

JUSTYNA DANIELEWICZ

Uniwersytet Łódzki

UDZIAŁ INTERESARIUSZY W PROCESACH ZARZĄDZANIA ROZWOJEM OBSZARÓW METROPOLITALNYCH NA PRZYKŁADZIE WIELKIEJ KOPENHAGI

Abstract: Stakeholders Participation in Management of Metropolitan Areas. The Case of Great Copenhagen. The functional relationships between territorial units which make up a metropolitan area mean that the effective management of development requires cooperation of different stakeholders and co-ordination on the metropolitan level. This in turn requires that the approach towards managing development shifts in favour of governance.

The paper aims at assessing whether the concept of governance is used in managing metropolitan area of Copenhagen. The analysis concentrates on formal organizational structures co-ordinating metropolitan areas as well as different forms of partnership during realization of key development projects.

Key words: Governance, metropolitan areas, participation, partnership.

Wstęp

Współczesne procesy globalizacji powodują fundamentalne zmiany w formie, strukturze i organizacji miast. W rezultacie miasta na całym świecie włączane są w szerokie obszary metropolitalne, które funkcjonują jako miejsca zintegrowanej produkcji gospodarczej i konsumpcji [Solecki, Leichenko 2006, s. 8]. Są one „lokomotywami” innowacji i wzrostu gospodarczego oraz obszarami koncentracji pracy, działalności biznesowej i szkolnictwa wyższego. Około 75% ludności Europy mieszka w miastach i ok. 85% PKB jest wytwarzane na terenach zurbanizowanych [United Nations 2012]. Jednocześnie obszary te są miejscami silnej koncentracji problemów przestrzennych, społecznych i środowiskowych.

W tych warunkach władze miast nie są w stanie zarządzać ich rozwojem w tradycyjny sposób. Ponadto, coraz większa różnorodność podmiotów o różnych kompetencjach określa i dostarcza usługi, które wykraczają poza granice tradycyjnych jednostek administracyjnych [Tasan-Kok, Vranken 2011, s. 8]. Aby sprostać tym wyzwaniom

konieczne jest skoordynowane podejście do zarządzania. Obszary metropolitalne są jednostkami funkcjonalnymi tworzonymi przez duży, złożony i spójny funkcjonalnie zespół miejski, którego istotną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych. W skład obszaru metropolitalnego wchodzi wiele autonomicznych jednostek terytorialnych. Na czele każdej takiej jednostki stoi niezależny samorząd. Tymczasem przezwyciężenie problemów o zasięgu metropolitalnym wymaga współpracy władz lokalnych oraz innych interesariuszy funkcjonujących w obszarze metropolitalnym.

Za właściwą dla zarządzania, złożonymi z wielu jednostek samorządowych, obszarami metropolitalnymi, uznaje się koncepcję *metropolitan governance* [Baron 2005; Davoudi *et al.* 2008; Oakerson 2004; Pierre 2005]. Fontan *et al.* [2009] twierdzą, że *governance* zakłada przejście od hierarchii do horyzontalności, która opiera się na wzajemnej zależności sektora publicznego, prywatnego i NGOs. Osiągnięcie celów polityki zależy od współpracy między wieloma podmiotami, których interesy i zakresy odpowiedzialności krzyżują się w sposób płynny i uwarunkowany wieloma czynnikami [Fontan *et al.* 2009, s. 834].

Celem opracowania jest ocena, w jakim stopniu koncepcja *metropolitan governance* znajduje zastosowanie w zarządzaniu obszarem metropolitalnym Wielkiej Kopenhagi.

1. Partycypacja jako podstawowa zasada zarządzania rozwojem

Jedną z głównych zasad *metropolitan governance* [zob.: OECD 2000; 2001, s. 160–161] jest zasada partycypacji. Nieformalne spotkanie ministrów Unii Europejskiej ds. Rozwoju Miast i Regionów, do którego doszło w grudniu 2005 r. w Bristolu zakończyło się tzw. Porozumieniem z Bristolu, w którym jedną z zakładanych cech zrównoważonych wspólnot miejskich jest przyjęcie systemów współzrządzenia, które łączą strategiczne przywództwo z rzeczywistą partycypacją mieszkańców i organizacji [UK Presidency 2005]. Zasada partycypacji wynika z samej definicji *metropolitan governance*. Udział osób, grup i organizacji w procesie kształtowania polityki umożliwia im zabranie głosu i gwarantuje, że opracowane polityki, a także świadczone usługi, są politycznie konieczne, a także społecznie akceptowane. Udział beneficjentów w projektowaniu i realizacji projektów oraz polityk zwiększy ich zaangażowanie i współpracę w większym stopniu niż narzucone odgórnie nakazy. Ponadto sprawia, że polityki i projekty są lepiej dostosowane do rzeczywistych potrzeb [Ahrens, Rudolph 2006, s. 214]. Najprostszą formą partycypacji jest udział w wyborach, natomiast w *governance* chodzi o większą aktywność społeczności, która wykracza poza sam akt głosowania. Partycypacja w zarządzaniu oznacza, że obywatele biorą udział w formułowaniu, podejmowaniu decyzji i realizacji polityk publicznych. Związane jest

to z aktywnością osób, które starają się wpływać na ostateczne decyzje przez osoby mające demokratyczną legitymizację (np. radnych) i często biorą też udział w realizowaniu tych decyzji [Parry et al. 1992, s. 40]. Z zasadą partycypacji ściśle wiąże się zasada partnerstwa, która zakłada współpracę pionową między różnymi poziomami władzy (lokalnym, regionalnym, krajowym, a nawet UE), ale oznacza też włączenia wielu publicznych i niepublicznych podmiotów w proces zarządzania [Dąbrowski 2013, s. 1-2]. Teoretyczne i empiryczne badania pokazują, że współpraca i partycypacja interesariuszy w podejmowaniu decyzji jest kluczowa dla tworzenia i realizacji skutecznych planów rozwoju [Brody 2003; Portney 2005]. Wśród interesariuszy *metropolitan governance* wyróżniamy:

- władze lokalne i regionalne,
- przedsiębiorstwa,
- państwo i administrację rządową,
- uczelnie i ośrodki badawcze,
- kluby sportowe,
- deweloperów,
- organizacje pozarządowe,
- agencje rozwoju,
- instytucje szkoleniowe,
- instytucje kultury i oświaty,
- instytucje systemu opieki zdrowotnej,
- organizacje pracodawców,
- związki zawodowe,
- drobnych kupców i ich zrzeszenia,
- lokalne media,
- organizacje ponadnarodowe, np. UE,
- indywidualnych obywateli.

Różnorodność aktorów będących partnerami w metropolitalnym zarządzaniu powoduje, że trudno jest zaspokoić tak zróżnicowane interesy, sukces *governance* w znacznym stopniu zależy więc od typu interesariuszy. Mamy olbrzymią liczbę organizacji publicznych (należą do nich samorzady wszystkich gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego oraz samorząd regionalny), ale też rzeszę użytkowników tego obszaru, wśród których znajdują się przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, NGOs, mieszkańcy itp. Nieuchronnie prowadzi to do powstawania ogromnej liczby wspólnot interesu, a co za tym idzie – konfliktów. W zarządzaniu, obok odmiennych interesów podmiotów, występują różnice interesów między nimi a interesem obszaru jako całości. Działalność instytucji odpowiedzialnych za rozwój metropolii powinna zmierzać do godzenia tych interesów między sobą, a jednocześnie do zapewnienia ich zbieżności z naczelnym interesem metropolii [Wojciechowski 2003, s. 98]. Bardzo ważne staje się lokalne uczestnictwo obywatelskie, które jest związane z aktywnością mieszkańców danego terytorium i ma na celu oddziaływanie na decyzje władz pu-

blicznych i wiąże się z ingerowaniem w różne obszary aktywności władz lokalnych [Potoczek 2005, s. 19].

Wspólna praca może wzmocnić społeczności, ponieważ umacnia lokalną organizację i buduje zaufanie, umiejętności i zdolność do współpracy oraz świadomość. W związku z tym zwiększa się potencjał społeczności do ograniczenia ich słabych stron i bardziej ogólnie, pozycja ludzi wzmacnia się w miarę, jak są oni włączani w podejmowanie innych wyzwań zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Aby partycypacja była skuteczna konieczne jest dokładne zaprojektowanie polityczno-administracyjnej struktury, która będzie odpowiednia do kierowania skutecznym wdrożeniem strategii. Szczególne znaczenie ma doprecyzowanie kto powinien ponosić odpowiedzialność za różne decyzje, na jakim szczeblu władzy, i jaka powinna być kolejność w procesie podejmowania decyzji. Ponadto, osoby i grupy powinny mieć prawo odwołania się do sądu, jeżeli zasady są łamane i należy wprowadzić różne formy bezpośredniej demokracji (prawo do referendum i inicjatywy), w celu dostarczenia głosującym elastycznych instrumentów bezpośredniego oddziaływania na polityczne wyniki [Ahrens, Rudolph 2006, s. 216].

Przejawem partycypacji są formy partnerstwa publiczno-publicznego i publiczno-prywatnego (PPP). Możliwość autentycznej partycypacji partnera prywatnego w przedsięwzięciu i zachowanie kontroli przez partnera publicznego pozwala na efektywną współpracę, która jest główną ideą *governance*. Również mechanizm negocjacji, wykorzystywany przy zawieraniu umów, jest kluczowy dla *governance*. PPP mogą jednocześnie prowadzić do wzmocnienia współpracy z innym partnerami. Podmioty, które z sukcesem zrealizowały projekt w ramach PPP, powinny wykazywać większe zaufanie względem innych podmiotów i zwiększoną gotowość do podejmowania kolejnej współpracy.

Należy jednak pamiętać, że choć szeroki udział różnych aktorów w podejmowaniu decyzji i większa partycypacja społeczna są mocno lansowanym hasłem współczesnego zarządzania miastem, to są to zarazem działania często ograniczone w praktyce. Faktyczne uczestnictwo wymaga politycznego procesu, który włączyłby ludzi, zmobilizował ich zasoby (kapitał społeczny), wzmocnił ich zdolność do partycypacji, budował wzajemne zaufanie oraz gwarantował przejrzystość polityk miejskich [Kampen, Naerssen 2008, s. 943].

2. Struktura zarządzania obszarem metropolitalnym Kopenhagi

Obszar metropolitalny Kopenhagi ma w różnych dokumentach różny zasięg. *Duński Akt Planistyczny* definiuje Region Kopenhagi, zwany Stołecznym Regionem Kopenhagi, jako obszar, który nie pokrywa się z żadnym podziałem administracyjnym kraju i obejmuje 35 gmin, jeden region stołeczny i część regionu Zelandii. Mieszka w nim ok. 1,8 mln osób. Z punktu widzenia podziału administracyjnego kraju obszar

ten utożsamiany jest z regionem stołecznym, utworzonym reformą z 2005 r. i obejmuje 29 gmin. Bez względu na przyjętą delimitację, taka sytuacja wymaga współpracy i koordynacji na szczeblu metropolitalnym.

W 2000 r. powstała Rada Wielkiej Kopenhagi (HUR), która była właśnie takim mechanizmem koordynującym, jako organizacja publiczna obejmująca swoim zasięgiem obszar Wielkiej Kopenhagi. Na jej czele stała rada składająca się z 11 członków, wybieranych spośród polityków z trzech województw (Kopenhagi, Frederiksborga i Roskilde) i dwóch miast (Kopenhagi i Frederiksborga). Zatrudniała 320 pracowników zorganizowanych w trzech wydziałach – transportu, planowania i usług oraz w Sekretariacie Zarządzającym. HUR współpracowała z wieloma organizacjami branżowymi, takimi jak Wonderful Copenhagen (oficjalna organizacja turystyczna działająca w regionie Wielkiej Kopenhagi), Copenhagen Capacity (instytucja odpowiedzialna za przyciąganie międzynarodowych inwestorów i firm) i Komitet Öresund (*Öresundskomiteen*). Głównym zadaniem HUR była koordynacja i rozwój transportu (w tym transportu publicznego), planowanie ruchu, transgraniczna koordynacja i rozwój w obszarze Öresund, prowadzenie polityki przemysłowej, zajmowanie się turystyką i kulturą. Wcześniej funkcjonujące niezależne władze transportowe zostały włączone do wydziału transportu HUR, który zarządzał wszystkimi autobusami i lokalnymi przewozami kolejowymi (prowadzonymi przez podmioty prywatne). Centralny system kolejowy i podmiejskie pociągi pozostały własnością kolei państwowych. Także linie metra były zarządzane przez spółkę będącą współwłasnością państwa, miasta Kopenhagi i Frederiksborga. W przeciwieństwie do większości innych instytucji zarządzających obszarami metropolitalnymi, HUR nie tylko miała kontrolę nad środkami transportu publicznego, ale także pewien wpływ na planowanie dróg. Pozwoliło to na stworzenie sprawnie funkcjonującego systemu transportowego w obszarze Wielkiej Kopenhagi. Taka efektywność została osiągnięta przez skuteczny konsensus i dobrowolną współpracę między pięcioma głównymi władzami lokalnymi w regionie, w połączeniu ze zdecydowanym sterowaniem ze strony rządu centralnego [OECD 2006, s. 157].

W 2007 r., w związku z reformą administracyjną kraju, która zlikwidowała województwa i wprowadziła podział Danii na 5 regionów, HUR została rozwiązana. W 2007 r. powstała Rada Regionu Stołecznego, który obejmuje 29 gmin. Kadencja rady trwa cztery lata. Do jej głównych kompetencji należy opieka medyczna i rozwój regionalny. Rada składa się z 41 wybieranych bezpośrednio członków, ale nie może podejmować działań w imieniu gmin. Natomiast wszelkie działania realizowane przez Radę są konsultowane z gminami. Służy temu Rada do Kontaktu z Gminami. W przeciwieństwie do wcześniejszych województw, regiony nie mają prawa nakładania podatków.

Zadania rozwiązanej Rady Wielkiej Kopenhagi (HUR), które przekazały jej władze gmin i województw, zostały przeniesione do innych podmiotów. Najważniejszym z tych zadań był transport. Obecnie gminy współpracują w zakresie autobusowej

komunikacji miejskiej (w ramach spółki Movia) oraz metra (za pośrednictwem firmy Kopenhaskie Metro). Movia należy do dwóch regionów: Kopenhagi i Zelandii oraz gmin. Ci partnerzy wyznaczają dziewięciu członków rady, która zarządza spółką.

Kopenhaskie Metro jest własnością państwa, miast Kopenhaga i Frederiksberg. Za koleje krajowe i regionalne odpowiada państwo [OECD 2009, s. 219]. Zarządzanie transportem publicznym w obszarze metropolitalnym jest więc rozproszone. Mamy do czynienia z kilkoma podmiotami, między którymi nie ma koordynacji.

24 czerwca 2008 r. Region Stołeczny przyjął Strategię Rozwoju Regionalnego, w której tworzenie zaangażowani byli obywatele, władze lokalne, regionalne i centralne, ośrodki badawcze oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Podczas prac nad strategią odbyły się trzy konferencje – na temat: edukacji, infrastruktury i rozwoju regionalnego, których rezultaty były podstawą do opracowania strategii. Prace nad strategią obserwowała Rada do Kontaktów z Gminami. Projekt strategii został poddany publicznej debacie i po uwzględnieniu uwag przyjęty do realizacji [www.regionh.dk/regionaludviklingsplan]. Zaangażowanie innych podmiotów, a zwłaszcza gmin, w formułowanie planu regionalnego jest konieczne, ponieważ realizacja jego zapisów jest możliwa tylko przy ich udziale. Na czele gminy również stoi rada, której członkowie są wybierani w wyborach bezpośrednich na cztery lata. Rada wybiera spośród radnych burmistrza i jego zastępców. Gminy odpowiadają za planowanie lokalnych usług socjalnych (pomoc medyczna, opieka pielęgniarstwa), za szkoły podstawowe, instytucje kultury i sportu, utrzymanie sieci dróg lokalnych, sprawowanie nadzoru budowlanego, zapewnienie infrastruktury technicznej. Gminy mają dużą swobodę w poszerzaniu swych kompetencji. W większości same finansują swoją działalność [Popławski 2008, s. 265]. Budżet gmin jest prawie dwa razy większy od budżetu centralnego [OECD 2009, s. 208].

Oprócz *Strategii Rozwoju Regionalnego* została opracowana w 2011 r. strategia rozwoju biznesu. Reforma w każdym regionie utworzyła Regionalne Fora Wzrostu, odpowiedzialne za opracowywanie regionalnych polityk rozwoju biznesu. Fora działają jako stymulatory regionalnych innowacji przez doradzenie regionom w kwestii udzielania wsparcia i dotacji na projekty w dziedzinie rozwoju regionalnego biznesu i innowacji [OECD 2009, s. 119]. W Forum Wzrostu Regionu Stołecznego reprezentowany jest biznes, środowisko akademickie, władze regionalne i lokalne, związki zawodowe [Growth ... 2011, s. 4]. *Strategia* zawiera wizję rozwoju do 2020 r. i plan działań na lata 2011-2013.

Współpraca między różnymi interesariuszami w regionie Kopenhagi dotyczy różnego zakresu przestrzennego. Ze względu na swoje położenie Dania od dawna współpracowała ze Szwecją, przy czym współpraca ta dotyczy głównie miast położonych nad cieśniną Sund. Obszar metropolitalny Kopenhagi, od czasu wybudowania mostu łączącego ją z Malmö, coraz częściej rozważany jest w połączeniu z regionem Öresund, obejmującym duńskie regiony Zelandię i Region Stołeczny oraz szwedzki region Skania o łącznej liczbie ludności 3,7 mln [Schmitt *et al.* 2011, s. 17]. Dla ko-

ordynowania rozwoju w regionie Öresund, powstał w 1993 r. Komitet Öresund. Jest to forum, na którym politycy z obu stron cieśniny spotykają się co najmniej dwa razy w roku w celu omówienia kwestii rozwoju transgranicznego [Schmitt *et al.* 2011, s. 20]. Komitet składa się z 36 polityków (po 18 z każdego kraju) reprezentujących 12 organizacji członkowskich: gminy i regiony: Zelandii, Stołeczny i Skane (Szwecja). Regionalne i gminne organizacje reprezentowane w Komitecie tworzą Komisję Öresund (organ wykonawczy) złożoną z urzędników cywilnych oraz czterech (dwóch z każdego kraju) urzędników Öresund mianowanych przez rząd Danii i Szwecji. Na czele Komitetu i komisji stoi prezydent i wiceprezydent (ten sam dla obu organów) wybierany na rok.

Działalność Komitetu finansowana jest ze składek gmin i regionów, proporcjonalnie do liczby mieszkańców, oraz z funduszy Nordyckiego Zgromadzenia Ministerstw przyznawanych na konkretne projekty. W 2007 r. wzmocniona została struktura instytucjonalna Komitetu Öresund i zwiększono nacisk na formułowanie polityk.

W latach 2009–2010 komitet skoncentrował się na czterech szczegółowych kwestiach:

1. Usunięciu transgranicznych przeszkód, które hamują rozwój rynku pracy.
2. Inwestowaniu w nową infrastrukturę w regionie i na analizie wpływu opłat za przejazd mostem Öresund i kosztów transportu na integrację w regionie.
3. Wzmocnieniu dobrych relacji na poziomie najbliższym społeczeństwu i promowaniu kontaktów społecznych i stowarzyszeń oraz współpracy w Öresund, a tym samym stworzeniu metropolii bazującej na rozwoju kultury.
4. Nowej wizji i strategii dla regionu Öresund.

W efekcie, w 2010 r. została przyjęta wspólna strategia rozwoju do 2020 r. [<http://www.oresundskomiteen.org/en/>].

3. Partnerstwo przy realizacji projektów rozwojowych

Dynamiczny rozwój współzrządzenia w regionie Kopenhagi nastąpił na początku lat 90. XX w., kiedy to rząd duński zrezygnował z zasady równomiernego rozwoju wszystkich części państwa i uznał Kopenhagę za „lokomotywę rozwoju” kraju [Hansen *et al.* 2001, s. 862]. Premier powołał wówczas komisję, której zadaniem było zbadanie, jak należy stymulować rozwój stolicy. Komisja zasugerowała, że m.in. powinno się wybudować most nad cieśniną Sund, rozbudować lotnisko i ulepszyć transport publiczny. Wtedy też rząd centralny podjął decyzję o strategicznych dla przyszłego rozwoju inwestycjach strukturalnych w Kopenhadze. W 1991 r. parlament przyjął ustawę o budowie mostu i tunelu przez cieśninę Öresund łączącego Kopenhagę z Malmö oraz o realizacji projektu Örestad – budowa nowej dzielnicy miasta w pobliżu mostu. Örestad jest to obszar o powierzchni 3 km² położony ok. 1 km od Ratusza, należący do państwa i Kopenhagi, który był wykorzystywany do celów wojskowych.

Podstawowym założeniem projektu było wybudowanie centralnie zlokalizowanej dzielnicy charakteryzującej się doskonałą dostępnością do zaawansowanych usług i badań. Projekt ten miał być rodzajem akceleratora w rozwoju stolicy bez ponoszenia żadnych kosztów przez władze publiczne, dzięki wzrostowi ceny gruntów spowodowanemu wielkoskalowymi inwestycjami infrastrukturalnymi [Andersen 2009]. Zdecydowano wówczas również o budowie nowej linii metra do Örestad. Przy realizacji tych projektów niezbędna była współpraca między władzami nie tylko pod względem instytucjonalnym, ale także pod względem finansowym.

W 1993 r. doszło do spotkania ministra finansów, burmistrza Kopenhagi i ważnych potencjalnych inwestorów w celu skoordynowania planowania i inwestowania w stolicy. Miało to zapewnić wzajemne wsparcie publicznych i prywatnych inwestycji oraz uczynić Kopenhagę bardziej atrakcyjnym miejscem dla inwestowania. Budowa nowej linii metra była finansowana z pożyczek rządu centralnego, z założeniem, że kredyt będzie w większości spłacony przez spółkę operującą tą linią, będącą współwłasnością rządu centralnego i samorządów lokalnych. Zasadnicza strategia tego projektu opierała się na założeniu, że sprzedaż terenów publicznych sfinansuje budowę linii metra, inwestycje w nieruchomości stały się więc źródłem finansowania infrastruktury transportowej, wcześniej finansowanej przez państwo [Hansen *et al.* 2001, s. 858].

Do realizacji tych projektów w 1993 r. została utworzona spółka publiczna – Korporacja Rozwoju Örestad, w której 55% udziałów miała Kopenhaga a 45% – państwo. Cały projekt przewidywany jest na 20-30 lat, a jego koszt sięga 175 mln euro. Docelowo zakłada on, że na terenie, który obejmuje zamieszka 20 tys. ludzi, kolejne 20 tys. będzie studiować i 80 tys. pracować [<http://en.wikipedia.org/wiki/%C3%98restad>]. Korporacja funkcjonowała do października 2007 r., kiedy została podzielona na dwie nowe spółki: Kopenhaskie Metro, która miała zbudować obwodnicę miasta oraz drugą spółkę, która połączyła się z Portem Kopenhaskim (CPH City & Port Development). Ta ostatnia odpowiada za kontynuację projektu Örestad oraz za realizację działań na terenie portów [By & Havn 2011].

W grudniu 2005 r., zachęteni sukcesem w Örestad, rząd duński i władze stolicy zawarły porozumienie na temat sposobu zarządzania rozwojem terenów atrakcyjnie zlokalizowanych w centrum miasta po dawnym porcie, który przeniósł się na przedmieścia Kopenhagi. Porozumienie to w 2007 r. spowodowało przyjęcie ustawy o zagospodarowaniu portu. Tereny te zostały przeznaczone pod funkcje mieszkaniowe i usługowe. W tej sytuacji zdecydowano się na ogłoszenie otwartego międzynarodowego konkursu na projekt zrównoważonego miasta przyszłości. Zasady, jakie musi spełniać projekt zostały opracowane w wyniku serii publicznych spotkań i warsztatów z zainteresowanymi podmiotami. Konkurs został rozstrzygnięty w 2009 r. i na podstawie zaproponowanej koncepcji spółka CPH City & Port Development oraz władze Kopenhagi opracowały kompleksową strategię rozwoju obszaru Portu Północnego. W latach 2010-2011 został opracowany plan rozwoju pierwszej części całego obszaru. Miasto zapewniło podstawy do skutecznego planowania przez przyjęcie suplementu

do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przez cały czas prace nad projektem portu bazowały na bliskim dialogu z mieszkańcami, przyszłymi użytkownikami i innymi interesariuszami, którzy od momentu pojawienia się pomysłu na konkurs przez cały okres planowania mieli w nim swój wkład przez zgłaszanie pomysłów i wizji. Dialog ten będzie kontynuowany przez cały okres planowania oraz realizacji projektu [By & Havn 2012].

W końcu 2005 r. władze Kopenhagi, województwa Frederiksberg¹ oraz rząd centralny zawarły porozumienie co do rozbudowy i finansowania istniejącego systemu metra, polegające na budowie ringu. Całkowity koszt przedsięwzięcia szacowany jest na ok. 2 mld euro, a zakończenie projektu planowane jest na 2017 r. Finansowany jest on z zysku ze sprzedaży elektrowni miejskiej oraz terenów po dawnym porcie.

Projekty te miały stanowić fundament dla rozwoju przedsiębiorczego podejścia do zarządzania i stworzenia wraz ze Szwecją regionu transgranicznego. Formy partnerstwa publiczno-publicznego i współpracy, które wówczas zostały wypracowane zostały rozszerzone i traktowane jako norma przy kolejnych projektach. Wspólne interesy państwa i rządu stały się oczywiste. Obszar metropolitalny czerpie korzyści z ogromnych inwestycji centralnych, a państwo korzysta na tym partnerstwie w postaci stabilnego wzrostu i modernizacji gospodarki, która podniosła konkurencyjność kraju [Andersen 2009].

Inicjatywy rządu centralnego poprawiły pozycję Kopenhagi, natomiast nie bez znaczenia była tutaj rola nowego burmistrza Kopenhagi, który wprowadził w Ratuszu nowy styl zarządzania. Był on integrującym politykiem, który zdołał uzyskać solidne poparcie dla swoich pomysłów wśród całego spektrum ugrupowań politycznych. Ponadto, dobra pozycja, jaką miasto uzyskało dzięki przytoczonym inwestycjom, została wykorzystana do stworzenia strategii rozwoju koncentrującej się na stabilności finansowej. Dzięki nowemu stylowi zarządzania miasto okazało się najbardziej aktywnym partnerem dla rządu krajowego, jak również dla firm prywatnych, Komisji Europejskiej i różnych europejskich organizacji [Andersen 2009].

Rząd uruchomił również program zintegrowanej rewitalizacji specjalnie wybranych zaniedbanych dzielnic miasta, zamieszkiwanych przez klasę robotniczą i emigrantów, który miał na celu zrównoważony rozwój tych obszarów. Program zakładał modernizację starych budynków mieszkalnych oraz stymulowanie prywatnych inwestycji na rynku mieszkaniowym.

To co wyróżnia ten program w kontekście włączania interesariuszy ze strony społeczeństwa, jest to, że to mieszkańcy w dużej mierze sami określali sposób jego realizacji. Lokalna społeczność została aktywnie włączona we wszystkie fazy projektu. W rezultacie zostało wzmocnione poczucie zaangażowania, zarówno wśród mieszkańców, jak i użytkowników rewitalizowanych obszarów, co pozwala sądzić,

¹ Miasto Frederiksberg położone wewnątrz Kopenhagi, wraz z wejściem w życie reformy straciło swój specjalny status miasta będącego jednocześnie województwem (podobnie jak Kopenhaga) i gminy.

że inicjatywy podejmowane podczas realizacji projektu będą kontynuowane długo po jego zakończeniu.

Finansowanie programu zasadniczo pochodzi ze środków publicznych (1/3 – państwo, 2/3 – miasto), jednak we wstępnej fazie projektu zostały wskazane możliwości inwestycyjne dla publicznych i prywatnych podmiotów. W rezultacie udział w finansowaniu programu, oprócz państwa i miasta, mają również prywatne fundacje, prywatni właściciele nieruchomości, przedsiębiorstwa i stowarzyszenia. W latach 1996–2012 zrewitalizowano 11 obszarów z 14 objętych programem [*Integrated...* 2012, s. 5].

Przejsie do współzrządzenia otworzyło ramy do tworzenia zorientowanych na wyniki sieci angażujących silne publiczne i prywatne podmioty będące w stanie pozyskać zasoby i osiągnąć konkretne rezultaty. Zmianę tę charakteryzowała decentralizacja zadań i kompetencji. Jednym z obszarów o szczególnym znaczeniu jest lokalna polityka mieszkaniowa jako instrument wpływania na społeczno-gospodarczą strukturę ludności. Polityka mieszkaniowa stała się kluczowa dla strategii rozwoju lokalnego. Kolejnym głównym instrumentem rozwoju lokalnego w konkurencji z innymi gminami była polityka rozwoju biznesu. W obu dziedzinach, nowe formy partnerstwa i współpracy związane z *governance* stały się dominującym schematem organizacji. Doprowadziło to do zwiększenia politycznej zdolności do podejmowania skutecznych działań i ułatwiło podejmowanie niepopularnych decyzji [Hansen *et al.* 2001, s. 863].

Główne cele zostały osiągnięte przez następujące działania, bazujące na partnerstwie:

- stymulowanie budowy nowych luksusowych mieszkań przez tworzenie spółek i partnerstwa między gminami i inwestorami (fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe, deweloperzy);
- odnośnie do mieszkań komunalnych wprowadzono nowe, bardziej elastyczne zasady przyznawania lokali i prywatyzację mieszkań;
- odnowiono dzielnice zamieszkiwane przez klasę robotniczą i emigrantów.

Władze miasta zapraszają do współpracy przedsiębiorców również w innych dziedzinach funkcjonowania miasta. W 2008 r. przez burmistrza Kopenhagi założone zostało Kreatywne Forum. W jego skład, oprócz burmistrza i dwóch zastępców, wchodzi przedstawiciele różnych sektorów kreatywnych w Kopenhadze: kultury i przemysłów kreatywnych, przedsiębiorczy artyści posiadający doświadczenie w realizacji projektów, zapaleńcy i liderzy różnych projektów kulturalnych, instytucje badawcze i edukacyjne. Głównym zadaniem Forum jest sporządzanie rekomendacji dla władz miasta, w jaki sposób mogą wzmocnić ramy do rozwoju przemysłów kreatywnych [<http://www.brightgreenfashion.com/partners/project-partners/copenhagen-creative-forum>]. Powstały również *think-tanki* do rozwoju rynku pracy, ds. rozwoju biznesu i internacjonalizacji oraz talentów. Jednym z ich osiągnięć jest stworzenie w 2010 r. koncepcji przekształcenia Kopenhagi w miasto wiedzy będące w światowej pierwszej lidze [*Think-Tank Talents* 2010].

Wnioski

Analizując działania podejmowane w obszarze metropolitalnym Wielkiej Kopenhagi w ciągu ostatnich 20 lat można stwierdzić, że próby stworzenia władz regionalnych, które mogłyby tworzyć i realizować długookresowe strategie się nie udały, przynajmniej jeśli chodzi o stworzenie rady metropolitalnej, która byłaby w stanie przełożyć interesy lokalne poszczególnych gmin na szerszy interes regionu. Wynika to z tego, że realizacja strategii regionalnej jest uzależniona od uwzględnienia jej zapisów w strategiach lokalnych. Rozwiązanie HUR doprowadziło do rozproszenia odpowiedzialności za funkcje o znaczeniu metropolitalnym.

Jakkolwiek udało się z powodzeniem zrealizować wielkoskalowe projekty, które stanowiły przyczynek do gwałtownego wzrostu konkurencyjności Kopenhagi na arenie międzynarodowej. Było to możliwe dzięki głębokiemu zaangażowaniu rządu i władz miasta. Nie bez znaczenia była również pozycja lidera – burmistrza Kopenhagi, który był w stanie przekonać do wspólnych pomysłów również przeciwników politycznych. Silny przywódca jest jednym z kluczowych czynników, które mogą doprowadzić do szerszego włączenia w proces zarządzania również partnerów spoza sektora publicznego. Niemniej jednak sam nie jest w stanie zrealizować inwestycji o odpowiedniej skali w dziedzinie edukacji, badań i rozwoju czy komercjalizacji, które prowadzą do zmieniającego rynek innowacji.

Decydujące dla partnerstwa były negocjacje między państwem a władzami Kopenhagi przed podjęciem oficjalnych decyzji. Dopiero na dalszym etapie, po przyjęciu planów w programy włączano kolejnych partnerów. Różne autonomiczne podmioty (władze lokalne, regionalne, przedsiębiorstwa, społeczeństwo obywatelskie) z reguły akceptują rząd centralny jako „reżysera” działań.

Wprowadzenie form partnerstwa publiczno-publicznego było punktem zwrotnym w kierunku planowania zorientowanego na rynek. Finansowanie projektu od początku zależało od rządu centralnego i zasobów miasta. Sztuczka polegająca na finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych przez zyski przewidywane ze zwiększenia wartości gruntów ze względu na poprawę infrastruktury była możliwa tylko dzięki centralnej gwarancji rządowej. Odpowiedzialność za wszelkie braki lub refinansowanie leży po stronie rządowej, a więc stabilność finansowa oparta była na podatkach.

Zmianę stylu polityki odzwierciedlają również liczne projekty realizowane w partnerstwie publiczno-prywatnym. Szczególnie silnie zaangażowali się w nie deweloperzy. Rozwój tego typu korporacji umożliwił prywatnemu kapitałowi większy udział w procesie podejmowania decyzji, z jednoczesnym zwiększeniem transparentności dla zaangażowanych w nie firm. Z czasem, tego typu formy współpracy stawały się coraz bardziej powszechne i zaczęły być traktowane jako norma przy realizacji wielkich przedsięwzięć. Udana realizacja wielkoskalowych projektów spowodowała dalsze zaangażowanie kolejnych interesariuszy, jak władze portu, deweloperzy, uczelnie, czy archiwa krajowe.

W obszarze Wielkiej Kopenhagi niewątpliwie istnieją mechanizmy, które mogą prowadzić do wdrożenia pewnych form *metropolitan governance*. Po pierwsze, procedura tworzenia *Strategii Rozwoju Regionalnego Regionu Stołecznego* przewiduje włączenie gmin w jego tworzenie. Region Stołeczny ma również Radę do Kontaktów z Gminami, która ma zapewnić koordynację między poszczególnymi gminami oraz między gminami i regionem.

Gminy oraz inni lokalni i regionalni aktorzy są reprezentowani w Regionalnym Forum Wzrostu. Dania ma długoletnie tradycje, jeśli chodzi o zaangażowanie mieszkańców w formułowanie polityk. W Kopenhadze jest to widoczne przy realizacji konkretnych projektów związanych z jakimś terytorium (np. regeneracja zdegradowanych obszarów w mieście), jak i tworzeniu strategicznych wizji. Również wiele prywatnych podmiotów jest włączonych w formułowanie i realizację różnych polityk i projektów. Przedsiębiorcy są zaproszeni do *think-tanków*, czego przykładem jest Kreatywne Forum. Biznes i związki zawodowe reprezentowane są w Regionalnym Forum Wzrostu. Ponadto, tradycją w Danii jest zachęcanie prywatnych i półprywatnych podmiotów do bycia operatorami pewnych regionalnych i lokalnych polityk (np. Copenhagen Capacity, Wonderful Copenhagen).

O sukcesie działań podejmowanych w partnerstwie z całą gamą metropolitalnych interesariuszy świadczy gwałtowny wzrost pozycji konkurencyjnej Kopenhagi, która stała się miejscem koncentracji innowacyjnych przemysłów i kreatywnych osób.

Literatura

- Ahrens J., Rudolph P. M., 2006, *The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management*. "Journal of Contingencies and Crisis Management", nr 14, s. 207–220.
- Andersen H. T., 2009, *Copenhagen, Denmark: Urban Regeneration at Economic and Social Sustainability*, [w:] *Sustainable City Regions: Space, Place and Governance*, T. Kidokoro (red.). Springer.
- Andersen H. T., Hansen F., Jørgensen J., 2002, *The Fall and Rise of Metropolitan Government in Copenhagen*. "GeoJournal", nr 58, s. 43–52.
- Baron M., 2005, *Modelowe partnerstwo wielosektorowe*, [w:] *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, B. Plawgo, W. Zaremba (red.). Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 49–56.
- Brody S. D., 2003, *Measuring the Effects of Stakeholder Participation on the Quality of Local Plans Based on the Principles of Collaborative Ecosystem Management*. "Journal of Planning Education and Research", nr 22, s. 407–419.
- By & Havn, 2011, *Copenhagen Growing. A story of Ørestad*, Copenhagen.
- By & Havn, 2012, *NORDHAVNEN, From Idea to Project*, Copenhagen.
- Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M., 2008, *Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices*. "Buletín de la A.G.E.", nr 46, s. 33–52.

- Dąbrowski M., 2013, *EU Cohesion Policy, Horizontal Partnership and the Patterns of Sub-national Governance: Insights from Central and Eastern Europe*. “European Urban and Regional Studies”, published online 17 May 2013, DOI: 10.1177/0969776413481983.
- Fontan J. M., Hamel P., Morin R., Shragge E., 2009, *Community Organizations and Local Governance in a Metropolitan Region*. “Urban Affairs Review”, t. 44, nr 6, s. 832–857.
- Growth Forum for the Capital Region*, 2011, *The Capital Region of Denmark the Green, Innovative Growth Engine of Northern Europe. Business Development Strategy for the Capital Region 2011–2013*.
- Hansen A. L., Andersen H. T., Clark E., 2001, *Creative Copenhagen: Globalization, Urban Governance and Social Change*. “European Planning Studies”, t. 9, nr 7, s. 851–869.
<http://en.wikipedia.org/wiki/%C3%98restad>.
<http://www.brightgreenfashion.com/partners/project-partners/copenhagen-creative-forum>.
<http://www.oresundskomiteen.org/en/>.
- Integrated Urban Renewal*, 2012, Technical and Environmental Administration, Urban Design Department, Copenhagen.
- Kampen M. H. A., van, Naerssen A. L. van, 2008, *Globalisation and Urban Governance in Two Asian Cities: Pune (India) and Cebu (The Philippines)*. “European Planning Studies”, nr 16 (7), s. 941-954.
- Oakerson R. J., 2004, *The Study of Metropolitan Governance*, [w:] *Metropolitan Governance. Conflict, Competition and Cooperation*, R. C. Feiock (red.). Georgetown University Press, Waszyngton.
- OECD, 2000, *The Reform of Metropolitan Governance*, “Policy Brief”, OECD Observer, October.
- OECD, 2001, *Territorial Outlook*, Paris.
- OECD, 2006, *OECD Territorial Reviews: France*, Paris.
- OECD, 2009, *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark*, Paris.
- Parry G., Moysen G., Day N., 1992, *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge University Press.
- Pierre J., 2005, *Comparative Urban Governance—Uncovering Complex Causalities*. “Urban Affairs Review”, 40 (4), s. 446–62.
- Popławski M., 2008, *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.). Wyd. Adam Marszałek, Toruń, s. 245–270.
- Portney K. E., 2005, *Civic Engagement and Sustainable Cities in the U.S.* “Public Administration Review”, nr 65, s. 577-589.
- Potoczek A., 2005, *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, J. Rutkowski, D. Stawasz (red.). Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 11–20.
- Schmitt P., Harbo L. G., Lehto V., 2011, *An Actor-oriented Survey of Territorial Governance Systems in the Nordic Capital Regions*. “NORDREGIO Working Paper”, nr 6.

- Solecki W. D., Leichenko R. M., 2006, *Urbanization and the Metropolitan Environment. Lessons From New York and Shanghai*. "Environment", t. 48, nr 4, s. 8–23.
- Tasan-Kok T., Vranken J., 2011, *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe*. European Urban Knowledge Network, Hague.
- Think-Tank Talents, 2010, *Feasibility Study. Copenhagen Campus*. Hellerup.
- UK Presidency, 2005, *Bristol Accord*, The Office of the Deputy Prime Minister, London.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2012, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, CD-ROM Edition.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa.