

Magdalena Wiśniewska

Nowoczesne metody zarządzania sprawami publicznymi w mieście

**Nowoczesne metody
zarządzania sprawami
publicznymi w mieście**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Interdyscyplinarne Studia Miejskie

Magdalena Wiśniewska

**Nowoczesne metody
zarządzania sprawami
publicznymi w mieście**

 **WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**
Łódź 2020

Magdalena Wiśniewska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENT

Janusz Kot

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Zuzanna Hejniak

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: Stock Adobe, autorstwa Tomasza Warszawskiego

© Copyright by Magdalena Wiśniewska, Łódź 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09834.20.0.M

Ark. wyd. 12,0; ark. druk. 10,75

ISBN 978-83-8220-215-1

e-ISBN 978-83-8220-216-8

<https://doi.org/10.18778/8220-215-1>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Zarządzanie w mieście	15
Wprowadzenie	15
1.1. Pojęcie i cele miasta	15
1.2. Specyfika zarządzania w organizacji publicznej	18
1.3. Ewolucja podejść w zarządzaniu publicznym. Od administrowania do wartości publicznej	26
Podsumowanie	29
Rozdział 2	
Planowanie w mieście	31
Wprowadzenie	31
2.1. Istota planowania	31
2.2. Planowanie strategiczne	32
2.3. Zintegrowana analiza SWOT	34
2.4. Planowanie zintegrowane	41
2.5. Hierarchizacja celów. Macierz korelacji i analiza wielokryterialna	45
Podsumowanie	47
Rozdział 3	
Zarządzanie projektami	49
Wprowadzenie	49
3.1. Istota projektu i uwarunkowania sprawnej realizacji	50
3.2. Zespół projektowy	54
3.3. Drzewo problemów i drzewo celów	55
Podsumowanie	59
Rozdział 4	
Koncepcja stakeholders w zarządzaniu miastem	61
Wprowadzenie	61
4.1. Interesariusze miasta	61
4.2. Mapowanie interesariuszy	63

6 Spis treści

4.3. Upodmiotowienie mieszkańców	65
4.3.1. Budżet obywatelski	65
4.3.2. Panel obywatelski	68
4.3.3. Miejski <i>hackathon</i>	70
4.3.4. <i>World café</i>	72
4.4. Współpraca z organizacjami III sektora	74
4.5. Partnerstwo publiczno-prywatne	80
4.6. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	84
4.6.1. Uwarunkowania współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	84
4.6.2. Związek jednostek samorządu terytorialnego	85
4.6.3. Porozumienie samorządowe	86
4.6.4. Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego	87
4.6.5. Centrum usług wspólnych	87
Podsumowanie	89
Rozdział 5	
Marketing miasta	91
Wprowadzenie	91
5.1. Istota i cele marketingu miasta	91
5.2. Miejski marketing mix	93
5.3. <i>Social media</i>	98
Podsumowanie	99
Rozdział 6	
Generowanie innowacji miejskich	101
Wprowadzenie	101
6.1. Potrzeby innowacyjne w mieście	101
6.2. <i>Living Lab</i>	102
6.3. Innowacyjne zamówienia publiczne	106
6.4. Foresight	110
6.5. Metoda delficka	112
6.6. Metoda scenariuszowa	114
6.7. Burza mózgów	115
6.8. <i>Design thinking</i>	116
Podsumowanie	118
Rozdział 7	
Nowoczesne metody finansowe w zarządzaniu w mieście	119
Wprowadzenie	119
7.1. Potrzeba stosowania nowoczesnych metod finansowania zadań	119
7.2. Faktoring	120
7.3. Wykup wierzytelności	121
7.4. Forfaiting	122

7.5. Sekurytyzacja	122
7.6. Leasing komunalny	123
7.7. Obligacje komunalne	124
Podsumowanie	125
Rozdział 8	
Nowoczesne metody kontroli w miastach	127
Wprowadzenie	127
8.1. Istota kontroli	127
8.2. Benchmarking	128
8.3. Obserwacja uczestnicząca	134
8.4. Badania fokusowe	134
8.5. Strategiczna Karta Wyników	135
8.6. Karta Wyników Wartości Publicznej, PVSC	138
Podsumowanie	142
Rozdział 9	
Zarządzanie informacjami	143
Wprowadzenie	143
9.1. Rola zasobów informacyjnych w zarządzaniu	143
9.2. <i>Open data</i>	145
9.3. <i>Big data</i>	149
Podsumowanie	150
Zakończenie	153
Bibliografia	157
Spis tabel	169
Spis rysunków	171

Wstęp

W ostatnich latach obserwowane jest niezwykle tempo zmian w otoczeniu organizacji wszystkich sektorów. Muszą one dostosowywać swoje działanie do tych nowych uwarunkowań i jednocześnie antycypować zmiany w przyszłości. Niezbędne jest stosowanie efektywnych metod zarządzania, rozumianych jako usystematyzowane postępowania, oparte na naukowych zasadach badawczych, mające na celu rozwiązywanie problemów zarządzania¹. Miasta jako organizacje publiczne także podlegają wpływowi otoczenia. Są systemami otwartymi, a otoczenie jest dla nich źródłem zasileń i odbiorcą efektów ich aktywności. Działania podejmowane przez miasta silnie oddziałują na życie i funkcjonowanie ludzi, podmiotów gospodarczych, organizacji publicznych i innych form aktywności społecznej ludzi, a także na środowisko naturalne. Odpowiedzialność publiczna za podejmowane działania wymaga sprawności i profesjonalizmu. Podejmowane decyzje muszą być skuteczne z punktu widzenia założonych celów, ekonomiczne i korzystne dla różnych grup podmiotów.

Miasta są wybierane przez ludzi i ich organizacje jako miejsce do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej i społecznej od wieków. Ludzie zawsze wykazywali tendencję do koncentracji osadnictwa. To dążenie wiąże się z faktem, że lokalizowanie aktywności społecznej czy gospodarczej w miastach przynosi szereg korzyści i przewag wobec terenów nieurbanizowanych². Niższe są koszty prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze grupującym wiele podmiotów, posiadającym wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą oraz stanowiącym duży, zróżnicowany i zwarty rynek zbytu. Bliskość ludzi i organizacji umożliwia społeczny podział pracy, wzrost specjalizacji i kooperację między podmiotami. Korzyści ekonomiczne wynikają z dostępu do szerokiego rynku pracy, na którym większa jest szansa pozyskania specjalistów, natomiast pracownicy mają większe możliwości rozwoju zawodowego; usługodawcy czy kooperanci odnoszą korzyści skali z uwagi na powiększony rynek odbiorców; ułatwiony jest przepływ informacji i idei, przyspieszony jest postęp techniczny³. Sprzyja temu także korzystanie

1 Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 39.

2 R. Domański, *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 22–23.

3 N. Buck, I. Gordon, A. Harding, I. Turok (red.), *Changing cities. Rethinking Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan, London 2005, s. 35.

ze wspólnej infrastruktury technicznej i społecznej⁴. Korzyści z działania na zwartym zurbanizowanym terenie rosną wraz z wielkością miasta, ale tylko do pewnego momentu⁵. Miasto w miarę rozwoju może stać się także źródłem zjawisk niekorzystnych, o ile władze publiczne nie będą w stanie na czas podjąć odpowiednich interwencji i procesów dostosowawczych do zachodzących zmian⁶.

Badacze miast wskazują szereg czynników, które obecnie warunkują ich rozwój, w tym o charakterze społecznym, gospodarczym, infrastrukturalnym, jak i środowiskowo-przestrzennym⁷. Wśród wyzwań, które stoją przed współczesnymi miastami, wymienić należy postępującą depopulację, dynamiczne procesy suburbanizacji, postępujące starzenie się ludności, polaryzację gospodarczą⁸, a także zanieczyszczenie środowiska, zmiany klimatu, potrzebę fizycznej i społecznej odnowy tkanki miejskiej, bezpieczeństwo publiczne, napływ imigrantów, powierzchowność relacji wynikającą z anonimowości w tak dużej zbiorowości, prowadzącą w rezultacie do braku poczucia tożsamości i przynależności do miejsca i w dalszej kolejności – do łatwości podjęcia decyzji o wyprowadzce.

Zmaganie się z wyzwaniami wymaga posiadania odpowiednich kompetencji przez władze miasta. Podejmują one szereg decyzji, które wymagają odpowiedniego rozpoznania w obecnej i przyszłej sytuacji miasta i właściwego zrozumienia potrzeb wszystkich aktorów miasta tak, by oferować obecnym i potencjalnym użytkownikom atrakcyjne miejsce do życia i prowadzenia działalności. Jest to utrudnione w warunkach dysponowania ograniczonymi zasobami finansowymi, dynamicznych zmian w otoczeniu, w tym także zmian w zakresie rodzajów, skali i strukturze zbiorowo wyrażanych potrzeb i wartości. Złożoność zależności, w jakich funkcjonuje miasto, powoduje konieczność uwzględnienia mnogości mechanizmów i uwarunkowań w zarządzaniu w mieście. Dysponowanie odpowiednimi metodami zarządzania daje szansę na optymalizację procesów rozwojowych.

Ideą książki nie jest przegląd wszystkich obszarów zarządzania w mieście, ani w ujęciu przedmiotowym, ani podmiotowym. Założeniem jest zwrócenie uwagi na wybrane metody zarządzania, które zyskały lub zyskują na popularności w Polsce i na świecie i być może umożliwią podniesienie sprawności zarządzania w miastach. Dokonano w tym celu przeglądu literatury polskiej i zagranicznej. Realizacja takich eksploracyjnych badań pozwoliła na wyłonienie zbioru zagadnień, które w obliczu uwarunkowań, w jakich funkcjonują współczesne miasta, kształtują praktykę zarządzania w tych organizacjach, a są nimi sprawy następujące:

4 K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1994, s. 90–92.

5 R. Domański, *Geografia...*, s. 24.

6 K. Kuciński, *Geografia...*, s. 92.

7 D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 30.

8 K. Janas, W. Jarczewski, R. Ryś, Ł. Sykała, *Raport roboczy grupy eksperckiej kongresu polityki miejskiej ds. NOWEJ KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ*, 2019, http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-07_KPM_NOWA_KRAJOWA_POLITYKA_MIEJSKA-raport-roboczy.pdf (dostęp: 15.02.2020).

1. Uwzględnienie specyfiki miasta jako organizacji publicznej. Mimo podobieństw do organizacji prywatnych miasta mają swoją charakterystykę i nie można wprost przełożyć metod z sektora przedsiębiorstw. Wymagają one adaptacji, a ich zastosowanie ma przede wszystkim na celu tworzenie wartości publicznej.
2. Sprawne planowanie uwzględniające wieloaspektowość uwarunkowań, w tym zależność od różnych interesariuszy, a także od planów, dokumentów, przepisów i procedur administracyjnych płynących z otoczenia miast, co wymaga odpowiednich metod analitycznych.
3. Dynamika otoczenia wymagająca efektywnej realizacji projektów, a więc tymczasowych zorganizowanych działań realizowanych w powołanych na ten użytek specjalnych zespołach, których nadrzędnym priorytetem jest osiągnięcie prawidłowo określonego celu, rozpoznanego na bazie analizy występujących problemów do rozwiązania.
4. Włączenie w podejmowanie decyzji i realizację przedsięwzięć różnorodnych interesariuszy miasta. Miasta nie dysponują wystarczającymi zdolnościami organizacyjnymi do wdrożenia rozwiązań odpowiadających na dynamikę otoczenia i muszą korzystać w tym względzie z zasobów zewnętrznych, co przyczynia się do efektywności działania, której dodatkowo sprzyja upubliczniony proces komunikacji, jako podstawa demokratycznego podejmowania decyzji⁹.
5. Wykorzystanie w zarządzaniu miastem podejścia marketingowego w celu wykreowania produktu, jakim jest miasto i jego składowe, który będzie w stanie zaspokoić obecne i przyszłe potrzeby jego użytkowników, przy zastosowaniu nowoczesnych technik komunikacji.
6. Umiejętność identyfikacji potrzeb innowacyjnych i wykorzystanie nowoczesnych metod w kreowaniu innowacji miejskich, w tym przewidywanie takich potrzeb oraz ko-kreacja innowacji z użytkownikami wypracowywanych rozwiązań.
7. Wykorzystanie nowoczesnych metod finansowania zadań, co w obliczu ograniczeń w podejmowaniu zobowiązań przez miasta jest nieodzowne.
8. Zintegrowanie z planowaniem procesów i narzędzi kontroli, przy zorientowaniu na nadrzędny cel: tworzenie wartości publicznej.
9. Nowoczesne podejście do zasobów informacyjnych, które przestają zamykać się w granicach organizacji. Nowoczesna organizacja czerpie informacje z wewnątrz i z zewnątrz, korzysta przy tym ze źródeł o niespotykanym dotąd charakterze – dużych wolumenów zróżnicowanej, bogatej treści, do których sama udostępnia zasoby.

Powyżej wymienione kwestie znalazły swoje potwierdzenie w tematyce poruszanej w publikacjach związanych z zarządzaniem we współczesnych miastach

9 J. Sroka, *Deliberacja w instytucjach dialogu społecznego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2008, s. 197–204.

i tym samym ukształtowały ostateczną strukturę monografii. Składa się ona z dziewięciu rozdziałów.

W rozdziale pierwszym skupiono się na specyfice zarządzania w mieście. Zaprezentowano pojęcie miasta, a także cele jego funkcjonowania jako organizacji. Przedstawiono nowoczesne podejścia do zarządzania publicznego, co poprzedzono analizą podobieństw i różnic organizacji publicznych i prywatnych.

W rozdziale drugim omówiono wybrane metody z zakresu pierwszej z funkcji zarządzania: planowania. Autorka przedstawiła podstawy zarządzania strategicznego, omówiła nowoczesne, zintegrowane podejście do analizy SWOT, a następnie zarysowała problematykę planowania zintegrowanego, które jest wymogiem zarządzania we współczesnych miastach. Przedstawiła także użyteczne metody hierarchizacji celów, co jest nieuniknione, gdy organizacja musi odłożyć w czasie realizację niektórych zadań z uwagi na ograniczenia zasobów (np. finansowych).

W rozdziale trzecim omówione zostało zarządzanie projektami, które stają się nieodłącznym elementem zarządzania sprawami publicznymi w mieście. Działo ono bowiem w zmiennym otoczeniu, które wymaga realizacji zamkniętych w czasie przedsięwzięć. Autorka zdecydowała się na prezentację wybranych zagadnień, których dobór podyktowany był wnioskami z dostępnych badań na temat najważniejszych czynników sukcesu realizacji projektów w jednostkach samorządowych.

Tematyka czwartego rozdziału odnosi się do koncepcji *stakeholders* w zarządzaniu. Po wstępnym omówieniu tego podejścia przedstawiono metody zarządzania z nim powiązane. Omówiono metody współzarządzania z udziałem najważniejszych grup interesariuszy miasta.

Przedmiotem rozważań w rozdziale piątym jest marketing miasta. Dokonano prezentacji instrumentów marketingowych, a szczególną uwagę skierowano na media społecznościowe.

Nowoczesne miasta dostosowują się do zmieniających się uwarunkowań funkcjonowania, w tym potrzeb użytkowników, co wymaga realizacji przedsięwzięć innowacyjnych. Stąd też w rozdziale szóstym przedstawiono metody pozwalające na opracowanie nowatorskich usług publicznych, w tym przy współudziale użytkowników.

Ograniczenia finansowe realizacji zadań przez miasta leżą u podstaw rozważań w rozdziale siódmym. Tutaj autorka zaprezentowała nowoczesne metody pozyskiwania dodatkowego kapitału w kontekście ustawowych ograniczeń zaciągania zobowiązań.

W rozdziale ósmym przedstawione zostały metody odnoszące się do działań kontrolnych. Dobór metod jest spójny ze współczesnymi trendami w zarządzaniu publicznym.

Rozdział dziewiąty poświęcony został zasobom informacyjnym w nowoczesnym ujęciu. Autorka po krótkiej prezentacji roli zasobów informacyjnych w zarządzaniu organizacją przedstawia dwa najistotniejsze trendy w podejściu do korzystania z zasobów informacyjnych. Pierwszy dotyczy sposobu dysponowania nimi, a więc

otwieranie danych (*open data*), drugi dotyczy charakterystyki wykorzystywanych współcześnie informacji, których ilość rośnie, osiąga niespotykane dotąd woluminy, a struktura formatów i treści jest trudna w strukturyzacji (*big data*), co jednocześnie idzie w parze z ich bogactwem i przydatnością w podejmowaniu decyzji.

Ograniczeniem niniejszej monografii jest zdolność ujęcia w jednym opracowaniu wszystkich stosowanych współcześnie metod zarządzania w miastach, przy jednoczesnym dogłębnym przeanalizowaniu każdego z zagadnień. Przy tych ograniczeniach autorka postanowiła podejść do tak postawionego wyzwania metodą selekcji. Rezultatem dokonanego doboru jest prezentacja metod stosowanych od relatywnie niedługiego czasu, a korespondujących z wymogami współczesnych czasów. Takie podejście powoduje jednocześnie, że niezbędne są dalsze, systematyczne poszukiwania nowatorskich rozwiązań i w konsekwencji prezentacja ich potencjalnym zainteresowanym zarządzaniem w mieście w dzisiejszych uwarunkowaniach.

Monografia adresowana jest głównie do badaczy zainteresowanych rozwojem miast. Może być także przydatna dla menedżerów publicznych gotowych na stosowanie nowatorskich rozwiązań w sferze zarządzania w mieście, jak i studentów kierunków związanych z zarządzaniem w miastach i organizacjach publicznych sfery samorządowej.

Rozdział 1

Zarządzanie w mieście

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział ma na celu przybliżenie specyfiki miasta jako organizacji publicznej. Miasto posiada swoją charakterystykę, która czyni je organizacją odmienną od organizacji gospodarczych. Odmienność ta zaznacza się zarówno w aspektach formalno-prawnych, narzuconych ograniczeniach funkcjonowania, uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych procesów zarządzania oraz skali i złożoności oddziaływania podejmowanych decyzji. Zrozumienie tej odmienności pozwala na właściwe formułowanie misji, wizji i celów strategicznych, a także dobór narzędzi zarządzania. W rozdziale tym przybliżono także dotychczas stosowane podejścia do zarządzania publicznego. Pozwala to na lepsze zrozumienie obecnych trendów i uwarunkowań leżących u ich podstaw. Za szczególnie ważną należy uznać koncepcję wartości publicznej jako popularną obecnie w literaturze na świecie. Umożliwia ona dokonywanie właściwych wyborów stosowanych metod wypracowanych w ramach koncepcji wcześniejszych.

1.1. Pojęcie i cele miasta

Miasto jest rozumiane w sposób niejednorodny. Zgodnie z *Encyklopedią PWN* miasto można rozumieć jako: „skupisko ludzkie, przeciwstawiane wsi, charakteryzujące się zagęszczoną zabudową, zróżnicowaną strukturą społeczną mieszkańców, utrzymujących się w większości z zajęć nierolniczych – handlu, rzemiosła, przemysłu, usług”¹. Miasto jest zatem ukształtowanym na przestrzeni czasu wytworem

1 <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/miasto;3940400.html> (dostęp: 18.10.2018).

społeczno-ekonomicznym procesów cywilizacyjnych sprowadzających się do podziału społecznego pracy, koncentracji osadnictwa i takiego kształtowania zależności przestrzenno-społeczno-gospodarczych, które umożliwiają społeczeństwu zaspokajanie zbiorowych i jednostkowych potrzeb.

Do wyróżnienia miast z przestrzeni i przeciwstawienia go wsi można posłużyć się kryteriami: ludnościowym, użytkowania terenów i charakteru zabudowy, administracyjno-prawnym². Delimitacja miasta zgodnie z kryterium ludnościowym sprowadza się do ich wyróżnienia na tle obszarów wiejskich przez stopień koncentracji ludności i jej struktury zawodowej. Teren miejski cechuje się dużą gęstością zaludnienia i koncentracją pozarolniczych miejsc pracy. Za OECD przyjmuje się, że obszar miejski to obszar, gdzie gęstość zaludnienia wynosi 150 lub więcej osób/km²³. Miasta wyróżnia także sposób użytkowania terenów i rodzaj zabudowy. Obszar miejski jest intensywniej zagospodarowany z punktu widzenia zabudowy, która ma też większą liczbę kondygnacji jak i zasobów infrastrukturalnych, niezbędnych z punktu widzenia potrzeb skupionej na tym obszarze ludności. Przyjmując kryterium administracyjne, zgodnie z polskimi przepisami prawnymi, miastem jest jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadająca prawa miejskie, bądź status miasta nadany w trybie określonym przepisami⁴. Prawa miejskie nadaje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy⁵.

Mieszkańcy mogą zgodnie z przepisami prawa oddziaływać na zamieszkiwane miasto w zakresie przyjętych w Polsce rozwiązań systemowych. Możliwość decydowania mieszkańców wyodrębnionego administracyjnie terytorium o zbiorowo wyrażanych potrzebach daje instytucja samorządu terytorialnego, której podstawową jednostką jest w Polsce gmina, pozostałymi szczeblami są powiat i województwo. Miasta w Polsce mogą stanowić w rozumieniu administracyjnym gminę miejską, gminę na prawach powiatu lub wchodzić jako jednostka osadnicza posiadająca prawa miejskie w skład gminy miejsko-wiejskiej, zazwyczaj stanowiąc jej ośrodek centralny.

Samorząd terytorialny na poziomie gminy został wprowadzony ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którą gmina jest wspólną samorządową tworzoną przez mieszkańców, a do zakresu jej działania „należą zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone przez prawo na rzecz innych podmiotów”⁶.

2 P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi, Łódź 1993, s. 15–16.

3 *Obszary wiejskie w Polsce*, GUS, Warszawa, Olsztyn 2011, s. 58,

4 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz.U. Nr 166, poz. 1612, art. 2.

5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm, art. 4.

6 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 1.

Zadania, które wykonuje gmina, dzielą się na zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej⁷, zaś zadania zlecone dotyczą zadań z zakresu administracji rządowej (nie służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej). Zadania własne gminy mają charakter zadań użyteczności publicznej, które ustawa definiuje w sposób następujący: „Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”⁸.

Ustawa o samorządzie gminnym określa zadania własne gminy jako „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”⁹. Takie sformułowanie jest oparte na domniemaniu zadań i kompetencji gminy, nie tworzy zatem zamkniętego katalogu zadań, wymienia jedynie przykładowe powinności gminy¹⁰. Najogólniej zadania sprowadzają się do trzech obszarów¹¹:

1. Dostarczanie usług publicznych społeczności miasta.
2. Dostarczanie gospodarstwom domowym takich użyteczności w sferze społeczno-gospodarczej, których nie daje sektor prywatny ani społeczny.
3. Świadczenie usług tworzących warunki właściwego funkcjonowania wszystkich sektorów (prywatnego, społecznego i publicznego), a więc w zakresie infrastruktury społecznej (oświata, kultura, sport, rekreacja, opieka zdrowotna) oraz technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, komunikacja, gospodarka odpadami).

W Polsce mamy do czynienia z gminami wiejskimi (całe terytorium stanowi obszar wiejski), miejsko-wiejskimi (obszar wiejski i miasto) oraz miejskimi (gminę stanowi w całości terytorium miasta).

Niektórym gminom miejskim (miastom) z uwagi na potencjał przestrzenny i ludnościowy ustawodawca rozszerzył zakres zadań o zadania powiatowe – są to miasta na prawach powiatu. Na swoim terytorium wykonują zadania obu szczebli samorządowych. Powiat wykonuje zadania, które przekraczają możliwości finansowe przeciętnej gminy lub wykraczają zasięgiem przestrzennym poza terytorium gminy (np. edukacja ponadpodstawowa, geodezja, kartografia, kataster, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwdziałanie bezrobociu, ochrona praw konsumenta, obronność). Powiat jest szczeblem uzupełniającym w stosunku do gmin i województw. Nie wykonuje zadań o wadze regionalnej, które przypisano

7 Katalog zadań własnych podaje art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

8 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 9 ust. 4.

9 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1.

10 *Ibidem*.

11 Na podstawie B. Koźuch, *Specyficzne cechy organizacji publicznych*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 31.

województwom samorządowym, a które dotyczą spraw dokonujących się w regionalnej społeczno-ekonomiczno-geograficznej skali¹².

Zgodnie zatem z ustawą o samorządzie gminnym i ustawą o samorządzie powiatowym miasto jako jednostka osadnicza o prawach miejskich może stanowić odrębną gminę (miejską), być częścią gminy miejsko-wiejskiej lub być gminą miejską (miastem) na prawach powiatu. Miasto na prawach powiatu (inaczej: powiat grodzki) wykonuje zadania zarówno gminne, jak i powiatowe. Wszystkie jednak miasta funkcjonują w ramach administracyjnych województw samorządowych i tym samym wchodzi w interakcje ze skutkami decyzji samorządu województwa w ramach przynależnych mu kompetencji.

1.2. Specyfika zarządzania w organizacji publicznej

Miasto jest organizacją, a więc wyodrębnioną względnie z otoczenia całością ludzkiego działania, mającą określoną strukturę skierowaną na osiągnięcie jakiegoś celu lub celów¹³.

Odrębność miasta można rozpatrywać przez pryzmat¹⁴:

- 1) organizacyjny i personalny (miasto posiada własne organy i struktury, a na ich obszarze pracują ludzie),
- 2) administracyjny (miasto wyposażone jest we własne kompetencje do stanowienia przepisów administracyjnych i do sprawowania władztwa administracyjnego),
- 3) ekonomiczny (miasto posiada majątek),
- 4) polityczny (reprezentacja interesu lokalnego w drodze wolnych i demokratycznych wyborów władz samorządowych).

O zasadniczej odrębności organizacyjnej miasta świadczy przede wszystkim znamię celowości. Nadrzędnym celem funkcjonowania miasta jest realizacja interesu publicznego¹⁵, który znajduje swoje odzwierciedlenie w zadaniach, jakie ustawowo przypisano do realizacji samorządom lokalnym.

Miasto jest organizacją publiczną obejmującą mieszkańców administracyjnie wyodrębnionego terytorium o miejskim charakterze i posiadającym prawa miejskie, w której wybrani w wyborach demokratycznych przedstawiciele społeczności

12 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, art. 1.

13 *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982, s. 320.

14 M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.

15 B. Koźuch, *Specyficzne cechy ...* s. 31.

lokalnej podejmują decyzje zmierzające do zaspokojenia jej zbiorowych potrzeb za pomocą posiadanych zasobów, kompetencji i metod.

Na przestrzeni lat badań nad organizacjami wielu czołowych badaczy sprzeciwiało się uproszczeniom w rozróżnianiu między organizacjami prywatnymi i publicznymi¹⁶. Tak Weber, jak i Taylor czy MacGregor uznawali, że studiowane przez nich prawidłowości są wspólne dla wszystkich organizacji. Słynny eksperyment Eltona Mayo z Hawthorne czy teoria X i Y McGregora odwoływały się do całości zbioru organizacji. Podobnie Simon odnosił się w swoich badaniach do wszystkich organizacji i sprzeciwiał się istotnym rozróżnieniom między nimi. Uważał, że w kluczowych wymiarach organizacji wszystkich trzech sektorów są takie same.

Na przestrzeni lat badania naukowe pokazywały, że kluczowymi dla organizacji są inne wymiary niż ich przynależność do jednego z trzech sektorów.

Cechami wspólnymi dla każdej organizacji są¹⁷:

- 1) celowość – istnienie celu lub celów przyjętych do realizacji,
- 2) złożoność z dających się określić części powiązanych ze sobą i z całością organizacji działania w sposób celowy,
- 3) odrębność celów i struktury w stosunku do otoczenia, a jednocześnie powiązanie ich z otoczeniem.

Poza powyższymi organizacje publiczne i prywatne łączą jeszcze inne czynniki¹⁸. Wszystkie organizacje posiadają określone zasoby (ludzkie, informacyjne, rzeczowe, finansowe), którymi dysponują i względem których podejmują decyzje. Istotne znaczenie odgrywają liderzy. Podejmują działania organizatorskie dla jak najbardziej efektywnego osiągnięcia założonych celów. Wykonują powtarzalne czynności. Działają we wspólnym, obecnie globalnym, turbulentnym otoczeniu, do którego muszą dostosowywać swoje działanie. Jako systemy otwarte pozostają w relacjach z podmiotami ze swojego otoczenia, z którymi konkurują, ale i współpracują. Oba rodzaje organizacji charakteryzuje otwartość, świadomość i celowość działania, hierarchia struktury i istotna rola czynnika ludzkiego, w tym przywództwa¹⁹.

Gdyby jednak rzeczywiście uznać, że nie ma różnicy między organizacjami prywatnymi i publicznymi, należałoby jednocześnie stwierdzić, że wszystkie sprawy, jakie przynależą organizacjom publicznym, można z powodzeniem przekazać w ręce rynku. Lub przeciwnie – skoro nie ma istotnej różnicy między tymi organizacjami, można z powodzeniem upaństwowić lub skomunalizować firmy prywatne. Z tego miejsca można rozpocząć rozważania na temat specyfiki organizacji publicznych²⁰.

16 H.G. Rayney, *Understanding and Managing Public Organizations*, Wiley, San Francisco 2009, s. 57.

17 *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982, s. 320.

18 J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 143–146.

19 *Ibidem*, s. 146.

20 H.G. Rayney, *Uderstanding...*, s. 57.

Po pierwsze, organizacje te funkcjonują w zupełnie innym celu. Rynek funkcjonuje na zasadzie dobrowolnej wymiany między producentem a klientem. Bodźcem do działania dla producenta jest produkowanie tego, czego oczekuje klient w jak najbardziej ekonomiczny sposób, aby w rezultacie osiągać jak największe zyski. Jednak mechanizm ten zawodzi w sytuacjach znamienych dla obszarów aktywności organizacji publicznych, jak efekt gapowicza przy korzystaniu z dóbr publicznych (obywatele chętnie korzystaliby z dóbr publicznych „na gapę”, i jedyne, co to zjawisko hamuje, to fakt, że są przymuszeni do zbiorowego pokrywania kosztów dostarczania dóbr publicznych). Dodatkowo, dobra i usługi publiczne są świadczone nie dla indywidualnej korzyści danego obywatela, ale dlatego, że są korzystne dla całego społeczeństwa (edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo). W pewnych sprawach istnieje także duże ryzyko, że obywatele z braku świadomości czy wiedzy nie dotrzymywaliby pewnych standardów postępowania w istotnych społecznie kwestiach, gdyby zostawić te sprawy do ich indywidualnej decyzji (kontrola żywności, bezpieczeństwo ruchu na drodze, usługi medyczne). Wreszcie ważnym czynnikiem są efekty zewnętrzne, a więc na przykład fakt, że część kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw rzutuje na podmioty nie będące w bezpośredniej relacji wymiany z nimi (np. przedsiębiorca zanieczyszczający powietrze, którym oddychają wszyscy). Powyższe czynniki wpływają na funkcjonowanie i zarządzanie organizacjami publicznymi, czyniąc je odmiennymi od podmiotów sektora prywatnego²¹.

Kluczowymi cechami odróżniającymi organizacje publiczne i zarządzanie w nich od organizacji prywatnych i zachodzących w nich procesach zarządzania są następujące²²:

1. Czynniki płynące z otoczenia.

- 1.1. Brak rynku dla efektów ich funkcjonowania, a tym samym zależność od publicznego finansowania. Słabsze są tym samym bodźce czy możliwości redukcji kosztów, efektywności operacyjnej i sprawności. Rzutuje to także na możliwość efektywniejszej alokacji zasobów – słabsze odzwierciedlenie preferencji konsumujących, słabsze dopasowanie popytu do podaży. Mniejsza jest także użyteczność wskaźników rynkowych (ceny, zysk, udział w rynku) w decyzjach menedżerskich.

- 1.2. Obecność szczegółowo określonych prawnych ograniczeń funkcjonowania. Istnieje więcej ograniczeń co do domeny działania i procedur, co wpływa na mniejszą autonomię menedżerów publicznych. Kontrola administracyjna ma dodatkowo skłonność do rozrastania się. Można także wskazać większą liczbę zewnętrznych źródeł formalnej władzy i wpływu przy jednoczesnej ich fragmentacji.

- 1.3. Podleganie zewnętrznym wpływom politycznym. Większa różnorodność i intensywność wpływu na decyzje zewnętrznej nieformalnej

21 *Ibidem*, s. 57.

22 *Ibidem*, s. 83–85.

- polityki (grupy interesów, lobby, opinia publiczna, odbiorcy itp.). Jednocześnie występuje silniejsza potrzeba wsparcia politycznego i mandatu społecznego od władz, wyborców, klientów dla podejmowanych decyzji.
2. Czynniki płynące z wymiany między organizacją a otoczeniem.
 - 2.1. Organizacje publiczne zaangażowane są w produkcję dóbr publicznych lub zarządzanie efektami zewnętrznymi nie podlegającymi włączeniom w mechanizm rynkowy.
 - 2.2. Działalność ma często charakter przymusowy, monopolistyczny. Odbiorcy są przymuszeni do korzystania z publicznego dostawcy danych dóbr lub usług.
 - 2.3. Działalność organizacji publicznych ma znaczący wpływ na system społeczno-gospodarczy i jest postrzegana jako symbolicznie znacząca. Działalność tych organizacji podyktowana jest interesem publicznym.
 - 2.4. Działania menadżerów publicznych podlegają większej kontroli społecznej.
 - 2.5. Można wskazać pewne szczególne oczekiwania względem menadżerów publicznych – jak sprawiedliwość, odpowiedzialność, uczciwość.
 3. Czynniki wynikające z organizacyjnych ról, struktur i procesów.
 - 3.1. Niejasność, mnogość i sprzeczność celów. Cele działania są niekiedy określone w sposób mało precyzyjny. Mają czasem charakter niematerialny (przykładem może być ład przestrzenny, ochrona krajobrazu). Trudnością jest tym samym stosowanie kryteriów oceny sprawności działania. Dodatkowo organizacje publiczne mają niekiedy wiele celów do osiągnięcia i pod względem większej liczby kryteriów są publicznie oceniane. Cele jednocześnie bywają sprzeczne i wymagają kompromisów (otwartość a odpowiedzialność, równość społeczna a kryteria dystrybucji).
 - 3.2. Szczególne role menedżerskie. Role menedżerskie są bardziej wyeksponowane, politycznie zależne, wymagające większej interakcji z otoczeniem organizacji. Menedżerowie publiczni mają częściej do czynienia z zarządzaniem kryzysami, „gaszeniem pożarów” – wynika to z potrzeby godzenia sprzecznych potrzeb interesariuszy z wewnętrznym funkcjonowaniem organizacji.
 - 3.3. Autorytet administracyjny i procesy przywódcze. Menedżerowie publiczni mają mniejszą autonomię i elastyczność decyzyjną z uwagi na skomplikowane ograniczenia instytucjonalne i zewnętrzne wpływy polityczne (których jest wiele w postaci interwencji, przeszkód i przymusów). Jednocześnie menedżerowie publiczni mają słabszy autorytet wobec podwładnych i niższych szczebli w strukturze organizacyjnej (wynika to procesu doboru pracowników, procedur przetargowych jako procesów podejmowania decyzji, ale i nacisków zewnętrznych, alianców z politycznymi sojusznikami, podległymi jednostkami). Menedżerowie wyższego stopnia wykazują większą niechęć do delegowania

uprawnień oraz chętniej kontrolują działalność podwładnych przez nakładanie konieczności uzgodnień i formalizację procesu decyzyjnego. Ponadto, w organizacjach publicznych zachodzi częstsza rotacja menedżerów wyższego stopnia z przyczyn politycznych, co wpływa na możliwość wdrażania planów i zmian (np. innowacji).

- 3.4. Struktura organizacyjna. Znacznie większa biurokracja, choć niektóre badania nie potwierdzają zależności między publicznością organizacji a jej zbiurokratyzowaniem.
- 3.5. Podejmowanie decyzji strategicznych. Decyzje strategiczne częściej podlegają wpływom zewnętrznym, interwencji grup interesu.
- 3.6. Bodźce do działania. W organizacjach publicznych mamy do czynienia z większymi ograniczeniami administracyjnymi w zakresie możliwości stosowania zachęt w postaci podwyżek płac czy postępowań dyscyplinarnych niż w organizacjach sektora prywatnego. Można też wskazać na mniejszą zależność pomiędzy sprawnością działania a systemem motywacyjnym w postaci podwyżki, promocji czy bezpieczeństwa zatrudnienia.
- 3.7. Specyficzne postawy i zachowania związane z wykonywaniem zawodu. Menedżerowie publiczni w mniejszym stopniu działają w oparciu o wartości takie jak płaca, a większym stopniu o motywacje związane z pełnieniem służby publicznej. Ponadto, badania wskazują na niższą satysfakcję z pracy i mniejsze zaangażowanie organizacyjne. Ogólny poziom satysfakcji z pracy jest relatywnie wysoki, ale niższy niż w podmiotach prywatnych.
- 3.8. Sprawność organizacyjna i indywidualna pracowników. Pracownicy organizacji publicznych uchodzą za bardziej zachowawczych i mniej innowacyjnych. Jednocześnie organizacje publiczne niekiedy okazują się mniej efektywne niż ich prywatni odpowiednicy.

Powyższa charakterystyka organizacji publicznych powoduje, iż mimo faktu, że otoczenie dalsze organizacji publicznych i prywatnych jest tożsame (obecnie dodatkowo turbulentne), oba rodzaje organizacji funkcjonują w warunkach konkurencji, ale i współpracy, to organizacje publiczne odróżniają się od organizacji sektora prywatnego.

Przyjmuje się, że następujące cechy otoczenia zadaniowego rzutują w istotny sposób na funkcjonowanie organizacji²³:

- 1) szczodrość (obfitość) otoczenia,
- 2) złożoność otoczenia,
- 3) dynamika otoczenia.

Jeśli chodzi o miasta, działają one w otoczeniu mnogości różnych podmiotów, którzy są żywo zainteresowani decyzjami władz i menedżerów miejskich,

23 G.G. Dess, D.W. Beard, *Dimensions of Organizational Task Environments*, „Administrative Science Quarterly” 1984, No. 25, s. 120–128.

w różnym stopniu zależni od tych decyzji. Otoczenie, w jakim funkcjonują miasta jest także niezwykle złożone. Cechuje je choćby heterogeniczność i rozproszenie odbiorców dostarczanych dóbr i usług. Otoczenie zadaniowe miasta cechuje także w pewnym stopniu zmienność, choć w stopniu słabszym niż ma się to względem sektora prywatnego²⁴.

Silna zależność od różnego rodzaju wpływów (w tym politycznych), administracyjnych, prawnych i grup interesów powoduje, że procesy zarządzania w miastach odznaczają się odmiennością od zarządzania w przedsiębiorstwie. Narazone są także na różnego rodzaju patologie. Niemniej jednak, choć cechuje je pewnego rodzaju „stałość” – w odniesieniu do miast choćby stałość miejsca, to zmienność warunków funkcjonowania wymusza poszukiwanie coraz to nowych podejść i metod zarządzania. Metody te muszą wpisać się w ograniczenia cechujące organizacje publiczne, w odniesieniu do miast jako takich podmiotów, muszą uwzględniać następujące ich specyficzne charakterystyki²⁵:

1. Ciągłość procesów rozwoju.
2. Złożoność organizacji.
3. Mnogość i różnorodność celów, do których dąży miasto.
4. Wysoki stopień „bezwładności” miasta.
5. Wysoka otwartość miasta.
6. Funkcjonowanie w granicach miasta wielu podmiotów niezależnych.
7. Wysoki stopień niepewności w reakcji miast na oddziaływanie otoczenia.
8. Wysoki stopień biurokratyzowania rzutu na wydłużony proces decyzyjny, a tym samym na wydłużoną reakcję na zmiany w otoczeniu.

Poza wcześniej wskazanymi czynnikami, miasta jako organizacje publiczne wyróżnia na tle innych publicznych podmiotów kadencyjność władz, kompetencje do ustalania prawa lokalnego, w tym nakazów i zakazów, zarządzanie na wyodrębnionym administracyjnie terytorium²⁶.

Różnice między miastem jako organizacją publiczną a organizacjami prywatnymi inaczej definiują także pojęcie sprawności zarządzania w tych organizacjach. Organizacje prywatne działają przede wszystkim w celu osiągnięcia zysku, a pośrednimi miarami sprawności zarządzania jest wynik finansowy, udział w rynku, przewaga konkurencyjna. Dla miasta jest to przede wszystkim tworzenie wartości publicznej (o czym mowa w kolejnym podrozdziale). Jednostkowo natomiast podejmowane decyzje powinny być oceniane z punktu widzenia sprawności rozumianej jako skuteczność, korzystność i ekonomiczność.

24 R. Andrews, G.A. Boyne, J. Law, R.M. Walker, *Strategic Management and Public Service Performance*, Palgrave Macmillan, London 2012, s. 20.

25 L. Kowalczyk, *Zarządzanie miastem*, [w:] R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 176.

26 D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności zarządzania w samorządowej administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydtowski (red.), *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 129–132.

„Skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”²⁷. Wzrost skuteczności można odnieść także do sposobu działania, gdzie skutecznym będzie ten sposób działania, który zapewnia skuteczność samego działania²⁸.

Skuteczność (celowość) działania można stopniować, a miarą skuteczności jest stopień osiągnięcia celu. Zatem działanie może być nieskuteczne, częściowo skuteczne, przeciwnie skuteczne lub obojętne²⁹. Obojętnym jest taki sposób działania, który nie jest ani skuteczny, ani przeciwnie skuteczny. „Warunkiem skuteczności jest z reguły intensywność działań wyrażająca się w nasileniu i (albo) zagęszczeniu w czasie i przestrzeni”³⁰. Oznacza to, że aby osiągnąć w drodze podejmowanych działań określony skutek, trzeba podejmowane wysiłki skoncentrować, nasilić w określonej przestrzeni i określonym czasie. „W tym stanie rzeczy możemy mówić o progu skuteczności, czyli o stopniu intensywności działania, poniżej którego w danej sytuacji działanie pozostaje nieskuteczne”³¹. Drugim walorem (cechą) skutecznego działania jest jego korzystność – różnica między wynikiem użytecznym a kosztami działania. Trzeba tu też uwzględnić takie elementy kosztu i wyniku użytecznego, które są skutkami niezamierzonymi³². Wynikiem użytecznym jest skutek działania oceniany pozytywnie³³. Można zatem przedstawić następujące sytuacje³⁴:

- 1) $W > K$ – działanie korzystne,
 - 2) $W = K$ – działanie obojętne pod względem korzyści,
 - 3) $W < K$ – działanie niekorzystne,
- gdzie W – wynik użyteczny, K – koszty.

Jak widać, działanie może być skuteczne, ale niekorzystne. Jest to sytuacja, w której choć osiągnięto wynik użyteczny, jednakże powstały niezamierzone koszty, które przekraczają wartość osiągniętego wyniku użytecznego. Jeśli na przykład miasto planowało zbudować oczyszczalnię ścieków i ją zbudowało, to działało skutecznie. Jeśli jednak przy tej okazji uciążliwość tego obiektu jest znaczna dla okolicznych mieszkańców, można powiedzieć, że inwestycja jest niekorzystna. Może też mieć miejsce działanie nieskuteczne, a jednak korzystne, w przypadku którego celu wprawdzie nie osiągnięto, ale niezamierzone i pozytywnie oceniane skutki przekraczają wartość nieosiągniętego celu.

Działanie zarazem korzystne jak i skuteczne jest jedynym przykładem działania sprawnego, wzięwszy pod uwagę te dwie zmienne. Jest to takie działanie, w wyniku

27 T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1965, s. 113.

28 W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 44.

29 W. Kieżun, *Bariery sprawności organizacji. Zagadnienia wybrane*, TNOiK, Lublin 1976, s. 14.

30 W. Kieżun, *Podstawy...*, s. 46.

31 W. Kieżun, *Bariery...*, s. 15.

32 *Ibidem*, s. 15.

33 W. Kieżun, *Podstawy...*, s. 42.

34 *Ibidem*, s. 47.

którego osiągnięto zamierzony cel, a ponadto ewentualne niezamierzone negatywne skutki nie przekraczają wartości osiągniętego celu. Pozostałe działanie jednocześnie nieskuteczne i niekorzystne jest działaniem całkowicie niesprawnym. Trzeci walor działania sprawnego to walor ekonomiczności. Ekonomiczność także definiuje się przy użyciu zmiennej wyniku użytecznego i kosztów. Nie bierze się tu jednakże pod uwagę różnicy pomiędzy tymi zmiennymi, lecz ich stosunek. Miarą ekonomiczności jest bowiem stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania³⁵. Można zatem wyróżnić następujące sytuacje³⁶:

- 1) $W/K > 1$ – działanie jest ekonomiczne,
 - 2) $W/K = 1$ – działanie jest obojętne z ekonomicznego punktu widzenia,
 - 3) $W/K < 1$ – działanie jest nieekonomiczne,
- gdzie W – wynik użyteczny, K – koszty.

Pojęcie ekonomiczności służy przede wszystkim znalezieniu takiego wariantu działania (czy też sposobu działania), który będzie bardziej ekonomiczny. Można to zatem uczynić w następujący sposób:

1. Maksymalizując wynik bez zmiany kosztów.
2. Minimalizując koszty przy stałym wyniku.
3. Maksymalizując wynik i jednocześnie minimalizując koszty.

Pojęcie ekonomiczności służy tym samym poszukiwaniu najbardziej ekonomicznego rozwiązania, a więc ekonomizacji działań³⁷.

W przypadku miasta ocena sprawności nie dotyczy wybranej grupy klientów, jak jest to w odniesieniu do firm. Miasto adresuje swoje działania do „klienta” rozproszonego, heterogenicznego, o różnych oczekiwaniach. Powoduje to złożoność w formułowaniu celów i ocenie sprawności podejmowanych decyzji, zwłaszcza względem waloru korzyści. Niezwykle trudne jest wypracowanie takich rozwiązań, które spełni warunek Pareto, który stwierdza, że zastosowanie danej interwencji publicznej można uznać za „pożądane”, jeśli powoduje, że sytuacja wszystkich ulega poprawie lub sytuacja wybranych jednostek ulega poprawie, ale bez uszczerbku dla innych. Podejmowane działania muszą być monitorowane z punktu widzenia oddziaływania na różnych interesariuszy, a ewentualne pogorszenie ich sytuacji powinno skutkować zastosowaniem rekompensat. Ewentualnych konfliktów można jednak uniknąć, stosując partycypacyjne metody zarządzania, którym poświęcono rozdział 4.

³⁵ *Ibidem*, s. 48.

³⁶ *Ibidem*, s. 48–49.

³⁷ *Ibidem*, s. 49

1.3. Ewolucja podejść w zarządzaniu publicznym. Od administrowania do wartości publicznej

Pojęcie zarządzania jest złożone i w literaturze przedmiotu można napotkać wiele podejść do jego zdefiniowania. Posiadają one jednakże pewne wspólne elementy porządkujące, które ułatwiają zrozumienie tego terminu, czyli³⁸:

- uznanie, że pojęcie zarządzania ściśle wiąże się z pojęciem organizacji – procesy zarządzania zachodzą w organizacjach,
- uznanie podmiotowej roli człowieka w procesach zarządzania – człowiek podejmuje decyzje, jest istotą rozmyślną.

Zarządzanie można wyjaśnić również przez pryzmat zasobów organizacji. Zarządzanie jest wtedy rozumiane jako podejmowanie decyzji względem zasobów organizacji, w wyniku których zasoby te zostają powiązane i skoordynowane w sposób służący celom przyjętym przez organizację³⁹. W podejściu administracyjnym do zarządzania znajdują się prace H. Fayola, który wskazał pewne charakterystyczne fazy (inaczej: funkcje) zarządzania, wspólnie składające się na pojęcie zarządzania, a są nimi: planowanie, organizowanie, przewodzenie (motywowanie) i kontrola. Zarządzanie to zatem działania o charakterze decyzyjnym, które wpisują się w wymienione funkcje⁴⁰.

Zgodnie z powyższym zarządzanie to „zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi, i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”⁴¹.

Pojęcie zarządzania publicznego może być rozumiane jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe) lub jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe)⁴². Podejście przedmiotowe koncentruje się na naturze aktywności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny. W podejściu podmiotowym oznacza to skupienie się na problemach do rozwiązania. Problematyka, na jakiej skupia się zarządzanie publiczne, jest wieloaspektowa.

„Zarządzanie publiczne jest dziedziną wiedzy, wyeksponowaną na praktyczną i publiczną weryfikację, o głębokich teoretycznych odniesieniach, zarówno

38 M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 167.

39 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 5–6.

40 M. Bielski, *Podstawy teorii...* s. 172.

41 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 6.

42 F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 68.

w sferze nauk ekonomicznych, jak i humanistycznych⁴³. Zmieniające się uwarunkowania powodowały poszukiwanie coraz to nowych podejść do zarządzania w organizacjach publicznych. Poszczególne koncepcje zyskiwały zwolenników za sprawą ułomności paradygmatów poprzedzających.

Tradycyjne niegdyś podejście do podejmowania decyzji w organizacjach publicznych sprowadzało się do koncentracji na legalności działania (administrowanie). Ten nie zdający egzaminu model w zmieniającej się rzeczywistości został zastąpiony modelem bazującym na rozpatrywaniu efektów ekonomicznych i jakości działania (nowe zarządzanie publiczne, *New Public Management* – NPM). NPM stanowiło „próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów⁴⁴. W koncepcji NPM zmiany w sposobie zarządzania skierowane są na poprawę skuteczności funkcjonowania publicznego oraz obniżenie udziału sektora publicznego w gospodarce. NPM miało na celu poprawę efektywności usług w rozumieniu lepszego zaspokajania potrzeb społecznych i oraz lepsze ich dostosowanie.

Koncepcja NPM spotkała się jednakże z krytyką. Zarzuca się jej choćby uproszczone przyrównanie sektora publicznego do prywatnego, utożsamienie mieszkańca z klientem, nacisk na mierzalne efekty w miejsce jakościowych rezultatów, dążenie do oszczędności w sektorze, który wiąże się przecież z dostarczaniem często niezyskowych, ale społecznie potrzebnych usług⁴⁵. Odpowiedzią na niedostatki koncepcji NPM jest zarządzanie wartością publiczną – podejście rozpoznające skuteczność i użyteczność działania przez pryzmat obywateli (koncepcja wartości publicznej, *Public Value* – PV). Wartość publiczna „generowana jest wtedy, gdy członkowie społeczeństwa, będący jednocześnie tymi, którzy

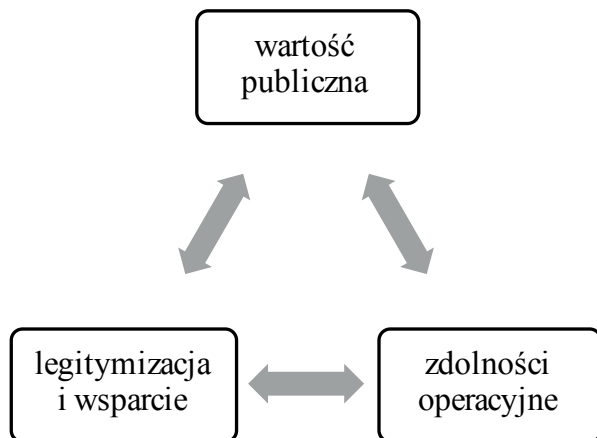
43 A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 11, s. 25.

44 A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 12.

45 J. Alford, O. Hughes, *Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management*, „American Review of Public Administration” 2008, Vol. 2, s. 130–148; C. O’Faircheallaigh, J. Wanna, P. Weller, *Public Sector Management in Australia: New Challenges, New Directions*, South Yarra, Australia 1999; C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford 1990; M. Pusey, *Economic Rationalism in Canberra: A Nation Building State Changes Its Mind*, Cambridge University Press, Cambridge 1991; P. Self, *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, London 1993; J. Stewart, *The Dogma of Our Times: The Separation of Policy-making and Implementation*, „Public Money and Management” 1996, Vol. 3, s. 33–40; J. Stewart, S. Ransom, *Management in the Public Domain*, „Public Money and Management” 1988, Vol. 8, s. 13–19; P. Weller, C. Lewis, *Corporate Management: Background and Dilemmas*, [w:] G. Davis, P. Weller, C. Lewis (red.), *Corporate Management in Australian Government: Reconciling Accountability and Efficiency*, South Melbourne, Australia 1989; S. Zifcak, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham 1994.

ponoszą nakłady na działalność sektora publicznego, a przez to (przez analogię do sektora przedsiębiorstw) są niejako jej „akcjonariuszami”, uzyskują stan zaspokojenia zbiorowo wyrażanych potrzeb w drodze działalności danej władzy i przy akceptacji jej działań⁴⁶. Pojęcie to zostało wprowadzone przez harwardzkiego profesora M. Moore’a w 1995 r.⁴⁷ i było rozwijane w kolejnych latach⁴⁸.

Moore dla zobrazowania podejścia bazującego na wartości publicznej wprowadził tzw. „złoty trójkąt”, który przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Trójkąt strategiczny wartości publicznej wg Moore’a

Źródło: M. Moore, *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge 1995, s. 71.

Zgodnie z modelem „złotego trójkąta” dla tworzenia wartości publicznej, menedżer publiczny powinien koncentrować się na następujących sprawach:

1. Rozpoznaniu co do spraw ważnych i cenionych przez społeczeństwo (wartości publicznie, zbiorowo pożądane, przy uwzględnieniu ich dynamiki i heterogeniczności).

46 M. Wiśniewska, *Wartość publiczna i zarządzanie wartościami publicznymi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3.

47 M. Moore, *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge 1995.

48 M. Mahdon, *Public Value and Health*, The Work Foundation, London 2006; R. Blaug, L. Horner, A. Kenyon, R. Lekhi, *Public Value and Local Communities. A Literature Review*, The Work Foundation, London 2006; G. Stoker, *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, „The American Review of Public Administration” 2006, Vol. 1, s. 41–57; B. Bozeman, *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington 2007; M. Botterman, J. Miiard, E. Horlings, C. van Oranje, M. van Deelen, K. Pedersen, *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 r.*, Raport Samorządowej Komisji Europejskiej 2020, Rotterdam 2008; J. O’Flynn, J. Alford, *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, „International Journal of Public Administration” 2009, Vol. 3–4, s. 171–191; G. Kelly, G. Mulgan, S. Muers, *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom 2002.

2. Zdobyć w drodze publicznej debaty mandat społeczny dla planowanych działań, a także stosowanych metod i narzędzi realizacji działań i osiągniętych efektów.
3. Zapewnieniu zdolności organizacyjnych do osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Kelly, Mulgan i Moers wyróżniają trzy kategorie składające się na wartość publiczną: usługi, rezultaty i zaufanie i w nich znajdują przesłanki dla kreowania wartości⁴⁹:

1. Społeczeństwo odnosi korzyści z usług publicznych podobnie jak ma to miejsce podczas korzystania z usług dostarczanych w sektorze prywatnym. Satisfakcja użytkownika usługi powinna być kluczowa z punktu widzenia wartości publicznej, a jest ona konsekwencją: właściwej obsługi klienta, odpowiedniej i wyczerpującej informacji, możliwości dokonywania wyboru. Etos sfery publicznej, kultura organizacyjna, sprawiedliwość w dystrybuowaniu wpływają na postrzeganie wartości danej usługi.
2. Należy skupić uwagę na rezultatach, a nie efektach. Oceniane powinny być zmiany w natężeniu czy charakterze zjawisk, a nie nakłady ponoszone, czy działania wykonywane na rzecz tych zjawisk. Można ponosić pewne nakłady, realizować inwestycje i nie wygenerować wartości.
3. Sercem relacji między obywatelem i władzą publiczną jest legitymizacja i zaufanie, zwłaszcza w sferach dotyczących życia i wolności, jak zdrowie, policja, ale też usługi społeczne i edukacja. Ten aspekt silnie związany jest z rezultatami działań władz publicznych oraz przyjętymi metodami działania.

Atrakcyjność koncepcji wartości publicznej polega na jej fundamencie, a więc założeniu, że podobnie jak w przypadku działania przedsiębiorstw, tak i działanie organizacji publicznych podlega ocenie przez jego odbiorców i nie wystarczy sam fakt dostarczania usług publicznych, by zadowolić obywateli. Owe usługi publiczne muszą być dla społeczeństwa wartościowe. Koncepcja ta zakłada dostosowanie metody do ostatecznego celu – tworzenia wartości publicznej. Stąd nie wyklucza stosowania metod znamienych dla np. NPM, jeżeli tylko ich zastosowanie zbieżne będzie z tak założonym celem.

Podsumowanie

Miasto jest organizacją odróżniającą się od organizacji gospodarczych. Spoczywa na nim szereg zadań o szczególnym znaczeniu społecznym, gospodarczym, środowiskowym. Ta wyjątkowa rola, jaką wypełnia ono na rzecz swojej społeczności,

⁴⁹ G. Kelly, G. Mulgan, S. Muers, *Creating...*

powoduje, że nie należy wprost przekładać podejść i metod znamienych dla sektora przedsiębiorstw na grunt zarządzania sprawami publicznymi w miastach. Teoretycy i praktycy zarządzania publicznego wciąż poszukują narzędzi usprawniających proces zarządzania. Obecnie w literaturze światowej na popularności zyskuje zarządzanie wartością publiczną jako koncepcja umożliwiająca uzyskanie przez mieszkańców miast wielowymiarowych korzyści w długim okresie, z uwzględnieniem potrzeb wszystkich interesariuszy. Wymaga ona menedżerskiego podejścia do potrzeb organizmów miejskich w perspektywie długiego okresu. Zakłada wykorzystanie dorobku innych podejść, o ile przynoszą one publiczną wartość i są publicznie akceptowane, ze szczególnym uwzględnieniem poszukiwania zdolności organizacyjnych poza formalnymi granicami struktur miasta.

Rozdział 2

Planowanie w mieście

Wprowadzenie

Współczesne miasta podlegają wpływom mnogości dynamicznych czynników, w tym społecznych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych, środowiskowych, technologicznych. Na fizyczny wymiar tkanki miejskiej działa też przemijający czas. Jednocześnie miasto ma postawiony szereg zadań do wykonania. Niezbędnym warunkiem sprawności zarządzania jest właściwe planowanie uwzględniające wieloaspektowość uwarunkowań, w tym zależność od różnych interesariuszy, a także od planów, dokumentów, przepisów i procedur administracyjnych płynących z otoczenia miast. Sytuacja ta wymaga odpowiednich podejść i metod analitycznych. Teoria i praktyka zarządzania dysponują nowoczesnymi rozwiązaniami w tym zakresie, z których z powodzeniem mogą korzystać władarze i menedżerowie miast. Planowanie jako podstawowa funkcja zarządzania rzutuje silnie na wszystkie pozostałe funkcje zarządzania, stąd można przyznać jej rolę dominującą.

2.1. Istota planowania

Planowanie oznacza wytyczanie celów organizacji i określanie, jak najlepiej można je osiągnąć. Podstawą planowania jest decydowanie o podjęciu działań skierowanych na wywoływanie zjawisk, które samoistnie nie miałyby miejsca¹. Planowanie oprócz wyznaczenia celów, które chce się osiągnąć, oznacza wyznaczenie działań w czasie, które do osiągnięcia tych celów prowadzą. Jako że

1 A. Chrostowski, P. Szczepankowski *Planowanie*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 179.

każda organizacja działa z założenia w sposób celowy, dąży ona do osiągnięcia założonych celów. Osiągnięcie tych celów możliwe jest dzięki zaplanowaniu sekwencji działań w czasie, a więc przyjęciu planów działań.

Cele organizacji mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia jej sprawności²:

- dostarczają wskazówek co do orientacji działania i pozwalają na jednolite ukierunkowanie działań uczestników organizacji,
- praktyka wyznaczania celów znacząco wpływa na inne aspekty planowania, sprzyja sprawnemu planowaniu, które z kolei umożliwia osiąganie celów,
- motywują do działania,
- stanowią instrument oceny i kontroli – dzięki nim można dokonać weryfikacji sprawności podejmowanych działań.

Opracowywanie celów i planów w organizacji powinno mieć charakter hierarchiczny, gdzie nadrzędnym celem działania organizacji jest dążenie do wizji organizacji za pomocą realizacji organizacyjnej misji. Wizja to obraz organizacji w przyszłości, do którego dążą uczestnicy organizacji, a misja to precyzyjne wyrażenie tych dalekosiężnych zamierzeń, sformułowanie wizji³. Misja określa posłannictwo organizacji. To ona wyznacza cele, założenia, wartości i kierunki działania i na jej podstawie ustalone są pozostałe cele i plany. Misja stanowi bezpośrednie źródło celów i planów strategicznych (dalekosiężnych, długookresowych). Z celów i planów o charakterze strategicznym wynikają cele i plany taktyczne, służące osiągnięciu celów strategicznych i realizacji strategicznych planów. Cele operacyjne z kolei służą osiągnięciu określonych wcześniej celów taktycznych i realizacji planów taktycznych.

Najważniejszym planem strategicznym w mieście jest strategia rozwoju. Jednostki samorządowe opracowują także plany i programy tzw. „sektorowe”, a więc odnoszące się do różnych sfer działalności, w tym dróg, infrastruktury energetycznej, systemu wodno-kanalizacyjnego i odpadów.

Planowanie w mieście wymaga przede wszystkim horyzontu długookresowego, uwzględnienia złożoności procesów i mechanizmów rzutujących na rozwój miasta oraz właściwej hierarchizacji celów i zadań do realizacji.

2.2. Planowanie strategiczne

Podstawowym dokumentem strategicznym, który zawiera zapisy dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej w gminie, jest plan strategiczny tej jednostki, w praktyce określany mianem strategii rozwoju gminy, planem (programem)

2 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 213.

3 K. Obłój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2014, s. 389.

rozwoju lokalnego. Strategia ta jest sekwencją działań skierowanych na osiągnięcie celów długookresowych, poprzez działanie w sferze celów operacyjnych i zadań oraz projektów realizacyjnych, odnoszących się do różnorodnych sfer rozwoju i funkcjonowania gminy; jest dokumentem o charakterze kompleksowym i obejmuje najważniejsze płaszczyzny funkcjonowania i rozwoju gminy⁴.

Strategia rozwoju miasta powinna opierać się na analizie uwarunkowań jego funkcjonowania. W tym celu można posłużyć się analizą SWOT⁵ i określić sytuację miasta w kontekście jej zasobów wewnętrznych względem otoczenia. Powstający na bazie takiej analizy plan strategiczny ma szansę różnicować zamierzenia względem poszczególnych obszarów działania miasta w zależności od potrzeb. Dokument strategiczny formułujący cele długookresowe powinien znaleźć swoje odbicie w konkretyzujących jego zapisy sporządzanych przez miasto sektorowych dokumentach programowych.

Wśród korzyści z posiadania strategii wymienić należy⁶:

1. Możliwość wyartykułowania interesów społeczności lokalnej. Społeczność rozumiana jest jako zbiór różnych podmiotów, w tym mieszkańców, organizacji trzech sektorów. Strategia jest kompromisem interesów różnych sił i podmiotów, stanowi też forum wymiany myśli i informacji. Umożliwia realizację interesu publicznego, zbiorowego interesu wszystkich podmiotów.
2. Określenie priorytetów i zasad działania władz w zarządzaniu rozwojem i prowadzeniu polityki gospodarczej miast. Oznacza świadomość władz co do realiów funkcjonowania miasta. Jest konkretyzacją celów, pozwala na stabilizację zasad prowadzenia polityki.
3. Ograniczenie poziomu niepewności działania jednostek gospodarczych funkcjonujących na terenie miasta. Ogranicza ryzyko inwestycyjne, pozwala na trafniejsze inwestycje zbieżne z celami miasta. Znajomość długofalowych zamierzeń miasta sprzyja lokalizacji dużych inwestycji na terenie miasta.
4. Eliminacja i łagodzenie konfliktów. Użytkownicy miasta mają często rozbieżne interesy i konkurują ze sobą. Opracowanie i realizacja strategii pozwala na uzyskanie konsensusu między interesami poszczególnych grup.
5. Możliwość zmobilizowania dodatkowych środków na rozwój. Przez obniżenie ryzyka inwestycyjnego możliwe jest uruchomienie lokalnych środków na rozwój i mobilizacja kapitału lokalnego. Udaje się uniknąć rozpraszania inicjatyw. Większa skłonność do inwestowania w świetle niższego ryzyka inwestycyjnego uruchamia oszczędności, które zaczynają funkcjonować w obrocie.
6. Budowa pozytywnego wizerunku władz. Posiadanie strategii uwiarygadnia władzę, podnosi poziom oceny jej rzetelności, dojrzałości i profesjonalizmu.

4 J. Kot, *Zarządzanie i planowanie w jednostkach terytorialnych*, [w:] D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 97.

5 Analiza ta jest przedmiotem rozważań w osobnym podrozdziale.

6 J. Kot, *Zarządzanie i planowanie...*, s. 159–161.

7. Spełnienie warunków do ubiegania się o zewnętrzne środki finansowania. Posiadanie strategii udowadnia zdolność władz do sprawnego działania.
8. Odpolitycznienie gospodarki. Rzetelnie opracowana strategia pozwala na dynamiczny rozwój, konkurencyjność, poprawę życia mieszkańców. Właściwe jej przygotowanie czyni ją apolityczną, mało podatną na zmiany polityczne.

2.3. Zintegrowana analiza SWOT

Kreowanie rozwoju miasta wymaga zdefiniowania sytuacji, w jakiej ono się aktualnie znajduje⁷. Analiza SWOT jest jedną z popularniejszych metod analizy warunków funkcjonowania organizacji. Jej nazwa pochodzi od pierwszych liter angielskich słów: *strenghts, weaknesses, opportunities, threats*, oznaczających: siły, słabości, szanse, zagrożenia. Pod tym kątem analizowane są bowiem uwarunkowania funkcjonowania organizacji. Identyfikacja silnych i słabych stron organizacji stanowi część diagnostyczną analizy SWOT, natomiast określenie szans i zagrożeń to część o charakterze prognostycznym⁸.

Silne i słabe strony odnoszą się do wewnętrznego środowiska organizacji, zaś szanse i zagrożenia płyną z otoczenia. Przeprowadzenie analizy SWOT ma prowadzić do wykorzystania szans, przed jakimi staje organizacja przy wsparciu jej mocnych stron oraz uniknięciu czy neutralizowaniu zagrożeń oraz minimalizowaniu wpływu słabych stron organizacji lub ich eliminacja⁹.

Silnymi stronami organizacji określa się kontrolowane przez nią (częściowo lub całkowicie) zasoby, które wyróżniają organizację w sposób pozytywny z otoczenia i na tle konkurentów, natomiast słabe strony to takie aspekty funkcjonowania organizacji, które ograniczają jej sprawność i mogą hamować jej przyszły rozwój.

W odniesieniu do miasta silną stroną może być sprawny system transportu publicznego, bogata oferta kulturalna, atrakcyjna wizualnie zabudowa. Słabymi stronami może być niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury kanalizacyjnej lub zanieczyszczenie powietrza.

Określenie szans i zagrożeń to prognostyczna część analizy SWOT. Każda organizacja staje przed pewnymi wyzwaniami. Niektóre z nich mogą stanowić istotne zagrożenia dla jej sprawnego funkcjonowania, a inne jawić się jako szanse rozwojowe.

Szansą dla miasta może być dostępność zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji rewitalizacyjnych, moda na turystykę zbieżną z ofertą miasta, budo-

7 D. Stawasz, *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 360.

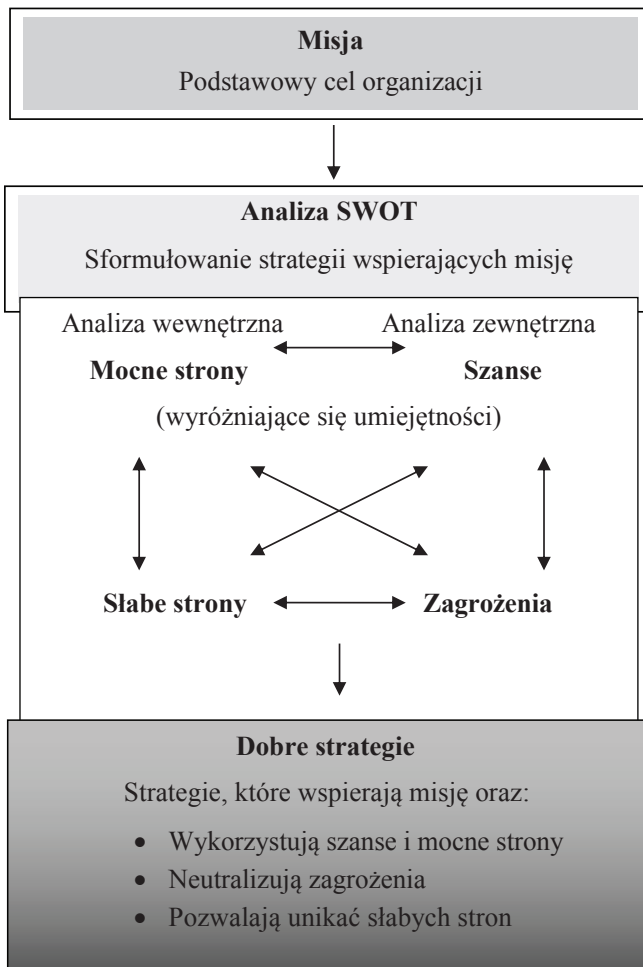
8 K. Obłój, M. Trybuchowski, *Zarządzanie strategiczne*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 139–141.

9 Na podstawie: R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 249.

wa w okolicy miasta nowych połączeń drogowych. Zagrożeniem dla miasta jest dla przykładu rosnąca atrakcyjność głównych konkurentów (innych miast), dostępność tanich terenów pod zabudowę w gminach ościennych lub negatywne zjawiska demograficzne (starzenie się społeczeństwa, migracje zarobkowe).

W wyniku przeprowadzenia diagnozy (dotyczącej silnych i słabych stron organizacji) oraz prognozy (szanse i zagrożenia organizacji) otrzymujemy cztery zestawienia:

- Listę słabych stron organizacji.
- Listę silnych stron organizacji.
- Zestawienie szans, jakie stoją przed organizacją.
- Zestawienie zagrożeń dla organizacji.



Rysunek 2. Analiza typu SWOT

Źródło: R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 250.

Opracowanie analizy SWOT jednostki terytorialnej nie zawsze przebiega bezbłędnie, a popełniane błędy znajdują swoje odzwierciedlenie w nietrafnych strategiach. Najczęściej popełniane błędy w analizach SWOT to¹⁰:

1. Nadmierne uproszczenia, spłyccenia zakresu tematycznego, powierzchownie dokonana diagnoza, w której na przykład słabości ujmuje się ogólnikowo bez uszczegółowienia (np. „słabo rozwinięty transport publiczny”). Innymi rodzajami uchybień jest niedostatecznie rozpoznana sfera czynników zewnętrznych, a więc szans i zagrożeń (np. „procesy globalizacyjne” – bez rozwinięcia).
2. Identyfikacja uwarunkowań strategicznie nieistotnych, na przykład: „istnienie szkół podstawowych”.
3. Wymienianie po stronie szans „pobożnych życzeń” – na przykład określenie, że szansą dla miasta jest rewitalizacja. Rewitalizacja jest tu zamierzeniem, szansą mogą być przyjęte przepisy usprawniające procesy rewitalizacji.
4. Wymienianie po stronie szans w miejsce pozytywnych czynników płynących z otoczenia miasta silnych stron (atutów).
5. Wymienianie po stronie zagrożeń odpowiednio słabości.
6. Wymienianie po stronie zagrożeń negatywnych zjawisk świadczących o zaniechaniach władz miasta: np. „rosnące zanieczyszczenie powietrza” lub „nasilenie zjawiska kongestii”.
7. Opracowanie analizy SWOT, a następnie niewykorzystanie jej do opracowania strategii i planów operacyjnych.

Wyzwania, przed jakimi stoją współczesne miasta, wymagają podejść uwzględniających złożoność procesów rozwojowych, wieloaspektowość mechanizmów społecznych, gospodarczych i środowiskowych czy przestrzennych mających wpływ na funkcjonowanie miast. Bezwzględnie konieczne jest włączenie w analizę wzajemnych zależności pomiędzy poszczególnymi czynnikami.

Pierwszym zasadniczym krokiem dla usprawnienia procesu analizy SWOT jest wyodrębnienie w procesie analitycznym trzech zasadniczych obszarów problemowych („filarów rozwoju”), tj.: gospodarki, społeczeństwa, fizycznej przestrzeni i środowiska¹¹.

Przykładowe obszary analizy w sferze gospodarczej (aspekt wewnętrzny):

1. Udział poszczególnych sektorów w strukturze gospodarczej miasta.
2. Liczba i wielkość podmiotów gospodarczych.
3. Kluczowe branże.
4. Stopień dywersyfikacji gospodarczej.
5. Innowacyjność podmiotów gospodarczych.
6. Powiązania zewnętrzne podmiotów gospodarczych.
7. Infrastruktura otoczenia biznesu.

¹⁰ Na podstawie: D. Drzazga, *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] T. Markowski, M. Turala (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 70.

¹¹ *Ibidem*, s. 73.

8. Ośrodki otoczenia innowacyjności.
9. Poziom i charakter bezrobocia.
10. Struktura zatrudnienia.
11. Dochody własne miasta.
12. Zadłużenie miasta.
13. Samodzielność finansowa miasta.
14. Ceny sprzedaży i najmu nieruchomości.
15. Turystyka.
16. Gastronomia.

Przykładowe obszary analizy w sferze społecznej:

1. Struktura demograficzna.
2. Migracje.
3. Przyrost naturalny.
4. Wskaźnik obciążenia ekonomicznego.
5. Poziom wykształcenia mieszkańców.
6. Liczba i obszary działalności organizacji pozarządowych.
7. Aktywność obywatelska mieszkańców.
8. Oferta kulturalna miasta.
9. Dostęp do usług medycznych.
10. Dziedzictwo kulturowe, zabytki.
11. Oferta sportowo-rekreacyjna miasta.
12. System oświatowy.
13. Poczucie tożsamości lokalnej.
14. Poziom ubóstwa.
15. Patologie społeczne.
16. Bezpieczeństwo publiczne.

Przykładowe obszary analizy w sferze środowiskowo-przestrzennej:

1. Lokalizacja i dostępność komunikacyjna.
2. Struktura zagospodarowania gruntów.
3. Zasoby naturalne.
4. Obszary przyrodniczo cenne.
5. Stan ładu przestrzennego.
6. Stopień pokrycia miasta planami miejscowymi.
7. Walory krajobrazowe i wymogi ochrony krajobrazu.
8. Stan prawny gruntów.
9. Zanieczyszczenie środowiska (hałas, zanieczyszczenie powietrza, zanieczyszczenie światłem).
10. Wymogi ochrony środowiska.
11. Stopień wyposażenia miasta w infrastrukturę techniczną (drogi, mosty, wodociągi, kanalizacja, melioracja, sieć energetyczna, w tym gazowa).
12. Systemy transportowe.

Poza wyżej wymienionymi czynnikami odnoszącymi się do analizy uwarunkowań wewnętrznych miasta należy mieć na uwadze zjawiska o charakterze

zewnątrznym, które uwidocznic mogą swój wpływ w procesach rozwojowych miasta, a więc na przykład:

1. Uwarunkowania technologiczne oddziałujące na możliwość rozwiązywania problemów społecznych, gospodarczych, środowiskowych i przestrzennych. Dokonujący się dynamiczny postęp technologiczny może sprzyjać rozwiązywaniu problemów, ale i hamować pozytywne zjawiska. Przykładowo – technologie komunikacyjne i informacyjne sprzyjają procesom zarządzania w przestrzeni (wykorzystanie systemów informacji przestrzennej), pomagają w procesach włączania społecznego grup zagrożonych wykluczeniem (e-learning, e-administracja). Rozwój nowych technologii pozwala usprawniać procesy budowy sieci infrastrukturalnych, minimalizować negatywny wpływ działalności człowieka na środowisko. Jednak, choć zwykle korzystne, technologie komunikacyjne hamują procesy budowy kapitału społecznego (ludzie mniej czasu spędzają na kontaktach „tworzą w twarz”, a chętniej angażują się w pozorne relacje w Internecie).
2. Uwarunkowania społeczne (wzorce zachowań ludności, procesy demograficzne) wpływające na procesy gospodarcze, społeczne i przestrzenne. Wśród takich uwarunkowań należy zwrócić uwagę na „modę” w kwestiach wyboru miejsca zamieszkania, stylu życia i preferencji zakupowych, które warunkują zachowania przestrzenne ludności i wybór miejsca zamieszkania, wpływają na pory dnia, w których określone potrzeby się aktywizują (może to być fakt, że zmienia się rozkład dzienny zapotrzebowania na ciepłą wodę, oświetlenie uliczne – są przykłady zagraniczne rezygnacji z oświetlenia w związku z rosnącą świadomością ekologiczną społeczeństw). Niebagatelne są procesy demograficzne, wśród nich starzenie się społeczeństw (zmiana w kwestiach potrzeb społecznych i opieki zdrowotnej, transportu itd.), migracje zagraniczne (w tym napływ obywateli innych państw i konieczność stworzenia im możliwości asymilacji). Z uwagi na wysoką mobilność ludzi w skali globalnej rosną też wyzwania związane z ochroną zdrowia i zapobieganiem epidemiom.
3. Zmiany klimatyczne i wyzwania wiążące się z nimi. Miasta stoją przed nowymi wyzwaniami w związku z gwałtownymi zjawiskami atmosferycznymi, jak ulewne deszcze, silne i porywiste wiatry, rosnąca temperatura. Konieczna jest nie jedynie adaptacja do tych zmian, ale przeciwdziałanie nim i wysiłki na rzecz odwrócenia negatywnych trendów. Jest to zagadnienie związane z innymi aspektami otoczenia: ekonomicznymi, demograficznymi, politycznymi, prawnymi. Zmiana wzorców zachowań wiąże się bowiem z wszystkimi tymi obszarami, a naczelnym celem jest redukcja emisji gazów cieplarnianych przez rezygnację ze spalania paliw kopalnych.
4. Przewidywane zmiany w przepisach prawnych. Zmienność otoczenia prawnego, na przykład w sprawach społecznych (samorządy wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, co stanowi nowe obciążenie kadrowe i organizacyjne), zmiany w systemie edukacji, prawa budowlanego, gospodarki nieruchomościami i planowania przestrzennego to tylko niektóre z czynników, które należy uwzględnić w tym zakresie.

5. Uwarunkowania ekonomiczne.

Miasta funkcjonują nie tylko w krajowym, ale w globalnym świecie zjawisk ekonomicznych, jak swobodny przepływ dóbr, usług i kapitału. Czynniki te zmieniają dynamicznie warunki funkcjonowania miast. Funkcjonowanie miast ma wymiar finansowy. Zdolność do realizacji zadań publicznych możliwe jest dzięki środkom finansowym, a te zależą od aktywności ekonomicznej mieszkańców i osób prawnych.

6. Zjawiska polityczne.

Miasta podlegają szczególnym naciskom polityki krajowej. Przedstawiciele społeczności lokalnych są politykami uwikłanymi w politykę krajową. Jednocześnie polityka prowadzona przez władze centralną może wpływać na dostępność zagranicznych źródeł finansowania inwestycji miejskich.

Powyżej wskazano przykłady czynników i zjawisk, które mają swoje źródło w otoczeniu dalszym miasta. Każde miasto jest specyficzne i te same czynniki mogą w inny sposób na nie wpływać, inny może być także zbiór uwarunkowań kluczowych dla danego miasta. Analiza ta wymaga zaangażowania ze strony władz, różnych interesariuszy, ale i wsparcia eksperckiego.

Po dokonaniu analizy w klasycznym 4-wymiarowym układzie (siły, słabości, szanse, zagrożenia), ale z podziałem na trzy obszary (ekonomiczny, społeczny, przestrzenno-środowiskowy), można przystąpić do opracowania zintegrowanej analizy SWOT. Zintegrowana analiza SWOT opiera się na założeniu, że czynniki wewnętrzne mogą być dla siebie wzajemnie źródłem szans i zagrożeń (tabela 1)¹²:

1. Słabości społeczne i gospodarcze mogą być źródłem zagrożeń dla sfery przestrzenno-środowiskowej.
2. Słabości gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe mogą stanowić zagrożenie dla sfery społecznej.
3. Słabości społeczne i przestrzenno-środowiskowe mogą stanowić zagrożenia dla sfery gospodarczej.

Analogicznie:

1. Silne strony społeczne i gospodarcze mogą być źródłem szans dla sfery przestrzenno-środowiskowej.
2. Silne strony gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe mogą być szansą w obszarze społecznym.
3. Silne strony społeczne i przestrzenno-środowiskowe mogą stanowić szanse dla obszaru gospodarczego.

Zintegrowana analiza SWOT pozwala na całościowe spojrzenie na uwarunkowania funkcjonowania miasta. Stanowi punkt wyjścia dla sformułowania celów strategicznych i operacyjnych. Pozwala na właściwe zaplanowanie i realizację działań kontrolnych. Dzięki analizie otoczenia dalszego możliwe jest budowanie scenariuszy rozwoju.

¹² *Ibidem*, s. 73.

Tabela 1. Zintegrowana analiza SWOT

	Sily	Stabości	Szansy wewnętrzne	Szansy zewnętrzne	Zagrożenia wewnętrzne	Zagrożenia zewnętrzne
Sfera gospodarcza	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym wpływające pozytywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym rzutujące negatywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze społeczno-gospodarskim i środowiskowo-przestrzennym wpływające pozytywnie na jej rozwój gospodarczy	Czynniki zewnętrzne względem jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym wpływające pozytywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze społeczno-gospodarskim i środowiskowo-przestrzennym rzutujące negatywnie na jej rozwój gospodarczy	Czynniki zewnętrzne względem jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym rzutujące negatywnie na jej rozwój
Sfera społeczna	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o społecznym wpływającym pozytywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o społecznym rzutującym negatywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym i środowiskowo-przestrzennym wpływającym pozytywnie na jej rozwój społeczny	Czynniki zewnętrzne względem jednostki terytorialnej o społecznym wpływającym pozytywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym i środowiskowo-przestrzennym rzutującym negatywnie na jej rozwój społeczny	Czynniki zewnętrzne względem jednostki terytorialnej o społecznym rzutującym negatywnie na jej rozwój
Sfera przestrzenno-środowiskowa	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze środowiskowo-przestrzennym wpływającym pozytywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze środowiskowo-przestrzennym rzutującym negatywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym i społeczno-gospodarskim wpływającym pozytywnie na jej rozwój środowiskowo-przestrzenny	Czynniki zewnętrzne względem jednostki terytorialnej o charakterze środowiskowo-przestrzennym wpływającym pozytywnie na jej rozwój	Czynniki wewnętrzne jednostki terytorialnej o charakterze gospodarczym i społeczno-gospodarskim rzutującym negatywnie na jej rozwój środowiskowo-przestrzenny	Czynniki zewnętrzne względem jednostki terytorialnej o charakterze środowiskowo-przestrzennym rzutującym negatywnie na jej rozwój

Źródło: opracowanie własne.

2.4. Planowanie zintegrowane

Planowanie zintegrowane odwołuje się do kształtowania przyszłości miast z uwzględnieniem złożoności procesów rozwojowych. Rozwój ze swojej natury ma charakter kompleksowy: są nim wieloaspektowe zmiany jakościowe i ilościowe i jego warunkiem jest tym samym zintegrowanie współzależnych procesów¹³. Zintegrowane planowanie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest więc holistycznym podejściem do analizy i kształtowania procesów rozwoju¹⁴. Oznacza planowanie całościowe, łącząc w sobie różne wymiary i konteksty procesów rozwoju. W tym podejściu uwzględnia się złożone współzależności, uwzględniając zasoby możliwe do wykorzystania w procesach rozwojowych, także względem oddziaływania otoczenia. Bazuje na kompleksowych rachunkach kosztów i korzyści, co oznacza poza rachunkiem dotyczącym np. realizacji inwestycji uwzględnienie również długiego okresu (kosztów utrzymania danego przedmiotu inwestycji oraz jej wpływu – pozytywnego i negatywnego – na otoczenie społeczne, ekonomiczne, przestrzenne i środowiskowe w długim okresie).

Zintegrowane planowanie rozwoju zakłada konieczność uwzględnienia na etapie diagnozowania i planowania relacji zachodzących między różnymi podmiotami, organizacjami, instytucjami, grupami społecznymi, zaangażowanymi w aktywności o różnorodnym profilu i znaczeniu dla procesów rozwojowych. Zintegrowane planowanie można określić jako holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do tychże celów, uwzględniający relacje zachodzące między najważniejszymi uczestnikami „gry” o rozwój¹⁵. Inaczej mówiąc, podejście jest oparte na współdziałaniu i budowaniu partnerstw, które może przyjąć formę wielopoziomowej, wielopodmiotowej oraz międzysektorowej kooperacji¹⁶.

Planowanie zintegrowane oparte na jest na podejściu terytorialnym do procesów rozwojowych. Terytorium nie jest tu rozumiane wyłącznie jako przestrzeń określona wielkością zgromadzonych zasobów czy granicami administracyjnymi, lecz jako przestrzeń stworzona przez naturalne powiązania społeczne i gospodarcze, tworzone przez podmioty posiadające wspólny cel działania¹⁷. Wynikiem sprawnego planowania zintegrowanego ma być budowa kapitału terytorialnego

13 T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2016, nr 18.

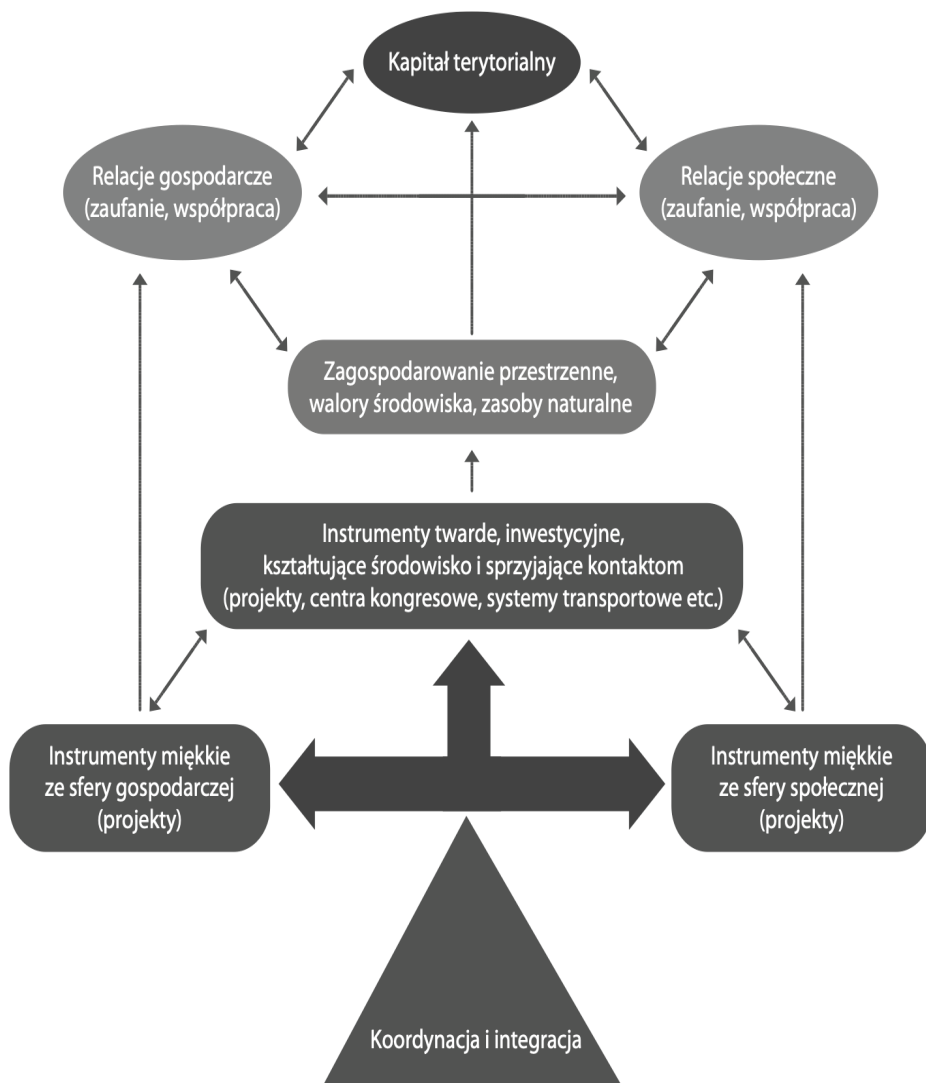
14 D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Nowoczesne metody zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.

15 J. Danielewicz, M. Turąła, *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, [w:] T. Markowski, M. Turąła (red.), *Planowanie...*, s. 32.

16 J. Danielewicz, M. Sokołowicz, M. Żak-Skwierczyńska, *Projekty zintegrowane*, [w:] T. Markowski, M. Turąła (red.), *Planowanie...*, s. 122.

17 A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego,

będącego obecnie kluczowym czynnikiem kreowania przewag konkurencyjnych (rysunek 3)¹⁸.



Rysunek 3. Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju

Źródło: T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2016, nr 18.

Łódź 2015, s. 12; B. Pecqueur, *Le développement local pour une économie des territoires*, Syros, Paris 2000, s. 132, za: A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 12.

18 T. Markowski, *Zintegrowane plany rozwoju warunkiem sprawnego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi*, [w:] J. Woźniak (red.), *Świat współpracy – świat konfrontacji. Wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VII, s. 293.

Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium. Innymi słowy kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego” dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (ego) w ramach obszaru funkcjonalnego¹⁹.

Zintegrowane planowanie łączy w procesie analityczno-decyzyjnym powiązania i współzależności gospodarcze, społeczne i przestrzenno-środowiskowe, ale i uwzględniać musi system planów na poziomie krajowym, wojewódzkim, gminnym i międzygminnym oraz integrować różnorodne instrumenty (miękkie, twarde) i proces kontroli.

Model zintegrowanego planowania rozwoju miast składa się z następujących elementów (rysunek 4)²⁰:

1. Miejskich dokumentów planistycznych.
2. Wieloletniego programu inwestycyjnego miasta.
3. Systemu informacji przestrzennej, monitoringu i analiz.
4. Ustalonego, zorganizowanego sposobu wiązania elementów systemu na poziomie miasta.

Planowanie zintegrowane oznacza zatem nie tylko włączenie w proces planowania i realizacji planów różnorodnych interesariuszy. Oznacza także integrację wielu dokumentów planistycznych przygotowywanych przez miasta, a także planów i programów opracowywanych na szczeblu ponadgminnym, wojewódzkim czy centralnym. W praktyce często plany te są ze sobą mało powiązane.

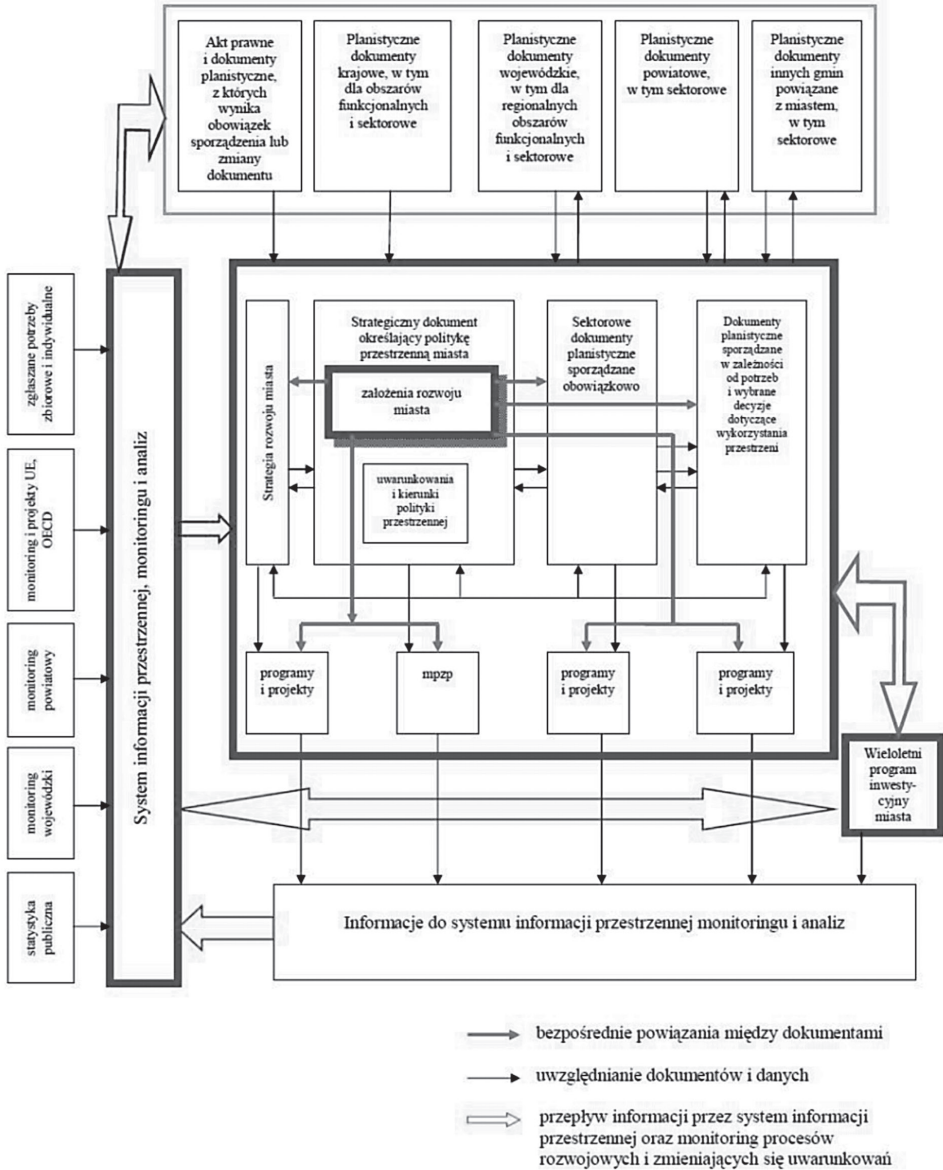
Planowanie zintegrowane bazuje na realizacji projektów zintegrowanych, odznaczających się następującymi cechami²¹:

- konsolidacją różnych wymiarów rozwoju – projekty kompleksowe, międzysektorowe,
- uczestnictwie kilku podmiotów w ich realizacji,
- gotowości partnerów do ponoszenia kosztów realizacji projektu,
- ich realizacja przynosi efekty synergiczne, które są odbierane są przez wiele podmiotów, generują one korzyści zewnętrzne,
- pozytywne efekty realizacji projektu są użyteczne i odbierane są w długim okresie.

19 T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXXXIV, s. 25–44.

20 G. Korzeniak, *Zintegrowane planowanie rozwoju miast – propozycja modelu*, „Problemy Rozwoju Miast” 2012, nr 3.

21 D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Nowoczesne metody...*



Rysunek 4. Model zintegrowanego planowania rozwoju miasta

Źródło: G. Korzeniak, *Główne cechy i elementy modelu zintegrowanego planowania rozwoju miast*, [w:] G. Korzeniak (red.), *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2011, s. 26.

2.5. Hierarchizacja celów. Macierz korelacji i analiza wielokryterialna

Macierz korelacji

Określanie relacji między celami strategicznymi możliwe jest dzięki zastosowaniu metody macierzy korelacji.

Tabela 2. Macierz korelacji celów

Cel	1	2	3	...	m	SUMA
1	x					
2		x				
3			x			
...				x		
m					x	

Źródło: opracowanie własne.

Celem jest opracowanie kwadratowej macierzy $A_{m \times m}$ – zawierającej m wierszy i m kolumn (po równej liczbie odpowiadającej liczbie sformułowanych celów).

Przygotowując macierz, należy w nagłówkach wierszy i kolumn umieścić kolejno wszystkie uprzednio określone cele. Następnie w elementach macierzy wyznaczonych przecięciem dwóch różnych celów należy określić zerojedynkowo zależność między danymi celami. Dla przykładu, jeśli osiągnięcie pierwszego z celów wpływa na osiągnięcie celu drugiego, w elemencie macierzy $a_{1,2}$ umieszczamy wartość 1. Na końcu wiersza podsumowujemy przez dodanie wartości elementów w danym wierszu. Otrzymujemy w ten sposób liczbę celów, na które pozytywny wpływ wywarłoby osiągnięcie celu wskazanego w nagłówku wiersza. Ten cel, który otrzymuje najwyższą wartość sumaryczną, powinien być traktowany priorytetowo (w największym stopniu integruje się z innymi celami).

Macierz kryterialna

Kolejnym sposobem wyboru (hierarchizacji) celów, może być sporządzenie macierzy kryterialnej. W pierwszej kolejności należy stworzyć listę kryteriów, które mogą wpływać na wyższy priorytet celu. W zależności od sytuacji, przykładowo, do przyjętych do oceny kryteriów włączyć można następujące:

1. Skala problemu rozwiązywanego przez osiągnięcie celu (liczebność populacji dotkniętej problemem).
2. Wieloaspektowość celu.
3. Dostępność źródeł finansowania dla osiągnięcia celu.
4. Gotowość interesariuszy do współpracy.

5. Uzyskanie efektów mnożnikowych.
6. Istotna poprawa pozycji konkurencyjnej.
7. Poprawa finansów miasta.
8. Dynamika problemu rozwiązywanego przez osiągnięcie celu.
9. Osiągnięcie celu rozwiązuje istotne konflikty itd.

Następnie każdemu kryterium powinniśmy przyporządkować wartość od 1 do 10 odpowiadającą jego wadze w tejże skali. Budujemy macierz $A_{m \times n}$, gdzie m oznacza liczbę kolumn wyznaczoną przez liczbę celów, a n liczbę kryteriów ich oceny.

Tabela 3. Macierz hierarchizacji celów

Cel Ważone kryterium oceny	1	2	3	...	m
1	$a_{1,1}$				
2					
3					
...					
n					$a_{m,n}$
SUMA					

$$a_{m,n} = b \times c$$

$0 \leq b \leq 10$ – b oznacza stopień spełnienia kryterium n

$1 \leq c \leq 10$ – c oznacza wagę kryterium n

Źródło: opracowanie własne.

Każdy cel należy ocenić przy użyciu każdego kryterium w skali od 0 do 10 przy uwzględnieniu wagi danego kryterium, a więc za pomocą algorytmu $a_{m,n} = b \times c$, gdzie element macierzy $a_{m,n}$ oznacza ocenę celu m ocenionego z perspektywy ważonego kryterium n . Z kolei b oznacza stopień spełnienia kryterium n w skali od 0 do 10 i $0 \leq b \leq 10$; c natomiast odpowiada wadze kryterium n i $1 \leq c \leq 10$. U dołu macierzy umieszczamy wiersz sumy, w którym wskazujemy sumaryczną ocenę danego celu z perspektywy spełniania ważonych kryteriów.

Wskazane wyżej metody priorytetyzacji celów pozwalają na stworzenie listy rankingowej (hierarchii celów).

Podsumowanie

Sprawne zarządzanie w miastach wymaga solidnych fundamentów, wśród których szczególną rolę ogrywa „dobre” planowanie, a więc planowanie z uwzględnieniem i krótkiego, i długiego okresu, wieloaspektowości procesów rozwoju i wzajemnych relacji między różnymi obszarami, na które miasto oddziałuje, jak i różnymi planami i programami, które zająbiają się z planami przygotowywanymi przez daną jednostkę. Takie podejście, nazywane planowaniem zintegrowanym, wymaga dostosowanej metodyki. Zintegrowana analiza SWOT jest narzędziem, dzięki któremu możliwe staje się uchwycenie wielu zależności zarówno między czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Powinna na stałe wejść do instrumentarium zarządzania sprawami publicznymi w miastach.

Współistnienie wielu planów i programów jest z pewnością wyzwaniem. Niezbędne jest zapewnienie spójności w tym zakresie. Ponadto, niekiedy konieczne staje się dokonanie wyboru priorytetów. W takich sytuacjach przydatne są narzędzia takie jak macierz kryterialna czy macierz korelacji celów. Są to instrumenty upraszczające złożoność dokonywanych wyborów.

Rozdział 3

Zarządzanie projektami

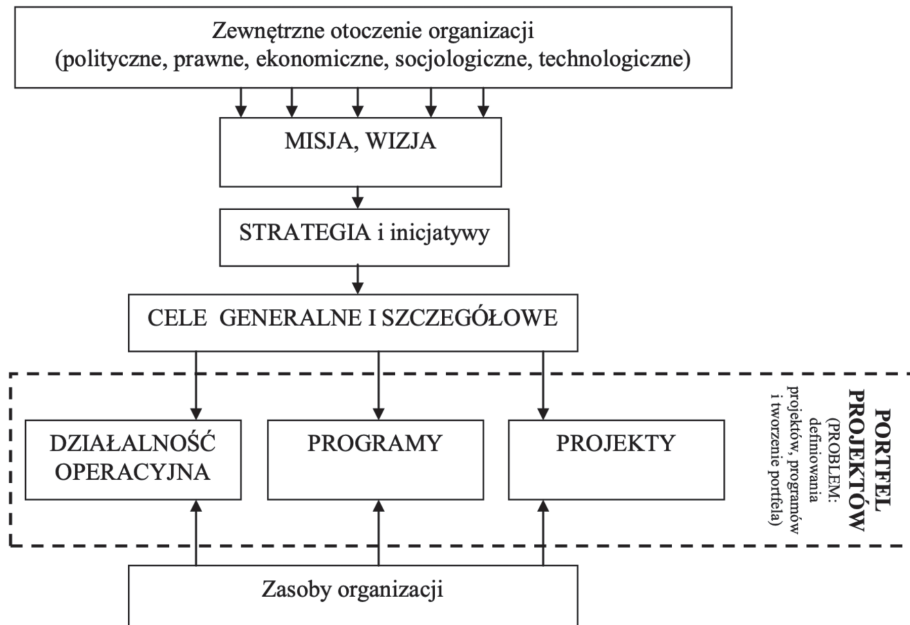
Wprowadzenie

Podjęcie projektowe do niedawna znamienne było dla organizacji gospodarczych, zmuszonych do częstej reakcji na dynamiczne zmiany zachodzące w ich otoczeniu, które powodują ciągłą konieczność aktualizacji przyjętych rozwiązań biznesowych i wprowadzania zmian. Dostępność środków z Unii Europejskiej, z których znakomita część może być wykorzystana przez jednostki samorządu terytorialnego wymusiła podjęcie projektowe do rozwiązywania problemów społeczności lokalnych, w tym miast. Jednocześnie jednostki samorządowe funkcjonują obecnie w nie mniej złożonym i dynamicznym otoczeniu niż jednostki biznesowe i także stoją przed koniecznością wdrażania zmian oraz realizacji różnorodnych przedsięwzięć projektowych, których zakres może być różnorodny, poprzez projekty realizowane w ramach miejskich jednostek organizacyjnych (np. szkół) po projekty realizowane na terenie całego miasta (np. wdrażanie systemu monitoringu miejskiego). Rozdział prezentuje istotę projektu, jak i konieczność radzenia sobie z sytuacją realizacji wielu projektów jednocześnie. Wskazano również zasady budowy zespołu projektowego. To zespół projektowy w rezultacie realizuje projekt i na nim spoczywa główna odpowiedzialność za niego. Na końcu rozdziału zaprezentowano przydatną metodę formułowania problemu (problemów), jaki ma rozwiązać projekt oraz przełożenia problemu na cel (cele). Metoda drzewa problemów i drzewa celów są przydatne w zrozumieniu złożoności sytuacji problemowej i właściwego sformułowania wiązki celów projektu.

3.1. Istota projektu i uwarunkowania sprawnej realizacji

Projekty to złożone, niepowtarzalne przedsięwzięcia, a więc zorganizowane ciągi działań, zmierzające do osiągnięcia zamierzonego wyniku, mieszczące się w skończonym przedziale czasowym – mające wyraźnie zaznaczony początek i koniec¹. Zgodnie z metodyką PRINCE2, projekt rozumiany jest jako „organizacja tymczasowa, powołana w celu dostarczenia jednego lub więcej produktów biznesowych według uzgodnionego uzasadnienia biznesowego”².

Projekty stanowią istotny element funkcjonowania każdej organizacji. Stanowią narzędzie realizacji planu strategicznego, przez co pozwalają na osiąganie założonych celów, a ostatecznie wizji organizacji. Są wyrazem operacyjnej transformacji strategii (rysunek 5)³.



Rysunek 5. Projekty w realizacji strategii organizacji

Źródło: B. Sorychta-Wojszczyk, *Strategia a zarządzanie portfelem projektów w jednostkach samorządu terytorialnego – studium literatury*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2013, z. 63, s. 375–391.

1 M. Trocki (red.), *Współczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.

2 PRINCE2 – *Skuteczne zarządzanie projektami*, TSO, Londyn 2009, s. 3.

3 B. Sorychta-Wojszczyk, *Strategia a zarządzanie portfelem projektów w jednostkach samorządu terytorialnego – studium literatury*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2013, z. 63, s. 375–391.

Pojęcie projektu nie jest tożsame z pojęciem programu, choć przez niektórych autorów jest używane zamiennie. Program to plan jednorazowy dla szerszego zestawu działań, natomiast projekt to także jednorazowy plan, ale o węższym zakresie i mniejszej złożoności niż program⁴. Projekt cechuje się węższym zakresem i mniejszą złożonością i może być częścią programu.

Na istotę projektu składa się⁵:

- zamierzony rezultat projektu (ang. *performance*) – spełnienie wymagań jakościowych odnośnie jego wyników, mamy tu do czynienia z dużą różnorodnością rezultatów i różnymi oczekiwaniami interesariuszy projektu;
- zakres (ang. *scope*) – zestaw czynności niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych rezultatów przedsięwzięcia;
- koszt (ang. *cost*) – wiąże się z nakładami, kosztami związanymi z realizacją projektu;
- czas (ang. *time*) – okres realizacji projektu oraz terminy wykonania zadań składających się na całość przedsięwzięcia.

Działania projektowe odróżniają się kilkoma cechami od zwykłej działalności biznesowej, tj.⁶:

1. Zmiany – projekty służą wprowadzaniu zmian.
2. Tymczasowość – po wdrożeniu zmiany kontynuowana jest zwykła działalność, a projekt jest zamykany.
3. Wielofunkcyjność – projekty angażują zespoły osób o różnych umiejętnościach, które przez okres trwania projektu współpracują ze sobą, wpływając jednocześnie na innych pracowników. Projekty wprowadzają zmiany w strukturze organizacyjnej, przekraczając zwyczajowe podziały funkcyjne w organizacji.
4. Unikalność – każdy projekt jest wyjątkowy. W danej organizacji mogą być jednocześnie realizowane podobne projekty, jednak każdy z nich będzie się odróżniał od pozostałych.
5. Niepewność – projekty wiążą się z niepewnością. Generują zarówno szanse, jak i zagrożenia.

Projekty wymuszają zupełnie nowe podejście do formułowania zespołów pracowniczych, systemów komunikacji, monitoringu, kontroli czy dokumentacji. Stanowią zaprzeczenie skostniałego charakteru funkcjonowania niedawnych struktur administracji samorządowej, rodzą tym samym szereg wyzwań na każdym z etapów znamienych dla projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych. Etapy te to⁷:

1. Złożenie wniosku o dofinansowanie.
2. Ocena projektu.

4 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 227.

5 J.P. Lewis, *The Project Manager's Desk Reference*, McGraw-Hill, New York 1999, za: M. Trocki (red.), *Współczesne zarządzanie...*, s. 21.

6 *PRINCE2 – Skuteczne zarządzanie...*, s. 3–4.

7 www.efs.gov.pl/PoradnikBeneficjenta za: K. Szara, *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27, s. 175–187.

3. Umowa o dofinansowanie.
4. Realizacja działań.
5. Sprawozdawczość.
6. Kontrola.

Z uwagi na złożoność działań podejmowanych w projekcie, w tym różnorodny stopień skomplikowania w zależności od realizowanego przedsięwzięcia, konieczność zmiany dotychczasowych modeli zachowań organizacyjnych, zależność od otoczenia zewnętrznego (w tym ryzyko, które nie zawsze daje się kontrolować, możliwe zakłócenia komunikacyjne, uwarunkowania prawne i możliwa ich zmienność, zależność od czynnika ludzkiego), realizacja projektów przez jednostki terytorialne napotyka na wiele trudności, które mogą przesądzić o sukcesie lub niepowodzeniu w realizacji danego przedsięwzięcia.

Główne bariery przy realizacji projektów realizowanych ze środków unijnych mogą mieć charakter⁸:

1. Makroekonomiczny.
2. Rynkowy.
3. Finansowy.
4. Informacyjny.
5. Organizacyjny.
6. Technologiczny i infrastrukturalny.
7. Personalny.
8. Prawny.
9. Społeczny.

Wśród barier o wyżej wymienionym charakterze znajdują się te, które świadczą o niewłaściwym zarządzaniu projektem, a można je określić jako⁹:

1. Niewłaściwa analiza zewnętrznych wobec organizacji uwarunkowań realizacji projektu.
2. Niski stopień dostępności do niezbędnych z punktu widzenia projektu informacji lub nieumiejętne ich wykorzystanie.
3. Zbiurokratyzowanie organizacji.
4. Konflikty związane ze zmianami organizacyjnymi w związku z realizacją projektu.
5. Trudności z ustanowieniem kompetentnego zespołu projektowego, który byłby w stanie rzetelnie prowadzić projekt.

Jak wskazują badania, sukces zarządzania projektami sprowadza się głównie do właściwego ustanowienia kompetentnego zespołu projektowego z kierownikiem posiadającym autorytet oraz jasno określony cel projektu¹⁰.

8 K. Szara, *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27, s. 175–187.

9 Na podstawie: *Ibidem*.

10 S. Spątek, *Krytyczne czynniki sukcesu w zarządzaniu projektami*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004, s. 114, za: M. Trocki (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2013, s. 48.

Organizacje realizujące projekty, w tym miasta, realizują często wiele projektów w jednym czasie. Wynika to z różnorodności celów strategicznych i tym samym zbioru różnorodnych działań, które miasto musi podjąć w tym samym czasie, aby zapewnić ciągłość realizacji planu strategicznego. Niekiedy jednak wymagana jest selekcja projektów do wykonania w danym czasie z uwagi na ograniczone zasoby (w tym ludzkie i finansowe). Do selekcji projektów do wykonania można wykorzystać metody opisane w podrozdziale 2.5.

Każdy projekt wymaga zasobów do jego sprawnej realizacji. Z uwagi na to, że miasto podejmuje się lub powinno podjąć się w jednym czasie realizacji więcej niż jednego projektu, powinno wdrożyć model zarządzania portfelem projektów. Wynika to z następujących przesłanek¹¹:

- konieczny jest selektywny dobór i rekomendacja projektów, których realizacja przyniesie maksimum korzyści w realizacji strategii miasta,
- niezbędna jest efektywna alokacja ograniczonych zasobów przez racjonalny dobór kierunków i sposobów wydatkowania publicznych środków finansowych,
- wymagana jest koncentracja na kluczowych aspektach rozwoju, co wymaga identyfikacji, planowania i kontroli priorytetów programów i projektów,
- należy zmaksymalizować synergiczny efekt realizowanych projektów i ponoszonych w związku z nimi wydatków kapitałowych,
- należy zapewnić równowagę między projektami.

Portfel projektów rozumiany jest jako zbiór projektów, które są obecnie realizowane lub zaplanowane są do realizacji w przyszłości, a także tych, których realizacja została z jakiejś przyczyny wstrzymana. Zgodnie z amerykańskim standardem Project Management Institute portfele stanowią całościowy zbiór lub segmenty inwestycji w organizacji ustanowionych w procesie zmian zorientowanych na realizację celów strategicznych organizacji¹². Celem zarządzania portfelem projektów jest¹³:

- definiowanie celów portfela,
- zrozumienie, akceptowanie i dokonywanie wymian (*trade-offs*) w ramach portfela,
- identyfikowanie, eliminowanie, minimalizowanie oraz dywersyfikowanie ryzyka w ramach portfela,
- monitorowanie wyników portfela,
- budowanie zaufania na rzecz osiągnięcia zamierzonego celu.

11 A. Drobniak, W. Frenkiel, *Planowanie portfela projektów w skali lokalnej*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, za: B. Sorychta-Wojaszczyk, *Strategia a zarządzanie...*, s. 375–391.

12 *The Standard for Portfolio Management*, 3rd edition, Project Management Institute, Newton Square, Pennsylvania 2013.

13 B. De Reyck, Y. Grushka-Cockayne, M. Lockett, S.R. Calderini, M. Moura, A. Sloper, *The Impact of Project Portfolio Management on Information Technology Projects*, „International Journal of Project Management” 2005, Vol. 23(7), 524–537.

3.2. Zespół projektowy

Jeśli chodzi o budowę zespołu projektowego jako kluczowego czynnika sukcesu projektu, najważniejszą rolę pełni oczywiście kierownik projektu. Funkcję tę można określać także mianem lidera, menedżera, koordynatora. Jego zasadnicze role to¹⁴:

1. Interpersonalna

Kierownik wykonuje funkcje reprezentacyjne. Współpracuje z zespołem.

2. Informacyjna

Kierownik zbiera i rozpowszechnia informacje zarówno w ramach zespołu projektowego, jak i na zewnątrz. Musi tym samym posiadać kompetencje do zbierania, analizy i oceny informacji. Musi posiadać zdolności koncepcyjne, które posłużą do właściwego formułowania zadań podejmowanych w projekcie i obowiązków wypełnianych przez członków zespołu.

3. Decyzyjna

Kierownik podejmuje decyzje służące optymalizacji w realizacji projektu. Musi także przeciwdziałać problemom i barierom w jego realizacji, co wiąże się z umiejętnością w identyfikacji, ocenie i zarządzaniu ryzykiem. Kierownik dysponuje zasobami projektu. Prowadzi rozmowy, negocjacje.

W zależności od charakterystyki projektu, skład zespołu projektowego i przypisane zadania poszczególnym członkom zespołu różnią się w stopniu znaczącym. Zakładając klasyczny podział projektu na zadania projektowe, można przyjąć, że każde z zadań ma własnego lidera, a dodatkowo w zespole są osoby, które wykonują zadania wspólne dla całego projektu (rysunek 6).

Zasady tworzenia zespołu¹⁵:

1. Zespół nie może być zbyt liczny.

2. Zespół musi przestrzegać wspólnych norm i wartości.

3. Członkowie zespołu muszą znać strategię działania i rozumieć, jakie poszczególne członkowie wykonują zadania.

4. Zadania powinny być wyznaczane wspólnie.

5. Podział zadań między członków zespołu powinien wymuszać współpracę i komunikację.

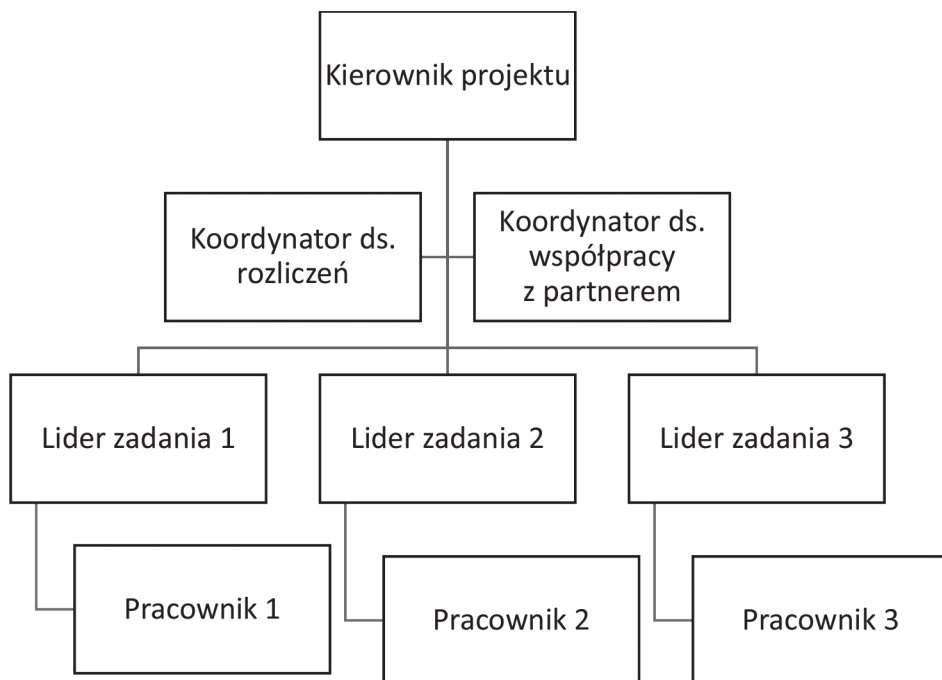
6. Każdy członek zespołu musi uczestniczyć w pracach zespołu.

7. Członkowie zespołu muszą uczyć się wzajemnego szacunku i zaufania do siebie.

8. Członkowie zespołu powinni być zachęceni do integracji poza pracą.

14 J. Kisielnicki, *Zarządzanie projektami*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 184; P. Wachowiak, *Kierowanie zespołem projektowym*, w: M. Trocki, B. Gucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007, s. 242–247.

15 P. Wachowiak, S. Grzegorzczak, B. Gucza, K. Ogonek, *Kierowanie zespołem projektowym*, Difin, Warszawa 2004, s. 78.



Rysunek 6. Przykładowy schemat organizacyjny zespołu projektowego

Źródło: opracowanie własne.

3.3. Drzewo problemów i drzewo celów

Jednym z kluczowych problemów w zarządzaniu projektami jest właściwe sformułowanie problemu. Projekt zawsze jest odpowiedzią na problem. Właściwe rozpoznanie przyczyn problemu, jego uszczegółowienie oraz rozpoznanie w zakresie negatywnych konsekwencji, które występują lub mogą wystąpić w razie nierozwiązania problemu, jest niezbędne, by projekt przyniósł oczekiwane rezultaty. Przydatnym narzędziem do właściwej identyfikacji problemu i rozpoznania w zakresie jego złożoności jest metoda drzewa problemów i drzewa celów.

Drzewo problemów polega na sformułowaniu zgodnie z zależnością przyczynowo-skutkową wiązki problemów ze wskazaniem na jeden z nich jako problem główny. Zidentyfikowany problem główny umiejscawia się na środku opracowania (kartki papieru, tablicy). Stanowi on pień drzewa problemów. Jednocześnie poszukuje się problemów cząstkowych, niejako składowych problemu głównego, które w rezultacie uwidaczniają się w problemie głównym. Są one korzeniami drzewa. Z nich wyrasta pień (problem główny). Jeśli, dla przykładu, za problem główny

uznany zostanie niski poziom bezpieczeństwa pieszych na drodze, problemami częściowymi mogą być:

1. Rozwiązania drogowe sprzyjające wypadkom drogowym (np. brak rond).
2. Słabe oznakowanie przejść dla pieszych.
3. Niewystarczający stopień oświetlenia ulicznego.
4. Brak chodników itp.

Z problemu głównego z kolei wynikają inne negatywne konsekwencje. Stanowią one koronę drzewa problemów. W przytoczonym przykładzie negatywnymi następstwami niskiego poziomu bezpieczeństwa pieszych na drodze mogą być:

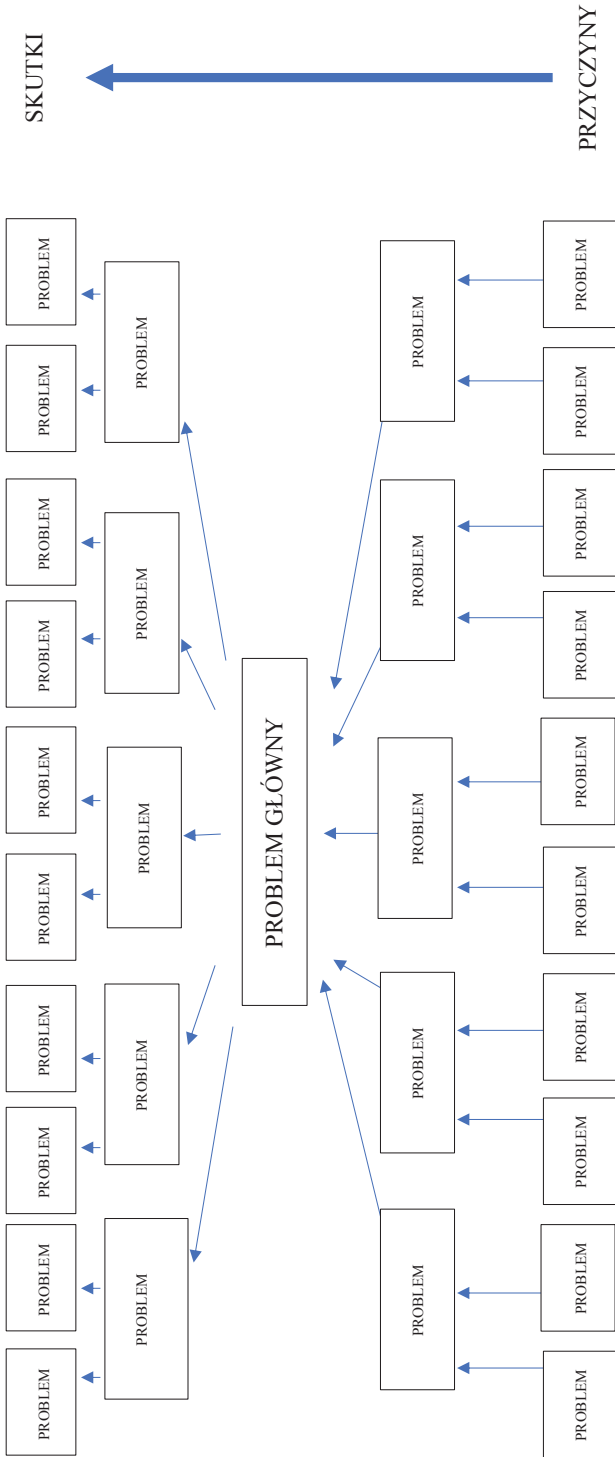
1. Wypadki drogowe, a z nich wynikające dalsze koszty leczenia, koszty społeczne.
2. Niski stopień atrakcyjności terenu pod zabudowę mieszkaniową.
3. Odptyw dotychczasowych mieszkańców itd.

Taki układ drzewa problemów ilustruje rysunek 7. Jednocześnie należy mieć na uwadze dużą złożoność relacji przyczynowo-skutkowych, których rozpoznaniu pomaga rzetelne opracowanie drzewa problemów. W trakcie prac nad drzewem może okazać się, że zupełnie inny problem należy rozwiązać w pierwszej kolejności (a tym samym uznać w nowym drzewie za problem główny), a dopiero później przystąpić do rozwiązywania pierwotnie zidentyfikowanego problemu.

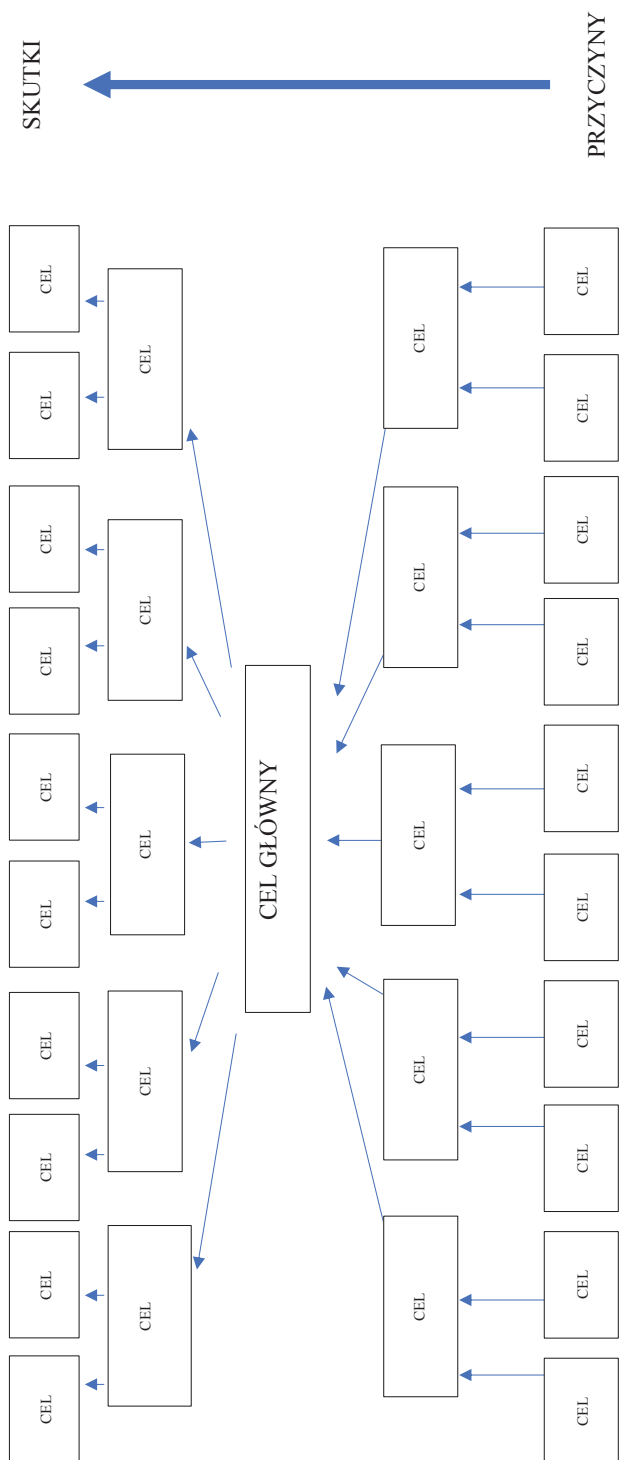
Po opracowaniu drzewa problemów można przystąpić do opracowania drzewa celów. Będzie ono *de facto* innym zapisem drzewa problemów. „Język problemów” trzeba bowiem przełożyć na „język celów”. Jeśli problemem był „niski stopień bezpieczeństwa pieszych na drogach,” to celem będzie „podniesienie poziomu bezpieczeństwa pieszych na drogach”. Analogicznie należy podejść do sformułowania celów częściowych (korzeni), jak i następstw problemu głównego (korony drzewa). Tak opracowane drzewo celów pozwala na przystąpienie do prac nad dalszymi założeniami projektu.

Właściwie zidentyfikowane uwarunkowania związane z występowaniem problemu, na jakie ma odpowiadać projekt, stanowią, jak już zostało wspomniane, podstawę dobrego projektu.

Cele projektu stanowią punkt wyjścia do opracowania zadań, których realizacja z założenia ma przynieść osiągnięcie celu. Należy rozróżniać zadania od celu. Zadanie realizujemy, a cel osiągamy. Dla przykładu: problemem jest „niski poziom kompetencji urzędników w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych”, celem jest „podniesienie kompetencji urzędników w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych”, zadaniem jest „przystąpienie i ukończenie szkolenia z zakresu pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych” lub „zatrudnienie nowych pracowników o wysokich kompetencjach w zakresie pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych”.



Rysunek 7. Drzewo problemów
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 8. Drzewo celów
Źródło: opracowanie własne.

Każdy cel musi spełniać kryteria SMART, a więc być¹⁶:

1. Precyzyjny (*specific*). Cel musi określać precyzyjnie obszar interwencji.
2. Mierzalny (*measurable*). Określenie wartości wybranego wskaźnika świadczącego o osiągnięciu celu.
3. Przypisywalny (*assignable*). Cel musi precyzować, kto jest odpowiedzialny za jego osiągnięcie.
4. Realistyczny (*realistic*). Należy określić cel przy założeniu posiadanych zasobów możliwości.
5. Określony w czasie (*time-related*). Należy wskazać, do kiedy cel ma być osiągnięty.

Podsumowanie

Zarządzanie projektami to obecnie codzienność nie tylko w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, ale i miast. Konieczność realizacji wielu rozłożonych w określonym czasie przedsięwzięć zorientowanych na rozwiązanie jakiegoś problemu wymaga szczególnego podejścia. Szczególnie ważnymi kwestiami jest dogłębne rozpoznanie natury problemu, jaki ma rozwiązać projekt, a także jego przygotowanie i realizacja przez kompetentny zespół. Zaprezentowane w rozdziale zasady konstruowania zespołu projektowego pomagają uniknąć części ryzyk towarzyszących projektowi. Nawet jednak doświadczony, profesjonalny zespół zarządzający nie zdoła osiągnąć założonych celów projektu, jeśli na etapie przygotowawczym niewłaściwie zdefiniuje się problem, który ma zostać rozwiązany za pomocą projektu, a tym samym nieprawidłowo określi się cele projektu. Przedstawiona metoda drzewa celów i drzewa problemów umożliwia zgłębienie różnych wątków składających się na problem, a koniecznych do uwzględnienia, by możliwe było osiągnięcie założonych celów.

Zarządzanie projektami w rezultacie oznacza nie tylko zarządzanie danym konkretnym projektem, ale i alokację dostępnych zasobów organizacyjnych między różne projekty realizowane w tym samym czasie. Sprawne zarządzanie takim portfelem projektów umożliwi osiągnięcie strategicznych celów organizacyjnych.

¹⁶ G.T. Doran, *There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives*, „Management Review” 1981, No. 70(11), s. 35–36.

Rozdział 4

Koncepcja *stakeholders* w zarządzaniu miastem

Wprowadzenie

Organizacje są systemami otwartymi. Wchodzą w interakcje z otoczeniem, które może stanowić dla nich źródło zasileń różnego rodzaju, w tym wiedzy, pomysłów, kapitału. Wiele podmiotów z otoczenia organizacji może mieć wpływ na jej funkcjonowanie. Negatywny lub pozytywny. Mogą te podmioty także w różnym stopniu być zainteresowane wynikami funkcjonowania organizacji. Podmioty te, nazywane interesariuszami mają także istotne znaczenie w funkcjonowaniu organizacji, jaki są miasta. Zdolność do wykorzystania takich relacji może przyczynić się do poprawy sprawności zarządzania w mieście, w tym planowania działań, ich realizacji czy finansowania. W niniejszym rozdziale zaprezentowano metodę mapowania interesariuszy, która jest przydatna w rozpoznaniu co do zbioru takich podmiotów. Przedstawione zostały także różne instrumenty współpracy z grupami najważniejszych interesariuszy miasta. Rozdział ma częściowo charakter instruktażowy. Poza mapowaniem interesariuszy zaprezentowano wskazówki wdrażania metod zarządzania zakładających udział mieszkańców miasta w podejmowaniu decyzji względem spraw publicznych w mieście.

4.1. Interesariusze miasta

Słowo *stakeholders* pochodzi z języka angielskiego i tłumaczone jest jako „interesariusze”, a więc osoby, grupy osób, organizacje, instytucje, które są zainteresowane funkcjonowaniem danej organizacji, efektami jej działalności. Jest to, inaczej

mówiąc, każda grupa lub osoba wpływająca lub będąca pod wpływem jakiegoś podmiotu¹. Interesariuszy definiuje się również jako podmioty²:

- podmioty będące pod wpływem danego zagadnienia/zjawiska/projektu;
- ponoszą odpowiedzialność za dane zagadnienie;
- są w posiadaniu wiedzy lub umiejętności w zakresie sprawnego radzenia sobie z danym zagadnieniem,
- są w posiadaniu narzędzi i środków ku temu, by wdrażać rozwiązanie lub je hamować.

Interesy tych podmiotów mogą być znacząco rozbieżne, a czasem nawet sprzeczne, różna jest zatem niekiedy ocena podejmowanych decyzji przez władze miasta. Zgodnie z podejściem *stakeholders* „organizacja jest wtedy najbardziej efektywna, kiedy znajduje punkt równowagi interesów różnych interesariuszy wyrażający się optymalną relacją ich korzyści do ponoszonych przez nich kosztów”³.

Miasto musi we wszystkich obszarach swego funkcjonowania zarządzać w sposób, dzięki któremu udałoby się pogodzić oczekiwania wszystkich interesariuszy. Realizacja owych interesów powinna być jednak zawsze zbieżna z głównym celem funkcjonowania miasta, którym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Postulat pogodzenia ze sobą interesów wszystkich jest niekiedy trudny lub wręcz niemożliwy.

Interesariuszami miasta są przede wszystkim mieszkańcy, ale również podmioty gospodarcze prowadzące działalność na danym obszarze, turyści, a także pracownicy urzędu miasta, przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy czy pracownicy i zarządzający miejskimi jednostkami organizacyjnymi i wiele innych. Wśród przykładowych interesariuszy miasta wymienić można:

- organizacje pozarządowe,
- podmioty gospodarcze,
- różne formy współpracy i zrzeszenia przedsiębiorstw,
- agendy rządowe,
- związki zawodowe,
- cechy i izby rzemieślnicze,
- wspólnoty mieszkaniowe,
- agencje zarządzania nieruchomościami
- związki i kluby sportowe,
- partie polityczne,
- samorządy zawodowe,
- związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- podmioty prowadzące działalność w obszarze edukacji i oświaty,

1 J.M. Bryson, *What To Do When Stakeholders Matter*, „Public Management Review” 2004, Issue 1, Vol. 6, s. 22.

2 *Code of Good Practice for Consultation of Stakeholders*, The European Commission, Directorate-General for Health & Consumers, http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf (dostęp: 11.12.2014).

3 M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 67.

- instytucje kultury,
- uczelnie wyższe,
- uczelniane organizacje studenckie,
- instytucje B+R,
- ośrodki wsparcia przedsiębiorczości i innowacji,
- instytucje finansowe,
- powiatowe urzędy pracy,
- biura podróży,
- centra handlowe,
- spółki wodne i związki spółek wodnych itd.

W literaturze spotyka się różne klasyfikacje interesariuszy, jednak w przypadku zarządzania rozwojem za podstawowe kryterium klasyfikacji należy uznać wspólny interes łączący dane podmioty, co pozwala na wyodrębnienie grup interesu, które rozumiane są jako sformalizowane zbiory podmiotów, których członkowie mają wspólny interes⁴.

4.2. Mapowanie interesariuszy

Optymalizacja realizacji planów, programów, projektów czy zwyczajowych operacyjnych działań przez miasto wymaga prawidłowej identyfikacji kluczowych interesariuszy danego zagadnienia. W tym celu można zastosować metodę mapowania interesariuszy opartą na kryteriach wpływu i zainteresowania interesariusza względem pomysłu/projektu/decyzji.⁵ W tym celu powołany zostaje zespół osób wstępnie zidentyfikowanych jako mających związek z danym zagadnieniem (mogą to być urzędnicy, mieszkańcy, radni). Zadaniem tego zespołu jest realizacja następujących zadań⁶:

1. Za pomocą metody „burzy mózgów”⁷ zgromadzeni członkowie zespołu zapisują na małych samoprzylepnych kartkach nazwiska osób i nazwy podmiotów, które uznają za potencjalnych interesariuszy.
2. Celem klasyfikacji interesariuszy względem wpływu i zainteresowania (problemem/projektem itp), moderator na dużym arkuszu papieru wyznacza

4 M. Żak-Skwierczyńska, *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych. Przykład województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018, s. 102.

5 C. Eden, F. Ackermann, *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*, SAGE Publications, London 1998, s. 122.

6 D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem UŁ, Łódź 2015, s. 85–86.

7 Metoda ta jest omówiona w osobnym podrozdziale.

dwie osie, z których pionowa oznacza „zainteresowanie” od słabego do dużego, a pozioma oznacza „wpływ” od słabego do dużego.

3. Arkusz papieru krąży w zespole, którego członkowie umieszczają uprzednio przygotowane kartki na arkuszu w polu wyznaczonym przez dwie osie w punkcie, który ich zdaniem wyznacza miejsce danego interesariusza w takiej „macierzy”.
4. Obieg arkusza kończy sytuacja, w której wszyscy członkowie zgadzają się co do podjętych ustaleń.

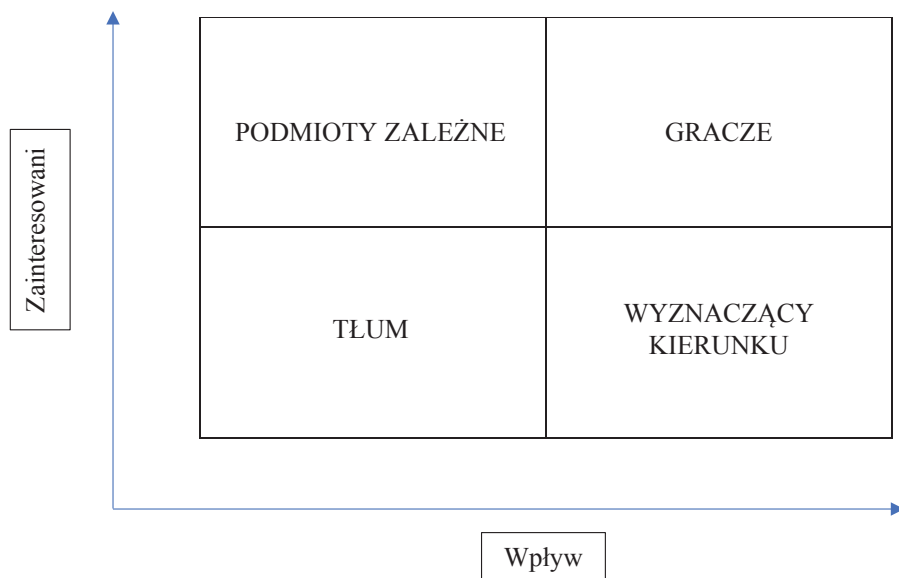
W efekcie takiego postępowania wyróżnione zostają cztery grupy interesariuszy⁸:

1. Podmioty zależne (ang. *subjects* – zainteresowanie powyżej średniej, natomiast wpływ poniżej). Sytuacja tych podmiotów może w wyniku projektu czy decyzji poprawić się lub pogorszyć. Można rozważyć kooperację tych podmiotów, co wzmocni ich wpływ.
2. Tłum (ang. *crowd* – tak wpływ, jak i zainteresowanie kształtują się poniżej średniej). Są to podmioty w zasadzie niezwiązane z danym projektem, daną sprawą.
3. Wyznaczający kierunki (ang. *context settlers* – wpływ powyżej średniej, zainteresowanie poniżej). Wpływ tych podmiotów może mieć zarówno znaczenie pozytywne jak i negatywne dla projektu/decyzji. Dla powodzenia danej sprawy/decyzji/projekt należy zwiększyć świadomość tych podmiotów, zdobyć ich pozytywne nastawienie do sprawy. Wzrost ich zainteresowania sprawą będzie skutkować zmianą ich statusu na „graczy”.
4. Gracze (ang. *players* – potencjalni partnerzy, wpływ i zainteresowanie powyżej średniej). Te podmioty są kluczowe dla danej sprawy, zagadnienia, przedsięwzięcia i wymagają szczególnego podejścia. Relacjami z tymi podmiotami należy aktywnie zarządzać.

Tak przeprowadzona analiza pozwala wskazać kluczowych interesariuszy, a więc podmioty, które mogą być potencjalnymi partnerami w realizacji projektu realizowanego przez władze samorządowe lub stanowić grupę podmiotów związanych z podejmowanymi w danym momencie decyzjami. Analiza ta umożliwia także opracowanie właściwej strategii zarządzania relacjami z poszczególnymi interesariuszami. Mimo że wyjściowo każdy interesariusz ma określoną pozycję i siłę oddziaływania w stosunku do organizacji, mogą one ulegać różnym transpozycjom⁹, a transpozycje te zależą od oddziaływania na interesariuszy przez otoczenie, w tym miasto tak, by dzięki temu oddziaływaniu wzmacniać pozytywne nastawienie wobec przedmiotowej sprawy.

8 D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji...*, s. 86–87.

9 J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 143.



Rysunek 9. Siatka interesariuszy w układzie „wpływ-zainteresowanie”

Źródło: opracowanie własne na podstawie: F. Ackermann, C. Eden, *Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice*, „Long Range Planning” 2011, No. 44, s. 179–196.

4.3. Upodmiotowienie mieszkańców

4.3.1. Budżet obywatelski

W ostatnich latach na popularności zyskał budżet obywatelski. Rozwiązanie to pozwala mieszkańcom na współdecydowanie o inwestycjach, które powinny być podejmowane przez władze lokalne.

Po raz pierwszy budżet partycypacyjny wprowadzono w Porto Alegre w Brazylii, a do 2010 r. zastosowano go w około 510 miastach Ameryki Południowej. Następnie został wdrożony w około 200 miastach Europy, potem w Afryce, Azji i Ameryce Północnej, rozpowszechniając się na całym świecie¹⁰. W Polsce po raz pierwszy wprowadzono tego rodzaju budżet w latach 2003-2005 w Płocku, następnie w 2011 roku w Sopocie, gdzie uzyskał miano „budżetu obywatelskiego”. Po realizacji tej inicjatywy, w ślad Sopotu poszły kolejne miasta¹¹.

¹⁰ E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, No. 8(2).

¹¹ W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 6.

W Polsce do niedawna jeszcze nie istniały żadne przepisy prawne regulujące budżet obywatelski. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wprowadziła budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych.

W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego¹².

Budżet obywatelski polega na tym, że mieszkańcy opracowują według ustalonych uprzednio zasad pomysły na projekty, które (o ile spełniają kryteria formalne) następnie podlegają głosowaniu. Wybierane do realizacji są projekty, które zdobyły największą liczbę głosów.

Zgodnie z zapisami ustawy w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego ma charakter obowiązkowy, a wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Ustawa przewidziała tzw. „skale terytorialne” dla budżetów obywatelskich i stanowi, że środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

Do właściwości rady gminy należy określenie w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, a są nimi w szczególności¹³:

1. Wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem – o ile jest to możliwe – uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U., poz. 1696)¹⁴;
2. Wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
3. Zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
4. Zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

12 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 5a ust. 4.

13 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 5a ust. 7.

14 Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 „Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych” (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169), przez uniwersalne projektowanie rozumie się projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania.

Podstawowe etapy realizacji budżetu obywatelskiego:

- podjęcie przez władze jednostki samorządu terytorialnego decyzji o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego,
- określenie ram organizacyjnych (przypisanie zadań związanych z budżetem określonej komórce w urzędzie, powołanie komisji lub ciał doradczych),
- ustalenie zasad (np. wysokości kwoty wydzielonej z budżetu na dany rok; warunków które muszą spełniać zgłaszane projekty; określenie, kto ma prawo zgłaszania projektów, przygotowanie odpowiedniego szablonu zgłoszenia projektu, miejsce i termin zgłaszania),
- upowszechnienie informacji o projekcie,
- opracowywanie projektów,
- weryfikacja projektów (przez uprzednio ustaloną komisję),
- wybór projektów do realizacji (głosowanie mieszkańców),
- realizacja projektów.

Zalety budżetu partycypacyjnego:

- przybliżenie mieszkańcom procesu decyzyjnego odnośnie kształtowania warunków bytowych,
- mieszkańcy stają się współodpowiedzialni za efektywność realizowanych przedsięwzięć,
- władze pozyskują dodatkową, nieujawnioną dotąd wiedzę o potrzebach mieszkańców,
- rośnie zainteresowanie mieszkańców sprawami publicznymi,
- wpływa na budowanie lokalnej tożsamości małych społeczności,
- uelastycznienie procesu decyzyjnego,
- wpływa na lepsze porozumienie na linii władza–mieszkaniec,
- zwiększa przejrzystość i wiarygodność działania władzy miasta, umożliwia kontrolę oddolną działania władz,
- zapobiega marnotrawieniu środków publicznych na realizację nietrafionych przedsięwzięć,
- zmniejsza etatystyczne, żądaniowe postawy mieszkańców.

Budżet partycypacyjny wiąże się także z pewnymi negatywnymi zjawiskami, które mogą mu towarzyszyć lub ujawnić się w trakcie realizacji i tym samym wpłynąć na jego efektywność, a są nimi następujące sprawy:

- wydłużenie w czasie procesu podejmowania decyzji przez dodatkowe koszty transakcyjne (w tym nakład czasu, np. związany z koniecznością organizowania spotkań, dokonywania uzgodnień),
- możliwość powstania „lobby” – silnych grup interesariuszy zdolnych do forsowania swoich rozwiązań (np. szkoły, przychodnie zdrowia, biblioteki – podmioty, wokół których integrują się mieszkańcy),
- ryzyko rozmycia odpowiedzialności za przyjęte do realizacji przedsięwzięcia z uwagi na kolektywne podejmowanie decyzji,
- wzrost kosztów związanych z obsługą procesu przeprowadzenia budżetu obywatelskiego.

4.3.2. Panel obywatelski

Panele obywatelskie są jedną z najszerzej przyjętych nowych form włączania obywateli w podejmowanie decyzji w samorządach lokalnych. W latach 90. i 2000. tego rodzaju panele upowszechniły się w lokalnych władzach Wielkiej Brytanii¹⁵. Na użytek tej formy deliberacji zostaje wyłoniona losowo reprezentatywna próba spośród populacji mieszkańców danego terytorium. Zadaniem uczestników panelu jest rozstrzygnięcie wybranej ważnej z punktu widzenia danej społeczności kwestii w przyjętym okresie czasu trwania panelu¹⁶. Z założenia panel obywatelski służyć ma optymalnemu rozpoznaniu w wybranym obszarze i wykorzystać najpełniej wiedzę i doświadczenia uczestników panelu.

Kluczowe aspekty organizacji panelu obywatelskiego¹⁷:

1. Decyzja o organizacji panelu. Optymalnie, gdy panel obywatelski jest uwzględniony jako jedna z form komunikacji społecznej w prawie miejscowym. Uchwała rady gminy może określać, ile podpisów jest potrzebne, by zorganizować panel. Inicjatywa może pochodzić od określonej liczebnie grupy mieszkańców, od wójta (burmistrza, prezydenta), rady gminy (miasta). Można też przyjąć, że corocznie przeprowadza się określoną liczbę paneli i ustalenia tego typu zapadają w określonym momencie roku.
2. Dobór uczestników powinien być losowy. Dzięki temu zapewniona jest niezależność opinii, brak konkurencji politycznej. Do udziału mogą zgłosić się tylko osoby wylosowane, a wylosowanym może być potencjalnie każdy mieszkaniec.
3. Skład panelu powinien uwzględniać strukturę demograficzną mieszkańców. W ten sposób zapewniona jest reprezentatywność panelu. Chodzi o jak najlepsze odzwierciedlenie charakteru całej populacji w pomniejszonej skali.
4. Wiążący charakter. Wypracowane rekomendacje, stanowiska panelistów powinny być dla władz lokalnych wiążące. Taka decyzja powinna zostać podjęta przed organizacją panelu. Można przyjąć, że za wiążące przyjmuje się te stanowiska, które mają określony próg procentowy poparcia (np. 80% wszystkich panelistów).
5. Eksperckie przygotowanie. Zarówno uczestnicy panelu, jak i organizatorzy powinni być profesjonalnie przygotowani. Paneliści zostają zapoznani jak najszerzej ze sprawą, dla której powołano panel. W tym celu wypracowanie

15 S. Martin, *Engaging with Citizens and Other Stakeholders*, [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2009, s. 279–296.

16 J. Stewart, *Innovations in Democratic Practice in Local Government*, „Policy and Politics” 1996, No. 24, s. 29–41.; G.G. Van Ryzin, *Validity of an On-line Panel Approach to Citizen Surveys*, „Public Performance and Management Review” 2008, No. 32, s. 236–262.

17 M. Gerwin, *Panele obywatelskie: przewodnik po demokracji, która działa*, Otwarty Plan, Kraków 2018, https://citizensassemblies.org/wp-content/uploads/2018/10/Panel-obywatelski-przewodnik_PL_web.pdf (dostęp: 14.01.2020).

stanowiska przez panelistów następuje po etapie edukacyjnym, podczas którego otrzymują oni wieloaspektową ekspercką wiedzę. Na spotkania zapraszani są specjaliści z zakresu problemowego. Możliwe jest także transmitowanie ich wypowiedzi. Każdy interesariusz zagadnienia (osoba prywatna czy organizacja) powinna mieć możliwość przedstawienia swojej perspektywy. Niewykluczone, że indywidualne nastawienie wobec rozstrzyganej kwestii ulegnie zmianie w wyniku przebiegu panelu.

6. Urzędnicy muszą zostać przeszkoleni z istoty i korzyści prowadzenia panelu, zasad jego przygotowania i prowadzenia. Przygotowania w tym zakresie powinny wykreować pozytywne nastawienie wobec panelu i przekonać urzędników, że mieszkańcy są w stanie podejmować słuszne dla nich decyzje.
7. Właściwe przygotowanie tematyki panelu. Temat powinien być jasno i przejrzyście sformułowany, a zakres odpowiedni względem możliwości przeprowadzenia części edukacyjnej. Temat powinien dotyczyć całej lokalnej społeczności. Temat może być sformułowany w trybie pytającym. Można też posłużyć się stwierdzeniem odzwierciedlającym problem.
8. W skład zespołu organizacyjnego powinny wchodzić również osoby spoza struktur urzędu miasta. Część zadań organizacyjnych, zwłaszcza tych, które związane są z zapewnieniem bezstronności wypracowanych rozwiązań, powinno należeć do koordynatorów zewnętrznych, niezależnych. Chodzi na przykład o proces losowania, zapraszania ekspertów. Niezbędne jest zapewnienie neutralności wobec struktur miejskich. Część spraw powinna pozostać w gestii urzędników, na przykład kwestie związane z ochroną danych osobowych.
9. Deliberacja. Istotą panelu jest wypracowywanie stanowisk, opinii, rozwiązań na drodze spotkań i rozmów. Konieczne są dyskusje zarówno w małych, jak i dużych grupach. Konieczne jest zaangażowanie moderatorów.
10. Integracja uczestników. Uczestnicy, zanim przystąpią do prac, powinni najpierw się poznać. Musi zostać zbudowana przyjazna atmosfera sprzyjająca wspólnej pracy. Uczestnicy muszą „otworzyć” się na innych. Mogą być organizowane warsztaty integrujące uczestników.
11. Optymalizacja czasu trwania panelu. Czas poświęcony na panel powinien umożliwiać dogłębne rozważenie problemowego obszaru, zarówno co do przyczyn wystąpienia problemu, jak i jego skutków oraz możliwych rozwiązań.
12. Transparentność. Wystąpienia ekspertów i interesariuszy obszaru problemowego w części edukacyjnej powinny być transmitowane na żywo i nagrywane. Pozostali zainteresowani powinni mieć z kolei możliwość przekazania panelistom swoich uwag i komentarzy.
13. Wielkość panelu. Wielkość wylosowanej próby zależy od wielkości jednostki osadniczej, której sprawa ma być rozstrzygnięta. Założeniem jest

stworzenie reprezentatywnej próby, ale i takiej liczebnie, by zapewnić różnorodność perspektyw.

14. Promocja. Niezbędne jest poinformowanie mieszkańców o tym, że odbędzie się panel. Kompleksowa informacja ma na celu nadanie panelowi odpowiedniej rangi oraz zapewnienie, że każdy zainteresowany będzie mógł przekazać swoje ewentualne uwagi panelistom.
15. Dieta dla panelistów. Uczestnicy panelu powinni mieć zapewnioną dietę, której istotą jest pokrycie kosztów (lub utraconych korzyści) w związku z uczestnictwem w panelu.
16. Wypracowanie rekomendacji i konsensusu. Pomocne jest przygotowanie wniosków z części edukacyjnej. Można wykorzystać dodatkowe metody porządkowania treści przedstawionych podczas etapu edukacyjnego, na przykład analizy kosztów i korzyści. Można wykorzystać też formy warsztatowe, kafeteryjne. Powinno się opracować zasady zgłaszania rekomendacji. Te powinny podlegać dyskusji i uwagom ekspertów. Jeśli zgłoszonych będzie więcej niż jedna rekomendacja, należy zorganizować głosowanie. Wyniki panelu muszą zostać ogłoszone.

Zgodnie z powyższymi rozważaniami, za podstawowe standardy panelu obywatelskiego należy przyjąć następujące aspekty¹⁸:

1. Losowy dobór uczestników.
2. Reprezentatywność panelu pod względem demograficznym.
3. Niezależny zespół koordynatorów.
4. Panel obywatelski ma możliwość zapraszania ekspertów.
5. Uwzględnienie możliwie najszerszego, od strony praktycznej, zakresu perspektyw.
6. Zaproszenie wszystkich zainteresowanych stron.
7. Deliberacja.
8. Otwartość.
9. Wystarczająco dużo czasu na zastanowienie się.
10. Wpływ.
11. Transparentność.
12. Promocja.

4.3.3. Miejski *hackathon*

Hackathon to metoda zaczerpnięta ze świata programistów. Termin ten składa się z dwóch słów: *hack* (pol. hakować) i *marathon* (pol. maraton). Słowo hakować zgodnie z pierwotnym znaczeniem odwołuje się nie do karalnej praktyki wykradania chronionych prawem zasobów internetowych, ale do osoby hakera jako tej, która „programuje z entuzjazmem”, która uważa, że informatyka

¹⁸ *Ibidem*.

i udostępnianie informacji jest pozytywnym dobrem i uważa, że etycznym obowiązkiem jest ułatwienie dostępu do komputerów i zasobów obliczeniowych¹⁹.

Hackathon nazywany jest zamiennie maratonem projektowania. Oryginalnie jest to wydarzenie o charakterze konkursowym skierowane do programistów, podczas którego informatycy i inne osoby związane z rozwojem oprogramowania (projektanci grafiki, twórcy interfejsów i menedżerowie projektów), otrzymują zadanie rozwiązania określonego problemu związanego z programowaniem²⁰. Czas trwania *hackathonu* jest krótki – zazwyczaj jedna doba lub weekend. Zadanie do wykonania ogłaszane jest w dniu rozpoczęcia konkursowego maratonu. Zakres zadania bywa zróżnicowany, niekiedy są to kompleksowe zagadnienia, czasem dotyczą wąskiego obszaru. *Hackathony* organizują duże korporacje, np. Coca-Cola, Samsung, McDonald's, Ford, Toyota, Hewlett-Packard. *Hackathon* przynosi korzyści zarówno organizatorom (nowa wiedza) jak i uczestnikom (szansa na karierę).

Z czasem metoda maratonu konkursowego została zauważona także przez środowiska zainteresowane rozwojem miast. *Hackathon* miejski to wydarzenie, w którym problemy są rozwiązywane w ograniczonym czasie (zwykle 24 do 48 godzin) przy intensywnej współpracy uczestników. Tematyka *hackathonu* jest zwykle z góry określona, jednak kreatywność w rozwiązywaniu problemów jest na pierwszym planie. *Hackathon* opiera się na dwóch filarach: współpracy i partycypacji oraz dostępie do informacji²¹. Zaangażowanie przedstawicieli różnych zawodów, społeczności, inaczej mówiąc – jak największej różnorodności interesariuszy – jest trzonem tego typu wielogodzinnych spotkań. Rodzi się swoisty „ferment” kreatywności dzięki nagromadzeniu zaangażowanych osób pragnących rozwiązać zadane zagadnienie. Jednocześnie niezbędne są narzędzia wspomagające wymianę informacji i dostęp do niej, jednak samo uczestnictwo mnogości różnorodnych interesariuszy daje wgląd w problem dzięki posiadanym przez nich różnego rodzaju i o różnym zakresie informacji. Kluczowe komponenty *hackathonu* miejskiego²²:

1. Organizacja

Konieczny jest zespół organizacyjny, który definiuje temat i program oraz wybiera miejsce, a następnie zaprasza uczestników. Może to być zaproszenie otwarte dla wszystkich zainteresowanych lub węższe – do wybranej grupy bliskich interesariuszy problemu (np. transportu drogowego, zieleni w mieście). Jeśli tematyka jest wielowątkowa, pożądane jest zaangażowanie osób z różnych zawodów, środowisk.

19 Music hack day (<http://musichackday.org>), 3 NASA International Space Apps Challenge (<http://spaceappschallenge.org/>), 4 Random Hacks of Kindness (<http://rhok.org>), za: J.L. Zapico, D. Pargman, H. Ebner, E. Eriksson, *Hacking Sustainability: Broadening Participation through Green Hackathons*, w: *Fourth International Symposium on End-User Development*, IT University of Copenhagen, Denmark, <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:635996/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 16.01.2020).

20 <https://pl.wikipedia.org/wiki/Hackathon> (dostęp: 16.01.2020).

21 K. Pogačar, A. Žižek, *Urban Hackathon – Alternative Information Based and Participatory Approach to Urban Development*, „Procedia Engineering” 2016, No. 00.

22 <https://www.citytoolbox.net/tools/urban-hackathon/> (dostęp: 16.01.2020).

2. Lokalizacja

Większość *hackathonów* odbywa się w pomieszczeniach. Miejsce powinno być w jakiś sposób znaczące, ważne dla lokalnej społeczności i powinno być łatwo dostępne dla wszystkich uczestników. Konieczna jest taka aranżacja przestrzeni, by była możliwa praca w grupie, powinny być dostępne tablice, komputery, projektor.

3. Wyżywienie i zakwaterowanie

Ponieważ hackatony są kompaktowymi formatami czasowymi, które mogą trwać od dwóch do trzech dni z rzędu, jedzenie jest niezbędnym elementem, także z uwagi na funkcję społeczną, integrującą uczestników. W *hackatonach* uwzględniany jest nocleg, co warto uwzględnić także w przypadku *hackathonów* miejskich.

4. Komunikacja

Niezbędna jest odpowiednia promocja wydarzenia wszelkimi możliwymi kanałami (media społecznościowe, zaproszenia do skrzynek pocztowych, plakaty, media, strony internetowe). Dla lepszej organizacji wydarzenia przydatne jest wcześniejsze zarejestrowanie się, aby było wiadomo, ilu będzie uczestników. Niezbędne jest stałe informowanie o przebiegu, ewentualnych zmianach w programie. Na koniec uczestnicy muszą poznać wnioski, jakie płyną z wydarzenia. Do tego należy wykorzystać także różne kanały komunikacji.

Etapy *hackathonu* miejskiego przedstawia rysunek 10.



Rysunek 10. Etapy pracy podczas *hackathonu* miejskiego

Źródło: <http://smartcity-expert.eu/hackathon-miejski/> (dostęp: 16.01.2020).

4.3.4. *World café*

Metoda *world café* (światowa kawiarnia) jest kolejną z metod deliberacyjnego podejmowania decyzji. Jest to prosty, skuteczny i elastyczny format do prowadzenia dialogu w dużej grupie na wskazany temat²³. Metafora kawiarni odwołuje się do pomysłu nieformalnego spotkania przy wielu małych stolikach. Przy każdym

23 <http://www.theworldcafe.com/key-concepts-resources/world-cafe-method/> (dostęp: 16.01.2020).

stoliku jest zazwyczaj jeden stały uczestnik (gospodarz), natomiast rozmówcy zmieniają się, przechodzą od stolika do stolika. Inaczej mówiąc, uczestnicy biorą udział w rundach rozmów, przynajmniej tylu, ile jest stolików. Gospodarz rozpoczyna rozmowę. Jego zadaniem jest zarysowanie głównego wątku rozmowy. Ideą tej metody jest nakłonienie do rozmowy, a przymiotnik „światowa” ma oddawać możliwość uwzględnienia dużej liczby rozmówców²⁴. Na efektywność tej metody składają się następujące komponenty²⁵:

1. Kontekst

Należy określić cel oraz pewne wstępne parametry, w ramach których będzie się odbywał dialog. Rolę tę najczęściej spełnia facylitator, do którego zadań należy zaproszenie możliwie najbardziej zróżnicowanej grupy uczestników. Uczestnicy są zapoznani z zasadami *world café* przed przystąpieniem do danego przedsięwzięcia. Niekiedy możliwe jest poprzedzenie rozmów przy stolikach dyskusją panelową z udziałem ekspertów, co inspiruje do dyskusji kawiarnianej.

2. Miejsce

Miejsce powinno być przyjazne, zapewniać poczucie bezpieczeństwa, komfortu i wzmacniać szacunek dla rozmówców. Może to być instytucja publiczna (np. uniwersytet). Przyjaznej atmosferze sprzyja odpowiednie oświetlenie, muzyka, napoje i przekąski.

3. Zagadnienia

Dyskusja toczy się wokół ustalonego wcześniej zagadnienia. Zagadnienie, na przykład w formie pytania, powinno być umieszczone w pomieszczeniu, gdzie odbywają się rozmowy, tak, by każdy uczestnik mógł przywołać je w każdej chwili rozmów. Zagadnienie nie powinno skłaniać do osądzania działań innych, ale raczej do zgłębienia natury problemu i poznania perspektywy innych uczestników, ich doświadczeń, osobistych historii. Czas trwania musi zapewniać możliwość przeprowadzenia niezbędnej rozmowy, ale nie może być zbyt długi, by uczestnicy nie znużyli się.

4. Zapewnienie każdemu uczestnikowi możliwości wniesienia maksimum wkładu w dialog

Gospodarz stolika powinien być dobrany losowo, nie „na ochotnika”. Ochotnikami okazują się najczęściej osoby zbyt pewne siebie, co rzutować może na efektywność dyskusji. Losowość można osiągnąć przez wybór osób noszących określony kolor ubrania. Gospodarze powinni dbać o to, by każdy przy stoliku miał szansę się wypowiedzieć. Rolą gospodarza jest sporządzanie notatek. Notatki są do dyspozycji uczestników kolejnej rundy. Dodatkowo, dla ułatwienia rozmów, na każdym stoliku można umieścić zbiór wskazówek dla gospodarza w rodzaju: „Słuchaj aktywnie. Daj rozmówcom

24 L. Carson, *Designing a Public Conversation using the World Café Method*, „Social Alternatives” 2011, No. 30, <https://www.bmartin.cc/pubs/11sa/Carson.pdf> (dostęp: 15.01.2020).

25 Na podstawie: *Ibidem*.

odczuć, że są słuchani” lub: „Jeśli ktoś mówi za szybko, nie obawiaj się poprosić o mówienie wolniej”.

5. Łączenie perspektyw

Po zakończeniu rundy (najczęściej sygnalizowanej jakimś przyjemnym motywem dźwiękowym), uczestnicy (za wyjątkiem gospodarzy) mają za zadanie zmienić stolik, ale w taki sposób, by maksymalnie zmienił się skład. Nie chodzi tu o przemieszczanie się blokami, ale indywidualnie. Runda rozpoczyna się wprowadzeniem gospodarza stolika oraz zapoznaniem się z notatkami z poprzednich rund. Gospodarz referuje (bez zbędnych detali) idee, które pojawiły się podczas rund wcześniejszych. Ważne, by nie obawiać się dzielić szalonymi pomysłami. Zawsze można powiedzieć, że zasłyszano się je gdzieś w poprzedniej rundzie od kogoś innego. Daje to szansę pomysłowi na poddanie go pod dyskusję.

6. Koncentracja uwagi na całości

Ważne, by rejestrować na bieżąco gromadzone przez gospodarzy notatki i nie utracić oryginalnego sensu wypowiedzi uczestników. Można tego dokonać przez grupę wolontariuszy, zapisujących na przenośnych urządzeniach notatki zbierane ze stolików i przekazujących je grupie osób, których zadaniem jest systematyzowanie pojawiających się idei (grupowanie ich), reasumpcja. Po zakończeniu ostatniej rundy uczestnicy mają możliwość zapoznania się z całością obrad. Można na koniec zorganizować plenarną dyskusję na temat przebiegu rozmów, najbardziej zaskakujących idei.

7. Wiedza kolektywna

Baza wiedzy powstała po *world café* jest inspiracją dla podejmowania wyzwań, wprowadzania zmian. Warto zadbać o jej upowszechnianie, by zapewnić wpływ na procesy decyzyjne związane z tematem kawiarni. Proces upowszechniania może odbywać się poprzez spotkania osiedlowe, publikacje w mediach.

Metoda *world café* może mieć charakter pomocniczy, niejako wstępny wobec zamierzonych dalszych konsultacji społecznych. Pomaga bowiem wzbudzić zainteresowanie tematem i zogniskować wokół niego grupę zaangażowanych osób²⁶.

4.4. Współpraca z organizacjami III sektora

Organizacje pozarządowe najogólniej można zdefiniować jako specyficzne, współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące grupy obywateli, które cechuje względna dojrzałość społeczna, określony stopień zorganizowania,

²⁶ <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/world-cafe/> (dostęp: 16.01.2020).

prywatny charakter inicjatywy, dobrowolność uczestnictwa, niezależność i niekomercyjność, a także – na ogół – znaczny udział wolontariatu i istotna rola w kształtowaniu postaw ludzkich²⁷.

Współcześnie używa się wielu pojęć nawiązujących do tych organizacji, na przykład: organizacje pozarządowe, organizacje społeczne, charytatywne, obywatelskie, ochotnicze, sektor pozarządowy, niedochodowy, *non-profit* czy właśnie trzeci sektor, stosuje się też skrót z języka angielskiego NGO (ang. *non-governmental organization*).

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych traktuje się jako wynik zawodności rynku i państwa w zaspokajaniu zbiorowych ludzkich potrzeb. Zrzeszają one tym samym ludzi skupionych wokół jakiś znaczących dla danej grupy problemów, mają dużą wiedzę na temat istoty owych zjawisk. Właściwa współpraca z tymi podmiotami rodzi szanse na identyfikację ważnych zagadnień w funkcjonowaniu społeczności lokalnych, interesariuszy tych problemów oraz metod ich rozwiązywania.

Organizacjami pozarządowymi są zgodnie z ustawą osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4:

- niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, definiując pojęcie organizacji pozarządowej, przytacza dwie jej najczęściej stosowane formy – fundacje i stowarzyszenia²⁸.

Fundacje tworzy się w oparciu o ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach²⁹. Fundacja jest podmiotem ustanawianym przez osoby prawne lub fizyczne do realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, uzyskującym osobowość prawną przez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Cechą fundacji jest niedochodowość celu, dla którego została powołana, przy czym do jego realizacji fundacja może prowadzić działalność gospodarczą oraz pozyskiwać środki z innych źródeł. Spośród innych podmiotów trzeciego sektora fundację wyróżnia majątek – działalność fundacji opiera się na zasobach majątkowych. Fundacja nie ma więc członków, ale fundatora, który decyduje o celu i składnikach majątkowych przeznaczonych na jego realizację. Każda fundacja musi mieć statut określający jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności, skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu oraz jego członków. Statut może też zawierać inne postanowienia, a zwłaszcza dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej.

27 P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 170.

28 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 3, ust. 2.

29 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 (tekst jednolity) ze zm.

„Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych”³⁰. Stowarzyszenia tworzone są w oparciu o ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³¹. W odróżnieniu od fundacji główną zasadą przyświecającą ich działaniu jest członkostwo. Do założenia stowarzyszenia o osobowości prawnej niezbędnych jest piętnastu członków. Stowarzyszenie zwykle (nieposiadające osobowości prawnej) musi liczyć przynajmniej trzech członków. Działalność stowarzyszenia opiera się na pracy społecznej członków. Oni decydują o sprawach strategicznych i ich zrealizowaniu. Każde stowarzyszenie musi opracować statut, określający w szczególności jego nazwę, teren działania, siedzibę, cele i sposoby realizacji, kwestie członkostwa, władz stowarzyszenia (najwyższą władzą jest walne zebranie członków), sposoby uzyskiwania środków finansowych, w tym ustalania składek członkowskich. Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, z tym jednak zastrzeżeniem, że dochód z niej musi służyć realizacji celów statutowych i nie może być podzielony między członków. Jest to tym samym działalność nastawiona nie na zysk, ale na realizację celów statutowych.

Prezentując prawne podstawy funkcjonowania trzeciego sektora, należy wspomnieć o statusie organizacji pożytku publicznego, który został utworzony na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³².

Działalność pożytku publicznego (działalność społecznie użyteczna) może być podejmowana także przez³³:

1. Osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
2. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
3. Spółdzielnie socjalne;
4. Spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie³⁴, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

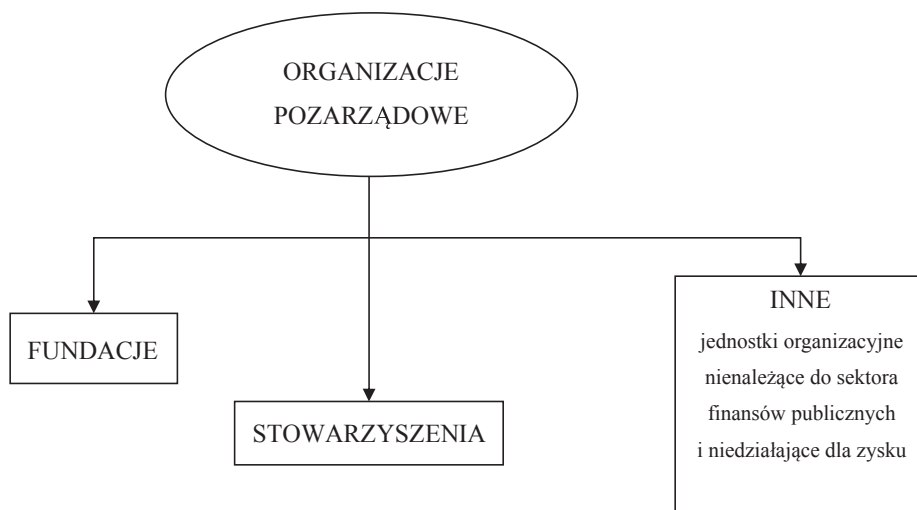
30 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 (tekst jednolity) ze zm., art. 2, ust. 1.

31 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

32 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 20, ust. 1.

33 *Ibidem*, art. 3 ust. 3.

34 Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz.U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.



Rysunek 11. Organizacje pozarządowe wg form prawnych

Źródło: D. Moroń, *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 18.

Podstawy prawne dla współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi stanowi ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁵. Powyższy akt prawny reguluje zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi³⁶. Zgodnie z ustawą organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Sferę publiczną ustawa definiuje jako zadania w zakresie³⁷:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
 - a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
 - b) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
 - c) działalności charytatywnej;

³⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³⁶ *Ibidem*, art. 1.

³⁷ *Ibidem*, art. 3.

- d) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- e) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- f) ochrony i promocji zdrowia;
- g) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- h) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- i) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- j) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- k) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- l) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- m) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- n) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- o) wypoczynku dzieci i młodzieży;
- p) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- q) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- r) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- s) turystyki i krajoznawstwa;
- t) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- u) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- v) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- w) ratownictwa i ochrony ludności;
- x) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- y) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- z) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
 - aa) promocji i organizacji wolontariatu;
 - ab) pomocy Polonii i Polakom za granicą;
 - ac) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
 - ad) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
 - ae) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
 - af) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
 - ag) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32.

Podstawy prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pożytku publicznego uregulowane są także w ustawie o finansach

publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.³⁸, określającej w szczególności zapisy umów o udzielenie dotacji tym podmiotom przez jednostki samorządowe na wykonanie zleconych zadań.

Współpraca organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego może przyjmować charakter finansowy lub niefinansowy³⁹.

Współpraca finansowa obejmuje zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych. Jednostki samorządowe mogą w drodze umowy zlecić organizacjom pozarządowym wykonywanie zadań publicznych lub wspierać finansowo wykonywanie zadań publicznych. Zlecenie realizacji zadań publicznych może wiązać się z ogłoszeniem przez organ administracji publicznej otwartego konkursu ofert na realizację zadania. Takie podejście jest wyrazem konkurencyjności, równości w traktowaniu wszystkich potencjalnych podmiotów. Można też uczynić to w trybie pozakonkursowym, przez złożenie wniosku przez organizację pozarządową i w ten sposób powierzyć jej realizację zadania publicznego. Ponadto mieszkańcy mogą bezpośrednio, lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych, ubiegać się (przez złożenie wniosku) o realizację zadania publicznego w ramach tzw. inicjatywy lokalnej. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych.

Jeśli chodzi o współpracę o charakterze niefinansowym, może ona przyjmować formę:

- 1) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- 2) konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 3) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego;
- 4) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym złożonych z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz przedstawicielami właściwych organów administracji publicznej;
- 5) umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁰.

Ramy współpracy jednostki samorządowej z organizacjami pozarządowymi określa program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Program może też być uchwalony na kilka lat

38 Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm., art. 221.

39 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 5.

40 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241.

– wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Program powinien zawierać⁴¹:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków planowanych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Podejmowana pomiędzy organizacjami pozarządowymi oraz jednostkami samorządu terytorialnego współpraca powinna opierać się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności⁴².

4.5. Partnerstwo publiczno-prywatne

Do czasu wdrożenia dedykowanych partnerstwu publiczno-prywatnemu przepisów prawnych współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami gospodarczymi funkcjonowała głównie w oparciu o ustawę o prawie zamówień publicznych. Ustawa ta jednak zasadniczo miała swoje zastosowanie do wyłownienia wykonawców zamawianych przez jednostki samorządowe towarów, usług czy robót budowlanych, a zawierane umowy nie były wynikiem wspólnego dookreślenia i realizowania przedsięwzięcia oraz współdzielenia wiążących się z nim ryzyk przez prywatną i publiczną stronę. Ustawa ta ponadto nie stanowiła podstawy do szerszej współpracy pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, umożliwiając ją tylko w sztywnym, zdefiniowanym precyzyjnie przez ustawę zakresie, czyli mieszczącym się w zbiorze kategorii przedmiotów zamówienia.

Na gruncie doświadczeń angażowania przedsiębiorstw do zadań publicznych w oparciu o prawo zamówień publicznych zrodziła się potrzeba stworzenia aktu prawnego poszerzającego ramy współpracy publiczno-prywatnej.

41 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 5a ust. 4.

42 *Ibidem*, art. 5 ust. 3.

Obecnie partnerstwo publiczno-prywatne (ppp) w Polsce regulują przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴³, która zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę z 2005 r.⁴⁴ Obowiązująca ustawa określa ramy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z jej zapisami przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym⁴⁵.

Bez względu na formułę, w jakiej miasto angażuje do wykonywania zadań publicznych podmiot prywatny, nie zdejmuje taka kooperacja z jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za wykonywanie powierzonych ustawowo zadań publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne nie oznacza pozbawienia się odpowiedzialności przez gminę za ich świadczenie, a jedynie współpracę gminy (jako wciąż jednostki odpowiedzialnej ustawowo) z podmiotem prywatnym w określonym umownie zakresie.

Zastosowanie w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego znajdują również takie akty prawne jak wspomniane prawo zamówień publicznych czy ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi i wiele innych.

Partnerem publicznym w ramach umowy o ppp może być:

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inna niż określona w punkcie a) osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w punkcie a), pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50% lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego
- c) związki podmiotów, o których mowa w punktach a) i b).

Partnerem prywatnym może być przedsiębiorca polski lub zagraniczny.

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego może być⁴⁶:

- a) budowa lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność,

43 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

44 Ustawa ta nie spełniła pokładanych w niej nadziei, praktyka zweryfikowała ją negatywnie, nie przyczyniła się do nawiązywania partnerstw publiczno-prywatnych.

45 Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, art. 1.1.

46 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 2.

d) inne świadczenia połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Współpraca publiczno-prywatna przyjmuje wiele form w zależności od natężenia zaangażowania każdej ze stron zarówno w wymiarze organizacyjnym, własnościowym, jak i finansowym czy w zakresie przejęcia zakresu ryzyk.

Przykładowe formuły podziału zadań i ryzyk, które wykształciła praktyka w zakresie ppp przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Charakterystyka wybranych modeli ppp

Model ^a	Rola partnera prywatnego	Rola podmiotu publicznego	Cechy szczególne
BOT (Build, Operate, Transfer; buduj, eksploatuj, przekazaj)	Budowa, eksploatacja obiektu Przekazanie podmiotowi publicznemu	Regulacja i nadzór Finansowanie i własność	Przeniesienie ryzyka związanego z projektowaniem, budową i eksploatacją na stronę prywatną.
DBFO (Design, Build, Finance, Operate; projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj)	Projekt, budowa, finansowanie, własność w okresie eksploatacji	Regulacja i nadzór	Model najbardziej zbliżony do koncesji, w której partner prywatny działa na własne ryzyko i rachunek. Wysoki stopień odpowiedzialności partnera prywatnego, zaangażowanie jego środków na potrzeby publiczne, transfer większości ryzyka przedsięwzięcia
BOO (Build, Own, Operate; buduj, posiadaj, eksploatuj)	Budowa i eksploatacja, własność, finansowanie	Regulacja i nadzór	Nie dochodzi tu do przejęcia inwestycji przez podmiot publiczny po okresie umownym. Często wykorzystywany w sektorze energetycznym
BTL (Build, Transfer, Lease; buduj, przekazaj, dzierżaw)	Finansowanie, budowa, przekazanie stronie publicznej i dzierżawa na mocy umowy	Własność, regulacja i nadzór	Po sfinansowaniu inwestycji przez partnera prywatnego strona publiczna przejmuje własność, a następnie dzierżawi partnerowi do końca okresu umownego
BOR (Build, Operate, Renewal; buduj, eksploatuj, odnawiaj koncesję)	Budowa, finansowanie, eksploatacja i utrzymanie, po okresie umownym możliwość zażądania odnowienia koncesji	Regulacja i nadzór	Łączy odpowiedzialność za zwykle rozdzielne funkcje – projektowanie, konstruowanie oraz utrzymanie – w ramach jednego podmiotu, co pozwala na uzyskanie korzyści płynących z całościowego podejścia do projektu

^a Czasowniki opisują zakres odpowiedzialności strony prywatnej w projekcie.

Źródło: A. Jadach-Sepioto, K. Sobiech-Grabka, I. Herbst, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 35.

Zalety ppp można określić jako następujące⁴⁷:

- 1) możliwość wykorzystania korzyści skali (podmiot prywatny może oferować usługę na obszarze kilku gmin),
- 2) złamanie samorządowego monopolu na wykonywanie określonego zadania,
- 3) odpolitycznienie zarządzania lokalnymi usługami,
- 4) rozwój infrastruktury bez konieczności zadłużenia gminy,
- 5) wprowadzenie nowych technologii, co w przypadku niewielkich środków finansowych gminy nie jest możliwe do wykonania przez nią samodzielnie,

⁴⁷ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003, s. 57; *Guidelines on Private Public Partnerships for infrastructure development*, UN/ECE Forum on Public-Private Partnership for Infrastructure: the next steps (PPPs), <http://www.unece.org/ie/ppp/documents/pppguide.pdf>.

- 6) przyspieszenie dostarczania usług komunalnych dzięki możliwości ominięcia konieczności wyłożenia środków finansowych z góry i zastąpienia ich regularnymi płatnościami po wykonaniu inwestycji,
- 7) szybsze wykonanie – sektor prywatny odpowiedzialny za projekt i budowę obiektu, który dodatkowo otrzyma środki kapitałowe dopiero po wykonaniu inwestycji jest zmotywowany do maksymalnego skrócenia okresu wdrażania przedsięwzięcia w życie,
- 8) niższe koszty całkowite – sektor prywatny jest silniej zmotywowany do obniżenia kosztów przedsięwzięcia, a ponadto łatwiej jest obniżyć owe koszty w tym sektorze, ponieważ nie obowiązują go charakterystyczne dla sektora publicznego zasady budżetowania,
- 9) lepsza alokacja ryzyka – rdzeniem ppp jest przeniesienie ryzyka na stronę, która poniesie je po mniejszych kosztach,
- 10) silniejsze bodźce do działania – sektor prywatny jako ten, który ponosi ryzyko finansowe jest silniej zmotywowany do działania;
- 11) wyższa jakość usług – doświadczenia międzynarodowe wskazują na często wyższą jakość usług świadczonych w wyniku partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 12) tworzenie się dodatkowych przychodów – partner prywatny może wygenerować dodatkowy przychód od osób trzecich za sprawą użycia dodatkowych zasobów, redukując tym samym wymagany wkład sektora publicznego,
- 13) zarządzanie publiczne – poprzez przeniesienie odpowiedzialności za dostarczanie usług, sektor publiczny koncentruje się na roli regulatora i kontrolera zamiast na codziennym zarządzaniu dostarczaniem usług publicznych.

Wśród potencjalnych ograniczeń w efektywnym stosowaniu ppp można wymienić ryzyko utraty kontroli nad interesem publicznym, co możliwe jest głównie na skutek braku odpowiednich kompetencji przy zawieraniu umów. Ograniczenie tego czynnika można osiągnąć dzięki zatrudnieniu do przygotowania projektu ppp profesjonalnych doradców: prawnego, technicznego, finansowego, ds. ochrony środowiska⁴⁸.

48 *Projekt ppp od A do Z*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, ppp.gov.pl, s. 32–33 (dostęp: 10.10.2019).

4.6. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

4.6.1. Uwarunkowania współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

W celu wykonywania powierzonych zadań miasto może podejmować współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego⁴⁹. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego cechuje się pewną specyfiką w odróżnieniu od współpracy jednostek gospodarczych. Samorządy lokalne jako „niemobilne”, są „geograficznie ograniczone” względem możliwości wyboru innych jednostek terytorialnych dla wspólnej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Gminy graniczące z większą liczbą innych jednostek samorządowych mają więcej potencjalnych partnerów, co może wpływać na prawdopodobieństwo podjęcia współpracy⁵⁰. Może mieć to szczególne znaczenie ze względu na polityczny charakter władz samorządowych – jeśli władze sąsiadujących samorządów znajdują się w opozycji politycznej, szansa na podjęcie współpracy może maleć, przy jednoczesnej utracie z oczu interesu lokalnego w postaci wspólnej realizacji pożądanego przez obie społeczności lokalne inwestycji.

W dobie konkurencji (nie tylko między przedsiębiorstwami, ale także między obszarami, a więc i gminami) istnieje także ryzyko, że gminy postrzegają będą współpracę jako pewną niekorzyść, szczególnie, jeśli w wyniku takiej współpracy korzyści odnosi także partner (a takie jest przecież założenie współpracy). Korzyści uzyskiwane przez partnera mogą być postrzegane przez drugą stronę jako strata dla niej samej, bowiem relatywnie jej pozycja nie wzrasta w takim stopniu, jak mogłaby, gdyby zachowane było *status quo* partnera. Takie postrzeganie problemu oznaczać może jednak stagnację, bowiem bez współdziałania może okazać się, że żadna strona nie zyska nic⁵¹.

Każde miasto powinno rozważyć możliwość współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Taka współpraca może znacznie odciążyć budżet miasta, pozwolić na przeznaczenie zaoszczędzonych środków na finansowanie innych przedsięwzięć, a więc zaspokojenia większej ilości potrzeb lokalnych bądź pełniejszego zaspokojenia wybranej potrzeby poprzez montaż finansowy środków z inną jednostką samorządową. Ponadto pewnego rodzaju potrzeby wykraczają poza granice administracyjne miast, jak na przykład transport w ramach

49 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 64, ust. 1.

50 O tym i innych uwarunkowaniach podejmowania się przez gminy partnerstwa szerzej w: R.C. Feiock (red.), *Metropolitan Governance. Conflict, Competition, and Cooperation*, Georgetown University Press, Washington DC 2004, s. 72–81.

51 O negatywnych skutkach rywalizacji pomiędzy samorządami między innymi w: T. Herrschel, P. Newman, *Governance of Europe's City Regions. Planning, Policy and Politics*, Routledge, London–New York 2002, s. 174–201.

aglomeracji. Popularnym rozwiązaniem jest współpraca miast z gminami ościennymi w tym zakresie. Z kolei w dużych miastach współistnieją w ramach ich granic administracyjnych instytucje i infrastruktura miejska, powiatowa i wojewódzka. Współpraca jest niezbędna, by nie dublować, a optymalizować świadczone usługi publiczne.

Funkcjonująca w Polsce współpraca gmin w celu wykonywania powierzonych zadań jest powszechna także w innych krajach europejskich, jak Niemcy, gdzie pozwala uniknąć negatywnych skutków tworzenia dużych gmin, umożliwiając jednocześnie specjalizację i profesjonalizację administracji lokalnej, optymalizację planowania, jak również harmonizację działań administracji dotyczących danego obszaru przy jednoczesnym zaangażowaniu społeczności lokalnej i zachowaniu decentralizacji zadań⁵². Współpraca popularna jest także we Francji, która charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem struktur samorządu terytorialnego, a dodatkowo współistnieniem gmin małych (o niewielkim potencjale finansowym) i gmin bardzo dużych⁵³. W świetle regulacji prawnych, miasto może podejmować współpracę w formach zinstytucjonalizowanych, a także zgodnie z cywilistyczną zasadą swobody zawierania umów. W ramach form zinstytucjonalizowanych dostępne są następujące rozwiązania dla współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego:

1. Związek jednostek samorządu terytorialnego.
2. Porozumienie samorządowe.
3. Stowarzyszenie z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.
4. Centrum usług wspólnych.

4.6.2. Związek jednostek samorządu terytorialnego

Związki jednostek samorządowych zawierane są na podstawie zapisów Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Możliwe jest podjęcie współpracy w następujących układach: międzygminnym, międzypowiatowym, gminno-powiatowym. Nie ma możliwości utworzenia związku gminy lub powiatu z województwem.

Prawa i obowiązki jednostek uczestniczących w powstałym związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych temu związkowi, przechodzą na ów związek. Wtedy (tak jak pojedyncza jednostka) związek taki wykonuje powierzone zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Organem

52 A. Dittmann, A. Rösler, *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1–2, s. 112–113.

53 A. Poplewska, *Współpraca międzygminna we Francji (wybrane zagadnienia organizacyjne)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 40 oraz M. Ofiarska, *Nowy model współpracy międzygminnej we Francji (uwagi na tle reformy z 1999 roku)*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 127–131.

stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zaś organem wykonawczym jest jego zarząd.

Formuła związku pozwala na realizację każdego z zadań publicznych należących do właściwości gminy lub powiatu, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Uczestnictwo w związku samorządowym zwalnia jednostkę samorządową z nałożonych obowiązków i konsekwencji prawnych związanych z wykonywaniem danego zadania publicznego⁵⁴. Związek posiada osobowość prawną i odpowiada za działania swoim majątkiem. Związki sprawdzają się szczególnie, gdy jednostki sąsiadujące skorzystać mogą finansowo ze wspólnej inwestycji i dalej świadczenia określonych usług (np. kanalizacja i oczyszczanie ścieków). Innym obszarem stosowania związku jest tworzenie prawa miejscowego.

Cechą charakterystyczną związku jest wspólne uczestnictwo jednostek tworzących związek w podejmowaniu decyzji.

4.6.3. Porozumienie samorządowe

Jednostki samorządu terytorialnego mogą też wspólnie zdecydować o powierzeniu określonych zadań publicznych jednej z jednostek. W tym celu zawierane są porozumienia. Wtedy jednostka wykonująca zadania objęte porozumieniem, przejmuje prawa i obowiązki pozostałych jednostek związane z powierzonymi jej zadaniami, a jednostki te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonych zadań. Porozumienie ma zatem zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy jedna z jednostek dysponuje zasobami umożliwiającymi efektywne wykonywanie zadań na rzecz większej liczby jednostek. Porozumienie może zostać zawarte w następujących układach:

- gmina – gmina,
- powiat – powiat,
- województwo – województwo,
- gmina – powiat,
- gmina – województwo,
- powiat – województwo.

W przypadku porozumień zawieranych między jednostkami różnych szczebli samorządu terytorialnego możliwy jest jedynie transfer zadań ze szczebla wyższego na szczebel niższy⁵⁵.

Porozumienie cechuje, w odróżnieniu od związku, brak możliwości uczestniczenia w decyzjach dotyczących bieżącego wykonywania zadań, a więc i brak

54 K. Janas, W. Jarczewski, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Obserwatorium Polityki Miejskiej, Kraków 2017, s. 157.

55 A. Kudra, *Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Masta Polskich, Poznań 2016, s. 50.

kontroli, a także niska elastyczność form finansowania (wymaga się corocznego ustalenia dotacji celowych – powoduje to sztywność współpracy i może rzutować na niską trwałość)⁵⁶.

4.6.4. Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego

Podstawą prawną dla współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach stowarzyszeń są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach. Ta forma współpracy możliwa jest zarówno między jednostkami tego samego szczebla, jak i między jednostkami różnych szczebli samorządu. Nie ma jednak możliwości, by w oparciu o stowarzyszenie jednostka samorządu terytorialnego realizowała zadanie publiczne wspólnie z jednostką niesamorządową. Nie ma także możliwości przeniesienia na stowarzyszenie odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych przez tworzące je jednostki samorządowe. Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce komunalnej⁵⁷. Dochód przeznaczany jest na cele statutowe stowarzyszenia.

Dla powstania stowarzyszenia wymagane są co najmniej trzy jednostki samorządu terytorialnego. Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną.

W ramach stowarzyszeń realizowane są zadania informacyjno-edukacyjne polegające na wymianie doświadczeń, wspierające działania prorozwojowe⁵⁸.

4.6.5. Centrum usług wspólnych

Centra usług wspólnych (ang. *shared services center*, SSC) to rozwiązanie zapożyczone z sektora biznesu. Wielooddziałowe przedsiębiorstwa wyodrębniają jednostki organizacyjne, które świadczą usługi o charakterze pomocniczym (księgowo, *human relations*, IT). Tworzone są celem konsolidacji zadań, które dotąd były wykonywane (powielane) w oddziałach (filiach) przedsiębiorstwa i jednocześnie nie należały do trzonu działalności przedsiębiorstwa (pełniły funkcje pomocnicze, dotyczyły czynności powtarzalnych, można wykonywać je „na odległość”). Pozwalają na obniżenie kosztów.

Samorządowe centrum usług wspólnych (CUW) to jednostka organizacyjna powołana na mocy ustawy o samorządzie gminnym⁵⁹ i ustawy o samorzą-

56 M. Żak-Skwierczyńska, *Bariery...*, s. 93.

57 Ustawa z dn. 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

58 M. Żak-Skwierczyńska, *Bariery...*, s. 94.

59 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 10a i nast.

dzie powiatowym⁶⁰ lub (dla województw) na podstawie ustawy o samorządzie województwa⁶¹. CUW ma na celu świadczenie jednolitych usług samorządowym jednostkom organizacyjnym objętym wspólną obsługą. Można wskazać następujące przesłanki tworzenia centrów usług wspólnych⁶²:

1. Podniesienie poziomu sprawności zarządzania obsługiwanyimi jednostkami.
2. Ujednolicenie polityki rachunkowości obsługiwanych jednostek.
3. Centralizacja podatku VAT.
4. Ujednolicenie procedur.
5. Obniżenie kosztów funkcjonowania.
6. Kontrola zarządcza – obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów.
7. Optymalizacja wykorzystywanych zasobów.
8. Optymalizacja zatrudnienia w jednostkach objętych wspólną obsługą.

Centrum usług wspólnych stanowi wyodrębnioną jednostkę organizacyjną związku samorządowego. Jednostki tworzące centrum mają swobodę co do określenia zakresu wspólnej obsługi. Jak wskazują doświadczenia, są to najczęściej⁶³:

1. Usługi finansowo-księgowe.
2. Usługi płacowe.
3. Podatek VAT.
4. Usługi sprawozdawcze.
5. Usługi kadrowe.
6. Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.
7. Usługi prawne.
8. Zamówienia publiczne.
9. Usługi administracyjne.
10. Usługi informatyczne.
11. Analizy i ekspertyzy.
12. Inwestycje i remonty.
13. Pracownicza Kasa Zapomogowo-Pożyczkowa.
14. Bezpieczeństwo i higiena pracy oraz przepisy przeciwpożarowe.

Jeśli chodzi o formę organizacyjno-prawną, CUW może funkcjonować jako⁶⁴:

- 1) urząd gminy,
- 2) inna jednostka organizacyjna gminy,
- 3) jednostka organizacyjna związku międzygminnego,
- 4) jednostka organizacyjna związku gminno-powiatowego.

60 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, art. 6a i nast.

61 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 8c i nast.

62 P. Modrzyński, R. Gawłowski, *Raport Powiatowe Centra Usług Wspólnych*, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy, Wyższa Szkoła Bankowa w Bydgoszczy, s. 10, https://g10.infor.pl/p/_files/356000/1_raport_pcuw_31_03_2018_modrzyński_gawłowski_2.pdf

63 *Ibidem*, s. 15.

64 P. Modrzyński, R. Gawłowski, J. Modrzyńska, *Samorządowe centra usług wspólnych. Założenia i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 14.

Jak wskazują doświadczenia innych krajów, centra usług wspólnych pozwalają na istotne oszczędności. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii dzięki usługom zaoszczędzono już ponad 1,34 mld funtów dzięki 626 partnerstwom, a tylko w latach 2018–2019 zaoszczędzono 200 milionów funtów⁶⁵.

Podsumowanie

Organizacja, jaką jest miasto, dla sprawnego zarządzania może i powinna wykorzystać nie tylko swoje wewnętrzne zasoby i zdolności, ale szeroko czerpać z zasobów, zdolności i doświadczeń organizacji będących jej interesariuszami. Ważne jest, by zidentyfikować wszystkich interesariuszy miasta i rozpoznać ich rolę w odniesieniu do różnych zadań, inicjatyw, projektów czy problemów. Do tego celu można posłużyć się metodą mapowania interesariuszy. Dalszym krokiem jest dobór instrumentów wykorzystania interesariuszy do osiągnięcia celów strategicznych miasta. Zarówno przedsiębiorstwa jak i mieszkańcy, a także organizacje III sektora odpowiednio włączone w proces planowania czy realizacji zadań publicznych pozwalają na uzyskanie wielu korzyści, od finansowych (redukcja kosztów) przez efekty synergiczne do budowy kapitału terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego.

Niektóre z przedstawionych metod weszły już do praktyki zarządzania w miastach, jak budżet obywatelski, niektóre są nowsze. Rozdział ma częściowo charakter instruktażowy, co powinno ułatwić wdrożenie zaproponowanych metod (*world café*, miejski *hackathon* czy panel obywatelski).

Miasta mają ustawowy obowiązek współpracy i działania na rzecz organizacji pozarządowych. Współpraca ta może mieć różną formę i wymiar. Zasoby wiedzy posiadane przez te organizacje są nie do przecenienia i pozwalają na rozwiązanie licznych problemów występujących w sferze przedmiotu działalności tych podmiotów.

Współpraca z przedsiębiorstwami na partnerskich zasadach, a więc w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, pozwala na uzyskanie efektów synergicznych. Może być z powodzeniem stosowana do wielkoskalowych projektów, na przykład rewitalizacyjnych. Znakomitym przykładem jest miasto Sopot, które z powodzeniem instrument ten wykorzystuje do realizacji takich właśnie zadań.

Warta rozważenia jest także współpraca z innymi jednostkami samorządowymi z uwagi na możliwe korzyści.

65 <https://www.local.gov.uk/our-support/efficiency-and-income-generation/shared-services/shared-services-map> (dostęp: 22.02.2020).

Rozdział 5

Marketing miasta

Wprowadzenie

Podjęcie marketingowe do zarządzania jest immanentnym już komponentem zarządzania w sektorze przedsiębiorstw. Jest również znane w sektorze publicznym. Niniejszy rozdział prezentuje najważniejsze kwestie związane z prowadzeniem działań w zakresie marketingu terytorialnego. Ta filozofia zarządzania ukierunkowana na potrzeby klienta, w tym wypadku społeczności miast, nie stoi w sprzeczności z koncepcją wartości publicznej, która współcześnie uznawana jest za bardzo atrakcyjną w zarządzaniu publicznym. W obu spojrzeniach na efekt prowadzonych działań patrzy się przez pryzmat potrzeb odbiorców. Stąd narzędzia marketingowe, o ile właściwie ukształtowane, mogą z powodzeniem zostać zastosowane dla realizacji koncepcji wartości publicznej. W poniższym rozdziale przedstawiono instrumenty marketingu-mix z uwzględnieniem najważniejszego kanału komunikacji ostatnich lat, a więc *social media*.

5.1. Istota i cele marketingu miasta

Koncepcja marketingu terytorialnego rozwijała się równolegle w USA i Europie w latach 80. i 90. XX wieku, przy czym wielu autorów wiązało jego rozwój z koniecznością adaptacji miast i regionów do zmian w otoczeniu, które nastąpiły w wyniku kryzysu lat 70¹. Warunki funkcjonowania współczesnych miast i regionów nie stały się od tego czasu stabilniejsze, a otoczenie, w jakim funkcjonują, jest

1 W. Rudolf, *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 50.

nie tylko dynamiczne, ale wręcz turbulentne. W ostatnich trzydziestu latach nastąpił rozwój koncepcji marketingowych w odniesieniu do terytoriów².

„Marketing terytorialny jest filozofią osiągnięcia założonych celów przez przestrzenne jednostki osadnicze w warunkach konkurencji o ograniczone zasoby, u podstaw której leży przekonanie o decydującym wpływie na rezultaty właściwej orientacji na klientów-partnerów”³. Przyjmując biznesową perspektywę rozumienia marketingu jako filozofii działania służącą połączeniu realizacji interesu przedsiębiorstwa i zaspokojenia potrzeb klientów, w odniesieniu do marketingu terytorialnego oznacza to uzależnienie sukcesu jednostki terytorialnej od podporządkowania wszystkich jej działań interesom i oczekiwaniom mieszkańców. Rozszerzając to spojrzenie, należy uwzględnić również potrzeby innych uczestników danej przestrzeni (inwestorów, turystów), umiejętnie bowiem zaspokajanie ich potrzeb rzutuje na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

Celem marketingu terytorialnego jest kształtowanie opinii, postaw i sposobów zachowania zewnętrznych i wewnętrznych grup zainteresowanych klientów za sprawą właściwego zastawu instrumentów⁴.

Obecnie nabiera znaczenia relacyjne podejście do marketingu terytorialnego, gdzie wartość miejsca tworzona jest przez wszystkich jej interesariuszy (inne organizacje publiczne, instytucje, mieszkańcy) i powstaje wartość dodana dla każdego z interesariuszy właśnie w wyniku wzajemnych relacji⁵.

Podmiotem działań marketingu terytorialnego jest miejsce, spełniające następujące kryteria⁶:

- odrębność przestrzenna,
- instytucjonalizacja funkcjonowania,
- całościowa koncepcja organizacyjna,
- orientacja na cele własne.

Miejscem takim z pewnością jest miasto. Może ono jednak prowadzić wyodrębnione działania marketingowe względem części swojej przestrzeni lub organizacji, na przykład wobec dzielnicy, ulicy handlowej lub jakiegoś kompleksu rekreacyjnego.

Literatura wyodrębnia spojrzenie terytorialne i marketingowe w marketingu terytorialnym, gdzie pierwsze w większym stopniu ujmuje marketing terytorialny jako działania zorientowane na zewnątrz jednostki terytorialnej, podczas gdy drugie koncentruje się na przestrzennym wymiarze marketingu terytorialnego, adaptując koncepcję marketingu do procesów planowania publicznego i rozwoju terytorialnego, a więc w większym stopniu uwzględnia specyfikę terytorium⁷.

2 *Ibidem*, s. 51.

3 A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 16.

4 *Ibidem*, s.22.

5 W. Rudolf, *Marketing terytorialny...*, s. 71–75.

6 A. Szromnik, *Marketing terytorialny...*, s. 25.

7 W. Rudolf, *Marketing terytorialny...*, s. 52–53.

Marketing terytorialny może być rozumiany jako działania skierowane na wywołanie zmian w bliskim otoczeniu jednostki terytorialnej (marketing wewnętrzny) lub też jako działania skierowane na zewnątrz danej jednostki terytorialnej, czyli do osób bądź instytucji krajowych czy zagranicznych (marketing zewnętrzny)⁸. Marketing wewnętrzny to „całokształt skoordynowanych przedsięwzięć zorientowanych na wywołanie oczekiwanych reakcji w grupie osób i instytucji stale związanych z daną jednostką terytorialną, a więc jej mieszkańców oraz działających na jej obszarze organizacji dochodowych i niedochodowych”⁹.

Głównym celem marketingu wewnętrznego jest rozpoznanie potrzeb mieszkańców i zaoferowanie im usług zgodnych z ich oczekiwaniami. Innymi celami może być integracja pracowników urzędu i mieszkańców wokół celów realizowanych przez władze miasta lub kształtowanie atmosfery współpracy między organizacjami funkcjonującymi na terenie miasta.

Istotą marketingu zewnętrznego jest „rozpoznanie motywów rządzących decyzjami migracyjnymi osób fizycznych i ich grup, właścicieli i menedżerów firm oraz organów nadzorczych, a następnie stworzenie przekonującej oferty pod ich adresem, opartej na kompozycji atrakcyjnych walorów danej jednostki osadniczej, i bezpośrednie lub pośrednie przedstawienie jej wraz z argumentacją perswazyjną prowadzącą do sukcesu”¹⁰. Działania mogą być zorientowane na odbiorców krajowych i międzynarodowych (światowych) i dążyć na przykład do przyciągnięcia nowych inwestorów, mieszkańców, turystów, kapitału.

5.2. Miejski marketing mix

Marketing terytorialny ma do dyspozycji, podobnie jak marketing przedsiębiorstw instrumenty działania, które można określić mianem terytorialnego marketingu mix, w którego skład wchodzi tradycyjnie 4 elementy¹¹:

- *Product* – cechy oferowanego produktu miejskiego,
- *Price* – cenowe warunki transakcji związane z produktem miejskim,
- *Place* – miejsce, sposób i czas oferowania produktu miejskiego,
- *Promotion* – formy i środki promocji.

8 T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 217.

9 A. Szromnik, *Marketing terytorialny...*, s. 32.

10 *Ibidem*, s. 34.

11 *Ibidem*, s. 71; M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 173–174.

Koncepcja „4 p” jako niewystarczająca na potrzeby marketingu terytorialnego jest poszerzona o kolejne 3 elementy, dając 7-elementowy terytorialny marketing mix¹²:

- *People* – oznacza tak mieszkańców, niosących przecież wkład w marketing miejsca, jak i kadry, a właściwie cały proces zarządzania zasobami ludzkimi, których zadaniem jest zarządzanie marketingowe danym terytorium,
- *Physical evidence* – wygląd fizyczny, czyli aspekty wizualne przekazywanego wizerunku danej przestrzeni.
- *Process Management* – zapewnienie, że korzystający z oferty danego terytorium są traktowani w sposób spójny z wizerunkiem tego terytorium.

To odpowiednio wypracowany produkt będzie decydował o tym, czy pozostałe elementy marketingu mix są w stanie go „sprzedać”. Należy przede wszystkim pracować nad charakterem przestrzeni, oczywiście zgodnie z posiadanymi przez nią dotychczas cechami, by móc osiągnąć z niej korzyści ekonomiczne. Praca ta musi być także zgodna z założonymi wcześniej celami. Wypracowana strategia i wdrożenie jej dzięki zaplanowanemu programowi pozwalają na skuteczne wykorzystanie tkwiącego w niej potencjału.

Produktem terytorialnym jest skumulowana użyteczność społeczno-ekonomiczna miejsca (obszaru), zaoferowana klientom wewnętrznym i zewnętrznym dla zaspokojenia ich potrzeb materialnych i duchowych, bieżących i rozwojowych o charakterze konsumpcyjnym i inwestycyjnym¹³.

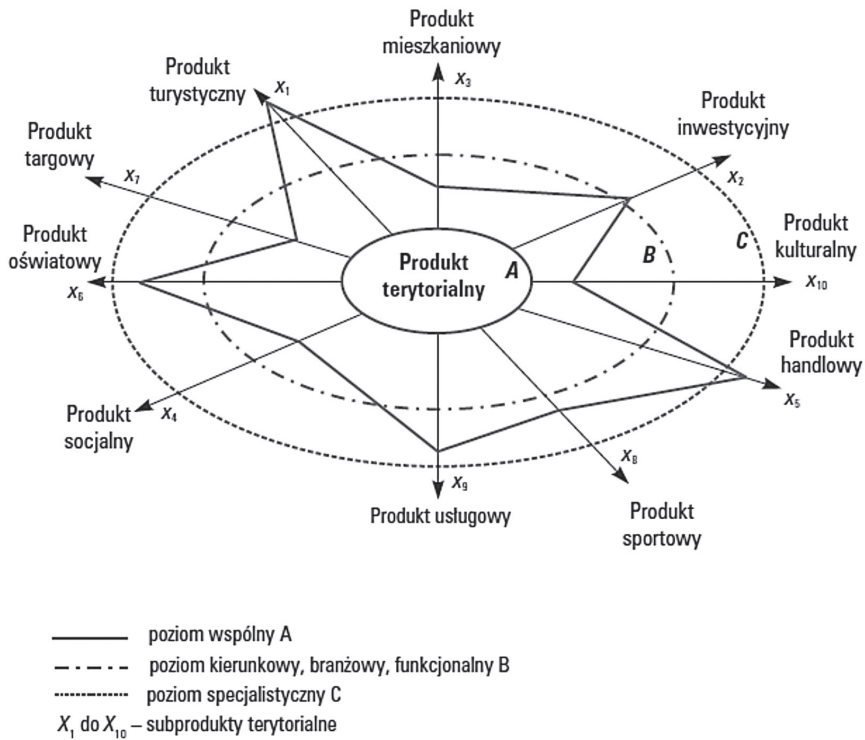
Trudno mówić o jednym, uniwersalnym produkcie terytorialnym. Wskazuje się na subprodukty terytorialne, takie jak¹⁴:

- produkt turystyczny,
- produkt inwestycyjny,
- produkt mieszkaniowy,
- produkt socjalny,
- produkt handlowo-usługowy,
- produkt oświatowo-kulturalny,
- produkt targowo-wystawienniczy,
- produkt rekreacyjno-sportowy,
- produkt publiczny.

12 M. Florek, *Podstawy marketingu...*, s. 174–176.

13 A. Szromnik, *Marketing terytorialny...*, s. 118.

14 *Ibidem*, s. 116.



Rysunek 12. Trzy poziomy korzyści dla subproduktów terytorialnych

Źródło: A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 123.

Dla sukcesu produktu terytorialnego potrzebna jest jego odpowiednia cena. Przez cenę można rozumieć między innymi wydatkowane środki na użytkowanie danej przestrzeni, a także zużyte materiały oraz czas. Można zatem powiedzieć, że z punktu widzenia użytkownika istotne będzie to, jak duże nakłady (nie tylko pieniężne) musi on ponieść, by funkcjonować w danej przestrzeni. Zgodnie z tym znaczenia nabierają takie elementy jak:

- przygotowanie infrastrukturalne i zagospodarowanie terenu,
- wszelkiego rodzaju procedury związane z rozpoczęciem działalności gospodarczej lub osiedleniem się,
- cena korzystania z dóbr publicznych,
- ceny nieruchomości,
- udogodnienia płatnicze i podatkowe itd.

Innymi narzędziami wyznaczania cen są¹⁵:

- zachęty pieniężne – np. rezygnacja władz miejskich z poboru części zobowiązań podatkowych w przypadku lokalizacji przedsiębiorstwa na terenie miasta,
- pieniężne czynniki zniechęcające – choćby mandaty za zachowania godzące w dobro przestrzeni, np. zaśmiecanie,
- zachęty niepieniężne – np. stosowanie nalepek pozytywnie wyróżniających osoby, które wykazują pożądane zachowania, nagradzanie w plebiscytach przedsiębiorstw za postawy przyjazne dla społeczności czy środowiska,
- niepieniężne czynniki zniechęcające – np. publikowanie w prasie czy Internecie zdjęć posesji, o które właściciele nie dbają w należyty sposób.

Miejsce, jako kolejny instrument marketingu terytorialnego, rozumiemy jako miejsce dostępu produktu terytorialnego. To kolejne „p” odnosić się będzie do umiejscowienia sposobu dostarczenia produktów terytorialnych. Inaczej mówiąc, „ umiejscowienie” to dystrybucja dóbr terytorialnych i ma ona ścisły związek z ich dostępnością komunikacyjną. Jest zdeterminowana przez system transportowy i telekomunikacyjny. Duże znaczenie ma tu także planowanie przestrzenne oraz sprawność systemów komunikacyjnych¹⁶. Poza tą fizyczną lokalizacją można wskazać też inne kanały dystrybucji produktu terytorialnego, jak telefon czy Internet (możliwość skorzystania z informacji turystycznej czy informacji na temat usług publicznych)¹⁷.

Pośród wszystkich komponentów marketingu terytorialnego jak dotąd najszerszej mówiło się o promocji jednostek terytorialnych oraz oferowanych przez nie produktów. Promocja to jednak tylko element szerszej całości. Stosowane są tradycyjne narzędzia promocji, ale obok nich znaczenia nabrały takie instrumenty jak wydarzenia kulturalne, Internet oraz *social media*. Samorządy dofinansowują festiwale, wystawy, koncerty i wydarzenia, które mają związek z danym miejscem¹⁸.

Kluczową obecnie rolę spełniają technologie informacyjne i komunikacyjne, zwłaszcza Internet, a w szczególności rozwiązania uwzględniające urządzenia mobilne. Niestety niekiedy wybierana jest forma „internetowego folderu”, czyli formy statycznej, rzadko aktualizowanej, która nie poprawia wizerunku urzędu czy miasta. Przeciwnie, nieusatysfakcjonowani odwiedzający więcej nie powrócą do takiego miejsca w sieci. Tymczasem Internet ma bardzo wiele do zaoferowania przy niskich kosztach.

Efektywność projektu internetowego można podnieść za pomocą statystyk odwiedzin. Dają one wiedzę o liczbie użytkowników odwiedzających witrynę,

15 Na podstawie: P. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, WAiP i WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 76–86.

16 T. Markowski, *Marketing miasta*, [w:] *Marketing terytorialny*, „Studia KPZK PAN”, t. CXII, s. 119.

17 Na podstawie: P. Kotler, N. Lee, *Marketing...*, s. 96–102.

18 A. Orankiewicz, *Finansowanie uczelni teatralnych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 40.

częstotliwości odwiedzin i czasu pobytu na stronie. Dzięki poznaniu ruchu użytkowników serwisu można dowiedzieć się, które strony są najrzadziej, a które najczęściej odwiedzane. Przy zastosowaniu internetowych narzędzi popularyzujących serwis możliwe jest uzyskanie informacji na temat efektywności narzędzi promocji i reklamy. Umieszczenie takiego samego przekazu promocyjnego w kilku różnych miejscach z łącznikami do witryny pozwala ustalić, czy i ile osób trafiło do witryny z poszczególnych źródeł, czyli przykładowo portali, innych witryn lub wyszukiwarek. Statystyka słów w zapytaniach umożliwia ona poznanie słów, jakie występowały najczęściej w zapytaniach osób, które dotarły do serwisu za pomocą wyszukiwarki. Dostępne oprogramowanie pozwala też poznać szybkość i łatwość dotarcia do poszukiwanych przez odwiedzającego zasobów. Ocena tych elementów wpływa na ocenę funkcjonalności witryny. Dzięki statystykom można tak skonstruować serwis, by był on możliwie najbardziej przejrzysty, łatwy do odnalezienia w zasobach Internetu oraz tak skonstruowany, by użytkownik nie miał problemu z dotarciem do poszukiwanych elementów.

Ze względu na różnorodność poszukiwanych informacji przez poszczególnych użytkowników, atrakcyjnym podejściem jest spersonalizowanie serwisu. Oznacza to, że odwiedzający tak ustala parametry witryny, by ukazywała ona w pierwszej kolejności najbardziej interesujące go informacje.

Ważną sprawą jest „umiędzynarodowienie” strony. Oznacza to opracowanie obcojęzycznych wersji witryny z uwzględnieniem informacji istotnych z punktu widzenia inwestorów zagranicznych. Należałoby określić, jakie są warunki wejścia firmy zagranicznej do danego regionu, jakie udogodnienia prawne czy organizacyjne są możliwe.

Bardzo istotną rolę odgrywają obecnie media społecznościowe (*social media*), którym z uwagi na ich znaczenie poświęcono osobną część pracy.

Odnosząc się do kolejnego „p”, a więc *people*, na czoło wysuwa się tu problem obsługi interesantów w urzędach. Urzędnik miejski jest menedżerem publicznym. Jego decyzje są silnie uzależnione od decyzji politycznych władz miasta. Niemniej jednak jako członek kadry wykonawczej, każdą decyzję może wdrożyć lepiej, w znaczeniu sprawności. Dodatkowo urzędnicy to osoby, z którymi kontaktują się interesanci, w tym potencjalni nowi mieszkańcy lub inwestorzy. Od działania zespołów w urzędzie zależy wdrażanie działań i tym samym możliwość osiągania celów, w tym strategicznych i priorytetowych. Urzędy powinny obecnie być nowoczesne, zgodne z wyzwaniem cyfrowymi, optymalizujące procesy obsługi oraz procesy wewnętrzne. Urzędnicy *de facto* stosują lub nie metody zarządzania.

Physical evidence, czyli świadectwo materialne wiąże się z aspektami wizualnymi danej przestrzeni. Składają się na nie takie elementy jak herb miasta, kolorystyka używana przy promocji miasta, ale także kolor tabliczek ulic, wyposażenie budynków publicznych. Najważniejszy jest jednakże wizualny aspekt samej przestrzeni – ulice, budynki, place, parki. Ogromne znaczenie ma właściwe oświetlenie przestrzeni publicznej, które poza tym, że może stworzyć niepowtarzalną atmosferę, warunkuje poczucie bezpieczeństwa.

Wszystkie instrumenty z zakresu miejskiego marketingu mix kształtują wizerunek miasta. Wizerunek jednostki terytorialnej można określić jako sumę wierzeń, pojęć, opinii, odczuć i wrażeń, jakie mają o nim odbiorcy¹⁹. Wizerunek jest zatem z definicji kategorią subiektywną, którą można jednak sterować, nadając jej postać pożądaną przez podmioty marketingu terytorialnego.

Wizerunek w marketingu terytorialnym spełnia następujące funkcje²⁰:

- upraszcza – docierające do klienta informacje podlegają selektywnej percepcji i zostają ograniczone do tych najbardziej istotnych;
- porządkuje – wizerunek systematyzuje odbierane informacje;
- ułatwia podejmowanie decyzji – minimalizuje ryzyko, pomaga w dokonaniu wyboru;
- kształtuje procesy postrzegania;
- jest podstawą budowania lojalności wobec jednostki terytorialnej.

Jako że wizerunek jest kategorią subiektywną, nie pozostającą jednak bez wpływu podmiotów tworzących go, niezwykle ważnym zadaniem jest odpowiednie umiejscowienie produktu miejskiego w umyśle obecnych i potencjalnych odbiorców.

5.3. *Social media*

Obecnie w procesie komunikowania między ludźmi i organizacjami ogromną rolę odgrywają media społecznościowe (ang. *social media*). Są to platformy internetowe, które przy wykorzystaniu Internetu i różnych plików graficznych, w tym multimediów, służą wymianie treści (informacji, pomysłów) między użytkownikami, rozrywcę²¹. Korzystanie z *social media* umożliwia nawiązywanie relacji, a to dzięki ich interaktywnemu charakterowi²². Media społecznościowe cechuje to, że zawartość przekazu kreowana jest przez użytkownika. Odbiorca jest jednocześnie twórcą. W mediach społecznościowych użytkownik może natychmiast udostępnić całemu światu dowolny dokument: video, fotografię, prezentację, cokolwiek. Media społecznościowe przełamały hegemonię rządów i tradycyjnych mediów²³. „Zwykli” obywatele stali się dziennikarzami dostarczającymi przekazy na skalę światową w czasie rzeczywistym. Powoduje to możliwość kreowania niespotykanej dotąd masy informacji zalewającej odbiorców. Jest to niezwykła siła tych mediów. Każdy ma zdolność interakcji ze swoim otoczeniem przez pryzmat swoich zainteresowań, miejsca zamieszkania. Czyni to *social media* bardzo atrakcyjnym

19 M. Florek, *Podstawy marketingu...*, s. 94.

20 *Ibidem*, s. 96.

21 S. Klososky, *Enterprise Social Technology*, Greenleaf Book Group LLC, Texas, Austin 2011, s. 7.

22 I. Lupa, *Media społecznościowe w marketingu i zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe Sophia, Katowice 2016, s. 20–21.

23 S. Klososky, *Enterprise...*, s.7.

kanałem interakcji z mieszkańcami. Należy liczyć się jednak z pewnymi wyzwaniami i odpowiedzialnością w wykorzystaniu tego kanału kontaktu z interesariuszami, ponieważ:

1. Korzystanie z *social media* jest dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Nawet podmioty, które prezentują postawy niekorespondujące z przyjętą polityką władz miasta, mają do nich dostęp.
2. Użytkownicy mogą publikować dowolne informacje, które nie zawsze są rzetelne, sprawdzone, a czasem prowokacyjne.
3. Użytkownik może edytować zamieszczane treści.
4. Publikowane treści prowadzą do interakcji, a w zależności od przekazu interakcje nie zawsze przybierają przebieg pożądaný przez władze miasta.
5. Władze miasta mają niewielki wpływ fakt publikowania treści „pod ich adresem”. Rola administratora profilu jest ograniczona.
6. Zamieszczane treści szybko się rozprzestrzeniają, a raz opublikowane, nawet jeśli później zostaną usunięte, mogą zostać uwiecznione (skopiowane) przez innych użytkowników.

Sprawnie, rzetelnie, z dużym zaangażowaniem prowadzony profil miasta daje szanse na wytworzenie przynależności terytorialnej. Umacniają się więzy międzyludzkie i między mieszkańcami a władzami miasta²⁴. Użytkownicy muszą mieć zapewnione natychmiastowe informacje zwrotne. Brak interakcji czyni profil miasta nieatrakcyjnym i nie będzie uwzględniany w sądach użytkowników. Szczególnie ważne jest, by zapewnić zwrotne działanie w sytuacji zgłaszanych trudności lub nieprawidłowości. Użytkownicy muszą mieć poczucie prawdziwej interaktywności. Prowadzenie działań w mediach społecznościowych wymaga zaangażowania specjalisty²⁵.

Do najczęściej wykorzystywanych portali społecznościowych należą Facebook, Twitter, Instagram.

Podsumowanie

Zorientowanie na potrzeby klienta jako rdzeń marketingowej filozofii zarządzania jest widoczne w praktyce zarządzania w miastach już od kilkudziesięciu lat. Z pewnością wyzwaniem dla miast jest fakt, że nie mogą one, jak to ma miejsce w przypadku przedsiębiorstw, wyselekcjonować klientów o ściśle określonych potrzebach i do nich kierować skrojoną na miarę ofertę. Miasta muszą zaspokoić potrzeby

24 M. Woźniakowski, *Media społecznościowe w komunikacji samorządów terytorialnych. Przykład Regionu Świętokrzyskiego*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2015, nr 4, t. I.

25 M. Gębarowski, *Determinanty skutecznego wykorzystywania serwisów społecznościowych w działaniach promocyjnych polskich miast*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 663(75).

wszystkich mieszkańców. Powoduje to trudności w kształtowaniu poszczególnych instrumentów marketingu mix. Sam produkt miejski jest złożony z wielu subproduktów. Szczególne znaczenia nabiera w tym kontekście efektywna komunikacja, obustronna, a więc na linii miasto–interesariusze. Znakomitym narzędziem, o ile jest efektywnie wykorzystywane, są media społecznościowe. Jest to także zasób z zakresu *big data*²⁶, a więc korzystanie z niego nie jest łatwe, ale może być niezwykle przydatne.

²⁶ Temu zagadnieniu poświęcono osobny podrozdział monografii.

Rozdział 6

Generowanie innowacji miejskich

Wprowadzenie

Dynamika otoczenia, w jakim funkcjonuje miasto, powoduje niejednokrotnie konieczność redefiniowania dotychczas prowadzonych działań przez przedstawicieli władz miasta. Dodatkowo tkanka miejska podlega przeobrażeniom, zmieniają się też potrzeby społeczności lokalnych, a niekiedy rodzą się sytuacje, które wymagają nietypowego podejścia. Czasem nie ma gotowej odpowiedzi, jak dany problem rozwiązać i sposób radzenia sobie z daną sytuacją wymaga dopiero opracowania. Potrzeba wdrażania nowatorskich rozwiązań może być wynikiem szeregu czynników, w tym wynikających z uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, społecznych i technologicznych¹. Niniejszy rozdział przedstawia najważniejsze metody generowania innowacji miejskich. Metody te są współcześnie stosowane przez wiele miast na świecie i zyskują na popularności. Niektóre mają charakter dość nowatorski (np. *Living Lab* lub *design thinking*), a wszystkie stanowią instrumentarium znamienne dla nowoczesnego zarządzania publicznego. Metody te warte są rozważenia z uwagi na dynamiczne, wręcz turbulentne otoczenie, w jakich funkcjonują dzisiaj jednostki miejskie, które muszą tym samym zmagać się z koniecznością odpowiedzi na zmieniające się potrzeby odbiorców działań miasta.

6.1. Potrzeby innowacyjne w mieście

Przez innowację rozumie się „zamierzone wprowadzenie i zastosowanie w ramach danej roli, grupy czy organizacji nowych pomysłów, procesów, produktów lub procedur, mających na celu znaczne korzyści dla owej jednostki, grupy, organizacji

¹ S.P. Osborne, L.P. Brown, *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar, Cheltenham 2012.

czy szerzej społeczeństwa”². Zgodnie z takim podejściem innowacja nie oznacza samego procesu zmian, ale dotyczy rezultatów, jakie ta zmiana oznacza dla różnych odbiorców. Ma ona zatem charakter nieciągły, oferuje specjalne korzyści dla podmiotów polityki i menedżerów usług publicznych. Właściwie opracowane innowacje mogą poza rozwiązaniem jakiegoś problemu przynieść także inne korzyści, jak poprawa efektywności i wygenerowanie publicznej wartości dodanej, a także obniżenie kosztów³.

Potrzeba innowacyjnych rozwiązań może być zdiagnozowana (zidentyfikowana), a wyrażać się w istnieniu zjawisk, z którymi dotychczasowe instrumenty nie są w stanie sobie poradzić. Nierzadko jednak brak jest wiedzy na temat natury problemu, a wiedzą taką dysponują tylko zainteresowane strony, a więc osoby, których dana sprawa dotyczy. Strony te muszą zatem stać się uczestnikami procesu kreacji innowacji. Może być również tak, że władze miasta nie chcą działać reaktywnie, a prewencyjnie i, zamiast działać reaktywnie, decydują się przygotować na zmienioną przyszłość, wypracowując zawczasu niezbędne instrumentarium. Wymagać to będzie eksperckiej wiedzy i horyzontu myśli znamiennego dla sektora nauki zdolnego do przewidywania przyszłości. Niezbędne są także kompetencje technologiczne, będące w posiadaniu sektora gospodarczego, czyniąc przedsiębiorstwa ważnymi interesariuszami procesu kreacji nowatorskich rozwiązań.

6.2. *Living Lab*

Pomysł *Living Lab* oryginalnie powstał w sektorze biznesu, a za jego kolebkę uznaje się Massachusetts Institute of Technology i osobę Williama Mitchella, inspiratora nowatorskich podejść urbanistycznych. *Living Lab* („żywe laboratorium”) jest koncepcją angażującą do rozwijania pomysłów i tworzenia innowacji użytkowników w poszczególnych fazach procesu, a więc odkrywania nowości, ich prototypowania, walidacji i usprawniania⁴.

Ideą *Living Lab* jest rozwijanie nowatorskich rozwiązań w warunkach rzeczywistego ich zastosowania przez końcowych użytkowników. Metodyka *Living Lab* zakłada, że projekt żywego laboratorium jest odpowiedzią na występujący problem, ale wyłącznie podmioty, osoby, których ten problem dotyczy, są w stanie stworzyć

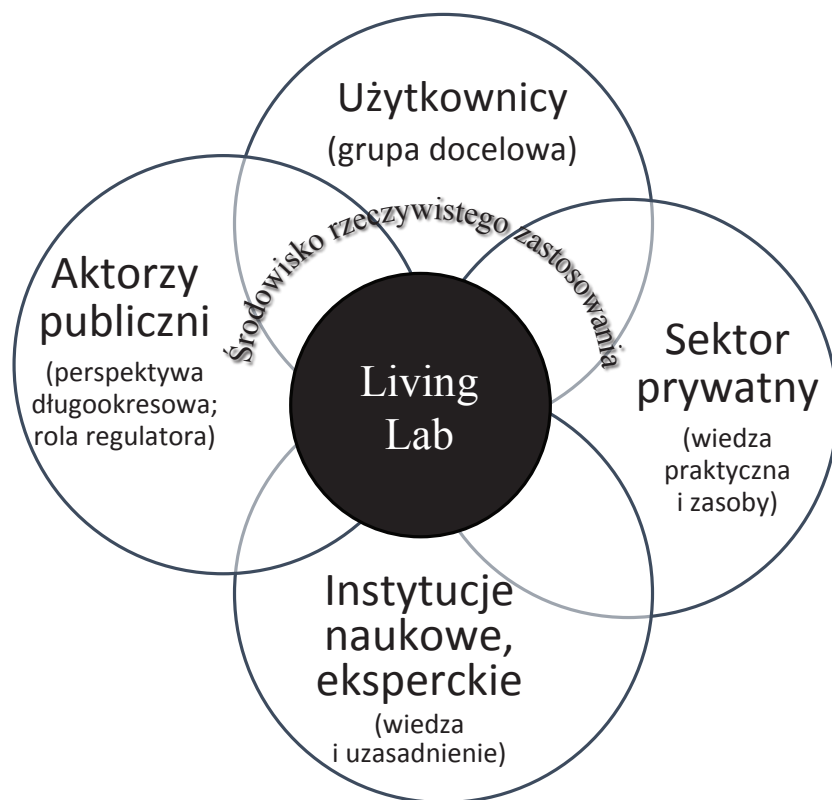
2 M.A. West, J.L. Farr, *Innovation and Creativity at Work: Psychological and Organizational Strategies*, John Wiley & Sons, New Jersey 1990.

3 G. Mulgan, D. Albury, *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, United Kingdom 2003.

4 N. Lama, A. Origin, *Innovation ECOSYSTEMS: Services engineering & living labs a dream to drive innovation?*, Presentation at the EU/IST conference, Helsinki 2006.

takie rozwiązanie, które będzie optymalne. W podejściu *Living Lab* przyjmuje się, że do realizacji projektu niezbędne są także inne podmioty, jak te, które dysponują odpowiednią technologią, i te, które skomercjalizują dane rozwiązanie (biznes).

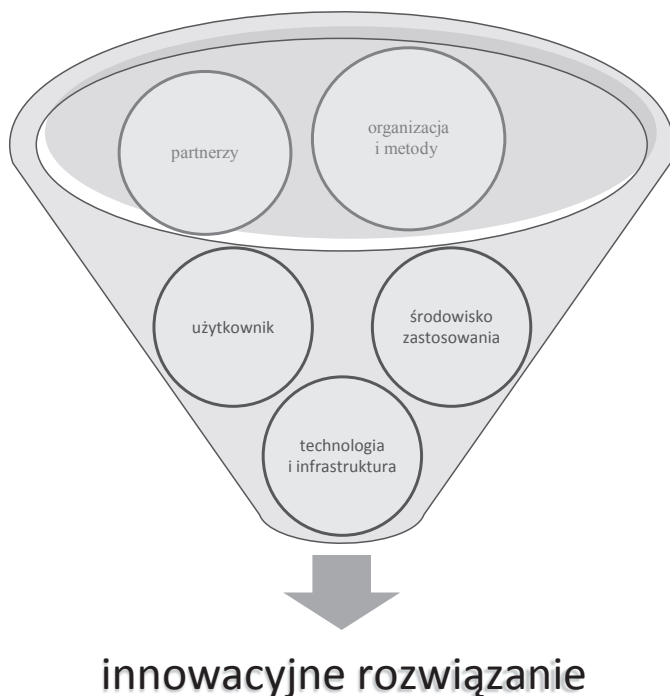
Obecnie koncepcję tę odnosi się do kreowania każdego rodzaju nowatorskich rozwiązań przy założeniu, by były one opracowane w warunkach ich rzeczywistych zastosowań przy naczelnym zaangażowaniu użytkowników. Angażowani są oni w proces rozwoju danej idei, tworzenia prototypu, jego testowania czy walidacji⁵. *Living Lab* znajduje swoje zastosowanie w środowisku miejskim i wykorzystywane jest do rozwiązywania problemów dotyczących społeczności miejskich. W miejskich żywych laboratoriach dla powodzenia projektu konieczne jest zaangażowanie w projekt szerokiego grona interesariuszy (rysunek 13).



Rysunek 13. Interesariusze miejskiego *Living Lab*

Źródło: opracowane na podstawie: K. Steen, E. van Bueren, *Urban Living Labs: A Living Lab Way of Working*, Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions, Delft University of Technology, Amsterdam 2017, s. 33.

⁵ Walidacja to uzyskanie ostatecznego dowodu na to, że opracowane rozwiązanie jest skuteczne w założonej funkcji, spełnia założone wymogi, standardy.



Rysunek 14. Kluczowe komponenty środowiska *Living Lab*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CoreLabs, *Living Labs. Roadmap 2007–2010, Recommendations on Networked Systems for Open User-Driven Research, Development and Innovation*, <http://pl.scribd.com/doc/38953413/Living-Labs-Roadmap-2007-2010#scribd> (dostęp: 1.07.2015).

Kluczowe komponenty środowiska *Living Lab* (rysunek 14)⁶:

1. Użytkownik
Użytkownicy stanowią trzon podejścia *Living Lab*. Chodzi o końcowych użytkowników opracowywanego rozwiązania jednocześnie jako jego pomysłodawców, współautorów, testujących i walidujących.
2. Środowisko zastosowania
Środowisko zastosowania finalnego rozwiązania powinno być tożsame ze środowiskiem jego powstawania. Oznacza to, że proces odkrywania nowych pomysłów, ich opracowywania, prototypowania, testowania itd. nie może odbywać się w warunkach sztucznych, laboratoryjnych. Wyłącznie zapewnienie warunków rzeczywistych pozwala na kreację nowości, która sprawdzi się w tych warunkach, kiedy będzie już zastosowana w codziennym użytkowaniu.

⁶ CoreLabs, *Living Labs Roadmap 2007–2010, Recommendations on Networked Systems for Open User-Driven Research, Development and Innovation*, <http://pl.scribd.com/doc/38953413/Living-Labs-Roadmap-2007-2010#scribd> (dostęp: 1.07.2015).

3. Technologia i infrastruktura

Technologie informacyjne i komunikacyjne spełniają istotną rolę w optymalizacji komunikacji i kooperacji w ramach *Living Lab*. Konieczne jest sprawne komunikowanie pomysłów, szybka ocena, interakcja między partnerami, konfrontacja pomysłów, wymiana doświadczeń.

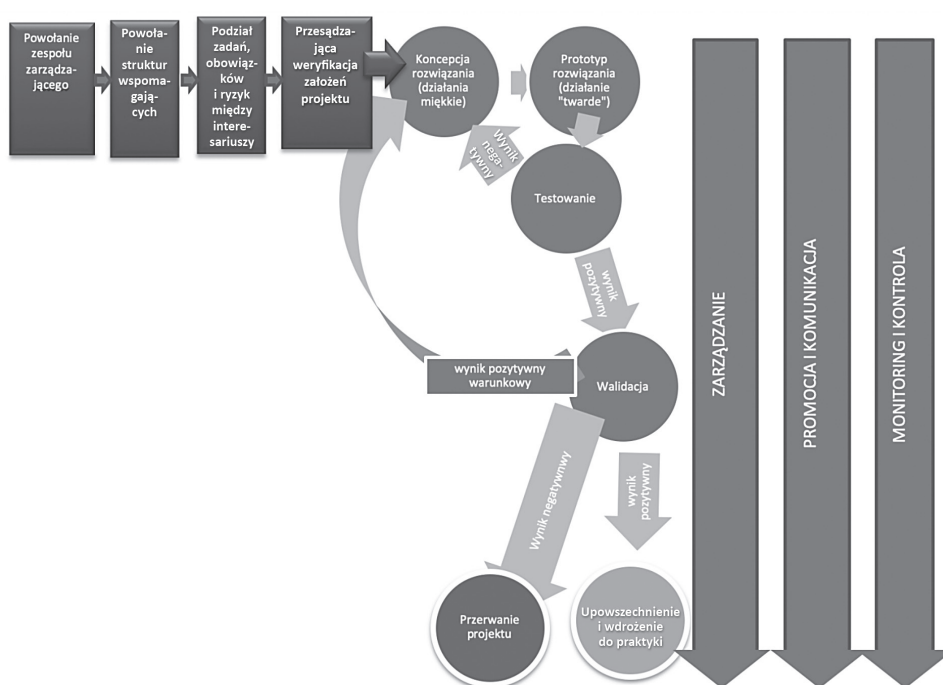
4. Organizacja i metody

Projekt *Living Lab*, choć dotyczy opracowania rozwiązań nowatorskich i tym samym może okazać się nieprzewidywalny w przebiegu, wymaga zarządzania, powołania struktury projektowej, narzędzi, metod pracy.

5. Partnerzy

Kooperacja partnerów wraz z ich specyficznymi punktami widzenia i posiadaną wiedzą umożliwia podnoszenie standardów opracowywanych rozwiązań, przybliżając je do rozwiązań doskonałych.

Miejskie *Living Lab* jest w rezultacie projektem, którego cechą charakterystyczną jest niemożność precyzyjnego przewidzenia wszystkich okoliczności (opracowywane jest rozwiązanie nowatorskie), niemniej jednak można wskazać elementy składowe procesu realizacji (rysunek 15).



Rysunek 15. Cykl projektu *Living Lab*
Źródło: opracowanie własne.

6.3. Innowacyjne zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne to system wydatkowania środków publicznych. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – prawo zamówień publicznych⁷ określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

Art. 3 ust. 1 prawa zamówień publicznych precyzuje podmioty, które podlegają przepisom tejże ustawy, wymieniając wśród nich jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, w skład których wchodzi jednostki samorządu terytorialnego (w tym miasta jako odrębne gminy lub powiaty grodzkie), ich organy, związki, a także samorządowe jednostki organizacyjne (np. przedsiębiorstwa komunalne)⁸.

Idea podporządkowania wydatkowania publicznych środków przepisom prawa przejawia się w zasadach, na których opiera się system zamówień publicznych, a są to⁹:

- 1) zasada równego traktowania wykonawców,
- 2) zasada uczciwej konkurencji,
- 3) zasada przejrzystości.

Zasada równego traktowania wykonawców wymaga traktowania na równych prawach wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie i polega na stosowaniu wobec wszystkich wykonawców jednakowej miary i na jednakowym traktowaniu podmiotów znajdujących się w jednakowej bądź podobnej sytuacji; nie oznacza ona jednak równej oceny wszystkich wykonawców¹⁰.

Zasada uczciwej konkurencji odnosi się do merytorycznej strony postępowania i przejawia się między innymi w przepisach dotyczących określania przedmiotu zamówienia i warunków udziału w postępowaniu oraz odrzucaniu ofert stanowiących czyn nieuczciwej konkurencji, a zatem przede wszystkim¹¹:

- przedmiot zamówienia nie może być scharakteryzowany w sposób, który utrudniałby uczciwą konkurencję, a zatem opis powinien być jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń,
- zamawiający nie może określać warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję,

7 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

8 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, art. 4, ust. 1.

9 H. Strzelczyk, B. Chojecka, *Zamówienia na roboty budowlane. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2004, s. 19–24.

10 *Ibidem*, s. 19–20.

11 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, art. 29; art. 22 ust. 2; art. 89 ust. 1, 3, 4; art. 90.

- zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji lub gdy oferta zawiera rażąco niską cenę.

Zasada przejrzystości stanowi niezbędne uzupełnienie powyższych zasad, ponieważ to na jej podstawie można stwierdzić, czy naruszono zasadę równości bądź uczciwej konkurencji, a jej realizacji służy¹²:

- 1) obowiązek jawności postępowania,
- 2) konieczność dochowania formy pisemnej postępowania,
- 3) wymóg przygotowania i prowadzenia postępowania przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

Przejrzystość, równe traktowanie wykonawców i uczciwa konkurencja służyć mają przede wszystkim gospodarnemu wydatkowaniu publicznych środków. Za pomocą prawa zamówień publicznych można jednak nie tylko zakupywać z góry określone dobra czy usługi. Można za ich pomocą zamawiać towary i usługi, od których oczekuje się spełnienia określonych funkcji, ale bez wcześniejszego ich doprecyzowania – inaczej mówiąc, można za pomocą prawa zamówień publicznych zakupić innowacje.



Rysunek 16. Kluczowe aspekty innowacyjnych zamówień publicznych

Źródło: A. Panasiuk, Z. Kłoda, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa 2010, s. 16, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10041.pdf>, (dostęp: 15.02.2020).

12 H. Strzelczyk, B. Chojecka, *Zamówienia...*, s. 22–24.

Zamówienia publiczne na innowacje mają miejsce, gdy organizacja publiczna składa zamówienie na spełnienie określonych funkcji (a które nie są spełnione w momencie zamawiania) w rozsądnym terminie za pośrednictwem nowego lub ulepszanego produktu¹³.

Aby efektem zamówienia publicznego były innowacje, samorządy muszą działać jako inteligentny podmiot na nie zorientowany, a zależy to od wiązki kluczowych elementów (rysunek 16)¹⁴. Bardzo ważnym aspektem jest planowanie zamówień. Wymaga to sprawnej komunikacji pomiędzy służbami zajmującymi się zorganizowaniem postępowania przetargowego, jak i służbami zajmującymi się planowaniem finansowym oraz kierownikiem zamawiającym określającym konkretne kształty przyjmowanych rozwiązań. Konieczne jest powołanie komisji przetargowej na etapie czynności przygotowawczych. Na etapie przygotowawczym trzeba też zwrócić uwagę na następujące czynności:

1. Określenie przedmiotu zamówienia.
2. Oszacowanie jego wartości.
3. Wybór trybu, w jakim zostanie udzielone zamówienia.
4. Przygotowanie odpowiedniej dokumentacji postępowania.

W zakresie czynności przygotowawczych jest najwięcej możliwości uwzględnienia w zamówieniu aspektów innowacyjnych – ważne jest staranne przygotowanie specyfikacji technicznej.

Podczas planowania zamówień trzeba zaangażować użytkowników końcowych w prace komisji przetargowej. Dobrym pomysłem jest także powierzenie prowadzenia postępowania profesjonalnemu podmiotowi.

Innowacyjne pomysły wymagają czasu. Dlatego niezbędne jest właściwe wykorzystanie procesu upubliczniania zamówień. Niezbędne jest upublicznienie zamierzeń w ogłoszeniu informacyjnym o planowanych zamówieniach publicznych. Aby dać czas wykonawcom na przygotowanie nowatorskich rozwiązań, wskazane jest stosowanie jak najdłuższych terminów składania oferty.

Sektor publiczny nie jest profesjonalistą w zakresie wdrażania nowoczesnych technologii – powstaje potrzeba prowadzenia dialogu technicznego, dlatego ważne jest informowanie potencjalnych wykonawców o planowanym zamówieniu.

Dla uzyskania nowych, innowacyjnych pomysłów w drodze zamówień publicznych istotne jest dopuszczenie potencjalnych wykonawców do negocjacji – zaowocować może to propozycjami kreatywnych rozwiązań. Niebagatelne znaczenie ma wybór procedury. Najbardziej sprzyjającymi procedurami są:

13 Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, *Introduction*, [w:] Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler (red.), *Public Procurement for Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham 2015, s. 6.

14 Kluczowe aspekty innowacyjnych zamówień publicznych opracowano na podstawie: A. Panskiuk, Z. Kłoda, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa 2010, s. 16 i dalsze, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10041.pdf> (dostęp: 10.01.2020).

- konkurs,
- dialog konkurencyjny,
- tryb negocjacyjny.

Należy pamiętać, że celem udzielenia zamówienia publicznego jest uzyskanie produktu czy usługi możliwie najbardziej zaspokajającej potrzeby. Ważne jest tym samym poszukiwanie oferty maksymalizującej korzyści (*value for money*). Dla osiągnięcia tego celu potrzebna jest uwaga i staranność przy sporządzaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia – uwzględnienie późniejszych kosztów eksploatacyjnych. Wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie wymaga celowego i gospodarnego stosowania kryteriów pozacenowych. Niekiedy są one niezbędne dla uzyskania najlepszego rozwiązania, czasem nie jest konieczne stosowanie innych kryteriów niż cena. Wybór w tym względzie powinien być przemyślany i uzasadniony.

Opis przedmiotu zamówienia, jego poszczególnych komponentów, powinien być dokonany w sposób jednoznaczny i precyzyjny, odpowiadający wymaganiom, właściwościom i cechom danego przedmiotu. Jeśli nie jest możliwe opisanie przedmiotu zamówienia za pomocą dokładnych określeń, istnieje możliwość odstąpienia od opisu przedmiotu zamówienia. Tu potrzebne będzie jasne określenie wymagań funkcjonalnych, może to sprzyjać większej motywacji do udziału w postępowaniu i dawać innowacyjne propozycje. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia ogranicza innowacyjne rozwiązania. Należy też umożliwić składanie ofert wariantowych lub równoważnych.

Z uwagi na specyfikę innowacyjnych rozwiązań (ryzyko i kapitałochłonność), ważne jest właściwe rozłożenie ryzyka finansowego pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Trzeba rozważyć możliwość stosowania zaliczek. Jak w przypadku każdego sprawnego działania, niezbędne także w przypadku zamówień publicznych jest monitorowanie procesu realizacji kontraktu.

Specyfika innowacyjnych zamówień publicznych polega przede wszystkim na tym, że innowacyjny jest sam przedmiot zamówienia, co powoduje, że mogą wystąpić trudności w dokładnym jego określeniu na etapie ogłaszania o zamówieniu. Już sam ten fakt implikuje konieczność kilku istotnych zmian w dotychczasowym procesie przeprowadzania zamówień. Do najważniejszych należy zaliczyć w pierwszej kolejności zastosowanie procedury umożliwiającej doprecyzowanie przedmiotu zamówienia w trakcie postępowania. Drugim elementem będzie niewątpliwie konieczność większego niż w normalnych warunkach zaangażowania ekspertów merytorycznych (własnych i zewnętrznych) w przebieg realizacji zamówienia. Innowacyjność przedmiotu zamówienia zwiększa też związane z nim ryzyko w postaci niepewności sukcesu. Taka sytuacja wymusza również zmianę podejścia do kryteriów wyboru oferty, które nie powinny dotyczyć wyłącznie ceny, ale również uwzględniać wszechstronny aspekt ekonomiczny przedmiotu zamówienia. Oznacza to, że należy brać pod uwagę nie tylko ile będzie kosztowała realizacja zamówienia, ale także jakie będą jej skutki ekonomiczne w przewidywalnej

przyszłości¹⁵. Wprowadzenie innowacyjnych zamówień publicznych do praktyki działania miast postawi przed nimi nie tylko nowe bardzo poważne zadania, ale również wpłynie na całą logikę ich realizacji. U jej podstaw musi znaleźć się polityczne przyzwolenie na innowacyjność w postaci wytyczenia strategicznych kierunków rozwoju miasta, obejmujących aspekty innowacyjności na równi z innymi elementami strategii rozwoju. Zadania ogłoszenia innowacyjnego zamówienia publicznego będą też musiały uzyskać w pierwszej kolejności polityczną akceptację rządzących na danym terenie, dla podjęcia ryzyka realizacji działań przy wykorzystaniu przedmiotu zamówienia.

Aby innowacyjne zamówienia publiczne zafunkcjonowały w Polsce konieczna jest przede wszystkim promocja idei nowego, inteligentnego podejścia wśród służb publicznych¹⁶. Jednocześnie przystępując do realizacji zamówień na innowacje, należy mieć na uwadze następujące wiążące się z nimi ryzyka¹⁷:

- technologiczne – wykonanie zamówienia może okazać się niemożliwe lub zbyt kosztowne ze względów technicznych,
- organizacyjne i społeczne – zamówienie może nie zyskać akceptacji zamawiającego lub użytkowników końcowych,
- rynkowe – nie zostaną złożone oferty w odpowiedzi na dane zamówienie lub rozwiązania dostarczone przez wykonawców nie doprowadzą do powstania nowych rynków,
- ryzyko finansowe i polityczne wynikające z nieprzewidzianych wydarzeń, w szczególności zmiany oczekiwań i priorytetów po stronie instytucji publicznych oraz braku lub nieprzyznania środków publicznych na realizację zleceń.

6.4. Foresight

Foresight to instrument służący przewidywaniu i kształtowaniu przyszłości, jest definiowany jako systematyczny proces o charakterze partycypacyjnym, obejmujący gromadzenie danych i budowanie wizji na przyszłość w perspektywie

15 Zgodnie z art. 53 Dyrektywy 2004/18/WE, kryteria dla wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, które mogą posłużyć formułowaniu bardziej uszczegółowionych kryteriów, są następujące: jakość, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, koszty użytkowania, rentowność, serwis posprzedażny, pomoc techniczna, czas i termin dostawy, czas i termin realizacji.

16 B. Matusiak, J. Guliński (red.), *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*, PARP, Warszawa 2010, s. 70–71.

17 OECD, *Innovation Imperative*, OECD Publishing, Paris 2015, s. 141; J. Edler, M. Rolfstam, L. Tsipouri, E. Uyarra, *Risk Management in Public Procurement of Innovation: A Conceptualization*, [w:] Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler (red.), *Public Procurement...*, s. 93, za: M. Kardas, *Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 1(35).

średnio- i długoterminowej, mający na celu informowanie o dzisiejszych decyzjach i mobilizowanie wspólnych działań¹⁸.

Zwyczajowo foresight stosowany był i jest w obszarze konkurencyjności gospodarek narodowych, a w szczególności w ustalaniu priorytetów i celów strategicznych dla badań naukowych i rozwoju technologii, niemniej jednak foresight może i często dotyczy innych obszarów¹⁹. Może być jednak także zastosowany do spraw społecznych, kulturowych, politycznych, środowiskowych. Obszary te są zresztą silnie powiązane z rozwojem technologii. Czynniki poza technologiczne kształtują technologie. Technologie z kolei oddziałują na pozostałe uwarunkowania, uwidaczniają się we wszystkich aspektach aktywności człowieka. Stąd chęć kształtowania rozwoju w ujęciu długodystansowym musi uwzględniać wszystkie te aspekty, a metoda do foresightu wykorzystywana jest także do kreowania przyszłości miast (foresight miejski jako odmiana foresightu terytorialnego).

Foresight miejski można rozważać w dwóch ujęciach: jako foresight technologiczny (wpływający na przestrzeń miejską) i jako foresight terytorialny²⁰. Pierwszy dotyczy ogólnych kwestii dotyczących „inteligentnej” infrastruktury miejskiej lub jakości życia, jak transport, mobilność, mieszkalnictwo, budownictwo, urbanistyka. W ujęciu terytorialnym z kolei foresight miejski jest systematyczną próbą długoterminowej obserwacji przyszłości nauki, technologii, ekonomii i społeczeństwa dla identyfikacji wyłaniających się trendów mogących przyczynić się do najważniejszych zmian w mieście²¹.

Podstawą foresightu jest potrzeba i chęć przewidywania kierunków zdarzeń wtedy, gdy znajdują się one w odpowiednio wczesnym stadium rozwoju, a czas na reakcję jest odpowiednio długi²². Foresight różni się od wielu innych działań zorientowanych na przyszłość (prognozowanie, badania nad przeszłością, planowanie strategiczne), a tym, co go wyróżnia, jest brak zamiaru przewidywania, a raczej zamiar tworzenia przyszłości w oparciu o istniejące zjawiska przy wykorzystaniu wspólnych wizji, do których zainteresowane strony chcą dążyć, realizując bieżące działania²³.

Foresight jako metoda kształtowania przyszłości korzysta z wielu różnych metod i technik zaczerpniętych z innych dyscyplin²⁴. Mają one charakter eksploracyjny

18 *A Practical Guide for Regional Foresight*, European Commission, Brussels 2002, s. 14.

19 *Ibidem*, s. 14.

20 C. Hartmann, *From Urban Foresight to Urban Futures? Potentials and Limitations of Forward Looking Activities for Integrated Urban Development*, Proceedings REAL CORP 2011, Tagungsband 18–20 May 2011 za: E. Glińska, *Foresight jako narzędzie zarządzania miastem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIV, z. 3, s. 83.

21 J.M.F. Guell, *Can Foresight Studies Strengthen Strategic Planning Processes at the Urban and Regional Level?*, http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/engl_100_fernandez_gell_jose_miguel.pdf (dostęp: 28.01.2020), za: E. Glińska, *Foresight...*, s. 83.

22 K. Safin, J. Ignacy, *Foresight strategiczny jako narzędzie kształtowania przyszłości*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2010, nr 116, s. 379.

23 *Foresight Technologiczny. Podręcznik. Tom 1. Organizacja i metody*, UNIDO, Wiedeń 2005, s. 8–9.

24 Na przykład May wyróżnia ich 40 w: G.H. May, *The Future Is Ours: Foreseeing, Managing and Creating the Future*, za: *Foresight Technologiczny. Podręcznik...*, s. 87.

lub normatywny oraz ilościowy lub jakościowy²⁵; w innym ujęciu rozróżnia się metody identyfikujące problem (jak np. SWOT), ekstrapolujące (np. metoda Delphi), kreatywne (np. burza mózgów), ustalające priorytety (np. mapa droga-wa technologii)²⁶.

Badania przeprowadzone dla Komitetu Regionów UE zidentyfikowały w latach 2004–2011 łącznie 70 inicjatyw foresightu regionalnego i lokalnego, z czego 19 stanowiły projekty foresightu miejskiego²⁷:

1. Bordeaux Metropolis 3.0, Francja.
2. Bruksela 2040 & Regionalny Plan Rozwoju Brukseli.
3. Gandawa 2020 – Wieloletni Plan Strategiczny, Belgia
4. GENK-LO 2020, Belgia.
5. Ottignies-Louvain-La-Neuve 2050, Belgia.
6. Kopenhaga 2015 – Eco Metropolis, Dania.
7. Helsinki 2030, Finlandia.
8. Dublin na rozdrożu: badanie przyszłości regionu i miasta Dublin 2030, Irlandia.
9. Wizja Lublany 2025 Słowenia.
10. Sewilla, Hiszpania.
11. Donostia 2020 – San Sebastian, Hiszpania.
12. Strategia Irun 2020, Hiszpania.
13. Burgos City 21, Hiszpania.
14. Toledo Strategia 2020, Hiszpania.
15. Wizja Sztokholmu 2030, Szwecja.
16. Lincoln 2020 – jedno z największych małych miast świata, Wielka Brytania.
17. Liverpool 2024 Kwitnące Międzynarodowe Miasto, Wielka Brytania.
18. Planowanie Scenariusza dla Regionu Edynburga, Wielka Brytania.
19. Be Birmingham 2026, Wielka Brytania.

6.5. Metoda delficka

Metoda delficka należy do grupy metod heurystycznych. Jej istotą jest zaangażowanie ekspertów – ich wiedzy i doświadczenia – do sformułowania opinii na temat zdarzeń w przyszłości.

25 T.J. Gordon, *The Methods of Futures Research*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” 1992, Vol. 522 za: *Foresight Technologiczny. Podręcznik...*, s. 86.

26 I. Miles, M. Keenan, *Handbook on Knowledge Society foresight*, European Foundation, Dublin 2003, za: *Foresight Technologiczny. Podręcznik...*, s. 86.

27 *An Initial Assessment of Territorial Forward Planning/ Foresight Projects in the European Union*, 2011, za: E. Glińska, *Foresight...*, s. 85–93.

Proces badawczy opiera się na czterech następujących filarach²⁸: (1) grupie ekspertów dobranych celowo z uwagi na ich specjalistyczną wiedzę związaną z zagadnieniem będącym przedmiotem rozważań, (2) procesie wielokrotnych interakcji, dzięki którym ujawniają się opinie ekspertów oraz osiągniata jest jednomysłność, (3) sprzężeniu zwrotnym zachodzącym w stosunku do uczestników, którego celem jest wzajemne oddziaływanie oraz refleksja, (4) opiniach ukształtowanych przez ekspertów, które z założenia mają przyczynić się do rozwiązania problemowego zagadnienia lub przewidzenia przyszłości.

Schemat postępowania jest następujący²⁹:

1. Formułowany jest problem.
2. Następuje identyfikacja ekspertów związanych z problemowym zagadnieniem. Docelowo powinien powstać panel składający się z około 15–35 ekspertów.
3. Zapraszani są eksperci. Wymagany jest jak najbardziej bezpośredni kontakt, nie poprzez formalne listy. Trzeba liczyć się z akceptacją zaproszeń na poziomie 35–75%.
4. Formułowane są pytania, które zadane będą ekspertom. Pytania muszą być wyraziste i musi być możliwość sformułowania na nie odpowiedzi.
5. Pytania są kierowane indywidualnie do każdego z ekspertów. Wraz z odpowiedzią eksperci proszeni są o uzasadnienie swoich sądów.
6. Po zebraniu odpowiedzi całościowe wyniki są prezentowane ekspertom, którzy na ich podstawie proszeni są o ponowne sformułowanie odpowiedzi. Przedstawiane są także uzasadnienia dla najbardziej skrajnych sądów.
7. Wyniki drugiej rundy podlegają opracowaniu. Wykorzystywana jest raczej mediana niż średnia (skrajne odpowiedzi zniekształca całościowy obraz). Konieczna jest prezentacja rozkładu odpowiedzi.

Metoda delficka jest trudna w realizacji w sposób zapewniający jej efektywność³⁰. Rzuca na to przede wszystkim właściwy wybór uczestników. Drugim kluczowym czynnikiem są kwestionariusze, które muszą być starannie przygotowane i przetestowane, aby uniknąć dwuznaczności. Ponadto wielorundowe badania wymagają dużo czasu.

28 R. Plummer, D.R. Armitage, *Charting the New Territory of Adaptive Co-management: A Delphi Study*, „Ecology and Society” 2007, No. 12(2), s. 3, za: M. Matejun, *Metoda delficka w naukach o zarządzaniu*, [w:] E. Kuczmera, E. Kuczmera-Ludwiczynska (red.), *Zarządzanie w regionie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2012, s. 173–182.

29 T.J. Gordon, *The Delphi Method*, The Millennium Project, s. 7–10, http://www.gpsustentavel.ufba.br/downloads/delphi_method.pdf (dostęp: 22.02.2020).

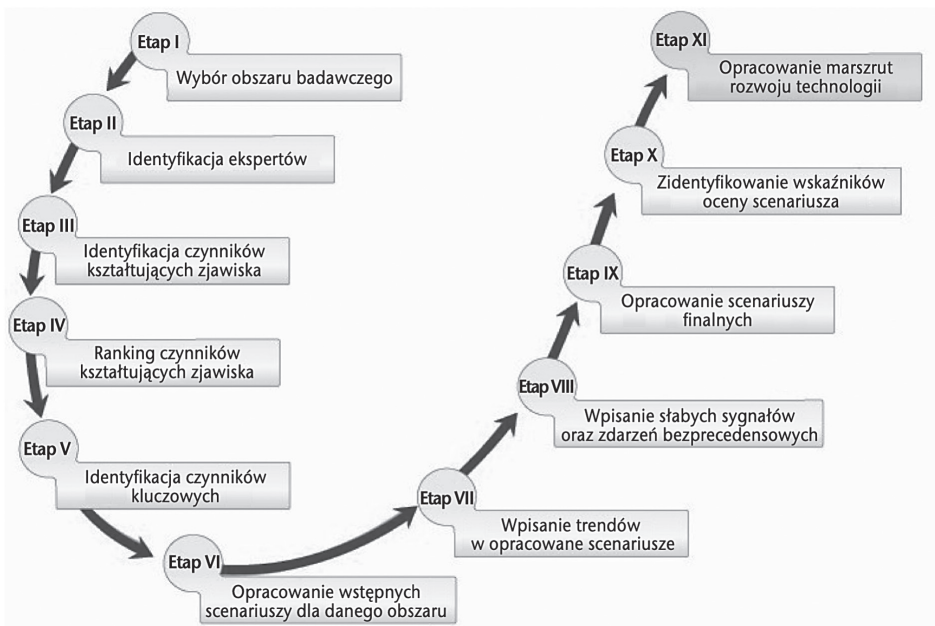
30 *Ibidem*.

6.6. Metoda scenariuszowa

Metoda scenariuszowa jest kolejną z heurystycznych metod podejmowania decyzji. Metoda ta opiera się na założeniu, że w zmiennym otoczeniu trudno jest przewidzieć przyszłość przy wykorzystaniu tradycyjnych metod prognozowania. Można natomiast opracować różne scenariusze przyszłości.

Metoda scenariuszowa to „logiczne i formalne konstruowanie alternatywnych wizji pożądanej przyszłości oparte na angażowaniu heterogenicznych grup ekspertów uwzględniające dokładne poznanie i zrozumienie czynników kształtujących badane zjawisko oraz umożliwiające podejmowanie racjonalnych decyzji co do przyszłości”³¹.

Literatura na temat wykorzystania metody scenariuszowej jest dość bogata i tym samym wielu autorów proponuje różne podejścia metodyczne dla opracowania scenariuszy dla zjawiska/problemu/obszaru, będącego przedmiotem analizy. Jedno z podejść ilustruje rysunek 17.



Rysunek 17. Przykładowa metodyka konstruowania scenariuszy

Źródło: A. Kononiuk, *Metoda scenariuszowa w antycypowaniu przyszłości (na przykładzie Narodowego Programu Foresight „Polska 2020”)*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 317.

31 A. Kononiuk, *Metoda scenariuszowa w antycypowaniu przyszłości*, „Organizacja i Kierowanie” 2012, nr 2.

6.7. Burza mózgów

Burza mózgów jest techniką generowania pomysłów. Jest to metoda stworzona przez Alexa Osborna³². Na wstępie zostaje ściśle określony problem, którego dotyczyć mają generowane następnie pomysły. Problem może być w różny sposób sformułowany: jako pytanie lub stwierdzenie. Uczestnicy następnie spontanicznie wygłaszają pomysły rozwiązania problemu, mogą też po prostu wypowiadać skojarzenia, które spontanicznie powstają w ich głowie w nawiązaniu do sformułowanego problemu. Sesja „burzy mózgów” trwa około godziny i uczestniczy w niej zazwyczaj kilkusobowa grupa. Sesja prowadzona jest przez przewodniczącego (moderatora), który ma na celu zachęcić uczestników do wygenerowania jak największej liczby pomysłów bez poddawania ich ocenie. Pomysły, skojarzenia, komentarze są zapisywane na tablicy. Wygłoszenie pomysłu nie może wiązać się z krytyką. Efekt „burzy mózgów” w postaci zebranych pomysłów jest przedmiotem dalszych rozważań. Efektywność „burzy mózgów” uwarunkowana jest respektowaniem poniższych zasad³³:

1. Wykluczenie krytyki – negatywne uwagi na temat generowanych pomysłów trzeba odłożyć na później.
2. Popieranie pomysowości – im śmielsze pomysły, tym lepiej. Czas na refleksję przychodzi później. Każdy pomysł można poddać przetworzeniu, ale łatwiej jest go „ostudzić” niż „ośmielić” na dalszym etapie. Etap spontanicznego tworzenia jest niepowtarzalny.
3. Zachęcanie do tworzenia wielu pomysłów – im więcej pomysłów, tym większa szansa na uzyskanie pomysłów trafnych, przydatnych. Dobrze jest mieć pulę pomysłów do wyboru.
4. Zachęcanie do łączenia i ulepszania pomysłów – uczestniczący w sesji powinni proponować, w jaki sposób ich pomysły i pomysły innych mogą wejść we wzajemne interakcje tak, aby powstały dalsze, nowe, ulepszone idee.

Wykorzystanie techniki „burzy mózgów” jest pożądane podczas generowania pomysłów co do ewentualnych obszarów implementacji nowatorskich rozwiązań.

32 Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner&Spółka, Warszawa 1994, s. 299.

33 A. Osborn, *Applied Imagination*, za: Ph. Kotler, *Marketing...*

6.8. Design thinking

Kolejną metodą opracowywania innowacji jest metoda *design thinking*. Jest to postępowanie bazujące na procesach poznawczych, strategicznych i praktycznych, przy zaangażowaniu których projekty (nowe produkty, usługi, procesy) są opracowywane przez projektantów lub zespoły projektowe³⁴. Kluczowe jest zaangażowanie odpowiednich osób do tego procesu, a cechy, jakie powinien posiadać taki projektant to³⁵:

1. Empatia. Osoba taka musi mieć zdolność przyjęcia różnych perspektyw (klientów, użytkowników końcowych opracowywanych projektów). Wnikliwy wgląd w położenie innych inspiruje do innowacji.
2. Myślenie integracyjne. W *design thinking* nie chodzi o poleganie na procesach analitycznych, ale eksponuje się umiejętność dostrzegania istotnych, choć niekiedy sprzecznych dotąd aspektów tak, by uwzględnić je w alternatywnych rozwiązaniach.
3. Optymizm. Bez względu na stopień wyzwań, jakie wiążą się z danym projektem, chodzi o wskazanie choć jednego potencjalnego rozwiązania.
4. Zdolność do eksperymentowania. Nie chodzi o nadbudowywanie nowych idei nad istniejącym rozwiązaniem, ale o poszukiwanie nowych kierunków przez eksplorację ograniczeń i zadawanie pytań.
5. Współpraca. Współczesne produkty i usługi są coraz bardziej skomplikowane, co implikuje konieczność zaangażowania interdyscyplinarnych zespołów, w ramach których musi zachodzić efektywna współpraca. Idealnie byłoby móc zatrudnić ludzi, którzy byłiby inżynierami i marketingowcami, antropologami i projektantami przemysłowymi, architektami i psychologami.

Design thinking przebiega w trzech fazach³⁶, które szczegółowo obrazuje rysunek 18:

1. Inspiracja.
2. Ideacja.
3. Implementacja.

Nie zawsze każdy projekt przechodzi przez wszystkie fazy³⁷, ale zazwyczaj przystąpienie do prac rozpoczyna się od fazy inspiracji. Pojawia się pewna okoliczność, szansa lub problem motywujący do poszukiwania rozwiązań. Faza inspiracji ma charakter przygotowawczy. Gromadzone są tu informacje niezbędne do przystąpienia do fazy kształtowania się idei projektu. W metodzie *design thinking* kluczowe jest opuszczenie „przestrzeni laboratoryjnej” i obserwacja realnych okoliczności: ludzi, ich funkcjonowania. Jednocześnie przygotowywane są zasoby niezbędne do twórczej pracy, w tym materialne, osobowe i informacyjne. Po dokonaniu

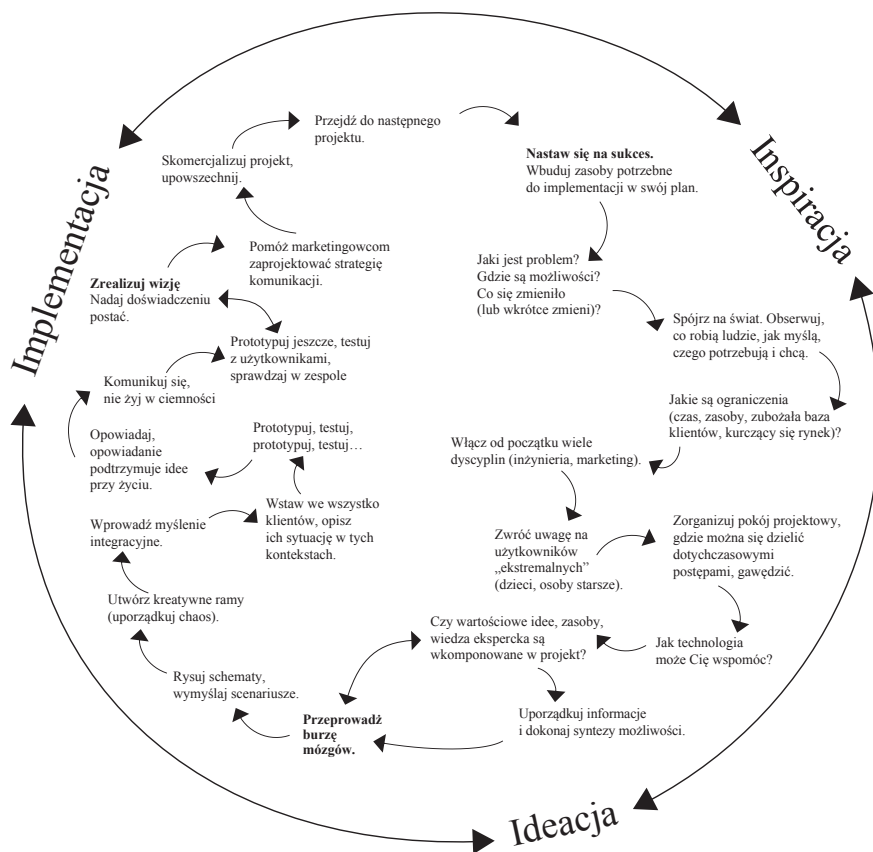
34 T. Brown, *Design Thinking*, „Harvard Business Review” 2008, No. 6, s. 84–92.

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*.

37 T. Brown, J. Wyatt, *Design Thinking for Social Innovation*, „Stanford Social Innovation Review” 2010, Winter, s. 30–35.

uporządkowania tych zasobów, ich syntezie i upewnieniu się, że włączone zostały wszystkie niezbędne elementy, można przejść do fazy ideacji, a więc fazy kształtowania się nowości. Jest to również faza twórcza, interaktywna, w której dominuje komunikacja. W tej fazie opracowywane rozwiązanie musi zderzyć się ze wszystkimi ograniczeniami zidentyfikowanymi w fazie inspiracji. Opracowywane są różne alternatywne rozwiązania, powstają prototypy, wielokrotnie poddawane testom (przez użytkowników i członków zespołu). Gdy rozwiązanie jest dopracowane, zwalidowane i może przejść do fazy wdrożenia, należy opracować strategię komunikacji. Następnie projekt jest wdrażany i upowszechniany w warunkach przeznaczenia, a zespół może przejść do kolejnego projektu.



Rysunek 18. Postępowanie w metodzie *design thinking*

Źródło: T. Brown, *Design Thinking*, „Harvard Business Review” 2008, No. 6, s. 84–92.

Podsumowanie

Potrzeby społeczności miejskich nie są stałe, podobnie jak zewnętrzne uwarunkowania, w których funkcjonują miasta. Powoduje to, że miasta muszą poszukiwać nowych sposobów zaspokajania potrzeb swoich odbiorców. Zaprezentowane powyżej metody zwiększają szanse na wypracowanie takich innowacyjnych usług, które będą postrzegane jako wartościowe przez społeczność miejską. Należy do nich *Living Lab*, *hackathon* i *design thinking*. Innowacyjne zamówienia publiczne z kolei pozwalają wykorzystać potencjał partnerów prywatnych. Wymagają one otwartości menedżerów publicznych i zaufania między partnerami. W rozdziale przybliżono też metody pozwalające na przygotowanie się na przyszłe uwarunkowania poprzez przewidzenie zdarzeń w przyszłości i odpowiedzenia na nie na czas. Do tych metod zalicza się *foresight*, metoda delficka, metoda scenariuszowa, oraz burza mózgów. Każda z metod wymaga należytego przygotowania, a proces jej przeprowadzenia bywa złożony i ważna jest dbałość o każdy z etapów.

Rozdział 7

Nowoczesne metody finansowe w zarządzaniu w mieście

Wprowadzenie

Miasta realizują szereg zadań, w tym zadania obowiązkowe i fakultatywne. Realizacja tych zadań wymaga środków finansowych. Samorządy mogą korzystać ze środków własnych i zewnętrznych. Zewnętrzne środki finansowe mogą mieć charakter zwrotny, jak i bezzwrotny. Zaciąganie zobowiązań przez samorządy jest ograniczone przepisami prawa. Niemniej jednak sięganie po alternatywne wobec własnych źródła kapitału jest nieodzowne w obliczu konieczności zaspokojenia potrzeb społeczności miejskich. Do praktyki miast weszło już zaciąganie kredytów czy emisja obligacji, a także korzystanie ze środków dostępnych ze źródeł Unii Europejskiej. Miasta coraz częściej decydują się na korzystanie z nowatorskich rozwiązań, które zaprezentowano w niniejszym rozdziale. Ich rozważenie jest niezbędne, zwłaszcza gdy dostępność dotychczasowych instrumentów jest ograniczona.

7.1. Potrzeba stosowania nowoczesnych metod finansowania zadań

Realizacja zadań publicznych przez miasta wymaga środków finansowych, w tym niekiedy zaciągania zobowiązań. Miasta mogą zaciągać zobowiązania, jest to jednak ograniczone przepisami prawa.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów (IWZ) stanowi, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań łącznie z kosztami ich obsługi

do dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

IWZ opiera się na następującym wzorze arytmetycznym¹:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

W formule tej poszczególne symbole oznaczają:

R – planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie inwestycji, a także wykup papierów wartościowych emitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego i planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zobowiązania te podlegają spłacie, a wyemitowane papiery wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;

O – planowane na rok budżetowy odsetki od wymienionych kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;

Db – dochody bieżące;

Sm – dochody ze sprzedaży majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

7.2. Faktoring

Faktoring znany jest od II połowy XIX wieku, po raz pierwszy wprowadzony został w USA, następnie rozwinął się w Europie Zachodniej. W tym rozwiązaniu finansowym osoba faktora stanowi osobę pośrednika finansowego. Funkcję tę wykonywać

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), art. 243.

mogą banki lub wyspecjalizowane firmy. Faktor wykupuje nieprzeterminowane wierzytelności podmiotów gospodarczych należnych im od kontrahentów z tytułu dostaw i usług. W przypadku faktoringu samorządowego nabywcą jest jednostka samorządu terytorialnego, zaś dostawcą podmiot gospodarczy. Faktoring samorządowy polega zatem na sprzedaży wystawionych i nieuregulowanych jeszcze przez jednostkę samorządową faktur faktorowi, który w bardzo krótkim czasie przekazuje sprzedającemu niemal 100% wartości wierzytelności; natomiast jednostka samorządu terytorialnego reguluje swoje zobowiązanie po upływie umownego okresu².

Mówi się o faktoringu pełnym, gdy faktor przejmuje na siebie finansowanie oraz ryzyko związane z niewypłacalnością nabywcy (jednostki samorządowej). Ryzyko takie nie jest znaczące, ma przejściowy charakter i może wynikać z czasowej kumulacji zobowiązań. Faktoring rodzi szereg korzyści, tak dla jednostki samorządu terytorialnego, jak i dostawcy usługi czy produktu:

1. Jednostka samorządowa może finansować różne przedsięwzięcia, na które czasowo nie posiada środków, nie ponosząc z tego tytułu kosztów w danym momencie. Wydłużony termin płatności umożliwia dysponowanie w tym czasie środkami.
2. Zobowiązania wobec faktora nie rzutują na poziom długu jednostki samorządu terytorialnego o ile terminy płatności zobowiązań nie przekraczają roku.
3. Dostawca otrzymuje szybką zapłatę za wykonanie umowy.
4. Pomijane są uciążliwe procedury, które mają miejsce w przypadku starań o kredyt.
5. Ograniczone zostają zatory płatnicze.

7.3. Wykup wierzytelności

Wykup wierzytelności inwestora to rodzaj faktoringu. Podmiot gospodarczy wykonujący umowę na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego może zwrócić się do banku z wnioskiem o wykup wierzytelności. Bank jako nabywający wierzytelność uzgadnia z danym przedsiębiorstwem terminy rozliczeń nabywanych od niego wierzytelności. Bank przekazuje środki na rachunek podmiotu gospodarczego, a jednostka samorządu terytorialnego reguluje zobowiązania wobec banku w umówionych terminach.

Rozwiązanie polegające na wykupie wierzytelności przynosi korzyści dla wszystkich stron. Jednostka samorządu terytorialnego może porozumieć się z bankiem co do terminów i wysokości spłaty zadłużenia. Płynność finansowa jednostki

2 L. Kluka, K. Kluka, *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 87-97.

samorządowej ulega poprawie, co daje możliwość finansowania kolejnych przedsięwzięć. Transakcja taka wpływa też pozytywnie na płynność finansową przedsiębiorstwa, obniża jego zapotrzebowanie kredytowe, ogranicza zatory płatnicze. Ryzyko niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego przeniesione zostaje na bank, który z kolei otrzymuje przychody z tytułu oprocentowania i prowizji.

7.4. Forfaiting

Forfaiting to relatywnie rzadko wykorzystywane narzędzie finansowania inwestycji samorządowych. Inicjatywa pozostaje po stronie jednostki samorządowej, która zawiera umowę z wykonawcą inwestycji, a także umowę z odpowiednią instytucją finansową (forfaiterem), którym najczęściej jest bank. Forfaiter wypłaca wykonawcy należność przewidzianą w umowie po dokonaniu formalnego odbioru wykonania inwestycji przez jednostkę samorządową (inwestora). Inwestor spłaca forfaiterowi umówioną należność, powiększoną o wynegocjowane oprocentowanie w umówionych wcześniej terminach. Termin spłat z reguły jest długi, może sięgać nawet kilkunastu lat. Ma to wpływ na złagodzenie napięć finansowych jednostki samorządowej i umożliwia podejmowanie kolejnych przedsięwzięć.

W przypadku forfaitingu następuje dalsze odroczenie wykupu niewymagalnych wierzytelności, a dodatkowo wierzytelności definitywnie przechodzą na instytucję forfaitingową, wykluczając przez to ewentualność wystąpienia z regresem wobec cedenta w razie niewypłacalności dłużnika³.

Prawdopodobieństwo niewypłacalności jednostki samorządowej jest niewielkie. Wyprzedzający w stosunku do terminów zapłaty charakter rozliczeń z wykonawcą może być uznany za dogodny, gdyż należności te nie są jeszcze wymagalne.

7.5. Sekurytyzacja

Proces sekurytyzacji aktywów jest formą pozyskania kapitału za sprawą emisji papierów wartościowych zabezpieczonych wydzieloną częścią majątku jednostki samorządu terytorialnego⁴. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego,

3 M. Langer, *Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 75–86.

4 P. Galiński, *Sekurytyzacja jako sposób finansowania inwestycji gmin w czasie kryzysu na rynku finansowym*, <https://www.prawo.pl/samorzad/sekurytyzacja-jako-sposob-finansowania>

sekurytyzacja polega na wyodrębnieniu aktywów i przekazaniu ich przez jednostkę samorządu terytorialnego do Funduszu Sekurytyzacyjnego, którym zarządza powołana w tym celu spółka specjalnego przeznaczenia SPV⁵. Spółka emituje papiery sekurytyzacyjne (np. obligacje) pod zastaw przekazanych aktywów, które sprzedaje na rynku kapitałowym. Pozyskane w ten sposób środki mogą być przeznaczone na realizację przedsięwzięć. Przekazane aktywa wyłączone są z bilansu. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych uzyskane przez samorząd środki nie zwiększają jego zadłużenia. Główną zaletą sekurytyzacji jest pozyskanie środków finansowych w krótkim czasie.

7.6. Leasing komunalny

Zgodnie z zapisami Kodeksu cywilnego przez umowę leasingu finansujący zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne równe co najmniej cenie lub wynagrodzenie z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego⁶.

Tak zdefiniowany jest leasing finansowy, choć w praktyce wyróżnia się również leasing zwrotny i operacyjny. Leasing operacyjny dotyczy usług i polega na przekazaniu przez finansującego na czas oznaczony prawa do użytkowania określonych składników majątku trwałego (lub prawa do użytkowania i pobierania pożytków) korzystającemu, który w zamian zobowiązuje się do określonych opłat. Okres trwania umowy leasingu operacyjnego jest zazwyczaj krótszy niż oczekiwany okres pełnej amortyzacji przedmiotu leasingu. Leasing zwrotny dotyczy zwłaszcza majątku nieruchomego. Leasingodawca kupuje nieruchomość po określonej cenie, by następnie sprzedający stał się leasingobiorcą

inwestycji-gmin-w-czasie-kryzysu-na-ryнку-finansowym,78468.html (dostęp: 10.02.2020) oraz M. Rapkiewicz, *Skąd wziąć dodatkowe pieniądze na samorządowe inwestycje?*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/skad-wziac-dodatkowe-pieniadze-na-samorzadowe-inwestycje,51163.html> (dostęp: 10.02.2020).

5 D.A. Hałaburda, *Sekurytyzacja jako forma finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 175–185.

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm., art. 709.

i uiszczal czynsz leasingowy za użytkowanie nieruchomości. Jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje środki na sfinansowanie potrzebnych przedsięwzięć⁷.

7.7. Obligacje komunalne

Możliwość emitowania obligacji komunalnych regulowane jest Ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz.U. z 1995 r. Nr 83, poz. 420 wraz z późn. zm.). Jednostka samorządu terytorialnego jako emitent zobowiązuje się wobec dłużnika do spełnienia określonego świadczenia. Oznacza to powiązanie uzyskanych w ten sposób środków z celem, na jaki mogą one zostać przeznaczone. Podstawową zaletą obligacji komunalnych jest to, że emitent ma wpływ na termin spłaty długu oraz jego wielkość. Jego pozycja negocjacyjna jest tym samym silniejsza niż podmiotów, które tego długu udzielają. Jest także silniejsza niż w przypadku ubiegania się o kredyt bankowy – tutaj to bank ma silniejszą pozycję w stosunku do ustalenia wysokości, kosztów i terminu spłaty zadłużenia. Następną ważną zaletą obligacji komunalnych jest niższy koszt zaciągnięcia zadłużenia niż w przypadku kredytów. Wśród pozostałych zalet wymienić należy⁸:

1. Szybka procedura, co wynika z braku konieczności stosowania prawa zamówień publicznych.
2. Elastyczność w kształtowaniu warunków – wpływ na wysokość, koszty i termin spłaty długu.
3. Długi okres finansowania.
4. Niższy koszt niż koszt kredytu.
5. Możliwość wykorzystania jako instrumentu promocji jednostki samorządu terytorialnego (stosowanie nowoczesnych rozwiązań).
6. Uzyskanie wysokich kwot finansowania.
7. Uniezależnienie od zewnętrznych podmiotów finansowych.
8. Mniej restrykcyjne wymogi dotyczące ryzyka i zabezpieczeń niż w przypadku kredytu.
9. Możliwość uzyskania wkładu własnego do realizacji projektów unijnych.

7 P. Filifon, *Samorządowcy chcą leasingu zwrotnego*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Strategie/samorzadowcy-chca-leasingu-zwrotnego,10824,1> (dostęp: 10.02.2020).

8 D. Korenik, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Kwestie wybrane*, [w:] M. Dylewski (red.), *Finanse i ryzyko w kształtowaniu rozwoju regionu*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 2012 nr 41, s. 94–96; S. Huczek, *Obligacje komunalne na Catalyst, Przewodnik dla potencjalnych emitentów*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Warszawa 2010, s. 9–13.

Podsumowanie

Rosnące i zmieniające się potrzeby społeczności miejskich wymagają dodatkowych środków finansowych. Miasta korzystają z zewnętrznego finansowania w postaci pożyczek, kredytów, dotacji np. z Unii Europejskiej. Niekiedy jednak i te źródła nie są wystarczające. Dodatkowo możliwości zaciągania zobowiązań są ograniczone przepisami prawa. W rozdziale przedstawiono alternatywne metody finansowania zadań publicznych. Ich wykorzystanie powinno być poprzedzone rachunkiem ekonomicznym, a samo przystąpienie do ich stosowania wymaga zaangażowania kompetentnych kadr.

Rozdział 8

Nowoczesne metody kontroli w miastach

Wprowadzenie

Kontrola jest nieodłącznym elementem procesu zarządzania w mieście. Miasto jako organizacja złożone jest z różnych zasobów, zachodzi w nim wiele procesów, dodatkowo jest systemem otwartym, wymieniającym zasoby z otoczeniem. Stąd proces kontroli może dotyczyć każdego z zasobów czy też procesów zachodzących w mieście, a będących pod wpływem oddziaływania władz. Może ona być dokonywana przez różne podmioty. Może mieć różny charakter, tryb czy zakres, odbywać się w różnych odstępach czasowych czy też dotyczyć różnych faz zachodzących w organizacji procesów¹. Zastosowanie mechanizmów kontrolnych jest nieodzownym elementem procesu zapewnienia sprawności zarządzania. Niniejszy rozdział prezentuje nowoczesne instrumenty kontroli procesów decyzyjnych w mieście. Rozdział kończy prezentacja Karty Wyników Wartości Publicznej, które to rozwiązanie zbieżne jest z najnowszymi trendami w zarządzaniu publicznym.

8.1. Istota kontroli

Kontrola rozumiana jest jako „proces działania kierownictwa organizacji, którego naczelnym celem jest regulowanie i korygowanie wszelkich czynności dla zapewnienia ich przyszłej sprawności i skuteczności”². Kontrola jest funkcją zarządzania

1 Więcej w: P. Szczepankowski, *Kontrola i controlling*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 215.

2 *Ibidem*, s. 199.

mającą na celu ustalenie, czy efekty podejmowanych działań są zgodne z celami i czy nakłady energii i wysiłku harmonijnie współdziałają na rzecz ich osiągnięcia³.

Kontrola jest niezbędnym elementem procesu zarządzania, jest ściśle powiązana z funkcją planowania. Można stwierdzić, iż kontrola powinna być nieustającym, systematycznym procesem analizy i oceny podejmowanych działań z perspektywy przyjętych celów. Zidentyfikowana rozbieżność między stanem rzeczywistym a pożądanym, wymaga wdrożenia działań dostosowawczych, a więc⁴:

- zmiany działań tak, by ich rezultaty zbliżyły się do zaplanowanych,
- analizy i zmiany planu,
- ponownej oceny sposobu, trybu i instrumentów kontroli tak, by mieć pewność o ich skuteczności w ocenie planu oraz przyjętych celów.

Kontrola dostarcza organizacji sposobów dostosowania się do zmian w otoczeniu, ogranicza kumulowanie się błędów, pomaga radzić sobie ze złożonością organizacji, sprzyja minimalizacji kosztów⁵.

Kontrola, inaczej mówiąc, pełni funkcję ochronną i kreatywną⁶, a także informacyjną, instruktazową, pobudzającą i profilaktyczną⁷. Funkcja ochronna (zapobiegająca) polega na zabezpieczeniu przed spadkiem sprawności organizacji, co prowadzić mogłoby do strat, zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Funkcja kreatywna (inspirująca) wyraża się w pobudzaniu i inicjowaniu działań na rzecz podnoszenia sprawności organizacji.

Funkcja informacyjna polega na dostarczaniu organowi zarządzającemu informacji niezbędnych w procesie podejmowania decyzji, a także informacji o ewentualnych nieprawidłowościach. Funkcja instruktazowa wyraża się w tym, że dzięki procesowi kontroli kontrolujący jest w stanie doradzić kontrolowanemu co do wykonywanych przez niego działań. Jeśli chodzi o funkcję pobudzającą kontroli, polega ona oddziaływaniu stymulująco i motywująco na uczestników organizacji. Kontrola działa też profilaktycznie poprzez zapobieganie niekorzystnym zjawiskom.

8.2. Benchmarking

Miasta i obszary metropolitalne współzawodniczą o udziały w kluczowych zasobach, dążąc do zwiększania swojej pozycji konkurencyjnej. Mniej więcej od połowy lat dziewięćdziesiątych rozwinęła się na świecie tendencja do mierzenia

3 W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1997, s. 360.

4 P. Szczepankowski, *op. cit.*, s. 199.

5 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 655–657.

6 P. Szczepankowski, *Kontrola...*, s. 212.

7 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 655–657.

i monitorowania różnorodnych zjawisk w ramach systemów miejskich. Celem stosowania tych pomiarów jest przede wszystkim kontrola sprawności ich funkcjonowania. Dostarczają one także interesariuszom miasta wglądu w jego specyfikę, pozwalając na ocenę słabych i mocnych stron, a władze miasta mogą na tej podstawie konstruować wytyczne polityki. Na podstawie pomiarów tworzone są rankingi ośrodków miejskich. Niekiedy dotyczą wybranego obszaru funkcjonowania miast, mogą też mieć charakter wieloaspektowy. Takie opracowania znajdują swoje zastosowanie w metodzie zarządzania zwanej benchmarkingiem. Koncepcja benchmarkingu używana była początkowo w sektorze przedsiębiorstw, obecnie stosowana jest także w sektorze publicznym.

Benchmarking jest sztuką odkrywania jak i dlaczego niektóre organizacje funkcjonują sprawniej niż inne, a jego celem jest twórcze naśladowanie najlepszych praktyk⁸. Jest metodą polegającą na twórczej adaptacji w organizacji rozwiązań stosowanych przez inne organizacje, a uważanych z pewnych względów za rozwiązania wzorcowe w „swojej klasie”. Stosowanie benchmarkingu oznacza systematyczny monitoring konkurentów pod kątem wykorzystywanych przez nich praktyk. Działania najbardziej efektywne, celujące można po ich adaptacji wykorzystać w ramach swojej organizacji. Jest to tym samym proces ciągłego pomiaru i porównywania procesów zachodzących w organizacji z analogicznymi procesami zachodzącymi w organizacji, uznawanej za wzorcową. Celem działań jest poprawa sprawności funkcjonowania miasta.

Etapy działań benchmarkingowych⁹:

- określenie przedmiotu benchmarkingu (w jakich sprawach poszukujemy wzorca?),
- określenie najistotniejszych badanych zmiennych (elementy przedmiotu analizy i dalszego twórczego naśladowania),
- określenie wzorcowych praktyk,
- ocena sprawności funkcjonowania organizacji stosujących wzorcowe praktyki,
- ocena własnej sprawności funkcjonowania,
- określenie programów i działań w celu zniwelowania rozbieżności na bazie porównania praktyk własnych i wzorcowych,
- wdrażanie i monitorowanie rezultatów.

Należy pamiętać o pułapkach stosowania benchmarkingu, takich jak zbytnie poleganie na niegdyś ustalonych wzorcach. Działanie takie może zabijać twórczość własnych kadr. Dodatkowo istnieje ryzyko, że dynamiczne przemiany w otoczeniu będą wymagały nowych wzorców i dezaktualizowały stare.

Jednym ze światowych rankingów miast jest Global Power City Index (GPCI), który ocenia i szereguje główne miasta świata według ich „magnetyzmu” rozumianego jako siły przyciągania atrakcyjnych ludzi, kapitału i przedsiębiorstw z całego

8 Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner&S-ka, Warszawa 1994, s. 214.

9 *Ibidem*.

świata¹⁰. Dokonuje tego poprzez pomiar 6 funkcji – ekonomii, badań i rozwoju, współzależności kulturowych, żywotności, środowiska i dostępności – zapewniając wielowymiarowy ranking. Bezstronność rankingu zapewniona jest przez proces jego opracowania i upubliczniania. Ranking tworzony jest pod kierunkiem komitetu wykonawczego, w skład którego wchodzi różni eksperci z różnych dziedzin. Utworzony z kolei komitet roboczy nadzoruje konkretną analizę danych. Dodatkowo dwóch zewnętrznych recenzentów sprawdza zawartość i przedstawia sugestie dotyczące ulepszeń. GPCI jest w stanie uchwycić mocne i słabe strony oraz wyzwania dla globalnych miast w ciągle zmieniającym się świecie, nie tylko poprzez ranking, ale także poprzez analizę poszczególnych składników tego rankingi.

Tabela 5. Zmienne uwzględniane w rankingu Global Power City Index

Funkcja	Grupa wskaźników	Wskaźnik
1	2	3
Ekonomia	Wielkość rynku	Nominalne PKB
		PKB na mieszkańca
	Atrakcyjność rynku	Tempo wzrostu PKB
		Wolność gospodarcza
	Witalność biznesowa	Kapitalizacja rynku akcji
		500 najlepszych firm na świecie
	Kapitał ludzki	Zatrudnienie ogółem
		Pracownicy usług wsparcia biznesu
	Otoczenie biznesowe	Poziom płac
		Dostępność wykwalifikowanych zasobów ludzkich
		Różne opcje miejsca pracy
	Łatwość prowadzenia biznesu	Stawka podatku od osób prawnych
		Ryzyko polityczne, gospodarcze i biznesowe

10 *Global Power City Index 2019*, Mori Memorial Foundation, http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2019_summary.pdf (dostęp: 03.01.2020).

1	2	3
Badania i rozwój	Zasoby akademickie	Liczba naukowców
		Najlepsze uniwersytety na świecie
	Otoczenie badawcze	Wydatki na badania i rozwój
		Liczba studentów zagranicznych
		Wyniki działalności naukowej
	Innowacje	Liczba patentów
		Laureaci nagród w dziedzinie nauki i technologii
		Środowisko dla uruchamiania start-upów
	Powiązania kulturalne	Potencjał wyznaczania trendów
Liczba wydarzeń kulturalnych		
Wartość eksportu treści kulturowych		
Środowisko rynku sztuki		
Zasoby turystyczne		Atrakcje turystyczne
		Bliskość miejsc światowego dziedzictwa
		Opcje życia nocnego
Udogodnienia kulturalne		Liczba teatrów
		Liczba muzeów
		Liczba stadionów
Udogodnienia dla odwiedzających		Liczba pokoi hotelowych
		Liczba luksusowych pokoi hotelowych
		Atrakcyjność możliwości robienia zakupów
		Atrakcyjność alternatyw gastronomicznych
Powiązania międzynarodowe		Liczba mieszkańców zagranicznych
		Liczba gości zagranicznych

Tab. 5 (cd.)

1	2	3
Atrakcyjność z punktu widzenia zamieszkania	Otoczenie zawodowe	Całkowita stopa bezrobocia
		Łączna liczba godzin pracy
		Elastyczność stylu pracy
	Koszty życia	Czynsz mieszkaniowy
		Poziom cen
	Bezpieczeństwo i ochrona	Liczba morderstw
		Ryzyko ekonomiczne klęski żywiołowej
	Dobrostan	Długość życia
		Społeczna wolność i równość
		Ryzyko dla zdrowia psychicznego
	Łatwość życia	Liczba lekarzy
		Gotowość ICT
		Liczba sklepów detalicznych
Liczba restauracji		
Środowisko	Zrównoważony rozwój	Zaangażowanie na rzecz klimatu
		Stawka energii odnawialnej
		Wskaźnik recyklingu odpadów
	Jakość powietrza	Emisje CO ₂
		Gęstość zawieszonych cząstek stałych
		Gęstość dwutlenku siarki (SO ₂) i dwutlenku azotu (NO ₂)
	Środowisko naturalne	Jakość wody
		Zieleń miejska
		Komfort temperatury powietrza

1	2	3
Dostępność	Powiązania międzynarodowe	Bezpośrednie loty międzynarodowe
		Międzynarodowe przepływy ładunków
	Przepustowość transportu lotniczego	Liczba pasażerów lotniczych
		Liczba pasów startowych
	Transport śródmiejski	Gęstość przystanków
		Transport publiczny
		Czas podróży na lotniska
	Wygoda transportu	Czas dojazdu do pracy (szkoły)
		Korki uliczne
		Opłata za taksówkę

Źródło: *Global Power City Index 2019*, Mori Memorial Foundation, http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2019_summary.pdf (dostęp: 03.01.2020).

Niektóre z dostępnych metod rangowania miast koncentrują się na określonych aspektach funkcjonowania miast lub odwołują się do wybranych koncepcji miast, jak na przykład smart city. Smart city („inteligentne miasto”) to nowatorskie podejście do zarządzania miastem, oparte na wykorzystaniu nowoczesnych technologii (w tym ICT), zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, a więc z oszczędnością zarządzania zgodnie ze smart city jest przede wszystkim poprawa funkcjonalności miast i obniżenie kosztów jego funkcjonowania. Koncepcja ta jest przedmiotem badań i obserwacji od mniej więcej dekady i również znajduje swoje odzwierciedlenie w tworzeniu rankingów miast. Na przykład Albino i Dangelico¹¹ porównali różne wskaźniki benchmarkingowe inteligentnych miast i stworzyli model oparty na 72 wskaźnikach. Pomiaru i rankingu polskich miast w zakresie smart dokonała Sikora-Fernandez¹².

Analiz benchmarkingowych miast dokonują też na własny użytek różne branże, jak na przykład branża nieruchomości. Raporty opracowują najważniejsi „gracze” tych branż, jak na przykład w Polsce JLL czy Cresa. Rynek nieruchomości jest odzwierciedleniem wartości miasta i często stanowi punkt odniesienia dla potencjalnych inwestorów. Inne branże także publikują rankingi. Za przykład może posłużyć Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL) będący znaczącą organizacją reprezentującą nowoczesne usługi dla biznesu w Polsce, który

11 V. Albino, R.M. Dangelico, *Smart Cities: Definitions, Dimensions. Performance and Initiatives*, „Journal of Urban Technology” 2015, No. 22(1), s. 3–21.

12 D. Sikora-Fernandez, *Smarter Cities in Post-socialist Country: Example of Poland*, „CITIES” 2018, No. 78, s. 52–59.

upowszechnia rankingi miast z punktu widzenia atrakcyjności dla tej nowoczesnej branży. Takie branżowe opracowania służyć mogą władzom miasta do rewizji miejskich polityk sektorowych.

8.3. Obserwacja uczestnicząca

Rozpoznanie istoty niektórych zjawisk wymaga niekiedy pozyskania wiedzy „na żywo”. Można zastosować metodę obserwacji uczestniczącej. Metoda ta wymaga włączenia się w obserwowane zdarzenia i analizowania ich od wewnątrz. W tym wypadku, badacz narzuca swój kontekst widzenia sytuacji, a więc zawęża w pewnym stopniu horyzont poznania. Ponadto obserwacja jest zazwyczaj ukierunkowana na jakieś zjawisko. Potrzebne jest zatem zaangażowanie w roli badacza osób umiejących dokonać maksymalnie zobiektywizowanej oceny (np. przez zapewnienie braku „konfliktu interesów”), obserwację prowadzić tak długo, by możliwie najdłużej móc rozpoznawać badane zjawiska.

8.4. Badania fokusowe

W realizacji działań kontrolnych przydatne mogą być badania fokusowe. Polegają one na zebraniu grupy fokusowej (są to osoby podlegające badaniu), a więc zazwyczaj od 12 do 15 osób, które zbierają się w wybranym pomieszczeniu w celu prowadzenia moderowanej dyskusji. Badani są wytypowani w drodze doboru celowego – muszą być w bliskiej relacji z badanym zagadnieniem. Oznacza to, że nie są oni reprezentantami żadnej konkretnej populacji, lecz mają istotny związek z zagadnieniem będącym przedmiotem wywiadu. Badaniu przewodniczy moderator. Moderator prowadzi rozmowę o charakterze nieustrukturyzowanym na zadany temat. Moderator jest osobą postronną, nie zabiera głosu w dyskusji. Jego zadanie sprowadza się do umożliwienia uczestnikom zabrania głosu, zadania rozmówcom pytań. Odpowiada za wymianę komentarzy, dzielenie się doświadczeniami przez uczestników. Moderator pilnuje, by każdy z uczestników grupy miał możliwość zabrania głosu.

Badania fokusowe mają określone zalety¹³:

1. Pozwalają na zbieranie danych z realnego życia, są społecznie zorientowane.

13 E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 330.

2. Są elastyczne.
3. Mają wysoką trafność.
4. Dają szybkie wyniki.
5. Są tanie.

8.5. Strategiczna Karta Wyników

Strategiczna Karta Wyników została opracowana przez Roberta S. Kaplana i Dawida P. Nortona z zamiarem stworzenia narzędzia, które wykraczać będzie poza dotychczas stosowane tradycyjne pomiary wyników w postaci finansowych sprawozdań i tradycyjne budżetowanie. Istotą Strategicznej Karty Wyników jest przełożenie strategii i wizji organizacji na zestaw logicznie powiązanych mierników efektywności w czterech perspektywach¹⁴:

- finansowej,
- klienta,
- procesów wewnętrznych,
- infrastruktury i rozwoju.

Cztery perspektywy pozwalają zachować równowagę między krótko- i długookresowymi celami, między wynikami i czynnikami rzutującymi na ich osiągnięcie oraz między miernikami obiektywnymi i subiektywnymi¹⁵. Weryfikacja rozbieżności między założonymi miernikami osiągnięcia poszczególnych celów ma charakter kontrolny, ale przede wszystkim umożliwia podejmowanie odpowiednich działań dostosowawczych.

Strategiczna Karta Wyników jako narzędzie opracowane na potrzeby przedsiębiorstw wymaga dostosowania do specyfiki jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest miasto. Wiąże się to z oczywistą odmienną perspektywą funkcjonowania miasta. Przedsiębiorstwo funkcjonuje dla zysku. W odniesieniu do działania miasta można mówić tu przynajmniej o wiązce celów takich jak: cele społeczne, cele środowiskowe, cele gospodarcze, cele usługobiorców, cele dotyczące usług publicznych, cele finansowe. Specyfika miasta powoduje tym samym, że inaczej należy podejść do wyboru płaszczyzn analizy w Strategicznej Karcie Wyników. Można na przykład przyjąć następujące płaszczyzny opracowania¹⁶:

14 R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 42.

15 *Ibidem*.

16 H.L. Grob, J. vom Brocke, N. Lahme, M. Wahn, *Controlling. Lerneinheiten zum Wissensnetzwerk Controlling*, Verlag Franz Vahlen München 2003, s. 742; za: W. Skoczylas, *Strategiczna Karta Wyników w pomiarze osiągnięć jednostki Samorządu Terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 235–246.

- klienta,
- świadczenia usług,
- procesów wewnętrznych,
- pracowników,
- finansową,
- uczenia się i rozwoju,
- ochrony środowiska.

Wyodrębnienie płaszczyzn oceny umożliwiają dalej sformułowanie mierników osiągania celów w każdej z płaszczyzn. Propozycję przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Cele i mierniki na potrzeby konstrukcji Strategicznej Karty Wyników

Płaszczyzna	Cel	Miernik
1	2	3
Klienta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podniesienie jakości życia 2. Stworzenie dogodnych warunków do prowadzenia działalności 3. Wzrost zaufania społeczności lokalnej 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PKB na jednego mieszkańca 2. Liczba nowych miejsc pracy 3. Obniżenie poziomu bezrobocia 4. Liczba nowych przedsiębiorstw 5. Obniżenie ryzyka socjalnego (skali ubóstwa, bezdomności, itd.) 6. Przeciętny poziom wykształcenia 7. Średnia długość życia 8. Zadowolenie mieszkańców
Świadczenia usług	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa dostępności usług kulturalnych, zdrowotnych i zakresu opieki społecznej oraz warunków ich świadczenia 2. Poprawa warunków mieszkaniowych 3. Poprawa infrastruktury transportowej i bezpieczeństwa na drogach 4. Poprawa dostępności usług komunalnych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liczba mieszkańców przypadająca na jedną placówkę kulturalną 2. Liczba praktyk lekarskich na 100 tys. mieszkańców 3. Liczba organizacji pozarządowych działających w sektorze pomocy społecznej 4. Liczba miejsc w domach pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców 1. Liczba mieszkań socjalnych 2. Osoby przypadające na 1 pomieszczenie 3. Liczba nauczycielskich etatów przeliczeniowych przypadających na 100 uczniów 4. Gęstość sieci drogowej, tramwajowej 5. Liczba wypadków samochodowych ze skutkiem śmiertelnym 6. Udział liczby mieszkań wyposażonych w wodociąg do liczby wszystkich mieszkań w gminie w badanym roku

1	2	3
Procesów wewnętrznych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost jakości usług 2. Obniżenie kosztów świadczonych usług 3. Skrócenie czasu świadczenia usług 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czas potrzebny na założenie działalności gospodarczej 2. Czas podróży 3. Komfort podróży 4. Bezpieczeństwo <ol style="list-style-type: none"> a. Cena wody z wodociągu gminnego dla gospodarstw domowych w badanym roku 5. Awaryjność sieci 6. Roczny koszt 1 miejsca w domu pomocy społecznej 7. Koszt kształcenia 1 ucznia 8. Liczba olimpijczyków 9. Liczba uczniów kończących szkołę w terminie 10. Liczba spraw załatwionych w zaplanowanym czasie
Pracowników	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie lepszej komunikacji między pracownikami urzędu a społecznością lokalną, inwestorami 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liczba punktów informacyjnych dla klientów 2. Liczba pozyskanych inwestorów 3. Liczba skarg i zażaleń
Finansowa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost dochodów 2. własnych efektywniejsze ich wykorzystanie. 3. Pozyskanie obcych źródeł finansowania 4. Racjonalizacja wydatków 5. Utrzymanie odpowiedniego poziomu zadłużenia 6. Pozyskanie bezzwrotnych funduszy. 7. Identyfikacja obszarów powodujących powstawanie kosztów i ich redukcja 8. Efektywna polityka podatkowa 9. Podniesienie jakości planowania i budżetowania 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem, 2. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, 3. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, 4. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, 5. Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia, 6. Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem, 7. Udział bezzwrotnych funduszy w całości środków i ich struktura. 8. Stawki opłat i podatków lokalnych 9. Procent odchyień realizacji budżetu
Uczenia się i rozwoju	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost wydajności 2. Wzrost kwalifikacji 3. Poprawa lojalności i poziomu zaangażowania pracowników 4. Elastyczność organizacji 5. Integracja celów gminy z celami osobistymi pracowników 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Średnia liczba grup, zespołów, imprez, mieszkańców przypadająca na jednego pracownika 2. Liczba pracowników podnoszących swoje kwalifikacje 3. Liczba pracowników zwolnionych, przyjętych, ustabilizowanych 4. Szybkość wprowadzania usprawnień organizacyjnych i technicznych

Tab. 6 (cd.)

1	2	3
Ochrony środowiska	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jakość wód i jej ochrona 2. Jakość powietrza i jego ochrona 3. Ochrona powierzchni ziemi i surowców naturalnych (gospodarka odpadowa) 4. Jakość i ochrona klimatu akustycznego 5. Ochrona przyrody i krajobrazu gospodarowanie przestrzenne 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Udział ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie do ludności ogółem w % 2. Udział I klasy czystości wód ustalonej na podstawie badań fizyko-chemicznych w długości rzeki w % 3. Wskaźnik presji motoryzacji jako stosunek iloczynu długości dróg i średniego natężenia ruchu pojazdów do powierzchni 4. Średni udział dni z nieprzekrozoną normą dopuszczalnej emisji SO₂ w ciągu roku 5. Udział odpadów wyselekcjonowanych w ogólnej ilości odpadów komunalnych wywiezionych w % 6. Udział mieszkańców narażonych na hałas ponadnormatywny w % 7. Powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych i lasów na mieszkańca w ha/osobę

Źródło: W. Skoczylas, *Strategiczna Karta Wyników w pomiarze osiągnięć jednostki Samorządu Terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 235–246.

8.6. Karta Wyników Wartości Publicznej, PVSC

Interesującą metodą jest Karta Wyników Wartości Publicznej, która zgodna jest z koncepcją wartości publicznej jako naczelnego wyznacznika funkcjonowania organizacji publicznych (które przez analogię do wartości dla klienta również powinny tworzyć wartość – publiczną).

W Karcie Wyników Wartości Publicznej Moore odwołuje się do koncepcji wprowadzonego w 1995 r. „złotego trójkąta wartości publicznej” i zgodnie z takimi wymiarami postuluje podchodzić do Karty Wyników Wartości Publicznej (rysunek 19).

W wymiarze wartości publicznej mierniki zapisuje się na tzw. koncie wartości publicznej, mającym postać tabeli. Ma to stanowić odpowiednik rachunku zysków i strat – tu w odniesieniu do zysków i strat publicznych. Po lewej stronie rachunku zapisywane są używane zasoby i inne obciążenia finansowe, także niezamierzone negatywne konsekwencje działań (np. negatywne efekty zewnętrzne) oraz koszty społeczne nakazów i zakazów czy inne społeczne koszty stosowania „władztwa” względem społeczności i terytorium. Po prawej stronie konta wartości

publicznej zapisywane są z kolei cenne, wartościowe osiągnięcia – osiągnięcie misji, niezamierzone pozytywne skutki, satysfakcja odbiorców usług, sprawiedliwość i uczciwość w działaniu operacyjnym i zagregowanym.



Rysunek 19. Karta Wyników Wartości Publicznej Moore’a

Źródło: na podstawie: M. Moore, *Recognising Public Value*, Harvard University Press, Cambridge 2013, s. 110.

Tabela 7. Konto wartości publicznej

Użycie zbiorowo posiadanych aktywów i koszty powiązane	Osiągnięcie zbiorowo cenionych rezultatów społecznych
<ul style="list-style-type: none"> • Koszty finansowe • Niezamierzone negatywne efekty • Koszty społeczne korzystania z „władztwa” 	<ul style="list-style-type: none"> • Osiągnięcie misji • Niezamierzone efekty pozytywne • Satysfakcja klientów • Sprawiedliwość i uczciwość <ul style="list-style-type: none"> ◦ Jednostkowo, na poziomie operacyjnym ◦ Zbiorczo

Źródło: na podstawie: M. Moore, *Recognising Public Value*, Harvard University Press, Cambridge 2013, s. 50, 56.

Jeśli chodzi o wymiar zdolności operacyjnych, w Karcie Wyników Wartości Publicznej Moore'a, ocenia się następujące elementy¹⁷:

1. Przepływ zasobów, zasilenia (powiązanie z płaszczyzną legitymizacji i poparcia).
2. Zasoby ludzkie.
3. Polityki, programy i procedury.
4. Wyniki organizacji (powiązanie z kontem wartości publicznej).

W wymiarze legitymizacji i poparcia ocenie poddaje się następujące czynniki¹⁸:

1. Powiązanie misji z wartościami artykułowanymi przez mieszkańców.
2. Włączenie wartości zaniedbywanych.
3. Relacje z formalnymi mocodawcami.
4. Relacje z kluczowymi interesariuszami.
5. Media.
6. Relacje indywidualne z podatnikami i odbiorcami usług.
7. Pozycja organizacji w politycznym dyskursie.
8. Status wniosków legislacyjnych i polityk wspierających organizację.
9. Zaangażowanie mieszkańców i koproducentów.

Inne podejście do Karty Wyników Wartości Publicznej (*Public Value Scorecard*, PVSC) opracował Meynhardt na Uniwersytecie St. Gallen. PVSC wskazywana jest jako udoskonalenie zrównoważonej karty wyników, opiera się ona psychologicznej teorii potrzeb. Wartość publiczna rozumiana jest tu jako wartości charakteryzujące relacje pomiędzy ocenianym podmiotem a „społeczeństwem”, określające jakość tego związku¹⁹. Ocena dokonywana jest w oparciu o pięć wymiarów (rysunek 20).

PVSC umożliwia zatem ocenę działalności organizacji nie tylko z punktu widzenia użyteczności, ale i przez pryzmat polityki czy moralności. Jak pisze Meynhardt, brak wymiaru finansowego nie zostałby zaakceptowany przez praktyków²⁰. Stosowanie PVSC polega na ocenie pięciu wartości w drodze kwestionariusza ankiety, który może mieć zastosowanie do oceny danego projektu, produktu czy innej inicjatywy. Tworzone są dwa profile w oparciu o pięć wymiarów: jeden dla szans, drugi dla ryzyk.

Takie ujęcie PVSC jest podejściem stosowanym przez Erns&Young²¹. Stworzona została także mobilna aplikacja na użytek upowszechniania perspektywy publicznej wartości w działalności przedsiębiorstw²². PVSC wdrożona jest także

17 Na podstawie: M. Moore, *Recognising Public Value*, Harvard University Press, Cambridge 2013.

18 Na podstawie: *Ibidem*.

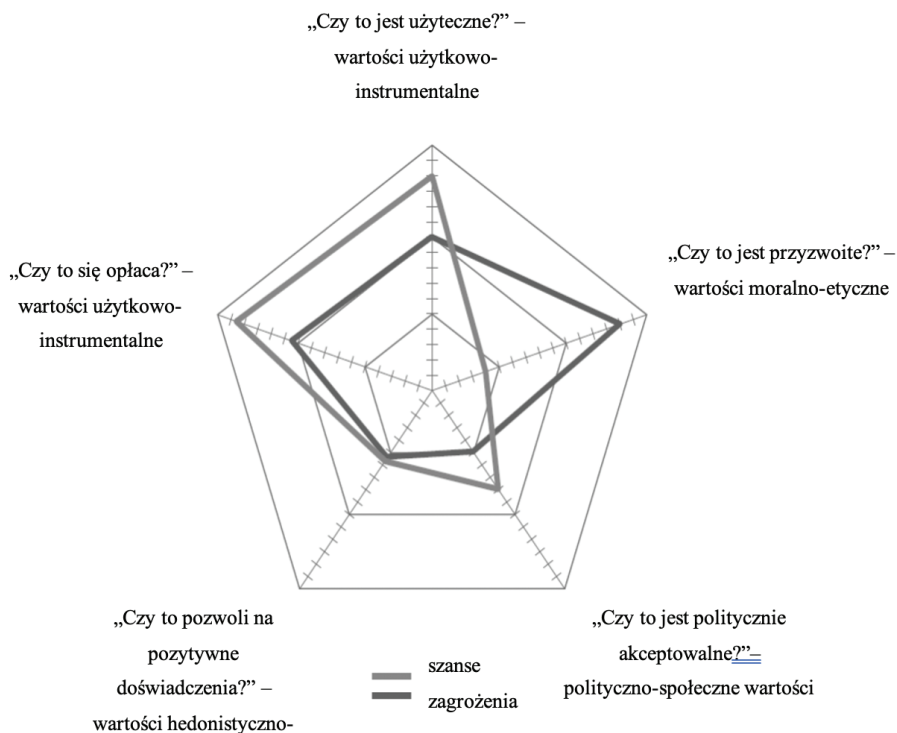
19 T. Meynhardt, *Public Value – Turning a Conceptual Framework into a Scorecard*, Paper submitted for the Conference: Creating Public Value in a Multi-Sector, Shared-Power World, Minneapolis on September 20–22, 2012.

20 *Ibidem*.

21 public-value-scorecard.ey.com (dostęp: 03.01.2020).

22 <https://itunes.apple.com/us/app/ey-public-value-scorecard/id1059827303?mt=8> (dostęp: 03.01.2020).

na poziomie krajowym w dwóch krajach europejskich: Niemczech i Szwajcarii, gdzie organizacje, w tym przedsiębiorstwa, są oceniane przez pryzmat wartości publicznej, a wyniki zamieszczane w Atlasie Wartości Publicznej²³.



Rysunek 20. Public Value Scorecard

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Meynhardt, *Public Value – Turning a Conceptual Framework into a Scorecard*, [w:] J.M. Bryson, B. Crosby, L. Bloomberg (red.), *Public Value and Public and Public Administration*, Georgetown University Press, Washington DC 2015, s. 147–169; T. Meynhardt, P. Gomez, M. Schweizer, *Public Value Scorecard: What Makes an Organization Valuable to Society?*, „Performance” 2014, No. 6(1), s. 2–9.

²³ gemeinwohl.ch dla organizacji szwajcarskich i gemeinwohlatlas.de dla organizacji niemieckich.

Podsumowanie

Sprawność funkcjonowania miast, rozumiana jako skuteczność, korzystność i ekonomiczność, musi być poddawana weryfikacji. Zmienność uwarunkowań zewnętrznych, a także środowiska wewnętrznego, wpływa na zdolność osiągnięcia założonych celów. W rozdziale przedstawiono metody kontroli funkcjonowania miast. Niektóre z metod mają charakter zewnętrzny wobec samych struktur miejskich, co oznacza, że wykorzystywane są przez zewnętrzne podmioty do oceny miast. Wyniki tych diagnoz są upubliczniane, co kształtuje wizerunek miast i wpływa na ich pozycję konkurencyjną. Warto tym samym, by miasta samodzielnie wdrażały procesy kontrolne. Mogą zastosować obserwację uczestniczącą, metody fokusowe, strategiczną kartę wyników. Atrakcyjną metodą jest karta wyników wartości publicznej, jest ona bowiem zbieżna z nowoczesnym nurtem zarządzania publicznego – wartością publiczną.

Rozdział 9

Zarządzanie informacjami

Wprowadzenie

Dane i informacje stanowią podstawy do stosowania metod zarządzania. Na ich podstawie podejmowane są decyzje, zarówno w sferze planowania, organizowania oraz motywowania, jak i kontroli, a więc we wszystkich fazach zarządzania. Dysponowanie odpowiednimi danymi i informacjami jest kluczowe dla sprawności procesów decyzyjnych. Dane i informacje oraz pozyskiwana dzięki nim wiedza stają się obecnie jednym z kluczowych czynników przewag strategicznych. W ostatnich latach technologie informacyjne i komunikacyjne zupełnie zrewolucjonizowały dostęp do informacji. Miasta podejmują decyzje o otwieraniu posiadanych zasobów informacyjnych dla wszystkich (*open data*), a same muszą stawić czoła informacjom płynącym z różnych źródeł, w tym tzw. *big data* (duże woluminy dynamicznych i różnorodnych danych). Klasyczne źródła informacji nie stanowią przedmiotu zainteresowania niniejszej części monografii. Nie jest również zamiarem Autorki wnikliwa analiza zagadnienia, jakim jest znaczenie informacji dla zarządzania miastem, ale jedynie zwrócenie uwagi na specyfikę istotnych zjawisk związanych z dostępem do informacji przez współczesne podmioty, w tym miasta.

9.1. Rola zasobów informacyjnych w zarządzaniu

Informacje to dane przedstawione w sposób mający znaczenie, zaś dane to surowe liczby i fakty odzwierciedlające wybrany pojedynczy aspekt rzeczywistości¹. Informacje to jedno z podstawowych zasobów organizacji. Stanowią podstawę każdej

¹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 724.

funkcji planowania: na bazie informacji powstaje diagnoza organizacji, ustalane są cele, plany, informacje służą do zorganizowania się wokół celów, na podstawie informacji oceniani są pracownicy, podczas kontroli organizacyjnej gromadzi się informacje. Aby jednak informacje były użyteczne, miały wartość dla użytkownika, muszą spełniać kilka warunków, a więc muszą być²:

- dokładne, a więc trafnie i wiarygodnie odzwierciedlające rzeczywistość,
- aktualne, czyli odzwierciedlające rzeczywistość korespondującą z momentem decyzji, dostarczone wtedy, gdy mogą stanowić podstawę działań,
- kompletne, dające pełen zestaw wszelkich faktów i szczegółów,
- odpowiednie – użyteczne wobec potrzeb i warunków.

Na bazie informacji kształtuje się wiedza. Pojęcie wiedzy jest interpretowane przez badaczy niezwykle różnorodnie i trudno o przedstawienie jednolitej definicji. Wiedzę kształtuje odbiorca informacji w drodze ich wykorzystania w określonym kontekście i celu, przy określonym doświadczeniu. Wiedzę można definiować, ilustrując ją przez pytania³:

- *know-what* – wiedzieć co np. emituje najwięcej zanieczyszczeń,
- *know-why* – wiedzieć dlaczego np. spada liczba klientów,
- *know-how* – wiedzieć jak np. usprawnić dany proces,
- *know-who* – wiedzieć kto np. zalicza się do grona ekspertów danej dziedziny,
- *know-which* – wiedzieć np. które skrzyżowania są najbardziej kolizyjne,
- *know-between* – wiedzieć np. jakie zależności występują pomiędzy wiekiem a procesami partycypacji,
- *know-where* – wiedzieć gdzie np. występuje największa gęstość zaludnienia,
- *know-whether* – wiedzieć czy np. skala zjawiska przybiera na sile,
- *know-if* – wiedzieć, czy zaniechać danego działania jeśli wystąpią określone okoliczności.

Zasoby informacyjne, chociaż niematerialne, mogą stanowić o przewadze konkurencyjnej organizacji gospodarczej. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do miast. Dzisiejsze miasta są uczestnikami globalnego świata technologii komunikacyjnych i informacyjnych. Specyfika dzisiejszych czasów polega na oczekiwaniu dostępności informacji natychmiast i możliwości dowolnego dysponowania nimi. Dostępne technologie mobilne otwierają przed korzystającymi z informacji granice czasu i przestrzeni. Dostępne są w różnym stopniu zagregowania i dotyczą każdego niemal aspektu życia. Podobne oczekiwania ma menedżer publiczny wobec informacji, ale i użytkownicy miasta oczekują od władz miasta udzielania informacji o mieście. Stąd do praktyki nowoczesnych miast wchodzi otwieranie i udostępnianie danych (*open data*), a także korzystanie z tzw. *bid data*.

² *Ibidem*, s. 725–726

³ Na podstawie: S. Kwiatkowski, *Przedsiębiorczość intelektualna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 48–49.

9.2. Open data

Termin *open data* odnosi się do udostępnienia informacji posiadanych (gromadzonych, przetwarzanych) przez organy administracji publicznej do eksploracji i wykorzystania przez każdego zainteresowanego. Dodatkowo dane te udostępniane są w Internecie, co powoduje, że przeszukiwanie i przetwarzanie takich danych jest ułatwione. U podstaw takich działań leży przekonanie, że zwiększenie przejrzystości działania organów publicznych może przyczynić się do usprawnienia ich działania. Dodatkowo udostępnienie szeregu danych dotyczących miasta może usprawnić życie mieszkańców oraz funkcjonowanie innych podmiotów na terenie miasta. Współczesne miasta upubliczniają na przykład dane związane z planowaniem przestrzennym, turystyką, transportem, zanieczyszczeniem powietrza.

Proces wdrażania otwartej administracji w mieście jest złożony, a efektem ma być takie upublicznienie danych, by ich odczytanie było możliwe na powszechnie używanych różnorodnych mobilnych i stacjonarnych urządzeniach oraz w ogólnodostępnych programach. Publikowanie publiczne danych musi też wiązać się z licencją. Dane muszą być także zaprezentowane w użyteczny sposób, móc poddawać się kopiowaniu, agregacji, innym formom przetwarzania i analizy. Za Barackiem Obamą można stwierdzić:

W możliwie najszerszym zakresie oraz z zastrzeżeniem obowiązujących ograniczeń agencje powinny publikować informacje online w otwartym formacie, który może być otworzony, pobrany, indeksowany i przeszukiwany przez powszechnie używane aplikacje wyszukiwawcze sieci Web. Otwarty format to taki, który jest niezależny od platformy, czytelny maszynowo i udostępniony publicznie bez restrykcji, utrudniających użytkowanie informacji⁴.

Dane uważa się za otwarte, jeśli spełnione są następujące warunki⁵:

1. Dane muszą być kompletne

Wszystkie dane publiczne powinny być udostępniane. Termin „dane” odnosi się do przechowywanych elektronicznie informacji lub nagrań, w tym między innymi dokumentów, baz danych, transkryptów i nagrań audiowizualnych. Dane publiczne to dane, które nie podlegają obowiązującym ograniczeniom prywatności, bezpieczeństwa lub przywilejów, regulowanym przez przepisy prawa.

4 https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-23.pdf (dostęp: 20.02.2020), za: I. Pawełszek, *Wybrane problemy wdrożenia koncepcji otwartych danych w e-administracji*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoła Główna Handlowa” 2014, nr 33, s. 455–470.

5 F. Bauer, M. Kaltenbock, *Linked Open Data: The Essentials: A Quick Start Guide for Decision Makers*, 2012, <https://www.reeep.org/LOD-the-Essentials.pdf> (dostęp: 20.02.2020).

2. Dane muszą być podstawowe
Dane są publikowane w postaci zebranej u źródła, z najwyższym możliwym poziomem szczegółowości, a nie w postaci zbiorczej lub zmodyfikowanej.
3. Dane muszą być aktualne
Dane są udostępniane tak szybko, jak to konieczne, aby zachować ich wartość.
4. Dane muszą być dostępne
Dane są dostępne dla jak najszerszego grona użytkowników dla najszerszego zakresu celów.
5. Dane muszą być przetwarzalne „maszynowo”
Dane muszą być ustrukturyzowane, dzięki czemu mogą być przetwarzane w sposób zautomatyzowany.
6. Nikt nie może być wykluczony czy dyskryminowany w dostępie do danych
Dane muszą być dostępne dla każdego, bez konieczności rejestracji.
7. Formaty danych muszą być niezastrzeżone
Dane muszą być dostępne w formacie, nad którym żaden podmiot nie ma wyłącznej kontroli.
8. Dane muszą być wolne od licencji
Dane nie mogą podlegać żadnym przepisom dotyczącym praw autorskich, patentów, znaków towarowych lub tajemnic handlowych. Rozsądne ograniczenia dotyczące prywatności, bezpieczeństwa i przywilejów mogą być dozwolone zgodnie z innymi przepisami. Zgodność z tymi zasadami musi być sprawdzana za pomocą następujących środków:
 - wyznaczenie osoby do kontaktu, która będzie odpowiadać osobom próbującym wykorzystać dane; lub
 - wyznaczenie osoby do kontaktu, która będzie odpowiadać na skargi dotyczące naruszenia zasad; lub
 - wskazanie właściwego sądu do kontroli, czy właściwie postąpiono w tej kwestii.
9. Dane muszą być trwale
Trwałość odnosi się do możliwości wyszukiwania danej informacji w dowolnym czasie.
10. Dostęp musi być bezpłatny
Jedną z największych barier w dostępie do rzekomo publicznie dostępnych informacji są koszty za dostęp.
Następnym krokiem po otwarciu danych jest wprowadzenie powiązanych otwartych danych (*linked open data*) – ustrukturyzowanych otwartych danych powiązanych z innymi.
Najważniejsze kroki prowadzące do publikacji *linked open data*⁶:
 1. Analiza danych

⁶ *Ibidem*.

Przed publikacją należy dokonać przeglądu danych (danych, metadanych, modeli danych) i dokonać wyboru tych, które będą przydatne.

2. Wyczyszczenie danych

Dane i informacje pochodzące z wielu rozproszonych źródeł danych w kilku różnych formatach (np. bazy danych, XML, CSV, dane geodezyjne itp.) wymagają dodatkowego wysiłku, aby zapewnić łatwe i wydajne modelowanie. Obejmuje to oczyszczenie danych ze wszelkich dodatkowych elementów, które nie zostaną uwzględnione w opublikowanych zestawach danych.

3. Modelowanie danych

Zabiegi informatyczne zmierzające do konwersji danych dla ich unifikacji i zapewnienia trwałości.

4. Dobór słowników RDF

Zabiegi informatyczne zmierzające do uporządkowania danych.

5. Określenie licencji

Wybór licencji związanej z wykorzystaniem własności intelektualnych.

6. Konwersja danych na RDF

Język RDF pozwala na opisywanie zasobów w sieci WEB.

7. Połączenie danych z innymi

Przed opublikowaniem należy się upewnić, że dane są powiązane z innymi zestawami danych; przydatne są linki do innych zestawów danych i zestawów danych stron trzecich. Łączy te zapewniają zoptymalizowane przetwarzanie danych i integrację w celu (ponownego) wykorzystania danych i pozwalają na tworzenie nowej wiedzy z zestawów danych poprzez umieszczenie ich w nowym kontekście z innymi danymi.

8. Publikacja i promocja otwartych powiązanych zasobów

Publikacja danych w Internecie i promocja jest niezbędna dla zapewnienia szerokiego wykorzystania.

Na stronie dane.gov.pl 128 polskich instytucji publicznych publikuje zbiory otwartych danych.

Polskie miasta również otwierają swoje zasoby informacyjne. Należy jednak mieć na uwadze, że otwarcie danych nie może być działaniem pozornym, a podjęta inicjatywa musi spełniać wspomniane wcześniej uwarunkowania. Prawidłowo wdrożone otwarcie danych może jednak przynieść szereg korzyści, które przedstawia tabela 8.

Tabela 8. Korzyści z wdrożenia *open data*

Korzyści polityczne i społeczne	<ul style="list-style-type: none"> • Większa transparentność władzy. • Odpowiedzialność demokratyczna. • Zwiększona partycypacja i upodmiotowienie mieszkańców. • Budowa zaufania do władzy lokalnej. • Zaangażowanie publiczne. • Kontrola danych. • Równy dostęp do danych. • Nowe usługi dla mieszkańców. • Poprawa usług publicznych. • Poprawa zadowolenia mieszkańców. • Usprawnienie procesów kształtowania polityki. • Większa widoczność dostawcy danych. • Stymulowanie rozwoju wiedzy. • Lepsze zrozumienie procesów zachodzących w sektorze publicznym. • Nowe (innovacyjne) usługi publiczne.
Korzyści ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost gospodarczy i stymulowanie konkurencyjności. • Stymulacja innowacji. • Wkład w poprawę procesów, produktów i/lub usług. • Rozwój nowych produktów i usług. • Wykorzystanie mądrości/inteligencji zbiorowej. • Stworzenie nowego sektora zwiększającego wartość dodaną gospodarki. • Dostępność informacji dla inwestorów i firm.
Korzyści operacyjne i techniczne	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość ponownego wykorzystania danych (nie ma konieczności ponownego gromadzenia tych samych danych) oraz przeciwdziałanie niepotrzebnemu powielaniu i związanym z tym kosztom. • Optymalizacja procesów administracyjnych. • Poprawa polityk publicznych. • Dostęp do zewnętrznej zdolności rozwiązywania problemów. • Uczciwe podejmowanie decyzji poprzez porównanie. • Łatwiejszy dostęp do danych i ich odkrywanie. • Tworzenie nowych danych na podstawie łączenia danych udostępnionych. • Zewnętrzne kontrole jakości danych (walidacja). • Trwałość danych (brak utraty danych). • Możliwość łączenia, integracji i łączenia danych publicznych i prywatnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Janssen, Y. Charalabidis, A. Zuiderwijk, *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, „Information Systems Management”, No. 29(4), s. 258–268.

9.3. Big data

Big data są to nowe źródła danych, a nazwa wskazuje na charakterystykę tego rodzaju danych, określanych przez 3*v*, a więc:

1. Duży wolumen (*volume*).
2. Dużą zmienność i dynamikę (*velocity*).
3. Dużą różnorodność oraz ich nieustrukturyzowanie (*variety*).

Big data to dane powstające wskutek użytkowania przez dzisiejsze społeczeństwo i tworzone przez ludzi organizacje technologii komunikacyjnych i informacyjnych. Z uwagi na ich charakter są one jednak trudne do przetwarzania i analizy. Nie są to ustrukturyzowane zbiory, stanowią ogromne zasoby tekstów, dat, rysunków, wypowiedzi, nie znajdują się w standardowych bazach danych, trudno je tym samym uporządkować. Wykorzystanie tych zbiorów może jednak przynieść ogromne korzyści.

Przykłady niestatystycznych źródeł danych prezentuje tabela 9.

Tabela 9. Niestatystyczne źródła danych

Źródło	Możliwe zastosowania	Przykłady
1	2	3
Wyszukiwania w Internecie	Prognozowanie popytu konsumenckiego, opis sytuacji na rynku pracy (np. stopy bezrobocia)	Google Trends
Specjalistyczne portale internetowe	Budowa indeksów cen, tworzenie wskaźników inflacji, ofert pracy czy wynagrodzenia	e-Commerce (na przykład Allegro, Ceneo, Skąpiec, SkyScanner), specjalistyczne portale (na przykład OtoMoto, OtoDom, Gratka.pl), pośrednictwo pracy (na przykład Pracuj.pl, Indeed.com, LinkedIn, Goldenline)
Portale społecznościowe (<i>social media</i>)	Badanie nastrojów społecznych, zaufania konsumenckiego, oczekiwań inflacyjnych	m.in. Twitter, Facebook, Instagram
Sieci komórkowe	Badania przepływów ludności (dojazdy do pracy), migracje, badania powiązań między użytkownikami	Dostawcy sieci komórkowych oraz Internetu (na przykład Play, Orange, T-Mobile, Plus)

Tab. 9 (cd.)

1	2	3
Internet Rzeczy	Indeksy cen oraz inflacji, statystyki transportu, przepływy ludności i migracje, zdjęcia satelitarne, geolokalizacja (m.in. GPS), pomiar energii elektrycznej (tzw. SmartMeters)	Dane z sieci handlowych (tzw. scanner data) czy banków (transakcje), nawigacja GPS, satelity, Google Maps, OpenStreetMap, sensory drogowe (mierzące natężenie ruchu), RFID

Źródło: M. Beręsewicz, M. Szymkowiak, *Big data w statystyce publicznej – nadzieje, osiągnięcia, wyzwania i zagrożenia*, „Ekonometria” 2015, nr 2(48), s. 9–23.

Big data mimo specyfiki, a może właśnie dzięki niej, są niezwykle atrakcyjne, bowiem dotyczą wszystkich aspektów życia współczesnych społeczeństw. Są wykorzystywane przez organizacje wszystkich sektorów. Miejscy menedżerowie publiczni dzięki wykorzystaniu *big data* mogą lepiej dostosowywać swoje działania do potrzeb użytkowników miasta⁷. Przykłady zastosowań to monitorowanie zużycia energii w celu jego ograniczenia, analiza procesów mobilności mieszkańców dla ich optymalizacji (miejsca parkingowe, *car sharing*, planowanie transportu publicznego), planowanie przestrzenne i budownictwo mieszkaniowe⁸.

Podsumowanie

Można zaryzykować stwierdzenie, że dzisiejszym światem rządzi informacja. Jednak obecnie nie tylko media czy organizacje publiczne mogą upubliczniać informacje na dużą skalę. Może to zrobić każdy, kto ma dostęp do Internetu. Sieć zrewolucjonizowała współczesność. Jest to zasób niepomiarowy. Także miasta mogą posiłkować się informacjami z sieci dla usprawnienia swojego funkcjonowania. Dostępne dane mają szczególny charakter i wymagają szczególnego podejścia. *Big data* to dane szczególne, ale bardzo atrakcyjne, gdyż mogą zostać przekute w wiedzę

⁷ Zobacz na przykład: L.M.A. Bettencourt, *The Uses of Big Data in Cities*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.386.2788> (dostęp: 20.02.2020); M. Moshirpour, B. Far, R. Alhajj, *Highlighting the Importance of Big Data Management and Analysis for Various Applications*, Springer, Berlin 2018; S.E. Bibri, *Big Data Science and Analytics for Smart Sustainable Urbanism*, Springer, Berlin 2019.

⁸ P.K.R. Chowdhury, S.H. Sutherland, K.M. Ernst, A. Pawlowski, E.H. Schmidt, J.R. Caspersen, Z. Zhao, B.L. Bhaduri, *Big Data in Emerging Cities*, <https://www.osti.gov/servlets/purl/1376332> (dostęp: 20.02.2020).

na temat wielu procesów rzutujących na zdolność miasta do zaspokajania potrzeb mieszkańców. Jednocześnie potrzeby te mogą zostać lepiej zaspokojone dzięki temu, że miasto podzieli się informacjami, które samo posiada, a dotąd nie udostępniało. W rozdziale wskazano, jak powinien wyglądać proces udostępniania danych, by efekt stanowił wartość dla korzystających.

Zakończenie

Uwarunkowania, w jakich funkcjonują współczesne miasta, są bardzo dynamiczne. Dynamika ta dotyczy zarówno otoczenia bliższego jak i dalszego miasta. Zmiany o charakterze społecznym, ekonomicznym, technologicznym, ale i środowiskowym, prawnym, politycznym oddziałują na decyzje podejmowane w sferze spraw publicznych, także przez włodarzy miast. Władze publiczne stają przed koniecznością zmierzenia się z szeregiem wyzwań. Powoduje to, że poza utartymi metodami podejmowania decyzji, warto wziąć pod uwagę instrumenty nowoczesne, nowatorskie.

Niektóre instrumenty zapożyczone są z sektora przedsiębiorstw. Istotne jest jednak zrozumienie specyfiki organizacji, jaką jest miasto i odmienności miasta od organizacji gospodarczych. Stanowi to podstawę do poprawności stosowania metod zarządzania. Zarządzanie publiczne ewoluowało i zaowocowało to dorobkiem przydatnego instrumentarium, które może i powinno być współcześnie wykorzystywane mimo zmiany paradygmatu, ale zgodnie z najnowszymi trendami w zarządzaniu publicznym, a więc prowadząc w rezultacie do wartości publicznej wykonywanych zadań z uwzględnieniem perspektyw wielu interesariuszy i długiego horyzontu czasowego.

Sprawność zarządzania sprawami publicznymi w mieście wymaga holistycznego podejścia do planowania w długiej perspektywie czasowej. Planowanie zintegrowane bierze pod uwagę kompleksową naturę procesów rozwojowych, złożoność relacji między różnymi podmiotami kształtującymi uwarunkowania rozwoju miasta, jest oparte na podejściu terytorialnym biorącym pod uwagę powiązania funkcjonalne, bazuje na kapitale terytorialnym. Umiejętność planowania zależna jest od zdolności uchwycenia powiązań między otoczeniem a systemem miejskim oraz powiązań między poszczególnymi aspektami rozwoju miasta, do czego służy zintegrowana analiza mocnych i słabych stron miasta oraz szans i zagrożeń płynących z otoczenia. Takie spojrzenie daje szansę na uzyskanie korzyści we wszystkich sferach będących przedmiotem oddziaływania władz miasta.

W ostatnich latach codziennością stało się zarządzanie przez projekty. To podejście umożliwia koncentrację na wybranym zagadnieniu problemowym i rozwiązanie go w wyniku serii działań organizatorskich realizowanych w ramach przyjętego harmonogramu i budżetu przez prawidłowo dobrany zespół projektowy. Sukces projektu, rozumiany jako uzyskanie zakładanych efektów i wyników,

w tym długookresowych, zależy od szeregu czynników. Wśród kluczowych spraw wymienić należy dobór członków zespołu projektowego oraz właściwe rozpoznanie problemu, który zamierza się rozwiązać przy pomocy podjętego przedsięwzięcia. Realizacja projektów wymaga szczególnej organizacji pracy i takiego zarządzania dostępnymi zasobami (w tym ludzkimi i finansowymi), by możliwa była realizacja wielu projektów w tym samym czasie. Tego wymaga duża liczba zadań, które spoczywają na mieście. Oznacza to konieczność sprawnego zarządzania portfelem projektów.

Miasto jest systemem otwartym. Jego otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne środowisko powinno stanowić dla niego źródło wiedzy, pomysłów, inicjatyw i kapitału. Obecnie na świecie z powodzeniem stosowane są metody zarządzania w miastach uwzględniające istotną rolę interesariuszy miast. Włodarze miast wybierani są w wyborach demokratycznych na przewidziany przepisami prawa czas. Z założenia ma to oznaczać reprezentację interesów mieszkańców przez wybrane władze stanowiące i wykonawcze przez ten okres. Obecnie jednak do nowoczesnych metod zarządzania w miastach należą te o charakterze partycypacyjnym, które upodmiotawiają mieszkańców, dając im prawo do współdecydowania o sprawach publicznych w mieście. W monografii przedstawiono zarówno metody rozpowszechnione już w niedawnych latach, jak i te, które dopiero zyskują na popularności. Stosowanie tych metod powinno być poprzedzone należytych przygotowaniem i uwzględnieniem specyfiki miasta i problemu do rozwiązania. Ważnym źródłem wiedzy i kompetencji są także organizacje społeczne. Jako podmioty rozwiązujące problemy, z którymi sektor publiczny nie jest sobie w stanie efektywnie poradzić, dysponują ekspercką wiedzą w zakresie problematyki, którą się zajmują. Obecne przepisy prawne w Polsce nakazują współpracę z tymi organizacjami, która może przyjmować różne formy, a nawet zlecać tym podmiotom realizację przynależnym miastom zadań. Miasta mogą i powinny czerpać korzyści ze współpracy z podmiotami gospodarczymi. Partnerskie relacje mogą zawoalować realizacją dotąd niedostępnych kapitałowo projektów, które są w stanie generować szereg pozytywnych efektów rozwojowych. Wymaga to oczywiście profesjonalnego podejścia opartego na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu interesów obu stron. Cennym partnerem dla miast są inne jednostki samorządowe. Dostępne rozwiązania formalno-prawne umożliwiają realizację wspólnych inicjatyw, co z kolei uwidacznia się w ich sprawniejszej realizacji, także poprzez obniżkę kosztów.

Podstawowym zadaniem miasta jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności miejskiej. Ten ustawowy zapis zbieżny jest z marketingową filozofią zarządzania, która spopularyzowana została już nie tylko w sektorze gospodarczym, ale i wśród organizacji publicznych. Podejście to jest z pewnością rekomendowane nowoczesnym miastom, a stosowane instrumenty marketingu mix muszą przystawać do zmieniających się uwarunkowań i dostępnych technologii. Szczególnie ważnym kanałem komunikacji, także kształtowania wizerunku miasta, kreowania relacji z interesariuszami, są media społecznościowe. Stanowią także niebagatelne źródło informacji, z których powinni korzystać menedżerowie miejscy.

Turbulentne globalne otoczenie miast, dokonująca się kolejna rewolucja przemysłowa, zmiany klimatyczne, starzenie się społeczeństw i wiele innych czynników powodują, że miasta nie tylko muszą rozpatrywać stosowanie nowatorskim metod zarządzania, ale i sprawnie wdrażać innowacje w zakresie realizowanych zadań. Przedstawione w monografii metody stanowią przydatne wsparcie w tym zakresie. Warto zwrócić uwagę, że uwzględniają one wykorzystanie zewnętrznych zasobów wiedzy, także eksperckiej. Warto także nadmienić, że wszelkie formy współpracy miasta z innymi podmiotami mogą stać się źródłem innowacyjnych rozwiązań. Jest to możliwe z uwagi na interaktywną naturę innowacji. Dla procesów innowacyjnych znamienny jest wielopodmiotowy kontekst. Daje on możliwość zderzenia się wielu perspektyw i interesów, co nie tylko sprzyja generowaniu pomysłów, ale i podnosi szanse na to, że efekt prac będzie przystawał do potrzeb możliwie największej grupy użytkowników.

Sprawne zarządzanie sprawami publicznymi w mieście wymaga dysponowania niezbędnymi środkami finansowymi. Zazwyczaj jednak samorządy nie posiadają wymaganego kapitału na złożone, wieloletnie działania. Stąd konieczność sięgania po nowe rozwiązania umożliwiające bieżące zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Zaproponowane w monografii metody warte są rozważenia, zwłaszcza w obliczu prawnych ograniczeń co do możliwości zaciągania zobowiązań.

Nawet rzetelne opracowanie planów, działań i przyjęcie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych nie zapewnia sprawności działania. Niezbędna jest systematyczna weryfikacja zasadności podejmowanych aktywności. Szereg czynników może zakłócić osiąganie założonych celów. Dlatego konieczne jest stosowanie metod kontroli działań. W monografii przedstawiono przydatne instrumenty kontroli procesów decyzyjnych. Dobór instrumentów zależny jest od przedmiotu i celu prowadzonej kontroli.

Zarządzanie we współczesnych miastach wymaga dysponowania rzetelnymi informacjami, na podstawie których możliwe jest podejmowanie właściwych decyzji. Obecnie nieprzebrany źródłem danych, informacji i wiedzy jest Internet. Jednocześnie dostępne za jego pośrednictwem dane mają szczególny charakter (wolumen, dynamika, różnorodność). Niemniej jednak mogą mieć szereg zastosowań. Informacje są kluczowe nie tylko dla władarzy miejskich. Oni sami posiadają takie informacje, do których dostęp jest cenny dla interesariuszy miasta. Dlatego wiele miast decyduje się na udostępnianie zasobów informacyjnych. W monografii wskazano zasady publikacji otwartych danych.

Przedstawione w monografii metody zarządzania sprawami publicznymi nie stanowią pełnego kompendium. Są autorską propozycją wachlarza instrumentów stosowanych w miastach światowych, a ich przydatność dostrzeżona została przez świat nauki. Ich dobór i wykorzystanie powinien być podyktowany uwarunkowaniami podejmowania decyzji przez konkretną jednostkę miejską, uwzględniać jej specyfikę i potrzeby.

Bibliografia

- 3 NASA International Space Apps Challenge, <http://spaceappschallenge.org/> (dostęp: 20.02.2020).
- 4 Random Hacks of Kindness, <http://rhok.org> (dostęp: 20.02.2020).
- A Practical Guide for Regional Foresight*, European Commission, Bruksela 2002.
- Ackermann F., Eden C., *Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice*, „Long Range Planning” 2011, No. 44, s. 179–196.
- Albino V., Dangelico R.M., *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance and Initiatives*, „Journal of Urban Technology” 2015, No. 22(1), s. 3–21.
- Alford J., Hughes O., *Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management*, „American Review of Public Administration” 2008, No. 2, s. 130–148.
- Andrews R., Boyne G.A., Law J., Walker R.M., *Strategic Management and Public Service Performance*, Palgrave Macmillan, London 2012.
- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Bauer F., Kaltenbock M., *Linked Open Data: The Essentials: A Quick Start Guide for Decision Makers*, <https://www.recep.org/LOD-the-Essentials.pdf> (dostęp: 20.02.2020).
- Beręsewicz M., Szymkowiak M., *Big data w statystyce publicznej – nadzieje, osiągnięcia, wyzwania i zagrożenia*, „Ekonometria” 2015, nr 2(48), s. 9–23.
- Bettencourt L.M.A., *The Uses of Big Data in Cities*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.386.2788> (dostęp: 20.02.2020).
- Bibri S.E., *Big Data Science and Analytics for Smart Sustainable Urbanism*, Springer, Berlin 2019.
- Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Blaug R., Horner L., Kenyon A., Lekhi, R., *Public Value and Local Communities. A Literature Review*, The Work Foundation, London 2006.
- Botterman M., Miiard J., Horlings E., van Oranje C., van Deelen M., Pedersen K., *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 r.*, Raport Samorządowej Komisji Europejskiej 2020, Rotterdam 2008.
- Bozeman B., *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington 2007.
- Brown T., *Design Thinking*, „Harvard Business Review” 2008, No. 6, s. 84–92.

- Brown T., Wyatt J., *Design Thinking for Social Innovation*, „Stanford Social Innovation Review” 2010, s. 31–35.
- Bryson J.M., *What To Do When Stakeholders Matter*, „Public Management Review” 2004, Vol. 1(6), s. 21–53.
- Buck N., Gordon I., Harding A., Turok I. (red.), *Changing Cities. Rethinking Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan, London 2005.
- Bury P., Markowski T., Regulski J., *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi, Łódź 1993.
- Carson L., *Designing a Public Conversation using the World Café Method*, „Social Alternatives” 2011, No. 30, <https://www.bmartin.cc/pubs/11sa/Carson.pdf> (dostęp: 15.01.2020).
- Chowdhury P.K.R., Sutherland S.H., Ernst K.M., Pawlowski A., Schmidt E.H., Caspersen J.R., Zhao Z., Bhaduri B.L., *Big Data in Emerging Cities*, <https://www.osti.gov/servlets/purl/1376332> (dostęp: 20.02.2020).
- Chrostowski A., Szczepankowski P., *Planowanie*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 169–193.
- Code of Good Practice for Consultation of Stakeholders*, The European Commission, Directorate-General for Health & Consumers, http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf (dostęp: 11.12.2014).
- CoreLabs, *Living Labs Roadmap 2007–2010, Recommendations on Networked Systems for Open User-Driven Research, Development and Innovation*, <http://pl.scribd.com/doc/38953413/Living-Labs-Roadmap-2007-2010#scribd> (dostęp: 20.02.2020).
- Danielewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Danielewicz J., Turała M., *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem UŁ, Łódź 2015, s. 20–30.
- Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M., *Projekty zintegrowane*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem UŁ, Łódź 2015, s. 114–159.
- De Reyck B., Grushka-Cockayne Y., Lockett M., Calderini S.R., Moura M., Sloper A., *The Impact of Project Portfolio Management on Information Technology Projects*, „International Journal of Project Management” 2005, No. 23(7), s. 524–537.
- Dess G.G., Beard D.W., *Dimensions of Organizational Task Environments*, „Administrative Science Quarterly” 1984, No. 25.
- Dittmann A., Rösler A., *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1–2, s. 112–113.

- Domański R., *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Doran G.T., *There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives*, „Management Review” 1981, No. 70(11), s. 35–36.
- Drobniak A., Frenkiel W., *Planowanie portfela projektów w skali lokalnej*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, za: B. Sorychta-Wojaszczyk, *Strategia a zarządzanie portfelem projektów w jednostkach samorządu terytorialnego – studium literatury*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2013, z. 63, s. 375–391.
- Drzazga D., *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem UŁ, Łódź 2015, s. 40–86.
- Dyrektywa 2004/18/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.U. L 134 z 30.04.2004, s. 114.
- Eden C., Ackermann F., *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*, SAGE Publications, London 1998.
- Edler J., Rolfstam M., Tspouri L., Uyarra E., *Risk Management in Public Procurement of Innovation: A Conceptualization*, [w:] Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler (red.), *Public Procurement for Innovation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2015, za: M. Kardas, *Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 1(35).
- Edquist Ch., Vonortas N.S., Zabala-Iturriagoitia J. M., *Introduction*, [w:] Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler (red.), *Public Procurement for Innovation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2015, s. 6.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982.
- Filifion P., *Samorządowcy chcą leasingu zwrotnego*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Strategie/samorzadowcy-chca-leasingu-zwrotnego,10824,1> (dostęp: 10.02.2020).
- Florek M., *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2007.
- Foresight Technologiczny. Podręcznik. Tom 1, Organizacja i metody*, UNIDO, Wiedeń 2005.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 11, s. 15–26.
- Galiński P., *Sekurytyzacja jako sposób finansowania inwestycji gmin w czasie kryzysu na rynku finansowym*, <https://www.prawo.pl/samorzad/sekurytyzacja-jako-sposob-finansowania-inwestycji-gmin-w-czasie-kryzysu-na-rynku-finansowym,78468.html>, (dostęp: 10.02.2020).

- Ganuza E., Baiocchi G., *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, No. 8(2).
- Gerwin M., *Panele obywatelskie: przewodnik po demokracji, która działa*, Otwarty Plan, Kraków 2018, https://citizensassemblies.org/wp-content/uploads/2018/10/Panel-obywatelski-przewodnik_PL_web.pdf (dostęp: 14.01.2020).
- Gębarowski M., *Determinanty skutecznego wykorzystywania serwisów społecznościowych w działaniach promocyjnych polskich miast*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 663(75), s. 449–460.
- Glińska E., *Foresight jako narzędzie zarządzania miastem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2013, t. 14, z. 3, s. 79–96.
- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.
- Global Power City Index 2019*, Mori Memorial Foundation, http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2019_summary.pdf (dostęp: 03.01.2020).
- Gordon T.J., *The Delphi Method*, The Millennium Project, s. 7–10, http://www.gpsustentavel.ufba.br/downloads/delphi_method.pdf, (dostęp: 10.01.2020).
- Gordon T.J., *The Methods of Futures Research*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” 1992, nr 522, za: *Foresight Technologiczny. Podręcznik. Tom 1. Organizacja i metody*, UNIDO, Wiedeń 2005.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Grob H.L., vom Brocke J., Lahme N., Wahn M., *Controlling. Lerneinheiten zum Wissensnetzwerk Controlling*, Verlag Franz Vahlen Mühlen, München 2003, za: W. Skoczylas, *Strategiczna Karta Wyników w pomiarze osiągnięć jednostki Samorządu Terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 235–246.
- Guell J.M.F., *Can Foresight Studies Strengthen Strategic Planning Processes at the Urban and Regional Level?*, http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/engl_100_fernandez_gell_jose_miguel.pdf (dostęp: 28.01.2020).
- Guidelines on Private Public Partnerships for infrastructure development*, UN/ECE Forum on Public-Private Partnership for Infrastructure: the next steps (PPPs), <http://www.unece.org/ie/ppp/documents/pppguide.pdf>, (dostęp: 10.01.2020).
- Hałaburda D.A., *Sekurytyzacja jako forma finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 175–185.
- Hartmann C., *From Urban Foresight to Urban Futures? Potentials and Limitations of Forward Looking Activities for Integrated Urban Development*, Proceedings REAL CORP 2011, Tagungsband 18–20 May 2011, za: E. Glińska, *Foresight jako narzędzie zarządzania miastem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. 14, z. 3, s. 79–96.
- Herrschel T., Newman P., *Governance of Europe’s City Regions. Planning, Policy and Politics*, Routledge, London–New York 2002.

- Huczek S., *Obligacje komunalne na Catalyst. Przewodnik dla potencjalnych emitentów*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Warszawa 2010.
- Jadach-Sepiolo A., Sobiech-Grabka K., Herbst I., *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.
- Janas K., Jarczewski W., Ryś R., Sykała Ł., *Raport roboczy grupy eksperckiej kongresu polityki miejskiej ds. NOWEJ KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ*, 2019, http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-07_KPM_NOWA_KRAJOWA_POLITYKA_MIEJSKA-raport-roboczy.pdf (dostęp: 15.02.2020).
- Janas K., Jarczewski W., *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Obserwatorium Polityki Miejskiej, Kraków 2017.
- Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwij A., *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, „Information Systems Management”, No. 29(4), s. 258–268.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Kelly G., Mulgan G., Muers S., *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom 2002.
- Kęblowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1997.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie projektami*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Klososky S., *Enterprise Social Technology*, Greenleaf Book Group LLC, Texas, Austin 2011.
- Kluka L., Kluza K., *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2, s. 87–97.
- Kononiuk A., *Metoda scenariuszowa w antycypowaniu przyszłości*, „Organizacja i Kierowanie” 2012, nr 2, s. 33–48.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003.
- Korenik D., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Kwestie wybrane*, [w:] M. Dylewski (red.), *Finanse i ryzyko w kształtowaniu rozwoju regionu*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 2012, nr 41, s. 94–96.
- Korzeniak G., *Zintegrowane planowanie rozwoju miast – propozycja modelu*, „Problemy Rozwoju Miast” 2012, nr 3, s. 57–71.
- Kot J., *Zarządzanie i planowanie w jednostkach terytorialnych*, [w:] D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1965.
- Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner&Spółka, Warszawa 1994.
- Kotler P., Lee N., *Marketing w sektorze publicznym*, WAIp i WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008.
- Kowalczyk L., *Zarządzanie miastem*, [w:] R. Bról (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 157–191.
- Koźuch B., *Specyficzne cechy organizacji publicznych*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 31–44.
- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1994.
- Kudra A., *Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań 2016.
- Kulesza M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 68–79.
- Kwiatkowski S., *Przedsiębiorczość intelektualna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Lama N., Origin A., *Innovation ECOSYSTEMS: Services engineering & Living Labs a dream to drive innovation?*, Presentation at the EU/IST conference, Helsinki 2006.
- Langer M., *Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 75–86.
- Lewis J. P., *The Project Manager’s Desk Reference*, McGraw-Hill, New York 1999, za: M. Trocki (red.), *Współczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.
- Lupa I., *Media społecznościowe w marketingu i zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe Sophia, Katowice 2016.
- Mahdon M., *Public Value and Health*, The Work Foundation, London 2006.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” 2012, nr 21(88).
- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXXXIV.

- Markowski T., *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2016, nr 18, s. 111–119.
- Markowski T., *Marketing miasta*, [w:] *Marketing terytorialny*, „Studia KPZK PAN” 2002, t. CXII, s. 105–136.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Markowski T., *Zintegrowane plany rozwoju warunkiem sprawnego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi*, [w:] J. Woźniak (red.), *Świat współpracy – świat konfrontacji. Wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VII, s. 289–300.
- Martin S., *Engaging with Citizens and Other Stakeholders*, [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2009, s. 279–296.
- Matusiak K.B., Guliński J. (red.), *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*, PARP, Warszawa 2010.
- May G.H., *The Future Is Ours: Foreseeing, Managing and Creating the Future*, za: *Foresight Technologiczny. Podręcznik. Tom 1. Organizacja i metody*, UNIDO, Wiedeń 2005.
- Metropolitan Governance. Conflict, Competition, and Cooperation*, Feiock R.C. (red.), Georgetown University Press, Washington D.C. 2004.
- Meynhardt T., *Public Value – Turning a Conceptual Framework into a Scorecard*, [w:] J.M. Bryson, B. Crosby, L. Bloomberg (red.), *Public Value and Public and Public Administration*, Georgetown University Press, Washington DC 2015, s. 147–169.
- Meynhardt T., Gomez P., Schweizer M., *Public Value Scorecard: what Makes an Organization Valuable to Society?*, „Performance” 2014, No. 6(1), s. 2–9.
- Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Miles I., Keenan M., *Handbook on Knowledge Society foresight*, European Foundation, Dublin 2003 za: *Foresight Technologiczny. Podręcznik. Tom 1. Organizacja i metody*, UNIDO, Wiedeń 2005.
- Modrzyński P., Gawłowski R., *Raport Powiatowe Centra Usług Wspólnych*, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy, Wyższa Szkoła Bankowa w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2018, https://g10.infor.pl/p/_files/356000/1_raport_pcuw_31_03_2018_modrzyński_gawłowski_2.pdf, (dostęp: 10.01.2020).
- Modrzyński P., Gawłowski R., Modrzyńska J., *Samorządowe centra usług wspólnych. Założenia i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Moore M., *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge 1995.
- Moore M., *Recognising Public Value*, Harvard University Press, Cambridge 2013.
- Moroń D., *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

- Moshirpour M., Far B., Alhaji R., *Highlighting the Importance of Big Data Management and Analysis for Various Applications*, Springer, Berlin 2018.
- Mulgan G., Albury D., *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, United Kingdom 2003.
- Music hack day (<http://musichackday.org>).
- Nowakowska A., *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 11–37.
- O’Faircheallaigh C., Wanna J., Weller P., *Public Sector Management in Australia: New Challenges, New Directions*, South Yarra, Australia 1999.
- O’Flynn J., Alford J., *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, „International Journal of Public Administration” 2009, No. 3–4, s. 171–191.
- Oblój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2014.
- Oblój K., Trybuchowski M., *Zarządzanie strategiczne*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 123–167.
- Obszary wiejskie w Polsce*, GUS, Warszawa, Olsztyn 2011.
- OECD, *Innovation Imperative*, OECD Publishing, Paris 2015.
- Ofiarska M., *Nowy model współpracy międzygminnej we Francji (uwagi na tle reformy z 1999 roku)*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 127–131.
- Orankiewicz A., *Finansowanie uczelni teatralnych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
- Osborne S.P., Brown L.P., *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar, Cheltenham 2012.
- Panasiuk A., Kłoda Z., *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa 2010, s. 16 i dalsze, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10041.pdf>, (dostęp: 10.01.2020).
- Pecqueur P., *Le développement local pour une économie des territoires*, Syros, Paris 2000, s. 132, za: A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 11–37.
- Plummer R., Armitage D.R., *Charting the New Territory of Adaptive Co-management: A Delphi Study*, „Ecology and Society” 2007, Vol. 12(2), s. 3, za: M. Matejun, *Metoda delficka w naukach o zarządzaniu*, [w:] E. Kuczmera-Ludwiczynska (red.), *Zarządzanie w regionie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2012, s. 173–182.
- Pogačar K., Žižek A., *Urban Hackathon – Alternative Information Based and Participatory Approach to Urban Development*, „Procedia Engineering” 2016, No. 00.
- Pollitt C., *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford 1990.

- Poplewska A., *Współpraca międzygminna we Francji (wybrane zagadnienia organizacyjne)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.
- Potkański T. (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań 2016.
- PRINCE2 – *Skuteczne zarządzanie projektami*, TSO, Londyn 2009.
- Projekt ppp od A do Z*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, ppp.gov.pl (dostęp: 10.10.2019).
- Pusey M., *Economic Rationalism in Canberra: A Nation Building State Changes Its Mind*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Rapkiewicz M., *Skąd wziąć dodatkowe pieniądze na samorządowe inwestycje?*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/skad-wziac-dodatkowe-pieniadze-na-samorzadowe-inwestycje,51163.html> (dostęp: 10.02.2020).
- Rayney H.G., *Understanding and Managing Public Organizations*, Wiley, San Francisco 2009.
- Rudolf W., *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Safin K., Ignacy J., *Foresight strategiczny jako narzędzie kształtowania przyszłości*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2010, nr 116, s. 379–389.
- Self P., *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, London 1993.
- Sikora-Fernandez D., *Smarter Cities in Post-socialist Country: Example of Poland*, „CITIES” 2018, No. 78, s. 52–59.
- Skoczylas W., *Strategiczna Karta Wyników w pomiarze osiągnięć jednostki Samorządu Terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 235–246.
- Sorychta-Wojczyk B., *Strategia a zarządzanie portfelem projektów w jednostkach samorządu terytorialnego – studium literatury*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2013, z. 63, s. 375–391.
- Spalek S., *Krytyczne czynniki sukcesu w zarządzaniu projektami*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004, za: M. Trocki (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2013.
- Sroka J., *Deliberacja w instytucjach dialogu społecznego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2008, s. 197–204.
- The Standard for Portfolio Management*, 3rd edition, Project Management Institute, Newton Square, Pensylwania 2013.
- Stawasz D., *Uwarunkowania sprawności zarządzania w samorządowej administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski (red.), *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Stawasz D., *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

- Stawasz D., Wiśniewska M., *Nowoczesne metody zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 143–175.
- Stawasz D., Wiśniewska M., *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem UŁ, Łódź 2015.
- Steen K., van Bueren E., *Urban Living Labs: A Living Lab Way of Working*, Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions, Delft University of Technology, Amsterdam 2017.
- Stewart J., *Innovations in Democratic Practice in Local Government*, „Policy and Politics” 1996, Vol. 24, s. 29–41.
- Stewart J., *The Dogma of Our Times: The Separation of Policy-making and Implementation*, „Public Money and Management” 1996, Vol. 3, s. 33–40.
- Stewart J., Ransom S., *Management in the Public Domain*, „Public Money and Management” 1988, Vol. 8, s. 13–19.
- Stoker G., *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, „The American Review of Public Administration” 2006, No. 1, s. 41–57.
- Strzelczyk H., Chojecka B., *Zamówienia na roboty budowlane. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2004.
- Szara K., *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27, s. 175–187.
- Szczepankowski P., *Kontrola i controlling*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 195–247.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008.
- Trocki M. (red.), *Współczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.
- Turała M., *Prognozowanie zdolności do obsługi i zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarach funkcjonalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7/8, s. 43–56.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 964 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz.U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz.U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1612.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 (tekst jednolity) ze zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 (tekst jednolity) ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101.
- Van Ryzin G.G., *Validity of an On-line Panel Approach to Citizen Surveys*, „Public Performance and Management Review” 2008, Vol. 32, s. 236–262.
- Wachowiak P., Grzegorzczak S., Grucza B., Ogonek K., *Kierowanie zespołem projektowym*, Difin, Warszawa 2004.
- Weller P., Lewis C., *Corporate Management: Background and Dilemmas*, [w:] G. Davis, P. Weller, C. Lewis (red.), *Corporate Management in Australian GOVERNMENT: Reconciling Accountability and Efficiency*, South Melbourne, Australia 1989.
- West M.A., Farr J.L., *Innovation and Creativity at Work: Psychological and Organizational Strategies*, John Wiley&Sons, New Jersey 1990.
- Wiśniewska M., *Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 28–38.
- Woźniakowski M., *Media społecznościowe w komunikacji samorządów terytorialnych. Przykład Regionu Świętokrzyskiego*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2015, nr 1(4), s. 291–303.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 11–74.
- Zapico J.L., Pargman D., Ebner H., Eriksson E., *Hacking sustainability: Broadening participation through Green Hackathons*, [w:] *Fourth International Symposium on End-User Development*, IT University of Copenhagen, Denmark, <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:635996/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 16.01.2020).

- Zifcak S., *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham 1994.
- Żak-Skwierczyńska M., *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych. Przykład województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.
- <http://smartcity-expert.eu/hackathon-miejski/> (dostęp: 16.01.2020).
- <http://www.theworldcafe.com/key-concepts-resources/world-cafe-method/> (dostęp: 16.01.2020).
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/miasto;3940400.html> (dostęp: 18.10.2018).
- <https://itunes.apple.com/us/app/ey-public-value-scorecard/id1059827303?mt=8>(dostęp: 03.01.2020).
- https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-23.pdf (dostęp: 20.02.2020) za: I. Pawełoszek, *Wybrane problemy wdrożenia koncepcji otwartych danych w e-administracji*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014 nr 33, s. 455–470.
- <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/world-cafe/> (dostęp: 16.01.2020).
- <https://pl.wikipedia.org/wiki/Hackathon> (dostęp: 16.01.2020).
- <https://www.citytoolbox.net/tools/urban-hackathon/> (dostęp: 16.01.2020).
- <https://www.local.gov.uk/our-support/efficiency-and-income-generation/shared-services/shared-services-map> (dostęp: 20.02.2020).
- public-value-scorecard.ey.com (dostęp: 03.01.2020).
- www.efs.gov.pl/PoradnikBeneficjenta za: K. Szara, *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27, s. 175–187.

Spis tabel

Tabela 1. Zintegrowana analiza SWOT	40
Tabela 2. Macierz korelacji celów	45
Tabela 3. Macierz hierarchizacji celów	46
Tabela 4. Charakterystyka wybranych modeli ppp	82
Tabela 5. Zmienne uwzględniane w rankingu Global Power City Index	130
Tabela 6. Cele i mierniki na potrzeby konstrukcji Strategicznej Karty Wyników	136
Tabela 7. Konto wartości publicznej	139
Tabela 8. Korzyści z wdrożenia <i>open data</i>	148
Tabela 9. Niestatystyczne źródła danych	149

Spis rysunków

Rysunek 1. Trójkąt strategiczny wartości publicznej wg Moore'a	28
Rysunek 2. Analiza typu SWOT	35
Rysunek 3. Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju	42
Rysunek 4. Model zintegrowanego planowania rozwoju miasta	44
Rysunek 5. Projekty w realizacji strategii organizacji	50
Rysunek 6. Przykładowy schemat organizacyjny zespołu projektowego	55
Rysunek 7. Drzewo problemów	57
Rysunek 8. Drzewo celów	58
Rysunek 9. Siatka interesariuszy w układzie „wpływ – zainteresowanie”	65
Rysunek 10. Etapy pracy podczas <i>hackathonu</i> miejskiego	72
Rysunek 11. Organizacje pozarządowe wg form prawnych	77
Rysunek 12. Trzy poziomy korzyści dla subproduktów terytorialnych	95
Rysunek 13. Interesariusze miejskiego <i>Living Lab</i>	103
Rysunek 14. Kluczowe komponenty środowiska <i>Living Lab</i>	104
Rysunek 15. Cykl projektu <i>Living Lab</i>	105
Rysunek 16. Kluczowe aspekty innowacyjnych zamówień publicznych	107
Rysunek 17. Przykładowa metodyka konstruowania scenariuszy	114
Rysunek 18. Postępowanie w metodzie <i>design thinking</i>	117
Rysunek 19. Karta Wyników Wartości Publicznej Moore'a	139
Rysunek 20. Public Value Scorecard	141

