

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.29.9

Kamil Brzeziński*

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-3015-1294

Agnieszka Kretek-Kamińska**

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0003-3896-4764

Współzarządzanie miastem z perspektywy wybranych grup interesariuszy. Przykład Łodzi

Wprowadzenie

Gdy w latach 70. XX wieku w jednej części świata rozpoczynała się III fala demokratyzacji [Huntington 2009], w krajach wysokorozwiniętych o ustabilizowanych demokracjach rozpoczynały się istotne zmiany w zarządzaniu publicznym. Od tego czasu coraz większą popularność zaczęły zyskiwać rozwiązania określane jako nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* – NPM) [Rhodes 2010; Podgórnjak-Krzykacz 2016] oraz współzarządzanie (*governance*) [Jessop 2007].

I choć daleko nam do zwolenników teorii ewolucyjnych, to jednak powyższe przesunięcie czasowe w doświadczaniu demokracji oraz jej pochodnych uważamy za znaczące. Wszakże nowe idee trafiają zwykle na ukształtowany grunt, co prowadzi do swoistej hybrydyzacji – połączenia nowego ze starym [Sagan 2017]. Takiego typu procesy zachodziły na początku lat 90. XX wieku w państwach postsocjalistycznych, w których posttotalitarna tradycja zlewała się z nowo budowanymi strukturami demokratycznego zarządzania. Dzisiaj z kolei możemy obserwować kolejny mezalians, w ramach którego wciąż jeszcze dojrzewająca demokratyczność miesza się z docierającymi z dojrzałych demokracji modami na współzarządzanie.

W tym miejscu warto odnieść się do terminu *governmentality* Michaela Foucaulta, który łączy „pojęcia zarządzania (*government*) i mentalności (*mentality*) rozumianej

* kamil.brzezinski@uni.lodz.pl

** agnieszka.kaminska@uni.lodz.pl

jako sposób myślenia i odnoszenia się do rzeczywistości, będący wynikiem przyjęcia określonych zasad, norm i wartości” [Sagan 2017: 23]. Zapewne sporo czasu minie, zanim w Polsce i w pozostałych krajach postsocjalistycznych zostanie ukształtowana nowa *governmentality*, łącząca 30-letnie doświadczenia demokratyczne z novum w postaci koncepcji współzarządzania.

Piszemy o swoistym novum, gdyż w naszej opinii, mimo licznych deklaracji polityków i włodarzy różnego szczebla o gotowości do zastosowania idei współzarządzania, koncepcja ta nie jest w Polsce w pełni praktykowana. Trudności z jej wprowadzaniem wynikać mogą z samej *governmentality*. Wszakże wzorem dla kształtujących się demokracji środkowo- i wschodnioeuropejskich był dominujący w Europie i w USA model liberalnej demokracji przedstawicielskiej, która wywodzi się z modelu agregacyjnego, a ten z kolei wydaje się opozycyjny wobec szeroko rozumianej komunikacji społecznej i uznawany jest za jedną z przyczyn kryzysu dzisiejszej demokracji [Rawls 1994; Sagan 2017]. A interakcje pomiędzy różnymi aktorami i dialog społeczny to filary idei współzarządzania [Bovaird, Löffler 2012 za: Podgórnjak-Krzykacz 2016].

W odniesieniu do powyższych rozważań, które wymagają weryfikacji empirycznej, celem niniejszego artykułu jest przedstawienie opinii interesariuszy Urzędu Miasta Łodzi (w postaci wybranych organizacji pozarządowych) na temat możliwości włączenia tych podmiotów w proces współzarządzania miastem i współkształtowania miejskich polityk. Innymi słowy interesować nas będzie, czy przedstawiciele łódzkich stowarzyszeń i fundacji dostrzegają przejawy realizacji elementów koncepcji *governance* w swoich relacjach z Urzędem Miasta Łodzi. Podstawę empiryczną artykułu stanowią będą indywidualne wywiady pogłębione, przeprowadzone w ramach projektu „Łódź współtworzona i współzarządzana – City Governance I”, realizowanego przez Fundację Łódź. Charakter materiału badawczego zawęża nasze rozważania do Łodzi, aczkolwiek realizowany projekt i poniższą analizę traktować można jako swego rodzaju pilotaż do dalszych badań.

Koncepcje *governance* i *local governance*

Zmiany społeczno-gospodarcze z lat 80. XX wieku, w tym w szczególności neoliberalny zwrot oraz globalizacja [Sagan 2017], a w efekcie zwiększająca się kompleksowość ówczesnego świata, przyczyniły się do rozwoju nowych form zarządzania publicznego. Nowe koncepcje miały stanowić adekwatne odpowiedzi na zachodzące zmiany, a jedną z nich było współzarządzanie (*governance*) [Jessop 2007; Rhodes 2010; Sagan 2017]. Oczywiście, podobnie jak w przypadku wielu terminów z zakresu nauk społecznych, również termin „współzarządzanie” jest pojęciem wieloznacznym i wielokontekstowym [Jessop 2007]. Niektórzy wskazują, że w wyniku wieloletnich dyskusji wykształcone zostało niepisane porozumienie zakładające, że oznacza ono „[...] ewolucję systemu rządu w warunkach rozmywających się granic między publicznym i prywatnym sektorem” [Oramus 2015: 184]. Inni definiują współzarządzanie w opozycji do klasycznego zarządzania, czyli sformalizowanego, scentralizowanego i zhierarchizowanego systemem sprawowania władzy. W tym kontekście współzarządzanie postrzegane jest jako rozproszony między podmioty publiczne, społeczne i gospodarcze system

sprawowania władzy i kontroli, cechujący się poziomą strukturą powiązań [Harrington, Curtis, Black 2008 za: Sagan 2017]. Próbę syntetycznego zdefiniowania podjął m.in. Roderick Rhodes (2010: 110), który istotę współzarządzania sprowadza do „samorganizującej się, międzyorganizacyjnej sieci” i wymienia kilka jej atrybutów: 1) współzależność między organizacjami (zacieranie się granic między poszczególnymi sektorami); 2) ciągłe interakcje między członkami sieci, spowodowane m.in. potrzebą wymiany zasobów i negocjacji celów; 3) interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu i regułach wypracowanych przez uczestników sieci; 4) niezależność od państwa. Usieciwienie wynika z założenia, że współcześnie rozwiązywanie problemów publicznych wymaga współpracy różnych podmiotów działających w ramach wspólnej sieci [Podgórnjak-Krzykacz 2016]. Oznacza to, że państwo utraciło monopol na definiowanie celów polityk publicznych, które są teraz formowane w procesie negocjacji. W rezultacie niektórzy stwierdzają, że koncepcja ta zwiększa złożoność zarządzania, gdyż wprowadza m.in. wielopodmiotowość, sieciowość i partycypacyjność [Sagan 2017]. Niemniej jednak, jak zauważa Anna Karwińska [2009: 63], współzarządzanie cieszy się wciąż zainteresowaniem wynikającym z rozczarowania brakiem skuteczności zarówno państwa, jak i rynku, w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów. Powołując się na Boba Jessopa, podkreśla przy tym, że kluczem do sukcesu jest permanentne zaangażowanie w dialog, które generuje dostęp do informacji i służy ich wymianie, co może sprzyjać skutecznemu rozwiązywaniu problemów.

Koncepcja *governance* zyskuje coraz większą popularność w obszarze zarządzania miastem (*local governance*). Wszakże, jak zauważa Iwona Sagan: „Spośród wszystkich poziomów polityk terytorialnych polityka miejska była zawsze najbliższej demokratycznych form władzy” [Sagan 2017: 24].

Innymi słowy, miasto jako skupisko różnych instytucji i organizacji stanowi sprzyjające środowisko do uprawiania m.in. demokracji bezpośredniej. W związku z tym w przypadku miast stosuje się także pojęcie współzrządzenia miejskiego (*urban governance*) [Karwińska 2009; Podgórnjak-Krzykacz 2016]. Niezależnie od nazewnictwa, w kontekście miejskim koncepcja *governance* bywa postrzegana jako remedium na obserwowany od kilkudziesięciu lat kryzys legitymizacji władzy i zaufania do samorządów [Karwińska 2009; Marks-Krzyszowska, Michalska-Żyła 2018], a także jako propozycja nowej formy organizacji władzy lokalnej w odpowiedzi na wyzwania coraz bardziej skomplikowanej współczesności [Andrew, Goldsmith 1998; Shah 2006; Sagan 2017]. Koncepcja ta ma zastąpić dotychczasowe lokalne rządy – *local government* [Shah 2006; Sagan 2017] i dostarczyć nowych sposobów układania relacji władz z członkami zbiorowości lokalnej [Karwińska 2009]. Współzarządzanie bywa definiowane poprzez odwołanie do formułowania i realizacji działań zbiorowych na poziomie lokalnym, w co angażowane są, poza formalnymi instytucjami, także organizacje społeczne oraz zwykli obywatele (Shah 2006). W podejściu tym szczególną uwagę zwraca się na sposób, w jaki współdziałają lokalni aktorzy społeczni w celu skutecznej i efektywnej koordynacji i realizacji działań zbiorowych oraz polityk publicznych, a także sprawowania władzy w warunkach sieci współpracy. W koncepcji sieci współpracy stanowią oni bowiem ważny komponent, a sama koncepcja określana bywa zarządzaniem sieciowym (*networked governance*) [Podgórnjak-Krzykacz 2016]. Obok sieci, które powinny być

inicjowane przez władze lokalne, kolejnymi filarami koncepcji są uczestnictwo i zaangażowanie społeczne [Marks-Krzyszowska, Michalska-Żyła 2018]. Również w ich przypadku podkreśla się, że to władze miejskie powinny być otwarte na współpracę i szeroko rozumianą partycypację społeczną [Podgórniak-Krzykacz 2016].

Robert Radek [2018: 141] w rozważaniach nad koncepcją *local governance* konstatuje, iż rozpatrywać ją można jako:

[...] zdolność do negocjowania i uzgadniania działań między podmiotami niepozostającymi w relacjach hierarchicznych celem koordynowania polityk publicznych, z pominięciem wyborów oraz decyzji większości, za to przy udziale zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych aktorów wspólnoty lokalnej. W tym przypadku należy to wiązać ze zdolnością organizowania współpracy między podmiotami instytucjonalnymi, z dodaniem pewnych elementów demokracji partycypacyjnej [Radek 2018: 141].

Owa zdolność do współpracy i interakcji pomiędzy instytucjami państwa, instytucjami gospodarczymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego w skali miasta nazywana bywa po prostu „dobrym rządzeniem” [Karwińska 2009, por. Jessop 2007].

Warto zauważyć, że koncepcja *local governance* poza dyskursem naukowym była i jest szeroko dyskutowana na poziomie Unii Europejskiej (UE). W Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast z 2007 roku jedno z zaleceń przyjętych przez ministrów państw członkowskich UE dotyczyło wykorzystania na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego. Polityka ta co do zasady powinna być kształtowana przy zaangażowaniu podmiotów gospodarczych, zainteresowanych stron oraz społeczeństwa [Karta Lipska... 2007: 3]. Jeszcze dobitniej temat współzarządzania akcentowany jest w Nowej Karcie Lipskiej z 2020 roku, w której jedną z kluczowych zasad dobrego zarządzania miastem nazwano „Udział i współtworzenie”. Zasada ta opisana została w następujący sposób:

Zintegrowane podejście wymaga zaangażowania społeczeństwa, a także podmiotów społecznych, gospodarczych i innych, tak aby należycie uwzględnić ich uwagi i wiedzę. Udział społeczeństwa w procesach rozwoju obszarów miejskich powinien angażować wszystkie podmioty miejskie, co przyczynia się również do umocnienia demokracji na poziomie lokalnym. Mieszkańcy muszą mieć możliwość wypowiedzenia się na temat procesów mających wpływ na ich codzienne życie w każdym możliwym przypadku. Należy zachęcać do tworzenia i usprawniania nowe formy udziału społeczeństwa, takie jak współtworzenie i współprojektowanie we współpracy z mieszkańcami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacjami lokalnymi i prywatnymi przedsiębiorstwami [Nowa Karta Lipska... 2020: 12–13].

W Polsce idea współzarządzania jest również szeroko dyskutowana. Podejmowane są także próby jej wdrażania, a przynajmniej składane są w tym zakresie deklaracje. Wspomnieć tu można m.in. o zapisach w Krajowej Polityce Miejskiej 2023 [2015], w której podkreśla się, że samorządy należy budować na bazie otwartego dialogu z mieszkańcami, a partycypacja powinna stanowić metodę zarządzania. Rekomendacje

te znajdują odzwierciedlenie lokalnych strategiach. Przykładowo w roku 2012 w przyjętym dokumencie Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ zakładano uruchomienie mechanizmów partycypacji społecznej. Z kolei w projekcie nowej strategii Łodzi, która została zatytułowana Miasto tworzone wspólnie. Strategia Rozwoju Miasta Łodzi 2030+, jedną z zasad horyzontalnych jest „Miasto włączające i angażujące”. Jej realizacja ma polegać na współtworzeniu miasta na różnych poziomach, przyjmowaniu odpowiedzialności, a także osiąganiu satysfakcji z osiąganych rezultatów. W myśl tej zasady Łódź ma się opierać na „wspólnotowej więzi z miastem, jako wspólnym dobrem wszystkich pokoleń” [Miasto tworzone wspólnie... 2021: 16].

Pomimo zapisów w dokumentach strategicznych, wdrażanie „dobrego rządzenia” nie jest proste, gdyż wymaga „[...] przyjęcia przez wszystkich uczestników postawy dobrej woli, dążenia do zrozumienia innych stron, a także niwelowania różnic w zakresie siły i władzy, którymi dysponują uczestnicy dialogu [Flyvbjerg 2001; Karwińska 2009:75]. Zdaniem Anny Karwińskiej [2009] władzom lokalnym w Polsce, ale także i w innych krajach postsocjalistycznych, trudno przełamać pewne centralistyczne podejście do realizowania polityk lokalnych. Swoją diagnozę stawia w oparciu na rezultatach projektu „Local Democracy and Innovation”, w ramach którego pytano czeskich, polskich i słowackich przedstawicieli samorządów o wartości wyznawane i realizowane przez nich podczas pełnionych obowiązków. Badanych poproszono o odniesienie się do wartości demokratycznych, autonomii lokalnej oraz efektywności. Okazało się, że dla polskich i czeskich samorządowców najważniejszą wartością była efektywność, rozumiana jako przestrzeganie zasad racjonalnego gospodarowania pieniędzmi. Z kolei dla słowackich samorządowców najważniejsza okazała się autonomia, czyli niezależność względem centralnych zarządzeń. Wartości demokratyczne okazały się najmniej ważne dla badanych polskich samorządowców. Poza przytoczonym powyżej relatywnie niskim poziomem akulturacji demokracji lokalnej [Gerwin 2012], przyczyn braku gotowości do wprowadzenia współzarządzania dopatrywać się można w zbiurokratyzowaniu instytucji administracji samorządowej, a także w braku akceptacji proponowanych w koncepcji rozwiązań [Podgórnjak-Krzykacz 2016]. Potwierdzać to może tezę o potrzebie ukształtowania nowej *governmentality*, aczkolwiek, jak wskazano we wprowadzeniu, wymaga to empirycznego potwierdzenia.

Założenia metodologiczne przeprowadzonych badań

Jak zostało nadmienione we wprowadzeniu do niniejszego tekstu, naszym celem jest analiza opinii przedstawicieli wybranych łódzkich organizacji pozarządowych na temat roli i wpływu ich stowarzyszeń i fundacji na kształtowanie miejskich polityk. Innymi słowy, chcemy przedstawiać wyniki analizy opinii uzyskanych od przedstawicieli trzeciego sektora na temat udziału ich organizacji w procesach współzarządzania miastem. Rezultaty badania pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy w opinii badanych w Łodzi praktykowana jest koncepcja *local governance* lub jej wybrane elementy.

Podstawę empiryczną stanowią pogłębione wywiady indywidualne [Babbie 2008; Flick 2010; Kvale 2010] przeprowadzone z przedstawicielami wybranych łódzkich stowarzyszeń i fundacji. Badani dobierani byli celowo, przy zastosowaniu metody

kuli śnieżnej. W sumie analizie poddano 17 wywiadów swobodnych, które zostały zrealizowane w trzecim kwartale 2021 roku.

Uczestnicy badania reprezentowali fundacje i stowarzyszenia działające w obszarach: szeroko rozumianej pomocy społecznej i usług społecznych (m.in. usługi opiekuńcze dla seniorów, piecza zastępcza, wsparcie dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, wsparcie osób bezdomnych, bezrobotnych, doradztwo z zakresu ekonomii społecznej), zdrowia (m.in. działania na rzecz aktywizacji osób z niepełnosprawnościami, rehabilitacja dzieci i dorosłych, wsparcie dla osób chorujących psychicznie, szkolenia i badania w ramach profilaktyki zdrowotnej), edukacji (kursy, szkolenia, konferencje z rozmaitych zakresów dla dzieci, młodzieży, dorosłych, seniorów), nauki (działalność badawcza, publikacyjna), kultury (organizacja wydarzeń kulturalnych, propagowanie kultury), ekologii (zrównoważony rozwój, szkolenia poszerzające świadomość ekologiczną, działania proekologiczne), aktywizacji obywatelskiej (konsultacje społeczne, działania na rzecz i w ramach budżetu obywatelskiego) czy wreszcie zajmujące się lobbieniem na rzecz mieszkańców Łodzi i rozwiązywania istotnych problemów miasta (zrównoważony rozwój, komunikacja miejska, budownictwo komunalne).

W związku z zastosowaniem techniki jakościowej oraz sposobem doboru badanych trzeba podkreślić, że rezultatów nie należy generalizować na wszystkie łódzkie organizacje pozarządowe. Jednocześnie warto zaznaczyć, że jedną z kluczowych zalet badań jakościowych jest możliwość uzyskania głębszego i pełniejszego zrozumienia danego zjawiska. Poprzez zastosowanie wywiadów pogłębionych daje się rozpoznać zdecydowanie więcej niuansów, które mogą zostać niedostrzeżone przy stosowaniu innych metod [Babbie 2007; Flick 2010]. Technika ta została wybrana właśnie ze względu na możliwość uzyskania pogłębionego opisu i wspomnianą niuansowość.

Dodatkowo zaznaczyć należy, że materiał badawczy został zebrany w ramach projektu „Łódź współtworzona i współzarządzana – City Governance I”, realizowanego przez Fundację Łódź i kierowanego przez dr. hab. Roberta Kozielskiego, prof. UŁ, oraz dr. Jacka Pogorzelskiego. Ideą projektu jest opracowanie kompleksowego modelu zarządzania miastem, który będzie skuteczniejszy i efektywniejszy od obecnych rozwiązań. Poza zastosowaniem metod jakościowych, w ramach projektu przewidziano także realizację badania sondażowego z mieszkańcami, a także pogłębioną analizę danych zastanych.

Formy współpracy Urzędu Miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi

Według Sprawozdania Prezydenta Miasta Łodzi z realizacji programu współpracy miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi za rok 2020 [Druk Nr 174/2021], podmioty te współpracują z urzędem przy realizacji zadań publicznych oraz „biorą czynny udział w tworzeniu miejskich polityk i strategii, są ważnym głosem doradczym” [Sprawozdanie... 2021: 3]. W ramach działań pierwszego typu w roku 2020 zostało zawartych 360 umów na realizację zadań publicznych z 291 organizacjami pozarządowymi (na co przeznaczono 58,7 mln zł) oraz złożono 7 projektów w partnerstwach urzędu z podmiotami trzeciego sektora. Z kolei w celu umożliwienia organizacjom

aktywności drugiego rodzaju, przy Urzędzie Miasta Łodzi funkcjonował szereg ciał doradczych i inicjatywnych: Łódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego, trzy Komisje Dialogu Obywatelskiego (ds. kultury, ds. wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, ds. polityki lokalowej) oraz 7 zespołów działających w różnych obszarach pożytku publicznego.

Obraz głównych form współpracy władz miejskich z organizacjami pozarządowymi prezentowany przez przedstawicieli tychże organizacji jest spójny z treściami sprawozdania na poziomie przywoływanych form współdziałania. Nie sposób jednak nie zauważyć, że interpretacje treści wypełniających te formy oraz celów stojących za ich wykorzystywaniem w konkretnych sytuacjach w wielu przypadkach nie są związane ze współzrządzeniem i z deklarowaną w sprawozdaniu partycypacją organizacji pozarządowych w tworzeniu miejskich polityk czy strategii.

Jeśli rozumieć współzarządzanie szeroko, także jako głos czy stanowisko wyrażone we wspólnej sprawie, to w zasadzie wszystkie badane organizacje na różnych etapach swojego działania włączały się w jakiejś formie w aktywności zmierzające do wywierania wpływu na realizowane przez urząd miasta polityki publiczne. Robiły to, realizując zadania zlecone przez urząd w ramach postępowań konkursowych i pozakonkursowych bądź pełniąc funkcję opiniodawczą. W niektórych przypadkach, wydawanie opinii przekształciło się w swego rodzaju nadzór nad działaniami urzędu czy też krytykę mającą na celu skłonienie go do podjęcia jakichś inicjatyw lub modyfikacji decyzji. W związku z tym zakres oraz formy współpracy z miastem realizowane przez poszczególne organizacje w okresie poprzedzającym badania był bardzo różny. Wśród badanych znaleźli się przedstawiciele podmiotów działających od wielu lat „w obszarze zadań własnych powiatu, które są zlecane organizacjom pozarządowym, na podstawie ustawy o pożytku publicznym” [W5] lub cyklicznie realizujących zadania zlecone w:

[...] różnego rodzaju projektach czy konkursach ogłoszonych, bo miasto widzi te potrzeby socjalne, społeczne i nie jest w stanie, bo nie ma takich możliwości wykonawczych, żeby te cele realizować samemu, czyli posiłkuje się różnego rodzaju fundacjami, organizacjami [W9].

Do próby zostały włączone także organizacje realizujące we współpracy z urzędem pojedyncze działania „w konkursach jakichś organizowanych. Jeżeli akurat jest coś takiego, co było zbieżne z naszymi działaniami, to staramy się wystartować po prostu w konkursie organizowanym. Czasami się uda, a czasem się nie uda” [W8].

Uczestnicy badania reprezentowali także podmioty włączające się w działalność doradczą w kwestiach związanych z tworzeniem miejskich polityk. Były to organizacje zrzeszone w ciałach doradczych funkcjonujących przy urzędzie miasta lub – niezależnie od tej przynależności – zapraszane przez jednostki urzędu do wyrażenia opinii na konkretne tematy, z którymi wiązała się ich działalność:

Jesteśmy członkiem Łódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego i tam też konsultujemy różne dokumenty i uchwały, mamy do tego wgląd i możemy wypowiedzieć się na temat zmian, które są planowane [W1];

Urząd ds. Partycypacji Społecznej czy Miejska Pracownia Urbanistyczna. Oni zapraszali nas mailowo do wzięcia udziału w konsultacjach, czy w planowaniu, czy w wyrażaniu opinii. Natomiast żeby być kooperatorem działań, nigdy nie byliśmy proszeni [...] nie ma żadnego takiego wsparcia merytorycznego, rzeczowego albo finansowego [W6].

Wśród form współpracy pozafinansowej realizowanych przez organizacje, z których rekrutowali się badani, znalazły się także „patronaty pani prezydent, nad różnego rodzaju wydarzeniami” [W4], udział przedstawicieli urzędu w wydarzeniach organizowanych przez organizacje oraz korzystanie z preferencyjnych warunków wynajmu lokali miejskich.

Ostatnią kategorię badanych stanowiły osoby, które wskazywały, że aktualnie reprezentowana przez nich organizacja „nie współpracuje z urzędem miasta. Podejmowaliśmy takie próby, ale one były zignorowane, więc w tej chwili żadnego kontaktu moja organizacja z urzędem miasta nie ma” [W7]. Należy tu jednak zaznaczyć, że wypowiedzi te odnosiły się do zinstytucjonalizowanych form współdziałania, natomiast organizacje te nie zaprzestały prób oddziaływania na decyzje związane z kształtowaniem i realizowaniem polityk publicznych, a można nawet stwierdzić, że takie działania intensyfikowały. Brak aktywności w konkursach i projektach organizowanych przez miasto był w ich przypadku zamierzony i wiązał się z chęcią bycia postrzeganym jako:

[...] organizacja niezależna [...], żeby nikt nam nie zarzucił jakiegoś serwilizmu [...] ponieważ często wobec kilku organizacji w naszym mieście były wystosowywane tego typu zarzuty. Słysząc było takie głosy, że nie są obiektywni w prowadzeniu swoich działań, jeśli chodzi o nacisk na miasto. [...] Natomiast my chcieliśmy uniknąć tego typu zarzutów” [W6].

Zależnie od wcześniej wskazanych form współpracy, a także oczekiwań poszczególnych organizacji w tym zakresie, bardzo różnie oceniana jest zarówno sama współpraca, jak i możliwość wpływania organizacji na polityki miejskie i budżet miasta. Badani doceniają działania podejmowane przez władze miasta w zakresie włączania obywateli w proces współzarządzania, wskazując, że:

[...] dużo dzieje się w przestrzeni miejskiej takich działań partycypacyjnych i takich wspólnych, gdzie mieszkańcy mogą decydować o tym, co się będzie działo, też w tym uczestniczyliśmy, to na pewno jest dobre[W1];

[...] miasto stara się komunikować z mieszkańcami... taką ogólną informację, tak. To jakoś tak działa, że tam można głosować, jak się zarejestrowało w jakiejś bazie danych, to tam można czasami głosować, miasto przesyła jakieś tam SMS-y czy maile [...], że można głosować, czy bardziej mieszkańcy wolą coś tam czy coś tam [W8].

Przedstawiciele niektórych organizacji dostrzegają także aktywność władz miejskich w zachęcaniu czy mobilizowaniu partnerów społecznych do podejmowania działań: „czasami Urząd Miasta w Łodzi podpowiada nam, że tu jest taki program, spróbuj, może to ci się uda. Też często patronują tym przedsięwzięciom” [W1].

Większość badanych przedstawicieli organizacji realizujących projekty wspólnie z urzędem miasta podkreśla dobrą komunikację z jednostkami, z którymi bezpośrednio współpracuje:

Patrząc tutaj, jeżeli chodzi o tę sferę pomocy socjalnej, to faktycznie tutaj jesteśmy w stałym kontakcie z MOPS-em, na bieżąco te wszystkie problemy są wyjaśniane [W9];

Jeśli powstają jakiegokolwiek problemy, to spotykamy się, mamy tutaj specjalny komitet sterujący, który czuwa nad tym, żeby to wszystko się zadziało dobrze i rozwiązujemy te problemy [W13];

Zawsze jeśli jakieś pytania są czy wątpliwości, to są osoby, do których można się zgłosić i ta odpowiedź zawsze jest udzielana [W3].

Część z nich akcentuje także dobre relacje z urzędem, traktującym organizację jako równorzędne sobie podmioty w ramach wspólnie realizowanych przedsięwzięć oraz dającym im stosunkowo dużą swobodę i niezależność w realizowaniu konkretnych działań finansowanych ze środków urzędu:

[...] jeżeli chodzi o współpracę, to jest inne podejście ze strony miasta do nas i to jest na pewno na plus, czyli takie bardziej partnerskie, a nie na zasadzie, że mamy coś zrobić i po prostu takie dyrektywne, tylko rzeczywiście współpraca [W1];

[...] działania, które realizujemy z miastem czy też w wyniku konkursów ogłaszanych, tutaj my robimy swoje, wiemy, co robić i potem rozliczamy się z danego działania finansowo i merytorycznie, więc tutaj może ingerencja miasta mogłaby spowodować więcej szkody nawet [W9].

Także badani, którzy nie współuczestniczą w projektach miejskich, na ogół pozytywnie oceniają komunikację z urzędem i dostęp do informacji publicznej:

[...] nie spotkaliśmy się nigdy z brakiem możliwości kontaktu czy z niechęcią w tych kontaktach, mimo tego, że one są jakoś zachowawcze. Nigdy nie otrzymaliśmy odmowy udostępnienia informacji publicznej, jeżeli czegoś nie mogliśmy znaleźć przez stronę internetową ani w oficjalnych komunikatach [W6].

W kontekście pozyskiwania informacji podkreślana i doceniana jest także możliwość powoływania przy urzędzie miasta ciał opiniodawczych zrzeszających organizacje pozarządowe i dająca im szansę na zadanie pytań, wyjaśnienie wątpliwości czy wyartykułowanie swoich uwag:

[...] jeżeli chodzi właśnie o tą łódzką radę, to ona po to była zrobiona i ja trochę odczuwam, że ona rzeczywiście jest potrzebna, chociażby ze względu na to, żeby organizacje pozarządowe były i mogły wyrażać swoje zdanie na temat budżetu i rzeczywiście,

[...] zgadzały się bądź też nie, [...] czy jest to brane pod uwagę czy też nie, aczkolwiek zawsze to nasze zdanie jest wyrażone. Więc możemy też dopytywać o różne kwestie. Ja odnoszę wrażenie, że jest to pole, w którym po prostu może być prowadzona jakaś dyskusja, a to myślę, że to jest już dużo [W3].

Część organizacji dostrzega także bezpośredni wpływ własnej aktywności na działania realizowane w Łodzi:

[...] poszliśmy do miasta, chcemy to zrobić, bo to jest ludziom potrzebne, na co miasto mówi: „dobrze, to wam pomożemy”, czyli wpłynęliśmy nie wiem, czy na politykę, ale na pewno na działanie. [...] Mało tego, swego czasu występowaliśmy do miasta, żeby miasto ogłosiło konkurs dla organizacji pozarządowych o tak zwane wkłady własne. I miasto zaczęło to ogłaszać [W11].

Wybrane bariery we współpracy z władzami miasta Łodzi wskazywane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych

W wypowiedziach badanych pojawia się jednak także wiele wątków krytycznych, wskazujących na liczne niedoskonałości i bariery we współpracy organizacji pozarządowych z władzami miejskimi.

Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na kwestie rozbieżności celów strategicznych miasta i organizacji lub – częściej – rozizium między celami deklarowanymi a skłonnością do ich wdrażania. Wprawdzie większość badanych dostrzega zbieżność przyjmowanych przez miasto kierunków rozwoju z celami własnej organizacji, jednakże duża część uważa, że po stronie władz miasta podobieństwo to ogranicza się wyłącznie do deklaracji i nie przekłada się na rzeczywiste działania. Przedstawiciele kilku spośród badanych podmiotów mają poczucie, że:

[...] priorytety [...] organizacji z jednej strony są absolutnie spójne z kierunkiem rozwoju miasta deklarowanym przez władze miejskie, ale [...] nawet doprowadzenie do powstania dokumentu strategicznego nie oznacza tego, że ten dokument będzie w jakiejś przewidywalnej przyszłości realizowany i że działania będą konsekwentne. Miasto bardzo często wykonuje takie sprzeczne ruchy [W7];

[...] nie widzę sprzeczności w zapisach strategii, a jak już widzę, to widzę w realizacji, czyli obraz nędzy i rozpaczy [W10].

Poza wypowiedziami wskazującymi na fasadowość zapisów pojawiających się w dokumentach strategicznych, za którymi nie idzie ich realizacja, w niektórych przypadkach pojawia się także konstatacja pozornej zbieżności celów miasta i organizacji, de facto rozmijających się czy nawet wzajemnie się znoszących w dłuższej perspektywie czasowej. Chodzi tu o sytuację, w której obie strony zgadzają się co do konieczności zaspokojenia pewnych potrzeb mieszkańców miasta, ale jednocześnie inaczej widzą sposoby działania i końcowe rozwiązanie problemu. Urząd z reguły jest tu postrzegany

jako kierujący się przede wszystkim potrzebą minimalizacji kosztów i z tego powodu ograniczający się do działań bieżących, tymczasowo i doraźnie zaspokajających daną potrzeb, maskujących problem, ale nienastawionych na jego kompleksowe rozwiązanie. W związku z tym:

[...] mamy tutaj dużą rozbieżność pomiędzy celami faktycznymi a celami realizowanymi ze strony miasta. My realizujemy jeden cel, staramy się naprawiać system [...], który jest na stałe wpisany w zadania miasta, w tym wypadku Łodzi. Więc tutaj to jest o tyle trudne, że celem miasta jest zaspokojenie uwarunkowań ustawowych z jednoczesną minimalizacją kosztów tych działań. [...] Czyli tak naprawdę, jeżeli w mieście szuka się oszczędności, to pierwsze co, to gdzie możemy coś uciąć. [...] O ile my inwestujemy [...] i naszym celem jest poprawienie jakości funkcjonowania [danego obszaru – przyp. autorów], nie tylko i wyłącznie realizacji samego zadania, ale tworzenie systemu i transformację systemu, który umożliwi w przyszłości osiągnięcie długofalowego efektu [...] to tak naprawdę możemy powiedzieć, że realizujemy tylko i wyłącznie to, co ja nazywam leczeniem objawów, a nie leczeniem choroby, czyli placebo [W5].

Co za tym idzie, część badanych zwraca uwagę na próby przenoszenia zadań, które muszą zostać zrealizowane przez miasto, na organizacje pozarządowe, przy czym nie chodzi tu o zlecenie wykonania zadania podmiotowi, który jest „bliżej problemu”, ale o zastąpienie miasta także w finansowaniu zadania. Według badanych:

[...] miasto wtedy chce współpracować z organizacją pozarządową, zlecić jakieś jej swoje zadanie, kiedy ona włoży w to nie tylko swoją pracę i wiedzę, ale również przyniesie więcej pieniędzy. Oczywiście jest to zadaniem miasta, aby jak najefektywniej wykonywać jakieś zadania i jak najlepiej je finansować, natomiast [...] to jest raczej wykorzystywanie organizacji, wykorzystywanie ich kapitału bez doceniania [W7].

Część organizacji nie postrzega powierzenia im – w znaczącej mierze samodzielnej – realizacji określonych działań (w tym sensie, że udział miasta ogranicza się w zasadzie do kontroli dokumentacji) jako realnego partnerstwa i wyrazu uznania dla ich kompetencji, ale widzi to raczej jako niewłaściwe, a z pewnością nie w pełni efektywne wykorzystanie ich zasobów dla realizacji własnych bieżących celów władz miejskich.

Negatyw jest taki, że traktowane są organizacje nie jako uzupełnienie, komplementarność tych działań mających na celu dodanie tej wartości zwiększającej jakość danego obszaru, tylko jako zastępowanie tych zadań wykonawstwem organizacji pozarządowych [W5].

W tym miejscu warto podkreślić – silnie wybrzmiewające w rozmowach – poczucie braku docenienia aktywności organizacji pozarządowych przez miasto oraz frustrację wynikającą z faktu, iż nie są one traktowane jako równorzędni partnerzy, a przynajmniej uczestnicy mający znaczący głos w dyskusji. W wielu wywiadach pojawiają się wypowiedzi o ignorowaniu uwag i inicjatyw zgłaszanych przez NGO-sy:

Z jednej strony widać, że organizacje są dopuszczone do wypowiadania się, natomiast niekoniecznie widzę efekty tego, czyli jest dużo spotkań, natomiast [...] nie ma zmian albo są niewielkie w porównaniu z tym, co mogłoby być zrealizowane” [W1];

Urząd oczywiście nas wysłucha, bo tego nie można powiedzieć, oni słuchają, ale to nie ma żadnego przełożenia na decyzyjność jakkolwiek... Mamy zbyt małą siłę głosu [W16];

Jeżeli dyskutujemy na temat tego, że zgłaszane są poprawki do budżetu [...] to trzeba by było sobie prześledzić, ile tych uwag jest przyjmowanych. Nie ma w ogóle dostępu, takich bieżących danych [...], ale obawiam się, że ta ilość uwag przyjętych przez radnych, zgłoszonych w wyniku konsultacji przez organizacje pozarządowe, będzie nieduża, będzie znikoma. To będzie de facto odzwierciedleniem tego, w jaki sposób inkluzywnie miasto otwiera się na polityki. Bo oni zawsze mogą powiedzieć ok, ale mamy poważniejsze cele [W4].

Badani podkreślają rytualizm działań konsultacyjnych, służących nie tyle rzeczywistemu pozyskaniu informacji i uwag, ile wypełnieniu ustawowego obowiązku zasięgnięcia opinii interesariuszy. Zauważają, że w wielu przypadkach urzędnicy już przed konsultacjami dysponują dość sztywno zakreślonym planem działania, który został wypracowany w ich własnym gronie, na bazie własnej wiedzy i przekonania, bez konsultowania z mieszkańcami czy organizacjami.

Obecnie decyzje są podejmowane wewnątrz, a rada miejska to przegłosowuje. Sprawdzono też, spacyfikowano radę miejską do roli przegłosowywania, a nie kontroli [W10];

[...] ja jestem tym głosem zewnętrznym, który jakąś opinię daje [...], natomiast potem dzieje się różnie, bo może być tak i w niektórych aspektach było tak – podpisano, podliczono liczbę konsultacji, ale z góry był ustalony program i tego się trzymamy [W13];

[...] widzimy, że dużo inwestycji jest prowadzonych bez konsultacji społecznych albo bez należyte przeprowadzonych konsultacji społecznych [W6].

Badani wskazują również na swego rodzaju zawłaszczanie pomysłów organizacji. Podkreślają przy tym, że nie chodzi o realizację bez ich udziału projektów, które zostały oparte na ich pomysłach, bo najważniejsze, że dobry pomysł został wdrożony, ale o pomijanie ich autorstwa, o wspomniany wyżej brak docenienia. Zdaniem badanych:

[...] lekceważeni są inicjatorzy pewnych działań, wręcz nie zaprasza się ich na konferencje prasowe, kiedy otwiera się inwestycja zainicjowana przez nich czy jakaś forma działania. Lansują się przy tym wyznaczeni przez władze miejskie radni, więc nie jest to uczciwe po prostu [W7];

Ludzie, którzy zgłosili projekt, niby ta najważniejsza osoba w tym przedsięwzięciu, jest pomijana, a jak jest oddanie do użytku tego, co ona wymyśliła, zebrała głosy, to później

na otwarciu pojawia się jakiś radny albo ktoś z wydziału, a on się dowiadyje z mediów. Tak się nie buduje współpracy [W10].

Jednocześnie w kilku rozmowach pojawia się opis sytuacji, w których władze miasta nie włączyły się w realizowane bądź nawet zrealizowane przez organizacje działania, które według jej przedstawicieli mogły pozytywnie wpłynąć na wizerunek miasta. Nie wykorzystując zasobów oferowanych przez organizacje, władze nie zauważyły ich wartości, także w taki sposób nie doceniając podjętych aktywności.

Wśród istotnych barier współpracy badani wskazują także utrudnienia formalne, „które ograniczają inicjatywy, chociaż są ważne i urzędnik wie, że są ważne, ale ponieważ tak jest to zapisane, to inaczej nie można tego zrobić” [W1], a także brak elastyczności struktur urzędowych, ograniczających swoje działania wyłącznie do ściśle wyznaczonego zakresu, wskutek czego „wiele spraw rozbija się o struktury pionowe, nie ma przepływu informacji i bieżącej współpracy między wydziałami, co bardzo wydłuża czas realizacji” [W9]. Wspomnieć należy także o poczuciu arbitralności decyzji podejmowanych przez urząd, ich uzależnienia od indywidualnych przekonań czy pozycji konkretnego urzędnika, co jest związane z jednej strony z rotacją na stanowiskach administracyjnych, z drugiej z brakiem wiedzy interesariuszy na temat podstaw i mechanizmów podejmowania decyzji:

Nie wiem, na czym opierana jest decyzyjność – czy na statykach, które są dla miasta dostępne, czy ktoś decyduje, czy coś jest problemem marginalnym, czy nie [W12];

[...] to zależy właśnie od człowieka, że trafi się pracownik, który chce, widzi potrzebę takich działań, to będzie je podejmował. Jeśli potem przyjdzie następna osoba, która nie będzie widziała potrzeby takich działań, to będzie wykonywała działania statutowe i w zasadzie nie można jej nic powiedzieć [...] Natomiast znowu pytanie o umocowanie takiej osoby i czy to będzie osoba, która po prostu będzie powołana na stanowisko i ona sobie zrobi jakieś opracowania i nikt ich nie wdroży, czy jednak będzie na tyle silna w tym układzie [W8].

Wspomniane problemy przekładają się na poczucie rozczarowania i zniechęcenie przedstawicieli organizacji pozarządowych do nawiązywania współpracy z władzami miejskimi. W skrajnych przypadkach znajduje ono wyraz w zamykającym drogę do współdziałania przekonaniu, że „miasto organizacje pozarządowe raczej traktuje jako jednostki, które przeszkadzają” [W6] i „coraz bardziej przypomina obłąkaną twierdzę, to znaczy, że jeśli ktoś nie zgadza się z nimi na sto procent, to jest ich wrogiem” [W10].

Tymczasem, jak wynika z rozmów, o potencjalnym sukcesie w tym obszarze decyduje przede wszystkim:

„[...] determinacja ze strony organizacji. No i trochę pewnie doświadczenia też, są organizacje, które są już wyspecjalizowane w określonych działaniach i one mają trochę większą szansę na sukces, bo mają doświadczenie” [W8].

Brakuje bowiem jednoznacznie określonych i sprawnie funkcjonujących mechanizmów partycypowania w procesach decyzyjnych. Pisaliśmy wcześniej o pewnej iluzoryczności czy też pozornym charakterze konsultacji, traktowanych raczej jako płaszczyzna ekspresji przedstawicieli organizacji pozarządowych niż źródło informacji dla władz miejskich. Dodać do tego należy oparte na doświadczeniach organizacji przekonanie o podstawowym znaczeniu kontaktów nieformalnych oraz walorów osobistych liderów dla pozycji, jaką organizacja jest w stanie uzyskać we współpracy z urzędem miasta:

[...] takie bezpośrednie relacje pomiędzy naszymi pracownikami a pracownikami różnych wydziałów, różnych departamentów w mieście, powodują, że ta komunikacja jest bardzo dobra, że możemy o różne rzeczy dopytywać [W12];

Jedynie charyzma osób, które funkcjonują w tych organizacjach, czyli jednostek tak naprawdę, nie organizacji, powoduje, że ktoś potrafi tupnąć nogą, to coś będzie zrobione" [W5].

Jest to taka zasłużona, stara i taka dobrze zorganizowana fundacja, która ma przecierane ścieżki wewnętrzne w urzędzie, więc też nie oddziałuje na polityki miejskie na zasadzie – zgłaszamy wnioski do budżetu i te wnioski są przyjmowane, tylko bardziej musi to wychodzić swoimi przetartymi kanałami [W7].

Podsumowanie

Opisane bariery nie wyczerpują katalogu trudności pojawiających się we współpracy między władzami miasta a organizacjami, stanowią raczej jego niewielką część. Pominięte zostały kwestie finansowe (m.in. wysokość środków, kryteria ich podziału i związana z nimi konieczność konkurencji o środki, czas finansowania przedsięwzięć, z którym związana jest w dużej mierze stabilność funkcjonowania organizacji). Nie poddaliśmy też szerszemu oglądowi artykułowanych w niektórych wywiadach problemów o charakterze pozafinansowym, związanych z działaniami samych organizacji, w znacznej mierze odzwierciedlających czy powielających niedostatki zdiagnozowane po stronie władz miejskich. Wśród nich należy wymienić rozbieżność interesów poszczególnych organizacji (zarówno w obrębie tego samego obszaru działalności, jak i różnych obszarów), jednorazowość, doraźny charakter podejmowanych działań, brak zainteresowania sprawami publicznymi, brak wiedzy na temat możliwości i sposobów partycypowania w procesach decyzyjnych i umiejętności w tym zakresie, niechęć do angażowania się w tego typu działania czy brak doświadczenia. Wyboru przykładów dokonaliśmy jednak celowo. Po pierwsze dlatego, iż przedmiotem artykułu było ukazanie roli i wpływu łódzkich stowarzyszeń i fundacji na kształtowanie miejskich polityk oraz ustalenie barier w tym zakresie z punktu widzenia organizacji. Z tego względu zaakcentowaliśmy te obszary problemowe, na które badani kładli największy nacisk. Po drugie uznaliśmy, że wdrażanie idei współzarządzania, szczególnie w warunkach polskich (przy diagnozowanym niskim poziomie kapitału społecznego), wymaga

impulsu i specjalnego zaangażowania ze strony władz. Mając na uwadze, że w nowoczesnym zarządzaniu publicznym „potencjał władzy do realizacji działań publicznych nie opiera się na jej zdolności do nakazywania czy wykorzystania swojej przewagi nad innymi interesariuszami działań. Władza wykorzystuje nowe narzędzia i techniki, aby kierować i przewodzić/naprowadzać” [Zybała 2013: 31 za: Stoker 1998: 18], za najistotniejsze uznaliśmy skoncentrowanie się właśnie na percepcji sposobów działania władzy u jej potencjalnych partnerów w projektowaniu i realizacji polityk miejskich.

Jednocześnie, przyjmując ze względu na to, że w nowoczesnym zarządzaniu publicznym kluczowa jest „wielość istotnych podmiotów, które są w stanie wpływać na decyzje publiczne i ich efekty” [Zybała 2013: 29], ważne było dla nas, aby grupa organizacji pozarządowych, która została uwzględniona w badaniu, była zróżnicowana. W jej skład weszły stowarzyszenia i fundacje działające w różnych obszarach, realizujące zadania zlecone przez miasto, organizacje angażujące się w różnego rodzaju ciała konsultacyjno-doradcze, a także podmioty, których współpraca z UMŁ ogranicza się jedynie do korzystania z miejskich patronatów bądź wizytowania organizacji przez prezydenta miasta lub miejskich radnych. Sporą grupę stanowiły też organizacje, które nie współpracują z miastem. W związku z tym wybrane przykłady pokazują stosunkowo szerokie spektrum obszarów problemowych w zakresie kształtowania przestrzeni dla rzeczywistej współpracy między władzami miasta a organizacjami pozarządowymi.

Z wypowiedzi badanych wynika, że można dostrzec pewne próby i chęci ze strony UMŁ do włączania mieszkańców i organizacji pozarządowych w procesy konsultacyjne. Mówimy tu celowo o „procesach konsultacyjnych”, gdyż wydaje się nam, że mówienie o włączaniu „w procesy współdecydowania lub współzarządzania” byłoby pewnym nadużyciem, ponieważ część uczestników badania wskazuje, że przedsięwzięcia te mają raczej charakter rytualny i pozorny. Innymi słowy, że są one organizowane ze względów prawnych lub wizerunkowych, a decyzje zwykle są już podjęte. Co więcej, mimo przestrzeni do dyskusji, nadal skuteczniejszym sposobem wpływu na miejskie polityki są wykształcone w trakcie wieloletniej współpracy kanały półformalne. Nie uważamy, że należy to oceniać jednoznacznie negatywnie. Wszakże w ramach koncepcji *local governance* sieć współpracy powinna bazować na znacznym poziomie zaufania. Jednakże, praktyki takie zamykają możliwość wpływu organizacjom, które nie współpracują i nie współpracowały z urzędem.

Podział na współpracujące i niewspółpracujące organizacje emanuje z całego zebranego materiału badawczego. Pierwsza grupa, którą można nazwać „beneficjentami UMŁ”, jest raczej zadowolona ze współpracy i dostrzega względną otwartość urzędu na włączanie różnych podmiotów w procesy decyzyjne. Druga grupa to „w pełni niezależni” lub „krytycy UMŁ”, czyli organizacje, które w swoim odczuciu są marginalizowane i niedoceniane przez miasto ze względu na głosy krytyczne wobec UMŁ. Otwarte pozostaje pytanie, który obraz bardziej odpowiada rzeczywistości.

Zebrany i przeanalizowany materiał badawczy nie pozwala nam odpowiedzieć na to pytanie, ale w naszym przekonaniu dowodzi, że potrzeba jeszcze czasu, aby – przynajmniej w Łodzi – ukształtowała się nowa *governmentality* łącząca dotychczasowe demokratyczne doświadczenia urzędu z nadal nowymi na gruncie polskim koncepcjami

promującymi dzielenie się władzą. Uważamy, że ta nowa *governmentality* powinna być rozwijana także w trzecim sektorze, poprzez otwartość na współpracę z urzędem, przy zachowaniu funkcji krytyczno-kontrolnej.

Bibliografia

- Andrew Caroline, Michael Goldsmith, 1998, *From Local Government to Local Governance: And beyond?*, „International Political Science Review” 19(2): 101–117.
- Babbie Earl, 2008, *Podstawy badań społecznych*, Witold Betkiewicz (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bovaird Tony, Elke Löffler, 2012, *Why public service co-production matters*, [w:] *Making Health and Social care Personal and local. Moving from Mass Production to Co-Production*, Elke Loeffler, David Taylor-Gooby, Tony Bovaird, Frankie Hine-Hughes, Laura Wilkes (eds.), Birmingham: Governance International, 7–11.
- Flick Uve, 2010, *Projektowanie badania jakościowego*, Paweł Tomanek (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Flyvbjerg Bent, 2001, *Habermas i Foucault – rzecznicy społeczeństwa obywatelskiego*, Katarzyna de Lazari-Radek (tłum.), „Kultura i Społeczeństwo” (1): 39–64.
- Gerwin Marcin, 2012, *Odkrywanie demokracji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, Przemysław Filar, Paweł Kubicki (red.), Warszawa: Instytut Obywatelski, 24–53.
- Huntington Samuel P., 2009, *Trzecia fala demokratyzacji*, Andrzej Dziurdzik (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jessop Bob, 2007, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” (2): 5–25.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, https://www.sarp.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf (dostęp: 30 października 2021).
- Karwińska Anna, 2009, Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej, „Zarządzanie Publiczne” (2): 63–79.
- Krajowa Polityka Miejska 2023, <https://bit.ly/3bIFizV> (dostęp: 30 października 2021).
- Kvale Steinar, 2010, *Prowadzenie wywiadów*, Agata Dziuban (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Marks-Krzyszowska Małgorzata, Agnieszka Michalska-Żyła, 2018, *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich” 51: 99–117.
- Miasto Tworzone Wspólnie. Strategia rozwoju miasta Łodzi 2030+ (projekt z 29 czerwca 2021), Urząd Miasta Łodzi, <https://bit.ly/3wtqyP1> (dostęp: 30 października 2021).
- Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra, Serwis Rzeczypospolitej Polskie, <https://bit.ly/3bGUhKX> (dostęp: 30 października 2021).
- Oramus Marek, 2015, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 1: 179–195.
- Podgórniak-Krzykacz Aldona, 2016, *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Zbigniew Przygodzki (red.), Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 21–43.

- Radek Robert, 2018, *Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Katowice*, „Athenaeum” 58: 139–157.
- Rawls John, 1994, *Teoria sprawiedliwości*, Maciej Panufnik, Jarosław Pasek, Adam Romaniuk (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rhodes Roderick A.W., 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes Roderick A.W., 2010, *Nowe współzarządzanie publiczne. Rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne” (14): 101–118.
- Sagan Iwona, 2017, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Shah Anwar, 2006, *A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance*, [w:] *Local Governance in Industrial Countries*, Anwar Shah (ed.), Washington: The World Bank, 1–40.
- Sprawozdanie Prezydenta Miasta Łodzi z realizacji „Programu współpracy Miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, za rok 2020” (Druk Nr 174/2021 z dnia 26 maja 2021 roku), https://uml.lodz.pl/files/public/dla_mieszkanca/aktywni_obywatele/Sprawozdanie_z_realizacji_programu_Wspolpracy_2021.pdf (dostęp: 30 października 2021).
- Stoker Gerry, 1998, *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal” 50(155):17–28.
- Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+, 2012, Urząd Miasta Łodzi, <https://bip.uml.lodz.pl/miasto/dokumenty-strategiczne-miasta/> (dostęp: 30 października 2021).
- Zybała Andrzej, 2013, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Local governance – selected stakeholders perspective. The example of Łódź

Abstract

Governance is a concept that has been attracting sustained interest for many years. The interest in this idea stems from disillusionment with the ineffectiveness of both the state and the market in overcoming difficulties arising in various areas of social and economic life. In this context, governance aims to be a kind of remedy, allowing to increase the effectiveness of solving contemporary problems. Beyond the national level, the concept is also gaining popularity in the area of city management (local governance). This article aims to analyse the opinions of the representatives of selected non-governmental organisations in Łódź on the role and influence of their associations and foundations on the shaping of urban policies. The empirical basis is individual in-depth interviews. The interviews were conducted as part of the project “Co-created and co-managed Łódź – City Governance I” carried out by the Łódź Foundation.

Key words: governance, qualitative research, individual in-depth interviews, city, Łódź

