tekście rozumieć dobro, usługę lub zjawisko, które zaspokaja ludzkie potrzeby. Nacisk będzie więc położony nie na materialny lub niematerialny charakter dobra, ale na jego funkcję, jaką jest zaspokojenie realnej potrzeby. W takim znaczeniu można powiedzieć, że w mieście występuje wiele zjawisk, które taką funkcję pełnią,

² R. Sennet, *Elastyczne miasto obcych sobie osób*, „Le Monde diplomatique”, 5 (15), maj 2007, <http://www.monde-diplomatique.pl/LMD14/index.php?id=9> [dostęp 6.09.2014].

³ R. Losiak, R. Tańczuk (red.), *Audiosfera miasta*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prace Kulturoznawcze, Wrocław 2012.

choć nie mają one ani charakteru materialnego przedmiotu, ani nie stanowią usługi. Skoro jednak służą zaspokojeniu pewnych potrzeb można nazywać je dobrami. Dobra te występują w przestrzeni miasta i ocena, czy mają one charakter dóbr publicznych czy może dóbr wspólnych wpływa znacząco na to, przez kogo, w jaki sposób i dla kogo te dobra miałyby być zapewniane lub, w jaki sposób regulować dostęp do nich. Pod pojęciem dóbr publicznych są tu rozumiane dobra o charakterze nierywalizującym, dla których koszt wykluczenia z konsumpcji jest wysoki, dobra wspólne natomiast będą traktowane tak, jak zostały zdefiniowane przez E. Ostrom⁴.

Użytkowanie przestrzeni miejskiej będzie w tych rozważaniach tożsame z pojęciem „przywłaszczenia”, stosowanym przez E. Ostrom, a więc przejęciem (finalnym lub czasowym) pewnej jednostki dobra do wyłącznego czerpania z niej korzyści. Jako najczęściej wymieniane dobra związane ściśle z użytkowaniem przestrzeni można wymienić:

- nieruchomość gruntową lub jej fragment, wykorzystywaną w celu prowadzenia działalności gospodarczej lub działań o charakterze użyteczności publicznej. W takiej sytuacji przestrzeń nie jest przekształcana w sposób trwały, ale odbywają się w niej imprezy, zgromadzenia, pokazy itp.
- teren (nieruchomość gruntowa) przeznaczony pod budowę budynku lub budowli,
- same budynki i budowle które mają służyć zaspokojeniu potrzeb (mieszkanie, opieka zdrowotna) lub osiąganiu korzyści gospodarczych (budownictwo komercyjne, sklepy i ośrodki usług, ośrodki produkcyjne etc.). Ich własność stanowi całe spektrum – od własności prywatnych po nieruchomości Skarbu Państwa.

Przestrzeń w mieście pełni jednak również inne funkcje. Korzystamy z niej, aby przemieszczać się z miejsca na miejsce, a komunikacja jest tak istotnym elementem naszego życia, że powierzchnia jej służąca stanowi znaczącą część wielu miast (często 20–30%). Znajduje to również w idei służebności komunikacyjnej – mimo że dana działka jest własnością prywatną, to jeśli przemieszczanie się po niej jest niezbędne dla wykorzystania działek sąsiednich, nie można tego zabronić innym użytkownikom.

Przestrzeń miejska zaspokaja też inne nasze potrzeby. Jak mówi słynne zdanie Yi-Fu Tuana – „miejsce to bezpieczeństwo, przestrzeń to wolność”⁵. Miasto stanowi dla jego użytkowników zbiór zarówno miejsc, jak i przestrzeni.

⁴ E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.

⁵ Y.-F. Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, PIW, Warszawa 1987.

Różne jej formy i elementy pozwalają na zaspokojenie takich różnorodnych czy sprzecznych potrzeb, jak poczucie swobody, przynależności, bezpieczeństwa, przygody, anonimowości czy piękna, a także sąsiedztwa czy miejskości⁶. Razem tworzą zasób wspólny, który wynika z istnienia zarówno dóbr należących do właścicieli prywatnych (niektóre budynki, ogrody), jak i sektora publicznego (ulice z ich oświetleniem, parki publiczne).

Wszystkie elementy przestrzeni miejskiej – tereny, budynki i budowle, zieleń, oświetlenie, systemy informacyjne, obiekty artystyczne, środki transportu – tworzą więc system, analogiczny do opisanego przez E. Ostrom. Zgodnie z jej określeniem jednostki tego zasobu (np. biuro, ławka w parku, miejsce w autobusie) nie są użytkowane łącznie. Ich konsumpcja może mieć przy tym charakter rywalizacyjny (jak w wymienionych wyżej przykładach) lub nierywalizacyjny (światło latarni, tabliczka informacyjna), natomiast istotne jest, że razem tworzą one zasób, który podlega łącznemu użytkowaniu⁷.

Traktowanie przestrzeni miasta jako zasobu wspólnego ma tym większe znaczenie, im bardziej wzmacnia się rywalizacyjny charakter dóbr, które się na nią składają. Obecnie w miastach trudno jest znaleźć nie tylko czyste dobra publiczne, ale dobra do nich zbliżone. Dzieje się tak ze względu na zatłoczenie i nadmierne wykorzystanie zasobów. Rośnie liczba mieszkańców miasta, a także powierzchnia mieszkań i domów. Powoduje to zajmowanie kolejnych terenów pod zabudowę, zwiększenie rywalizacji o tereny uzbrojone i dobrze skomunikowane z jednej strony, a tanie (położone dalej od centrum czy pozbawione infrastruktury) – z drugiej. Presja inwestycyjna dotyczy więc niemal wszystkich rodzajów obszarów miejskich i przedmiejskich. Z kolei ponowny rozkwit miast i ich centrów łączy się z turystyką kulturalną i miejską. Powoduje to kolejną ogromną presję na korzystanie z dóbr przestrzeni miejskiej oraz obiektów użyteczności publicznej. Już nie tylko atrakcyjne mieszkanie czy działka budowlana, ale nawet możliwość obejrzenia wystawy malarstwa, spędzenia czasu na ławce w parku, czy po prostu swobodnego spaceru atrakcyjną ulicą stają się dobrem rzadkim. W ten sposób również dobra traktowane wcześniej jako publiczne (lub do nich zbliżone), tracą swój nierywalizacyjny charakter. Pojawia się natomiast w ich użytkowaniu problem zatłoczenia i nadmiernego wykorzystania, charakterystyczny dla zasobów wspólnych⁸.

⁶ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York 1992.

⁷ E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi...*, *op. cit.*, s. 43.

⁸ *Ibidem*, s. 44.

Powoduje to wykształcanie się kolejnego zjawiska – urynkowienia zasobów, które wcześniej były zasobami otwartego dostępu lub bariera osiągnięcia ich była niewielka. W momencie, gdy pewne dobra stają się bardzo pożądane, a przez to – rzadkie, pokusa wyznaczenia na nie ceny rośnie⁹. Dzięki rozwojowi technik informatycznych oraz wizualnych zwiększają się też możliwości kontrolowania dostępu oraz identyfikacji użytkowników. Przykładów urynkowienia zasobów dotąd otwartych jest bardzo wiele. Muzea i galerie znoszą zwyczaj jednego dnia bez opłaty za wstęp, w wolne dni w miejscach wypoczynku organizowane są imprezy z opłatą za wstęp lub przynajmniej z koniecznością zarejestrowania się na nie (zamiast opłaty pieniężnej uczestnicy ponoszą więc koszt w postaci przekazania danych i ujawnienia preferencji konsumenckich).

Komercjalizacja niektórych dóbr ma charakter mniej oczywisty. Podniesienie wartości turystycznej miasta powoduje, że samo przebywanie w nim staje się bardziej kosztowne – rosną nie tylko ceny w restauracjach i hotelach, ale także koszty żywności, budowy czy wynajmu mieszkań, a czasem nawet wody czy opieki zdrowotnej. Przebywanie w mieście, nawet dla jego rodowitych mieszkańców, staje się coraz droższe. W ten sposób dochodzi do wykluczenia niektórych użytkowników z osiągania korzyści z przestrzeni miejskiej za pomocą mechanizmu nałożenia ceny na większość dóbr wspólnych i systematycznego jej podnoszenia.

Jeżeli – w sposób pośredni lub bezpośredni – dochodzi do nadmiernego urynkowienia zasobów, zmienia się również sposób negocjacji warunków korzystania z nich. W obszarze instytucjonalnym mogło nie dojść do żadnych zmian. Obowiązują nadal te same przepisy prawne dotyczące sposobów zagospodarowania przestrzeni czy ciszy nocnej, w konstytucjach pozostają te same preambuły o równości obywateli, a w ustawach samorządowych i uchwałach lokalnych nie pojawiają się zapisy o tym, że potrzeby turystów muszą być zaspokajane w pierwszej kolejności, przed potrzebami mieszkańców. Zmieniają się jednak reguły negocjacji – umowę społeczną w postaci zwyczajów, tradycji czy prawa miejscowego zastępuje prawo popytu i podaży, w którym dobra rzadkie przypadają najzamożniejszym uczestnikom.

Zjawiska te zachodzą w obszarze, który okazuje się być zarówno obszarem zawodności rynku, jak i państwa. Wyraźnie widać więc konieczność innego zarządzania zasobami miejskiej przestrzeni, zwłaszcza, jeżeli przyjmie się, że należy ograniczać komercjalizację dóbr, które dotąd były powszechnie

⁹ M. Sandel, *Czego nie można kupić za pieniądze. Moralne granice rynku*, Kurhaus Publishing Kurhaus Media, 2012.

dostępne i obniżyć bariery dostępności. Należy się jednak zastanowić, czy rzeczywiście zasoby przestrzeni miejskiej mogą podlegać mechanizmom CPR, a więc czy w wystarczającym stopniu wykazują cechy – poza wskazanymi wyżej – zasobów wspólnych.

2. UŻYTKOWNICY MIASTA I GRANICE ZASOBÓW

E. Ostrom wskazuje kilka warunków, których spełnienie jest konieczne, aby można było skutecznie zarządzać zasobami wspólnymi. Są to: jasno zdefiniowane granice; dopasowanie reguł użytkowania (przywłaszczania) i dostarczania dóbr do lokalnych warunków; możliwość modyfikowania reguł przez użytkowników; monitorowanie przez użytkowników lub osoby odpowiedzialne wobec nich; progresywne sankcje za niestosowanie się do reguł; łatwy i niedrogi dostęp do miejsc i sposobów rozwiązywania konfliktów; brak zagrożeń z zewnątrz dla organizowania się¹⁰. E. Ostrom wskazuje także, że grupa użytkowników powinna być również stała i określona i że podejmą oni próby wspólnego zarządzania zasobami tylko wtedy, kiedy będą one uznane przez nich za korzystniejsze niż alternatywne (tj. przede wszystkim podział zasobów na prywatnie posiadane i wykorzystywane lub wprowadzenie zewnętrznej, centralistycznej władzy nad zasobami). W tej części opracowania zostanie przedstawiona analiza dwóch zagadnień: granic zasobów oraz określenia grupy zarządzającej nimi.

W swojej analizie E. Ostrom używa pojęć „przywłaszczania” i „przywłaszczającego”. Wprowadza to rozróżnienie ze względu na sposób czerpania korzyści z analizowanych przez nią zasobów. Rybak nie konsumuje wszystkich złowionych ryb (nie jest więc ich „konsumentem”), ale czerpie wyłączone korzyści z ich złowienia („przywłaszczania”). Pojęcie użytkownika miasta jest bardzo bliskie pojęciu „przywłaszczającego”, zaś pojęcie przywłaszczania lub zawłaszczania przestrzeni pojawia się niejednokrotnie w pracach o tematyce miejskiej. Ma ono w gruncie rzeczy dokładnie ten sam sens co u Ostrom – jeden z członków grupy czerpie korzyści z danego dobra, uniemożliwiając przez to korzystanie z niego innym osobom. Zajęcie dobrego miejsca na łowisku nie różni się tu od odgrodzenia dla siebie fragmentu wspólnego korytarza czy postawienia tablicy reklamowej w przestrzeni publicznej. Dlatego też w dalszej części tekstu pojęcie „użytkownika” będzie używane w tym samym znaczeniu, co „przywłaszczającego” u Ostrom. Użytkownik może bowiem posługiwać się przestrzenią miejską zarówno dla zaspokojenia własnych potrzeb, jak i do osiągnięcia korzyści z zaspo-

¹⁰ E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi...*, *op. cit.*, s. 126.

kajania potrzeb innych. Innymi słowy – użytkownikiem jest zarówno ktoś, kto buduje dom na własne potrzeby, jak i deweloper.

Trzeba zwrócić przy tym uwagę na rozróżnienie kwestii własności oraz użytkowania. Właściciel nieruchomości korzysta nie tylko z niej, ale z otaczającej ją przestrzeni. O wartości nieruchomości stanowi przecież jej sąsiedztwo, dostępność usług czy miejsc pracy, bliskość transportu publicznego, czy wreszcie widok lub poziom zanieczyszczenia powietrza. Dlatego w mieście nawet korzystając z własności prywatnej korzystamy zarazem z całego systemu zasobów. Ponownie więc potwierdza się spostrzeżenie, że miasto to system, w którym jednostki zasobu nie są użytkowane łącznie, ale cały system podlega łącznemu użytkowaniu.

Użytkownicy przestrzeni miejskiej to grupa zróżnicowana. Ich związki z miastem składają się na całe spektrum – od bardzo silnych i trwałych powiązań do słabych i tymczasowych. Przykłady takich relacji zostały zarysowane w tabeli 1, przy czym trwałość relacji z miastem jest tu określona nie poprzez czas, w jakim pozostaną widoczne skutki działań użytkownika, ale poprzez czas, w jakim czerpie on bezpośrednio korzyści z zasobów miasta. Natomiast siła relacji określa poziom wpływu danego użytkownika na wykorzystanie zasobów i formę ich wykorzystania

Tabela 1

Przykłady użytkowników przestrzeni miasta, w zależności od siły i trwałości ich związków z daną przestrzenią miejską

		TRWAŁOŚĆ ZWIĄZKU Z MIASTEM		
		MAŁA	ŚREDNIA	DUŻA
SIŁA ZWIĄZKU Z MIASTEM	MAŁA	Uczestnik spotkania biznesowego na lotnisku		
	ŚREDNIA	Turysta (turystyka kulturalna i miejska)	Pracownik tymczasowo oddelegowany do danego miasta lub student z innego miasta lub kraju	Przeciętny mieszkaniec miasta
	DUŻA		Międzynarodowa firma deweloperska	Mieszkaniec, właściciel wielu nieruchomości, prowadzący wielopokoleniową rodzinną firmę

Źródło: opracowanie własne.

Przykłady przedstawione w tabeli 1 stanowią zaledwie szkic liczących i złożonych relacji użytkowników oraz sposobów przywłaszczania (czy używania) przez nich przestrzeni. Zostały one zaprezentowane głównie po to, aby wskazać, że grupa użytkowników jest bardzo zróżnicowana, poziom korzyści oraz siła oddziaływania również nie będą do siebie zbliżone, podobnie jak bardzo odmienne będzie zainteresowanie tworzeniem i monitorowaniem reguł korzystania ze wspólnego zasobu. Grupa użytkowników jest zatem niejednorodna i płynna, zwłaszcza w czasach wysokiej mobilności i rozwiniętej turystyki. Można podzielić ją na grupę stałych użytkowników (mieszkańców i pracowników) oraz użytkowników krótkookresowych (turystów, inwestorów kapitału krótkookresowego). Jak pokazuje jednak tabela 1, zagadnienie jest bardziej skomplikowane. Nie można również założyć, że użytkownicy stali i czasowi będą zawsze wykazywać sprzeczne interesy. Mieszkańcy miast będą chcieli odnosić korzyści z turystyki, natomiast turyści czy inwestorzy przyciągani są przez określony charakter miasta, powinni więc również być zainteresowani jego utrzymaniem. Z pewnością jednak reprezentują różne potrzeby, różne oczekiwania i różne metody ustalania zasad współdziałania z innymi użytkownikami. Dodatkowo, użytkownicy czasowi mogą wykazywać większą skłonność do syndromu gapowicza.

Podobny problem pojawia się w wyznaczaniu granic zasobów. Sprawa granic miasta była (i na pewno będzie jeszcze) wielokrotnie podejmowana w analizach zarówno urbanistycznych, jak i w naukach społecznych. Różnice pomiędzy granicami administracyjnymi a funkcjonalnymi oraz rozpełzanie się miast (*urban sprawl*) są dobrze rozpoznаныmi problemami. Czy można więc stwierdzić, że zasób przestrzeni miejskiej nie ma granic, które E. Ostrom wskazuje jako konieczne dla skutecznego zarządzania wspólnymi zasobami? W zestawieniu sukcesów i niepowodzeń pokazuje, że we wszystkich przypadkach, gdy granice nie były wyraźnie określone, próby CPR zakończyły się porażką¹¹.

Jednak problem fizycznych granic miasta nie jest jedyny, który może utrudnić wykorzystanie teorii CPR jako podstawy dla skutecznego mechanizmu zarządzania przestrzenią miast. System przestrzenny jest bowiem bardzo zróżnicowany. Składa się nie tylko z działek i budynków czy budowli o różnych funkcjach. W przestrzeni miasta wyróżniamy również trudniejsze do zdefiniowania i określenia zjawiska, jak krajobraz miejski czy krajobraz dźwiękowy miasta. Często zwraca się uwagę, że to one właśnie decydują

¹¹ E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi...*, op. cit.

o wartości zasobów miasta i o jakości życia w nim. Takie zjawiska spełniają na pewno wymóg istnienia systemu w teorii CPR, są natomiast wyjątkowo trudno uchwytnie i zaburzają dodatkowo pojęcie granicy zasobów, jeśli włączymy do nich widoki i dźwięki, które, na dodatek, będą oceniane (lub w ogóle postrzegane) w sposób szalenie subiektywny. W tym miejscu należy powrócić do przyjętej na początku tych rozważań definicji dobra. Zarówno krajobraz widokowy, jak i dźwiękowy spełniają potrzeby użytkowników – poczucie miejskiego stylu życia, przynależności, kontaktu. Są więc rodzajem dóbr, elementem systemu zasobów wspólnych.

Funkcjonowanie mechanizmów CPR w miastach może napotykać kilka barier:

- trudność określenia granic,
- zmienna grupa użytkowników,
- rozbieżność celów.

Należy rozważyć, czy bariery te uniemożliwiają przypisanie przestrzeni miejskiej charakteru zasobu wspólnego, którym można zarządzać zgodnie z teorią E. Ostrom. Wydaje się, że o ile wykorzystanie mechanizmów zaproponowanych w ramach zarządzania dobrami wspólnymi jest znacznie bardziej skomplikowane niż w przypadku przykładów analizowanych przez E. Ostrom, jak łowiska czy łąki, to jednak CPR ma duży potencjał minimalizowania ryzyk oraz tworzenia najbardziej efektywnych mechanizmów gospodarowania przestrzenią miejską. W małych ośrodkach można podejmować próby zdefiniowania granic miast, również użytkownicy są grupą znacznie bardziej stabilną i mniej zróżnicowaną. Największy problem występuje w dużych miastach, tam jednak możliwe są do ustalenia konkretne obszary (np. poddawane rewitalizacji lub przeciwnie – ważne i atrakcyjne tereny śródmiejskie lub rekreacyjne), których granice można określić. Wskazuje to także na konieczność wręcz takiego postępowania oraz bardzo rozważne wskazywanie tych granic podczas prowadzenia takich działań, jak uchwalanie planów miejscowych, ustalanie stref krajobrazu chronionego czy wdrażanie programów rewitalizacji. Płynne lub źle określone granice mogą bowiem skutkować brakiem realizacji założonych celów. Tam natomiast, gdzie w granicach obszaru pojawiają się zróżnicowani użytkownicy o odmiennych lub sprzecznych potrzebach, mechanizmy CPR wydają się możliwe do wykorzystania, po odpowiednim ich dostosowaniu do sposobu funkcjonowania lokalnych społeczności.

3. SAMORZĄD LOKALNY

JAKO MECHANIZM ZARZĄDZANIA ZASOBAMI WSPÓLNYMI

Oprócz wymienionych już warunków wdrożenia zasad zarządzania CPR (dopasowanie reguł do warunków lokalnych, kolektywny wybór, monitorowanie przez użytkowników, łatwe rozstrzygnięcie sporów, brak zagrożeń z zewnątrz) w miastach występują także czynniki mu sprzyjające, a więc:

- wysokie prawdopodobieństwo samoorganizacji,
- poprawa zdolności jednostek w czasie do samoorganizacji,
- rosnąca zdolność do samoorganizowania się w celu rozwiązania problemów bez pomocy z zewnątrz.

Wspólnotę zarządzającą wspólnymi zasobami E. Ostrom wskazuje jako alternatywę dla skrajnej prywatyzacji i urynkowienia zasobów oraz do centralistycznej kontroli zasobów przez państwo. W wielu punktach charakterystyka ta odpowiada organizacji samorządu lokalnego. Bardzo często, zarówno w naukach społecznych, jak w potocznym języku, jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla traktowane są jako element struktury państwa (rozumianego jako scentralizowana władza, nie zaś wspólnota wszystkich obywateli). Tymczasem u swoich korzeni gmina jest przecież wspólnotą złożoną z podobnych sobie użytkowników, żyjących w dość ściśle określonych granicach i mających wiele wspólnych celów (zapewnienie bezpieczeństwa i zdobycie pożywienia). Dlatego też samorząd gminny, który – jak chce ustawa – z mocy prawa tworzą sami mieszkańcy – wydaje się być naturalnym obszarem instytucjonalnym CPR.

Takie podejście do najniższego szczebla jst bywa obecnie uważane za anachroniczne i poprzedzające rozwinięcie się demokratycznych mechanizmów zarządzania państwem. W takim ujęciu historyczna wspólnota lokalna broniąca swoich interesów przedstawiana jest jako opozycyjna wobec państwa, które starało się wciągnąć ją w narzucony odgórnie system nakazów i zakazów. Tymczasem, według zwolenników postrzegania jst jako elementu systemu państwa, obecnie najniższe szczeble samorządu są po prostu jego organem, służącym do jak najbardziej efektywnego zarządzania i realizacji zadań publicznych¹². Postrzeganiu jst jako elementu struktury scentralizowanej sprzyja również życie polityczne, w którym działanie na niższym szczeblu

¹² H. Sochacka-Krysiak, *Ustrój i organizacja samorządu terytorialnego*, [w:] G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 17–18.

jest zwykle (przynajmniej zgodnie z nadziejami polityków) przepustką do kariery poza lokalną wspólnotą.

Niewątpliwie w krajach demokratycznych o rozwiniętej gospodarce rynkowej nie ma powodu postrzegać interesów jst jako sprzecznych z interesami kraju, a liderów lokalnych społeczności jako opozycjonistów wobec centralnej administracji. Nie wydaje się jednak, aby takie podejście wyczerpywało to zagadnienie i aby było punktem wyjścia do najbardziej efektywnego zarządzania. Powierzenie gminom wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym nie ma bowiem wyłącznie charakteru praktycznego (taniej i lepiej będą nimi zarządzać reprezentanci władz „w terenie”), ale istotny wymiar instytucjonalny. Przywołuje wspólnotę lokalną jako naturalny sposób samoorganizacji społecznej, dla której wyznaczenie granic administracyjnych i powołanie lokalnych organów jest tylko narzędziem, nie zaś celem samym w sobie. Wskazuje na to zresztą właśnie pojęcie „administracji”, które jest bardziej prawidłowe niż nadużywane określenie „władze lokalne”. Mają one bowiem za zadanie nie tyle władać zasobami, ile jak najefektywniej nimi administrować.

Rozważając, czy sposób zarządzania nimi może być zgodny z teorią CPR, trzeba zauważyć, że w największych gminach i miastach występują wcześniej omówione problemy dotyczące zróżnicowania użytkowników, zatarcia granic czy tendencji do prywatyzacji i urynkowania wielu dóbr. Jednocześnie jednak wspólnota samorządowa na poziomie gminy bądź miasta spełnia wiele warunków sformułowanych w ramach teorii. Inne zaś może spełniać, jeżeli przyjmie się perspektywę wykraczającą poza poddanie jej funkcjonowania albo prawom rynku, albo oczekiwaniom i nakazom bądź to ustawodawcy, bądź to wyższych szczebli administracji.

W odniesieniu do gospodarowania przestrzenią istnieje wymóg dopasowania reguł użytkowania do warunków lokalnych. Zarówno podstawy do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzg) i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp), jak i decyzje o warunkach zabudowy lub lokalizacji celu publicznego (przy wszystkich ich wadach) muszą uwzględniać lokalne czynniki przyrodnicze, społeczne, urbanistyczne i gospodarcze. W niedostatecznym stopniu wydaje się być wykorzystana możliwość modyfikowania zasad przez jednostki uczestniczące w procesie. Nie chodzi tu o odchodzenie od ogólnie obowiązujących reguł ochrony środowiska czy przepisów prawa budowlanego, ale o proces stanowienia prawa miejscowego, jakimi są mpzp. Jak wielokrotnie zwracano uwagę, procedura konsultacji mpzp nie zapewnia właściwego uczestnictwa wszystkich interesariuszy w samym opracowaniu planów. Ten właśnie etap – podobnie jak etap prac nad suikzp – jest właśnie

okresem, w którym mogą być skutecznie negocjowane zasady zarządzania wspólnym zasobem przestrzeni.

Miasta spełniają natomiast warunek monitorowania realizacji zasad przez samych użytkowników lub osoby, które wobec nich odpowiadają. Pozostawiając na marginesie niebagatelny problem formy odpowiedzialności reprezentantów wybieranych w wyborach samorządowych, należy stwierdzić, że wszelkie zmiany zachodzące w przestrzeni i sposobie jej użytkowania są doskonale widoczne i odczuwalne dla jej użytkowników. Monitorowanie zachodzi więc w sposób naturalny, a nawet nieunikniony w zwykłym codziennym życiu mieszkańców. W krajach demokratycznych nie istnieją także zagrożenia z zewnątrz dla samoorganizowania się, a tworzenie wspólnot samorządowych na poziomie lokalnym dzieje się z mocy prawa i podlega jego ochronie. To samo dotyczy także organów pomocniczych dla administracji tego szczebla jst, takich jak rady pożytku publicznego, które również można uznać za bliskie zasadom zarządzania CPR.

W przypadku wspólnot lokalnych można także dobrze ocenić kryteria, według których będzie oceniane wykorzystanie zasobów wspólnych. Najpoważniejsza wada podejścia rynkowego oraz komercjalizacji większości dóbr to rosnąca polaryzacja społeczna i obniżenie jakości życia znacznej części mieszkańców. Wprowadzenie wartości rynkowej jako podstawowego kryterium zarządzania, podobnie jak podporządkowanie wspólnot lokalnych zarządzaniu scentralizowanemu, narusza podstawową godność przynajmniej części użytkowników przestrzeni. Tymczasem poczucie tej godności ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania wspólnot, w tym dla prawidłowych procesów rozwoju miast¹³. Mają wówczas miejsce takie działania obniżające godność użytkowników, jak traktowanie ich jako pozbawionych racji i głosu czy nietraktowanie osób jako niezależnych podmiotów, ale jedynie jako części zbiorowości. W warunkach skrajnego urynkowienia dóbr dotąd publicznych i półpublicznych, ograniczony dostęp do nich może prowadzić do dyskryminacji, a nawet pogłębiania się ubóstwa¹⁴. Dlatego podstawowym zadaniem w zarządzaniu miastami powinno być dążenie do zapewnienia jako najwyższej jakości i godności życia jak największej liczbie użytkowników. Traktowanie organów jst jako narzędzi zarządzania zasobem wspólnym wydaje się być bardzo obiecującą ścieżką prowadzącą do realizacji tego celu.

¹³ K. Sadowy, *Godność życia jako miernik rozwoju społeczno-gospodarczego miast*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, 1(55).

¹⁴ Society at a Glance 2011, OECD Social Indicators.

PODSUMOWANIE

Sprawiedliwe i efektywne zarządzanie przestrzenią miast jest obecnie ważnym tematem zarówno badawczym, jak i praktycznym. Wdrażane są różnorodne działania i mechanizmy, mające je usprawnić. Jednocześnie wiele zjawisk społecznych i gospodarczych sprawia, że zadanie to staje się coraz trudniejsze. W tym kontekście znaczenie teorii zarządzania dobrami wspólnymi w znacznym stopniu wynika z faktu, że podział na dobra rynkowe oraz dobra publiczne jest równie niewystarczający, jak opozycja prywatyzacji lub centralizacji. Wiele dóbr nie poddaje się takiemu dychotomicznemu opisowi, a wiele obszarów zarządzania wydaje się nie uzyskiwać maksymalnej efektywności ani przy wykorzystaniu tradycyjnych mechanizmów sektora prywatnego, ani publicznego.

Analizując cechy przestrzeni miasta i jej poszczególnych elementów, można stwierdzić, że wiele z nich nie spełnia definicji ani dobra rynkowego, ani dobra publicznego. Całość przestrzeni miejskiej nosi natomiast wyraźne cechy systemu zasobów wspólnych, którego definicję zaproponowała E. Ostrom. Tendencję tę wzmacnia presja inwestycyjna i konsumpcyjna w miastach, która powoduje zanik nierywalizującego charakteru większości dóbr, ich rzadkość i w konsekwencji – urynkowienie. Kryterium oceny sposobów zarządzania wspólnymi zasobami przestrzeni miejskiej powinna być także sprawiedliwość przestrzenna, sprawiedliwość wobec przyszłych pokoleń oraz troska o jakość i godność życia użytkowników. Wykorzystanie teorii E. Ostrom może się stać podstawą tego rodzaju działań.

BIBLIOGRAFIA

- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York 1992.
- Losiak R., Tańczuk R. (red.), *Audiosfera miasta*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prace Kulturoznawcze, Wrocław 2012.
- Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.
- Ostrom E., *Metropolitan Reform: Propositions Derived From Two Traditions*, „Social Science Quarterly” 1972, 53(3).
- Ostrom E., Whitaker G., *Does local community control of police make a difference? Some preliminary findings*, „American Journal of Political Science” 1973.

- Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R., *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry*, „The American Political Science Review” 1961.
- Sadowy K., *Godność życia jako miernik rozwoju społeczno-gospodarczego miast*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, 1(55).
- Sandel M., *Czego nie można kupić za pieniądze. Moralne granice rynku*, Kurhaus Publishing Kurhaus Media, 2012.
- Sennet R., *Elastyczne miasto obcych sobie osób*, „Le Monde diplomatique”, 5 (15), maj 2007. Dostęp: <http://www.monde-diplomatique.pl/LMD14/index.php?id=9> [dostęp 6.09.2014].
- Sochacka-Krysiak H., *Ustrój i organizacja samorządu terytorialnego*, [w:] G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Society at a Glance 2011, OECD Social Indicators.
- Tuan Y.-F., *Przestrzeń i miejsce*, PIW, Warszawa 1987.
- Ustawa o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

MIASTO JAKO DOBRO WSPÓLNE

– PERSPEKTYWA SPOŁECZNA I EKONOMICZNA

Streszczenie

Miasto tworzy zasób wspólnych dóbr, z których korzysta grupa użytkowników w celu zapewnienia sobie miejsca do życia, środków utrzymania oraz maksymalizacji jakości życia. Sprawiedliwe i efektywne korzystanie z tych zasobów wymaga specyficznego sposobu zarządzania. Zgodnie z obserwacjami E. Ostrom i jej zespołu, do opisanego elementów miasta nie wystarcza dychotomia dóbr rynkowych i publicznych, a dychotomia rynku i sektora publicznego oraz ich zawodność nie pozwala na znalezienie sposobu najbardziej efektywnego gospodarowania nimi. Dzieje się tak głównie ze względu na specyficzny charakter samych dóbr oraz miasta jako złożonego systemu, w którym występują silne efekty zewnętrzne, szczególnie w odniesieniu do jego gospodarki przestrzennej. W artykule została zaprezentowana analiza przestrzeni miejskiej jako zasobu wspólnego. Wskazano bariery i ograniczenia, na jakie napotyka stosowanie teorii E. Ostrom w odniesieniu do miast (w szczególności dużych), ale także potencjał tego rodzaju podejścia jako alternatywy dla urynkwienia lub centralistycznego sposobu zarządzania

zasobami. Podkreślona została rola samorządów lokalnych jako instytucji służących negocjacji, monitorowaniu i egzekwowaniu najbardziej efektywnych zasad korzystania z przestrzeni miejskiej.

A TOWN AS THE COMMON GOOD – SOCIAL AND ECONOMIC PERSPECTIVE

Summary

A town may be considered to create a system of common resources, providing living space, jobs and other factors in life quality for its dwellers. Fair and efficient management of these resources requires a specific type of management. According to the findings of E. Ostrom et al., the description of the urban system goes beyond the dichotomy between market and public goods; and the dichotomy between market mechanisms and the public sector and their unreliability does not make it possible to provide optimal effects. This mainly results from a specific character of the goods themselves, as well as a town as a complex system with strong external effects. This applies to the character of urban land management in particular. The current paper proposes the analysis of urban space as common pool resources (CPR). The barriers and potential failures to implement Ostrom's theory to urban management have been presented, as well as the potential for choosing this theory as an alternative both to commercialization and centralization. The importance of the role of local self-government in negotiating, monitoring and supervising the rules of CPR's use has also been described.

ГОРОД КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ БЛАГО – СОЦИАЛЬНАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Резюме

Город создаёт ресурсы общественных благ, которыми пользуется группа потребителей с целью обеспечения для себя места проживания, средств к существованию, а также максимального повышения качества жизни. Справедливое и эффективное использование этих ресурсов требует специального

способа руководства. Согласно наблюдениям Э. Остром и её группы, для характеристики элементов города недостаточно дихотомии рыночных и государственных благ, а дихотомия рынка и государственного сектора, а также их ненадёжность не дают возможности нахождения способа наиболее эффективного их хозяйственного использования. Это происходит в основном из-за специфического характера самих благ, а также города как сложной структуры, в которой имеют место сильные внешние эффекты, в особенности в сфере его пространственной экономики. В статье нашёл своё выражение анализ городского пространства как общественного ресурса. Указаны препятствия и ограничения, которые встречает на своём пути применение теории Э. Остром в отношении городов, (особенно больших), а также потенциал подобного подхода как альтернативы для маркетинга либо централизованного способа управления ресурсами. Подчёркнута роль органов местного самоуправления как учреждений, предназначенных для переговоров, мониторинга и обеспечения соблюдения наиболее эффективных принципов использования городского пространства.