

**ADAM POLKO**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **STRATEGIE KOLEKTYWNEGO DZIAŁANIA W MIEJSKICH PRZESTRZENIACH PUBLICZNYCH**

**Abstract: Strategies of Collective Action in Urban Public Spaces.** Because of free, unrestricted access to urban public spaces collective action seems to be the key element of functioning this kind of areas. The main objective of this paper is to discuss solutions for dilemmas of urban public spaces governance. Both rules of governing the commons and experimental economics will be useful theories. The end of the paper presents the effect of *Business Improvement District (BID)* as an example of collective action in urban public spaces.

**Key words:** Business Improvement District (BID), collective action, urban public space.

### **Wprowadzenie**

Tematyka miejskich przestrzeni publicznych pojawia się najczęściej w kontekście problemów, współczesnych miast, a w szczególności ich centrów. Co ciekawe, krytyka dotyczy zarówno sytuacji, w których mówimy o przestrzeniach zaniedbanych i niefunkcjonalnych, jak również wtedy, gdy negatywnie oceniamy przestrzenie publiczne poddane rewitalizacji, odnosząc się do zachodzących na ich obszarze procesów prywatyzacji, czy komercjalizacji [m.in.: Carmona *et al.* 2008, s. 6; Bierwiczonek *et al.* 2012, s. 9]. Powyższa krytyka ma coraz szersze ujęcie w aktywności obywatelskiej i powstawaniu tzw. ruchów miejskich skupiających osoby chcące współdecydować o mieście, w tym mieć wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie miejskich przestrzeni publicznych [m.in.: Harvey 2012; Nawratek 2012].

Zachodzące w miastach przemiany wskazują na konieczność głębszej refleksji nad zagadnieniami związanymi ze współzarządzaniem miejskimi przestrzeniami publicznymi. Po pierwsze, należy z większą precyzją definiować miejskie przestrzenie publiczne w kategoriach ekonomicznych. W zależności od typu i funkcji powinny być one traktowane jako lokalne dobra publiczne (*local public goods*) lub miejskie dobra wspólne (*urban commons*). Po drugie, należy podjąć próbę wypracowania koncepcji gospodarowania miejskimi przestrzeniami publicznymi. Obecnie brakuje komplekso-

wego spojrzenia uwzględniającego korzyści i koszty osiągnięte przez poszczególnych użytkowników. Miejskie przestrzenie publiczne funkcjonują raczej jako zbiór pojedynczych miejsc i obiektów, niż część zintegrowanego systemu udogodnień miejskich.

Ze względu na powszechną dostępność, użytkowanie miejskich przestrzeni publicznych związane jest przede wszystkim z interakcjami pomiędzy użytkownikami. Zachowanie wielofunkcyjności i inkluzyjnego charakteru przestrzeni publicznych wymaga podejmowania kolektywnych działań. W związku z powyższym w prezentowanej pracy, na podstawie studiów literaturowych podjęto próbę odpowiedzi na trzy pytania, które powinny stanowić podstawę do formułowania zaleceń w zakresie gospodarowania miejskimi przestrzeniami publicznymi:

- Co uniemożliwia lub ogranicza podjęcie kolektywnego działania w miejskich przestrzeniach publicznych?
- W jaki sposób można przewycięzać bariery kolektywnego działania w miejskich przestrzeniach publicznych, związane w szczególności z występowaniem „problemu gapowicza”?
- Co skłania do podejmowania kolektywnego działania i jakie są jego skutki dla użytkowników przestrzeni publicznych?

W celu odpowiedzi na ostatnie pytanie posłużono się narzędziem współdziałania w miejskich przestrzeniach publicznych, jakim jest *Business Improvement District (BID)*.

## **1. Bariery kolektywnego działania w miejskich przestrzeniach publicznych**

W ujęciu ekonomicznym miejskie przestrzenie publiczne spełniają kryteria lokalnych dóbr publicznych lub miejskich dóbr wspólnych. W obydwu przypadkach nie istnieje możliwość wykluczenia z użytkowania, a tym samym występuje tzw. problem gapowicza przejawiający się w pokusie korzystania z dobra wspólnego z jednoczesnym ograniczeniem wysiłku związanego z jego wytworzeniem i utrzymaniem. Wyjaśnieniu dylematów gospodarowania dobrami wspólnymi służą najczęściej trzy następujące koncepcje:

- 1) „tragedia wspólnych zasobów” sugestywnie opisana przez G. Hardina;
- 2) „dylemat więźnia” rozwinięty przez M. Dreshera i M. Flooda, będący najbardziej znanym przykładem z teorii gier;
- 3) „logika kolektywnego działania” sformułowana przez M. Olsona.

Wszystkie powyższe koncepcje wskazują na nieuchronność wystąpienia problemu gapowicza. „Tragedia dóbr wspólnych”, której symbolem stało się wyjałowione pastwisko, odnosi się do degradacji środowiska, której należy się spodziewać ilekroć wiele jednostek wspólnie użytkuje rzadki zasób [Ostrom 2013, s. 2]. Jak pisze Hardin: „każdy człowiek tkwi w systemie zmuszającym go do zwiększania jego stada

bez ograniczeń, w świecie, który jest ograniczony” [Hardin 1968, s. 1244]. W kontekście miejskich przestrzeni publicznych może to oznaczać ich zawłaszczanie przez określone grupy społeczne. Z kolei zgodnie z założeniami gry pod nazwą „dylemat więźnia”, która jest przykładem gry niekooperacyjnej dominującą strategią będzie unikanie inwestowania, z jednoczesnym oczekiwaniem zysków w postaci pozytywnych efektów sąsiedztwa w związku z inwestycjami przeprowadzonymi przez sąsiada. Taka strategia sprawia, że suma zysków równa jest zero, gdyż nikt nie dba o przestrzeń użytkowaną wspólnie. Ostatnia z teorii dotycząca „logiki kolektywnego działania” stanowi zbiór poglądów sformułowany przez Olsona. Twierdził on, że ktoś, kogo nie można wykluczyć z uzyskiwania korzyści z jakiegoś kolektywnego dobra, ma słaby bodziec do dobrowolnego udziału w zapewnianiu tego dobra. Zdaniem Olsona wspólny (grupowy) cel nie warunkuje jeszcze kolektywnego działania jednostek tworzących grupę [Olson 2012].

## **2. Propozycje rozwiązań problemu gospodarowania wspólnymi zasobami**

Propozycje rozwiązań problemu gospodarowania wspólnymi zasobami oraz dobrami publicznymi można odnaleźć zarówno w nowej ekonomii instytucjonalnej, której przedstawicielką była E. Ostrom, jak i w ekonomii eksperymentalnej, której twórcą jest V. L. Smith.

Przed publikacjami prac Ostrom rozwiązanie problemów gospodarowania wspólnymi zasobami postrzegane było w kategoriach dychotomicznego wyboru między rynkiem – czyli prywatyzacją zasobów publicznych a państwem – czyli odgórną, scentralizowaną regulacją i kontrolą gospodarowania wspólnymi zasobami [Harvey 2012, s. 104; Garnett 2012, s. 1997]. Ostrom punktuje ułomności obydwu sposobów. Centralizacja kontroli użytkowania wspólnych zasobów, aby była efektywna musi być oparta na pełnej informacji, umiejętności monitorowania, niezawodności stosowania sankcji oraz zerowych kosztach administracji. W przeciwnym razie istnieje ryzyko popełnienia błędu i tym samym zaistnienia nieefektywnych rozwiązań [Ostrom 2013, s. 14]. Z kolei w przypadku prywatyzacji zasobów, ustanowienie indywidualnych praw własności jest często bardzo trudne, np. w przypadku łowisk morskich, czy elementów krajobrazu miejskiego. Ostrom neguje założenie mówiące o tym, że grupa użytkująca dobro wspólne jest niezdolna do efektywnej współpracy. Na podstawie bardzo dużej liczby studiów przypadków udowadnia możliwość alternatywnego rozwiązania dylematu wspólnych zasobów opartego na negocjacjach użytkowników i samodzielnym wypracowaniu przez nich kooperacyjnej strategii [*ibidem*, s. 20-25].

Za najbardziej cenny element dorobku naukowego Ostrom uznaje wypracowany zestaw ośmiu zasad projektowania samoorganizujących instytucji gospodarowania wspólnymi zasobami. Zasady te dotyczą przede wszystkim: dopasowania

reguł do lokalnych uwarunkowań, podejmowania decyzji w sposób kolektywny bez ingerencji zewnętrznych organów publicznych, stosowania niedrogiego i lokalnego mechanizmu rozwiązywania konfliktów, uwzględniającego możliwość korzystania z progresywnych sankcji [*ibidem*, s. 126].

Oprócz Ostrom, również Smith kwestionował aprioryczne przekonanie, że rozwiązanie problemów rynkowych tkwi w interwencjonizmie państwowym [Smith 2013, s. XXII]. Ekonomia eksperymentalna, którą rozwinął, a która koncentruje się na badaniu rozmaitych interakcji między ludźmi przynosi bardzo ciekawe i użyteczne wnioski dotyczące motywacji podejmowania kolektywnego działania w sytuacji występowania zjawiska gapowicza. W tym miejscu warto omówić jedno z jej narzędzi, jakim jest „gra w dobra publiczne” (*Public Goods Game – PGG*) [Borowski 2012, s. 228]. Najprościej rzecz ujmując uczestnicy gry (eksperymentu) w kolejnych rundach podejmują decyzje, jaką część swojego budżetu przeznaczą na inwestycje w dobra prywatne, a jaką w dobra publiczne. Przychód osiągany z inwestycji w dobro publiczne jest równy sumie wpłat poszczególnych osób pomnożonej przez pewien współczynnik zwrotu. Przychód ten jest dzielony po równo niezależnie od nakładów co oznacza, że gracz, który przeznaczył cały swój budżet na dobro prywatne będzie miał również udział w zyskach z inwestycji w dobra publiczne. Istnieje więc pokusa „jazdy na gapę”. Typowym wynikiem *PGG* jest malejący udział wydatków na dobro publiczne w każdej z kolejnych rund. Osoby, które zainwestowały w dobro publiczne widząc, że inni nie postąpili w ten sam sposób obniżają poziom kontrybucji do wielkości przeciętnej w poprzedniej rundzie. Wydaje się, że nieuchronnie musi to prowadzić do sytuacji, w której wydatki na dobra publiczne osiągną zerowy poziom.

Wprowadzenie modyfikacji do *PGG* pozwala wyjaśnić motywacje i dynamikę zachowań uczestników zaangażowanych w grę. Ponadto, pomaga w wypracowaniu rozwiązań przyczyniających się do wzrostu i stabilności poziomu kolektywnego działania. Zasadniczo poziom współpracy może ulegać zmianie ze względu na:

- obowiązywanie norm wzajemności,
- wprowadzenie kar i nagród,
- przewidywaną długość interakcji,
- skład osobowy grupy [Borowski 2012, s. 230-239].

Norma wzajemności (*receptivity*) oznacza, że dana osoba na okazaną przez drugą osobę postawę odpowiada taką samą postawą. W kontekście *PGG* oznacza to wybieranie takiego poziomu inwestycji w dobro publiczne, jak pozostali gracze (zaangażowanie na przeciętnym poziomie). Z badań wynika, że taka warunkowa współpraca cechuje najliczniejszą grupę osób [Fischbacher, Gächter 2006].

Stosowanie kar skutkuje wzrostem nakładów na inwestycje w dobra publiczne. Ludzie skłonni są do karania odstępstw od przyjętych norm. Należy jednak pamiętać, że nieformalne (zdecentralizowane) kary mogą wiązać się z potencjalnymi kosztami wynikającymi z agresywnej reakcji osoby karanej. Dlatego niewiele osób może być skłonnych do interwencji czy też przynajmniej zwracania uwagi komuś, kto łamie

zasady użytkowania przestrzeni publicznych. Z kolei stosowanie nagród nie podtrzymuje współpracy równie skutecznie co kary [Sefton *et al.* 2006].

Innym elementem wpływającym na podtrzymywanie wyższego poziomu współpracy jest perspektywa długookresowej interakcji. Jeżeli bowiem przewidujemy, że w przyszłości będziemy mieli do czynienia z tymi samymi osobami, to będziemy starali się działać tak, aby podtrzymać z nimi dobre relacje oraz nie stracić zaufania grupy, a to powinno skutkować relatywnie wysokim i stabilnym poziomem zaangażowania.

Ostatnim czynnikiem mogącym wpływać na poziom kolektywnego działania jest charakter grupy. Wyniki badań wskazują, że istnieje tendencja do tworzenia się grup o podobnych preferencjach i postawach wobec współpracy, co może przyczynić się do zwiększenia poziomu inwestycji w dobra publiczne. Przy czym osoby wykazujące dużą skłonność do współpracy przyjmują strategię unikania (wykluczania) „gapowiczów”, natomiast strategia tych drugich koncentruje się na znalezieniu w dużej grupie, gdzie poziom kontrybucji w dobra publiczne jest wysoki i daje możliwość osiągnięcia korzyści z „jazdy na gapi” [Borowski 2012, s. 239].

Zarówno badania E. Ostrom, jak i ekonomia eksperymentalna pozwalają sformułować listę następujących warunków sprzyjających kolektywnemu działaniu w miejskich przestrzeniach publicznych:

- istnienie norm wzajemności,
- możliwość tworzenia reguł przez wszystkich użytkowników (inkluzywność procesu decyzyjnego),
- wykorzystywanie endogenicznego potencjału użytkowników, warunkującego stabilność i trwałość podejmowanych działań,
- możliwość stosowania sankcji.

Z powyższych rozważań wynika również, że dobrym sposobem dochodzenia do właściwych rozwiązań w zakresie gospodarowania wspólnymi zasobami jest metoda prób i błędów. W przypadku otwartych, powszechnie dostępnych i potencjalnie wielofunkcyjnych przestrzeni publicznych „eksperymentowanie” w zakresie różnych sposobów użytkowania bardzo często nie wiąże się z dużymi kosztami i co ważne decyzje są odwracalne, tj. powrót do pierwotnego stanu, w przypadku „porażki” proponowanego rozwiązania jest zwykle możliwy.

### **3. *Business Improvement District* (BID) jako narzędzie kolektywnego działania w miejskich przestrzeniach publicznych**

*Business Improvement District* (BID) jest inicjatywą prywatną, jednak usankcjonowaną publicznie, której podstawowym celem jest uzupełnianie usług publicznych w celu poprawy jakości funkcjonowania dzielonych wspólnie przestrzeni

publicznych. Uczestnictwo w *BID* wiąże się z zaaprobowaniem obowiązkowego sa-  
moopodatkowania generującego wieloletnie przychody [Hoyt 2003, s. 8].

Definiując *BID* uwzględnia się zwykle jego pięć najistotniejszych cech:

- 1) *BID* to system oparty na współpracy w celu dzielenia kosztów, rozwiązywania wspól-  
nych problemów oraz wykorzystywania szans związanych z danym miejscem;
- 2) *BID* posiada trwały i stabilny system finansowania, pozwalający na formułowanie  
wieloletnich planów i budżetów;
- 3) *BID* ma umocowanie prawne (umowa), definiujące cele, prawa i obowiązki uczest-  
ników oraz sposób zarządzania;
- 4) *BID* ma możliwość prowadzenia biznesu oraz dostarczania usług w obrębie ściśle  
wytyczonego obszaru;
- 5) *BID* jest zarządzany przez organizację non-profit lub *quasi*-publiczną agencję  
[Ratcliffe, Flanagan 2004, s. 378].

Istnieją dwa podstawowe wymiary funkcjonowania *BID*. Po pierwsze, gromadze-  
nie środków finansowych w celu dokonywania ulepszeń technicznych (remonty, mo-  
dernizacje). Po drugie, realizacja działań zarządczych mających sprawić, aby obszar był  
bardziej przyjazny i atrakcyjny. W szczególności aktywności mają koncentrować się na:

- poprawie jakości usług o charakterze publicznym (sprzątanie ulic, odśnieżanie,  
naprawa i konserwacja ławek itp.);
- konkurowaniu z centrami handlowymi (akcje promocyjne, imprezy kulturalne  
oraz usługi i produkty na wzór tych, które dostarczone są przez firmy zarządzają-  
ce centrami handlowymi);
- współpracy z władzami lokalnymi w ramach projektów społecznych [Bradley  
2001, s. 119];
- budowaniu i wzmacnianiu tożsamości miejsca, przez zintegrowane działania mar-  
ketingowe (*place marketing*) [Warner 2011, s. 160].

Istnienie *BID* uwarunkowanie jest koniecznością kolektywnego działania.  
Nie oznacza to jednak, że korzyści rozkładają się równomiernie wśród wszystkich  
uczestników. Badania empiryczne wykazują występowanie następujących zależności:

- korzyści wynikające z funkcjonowania *BID* są nierównomierne;
- największy uczestnik *BID* (tzw. kotwica – *anchor participant*), który ponosi koszty  
inicjacji i organizacji *BID* ma decydujący wpływ na powodzenie przedsięwzięcia;
- obszary, na których występuje duże rozproszenie właścicieli nieruchomości rza-  
dziej są miejscem zawiązywania się *BID* [Brooks, Strange 2011, s. 1359].

W związku z powyższym struktura wewnętrzna *BID* może decydować o jego  
trwałości i stabilności. Ponadto, należy uwzględniać konsekwencje, jakie funkcyj-  
nowanie *BID* może wywierać na pozostałych użytkownikach miejskich przestrzeni  
publicznych. Wśród najważniejszych skutków wymienia się:

- transformację modelu świadczenia usług publicznych z systemu opartego na do-  
brach publicznych w system oparty na dobrach klubowych, która prowadzi do  
wykluczenia i zróżnicowania poziomu usług oferowanych na obszarze miasta;

- powstawanie „efektu szwajcarskiego sera”, gdzie w systemie lokalnych dóbr publicznych „kluby” (*BIDs*) są dziurami, a pozostałe elementy sektora publicznego stanowią tkankę łączącą pozostałe części systemu – prowadzi to do fragmentaryzacji przestrzeni;
- problem łączenia płatności z korzyściami, co jest sprzeczne z ideą opodatkowania, zgodnie z którą otrzymywane usługi publiczne nie stanowią ekwiwalentu płaconych podatków;
- możliwość występowania konfliktów interesów właścicieli nieruchomości będących członkami *BID* i użytkowników danej przestrzeni publicznej; twórcy *BID* koncentrują się bowiem na konsumentach a nie użytkownikach odwiedzających przestrzenie publiczne w celach niekomercyjnych – może to prowadzić do próby wykluczania tych drugich;
- mniejszą zdolność reakcji władz lokalnych na potrzeby społeczności lokalnej; władze mogą wykazywać chęć zrzucania odpowiedzialności związanej z dostarczaniem usług publicznych na członków *BID* [Warner 2011, s. 157].

Podsumowując należy stwierdzić, że funkcjonowanie *BID* wywiera skutki zarówno dla uczestników tego przedsięwzięcia, jak również pozostałych użytkowników przestrzeni miejskiej. Oprócz korzyści dla członków *BID* może też generować efekty w postaci fragmentaryzacji przestrzeni i przekształcania jej w dobro klubowe.

## Zakończenie

Mimo dużych wyzwań związanych z kolektywnym działaniem w miejskich przestrzeniach publicznych, współpraca użytkowników wydaje się być nieuniknionym elementem skutecznego zarządzania tego typu obszarami. Uwzględniając problemy, z jakimi borykają się centra dużych miast w Polsce należy wziąć pod rozwagę rozwiązania stosowane w innych krajach, w których wprowadzono model *Business Improvement District (BID)* jako sposób zarządzania miejską przestrzenią publiczną przyczyniający się do wzrostu konkurencyjności i poprawy jakości świadczenia usług publicznych w danym miejscu.

## Literatura

- Bierwiczonek K., Lewicka B., Nawrocki T., 2012, *Rynki, malle i cmentarze: przestrzeń publiczna miast śląskich w ujęciu socjologicznym*. Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków.
- Borowski R., 2012, *Współpraca w grze w dobra publiczne*, [w:] *Ekonomia eksperymentalna*, M. Krawczyk (red.). Wolters Kluwer, Warszawa.
- Bradley R., 2001, *Business Improvement District*, [w:] *The Inner City. A Handbook for Renewal*, R. L. Kemp (red.). McFarland & Company, Jefferson, North Carolina.

- Brooks L., Strange W., 2011, *The Micro-empirics of Collective Action: The Case of Business Improvement Districts*. Journal of Public Economics, t. 95.
- Carmona M., Magalhães C., Hammond L., 2008, *Public Space: the Management Dimension*. Routledge, London and New York.
- Fischbacher U., Gächter S., 2006, *Heterogeneous Social Preferences and the Dynamics of Free Riding in Public Goods*. Discussion Papers 2006-01, The Centre for Decision Research and Experimental Economics, School of Economics, University of Nottingham.
- Garnett N. S., 2012, *Managing the Urban Commons*. University of Pennsylvania Law Review, t. 160.
- Hardin G., 1968, *The Tragedy of the Commons*. Science, nr 162.
- Harvey D., 2012, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*. Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa.
- Hoyt L., 2003, *The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization*. MIT, Cambridge.
- Nawratek K., 2012, *Dziury w całym: wstęp do miejskich rewolucji*. Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Olson M., 2012, *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Ostrom E., 2013, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Polko A., 2012, *Urban Public Spaces – from Economics to Management*, [w:] *Urban Public Spaces – Economic and Management Perspectives*, K. Heffner, A. Polko (red.). Studia Regionalia KPZK PAN, t. 34, Warszawa.
- Ratcliffe J., Flanagan S., 2004, *Enhancing the Vitality and Viability of Town and City Centres. The Concept of the Business Improvement District in the Context of Tourism Enterprise*. Property Management, t. 22, nr 5.
- Sefton M., Shupp R., Walker J. M., 2006, *The Effect of Rewards and Sanctions in Provision of Public Goods*. Caep Working Papers 2006-005, Center for Applied Economics and Policy Research, Economics Department, Indiana University, Bloomington.
- Smith V. L., 2013, *Racjonalność w ekonomii*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Warner M. E., 2011, *Club Goods and Local Government. Questions for Planners*. Journal of the American Planning Association, t. 77, nr 2.