

EkoMiasto#Zarządzanie

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją
Zbigniewa Przygodzkiego



EKOMIASTO#ZARZĄDZANIE

**Zrównoważony, inteligentny
i partycypacyjny rozwój miasta**



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

EKOMIASTO#ZARZĄDZANIE

**Zrównoważony, inteligentny
i partycypacyjny rozwój miasta**

**pod redakcją
Zbigniewa Przygodzkiego**



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

Łódź 2016

Zbigniew Przygodzki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r., nr 39

RECENZENCI

Arnold Bernaciak, Arkadiusz Bogustawski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

AGENT PR

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

LAYOUT I PROJEKT GRAFICZNY OKŁADKI

Pan Grafik – Konrad Galiński

REDAKCJA TECHNICZNA

Leonora Wojciechowska

Publikacja finansowana ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych w ramach projektu „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast” (FSS/2014/HEI/W/0081)



© Copyright by Zbigniew Przygodzki, Łódź 2016

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07172.15.0.K

Ark. wyd. 13,0; ark. druk. 12,875

ISBN 978-83-7969-721-2

e-ISBN 978-83-7969-959-9

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

1. Kształcenie na rzecz zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast (Aleksandra Nowakowska, Agnieszka Rzeźca, Zbigniew Przygodzki)	9
1.1. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – odpowiedź na wyzwania w rozwoju współczesnych miast	10
1.2. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – nowoczesna edukacja na poziomie wyższym	11
1.3. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – nowatorska logika i specyfika kształcenia	14
1.4. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – integracja metod i narzędzi dydaktycznych	18
2. Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem (Aldona Podgórnjak-Krzykacz)	21
2.1. Od kształtowania polityki miejskiej do moderowania polityką	22
2.1.1. Menedżeryzm – modernizacja samorządu lokalnego	22
2.1.2. Local governance – nowoczesne przywództwo miejskie	25
2.2. Współpraca, partnerstwa lokalne i sieci	28
2.2.1. Współpraca wewnątrzsektorowa i międzysektorowa	28
2.2.2. Sieci w zarządzaniu miastem	31
2.3. Uczestnictwo obywateli w zarządzaniu miastem	33
2.3.1. Partycypacyjne zarządzanie miastem	33
2.3.2. Formy partycypacji obywateli w zarządzaniu miastem	36
2.3.3. Koprodukcja – zaangażowanie obywateli w zarządzanie i dostarczanie lokalnych usług publicznych	40
3. Polityka i planowanie rozwoju miast (Aleksandra Nowakowska)	45
3.1. Istota polityki rozwoju miasta	46
3.1.1. Polityka rozwoju – definicje, cele, modele	46
3.1.2. Instrumenty lokalnej polityki rozwoju	50
3.1.3. Sektorowa a zintegrowana polityka rozwoju	52
3.2. Strategiczne planowanie rozwoju miasta	53
3.2.1. Istota strategicznego planowania rozwoju miasta	53
3.2.2. Zintegrowane planowanie rozwoju miasta	57
4. Zintegrowane strategie rozwoju miast (Aleksandra Nowakowska)	61
4.1. Logika budowania zintegrowanych strategii rozwoju	62
4.2. Etapy budowania zintegrowanej strategii rozwoju miasta	63
4.2.1. Strategiczna diagnoza stanu rozwoju miasta	63
4.2.2. Określenie strategicznych uwarunkowań rozwoju miasta	65
4.2.3. Identyfikacja wizji rozwoju miasta i misji działania samorządu	69
4.2.4. Wybór celów strategicznych i operacyjnych	70
4.2.5. Macierz celów – identyfikacja priorytetów i współzależności w rozwoju	74
4.2.6. Identyfikacja projektów zintegrowanych	75
4.3. Monitoring strategiczny i kwantyfikacja celów	77
4.4. Ewaluacja jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności strategii rozwoju	78
4.5. Funkcje strategii w zarządzaniu miastem	80

83	5. Marketing miasta (<i>Mariusz E. Sokołowicz</i>)
84	5.1. Marketing miast, czyli zarządzanie zorientowane na potrzeby
88	5.2. Podejście zintegrowane do marketingu miast – marketing mix
99	5.3. Formułowanie strategii marketingowych miast
100	5.4. Wizualny marketing miasta
101	5.4.1. Systemy informacji miejskiej przyjazne użytkownikom
103	5.4.2. Reklama w przestrzeni miasta, czyli o równowadze między komercją a estetyką
109	6. Zintegrowane metody i narzędzia zarządzania miastem (<i>Zbigniew Przygodzki, Aleksandra Nowakowska</i>)
110	6.1. Nowe metody i narzędzia zarządzania miastem
111	6.2. Narzędzia zintegrowanego zarządzania na poziomie strategicznym
116	6.3. Narzędzia korygujące sprawność działania struktur organizacyjnych
122	6.4. Narzędzia wsparcia efektywności zarządzania
128	6.5. Narzędzia zintegrowanego zarządzania jakością
131	6.6. Narzędzia wspierające kreowanie innowacji miejskich
139	7. Zarządzanie projektami miejskimi (<i>Łukasz Arendt</i>)
140	7.1. Projekt i zarządzanie projektem w mieście
140	7.1.1. Historia zarządzania projektami w pigułce
141	7.1.2. Projekt – definicja, cechy charakterystyczne
145	7.1.3. Zarządzanie projektem i metodyki PM
147	7.2. Inicjowanie i formułowanie projektu
147	7.2.1. Analiza interesariuszy
150	7.2.2. Definiowanie celu projektu
151	7.2.3. Karta projektu
152	7.3. Kluczowe obszary zarządzania projektami miejskimi
152	7.3.1. Zarządzanie zakresem projektu
155	7.3.2. Zarządzanie czasem
158	7.3.3. Zarządzanie ryzykiem
161	7.3.4. Zarządzanie komunikacją
167	8. Rewitalizacja miasta (<i>Ewa Boryczka</i>)
168	8.1. Rewitalizacja jako proces przywracający miasto ludziom
168	8.1.1. Wzajemność przenikania sfer: społecznej, gospodarczej i środowiskowej
171	8.1.2. Instytucjonalno-prawne i finansowe uwarunkowania procesu rewitalizacji
174	8.2. Instrumenty rewitalizacji współczesnych miast
174	8.2.1. Instrumenty ekonomiczne
177	8.2.2. Instrumenty planistyczne
178	8.2.3. Instrumenty prawno-organizacyjne
181	8.3. Miasto przyjazne ludziom – rewitalizacja jako sposób przywracania przestrzeni publicznych
181	8.3.1. Formy i funkcje przestrzeni publicznych
189	8.3.2. Wyzwania w zakresie projektowania i kształtowania współczesnych przestrzeni publicznych

9. Cities in the age of the big data (*Marcin Feltynowski*)

- 9.1. Big data basics and challenges
- 9.2. Big data in the city – sphere of application
- 9.3. Evidence based urban planning with big data

195
196
199
202

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.01>

Aleksandra Nowakowska*

Agnieszka Rzeńca**

Zbigniew Przygodzki***

**KSZTAŁCENIE NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO,
INTELIGENTNEGO I PARTYCYPACYJNEGO
ROZWOJU MIAST**



**Dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: olanow@uni.lodz.pl*

***Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: agnieszka_rzenca@uni.lodz.pl*

****Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: zbigniew.przygodzki@uni.lodz.pl*

1.1. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – odpowiedź na wyzwania w rozwoju współczesnych miast

Europa jest jednym z najbardziej zurbanizowanych kontynentów na świecie. Obecnie ponad 2/3 jej ludności mieszka na obszarach miejskich i odsetek ten stale wzrasta. Miasta są także kluczowymi węzłami rozwoju – miejscami koncentracji potencjału gospodarczego, kumulacji kreatywności i innowacji oraz ośrodkami usług świadczonych na rzecz otaczających je obszarów. Są to silne centra wzrostu gospodarczego i społecznego.

Miasta mają kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Ich rozkwit istotnie determinują przemiany w całej Unii Europejskiej w ujęciu gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Dlatego też miasta mają zasadnicze znaczenie dla pomyślnego wdrażania Strategii „Europa 2020”. Wyzwaniem dla nich jest zapewnienie równego dostępu do usług środowiskowych (wody, energii, terenów zielonych) i bezpieczeństwa energetycznego oraz inicjowanie działań na rzecz adaptacji do zmian klimatu. Istotnym warunkiem rozwoju terytorialnego jest zasobooszczędne gospodarowanie, szczególnie w kontekście ograniczenia konsumpcyjnego trybu życia generującego olbrzymie ilości odpadów, rozwój innowacyjnej, „zielonej gospodarki” oraz zapewnienie zdrowych warunków dla rozwoju społeczności miejskich (w tym eliminacja i neutralizacja zanieczyszczeń).

Dużym wyzwaniem staje się także problem rozlewania się miast oraz rozprzestrzeniania osiedli o niskiej gęstości zaludnienia. Powoduje to, że świadczenie usług publicznych jest coraz bardziej kosztowne i trudne, zasoby naturalne są nadmiernie eksploatowane, sieci transportu publicznego są niewystarczające. Skutkuje to rozwojem indywidualnej komunikacji samochodowej i kongestią w miastach. Miejskie ekosystemy są pod presją – niekontrolowany rozwój miast zagraża różnorodności biologicznej i zwiększa ryzyko wystąpienia problemów środowiskowych. Procesy te stanowią jedno z głównych zagrożeń zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

Zmiany demograficzne prowadzą do powstania szeregu wyzwań, odmiennych dla różnych miast, takich jak starzenie się społeczeństwa, zmniejszanie się miast lub intensywne rozrastanie się przedmieść. W Europie nie ma już ciągłego i powszechnego wzrostu gospodarczego, a w wielu miastach (w szczególności w Europie Środkowej i Wschodniej, ale również w starych przemysłowych miastach w Europie Zachodniej) istnieje poważne zagrożenie stagnacją lub spowolnieniem gospodarczym, które skutkuje bezrobociem i zwiększaniem się nierówności dochodowych. W wielu miastach obserwuje się zwiększające się dysproporcje w poziomie życia oraz pogłębiające się zubożenie mieszkańców przejawiające się złymi warunkami mieszkaniowymi, dostępem do szkolnictwa na niskim poziomie, bezrobociem oraz utrudnionym dostępem do niektórych usług (opieki zdrowotnej, transportu) [European Commission, 2011].

Ostatni kryzys gospodarczy spotęgował negatywne skutki polaryzacji społecznej i gospodarczej oraz doprowadził do stopniowego wycofywania się z pozycji państwa opiekuńczego w większości krajów europejskich. Nawet w najbogatszych naszych miastach coraz większym problemem staje się segregacja społeczna i przestrzenna. Procesy segregacji przestrzennej powodują, że grupom o niskich dochodach i zmarginalizowanym jest coraz trudniej odnaleźć się rynku mieszkaniowym. Wzrastająca liczba wykluczonych społecznie mieszkańców może prowadzić do powstawania enklaw biedy i zamkniętych subkultur o negatywnym systemie wartości.

Tak ogólna charakterystyka przemian dokonujących się w miastach jednoznacznie wskazuje, że rozwój społeczno-gospodarczo-przestrzenny współczesnego świata w dużej mierze zależeć będzie od procesów zachodzących w miastach. „Miasta

stoją przed bezprecedensowymi demograficznymi, środowiskowymi, gospodarczymi, społecznymi i przestrzennymi wyzwaniami. Świat jest »miejski«, a miasta są źródłem jego rozwoju. To, jak będziemy rozwijać nasze miasta, miasteczka i wsie w nadchodzących latach, będzie miało wpływ na jakość życia milionów ludzi i będzie stanowiło dziedzictwo dla przyszłych pokoleń” [UN-HABITAT, 2013].

Złożoność systemów miejskich jest dużym wyzwaniem w procesach zarządzania. Dodatkowym problemem pozostaje fakt, że granice administracyjne miast nie odzwierciedlają już fizycznych, społecznych, gospodarczych, kulturalnych czy środowiskowych systemów miejskich, a natura problemów i wyzwań w rozwoju miast wymusza poszukiwanie nowych form elastycznego zarządzania. W konsekwencji konieczna jest reorientacja polityki rozwoju i stosowanie nowych metod i narzędzi zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi (*Place Based Policy*).

Reasumując, jednostki samorządu terytorialnego, w tym szczególnie miasta, wymagają dziś interdyscyplinarnego podejścia oraz umiejętności zintegrowanego zarządzania i sterowania procesami rozwoju. W obszarach zurbanizowanych dostrzegalna jest szczególnie konieczność zarządzania zgodnie z duchem zrównoważonego rozwoju, ponieważ to one w największym stopniu wpływają na przekształcanie środowiska przyrodniczego i są kluczowym źródłem emisji zanieczyszczeń oraz konsumentem energii.

W Unii Europejskiej i Polsce toczy się obecnie dyskusja na temat konieczności uznania polityki miejskiej za jedną z kluczowych polityk publicznych, co pozwala prognozować w niedalekiej przyszłości rosnący popyt na specjalistów w tej dziedzinie – zatrudnianych zarówno w sektorze publicznym (przede wszystkim w samorządach miejskich), jak i prywatnym (m.in. w firmach doradczych, firmach z zakresu ochrony środowiska czy obsługi nieruchomości), oraz w organizacjach pozarządowych (determinujących tzw. ruchy miejskie). Jest to wyzwanie dla systemu edukacji na poziomie wyższym, który powinien wypełnić tę lukę kompetencyjną i szybko zareagować na zmieniające się potrzeby rynku pracy.

Odpowiedzią na wyzwania, przed jakimi stoją miasta i wyższe uczelnie, jest nowy kierunek studiów „Ekonomia miasta zrównoważonego”, powstający dzięki wsparciu finansowemu ze środków funduszy norweskich (projekt EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast, nr projektu: FSS/2014/HEI/W/0081/U/0026). Miasta potrzebują specjalistów, którzy kompleksowo i profesjonalnie będą umieli kształtować zintegrowaną politykę rozwoju i zarządzać sektorem publicznym. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” łączy zagadnienia z zakresu ekonomii, funkcjonowania społeczności miejskich, zagospodarowania przestrzeni oraz ekologii miasta.

1.2. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” – nowoczesna edukacja na poziomie wyższym

W ostatnich dwóch dekadach w Unii Europejskiej toczy się intensywna dyskusja na temat funkcji i znaczenia wyższych uczelni we współczesnej gospodarce. Powszechne stało się stwierdzenie, że działanie europejskich uniwersytetów jest nieadekwatne do wyzwań, jakie wyznacza zwiększona konkurencja w globalnym środowisku gospodarczym. Wśród często wymienianych powodów tej sytuacji eksponowane są: przestarzałe systemy regulacyjne i systemy zarządzania tworzące silne bariery kooperacji pomiędzy uniwersytetami a innymi instytucjami, bardzo słabe bodźce do interakcji ze światem biznesu, nadmierna specjalizacja w konkretnych dyscyplinach, kosztem transdyscyplinarnego podejścia do badań i kształcenia czy zbyt niskie wydatki na naukę i edukację na poziomie wyższym.

Wskazywany jest fakt, że wyższe uczelnie bardziej niż dotychczas powinny aktywnie włączyć się w kształtowanie procesów rozwojowych w środowisku lokalnym. Pojawiły się nowe oczekiwania wobec wyższych uczelni – zbliżenia ich aktywności do potrzeb gospodarki i włączenia w proces budowania zdolności innowacyjnych gospodarki. W konsekwencji powszechne stało się stwierdzenie, że tradycyjny model wyższej uczelni – „wyzolowanej wyspy wiedzy” – nie przystaje do wymogów współczesnej gospodarki. Dotychczasowy model uniwersytetów opartych na edukacji i badaniach powinien zostać poszerzony o nowe funkcje – aktywne kreowanie procesów rozwojowych poprzez zbliżenie swej działalności do potrzeb rynkowych. W gremiach politycznych Europy panuje dość powszechna zgoda, że wyższe uczelnie powinny odgrywać ważniejszą rolę w tworzeniu wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy [Nowakowska, 2014].

Postulowana zmiana funkcji wyższych uczelni jest m.in. konsekwencją długiej debaty toczącej się w Unii Europejskiej w ramach tzw. procesu bolońskiego, podkreślającego konieczność dostosowywania systemów szkolnictwa wyższego i nauki do zmieniających się wymagań społecznych oraz postępu wiedzy naukowej. Pochodną tego procesu jest daleka transformacja modelu funkcjonowania wyższych uczelni oraz stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego jako klucza do zwiększenia mobilności i zatrudnienia oraz innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.

W konsekwencji wyrasta nowa idea funkcjonowania wyższych uczelni określane mianem uniwersytetów III generacji. Uniwersytety te postrzegane są jako nowa jakość myślenia oraz działania instytucji naukowych i edukacyjnych, gdzie dokonuje się szerokie otwarcie na współpracę z praktyką (głównie lokalnymi instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi czy firmami) oraz na budowę zdolności przedsiębiorczych wśród studentów, doktorantów i pracowników naukowych. Główne filary edukacyjnych wyzwań i postulaty zmian wobec wyższych uczelni dotyczą [Nowakowska, 2014]:

- 1) zmian modelu kształcenia – kluczowe działania to: uelastyczenie oferty edukacyjnej i rozwój multidyscyplinarności kształcenia; rozwój modelu edukacji przez całe życie; zwiększenie mobilności instytucjonalnej i sektorowej studentów i pracowników akademickich; poprawa przepływu informacji na rynku pracy oraz większe dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb gospodarki przy jednoczesnej reorientacji kształcenia na kierunki i umiejętności praktyczne (udział praktyków w kształceniu, zwiększenie modułów kształcenia aktywnego – projektowego, rozwój systemu staży i praktyk zawodowych);
- 2) budowania przedsiębiorczych postaw wśród studentów i absolwentów – kluczowe działania to: wprowadzenie powszechnych zajęć projektowych z zakresu przedsiębiorczości, poszerzenie oferty wyższych uczelni o projekty preinkubacji i inkubacji przygotowujące do praktycznego wykorzystania zdobywanej wiedzy we własnej firmie;
- 3) współtworzenia lokalnego środowiska przedsiębiorczości i innowacyjności – kluczowe działania to: rozwój kanałów komunikacji i relacji sieciowych z podmiotami lokalnymi, tworzenie partnerskich i wielopodmiotowych projektów współpracy nauki z otoczeniem gospodarczym oraz nauki z instytucjami publicznymi umożliwiającymi powstawanie mechanizmów synergii i efekty *win-win*.

Działalność edukacyjna wyższych uczelni w nowym modelu ich funkcjonowania koncentruje się na kształceniu adekwatnym do potrzeb lokalnych pracodawców. Wyższe uczelnie nie mogą ograniczać się już tylko do kształcenia i przekazywania wiedzy teoretycznej, ale akcent wyraźnie przesunięty zostaje w stronę kształcenia

praktycznego (wyższe kształcenie zawodowe, zatrudnianie doświadczonych praktyków jako wykładowców), zaś profile kształcenia coraz częściej są pochodną potrzeb lokalnego rynku i lokalnych specjalizacji gospodarczych. Rozbudowaniu ulega także oferta kształcenia ustawicznego, zorientowana na praktyczne umiejętności – studia podyplomowe czy szkolenia. Wyzwaniem dla wyższych uczelni staje się także współpraca z instytucjami publicznymi w zakresie monitorowania rynku pracy i profilowania kierunków studiów, szczególnie unikatowych i specjalistycznych. Idea uniwersytetu III generacji kładzie akcent na przedsiębiorcze kształcenie, gdzie absolwenci wchodzący na rynek cechują się samodzielnością myślenia i działania oraz proaktywnymi i innowacyjnymi postawami [Cieslik, Guliński, Matusiak, Skala-Poźniak, 2011].

Kształcenie kadr dla innowacyjnej gospodarki – główne wyzwania

- ▶ Tworzenie unikatowych i specjalistycznych kierunków kształcenia w odpowiedzi na potrzeby lokalne/regionalne.
- ▶ Kooperacja z pracodawcami w profilowaniu kierunków i programów kształcenia.
- ▶ Rozwijanie umiejętności i kompetencji praktycznych, potrzebnych na rynku pracy (m.in. poprzez zatrudnianie doświadczonych praktyków w danej dziedzinie).
- ▶ Rozwijanie kompetencji społecznych pozwalających na płynne i elastyczne poruszanie się absolwentów na rynku pracy krajowym i zagranicznym.
- ▶ Rozwój oferty edukacji ustawicznej.
- ▶ Tworzenie systemu stypendiów, staży i nagród dla studentów osiągających ponad przeciętne sukcesy.
- ▶ Wspólny z instytucjami administracji publicznej monitoring potrzeb i identyfikacja lokalnych/regionalnych trendów rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne

Odpowiedzią na te wyzwania jest kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego”, którego model kształcenia zorientowany jest na budowanie interdyscyplinarnej wiedzy, praktycznych umiejętności, z wykorzystaniem nowych form i narzędzi dydaktycznych. To kierunek praktyczny o charakterze nowatorskim, zakładając duży udział kształcenia praktycznego w procesie dydaktycznym. W jego programie zaoferowano nowy, zintegrowany modułowo model kształcenia. Ta innowacyjność kształcenia polega na:

- ▶ orientacji treści kształcenia wokół zagadnień miejskich – aktualnych problemów społeczno-gospodarczych i środowiskowych współczesnych miast i ich obszarów funkcjonalnych;
- ▶ modułowej konstrukcji programu kształcenia i planów studiów, której istotą jest ścisła integracja modułów tematycznych oraz pracowni specjalistycznych;
- ▶ oparciu procesu dydaktycznego na ścisłej współpracy z praktykami zaangażowanymi w „życie” miasta oraz instytucjami publicznymi miasta Łodzi i regionu łódzkiego;
- ▶ szerokim wykorzystaniu technik blended learningu oraz nowoczesnego oprogramowania komputerowego do podniesienia skuteczności i efektywności kształcenia;
- ▶ zastosowaniu interaktywnych metod dydaktycznych pozwalających nabywać wiedzę i umiejętności praktyczne oraz kompetencje społeczne pożądane na rynku pracy;

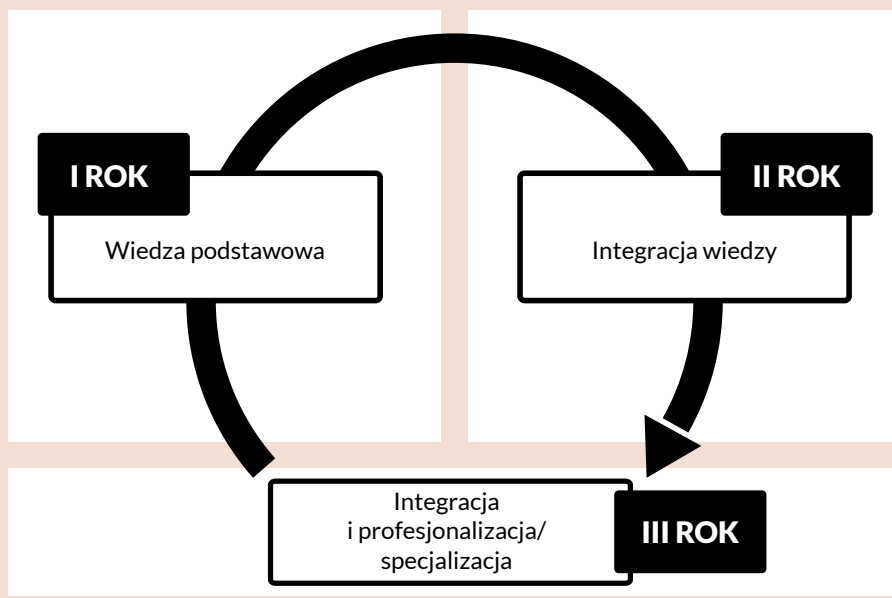
- ▶ wyeksponowaniu roli i znaczenia kompetencji miękkich w ramach poszczególnych przedmiotów oraz pracowni specjalistycznych;
- ▶ nabywaniu przez studenta umiejętności projektowania kariery zawodowej i elastycznego poruszania się na rynku pracy (m.in. zajęcia obowiązkowe: Budowanie ścieżki kariery zawodowej).

Ważnym aspektem kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” jest także kształtowanie postaw i umiejętności aktywnego współuczestnictwa oraz współodpowiedzialności studentów za rozwój miasta i wspólnoty lokalnej. W tym celu uczymy studentów wrażliwości i odpowiedzialności za rozwój „małej ojczyzny” oraz aktywnego uczestnictwa w życiu lokalnym. Na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” chcemy kształcić menedżerów miejskich, ludzi zdolnych kształtować procesy rozwoju zrównoważonego.

1.3. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” - nowatorska logika i specyfika kształcenia

Program kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” jest pierwszą w Polsce, kompleksową ofertą dydaktyczną, której osią kształcenia jest miasto i jego zintegrowany rozwój. Adresatem są przede wszystkim absolwenci szkół ponadgimnazjalnych, młodzież interesująca się wielowymiarowym rozwojem miast oraz jego współczesnymi problemami. Głównym celem studiów na tym kierunku jest wykształcenie specjalistów przygotowanych do zarządzania miastami, zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Kształcenie to daje możliwość zdobycia praktycznej wiedzy poprzez silne osadzenie procesu edukacji w relacjach z otoczeniem, co bezpośrednio przełożyć się powinno na wysokie kompetencje absolwentów i budowanie świadomości i wrażliwości na kwestie miejskie.

Rysunek 1.2. Logika i modułowy układ kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”



Źródło: opracowanie własne

Studia pierwszego stopnia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” mają charakter praktyczny, koncentrują się na kształceniu wysokiej klasy specjalistów w zakresie zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast. Zdobytą wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne pozwolą na aktywne uczestnictwo i kształtowanie procesu rozwoju. Absolwenci kierunku zostaną przygotowani do pracy w organizacjach publicznych, prywatnych oraz podmiotach sektora obywatelskiego, działających na rzecz odpowiedzialnego zaspokajania potrzeb społeczności miejskich i funkcjonowania miast.

Logika kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” integruje trzy wymiary nauczania:

- ▶ po pierwsze, kształcenie będzie miało charakter poznawczo-praktyczny (poprzez pokazywanie, inscenizowanie lub symulowanie pełnych obrazów przebiegu zdarzeń i realizacji projektów i ich konsekwencji);
- ▶ po drugie, kształcenie będzie miało charakter integrujący (integracja wiedzy z różnych obszarów w celu określania efektywnych społecznie, ekonomicznie i środowiskowo strategii działania na rzecz rozwoju miast);
- ▶ po trzecie, kształcenie będzie miało charakter specjalizujący (od wiedzy bazowej do pogłębionej praktyką specjalizacji) (rys. 1.1).

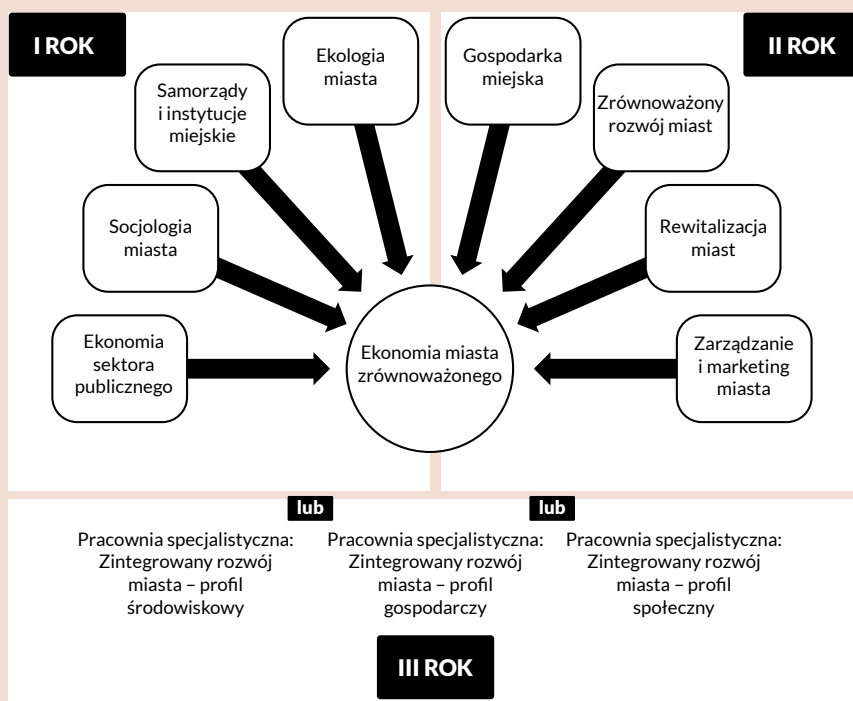
Program kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” integruje treści ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Wiedza teoretyczna i praktyczna zorganizowana została w formie modułów tematycznych. Moduły są obszarami definiującymi zakres funkcjonowania i pożądane pola stymulowania rozwoju nowoczesnych miast. Stanowią zarazem czytelną definicję kierunku, ukazującą strukturę i logikę treści merytorycznych.

Na pierwszym roku studenci zostaną wyposażeni w wiedzę podstawową (kompetencje bazowe) podzieloną na cztery moduły: Ekonomia sektora publicznego, Socjologia miasta, Samorząd i instytucje miejskie, Ekologia miasta. Na drugim roku studenci uczestniczyć będą w modułach pozwalających zrozumieć i uchwycić powiązania między ekonomicznymi, społecznymi, przestrzenno-środowiskowymi oraz instytucjonalnymi aspektami funkcjonowania miasta. Oznacza to, że kompetencje integrujące zdobywane będą przez studentów w czterech modułach: Gospodarka miejska, Zrównoważony rozwój miast, Rewitalizacja miast, Zarządzanie i marketing miasta. Na trzecim roku natomiast studenci poprzez wybór jednej z trzech pracowni specjalistycznych (Zintegrowany rozwój miasta – profil środowiskowy, Zintegrowany rozwój miasta – profil gospodarczy, Zintegrowany rozwój miasta – profil społeczny) będą jednocześnie pogłębiać i integrować wiedzę i umiejętności oraz nabywać kompetencje specjalistyczne (rys. 1.2).

Przygotowany program kształcenia daje studentowi możliwość zdobycia podstawowej wiedzy i kompetencji, pokazuje i uczy, jak integrować i identyfikować współzależności między różnymi sferami funkcjonowania miasta. W konsekwencji na ostatnim etapie dydaktycznym dokonuje się profesjonalizacja i pogłębiona specjalizacja kształcenia studenta, który w ramach wybranej przez siebie pracowni specjalistycznej uczy się i testuje, jak aplikować postulaty i zasady koncepcji rozwoju zrównoważonego w praktyce.

Studia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” mają charakter praktyczny, tj. zakładający zarówno dużą liczbę zajęć praktycznych (ponad 60% pkt ECTS), jak i znaczny udział praktyków w procesie kształcenia. Uwzględnione w programie studiów przedmioty skoncentrowane są na praktycznych efektach kształcenia, przy wykorzystaniu wiedzy uzyskanej na wcześniejszych etapach nauczania. Student zdobędzie umiejętności praktyczne oraz zdolność łączenia i wykorzystywania wiedzy z różnych przedmiotów, co oddziaływać będzie zarówno na efektywność

Rysunek 1.2. Logika i modułowy układ kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”



Źródło: opracowanie własne

podjęmowanych przez niego działań, jak i jego elastyczność i umiejętność dopasowania się do potrzeb współczesnych rynków pracy w zakresie wiedzy, umiejętności, jak i pożądanych na rynku postaw społecznych.

Studia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” prowadzone są przy współpracy z praktykami pracującymi w sektorze publicznym, prywatnym i społecznym, zajmującymi się zrównoważonym i partycypacyjnym rozwojem miast. Przedstawiciele tych podmiotów współpracowali z Katedrą Gospodarki Regionalnej i Środowiska (Instytut Gospodarki Przestrzennej) w opracowaniu programu kształcenia na tym kierunku i materiałów dydaktycznych. W przyszłości będą prowadzić lub współprowadzić przedmioty objęte programem studiów oraz będą współorganizować ćwiczenia terenowe oraz praktyki zawodowe.

Program kształcenia akcentuje kształtowanie umiejętności praktycznych, co pozwala na specjalizację absolwenta i rozpoczęcie przez niego kariery w sektorze publicznym, prywatnym lub społecznym (w zależności od wybranego modułu specjalistycznego). W szczególności, absolwent kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” będzie przygotowany do pracy w:

- 1) instytucjach samorządu miejskiego i regionalnego, przede wszystkim w działaniach związanych z zarządzaniem strategicznym, zarządzaniem transportem, ochroną środowiska, rewitalizacją, gospodarką mieszkaniową, polityką społeczną, pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych, marketingiem i promocją, inwestycjami gospodarczymi;

- 2) administracji szczebla centralnego, szczególnie w obszarze polityki miejskiej i regionalnej, ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego, rozwoju transportu, planowania przestrzennego;
- 3) przedsiębiorstwach, szczególnie tych, które wprowadzają nowoczesne technologie w zakresie ochrony środowiska i zarządzania energią, w firmach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzających nieruchomościami, w przedsiębiorstwach przeprowadzających audyty energetyczne budynków, pracowniach projektowania urbanistycznego, firmach doradczych i konsultingowych wyspecjalizowanych w doradztwie dla samorządów, oraz agencjach public relations, wyspecjalizowanych w promocji samorządów miejskich;
- 4) sektorze społecznym, przede wszystkim w organizacjach pozarządowych specjalizujących się w działaniach miejskich i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Absolwent studiów licencjackich na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” może kontynuować proces kształcenia na innych pokrewnych kierunkach studiach drugiego stopnia, gdzie na etapie rekrutacji i postawionych wymagań wstępnych konieczna jest wiedza i kompetencje zdobyte na tym kierunku. Potencjalnymi kierunkami kontynuowania kształcenia mogą być: gospodarka przestrzenna, ekonomia, rewitalizacja, geografia urbanistyczna, gospodarka nieruchomościami, administracja publiczna, a także studia III stopnia na kierunkach ekonomicznych, socjologicznych lub z zakresu geografii społeczno-gospodarczej.

Rozpoznanie potrzeb rynku i proces konsultacji programu kształcenia dla kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”

W trakcie przygotowywania programu kształcenia dla kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” dokonano analizy potrzeb rynku pracy. Diagnoza ta obejmowała identyfikację wiedzy, umiejętności i kompetencji potrzebnych w zarządzaniu miastem i polegała na:

- ▶ powołaniu Zespołu Konsultacyjnego złożonego z ekspertów i konsultantów zewnętrznych, pochodzących z sektora praktyki i obejmował przedstawicieli takich instytucji, jak: Urząd Miasta Łodzi, Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Łódzkiego, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Miejska Pracownia Urbanistyczna, Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, organizacje pozarządowe i ruchy miejskie oraz sektor prywatny (firma Niebostan, Winergy Management). W ramach trzech spotkań odbyły się dyskusje na temat: (1) optymalnego modelu kształcenia oraz docelowego profilu absolwenta, przyszłego pracownika służb miejskich i instytucji działających na rzecz miasta, (2) współpracy praktyków z akademikami, jak również (3) budowania sieci współpracy i partnerstwa „środowiskowego” w zakresie kształcenia;
- ▶ przeprowadzeniu badań sondażowych w 27 instytucjach miejskich (luty–marzec 2015) wśród pracowników administracji publicznej szczebla menedżerskiego na terenie województwa łódzkiego.

Zarówno spotkania dyskusyjne, jak i badania jakościowe pozwoliły na określenie zakresu wiedzy, potrzebnych umiejętności i kompetencji społecznych niezbędnych do opracowania innowacyjnego programu kształcenia dla kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”.

Źródło: opracowanie własne

Studenci studiów stacjonarnych I stopnia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” są zobowiązani w trakcie toku studiów do odbycia i uzyskania zaliczenia praktyk zawodowych. Ich celem jest zweryfikowanie i poszerzenie wiedzy zdobytej w ramach zajęć dydaktycznych, jak również zdobycie praktycznych umiejętności i kompetencji społecznych o charakterze zawodowym, przydatny w późniejszej karierze studentów na rynku pracy. Praktyki zawodowe odbywają się po semestrze czwartym i rozliczane są w semestrze piątym. Praktyki zawodowe trwają 3 miesiące. Zaleca się, aby odbywane były w trybie praktyk ciągłych, jednak w uzasadnionych przypadkach (np. realizacji programu praktyk w różnych jednostkach) dopuszcza się możliwość odbycia praktyk w innym trybie.

Na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” przewidziane są zajęcia prowadzone przez wykładowców spoza Uniwersytetu Łódzkiego. Będą to przede wszystkim praktycy, którzy swoją wiedzą i doświadczeniem praktycznym wzbogacą proces dydaktyczny. W szczególności przewiduje się wykłady eksperckie, wspólne zajęcia akademików i praktyków oraz zajęcia mentoringowe, odbywane zarówno na Uniwersytecie Łódzkim, jak i w siedzibach instytucji partnerskich. Wśród wykładowców wizytujących-praktyków należy wymienić przede wszystkim pracowników Urzędu Miasta Łodzi, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, dziennikarzy lokalnych mediów, Łódzkiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich. Planowane są także inne zajęcia prowadzone przez praktyków i pracowników innych ośrodków naukowo-dydaktycznych zarówno z kraju, jak i z zagranicy.

1.4. Kierunek „Ekonomia miasta zrównoważonego” - integracja metod i narzędzi dydaktycznych

Proces dydaktyczny zaprojektowany na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” opiera się na wykorzystaniu interaktywnych metod i form kształcenia, nowoczesnych narzędzi i technik oraz komplementarnych materiałów dydaktycznych. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom współczesnego studenta, zaplanowano zastosowanie najnowszych metod i technik informacyjnych i komunikacyjnych. Zintegrowane różnorodne środki dydaktyczne stanowią spójną i atrakcyjną ofertę kształcenia.

Atutami procesu dydaktycznego na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” jest wykorzystanie nowoczesnego oprogramowania umożliwiającego identyfikację przemian zachodzących w świecie rzeczywistym oraz prowadzenie analiz i symulacji związanych ze środowiskiem i jego zmianami. Ważnym elementem, będącym elastyczną formą nauczania, jest nauczanie w trybie zdalnym z wykorzystaniem platformy e-Campus. Zastosowanie metody blended learningu pozwoli na samodzielną aktywność studenta oraz zwiększy skuteczność i efektywność procesu dydaktycznego, czyniąc go jednocześnie bardziej interesującym. Warto podkreślić fakt ścisłej integracji procesu dydaktycznego w układzie materiały dydaktyczne – metody – techniki kształcenia, co ułatwia zdobywanie wiedzy i kształtowanie umiejętności studenta oraz rozwój i kumulację jego wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych.

Kluczowe dla procesu dydaktycznego są cztery podręczniki stanowiące swoiste kompendium wiedzy na temat zrównoważonego, inteligentnego i partycypacyjnego rozwoju miast. Prezentują one uwarunkowania, problemy, wyzwania funkcjonowania współczesnych miast oraz pozwalają spojrzeć na nie z różnych perspektyw: środowiskowej, społecznej, gospodarczej i instytucjonalnej. Książki stanowią autorską próbę opisu kluczowych kategorii rozwoju współczesnych miast. W pozycji

EkoMiasto#Środowisko uwaga skoncentrowana jest na kwestiach uwarunkowań środowiskowych w rozwoju miast. Miasto traktowane jest tu jako specyficzny układ ekologiczny, system przyrodniczo-społeczno-gospodarczy. Treści publikacji *EkoMiasto#Społeczeństwo* zogniskowane są wokół problemów jakości i warunków życia w mieście oraz kreowania aktywności obywatelskich. Książka *EkoMiasto#Gospodarka* poświęcona jest ekonomicznym aspektom rozwoju miast oraz roli miast we współczesnej gospodarce. Instytucjonalny wymiar procesów rozwoju miast podejmuje publikacja *EkoMiasto#Zarządzanie*, której treści dotyczą istoty polityki rozwoju miast i jej nowoczesnych narzędzi (rys. 1.3).

Publikacje te stanowią spójną, logiczną całość rozważań. Ich nowatorstwo polega na integracji treści charakterystycznych dla różnych obszarów oraz wskazaniu ścisłych zależności i relacji. Interdyscyplinarne ujęcie poruszanych zagadnień umożliwia zrozumienie i uchwycenie powiązań między ekonomicznymi, społecznymi, przestrzenno-środowiskowymi oraz instytucjonalnymi aspektami funkcjonowania miasta. Należy jednak podkreślić, iż każda z książek ma swój indywidualny charakter i można ją traktować samodzielnie, autonomiczne są również poszczególne rozdziały, które podejmują kompleksowo wybrany temat/obszar.

Rysunek 1.3. Publikacje wspierające proces kształcenia



EkoMiasto
#Środowisko



EkoMiasto
#Społeczeństwo



EkoMiasto
#Gospodarka



EkoMiasto
#Zarządzanie



Źródło: opracowanie własne

Układ treści książek koresponduje z modułami kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego” oraz stanowi podstawę nauczania poszczególnych przedmiotów. Mimo, iż książki składają się z samodzielnych rozdziałów, nie mają charakteru zamkniętego, wręcz przeciwnie, zachęcają czytelnika do poszukiwania wiedzy w innych rozdziałach czy tomach publikacji. Odpowiadają one specyfice kształcenia na kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”, mają charakter poznawczo-praktyczny (liczne przykłady, ilustracje etc.), integrujący oraz specjalizujący. Stanowią niezbędną bazę wiedzy o mieście i procesach jego rozwoju, dając podstawę do kształcenia umiejętności praktycznych. Poprzez swoją różnorodność mają rozbudzać zainteresowania studentów, motywować do poszukiwania wiedzy oraz zgłębiania zasygnalizowanych problemów. Prezentowane w książkach treści pozwalają na elastyczność kształcenia, dając szeroką, wieloelementową wiedzę oraz prezentując szeroki kontekst rozważań stanowiących jednocześnie jednolitą całość.

Ważnym elementem każdej z publikacji jest rozdział przygotowany w języku angielskim, który wpisuje się merytorycznie w tematykę książki. Podejmowane w nim problemy stanowią podstawę treści kształcenia przedmiotów realizowanych w języku angielskim. Celem przygotowania tychże rozdziałów jest również zaprezentowanie i przybliżenie czytelnikowi fachowego słownictwa w języku angielskim.

Książki stanowią kompleksowy materiał dydaktyczny, dedykowany studentom różnych kierunków, nie tylko kierunku „Ekonomia miasta zrównoważonego”. W zupełnie nowym wymiarze prezentują treści pożądane również na takich kierunkach kształcenia, jak: ochrona środowiska, gospodarka przestrzenna, administracja, architektura, ekonomia, zarządzanie, socjologia. Ze względu na szeroko ujętą tematykę oraz interdyscyplinarny charakter publikacje te będą cennym źródłem wiedzy dla pracowników administracji publicznej, organizacji pozarządowych, ale i pasjonatów miasta.

Aby dotrzeć do szerokiego grona odbiorców, zostały one przygotowane w wersji tradycyjnej – drukowanej (dystrybuowane nieodpłatnie) oraz w wersji elektronicznej – ogólnodostępnej w Internecie (na stronie internetowej projektu EkoMiasto oraz Repozytorium Uniwersytetu Łódzkiego).

EkoMiasto#Zarządzanie koncentruje się na sposobach i narzędziach zarządzania miastami w warunkach prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju. Miasto traktowane jest tutaj jako szczególnie cenny system wymagający właściwej interpretacji i zrozumienia przez podmioty kształtujące jego obraz oraz determinujące procesy rozwojowe. W książce wyróżniono przede wszystkim te instrumenty i działania, które pozwalają efektywnie wzmacniać atrakcyjność i konkurencyjność miast zgodnie z postulatami nowej polityki miejskiej. Wyzwaniem w zakresie zintegrowanego i skutecznego oddziaływania na zachowania użytkowników miasta jest wykorzystywanie szans oraz umiejętne dyskontowanie wartości własnych zasobów.

Na początku książki podjęto próbę zdefiniowania warunków i filozofii wspólnego podejścia do zarządzania miastami. Następne rozdziały identyfikują metody i narzędzia zintegrowanego, strategicznego planowania rozwoju miast. Kolejne części pracy poświęcone są charakterystyce operacyjnego wykorzystania narzędzi zarządzania strategicznego w procesach zarządczych, obejmujących między innymi: marketingowe podejście do zarządzania miastem, metody i narzędzia wzorowane na organizacjach działających na otwartym rynku, zarządzanie projektami miejskimi. Odrębną część poświęcono charakterystyce procesów i narzędzi rewitalizacji. Jest to obszar w szczególności sposób oddziałujący na uruchamianie procesów rozwoju w centrach miast. Ostatni rozdział ma charakter uniwersalny wobec poprzednich, traktuje bowiem o potencjale nowoczesnych informatycznych narzędzi, które rozszerzają katalog instrumentów zarządzania o nową sferę opartą na przestrzeni wirtualnej.

Bibliografia

- Cieślik J., Guliński J., Matusiak K.B., Skala-Pożniak A. (2011), *Edukacja dla przedsiębiorczości akademickiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- European Commission, Directorate General for Regional Policy (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf [dostęp 07.08.2015].
- Nowakowska A. (2014), *Kapitał ludzki dla potrzeb innowacyjnej gospodarki. Nowe wyzwania wobec wyższych uczelni*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Kapitał ludzki w regionie łódzkim. Społeczeństwo, edukacja, przestrzeń*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- UN-HABITAT (2013), *Time to Think Urban*, 24th Session Governing Council, NAIROBI, www.mirror.unhabitat.org/.../getElectronicVersion.aspx? [dostęp 10.08.2015].

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.02>

Aldona Podgórnjak-Krzykacz*

LOCAL GOVERNANCE
– CZYLI JAK RÓWNOWAŻYĆ
ZARZĄDZANIE MIASTEM

**Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, e-mail: aldona_podgorniak@interia.pl*

2.1. Od kształtowania polityki miejskiej do moderowania polityką

2.1.1. Menedżeryzm – modernizacja samorządu lokalnego

Za zarządzanie miastem odpowiedzialność ponoszą jego władze samorządowe, organ wykonawczy i rada miasta wybierane przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich. To one decydują o kierunkach rozwoju i sposobach osiągania wyznaczonych celów. Dobór i wdrażanie metod i narzędzi zarządzania miastem często wynikają z przepisów prawa (np. opracowywanie wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia zarządzania finansami miasta), w wielu wypadkach zależą jednak od potrzeb i woli władz miasta. Narzędzia zarządzania muszą być dostosowane do lokalnych problemów oraz możliwości finansowych, organizacyjnych i ludzkich administracji miejskiej. Ponadto wynikają one z wiedzy o nowoczesnych metodach i instrumentach zarządzania rozpowszechnianych w zarządzaniu samorządowym w innych jednostkach terytorialnych, zarówno w kraju, jak i za granicą. W krajach wysokorozwiniętych od schyłku lat 70. XX wieku można zaobserwować popularność różnorodnych metod i technik zarządzania miastem, wzorowanych na rozwiązaniach z sektora prywatnego. Trend ten określa się mianem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – *NPM*). Objął on wysokorozwinięte państwa i doprowadził do reform administracji publicznej, w różnym zakresie i formach. Dotarł on również do Polski, w wyniku czego miasta zaczęły wdrażać nowe rozwiązania zarządcze, modernizując tradycyjną administrację miejską.

Reformy NPM na świecie

Na świecie zaobserwowano dwa modele wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego: rynkowy i modernizacyjny. Państwa takie jak Wielka Brytania, Nowa Zelandia i Australia (także USA na poziomie administracji stanowej i samorządu terytorialnego) zdecydowały się przede wszystkim na wdrażanie mechanizmu rynkowego do sektora publicznego. Polegał on na tworzeniu warunków konkurencyjnych i w konsekwencji rynków usług publicznych, a także ich prywatyzacji. Stworzyło to możliwość świadczenia usług publicznych także przez podmioty prywatne i społeczne. Drugą grupę stanowiły kraje Europy kontynentalnej i Skandynawii: Finlandia, Francja, Holandia, Szwecja (również Belgia i Niemcy poniżej poziomu federalnego), które przyjęły tzw. model modernizacyjny reform. Państwa te nie wprowadziły radykalnych zmian. Modernizowały administrację publiczną poprzez zastosowanie wybranych rozwiązań zarządczych, np. orientacji na wyniki i wydajność czy partycypacji społecznej. Orientacja obywatelska i partycypacja dominują w krajach Europy Północnej, z kolei we Francji, Włoszech i w Belgii modernizacja ma charakter bardziej menedżerski.

Źródło: Pollitt, Bouckaert, 2011.

Nowe zarządzanie publiczne zaproponowało inne od dotychczasowych wartości i zasady w zarządzaniu miastem. Hierarchiczne i zbiurokratyzowane struktury administracyjne skupione na realizacji procedur zaczęły nawiązywać relacje konkurencyjne i współpracy z podmiotami funkcjonującymi w ich otoczeniu: innymi jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami czy organizacjami pozarządowymi. Rynek został uznany za efektywniejszy mechanizm alokacji zasobów będących w posiadaniu miasta niż regulacje i procedury. Konkurencyjny rynek pozwala

bowiem wyłaniać w trybie przetargowym dostawców dóbr i usług publicznych dla mieszkańców miast na podstawie najkorzystniejszej oferowanej przez nich relacji jakości do ceny. W efekcie administracja samorządowa zawiera kontrakty na rynku w zakresie dostaw dóbr i usług, sama wycofując się z ich bezpośredniego wytwarzania i ograniczając swoją rolę do regulowania i organizowania procesu świadczenia usług publicznych (np. dotyczy to odbioru odpadów stałych od gospodarstw domowych). Celem kontraktowania usług publicznych jest racjonalizacja kosztów i poprawa efektywności wydatkowania środków publicznych. W ramach działań ograniczających wydatki publiczne w wielu krajach (głównie anglosaskich) przeprowadzono prywatyzację majątku publicznego.

Tworzenie warunków konkurencyjnych i gwarantowanie swobody wejścia na rynek usług publicznych podmiotom prywatnym i społecznym daje obywatelom możliwość wyboru dostawcy usługi publicznej. W ramach reform NPM w niektórych krajach wprowadzono vouchery na usługi publiczne, umożliwiające zakup usługi publicznej u dowolnego, wybranego przez obywatela dostawcy. Koszt zakupu usługi jest pokrywany ze środków publicznych. Najbardziej rozpowszechnione są vouchery w edukacji, czego przykładem są bony oświatowe w Szwecji, dzięki którym rodzice dzieci mają możliwość wyboru szkoły gminnej lub prywatnej, w tym drugim przypadku nie uiszczając czesnego.

Znamiennym podejściem zaproponowanym przez NPM jest również planowanie i zarządzanie strategiczne. Polega ono na planowaniu rozwoju miasta w dłuższej perspektywie, z uwzględnieniem jego zasobów oraz warunków otoczenia, w którym funkcjonuje. Wyznaczonym celom rozwojowym powinna być podporządkowana bieżąca działalność miasta. W związku z tym postulatem promowane są obecnie w polskich samorządach zintegrowane strategie rozwoju jako narzędzia zarządzania terytorialnego (zob. rozdział *Zintegrowane strategie rozwoju miast*).

Administracja samorządowa zaczęła również mierzyć wyniki i efektywność podejmowanych działań oraz jakość świadczonych usług publicznych. Zarządzanie poprzez wyniki (*Management by Results*) polega na kierowaniu się w podejmowaniu decyzji publicznych nie tylko kryterium kosztu, ale przede wszystkim skuteczności osiągnięcia celów. Z tego powodu na szeroką skalę zaczęto mierzyć i monitorować efekty interwencji publicznych podejmowanych przez administrację miejską. Przykłady zastosowania pomiaru za pomocą wskaźników znaleźć można w monitoringu strategii rozwoju, w budżetach zadaniowych, wieloletniej prognozie finansowej czy zarządzaniu projektami (tab. 2.1). Wskaźniki dotyczą:

- ▶ nakładów (*inputs*), czyli zasobów zaangażowanych w interwencję publiczną,
- ▶ procesów (*processes*), czyli wydajności wykorzystania nakładów,
- ▶ produktów (*outputs*), czyli podaży i jakości dostarczonych dóbr i usług publicznych,
- ▶ wyników (*outcomes*), czyli efektów osiągniętych na skutek dostarczenia dóbr i usług publicznych.

Typowym rozwiązaniem zarządczym stosowanym w administracji miejskiej są systemy zarządzania jakością. Ich celem jest odpowiednie ukształtowanie procesów i procedur zachodzących w urzędzie, które zapewnią klientowi (obywatelowi, przedsiębiorcy) wysoką sprawność obsługi. W administracji samorządowej najczęściej zastosowanie znajdują certyfikaty ISO z serii 9001 oraz metoda CAF (*Common Assessment Framework* – Wspólna Metoda Samooceny), opracowana przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht. CAF jest narzędziem doskonalenia organizacji publicznej opartym na modelu zarządzania jakością TQM (*Total Quality Management*) i służy diagnozowaniu (samoocenie) organizacji oraz jej doskonaleniu pod względem: orientacji na wyniki, koncentracji na obywatelach, przywództwa

i stałości celów, zarządzania przez fakty i procesy, współuczestnictwa pracowników, ciągłego doskonalenia i innowacji, partnerstwa i społecznej odpowiedzialności. W ramach działań usprawniających funkcjonowanie urzędów administracji samorządowej szczególnie popularny stał się model obsługi obywatela na zasadzie tzw. jednego okienka (*one stop shop*), zapewniający obywatelowi kompleksową obsługę w jednym urzędzie, bez potrzeby odwiedzania innych. Charakterystycznym rozwiązaniem była także popularyzacja wiedzy o usługach publicznych (zwłaszcza procedurach) wśród obywateli poprzez tzw. karty usług publicznych.

Tabela 2.1. Przykłady inicjatyw pomiaru wyników i jakości usług publicznych w miastach

Nazwa projektu	Realizator projektu	Obszar realizacji	Produkty projektów dotyczące monitoringu usług publicznych
„Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego”	Gmina Miejska Kraków	Kraków, Poznań	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Modułowy, zintegrowany i oparty na partycypacji społecznej system monitorowania jakości usług publicznych, działający jako system wspomaganie decyzji oraz zarządzania ryzykiem na poziomie strategicznym i operacyjnym
„Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”	Śląski Związek Gmin i Powiatów	Bielsko-Biała, Tychy, Rybnik, Częstochowa, Bytom, Gliwice, Dąbrowa Górnicza, Tarnów, Krosno, Kalisz, Żory, Sosnowiec, Piotrków Trybunalski, Chorzów, Gmina Radlin, Gmina Jaworzyn, Gmina Lubliniec, Powiat Zawiercie, Powiat Piotrków Trybunalski	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Modelowy zestaw wskaźników pomiaru efektywności realizacji usług publicznych w jednostkach z udziałem ekspertów zewnętrznych ▶ Narzędzie informatyczne do systemowego monitorowania efektywności działania jednostki
„Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia”	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	Gdańsk, Słupsk, Stegna, Czarna Woda	<ul style="list-style-type: none"> ▶ System pomiaru jakości życia obywateli w oparciu o zestaw mierzalnych wskaźników oraz Regionalny Atlas Jakości Życia ▶ System pomiaru jakości usług publicznych w wybranych JST na podstawie wskaźników odzwierciedlających sposób wykonywania zadań publicznych

Źródło: opracowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych projektów (Urząd Miasta Krakowa http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=44557&metka=1, dostęp: 07.07.2015, Śląski Związek Gmin i Powiatów <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=1>, dostęp: 07.07.2015, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową <http://www.ibnrg.pl/index.php/wsrmpujpiz>, dostęp: 07.07.2015).

Dokonany przegląd rozwiązań zaproponowanych przez koncepcję NPM pozwala wyróżnić zasadnicze kierunki zmian: ograniczenie zakresu sektora publicznego i administracji publicznej poprzez prywatyzację i urynkowienie usług publicznych oraz przeniesienie do sektora publicznego technik i metod zarządzania z sektora prywatnego w celu zwiększenia efektywności jego działania. W odniesieniu do miasta konsekwencją NPM jest menedżerskie, czyli fachowe zarządzanie miastem z wykorzystaniem nowoczesnych metod i technik zarządzania. Oceniając skalę takich przeobrażeń w polskich miastach, można stwierdzić, że nie są one głębokie radykalne. Administracja samorządowa pozostaje zbiurokratyzowaną instytucją z pewnymi elementami nowego, menedżerskiego zarządzania. Brak pełnego podporządkowania zarządzania miejskiego założeniom omawianej koncepcji wynika z braku całkowitej akceptacji dla proponowanych przez nią rozwiązań. Główna krytyka NPM dotyczy propozycji zarządzania miastem na zasadach zbliżonych do zarządzania prywatnym przedsiębiorstwem. NPM nie uwzględnia bowiem perspektywy obywatela i jego potrzeb, a zbyt mocno koncertuje uwagę na aspektach ekonomicznych.

2.1.2. *Local Governance* – nowoczesne przywództwo miejskie

Governance (współrzędzenie, współzarządzanie) to zyskujące na znaczeniu podejście w zarządzaniu publicznym, w tym w zarządzaniu miastem (*Local Governance*). Termin *governance* został spopularyzowany przez Bank Światowy w latach 90. poprzedniego stulecia, dzisiaj zaś uchodzi za ważne i aktualne zagadnienie podejmowane przez wszystkie organizacje międzynarodowe (Organizację Narodów Zjednoczonych, OECD, UE). Komisja Europejska w 2001 roku w *Białej Księdze* na temat współrzędzenia wyszczególniła zasady dobrego współrzędzenia (*Good Governance*) i sformułowała propozycję reform instytucji UE i ich relacji z krajami członkowskimi i społecznością europejską. W tym samym czasie wiele rządów krajowych wpisało *governance* do swoich programów reformujących sektor publiczny (np. Wielka Brytania).

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele poglądów na temat tego, czym jest *governance*. Syntetyczne ujęcie tej koncepcji zarządzania prezentuje R.A.W. Rhodes, sprowadzając jego istotę do „samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci”, posiadających następujące cechy [Rhodes, 1997, s. 53]:

- ▶ wzajemną zależność pomiędzy organizacjami, co oznacza uwzględnianie w procesie rządzenia podmiotów spoza sektora publicznego i przełamanie „granic” między sferami publiczną, prywatną i społeczną;
- ▶ ciągłe interakcje pomiędzy uczestnikami sieci, spowodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania celów;
- ▶ interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu i regulowane przez zasady, wynegocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci;
- ▶ znaczny poziom niezależności od państwa, wynikającej z tego, że sieci nie są odpowiedzialne przed państwem; państwo nie zajmuje pozycji władczej wobec sieci, może jednak nimi pośrednio sterować.

Governance zakłada, że rozwiązanie problemów zbiorowych (publicznych) wymaga współpracy różnych aktorów (m.in. władz i administracji publicznej, obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, mediów). W efekcie zawiązują się partnerstwa i sieci – formalne i nieformalne powiązania pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi, w ramach których przebiega proces podejmowania decyzji i zarządzania [John, 2001, s. 45]. Budowanie takich relacji wymaga zaufania aktorów względem siebie, stosowania praktyk mediacji, arbitrażu i samoregulacji. Mogą one okazać się skuteczniejsze od samodzielnych działań władz publicznych,

gdyż pozwalają integrować zasoby (zwłaszcza wiedzę i informacje) będące w posiadaniu wszystkich aktorów i dzięki temu wypracowywać kompromisowe decyzje, uwzględniające ich stanowiska i oczekiwania. *Governance* promuje partycypację społeczną, czyli uczestnictwo obywateli w publicznym procesie decyzyjnym, a także projektowanie i współwytworzenie (koprodukcję) usług publicznych przy zaangażowaniu mieszkańców (zarządzanie partycypacyjne, obywatelskie).

Powyższa charakterystyka *governance* pozwala odnieść ją do wszystkich poziomów władzy publicznej, w tym do samorządu lokalnego. W przypadku miast stosuje się pojęcie współrzędzenia miejskiego (*Urban Governance*). Współrzędzenie miejskie zwraca uwagę na sposób, w jaki współdziałają lokalni interesariusze w celu osiągania dobrych efektów polityk publicznych i sposób sprawowania władzy w warunkach tej współpracy [Bovaird, Löffler, 2003, s. 315]. Sprawowanie władzy w rozumieniu *governance* polega na koordynacji działań zbiorowych poprzez sieć. Zatem nie tylko mechanizm rynkowy (jak proponowało NPM), ale również sieci współpracy stanowią w odpowiednich okolicznościach potencjalne struktury ułatwiające koordynowanie działań publicznych. *Governance* bywa tym samym określane jako zarządzanie sieciowe (*Networked Governance*).

Governance nie oznacza zastąpienia struktur władz i administracji miejskich przez koalicje interesariuszy. Władze samorządowe nadal pozostają zasadniczym podmiotem zarządzania publicznego (miejskiego), ale nie jedynym. Również podmioty prywatne czy media wpływają na sposób formułowania zasad kształtowania polityk miejskich i przebieg publicznego procesu decyzyjnego. Przykładowo media mogą zmienić postrzeganie przez mieszkańców ważnych kwestii miejskich. Zmiany, jakie wprowadza *governance*, dotyczą zatem pozycji władz i administracji miejskiej wobec aktorów zewnętrznych, których traktują jako równorzędnych partnerów. Władze samorządowe, zabiegając o sieci powiązań i inicjując nowe formy współpracy, wcielają się ponadto w nowe role: mediatorów, pośredników i adwokatów. W myśl *governance* władze miejskie powinny wykazywać się otwartością na współpracę i partycypację społeczną, stosować narzędzia aktywnego włączania obywateli w procesy podejmowania decyzji. W efekcie zarządzanie w samorządzie terytorialnym przybiera postać współzarządzania lokalnego (*Local Governance*) (tab. 2.2). Ma ono na celu lepsze dopasowanie polityk lokalnych do wymagań zbiorowych i uzyskanie akceptacji społecznej dla prowadzonych działań.

Governance często odnoszone jest do zrównoważonego rozwoju (np. organ doradczy UE ds. środowiska i zrównoważonego rozwoju wezwał do zrównoważonego współrzędzenia, *Sustainable Governance*). Oznacza ono zarządzanie oparte na „pełnej informacji, otwartym dialogu, publicznym dyskursie zainteresowanych podmiotów na wszystkich szczeblach władzy” [ECFESD, 2000, s. 6, 8]. W zrównoważonym współrzędzeniu chodzi o zastosowanie praktyk współdziałania w ramach sieci w dążeniu do zapewnienia zrównoważonego rozwoju poprzez uruchomienie bardziej trwałych, przyjaznych środowisku naturalnemu i wzmacniających więzi społeczne procesów rozwojowych [Meadowcroft i in., 2005, s. 5]. Współrzędzenie będzie zatem również istotnym elementem budowania ekomiasta opartego na koncepcji zrównoważonego rozwoju. Pojęcie *Eco-City Governance* oznacza zastosowanie w zarządzaniu miejskim szerokiej partycypacji społecznej, sieci współdziałania i kooperacyjnych praktyk międzysektorowych (elastycznych i nieformalnych struktur zarządzania) wspierających zrównoważony rozwój oraz procesy rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej miast.

Tabela 2.2. Przeobrażenia zarządzania w samorządzie terytorialnym – w kierunku współzarządzania lokalnego

Samorząd terytorialny	Współzarządzanie lokalne
nie tylko...	...ale w coraz większym stopniu
Przywództwo organizacyjne	Przywództwo sieciowe
<ul style="list-style-type: none"> ▶ rozwój organizacyjny ▶ zapewnienie spójności polityk lokalnych w ramach administracji samorządowej oferowanych usług publicznych ▶ orientacja na kreatywność i samodzielność menedżerów i pracowników samorządowych 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rozwój sieci powiązań ▶ zapewnienie spójności polityk w granicach administracji samorządowej, ale i pomiędzy organizacjami z różnych sektorów oraz różnych poziomów władz publicznych ▶ zarządzanie oczekiwaniami obywateli, przedsiębiorców i innych interesariuszy
Polityka i strategia	Równoważenie strategicznych interesów
<ul style="list-style-type: none"> ▶ orientacja na potrzeby klientów ▶ separacja polityki od administracji ▶ coroczne plany, koncentracja na bieżących wydatkach 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego (informowanie, konsultowanie i partycypacja) w lokalnej polityce i zarządzaniu ▶ zarządzanie publiczne jako proces interakcji pomiędzy władzami lokalnymi, politykami, urzędnikami i zewnętrznymi interesariuszami ▶ długoterminowe plany, w tym finansowe i zarządzania majątkiem
Procesy	Wewnętrzne i zewnętrzne relacje
<ul style="list-style-type: none"> ▶ wewnętrzne usprawnianie procesów ▶ konkurencja w zlecaniu zadań publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ zarządzanie procesami wykraczające poza granice organizacji ▶ zarządzanie złożonymi kontraktami i relacjami z dostawcami, budowanie i utrzymanie partnerstw z użytkownikami, samorządami i innymi organizacjami
Funkcjonowanie władz lokalnych	Rozwój dobrego lokalnego współzrządzenia
<ul style="list-style-type: none"> ▶ obsługa społeczności poprzez produkowanie usług i wiedzy ▶ poprawa wewnętrznej efektywności władz lokalnych ▶ wzrost satysfakcji użytkowników z jakości usług publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ umożliwienie społeczności planowania i zarządzania jej własnymi sprawami ▶ poprawa zewnętrznej skuteczności władz lokalnych ▶ budowanie zaufania publicznego w samorządzie lokalnym poprzez przejrzyste procesy i odpowiedzialność oraz poprzez dialog demokratyczny

Źródło: Bonaïrd, Löffler, 2002, s. 21–23.

2.2. Współpraca, partnerstwa lokalne i sieci

2.2.1. Współpraca wewnątrzsektorowa i międzysektorowa

Jednym z głównych przejawów współzarządzania w miastach jest realizacja różnego rodzaju projektów współpracy. Współpraca może mieć różny charakter i obejmować procesy koordynacji i harmonizacji działań, które wymagają konsensusu i wspólnych uzgodnień, jak i działalność wykonywaną z innymi, podejmowaną celowo i dobrowolnie dla realizacji wspólnych interesów i osiągnięcia korzyści. Najbardziej zaawansowaną formą współpracy jest partnerstwo zakładające podział zadań pomiędzy partnerów oraz równość wszystkich współpracujących stron [Lacowska, 2009, s. 42-43].

Współpraca zawiązywana jest przez miasta zarówno z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak i z podmiotami administracji rządowej, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi czy mieszkańcami. Coraz intensywniej realizowana przez miasta współpraca pozwala mówić o kooperatywnym samorządzie miejskim (*Co-operative Urban Government*).

Współpraca międzygminna

Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa jest przykładem współpracy międzygminnej nakierowanej na rozwiązanie problemów ekologicznych. W celu powstrzymania degradacji wód zlewni rzeki Raby oraz poprawy ich jakości gminy leżące w Dorzeczu Górnej Raby oraz miasto Kraków podjęły w 1994 r. decyzję o utworzeniu związku celowego z siedzibą w Myślenicach na podstawie zapisów ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. Cele związku to:

- ▶ uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej poprzez budowę i modernizację systemów kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków na terenie 14 gmin, będących członkami związku,
- ▶ ochrona środowiska wodnego dorzecza, stanowiąca warunek powstrzymania postępującej degradacji wód zbiornika w Dobczycach, zaopatrującego w wodę pitną ponad milion osób.

Pierwszym zadaniem związku było sporządzenie „Kompleksowego programu utrzymania czystości wód zlewni Raby od źródeł do zapory w Dobczycach”, który zawiera inwentaryzację źródeł skażeń, proponowane metody neutralizacji zanieczyszczeń oraz harmonogram finansowo-rzeczowy realizacji inwestycji. Związek przejął na siebie większość prac organizacyjno-księgowych związanych z realizacją inwestycji proekologicznych na terenie gmin będących jego członkami. Pozwoliło to na lepsze wykorzystanie zarówno dostępnych środków, jak i zasobów ludzkich. Innowacyjność przedsięwzięcia związana jest z kompleksowym podejściem do spraw ochrony środowiska, rozwiązywanych w formie współpracy gmin. Powstanie związku i skuteczność jego działań są efektem zaangażowania, współpracy i wymiany doświadczeń liderów gmin, będących członkami związku.

Źródło: <http://www.gornaraba.krakow.pl/> oraz http://pri.dobrepraktyki.pl/praktyka_nr_36, dostęp: 06.07.2015.

Współpraca międzysamorządowa i z administracją rządową (wewnątrzsektorowa) dotyczy kilku aspektów, w tym wspólnej realizacji zadań publicznych, co jest regulowane w przepisach prawa. Ustawodawca wprowadza kilka zinstytucjonalizowanych form współpracy: porozumienia z zakresu realizacji zadań administracji rządowej, porozumienia dotyczące realizacji zadań z zakresu właściwości powiatu i samorządu województwa, związki celowe, stowarzyszenia. Współpracę międzysa-

morządową w wymienionych formach prawa publicznego określa się mianem kontraktowania wewnątrz sektora publicznego. Współpraca polegająca na wspólnym wykonywaniu zadań publicznych i inwestycji lub przekazywaniu ich do realizacji jednej z jednostek ma na celu niwelowanie dysproporcji między zapotrzebowaniem na usługi publiczne a możliwościami ich świadczenia w danej jednostce terytorialnej w oparciu o własne zasoby. Współpraca umożliwi integrację zasobów i zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. W sytuacji ograniczonych możliwości finansowych samorządów często jest to konieczny sposób dostarczenia mieszkańcom usług publicznych, których oczekują. Również tego rodzaju korzyści osiągają samorządy realizujące wspólnie projekty, zwykle finansowane ze środków UE. Ich celem jest realizacja wspólnych inwestycji oraz rozwiązywanie lokalnych problemów.

Oprócz zinstytucjonalizowanej współpracy w wymienionych formach samorządy stosują tzw. miękkie formy współpracy. Zasadniczym celem tej kooperacji jest wymiana informacji i doświadczeń czy wypracowanie wspólnych stanowisk, uzgodnień. W ramach tego rodzaju współpracy realizowane są wspólne działania planistyczne (konsultacje i uzgodnienia zapisów strategii rozwoju powiatów i województw z gminami z ich terenu, konsultacje i uzgodnienia zapisów strategii dla obszarów funkcjonalnych), inicjatywy benchmarkingowe, wspólne konferencje i sympozja itp. Inicjowanie takich przedsięwzięć można tłumaczyć wykraczaniem przestrzeni funkcjonalnej miasta poza jej obszar administracyjny [Furmankiewicz, 2002, s. 8]. Współpraca tego rodzaju jest realizowana głównie przez sąsiadujące samorządy, w szczególności w ramach obszarów funkcjonalnych (obszarów metropolitalnych, miejskich obszarów funkcjonalnych), jak i pomiędzy gminami a powiatem czy gminami a województwem, w skład którego wchodzi. Polityka miejska powinna zatem mieć zarówno wymiar wewnątrzmijski, jak i ponadmijski.

Współpraca pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej (samorządami, władzą krajową i europejską) wynika z jeszcze jednej przesłanki – integracji europejskiej i regionalizacji. W wyniku tych procesów uprawnienia decyzyjne są rozproszone pomiędzy kilkoma poziomami terytorialnymi: subnarodowym (władzami regionalnymi, powiatowymi, gminnymi, dzielnicowymi, metropolitalnymi), narodowym (władzą krajową) i ponadnarodowym (władzą UE). Pomiedzy nimi zachodzą interakcje i zależności. Miasta muszą harmonizować działania i współpracować z innymi poziomami zarządzania publicznego. Zjawisko to określa się mianem zarządzania wielopoziomowego (*Multilevel Governance*).

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego przebiega także z podmiotami innych sektorów: prywatnego i społecznego. Chodzi zatem o współpracę międzysektorową. Relacje samorządów z podmiotami prywatnymi mogą mieć różny charakter. Najczęściej polegają one na zleceniu tym podmiotom świadczenia usług publicznych na rzecz mieszkańców lub dostaw towarów i usług na rzecz administracji samorządowej w myśl ustawy o gospodarce komunalnej. W tym przypadku nie ma jednak mowy o wspólnych działaniach, a jedynie o kontraktowaniu usług zgodnie z założeniami koncepcji zarządzania rynkowego. Rzeczywista współpraca z przedsiębiorcami często sprowadza się do finansowania przez nich wydarzeń lokalnych. Może ona również przybierać formę konsultacji, uzgodnień, wypracowywania wspólnych decyzji. Jedną z najbardziej zaawansowanych form współpracy samorządu z podmiotami prywatnymi jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Wiąże się ono z podziałem zadań, ryzyka i finansowania przedsięwzięcia pomiędzy partnerów.

Współpraca samorządów z podmiotami społecznymi (organizacjami pozarządowymi i spółdzielniami socjalnymi) jest określona w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa ta wymienia formy współdziałania od zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym, przez powoływanie ciał dorad-

czych, po konsultacje. Ponadto współpraca może przebiegać w ramach wspólnych projektów finansowanych z UE, a skierowanych do lokalnej społeczności. Organizacje pozarządowe są nie tylko realizatorami zadań publicznych, ale także aktywnymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji publicznych, w którym wyrażają własne stanowiska i poglądy, mając na uwadze potrzeby określonych grup społecznych i środowisk lokalnych (zob. *EkoMiasto#Społeczeństwo*, rozdział *Sektor pozarządowy i ruchy miejskie*).

Kolejnym obserwowanym trendem w rozwoju współpracy jest jej prowadzenie z podmiotami reprezentującymi różne sektory w ramach jednej inicjatywy. Mowa tutaj o współpracy wielosektorowej. Wymaga ona uczestnictwa we wspólnym przedsięwzięciu jednocześnie samorządów, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych czy mieszkańców. Przykładem mogą być konsultacje strategii czy projektów inwestycyjnych z wszystkimi wymienionymi aktorami jednocześnie. W sytuacji podziału zadań pomiędzy podmiotami oraz ich równości we wspólnej inicjatywie można mówić o partnerstwie (*Partnership Governance*). Partnerstwo lokalne to forum współpracy partnerów, wspólnie (systematycznie, trwale) realizujących określone działania i wdrażających różnorodne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej. Partnerstwa mogą mieć charakter formalny lub nieformalny, dotyczyć działań koordynacyjnych, wykonawczych, lub mieć charakter klastra. Przykładem partnerstw wielosektorowych są pakt i alianse zawierane pomiędzy samorządami a podmiotami prywatnymi i społecznymi funkcjonującymi na ich terenie. Deklarują one działanie na rzecz realizacji strategii rozwoju, lokalnej społeczności czy określonej sfery rozwoju (np. społeczeństwa informacyjnego, ekonomii społecznej). Zinstytucjonalizowaną formą partnerstwa lokalnego są także Lokalne Grupy Działania, których celem jest wdrażanie strategii rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich.

Partnerstwo międzysektorowe

Przykładem partnerstwa międzysektorowego jest przedsięwzięcie zainicjowane na warszawskiej Woli przez Fundację „Na Miejscu” w celu rewitalizacji placu przy ul. Krochmalnej 3. Organizacja zaprosiła do współpracy okolicznych mieszkańców, Urząd Dzielnicy Wola, a także firmę Skanska. W ramach współpracy została powołana ekspercka Rada Projektu, która wyznacza cele strategiczne i określa kierunki działań, którą tworzą: burmistrz Woli, zastępca prezydenta m.st. Warszawy, psycholog, wiceminister edukacji w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, prezes Fundacji „Na Miejscu”, ekspert samorządowy, prezes spółdzielni budowlano-mieszkaniowej Wolska Żelazna Brama oraz dyrektor ds. marketingu i komunikacji Skanska Residential Development Poland.

Dialog z mieszkańcami na temat zmian przy Krochmalnej 3 rozpoczął się w 2012 r. od działań animacyjnych i badawczych. Następnie przeprowadzono trzy tury konsultacji społecznych z mieszkańcami, podczas których rodził się plan modernizacji placu, zwane go potocznie przez lokalną społeczność „Górką”.

W efekcie działań plac przy Krochmalnej został zrewitalizowany i przywrócony lokalnej społeczności, która może korzystać z niego zgodnie ze swoimi potrzebami. Fundacja „Na Miejscu” wraz z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, samorządem i przedstawicielami biznesu sprawili, że skwer przy ul. Krochmalnej 3 został przeobrażony w żywe, dospoczęzione miejsce.

Źródło: <http://namiejscu.org/wola/> oraz Karnicka, Grzybek, 2014, s. 22–24, dostęp: 05.07.2015.

Realizacja współpracy z podmiotami zewnętrznymi (wewnątrz-, między- i wielosektorowej) wymaga od władz miejskich i urzędników określonych postaw i działań dostosowawczych, umożliwiających jej skuteczne prowadzenie. Niezbędne są:

- ▶ przełamywanie barier sektorowych, niedopuszczanie, by wizje „jednosektorowe” decydowały o warunkach życia w mieście;
- ▶ zaufanie i otwartość na współpracę, zwłaszcza gdy nie jest ona obligatoryjna;
- ▶ partycypacyjny, otwarty styl przywództwa lokalnego;
- ▶ odpowiednie kompetencje kadr samorządowych do inicjowania, realizacji i zarządzania współpracą;
- ▶ instrumenty zarządzania współpracą (programy, strategie, stanowiska pracy koordynujące współpracę, szkolenia w zakresie zarządzania współpracą, elastyczne formy prawno-organizacyjne jej prowadzenia, narzędzia monitoringu efektów współpracy, analizy ekonomiczne).

2.2.2. Sieci w zarządzaniu miastem

Tradycyjne formy kooperacji pomiędzy samorządem a aktorami lokalnymi w praktyce okazują się zbyt mało elastyczne. Urzeczywistnienie governance powinno prowadzić do zmiany charakteru współpracy i oparcia jej na płynnych, mniej sformalizowanych, luźnych interakcjach. W efekcie lokalne zarządzanie publiczne powinno zachodzić w ramach „samoorganizujących się, międzyorganizacyjnych sieci”. Sieci stały się ważnym elementem współzarządzania i obok hierarchii oraz rynków stanowią uzupełniający mechanizm koordynacji działań publicznych i interesów różnych grup społecznych w gminie. Celem władz samorządowych nie jest rozwijanie wyłącznie sieci zarządzania publicznego, ale wybór właściwego mechanizmu sterowania działalnością publiczną w zależności od sytuacji i uwarunkowań.

City to City Network

Stowarzyszenie „Citta del Bio” („Miasta Ekologiczne”) to europejska sieć zrzeszająca ponad 200 samorządów lokalnych, które wykorzystują działania proekologiczne jako siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego swoich regionów. Idea stowarzyszenia powstała we Włoszech w 2003 r. i początkowo skupiała tylko samorzady i instytucje włoskie. Obecnie sieć „Citta del Bio” rozwija się również w innych europejskich krajach, m.in. w Niemczech, Francji, Rumunii, Chorwacji oraz Austrii, a do przystąpienia do sieci przygotowują się miasta z Grecji i Hiszpanii. Spośród polskich samorządów propozycję przystąpienia do stowarzyszenia otrzymał powiat nyski. Cele stowarzyszenia to m.in. rozwój i promowanie upraw i produktów ekologicznych, promowanie i ochrona bioróżnorodności, informowanie mieszkańców i ukierunkowywanie na etyczną i świadomą konsumpcję, popieranie zrównoważonego rozwoju, a także wprowadzanie technologii i produktów dających się pogodzić (kompatybilnych) z ekologią.

Źródło: <http://www.cittadelbio.it/> oraz http://powiat.nysa.pl/sites/3,45/sbow/3994/polityka_proekologiczna_powiatu_nyskiego.html, dostęp: 07.07.2015.

Sieć definiowana jest jako „zestaw węzłów i powiązań przedstawiających pewną relację między poszczególnymi węzłami bądź jej brak” [Brass, Galaskiewicz, Greve, 2004, s. 801]. Węzły sieci to aktorzy, których rolę na poziomie samorządu gminnego będą odgrywać władze samorządowe i pozostali aktorzy indywidualni, zbiorowi i instytucjonalni, uczestniczący w kształtowaniu i realizacji polityki lokalnej. Elementy sieci połączone są ze sobą za pomocą relacji. Współdziałanie w ramach sieci ma charakter nieformalny, dobrowolny.

Podmioty będące w sieci zarządzania lokalnego mają własne, często odmienne cele i strategie działania, a także percepcję (postrzeganie) rzeczywistości, jednak łączy ich dążenie do osiągnięcia tych samych rezultatów polityk publicznych. Isto-

tą sieci jako mechanizmu koordynowania działań zbiorowych jest to, że podmioty uczestniczące w sieci same wypracowują sposób sterowania społeczeństwem, w odróżnieniu od hierarchii, która udzielała wskazówek, jak osiągnąć większą koordynację działań. Zakres wykorzystania sieci (jej eksploatacja) w politykach lokalnych zależy będzie od podziału władzy pomiędzy jej uczestnikami i konkretnej sytuacji, które będą wyznaczać zachęty lub bariery dla współpracy. Sieci w politykach miejskich mogą mieć różny charakter i obejmować zamknięte relacje pomiędzy ograniczoną liczbą partnerów (wspólnoty wokół polityki), aż po sieci celów, które stanowią luźne relacje pomiędzy wieloma partnerami, o zmiennych interakcjach (tab. 2.3). Wśród uczestników sieci mogą być wyłącznie miasta (*City to City Network*), tworzące sieci o zasięgu krajowym lub międzynarodowym. Mogą one dotyczyć wyłącznie powiązań w ramach administracji miejskiej lub z podmiotami zewnętrznymi. Te ostatnie dzielą się na sieci formułowania polityki i wdrażania polityki.

Tabela 2.3. Typologia sieci politycznych

Typ sieci	Charakterystyka sieci
Wspólnoty wokół polityk miejskich, wspólnoty terytorialne	Stabilne, wysoce restrykcyjne członkostwo, pionowe współzależności, ograniczona artykulacja pozioma
Sieci profesjonalne	Stabilne, wysoce restrykcyjne członkostwo, pionowe współzależności, ograniczona artykulacja pozioma, służy interesom profesjonalistów
Sieci międzyrządowe	Limitowane członkostwo, limitowane pionowe współzależności, ekstensywna artykulacja pozioma
Sieci producentów	Fluktuacja członkostwa, limitowane pionowe zależności, służy interesom producentów
Sieci celów	Niestabilne, duża liczba członków, limitowane pionowe zależności

Źródło: Rhodes, 1997, s. 38.

Sieci zarządzania lokalnego istotnie oddziałują na władzę samorządową, która przestaje być skoncentrowana w jednym ośrodku czy instytucji, a przekształca się w poziome i rozproszone struktury. Wymaga to od niej pewnych umiejętności: poszukiwania kompromisów, rozwiązywania konfliktów, negocjowania, odpowiedniej kultury politycznej, budowania wzajemnego zaufania oraz przywództwa. Nie oznacza to dla niej utraty dominującej pozycji w procesach decyzyjnych, ze względu na społeczną legitymizację (wyłanianie w wyniku wyborów powszechnych) i umocowanie prawne posiadanych kompetencji, ale skutkuje zmianą roli w polityce lokalnej. Sprowadza się ona do rozwijania i umacniania powiązań z podmiotami niepublicznymi, a także kreowania i zarządzania sieciami. Zarządzanie sieciami to proces obejmujący dwa elementy:

- 1) Bezpośrednie zarządzanie relacjami w sieci (tzw. zarządzanie grą).
- 2) Pośredni wpływ na rozwiązania instytucjonalne w celu poprawy warunków dla współpracy (tzw. strukturyzowanie sieci) [Kickert i in., 1997].

Jeśli polityki publiczne są rezultatem interakcji (gry) pomiędzy aktorami o różnych celach i percepcji, udoskonalenie tych polityk może nastąpić poprzez efektywne zarządzanie ową grą. W praktyce można wyróżnić trzy kluczowe strategie zarządzania siecią w odniesieniu do zarządzania relacjami i kolejne trzy dotyczące określania struktury sieci [Klijn, Teisman, 1997, s. 106]. W zarządzaniu grą niezbędne jest dążenie do zbliżenia poglądów aktorów sieci w odniesieniu do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, zasobów, których można użyć i warunków, w jakich pewne działania są akceptowalne. Strategia ta skupia się na poszukiwaniu podobieństw i różnic w percepcji aktorów i możliwości ich zrównania. Inną strategią jest aktywizowanie lub deaktywizacja aktorów sieci. O skuteczności sieci decyduje bowiem udział w niej aktorów dysponujących niezbędnymi zasobami do osiągnięcia celów, jak i tych aktorów, którzy mogą osłabić skuteczność sieci. Trzecia strategia skupia się na kreowaniu i implementacji zasad gry, które mogą być sformalizowane (np. umowy pomiędzy aktorami) lub nieformalne (zasady współpracy określane w zespołach projektowych). W zakresie strukturyzowania sieci przyjmowane strategie mogą dotyczyć przewartościowania, zmiany percepcji aktorów, w sytuacji niechęci aktorów do współpracy zaś – utworzenia nowej sieci, jak i zmiany zasad gry.

Władze samorządowe mogą przyjmować różne postawy w sieciach zarządzania lokalnego. Ich rola może się sprowadzać wyłącznie do informowania o swoich zamiarach uczestników sieci i wyposażania w wiedzę członków sieci, gdy występują one w charakterze równorzędnego partnera wobec pozostałych uczestników. Sytuacja ta określana jest mianem samorządzenia sieci. Władza samorządowa może przyjąć rolę dominującego narratora w sieci, co oznacza kształtowanie poglądów jej uczestników zgodne z zamierzeniami władzy. Może ona przyjąć także aktywniejszą rolę, polegającą na włączaniu aktorów niepublicznych do sieci, uwzględnianiu ich interesów i ich informowaniu. Funkcją władzy może być także nakłanianie niepublicznych aktorów do aktywnej partycypacji w procesach konsultacji, uzgadniania i wykonywania polityk publicznych [Sørensen, 2006, s. 101].

Na rzecz sieci zarządzania lokalnego przemawiają potencjalne korzyści, jakie mogą one przynieść. Można do nich zaliczyć ożywienie lokalnej społeczności, wzmocnienie procesów demokratyzacji, aktywizację społeczeństwa obywatelskiego na skutek zaangażowania mieszkańców w sieci zarządzania lokalnego. Ułatwiają one identyfikowanie problemów i podejmowanie racjonalnych decyzji, społecznie legitymizowanych, dzięki udziałowi w sieciach aktorów publicznych i niepublicznych. Umożliwiają także poszukiwanie rozwiązań elastycznych i innowacyjnych, w wyniku kumulacji wiedzy różnorodnych aktorów. Z drugiej jednak strony sieci mogą powodować zaburzenia równomiernego wpływu społeczeństwa na politykę lokalną, faworyzując grupy interesu najbardziej aktywne w sieci. W efekcie może dojść do osłabienia kontroli społecznej działalności samorządów. Słabością tego sposobu zarządzania sprawami lokalnymi są też wysokie koszty podejmowania decyzji i koordynowania działań, a także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za podjęte zobowiązania. Skuteczność sieci zdecydowanie maleje, jeżeli jej uczestnicy nie wykazują umiejętności dyskusowania i wypracowywania kompromisów. Zdaniem przeciwników sieci charakteryzują się w praktyce niską skutecznością współpracy.

2.3. Uczestnictwo obywateli w zarządzaniu miastem

2.3.1. Partycypacyjne zarządzanie miastem

By samorząd miejski mógł działać skutecznie, musi szukać akceptacji i poparcia dla swoich działań wśród mieszkańców, a także angażować ich w publiczny proces

decyzyjny czy projektowanie i świadczenie usług publicznych. Postrzeganie obywatela jako ważnego i aktywnego partnera władz lokalnych jest zasadniczym elementem koncepcji współzarządzania lokalnego.

Sieci tematyczne

URBACT jest europejskim programem wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy miastami w ramach sieci, promującym zrównoważony rozwój miejski. Umożliwia miastom wspólne poszukiwanie rozwiązań będących odpowiedzią na pojawiające się w nich największe wyzwania. URBACT pomaga miastom wypracować praktyczne, innowacyjne i zrównoważone metody, łączące wymiary ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Umożliwia im dzielenie się dobrymi praktykami i zdobytymi doświadczeniami ze wszystkimi profesjonalistami zaangażowanymi w politykę miejską w Europie. URBACT jest siecią 300 miast, 29 państw i 5000 aktywnych uczestników. Rezultatem prac sieci jest opracowanie przez każde miasto partnerskie własnego Lokalnego Planu Działań, w ściślejszej współpracy z lokalnymi zainteresowanymi stronami w każdym mieście partnerskim. Skuteczny wpływ działań sieci na politykę lokalną gwarantuje Lokalna Grupa Wsparcia URBACT, którą zobowiązany jest utworzyć każdy partner projektu. Grupy te skupiają kluczowych aktorów na poziomie lokalnym zainteresowanych wymianą tematyczną realizowaną w ramach sieci oraz opracowywaniem Lokalnego Planu Działania miasta. Lokalne Grupy Wsparcia śledzą działania sieci poprzez otrzymywanie sprawozdań od przedstawicieli miast uczestniczących w wymianie w ramach sieci oraz poprzez wspieranie ich wkładu w działania sieci (szczególnie w zakresie walidacji studiów przypadków i opracowywania Lokalnych Planów Działania).

W ramach programu URBACT II, realizowanego w latach 2007–2013, miasto Ruda Śląska uczestniczyło w sieci tematycznej RegGov Network (Zarządzanie regionalne w zakresie zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów zdegradowanych). Partnerem wiodącym było miasto Duisburg, a pozostałymi partnerami miasta: Södertälje (Szwecja), Nyíregyháza (Węgry), Belovo (Bułgaria), Nijmegen (Holandia), Syrakuzy (Włochy), Chalandri (Grecja), Brighton (Wielka Brytania) i Budapeszt (Węgry). Partnerzy projektu RegGov wypracowywali nowe zintegrowane strategie rozwoju miejskiego na poziomie dzielnic oraz rekomendacje dotyczące wdrażania efektywnego wielopoziomowego zarządzania zintegrowanym rozwojem zdegradowanych dzielnic.

Źródło: www.urbact.pl oraz <http://urbact.eu/reggov>, dostęp: 07.07.2015.

Traktowanie przez władzę i administrację lokalną obywatela jako partnera wynika z potrzeb i oczekiwań lokalnych społeczności. Mieszkańcy nie chcą być wyłącznie biernymi odbiorcami działań samorządu, ale stają się coraz bardziej świadomi i oczekują uwzględnienia ich opinii i potrzeb w politykach miejskich. Są oni ponadto coraz bardziej gotowi aktywnie działać na rzecz swojej dzielnicy czy osiedla. Wynika to z poczucia przynależności do wspólnoty, które jest niezbędnym warunkiem zaangażowania obywatelskiego (zob. EkoMiasto#Społeczeństwo, rozdział *Partycypacja społeczna*).

Również władza samorządowa dostrzega korzyści płynące z włączania obywateli w sprawowanie władzy. Mieszkańcy wprowadzają bowiem do procesu decyzyjnego wiele cennych i aktualnych informacji, ułatwiających podejmowanie trafnych decyzji. Decyzje i działania władz wynikające z dialogu i uzgodnień z mieszkańcami zyskują ponadto legitymizację społeczną.

Proces zaangażowania obywateli w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych określa się mianem partycypacji społecznej. Partycypacyjne podejście do zarzą-

dzania sprawami społeczności lokalnych i regionalnych rozwinęło się w odpowiedzi na kryzys demokracji lokalnej w latach 90. XX wieku w państwach skandynawskich. Przejawiał się on głównie spadkiem frekwencji wyborczej, stąd poszukiwano nowych rozwiązań zachęcających obywateli do aktywnego zaangażowania się w sprawy lokalne, narzędzi artykułowania społecznych interesów oraz nowych sposobów dochodzenia do porozumień w sytuacjach konfliktów społecznych. Proces formułowania polityk publicznych za sprawą partycypacji społecznej stał się bardziej inkluzywny, a zatem w możliwie szerokim zakresie włączający mieszkańców w podejmowanie decyzji.

Partycypacja społeczna związana jest z pojęciem demokracji deliberatywnej, która opiera się na przejściu od uczestnictwa obywateli w wyborach władz publicznych (demokracja przedstawicielska) do komunikacyjnego (rozmowy, uzasadnienia, dyskusje) procesu formowania się opinii [Stępień, 2009, s. 45]. Jest zatem pojęciem węższym od demokracji partycypacyjnej i koncentruje się na dyskusji i otwartej debacie publicznej. W myśl demokracji deliberatywnej właśnie dzięki namysłowi (*deliberation*) można przezwyciężyć ograniczenia charakterystyczne dla poglądów indywidualnych, prywatnych i podnieść jakość publicznego procesu podejmowania decyzji. Deliberacja stwarza obywatelom możliwość uczestnictwa w dyskusji i przedstawienia swoich interesów. Polega ona na ustaleniu i generowaniu preferencji oraz potrzeb obywateli. Uczestnicy deliberacji dążą do osiągnięcia w drodze negocjacji konsensusu, czyli wzajemnego zbliżenia stanowisk (odzwierciedlających ich dobro wspólne) i ustalenia ewentualnych obszarów niezgody (kontrowersji), które mogłyby być w przyszłości zniwelowane [Reykowski, 2007, s. 14].

W dyskusji deliberatywnej uczestnicy powinni dysponować elementarnymi kompetencjami wynikającymi z zapoznania się z informacjami dotyczącymi danego zagadnienia, muszą sformułować własne stanowiska na podstawie analizy danego problemu i znaleźć wspierające je argumenty, wreszcie potrzebna jest otwarta, obywatelska debata, w której różne propozycje w równym stopniu mają szansę, że zostaną zaprezentowane [Juchacz, 2006, s. 17]. Wartością dodaną deliberacji jest swoiste „uczenie się obywatelskości” [Wesołowska, 2010, s. 31], związane z nabywaniem kompetencji pomagających obywatelowi funkcjonować w systemie demokratycznym, zarówno na poziomie lokalnym (np. własnej wspólnoty lokalnej), jak i globalnym (deliberacje obywateli Unii Europejskiej).

Partycypacja społeczna i deliberacja wiążą się z kolejnym zagadnieniem – responsywnością władzy i administracji (*responsiveness* – reaktywność, reagowanie, wyczulenie). Chodzi o wyczulenie demokratycznie wybranej władzy na problemy i preferencje społeczne, reagowanie na podstawie sygnałów przekazywanych przez odbiorców polityki (wyborców, klientów instytucji publicznych czy obywateli). Responsywna administracja publiczna stosuje praktyki polegające na wdrażaniu przez nią mechanizmów partycypacji publicznej [Stępień, 2009, s. 169].

Niezbędnym czynnikiem współzarządzania lokalnego jest więc aktywna społeczność lokalna, zainteresowana sprawami swojego miasta, dzielnicy i osiedla. Zainteresowanie to prowadzi do dialogu z władzami, a w końcu do aktywnego udziału w procesie decyzyjnym czy projektowaniu usług publicznych. Wymaga to od mieszkańców zaangażowania, wypromowania własnego stanowiska w środowisku lokalnym, zaistnienia w świadomości obywateli. By doszło do rzeczywistej współpracy, również władza lokalna powinna wykazywać postawę otwartości na dialog i komunikację z mieszkańcami oraz chęć uwzględniania ich postulatów w projektowanych decyzjach (np. władze miasta Manchester prowadzą politykę zachęcania społeczności lokalnej do partycypacji w polityce miejskiej, która koncentruje się na wspieraniu i rozwijaniu sieci lokalnych organizacji pozarządowych, w ramach których odbywa

się zaangażowanie mieszkańców). *Governance* jest uwarunkowane z jednej strony gotowością władz samorządowych do współpracy z mieszkańcami, a z drugiej – gotowością mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w publicznym procesie decyzyjnym oraz działaniach na rzecz lokalnej społeczności.

Sondaż deliberatywny

Sondaż taki został przeprowadzony w Poznaniu w listopadzie 2009 r. w celu ustalenia preferencji mieszkańców na temat zarządzania stadionem piłkarskim po Mistrzostwach Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. W sondażu wzięło udział 150 mieszkańców miasta. Uczestnicy przed rozpoczęciem deliberacji zostali poproszeni o udział w sondażu telefonicznym. Otrzymali także materiały informacyjne, w których zaprezentowane zostały: nowa koncepcja stadionu jako obiektu wielofunkcyjnego, przykłady czterech europejskich stadionów, sytuacja sportu w mieście, sytuacja stadionu, cztery alternatywne scenariusze wykorzystania obiektu. Po zapoznaniu się z materiałem informacyjnym uczestnicy zostali zaproszeni do dyskusji. Dyskusje odbywały się w 15-osobowych grupach, a nad ich przebiegiem czuwali moderatorzy. Były one przeplatane dyskusjami panelowymi z udziałem ekspertów. Całości przyglądali się dziennikarze, którzy zostali przedstawieni jako pomocnicy moderatorów i nie mieli prawa zadawać żadnych pytań. Po zakończeniu dyskusji uczestnicy otrzymali ankiety do samodzielnego wypełnienia.

Mieszkańcy, wyposażeni w wiedzę o faktach i opiniach innych niż ich własne, ujrzeni przyszłość stadionu w szerszej perspektywie. Pojawiło się myślenie o stadionie w kontekście miasta i wspólnoty lokalnej. Wzięto pod uwagę wiele potrzeb, alternatywnych sposobów ich zaspokojenia, związanych z nimi plusów i minusów. W wyniku deliberacji nastąpiła zmiana poglądów mieszkańców na temat np. finansowania działalności stadionu – finansowanie z budżetu miasta przed deliberacją popierało 26% uczestników, a po niej już tylko 7% badanych. Całemu przedsięwzięciu towarzyszyła akcja informacyjna w mediach lokalnych i krajowych.

Źródło: Kubiak, Kręgińska, 2012, s. 15–18.

Wyzwaniem zarządzania partycypacyjnego, skupionego na zaangażowaniu obywateli w zarządzanie publiczne, jest zapewnienie rzeczywistego wpływu na ostateczne decyzje publiczne. Istotnymi problemami są ponadto: pogodzenie interesów różnych grup społecznych oraz ich koordynacja (np. w zakresie miejskiej polityki transportu drogowego można wyróżnić odmienne interesy rowerzystów i kierowców czy pieszych i rowerzystów), zabezpieczenie interesów mniejszości, dbanie o interesy całego miasta w odniesieniu do interesów mniejszych grup (np. sąsiedzkich). Występowanie różnych „perspektyw społecznych” wskazuje na potrzebę dialogu i poszukiwania kompromisowych decyzji godzących sprzeczne interesy i jednocześnie zapewniających zrównoważony rozwój społeczności lokalnej [Żabiński, 2015, s. 185–186].

2.3.2. Formy partycypacji obywateli w zarządzaniu miastem

Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym odbywa się w różnych formach, które charakteryzują się zróżnicowaną siłą oddziaływania na decyzje polityczne. Kolejne stopnie zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych prezentuje tzw. drabina partycypacji społecznej [Arnstein, 1969, s. 216–224]. Na najniższym jej poziomie znalazły się manipulacja i terapia, oznaczające brak rzeczywistej partycypacji. Praktyki te mają na celu uniemożliwienie obywatelom decydowania

o sprawach lokalnych. Kolejne poziomy tworzą informowanie, konsultowanie i ugła-
skiwanie, czyli zapraszanie mieszkańców do ciał przedstawicielskich. Działania te
stwarzają możliwość wysłuchania opinii mieszkańców, bez gwarancji uwzględnienia
ich głosu w ostatecznych decyzjach, co oznacza partycypację pozorną. Na kolejnych
szczeblach drabiny obywatele zyskują coraz więcej władzy. Mogą budować partner-
stwa z władzami lokalnymi czy też częściowo (delegowanie władzy) lub całkowicie
samodzielnie (kontrola społeczna) podejmować decyzje. Przytoczona klasyfikacja
jest pewnym uproszczeniem, a za główne kryterium wyodrębnienia kolejnych poziomów
partycypacji społecznej przyjmuje zakres dystrybucji władzy do mieszkańców.

Władze miejskie mają do dyspozycji różne techniki angażowania mieszkańców
w rozwiązywanie problemów lokalnych (tab. 2.4). W zależności od szczebla drabiny
partycypacji społecznej służą one przekazywaniu informacji, poprawie jakości decy-
zji publicznych dzięki pozyskaniu opinii mieszkańców czy wspólnemu wypracowy-
waniu rozwiązań, jak też delegowaniu kompetencji decyzyjnych na mieszkańców.
Techniki informowania czy konsultowania są ważne i stanowią podstawę pełnego
uczestnictwa, które jest interaktywne i pozwala na deliberację i wypracowanie kon-
sensusu. Wybór odpowiedniej techniki zależy od kontekstu danego problemu.

Rozwojowi partycypacji społecznej sprzyjają Internet i media społecznościowe.
Dzięki nim możliwe jest dotarcie do szerokiego grona mieszkańców oraz jednocze-
sne zaangażowanie dużej liczby osób w działania partycypacyjne. Partycypacja za
pomocą mediów elektronicznych określana jest mianem Partycypacji 2.0 i dotyczy
zarówno informowania, konsultowania, jak i współdecydowania.

Tabela 2.4. Zaangażowanie mieszkańców miasta w proces podejmowania decyzji publicznych

Typ interakcji		Cel partycypacji	Przykłady technik
Wymiana z obywatelami	Informowanie	Zapewnienie społeczeństwu zrównoważonej i obiektywnej informacji, aby pomóc mu w zrozumieniu problemów, alternatywnych rozwiązań, możliwości i/lub decyzji	<ul style="list-style-type: none"> ▶ broszury, ulotki ▶ strony internetowe ▶ „otwarte drzwi”
	Konsultowanie	Pozyskanie opinii społeczeństwu na temat analiz, alternatywnych rozwiązań i/lub decyzji	<ul style="list-style-type: none"> ▶ spotkania publiczne ▶ wysłuchania publiczne ▶ grupy fokusowe ▶ ankiety ▶ panel obywatelski
Uczestnictwo obywateli	Uczestnictwo	Praca bezpośrednio z obywatelami podczas całego procesu decyzyjnego, w celu zapewnienia uwzględnienia obaw społecznych i oczekiwań w ostatecznych decyzjach publicznych.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ warsztaty ▶ sondaże deliberatywne® ▶ Charette ▶ 21 Century Town Meeting ▶ Future City Game
	Współpraca	Partnerstwo z obywatelami na każdym etapie procesu decyzyjnego, prowadzącego do identyfikacji problemów, wypracowania alternatywnych rozwiązań, wyboru preferowanego rozwiązania i jego wdrożenia	<ul style="list-style-type: none"> ▶ doradcze komitety obywatelskie ▶ budowanie konsensusu ▶ partycypacyjne podejmowanie decyzji
	Upoważnienie	Przeniesienie uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności za rozwiązanie problemu na obywateli	<ul style="list-style-type: none"> ▶ jury obywatelskie ▶ delegowanie decyzji ▶ budżet partycypacyjny

Źródło: Bovaird, Löffler, 2002, s. 21–23.

Władze i administracja samorządowa obok tradycyjnych narzędzi informowania mieszkańców (broszury, ulotki, ogłoszenia w mediach lokalnych itp.) w coraz większym zakresie wykorzystują w tym celu media elektroniczne: interaktywne strony internetowe i profile w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter).

Na etapie konsultowania najczęściej stosowaną techniką są spotkania publiczne. Są to spotkania otwarte, w których mogą brać udział wszyscy zainteresowani. Uczestnicy mogą zadawać pytania, komentować i żądać wyjaśnień. Inną formą prowadzenia konsultacji, zwłaszcza w sytuacji konfliktowej, są wysłuchania publiczne. Są to oficjalne debaty, w których biorą udział zarówno przedstawiciele władz i administracji samorządowej, jak i odbiorców konsultacji. Obie strony prezentują własne stanowiska, natomiast przebiegiem debaty kieruje niezależny moderator. W konsultacjach społecznych wykorzystywane są również techniki badań jakościowych, w szczególności grupy fokusowe. Są to dyskusje prowadzone przez moderatora w kilkusobowych grupach, których uczestnicy dobierani są według określonych kryteriów. Inną formą badań opinii są panele obywatelskie. Bierze w nich udział wytypowana grupa osób, reprezentatywna dla całej społeczności. Badania odbywają się cyklicznie poprzez kontakt osobisty, telefoniczny lub na platformie internetowej. Konsultacje mogą przebiegać także w formie pisemnej, przyjmując postać pisemnego opiniowania czy wywiadów kwestionariuszowych. Coraz popularniejszą formą konsultacji społecznych są e-konsultacje, odbywające się w Internecie i z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Przykładem elektronicznych narzędzi do prowadzenia konsultacji są specjalne platformy konsultacyjne (np. Warszawska Platforma Konsultacyjna, www.konsultacje.um.warszawa.pl). Innym rozwiązaniem służącym pozyskiwaniu informacji od mieszkańców są aplikacje internetowe, uzupełnione aplikacjami telefonicznymi, pozwalające zgłaszać administracji miejskiej drobne usterki występujące w przestrzeni publicznej (np. nierówne chodniki, dziury w jezdniach, porzucone odpady) i informować mieszkańców o postępie prac naprawczych (np. SeeClickFix.com, <https://www.fixmystreet.com>, www.fixmystr.com).

Zaangażowanie mieszkańców miasta w proces podejmowania decyzji publicznych

W marcu 2012 r. miasto Gdynia przystąpiło do partnerstwa z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w przygotowaniu i wdrożeniu partycypacyjnych mechanizmów angażowania seniorów w kształtowanie decyzji o polityce miasta. Jako jeden z nich wybrany został panel obywatelski, który miał posłużyć do zdobycia szerokiej wiedzy na temat opinii osób starszych o różnych aspektach życia w Gdyni oraz do zbudowania bazy osób starszych, do których miasto mogłoby się zwracać z kolejnymi kwestiami do konsultacji. Badanie panelowe przeprowadzono na próbie 500-osobowej, o charakterze losowo-celowym (połowa respondentów dobierana była losowo, a połowa w sposób celowy). W trosce o zaspokojenie ewentualnych wątpliwości osób starszych i zapewnienie im bezpieczeństwa w związku z udziałem w badaniu w liście wskazano przybliżoną datę realizacji badania oraz udostępniono numer telefonu, pod którym respondenci mogli potwierdzić tożsamość ankietera i ewentualnie zmienić termin jego wizyty. Ankieterami w badaniu byli przedstawiciele MOPS-u, w większości doświadczeni w realizacji ankiet w trakcie procesu konsultacji kryteriów jakości usług opiekuńczych, oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych pracujących na terenie Gdyni z osobami niepełnosprawnymi.

Źródło: <http://partycypacjaobywatelska.pl/przyklad/gdyski-dialog-z-seniorami-panel-obywatelski-z-udzialem-osob-starszych-w-gdyni/>, dostęp: 07.07.2015.

Coraz popularniejszą techniką partycypacji społecznej jest sondaż deliberacyjny®. Technika ta służy poznaniu rozkładu opinii i preferencji. Przebiega on w kilku etapach i obejmuje: przygotowanie materiałów informacyjnych prezentujących alternatywne rozwiązania wybranego zagadnienia, przeprowadzenie sondażu opracowanych scenariuszy na reprezentatywnej próbie mieszkańców, losowy wybór spośród uczestników sondażu osób zapraszanych do publicznej debaty, udział we wspólnej sesji dotyczącej metod pracy, pracę w grupach kierowanych przez moderatorów, sesję plenarną i tajne głosowanie [Pyka, 2011, s. 48–49]. Kolejną metodą jest Miejskie Spotkanie XXI wieku (*21 Century Town Meeting*), które pozwala zaangażować dużą liczbę mieszkańców (od 500 do 5000) w debatę nad sprawami lokalnymi. Debatę prowadzi się w małych grupach przez moderatorów, którzy syntetyzują wnioski i udostępniają je wszystkim uczestnikom przez sieć. Uczestnicy za pomocą urządzeń elektronicznych (tabletów i laptopów) na bieżąco głosują na pomysły zgłaszane we wszystkich grupach [Pyka, 2011, s. 50–51].

Spośród nowoczesnych technik partycypacji należy wyróżnić również te, które angażują przedstawicieli różnych grup społecznych. Jedną z nich jest technika *Charette* zakładająca zebranie w jednym miejscu osób reprezentujących różne środowiska i będących specjalistami w różnych dziedzinach (prawnicy, urbaniści, architekci, urzędnicy, artyści, działacze społeczni) i zaproszenie ich do wspólnej, moderowanej rozmowy. W jej efekcie powstają konkretne zalecenia i propozycje odnośnie przedmiotu konsultacji (<http://partycypacjaobywatelska.pl/technika/charette/>). Z kolei celem warsztatów *Future City Game* jest wypracowanie przez przedstawicieli różnych grup społecznych (mieszkańców, specjalistów, organizacji pozarządowych) rozwiązań przestrzennych i funkcjonalnych dla danego miejsca. Warsztaty prowadzone są przez tzw. mistrza gry, który moderuje proces. Metoda ta obejmuje: analizę problemów globalnych i lokalnych oraz analizę perspektyw miasta, generowanie pomysłów na przyszłość, testowanie pomysłów w terenie z pomocą specjalistów, mieszkańców, urzędników, obserwatorów itp. oraz prezentację na forum ostatecznych koncepcji wypracowanych w grupach. Końcowe rozwiązania oceniane są przez graczy i obserwatorów, po czym wybierany jest najlepszy projekt [Pyka, 2011, s. 50].

#Miejskie Spotkanie XXI wieku

#Charette

#Future City Game

E-panel obywatelski

Panel obywatelski w brytyjskim mieście Leeds został po raz pierwszy przeprowadzony w 2011 r. Polega on na wyrażaniu przez obywateli opinii na temat usług publicznych świadczonych przez miasto oraz sposobów rozwiązania jego problemów. Uczestnicy panelu kilka razy w roku (od 5 do 10 razy) wypełniają ankietę dotyczącą wybranego zakresu spraw – mogą to uczynić online lub odesłać ankietę pocztą tradycyjną. Obecnie w panelu aktywnie bierze udział ponad 4 tys. mieszkańców miasta.

Źródło: www.leeds.gov.uk/citizenspanel/, [dostęp 06.07.2015]

Wirtualne sieci społeczne

Harringay Online jest obywatelską siecią społeczną dla dzielnicy Harringay w północnym Londynie. Platforma wykorzystuje technologię mediów społecznościowych. *Harringay Online* stara się połączyć wirtualne i realne sąsiedzkie interakcje w celu wzmocnienia społeczności, budując poczucie przynależności do wspólnoty i kapitał społeczny, uprawniające mieszkańców do podjęcia działań zmierzających do kształtowania otoczenia i zwiększenia zdolności do wpływania na lokalne decyzje.

Źródło: www.harringayonline.com, [dostęp 06.07.2015]

Warto zwrócić uwagę na kolejną metodę partycypacji społecznej, jaką jest budżet partycypacyjny. Polega on na decydowaniu przez mieszkańców o kierunkach wydatkowania środków publicznych. W tym celu mieszkańcy dokonują wyboru projektów podlegających sfinansowaniu.

Rozwojowi aktywnego zaangażowania obywateli w sprawy lokalne sprzyjają także rozwiązania internetowe. Jednym z nich są witryny internetowe Wiki, mające na celu współtworzenie i gromadzenie wiedzy na temat miasta czy wybranych sfer jego funkcjonowania (np. projekt w San Jose w Kalifornii, <http://www.wikiplanning.org>, dost//ww10.07.2015). Ciekawym rozwiązaniem są strony internetowe pozwalające na prowadzenie partycypacji we wszystkich jej fazach czy e-panele obywatelskie.

2.3.3. Koprodukcja – zaangażowanie obywateli w zarządzanie i dostarczanie lokalnych usług publicznych

W Europie coraz większe znaczenie mają metody bezpośredniego angażowania obywateli w procesy planowania i świadczenia usług publicznych. Rozwiązaniem tego rodzaju jest koprodukcja (współprodukcja, współzarządzanie) stosowana w zarządzaniu lokalnymi usługami publicznymi. Jej celem jest poprawa jakości usług publicznych poprzez dostosowanie cech usług publicznych do potrzeb i oczekiwań artykułowanych przez mieszkańców. Wiedza na temat pożądanых cech usług i sposobów ich dostarczenia do odbiorców powinna zostać uwzględniona już na etapie projektowania, a potem wytwarzania usług (tab. 2.5). Koprodukcja zakłada, że mieszkańcy angażują własny czas i wysiłek w wytwarzanie usług publicznych, z których sami będą korzystać (w przeciwieństwie do wolontariatu, gdzie ma miejsce zaangażowanie obywateli na rzecz innych osób) [Verschuere, Brandsen, Pestoff, 2012, s. 1085].

Tabela 2.5. Zaangażowanie mieszkańców miasta w świadczenie usług publicznych

Typ interakcji		Cel partycypacji
Wymiana z obywatelami	Dostarczanie, egzekwowanie	Zapewnienie usług publicznych i egzekwowanie praw obywateli i regulacji, w sposób uprzejmy, uczynny, staranny, responsywny
	Konsultowanie	Pozyskanie opinii publicznej na temat jakości i satysfakcji z usług publicznych
Uczestnictwo obywateli	Uczestnictwo, koprodukcja	Zaangażowanie obywateli w decydowanie, które usługi poddawać ewaluacji i w ocenę wyników Zaangażowanie obywateli w produkcję usług publicznych
	Współpraca	Partnerstwo z obywatelami prowadzące do określenia priorytetów usług oraz podejmowanie wspólnych działań zmierzających do osiągnięcia celów
	Upoważnienie	Przeniesienie odpowiedzialności za zaspokojenie potrzeb mieszkańców na obywateli lub ułatwianie i akceptacja inicjatyw obywatelskich

Źródło: Lukensmeyer, Torres, 2006, s. 7.

Koprodukcję można interpretować dwojako, jako:

- 1) Bezpośrednią produkcję usług publicznych przez mieszkańców – sytuacja ta oznacza przejmowanie przez mieszkańca/mieszkańców od gminy wytwarzania usługi publicznej. Tym samym obywatel staje się producentem i dostawcą tej usługi. Potencjalnym obszarem zastosowania koprodukcji w tym wymiarze są usługi społeczne, w szczególności: bezpieczeństwo publiczne, edukacja, opieka nad dziećmi, proste usługi opiekuńcze i socjalne. Usługi te nie wymagają wprawdzie wyposażenia w wyspecjalizowany sprzęt, ale szczegółowej wiedzy o potrzebach użytkownika, w niektórych przypadkach określonych umiejętności. Rozwiązanie to jest alternatywą dla prywatyzacji majątku samorządu, a nawet likwidacji instytucji (szkoły, obiekty sportowe).
- 2) Udział obywateli w zarządzaniu procesem świadczenia usług publicznych – w tym wymiarze koprodukcja oznacza zaangażowanie obywateli w publiczny proces decyzyjny. Obywatele wyrażają swoje opinie na temat organizacji, jakości świadczonych usług publicznych, sposobów ich dostaw oraz proponują i projektują zmiany. Jej zasadniczymi elementami są: partnerstwo pomiędzy obywatelami a dostawcami usług publicznych (publicznymi, prywatnymi lub społecznymi) oraz wzajemne uczenie się i doskonalenie usług publicznych. Koprodukcja może być realizowana w odniesieniu do wszystkich rodzajów usług publicznych, np. w: edukacji (zarządzanie szkołą, przedszkolem, rozkład sieci instytucji edukacyjnych, tworzenie elementów programu nauczania, recenzowanie jakości usług), ochronie zdrowia (zarządzanie szpitalem, rozkład sieci placówek, recenzowanie jakości usług), transporcie, kulturze, bezpieczeństwie, usługach komunalnych, usługach opiekuńczych (sposób organizacji, recenzowanie jakości usług).

Koprodukcja może być realizowana na każdym etapie zarządzania usługami publicznymi [Löffler, Bovaird, 2012, s. 9–10]:

- 1) Uruchomienia usługi, które obejmuje: planowanie polityki, ustalenie priorytetów, sposobów finansowania.
- 2) Projektowania usługi.
- 3) Dostarczania usługi, które obejmuje: zarządzanie i wykonywanie usługi.
- 4) Oceny (łącznie z monitoringiem i ewaluacją).

Koprodukcja w zakresie usługi utrzymania czystości w mieście

W szwedzkim mieście Linköping problemem było zaśmiecanie ulic i placów miejskich przez młodzież, zwłaszcza w godzinach wieczornych i weekendy. Zmianę zachowań młodych ludzi w tym zakresie osiągnięto poprzez realizację inicjatywy „Czyste miasto”, której celem było włączenie ich we wspólne projektowanie i wdrażanie rozwiązań naprawczych.

Źródło: <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/clean-city-linkoeeping-co-designing-innovative-solutions-with-young-people/>, [dostęp: 07.07.2015].

Koprodukcja w zakresie bezpieczeństwa publicznego w mieście

W brytyjskim Wiltshire mieszkańcy zaangażowani zostali w rozwiązanie problemu ograniczenia prędkości samochodów w celu poprawy bezpieczeństwa na lokalnych drogach. Projekt został zainicjowany w 2009 r. na okres 3 lat i przebiegał w partnerstwie pomiędzy władzami lokalnymi, policją i lokalną społecznością. Mieszkańcy w formie wolontariatu prowadzą kontrole prędkości pojazdów. Poprzez system online zgłaszają policji przypadki przekroczenia dopuszczalnej prędkości, która podejmuje dalsze działania.

Źródło: <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/community-speedwatch/objectives/>, [dostęp: 07.07.2015].

Koprodukcja oznacza zarówno przejmowanie świadczenia usługi przez obywateli od dostawców usług publicznych, jak i współpracę użytkowników z dostawcami w fazie przygotowawczej, poprzedzającej dostawę usług, a także na etapie weryfikacji efektów. Najbardziej zaawansowaną realizacją omawianego procesu będzie stosowanie praktyk koprodukcyjnych we wszystkich wyróżnionych etapach wytwarzania usługi publicznej.

Koprodukcja wymaga włączania w proces decyzyjny użytkowników niebędących ekspertami, a także traktowania obywateli jako równorzędnych partnerów. Koprodukcja w wielu przypadkach oznacza zmianę filozofii działania dostawców, wynikającą z przejścia od masowego świadczenia usług publicznych do świadczenia spersonalizowanej usługi w partnerstwie z jej odbiorcami.

Bibliografia

- Arnstein S. (1969), *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Planning Association” nr 35.
- Bovaird T., Löffler E. (2003), *Understanding Public Management and Governance*, [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London–New York.
- Bovaird T., Löffler E. (2012), *Why public service co-production matters*, [w:] *Making Health and Socialcare Personal and local. Moving from Mass Production to Co-Production*, Governance International, Birmingham.
- Brass D.J., Galaskiewicz J., Greve H.R. (2004), *Taking Stock of Network and Organisations. A Multilevel Perspective*, „Academy of Management Journal” nr 47.
- ECFESD (2000), *Sustainable Governance European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development*, European Commission, Brussels.
- Furmankiewicz M. (2002), *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(8).
- Hirst P. (2000), *Democracy and Governance*, [w:] P. Jon (red.), *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- Juchacz P.W. (2006), *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Wydawnictwo Naukowe IF UAM, Poznań.
- Karwacka M., Grzybek M. (2014.), *15 przykładów społecznej odpowiedzialności biznesu. Część III*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa.
- Kelman S. (2007), *Trends in the Next Decade: Interorganizational Collaboration*, IBM Centre for the Business of Government.
- Kickert W., Klijn E., Koppenjan J. (1997), *Public Management and Network Management: An Overview*, Sage, London.
- Klijn E., Teisman G.R. (1997), *Strategies and Games in Networks*, [w:] W. Kickert, E. Klijn, J. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Kubiak A., Krzewińska A. (2012), *Sondaż deliberatywny® – inwentarz problemów*, „Przegląd Socjologiczny” nr 1.
- Lackowska M. (2009), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lukensmeyer C.J., Torres L.H. (2006), *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Participation*, IBM Center for The Business of Government, Washington.

- Meadowcroft J., Farrell K.N., Spangenberg J. (2005), *Developing a framework for sustainability governance in the EU*, „International Journal of Sustainable Development” nr 8.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Pyka M. (2011), *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Reykowski J. (2007), *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*, Academic Press, Warszawa.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Sørensen E. (2006), *Metagovernance: the Changing Role of Politicians in the Processes of Democratic Governance*, „American Review of Public Administration” nr 36(1).
- Stępień M. (2008), *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Wesołowska E. (2010), *Deliberatywne rozwiązywanie konfliktów wartości. Wielość dróg do porozumienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. (2012), *Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda*, International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University, „Voluntas” nr 23.
- Żabiński M. (2015), *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.03>

Aleksandra Nowakowska*

**POLITYKA I PLANOWANIE
ROZWOJU MIASTA**

**Dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Łódzki,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Gospodarki Regionalnej
i Środowiska, e-mail: olanow@uni.lodz.pl*

3.1. Istota polityki rozwoju miasta

3.1.1. Polityka rozwoju – definicja, cele, modele

Termin „polityka” jest pojęciem wielopłaszczyznowym, definiowanym w zależności od podmiotu i przedmiotu polityki. W sposób ogólny politykę określa się jako proces osiągania stanu pożądanego, proces podejmowania decyzji, sposób rozwiązywania problemów, sztukę osiągania celów czy sztukę dokonywania wyboru [Chmaj, Żmigrodzki, 1995]. W literaturze przedmiotu pojęcie polityki traktowane jest jako synonim takich określeń, jak: sposób działania, droga postępowania czy działania zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów.

Pojęcie „polityka” jest niejednoznaczne i może oznaczać wiele różnych procesów. Tę wieloznaczność dobrze określił J. Hausner, który wskazał, że polityka to [Hausner, 2008]:

- ▶ społeczna przestrzeń, w której funkcjonują podmioty polityczne toczące debatę w kwestiach gospodarczych, społecznych, światopoglądowych;
- ▶ system polityczny, czyli sposób zorganizowania społeczeństwa z wykorzystaniem organizacji politycznych, takich jak państwo;
- ▶ działanie podmiotów politycznych mające na celu zdobycie lub utrzymanie władzy politycznej lub wpływu na podmioty sprawujące władzę;
- ▶ polityka publiczna, rozumiana jako formułowanie rozwiązań i podejmowanie działań w określonych obszarach życia społecznego.

Uniwersalną definicję polityki formułuje *Mały leksykon politologiczny*, który podaje, że polityka to zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków [Chmaj, Sokół, 1997]. W tej definicji można wyróżnić kluczowe składowe omawianego pojęcia [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008]:

- ▶ politykę określa ośrodek decyzyjny, organ władzy publicznej;
- ▶ polityka zorientowana jest na osiągnięcie celów;
- ▶ polityka realizowana jest poprzez narzędzia dostępne podmiotom polityki.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658) w art. 2 definiuje politykę w sposób ogólny jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. W artykule 3 wskazuje, że politykę rozwoju prowadzą zarówno Rada Ministrów, jak i samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny. Wskazuje w ten sposób dwa wymiary polityki rozwoju: politykę rządową (tzw. polityka odgórna) i samorządową (tzw. polityka oddolna).

Każda polityka obejmuje trzy podstawowe etapy [Regulski, 1984]:

- 1) Określenie celów, czyli formułowanie odpowiedzi na pytanie: „Po co działamy?” lub „Co chcemy osiągnąć?”.
- 2) Opracowanie i przyjęcie strategii, czyli określenie sekwencji działań i zadań do realizacji dla różnych podmiotów funkcjonujących w jednostce terytorialnej.
- 3) Podejmowanie decyzji wywołujących realne zmiany w strukturze jednostki terytorialnej, które przybliżają nas do osiągnięcia celów.

Polityka rozwoju realizowana przez władze publiczne na rzecz rozwoju miasta określana jest mianem polityki miejskiej. Innymi słowy, jest to sztuka rządzenia miastem i działanie w interesie ogólnospołecznym. Polityka miejska to zespół działań podejmowanych przez podmioty polityki dla dobra wspólnego mieszkańców miast.

Jest ona prowadzona na wszystkich poziomach władzy publicznej i określona w dokumentach strategicznych. W zależności od podmiotu polityki możemy wskazać:

- ▶ politykę miejską realizowaną przez samorząd miejski, zdefiniowaną w strategicznych planach rozwoju miasta;
- ▶ politykę miejską realizowaną przez samorząd regionalny, określoną w *Strategii Rozwoju Województwa oraz Regionalnym Programie Operacyjnym*;
- ▶ krajową politykę miejską prowadzoną przez władze rządowe, określoną w dokumencie strategicznym *Krajowa Polityka Miejska*;
- ▶ politykę miejską realizowaną przez Unię Europejską, której główne cele i założenia zostały określone w *Karcie Lipskiej*.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658, rozdział 3a, art. 21a i 21b] polityka miejska stanowi zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Ustawa dalej precyzuje, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego prowadzi politykę miejską na podstawie *Krajowej Polityki Miejskiej*. *Krajowa Polityka Miejska* jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej, uwzględnia one też cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. Krajowa polityka miejska zawiera w szczególności: 1) diagnozę najważniejszych wyzwań rozwojowych skierowanych do miast; 2) podstawowe cele i kierunki działań administracji rządowej; 3) warunki i procedury jej realizacji.

Istota Krajowej Polityki Miejskiej 2023

W latach 2014–2020 w polityce rozwoju kraju wzrastają rola i znaczenie miast, a polityce miejskiej nadano wysoką rangę poprzez wprowadzenie jej do porządku prawnego znowelizowaną ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz opracowanie planu *Krajowej Polityki Miejskiej*, który stał się częścią systemu dokumentów strategicznych kraju.

Krajowa Polityka Miejska (KPM) to plan strategiczny odzwierciedlający politykę miejską realizowaną przez władze rządowe. Jest to dokument przygotowywany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Plan określa zasady i działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej, wskazuje, w jaki sposób poszczególne sektorowe polityki realizowane przez różne resorty i instytucje rządowe powinny być dopasowywane i ukierunkowane do zróżnicowanych potrzeb polskich miast.

Cel strategiczny KPM to wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Cel strategiczny zdekomponowany został na cele szczegółowe, których realizacja ma sprawić, że polskie miasta będą:

- ▶ Konkurencyjne – poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia m.in. przez stymulowanie wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw (współpraca na linii biznes–nauka), wzmocnienie sieciowej współpracy miast z innymi ośrodkami oraz obszarem regionu (otoczeniem).
- ▶ Silne – wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych, przez wzmacnianie ich funkcji oraz

przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu. Konieczne jest wspieranie siły rozwojowej miast subregionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu przez wzmocnienie rozwoju gospodarczego z równoczesnym podnoszeniem jakości życia.

- ▶ Spójne – odbudowa zdolności miast do rozwoju przez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich. Odnowa i rewitalizacja obszarów najbardziej problemowych powinna stanowić kluczowy element polityki miasta.
- ▶ Zwarte i zrównoważone – wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji oraz żywołowemu i chaotycznemu rozwojowi rozproszonej zabudowy.
- ▶ Sprawne – stworzenie warunków do skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych. Konieczne jest wypracowanie optymalnych mechanizmów współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych, rozwijanie mechanizmów partycypacji i upowszechnianie partnerskiego udziału społeczeństwa w rozwoju miast.

Źródło: Krajowa Polityka Miejska, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://www.mir.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf, [dostęp: 07.07.2015].

Karta Lipska formułuje następujące wyzwania i cele strategiczne w ramach polityki miejskiej:

- 1) Tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych wysokiej jakości.
- 2) Modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej.
- 3) Aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna.
- 4) Realizacja strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego.
- 5) Wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy.
- 6) Aktywna polityka edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży.
- 7) Promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego.

Karta podkreśla znaczenie zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego, w ramach którego następuje koordynacja kluczowych obszarów polityki miejskiej z punktu widzenia przestrzeni, przedmiotów działania i czasu. Podkreśla konieczność zaangażowania uczestników spoza administracji w aktywnym kształtowaniu rozwoju miast – podmiotów gospodarczych, mieszkańców. Zaleca, aby miasta europejskie opracowywały zintegrowane programy rozwoju dla miasta jako całości. Eksponuje znaczenie partnerstwa i koordynacji polityki realizowanej przez różne podmioty i na różnych poziomach zarządzania. Wskazuje konieczność wykorzystywania nowoczesnej palety instrumentów, które potwierdziły swoją wartość w wielu miastach europejskich w zakresie tworzenia nowoczesnych, skutecznych i opartych na współpracy struktur zarządzania, niezbędnych do poprawy konkurencyjności miast europejskich.

Źródło: *Karta Lipska*, Komisja Europejska, www.ec.europa.eu/regional_policy/.../leipzig_charter.pdf, [dostęp: 07.07.2015].

Miejski wymiar polityki Unii Europejskiej określa *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* (Karta Lipska, 2007). Jest to strategiczny dokument UE, przyjęty w Lipsku 25 maja 2007 r., określający kluczowe wyzwania i kierunki działań konieczne do zapewnienia dynamicznego i zrównoważonego rozwoju miast.

Polityka rozwoju jest procesem, a zarazem działaniem wielośćżkowym. Oznacza to, że każdy cel wytyczony przez podmiot polityki rozwoju może być osiągnięty różnymi metodami. Istnieje zawsze alternatywny sposób osiągnięcia celu. Zadaniem władz publicznych jest dokonanie optymalnego wyboru osiągnięcia celu, to znaczy takiego, który zapewni możliwie najszybsze osiągnięcie celu, najmniej kosztowne i najbardziej zgodne z wartościami preferowanymi przez społeczność lokalną.

Ranga i charakter czasowy decyzji politycznych podejmowanych na szczeblu lokalnym stanowią podstawę podziału polityki rozwoju na dwa jej rodzaje [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008]: politykę strategiczną i operacyjną. Polityka strategiczna (perspektywiczna) polega na wyznaczeniu celów i działań o długim horyzoncie czasowym. Ten rodzaj polityki to świadome określenie przyszłości miasta oraz wyznaczenie celów i taktyki ich realizacji. Polityka jest w tym przypadku kompleksowym i perspektywicznym spojrzeniem na lokalny układ społeczno-gospodarczo-przestrzenny. Odzwierciedleniem perspektywicznej polityki rozwoju są różnego rodzaju strategie rozwoju oraz inne dokumenty planistyczne o charakterze strategicznym (np. strategia rozwoju miasta, studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania miasta).

Polityka operacyjna (bieżąca, krótkookresowa) polega na realizacji przedsięwzięć i projektów zidentyfikowanych w strategiach rozwoju miasta. Realizacja tej polityki dokonuje się poprzez podejmowanie bieżących decyzji i implementację planów operacyjnych. W tym ujęciu polityka jest wąskim, często sektorowym spojrzeniem, mającym na celu realizowanie konkretnych zadań.

Dużym wyzwaniem, budzącym przy tym wiele dylematów, jest dobór kryteriów i ocena polityki. J. Reguiski wskazuje trzy podstawowe kryteria oceny polityk [Reguiski, 1982], takie jak:

- 1) skuteczność, rozumiana jako relacja celów zamierzonych do celów osiągniętych;
- 2) korzystność, interpretowana jako bilans pozytywnych i negatywnych efektów podejmowanych przez podmiot polityki działań;
- 3) efektywność ekonomiczna, interpretowana jako stosunek poniesionych nakładów do osiągniętych efektów.

Wszelkie próby dokonania jednoznacznej oceny polityki rozwoju miasta są bardzo trudne. Polityka jako proces podejmowania decyzji jest przede wszystkim procesem złożonym i długofalowym, a więc pełne efekty i skutki tych decyzji uwiadcniają się w długim okresie. Ponadto polityka rozwoju warunkowana jest często zdarzeniami, na które podmiot polityki ma ograniczone możliwości oddziaływania, a więc możliwość kształtowania własnej i niezależnej polityki rozwoju bywa często ograniczona wieloma czynnikami. Co więcej, ocena polityki nacechowana jest dużą subiektywnością, jest pochodną przyjętych celów oraz systemu wartości. Podstawowym narzędziem oceny polityki jest ewaluacja.

Polityka rozwoju jest domeną i funkcją władz i upodmiotowionej społeczności lokalnej. Uwzględniając zakres i formy działania władz, można wskazać dwa ogólne modele polityki rozwoju lokalnego [Kuźnik, 1997]. Model pierwszy można nazwać modelem konwencjonalnej polityki. Polityka miejska w tym przypadku definiowana jest przez katalog zadań własnych, a jej ramy wyznaczone są przez realnie posiadane środki finansowe (głównie dochody własne i subwencje). Koncepcja tej polityki opiera się na klasycznych instrumentach kształtowania polityki i własnych możliwo-

ściach finansowych. Z jednej strony zadania własne wyznaczają zakres przedmiotowy polityki, z drugiej zaś potencjał finansowy określa tempo i intensywność zmian uwzględnianych w polityce. Model konwencjonalny polityki koncentruje się także na zestawie tradycyjnych i bezpośrednich instrumentów oraz na bezpośrednich kontaktach, przede wszystkim z silnymi podmiotami lokalnymi. Ogranicza zakres działania do ustawowych obowiązków i w ograniczony sposób stosuje instrumenty partycypacyjne i aktywizujące podmioty lokalne.

Drugi model polityki miejskiej można nazwać modelem wspólnotowym. Opiera się on na partnerstwie i partycypacji społecznej w kształtowaniu rozwoju, współdziałaniu sektora publicznego i prywatnego (idea *governance*). Ten model polityki bazuje na współdecydowaniu podmiotów lokalnych o przyszłości ich miasta, aktywnym uczestnictwie w procedurze tworzenia koncepcji polityki oraz w jej realizowaniu. Polityka miejska przestaje być wyłączną sprawą władz publicznych, a staje się wspólną sprawą tych wszystkich podmiotów, które swoimi zachowaniami i przedsięwzięciami wywierają istotny wpływ na kierunki i tempo zachodzących zmian. Ten model prowadzenia polityki miejskiej mocno odwołuje się do społeczeństwa obywatelskiego, eksponuje partnerstwo i współodpowiedzialność wspólnoty lokalnej za rozwój „małej ojczyzny”. Jest on odpowiedzią na współczesne wyzwania, jakie niesie otoczenie (zob. rozdział *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*).

3.1.2. Instrumenty polityki rozwoju

Władze lokalne do realizacji skutecznej polityki rozwoju obok możliwości wyznaczenia swoich celów, transponowania ich na plany i zadania muszą dysponować niezbędnymi narzędziami umożliwiającymi realizację zamierzeń rozwojowych. Inaczej mówiąc, powinny posiadać zakres instrumentów umożliwiający im realizację wyznaczonych celów oraz dający im możliwości oddziaływania na podmioty funkcjonujące na danym terenie.

Literatura przedmiotu dostarcza różnorodnych definicji rzeczonych instrumentów. Instrumenty są to określone prawem możliwości, dostępne władzom publicznym do sterowania procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pewnych pożądaných efektów (celów). Mogą to być także bezpośrednie działania (przedsięwzięcia), za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanęj sytuacji. W klasycznej definicji instrumenty traktowane są jako określone prawem sposoby działania, dzięki którym podmioty polityki mogą skłonić inne jednostki do dostosowania swych zachowań do celów tej polityki [Regulski, Ptaszyńska-Wołośkiewicz, Kazimierska, 1986].

Wspólną cechą prezentowanych powyżej definicji jest celowość działania podmiotu stosującego dany instrument. Użycie instrumentu na spowodować konkretną zmianę, zgodną z celami danego podmiotu. Ustalenie instrumentu jest więc zawsze pochodną celu, jaki podmiot zamierza osiągnąć. Wybór konkretnego narzędzia uzależniony jest ponadto od „przedmiotu”, na który ma oddziaływać instrument (kogo ma dotyczyć) oraz od charakteru używanego instrumentu (jaki jest jego sposób działania).

Do najważniejszych cech różnicujących sposób działania narzędzi należy zaliczyć [Markowski, Kot, 1992]:

- ▶ szybkość działania instrumentu – jest to czas od zastosowania instrumentu do osiągnięcia pożądanęj efektu;
- ▶ elastyczność interpretowaną jako łatwość, z jaką instrument może być zastosowany do szeregu sytuacji. Inaczej mówiąc, jest to zdolność instrumentu do dopasowania się do nowych okoliczności;

- ▶ zakres wywoływanych efektów (skutków) ubocznych czy skutków negatywnych, wynikających z zastosowania konkretnego narzędzia.

Formułowanie polityki rozwoju i wykorzystywanie konkretnych narzędzi wymaga dostrzegania współzależności, jakie zachodzą pomiędzy nimi. Użycie jakiegoś instrumentu często jest uwarunkowane wcześniejszym zastosowaniem innego narzędzia. Jeden instrument wspomaga lub warunkuje zastosowanie drugiego. Umiejętność kompozycji harmonijnej palety instrumentów dla osiągnięcia danego celu jest warunkiem skutecznej i efektywnej polityki lokalnej. Ponadto zastosowanie konkretnych narzędzi wymaga uwzględnienia relacji zachodzących pomiędzy efektami ujawniającymi się w różnych okresach. Mogą to być efekty widoczne po krótkim czasie lub takie, których możemy się spodziewać w przyszłości. Należy również uwzględnić fakt, że niektóre z tych efektów mogą mieć charakter negatywny. Skuteczność polityki zależy między innymi od umiejętności dostrzeżenia współzależności i efektów pośrednich stosowania danych instrumentów.

Ponadto w wyniku użycia pewnych instrumentów przez jednostki wyższego poziomu tworzone są uwarunkowania działania i rozwoju dla podmiotów niższego szczebla. Ta sama regulacja będąca instrumentem władz centralnych staje się uwarunkowaniem działania dla podmiotów miejskich czy regionalnych. Taka relacja zachodzi między innymi w przypadku władz centralnych i władz samorządowych [Patrzałek, 1996]. Narzędzia stosowane na szczeblu rządowym, takie jak np. elementy systemu podatkowego czy narodowe strategie i plany rozwoju, stają się dla lokalnych władz samorządowych, ale także dla innych podmiotów prawnoustrojowym otoczeniem i uwarunkowaniem ich działania.

Instrumentarium władz lokalnych to całość dostępnych instrumentów, jakimi dysponują władze miasta w celu stymulowania rozwoju lokalnego. Bogata paleta instrumentów władz lokalnych umożliwia dokonanie ich klasyfikacji i systematyki. Podstawowa typologia instrumentów opiera się na ich zróżnicowaniu ze względu na sposób sterowania i odczytywania informacji przez podmioty. W tym ujęciu wyróżniamy narzędzia:

- ▶ pośrednie – oddziaływujące w pośredni sposób na danego użytkownika przestrzeni;
- ▶ bezpośrednie – oddziaływujące bezpośrednio na zachowanie danego podmiotu.

W literaturze przedmiotu widoczne są rozbieżności odnośnie tego kryterium. Podział na narzędzia bezpośredniego i pośredniego oddziaływania klasyfikowany jest z punktu widzenia sposobu osiągania celu przez podmiot sterujący oraz z punktu widzenia oddziaływania na podmioty gospodarujące.

Istotne wydaje się również wyodrębnienie instrumentów ze względu na kryterium czasowe. W tym ujęciu wyróżniamy [Winiarski, 1994]:

- ▶ instrumenty stałe, związane z długookresową polityką rozwoju. Instrumenty te pozwalają na identyfikację problemów lokalnych, diagnozowanie sytuacji, prognozowanie zmian, programowanie kierunków oddziaływań. Ta grupa instrumentów obejmuje przede wszystkim perspektywiczne plany i programy – strategie rozwoju, plany przestrzennego zagospodarowania, programy inwestycyjne itp. Do tej grupy instrumentów należy także zaliczyć prowadzenie monitoringu czy prognozowanie. Są to w przeważającej części instrumenty antycypacyjne, określające ramy rozwoju miasta i długookresowe działania podmiotów publicznych. Ogrywiają one motoryczną rolę w kształtowaniu procesów zachodzących w mieście;
- ▶ instrumenty zmienne, związane z prowadzeniem bieżącej (operacyjnej) polityki władz lokalnych. Są to narzędzia pozwalające na wprowadzenie w życie

dokonanych ustaleń strategicznych. Umożliwiają one realizację długookresowych planów i programów, a więc skłaniają różnorodne podmioty lokalne do postępowania odpowiadającego określonym kierunkom rozwoju. Instrumenty stałe są swoistym kierunkowskazem dla stosowania instrumentów bieżących.

Bogata typologia instrumentów zawiera także podział ze względu na ich charakter. W tym przypadku najczęściej wskazywane są instrumenty prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe, planistyczne oraz infrastrukturalne (Wojciechowski, 2003). Z punktu widzenia sposobu planowania rozwoju można także wskazać na instrumenty śledzące i antycypacyjne. O ile te pierwsze sankcjonują procesy rynkowe i ich wykorzystanie podyktowane jest bieżącą sytuacją, o tyle instrumenty antycypacyjne odgrywają rolę motoryczną i kształtują pożądany obraz przyszłości jednostki terytorialnej (Markowski, 1999).

W kształtowaniu polityki rozwoju lokalnego na szczególną uwagę zasługują te narzędzia, które wykraczają poza katalog tradycyjnych i powszechnych instrumentów stymulowania rozwoju. Wymagają one często dużego zaangażowania i kreatywności władz miejskich i pracowników administracji samorządowej. Do grupy tej należy zaliczyć między innymi cały pakiet instrumentów marketingowych, instrumentów opartych na partnerstwie publiczno-prywatnym czy pakiet nowoczesnych metod i instrumentów zarządzania usługami o charakterze użyteczności publicznej. Przynoszą one jednak lepsze efekty, a przede wszystkim są bardziej adekwatne do potrzeb i wyzwań współczesnej gospodarki.

3.1.3. Sektorowa a zintegrowana polityka rozwoju

W klasycznym ujęciu polityka rozwoju miasta transponowana jest na polityki sektorowe. Można na przykład wskazać politykę społeczną, politykę gospodarczą, politykę przestrzenną, politykę informacyjną, politykę budżetową czy politykę promocyjną. Polityki te dotyczą wybranych, wąskich sfer (płaszczyzn) rozwoju miasta. Są one jednak ze sobą ściśle powiązane, od siebie współzależne i komplementarne względem siebie. Polityki sektorowe mają charakter polityk operacyjnych. Są one bowiem pochodną strategicznego spojrzenia na kompleksowy rozwój miasta i drogą jego realizacji na węższych płaszczyznach funkcjonowania miasta.

Tradycyjne, sektorowe obszary polityki rozwoju miasta to:

- ▶ polityka gospodarcza (ekonomiczna), której celem jest poprawa konkurencyjności gospodarki miasta (m.in. przez wzrost zatrudnienia, dochodów mieszkańców);
- ▶ polityka ochrony środowiska, której cele koncentrują się na ochronie wartości przyrodniczych i antropogenicznych;
- ▶ polityka społeczna, której celem jest poprawa jakości życia mieszkańców miasta;
- ▶ polityka przestrzenna, która ogniskuje się wokół racjonalnego wykorzystanie terenów i ich właściwego zagospodarowania.

Ostatnia dekada przyniosła daleko idącą krytykę klasycznego modelu kształtowania polityki rozwoju. Podkreślano, że polityka rozwoju prowadzona w ujęciu sektorowym powoduje wiele patologii rozwojowych oraz blokuje efektywne i skuteczne zarządzanie miastem. Podstawowe problemy wynikające z sektorowego podejścia do polityki rozwoju to:

- ▶ sztuczne wyizolowanie obszarów polityki, niedostrzeganie współzależności zachodzących w rozwoju jednostki terytorialnej;

- ▶ prymat systemu administracji nad celami rozwoju i efektywnością polityki;
- ▶ brak koordynacji i integracji działań podejmowanych przez różne podmioty publiczne;
- ▶ zunifikowanie polityki rozwoju, niedostosowanie jej do specyfiki miejsca;
- ▶ niechęć do współpracy wraz z silną konkurencją między jednostkami samorządu terytorialnego.

W odpowiedzi na te problemy podjęto próbę reformy sposobów i narzędzi stymulowania rozwoju w wymiarze europejskim, regionalnym i lokalnym, których ucieśnieniem jest paradygmat terytorialnej polityki rozwoju (*Place-Based Policy*). Nowe podejście do polityki ma na celu szersze uwzględnienie zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju, optymalne wykorzystanie endogenicznych zasobów (tzw. kapitałów terytorialnych) w dynamizacji procesów rozwoju oraz wprowadzenie nowych metod i narzędzi zarządzania, bardziej adekwatnych do współczesnych wyzwań. W szczególności postulowane są [European Commission, 2014]:

- ▶ Wzmacnianie wielosektorowego podejścia do rozwoju, niepozwalającego, aby wizje sektorowe decydowały o kształcie życia na obszarach miejskich.
- ▶ Koordynacja podejścia horyzontalnego z podejściem wertykalnym – wzmacnianie współdziałania z innymi szczeblami administracji i zacieśnianie współpracy oraz kontaktów z innymi miastami w celu realizowania wspólnych inwestycji i świadczenia wspólnych usług, których efektywność wzrasta wraz ze skalą terytorialną.
- ▶ Wzmacnianie uspołecznienia i partnerstwa w kształtowaniu polityki rozwoju – potrzebne są nowe metody zarządzania kapitałem społecznym, narzędzia oparte na przekazywaniu uprawnień obywatelom, wzmacniania zaangażowania wszystkich aktorów życia lokalnego.
- ▶ Wzmacnianie osłabionych powiązań między wzrostem gospodarczym a postępem społecznym oraz lansowanie innowacji społecznych stwarzających możliwości poszerzenia obywatelskiego zaangażowania w procesy rozwoju (m.in. poprzez *living lab*).
- ▶ Wzmocnienie strategicznego myślenia i horyzontalnej polityki rozwoju umożliwiającej rozwiązywanie konfliktów i sprzeczności między celami oraz pozwalającej na optymalne wykorzystanie kapitałów terytorialnych.

Nowy model polityki terytorialno-funkcjonalnej postuluje rozwiązywanie problemów miejskich w zintegrowany i całościowy sposób oraz łączenie formalnych struktur administracji z elastycznymi, nieformalnymi i partnerskimi formami zarządzania. Eksponuje konieczność tworzenia systemów zarządzania umożliwiających budowanie wspólnych wizji rozwoju wielu aktorów lokalnych, godzących często przeciwstawne cele i modele rozwoju. Wskazuje, że wyzwaniem w polityce miejskiej jest umiejętność łączenia podejścia „opartego na miejscach” z podejściem „opartym na ludziach”.

3.2. Strategiczne planowanie rozwoju miasta

3.2.1. Istota strategicznego planowania rozwoju miasta

Ułomność i zawodność w wielu sytuacjach mechanizmu rynkowego spowodowały, że w krajach gospodarki rynkowej planowanie i programowanie rozwoju mają trwać i coraz mocniejszą pozycję w polityce rozwoju. Podmioty publiczne odpowiedzialne za rozwój jednostki terytorialnej nie chcą biernie poddawać się mechanizmowi rynkowemu, ale właśnie wykorzystać możliwości, jakie stwarza rynek i skutecznie na nie oddziaływać tak, by stworzyć lepsze warunki funkcjonowania i rozwoju oraz

do realizacji swoich celów. Taka logika działania jest także podstawą strategicznego planowania rozwoju miasta.

W jednostce terytorialnej każdy z lokalnych aktorów ma wytyczone indywidualne, odrębne cele działania i to je przede wszystkim stara się osiągnąć. Jednak osiągnięcie celów poszczególnych podmiotów nie musi dawać rozwiązania właściwego pożądanego z punktu widzenia rozwoju miasta jako całości. Poszczególne podmioty w swym działaniu powinny więc uwzględniać cele nadrzędne – dobro wspólnoty lokalnej i cele rozwoju jednostki terytorialnej, które wyrażone są w różnorodnych planach rozwoju. Występuje więc konieczność stymulowania zachowań użytkowników z punktu widzenia określonych wartości rozwoju terytorialnego. Funkcją taką na szczeblu lokalnym, z wykorzystaniem posiadanych planów rozwoju, pełnią lokalne władze samorządowe.

Podstawą strategicznego sposobu myślenia, w tym również strategicznego podejścia do rozwoju, stało się spostrzeżenie, że ten sam cel można osiągnąć różnymi sposobami, różnymi drogami. Ten sposób myślenia ma swoje źródło w wojskowości. Termin „strategia” pochodzi od greckiego słowa *strategos* składającego się z dwóch słów: *stratos* oznaczającego ‘armię, wojsko’ i *agein*, znaczącego ‘prowadzić’ [Sobol, 1997]. Jako wzorzec działania strategia zawładnęła wieloma dyscyplinami, a szczególnie polityką i ekonomią. Stała się sposobem myślenia, sposobem działania społeczeństwa i zarządzania miastem. Strategiczne podejście do rozwoju miasta jest sztuką osiągania celów, umiejętnością wygrywania „wojen” w dobie silnej, globalnej konkurencji.

Planowanie strategiczne jest odejściem od bieżącego, reaktywnego kształtowania rozwoju jednostki terytorialnej na rzecz proaktywnego i antycypacyjnego podejścia do rozwoju. Podejście to eksponuje konieczność stymulowania procesów gospodarczych i społecznych oraz większego niezależnienia się od wpływów zewnętrznych. Kładzie nacisk na współdziałanie w procesie planowania wielu podmiotów zlokalizowanych na danym terenie, co ma w przyszłości ułatwić akceptację działań i realizację strategii [Gorzelał, 1992].

W wyniku strategicznego planowania rozwoju miasta tworzone są różne plany i programy rozwoju. Struktura planów strategicznych może być różnorodna i zależy w dużej mierze od funkcji, jakie plany te będą pełniły w zarządzaniu miastem. Każdy taki dokument składa się jednak zawsze z dwóch głównych części: diagnostycznej i prognostycznej. Bardziej rozbudowane strategie składają się z części: konstatacyjnej, prognostycznej, decyzyjnej, instrumentalnej i informacyjnej [Kudłacz, 1993] (szczegółowo etapy i metody budowania strategii rozwoju omówiono w następnym rozdziale).

Przed przystąpieniem do procesu planowania strategicznego konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na trzy podstawowe pytania:

- 1) Po co ma być sporządzany plan, jaki jest cel jego opracowywania?
- 2) Jaka jest hierarchia ważności funkcji, jakie plan ma pełnić?
- 3) Kim są adresaci planu?

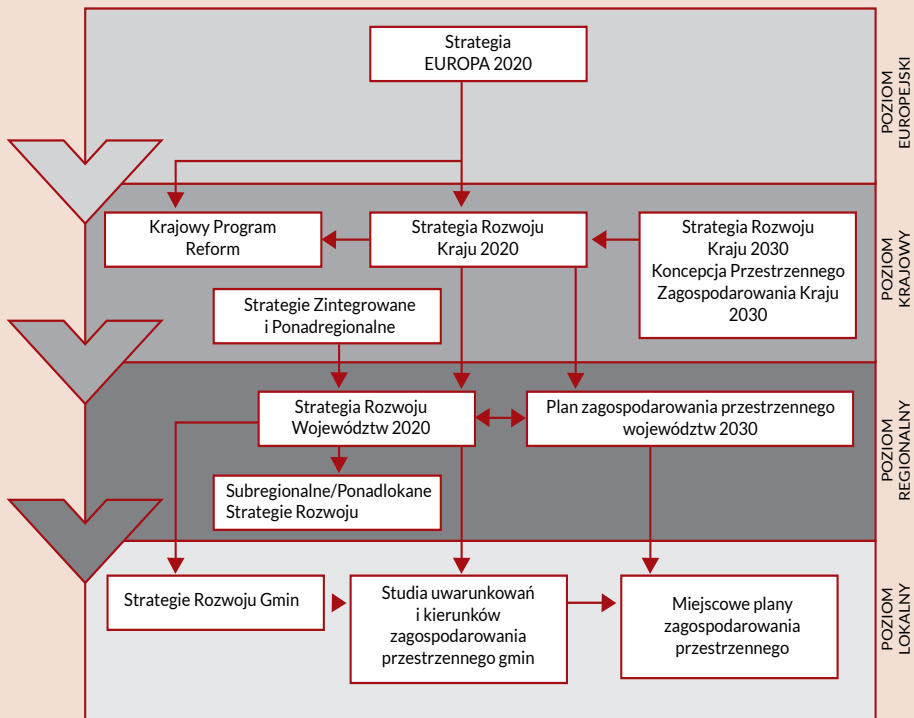
Odpowiedzi na te pytania istotnie wpływają na sposób sporządzania i układ planu, jego charakter przedmiotowy oraz zakres czasowy.

Każdy plan rozwoju jest instrumentem oddziaływania władz lokalnych na wybrany fragment rzeczywistości. Sposób, kierunek oraz przedmiot oddziaływania to funkcje programu. Podstawowe funkcje planów to: funkcja regulacyjna, kontrolna, informacyjna, koordynacyjna, pobudzająca i promocyjna. Ich istota jest następująca (Kudłacz, 1993; Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008):

- funkcja regulacyjna – plan staje się wyznacznikiem podejmowanych decyzji, gwarantujących realizację ustalonych zadań;

- ▶ funkcja kontrolna – plan staje się podstawą oceny skuteczności działania organów odpowiedzialnych za lokalną politykę gospodarczą;
- ▶ funkcja informacyjna – plan jest zbiorem informacji o kierunkach rozwoju jednostki terytorialnej i zamierzonych decyzji władz lokalnych;
- ▶ funkcja koordynacyjna – plan jest podstawą koordynowania zarówno działania władz lokalnych, jak i zachowań podmiotów funkcjonujących w mieście, zgodnie ze strategicznymi celami rozwoju;
- ▶ funkcja pobudzająca – plan jest dokumentem mobilizującym władze samorządowe do działania zgodnego z zapisami planu;
- ▶ funkcja promocyjna – plan jest dokumentem eksponującym atrakcyjność jednostki terytorialnej, pokazuje jej wizję i pozycję w przyszłości.

Rysunek 3.1. Ogólny i uproszczony system strategicznego planowania rozwoju



Źródło: opracowanie własne.

Planowanie rozwoju miasta stanowi zorganizowany system i proces prowadzący do podejmowania decyzji ustalających zasady i kierunki działania w celu stymulowania pożądaných zmian w rozwoju, zagospodarowaniu i funkcjonowaniu miasta wraz z przeciwdziałaniem niepożądanym zmianom [Korzeniak, 2011]. W wyniku planowania rozwoju powstają plany strategiczne, o różnym charakterze i funkcjach. Dualny model strategicznego planowania rozwoju miasta, z jakim mamy do czynienia w Polsce, powoduje współistnienie planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. W konsekwencji na poziomie lokalnym odrębnie tworzone są plany o charakterze społeczno-gospodarczym oraz plany o charakterze przestrzennym [Borsa, 2008]. Powinny być one jednak ze sobą spójne i tworzyć komplementarny system (rys. 3.1).

Na poziomie lokalnym istnieje wiele planów o charakterze strategicznym. Jednak trzy z nich mają fundamentalne znaczenie dla kształtowania rozwoju miasta. Są to:

- 1) Strategia rozwoju miasta – podstawowy i nadrzędny instrument zarządzania miastem, stanowiący długookresową koncepcję jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest instrumentem koordynowania bieżących decyzji i działań władz lokalnych oraz informowania podmiotów funkcjonujących w mieście o przyszłości tej jednostki terytorialnej. U podstaw każdej strategii rozwoju znajdują się: zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju, całościowa i zintegrowana wizja rozwoju oraz strategiczne wyzwania rozwojowe [Klasik, 2001]. Strategia powinna być spójna i ściśle powiązana z pozostałymi instrumentami strategicznymi kształtującymi rozwój miasta (szerszej patrz następujący rozdział).
- 2) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – dokument obligatoryjny obejmujący swymi zapisami cały obszar gminy, stanowiący koncepcję prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Służy koordynacji polityki przestrzennej w kierunku stymulowania ładu przestrzennego i stanowi podbudowę racjonalnego i celowego wykorzystania przestrzeni, a w powiązaniu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego pozwala zachować ciągłość, jasność i spójność polityki przestrzennej gminy. Studium powinno uwzględniać uwarunkowania wynikające m.in. z: dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu prawnego gruntów, stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, stanu środowiska i dziedzictwa kulturowego, warunków i jakości życia mieszkańców, potrzeb i możliwości rozwoju gminy oraz zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych. W studium określa się m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, obszarów oraz zasad ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i kultury współczesnej, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. Studium ma moc wiążącą jedynie dla organów gminy i jednostek im podporządkowanych, nie jest aktem prawa lokalnego.
- 3) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – plan regulujący w sposób długofalowy zasady i kryteria racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni gminy, dostosowujący je do przyjętych przez władze lokalne strategicznych celów rozwoju danego obszaru. Wskazuje między innymi konkretne obszary i funkcje, jakie mogą one spełniać, kształtując tym samym rynek nieruchomości i działania inwestycyjne na tych obszarach. Plan miejscowy pełni funkcje ekonomiczne, gdyż w istotny sposób wpływa na ceny nieruchomości oraz gospodarkę finansową gminy (podatki lokalne, odszkodowania etc.). Dostępne dzięki temu dokumentowi informacje stanowią cenne źródło wiedzy dla lokalnej społeczności i inwestorów prowadzących lub dopiero zamierzających w tym miejscu zlokalizować swój biznes. Jest aktem prawa lokalnego (miejscowego), co świadczy o jego randze i znaczeniu dla kreowania wykorzystania przestrzeni, realizacji zasad planowania przestrzennego (zrównoważony rozwój, ochrona wartości wysoko cenionych, ochrona praw osób dotkniętych ustaleniami planistycznymi) oraz kształtowania warunków inwestycyjnych gminy.

Podstawowe akty prawne normujące opracowywanie studium zagospodarowania przestrzennego gminy i planu miejscowego to: ustawa z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233 z późn. zm.).

3.2.2. Zintegrowane planowanie rozwoju miasta

Skala i szybkość zmian zachodzących w systemach społecznych, gospodarczych i przestrzennych w zglobalizowanej gospodarce są tak duże, że konieczna staje się zasadnicza zmiana systemu planowania. Odpowiedzią na ten postulat jest planowanie zintegrowane (lansowane w ramach idei *Place-Based Policy*), które postrzegane jest jako model bardziej adekwatny do dynamicznych i zmiennych w czasie i przestrzeni terytoriów (obszarów funkcjonalnych).

Planowanie zintegrowane wyrosło z krytyki dotychczasowych metod i procedur planowania, tworzących dychotomiczny system w podziale na planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze. Nowy paradygmat jest próbą holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju terytorialnego. Jest planowaniem „całościowym”, łączącym różne wymiary i konteksty procesów rozwoju. Uwzględnia silne i złożone współzależności, rozmaite powiązania zachodzące w procesach rozwoju, i co ważne – opiera się na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów [Markowski, 2013]. Radykalnie zrywa z sektorowym podejściem do kształtowania procesów rozwoju. Eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem. Jest to planowanie o charakterze sieciowym, oparte na partycypacji wszystkich aktorów funkcjonujących na danym terytorium. Wskazuje na konieczność uwzględnienia w procedurach analitycznych i planistycznych oddziaływania wielu elementów związanych z funkcjonowaniem różnych sfer aktywności ludzkiej.

Nowe podejście do planowania rozwoju wprowadza istotne zmiany w formach, treści i metodach planowania, a także w strukturach organizacyjnych organów władzy publicznej i systemie wdrażania polityki rozwoju. Integracja planowania powinna nastąpić w układzie horyzontalnym, międzysektorowym, jak i między poziomami władzy. Charakterystyczne cechy planowania zintegrowanego to [Nowakowska, 2015]:

- ▶ planowanie dla jednorodnych, wewnętrznie powiązanych terytoriów-obszarów funkcjonalnych (nie dla jednostek administracyjnych);
- ▶ mocne wykorzystanie endogeniczności i specyficzności zasobów i mechanizmów rozwoju; eksponowanie różnorodności zasobów i procesów w analizach strategicznych;
- ▶ akcentowanie współzależności i powiązań pomiędzy elementami (społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi) tworzącymi terytorium (ujęcie funkcjonalne);
- ▶ akcentowanie adekwatności działań do istniejącego poziomu i problemów rozwoju poszczególnych terytoriów (odejście od uniwersalności interwencji publicznych na rzecz zindywidualizowanego podejścia do rozwoju);
- ▶ integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym;
- ▶ integracja procesów wdrażania planów rozwoju – wielopoziomowe, wielopodmiotowe, wielo(między)sektorowe podejście w zarządzaniu rozwojem.

Planowanie zintegrowane łączy w sobie trojaki spojrzenie na terytorium. Po pierwsze, jest to dogłębne spojrzenie do wewnątrz terytorium w celu identyfikacji kapitałów terytorialnych, sieci powiązań i współzależności zachodzących pomiędzy sferami społeczną, gospodarczą i przestrzenną w rozwoju. Po drugie, jest to szerokie spojrzenie na zewnątrz terytorium, na otoczenie, w którym funkcjonuje układ terytorialny poprzez określenie siły i charakteru (pozytywnego lub negatywnego) interakcji zachodzących pomiędzy terytorium a otoczeniem. Wreszcie po trzecie, jest to spojrzenie w przyszłość, czyli określenie pożądanych zmian i strategicznych interwencji, selektywnie wybranych dla konkretnego terytorium.

Koncepcja zintegrowanego planowania mocno osadzona jest w paradygmacie rozwoju zrównoważonego. Z tej perspektywy zintegrowane plany rozwoju to system wzajemnych, powiązanych działań, mających na celu trwałe usprawnienia gospodarczych, fizycznych, społecznych i środowiskowych warunków rozwoju [Tolle, 2014]. Silne odniesienie do planowania zintegrowanego odnajdujemy także w *Karcie Lipskiej*, w której podkreślany jest fakt, że narzędzia planowania powinny być koordynowane na poziomie lokalnym oraz angażować obywateli i innych partnerów, którzy mogą wnieść znaczny wkład w kształtowanie przyszłej jakości każdego obszaru w wymiarze gospodarczym, społecznym, kulturowym i ekologicznym [Karta Lipska, 2007].

Planowanie zintegrowane terytorialnie jest narzędziem nowoczesnej polityki terytorialnej, która próbuje ograniczyć negatywne skutki sektorowego podejścia do kształtowania polityk rozwoju. Jest ono także odpowiedzią na patologie wynikające z rozbieżności między planowaniem przestrzennym i gospodarczym oraz z niesprawności rynku i rozwiązań regulacyjnych instytucji publicznych. W tym podejściu podstawową jednostką planistyczną nie jest jednostka administracyjna, a obszar funkcjonalny.

Obszar funkcjonalny to fragment przestrzeni geograficznej, której granice określają podmioty prowadzące aktywności w sferze społecznej, gospodarczej lub politycznej. Jest to zwarty układ przestrzenny, składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju (KPZK, 2011). Innymi słowy, obszary funkcjonalne to wyodrębnione przestrzennie specyficzne kompleksy terytorialne charakteryzujące się wspólnymi cechami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi. Są to obszary charakteryzujące się wspólnym kapitałem terytorialnym, silnymi wewnętrznymi powiązaniem i współzależnościami w mechanizmach rozwoju. To, co łączy te obszary, to wspólność zasobów, problemów i wyzwań w rozwoju, a zarazem ich odrębność względem otoczenia [*Zintegrowane planowanie*, 2013].

W zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju uznaje się, że granice obszarów funkcjonalnych nie są sztywno określone. Przeciwnie, ich zasięg jest wypadkową czasu, jak również funkcji (gospodarczych, społecznych i przestrzenno-środowiskowych), stanowiących podstawę do ich delimitacji. W zależności od przyjętych metod i kryteriów delimitacji granice obszarów funkcjonalnych mogą się wyraźnie różnić (rys. 3.2).

W nowym podejściu obszary funkcjonalne stają się zatem podstawową płaszczyzną planowania, wyznaczoną zgodnie z realnym zasięgiem procesów rozwoju. Planowanie terytorialne polega na odejściu od planowania sektorowego dla jednostek administracyjnych na rzecz planowania zintegrowanego, łączenia planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w jeden spójny dokument planistyczny będący podstawą kształtowania holistycznej polityki rozwoju miasta (zob. rozdział *Zintegrowane strategie rozwoju miast*).

Rysunek 3.2. Łódzki Obszar Funkcjonalny – zestawienie różnych metod delimitacji



Źródło: Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego.

Bibliografia

- Borsa M. (2008), *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- European Commission, Directorate General for Regional Policy (2011), *Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward*, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.
- Chmaj M., Żmigrodzki M. (1995), *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Chmaja M., Sokół W. (red.) (1997), *Mały leksykon politologiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2008), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Gaczk W.M. (red.) (2013), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Gorzela G. (1992), *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] J.P. Georgica, G. Gorzela (red.), *Gmina, przedsiębiorczość, promocja*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 7, Warszawa.

- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (2007), www.ec.europa.eu/regional_policy/.../leipzig_charter.pdf.
- Klasik A. (2001), *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) (2012), http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx.
- Korzenia G. (2011), *Zintegrowane planowanie rozwoju miasta*, Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.
- Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kudłacz T. (1993), *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Kuźnik F. (1997), *Polityka stabilnego rozwoju*, maszynopis powielony, Katowice.
- Markowski T., Kot J. (1992), *Ekonomiczne i finansowe instrumenty polityki przestrzennej*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miasta*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Markowski T. (2013), *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015), *Krajowa Polityka Miejska*, <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/polityka-miejska>.
- Nowakowska A. (2015), *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.
- Patrzalek L. (1996), *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Regulski J. (1982), *Ekonomika miasta*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Regulski J. (red.) (1984), *Miasto i jego władze*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Regulski J., Ptaszyńska-Wołośnik M., Kazimierska E. (1986), *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, „Biuletyn KPZK” z. 130, Warszawa.
- Sobol E. (red.) (1997), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Tolle A. (2014), *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne. System Polski na tle systemu niemieckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2 (57).
- Winiarski B. (1994), *Rozwój regionalny i lokalny w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] B. Winiarski, L. Patrzalek (red.), *Programowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Warszawa.
- Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Zintegrowane planowanie* (2013), *Materiały szkoleniowe w projekcie „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.04>

Aleksandra Nowakowska*

**ZINTEGROWANE STRATEGIE
ROZWOJU MIAST**



**Dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: olanow@uni.lodz.pl*

4.1. Koncepcja zintegrowanych strategii rozwoju

Zintegrowane podejście do budowania strategii rozwoju jest konsekwencją nowego modelu polityki rozwoju określanego mianem podejścia terytorialno-funkcjonalnego. Lansuje ono modyfikację procedury planowania rozwoju i ogniskuje swoją uwagę na trzech fundamentalnych elementach. Po pierwsze, eksponuje konieczność wzmacniania tzw. kapitałów terytorialnych (specyficznych i endogenicznych zasobów, wewnętrznych powiązań społeczno-gospodarczych, więzi i tożsamości lokalnych społeczności). Po drugie, podkreśla znaczenie integracji działań podejmowanych w różnych układach instytucjonalnych i wzmacniania partnerstwa na rzecz budowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Po trzecie, orientuje politykę rozwoju na dynamizację mechanizmów rozwoju w obszarach funkcjonalnych, tworzących spójne terytoria, niezależnie od układu administracyjno-politycznego. Stąd też terytorialny paradygmat określany jest często terytorialno-funkcjonalnym lub też zintegrowanym podejściem do kształtowania rozwoju.

Zintegrowaną strategię rozwoju można definiować z dwóch perspektyw [Nowakowska, 2015]. W ujęciu ekonomicznym jest to koncepcja rozwoju miasta (lub miasta i jego obszaru funkcjonalnego), w ramach której określone zostają powiązania i zasoby terytorialne oraz ich optymalne wykorzystanie na rzecz rozwoju, przy uwzględnieniu uwarunkowań zewnętrznych. Jest to kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, określająca cele rozwoju i sposoby ich osiągania. Strategia zintegrowana jest koncepcją holistyczną, obejmującą wszystkie płaszczyzny życia terytorium, jest też koncepcją o długim horyzoncie czasowym, mającą zapewnić harmonijny i zrównoważony rozwój. Z perspektywy zarządzania zintegrowana strategia to nadrzędny instrument zarządzania rozwojem, w ramach którego określone zostają sekwencje działań, zintegrowane projekty i narzędzia. Strategia rozwoju jest „drogowskazem”, punktem odniesienia dla koordynacji bieżących decyzji podejmowanych przez podmioty lokalne/regionalne. Jest instrumentem integracji działań i podmiotów oraz harmonizowania zarządzania rozwojem.

Planowanie zintegrowane opiera się na podobnej jak w przypadku klasycznej metody planowania strategicznego logice i strukturze planu (różnice dotyczą głównie zakresu i treści strategii). Ogólnie rzecz ujmując, proces tworzenia zintegrowanej strategii rozwoju składa się z trzech zasadniczych etapów (tab. 4.1), takich jak:

- 1) Analiza strategiczna – diagnozowanie stanu rozwoju jednostki terytorialnej (wraz z obszarem funkcjonalnym) w celu identyfikacji zasobów, problemów i bariery rozwoju, w kontekście zewnętrznych uwarunkowań rozwoju.
- 2) Zintegrowane planowanie strategiczne – etap kreowania zintegrowanego, holistycznego i długookresowego planu rozwoju, określającego strategiczne cele i zintegrowane projekty.
- 3) Planowanie operacyjne – etap opracowania planów realizacji projektów zintegrowanych wraz ze stworzeniem systemu ewaluacji i monitorowania terytorialnego.

Podstawowym podmiotem i adresatem strategii są społeczność lokalna oraz inne podmioty funkcjonujące w przestrzeni miasta. Równocześnie specyficznym podmiotem strategii są organy władzy samorządowej odgrywające dwojaką rolę w procesie planowania strategicznego. Z jednej strony są inicjatorem opracowania strategii i podmiotem współtworzącym i akceptującym strategię (mają bezpośredni wpływ na zakres planu, ocenę stanu, wybór celów strategicznych itp). Z drugiej strony w imieniu społeczności lokalnej są podmiotem odpowiedzialnym za realizację strategii.

Brak strategii rozwoju może stać się przyczyną „dryfowania” miasta i podmiotów działających na jego terenie w nieokreślonym kierunku. Podmioty te wówczas biernie akceptują rzeczywistość, bez możliwości skutecznego oddziaływania na zachodzące zmiany. Biernie poddają się mechanizmom rynkowym, nie wykorzystując w pełni warunków, jakie stwarzają rynek i otoczenie, w którym funkcjonują. Nie mają także możliwości skutecznego oddziaływania tak, by stworzyć lepsze warunki dla swojego funkcjonowania i rozwoju, do realizacji swoich celów. Zadaniem władz lokalnych jest natomiast „sterowanie” rozwojem jednostki terytorialnej (ale nie „wiosłowanie”) [Osborne, Gaebler, 1992]. Strategia rozwoju jest w tym przypadku dla władz i podmiotów funkcjonujących w mieście swoistym sterem, narzędziem „obierania właściwego kursu”, zmierniania we właściwym kierunku. Brak chaosu w działaniach wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie regionu może skrócić czas, koszty i energię osiągnięcia zamierzonych celów.

Tabela 1. Proces budowania zintegrowanych strategii rozwoju



Źródło: Nowakowska, 2015.

4.2. Etapy budowania zintegrowanej strategii rozwoju miasta

4.2.1. Strategiczna diagnoza stanu rozwoju miasta

Proces budowania zintegrowanej strategii rozwoju rozpoczyna analiza strategiczna składająca się najczęściej z dwóch etapów: 1) diagnozy stanu rozwoju jednostki terytorialnej; 2) analizy strategicznych uwarunkowań rozwoju (SWOT). Diagnoza to holistyczna analiza, pozwalająca na wydobycie specyfiki danej jednostki, tempa zachodzących przemian oraz czynników (pozytywnych i negatywnych) determinujących jej rozwój. Prawidłowa diagnoza powinna określać aktualny stan rozwoju, wskazywać kluczowe problemy i wyjaśniać przyczyny, które doprowadziły

do obecnej sytuacji. Stanowi ona punkt wyjścia i podstawę do formułowania strategicznych uwarunkowań oraz identyfikowania wyzwań rozwoju. W szczególności część diagnostyczna procesu zintegrowanego planowania polega na:

- ▶ ocenie stanu rozwoju jednostki terytorialnej poprzez analizę zasobów i problemów rozwoju, wskazanie czynników i barier rozwoju jednostki terytorialnej;
- ▶ identyfikacji specyficzności i endogeniczności zasobów i mechanizmów rozwoju (tzw. kapitałów terytorialnych);
- ▶ rozpoznaniu procesów i trendów w rozwoju jednostki terytorialnej;
- ▶ identyfikowaniu powiązań i współzależności w mechanizmach rozwoju jednostki terytorialnej;
- ▶ określeniu przyczyn i skutków stanu istniejącego w rozwoju jednostki terytorialnej.

Struktura diagnozy opracowanej na potrzeby *Strategii Rozwoju Miasta Kalisza na lata 2014–2024*

1. Uwarunkowania ogólne

1.1. Położenie geograficzne i dostępność komunikacyjna

1.2. Rys historyczny

1.3. Trendy rozwojowe

1.4. Zewnętrzne plany i koncepcje rozwoju

1.5. Funkcje wiodące

1.6. Związki zewnętrzne

2. Sfera społeczna

2.1. Demografia i migracje

2.2. Gospodarka mieszkaniowa

2.3. Edukacja

2.4. Kultura

2.5. Sport

2.6. Opieka zdrowotna

2.7. Bezpieczeństwo

2.8. Aktywność i potencjał ekonomiczny społeczeństwa

2.9. Pomoc społeczna

3. Sfera gospodarcza

3.1. Struktura własności, branże

3.2. Przemysł

3.3. Przedsiębiorczość i otoczenie biznesu

3.4. Rynek pracy

3.5. Budżet miasta

3.6. Turystyka

4. Sfera przestrzenno-ekologiczna

4.1. Układ przestrzenny i stan zagospodarowania terenów

4.2. Plany zagospodarowania przestrzennego

4.3. Infrastruktura techniczna i sieć transportowa

4.4. Rynek nieruchomości

4.5. Środowisko przyrodnicze

4.6. Stan środowiska naturalnego

5. Jakość życia w Kaliszu w oczach mieszkańców (badania ankietowe)

Źródło: *Strategia Rozwoju Miasta Kalisza 2014–2024*, www.kalisz.pl/pl/q/strategia-rozwoju-na-lata-2014-2024, [dostęp: 07.07.2015].

W zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju podstawową jednostką planistyczną powinna być jednostka terytorialna wyodrębniona administracyjnie wraz z obszarem funkcjonalnym. Analiza diagnostyczna powinna uwzględniać rzeczywisty zasięg procesów rozwoju, powiązania i współzależności zachodzące pomiędzy zasobami i podmiotami aktywnie kształtującymi procesy w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej. Diagnoza powinna być zorientowana na ocenę przestrzeni tworzącej terytorium, charakteryzującej się wspólnymi cechami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi oraz podobnymi uwarunkowaniami i mechanizmami rozwoju.

Diagnoza jest analizą, która w sposób wszechstronny i wyczerpujący obrazuje aktualny stan rozwoju danego terytorium. Opis problemów i procesów rozwojowych zawarty w diagnozie powinien być – w miarę możliwości – ujęty w formie ilościowej (tj. w oparciu o dane statystyczne ilustrujące opisywane zjawiska) oraz jakościowej (w odniesieniu do tych zagadnień, gdzie charakterystyka ilościowa jest niewystarczająca lub brak jest danych liczbowych ilustrujących przedstawiane zagadnienia rozwojowe) [Drzazga, 2015].

Dobrze przeprowadzona diagnoza procesów rozwoju powinna umożliwiać pokazanie unikalności i niepowtarzalności potencjałów i procesów rozwoju miasta. Powinna się zatem cechować:

- ▶ rzetelnością danych – prawdziwością i wiarygodnością danych i informacji prezentowanych w diagnozie;
- ▶ strategiczną istotnością – informacje prezentowane w diagnozie powinny mieć kluczowy, strategiczny charakter i użyteczność na dalszych etapach prac;
- ▶ aktualnością danych – prezentowane dane i informacje powinny pokazywać jak najbardziej aktualny stan rozwoju miasta;
- ▶ dynamicznością analizy – diagnoza powinna identyfikować trendy rozwojowe, pokazywać procesy rozwojowe zachodzące w przeszłości, które mogą stać się podstawą od identyfikacji procesów rozwojowych w przyszłości;
- ▶ stosowaniem punktów odniesienia (tzw. benchmarki) – analiza diagnostyczna powinna umożliwiać porównanie stanu i procesów rozwoju do innych jednostek terytorialnych o podobnej strukturze i podobnych funkcjach.

Diagnoza może stanowić integralną część dokumentu strategii rozwoju lub – jeżeli treść diagnozy jest bardzo obszerna (np. liczy od kilkudziesięciu do kilkuset stron) – może zostać zredagowana jako odrębny w stosunku do strategii rozwoju dokument, stanowiący załącznik do strategii.

4.2.2. Określenie strategicznych uwarunkowań rozwoju miasta

Kolejny etap analizy strategicznej polega na swoistym uporządkowaniu i selekcjonowaniu kluczowych informacji i sformułowaniu strategicznych uwarunkowań rozwoju miasta. Jest to konieczne, bowiem zjawiska, procesy, uwarunkowania rozwoju zidentyfikowane w diagnozie mają różne znaczenie i wpływ na przebieg procesów rozwoju danej jednostki. Niektóre z nich są kluczowe z punktu widzenia rozwoju miasta, inne natomiast mają słabe oddziaływanie lub nieistotnie warunkują rozwój jednostki terytorialnej. Między zidentyfikowanymi uwarunkowaniami rozwoju mogą się znaleźć także istotne współzależności – mogą się one wzajemnie wzmacniać i mieć charakter synergiczny lub też mogą się wzajemnie osłabiać. Wreszcie niektóre czynniki rozwojowe mają charakter pozytywny, a inne negatywny z punktu widzenia rozwoju danej jednostki terytorialnej.

W celu identyfikacji strategicznych uwarunkowań rozwoju najczęściej wykorzystywana jest jakościowa analiza strategiczna SWOT. Jest to analiza sił i słabości,

szans i zagrożeń w rozwoju jednostki terytorialnej. SWOT to strategiczna analiza pozytywnych i negatywnych uwarunkowań rozwoju jednostki terytorialnej. Określa ona wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju miasta (rys. 4.1).

Rysunek 4.1. Kategorie analizy SWOT



Źródło: opracowanie własne.

#analiza strategiczna SWOT

Siły i słabości to zjawiska tkwiące w jednostce terytorialnej (perspektywa wewnętrzna), które możemy kształtować (bezpośrednio na nie oddziaływać). Szanse i zagrożenia to zjawiska o charakterze zewnętrznym, występujące w bliskim i dalszym otoczeniu działania jednostki terytorialnej, na które nie mamy lub mamy bardzo ograniczone możliwości oddziaływania. Są to zasoby i procesy wynikające z otoczenia (np. występujące w sąsiedniej jednostce terytorialnej, regionie, kraju, Unii Europejskiej). Szanse to zjawiska, które mogą stanowić istotny impuls rozwojowy, zagrożenia zaś to zjawiska osłabiające lub ograniczające możliwości rozwojowe jednostki terytorialnej [Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012]. Przygotowywanie analizy SWOT ma na celu optymalne wykorzystanie zasobów jednostki terytorialnej oraz redukcjonowanie zagrożeń i dyskontowanie szans, jakie znajdują się w otoczeniu (tab. 4.2).

Tabela 4.2. Kategorie analizy SWOT

	Strengths Siły (atuty)	Weaknesses Słabości	Opportunities Szanse	Threats Zagrożenia
Charakter oddziaływania	Pozytywny	Negatywny	Pozytywny	Negatywny
Lokalizacja zjawiska	Miasto	Miasto	Otoczenie miasta	Otoczenie miasta
Możliwość oddziaływania/ kształtowania zjawiska	Silna	Silna	Słaba lub brak	Słaba lub brak

Źródło: Nowakowska, 2015.

Obok analizy SWOT istnieją także inne metody analizy strategicznych uwarunkowań rozwoju. Jest to między innymi metoda PESTE, która koncentruje swoją uwagę na pogłębionej analizie otoczenia funkcjonowania jednostki terytorialnej. Identyfikowane są zjawiska i procesy istotnie determinujące rozwój miasta w pięciu strategicznych płaszczyznach: prawno-politycznej (P – *political*), ekonomicznej (E – *economic*), społecznej (S – *social*), technologicznej (T – *technological*) i środowiskowej (E – *environment*). Sposób opracowania takiej analizy jest podobny do analizy SWOT i polega na:

- 1) Identyfikacji istotnych uwarunkowań rozwoju jednostki terytorialnej płynących z otoczenia jej funkcjonowania.
- 2) Określeniu siły oddziaływania każdej z determinant rozwoju.
- 3) Identyfikacji relacji między jednostką terytorialną a makrootoczeniem.

Najczęściej popełniane błędy w identyfikacji kategorii analizy SWOT:

- ▶ Błędna kwalifikacja słabości i zagrożeń (mylenie negatywnych, wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju).
- ▶ Błędna kwalifikacja atutów i szans (mylenie pozytywnych, wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju).
- ▶ Powielanie informacji (treści) w różnych kategoriach, z użyciem innych sformułowań.
- ▶ Ogólnikowość zapisu, niepokazująca istoty zjawiska (np. „potencjał lokalnych produktów”).
- ▶ Wskazywanie rzeczy neutralnych, banalnych z punktu widzenia rozwoju.
- ▶ Duże zróżnicowanie kategorii: od dużego uogólnienia do bardzo szczegółowych wskazań.
- ▶ Błędy merytoryczne w interpretacji pojęć (np. „rewitalizacja budynku”).
- ▶ Kategorie nieoparte faktami (formułowane na podstawie przypuszczeń, a nie obiektywnej analizy).
- ▶ Pominięcie ważnych kategorii (kluczowego uwarunkowania rozwoju).

Źródło: opracowanie własne.

Analiza PESTE jest uboższa w porównaniu do analizy SWOT. Uwzględnia jedynie zewnętrzne uwarunkowania rozwoju i z tego powodu jest rzadziej wykorzystywana w planowaniu strategicznym.

W zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju lansowana jest pogłębiona analiza SWOT, wprowadzająca dodatkowy wymiar uwarunkowań – wewnętrzne szanse i zagrożenia. W ten sposób uwzględnione zostają silne współzależności wewnętrzne, zachodzące pomiędzy sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową, które przyjmują charakter wewnętrznych szans lub wewnętrznych zagrożeń dla rozwoju, wzmacniając lub osłabiając procesy rozwoju w analizowanej sferze. Istotą tej analizy jest potrójna heliksa współzależności, w której tzw. wewnętrzne uwarunkowania (tj. dla systemu społecznego będzie to oddziaływanie ze strony gospodarki i środowiska) zmieniają się w wewnętrzne szanse i zagrożenia [*Zintegrowane planowanie*, 2013]. Analiza SWOT jest swego rodzaju łącznikiem pomiędzy diagnozą a częścią projekcyjną planowania zintegrowanego. Stanowi ocenę zjawisk opisywanych w diagnozie i podstawę do dokonywania wyborów o charakterze strategicznym.

Analiza strategicznych uwarunkowań rozwoju tworzy swoisty pomost między częścią diagnostyczną a celami rozwoju. W planowaniu strategicznym zakłada

się, że silne strony należy wzmacniać, słabe strony trzeba niwelować (eliminować), szanse wykorzystywać na rzecz rozwoju, zagrożeń zaś należy unikać. W zależności od siły oddziaływania poszczególnych kategorii analizy SWOT dokonujemy wyboru określonego podejścia strategicznego (rys. 4.2). Uwzględniając kategorie analizy SWOT i kombinacje pomiędzy mocnymi i słabymi stronami miasta a szansami i zagrożeniami, można wyodrębnić cztery klasyczne typy podejść strategicznych [Klasik, 1993]:

- 1) Strategia agresywna opiera się na założeniu maksymalnego wykorzystania efektów synergicznych mocnych stron sytuacji wewnętrznej z zewnętrznymi szansami stwarzanymi przez otoczenie. Jest to strategia typowa dla dużych i silnych jednostek gospodarczych i terytorialnych, znajdujących się w dobrej kondycji oraz mających sprzyjające oddziaływanie otoczenie.
- 2) Strategia konserwatywna zakłada maksymalne wykorzystanie mocnych stron wewnętrznego potencjału przy jednoczesnym zmniejszeniu lub ograniczeniu siły oddziaływania zagrożeń wpływających z otoczenia. Strategia konserwatywna łączy w sobie nastawienie ofensywne i kreatywne. Jest to podejście strategiczne najczęściej wykorzystywane przez te jednostki, dla których zmiany zachodzące w otoczeniu są za szybkie i nie sprzyjają ich rozwojowi.
- 3) Strategia konkurencyjna główny nacisk kładzie na budowanie siły konkurencyjnej poprzez eliminację (lub ograniczanie) słabych stron sytuacji wewnętrznej i wykorzystanie szans stwarzanych przez otoczenie.
- 4) Strategia defensywna rozwoju stanowi zespół działań zmierzających do przetrwania niekorzystnych warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Jej głównym zadaniem jest przeciwdziałanie negatywnym efektom synergii słabości i zagrożeń. Jest to strategia typowa dla słabych jednostek gospodarczych i terytorialnych, gdzie negatywne zmiany zachodzące w otoczeniu ograniczają możliwości rozwoju.

Wymienione powyżej cztery klasyczne typy strategii wynikające z analizy SWOT stanowią oczywiście pewne uproszczone modele możliwych podejść strategicznych. W praktyce planowania strategicznego rzadko wykorzystywane są „czyste” modele strategii, przyjmuje się zazwyczaj rozwiązania będące kombinacją wskazanych podejść (np. w sferze gospodarczej podejście agresywne, w sferze społecznej zaś podejście konkurencyjne).

Rysunek 4.2. Typy strategii uwzględniających kategorie analizy SWOT



Źródło: opracowanie własne.

4.2.3. Identyfikacja wizji rozwoju miasta i misji działania samorządu

Planowanie strategiczne rozwoju jednostki terytorialnej rozpoczyna się od formułowania wizji rozwoju jednostki terytorialnej. Jest to pożądany i oczekiwany w przyszłości stan jej rozwoju, obraz, który chcemy osiągnąć. Wizja rozwoju określa rangę i atrakcyjność danej jednostki, profil gospodarczy, jakość życia mieszkańców, odzwierciedla aspiracje lokalne. Wskazuje kluczowe idee, wokół których powinny następować integracja lokalna i budowanie tożsamości terytorialnej. Jest wyobrażeniem przyszłości jednostki terytorialnej (Chądryński, Nowakowska, Przygodzki, 2008).

#wizja rozwoju

Przykłady wizji rozwoju wskazanych w strategiach rozwoju miasta

Zintegrowana Strategia Rozwoju Wielunia 2025	Ziemia Wieluńska bogata w aktywnych ludzi, różnorodna przyrodniczo i kulturowo, o konkurencyjnej gospodarce i unikalnej ofercie turystycznej, zapewniająca przyjazną przestrzeń do życia. <i>Źródło: www.powiat.wielun.pl/res/serwisy/spwielun/komunikaty/_032_381266.pdf, [dostęp: 10.07.2015]..</i>
Strategia Rozwoju Krakowa	Kraków miastem obywatelskim, zapewniający wysoką jakość życia mieszkańców i zrównoważony rozwój – europejską metropolią, konkurencyjnym ośrodkiem nowoczesnej gospodarki opartej na potencjale naukowym i kulturowym. <i>Źródło: www.bip.krakow.pl/?mmi=209, [dostęp: 06.07.2015]..</i>
Strategia Rozwoju Miasta Gdańsk 2030 Plus	Wizją Gdańska jest miasto skupiające i przyciągające to, co najcenniejsze – ludzi dumnych z dziedzictwa, solidarnych, otwartych, kreatywnych, rozwijających się i wspólnie kształtujących przyszłość. <i>Źródło: www.gdansk.pl/strategia, [dostęp: 07.07.2015]..</i>

Równolegle określona zostaje misja instytucji/organizacji (w przypadku strategii budowanej dla obszaru funkcjonalnego może to być formalna lub nieformalna grupa, związek gmin utworzony do wdrażania zintegrowanego planu). Misja to specyficzny cel działania organizacji odróżniający ją od innych instytucji tego samego rodzaju. Misja określa fundamentalne i specyficzne kierunki działania, wskazuje na to, co organizacja próbuje osiągnąć poprzez swoje działanie [Chądryński, Nowakowska, Przygodzki, 2008]. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego cel ich działania, zadania i kompetencje w sposób ogólny (uniwersalny) określają ustawy i inne akty prawne normujące ich funkcjonowanie. Misja ma na celu doprecyzowanie, uszczegółowienie celów działania struktur samorządu terytorialnego, zaangażowanych w proces kształtowania rozwoju jednostki terytorialnej.

#misja instytucji/organizacji

Przykłady misji władz lokalnych wskazanych w strategiach rozwoju miasta

Strategia Rozwoju Tarnowa 2020	Misją władz samorządowych Tarnowa jest jak najlepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz podnoszenie poziomu życia w mieście poprzez świadczenie nowoczesnych usług i wspieranie rozwoju. <i>Źródło: www.tarnow.pl/.../strategia-rozwoju-miasta-tarnow-2020-projekt.pdf, [dostęp: 07.07.2015]..</i>
--------------------------------	--

<p>Strategia Rozwoju Miasta Cieszyna na lata 2010-2020</p>	<p>Będąc stolicą Śląska Cieszyńskiego, dokładamy wszelkich starań, aby wspierać zrównoważony rozwój naszych największych szans: przedsiębiorczości, turystyki oraz transgranicznego położenia. Tworzymy dogodne warunki służące poprawie stanu środowiska naturalnego. Propagujemy naszą niepowtarzalną tradycję i kulturę oraz kreujemy atrakcyjną ofertę edukacyjną dla młodzieży z całego regionu. Pragniemy stale zapewniać naszym mieszkańcom oraz gościom wysoki poziom bezpieczeństwa i jakości życia, pozwalający realizować ich własne aspiracje oraz pomysły.</p> <p><i>Źródło: www.cieszyn.pl/.../Strategia%20Rozwoju%20Miasta%20Cieszyna, [dostęp: 07.07.2015].</i></p>
<p>Strategia Rozwoju Krakowa</p>	<p>Misją Samorządu Miasta jest integrowanie działań mieszkańców służące urzeczywistnianiu wizji rozwoju Krakowa poprzez wprowadzenie partnerskiego zarządzania Miastem, z wykorzystaniem szans, jakie stwarzają jego metropolitalny potencjał oraz integracja europejska. Wszelkie działania Samorządu Miasta winny uwzględniać potrzeby i zadania rodziny – jako podstawowej komórki społecznej.</p> <p><i>Źródło: www.bip.krakow.pl/?mmi=209, [dostęp: 07.07.2015].</i></p>

4.2.4. Wybór celów strategicznych i operacyjnych

Cechą charakterystyczną planowania strategicznego pozostaje długookresowe i holistyczne spojrzenie na procesy rozwoju terytorialnego. Z tego powodu kwintesencją procesu planowania pozostaje trafny dobór celów strategicznych i operacyjnych, które z jednej strony stanowią odzwierciedlenie i uszczegółowienie wizji rozwoju, a z drugiej strony służą za punkt wyjścia do operacjonalizacji strategii poprzez wyznaczenie konkretnych projektów i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację [Nowakowska, Sokołowicz, 2015].

Określenie celów rozwoju stanowi najważniejszy punkt opracowywania strategii. Wybór strategicznych celów rozwoju jednostki terytorialnej powinien być uzależniony przede wszystkim od:

- 1) Wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju, które kompleksowo ujmuje analiza SWOT.
- 2) Prognozowanych trendów rozwojowych.
- 3) Potrzeb, aspiracji i możliwości społeczności zamieszkującej daną jednostkę terytorialną.

W budowaniu strategii rozwoju równie ważne jak wybór celów strategicznych jest określenie taktyki ich osiągnięcia. Następuje to poprzez wskazanie celów operacyjnych oraz projektów zintegrowanych, których realizacja powinna przynieść osiągnięcie spodziewanych efektów.

Przy konstruowaniu celów strategicznych oraz operacyjnych należy zatem zwrócić przede wszystkim uwagę na to, aby cele były powiązane i wynikały z analizy SWOT, prowadziły do rozwiązywania zidentyfikowanych problemów i wyzwań

strategicznych oraz wzmacniały specyficzne przewagi konkurencyjne jednostek terytorialnych. Spełnieniu tych warunków może służyć zastosowanie na etapie formułowania celów strategicznych i operacyjnych tzw. filtra SMART, czyli zestawu kryteriów oceny trafności doboru celów. Nazwa tej techniki pochodzi od pierwszych słów angielskich nazywających te kryteria i zakłada, że główne cele rozwojowe jednostki terytorialnej powinny być [Nowakowska, Sokołowicz, 2015]:

1) Precyzyjne (*specific*)

W przypadku formułowania celów strategicznych i operacyjnych należy zadbać o konkretność ich zapisów. Istotne jest to o tyle, że szczególnie w odniesieniu do celów strategicznych pojawia się pokusa formułowania ich w sposób zbyt ogólny. Tymczasem długofalowość strategii nie powinna być interpretowana jako jej ogólnikowość. Przeciwnie, już na etapie formułowania celów strategicznych i operacyjnych należy dążyć do eksponowania specyfiki terytorialnej. Tym samym „ogólny” nie powinien oznaczać „nieprecyzyjny”.

2) Mierzalne (*measurable*)

Formułowanym celom należy przypisać konkretne miary po to, aby za pomocą dobranych wskaźników można było śledzić postępy w realizacji strategii. Warto przy tym zauważyć, że spełnienie tego warunku pozwala także spełnić warunek poprzedni, bowiem myślenie o sposobie pomiaru stopnia realizacji celów już na etapie ich formułowania siłą rzeczy wymusza ich większą precyzyjność.

3) Akceptowalne (*acceptable*)

Kryterium to pozostaje szczególnie ważne, gdy strategia jest realizowana przez wiele podmiotów. Strategia, z którą nie identyfikują się osoby i instytucje mające ją realizować lub strategia, z którą nie identyfikują się społeczności lokalne, jest z góry skazana na niepowodzenie. Formułowane cele strategiczne i operacyjne powinny zatem być efektem wypracowanego konsensusu.

4) Realistyczne (*realistic*)

Nie każda gmina, region lub obszar funkcjonalny muszą realizować strategię oparte na przedsięwzięciach wielkiej skali. Cele strategiczne i operacyjne powinny być wprawdzie ambitne, jednak nie oznacza to, że należy formułować cele niemożliwe do realizacji. O realności osiągnięcia zakładanych celów decydują uwarunkowania finansowe, dostępne zasoby (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) oraz uwarunkowania społeczne, w których wyraża się (bądź nie) wola realizacji strategii.

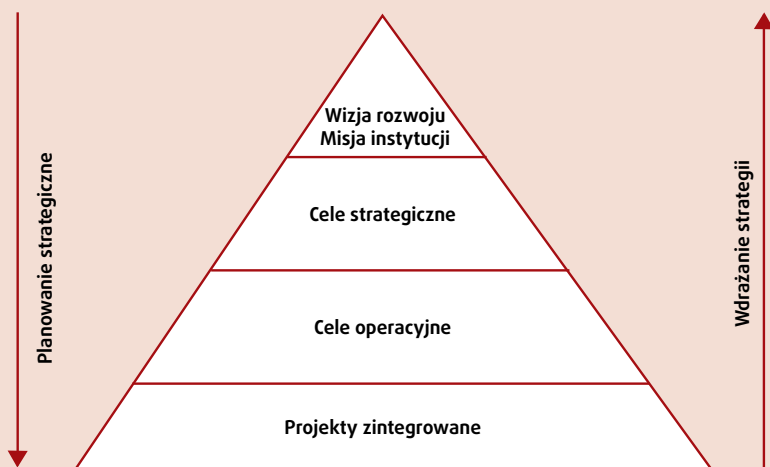
5) Określone w czasie (*time-dependent*)

Określenie horyzontu czasowego umożliwia skuteczne monitorowanie realizacji celów oraz pozwala zaplanować harmonogram ich realizacji.

Proces planowania strategicznego oparty jest na hierarchizacji celów. Odwołuje się do zasady „od ogółu do szczegółu” – od ogólnej wizji rozwoju, do jakiej dążymy, do szczegółowych i konkretnych działań umożliwiających realizację strategii. Takie podejście pozwala z jednej strony na holistyczne (całościowe) ujęcie tego procesu (wizja, misja, cele strategiczne), a z drugiej strony wychodzi naprzeciw konieczności operacjonalizacji strategii (cele operacyjne, projekty) (rys. 4.3). Innymi słowy, w budowaniu strategii równie ważne jak wybór celów strategicznych jest określenie taktyki ich osiągnięcia. Następuje to poprzez dekompozycję celów strategicznych na cele operacyjne, a w dalszej kolejności wskazanie zintegrowanych projektów służących realizacji strategii.

Cele operacyjne i projekty zintegrowane muszą być spójne z wizją rozwoju jednostki terytorialnej oraz z celami strategicznymi oraz powinny tworzyć logiczny i hierarchiczny układ. Spełnieniu tego warunku służy powiązanie celów w jeden system za pomocą drzewa celów, ujawniającego powiązania i współzależności na różnych poziomach planowania strategicznego (rys. 4.4).

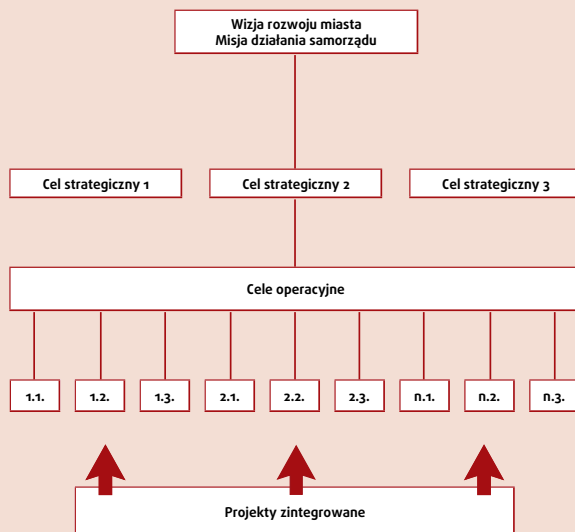
Rysunek 4.3. Piramida planowania strategicznego (od ogółu do szczegółu)



Źródło: Nowakowska 2015.

W procesie planowania strategicznego nie istnieje jeden „wzorcowy” układ hierarchii celów, w każdym drzewie celów wraz z rosnącym stopniem szczegółowości planowanych działań wzrasta bowiem liczba zaangażowanych podmiotów oraz skracą się perspektywa czasowa ich realizacji. Przyjęcie układu drzewa celów strategicznych pozwala zatem na operacjonalizację strategii, bez utraty perspektywy długookresowej, wyrażonej powiązaniem między poszczególnymi poziomami celów.

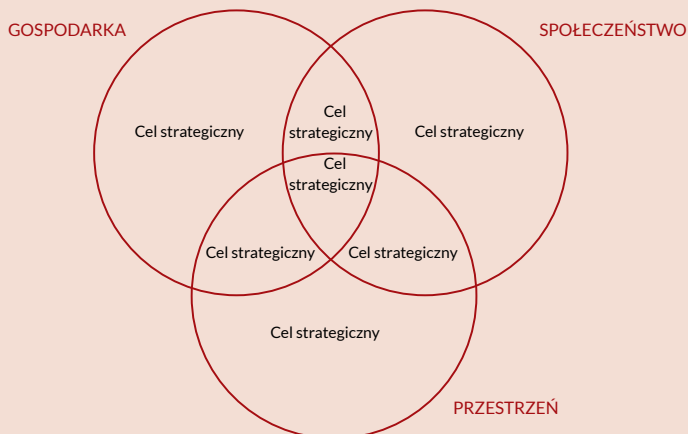
Rysunek 4.4. Klasyczne drzewo celów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

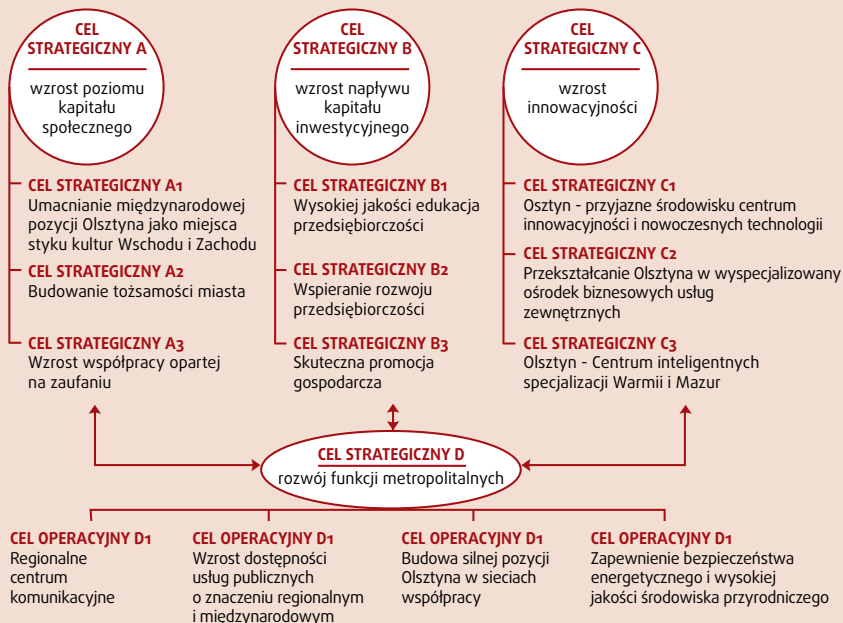
W podejściu zintegrowanym klasyczne drzewo strategiczne można zastąpić bardziej złożonymi formami prezentującymi powiązania między celami. Jest to na przykład rozeta celów strategicznych (rys. 4.5). Umożliwia ona bezpośrednie i czytelne pokazanie powiązań i współzależności pomiędzy celami oraz nadaje strategii bardziej zintegrowany wymiar.

Rysunek 4.5. Rozeta celów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

Drzewo celów w Strategii Rozwoju Miasta Olsztyn 2020



Źródło: <http://bip.poznan.pl/bip/strategia-rozwoju-miasta-poznania-do-roku-2030>.

4.2.5. Macierz celów – identyfikacja priorytetów i współzależności w rozwoju miasta

Macierz celów to proste, ale zarazem użyteczne narzędzie badania wewnętrznej spójności celów strategicznych i operacyjnych. Umożliwia identyfikację relacji, jakie zachodzą pomiędzy celami operacyjnymi. Pozwala określić priorytety, porządkuje ważność celów. Klasycznie opracowana macierz celów pozwala zidentyfikować trzy rodzaje relacji [Kudłacz, 2008]:

- 1) Neutralność celów – osiągnięcie danego celu nie ma żadnego wpływu na inny cel.
- 2) Konfliktowość celów – realizacja danego celu będzie utrudniać osiągnięcie innego celu (konieczność zastosowania skali ujemnej).
- 3) Synergiczność celów – realizacja danego celu sprzyja osiągnięciu innego celu i tworzy mechanizmy synergii w jednostce terytorialnej.

W ramach konstruowania macierzy w wierszach i kolumnach tabeli umieszcza się te same cele strategiczne i operacyjne. W trakcie dyskusji ekspertów (wykorzystując metodę delficką) dokonywana jest ocena wpływu każdego celu umieszczonego w wierszu tabeli na każdy z pozostałych celów wskazanych w kolumnach. Eksperti przypisują określoną liczbę punktów według wcześniej określonej skali (np. od 0 do 3 punktów lub od -5 do 5 punktów), w zależności od siły zidentyfikowanej zależności. Inaczej mówiąc, wskazana liczba punktów odpowiada sile zależności zachodzących pomiędzy celami (celu umieszczonego w wierszu z pozostałymi celami wskazanymi w kolumnach).

Macierz celów należy interpretować w dwóch wymiarach. Po pierwsze, suma punktów uzyskana dla poszczególnych wierszy daje podstawę do wnioskowania o priorytetach w rozwoju jednostki terytorialnej (im większa suma punktów, tym większa waga danego celu). Po drugie, suma punktów uzyskanych dla poszczególnych kolumn pozwala na określenie stopnia zależności od danego celu. Inaczej mówiąc, suma ta określa, jak realizacja danego celu wpływa na realizację innego celu (im większa suma punktów, tym większa współzależność w realizacji celów) (tab. 4.3).

Tabela 4.3. Macierz celów operacyjnych z uwzględnienie skali od -3 do 3

	Cel operacyjny 1	Cel operacyjny 2	Cel operacyjny 3	Cel operacyjny 4	Cel operacyjny N	Suma punktów
Cel operacyjny 1	X	2	-1	0	1	2
Cel operacyjny 2	0	X	2	1	3	6
Cel operacyjny 3	3	1	X	3	2	9
Cel operacyjny 4	2	-2	1	X	0	1
Cel operacyjny N	1	1	3	0	X	5
Suma punktów	6	2	5	4	6	X

Źródło: opracowanie własne.

W trakcie konstrukcji macierzy celów należy pamiętać, że [Nowakowska, Sokółowicz, 2015]:

- ▶ macierz celów jest macierzą kwadratową, tzn. w macierzy występuje taka sama liczba wierszy, co kolumn;
- ▶ pola leżące na głównej przekątnej macierzy odnoszą się do korelacji między tymi samymi celami, dlatego nie określa się tam siły zależności;

- ▶ macierz celów nie jest symetryczna, co oznacza, że oddziaływanie celu „X” na cel „Y” nie musi być takie samo jak celu „Y” na cel „X”;
- ▶ nie ma uniwersalnej skali dokonywania oceny zależności pomiędzy celami, skala jest ustalana indywidualnie w zależności od charakteru i celu dokonywanej analizy.

Macierz celów wykorzystywana jest powszechnie nie tylko w procesie planowania strategicznego, do identyfikacji priorytetów i siły zależności pomiędzy celami. Jest także narzędziem często stosowanym w analizach, gdzie konieczne jest ustalenie związków i współzależności między dwoma elementami (m.in. w ewaluacji dokumentów strategicznych o różnym charakterze).

Macierz celów zbudowana na potrzeby *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030*

CEL STRATEGICZNY	CELE OPERACYJNE	1.1.	1.2.	1.3.	2.1.	2.2.	3.1.	3.2.	4.1.	4.2.	4.3.	5.1.	n.1.	n.2.	Σ
1. Zaawansowana gospodarka wiedzy i innowacji	1.1. Rozwój sektora nauki i badań	2	2	2	2	1	2	2	0	0	0	0	0	0	11
	1.2. Rozwój nowoczesnych technologii na rzecz inteligentnej gospodarki	2	2	2	2	1	2	2	0	0	0	1	1	1	14
	1.3. Rozwój nowoczesnej gospodarki energetycznej	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	11
2. Nowoczesny kapitał ludzki i rynek pracy	2.1. Kształtowanie i rozwój kadr dla gospodarki innowacyjnej	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	1	1	0	14
	2.2. Kształtowanie aktywnych postaw na rynku pracy	0	1	1	2	2	2	2	1	0	0	0	0	0	9
3. Zintegrowane środowisko przedsiębiorczości dla rozwoju sektora MSP	3.1. Kształtowanie powiązań sieciowych	2	2	2	2	1	2	2	0	0	0	0	0	0	11
	3.2. Rozwój kreatywnego innowacyjnego środowiska przedsiębiorczości	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	12
4. Wysoki poziom kapitału społecznego i silne społeczeństwo obywatelskie	4.1. Aktywizacja społeczności lokalnych	0	0	0	0	1	1	0	2	2	2	1	1	1	9
	4.2. Rozwój sektora organizacji pozarządowych	0	0	0	0	1	1	0	2	2	2	1	1	1	9
	4.3. kształtowanie tożsamości regionalnej	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	1	5
5. Wysoki standard i dostęp do dóbr i usług publicznych	5.1. Rozwój usług i poprawa dostępu do sektora edukacji	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0	2	0	0	5
	n.1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	n.2	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	2	5
	Σ	11	14	12	13	11	14	11	7	6	5	5	4	4	

„0” – brak oddziaływania (neutralność celów względem siebie);

„1” – słabe oddziaływanie celu „X” na cel „Y”; słabe związki i korelacje pomiędzy celami;

„2” – silne oddziaływanie celu „X” na cel „Y”; silne związki i korelacje pomiędzy celami.

Źródło: materiały robocze Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego.

4.2.6. Identyfikacja projektów zintegrowanych

Zintegrowana strategia rozwoju, abymyła się rzeczywistym instrumentem zarządzania rozwojem (a nie jedynie „martwym” dokumentem planistycznym), musi być skutecznie wdrażana i realizowana. Wymaga to identyfikacji projektów zintegrowanych i przygotowania planów ich realizacji.

Ogólnie rzecz ujmując, projekt to zorganizowany i osadzony w czasie ciąg wielu działań zmierzających do osiągnięcia konkretnego i mierzalnego celu, adresowany do ściśle określonych odbiorców i realizowany przy ograniczonym budżecie oraz zaangażowaniu określonych zasobów. Projekty zintegrowane definiowane są natomiast jako przedsięwzięcia kompleksowe i wieloelementowe, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. Projekty zintegrowane to także projekty wielopodmiotowe, gdzie współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne są warunkiem ich skutecznej realizacji. Celem tego typu przedsięwzięć jest łączenie wysiłków wielu podmiotów na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Innymi słowy, nie tyle właściwość terytorialna poszczególnych instytucji, ile przede wszystkim zidentyfikowane i antycypowane wspólne potrzeby rozwojowe wybranych gmin stanowią o podejmowaniu zintegrowanych działań [Danielewicz, Sokołowicz, Żak-Skwierczyńska, 2015].

Do najważniejszych cech projektów zintegrowanych zalicza się:

- ▶ konsolidację różnych wymiarów rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego (projekty kompleksowe, międzysektorowe);
- ▶ realizację wspólnych celów dla różnych podmiotów;
- ▶ łączenie siły i zakresu działania różnych podmiotów (projekty oparte na partnerstwie);
- ▶ strategiczny charakter, determinujący rozwój w długim horyzoncie czasowym;
- ▶ gotowość partnerów do poniesienia kosztów i nakładów (finansowych, rzeczowych, organizacyjnych) koniecznych do realizacji projektu;
- ▶ uruchomienie efektów synergicznych w funkcjonowaniu jednostki terytorialnej.

Dla każdego projektu zintegrowanego powinien zostać opracowany plan operacyjny określający m.in. [Nowakowska, 2015]:

- ▶ cel i istotę wdrażania projektu;
- ▶ podmiot odpowiedzialny za realizację projektu oraz podmioty współrealizujące;
- ▶ zasoby finansowe wraz z określeniem źródeł finansowania projektu zintegrowanego (tzw. montaż finansowy);
- ▶ harmonogram i etapy realizacji projektu zintegrowanego;
- ▶ spodziewane efekty realizacji projektu w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym;
- ▶ system informowania o przebiegu prac nad wdrażaniem projektu zintegrowanego (monitoring projektu);
- ▶ system analizowania i oceniania postępów we wdrażaniu projektów zintegrowanych (ewaluacja).

Zrządzenie rozwojem miasta poprzez tworzenie i wdrażanie projektów zintegrowanych daje wiele korzyści. Umożliwia realizację projektów, których indywidualnie każdy z partnerów nie byłaby w stanie zrealizować. Poprawia efektywność działania dzięki redukcji kosztów oraz zwiększeniu korzyści skali. Uruchamia efekty synergii, w których rezultaty współpracy partnerskiej są większe niż suma indywidualnych działań pojedynczych podmiotów. Ponadto sprzyja wymianie informacji, wiedzy, doświadczeń, podnoszeniu świadomości obywatelskiej oraz profesjonalizacji pracy. Umożliwia tworzenie nowatorskich rozwiązań i rozwijanie nowych metod działania.

4.3. Monitoring strategiczny i kwantyfikacja celów

Monitoring jest procesem systematycznego gromadzenia i analizowania informacji ilościowych i jakościowych dotyczących postępów w realizacji zintegrowanego planu lub projektu. Jest to proces ciągłego obserwowania i śledzenia zmian zachodzących w wyniku wdrażania strategii. Celem monitoringu jest zbieranie informacji i analiza umożliwiająca odpowiedź na pytanie, czy wdrażanie projektu przebiega zgodnie z planem oraz czy udaje się osiągać zamierzone rezultaty. W ramach monitoringu analizowane są trzy podstawowe elementy: harmonogram działań, budżet projektu oraz zaplanowane efekty. Najczęściej proces monitorowania dokonywany jest przez podmiot odpowiedzialny za zarządzanie projektem. Wnioski wyciągnięte w trakcie procesu monitoringu powinny stanowić podstawę do dokonania niezbędnych zmian merytorycznych i finansowych w projekcie.

W procesie monitorowania wykorzystuje się wskaźniki, które mają za zadanie mierzyć postępy zarówno w odniesieniu do projektów, jak i celów operacyjnych i strategicznych. Innymi słowy, w procesie planowania strategicznego wskaźniki powinny być określone dla celów strategicznych i operacyjnych, ale także projektów zintegrowanych. Proces identyfikacji wskaźników opisujących efekty wdrażania strategii określany jest mianem kwantyfikacji celów i projektów.

Ogólnie w procesie budowania strategii identyfikowane mogą być [Kot, Werniuk, 2012]:

- ▶ wskaźniki produktu;
- ▶ wskaźniki rezultatu;
- ▶ wskaźniki oddziaływania.

Wskaźniki produktu pokazują efekty powstałe bezpośrednio w wyniku realizacji danego projektu, określają rzeczowe (fizyczne) efekty danego działania. Jest to fizyczny efekt (produkt), który pojawia się natychmiast po zrealizowaniu projektu w wyniku zaangażowania zasobów (głównie środków finansowych). Wskaźniki produktu najczęściej wykorzystywane są do kwantyfikacji projektów.

Wskaźniki rezultatu to miara pokazująca efekty i zmiany powstające bezpośrednio i natychmiastowo w wyniku implementacji działania. Inaczej mówiąc, jest to wskaźnik opisujący zmiany, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia operacji. Wskaźniki rezultatu wykorzystywane są głównie do kwantyfikacji celów operacyjnych.

Wskaźniki oddziaływania (wpływu) pokazują pośrednie i długookresowe efekty i konsekwencje realizacji danego przedsięwzięcia dla rozwoju jednostki terytorialnej. Jest to miara oddziaływania danego przedsięwzięcia na otoczenie gospodarcze, społeczne i przestrzenne, pokazująca zmiany w poziomie rozwoju i w strukturach funkcjonalno-przestrzennych jednostki terytorialnej. Zadaniem wskaźników oddziaływania jest dokonanie oceny osiągnięcia celów strategicznych (ogólnych) strategii.

W procesie kwantyfikacji celów i projektów należy pamiętać, że [MRiRW, 2013] (tab. 4.4):

- 1) Wskaźniki powinny być przyporządkowane do celu – wskaźnik powinien w sposób prosty i zrozumiały korespondować z konkretnym celem (przedsięwzięciem) i dawać czytelną informację na temat postępów w jego realizacji (powinien zmieniać wartość w wyniku realizacji strategii). Zadaniem wskaźnika jest wychwycenie zmiany wywołanej realizacją strategii, a nie obrazowanie całego sektora czy dziedziny funkcjonowania jednostki terytorialnej.
- 2) Wskaźniki powinny być mierzalne, dla każdego z nich powinny być wskazane jednostka miary, stan początkowy i planowany stan docelowy (ewentualnie poziomy przejściowe – jeżeli takie są konieczne).

- 3) W nazwie wskaźników nie należy stosować określeń ogólnikowych, niekonkretnych i wieloznacznych czy niedających się zmierzyć (np. zwiększenie zdolności instytucjonalnych, poprawa efektywności, poprawa wydajności, ocena znaczenia itd.).
- 4) Dla każdej planowanej wartości wskaźnika musi być także ustalona perspektywa czasowa, tzn. określone daty, w których poszczególne wartości wskaźników mają być osiągnięte (punkty pomiaru – data początkowa i końcowa).
- 5) Dokonywanie pomiaru powinno być możliwe na podstawie dostępnych i wiarygodnych źródeł, w strategii należy wskazać sposób oraz częstotliwość dokonywania pomiarów.

Tabela 4.4 Przykładowa metryka wskaźnika

Cel podlegający kwantyfikacji	Poprawa dostępności komunikacyjnej miasta
Typ wskaźnika	Wskaźnik produktu
Nazwa wskaźnika	Długość dróg gminnych o nawierzchni twardej
Jednostka miary	km
Źródło danych statystyczny	Bank Danych Lokalnych (GUS)
Wartość bazowa	1.561
Wartość docelowa (po 3 latach realizacji)	1.632

Źródło: opracowanie własne.

Przykładowe wskaźniki dla projektu budowy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej

- ▶ wskaźnik produktu: długość sieci wodociągowej (w km) bądź liczba przydomowych oczyszczalni ścieków (w szt.);
- ▶ wskaźnik rezultatu: liczba osób korzystających z sieci wodociągowej bądź liczba gospodarstw domowych przyłączonych do sieci kanalizacyjnej (w szt.);
- ▶ wskaźnik oddziaływania: jakość wód powierzchniowych mierzona udziałem wód o I i II klasie czystości (w %).

Źródło: opracowanie własne.

4.4. Ewaluacja jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności strategii rozwoju

Obok systemu monitorowania równolegle opracowywany zostaje system ewaluacji strategicznej. Jest to ocena wartości realizowanej strategii i projektów zintegrowanych z zastosowaniem określonych kryteriów. Inaczej mówiąc, ewaluacja to systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego planu lub projektu z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu ich usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia. Powinna dostarczać rzetelnych i przydatnych informacji, wspierając proces decyzyjny oraz współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację strategii/projektu [Ekiert, 2004]. Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne przez ewaluację rozumie [PTE, 2015]:

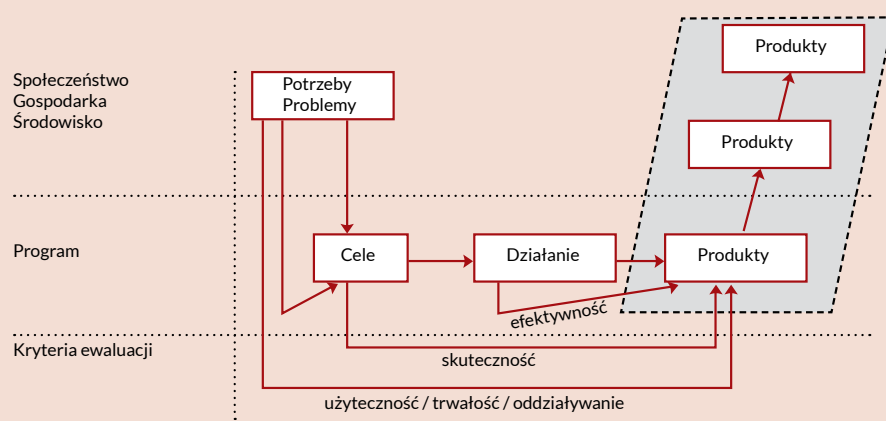
- ▶ ocenę wartości projektu z zastosowaniem określonych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia;
- ▶ zbieranie, analizę oraz interpretację danych na temat znaczenia i wartości projektu z uwzględnieniem zagadnień istotnych dla zainteresowanych;
- ▶ ocenę efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów, porównywanie rezultatów projektu ze wstępnymi zamierzeniami.

W klasycznym ujęciu wyróżniamy trzy podstawowe typy ewaluacji [Bienias i in., 2012]:

- 1) ewaluację *ex ante*, przeprowadzaną przed wdrażaniem projektu/programu i koncentrującą się na ocenie trafności z punktu widzenia potrzeb oraz spójności z planowanymi celami;
- 2) ewaluację *on going* – śródkresową, przeprowadzaną w trakcie realizacji projektu/programu. Służy ona ocenie jakości realizacji projektu/programu oraz ocenie dotychczas osiągniętych produktów i rezultatów wdrażania programu/projektu;
- 3) ewaluację *ex post*, przeprowadzaną po zakończeniu realizacji projektu/programu. Koncentruje się na ocenie osiągniętych celów, ocenie skuteczności, efektywności oraz trafności i użyteczności podjętych działań. Zorientowana jest na ocenę długotrwałych efektów i trwałym oddziaływaniu projektu/programu.

Elementem kluczowym procesu ewaluacji jest dobór kryteriów oceny. Najczęściej stosowanymi w praktyce kryteriami są [Ciężka, 2005] (rys. 4.6):

Rysunek 4.6. Podstawowe kryteria w ewaluacji planu/programu



Źródło: (DG Regio, 2006).

- ▶ trafność/adekwatność (*relevance*) – kryterium to pozwala ocenić, w jakim stopniu przyjęte cele projektu odpowiadają zidentyfikowanym problemom w obszarze objętym projektem i/lub realnym potrzebom beneficjentów;
- ▶ efektywność (*efficiency*) – kryterium to pozwala ocenić poziom „ekonomiczności” projektu, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów. Nakłady rozumiane są tu jako zasoby finansowe, ludzkie i poświęcony czas;
- ▶ skuteczność (*effectiveness*) – kryterium to pozwala ocenić, do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte;

- ▶ oddziaływanie/wpływ (*impact*) – kryterium to pozwala ocenić związek pomiędzy celem projektu i celami ogólnymi, tj. stopień, w jakim korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały szerszy ogólny wpływ na większą liczbę ludzi w danym sektorze, regionie lub w całym kraju;
- ▶ trwałość efektów (*sustainability*) – kryterium to pozwala ocenić, czy pozytywne efekty projektu na poziomie celu mogą trwać po zakończeniu finansowania zewnętrznego, a także czy możliwe jest utrzymanie się wpływu tego projektu na dłuższym okresie na procesy rozwoju na poziomie sektora, regionu czy kraju.

4.5. Funkcje strategii w zarządzaniu miastem

Strategia jest nadrzędnym instrumentem zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Jest podstawą skutecznego i efektywnego zarządzania w warunkach globalizującej się gospodarki i szybkich zmian zachodzących w systemach społeczno-gospodarczych. Posiadanie strategii rozwoju nie gwarantuje automatycznie sukcesu w zarządzaniu miastem, zwiększa jednak szanse na zaistnienie pozytywnych przemian w strukturze miasta.

Podstawowe funkcje strategii to [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008; Heffner, 2008]:

- 1) Funkcja efektywnościowa – strategia pozwala lepiej zagospodarować zasoby ludzkie, naturalne, materialne jednostki terytorialnej, określa ich optymalne wykorzystanie.
- 2) Funkcja koordynacyjna – strategia umożliwia koordynowanie zachowań podmiotów funkcjonujących w regionie zgodnych z przyjętymi celami.
- 3) Funkcja porządkująca – strategia staje się planem działania władz lokalnych, wyznacznikiem podejmowania bieżących decyzji. Strategia ułatwia więc podejmowanie decyzji i zwiększa ich spójność.
- 4) Funkcja kontrolna – strategia staje się podstawą kontroli i oceny skuteczności działań władz publicznych i innych podmiotów odpowiedzialnych za politykę rozwoju regionalnego.
- 5) Funkcja informacyjna – strategia jest zbiorem informacji o przyszłości rozwoju regionu oraz zamierzonych decyzjach i działaniach władz publicznych.
- 6) Funkcja edukacyjna – proces budowania strategii i jej uspołecznienie jest istotnym elementem edukacji społecznej, zwiększa zrozumienie procesów zachodzących w regionie oraz ułatwia zrozumienie działań władz regionalnych.
- 7) Funkcja promocyjna – strategia jest programem eksponującym atuty i cele rozwoju, atrakcyjne i pożądane dla regionu, pokazuje więc potencjalne możliwości inwestowania i rozwoju.

Opracowanie strategii zapewnia stabilny kierunek rozwoju jednostki terytorialnej w dłuższej perspektywie czasowej, wskazuje drogę rozwoju jednostki terytorialnej niezależną od władz lokalnych, ich opcji politycznych, zmian po czteroletnim okresie kadencji. Strategia może wpływać także mobilizująco na społeczność lokalną, zachęcając ją do aktywności i zaangażowania się w rozwój miasta. Jako źródło informacji o przyszłości jednostki terytorialnej zwiększa poczucie stabilności działania podmiotów gospodarujących, obniża niepewność ich działania, a więc w konsekwencji może skłaniać do zwiększenia działań inwestycyjnych. Jest także podstawą do ubiegania się o uzyskanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł zasilania lokalnego budżetu.

Liberalizacja procesów gospodarczych spowodowała wzrost znaczenia roli informacyjnej, koordynacyjnej oraz promocyjnej strategii w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej. Gwałtownie spada natomiast znaczenie funkcji regulacyjnej

i kontrolnej planów rozwoju. Jest także odzwierciedleniem odchodzenia od sterowania procesami rozwoju w stronę stymulowania rozwoju jednostki terytorialnej, odejścia od bezpośredniego kształtowania procesów rozwoju do stosowania pośrednich metod oddziaływania na terytorium i podmioty w nim funkcjonujące [Kudłacz, 1999].

Bibliografia

- Bienias S., Gapski T., Jąkański J., Lewandowska I., Opałka E., Strzęboszewski P. (2012), *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2008), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Ciężka B. (red.) (2005), *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, Warszawa.
- Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M. (2015), *Projekty zintegrowane*, [w:] M. Turąta (red.), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- DG Regio (2006), *The New Programming Period 2007–2013. Indicative guidelines on evaluation methods. Monitoring and evaluation indicators*, Working Document No. 2, Brussels.
- Drzazga D. (2015), *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] M. Turąta (red.), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa.
- Ekiert K. (2004), *Ewaluacja w administracji publicznej – funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Heffner K. (2008), *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Klasik A. (1993), *Planowanie strategiczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F. (2001), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kot T., Wereniuk A. (2012), *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa.
- Kudłacz T. [1999], *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kudłacz T. (2008), *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Markowski T. (2013), *Elastyczne i zintegrowane planowanie w obszarach funkcjonalnych – w stronę nowego podejścia do planowania przestrzennego*, Poznań.
- Ministry of Regional Development (2013), *Place-based territorially sensitive and integrated approach*, Warsaw.
- MRiRW (2013), *Poradnik dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania Lokalnych Strategii Rozwoju na lata 2014–2020*, <https://www.minrol.gov.pl//Poradnik%20dla%20LGD%20w%20zakresie%20opracowania%20LSR%20na%20lata%202014-2020.pdf>.

- Nowakowska A. (2015), *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.
- Nowakowska A., Sokołowicz M. (2015), *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] M. Turąła (red.), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań.
- Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (2015), portal internetowy, <http://www.pte.org.pl/index.php/o-ewaluacji/czym-jest-ewaluacja>.
- Zintegrowane planowanie* (2013), Materiały szkoleniowe w projekcie „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, Uniwersytet Łódzki.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.05>

Mariusz E. Sokołowicz*

MARKETING MIASTA



**Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekono-
miczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki
Regionalnej i Środowiska,
e-mail: mariusz.sokolowicz@uni.lodz.pl*

5.1. Marketing miast, czyli zarządzanie zorientowane na potrzeby

Marketing miast (zwany również marketingiem terytorialnym lub marketingiem miejsc) to koncepcja, która wykształciła się przez ewolucję i adaptację z gruntu przedsiębiorstw na przestrzeni ostatnich kilkadziesiąt lat. Pojęcie marketingu związane jest z terminem „rynek” (*market*), który w ekonomii definiowany jest jako ogół stosunków między uczestnikami procesu wymiany [Kędzior, 2005, s. 9] lub inaczej jako całość transakcji związanych z wymianą dóbr oraz warunków, w jakich one przebiegają [Milewski, Kwiatkowski, 2007, s. 40]. Przyjęcie takiej perspektywy nakazuje zakładać, że zorientowane na rynek zarządzanie marketingowe powinno być ukierunkowane przede wszystkim na jak najlepsze dopasowanie oferty do potrzeb istniejących oraz potencjalnych odbiorców.

Obecnie marketing nie jest ograniczany do działań promocyjnych na rzecz maksymalizacji sprzedaży dóbr komercyjnych, ale postrzegany jako „proces społeczny i zarządczy, dzięki któremu zarówno jednostki, jak i grupy zaspokajają swoje potrzeby i pragnienia poprzez tworzenie, oferowanie i wymianę dóbr o określonej wartości na rynku” [Kotler, Armstrong, Saunders, Wong, 1999, s. 10]. Definicja ta odnosi się zatem do marketingu w ujęciu szerokim, tj. nie ogranicza się do domeny przedsiębiorstw, lecz odwołuje się do istoty wymiany wszelkich dóbr i wartości. Marketing nie jest zatem definiowany jedynie jako „sprzedawanie”, ale jako zaspokajanie potrzeb i pragnień i przez to – satysfakcjonowanie nabywcy. Ujęcie to umożliwiło odejście od tradycyjnego rozumienia produktu i pozwoliło postrzegać marketing jako szeroko pojęty „proces społeczny”, który jawi się jako całość stosunków ekonomicznych, społecznych i politycznych, uwzględniający wartości publiczne.

Na gruncie powyższych uwarunkowań rozwinął się zatem marketing instytucji publicznych, rozumiany jako koncepcja „zarządzania instytucjami i grupami społecznymi, która opiera się na rynku i jest zorientowana na rynek” (tab. 5.1). Oznacza to, że odpowiedni system zarządzania oraz właściwe mu działania i procesy uwzględniają wymagania społeczne, interes społeczności lokalnej lub regionalnej, ich preferencje i oczekiwania oraz właściwe dla nich systemy i hierarchie wartości [Szromnik, 1996, s. 3–19].

Tabela 5.1. Ewolucja koncepcji marketingu w kierunku marketingu instytucji publicznych

Główne założenie	Autorzy
Rosnąca orientacja strategiczna firm	W. Alderson (1958)
Ukierunkowanie działań na klientów	J. McCarthy (1960), C. Barwell (1965)
Dostosowywanie się do zmian społecznych	P. Drucker (1979)
Wdrożenie nowych technologii informacyjnych (techniki medialne)	N. Capon i G. Mauser (1982)
Dostosowanie założeń marketingu do nowej sfery działań w postaci usług	Ph. Kotler i S.J. Levy (1969) Ph. Kotler (1972, 1990)
Ekspansja działań marketingowych na rynku społecznej aktywności obywatela (instytucje publiczne)	Ph. Kotler (1990)

Źródło: Wiszniowski, 1999, s. 167–188

Jako wspólną cechę wyżej wymienionych podejść da się wyróżnić konieczność dążenia do ciągłego badania i przewidywania potencjalnych potrzeb odbiorców swoich działań w celu ich możliwie jak najpełniejszego zaspokojenia. Chodzi przy

tym nie tylko o ukształtowane celowo i świadomie warunki materialne, ekonomiczne, ekologiczne, ale bierze się pod uwagę także warunki społeczne i psychologiczne [Szromnik, 1997, s. 37]. Umiejętność uwzględniania różnorodności tych uwarunkowań, jak również różnorodności odbiorców działań marketingu miejskiego, stanowi wyraz zdolności (lub jej braku) do zarządzania miastem w duchu idei zrównoważonego rozwoju.

Tym samym marketing terytorialny rozumiany jest jako sposób zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej w taki sposób, aby swego rodzaju złożony megaprodukt, jakim jest miasto (gmina, region), zaspokoił zidentyfikowane i antycypowane potrzeby klientów w zamian za uzyskane korzyści dla danego terytorium, traktowanego jako terytorialnie określony upodmiotowiony „zbiór” mieszkańców [Markowski, 1999, s. 223]. Ta powszechnie akceptowana w polskiej literaturze przedmiotu definicja silnie koresponduje ze sposobem formułowania ram pojęciowych dla tzw. marketingu miejsc (*place marketing*) w literaturze światowej [Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz, 2011, s. 190]. Przykładowo G.J. Ashworth i H. Voogd określają go jako proces, w którym działalność w zakresie kształtowania struktur przestrzennych jest ściśle związana z realizacją potrzeb różnorodnych grup docelowych, tak aby maksymalizować efektywność społeczno-gospodarczego funkcjonowania całego obszaru, zgodnie ze z góry ustalonymi celami [Ashworth, Voogd, 1990, s. 27].

Istota marketingowego zarządzania miastem sprowadza się zatem do przekonania, że istnieją użytkownicy miasta, których obecne i antycypowane potrzeby można i należy zaspokajać, traktując je jako siłę sprawczą działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego miasta. Przedmiotem marketingu miast pozostaje natomiast szeroki wachlarz dóbr, usług, idei i przestrzeni miejskich, tworzących złożony megaprodukt.

Choć marketing terytorialny korzysta z dorobku marketingu przedsiębiorstw – przede wszystkim poprzez dostosowywanie oferty jednostek terytorialnych (miast, regionów, krajów) do potrzeb ich „klientów”, którymi są mieszkańcy, lokalne organizacje, osoby i organizacje spoza danej jednostki – to jednak nie jest zasadne aplikowanie tych rozwiązań wprost i w sposób bezrefleksyjny [Nowak, Potkański, 2008, s. 105]. Techniki wykorzystywane przez marketing miejsc powinny być przede wszystkim dostosowane do specyficznego charakteru jednostek terytorialnych, w tym tej podstawowej cechy, jaką jest ich „publiczność”. Determinuje ona różnice w uwarunkowaniach działania struktury, jaką jest miasto, w podstawowych celach (motywach) działania, a także różnice w strukturach organizacyjnych oraz wartościach, którymi kierują się uczestnicy marketingowej „gry o miasto” (tab. 5.2).

Pierwsza z istotnych różnic sprowadza się do tego, że w przypadku podmiotów sektora publicznego głównym celem ich aktywności nie jest – tak jak w przedsiębiorstwach – maksymalizacja zysków. Wprawdzie samorządowe władze miast, podobnie jak każdy podmiot marketingu, podejmują działania w celu maksymalizacji pewnego rodzaju „zysku”, jednak nie powinien być on rozumiany – tak jak w przypadku przedsiębiorstw – w kategoriach czysto komercyjnych. Przekształca się on bowiem tutaj z typowej kategorii biznesowej w kategorię społeczną. Zyskiem dla miasta jest stan zabezpieczenia bytu mieszkańców, a jego miernikiem są warunki życia, pracy i rozwoju całej społeczności, jej grup oraz poszczególnych jednostek.

Kolejną istotną cechą odróżniającą marketing komercyjny od marketingu miast jest większa złożoność uwarunkowań zewnętrznych, składających się na tzw. otoczenie działania podmiotów w obu sektorach. W pierwszym przypadku mamy bowiem silny zakres kontroli działalności przede wszystkim przez właścicieli (udziałowców), co jasno definiuje źródło władzy oraz źródło środków finansowych. W przypadku marketingu miast natomiast występuje większa liczba interesariuszy,

co prowadzi niejednokrotnie nawet do sprzeczności interesów między wieloma grupami. W publicznych strukturach organizacyjnych obserwuje się ponadto silną koncentrację na przestrzeganiu zarządzeń, często kosztem niskiej produktywności działań, a także sztywne zasady zatrudniania i awansu pracowników, za to przy częstej akceptacji niższych wynagrodzeń.

Tabela 5.2. Różnice między specyfiką funkcjonowania organizacji komercyjnych i organizacji publicznych

Organizacja komercyjna	Organizacja publiczna
Cele	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ maksymalizacja zysku ▶ relatywnie niewielka liczba celów ▶ przejrzystość celów 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ cele społeczne ▶ wielu interesariuszy ▶ niejednorodność celów (wielu interesariuszy)
Otoczenie	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ większy zakres kontroli i motywacji przez otoczenie (udziałowcy) ▶ jasno określone źródło (źródła) finansowania ▶ jedno źródło władzy (lub niewiele źródeł) ▶ bardziej stabilne otoczenie ▶ duża presja konkurencyjna 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ sprzeczność między wieloma grupami interesów ▶ rozproszone źródła finansowania ▶ może występować więcej niż jedno źródło władzy ▶ mniej stabilne (polityczne) otoczenie ▶ mniejsza presja konkurencyjna
Struktury organizacyjne	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ stosunkowo niewielki stopień sformalizowania ▶ elastyczność struktur ▶ relatywnie wysoki poziom autonomii kierownictwa 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ wysoki poziom sformalizowania ▶ niska elastyczność struktur ▶ silna koncentracja na przestrzeganiu zarządzeń, często kosztem niskiej produktywności działań ▶ niski poziom autonomii kierownictwa ▶ sztywne zasady zatrudniania i awansu pracowników ▶ mniejsze przełożenie efektywności na wynagrodzenia
Systemy wartości	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ wysokie znaczenie motywacji materialnej ▶ zorientowanie na maksymalizację zysków ▶ relatywnie wysoka skłonność pracowników i kierownictwa do ryzyka 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ stosunkowo niewielkie znaczenie motywacji materialnej ▶ orientacja na interes publiczny (służba publiczna) ▶ niska skłonność pracowników i kierownictwa do podejmowania ryzyka

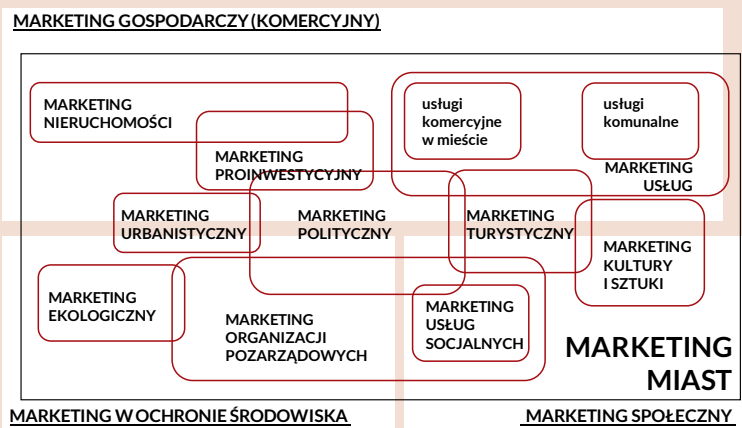
Źródło: opracowanie własne na podstawie Koźuch, 2004, s. 89–96.

Wreszcie w odniesieniu do systemów wartości możemy stwierdzić, że w przedsiębiorstwach dominuje motywacja materialna (przede wszystkim finansowa) i związana z tym większa skłonność pracowników i przedsiębiorców do ryzyka. W sektorze publicznym znaczenie motywacji materialnej jest dużo mniejsze, a zastępowane jest wyższym poziomem orientacji na interes publiczny przy niskiej jednocześnie skłonności do podejmowania ryzyka. Należy wyraźnie podkreślić, że wskazane różnice nie eliminują możliwości rozwoju marketingu miast, lecz wskazują na pewne trudności i wyzwania we wdrażaniu jego założeń i nakazują ich dostosowanie do miejskiej rzeczywistości.

Marketingu miast nie należy ograniczać do działalności władz lokalnych i podległych im urzędów jako ich oficjalnej reprezentacji. Zrównoważone podejście do marketingu terytorialnego za punkt wyjścia przyjmuje bowiem założenie, że współczesne miasta cechuje wielość interesariuszy i złożoność ich interesów. Interesariusze w mieście to podmioty, grupy i osoby odczuwające konsekwencje, podejmowanych w mieście działań lub mające na nie wpływ. W przypadku miast jako interesariuszy wymienia się – obok przedstawicieli władz lokalnych i miejskich urzędników oraz pracowników innych miejskich organizacji publicznych – także przedsiębiorców, inwestorów, przedstawicieli społeczności lokalnej, pracowników organizacji pozarządowych działających na rzecz rozwoju miasta itp. W otoczeniu miasta można ponadto identyfikować interesariuszy zewnętrznych, np. turystów, przedstawicieli władz wyższego szczebla itp.

Wielość podmiotów, które mogą się przyczyniać do zaspokajania potrzeb użytkowników miast, determinuje wielowymiarowość marketingu miast, na który składa się – obok aktywności władzy publicznej (marketing polityczny) – działalność m.in. podmiotów rynku nieruchomości (marketing nieruchomości), przedsiębiorstw branży turystycznej (marketing turystyczny) oraz przedsiębiorstw usługowych świadczących zarówno różnorodne usługi komercyjne, jak i usługi niekomercyjne (np. usługi komunalne, marketing instytucji kultury). Bardzo ważna z punktu widzenia budowania oferty składającej się na miejski megaprodukt marketingowy pozostaje również działalność organizacji pozarządowych (marketing społeczny, ekologiczny itp.), często zresztą współpracujących formalnie lub pozaformalnie z władzami miejskimi (rys. 5.1).

Rysunek 5.1. Wielowymiarowość pojęcia „marketing miast”



Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, o orientacji marketingowej miasta nie decyduje zatem jedynie posiadanie w strukturach organizacyjnych urzędów komórek odpowiedzialnych za działalność promocyjną, ale zdolność do budowania partnerstw między różnymi interesariuszami w mieście i tym samym integrowania ich działań. Kluczowe wydaje się zatem budowanie partnerskich relacji między sektorem publicznym a innymi podmiotami z sektora prywatnego, publicznego i obywatelskiego, w celu osiągnięcia efektu synergicznego podejmowanych działań. Nie tylko bowiem działania własne władz, lecz także umiejętność włączenia się w działania innych decydują o sukcesie strategii marketingowej miasta lub regionu [Szromnik, 2007, s. 52].

5.2. Podejście zintegrowane do marketingu miast – marketing mix

Traktowanie miasta jako złożonego megaprodktu wynika z tego, że stanowi ono system składający się z wielu elementów, które dopiero razem – wzajemnie się uzupełniając – dostarczają odbiorcy unikalne doświadczenie. Jednocześnie miasto pozostaje systemem otwartym, którego rozwój uwarunkowany jest historycznie, a z drugiej strony nieustannie się zmienia i ewoluuje [Glińska, Florek, Kowalewska, 2009, s. 20–21]. Elementami produktu miejskiego poza infrastrukturą, miejscami pracy, mieszkaniami i usługami są także: kwalifikacje i obyczaje mieszkańców, kultura, tradycja, środowisko stworzone dla przedsiębiorców czy wizerunek miasta. Z uwagi na tak złożoną kompleksowość oferty miejskiej oraz konieczność równoważenia potrzeb jej różnorodnych odbiorców realizacja przedsięwzięć marketingowych wymaga wyboru wielu wzajemnie się uzupełniających środków oddziaływania, mających charakter zarówno materialny, jak i niematerialny. Utrzymywanie balansu między różnymi rodzajami potrzeb oraz dobór instrumentów służących do tego celu skłania do wniosku, że marketing miast z definicji powinien korespondować z ideą rozwoju zrównoważonego. W klasycznym ujęciu kompozycja tego rodzaju narzędzi marketingowych określana jest jako marketing mix i utożsamiana z tzw. koncepcją 4P (nazwa pochodzi od pierwszych liter angielskich określeń jej składowych: *product, price, place, promotion* – oznaczających odpowiednio: produkt, cenę, dystrybucję i promocję). Twórcą tego ujęcia jest Jerome McCarthy, który zaproponował je w latach 60. XX wieku [McCarthy, 1960].

W przypadku marketingu miast produkt rozumiany jest szeroko i obejmuje przestrzeń miasta oraz dobra i usługi oferowane w jednostce terytorialnej, jak również nieruchomości, ofertę gospodarczą, ofertę rynku pracy, ofertę kulturalną, tożsamość miasta i atmosferę życia w nim itp. Jak wskazuje A. Szromnik, produktem terytorialnym jest skumulowana użyteczność społeczno-ekonomiczna miejsca, zaoferowana klientom wewnętrznym i zewnętrznym dla zaspokojenia potrzeb materialnych i duchowych, bieżących i rozwojowych, o charakterze konsumpcyjnym i inwestycyjnym [Szromnik, 2007, s. 118].

Rysunek 5.2. Megaprodukt i subprodukty miejskie

MEGAPRODUKT MIEJSKI												
SUBPRODUKTY MIEJSKIE												
Dziedzictwo historyczne	Produkt turystyczny	Produkt kulturalny	Produkt rekreacyjno-sportowy	Środowisko naturalne	Produkt socjalny	Produkt oświatowo-społeczny	Produkt publiczny (komunalny)	Produkt targowy i wystawienniczy	Produkt handlowo-usługowy	Produkt inwestycyjny	Produkt finansowy	Produkt mieszkaniowy
Subprodukty miejskie stanowią elementy megaprodktu miejskiego, wyodrębniane jako jego mniejsze składowe – wewnętrznie jednorodne i dające się odróżnić od innych subproduktów. Należy podkreślić, że nie istnieje jeden kanon podziału megaprodktu na jego składowe, a różne elementy mogą być adresowane do różnych grup docelowych (podział ten nie jest rozłączny).												

Źródło: Łuczak, 1999, s. 49.

Wymienione elementy wzajemnie się uzupełniają i są oferowane przez różnorodne podmioty różnorodnym grupom użytkowników, składając się na złożony megaprojekt, rozpatrywany dodatkowo w kategoriach korzyści zewnętrznych i niekorzystnych czynników zewnętrznych (rys. 5.2). Objawiają się one tym, że „konsumując” poszczególne produkty w mieście, czyni się to wraz z dodatkową korzyścią, na którą składają się wizerunek i specyficzny klimat miasta, uwarunkowania dla przedsiębiorczości, zdolność miasta do samoorganizacji i tworzenia powiązań sieciowych, jakość zagospodarowania itp. [Markowski, 2006, s. 95].

Tabela 5.3. Złożoność ceny w marketingu miast na przykładzie instrumentów oddziaływania na inwestorów

Typ instrumentów	Wyszczególnienie
Instrumenty w zakresie prawa podatkowego	<ul style="list-style-type: none"> ▶ zwolnienia i ulgi podatkowe (np. w zakresie podatku od nieruchomości) ▶ rozkładanie płatności podatków na raty ▶ umorzenia długów z tytułu podatków
Inne instrumenty finansowe	<ul style="list-style-type: none"> ▶ bonifikaty przy sprzedaży i oddawaniu w użytkowanie wieczyste ▶ bonifikaty przy zawieraniu umów najmu i dzierżawy ▶ wsparcie w negocjacjach z gestoraми sieci w zakresie stawek opłat za media ▶ gwarancje kredytowe
Instrumenty sprzyjające minimalizacji kosztów transakcyjnych	<ul style="list-style-type: none"> ▶ udostępnianie informacji o ofertach nieruchomości ▶ obsługa prawna związana z pozyskiwaniem gruntów ▶ przygotowanie niezbędnych wniosków i dokumentacji ▶ wsparcie inwestora w procesie uzyskiwania decyzji administracyjnych ▶ pomoc i doradztwo prawne ▶ pomoc w rekrutacji pracowników (zmniejszenie kosztów rekrutacji) ▶ ułatwianie kontaktów z lokalnymi przedsiębiorcami (minimalizacja kosztów poszukiwania kompetentnych podwykonawców)
Instrumenty generujące korzyści zewnętrzne dla przedsiębiorstw	<ul style="list-style-type: none"> ▶ uzbrajanie terenów pod inwestycje ▶ uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ▶ promocja inwestora ▶ wzmacnianie wiarygodności finansowej jednostki terytorialnej, zwiększającej poziom jej oceny przez agencje ratingowe ▶ promocja wizerunku całej jednostki terytorialnej (kreowanie efektu miejsca pochodzenia)

Źródło: Nowakowska, *Przygodzki, Sokolowicz*, 2011, s. 202.

Drugi z elementów miejskiego marketingu mix, jakim jest cena, również postrzegany jest w sposób złożony. W klasycznym ujęciu marketingowym cena stanowi najbardziej kwantyfikowalny element kompozycji 4P i może występować w wielu odmianach (opłaty za wstęp, opodatkowania, opłaty karnej, odszkodowania, datku, wkładu, kursu, grzywny, honorarium, taksy, napiwku, odsetek, kar, premii, renty, czynszu, nagrody, opłaty celnej, opłaty administracyjnej itp.) [Fine, 1992,

s. 331]. Jednakże w przypadku marketingu miejsc, gdzie dominują podmioty i usługi o charakterze niekomercyjnym, pojawiają się trudności w kwantyfikacji ceny wyrażonej w pieniądzu. Niepieniężny wymiar ceny (zwany też wartością wewnętrzną, społeczną, indywidualnie postrzeganą, symboliczną, dodatkową lub ceną ukrytych atrybutów [Fine, 1992, s. 332]) i związane z tym trudności w ustaleniu wartości dóbr publicznych i społecznych powodują, że pragnienia i potrzeby konsumentów tego typu dóbr i usług są trudne do zidentyfikowania i przez to dla każdego przedstawiają różną wartość.

Dlatego cena w marketingu miast rozumiana jest często jako korzyść wynikająca z zaakceptowania określonej idei (albo koszt związany z wysiłkiem poświęconym temu, aby stać się zwolennikiem tej idei), i w takim ujęciu ma wymiar niekwantyfikowalny [Fine, 1992, s. 101–102]. W innym ujęciu bywa przez użytkowników miast utożsamiana z koniecznością godzenia się z niedogodnościami (np. akceptacja zatłoczenia w miejskiej komunikacji lub zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego jako swoista cena płacona za korzyści płynące z zamieszkiwania w dużym mieście i np. dostępu do chłonnego rynku pracy lub oferty kulturalnej, lub przeciwnie – akceptacja gorszej dostępności wielu usług publicznych jako cena za korzyści „konsumowane” w wyniku zamieszkiwania w małej miejscowości, związane ze spokojem czy czystym środowiskiem). Ponadto charakter wielu dóbr w mieście oraz występowanie korzyści aglomeracji powodują, że wartości te, choć niewymierne, w znacznym stopniu determinują „cenę” miasta jako megaprojektu oraz „cenę” jego poszczególnych subproduktów [Markowski, 2006, s. 98].

Możemy więc powiedzieć, że cena w marketingu terytorialnym posiada zarówno wymiar pieniężny, jak i niepieniężny. W pierwszym ujęciu dotyczyć będzie różnorodnych opłat, taks, czynszów, danin publicznych lub innych instrumentów finansowych, natomiast w drugim odwoływać się będzie do instrumentów sprzyjających minimalizacji kosztów transakcyjnych lub generujących korzyści zewnętrzne (tab. 5.3).

Trzeci element kompozycji instrumentów marketingowych – dystrybucja – określa sposób, w jaki oferta dociera do odbiorcy. W przypadku dóbr materialnych odwołuje się zatem do zorganizowania sposobów przemieszczania towarów z miejsca produkcji do miejsca finalnej konsumpcji (tzw. kanałów dystrybucji), natomiast w przypadku usług oznacza udogodnienia pozwalające konsumentom na zidentyfikowanie miejsc ich świadczenia i dotarcie do nich. W odniesieniu do miast ten element marketingu mix należy pojmować z jednej strony jako sposób rozmieszczenia działalności w przestrzeni, natomiast z drugiej strony jako zapewnienie wewnętrznej i zewnętrznej dostępności jednostki terytorialnej, determinowane przez system transportowy i komunikacyjny. Stąd istotnym elementem dystrybucji będzie zagospodarowanie przestrzenne, warunkujące przestrzenną alokację funkcji pracy, zamieszkania, rozrywki, rekreacji, komunikacyjnej i innych, postrzeganych jako subprodukty miejskie. W ujęciu drugim ten element 4P wykorzystywać będzie różnorodne techniki logistyki miejskiej, postrzeganej jako wszelkie działania i procesy mające na celu optymalizację przepływu towarów, osób, energii i informacji w ramach miasta (obejmujące dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej, ogrzewania, organizację transportu, w tym publicznego i prywatnego, pasażerskiego i towarowego, sieć telekomunikacyjną czy też wywóz i unieszkodliwianie odpadów komunalnych i ścieków). Dodatkowo o sprawności systemów dystrybucji decydować będą systemy informacji miejskiej, w tym wizualnej, mające za zadanie ułatwić orientację w mieście i poznanie najważniejszych zabytków, a także pomóc w możliwie jak najkrótszym czasie dotrzeć do strategicznych elementów przestrzeni miasta.

Z kolei system komunikowania się w jednostce terytorialnej łączyć się będzie z ostatnim z podstawowych elementów klasycznej kompozycji 4P, jakim jest pro-

mocja. Element ten bywa utożsamiany z marketingiem jako takim, choć stanowi tylko jeden z jego elementów. Definiuje się go jako oddziaływanie na istniejących i potencjalnych odbiorców produktów i usług danej organizacji, polegające na przekazaniu im informacji, które mają w odpowiednim stopniu zwiększyć wiedzę na temat tych produktów i usług oraz zachęcić do korzystania z nich. Promocję w marketingu miejsc rozumie się natomiast jako zespół instrumentów i działań marketingowych mających na celu wzrost zdolności konkurencyjnej wyodrębnionej, zagospodarowanej przestrzeni [Czornik, 2000, s. 57].

W praktyce działań marketingowych wyróżnia się wiele narzędzi promocji umożliwiających komunikację w mieście i kreowanie jego marki. Noszą one w literaturze przedmiotu nazwę *promotion-mix* i składają się na nie: reklama, aktywizacja (promocja sprzedaży), promocja osobista i marketing bezpośredni, public relations, marketing przez wydarzenia (*event marketing*). Ponadto w przypadku marketingu miast za ważne narzędzia promocji uznaje się: ukazywanie miast w filmach, serialach i programach telewizyjnych (tzw. *city placement*), zachęcanie turystów do odwiedzania miast kojarzących się z plenerami znanych filmów i programów telewizyjnych (tzw. *jet setting*) oraz działania promocyjne w Internecie i mediach społecznościowych.

Reklama definiowana jest jako płatna forma bezosobowej prezentacji i popierania idei, dóbr i usług przez ściśle określoną i zainteresowaną osobę [Kotler, 2005, s. 574]. T. Kramer wskazuje natomiast, że reklama to każda odpłatna forma zawodowej prezentacji dóbr i usług przez określoną organizację [Kramer, 1995, s. 10]. Istotą tych definicji jest zwrócenie uwagi na stosunkowo silny poziom subiektywności przekazu reklamowego, którego treść pozostaje w pełni uzależniona od woli podmiotu finansującego. Niemniej jednak należy pamiętać, że o jakości reklamy decyduje nie tylko jej oryginalność, ale także rzetelność i uczciwość, uwiarygodniające przekaz.

Aktywizacja sprzedaży polega z kolei na zwiększeniu lub dodaniu korzyści do oferowanego produktu lub usługi (np. premii, możliwości wzięcia udziału w losowaniu dodatkowych nagród itp.) w celu zwiększenia ich sprzedaży. W przypadku miast instrument ten wykorzystywany jest głównie przy okazji ofert skierowanych do indywidualnych nabywców (turystów, inwestorów) i może obejmować szeroką paletę propozycji, od wręczania tzw. gadżetów promujących miasto, po stosowanie upustów dla inwestorów albo turystów odwiedzających miasto. Instrumenty tego typu, służące promocji miasta, bywają też wykorzystywane na szerszą skalę przez miejskich przedsiębiorców, których działalność przyczynia się do wzmacniania oferty miejskiej (megaprojektu miejskiego). Praktyki takie są szczególnie zauważalne w branży gastronomiczno-rozrywkowej (tzw. *happy hours*, promocje na dania, degustacje dań) oraz turystycznej (np. oferty typu *last minute*).

Promocja osobista i marketing bezpośredni opierają się na kontakcie pomiędzy sprzedającym, starającym się zachęcić do nabycia określonego dobra, akceptacji pewnych działań lub idei, a klientem. W marketingu miast instrument ten służy głównie do pozyskiwania inwestorów oraz przekonywania mieszkańców miasta do podejmowanych przez władze lokalne działań – podczas spotkań, paneli dyskusyjnych, konferencji itp. W drugim z wymienionych ujęć techniki bezpośredniego kontaktu z odbiorcami mogą być traktowane jako forma konsultacji społecznych dających mieszkańcom poczucie, że ich zdanie na dany temat ma znaczenie, co z kolei rodzi ich przychylne postawy wobec realizowanych przedsięwzięć.

Public relations (PR) jako kolejny element *promotion-mix* to bodaj najważniejszy element kreowania wizerunku wszystkich organizacji niedochodowych, w tym jednostek terytorialnych. Pojęcie to rozumiane jest jako zestaw teorii i technik

#reklama

#aktywizacja sprzedaży

#promocja osobista

używanych do adaptacji organizacji do jej publiczności [Amerykański słownik socjologiczny, 1944] oraz jako przemyślane, planowe i systematyczne próby wytworzenia i podtrzymywania wzajemnego zrozumienia między organizacją a jej publicznością [Zemler, 1992, s. 15–19]. W przypadku marketingu miast public relations wiąże się z nadawaniem rozgłosu o tym, co dzieje się w mieście i utrzymywaniem w tym celu kontaktów z mediami, jak również z kształtowaniem pozytywnych relacji z mieszkańcami oraz utrzymywaniem dobrych kontaktów z innymi odbiorcami oferty miejskiej w celu budowania jego pozytywnego wizerunku.

Do najczęściej wykorzystywanych środków public relations zalicza się:

- ▶ utrzymywanie kontaktów z mediami (*media relations*), mające celu ukształtowanie takich relacji ze światem dziennikarskim, aby w prasie i innych mediach pojawiały się przyjazne informacje o mieście;
- ▶ lobbining, czyli podejmowanie wysiłków w celu przekonania decydentów do wydawania decyzji korzystnych dla strony lobującej. Lobbying na rzecz miasta może być realizowany w przedsiębiorstwach, organizacjach zrzeszających przedsiębiorców, a także np. na poziomie agend rządowych, w parlamencie, w instytucjach UE itp.;
- ▶ udział w targach i wystawach, na których można zaprezentować miasto i jego walory;
- ▶ organizowanie „drzwi otwartych”, umożliwiających różnym grupom odbiorców zapoznanie się „od kuchni” ze specyfiką funkcjonowania instytucji miejskich;
- ▶ sponsoring, który polega na finansowym, względnie rzeczowym i organizacyjnym wsparciu organizowanych w mieście wydarzeń, udzielanym w zamian za możliwość zaprezentowania sponsora oraz oferowanych przez niego produktów i usług odbiorcom tego przedsięwzięcia;
- ▶ własne media, czyli prowadzenie miejskich serwisów informacyjnych w formie tradycyjnej (gazeta, lokalna telewizja) lub internetowej (kanały wideo, media społecznościowe itp.), w których umieszcza się na bieżąco informacje na temat działalności samorządu, najważniejszych wydarzeń, historii miasta itp.

Ostatnim ze wskazanych narzędzi promocji pozostaje marketing przez wydarzenia. Warto podkreślić, że w literaturze przedmiotu *event marketing* bywa klasyfikowany jako jedno z narzędzi komunikacji, a zatem forma działalności PR. Wydaje się jednak, że w przypadku marketingu miast znaczenie wszelkiego rodzaju wydarzeń dla budowania jego wizerunku i kształtowania oferty megaprojektu terytorialnego jest na tyle istotne, że warto traktować marketing przez wydarzenia jako odrębną klasę narzędzi promocji. *Event marketing* to między innymi marketing koncertów, przedsięwzięć targowych, kongresów, festiwali, zawodów sportowych, konferencji naukowych, zjazdów, wystaw, aukcji, spektakli itp. Bardzo ważną cechą tej formy promocji pozostaje przy tym bezpośredniość kontaktów z odbiorcami, co przynosi efekty zarówno w wymiarze wizerunkowym, jaki i w zakresie komunikacji społecznej.

Klasyczna i bardzo popularna koncepcja 4P uległa z czasem licznym modyfikacjom, z których bodaj najpowszechniejszą jest koncepcja 7P, stosowana w marketingu działalności usługowej, gdzie pierwotne cztery komponenty uzupełniane są o trzy dodatkowe, tj. o ludzi (*people*), cechy fizyczne miejsca świadczenia usługi (*physical evidence*) oraz procesy (*processes*) (tab. 5.4). Ujęcie to może być wykorzystywane w przypadku niektórych usług publicznych, jednak z punktu widzenia holistycznego i zintegrowanego podejścia do procesów marketingowego zarządzania miastem koncepcję 4P uznaje się za podstawową, a stosowanie 7P ogranicza się zwykle do wybranych tylko typów działalności.

Tabela 5.4. Narzędzia marketingowe w ujęciu koncepcji 4P oraz 7P

Produkt (Product)	Cena (Price)	Dystrybucja (Place)	Promocja (Promotion)	Ludzie (People)	Cechy fizyczne (Physical evidence)	Procesy (Processes)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ zasięg ▶ jakość ▶ poziom ▶ znak firmowy ▶ linia usługowa ▶ gwarancja ▶ usługi posprzedażowe 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ poziom ▶ upusty, prowizje ▶ warunki płatnicze ▶ wartość w odczuciu klienta ▶ jakość/cena ▶ różnicowanie 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ lokalizacja ▶ dostępność ▶ kanały dystrybucji ▶ zasięg dystrybucji 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ reklama ▶ promocja sprzedaży ▶ promocja osobista ▶ public relations ▶ marketing przez wydarzenia (event marketing) ▶ city placement ▶ jet setting etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ personel: <ul style="list-style-type: none"> • trening • dyskrecja • zaangażowanie • umotywowanie • wygląd • zachowanie interpersonalne ▶ nastawienie 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ otoczenie: <ul style="list-style-type: none"> • umeblowanie • kolorystyka • rozwiązania wewnątrz • poziom hałasu ▶ udogodnienia ▶ wyraźne wskazówki 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ kierunki działania (polityki) ▶ procedury ▶ mechanizacja ▶ dyskrecja pracowników ▶ przywiązanie klientów ▶ dyskrecja klientów ▶ płynność działania

4P – podejście podstawowe

7P – rozszerzenie koncepcji 4P

Źródło: Szromnik, 2006, s. 68.

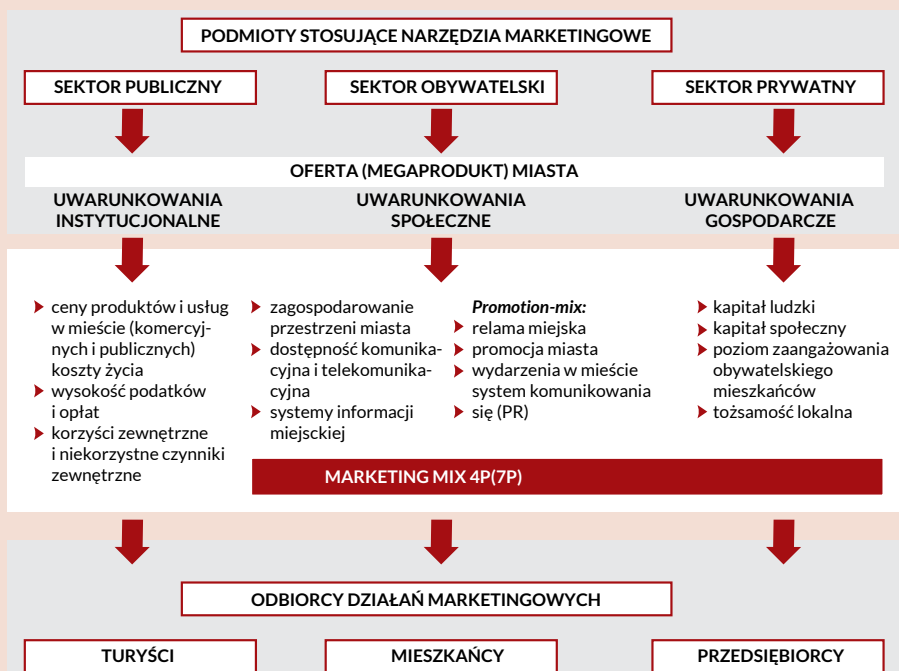
Podsumowując, o istocie marketingu miast świadczy zintegrowane podejście do zarządzania. Ujawnia się ono z jednej strony w stosowaniu marketingu mix, opartego na różnorodności wykorzystywanych narzędzi, a z drugiej strony w wielości podmiotów będących odbiorcami działań i podmiotów wykorzystujących narzędzia marketingowe (rys. 5.3). Zrównoważone podejście do procesów zarządzania miastem nakazuje zakładać, że podmiotami prowadzącymi działania marketingowe są nie tylko władze miejskie, ale też inne podmioty z sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego, przyczyniające się do eksponowania czynników decydujących o konkurencyjności, budowaniu silnej identyfikacji mieszkańców z miastem oraz budowaniu jego pozytywnego wizerunku. Jeśli zaś chodzi o ofertę składającą się na szeroko rozumiany megaprodukt (poprzez zróżnicowane subprodukty), o jej sile również decyduje złożoność, uwzględniająca czynniki gospodarcze, społeczne, instytucjonalne i środowiskowe.

Wreszcie marketing miasta adresowany jest do różnorodnych grup odbiorców – nie tylko tych bezpośrednio przyczyniających się do bogactwa jednostki terytorialnej (inwestorów, przedsiębiorców, zamożnych mieszkańców i turystów), lecz także innych osób, organizacji i instytucji, z pierwszego, drugiego i trzeciego sektora. „Marketingowe podejście do zarządzania miastem wydaje się tym samym silnie korespondować z ideą zrównoważonego rozwoju miast. W tym celu musi być jednak oparte na:

- ▶ różnorodności podmiotów stosujących narzędzia marketingowe,
- ▶ świadomości, że na megaprodukt miejski składają się złożone i współzależne uwarunkowania gospodarcze, instytucjonalne, społeczne i środowiskowe,

- konieczności równoważenia potrzeb odbiorców działań marketingowych (grup docelowych)” (rys. 5.3).

Rysunek 5.3. Zintegrowany marketing miasta wobec idei rozwoju zrównoważonego



Źródło: opracowanie własne.

Potrzeby różnorodnych użytkowników miast pozostają niemal nieograniczone, dlatego dobór grup, do których w pierwszej kolejności należy adresować podejmowane działania marketingowe, jawi się jako ważny krok o znaczeniu strategicznym. Określany on jest w literaturze marketingowej jako segmentacja i oznacza podział odbiorców działań na mniejsze, jednorodne wewnętrznie grupy, a następnie racjonalne i precyzyjne dopasowanie produktu i działań do ich wymagań. W celu przeprowadzenia prawidłowej i pełnej procedury segmentacji rynkowej konieczne jest wyodrębnienie poszczególnych grup działań marketingowych (*targeting*) na podstawie wielu złożonych kryteriów (demograficznych, geograficznych, psychologicznych itp.) [Sargeant, 2004, s. 89–106]. W marketingu terytorialnym można wyróżnić trzy główne typy segmentów:

- 1) segment mieszkańców i rezydentów jednostki terytorialnej (oprócz mieszkańców miast, do grupy tej zalicza się m.in. również lokalnych przedsiębiorców, liderów lokalnych, społecznie zaangażowanych obywateli etc.);
- 2) segmenty, które jednostka chce pozyskać i obsługiwać (m.in. nowi inwestorzy i turyści);
- 3) segmenty, których jednostka terytorialna chce unikać.

Jednym ze sposobów wykorzystania zasobów środowiska naturalnego w marketingu terytorialnym jest pozycjonowanie miast w oparciu o rankingi zielonych i ekologicznych miast. Nie stanowią one wprawdzie przykładów działań o charakterze stricte marketingowym, jednakże udział miast w tego typu przedsięwzięciach

można uznać za interesującą formę promocji ich „ekologicznego” wizerunku. Przykładami takich przedsięwzięć są:

- 1) Rankingi Miast Zrównoważonych oraz
- 2) Globalny indeks „zielonej” gospodarki (*Global Green Economy Index*).

Ranking Miast Zrównoważonych jest zestawieniem Stulecia Najbardziej Zielonych Destynacji Turystycznych Świata (*World's TOP 100 Green Destinations*), który porządkuje miasta świata nie tylko według ogólnego poziomu atrakcyjności turystycznej, ale uwzględnia też tzw. turystykę zrównoważoną. W tym kontekście za „zielone destynacje” uznaje się te miasta, regiony i uzdrowiska, które:

- ▶ wyraźnie wyróżniają się w obszarze działań na rzecz rozwoju zrównoważonego;
- ▶ postrzegane są jako „zielone” przez samych turystów;
- ▶ prowadzona przez nie polityka rozwoju turystyki jest zgodna z tzw. globalnymi kryteriami turystyki zrównoważonej (*Global Sustainable Tourism Criteria for Destinations*), opracowanymi przez Światową Radę Turystyki Zrównoważonej (GSTC).

Ranking oparto na wskaźniku syntetycznym, składającym się z mierników pogrupowanych w 12 obszarów (<http://greendestinations.info/top100/>, [dostęp: 10.10.2015]):

- 1) Dzika przyroda: W jakim stopniu miejsce oferuje możliwość obcowania z dziką przyrodą?
- 2) Zrównoważony krajobraz: Czy miejsce oferuje piękne widoki naturalnego krajobrazu? W przypadku miast w ocenie piękna krajobrazu uwzględnia się szczególnie obecność terenów zielonych.
- 3) Ochrona przed antropopresją: Do jakiego stopnia udaje się ochronić przyrodę przed presją ze strony ruchu turystycznego?
- 4) Bezpieczna kąpiel: Jakość higieniczna wody wykorzystywanej do kąpieli, oparta na ocenie badania jakości wody z ostatnich 1 roku–2 lat.
- 5) Czyste powietrze: Jakość powietrza atmosferycznego, oparta na wartościach wskaźników z ostatnich 1 roku–2 lat.
- 6) Kultura i tradycje: Czy miejsce jest interesujące z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego i lokalności jego charakteru? Pomiar oparty jest na danych statystycznych oraz opiniach odwiedzających.
- 7) Opinie turystów: Opinie odwiedzających o miejscu – wynik badania sondażowego (zoover.com).
- 8) Poczucie bezpieczeństwa: Jak bezpieczne jest miejsce w świetle statystyk dotyczących różnych typów przestępstw?
- 9) Prawa człowieka: Czy w danym miejscu przestrzegane są prawa człowieka (w zakresie praw kobiet, praw dzieci, handlu ludźmi, wolności prasy)? Pomiar oparty jest na statystykach i raportach ONZ.
- 10) Zielona gospodarka: W jakim stopniu turystyka przyczynia się do poprawy jakości środowiska i dobrostanu lokalnej ludności?
- 11) Polityka proekologiczna: Czy władze podejmują działania na rzecz zrównoważonego rozwoju? Dane oparte są na ocenach eksperckich.
- 12) Ogólna ocena ekspercka: Wyniki eksperckiej oceny polityki i działań w zakresie zrównoważonej turystyki.

Ocena w Rankingu Miast Zrównoważonych oparta jest na sekwencji czterech kroków:

- 1) Samoocena – jednostki terytorialne oceniają zgodność swej oferty turystycznej ze standardami zrównoważonej turystyki.
- 2) Weryfikacja oceny – wyniki samooceny są badane w konsultacji z przedsta-

wicielem organizacji certyfikującej oraz przyjmowany jest plan dokonywanie usprawnień.

- 3) Certyfikacja – jednostka terytorialna otrzymuje certyfikat określający jej miejsce w rankingu.
- 4) Monitoring i benchmarking – pomiar zgodności oferty turystycznej z zasadami zrównoważonego rozwoju odbywa się także po certyfikacji, w sposób ciągły, a pozyskiwane dane pozwalają na porównywanie się z najlepszymi oraz wykorzystywanie rozwiązań, które najlepszym miastom i regionom pozwoliły na osiągnięcia wysokiej pozycji w rankingu.

Tabela 5.6. Wyniki Rankingu Miast Zrównoważonych dla polskich miejscowości nadmorskich (2015)

Miejscowość	RANKING OGÓLNY	Dzika przyroda	Zrównoważony krajobraz	Ochrona przed antropopresją	Bezpieczna kąpiel	Czyste powietrze	Kultura i tradycje	Opinie turystów	Poczucie bezpieczeństwa	Prawa cztowireka	Zielona gospodarka	Polityka proekologiczna	Ogólna ocena ekspercka
	Skala 1-10												
Mrzeżyno	5,0	6,0	7,7	8,5	7,1	8,0	4,5	6,0	7,6	6,3	4,7	2,3	b.d.
Pobierowo	5,0	6,0	8,0	6,5	7,1	8,0	2,7	8,6	7,6	6,3	4,7	3,1	b.d.
Łeba	4,9	8,0	6,7	7,1	4,5	8,0	2,6	8,9	7,6	6,3	4,7	2,9	b.d.
Niechorze	4,8	6,0	6,9	7,3	7,1	8,0	3,0	7,9	7,6	6,3	4,7	2,3	b.d.
Hel	4,6	6,0	5,0	9,5	4,5	8,0	1,1	8,8	7,6	6,3	4,7	2,0	b.d.
Międzywodzie	4,6	6,0	8,0	6,5	7,1	7,0	2,7	8,5	7,6	6,3	4,3	2,3	b.d.
Świnoujście	4,5	4,0	2,9	8,3	7,1	6,0	1,3	7,4	7,6	6,3	4,5	2,9	b.d.
Łazy	4,2	6,0	7,0	5,4	0,0	8,0	1,7	6,7	7,6	6,3	4,7	2,8	b.d.
Darłowo - Darłowo	4,0	6,0	6,1	4,7	0,0	8,0	2,5	8,7	7,6	6,3	4,7	2,1	b.d.
Kołobrzeg	3,9	6,0	3,6	4,5	5,6	7,0	1,4	8,9	7,6	6,3	4,1	1,9	b.d.
Mielno - Unieście	3,7	6,0	6,4	3,2	2,2	8,0	0,7	7,7	7,6	6,3	4,7	2,1	b.d.
Sopot	3,7	4,0	2,3	3,5	7,1	6,0	0,7	9,4	7,6	6,3	3,8	2,4	b.d.
Gdańsk	3,5	4,0	3,4	3,3	5,6	5,0	2,2	8,9	7,6	6,3	3,7	1,6	b.d.

Źródło: <http://greendestinations.info/top100/>, [dostęp: 10.10.2015].

Powyższy ranking może być zatem rozumiany jako narzędzie adresowane do turystów ukierunkowanych na realizację w praktyce idei zrównoważonego rozwoju.

Umożliwia bowiem identyfikację jednostek terytorialnych podejmujących aktywne działanie w tym kierunku oraz pozycjonowanie ich względem siebie. Ranking opiera się przede wszystkim na tzw. zasadach tworzenia miejsc turystyki zrównoważonej, akceptowanych przez miasta i regiony mające ambicje rozwoju turystyki opartej na jakości, podtrzymywalności rozwoju oraz przejrzystości praktyk rynkowych. Do zasad tych należą:

- 1) „Myśl globalnie, działaj lokalnie”: należy rozwijać podejście strategiczne do założeń zrównoważonego rozwoju, oparte jednak na realizacji lokalnych ambicji.
- 2) Silna gospodarka lokalna: zrównoważona turystyka powinna być oparta na synergii między lokalnymi przedsiębiorcami i lokalną społecznością.
- 3) Przejrzystość: podejmowane działania powinny być oparte na otwartej polityce komunikacyjnej jednostek terytorialnych.

Globalny indeks „zielonej” gospodarki jest drugim coraz bardziej rozpoznawalnym rankingiem jednostek terytorialnych uwzględniającym zagadnienia zrównoważonego rozwoju. Przedsięwzięcie realizowane jest od 2010 roku przez firmę konsultingową Dual Citizen, wyspecjalizowaną w doradztwie w zakresie zrównoważonego rozwoju. Do tej pory wydano cztery raporty prezentujące rankingi „zielonej konkurencyjności” krajów i miast. Ostatni z rankingów obejmuje swym zasięgiem 60 krajów i 70 miast na świecie. Ranking oparty jest na obliczaniu wartości wskaźnika syntetycznego, który w 2014 roku obejmował 32 wskaźniki ujęte w cztery grupy tematyczne (<http://dualcitizeninc.com/GGEI-Report2014.pdf>, [dostęp 10.10.2015]):

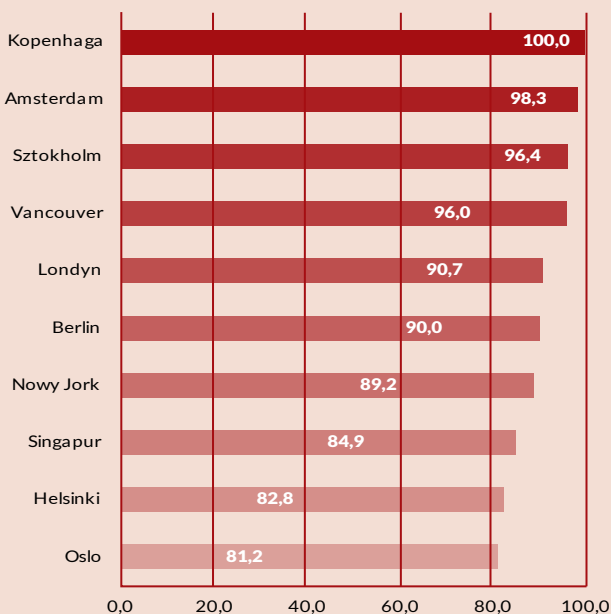
- 1) Przywództwo w zakresie zmiany klimatu:
 - a) Deklaracje szefów państw w stosunku do problemów środowiskowych;
 - b) Informacje medialne na temat problemów środowiskowych;
 - c) Wystąpienia narodowe na forach i kongresach poświęconych środowisku;
 - d) Osiągnięte wskaźniki w zakresie celów związanych z ograniczeniem zmian klimatycznych;
 - e) Sektory wpływające na efektywność energetyczną;
 - f) Budownictwo (udział budynków posiadających certyfikaty energetyczne).
- 2) Transport (emisje zanieczyszczeń do środowiska generowane przez transport):
 - a) Sektor energetyczny (udział energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym);
 - b) Turystyka (działania podejmowane na rzecz rozwoju zrównoważonego transportu).
- 3) Rynek i inwestycje:
 - a) Inwestycje w odnawialne źródła energii;
 - b) Liczba innowacji wprowadzanych w zakresie technologii ochrony środowiska;
 - c) Poziom komercjalizacji technologii ochrony środowiska;
 - d) Udogodnienia prawno-administracyjne dla realizacji inwestycji prośrodowiskowych.
- 4) Środowisko i kapitał naturalny:
 - a) Rozwiązania prośrodowiskowe w rolnictwie;
 - b) Jakość powietrza;
 - c) Jakość wody;
 - d) Bioróżnorodność i habitat;
 - e) Rozwiązania prośrodowiskowe w rybołówstwie;
 - f) Zalesienie i tereny zielone.

Tabela 5.7. *Global Green Economy Index 2014* (countries)

Miejsce	Państwo	Wskaźnik	Miejsce	Państwo	Wskaźnik
1	Szwecja	96,3	...		
2	Kostaryka	96,2	51	Panama	41,5
3	Norwegia	92,3	52	Maroko	41,5
4	Kolumbia	91,7	53	Mozambik	41,0
5	Austria	91,5	54	Indonezja	40,3
6	Szwajcaria	84,8	55	Chiny	40,1
7	Zambia	73,6	56	Polska	37,1
8	Portugalia	70,2	57	Senegal	33,4
9	Niemcy	68,1	58	Katar	33,3
10	Chile	67,9	59	Wietnam	32,2
			60	Mongolia	29,5

Źródło: <http://dualcitiizeninc.com/GGEI-Report2014.pdf>, [dostęp: 10.10.2015].

Wykres 5.1. *Global Green Economy Index 2014* (cities)

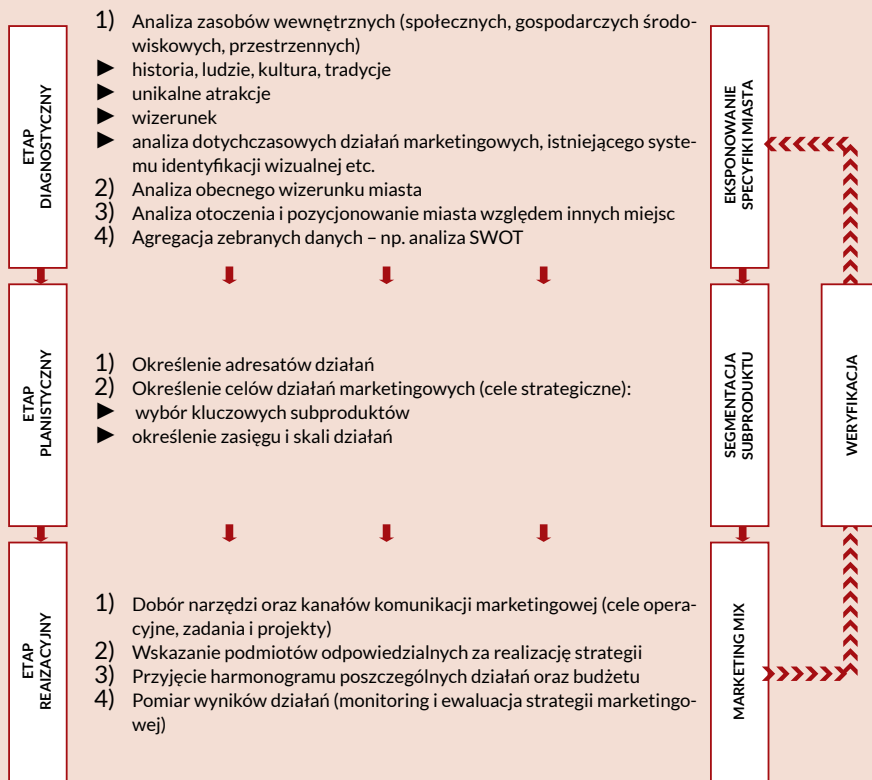


Źródło: <http://dualcitiizeninc.com/GGEI-Report2014.pdf>, [dostęp: 10.10.2015].

5.3. Formułowanie strategii marketingowych miast

Obecnie trudno znaleźć miasta, które nie stosowałyby technik marketingowych w celu promocji, z chęci poprawy wizerunku, budowania marki i zwiększania jej rozpoznawalności. Nie zawsze jednak działania te są wewnętrznie spójne (np. różne podmioty w mieście starają się je promować w odmienny sposób), niewystarczająco wyraziste (często różne miasta próbują promować się w podobny sposób, nie eksponując swoich specyficznych walorów) i wystarczająco trwałe (np. wiele kampanii promocyjnych miast jest zbyt krótkich, by zdążyły utkwąć w świadomości odbiorców). W celu zwiększenia skuteczności działań marketingowych należy je w odpowiedni sposób skoordynować i zaplanować. Osiągnięcie tego celu możliwe jest za pomocą opracowania i wdrożenia strategii marketingowej, rozumianej jako zaplanowany zestaw skoordynowanych działań, adresowanych do z góry zdefiniowanej grupy odbiorców, zorientowanych na długoterminowe cele. Strategia jest zatem najważniejszym dokumentem i jednocześnie narzędziem, w którym zawarta jest kompozycja konkretnych technik w zakresie działalności marketingowej miasta. Choć żadne akty prawne nie zobowiązują polskich samorządów do opracowywania i realizacji strategii marketingowej, coraz więcej z nich uświadamia sobie zasadność ich przyjmowania. Strategia marketingowa formułowana jest sekwencyjnie i składa się z etapów diagnostycznego, planistycznego oraz realizacyjnego (rys. 5.4).

Rysunek 5.4. Etapy formułowania strategii marketingowej



Źródło: opracowanie własne. Zob. też Florek, Augustyn, 2011, s. 44.

Etap diagnostyczny ma na celu uchwycenie kluczowych elementów decydujących o specyfice miasta, pozwalających na pozycjonowanie jego wizerunku i oferty składających się na megaprodukt, względem innych jednostek terytorialnych. Diagnostyce tej służy analiza zasobów społecznych, gospodarczych, środowiskowych i przestrzennych miasta, stanowiących o jego wyjątkowości. Część diagnostyczna strategii ma także na celu podjęcie badań marketingowych, weryfikujących dotychczasowy wizerunek pod względem jego rozpoznawalności oraz tego, czy jest on negatywny, czy pozytywny. Ponadto ważne jest na tym etapie analizowanie dotychczasowych działań marketingowych pod kątem ich skuteczności i efektywności. Efektem badań i analiz podejmowanych w diagnozie strategicznej jest jej syntetyczne podsumowanie, najczęściej w formie popularnej analizy SWOT.

Kluczowy z punktu widzenia trafnego wskazania celów działalności marketingowej jest drugi etap formułowania strategii, w którym należy dokonać wyboru kluczowych adresatów działań (grupy docelowe, segmentacja) oraz kluczowych subproduktów w formie celów strategicznych. Nie oznacza to, że inni potencjalni odbiorcy działań marketingowych oraz inne elementy oferty składającej się na megaprodukt terytorialny są mniej ważni/mniej ważne. Oznacza to jedynie, że w warunkach ograniczonej środków na promocję i inne działania marketingowe (dość powszechnej we współczesnych czasach) należy podjąć strategiczną decyzję, jakie w najbliższych latach potrzeby będą zaspokajane, jakie elementy wizerunku miasta będą najsilniej eksponowane oraz do jakiego typu odbiorców będą adresowane działania marketingowe. Choć nie może się to odbywać kosztem pozostałych użytkowników miasta, strategia ma za zadanie wyraźnie sygnalizować, których z nich dotyczą priorytety.

O skuteczności realizacji kluczowych (strategicznym) celów marketingowych decydują jednakże trafność i skuteczność działań podejmowanych w ostatnim, tzw. realizacyjnym etapie procesu strategicznego. W przypadku marketingu etap ten dotyczy odpowiedniego doboru narzędzi składających się na kompozycję 4P lub 7P, w strategiach marketingowych formułowanych jako cele szczegółowe (operacyjne), zadania i konkretne projekty. Ważnym elementem tego doboru pozostaje ponadto wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację strategii oraz założenie stosownego budżetu dla poszczególnych działań. Precyzyjne formułowanie celów oraz wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację pozwala z kolei na opracowanie systemu monitoringu oraz oceny skuteczności wdrażanych działań w ramach strategii marketingowej w kolejnych latach jej realizacji. Ten ostatni element jest o tyle istotny, że służy weryfikacji podjętych wcześniej decyzji strategicznych i stanowi punkt wyjścia do rewizji i aktualizacji strategii w przyszłości. Warto bowiem pamiętać, że proces wdrażania strategii marketingowej, jak każdy proces zarządzania strategicznego, ma charakter cykliczny (rys. 5.4). Z drugiej strony koncentracja na kluczowych grupach docelowych i kluczowych „produktach” miejskich nie może zabijać miejskiej różnorodności i wykluczać innych użytkowników miasta. Zawsze bowiem istnieje ryzyko, że „zakończony sukcesem branding miasta może wymagać wykluczenia lub pozbycia się każdego i wszystkiego, co nie pasuje do jego marki”, co byłoby sprzeczne z ideą miasta zrównoważonego [Harvey, 2012, s. 123].

5.4. Wizualny marketing miasta

Wśród specjalistów do spraw marketingu popularne jest stwierdzenie, że nigdy nie ma się drugiej okazji, żeby zrobić pierwsze wrażenie. Szczególnie dostrzegalne staje się to w marketingu miast, gdzie zmysł wzroku wydaje się podstawowym zmysłem percepcji przestrzeni. Do kluczowych elementów składających się na wizualny marketing miasta należą herb, kolorystyka, symbole kojarzące się z miastem,

znakowanie środków transportu, wystrój wnętrz oraz specyficzna architektura. Ważną rolę odgrywają ponadto elementy świetlne, np. oświetlenie miasta (w tym atrakcyjność okazynego oświetlenia świątecznego) czy wreszcie, jeśli nie przede wszystkim, reklamy.

Każde miasto na świecie składa się z tego, co materialne (tzw. *polis*): budowli, ulic, parków itd. i tego, co niematerialne (tzw. *metapolis*), czyli ludzkich, subiektywnych doświadczeń miasta, postrzegania przestrzeni miejskich, wyobrażeń na ich temat i doznanych w nich przeżyć [Janiak, 2006, s. 25]. Obie te warstwy są nierozzerwalne, wzajemnie się współtworzą, a wszelkie zmiany elementów materialnej tkanki miasta odzwierciedlane są w świadomości mieszkańców, którzy codziennie doświadczają otaczającej ich przestrzeni [Tobiasz-Lis, 2010, s. 103].

Uogólniony mentalny wizerunek materialnego świata zewnętrznego ugruntowany w umyśle człowieka jest kluczowym ogniwem procesu poszukiwania drogi. Klarowny obraz miasta umożliwia łatwe i szybkie przemieszczanie się: znajdowanie czyjeś domu, policjanta lub sklepu z pasmanterią. Uporządkowane środowisko wizualne miasta ma jednak więcej zalet: może być szeroką ramą odniesienia, organizatorem działań, przekonań i wiedzy [Lynch, 2011, s. 5]. Dzięki napotykanym i obserwowanym w przestrzeni miast obrazom i hasłom miejsca zapisują się w ludzkiej pamięci i tworzą bezpośrednie powiązania między oczekiwaniami i rzeczywistością. Wizerunek i logo miasta są podsumowaniem i uproszczeniem wyobrażeń, jakie mają o nim mieszkańcy czy ludzie spoza miasta [Tobiasz-Lis, 2010, s. 103]. Obrazy te tworzą zwykle uproszczenia w umysłach odbiorców (zwane mapami mentalnymi), na które składają się kluczowe elementy wyróżnione, tj. drogi, krawędzie, dzielnice i rejony, punkty węzłowe i wyeksponowane w przestrzeni miasta punkty orientacyjne [Lynch, 2011, s. 54–86].

Wizualny marketing miasta może zatem przyjmować wiele form – od spektakularnej gry światłem w trakcie wielkoskalowych wydarzeń, poprzez tworzenie przyjaznej szaty informacyjnej miasta, po stosowanie jednolitych systemów identyfikacji wizualnej w drukach i dokumentach urzędowych opracowywanych w agendach samorządu miejskiego (urząd miasta, miejskie jednostki organizacyjne, spółki miejskie). Spośród tych elementów szczególną uwagę warto zwrócić na spójność systemów informacji miejskiej (SIM), odpowiedzialnych w kompozycji marketingu mix za swoistą dystrybucję produktów terytorialnych, jak również na zagadnienie reklamy w przestrzeni zurbanizowanej, która z jednej strony stanowi jej nieodzowny i ważny element, ale z drugiej strony, gdy jest niekontrolowana, może szpecić krajobraz miejski.

5.4.1. Przyjazne użytkownikom systemy informacji miejskiej

Mając na uwadze, że użytkownicy odbierają przestrzeń miejską przez pryzmat indywidualnej percepcji (fot. 5.1), z punktu widzenia marketingu miejskiego niezbędne jest podejmowanie prób jej obiektywizacji. Służyć temu powinien dobrze zaprojektowany system informacji miejskiej (SIM), czyli zestaw jednolitych pod względem wizualnym, architektonicznym i konstrukcyjnym nośników przekazujących informacje o charakterze miejskim. Zawiera on także elementy informacji o mieście, takie jak informacje topograficzne wskazujące trasy przejazdu w obrębie miasta oraz na poziomie lokalnym, informacje turystyczne czy w końcu informacje o nazwach ulic i adresach budynków [Kowalczyk, 2004, s. 196–197].

Treści zawarte w ramach SIM składają się zatem z wielu nośników informacji, do których zalicza się przede wszystkim:

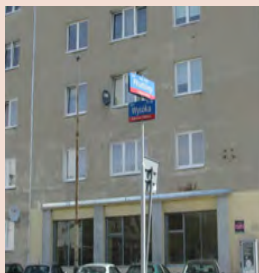
- ▶ słupki kierunkowe, wskazujące nazwy ulic i kierujące do ważnych obiektów miasta;

- ▶ tablice z nazwami ulic, dzielnic, numerami budynków itp., instalowane na budynkach lub na słupach;
- ▶ duże tablice o charakterze kierunkowym lub informacyjnym, przeznaczone najczęściej dla ruchu kołowego;
- ▶ podświetlane tablice, gabloty i tablice o zmiennej treści – mogą przekazywać dowolną informację, najczęściej jednak umieszcza się na nich mapy i plany, względnie informacje turystyczne;
- ▶ wiaty przystankowe, które służą prezentacji nie tylko planów i rozkładów jazdy, lecz także innych informacji miejskich (są często nośnikami reklamy).

Do systemu informacji miejskiej należy także zaliczyć wiele elementów stanowiących jego wizualne dopełnienie. Wśród nich można wskazać elementy małej architektury (np. ławki, kosze na śmieci, donice, osłony na drzewa, barierki przyuliczne). Ponadto ważnym dopełnieniem SIM są dzisiaj rozwiązania informatyczne, tj. informacja miejska dostępna w Internecie, za pomocą aplikacji mobilnych, wykorzystująca technologie typu GIS i GPS. System informacji miejskiej powinien zatem posiadać następujące cechy (fot. 5.1):

- 1) Jednolitość z punktu widzenia stosowanych nośników i rozwiązań graficznych.
- 2) Czytelność dla możliwie dużej grupy odbiorców, uwzględniająca potrzeby osób starszych, dzieci (często komunikaty tekstowe można zastąpić ikonografią) czy obcokrajowców (coraz częściej SIM uwzględnia nazwy w więcej niż jednym języku, gdzie jako najbardziej uniwersalny funkcjonuje język angielski). O czytelności decyduje ponadto względna prostota w interpretacji przekazywanych komunikatów.
- 3) Kompleksowość przekazywanych informacji.
- 4) Spójność z innymi elementami przestrzeni miejskiej oraz innymi elementami systemu informacji o mieście.

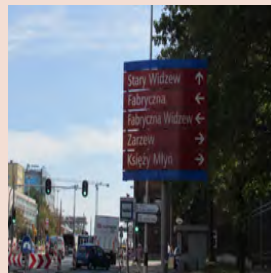
Fotografia 5.1. Wybrane elementy systemu informacji miejskiej w Łodzi



(a) Standardowe tablice z nazwami ulic



(b) Tablice z nazwami ulic stosowane w zabytkowych częściach miasta



(c) Tablice dla ruchu kołowego (kierunkowskazy)

Fot. M. E. Sokolowicz

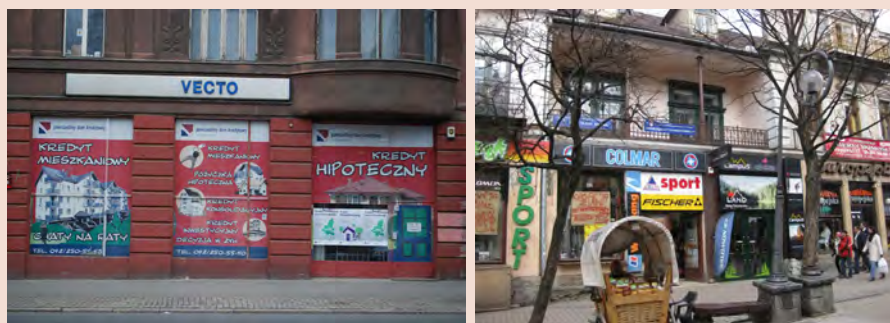
Należy jednak mieć na uwadze przede wszystkim fakt, że SIM nie funkcjonuje w oderwaniu od pozostałych elementów informacji o mieście, jakimi są m.in. nośniki informacji o prowadzonej działalności gospodarczej (szyldy), reklama wizualna oraz inne oznaczenia, niepozostające pod bezpośrednią kontrolą samorządu miasta. Podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu informacji o mieście powinny

o tym pamiętać i dążyć do zapewnienia komplementarności SIM z pozostałymi elementami. Może się to odbywać poprzez konsultowanie z prywatnymi właścicielami nieruchomości i przedsiębiorców kształtu i formy stosowanych przez nich nośników. Na terenach i obiektach zabytkowych może przyjmować formę nakazową (wytoczne konserwatorskie), jednak równie często może polegać na formułowaniu porad i wytycznych, do których podmioty prywatne będą stosować się w sposób dobrowolny.

5.4.2. Poszukiwanie równowagi między komercją a estetyką – reklama w przestrzeni miasta

W gospodarce rynkowej reklama zewnętrzna (tzw. *outdoor*) jest nieodzownym elementem krajobrazu miejskiego. Trudno sobie wyobrazić miasta bez reklam choćby dlatego, że historia reklamy wizualnej sięga już czasów starożytnych i sprzedający zawsze dążyli i będą dążyć (zgodnie z podstawowymi zasadami i technikami marketingu) do reklamowania i promocji swych ofert. Współcześnie jednak w warunkach polskich zauważa się wyraźny nadmiar nośników reklamowych i brak przestrzegania jakichkolwiek standardów w zakresie liczby nośników reklamowych, ich wielkości oraz formy (fot. 5.2). W efekcie przestrzeń miasta jest wręcz zawłaszczana, wynajmowana przez reklamodawców i ich, dysponujących odpowiednimi środkami technicznymi, pośredników. Choć jest dobrem publicznym, jest wykorzystywana w działalności komercyjnej [Czyński, Ostrowski, 2011, s. 213]. Wielkopowierzchniowe reklamy, przesłaniające elewacje budynków, pozbawiające je detalu i cech indywidualnych, odbierają także ludziom jedną z możliwości identyfikacji z przestrzenią, istotną choćby dla zdolności orientacji przestrzennej [Czyński, Ostrowski, 2011, s. 218].

Fotografia 5.2. Przykłady zaśmiecenia miasta reklamami – dominacja reklamy w przestrzeni publicznej



Fot. M. E. Sokolowicz

Do kluczowych problemów związanych z brakiem regulacji rynku reklamy wizualnej w Polsce można zliczyć:

- ▶ brak określonej granicy liczby i wielkości nośników reklamowych, a także minimalnych odległości pomiędzy nimi;
- ▶ brak wyznaczonych stref o szczególnym znaczeniu, całkowicie wolnych od reklam;
- ▶ skomplikowane i nieczytelne przepisy prawa (w polskim prawie pojęcie reklamy zdefiniowane jest w kilkunastu aktach prawnych w różny sposób);

- ▶ ograniczony wpływ samorządów na kontrolę legalności reklam;
- ▶ mała dolegliwość kar za nielegalnie umieszczone reklamy (nakładane za nie kary są wielokrotnie niższe od przychodów z tytułu ich eksploatacji);
- ▶ brak instytucji jednoznacznie odpowiedzialnej za kontrolę rynku reklamy zewnętrznej.

Kluczowym problemem z punktu widzenia marketingu terytorialnego nie jest oczywiście sama obecność reklam (samorządy miast przecież także stosują reklamę w działalności marketingowej), ale ich nadmiar w przestrzeni publicznej. Wyzwaniem dla polskich miast pozostaje zdefiniowanie pojęcia „nadmiar” i podjęcie decyzji, do jakiego stopnia liczba i forma nośników reklamy komercyjnej pozostają pożądane w przestrzeni publicznej, a po przekroczeniu jakiego poziomu zaczynają one w niej dominować. Określenie tego poziomu nie jest łatwe, bowiem zależy od wielkości i struktury miasta, liczby jego użytkowników, poziomu świadomości społecznej i związanej z nią akceptacji lub jej braku dla reklamy (fot. 5.2).

Wydaje się, że obecnie najlepszą metodą osiągnięcia tego celu jest porównywanie liczby i form reklamowych w miastach polskich na tle miast w państwach, w których zjawisko to jest lepiej kontrolowane przez różnorodne przepisy w zakresie prawa zagospodarowania przestrzennego (większość państw tzw. starej UE). Przykłady stamtąd pokazują bowiem, że można wprowadzać metody kontroli reklamy w mieście niekoniecznie poprzez jej całkowite zakazanie, ale właśnie przez poszukiwanie stosownej równowagi między komercją a estetyką i ładem przestrzennym w mieście (fot. 5.3).

Fotografia 5.3. Przykłady kontrolowanej przestrzeni reklamowej w miastach



(a) Przykład umiarkowanej liczby reklam na jednej z berlińskich ulic (Niemcy)



(b) Przykład efektów silnej kontroli liczby i formy reklam na głównej ulicy w Lyonie (Francja)



(c) Przykład efektów silnej kontroli liczby i formy reklam w centrum Kopenhagi (Dania)



(d) Przykład miejscowości o dużych walorach historycznych (miasto średniowieczne) wolnej od reklam w Saint-Guilhem-le-Désert (Francja)

Fot. Mariusz E. Sokolowicz

Warto dodać, że w warunkach polskiego prawodawstwa w 2015 roku pojawił się nowy instrument mający na celu rozwiązanie problemu nadmiaru reklamy w przestrzeni miast. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwana też „ustawą krajobrazową”, wprowadza zmiany przede wszystkim w zapisach prawa budowlanego oraz prawa w zakresie planowania przestrzennego. Zgodnie z jej zapisami samorządy polskich województw są zobowiązane do przygotowania tzw. audytów krajobrazowych, w których wskazuje się m.in. strefy wymagające ochrony i których zapisy są wiążące dla samorządów lokalnych. W przypadku samorządów gminnych (w tym miejskich) natomiast ustawa wyposaża je w szereg prerogatyw w zakresie kontroli liczby i form rozwiązań reklamowych w przestrzeni. Należą do nich przyjmowane w formie uchwały rady gminy zasady sytuowania obiektów reklamowych, a także zakaz umieszczania takich obiektów lub możliwość nałożenia na właściciela nieruchomości oszpecającej krajobraz grzywny na wysokości do 10 tys. złotych w przypadku osób fizycznych i 50 tys. złotych jednorazowo w przypadku osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej, z nakazem usunięcia lub zmiany tej reklamy, jeśli nie odpowiada ona wymogom określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego ustawa wprowadza zakaz umieszczania w okolicach jezdni ruchomych obrazów, zmieniających obraz częściej niż raz na 10 sekund i emitujących zbyt jasne światło oraz zakaz sytuowania wszelkich reklam na terenach niezabudowanych, z wyjątkiem okolic parkingów i miejsc obsługi podróżnych.

Ponadto ustawa wprowadza nową kategorię dochodu jednostek samorządu terytorialnego. Jest nią opłata reklamowa, wprowadzana zapisami uchwały dotyczącej warunków sytuowania obiektów reklamowych. Będzie one pobierana od właścicieli nieruchomości niezależnie od tego, czy na należących do niego urządzeniach będzie w danym momencie eksponowana jakakolwiek reklama.

Przyjęcie powyższych rozwiązań pozwala domniemywać, że zagadnienie równowagi między wykorzystywaniem reklam w przestrzeni miejskiej a ochroną miejskiego krajobrazu stało się ważnym problemem społecznym. Warto zauważyć, że Polska znajduje się dopiero na początku drogi pozwalającej na przyjęcie stosownych rozwiązań godzących komercję i estetykę w mieście i można się spodziewać, że w najbliższych latach będą one szeroko dyskutowanym problemem w marketingu miast.

Bibliografia

- Altkorn J. (red.) (1998), *Podstawy marketingu*, Instytut Marketingu, Kraków.
- Amerykański słownik socjologiczny (1944).
- Ashworth G.J., Voogd H. (1990), *Selling the City. Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, Belhaven Press, London.
- Czornik M. (2000), *Promocja miasta*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Czyński M., Ostrowski M. (2011), *Reklama w przestrzeni publicznej miasta*, „Przestrzeń i Forma” nr 16.
- Dymna E., Rutkiewicz M. (2009), *Polski outdoor. Reklama w przestrzeni publicznej*, Wydawnictwo Klucze, Warszawa.
- Fine S.H. (red.) (1992), *Marketing the Public Sector. Promoting the Causes of Public & Nonprofit Agencies*, Transaction Publishers, Rutgers University, New Jersey.

- Florek M., Augustyn A. (2011), *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Best Place, Warszawa.
- Glińska E., Florek M., Kowalewska A. (2009), *Wizerunek miasta. Od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kluwer Polska., Warszawa.
- Harvey D. (2012), *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Wydawnictwo Bęc z miana, Warszawa.
- Janiak M. (2006), *Definiowanie to proces. Twórzmy łódzkie metapolis*, „Kronika Miasta Łodzi” nr 1.
- Kędzior Z. (red.) (2005), *Badania rynku. Metody i zastosowania*, PWE, Warszawa.
- Kotler Ph. (2005), *Marketing*, Rebis, Poznań.
- Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V. (1999), *Principles of Marketing. Second European Edition*, Prentice Hall Europe.
- Kotler Ph. (1975), *Marketing for nonprofit organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Kowalczyk L. (2004), *Zarządzanie miastem*, [w:] R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Kramer T. (1995), *Podstawy marketingu*, PWE, Warszawa.
- Lynch K. (2011), *Obraz miasta*, Archiwolta, Kraków.
- Łuczak A. (1999), *Miasto i produkt miejski jako zagadnienia marketingowe*, „Samorząd Terytorialny” nr 11.
- Markowski T. (2006) (red.), *Marketing terytorialny*, Studia KPZK, t. CXVI.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
- McCarthy J. (1960), *Basic Marketing: A Managerial Approach*, 13th ed., Irwin, Homewood, Il.
- Milewski R., Kwiatkowski E. (2007), *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa.
- Nowacka A., Nowacki R. (2004), *Podstawy marketingu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Nowak J.F., Potkański T. (2008), *Upowszechnianie zarządzania marketingowego w polskich samorządach terytorialnych*, [w:] M. Florek, K. Janiszewska (red.), *Marketing terytorialny. Studia przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M.E. (2011), *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki–innowacje–korporacje transnarodowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Sargeant A. (2004), *Marketing w organizacjach nonprofit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Szromnik A. (red.) (2007), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Szromnik A. (1996), *Marketing komunalny. Rynkowa koncepcja zarządzania gminą*, „Samorząd Terytorialny” nr 2.
- Szromnik A. (1997), *Marketing terytorialny – geneza, rynki docelowe i podmioty oddziaływania*, [w:] T. Domański (red.), *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, Centrum Badań i Studiów Francuskich, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Tobiasz-Lis P. (2010), *Wyobrażenie Łodzi w świadomości mieszkańców w kształtowaniu wizerunku metropolii*, [w:] A. Suliborski, Z. Przygodzki (red.), *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Wiszniewski R. (1999), *Marketing w administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

Zemler Z. (1992), *Public Relations. Kreowanie reputacji firmy*, Poltext, Warszawa.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.06>

Aleksandra Nowakowska*
Zbigniew Przygodzki**

**ZINTEGROWANE METODY
I NARZĘDZIA ZARZĄDZANIA MIASTEM**



**Dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: olanow@uni.lodz.pl*

***Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: zbigniew.przygodzki@uni.lodz.pl*

6.1. Nowe metody i narzędzia zarządzania miastem

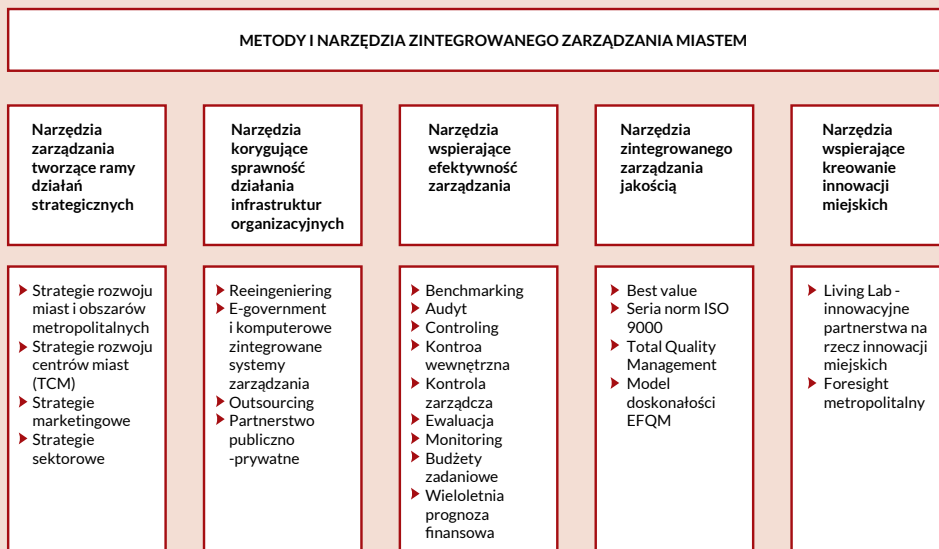
Miasta to systemy o bardzo złożonej strukturze interesów, celów i podmiotów. Wielowymiarowość płaszczyzn ich rozwoju, współzależność procesów oraz niejednokrotnie sprzeczność interesów powodują, że trudno określić model i wzór polityki rozwoju. Nie oznacza to jednak, że systemy te pozostają bezwładne i dryfują w przestrzeni społeczno-ekonomicznej, a ich los uzależniony jest wyłącznie od warunków otoczenia zewnętrznego. Miastami można, a nawet należy w sposób świadomy zarządzać. Procesy rozwoju w miejskiej skali przestrzeni społecznej, instytucjonalnej i geograficznej są sterowalne. Zarządzanie odbywa się według schematu: planuj, organizuj, decyduj, motywuj, kontroluj. Korzystając z tej wiedzy, już w latach 80. XX w. zaczęto wdrażać systemy i narzędzia sprawdzone wcześniej w przedsiębiorstwach, aby podnieść skuteczność i efektywność realizacji miejskiej polityki rozwoju. Działania zbliżające sektor publiczny do rynkowych warunków działania rozwijane są do dziś w ramach modelu Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM). Promowana jest profesjonalizacja procesów zarządzania – menedżerski styl zarządzania w sektorze publicznym. Ważne stało się określanie standardów, reguł i mierników działalności, odchodzi się od kontroli nakładów i procedur na rzecz pomiaru wyników w celu dążenia do doskonałości i wysokich standardów jakości. Wprowadza się preferencje dla własności prywatnej, konkurencyjnego świadczenia usług i zlecenia ich wykonawstwa na zewnątrz, zastępując tym samym hierarchiczne modele administracji strukturami zdecentralizowanymi.

Niewątpliwie jednak rozwój społeczności miejskich ujawnił nowe potrzeby i jednocześnie możliwości kształtowania procesów zarządczych. Władze miejskie, dbając o budowanie nowych ram rozwoju demokracji, starają się przechodzić od demokracji wyborczej do społeczeństwa demokratycznego, traktując obywateli nie tylko jako wyborców, ale też współdecydentów, kreatorów wspólnego dobra. Zachowania takie przyjęły nazwę modelu *Public Governance*, inaczej nazywanego partycypacyjnym modelem zarządzania. Inicjatywa obywatelska uważana jest za istotny mechanizm kształtowania efektywnej i skutecznej polityki rozwoju [Bosiacki, Izdebski, Nelicki, Zachariasz, 2010, s. 11–30] (zob. rozdział *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*).

W konsekwencji, opierając się na NPM, *Public Governance* lub innych modelach pokrewnych, władze miast dysponują dziś szerokim instrumentarium w zakresie prowadzenia polityki rozwoju. Wiele narzędzi zarządzania zostało na nowo zdefiniowanych na gruncie organizacji sektora publicznego, inne skutecznie można było adaptować. Zmieniające się warunki otoczenia i oczekiwania użytkowników miast nieustannie jednak determinują poszukiwania nowych, lepszych rozwiązań. W szczególności pożądane są narzędzia integrujące właściwości różnych interesariuszy obecnych w mieście; wykorzystujące w zarządzaniu różne perspektywy, punkty widzenia i podmioty; narzędzia usprawniające procesy zarządcze w kontekście aktualnych i przyszłych potrzeb użytkowników. Katalog wybranych najczęściej wykorzystywanych nowych systemów i narzędzi na rzecz zintegrowanego zarządzania miastem można przedstawić w następującym układzie (rys. 6.1):

- ▶ narzędzia zarządzania tworzące ramy działań strategicznych;
- ▶ narzędzia korygujące sprawność działania struktur organizacyjnych;
- ▶ narzędzia wspierające efektywność zarządzania;
- ▶ narzędzia zintegrowanego zarządzania jakością;
- ▶ narzędzia wspierające kreowanie innowacji miejskich.

Rysunek 6.1. Wybrane nowe systemy i narzędzia na rzecz zintegrowanego zarządzania miastem



Źródło: opracowanie własne.

6.2. Narzędzia zintegrowanego zarządzania na poziomie strategicznym

Planowanie i zarządzanie strategiczne są podstawowymi procesami decydującymi o skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Ich brak w polityce rozwoju sugeruje nieodpowiedzialność i krótkowzroczność decydentów miejskich. Planowanie strategiczne w miastach jest wynikiem upowszechnienia się koncepcji *New Public Management* postulującej wykorzystanie w zarządzaniu miastem metod, technik i narzędzi wcześniej właściwych jedynie dla biznesu. Strategie rozwoju zadomowiły się także w polskiej sferze publicznej. Miasta oraz inne podmioty publiczne często wykorzystują zarządzanie strategiczne, a w szczególności strategie w realizacji polityki rozwoju. Można także obserwować wzrost ich użyteczności, z jednej strony dzięki profesjonalizacji przygotowania dokumentów strategicznych, a z drugiej strony dzięki zwiększającej się odpowiedzialności lokalnych aktorów za ich wdrażanie. Metodyka planowania strategicznego na przestrzeni lat ewoluowała jedynie w niewielkim zakresie, natomiast w polskiej sferze publicznej ujawniły się nowe potrzeby skłaniające do implementacji tych narzędzi. Nowe najważniejsze sfery zastosowań zarządzania strategicznego to:

- ▶ strategie rozwoju miast i obszarów metropolitalnych (lub szerszej obszarów funkcjonalnych);
- ▶ strategie rozwoju centrów miast (TCM);
- ▶ strategie marketingowe;
- ▶ strategie sektorowe.

Strategie rozwoju miast i obszarów metropolitalnych stają się koniecznością na skutek postępujących procesów urbanizacji oraz intensyfikacji procesów roz-

lewnia się miast (*urban sprawl*). Brak odpowiedniego planowania przestrzennego sprawia, że tak zwane obszary międzymiejskie, szczególnie w dużych aglomeracjach, podlegają procesom szybkiej, niekontrolowanej, chaotycznej urbanizacji. W konsekwencji nie dochodzi do integracji infrastrukturalnej zarówno w zakresie technicznym, jak i społecznym. Często nie sposób wskazać celowo urządzonych przestrzeni publicznych integrujących lokalnie napływową społeczność. Jedyne miejsca „wspólne” powstające samoistnie to lokalne punkty handlowe, które z pewnością nie zaspokajają potrzeb wyższego rzędu. Brak porozumienia między sąsiadującymi miastami, których tereny żywiłowo się wypełniają, utrwała degradację przestrzenną i powoduje nasilanie się problemów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Procesy rozwoju z pewnością nie mają charakteru zrównoważonego. Podstawowe wyzwania i obszary interwencji w zakresie zarządzania zintegrowanego w obszarach metropolitalnych dotyczą: ochrony środowiska, ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, zarządzania drogami publicznymi, koordynowania i integracji polityki transportowej, spójności i budowy nowej infrastruktury komunalnej (szczególnie o charakterze sieciowym). Uogólniając, tak zwana kooperacja interkomunalna dotyczy trzech podstawowych sfer [Kaczmarek, Mikoła, 2007, s. 26]:

- 1) współdziałania na polu administracji i zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców (administracja świadcząca);
- 2) współpracy w dziedzinie rozwoju gospodarczego, zarówno planowania strategicznego rozwoju, jak i planowania przestrzennego;
- 3) integracji w celu ochrony interesów społeczności lokalnych, obrony praw samorządów lokalnych, lobbingu na forum regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

W celu integracji i koordynacji procesów rozwoju w obszarach metropolitalnych można zaproponować kilka modeli zarządzania strategicznego, wykorzystujących następujące formy organizacyjno-prawne: porozumienia jednostek samorządu terytorialnego, związki komunalne, nowe jednostki administracyjne, delegowanie kompetencji innym istniejącym jednostkom oraz narzędzie ZIT.

Porozumienia jednostek samorządu terytorialnego pozbawione są osobowości prawnej (zarówno między miastami, jak i między miastami i gminami wiejskimi, a także powiatami w obszarach metropolitalnych). Ten typ partnerstwa ma charakter najmniej formalny i tym samym stosunkowo nietrwały. Stosowany jest najczęściej w odniesieniu do konkretnych wybranych zadań i działań (Wojciechowski, 1997, s. 50). Porozumienie realizowane jest na podstawie umów, deklaracji, listów intencyjnych, spotkań, forów dyskusyjnych itp.

Związki komunalne gmin lub powiatów (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 lub Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578) to forma organizacyjno-prawna nadająca partnerstwu lokalnemu osobowość prawną. Związki komunalne funkcjonują w Polsce od dawna, jednak wykorzystywane są zazwyczaj jedynie do konkretnych zadań, najczęściej o charakterze infrastrukturalnym. W 2015 roku w regionie łódzkim zarejestrowanych było 14 związków komunalnych gmin. Brakowało zaś związków między powiatami (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2015). Podobną formą, tyle że na gruncie prawa cywilnego, a nie publicznego, jest zawiązywanie stowarzyszeń międzygminnych, które także posiadają osobowość prawną (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

Kolejnym sposobem organizacji zarządzania w obszarze metropolitalnym może być powołanie nowej jednostki administracyjnej z wyodrębnionym budżetem i zadaniami o charakterze metropolitalnym. Nowa, specjalna jednostka miałaby się pojawić jedynie na kilku wskazanych obszarach w kraju i obejmować obszary metropolitalne dużych miast. Formuła ta wydaje się teoretycznie skutecznym sposobem koordynacji

zarządzania strategicznego, jednak jest niezwykle trudna do realizacji ze względów politycznych.

Można także wykorzystać już istniejące jednostki samorządowe i delegować kompetencje zarządcze w zakresie wybranych zadań i sfer na poziom władz regionalnych. Istnieje w tym zakresie obawa przed nadmierną centralizacją zadań lokalnych, a ponadto i w tym wypadku barierą implementacyjną tego modelu są uwarunkowania polityczne.

Pośrednim rozwiązaniem w zakresie koordynacji procesów rozwojowych w obszarach metropolitalnych jest też mechanizm zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) i obszarów funkcjonalnych (wprowadzony w Polsce). Jest to rozwiązanie pośrednie między utworzeniem nowej jednostki terytorialnej a stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowe praktyki w zakresie realizacji wspólnych inicjatyw na rzecz wzmocnienia zintegrowanej polityki rozwoju potwierdzają istotność tych barier, stąd w Polsce zdecydowano się wdrożyć częściowo centralnie koordynowane instrumenty prowokujące i motywujące do działań w tym kierunku. Chodzi tutaj o wsparcie organizacji zarządzania obszarami funkcjonalnymi z wykorzystaniem mechanizmu ZIT i preferencjami dla projektów zintegrowanych w regionalnych programach operacyjnych.

Podstawy funkcjonowania mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)

Podstawą tego mechanizmu jest korzyść finansowa w postaci środków inwestycyjnych, które mogą zostać oddane do dyspozycji wybranych grup samorządów pod warunkiem zbudowania przez nie trwałych partnerstw. Wielkość tych środków to ok. 5% krajowej alokacji EFRR. Instrument ZIT skierowany jest do 18 miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych. Trwałość partnerstwa ma w tym przypadku zostać wykazana poprzez instytucjonalizację jego formy oraz przygotowanie i przyjęcie zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego (*Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, 2013). Strategia ta ma mieć charakter międzysektorowy i obejmować potrzeby rozwojowe wskazanego terytorium. Działania tam zawarte mają wykorzystywać efekt synergii wytworzony przez skoordynowaną implementację (*Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*, 2014, s. 3). Jej terytorialną orientację potwierdza także przyjęte założenie, że ZIT nie musi obowiązkowo obejmować całego obszaru danej jednostki administracyjnej. Z teoretycznego punktu widzenia wdrażany sposób zarządzania na poziomie układów funkcjonalnych miast wojewódzkich można zakwalifikować jako typ dobrze ustrukturyzowany. Charakteryzuje go: jasno zdefiniowana struktura, wprost określony zasięg przestrzenny działań, jednoznacznie ulokowane kompetencje zarządcze i wykonawcze. Należy również zauważyć, że równoległe z „testowaniem” tej formy zarządzania obszarami funkcjonalnymi poddawana jest próbie także druga możliwa forma działania zwana typem labilnym. Z tą tylko różnicą, że dotyczy ona podmiotowo obszarów funkcjonalnych miast o funkcjach subregionalnych i innych obszarów funkcjonalnych zdefiniowanych w strategiach rozwoju województw. Typ labilny charakteryzuje się dużą elastycznością w stosunku do wyzwań zarządzania terytorialnego. Z drugiej jednak strony wymaga wysokiego poziomu dojrzałości i zaufania partnerów lokalnych do podejmowania współpracy. „Warunkiem funkcjonalności tego typu jest wysoki poziom profesjonalizmu i standardy zawodowe kadr administracji”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Grochowski, 2014.

Kolejnym szczególnym i stosunkowo nowym w polskiej rzeczywistości obszarem zintegrowanego zarządzania o charakterze strategicznym jest planowanie i zarządzanie strategiczne w centrach miast – *Town Centre Management* (TCM). Centra miast to z perspektywy ekonomicznej najbardziej dochodowe miejsca (a przynajmniej takie być powinny). Ich potencjalna wartość lokalizacyjna, wizerunkowa, kulturowa, biznesowa, a także historyczna skłania do szczególnego zainteresowania tą przestrzenią. W efekcie chodzi o przygotowanie strategicznego planu rozwoju centrum miasta, organizację sposobu implementacji, przekonanie interesariuszy do realizacji strategicznych partnerstw, które w efekcie mają przynieść korzystne skutki finansowe, opracowanie sposobów finansowania działań oraz monitorowanie procesu wdrażania. Idea TCM wywodzi się z koncepcji *Business Improvement District* (BID) zapoczątkowanej w Stanach Zjednoczonych. Pod koniec lat 80. XX w. została spopularyzowana w Wielkiej Brytanii pod nazwą TCM [Andres, Stefaniak, Parker, Quin, Rinaldi, Byrom, 2009, s. 76]. Idea tej koncepcji została zaczerpnięta z modeli zarządzania dużymi centrami handlowymi zlokalizowanymi na peryferiach, które skutecznie przyciągały klientów oraz przedsiębiorców z branży handlowej. Obecnie TCM jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych metod zarządzania centrami miast, która realizowana jest poprzez formalne lub/i nieformalne partnerstwo publiczno-prywatne, skoncentrowane na formułowaniu i realizowaniu konkretnej wizji i strategii rozwoju, promujące aktywne uczestnictwo różnych partnerów w zarządzaniu centrum.

Przykład Strategii TCM przygotowanej i wdrażanej w Łodzi



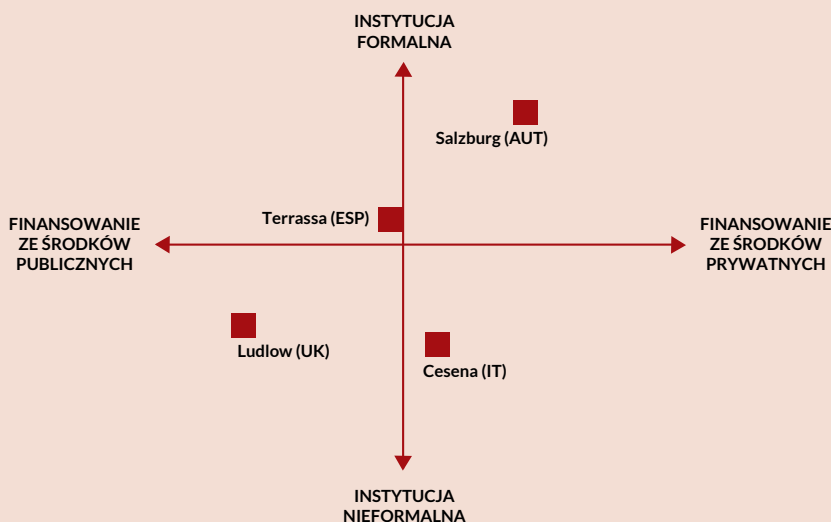
Strategia Rozwoju Ulicy Piotrkowskiej jest kompleksowym dokumentem określającym cele i zadania rozwoju centrum Łodzi oraz pożądane warunki wdrażania TCM. Jej treść została wypracowana w drodze szerokich, trwających niemal rok konsultacji społecznych, realizowanych pod nazwą „Sztab Piotrkowska” i pod przewodnictwem władz miasta. Ustalenia społeczne sformułowane w formie „Kontraktu dla Piotrkowskiej” zostały ujęte jako Strategii i przyjęte przez Radę Miasta na drodze uchwały. Mocą tej uchwały utworzono pierwszą w Polsce instytucję odpowiedzialną za zarządzanie centrum miasta. Mimo wielu trudności do 2015 roku zrealizowano większość zadań określonych w Strategii.

Źródło: uchwała Rady Miasta Łodzi w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009–2020, LV/II/1074/09, dostęp: [09.11.2015].

Przykłady wykorzystania TCM odnaleźć można na całym świecie (rys. 6.2). Tylko w Wielkiej Brytanii funkcjonuje ponad 400 tego typu projektów. Inne zostały wdrożone także we Włoszech, Francji, w Hiszpanii, Szwecji, Norwegii, Austrii, Belgii, Niemczech, a także w Polsce [Boryczka, 2014]. Można wyróżnić cztery modele realizacji TCM [Andres, Stefaniak, Parker, Quin, Rinaldi, Byrom, 2009, s. 76–78]:

- 1) nieformalny – prywatny model zarządzania (Cesena);
- 2) formalny – publiczny model zarządzania (Terrassa, Ilford, Manchester, Rochdale, Swansea, Darwen, Falkirk, Łódź, Toruń);
- 3) nieformalny – publiczny model zarządzania (Ludlow);
- 4) formalny – prywatny model zarządzania (Salzburg, Las Vegas, St. Marys, Örn-sköldsvik, Liverpool, Łódź-Manufaktura, Västerås).

Rysunek 2. Klasyfikacja wybranych przykładów miast realizujących TCM



Źródło: Andres, Stefaniak, Parker, Quin, Rinaldi, Byrom, 2009, s. 76.

W większości przypadków skuteczność wdrażania TCM (niezależnie od stosowanego modelu finansowania i przywództwa) zależy od skuteczności partnerstwa lokalnego. Nawet najlepsza strategia nie zostanie wdrożona, jeśli podmioty prywatne, publiczne, a także organizacje trzeciego sektora działające w obszarze centrum nie zaangażują się w jej realizację (<http://www.tocema-europe.com>, dostęp: 10.10.2015).

Nowoczesne zarządzanie strategiczne wymaga działań towarzyszących w postaci marketingu miejskiego (terytorialnego), ściśle zintegrowanego z celami strategicznymi i jednocześnie wzmacniającego ich efekty i oddziaływanie. Marketing jest funkcją zarządzania, która rozpoczyna się jeszcze przed faktycznym przedstawieniem produktu (w tym usługi) klientom. Realizowany jest w trakcie działań dystrybucyjnych oraz po ich zakończeniu. A więc nie jest to jednorazowe, incydentalne wydarzenie. Podstawowym narzędziem marketingu terytorialnego jest strategia marketingowa. Oznacza ona przyjęcie przez konkretne miasto lub organizację systemu średnio- i długookresowych zasad oraz wytycznych, które wyznaczają ramy dla marketingowych działań operacyjnych. Inaczej mówiąc, jest to świadoma decyzja w zakresie perspektywicznego określenia sposobów realizacji celów marketingowych i związany z nią dobór narzędzi marketingu mix [Altkorn, 1998, s. 411; Nowacka, Nowacki, 2004, s. 222]. Zatem zakresu pojęcia „marketing” nie należy zawężać do wymiaru jednego z jego elementów – promocji. Nawet w wąskiej definicji marketing mix to skojarzenie działań w zakresie: produktu, dystrybucji, ceny i promocji [Szrom-

nik, 2007, s. 70]. Formułowanie strategii marketingowej można przedstawić w postaci pięciu powiązanych ze sobą logicznie etapów [Limański, Drabik, 2007, s. 174]:

- 1) Analiza wewnętrznego i zewnętrznego środowiska marketingowego.
- 2) Formułowanie celów marketingowych.
- 3) Formułowanie marketingu mix.
- 4) Organizacja i wdrożenia.
- 5) Kontrola efektów.

Do niedawna marketing miejski traktowano jedynie jako działania uzupełniające, wpływające na wizerunek miasta, stąd też najczęściej ograniczano jego zakres do wąskiego obszaru działań i strategii promocji. Dziś upowszechniła się już wiedza, że miasto to swego rodzaju megaprodukt składający się z licznych subproduktów, które dla skutecznej dystrybucji czy sprzedaży wymagają wsparcia w formie zintegrowanej strategii marketingowej [Markowski, 1999, s. 223]. Szerzej pisze o tym M. Sokołowicz w rozdziale zatytułowanym *Marketing miasta*. Nadal jednak dobre strategie marketingowe to rzadkość w praktyce samorządowej, stąd zalicza się to narzędzie ciągle jeszcze do nowoczesnych form zarządzania.

Szczególnym obszarem zarządzania strategicznego, skojarzonym z branżowym podejściem do miasta, są strategie sektorowe dedykowane poszczególnym obszarom działalności miasta. Chodzi tutaj o „wyspecjalizowane dokumenty strategiczne” gwarantujące kompleksowe podejście do planowania i wspierania rozwoju w poszczególnych sferach życia miasta, np. strategie: rozwoju gospodarczego, rozwiązywania problemów społecznych, inwestycyjne, mieszkaniowe, transportowe, dotyczące komunikacji społecznej itd.

Zaangażowanie społeczności miejskiej w procesy rozwoju, szczególnie promowane w modelu *Public Governance*, wymaga aktywnego dialogu społecznego. Do wdrażania nowoczesnych narzędzi strategicznych konieczne jest zaangażowanie społeczności miejskiej zarówno na etapie planowania, jak i realizacji działań. Skutkiem udanego partnerstwa w tym zakresie może być pełne zrozumienie i poparcie działań często wymagających wyrzeczeń, np. w zakresie komfortu użytkownika przestrzeni publicznych, transportu zbiorowego, ograniczonej dostępności do usług itp. Administracja publiczna jest ważnym elementem społeczeństwa i pozostaje w interakcji z członkami społeczeństwa obywatelskiego poprzez procesy komunikacji społecznej, odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne czy zaangażowanie sektora pozarządowego w realizację projektów rozwojowych. Nie jest to jednak łatwy i rozpoznany obszar działalności, stąd można zauważyć, że często to jedynie ustawodawca w sposób nakazowy zobowiązuje miasta do realizacji konsultacji społecznych czy przygotowywania planów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Trudno na obecnym etapie uznać te działania za spójną i kompleksową koncepcję zarządzania, wykorzystującą możliwe do uzyskania efekty synergiczne. Jest to jednak niewątpliwie obszar zarządzania szybko ewoluujący i wymagający strategicznego podejścia.

6.3. Narzędzia korygujące sprawność działania struktur organizacyjnych

Trudno jest sprawnie zarządzać organizacją publiczną lub prywatną, której struktura hamuje podejmowanie decyzji, realizację procesów, brak elastyczności zaś uniemożliwia włączanie się w mniej typowe działania. Stąd wykorzystuje się narzędzia, których celem jest eliminowanie tego typu problemów. Do najbardziej skutecznych i jednocześnie często nowych i wymaganych działań w sferze publicznej zaliczyć można techniki wzorowane na sektorze prywatnym: *reengineering*, komputerowe, zintegrowane systemy zarządzania oraz *outsourcing*. Narzędzia te, aby były

skuteczne w sektorze publicznym, najczęściej muszą zostać odpowiednio adaptowane lub indywidualnie dopasowane do warunków funkcjonowania instytucji miejskiej.

Reengineering oznacza „fundamentalne przemyślenie od nowa kluczowych procesów organizacji i gruntowne przeprojektowanie procesów, prowadzące do radykalnej poprawy osiąganych wyników, takich jak koszty, jakość, serwis i szybkość” [Zakrzewska-Bielawska, 2012, s. 130]. Należy przez to rozumieć, że celem reengineeringu nie jest korekta działalności, a gruntowna reorganizacja systemu, wręcz zbudowanie systemu organizacyjnego od początku. Technikę tę stosuje się zarówno do pojedynczych procesów, jak i do całości organizacji. Można wskazać dwie podstawowe przesłanki wykorzystania reengineeringu. Po pierwsze wówczas, gdy poszukiwane są nowe rozwiązania w zakresie funkcjonowania organizacji. Po drugie, gdy organizacja nie może sprawnie funkcjonować w określonych warunkach, gdy istnieje poczucie zacołania i niewykorzystywania aktualnie dostępnych możliwości. W pierwszym przypadku mamy zazwyczaj do czynienia z poprawnie lub dobrze funkcjonującą organizacją, która chce utrzymać lub osiągnąć status lidera w swojej dziedzinie. Wówczas determinantą zmian jest chęć doskonalenia się i utrzymania wysokiego poziomu innowacyjności. Druga przesłanka wiąże się z występowaniem negatywnych zjawisk w organizacji, np. takich jak:

- ▶ czynności przechodzą przez zbyt dużą liczbę szczebli decyzyjnych i technicznych, co spowalnia działalność i zwiększa koszty jej prowadzenia;
- ▶ wydajność części organizacji (działów, biur) osiągnięta jest kosztem wydajności całości;
- ▶ praca wymaga koordynacji wielu działań;
- ▶ brak jest osoby koordynującej procesy o kluczowym znaczeniu;
- ▶ nie można wprost określić odpowiedzialności w zakresie realizowanych zadań.

Reengineering jest procesem skomplikowanym i trudnym do realizacji, ponieważ wymaga całkowitej akceptacji i zaangażowania ze strony kadry zarządzającej. Jest to także zadanie czasochłonne i pracochłonne, ponieważ konieczne są takie działania, jak [Opolski, Modzelewski, 2014, s. 107]:

- ▶ określenie nowej strategii organizacji (wizji i celów);
- ▶ zidentyfikowanie procesów przeznaczonych do przeprojektowania (m.in. przygotowanie mapy procesów);
- ▶ identyfikacja i pomiar istniejących procesów (stworzenie tym samym punktów odniesienia w celu weryfikacji poprawności wdrażanych zmian);
- ▶ przygotowanie zespołu wdrażającego zmiany wraz z silnym liderem zdolnym przekonywać pracowników organizacji do słuszności i konieczności zmian;
- ▶ zidentyfikowanie możliwości zaangażowania nowoczesnych technologii informatycznych;
- ▶ zaprojektowanie i stworzenie prototypu nowych procesów oraz wdrożenie zaprojektowanych zmian w całości lub w wersji pilotażowej.

Brak czytelnych procedur wdrażania zmian, testowanie funkcjonalności i sprawności nowego systemu w bieżącym trybie pracy organizacji często skutkują nasileniem się postaw oportunistycznych, niezrozumieniem i brakiem akceptacji dla zmian. Jest to niepotrzebne ryzyko, tym bardziej że badania wskazują, iż od 50 do 70% projektów tego typu kończy się niepowodzeniem.

Z reengineeringiem ściśle powiązane jest wykorzystywanie nowoczesnych technologii w zarządzaniu. Można wręcz stwierdzić, że zastosowanie nowoczesnych narzędzi informatycznych jest jednym z warunków udanej przebudowy systemu zarządzania. Dlatego umownie reengineeringiem można nazwać także tworzenie systemów *e-government* (e-administracji, e-usług publicznych). W tym przypadku nie

Elektroniczny obieg dokumentów (EOD) to odpowiednio zaprojektowany i zorganizowany system komputerowy, który pozwala na wymianę, magazynowanie i archiwizację formularzy elektronicznych oraz dokumentów tradycyjnych w postaci cyfrowej. Dodatkowo system taki pozwala na monitorowanie trwających procesów, kontrolę ich historii oraz szybkie przeszukiwanie zgromadzonych dokumentów według rozmaitych kryteriów, takich jak: data sporządzenia dokumentu, autor dokumentu, kategoria i treść oraz wiele innych. System może zawierać wiele innych funkcjonalności zgodnie z zapotrzebowaniem danej organizacji. Przykładami systemów opartych na centralnych bazach danych, o zasięgu ogólnokrajowym, są: CEPiK, CELINA, ePUAP (zob. *EkoMiasto#Społeczeństwo*, rozdział *Społeczeństwo informacyjne w mieście*).

Nie zawsze jednak tak gruntowne zmiany są potrzebne do tego, aby poprawić efektywność struktur organizacyjnych. Czasami przyczyny słabości tkwią w innych elementach, takich jak np. brak wiedzy specjalistycznej, złożoność struktur czy brak odpowiedniej motywacji do działania. W tym przypadku często najważniejszą propozycją działania może być outsourcing. Zgodnie z pełną nazwą: *outside-resource-using*, *outsourcing* oznacza korzystanie z zewnętrznych źródeł. Inaczej mówiąc, polega na przekazaniu zadań, funkcji, projektów czy procesów do realizacji innym podmiotom [Trocki, 2001, s. 13]. Obecnie metoda ta uważana jest za jeden z ważniejszych sposobów strategicznego kształtowania struktury działalności gospodarczej, a także za rozwiązanie o dużym znaczeniu strategicznym. Ponadto często jest to metoda pozyskiwania wiedzy specjalistycznej w postaci usług i produktów w sposób tańszy i sprawniejszy niż w drodze własnych inwestycji.

Jak rozumieć outsourcing w opinii Henry'ego Forda:

„Jeśli jest coś, czego nie potrafimy zrobić wydajniej, taniej i lepiej niż nasi konkurenci, nie ma sensu, żebyśmy to robili. Powinniśmy zatrudnić do wykonania tej pracy kogoś, kto zrobi to lepiej”.

Źródło: Ford, 1923.

Główne motywy podjęcia decyzji o wykorzystaniu outsourcingu to:

- ▶ niższy koszt realizacji danego typu działań przez podmiot zewnętrzny (w tym również uwolnienie zamrożonych środków);
- ▶ możliwość skupienia się na kluczowych obszarach działalności;
- ▶ uczynienie organizacji bardziej przejrzystą i prostszą do zarządzania przez kierownictwo;
- ▶ dostęp do specyficznej wiedzy lub podejścia do rozwiązywania problemów (dostęp do najlepszych rozwiązań);
- ▶ rozproszenie ryzyka prowadzenie działalności.

Można wyróżnić szereg różnych rodzajów outsourcingu (rys. 6.3). Natomiast szczególnie istotne z perspektywy organizacji publicznych, w tym miejskich, są dwa kryteria podziału: ze względu na zakres wydzielenia i formę podporządkowania po wydzieleniu. W pierwszym przypadku wymienić można trzy podstawowe rodzaje działań: outsourcing pełny, selektywny i wydzielenie wewnętrzne.

Outsourcing pełny (całkowity) – oznacza zaangażowanie podmiotu zewnętrznego do pełnej realizacji wybranej części działalności; działanie takie wiąże się często z likwidacją wszystkich elementów związanych z realizacją wybranej działalności

w organizacji, a więc także ze zwolnieniem pracowników, sprzedażą bądź likwidacją majątku, z likwidacją komórki organizacyjnej itd.; jako przykłady można wskazać:

- ▶ likwidację miejskiego przedsiębiorstwa oczyszczania miasta i zlecenie realizacji tej funkcji innym podmiotom działającym na rynku (prywatnym lub publicznym);
- ▶ likwidację stołówki szkolnej i zatrudnienie firmy cateringowej lub innej instytucji, niezależnie od formy jej własności;

Outsourcing selektywny (częściowy) – oznacza likwidację wybranych elementów związanych z realizacją określonej funkcji (obszaru aktywności, zadań) organizacji; może to być np.:

- ▶ zlecenie agencji reklamowej obsługi stron internetowych miasta czy realizację marketingu internetowego na rzecz miasta (przy czym w strukturze urzędu nadal istnieje wydział promocji, realizujący pozostałe funkcje z zakresu marketingu miasta);
- ▶ zlecenie niezależnemu od miasta klubowi sportowemu (innej organizacji sportowej) organizacji zajęć dla dzieci i młodzieży w miejskiej hali sportowej;

Wydzielenie wewnętrzne – w rzeczywistości nie jest to outsourcing, a raczej alternatywa dla tej strategii, bowiem oznacza wydzielenie w organizacji autonomicznej, wyspecjalizowanej jednostki świadczącej wybrany rodzaj usług na rzecz wszystkich wydziałów czy departamentów, np. może to być:

- ▶ biuro praktyk zawodowych świadczące usługi dla wszystkich studentów uniwersytetu, niezależnie od wydziału, na którym studiują;
- ▶ wydział IT zajmujący się zarządzaniem i serwisem sprzętu oraz oprogramowania na rzecz całej instytucji.

Natomiast uwzględniając kryterium formy podporządkowania po wydzieleniu, można mówić o outsourcingu kontraktowym i kapitałowym.

Outsourcingu kontraktowy (zewnętrzny), oznacza rezygnację z realizacji funkcji w strukturze organizacji i przekazanie jej wykonania niezależnemu podmiotowi gospodarczemu na podstawie kontraktu (tzn. porozumienia lub umowy); jako przykłady outsourcingu kontraktowego można wskazać:

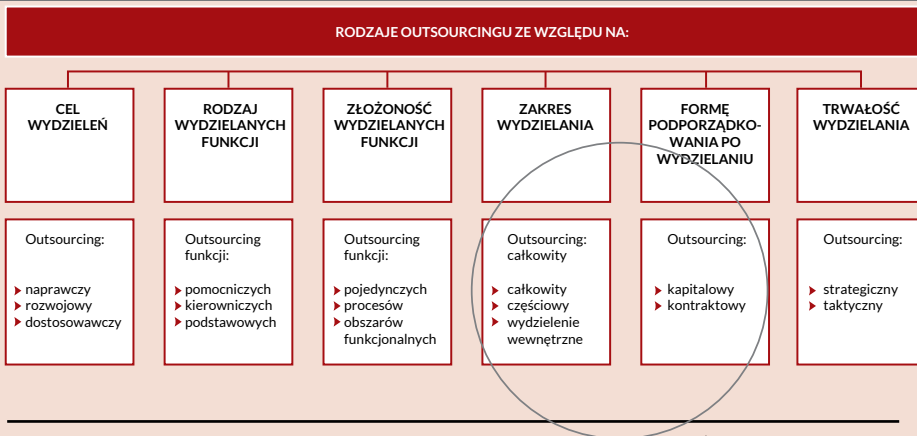
- ▶ likwidację własnych służb sprzątających i ochrony mienia i zlecenie usług wyspecjalizowanym w tym zakresie podmiotom gospodarczym;
- ▶ rezygnację z zatrudnienia radców prawnych i zlecenie obsługi prawnej organizacji (urzędu, uniwersytetu, przedsiębiorstwa komunalnego itd.) kancelarii prawnej;

Outsourcingu kapitałowy (wewnętrzny), występuje wówczas, gdy wydzielane ze struktury organizacji poszczególne funkcje przekazywane są do realizacji kapitałowo powiązanej spółce córce; inaczej mówiąc, elementy związane z realizacją funkcji w ramach organizacji nie ulegają likwidacji, lecz są oddzielane organizacyjnie i budżetowo oraz przekazywane do nowego podmiotu gospodarczego, czyli spółki córki; w odniesieniu do sfery podmiotów publicznych najczęściej działanie takie służy wprowadzeniu elementów mechanizmu rynkowego do sektora użyteczności publicznej; jako przykłady outsourcingu kapitałowego można wskazać:

- ▶ wydzielenie działalności serwisowej ze struktury miejskiego przedsiębiorstwa komunikacyjnego w postaci spółki córki;
- ▶ wydzielenie świadczenia usług przewozowych ze struktur urzędu miejskiego i utworzenie spółki kapitałowej pozostającej w 100% własnością miasta.

Podziału według dwóch omówionych wyżej kryteriów nie należy oczywiście traktować w sposób rozłączny, to znaczy można jednocześnie mówić o outsourcingu pełnym i kontraktowym, pełnym i kapitałowym lub selektywnym i kapitałowym oraz selektywnym i kontraktowym.

Rysunek 6.3. Wybrane rodzaje outsourcingu



Źródło: Trocki, 2001, s. 6.

Zbliżone efekty jak w przypadku outsourcingu można zauważyć, wykorzystując także inną złożoną metodę organizacji działalności – partnerstwo (publiczno-prywatne, publiczno-społeczne czy publiczno-publiczne). W Polsce podstawą zaangażowania podmiotów prywatnych do współpracy z publicznymi są przepisy ustawy Prawo zamy ustaw zaangażow (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177) oraz ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100). Partnerstwo jest to forma współpracy między dwoma lub większą liczbą organizacji, której zarówno zakres, jak i przedmiot określa treść umowy. Partnerstwo publiczno-publiczne jest najmniej ryzykowną formą współpracy z zewnętrznymi podmiotami. Jego zakres i formy ściśle regulują ustawy. Najczęściej realizowane jest w postaci porozumień, związków komunalnych, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego czy spółek celowych. Partnerstwo publiczno-prywatne i publiczno-społeczne ważne są przede wszystkim dlatego, że angażują podmioty sektora prywatnego i pozarządowego w działania na rzecz interesu społecznego. Inaczej mówiąc, możliwe jest wówczas wykorzystanie zewnętrznych środków finansowych, kompetencji i wiedzy oraz sprawności organizacyjnej i motywacji do działania w sektorze użyteczności publicznej. Partnerstwo to może przyjmować zróżnicowane struktury i formy organizacyjno-prawne (np. spółki celowe, kontrakty menadżerskie, umowy typu BTO, dzierżawy, holdingi, konsorcja czy kontraktacje usług) [Korbus, 2003, s. 25].

W praktyce partnerstwo jest niewątpliwie trudną strategią działania i może mieć zróżnicowany charakter. Jego zasięg określony jest formą przyjętej umowy (tab. 6.1).

Podstawowe korzyści, jakie mogą wynikać z partnerstwa, są tożsame z tymi, jakie wymienia się w przypadku outsourcingu i można je usystematyzować w następujący sposób:

- ▶ strategiczne (elastyczność działania, koncentracja na działalności podstawowej);
- ▶ rynkowe (wzrost konkurencyjności, umocnienie pozycji rynkowej, poprawa jakości produktu);
- ▶ ekonomiczne (wzrost przychodów, redukcja kosztów, poprawa wyników, podział ryzyka i odpowiedzialności, wzrost skuteczności i efektywności, zwiększenie skali działalności);
- ▶ organizacyjne (odchudzenie struktury organizacyjnej, zmniejszenie liczby szczebli zarządzania).

#partnerstwo

Natomiast najważniejsze wady partnerstwa (podobne można wymienić w odniesieniu do outsourcingu) mogą się wiązać z:

- ▶ uzależnieniem się od podmiotów zewnętrznych;
- ▶ ewentualną koniecznością ograniczenia liczby pracowników;
- ▶ ograniczeniem możliwości kontroli pewnych funkcji;
- ▶ ograniczeniem możliwości planowania strategicznego;
- ▶ możliwym obniżeniem jakości świadczenia usług na skutek złej konstrukcji kontraktu;
- ▶ ze wzrostem ryzyka ekonomicznego i społecznego, w tym także politycznego.

Tabela 6.1. Przykładowe rodzaje umów w ramach realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego

DB (<i>Design Build</i>)	Sektor prywatny projektuje i buduje obiekt, natomiast finansowanie, eksploatacja i własność należą do sektora publicznego.
DBO (<i>Design Build Operate</i>)	Jest rozwinięciem umowy DB i polega na poszerzeniu obowiązków partnera prywatnego o eksploatację.
DBFO (<i>Design Build Finance Operate</i>)	Jest modyfikacją struktury DBO. Umowa pomiędzy podmiotami publicznym i prywatnym zawierana jest na projektowanie, budowę, finansowanie oraz zarządzanie obiektem, przy czym własność pozostaje po stronie sektora publicznego.
DCMF (<i>Design Construct Manage Finance</i>)	Podmiot prywatny, poza finansowaniem budowy, projektowaniem i samą budową, jest odpowiedzialny również za utrzymanie obiektu we właściwym stanie i porządku.
BTO (<i>Build Transfer Operate</i>)	Przedsiębiorca zobowiązuje się do wybudowania i sfinansowania obiektu, który po ukończeniu budowy przechodzi na własność jednostki publicznej. Podmiot prywatny dzierżawi obiekt od właściciela przez okres konieczny do uzyskania założonej stopy zwrotu. Ponadto jednostka publiczna zachowuje kontrolę nad poziomem opłat za wykonane usługi oraz nad ich standardem.
BOT (<i>Build Operate Transfer</i>)	Udział inwestora prywatnego ogranicza się do budowy i eksploatacji inwestycji przez określony czas, po którym następuje przekazanie obiektu podmiotowi publicznemu wraz z prawami do jego eksploatacji. W odróżnieniu od modelu DB i DBO finansowanie inwestycji należy do sektora prywatnego.

Źródło: Szęłagowska, 2011, s. 550–554; Błęja, 2010, s. 63

6.4. Narzędzia wsparcia efektywności zarządzania

Benchmarking jest nowoczesną metodą dokonywania oceny działania i doskonalenia funkcjonowania różnych typów organizacji. Polega na ujawnianiu problemów związanych z niską skutecznością i efektywnością działania organizacji. Poza tym jest to także metodyczny sposób poszukiwania najlepszych rozwiązań.

Metoda zaliczana jest do „miękkich” technik uczenia się i wprowadzania zmian w organizacji. Termin *benchmarking* wywodzi się od słowa benchmark oznaczającego punkt wyjściowy, wskaźnik, punkt odniesienia, punkt orientacyjny lub przedmiot stanowiący bazę do porównań. Najczęściej *benchmarking* interpretowany jest jako proces polegający na doskonaleniu efektywności własnej organizacji poprzez identyfikowanie, analizowanie, adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez organizacje najbardziej efektywne w skali świata. Jest to proces ciągłego uczenia się i twórczego doskonalenia, wykorzystujący rozwiązania i osiągnięcia wypracowane przez najlepszych w danej dziedzinie [Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz, Chądzyński, Matusiak, Klepka, 2008]. *Benchmarking* to znana i funkcjonująca od wielu lat metoda naśladowania innych poprzez ustalenie za pomocą rygorystycznego i systematycznego pomiaru luk rozwojowych i ich eliminację. Jest to technika, która pozwala poprzez obserwacje i istniejące przykłady poznać najlepsze w swojej klasie rozwiązania i wdrożyć je w praktyce. Pozytywne naśladownictwo, jak inaczej można nazwać omawianą metodę, jest sposobem uczenia się i adaptacji, pozbawionym w dużym stopniu ryzyka popełniania błędów [Matusiak, 2008]. *Benchmarking* jest ciągłym, systematycznym procesem skoncentrowanym na mierzeniu i porównywaniu produktów, procesów lub sposobów działania, mającym na celu poprawianie efektywności funkcjonowania organizacji.

Tabela 6.2. Najczęściej popełniane błędy w realizacji benchmarkingu

Błąd pierwszy

Realizując benchmarking w sektorze publicznym dla: miasta, strefy przemysłowej, klastra, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, parku miejskiego, areny sportowej, aquaparku itd., nie należy skupiać się wyłącznie na określeniu wskaźników (benchmarków) służących do realizacji bezpośrednich porównań. Tego typu metodyki często przyjmowane są w przypadku benchmarkingów realizowanych w niewielkich przedsiębiorstwach. Kluczową fazą dobrze przygotowanego narzędzia jest zdefiniowanie jego działalności w ujęciu procesowym, tak by grupy benchmarków mogły identyfikować faktyczną efektywność realizacji złożonych działań, a nie stanowiły długiego spisu wskaźników. W efekcie źle zaplanowanego benchmarkingu konieczne będzie korygowanie wszystkich działań wpływających na niższe wartości wskaźników. Pozbawiamy się więc tym samym strategicznego podejścia do korekty efektywności zarządzania. Działając poprawnie, grupując wskaźniki według procesów, korygować będziemy jedynie te obszary, które generują znaczne luki rozwojowe względem wzorca, nie zaś wszystkie użyte w benchmarkingu wskaźniki.

Błąd drugi

Najczęściej popełnianym błędem jest sprowadzanie benchmarkingu tylko do analizy porównawczej czy rankingu, jest to wówczas tzw. *benchmarking* fałszywy.

Źródło: opracowanie własne.

Benchmarking składa się z kilku podstawowych faz realizacji: identyfikacji przedmiotu benchmarkingu (w tym przygotowania metodyki narzędzia, algorytmu dokonywania pomiaru i wskaźników), wyboru wzorca porównań, zebrania danych i ustalenia obszarów występowania luk rozwojowych oraz identyfikacji *best practices*, projektowania zmian oraz wdrażania najlepszych rozwiązań.

Benchmarking ma wiele obszarów zastosowań, którym można przyporządkować odpowiedni rodzaj narzędzia (rys. 6.3). Wśród najczęściej wykorzystywanych w praktyce organizacji publicznych można wskazać:

- ▶ *benchmarking* wewnętrzny – dotyczy porównań w obrębie różnych oddziałów, filii, wydziałów czy biur tej samej organizacji. Porównywane są podobne procesy, stosowane metody, techniki zarządzania, sposoby świadczenia usług czy dokonywane operacje;
- ▶ *benchmarking* zewnętrzny – dotyczy porównań z obecnymi lub potencjalnymi konkurentami, czyli organizacjami o identycznej lub bardzo podobnej charakterystyce działalności;
- ▶ *benchmarking* funkcjonalny – polega na porównywaniu konkretnych funkcji z organizacją nienależącą do konkurencji, ale działającą w podobnej branży, w celu odkrycia nowatorskich rozwiązań i technik;
- ▶ *benchmarking* rodzajowy – jest bardzo podobny do funkcjonalnego, często traktowane są one jako jedna forma. Dotyczy porównań z możliwie najlepszym wzorcem we wskazanej dziedzinie, bez względu na branżę oraz rodzaj prowadzonej działalności. Inaczej mówiąc, celem benchmarkingu generycznego jest rozpoznanie wzoru idealnego bez względu na podmiot, w którym on powstaje.

Narzędzia służące wspieraniu procesów zarządzania powinny być proste i czytelne, stąd też ważnym elementem benchmarkingu są ilustracje w sposób intuicyjny obrazujące istotę wniosków. W analizach benchmarkingowych najczęściej wykorzystywane są dwa typy ilustracji: wykresy radarowe oraz wykresy plasujące wyniki badanej organizacji na tle grupy. Wykresy radarowe pokazują odległość od wzorca

Rysunek 6.3. Wybrane rodzaje benchmarkingu



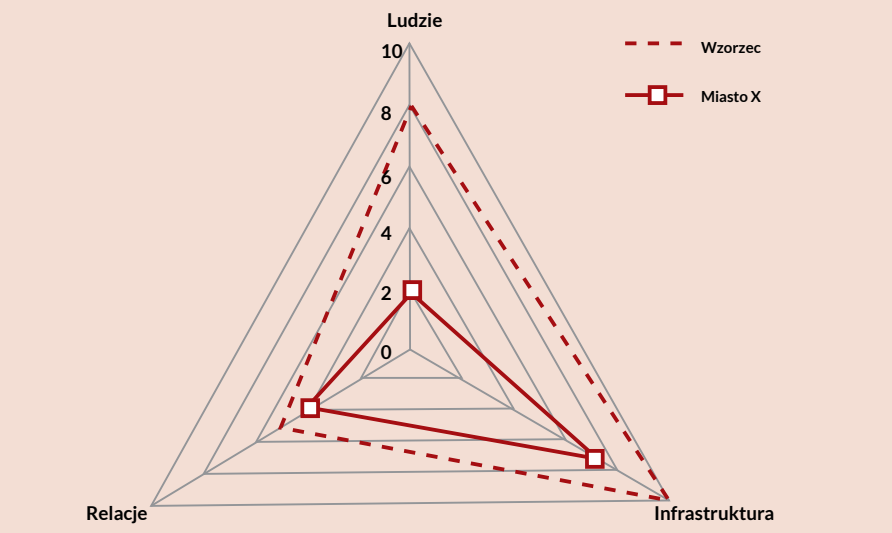
Źródło: opracowanie własne.

we wskazanej dziedzinie. Natomiast drugi typ ilustracji używany jest wówczas, gdy *benchmarking* miał charakter systemowy i realizowany był dla większej grupy podobnych organizacji – wtedy w indywidualnym raporcie benchmarkingowym można posłużyć się wykresami plasującymi wyniki badanej organizacji w odniesieniu do najlepszych wyników pozostałych jednostek. Nie chodzi jednak o pokazanie rankingu, a jedynie określenie pozycji badanej organizacji na tle wyników grupy.

Do narzędzi poprawy efektywności zarządzania można zaliczyć także narzędzia typu kontrolnego: audyt, controlling, kontrolę wewnętrzną, kontrolę zarządczą oraz

ewaluację i monitoring, wykorzystywane zarówno w biznesie, jak i w sferze publicznej. Kontrola to przede wszystkim proces porównywania rzeczywistych rezultatów z tym, co zostało zaplanowane. W drodze tego porównania możliwe są identyfikacja odchyień oraz ocena postępów w realizacji celów i zadań organizacji. W konsekwencji odpowiednio wcześniej można podjąć działania korygujące.

Przykład wykresu radarowego w benchmarkingu pokazujący odległość od wzorca



Źródło: opracowanie własne.

Przykład wizualizacji pozycji miasta w benchmarkingu

Szczegółowe obszary benchmarkingu		Miasta najstabsze	Miasta przeciętne	Miasta najlepsze
1. Ludzie	1.1. Kapitał ludzki	●		
	1.2. Kapitał społeczny	●		
	1.3. Wiedza		●	
2. Infrastruktura	2.1. Techniczna			●
	2.2. Społeczna		●	
	2.3. Biznesowa			●
3. Relacje	3.1. Relacje społeczne		●	
	3.2. Relacje biznesowe		●	
	3.3. Rozwój zrównoważony		●	
		wartość 1 kwartyla	wartość mediany	wartość 3 kwartyla

Źródło: opracowanie własne.

#audyt

#audyt.zewnętrzny

#audyt.wewnętrzny

#controlling

#kontrola.wewnętrzna

Audyt oznacza dokonanie oceny funkcjonującego systemu zarządzania w jednostce i może mieć charakter zarówno kontroli zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Audyt zewnętrzny to ogół działań podejmowanych przez kontrolerów zewnętrznych (spoza organizacji) w różnych obszarach i z użyciem różnorodnych kryteriów oceny (np. audyt ekologiczny, turystyczny, innowacyjny, technologiczny, finansowy itp.). Natomiast audyt wewnętrzny wywodzi się bezpośrednio z kontroli wewnętrznej, z tym że nie ogranicza się wyłącznie do inspekcji, ale w założeniu służy doradzaniu w procesach zarządzania ryzykiem i zapobieganiu nieprawidłowościom. Audyt zatem, aby był zasadny, potrzebuje sformułowanego celu jako punktu odniesienia. Według definicji The Institute of Internal Auditors audyt wewnętrzny jest niezależną działalnością doradczą i weryfikującą, której celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej. Audyt wewnętrzny ma pomagać organizacji w osiąganiu jej celów poprzez systematyczne i metodyczne podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania organizacją (<https://na.theiia.org>). W sferze publicznej narzędzie to wprowadzono mocą ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, rozdz. VI). Wskazane w ustawie jednostki finansów publicznych, w tym miasta i większe gminy, mają obowiązek realizować audyt wewnętrzny. W odniesieniu do miasta dzięki audytowi wewnętrznemu prezydent lub burmistrz uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie badania mechanizmów zarządzania i kontroli wewnętrznej. Celem audytu wewnętrznego jest niezależna ocena procesów, systemów oraz procedur istniejących w jednostce, a przez to wniesienie wartości dodanej dla jednostki. Ponadto zadaniem audytu jest także wykrywanie ryzyka związanego z działalnością jednostki i ocenianie efektywności systemów kontroli wewnętrznej związanej z jego eliminacją.

Bezpośrednio związany z audytem jest także *controlling* jako metoda posiłkująca, jeśli chodzi organizację pracy i wyniki organizacji. Jednak w przeciwieństwie do audytu *controlling* to działanie polegające na bieżącym monitorowaniu realizacji celów jednostki. Jest to także funkcja zarządzania, polegająca w tym przypadku na zbieraniu i analizie danych, planowaniu działań zmierzających do osiągnięcia oczekiwanych wyników, monitorowaniu odchyłeń oraz ich przyczyn, a także inicjowaniu działań korygujących. *Controlling* pozwala uzyskać wiedzę o zależnościach pomiędzy działaniami oraz ich rezultatami. Innymi słowy, następuje przypisanie odpowiedzialności za rezultaty do odpowiednich komórek organizacyjnych.

Kontrola wewnętrzna polega natomiast na bieżącym funkcjonowaniu systemu sprawdzającego i inspekcyjnego. Nie jest pojedynczym zdarzeniem lub sytuacją, ale serią czynności, które przenikają działalność podmiotu. Stanowi całość działań i związanych z nimi procedur mających na celu zapewnienie kierownictwa, że zarządzana przez nich instytucja lub dana jednostka tej instytucji działa „prawidłowo”. To znaczy, że w działalności podmiotu realizującego swoją misję osiągnięte zostaną następujące cele ogólne (Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100, 2011):

- ▶ zadania wykonywane są w sposób uporządkowany, etyczny, oszczędny, wydajny i skuteczny;
- ▶ zobowiązania wypełnianie są w zakresie rozliczalności;
- ▶ przestrzegane są obowiązujące prawo i inne regulacje;
- ▶ zasoby są zabezpieczone przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem i zniszczeniem.

Celem procesów kontroli wewnętrznej jest osiągnięcie maksymalnej efektywności i wydajności operacji, a także wysokiej wiarygodności sprawozdań finansowych i innych [Chodorowski, 2013, s. 78].

Do działalności instytucji publicznych wprowadzono także pojęcie kontroli zarządczej, która w 2009 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240) zastąpiła system kontroli finansowej. Kontrola finansowa dotyczyła procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Wprowadzając taką zmianę, ustawodawca zmierza do usprawnienia zarządzania w sektorze publicznym w kierunku modelu menedżerskiego. Zakres kontroli zarządczej jest bowiem szerszy i bardziej celowy. Zgodnie z ustawą kontrola zarządcza to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Cele kontroli zarządczej to w szczególności zapewnienie (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, art. 68):

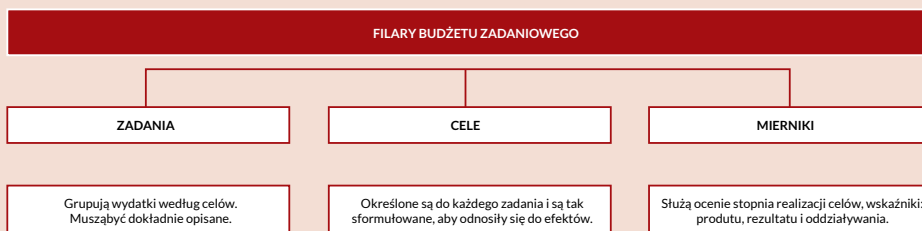
- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

Kontrola zarządcza realizowana jest według tzw. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych przygotowanych w formie komunikatu Ministra Finansów (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych).

Często wykorzystywanymi narzędziami kontroli są także monitoring i ewaluacja. Ich cele są bardzo podobne: dostarczanie informacji, które mogą pomóc w podejmowaniu decyzji, zwiększanie wydajności i prawdopodobieństwa osiągnięcia zaplanowanych wyników. Monitoring dotyczy konkretnego projektu, zadania, dokumentu strategicznego, polityki, organizacji, sektora lub zdarzeń i polega na systematycznej rejestracji wartości wybranych wskaźników służących analizie i ocenie stopnia zaawansowania prac. Jest to ciągły proces pozyskiwania informacji zwrotnych o postępach realizacji celów i zadań [*Handbook On Planning, Monitoring And Evaluating For Development Results*, 2009, s. 8]. Monitoring pozwala utrzymać pożądaną ścieżkę realizacji działań i daje podmiotom zarządzającym informacje o wystąpieniu błędów. W zarządzaniu strategicznym najczęściej wyróżnia się trzy podstawowe grupy wskaźników: produktu, rezultatu i oddziaływania (zob. rozdział *Zintegrowane strategie rozwoju miast*).

Ewaluacja natomiast pozwala porównywać bieżący stopień realizacji celów ze strategicznymi założeniami. Jest to niezależna i rygorystyczna ocena działań trwających lub zakończonych w celu ustalenia stopnia realizacji ustalonych celów. Ewaluacja pozwala także korygować przyjęty sposób realizacji działań. Do podstawowych wskaźników ewaluacji zalicza się: trafność, efektywność, skuteczność, oddziaływanie, trwałość [*Handbook On Planning, Monitoring And Evaluating For Development Results*, 2009, s. 9] (zob. rozdział *Zintegrowane strategie rozwoju miast*).

Niewątpliwie kontrola zarządcza jest także dodatkową determinantą wywołującą potrzebę uzupełniającego planowania budżetowego w miastach w formie tzw. budżetów zadaniowych oraz zarządzania projektowego. Budżet zadaniowy jest innym od klasycznej klasyfikacji budżetowej sposobem porządkowania wydatków budżetowych. Zgodnie z definicją Ministerstwa Finansów „budżet zadaniowy to plan wydatków budżetowych, sporządzany w układzie funkcji, zadań i podzadań, wraz ze wskazaniem na poziomie zadań i podzadań celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania/podzadania oraz mierników określających stopień realizacji celów” (<http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>).



opracowanie własne na podstawie <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>.

Narzędzia budżetowania zadaniowego ściśle powiązane są z kontrolą zarządczą, ponieważ standardy kontroli zarządczej zawierają wskazówki w zakresie formułowania zadań, celów i mierników w budżecie zadaniowym (<http://budzet-zadaniowy.com>, dostęp: 15.11.2015):

- 1) Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie.
- 2) Wykonanie zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.
- 3) W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.
- 4) Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.
- 5) Należy zadbać, aby określając cele i zadania, wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Ważnym narzędziem wspierającym efektywność zarządzania jest także Wieloletnia prognoza finansowa. Od 2010 roku jest narzędziem obligatoryjnym dla jednostek samorządu terytorialnego, koniecznym do przygotowania w formie uchwały (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240). W zakresie zadań inwestycyjnych jest formą perspektywicznego budżetu zadaniowego. Wieloletnia prognoza finansowa połączyła w sobie właściwości dwóch narzędzi (Wieloletnich planów finansowych i Wieloletnich planów inwestycyjnych), które dotychczas proponowane były samorządom w formie fakultatywnej. Jednak niska skłonność zarówno miast, jak i pozostałych gmin i powiatów w Polsce do ich stosowania zdeterminowała ustawodawcę do przygotowania narzędzia o charakterze obligatoryjnym [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2007, s. 96–98]. Drugą ważną przyczyną wdrożenia tego obowiązku było zdeterminowanie samorządów do pełniejszej realizacji kontroli zarządczej i dostosowanie filozofii prowadzenia polityki finansowej do możliwości wykorzystywania budżetów zadaniowych jako nowej polityki budżetowej (zob. *EkoMiasto#Gospodarka*, rozdział *Finansowanie rozwoju miast*).

6.5. Narzędzia zintegrowanego zarządzania jakością

Ważnym obszarem zarządzania praktycznie w każdej dziedzinie jest polityka jakości. Niejednokrotnie jest ona najistotniejszym czynnikiem decydującym o wielkości popytu na usługi czy dobra. Na jakość można wpływać za pomocą działań jednorazowych, incydentalnych lub też można kształtować ją i utrzymywać w dłuższym

czasie, stosując zintegrowane systemy zarządzania jakością. Propozycji narzędzi w tym zakresie, wykorzystywanych przede wszystkim w sektorze prywatnym, jest wiele, nie wszystkie jednak nadają się, aby je adaptować do warunków funkcjonowania organizacji w sektorze publicznym. Nowe i jednocześnie sprawdzone w organizacjach publicznych metody można podzielić na trzy grupy:

- 1) narzędzia nakazowo-obligatoryjne (np. System *Best value*);
- 2) narzędzia nakazowo-fakultatywne (np. Seria norm ISO 9000);
- 3) narzędzia motywacyjne (np. *Total Quality Management (TQM)* i Model doskonałości EFQM).

Dwie pierwsze grupy to propozycje takich narzędzi, które w swojej konstrukcji zawierają jakiś system nakazów lub norm, do których należy się dostosować, należy spełnić określone warunki, aby uzyskać zadowalający poziom zarządzania jakością (często potwierdzany certyfikatem lub innym dokumentem przez instytucję audytującą). Różnica między pierwszą i drugą grupą narzędzi jest tylko taka, że jedne mają charakter obligatoryjny, a drugie nie. W pierwszym przypadku istnieje przymus ich realizacji. Natomiast druga grupa zawiera metody, które można wykonywać odpłatnie lub nieodpłatnie, a decyzja o ich wdrożeniu zależy wyłącznie od woli konkretnej organizacji.

W Polsce zarządzanie jakością w odniesieniu do samorządów terytorialnych nie zostało dotychczas objęte normą ustawową. Oczywiście można wskazać, że audyt wewnętrzny odpowiada logice narzędzi nakazowo-obligatoryjnych, jednak tylko pośrednio dotyczy on zarządzania jakością. Przykładami narzędzi nakazowo-obligatoryjnych są natomiast: system *Best value*, działalność różnorodnych komisji audytorskich w miastach lub autorskie systemy oparte na normach wdrażane w samorządach lokalnych. System *Best value* to program o charakterze systemowym, obejmujący wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, opracowany i wdrożony w Wielkiej Brytanii na początku 2000 roku. Jego celem była kontrola realizacji wszystkich usług publicznych. Podstawowe założenia dotyczyły obligatoryjnej rewizji realizacji usług (co 5 lat) oraz przygotowania corocznego planu wdrażania *Best Value* (publikowanego i obligatoryjnie audytowanego), którego wdrażanie podlegało inspekcjom dokonywanym przez zewnętrzną Komisję Audytorską [Bovaird, 2000, s. 82–100; Opolski, Modzelewski, 2004, s. 52–56]. Wprowadzono wymogi, tak aby usługi publiczne dostarczane przez samorządy lokalne spełniały wysokie kryteria jakościowe.

Najbardziej typowym przykładem narzędzi nakazowo-fakultatywnych są normy ISO. Seria norm ISO 9000 wydawana jest przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO, International Organisation for Standardisation), która jest międzynarodową organizacją pozarządową powołaną do życia w 1947 roku, zrzeszającą 100 krajów członkowskich, z siedzibą w Genewie. Jej celem jest promowanie i tworzenie międzynarodowych standardów w różnych dziedzinach działalności. ISO tworzy wytyczne dotyczące kształtu systemu zapewnienia jakości. Sposób zarządzania opisany przez normy serii ISO 9000 może być zastosowany w każdej firmie lub instytucji publicznej. Normy te są ciągle aktualizowane, to znaczy doskonalone i uzupełniane. Standard ISO 9000 zawiera następujące normy (www.iso.org, [dostęp 15.11.2015]):

- ▶ ISO 9000:2005 – określa podstawowe założenia i terminologię;
- ▶ ISO 9001: 2015 – określa wymagania systemu zarządzania jakością;
- ▶ ISO 9004:2009 – wskazuje wytyczne, jak doskonalić system;
- ▶ ISO 19011:2011 – określa wytyczne dotyczące audytów wewnętrznych i zewnętrznych systemów zarządzania jakością, w tym jak prowadzić audyt środowiskowy.

W dziedzinie zarządzania ochroną środowiska podstawową normą jest ISO 14001:2015. Może być ona stosowana zarówno przez organizacje prywatne, jak i publiczne na rzecz wsparcia efektywności i skuteczności zarządzania.

Wdrożenie norm ISO serii 9000 ma zapewnić zbiór wytycznych dla organizacji, zbiór zasad, według których powinna ona sprawnie funkcjonować. Treść normy ISO 9001:2008 podzielona jest na cztery główne procesy [Kobylińska, 2014, s. 208–209], takie jak:

- 1) odpowiedzialność kierownictwa (w tym: polityka i cele jakości, organizacja, system kontroli);
- 2) zarządzanie zasobami (w tym: kwalifikacje pracowników, szkolenia, środowisko pracy, sterowanie informacjami);
- 3) zarządzanie procesem (w tym: procesy związane z klientem, projektowaniem i prace rozwojowe, zakupy, działalność produkcyjna i usługowa, nadzorowanie urządzeń pomiarowych i kontrolnych);
- 4) pomiary, analiza i doskonalenie (w tym: pomiar systemu i zadowolenia klienta, audyt, kontrola procesów, nadzorowanie niezgodności, analiza danych w celu udoskonalenia).

Norma wprowadza do organizacji logiczny porządek, ustala priorytety i zasady ich realizacji, określa odpowiednie narzędzia podążania do wyznaczonego celu. Traktowana jest też jako metoda analizy. Innymi słowy, podstawowe cele wdrożenia norm ISO to [Więcek, 2007]:

- ▶ uzyskanie powtarzalności postępowania;
- ▶ udokumentowanie sposobów i efektów postępowania (m.in. w formie Księgi jakości);
- ▶ zapobieganie negatywnym zdarzeniom, a nie zwłoka i naprawianie;
- ▶ zwiększenie zaufania klientów i wzrost bezpieczeństwa usług;
- ▶ zatrzymanie wiedzy i doświadczeń w organizacji, aby nie były jedynie własnością personelu;
- ▶ doskonalenie usług (produktów), sposobów ich organizacji (wytwarzania) i realizacji;
- ▶ uzyskanie efektów promocyjnych.

Trzecią grupę stanowią narzędzia motywacyjne zintegrowanego zarządzania jakością, które wymagają od organizacji pewnej dojrzałości w zakresie realizacji polityki jakości. Ich logika i efektywność oparte są bowiem na przekonaniu, że jakość ma istotne znaczenie dla sprawności działa organizacji i jej skuteczności w osiąganiu celów. Jest to sposób zarządzania całkowicie skoncentrowany na jakości, zaangażowaniu wszystkich pracowników organizacji w działania na rzecz podnoszenia jakości w długim okresie. Mechanizmem dobrze odzwierciedlającym logikę tych narzędzi jest cykl PDCA (cykl Deminga), czyli działanie oparte na zasadzie ciągłej poprawy, którego etapy to: planowanie, realizacja, sprawdzenie, poprawa. Do grupy metod zarządzania jakością o charakterze motywacyjnym zaliczyć można przede wszystkim *Total Quality Management* (TQM) oraz Model doskonałości EFQM.

Total Quality Management nie jest narzędziem, a raczej filozofią czy koncepcją działania opartą na założeniu, że jakość jest podstawową wartością w procesie zarządzania [Bogdol, 2008, s. 114–120]. Należy w związku z tym unikać błędów i zapobiegać ich powstawaniu, a nie je wykrywać, należy zaspokajać potrzeby klienta, dbając o jego satysfakcję i zadowolenie, a nie bazować wyłącznie na strategii cenowej, kosztowej czy przymusie administracyjnym determinujących popyt. Wprowadzenie takiego myślenia i działania w organizacji jest pracochłonne i wymaga stosowania różnorodnych instrumentów, do których można zaliczyć:

- ▶ szkolenia motywacyjne dla wszystkich pracowników, począwszy od najniższych stanowisk po funkcje dyrektorskie;
- ▶ spotkania i wyjazdy integracyjne;
- ▶ udział w międzynarodowych, krajowych czy regionalnych konkursach z zakresu promocji jakości (np. Przyjazny Urząd (Instytut Zarządzania i Rozwoju Jakości), Przejrzysta Polska (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej), Konkurs o Pomorską Nagrodę Jakości (Pomorska Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT) i in.

Drugim często wykorzystywanym w Europie sposobem motywacyjnego zarządzania jakością jest Model doskonałości EFQM (Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością). Organizacja EFQM nie wydaje certyfikatów zgodności, ale prowadzi obszerne programy nagród i uznania dla organizacji, które go używają. Model Doskonałości EFQM może być stosowany niezależnie od sektora, rozmiaru, struktury lub dojrzałości organizacji. „Model ten bazuje na założeniu, że doskonałe wyniki w kryteriach: działania, klienci, ludzie i społeczeństwo osiąga się przez przywództwo oparte na polityce i strategii, które zapewnia się przez ludzi, partnerstwo i zasoby. Model ten jest stosowany jako podstawa do samooceny – ćwiczenia, w którym organizacja ocenia siebie samą na podstawie dziewięciu kryteriów. Ćwiczenie to pomaga organizacjom w zidentyfikowaniu swoich aktualnych mocnych stron i obszarów, które mogą zostać udoskonalone w oparciu o cele strategiczne. Taka analiza ułatwia zdefiniowanie i uszeregowanie pod względem ważności planów udoskonalenia w celu osiągnięcia zrównoważonego wzrostu oraz zwiększenia wydajności” (http://www.governica.com/Model_Doskonałości_EFQM, [dostęp 10.11.2015]). Do podstawowych kryteriów oceny zalicza się takie elementy, jak: przywództwo, strategia, pracownicy, partnerstwo i zasoby, procesy, produkty i usługi, klienci-wyniki, pracownicy-wyniki, społeczeństwo-wyniki, kluczowe wyniki (www.efqm.pl, [dostęp 10.11.2015]).

Kompleksowe zarządzanie jakością, zwłaszcza z wykorzystaniem narzędzi o charakterze motywacyjnym, z pewnością wciąż stanowi wyzwanie dla polskiej sfery publicznej, niemniej jednak jest to przyszłość, którą należy promować i determinować, zgodnie z sentencją P. Druckera: „jeśli nie możesz przewidzieć przyszłości, to spróbuj ją wykreować”.

6.6. Narzędzia wspierające kreowanie innowacji miejskich

W warunkach narastającej presji konkurencyjnej sprawność działania organizacji publicznych i jakość usług, których zorganizowanie leży w ich kompetencjach, stają się coraz istotniejszym składnikiem tworzenia atrakcyjności jednostki terytorialnej. Coraz bardziej skomplikowana natura problemów stanowiących istotę działania organizacji publicznych wymusza poszukiwanie rozwiązań innych niż tradycyjne, uwzględniających specyficzność miejsca i uwarunkowań rozwoju oraz zwiększających zdolności efektywnego działania administracji publicznej. W konsekwencji narasta presja na poszukiwanie nowych, skuteczniejszych i efektywniejszych sposobów działania instytucji sektora publicznego i tworzenia innowacyjnych rozwiązań. Innowacyjność staje się z jednej strony koniecznością i wyzwaniem, z drugiej zaś szansą dla organizacji publicznych na poprawę zdolności do sprawnego działania na rzecz rozwoju społeczeństwa i gospodarki. Miasta, poszukując innowacyjnych rozwiązań, wykorzystują m.in. koncepcję *Living Lab* jako sposób na budowanie innowacyjnych partnerstw na rzecz rozwoju oraz *foresight* o zasięgu metropolitalnym.

Odpowiedzią na poszukiwanie rozwiązań w zakresie współczesnych wyzwań rozwoju miast jest koncepcja *Living Lab*. Jest ona efektem prac międzynarodowej grupy eksperckiej AMI@Work Family of Communities (www.ami-communities.eu) powstałej w roku 2004 i ściśle współpracującej z Komisją Europejską. Terminem *Living Lab* określa się metodykę działań badawczo-wdrożeniowych o charakterze innowacyjnym. W ramach *Living Lab* innowacje (głównie technologiczne i procesowe) są opracowywane, testowane i wdrażane w warunkach rzeczywistych. Innowacyjne produkty, usługi czy rozwiązania opracowane w wyniku współpracy interdyscyplinarnych zespołów roboczych są tworzone i wdrażane w organizacjach, dla których zostały przygotowane [Banachowicz, 2014]. Metoda ta jest uniwersalna i wykorzystywana do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań zarówno w przedsiębiorstwach, organizacjach, jak i jednostkach terytorialnych.

W szczególności *Living Lab* [Stewart, 2007]:

- ▶ angażuje użytkowników/odbiorców innowacji w naturalnym, codziennym otoczeniu ich funkcjonowania;
- ▶ tworzy most i wypełnia lukę między producentami i potencjalnymi użytkownikami innowacji na wszystkich etapach ich tworzenia;
- ▶ integruje technologię, infrastrukturę i użytkowników;
- ▶ czyni z mieszkańców/pracowników/użytkowników twórców i kreatorów zmian w środowisku, w którym funkcjonują.

W zarządzaniu miastem celem metodyki *Living Lab* jest wspieranie władz lokalnych w poszukiwaniu efektywnych sposobów rozwiązywania problemów miejskich poprzez wykorzystanie kreatywności i innowacyjności użytkowników miasta. Inaczej mówiąc, podmioty funkcjonujące w mieście (m.in. mieszkańcy, władze miasta, NGO's, przedsiębiorcy) wspólnie tworzą, testują i wdrażają innowacyjne rozwiązania dla miasta, w którym funkcjonują. Użytkownicy miasta stają się twórcami i biorcami innowacji tworzonej w miejscu jej adaptacji. Wypracowane rozwiązania nie mają zazwyczaj radykalnego charakteru, nie wpływają destrukcyjnie na ciągłość lokalnych działań. Mają charakter innowacji ewolucyjnej, ale przynoszącej istotne zmiany i niepozwalającej zachować dotychczasowej rutyny działania.

Kluczowe elementy *Living Lab* to partnerstwo i współpraca pomiędzy członkami zespołu roboczego, lokalnej społeczności i władz publicznych. Relacje te powinny mieć interaktywny charakter i umożliwiać wszystkim uczestnikom procesu tworzenia innowacji aktywny udział w procesie uczenia się, wymiany doświadczeń, pobudzania kreatywności i tworzenia innowacji. W skład zespołów roboczych wchodzi reprezentanci wszystkich podmiotów zainteresowanych procesem tworzenia innowacji (np. kadra naukowo-badawcza, przedsiębiorcy, przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, ruchy miejskie czy mieszkańcy miasta). Partnerstwo i współdziałanie stają się czynnikami zwiększającymi potencjał innowacyjny jednostki terytorialnej – różnorodność uczestników *Living Lab* zwiększa kreatywność i otwartość w tworzeniu nowych rozwiązań. Cechą charakterystyczną *Living Lab* jest traktowanie użytkownika jako twórcy i źródła innowacji, a nie tylko jako odbiorcy końcowego produktu innowacyjnego.

Living Lab jest koncepcją wspierania procesów innowacji i wykorzystania nowych narzędzi adekwatnie do potrzeb użytkowników danego miejsca. Tworzone działania/rozwiązania powstają w sytuacjach rzeczywistych, a nie w warunkach laboratoryjnych. Projektowane innowacje utożsamiane są z miejscem ich tworzenia – innowacje powstają na konkretnym terytorium, uwzględniają specyficzne uwarunkowania i potrzeby społeczno-gospodarcze, są zakorzenione w środowisku lokalnym/regionalnym.

Tabela 6.3. Idea koncepcji Living Lab według kluczowych pytań i odpowiedzi

Pytanie	Zakres
Kto?	Lokalni partnerzy (przedsiębiorstwa, władze i instytucje publiczne, mieszkańcy, organizacje pozarządowe, uniwersytety)
Co?	Współpraca i współkreacja (współtworzenie nowych produktów/rozwiązań/technologii od etapu identyfikacji potrzeb i tworzenia idei do etapu wdrażania na rynek)
Gdzie?	W środowisku funkcjonowania podmiotów (w miejscu posiadającym swoje specyficzne zasoby i uwarunkowania rozwoju, w którym funkcjonują użytkownicy innowacji)
Kiedy?	Wielokontekstowe, interaktywne działanie (<i>multi-contextual spheres</i>) (w momencie występowania relacji między użytkownikami miejsca)
Jak?	Partnerskie i interaktywne działanie (wspólne tworzenie nowych rozwiązań w ramach partnerstwa sektora publicznego, prywatnego, obywatelskiego)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Schumacher, 2005, s. 6.

Zastosowanie metody *Living Lab* w praktyce wymaga respektowania pięciu głównych idei charakterystycznych dla tego podejścia (zasady działania). Są to [Ståhlbröst, Holst, 2012]:

- 1) tworzenie nowych wartości – celem działania z zastosowaniem narzędzia *Living Lab* jest tworzenie innowacyjnych produktów, usług, idei czy rozwiązań problemów miejskich;
- 2) oddziaływanie na rozwój – rozwiązania tworzone w ramach *Living Lab* powinny istotnie warunkować rozwój miasta, wpływać na poprawę jakości życia i atrakcyjności gospodarczej miasta;
- 3) kształtowanie zrównoważonego rozwoju – w ramach *Living Lab* powinno się tworzyć nowe rozwiązania/produkty/usługi z zachowaniem zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju;
- 4) wzmacnianie otwartości miasta – działanie z wykorzystaniem *Living Lab* powinno wzmacniać otwartość wszystkich użytkowników miasta, tworzyć nowe formy i kanały komunikacji i działania opartego na partnerstwie i relacjach sieciowych;
- 5) realizm w działaniu – tworzone nowe rozwiązania powinny znaleźć zastosowanie w praktyce, powinny być natychmiast aplikowane do miejsca, w którym powstają.

Reasumując, *Living Lab* jest to narzędzie tworzenia innowacyjnych rozwiązań znajdujących zastosowanie w praktyce. „Żywe laboratoria” to sposób kreowania otwartych miejskich ekosystemów innowacji, zorientowanych wokół potrzeb użytkowników (*user-centered innovation*), uwzględniających kontekst uwarunkowań terytorialnych. Proces integracji różnych użytkowników przestrzeni miejskiej i ich potrzeb, oparty na partnerstwie, pozwala na to, aby wszystkie zainteresowane strony jednocześnie zarówno współtworzyły całościowo nowy produkt lub usługę, jak i je wdrażały i użytkowały w miejscu ich powstania.

Organizacje wykorzystujące metodykę *Living Lab* powołały w 2006 roku Europejską Sieć Living Labs (European Network of Living Labs ENoLL, www.openlivinglabs.eu, [dostęp 10.10.2015]), której głównym celem jest koordynacja rozwoju sieci Living Labs w Europie. Główne rezultaty działania sieci to dzielenie się wiedzą, realizacja wspólnych przedsięwzięć, promowanie dobrych praktyk oraz nawiązywanie długofalowej współpracy międzyregionalnej.

ENERGA Living Lab – pierwsze w Polsce laboratorium energii tworzone przez i dla mieszkańców



Realizowany projekt obejmuje swym zasięgiem 7 dzielnic Gdyni i bierze w nim udział 300 gospodarstw domowych. Projekt jest realizowany przez firmę Enspirion Sp. z o.o. z Grupy ENERGA przy współpracy mieszkańców miasta i władz lokalnych. Przez 18 miesięcy uczestnicy projektu otrzymują wsparcie i wskazówki pozwalające im zmienić przyzwyczajenia związane z wykorzystaniem prądu, aby w ten sposób zmniejszyć zużycie energii i przyczynić się do poprawy stanu środowiska naturalnego.

W ramach projektu mieszkańcy miasta otrzymują:

- 1) Wirtualne cenniki energii dostępne tylko w ENERGA Living Lab. Są to tak zwane wielostrefowe Programy Cenowe, dzięki którym będzie można elastycznie zarządzać opłatami za prąd.
- 2) Raporty zużycia energii elektrycznej pokazujące „zwyczaje energetyczne” uczestników projektu, które staną się podstawą do proekologicznej zmiany tych zachowań.
- 3) Udział w testowaniu Inteligentnej Sieci Domowej. Jest to unikatowy i innowacyjny system zarządzania energią w domu, dzięki któremu można m.in. zdalnie zarządzać urządzeniami w domu (np. oświetleniem).
- 4) Możliwość testowania wykorzystania odnawialnych źródeł energii – 30 uczestników testuje przydomowe odnawialne źródła energii (panele fotowoltaiczne i minielektrownie wiatrowe).

Jest to projekt realizowany przez Grupę ENERGA pod patronatem Prezydenta Miasta Gdyni przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Tworzy on innowacyjne rozwiązania pozwalające na:

- ▶ zmniejszenie zużycia energii, a w konsekwencji wydatków na energię elektryczną (m.in. przez korzystanie z energii elektrycznej wtedy, kiedy jest ona najtańsza);
- ▶ poprawę świadomości ekologicznej mieszkańców i dbałość o środowisko naturalne (m.in. ograniczenie emisji CO₂);
- ▶ testowanie najnowszych energooszczędnych technologii we własnym gospodarstwie domowym.

Źródło: www.elivinglab.pl, dostnglabK 40.2015.

Działaniem wspierającym zastosowanie *Living Lab* w sektorze publicznym jest także inicjatywa OECD, jaką stanowi Obserwatorium Innowacji Sektoru Publicznego (Observatory of Public Sector Innovation – OPSI). Obserwatorium jest narzędziem wsparcia władz publicznych w procesie otwierania się i promowania innowacyjności w sektorze publicznym. OPSI ma być również instrumentem służącym rozwojowi współpracy pomiędzy praktykami i ekspertami z różnych krajów, zarówno z administracji publicznej, jak i innych sektorów. Na platformie OPSI (<https://www.oecd.org/governance/observatorypublicsectorinnovation/>, [dostęp 10.10.2015]) dostępne są

przykłady innowacyjnych działań w sektorze publicznym z wykorzystaniem metody *Living Lab*. Platforma internetowa OPSI stanowi także interaktywne narzędzie współpracy, które w zamyśle jego twórców ma stać się forum wymiany doświadczeń i tworzenia nowych wspólnych rozwiązań.

Kolejną metodą prowadzącą do innowacyjnych rozwiązań na rzecz dynamicznego rozwoju miasta i jego otoczenia jest *Foresight* metropolitalny. Pomiar i przewidywanie procesów rozwojowych w dobie, w której głównymi nośnikami rozwoju są „miękkie” i trudno mierzalne czynniki, stały się trudnym zadaniem i wyzwaniem dla polityki rozwoju. Ponadto zmiany zachodzące w życiu społeczno-gospodarczym są często gwałtowne i radykalne i nie dają się przewidzieć na podstawie analizy procesów zachodzących w przeszłości. Klasyczne metody analizy (m.in. prognozowanie) są często niewystarczające do identyfikacji i antycypowania współczesnych procesów rozwoju. Odpowiedzią na te wyzwania jest rozwój metody *foresight* umożliwiającej przewidywanie i prognozowanie zmian w długiej perspektywie czasowej [Nowakowska, 2012, s. 112].

Foresight ma wiele znaczeń i jest różnie interpretowany, w zależności od przedmiotu, skali przestrzennej czy horyzontu czasowego. Najczęściej pojęcie to określone jest jako przewidywanie trendów rozwojowych, prognozowanie zmian jakościowych lub określanie wizji rozwoju [*Practical Guide...*, 2001]. *Foresight* jest metodą projekcji przyszłości – określenia potrzeb, szans oraz zagrożeń związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym [Matusiak, Kuciński, Gryzik, 2009, s. 8]. W metodzie tej akcent położony jest na identyfikację trendów i budowanie scenariuszy rozwoju, które stanowią podstawę do identyfikowania strategicznych działań i antycypowania przyszłości. *Foresight* jest więc metodą scenariuszową budowania prawdopodobnych tendencji zmian, nie jest natomiast prostym prognozowaniem rozwoju.

W ramach *foresight* występują duża różnorodność metodologiczna oraz wielość podejść i typologii. Ogólnie rzecz ujmując, *foresight* może być interpretowany dwojako: jako proces – sposób myślenia i działania oraz jako produkt – narzędzie zarządzania. Ze względu na zasięg terytorialny wyróżniamy *foresight* metropolitalny, regionalny, krajowy czy ponadnarodowy. Z punktu widzenia przedmiotu mamy *foresight* branżowy (przemysłowy) i technologiczny. Wyróżniamy także *foresight*: zorientowany na potrzeby, zorientowany na rozwiązanie problemu oraz zorientowany na zastosowanie.

W zarządzaniu rozwojem jednostek terytorialnych *foresight* odgrywa coraz istotniejszą rolę. Dotyczy to szczególnie dużych miast i ich obszarów metropolitalnych oraz silnych gospodarczo regionów. Podstawowe cele tego procesu to [Nowakowska, 2012, s. 114]:

- ▶ identyfikacja technologii, zasobów wiedzy i obszarów badań z dużym potencjałem wzrostu;
- ▶ identyfikacja branż/sektorów wiodących dla gospodarki miasta/regionu, decydujących o jego pozycji konkurencyjnej w przyszłości;
- ▶ dostarczenie wiedzy i informacji niezbędnych dla planowania decyzji i działań podejmowanych w ramach polityki miejskiej/regionalnej;
- ▶ identyfikacja szans i zagrożeń płynących z rozwoju nauki i techniki dla rozwoju miasta/regionu;
- ▶ poprawa wymiany wiedzy i tworzenie relacji sieciowych – budowanie środowiska innowacji.

Cele metody *foresight* to rozwinięcie strategicznego spojrzenia na rozwój i reorientacja decyzji na przyszłe zdarzenia wraz z mobilizowaniem podmiotów lokalnych do podejmowania wspólnych działań. Jest on także istotnym instrumentem edukacyjnym i informacyjnym poprzez: 1) informowanie środowisk opiniotwórczych i de-

cydentów politycznych o prawdopodobnych kierunkach długoterminowego rozwoju i zmian zachodzących w mieście/regionie; 2) aktywizację społeczną i ukierunkowanie działań na kluczowych obszarach rozwoju, opierając się na wiedzy ekspertów i zaangażowaniu podmiotów lokalnych; 3) wykorzystanie potencjału intelektualnego środowiska lokalnego wraz z tworzeniem kultury foresightu, spajającej powstałe sieci powiązań społecznych [Klepka, 2008, s. 102].

Cechą charakterystyczną foresightu jest szerokie wykorzystanie potencjału ludzkiego jednostki terytorialnej w procesie identyfikowania scenariuszy rozwoju. Jest to proces konsolidujący różne punkty widzenia i grupy interesów funkcjonujące w przestrzeni lokalnej. Bazuje na współpracy i budowaniu trwałego konsensusu wszystkich „aktorów” sceny lokalnej, odgrywających istotną rolę w kreowaniu innowacyjności (m.in. władz samorządowych, publicznych instytucji lokalnych i regionalnych, podmiotów sektora MŚP, dużych podmiotów gospodarczych, instytucji przedstawicielskich biznesu oraz instytucji otoczenia biznesu, środowiska naukowego, organizacji pozarządowych).

Foresight metropolitalny dla Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego

W ramach projekt „Forgom” Główny Instytut Górnictwa w Katowicach wraz z Uniwersytetem Ekonomicznym w Katowicach oraz Politechniką Śląską w Gliwicach podjął wyzwanie wyznaczenia kierunków rozwoju technologicznego dla sektora metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym. Do metropolitalnych usług publicznych zaliczono: transport publiczny, gospodarkę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami, dostawę energii, kulturę wysoką, szkolnictwo wyższe, specjalistyczne usługi zdrowotne, obsługę kontaktów międzynarodowych, usługi związane z turystyką i ponadlokalne usługi administracyjne.

Przedmiotem badań był sektor metropolitalnych usług publicznych, który istotnie i bezpośrednio wpływa na jakość życia GOM, rozwój nowych technik i technologii zaś może istotnie poprawić ich standard na obszarze GOM. Przeprowadzone studia foresightowe i tworzone w ich trakcie scenariusze uwarunkowań oraz wizja rozwoju obszaru metropolitalnego pozwoliły określić strategię działania zogniskowaną wokół oferty usług metropolitalnych oraz dostarczyły rekomendacji dla polityki rozwoju.

Zasięg terytorialny projektu to Górnośląski Obszar Metropolitalny obejmujący 14 miast aglomeracji tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM).

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze strony internetowej www.foresightgom.pl, [dostęp 10.10.2015].

Z punktu widzenia metodologicznego *foresight* jest zbiorem narzędzi ułatwiających konstrukcję scenariuszy rozwoju w stosunkowo długiej perspektywie czasowej (zwykle 15–20 lat). Dlatego też oprócz klasycznych metod analitycznych stosowane są metody kreatywne i metody heurystyczne oraz intuicja, analizy antycypacyjne (scenariusze) czy analizy trendów [Kuciński, 2006, s. 6–10]. Jest to narzędzie charakteryzujące się dużą elastycznością metodyczną, będącą konsekwencją celów, przedmiotu, skali przestrzennej czy horyzontu czasowego.

Foresight jest źródłem wiedzy o istotnych problemach społecznych i gospodarczych w różnych horyzontach czasowych z jednej strony, z drugiej zaś stanowi narzędzie kreatywnego poszukiwania strategicznych obszarów rozwoju i planowania działań w mieście. Jest instrumentem komplementarnym wobec strategii innowacji oraz innych strategicznych instrumentów stymulowania rozwoju. Ich spójność i współzależność jest warunkiem koniecznym budowania trwałych podstaw rozwoju zdolności innowacyjnych miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Bibliografia

- Altkorn J. (red.) (1998), *Podstawy marketingu*, Instytut Marketingu, Kraków.
- Andres J., Stefaniak C., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J. (2009), *Town centre management models: A European perspective*, „Cities” nr 26.
- Banachowicz B. (2014), *Laboratorium innowacji. Wsparcie innowacyjności sektora publicznego*, „Przegląd Służby Cywilnej” nr 6(33).
- Bleja A. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*, Folia Oeconomica 243, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Bogdol M. (2008), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Boryczka E. (2014), *Town Centre Management – utopijna idea zarządzania czy strach przed zmianami i niechęć do nich?*, „Liberte!” nr XVII.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2010), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa.
- Bovaird T. (2000), *The Role of Competition and Competitiveness in Best Value in England and Wales*, „Public Policy and Administration” nr 15(83).
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe Cedewu, Warszawa.
- Chodorowski L. (2013), *Ewolucja kontroli wewnętrznej w kierunku efektywnościowym w instytucjach publicznych*, Uniwersytet Warszawski, *Ekonomia* 32.
- Cosgrave E., Arbuthnot K., Tryfonas T. (2013), *Living labs, innovation districts and information market-places: A systems approach for smart cities*, „Procedia Computer Science” nr 16.
- Grochowski M. (2014), *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi. Analizy i Studia*, „Mazowsze Studia Regionalne” nr 15.
- Handbook On Planning, Monitoring And Evaluating For Development Results* (2009), United Nations Development Programme, <http://www.undp.org/eo/handbook>.
- Higgins A., Klein S. (2011), *Introduction to the Living Lab Approach*, [w:] Y.-H. Tan, N. Bjorn-Andersen, S. Klein, B. Rukanova B. (red), *Accelerating Global Supply Chains with IT-Innovation ITAIDE Tools and Methods*, Springer, Berlin.
- Kaczmarek T., Mikuta Ł. (2007), *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Klepka M. (2008), *Foresight*, [w:] K.B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Kobylińska U. (2014), *Ewolucja czy rewolucja? Zmiany w standardzie ISO 9001:2015*, „Economics and Management” nr 1.
- Korbus B. (2003), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Kuciński J. (2006), *Organizacja i prowadzenie projektów foresight w świetle doświadczeń międzynarodowych*, Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN, Warszawa.
- Limański A., Drabik I. (2007), *Marketing w organizacjach non-profit*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie miastem*, PWN, Warszawa.
- Matusiak K.B. (red.) (2008), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

- Matusiak K.B., Kuciński J., Gryzik A. (red.) (2009), *Foresight kadr nowoczesnej gospodarki*, PARP, Warszawa.
- Nowacka A., Nowacki R. (2004), *Podstawy marketingu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Nowakowska A. (2012), *Regionalny wymiar procesów rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M.E., Chądzyński J., Matusiak K.B., Klepka M. (2008), *Benchmarking klastrów. Metodyka benchmarkingu klastrów w Polsce*, PARP, Warszawa.
- Opolski K., Modzelewski P. (2004), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo Fachowe Cedewu, Warszawa.
- Practical Guide to Regional Foresight, FOREN Network (Foresight for Regional Development)*, European Commission Research Directorate General, STRATA Programme, December 2001.
- Schumacher J. (2005), *Alcotra Innovation project: Living Labs – Definition, Harmonization Cube Indicators & Good Practices*, http://www.alcotra-innovation.eu/progetto/doc/Short_guide_on_Living_Labs_and_some_good_practices.pdf.
- Ståhlbröst A., Holst M. (2012), *The Living Lab Methodology Handbook*, Social Informatics at Luleå University of Technology and CDT – Centre for Distance-spanning Technology, Sweden.
- Stewart J. (2007), *A Living Lab in Edinburgh University*, The Scottish Living Lab Initiative, The Institute for the Study of Science Technology and Innovation, University of Edinburg, <http://www.itfutures.ed.ac.uk/Conference%2007%20Slides/James%20Stewart.pdf>.
- Szelągowska A. (2011), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako alternatywna forma finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 686, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 47, Szczecin.
- Szromnik A. (2007), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Kraków.
- Trocki M. (2001), *Outsourcing strategiczny. Metoda restrukturyzacji działalności*, Warszawa.
- Trocki M. (2001), *Outsourcing*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Więcek J. (red.) (2007), *Zintegrowane zarządzanie jakością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wojciechowski E. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100 (2011), Najwyższa Izba Kontroli.
- Zakrzewska-Bielawska A. (red.) (2012), *Podstawy zarządzania. Teoria i ćwiczenia*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.07>

Łukasz Arendt*

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI MIEJSKIMI



**Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska,
e-mail: eboryczka@uni.lodz.pl*

7.1. Projekt i zarządzanie projektem w mieście

7.1.1. Historia zarządzania projektami

Postępujący rozwój miast wymaga dobrego planowania i realizowania przedsięwzięć w sferze ekonomicznej, społecznej, kulturalnej, przestrzennej czy ekologicznej, które powinny służyć wdrożeniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. Nowoczesne miasta coraz częściej przedsięwzięcia te realizują w formie projektów. W związku z tym wiedza i umiejętności dotyczące ich inicjowania, planowania, prowadzenia – czyli zarządzania projektami – tak aby przyniosły jak największą wartość dodaną, są istotne dla zrozumienia procesów zachodzących w miastach na całym świecie. Miasta zazwyczaj realizują wiele projektów równocześnie (Sońta-Drązkowska, 2012) – z tego powodu ważne jest nie tylko, aby danym projektem dobrze zarządzać, ale również aby zapewnić odpowiednie powiązania między różnymi projektami w celu osiągnięcia efektu synergii.

Chociaż zarządzanie projektami w kształcie, w jakim jest obecnie znane, wytoniło się w połowie XX wieku w ramach nauk o zarządzaniu, to należy pamiętać, że projekty (bez stosowania specjalnych metod planowania i kontroli, jakie charakteryzują nowoczesne podejście do zarządzania projektami) były realizowane już tysiące lat temu. Wśród tego typu przedsięwzięć zazwyczaj wymienia się budowę piramid w Egipcie bądź Wielki Mur Chiński.

Zarządzanie projektami w przeszłości – przedsięwzięcia, które do dnia dzisiejszego wzbudzają zachwyty



Piramida Cheopsa w Gizie

fot. N. Aldin Thune (licencja Creative Commons), <http://archeowiesci.pl/2009/06/21/zapomniana-komora-w-piramidzie-cheopsa-czyli-jak-zbudowano-olbrzymia-z-gizy/> [dostęp 24.02.2016]

Pierwsza piramida schodkowa Dżesera została zbudowana ok. 2650 roku p.n.e. Największa i najbardziej znana piramida Cheopsa powstała ok. 2550 roku p.n.e. Ma kształt idealnego ostrosłupa o pierwotnej podstawie boku 230 i wysokości 146,6 metrów. Do budowy wykorzystano około 2,5 miliona skalnych bloków, ważących od 3 do 80 ton



Wielki Mur Chiński

fot. J. Hałun (licencja Creative Commons), <http://archeowiesci.pl/2011/09/12/wielki-mur-chinski-jeszcze-poteczniejszy/> [dostęp 24.02.2016]

Wielki Mur Chiński to kompleks obronny, który zaczęto budować w 214 roku p.n.e. Ciągnie się od Zatoki Laodong po pustynię Gobi. Jego główna część ma długość 2450 km, a wraz z bocznymi odnogami około 6000 km. Przy budowie zatrudniono ok. 300 tysięcy robotników i zużyto 300 milionów m³ materiałów (można by z tego wybudować 120 piramid Cheopsa).

Źródło: <http://tajemnicepiramid.eu/cud.htm>, [dostęp 10.09.2015].

Źródło: <http://www.budowla.pl/budowla,wielki-mur-chinski>, [dostęp 10.09.2015].

Natomiast początki nowoczesnego zarządzania projektami związane są z badaniami Fredericka W. Taylora, który skupiając się na zagadnieniu metod podniesienia wydajności pracowników, doszedł do wniosku, że najlepszym rozwiązaniem jest analizowanie pracy w podziale na poszczególne części i zadania. Współpracownikiem Taylora był Henry Gantt, który opracował narzędzie analityczne – diagram przedstawiający wszystkie zadania do wykonania, z zarysem powiązań między tymi zadaniami i przypisanym czasem trwania każdego zadania.

Projekt Manhattan (*Manhattan Engineering District Project*), którego efektem było wynalezienie bomby atomowej w latach 40. XX wieku, jest uważany za pierwszy program zarządzany przez osoby, które postrzegały swoją rolę jako kierowników (projektu). Wśród innych projektów wojskowych połowy ubiegłego wieku można wymienić m.in. program Polaris (budowa pocisków z głowicami jądrowymi wystrzeliwanych z okrętów podwodnych) i w zasadzie program Apollo (loty na Księżyc). Metody zarządzania projektami w zastosowaniach cywilnych były wdrażane sukcesywnie, a ich powszechne wykorzystanie przypadło na lata 50. i 60. XX wieku, kiedy nastąpił rozwój narzędzi wspomagających zarządzanie projektami – przede wszystkim metod sieciowych (CPM – *Critical Path Method*, PERT – *Program Evaluation and Review Technique*, GERT – *Graphical Evaluation and Review Technique*). Jako przykład pierwszego cywilnego zastosowania metod zarządzania projektami podaje się tzw. plan Marshalla (plan pomocy dla Europy po II wojnie światowej). W 1969 roku w Stanach Zjednoczonych powołano do życia Project Management Institute (PMI) – organizację pozarządową, której przedmiotem działalności do dzisiaj jest rozwijanie teorii i praktyki zarządzania projektami oraz wspieranie osób zajmujących się tą problematyką (kierowników projektów). Następnie rozwój teorii zarządzania projektami nieco spowolnił, gdyż napotkał na barierę technologiczną (niska moc obliczeniowa ówczesnych komputerów). Dopiero rewolucja technologiczna w dziedzinie informatyki i telekomunikacji pozwoliła pokonać tę barierę i od lat 90. XX wieku zarządzania projektami w praktyce wdrożono do praktycznie wszystkich dziedzin życia poprzez specjalistyczne oprogramowanie wspomagające procesy planowania i realizacji projektów [Trocki i in., 2003, s. 28–29].

7.1.2. Projekt – definicja, cechy charakterystyczne

Nie istnieje jedna uniwersalna definicja projektu. Bukłaha definiuje projekt jako „sekwencję przemyślanych, logicznie uporządkowanych działań, mających wyraźnie określony cel i produkty końcowe oraz zasoby i środki potrzebne do jego realizacji, a także ramy czasowe, to jest początek i koniec, o charakterze najczęściej innowacyjnym, niepowtarzalnym, wnoszącym unikatową wartość dodaną dla organizacji” [Bukłaha, 2007, s. 16]. Zgodnie z podejściem w ramach metodyki PRINCE2 projekt jest „organizacją tymczasową, powołaną w celu dostarczenia jednego lub więcej produktów biznesowych według uzgodnionego Uzasadnienia Biznesowego” [TSO, 2009, s. 33]. Najprostszą zaś definicję projektu znajdziemy w metodyce PMI, gdzie projekt to nic innego jak tymczasowe przedsięwzięcie mające na celu stworzenie unikalnego produktu, usługi lub osiągnięcie unikalnego rezultatu [PMI, 2006, s. 5].

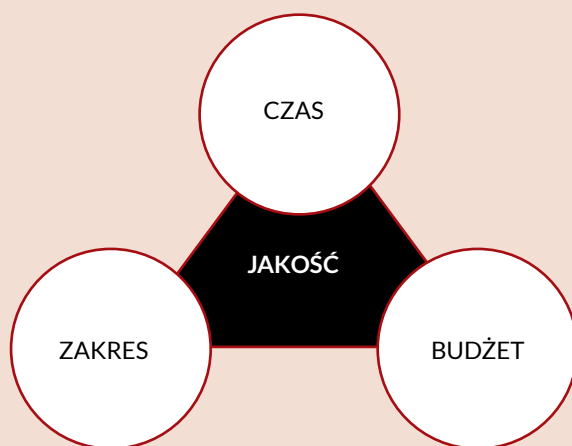
Niezależnie od tego, jaką definicję projektu przyjmujemy, wśród charakterystycznych cech projektu należy wymienić [por. m.in. Trocki i in., 2009, s. 17–18; Dylewski i in., 2009, s. 56; PMI, 2006, s. 5–6; Nicholas, Steyn, 2012, s. 26–27]:

- ▶ Określoność – rozumiana na dwa sposoby: jako tymczasowość (projekt jest realizowany we wskazanym horyzoncie czasu, ma jasno zdefiniowany początek i koniec) oraz określoność kosztową (oszacowany i z góry zaplanowany budżet).

- ▶ **Niepowtarzalność** – projekt jest zestawem działań służących zaspokojeniu konkretnej jednorazowej potrzeby. Ma dostarczyć unikalne i nowatorskie rozwiązanie, co odróżnia projekt od działań rutynowych czy operacyjnych.
- ▶ **Podejście problemowe (celowe)** – projekt ma za zadanie zmienić sytuację zastaną i osiągnąć rezultat oczekiwany przez organizację zamawiającą projekt.
- ▶ **Złożoność** – zazwyczaj projekt jest przedsięwzięciem kompleksowym, które wymaga prowadzenia prac w wielu obszarach funkcjonowania danej organizacji, przy włączeniu w jego realizację wielu osób, również spoza tej organizacji.
- ▶ **Odrębność organizacyjną** – projekt jest zestawem wyodrębnionych działań, oddzielonych od zwykłej działalności operacyjnej danej organizacji. Wymaga to wydzielenia specjalnej struktury realizacji projektu oraz oddelegowania osób, które utworzą zespół projektowy.
- ▶ **Niepowtarzalność** – ze względu na ich niepowtarzalność i złożoność projekty cechują się wyższym poziomem ryzyka niż rutynowa działalność organizacji.

Wszystkie projekty funkcjonują w rzeczywistości, w której napotykamy na różnego rodzaju ograniczenia – w odniesieniu do projektów najczęściej wymienia się w tym kontekście czas, budżet, zakres i jakość, które tworzą tzw. trójkąt ograniczeń (nazywany również złotym trójkątem, żelaznym trójkątem lub trójkątem projektowym) (rys. 7.1). Trójkąt projektowy ma uświadomić osobom realizującym projekt (a przede wszystkim kierownikowi projektu), że te cztery obszary (parametry) są ze sobą ściśle powiązane i oddziałują na siebie, co oznacza, że zmiana jednego z nich spowoduje zmianę pozostałych parametrów. Przykładowo, jeśli w projekcie planowano wybudowanie stadionu piłkarskiego na 10 000 osób (zakres) przy określonym budżecie, w danym czasie i przy założonej jakości (np. czy krzesła mają być wyściełane, aby było wygodniej na nich siedzieć, czy też siedziska będą plastikowe i twarde), to zmiana pojemności stadionu (np. do 15 000 osób) z pewnością odbije się na kosztach i czasie potrzebnym do realizacji tego przedsięwzięcia. I chociaż nie jest to łatwe, w każdym projekcie należy dążyć do utrzymania równowagi pomiędzy poszczególnymi ograniczeniami w trójkącie, co ma kluczowe znaczenie w sytuacji, gdy w projekcie trzeba wprowadzić jakieś zmiany.

Rysunek 7.1. Złoty trójkąt projektowy



Źródło: opracowanie własne na podstawie Trocki, 2012, s. 21; Lock, 2009, s. 17.

Aby sprawnie i skutecznie zarządzać zmianami w projekcie, zawsze należy odnosić się do złotego trójkąta i już na początku projektu ustalić, dotrzymanie którego z parametrów jest najważniejsze. W tym celu wykorzystuje się macierz kompromisów projektowych. W myśl tej techniki wybiera się jeden parametr, który traktuje się jako ustalony (nie podlega zmianom), jeden parametr, który będzie optymalizowany w ramach projektu i dwa parametry, które mogą być negocjowane (będą się zmieniać w przyjętych granicach).

Macierz kompromisów w projekcie budowy Stadionu Narodowego

Jeśli projekt dotyczy budowy Stadionu Narodowego w Warszawie, na którym ma się odbyć otwarcie imprezy sportowej rangi międzynarodowej (Mistrzostwa Europy 2012 w Piłce Nożnej), a termin rozpoczęcia imprezy jest z góry wiadomy, w takim przypadku parametrem ustalonym z pewnością będzie czas. Ponieważ stadion, poza funkcją sportową, ma również pełnić funkcje PR i podnosić atrakcyjność turystyczną miasta, warto wybudować go z rozmachem, czyli zoptymalizować zakres. W rezultacie parametrami, które będą podlegały negocjacjom, będą budżet i jakość.



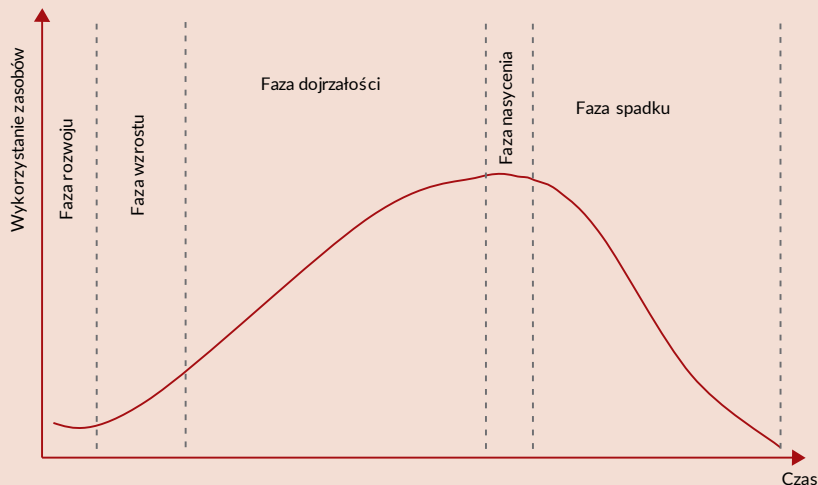
Stadion Narodowy w Warszawie
 fot. P. Jahr, Wikimedia Commons (licencja Creative Commons) [dostęp 24.02.2016]

Parametr	Ustalony	Optymalizowany	Negocjowany
Czas	x		
Budżet			x
Zakres		x	
Jakość			x

Źródło: opracowanie własne.

Każdy projekt składa się z kilku faz, w ramach których występują charakterystyczne dla każdej z nich procesy związane z wykorzystaniem zasobów (rzeczowych i ludzkich) przy założonym ograniczeniu czasowym. I chociaż cykl życia poszczególnych projektów (analogiczny do cyklu życia produktu opisywanego szeroko w literaturze marketingowej) może się istotnie różnić, to jego fazy są na tyle uniwersalne, że można je przedstawić za pomocą prostego diagramu (rys. 7.2). W zależności od podejścia wyróżnia się od trzech do pięciu faz w cyklu życia projektu. Poniżej przedstawiono koncepcję, w której wyodrębnia się 5 faz.

Rysunek 2. Cykl życia projektu



Źródło: na podstawie Dylewski i in., 2009, s. 61.

#fazy w cyklu życia projektu

#kamienie milowe

W pierwszej fazie – rozwoju – powstaje koncepcja projektu. Prowadzona jest analiza problemów, jakie chcemy rozwiązać, formułowane są cele projektu i przygotowana jest karta projektu. W fazie drugiej następuje właściwe zdefiniowanie projektu: ocena jego wykonalności, określenie szczegółowej struktury projektu wraz z doбором zespołu projektowego, oszacowanie kosztów, opracowanie harmonogramu. W fazie trzeciej – właściwej realizacji – wykonuje się zaplanowane działania, monitoruje postęp prac, zgodność z harmonogramem, a w przypadku odchyień – wprowadza się niezbędne korekty. Faza czwarta to okres wzmożonej pracy, kiedy produkt końcowy projektu jest niemalże gotowy i trzeba wprowadzić ostatnie poprawki i przygotować go do przekazania organizacji zamawiającej. W ostatniej fazie następuje zamknięcie projektu – analizuje się stopień osiągnięcia wskaźników i celów projektu, dokonuje ostatecznych rozliczeń finansowych, archiwizuje dokumenty. Ważne, aby pamiętać, że prace nad projektem zaczynają się znacznie wcześniej niż jego wdrożenie.

W każdej z faz cyklu życia projektu występują tzw. kamienie milowe (*milestones*), czyli momenty przełomowe w realizacji projektu. Kamienie milowe wyznaczają punkty kontrolne projektu, w których należy sprawdzić, na ile projekt realizowany jest zgodnie z założeniami. Jeśli odchylenia od przyjętych założeń w takim punkcie kontrolnym są zbyt duże, wtedy niezbędne jest podjęcie decyzji o wstrzymaniu bądź zaniechaniu realizacji projektu. W tym sensie kamienie milowe są także punktami koordynacyjnymi, w których następuje podsumowanie dotychczasowych działań i uruchomienie (bądź nie) kolejnej fazy/etapu projektu. Kamień milowy powinien [Jones, 2009, s. 91]: definiować określony cel, a nie zestaw czynności; być mierzalny – to znaczy określać warunek, po spełnieniu którego kamień milowy zostanie osiągnięty; wskazywać ważne punkty decyzyjne lub zadania prowadzące do realizacji celu projektu.

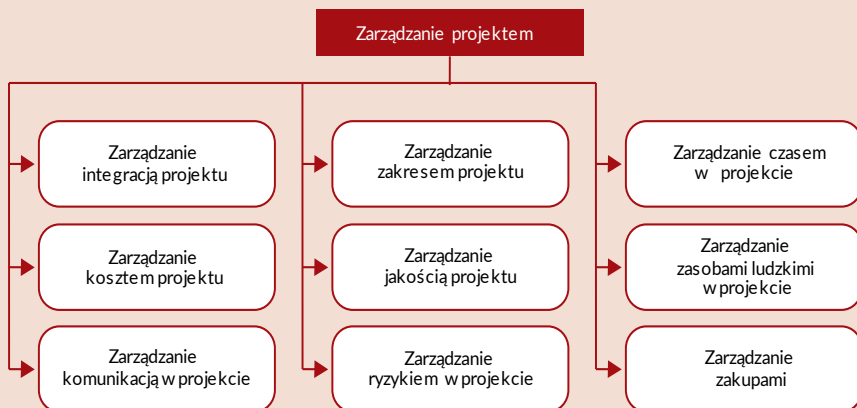
Skoro wiadomo już, jakie fazy występują w cyklu życia projektu oraz jak ważne są kamienie milowe, można postawić pytanie: kiedy kończy się projekt? Intuicja podpowiada, że wtedy, kiedy wszystkie zadania zaplanowane w projekcie zostały zrealizowane, a projekt został zamknięty. Taka odpowiedź jest poprawna pod warunkiem, że udało się osiągnąć cel projektu. Natomiast w sytuacji, gdy na którymś z kamieni milowych okazuje się, że cel projektu (z różnych powodów – wewnętrznych bądź zewnętrznych w stosunku do projektu) nie jest możliwy do osiągnięcia, jedyną słuszną decyzją, jaką kierownik projektu może podjąć, jest zakończenie projektu, nawet jeśli znajdujemy się dopiero w fazie organizowania i wykonawstwa projektu. Pozwala to zminimalizować straty i przesunąć zasoby (ludzkie i rzeczowe) do tych projektów, które mają większą szansę na sukces.

7.1.3. Zarządzanie projektem. Metodyki

W myśl metodyki PRINCE2 „zarządzanie projektem to planowanie, delegowanie, monitorowanie i kontrolowanie wszystkich aspektów projektu oraz motywowanie zaangażowanych osób, aby osiągnąć cele projektu w granicach docelowych wskaźników wykonania dla czasu, kosztów, jakości, zakresu, korzyści i ryzyk” [TSO, 2009, s. 4]. Innymi słowy, zarządzanie projektem to nic innego jak zastosowanie wiedzy, umiejętności, narzędzi i technik do działań projektowych w celu spełnienia lub przekroczenia oczekiwań związanych z projektem [por. Trocki i in., 2009, s. 26].

Na co należy zwrócić szczególną uwagę, aby spełnić bądź przekroczyć oczekiwania wobec projektu? Po pierwsze, w ramach zarządzania projektami wyodrębnia się poszczególne obszary funkcjonalne, którymi trzeba zarządzać – czyli zastosować konkretne metody i techniki przypisane tym obszarom. W podejściu PMI zdefiniowano 9 takich obszarów, które nazwano obszarami wiedzy (rys. 7.3). Poza obszarami, które wynikają ze złotego trójkąta, obejmują one zarządzanie zasobami ludzkimi (osobami realizującymi projekt), komunikacją (sposób informowania osób zainteresowanych projektem o jego przebiegu), ryzykiem (identyfikowanie zdarzeń, które mogłyby mieć wpływ na realizację projektu i podejmowanie działań minimalizujących negatywne skutki tych zdarzeń), zakupami (zapewnienie terminowych dostaw materiałów o odpowiedniej jakości) i integracją projektu (zapewnienie koordynacji między poszczególnymi elementami projektu).

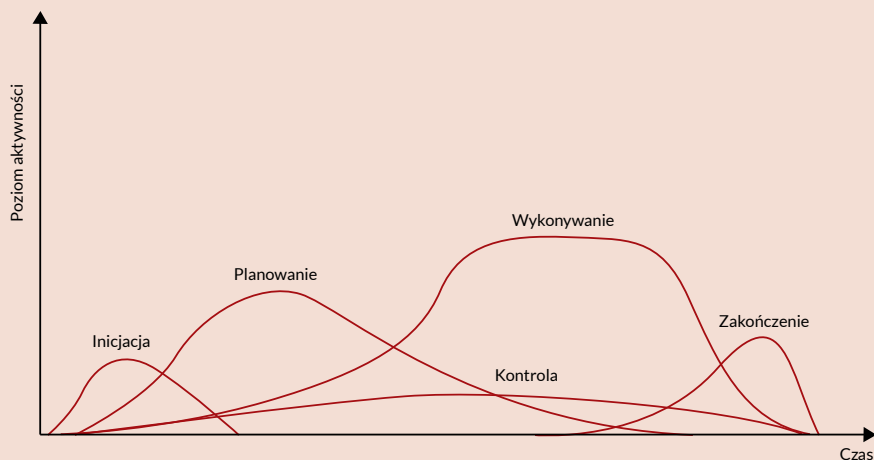
Rysunek 7.3. Obszary procesów zarządzania projektami



Źródło: PMI, 2006, s. 11.

Po drugie, wszystkie projekty złożone są z procesów (proces to następujące po sobie działania, które prowadzą do osiągnięcia określonego wyniku), które w ramach projektu można podzielić na pięć grup: inicjacji, planowania, wykonania, kontroli i zamykania. Te grupy procesów są ze sobą powiązane – wynik jednego procesu stanowi warunek początkowy kolejnego procesu. Co istotne, poszczególne procesy nie muszą występować sekwencyjnie, natomiast regułą jest, że kilka procesów jest realizowanych równocześnie w ramach danej fazy lub etapu projektu (rys. 7.4).

Rysunek 7.4. Procesy w realizacji projektu



Źródło: opracowano na podstawie PMI, 2006, s. 71.

#metodykach zarządzania projektami

W ramach procesów inicjacji dokonuje się rozstrzygnięcia, czy dana faza/dany projekt może się rozpocząć, a następnie uruchamia tę fazę/ten projekt. Procesy planowania służą przygotowaniu schematów wykonania zadań, tak aby osiągnąć cel projektu. Procesy wykonania polegają na koordynowaniu zasobów rzeczowych i ludzkich, prowadząc do dostarczenia produktu lub usługi. W procesach kontroli monitoruje się postęp prac, aby mieć pewność, że projekt realizowany jest zgodnie z planem bądź aby wykryć nieprawidłowości i podjąć działania naprawcze. Natomiast w procesach zamykania dokonuje się oceny i formalnej akceptacji realizacji danej fazy/danego projektu.

Wszystkie działania, jakie należy podjąć, aby skutecznie zarządzać projektem, opisane są w tzw. metodykach zarządzania projektami. Metodyki stanowią usystematyzowany opis, w jaki sposób zarządzać projektem. Są swego rodzaju „przepisem”, jak postępować na poszczególnych etapach realizacji projektów, na co szczególnie zwracać uwagę, jakich błędów się wystrzegać. Metodyka zawiera zestaw szczegółowych technik możliwych do zastosowania na poszczególnych etapach realizacji projektu. Jest to swoisty przewodnik po typach dokumentacji oraz uprawnień niezbędnych do wykonania poszczególnych części projektu [Bukłaha, 2007, s. 23].

Istnieje wiele metodyk – są uniwersalne, które można zastosować w każdego rodzaju projekcie, jak również metodyki dedykowane projektom z określonych dziedzin (np. informatycznych). Wśród najbardziej popularnych, powszechnie stosowanych w nowoczesnym zarządzaniu można wymienić [Skalik, 2009, s. 61; Wirkus i in., 2014, s. 183–208]:

- ▶ metodykę opracowaną przez Project Management Institute (PMI) w latach 80. XX wieku, podlegającą ciągłej aktualizacji i rozwojowi;
- ▶ PRINCE 2 (*Projects in Controlled Environment*);
- ▶ ZCP – Zarządzanie Cyklem Projektu (PCM – *Project Cycle Management*). Metodyka przyjęta przez Komisję Europejską, polecana do stosowania w realizacji projektów czy programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Metodyka ZCP ma zastosowanie przede wszystkim do tzw. projektów miękkich, gdzie główny nacisk kładzie się na rozwój zasobów ludzkich i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych grup społecznych.

W opisie poszczególnych elementów zarządzania projektami będą pojawiały się odwołania do różnych metodyk. Szczególna uwaga zostanie poświęcona wybranym metodom, technikom i narzędziom, które są kluczowe dla sprawnego zarządzania projektami.

7.2. Inicjowanie i formułowanie projektu

Zanim rozpocznie się planowanie działań do realizacji w projekcie, szacowanie jego kosztu i określanie daty zakończenia, należy najpierw zastanowić się, czy taki projekt jest potrzebny, dlaczego chcemy bądź powinniśmy go uruchomić, do jakich zmian w naszym otoczeniu doprowadzi i na kogo będzie oddziaływał. Odpowiedzi na te pytania poszukuje się w ramach grupy procesów inicjowania projektu. W tym podrozdziale omówione zostaną trzy istotne elementy, które należy zrealizować, aby móc uruchomić projekt – analiza interesariuszy, technika definiowania celu projektu oraz efekt prac inicjujących projekt, czyli karta projektu zawierająca podstawowe informacje o projekcie.

7.2.1. Analiza interesariuszy

Projekty realizowane są przez ludzi dla ludzi – dlatego już na wstępie kluczowe jest określenie, kto powinien zostać zaangażowany w nasz projekt, aby maksymalizować prawdopodobieństwo osiągnięcia celu. Tę grupę osób nazywa się interesariuszami (*stakeholders*). Interesariusze to osoby i organizacje, które są aktywnie zaangażowane w projekt lub których interesy podlegają korzystnym bądź niekorzystnym wpływom wynikającym z realizacji lub zakończenia projektu [PMI, 2006, s. 26].

Identyfikacja interesariuszy i ich nastawienia wobec projektu pozwala wstępnie określić, czy projekt ma szansę zakończyć się sukcesem, czy w trakcie jego realizacji wystąpią problemy, a jeśli tak to jakie [Tchórzewski, 2013], a także zaplanować strategię komunikacji, która wzmocniłaby poparcie dla projektu. Interesariuszy można klasyfikować na kilka różnych sposobów, jednakże dla praktyki zarządzania projektami dwa wydają się najważniejsze – tj. według kryterium relacji do organizacji wykonującej projekt (interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni) i nastawienia do projektu (nazywani umownie białymi i czarnymi).

Interesariusze wewnętrzni to osoby, które związane są (na podstawie umowy o pracę lub kontraktu) z organizacją wykonującą projekt. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim kierownika projektu, kierownictwo organizacji (na wszystkich szczeblach), pracowników włączonych w projekt, a także pozostałych pracowników organizacji. Natomiast interesariusze zewnętrzni to osoby i organizacje, które znajdują się w otoczeniu – wśród nich wymienia się klientów, dostawców, organizacje konkurencyjne, media i zazwyczaj także władze (administrację centralną, regionalną i lokalną). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że w przypadku projektów realizowanych przez władze miasta (co w praktyce sprowadza się do utworzenia ze-

społu projektowego w ramach danego wydziału lub kilku wydziałów urzędu miasta) administracja lokalna występuje w roli interesariusza wewnętrznego.

Do interesariuszy „białych” zalicza się te osoby czy organizacje, które osiągną korzyści w wyniku realizacji projektu, w związku z tym będą pozytywnie nastawione wobec projektu i można liczyć na poparcie z ich strony. Natomiast wśród interesariuszy „czarnych” znajdują się ci, którym z jakiegoś powodu realizacja projektu nie odpowiada – można założyć, że ta grupa będzie starała się zrobić wiele, aby do realizacji projektu nie doszło. Podczas inicjowania projektu jest więc niezmiernie ważne, aby zidentyfikować „czarnych” interesariuszy i zaplanować działania, które pozwolą na minimalizację negatywnego wpływu tej grupy interesariuszy na projekt.

W związku z tym w każdym projekcie przeprowadza się analizę interesariuszy i tworzy listę interesariuszy – dokument w postaci tabeli, w którym dla każdego zidentyfikowanego interesariusza określa się jego rolę w projekcie, wpływ na projekt, oczekiwania i interakcje, ewentualne problemy, na jakie możemy napotkać i proponowane działania wobec interesariuszy. Nie ma uniwersalnego wzoru listy interesariuszy (tab. 7.1) – jej kształt zależy od specyfiki danego projektu i podejścia stosowanego przez kierownictwo projektu. Istotne jest, aby pamiętać, że oddziaływanie interesariusz–projekt ma charakter obustronny – z tego powodu analizuje się oba typy oddziaływania: interesariusza na projekt i projektu na interesariusza. I chociaż lista interesariuszy jest dokumentem otwartym, to może zawierać część tajną, do której dostęp ma tylko kierownik projektu – są tam zawarte informacje, które nie powinny być upubliczniane, a które mogą decydować o sukcesie lub porażce projektu.

Tabela 7.1. Fragment listy interesariuszy dla Programu Nowe Centrum Łodzi

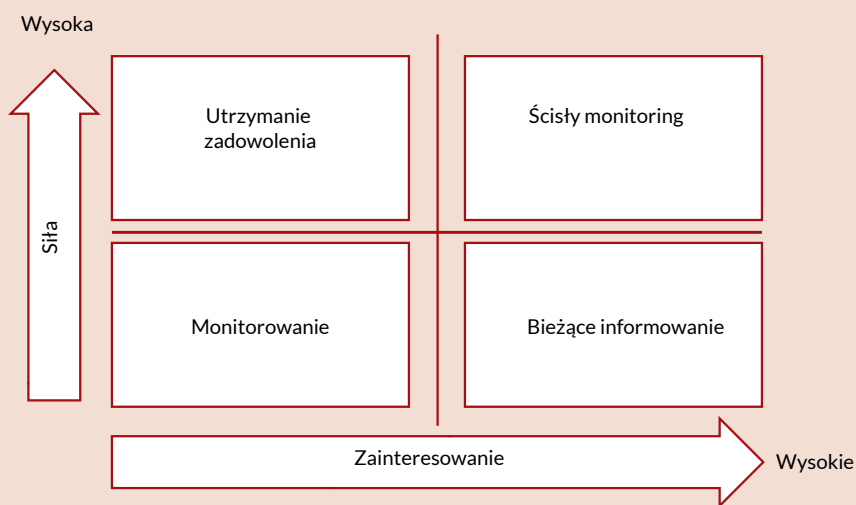
Nazwa interesariusza	Klasyfikacja interesariusza	Obszar odpowiedzialności	Kluczowe obszary zainteresowania	Klasyfikacja	Rodzaj podejścia
Miasto Łódź (Prezydent)	Administracja samorządowa	Zarządzanie miastem Finansowanie projektu	Realizacja Programu Stworzenie atrakcji turystycznej w Łodzi Utworzenie funkcjonalnego nowego centrum Stworzenie pozytywnego i nowego wizerunku Łodzi	Wspierający	Ścisły monitoring
PKP S.A.	Przedsiębiorstwa/Spółki państwowe	Projekt stacji Zarządzanie projektem/ realizacja/ użytkowanie	Sporządzanie dokumentacji Konsultacja wszystkich decyzji mających wpływ na kolej i realizację projektu Zapewnienie płynnej realizacji projektu	Utrudniający	Ścisły monitoring
Wojewoda łódzki	Administracja samorządowa	Wydawanie zezwoleń lokalizacyjnych	Rozwój inwestycyjny Zapewnienie zgodności inwestycji ze strategią	Wspierający	Utrzymanie zadowolenia

Źródło: KPMG, 2012a.

Lista interesariuszy wskazuje osoby, grupy osób i organizacje, z którymi należy skonsultować projekt. I chociaż lista interesariuszy jest sporządzana na samym początku realizacji projektu, to należy pamiętać, że nie jest to dokument zamknięty – w miarę postępów prac może zmieniać się nastawienie interesariuszy bądź mogą pojawiać się nowi interesariusze, którzy powinni zostać uwzględnieni w tym dokumencie. W przypadku projektów miejskich zawsze ważnym interesariuszem będą mieszkańcy miasta.

Kiedy lista interesariuszy jest gotowa, należy dokonać klasyfikacji poszczególnych interesariuszy pod kątem opracowania strategii komunikacji służącej do zarządzania ich oczekiwaniami. Takiej klasyfikacji można dokonać, uwzględniając dwa kryteria – poziomu wpływu i zainteresowania interesariusza projektem. Z nałożenia na siebie tych kryteriów otrzymujemy macierz prezentującą sposoby postępowania z interesariuszami (rys. 7.5).

Rysunek 7.5. Strategie postępowania z interesariuszami



Źródło: KPMG, 2012a, s. 103.

Utrzymanie zadowolenia – to podejście dotyczy interesariuszy, którzy mają duży wpływ na projekt, ale charakteryzują się niskim zainteresowaniem, chociaż w sytuacjach szczególnie dla nich ważnych zainteresowanie to może wzrosnąć. Z tego powodu należy zapewnić, że ich zadowolenie będzie zbieżne z oczekiwaniami.

Monitorowanie – w przypadku tej grupy interesariuszy wystarczy, aby przekazywać im informacje o postępach realizacji projektu, gdyż ze względu na niski wpływ i małe zainteresowanie projektem nie są to kluczowi interesariusze.

Ścisły monitoring – ta kategoria interesariuszy wymaga dostarczania na bieżąco pełnej informacji o projekcie i konsultowania z nimi ważnych decyzji (np. w ramach cyklicznych spotkań), jakie są podejmowane w ramach realizacji projektu.

Bieżące informowanie – to podejście stosowane jest wobec interesariuszy, którzy są żywo zainteresowani projektem, ale ich wpływ jest niewielki. Niemniej warto przekazywać im informacje o kluczowych decyzjach podejmowanych w ramach projektu, gdyż mogą oni oddziaływać na inne grupy interesariuszy.

7.2.2. Definiowanie celu projektu

Jak już zostało podkreślone w części dotyczącej definiowania projektu, każdy projekt musi posiadać cel, który będzie wskazywał, co chcemy osiągnąć po jego zakończeniu, czyli co planujemy zmienić w otaczającej nas rzeczywistości.

Do formułowania celu projektu powszechnie wykorzystuje się metodę SMART (zob. rozdział *Polityka i planowanie rozwoju miast*). Cel sformułowany zgodnie z zasadą SMART ułatwia kontrolę przebiegu projektu i daje jasne wskazówki co do sposobów mierzenia stopnia jego osiągnięcia.

Cel Programu Nowe Centrum Łodzi

Nadrzędny cel Programu zdefiniowano jako „wykreowanie nowego, funkcjonalnego centrum miasta z wieloma przestrzeniami publicznymi, które powstawać będą z udziałem kapitału prywatnego”. Cel ten ma być realizowany poprzez następujące cele szczegółowe:

- ▶ stworzenie dostępnych, bezpiecznych i atrakcyjnych dla mieszkańców i turystów przestrzeni publicznych;
- ▶ rewitalizację obszarów przemysłowych i kolejowych;
- ▶ stworzenie nowych przestrzeni do inwestowania;
- ▶ wzmocnienie funkcji metropolitarnych;
- ▶ wzmocnienie funkcji kulturowych;
- ▶ zachowanie istotnych elementów tkanki urbanistycznej stanowiących o tożsamości i historii tego obszaru;
- ▶ stworzenie multimodalnego węzła komunikacyjnego (kolei dużych prędkości, kolei regionalnej, komunikacji autobusowej oraz komunikacji miejskiej).

Analiza przeprowadzona przez KPMG wykazała, że cel jest zgodny z zasadą SMART.

Kryterium	Spełnienie kryterium na poziomie Programu	Spełnienie kryterium przez jednostki
S	Cel określony w uchwale jest jednoznaczny i precyzyjnie określony	Brak szczegółowych celów poszczególnych projektów rozpisanych na proste kroki (np. postępowania przetargowe, przygotowanie SIWZ, przygotowanie dokumentacji)
M	Cel określony w uchwale jest mierzalny – poprzez wybudowanie budynków spełniających funkcje publiczne określone w uchwale	Jedynym szczegółowym mierzalnym celem jest czas – brak innych wskaźników
A	Cel Programu NCŁ jest osiągalny poprzez realizację projektów	Cele szczegółowe są osiągalne
R	Cel Programu NCŁ jest istotny z punktu widzenia Miasta oraz jego mieszkańców, ponieważ pozwoli na rewitalizację jego centrum	Cele szczegółowe są istotne
T	Realizacja celu została określona w uchwale na lata 2007–2013. Cel został określony w czasie, jednak nie zostały zdefiniowane etapy jego realizacji	Nieaktualizowane ramy czasowe celów szczegółowych

Źródło: KPMG, 2012, s. 28.

W metodyce Zarządzania Cyklem Projektu (FFW, 2007) ze względu na specyfikę projektów, dla których metodyka ta jest dedykowana, przyjęto bardziej rozbudowaną procedurę definiowania celów, chociaż i w tym podejściu sięga się po metodę SMART. Procedura rozpoczyna się od analizy problemu. Zakłada się bowiem, że realizacja jakiegokolwiek projektu ma sens tylko, jeśli istnieje istotny problem, który za pomocą projektu możemy rozwiązać. Problem definiowany jest w kategoriach istnienia niekorzystnej z naszego punktu widzenia sytuacji, którą chcemy zmienić. W analizie problemów wykorzystuje się tzw. drzewo problemów, które graficznie w sposób zwięzły i przejrzysty przedstawia hierarchiczny układ zidentyfikowanych problemów. Po skonstruowaniu drzewa problemów można przejść do analizy celów. Polega ona na przekształceniu negatywnych zjawisk (czyli problemów) w postulowane pozytywne działania. Cele należy rozumieć jako oczekiwany stan, a nie działanie – jest opisem sytuacji, która będzie miała miejsce, jeśli zniwelowane zostaną negatywne aspekty rzeczywistości (problem). Innymi słowy, cel określa to, co chcemy w ramach projektu osiągnąć – jest naszą odpowiedzią na zaistniały problem. W praktyce jego formułowanie polega na przekształceniu problemu w pożądaną sytuację w przyszłości. Na podstawie drzewa problemów opracowuje się drzewo celów poprzez zdefiniowanie poszczególnych problemów w ujęciu celów. Zależność przyczynowo-skutkową z drzewa problemów zastępuje się logiką „przez środek do celu”. Konstruowanie drzewa celów można zakończyć wtedy, gdy uzyskujemy pozytywną sekwencję „przez środek do celu”, to znaczy, że cele znajdujące się na szczycie drzewa mogą być także umieszczone na dole jako środki do osiągnięcia innych celów [Grucza, 2007, s. 84].

W podejściu ZCP definiuje się cel strategiczny i cele bezpośrednio dotyczące projektu. Cel strategiczny odnosi się do oddziaływania projektu na otoczenie zewnętrzne i postrzegany jest przez pryzmat korzyści, jakie powinno odnieść społeczeństwo w związku z realizacją projektu – należy go rozumieć jako cel odnoszący się do szerokiego spektrum działania, który może zostać osiągnięty za sprawą działań komplementarnych do przygotowywanego projektu. Natomiast cel projektu odnosi się do kluczowego problemu, jaki poprzez realizację projektu chcemy rozwiązać. Zgodnie z założeniami metodyki ZCP kwantyfikacja stopnia realizacji celów projektu następuje poprzez identyfikację produktów, rezultatów, oddziaływania. Produkt definiuje się jako bezpośredni, materialny efekt realizacji projektu, mierzony konkretnymi wielkościami (np. wybudowanie obwodnicy miasta o długości 20 kilometrów). Przez rezultat rozumie się bezpośredni wpływ produktu powstałego w ramach projektu na otoczenie społeczno-ekonomiczne, który jest uzyskiwany natychmiast po zakończeniu projektu (np. zmniejszenie natężenia ruchu w centrum miasta). Natomiast oddziaływanie to długofalowe konsekwencje realizacji projektu, które wykraczają poza natychmiastowe efekty (np. zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zwiększenie bezpieczeństwa w centrum miasta).

7.2.3. Karta projektu

Karta projektu jest syntetycznym dokumentem, który zawiera podstawowe informacje o projekcie i podsumowuje działania podejmowane w fazie inicjowania. Na tej podstawie podejmowana jest decyzja, czy należy przejść do fazy planowania projektu, czy też projekt zamknąć.

Karta projektu prezentuje w sposób ogólny charakterystykę przedsięwzięcia, które ma zostać zrealizowane – cele, przewidywane efekty, czynniki sukcesu, elementy ryzyka itp. Dotychczas nie wypracowano uniwersalnego wzoru karty projektu (tab. 7.2) – jej zawartość należy dostosować do potrzeb konkretnego projek-

tu, przy czym do standardowych elementów karty należy zaliczyć nazwę projektu, nazwę sponsora, cele, zwięzły opis projektu, przewidywany czas trwania i budżet projektu, głównych interesariuszy, opis produktu.

Tabela 7.2. Przykładowy wzór karty projektu

		Karta Projektu Project Charter
Przygotował/Prepared by:		Data/Date: Wersja/Version:
Nazwa Projektu/Project Name:		
Sponsor:		
Opis projektu/Project Summary:		
Kierownik Projektu/Project Manager:		Beneficjent (dla kogo to robimy?)/Beneficiary:
Pozostali Interesariusze (uczestnicy)/Other Stakeholders:		
Odpowiedzialność Kierownika Projektu/PM Responsibilities:		
Cele projektu (dlaczego to robimy?)/Objectives:		
Wstępny zakres projektu (co konkretnie mamy zrobić?)/Scope :		
Harmonogram (kamienie milowe)/Milestone schedule:		
Budżet/Budget:		
Ryzyka/Risks:		
Założenia (czego jeszcze nie wiemy i musimy założyć)/Assumptions:		
Zatwierdzone przez Sponsora/Sponsor sign off:		Zatwierdzone przez PM-a /PM sign off:

Źródło: <http://pmi.org.pl/index.php/2013-04-27-06-53-45/2013-04-27-06-59-06>.

7.3. Kluczowe obszary zarządzania projektami miejskimi

7.3.1. Zarządzanie zakresem projektu

Na zarządzanie zakresem projektu składają się następujące elementy:

- ▶ Zebranie wymagań.
- ▶ Określenie (definicja) zakresu projektu.
- ▶ Stworzenie struktury podziału pracy.
- ▶ Weryfikacja zakresu projektu.
- ▶ Kontrola zakresu projektu.

Pierwsze trzy, które zostaną omówione w tej części podręcznika, opracowywane są w ramach procesów planowania, natomiast pozostałe dwa są realizowane w procesach kontroli projektu. Najprościej rzecz ujmując, zakres projektu to to, co ma być dostarczone w ramach projektu – czyli produkty lub usługi, które powstaną podczas jego realizacji.

Aby określić zakres projektu, należy najpierw ustalić, jakie wymagania wobec projektu mają kluczowi interesariusze, przede wszystkim klient (w projektach miejskich bardzo często klientem są mieszkańcy, dlatego niezmiernie istotne jest

przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, aby ustalić, jakie mają potrzeby wobec projektu i jakich konkretnych rozwiązań oczekują) i główni wykonawcy. Pozwala to minimalizować problemy i nieporozumienia, jakie mogą wystąpić w fazie wykonywania projektu i niezadowolenie klienta z dostarczonego mu produktu. Tym bardziej że różne grupy interesariuszy mają różne potrzeby i w związku z tym będą oczekiwały nieco innego zakresu projektu.


Tramwaj „regionalny”

W jednym z największych polskich miast zrealizowano projekt, w ramach którego unowocześniono infrastrukturę tramwajową na linii północ-południe, która umożliwiła podróż między dwoma miastami satelickimi przez centrum tego miasta. Większość mieszkańców zakładała, że projekt ma umożliwić szybkie przemieszczanie się komunikacją miejską (szczególnie w centrum) i wpłynąć na poprawę komfortu życia, podczas gdy władze miasta chciały pobudzić życie na głównej ulicy miasta, w związku z czym tramwaj potraktowano jako środek transportu dowożący mieszkańców do centrum (co oznaczało, że tramwaj musi często się zatrzymywać, a w rezultacie nie będzie „szybkim” tramwajem).

Źródło: opracowanie własne.

Zgromadzenie wymagań pozwala spojrzeć na zróżnicowane potrzeby interesariuszy i zaproponować rozwiązanie, które pozwoli zaspokoić ich główne potrzeby przy istniejących ograniczeniach. Po zgromadzeniu wymagań można przejść do określenia zakresu, co oznacza wypracowanie koncepcji dotyczącej tego, co projekt ma zawierać, jak można to wytworzyć, jakie zadania (i w jaki sposób) muszą zostać wykonane, aby dostarczyć produkt końcowy. Koncepcję tę zapisuje się w formie dokumentu – tzw. deklaracji zakresu (scope statement), w którym, poza informacjami podstawowymi, przedstawia się szczegółowy opis projektu, cele, oczekiwane rezultaty i założenia, jakie zostały przyjęte (tab. 7.3).

Tabela 7.3. Przykładowy wzór karty zakresu projektu

		Zakres projektu Project Scope Statement	
Dokument określający zakres projektu ma za zadanie pomóc zespołowi w szczegółowym zaplanowaniu zakresu. Dokument systematyzuje pracę zespołu w fazie planowania projektu.			
Podstawowe informacje:			
Nazwa projektu:		Data:	
Sponsor:		Kierownik:	
Członkowie zespołu:		Planowana data zakończenia:	
Opis projektu:			
Cele projektu:			
Rezultaty:			
Założenia:			

Źródło: <http://pmi.org.pl/index.php/2013-04-27-06-53-45/2013-04-27-06-59-06>.

Następny krok to podzielenie całego projektu na mniejsze elementy (pakiety/paczki robocze, zadania, produkty) – jedną z częściej stosowanych metod jest Struktura Podziału Pracy (SPP) (*Work Breakdown Structure* – WBS). Służy ona określeniu (<http://dotproject.net.pl/node/117>):

- ▶ jakie produkty cząstkowe składają się na produkt końcowy;
- ▶ jakie prace/zadania należy wykonać, aby wytworzyć produkty cząstkowe i końcowy;
- ▶ logicznych zależności między zadaniami i produktami;
- ▶ sposobu dekompozycji zadań złożonych na mniejsze pakiety prac.

Podkreśla się, że na początku projektu warto opracować SPP, gdyż pomaga wszystkim zrozumieć zakres projektu, stanowi podstawę do określenia wszystkich działań w projekcie, jest przydatny do szacowania czasu realizacji projektu, pomaga przypisać odpowiedzialność za poszczególne zadania, jest przydatny do mierzenia postępu prac podczas realizacji projektu i wreszcie – można go wykorzystywać jako punkt odniesienia w przyszłych projektach [Kisielnicki, 2011, s. 240–241].

SPP ma charakter hierarchiczny i zazwyczaj prezentowana jest w postaci odwróconego drzewa (rys. 76). Podział prac dokonywany jest na podstawie rezultatów (lub celów szczegółowych) wynikających z zakresu projektu. Tworząc SPP, należy pamiętać, aby uwzględnić wszystkie zadania do wykonania w projekcie (jeśli o jakimś zapomnimy i nie uwzględnimy go w harmonogramie – nie zaplanujemy czasu niezbędnego na jego wykonanie, a także w budżecie nie będzie środków na jego realizację), pomijając działania zbyteczne [Lock, 2009, s. 87]. Poziom szczegółowości powinien być dostosowany do danego projektu [Jones, 2009, s. 110], przy czym zaleca się definiowanie zadań do 2–3 poziomów, gdyż przy wyższej szczegółowości diagram staje się nieczytelny. Przy takim rozwiązaniu na poziomie 3 mamy zdefiniowane konkretne zadania (tzw. zadania proste – czyli takie, dla których łatwo określić kryteria ich zakończenia – produkt potwierdzający wykonanie zadania), które składają się na pakiety robocze (pakiet roboczy to zestaw czynności, które można zamknąć w jedną całość [Kasperek, 2011, s. 134], umożliwiając zlecenie ich wykonania poszczególnym wykonawcom [Trocki, 2012, s. 163] – poziom 2), a te z kolei tworzą grupy zadań (poziom 1).

Są dwa podejścia do budowania SPP:

- 1) Podejście *top-down*: praca odbywa się w całym zespole, ewentualnie można zespół podzielić na grupy. Planowanie zadań rozpoczyna się od identyfikacji grup zadań (poziom 1 SPP), a następnie dla każdej grupy zadań identyfikuje się pakiety robocze i zadania proste. W tym podejściu od razu tworzy się hierarchiczna struktura projektu.
- 2) Podejście *bottom-up*: zespół pracuje w grupach, korzystając zazwyczaj z metody burzy mózgów (lub innych metod kreowania pomysłów). Zadaniem każdej z grup jest zdefiniowanie wszystkich zadań prostych, jakie muszą być wykonane w projekcie, aby osiągnąć zakładany cel. Dopiero później dokonuje się klasyfikacji tych zadań w ramach pakietów i grup zadań – hierarchiczna SPP powstaje na końcu tego procesu.

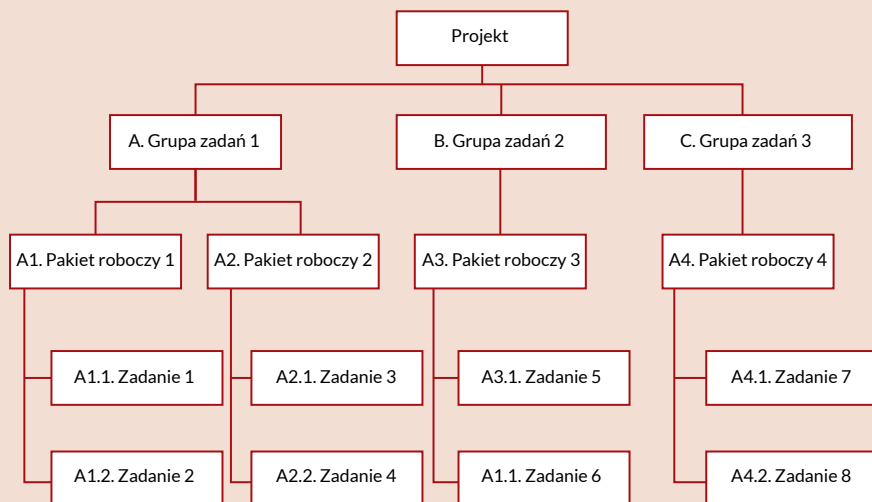
Wybór, które z podejść zastosować, zależy od zespołu projektowego – chodzi o to, aby stosować to, w którym zespół ma większe doświadczenie.

Wyodrębnienia poszczególnych grup zadań można dokonać dwoma metodami: obiektową i procesową [Walczak, 2014, s. 122]. Metoda obiektowa polega na wyróżnieniu grup zadań dotyczących danego obszaru/produktu cząstkowego w ramach projektu – np. w projekcie mającym na celu modernizację parku miejskiego można wyróżnić kilka obszarów (promocja, wymiana infrastruktury, remont muszli koncertowej itp.). Przy metodzie obiektowej w ramach grupy zadań „promocja” powinniśmy

zamieścić wszystkie działania, jakie będą potrzebne, aby promocję zrealizować – zaprojektowanie plakatów, wydruk ulotek, zorganizowanie uroczystego otwarcia parku, przetarg na wykonawcę strategii PR itd. Natomiast w metodzie procesowej (funkcjonalnej) grupowania dokonuje się zgodnie z kryterium charakteru prac, łącząc zadania o podobnym charakterze – w projekcie modernizacji parku będą to przykładowo przetargi na wyłonienie wykonawców. W związku z tym w grupie zadań „przetargi” powinny znaleźć się działania dotyczące przetargu na wykonawcę strategii PR, ale także wszystkich pozostałych przetargów – na wykonawcę prac budowlanych, dostawcę cateringu na imprezę otwarcia itp.

Opracowanie SPP stanowi wstęp do przygotowania harmonogramu projektu.

Rysunek 7.6. Przykładowa Struktura Podziału Pracy



Źródło: opracowanie własne.

7.3.2. Zarządzanie czasem

Podstawowym narzędziem zarządzania i kontroli przebiegu realizacji projektu jest harmonogram. Tworzy się go z kilku powodów [Berkun, 2006, s. 40–42]. Po pierwsze, stanowi on formę zobowiązania poszczególnych członków zespołu projektowego do wykonania określonych czynności w określonym czasie. Po drugie, pełni funkcję motywacyjną. Po trzecie, harmonogram stanowi narzędzie kontroli przebiegu projektu. Umożliwia śledzenie postępów prac i wyłapywanie wąskich gardeł. Dzięki podziałowi całego projektu na wiele mniejszych etapów jakkolwiek kontrola jest w ogóle możliwa. Im większy jest projekt, tym funkcja kontrolna harmonogramu staje się bardziej istotna.

Powszechnie stosowaną techniką tworzenia harmonogramów w zarządzaniu projektami jest wykres Gantt’a. Nazwa pochodzi od nazwiska amerykańskiego inżyniera Henry’ego Gantt’a, który zastosował ją po raz pierwszy na początku XX wieku. Harmonogram Gantt’a jest dwuwymiarowym diagramem, gdzie oś pozioma przedstawia czas, a oś pionowa czynności projektu. Jest to *de facto* harmonogram postępów realizacji czynności. Stosuje się również harmonogramy wykorzystania

#harmonogram

zdolności wykonawczych, gdzie w pierwszej kolumnie wpisuje się wykonawców czynności – stanowiska/osoby realizujące projekt.

Czas na osi w zasadzie może być oznaczony dowolnie – w jednostkach czasu bądź w jednostkach kalendarzowych (godzinach, dniach, tygodniach, miesiącach, kwartałach itp.) – decyzja w tym zakresie należy do kierownika projektu. Dla przejrzystości harmonogramu zazwyczaj używa się jednostek kalendarzowych (czas trwania poszczególnych zadań określa się w dniach).

Opracowanie harmonogramu odbywa się w kilku krokach. Pierwszy krok to przygotowanie listy wszystkich zadań, jakie musimy wykonać w projekcie, co sprowadza się do przekształcenia SPP (która została opracowana w ramach planowania zakresu projektu) w listę zadań (tab. 7.4). W drugim kroku należy ustalić wzajemne powiązania między poszczególnymi zadaniami, tak aby układały się one w logiczny proces. W zarządzaniu projektami wyróżnia się 4 typy powiązań, jakie mogą zachodzić między dwoma zadaniami, z których jedno nazywa się poprzednikiem (*predecessor*), a drugie następnikiem (*successor*):

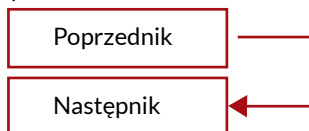
- 1) Zakończenie-Rozpoczęcie: ZR (*Finish-Start*, FS) – jest to najczęściej występujące powiązanie, w którym nie można rozpocząć następnika, dopóki nie zakończy się poprzednik (jest to opcja domyślna w programach komputerowych wspierających zarządzanie projektami).



- 2) Rozpoczęcie-Rozpoczęcie: RR (*Start-Start*, SS) – następnik i poprzednik rozpoczynają się w tym samym momencie.



- 3) Zakończenie-Zakończenie: ZZ (*Finish-Finish*, FF) – następnik i poprzednik kończą się w tym samym momencie.



- 4) Rozpoczęcie-Zakończenie: RZ (*Start-Finish*, SF) – sytuacja, w której nie można zakończyć następnika, dopóki nie rozpocznie się poprzednik (jest to opcja niezalecana).



Aby ustalić powiązania pomiędzy wszystkimi zadaniami w projekcie, można sięgnąć po metody (diagramy) sieciowe, które opierają się na teorii grafów i pozwalają na przedstawienie struktury projektu w postaci grafu – sieci. W praktyce zarządzania projektami stosuje się różne techniki – CPM, PERT, GERT, MPM [Lock, 2009, s. 109–124; Kasperek, 2011, s. 160–165; Kisielnicki, 2011, s. 247–253; Walczak, 2014, s. 127–141; Sadkowska, 2014, s. 95–107; Trocki i in., 2003, s. 156–244]. Natomiast jeśli korzysta się z oprogramowania wspierającego zarządzanie projektami, w zasadzie wystarczy, aby dla każdego zadania zdefiniować jego poprzednik i określić typ powiązania.

W trzecim kroku do każdego zadania przypisuje się szacowany czas potrzebny na jego wykonanie (tab. 7.4). W praktyce nie ma znaczenia, czy szacowanie czasu poszczególnych zadań przeprowadzone zostanie po określeniu zależności między zadaniami, czy przed nim.

Tabela 4. Lista zadań – harmonogram projektu

Zadanie	Poprzednik	Typ powiązania	Czas trwania (w dniach)
A	-		
A.1	-		
A.1.1	-		2
A.1.2	A.1.1	ZR	3
A.2	-		
A.2.1	A.1.3	ZR	4
A.2.2	A.2.1	RR	8

Źródło: opracowanie własne.

Zauważmy, że czas trwania i powiązania między zadaniami definiuje się tylko dla zadań prostych, a pierwsze zadanie, które rozpoczyna realizację projektu, nie ma poprzednika.

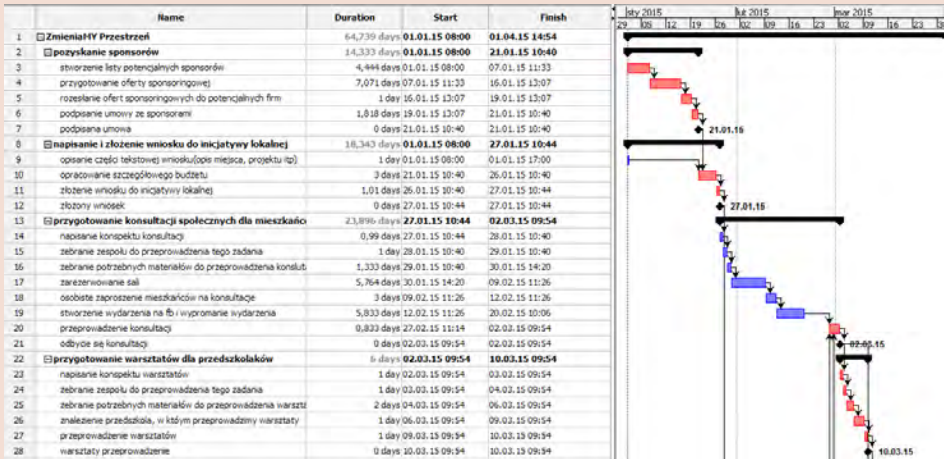
Czwarty krok to przygotowanie wykresu Gantta. W najprostszej formie wykres Gantta ma postać diagramu, gdzie w pierwszej kolumnie (na osi pionowej) mamy zdefiniowane wszystkie zadania projektu, a w pozostałych kolumnach (na osi poziomej) określa się tyle jednostek czasu, ile zostało przypisanych do danego zadania. W tej postaci nie ma możliwości ustalenia na wykresie Gantta powiązań pomiędzy zadaniami, kamieni milowych, które jak już wcześniej wspomniano, stanowią ważne punkty kontrolne w projekcie, ani ścieżki krytycznej projektu.

Z tego powodu najlepiej jest korzystać z programów komputerowych wspierających zarządzanie projektami, które znacznie ułatwiają planowanie i kontrolę realizacji projektu, w tym tworzenie przejrzystych harmonogramów w postaci wykresu Gantta. Wśród takich programów można wymienić oprogramowanie komercyjne (np. Microsoft Project) i typu shareware/freeware (np. Open Project, Gantt Project). Programy tego typu, po wprowadzeniu informacji zbliżonych do tych z tabeli 4, „przygotują” wykres Gantta, oszacują czas trwania projektu, określą daty początkowe i końcowe dla poszczególnych zadań i paczek roboczych, a także wyznaczą ścieżkę krytyczną (rys. 7.7). Ścieżka krytyczna to po prostu ciąg zadań o najdłuższym łącznym czasie trwania (innymi słowy, jest to ciąg zadań, dla których zapas czasu – tzw. bufor czasu – wynosi 0). Dlatego kierownicy projektów przywiązują dużą wagę do ścieżki krytycznej, gdyż opóźnienie jakiegokolwiek zadania leżącego na ścieżce prowadzi do opóźnienia realizacji całego projektu. Na wykresie Gantta generowanym w programach komputerowych zadania leżące na ścieżce krytycznej oznaczone są kolorem czerwonym, a te poza ścieżką – niebieskim.

Na takim wykresie Gantta widać także kamienie milowe. Oczywiście nie ma sensu wyznaczania kamieni milowych dla każdej czynności, natomiast zaleca się, aby kamień milowy znalazł się po około 20% czasu realizacji projektu, następnie 50%, 70–80%, a ostatni na etapie 95% postępu prac [Bukłaha, 2007, s. 43]. Umiesz-

czenie kamienia milowego na wykresie Gantta polega na wstawieniu zadania, które następnie zdefiniujemy jako kamień milowy (poprzez wybranie odpowiedniej opcji w programie komputerowym bądź przypisanie zerowego czasu trwania temu zadaniu). Cechami charakterystycznymi kamienia milowego są zerowy czas trwania i brak przypisanych zasobów. Można zauważyć, że kamień milowy zaznaczony jest w formie rombu i jako jedyny w obszarze wykresu ma przypisaną datę.

Rysunek 7.7. Przykładowy wykres Gantta



Źródło: praca studentów kierunku Gospodarka Przestrzenna Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ.

7.3.3. Zarządzanie ryzykiem

W projekcie ryzyko definiowane jest jako niepewne zdarzenie w przyszłości, które gdy się wydarzy, będzie miało wpływ na przynajmniej jeden cel projektu [PMI, 2006, s. 251]. Ryzyko może mieć charakter zewnętrzny (tzw. ryzyko systematyczne) – jest ono warunkowane czynnikami zewnętrznymi, na które nie mamy wpływu, a co za tym idzie, nie mamy możliwości wyeliminowania tego rodzaju ryzyka w projekcie (np. zmiana stóp procentowych, kursu walutowego, inflacji, stawek podatkowych); a także wewnętrzny (ryzyko niesystematyczne, specyficzne) – wynikający ze specyfiki działania danego podmiotu (np. organizacji wykonującej projekt), i wtedy możemy je przynajmniej częściowo kontrolować (np. zapewnienie płynności finansowej czy dostaw surowców) [por. m.in. Tarczyński, Mojsiewicz, 2001, s. 16–17; Kasperek, 2011, s. 226–259; Kisielnicki, 2011, s. 133]. I chociaż zazwyczaj ryzyko postrzegamy w kategoriach negatywnego oddziaływania na projekt, to należy pamiętać, że te niepewne zdarzenia w przyszłości mogą okazać się szansą dla projektu, przy czym takie sytuacje występują raczej rzadko (przykładowo spadek stóp procentowych zmniejszy koszty obsługi kredytu, który został zaciągnięty w celu sfinansowania projektu, co w rezultacie sprawi, że koszt projektu będzie niższy od planowanego).

W związku z tym już na etapie planowania projektu należy zastanowić się, jakie przyszłe zdarzenia mogą oddziaływać na projekt, do jakich konsekwencji mogą prowadzić, a przede wszystkim jak w ramach projektu będzie się reagować na poszczególne czynniki ryzyka. Należy pamiętać, że ryzyko w projekcie pojawia się od samego początku, a na dodatek ma zmienny charakter (przyjmuje się, że największe ryzyko występuje na początku realizacji projektu ze względu na dużą liczbę niepew-

nych przyszłych zdarzeń i maleje w miarę realizacji projektu) – w związku z tym niezbędne jest monitorowanie tych ryzyk, które zostały wpisane do rejestru ryzyka i planu zarządzania ryzykiem, tak aby nie przekroczyć poziomu akceptowanego w danym projekcie.

Pierwszym krokiem jest identyfikacja ryzyk – przygotowywana jest lista zdarzeń, które mogą wystąpić i wpłynąć (zazwyczaj negatywnie) na projekt. Aby zidentyfikować poszczególne ryzyka, można sięgnąć do doświadczenia zespołu projektowego, przykładów wcześniej zrealizowanych projektów w danej organizacji, zewnętrznych ekspertów, systemów komputerowych do szacowania ryzyka, ogólnodostępnych danych statystycznych (np. na temat pogody w ostatnich latach, jeśli inwestycja ma charakter infrastrukturalny i niekorzystne warunki pogodowe mogą utrudnić realizację projektu), przeprowadzić analizę SWOT.

Następnie przeprowadza się analizę ryzyka. Tu możliwe są dwa podejścia: ilościowe i jakościowe. Podejście ilościowe umożliwia określenie wymiernych wartości prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia zdarzeń (ryzyk) dla projektu i wymaga dostępności danych, które zostaną poddane analizom z wykorzystaniem metod matematyczno-statystycznych (ilościowe metody analizy ryzyka są omówione m.in. w PMI, 2006, s. 268–274). Natomiast podejście jakościowe opiera się na wiedzy eksperckiej i doświadczeniu zespołu projektowego – zostanie ono omówione w dalszej części rozdziału.

Dla każdego zidentyfikowanego ryzyka określa się dwa parametry: wpływ (jak bardzo niepepne zdarzenie będzie oddziaływało na projekt) i prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Jako że analiza ma charakter jakościowy, zarówno wpływ, jak i prawdopodobieństwo szacowane są na skali (najlepiej takiej samej dla obu parametrów) – może być to skala opisowa (np. niskie, średnie, wysokie), ale lepiej zastosować skalę liczbową (np. 1–4, gdzie 1 oznacza bardzo niski wpływ/bardzo niskie prawdopodobieństwo, 4 bardzo wysokie, a 2 i 3 sytuacje pośrednie). Na tym etapie wiadomo już, jakie są prawdopodobieństwo wystąpienia i wpływ danego ryzyka na projekt, ale nadal nie wiadomo, jak duże zagrożenie dla projektu niosą za sobą poszczególne ryzyka. Aby to stwierdzić, należy dokonać klasyfikacji ryzyk na trzy typy: ryzyko niskie, średnie i wysokie. W tym celu buduje się macierz, w której umieszcza się wartość iloczynu wpływu i prawdopodobieństwa dla każdej kombinacji, dla skali 1–4 (rys. 7.8).

Rysunek 7.8. Macierz prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia ryzyka

Wpływ	4	4	8	12	16
	3	3	6	9	12
	2	2	4	6	8
	1	1	2	3	4
		1	2	3	4
		Prawdopodobieństwo			

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie macierzy określa się, dla jakich wartości iloczynu dane ryzyko zostanie zaklasyfikowane do kategorii wysokiego, średniego i niskiego. W naszym przykładzie (rys. 7.8) dla skali 1–4 te zdarzenia, które znajdują się w zielonej części macierzy (wartości między 1 a 3) należy zaklasyfikować jako niskiego ryzyka, w żółtej części (wartości między 4 a 9) jako średnie ryzyko, a te w części czerwonej (wartości między 12 a 16) jako ryzyko wysokie. Przeprowadzenie takiej kategoryzacji ryzyka jest istotne, gdyż w zależności od typu ryzyka zakres naszych działań będzie różny:

- ▶ Ryzyko niskie – sprawdzanie, czy ryzyko nie zwiększyło się, brak działań zapobiegawczych.
- ▶ Ryzyko średnie – sprawdzenie, czy ryzyko się nie zwiększyło, plan przeciwdziałania ryzyku, możliwe podjęcie kroków zapobiegawczych.
- ▶ Ryzyko wysokie – konieczne natychmiastowe działania prewencyjne, ryzyko tematem każdego spotkania, monitorowane na bieżąco.

Kolejnym krokiem jest zaplanowanie reakcji na poszczególne ryzyka, czyli przygotowanie opisu działań, jakie będą podejmowane, aby danym ryzykiem zarządzać. Można wyróżnić następujące typy reakcji na ryzyko [Roszkowski, Wiatrak, 2006, s. 123–124; Lock, 2009, s. 65]:

- ▶ Unikanie – polega na wprowadzeniu zmian do planu projektu tak, aby wyeliminować dane ryzyko albo jego determinanty, bądź uchronić cele projektu od ewentualnych skutków wystąpienia tego ryzyka.
- ▶ Przeniesienie – nie eliminuje ryzyka, ale przenosi skutki jego wystąpienia na inną organizację (np. poprzez zawarcie ubezpieczenia ryzyko jest przenoszona na firmę ubezpieczeniową).
- ▶ Łagodzenie (redukowanie) – zakłada podjęcie działań, które będą prowadziły do zmniejszenia (do akceptowanego poziomu) prawdopodobieństwa lub wpływu danego ryzyka na projekt. Działania te muszą zostać zaplanowane, a koszt ich realizacji uwzględniony w budżecie projektu.
- ▶ Akceptacja – stosowana w sytuacji, kiedy nie znaleziono innego sposobu reakcji na ryzyko bądź gdy zespół projektowy świadomie zdecydował, że mimo istnienia ryzyka nie zostaną wprowadzone zmiany do planu projektu. Akceptacja może mieć charakter aktywny – zazwyczaj oznacza utworzenie rezerwy (najczęściej finansowej), która zostanie uruchomiona w razie wystąpienia ryzyka, bądź bierny – wtedy nie podejmuje się żadnych działań do momentu zajścia ryzyka.

W metodologii PRINCE2 poza omówionymi reakcjami na ryzyko wyróżnia się także takie reakcje, jak współdzielenie, wykorzystanie (wyeksplorowanie szansy), wzmocnienie (rozwiniecie szansy), odrzucenie (szansy) i plan rezerwowy [TSO, 2009, s. 89–90]. Po określeniu działań, jakie planuje się podjąć wobec poszczególnych zidentyfikowanych i skategoryzowanych ryzyk, pozostaje jeszcze wskazanie „właściciela” danego ryzyka – osoby, która jest odpowiedzialna za zarządzanie, monitorowanie i kontrolowanie wszystkich aspektów przypisanego jej ryzyka, łącznie z podejmowaniem działań w odpowiedzi na zagrożenia lub w celu maksymalnego wykorzystania szans [TSO, 2009, s. 91].

W ten sposób powstaje rejestr ryzyka, który stanowi jeden z głównych dokumentów pozwalających skutecznie zarządzać ryzykiem w projekcie. Zazwyczaj rejestr ryzyka przyjmuje formę tabeli (tab. 7.5), ale można spotkać również podejście, w którym opracowuje się odrębne fiszki dla poszczególnych ryzyk [por. Deloitte, 2014].

Tabela 7.5. Wybrane ryzyka w projekcie budowy II linii metra w Warszawie

Ryzyko	Prawdopodobieństwo	Wpływ	Komentarz
Negatywna ocena wniosku o dofinansowanie przez Komisję Europejską	Niskie	Wysoki	Dokumentacja wniosku o dofinansowanie, jak i same założenia projektowe, są na bieżąco konsultowane z wszystkimi uczestnikami procesu ubiegania się o dofinansowanie projektu ze środków UE, w tym m.in. z ekspertami JASPERS. Uwagi i sugestie inicjatywy JASPERS są uwzględniane na bieżąco – zatem są zgodne z wytycznymi KE i POIiŚ.
Protesty mieszkańców obszarów miasta, na których realizowany jest projekt inwestycyjny	Niskie	Średni	Budowa metra ma szeroką akceptację społeczną. Mogą pojawiać się lokalne konflikty o niewielkim zasięgu wymagające bieżącego rozwiązywania.
Negatywny wpływ inwestycji na środowisko	Niskie	Średni	Realizacja inwestycji powinna być prowadzona zgodnie z zaleceniami wydanymi w decyzjach uwarunkowań środowiskowych.

Źródło: Mott MacDonald, 2010, s. 551

7.3.4. Zarządzanie komunikacją

Zarządzanie komunikacją jest istotnym, aczkolwiek często niedocenianym obszarem, który warunkuje sukces projektu – analizy prowadzone przez PMI pokazują, że te organizacje, które wypracowały skuteczne sposoby zarządzania komunikacją w projektach, znacznie częściej kończą projekty w planowanym czasie (71%) i budżecie (76%), w porównaniu do organizacji, które nie zdołały wprowadzić efektywnych metod komunikacji (jedy nie 37% zakończyło projekt w zakładanym czasie, a 48% zgodnie z planowanym budżetem) (<http://combeenut.pl/zarzadzanie-komunikacja-w-projekcie/>). Z kolei badanie przeprowadzone na grupie polskich przedsiębiorstw, w których zarządza się projektami, wykazało, że problemy komunikacyjne były drugim najczęściej wskazywanym czynnikiem prowadzącym do braku efektywności projektów [Kopczyński, 2014, s. 137]. Przygotowując skuteczną komunikację, trzeba wyważyć, ile i jakie informacje należy dostarczać poszczególnym interesariuszom projektu – zarówno niedostatek, jak i nadmiar informacji jest sytuacją niepożądaną.

W zarządzaniu komunikacją można wyróżnić następujące elementy (zgodnie z metodyką PMI – procesy) [PMI, 2006, s. 231]:

- Planowanie komunikacji – obejmuje określenie potrzeb informacyjnych interesariuszy: kto i jakich informacji będzie potrzebował w związku z realizacją projektu, kiedy powinien je uzyskać, kto i w jaki sposób może je dostarczyć.

- ▶ Dystrybucję informacji – czyli faktyczne dostarczanie informacji w zaplanowany sposób (jeśli chodzi o formę i częstotliwość).
- ▶ Raportowanie (sprawozdawczość) – polega na gromadzeniu i dystrybuowaniu informacji na temat postępów prac w projekcie.
- ▶ Zamknięcie projektu – obejmuje generowanie, gromadzenie i dystrybucję informacji niezbędnych do formalnego zamknięcia fazy bądź całego projektu.

Szczegółowo zostanie omówiony pierwszy element – planowanie komunikacji, którego rezultatem jest plan komunikacji (nazywany również strategią zarządzania komunikacją). Strategia zarządzania komunikacją, zgodnie z metodyką PRINCE2, jest opisem „środków i częstotliwości komunikowania ze stronami zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz projektu” [TSO, 2009, s. 45].

W przypadku projektów miejskich, co już było sygnalizowane, istotnym zagadnieniem jest odpowiednie zarządzanie oczekiwaniami mieszkańców, którzy są kluczowym interesariuszem zewnętrznym. Dobrze zaplanowana strategia komunikacji, wykorzystująca efektywne kanały dotarcia do mieszkańców, ułatwia zaangażowanie tej grupy interesariuszy w projekt i budowanie oraz utrzymywanie pozytywnego nastawienia wobec projektu, mimo że jego realizacja może skutkować pewnymi krótko- bądź średnioterminowymi niedogodnościami.

Plan komunikacji projektu powinien zawierać [por. PMI, 2006, s. 237–238]:

- ▶ wymagania interesariuszy dotyczące zapotrzebowania na informacje;
- ▶ opis struktury i metod gromadzenia i przechowywania różnego typu informacji, włączając w to procedury aktualizacji danych i ich przekazywania oraz korygowania wcześniej przekazanych informacji;
- ▶ opis sposobu dystrybucji informacji – ta część określa kto, komu i jakie informacje będzie przekazywał (np. raporty postępów prac, dokumentacja techniczna itp.) oraz metody, za pomocą których te informacje zostaną przekazane (np. pisemne raporty, wiadomości elektroniczne, spotkania, informacje umieszczane w mediach itp.);
- ▶ opis informacji podlegających dystrybucji – w szczególności format, zawartość, stopień szczegółowości, sposób przekazu;
- ▶ harmonogram komunikacji, przedstawiający częstotliwość generowania i dystrybucji poszczególnych informacji, a także sposoby udostępniania informacji pomiędzy zaplanowanymi terminami ich przekazywania;
- ▶ opis założeń dotyczących aktualizacji i doprecyzowania planu zarządzania komunikacją w miarę postępu prac w projekcie;
- ▶ słownik pojęć.

W trakcie opracowywania planu komunikacji należy podjąć wiele ważnych decyzji determinujących skuteczność komunikacji na linii projekt–mieszkańcy miasta. Po pierwsze, należy ustalić, w jaki sposób zapewni się informację zwrotną od mieszkańców na temat ich nastawienia do projektu (przykładowo, czy wystarczą konsultacje społeczne, czy też należałoby zastosować inne, dodatkowe metody zbierania opinii). Po drugie, dobrać metodę przekazywania informacji – tu do ustalenia jest, jaki kanał (kanały) dystrybucji informacji będzie najlepszy. W grę wchodzi bowiem wiele rozwiązań – poza spotkaniami mogą to być ulotki, plakaty, bilbordy, artykuły w prasie, programy radiowe i telewizyjne, imprezy promujące projekt, strona internetowa itp. W przypadku spotkań ważne jest, aby do prowadzenia takiego spotkania wybrać osobę, która cieszy się szacunkiem i zaufaniem osób, które będą w nim uczestniczyć. Zazwyczaj wybiera się kilka kanałów dystrybucji informacji i dopasowuje zakres informacji do danego kanału dystrybucji. Po trzecie, kluczowe jest dobranie języka przekazu tak, aby był on zrozumiały dla odbiorców (mieszkańców). Z tego powodu należy wystrzegać się fachowego, technicznego języka (mieszkań-

ców raczej nie interesuje, w jakiej konkretnej technologii zostanie wykonana spalarnia śmieci, ale ważne będzie, aby była ona bezpieczna dla zdrowia i środowiska) i starać się używać słów powszechnie zrozumiałych. Po czwarte, kluczowe, szczególnie w przypadku projektów infrastrukturalnych w mieście, jest dostosowanie harmonogramu komunikacji do terminów, w których pojawiają się jakiegokolwiek utrudnienia dla mieszkańców (np. przebudowa skrzyżowania zazwyczaj wiąże się ze zmianami w kursowaniu komunikacji miejskiej, więc ważne jest, aby ta informacja trafiła do interesariuszy na tyle wcześnie, aby mogli uwzględnić tę zmianę, planując podróż do pracy i uniknąć spóźnienia).

Po piąte, przy tego typu projektach, które mają długi okres realizacji, a co za tym idzie – przez długi czas mieszkańcy będą doświadczać różnego rodzaju trudności i niedogodności, warto zastanowić się nad przekazem, który w przyjazny sposób będzie wskazywał na korzyści płynące z projektu w momencie jego zakończenia – tu dobrym przykładem może być jeden z kanałów komunikacji wykorzystany przy

Rysunek 7.9. Element kampanii informacyjnej w trakcie budowy II linii metra w Warszawie



Źródło: zdjęcie na licencji Creative Commons, http://warszawa.wikia.com/wiki/Plik:Tablica_hd%C5%82as_Budowa_II_linii_metra.JPG, dostęp: 10.09.2015.

budowie II linii metra w Warszawie, który niewątpliwie spowodował pogorszenie komfortu życia mieszkańców stolicy (i osób odwiedzających Warszawę) w czasie prac odkrywkowych (rys. 7.9).

Najważniejsze elementy planu komunikacji zazwyczaj przedstawia się w formie tabeli, która w sposób syntetyczny prezentuje założenia tego planu dla poszczególnych kategorii informacji (tab. 6). Można również przygotować szczegółowy opis założeń dotyczących komunikacji w projekcie dla poszczególnych kanałów dystrybucji informacji [por. Deloitte, 2014a, s. 47].

Tabela 7.6. Podsumowanie planu komunikacji dla projektu wdrożenia metody CAF* w Urzędzie Miasta i Gminy w Pilawie

Wymagania (zakres oraz forma informacji)	Odbiorca informacji	Narzędzia/materiały	Cel informacji	Dostawca informacji	Częstotliwość/terminy przekazywania informacji	Uwagi
KROK 1 – ORGANIZACJA i PLANOWANIE; KROK 2 – POINFORMOWANIE; KROK 3 – Utworzenie grup						
Spotkanie wstępne (planistyczne)	Konsultant, kierownictwo, koordynator	Spotkanie bezpośrednie; materiały koordynatora nt. projektu	1, 3	Konsultant	do 25.02.2010 r.	
Poinformowanie o projekcie, zaproszenie do grupy roboczej samooceny	Wszyscy pracownicy	Spotkanie bezpośrednie z pracownikami	1, 3, 4, 5	Kierownictwo i koordynator	do 20.03.2010 r.	
Stale informacje o projekcie	Pracownicy, opinia publiczna	Baner na stronie internetowej	1, 2, 5	Koordinator, z-ca koordynatora	do 31.03.2010 r.	Zbiór wszystkich materiałów i informacji dot. CAF
Informacja na zewnątrz o przystąpieniu urzędu do CAF	Informacja na zewnątrz o przystąpieniu urzędu do CAF	Strona internetowa, lokalna prasa, tablice ogłoszeń	1, 5	Koordinator, z-ca koordynatora	do 31.03.2010 r.	
Informacja o powołaniu grupy roboczej i harmonogramie warsztatów	Wszyscy pracownicy	e-mail	2, 3, 4	Koordinator, z-ca koordynatora	do 26.03.2010 r.	
Informacja o planie komunikacji	Kierownictwo, wszyscy pracownicy	Spotkanie bezpośrednie z pracownikami i prezentacja planu, e-mail, dokument planu	2, 3, 4	Koordinator, z-ca koordynatora	do 31.03.2010 r.	

* CAF – Common Assessment Framework (Powszechny Model Oceny) to narzędzie przeznaczone dla jednostek administracji publicznej służące poprawie zarządzania.

W kolumnie „Cel informacji” poszczególne cyfry oznaczają: 1 – informacje o celach i zasadach CAF; 2 – informacje o przebiegu realizacji CAF w urzędzie, w tym poszczególnych etapów projektu; 3 – mobilizacja do aktywnego udziału; 4 – zapewnienie właściwego obiegu informacji; 5 – budowanie wizerunku UMIG jako profesjonalnego, wciąż doskonalącego się urzędu.

Źródło: opracowano na podstawie UMGP, 2010, s. 7.

Bibliografia

- Bukłaha E. (2007), *Inicjowanie, definiowanie i planowanie projektu*, [w:] M. Szwabie (red.), *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych. Planowanie i realizacja*, Oficyna Wolters Kluwers, Kraków.
- Deloitte (2014), *Master Plan Realizacji Programu Nowe Centrum Łodzi. Tom VII: Analiza ryzyk i analiza scenariuszowa*.
- Deloitte (2014a), *Master Plan Realizacji Programu Nowe Centrum Łodzi. Tom III: Wizja Nowego Centrum Łodzi*.
- Dylewski M., Filipiak B., Guranowski A., Hołub-Iwan J. (2009), *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- FFW (2007), *Zarządzanie cyklem projektu. Przewodnik metodyczny*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Jones R. (2009), *Zarządzanie projektami. Sztuka przetrwania*, MT Biznes, Warszawa.
- Kasperek M. (2011), *Zarządzanie projektem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Kisielnicki J. (2011), *Zarządzanie projektami. Ludzie-procedury-wyniki*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Kopczyński T. (2014), *Myślenie systemowe i sieciowe w zarządzaniu projektami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- KPMG (2012), Instytucja Kultury „EC1 Łódź – Miasto Kultury”. Raport pt. „Badanie i analiza realizowanego przez miasto Łódź Programu Nowe Centrum Łodzi i przedstawienie opinii na temat stopnia realizacji Programu (analiza stanu obecnego)”.
- KPMG (2012a), Instytucja Kultury „EC1 Łódź – Miasto Kultury”. Raport pt. „Rekomendowany model zarządzania Programem NCL”.
- Lock D. (2009), *Podstawy zarządzania projektami*, PWE, Warszawa.
- Mott MacDonald (2010), *Studium Wykonalności budowy II linii metra w Warszawie*, Warszawa.
- Nicholas J.M., Steyn H. (2012), *Zarządzanie projektami. Zastosowania w biznesie, inżynierii i nowoczesnych technologiach*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- PMI (2006), *Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami*, Management Training & Development Center, Warszawa.
- Roszkowski H., Wiatrak A.P. (2006), *Zarządzanie projektem. Istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Sadkowska J. (2014), *Techniki sieciowe w planowaniu przebiegu projektu*, [w:] J. Sadkowska, M. Chmielewski (red.), *Zarządzanie projektami. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Skalik J. (red.) (2009), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Sońta-Drączkowska E. (2012), *Zarządzanie wieloma projektami*, PWE, Warszawa.
- Tarczyński W., Mojsiewicz M. (2001), *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe zagadnienia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Trocki M. (red.) (2012), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa.

- Trocki M., Grucza B., Ogonek K. (2009), *Zarządzanie projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., Ogonek K. (2003), *Zarządzanie projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- TSO (2009), *PRINCE2 TM – Skuteczne zarządzanie projektami*, The Stationery Office, Londyn.
- UMGP (2010), *Plan komunikacji na temat projektu samooceny*, Urząd Miasta i Gminy Piława, Piława.
- Walczak R. (2014), *Podstawy zarządzania projektami. Metody i przykłady*, Difin, Warszawa.
- Wirkus M., Roszkowski H., Dostatni E., Gierulski W. (2014), *Zarządzanie projektem*, PWE, Warszawa.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.08>

Ewa Boryczka*

REWITALIZACJA MIAST



**Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: eboryczka@uni.lodz.pl*

8.1. Rewitalizacja jako proces przywracający miasto ludziom

8.1.1. Wzajemność przenikania się sfer: społecznej, gospodarczej i środowiskowej

Rozumienie pojęcia rewitalizacji wymaga interdyscyplinarnego podejścia oraz kompleksowego ujęcia różnorodnych dziedzin, które składają się na funkcjonowanie bardzo złożonego organizmu miejskiego. Pojęcie to, początkowo dotyczące ochrony i rewaloryzacji zabytków, ewoluowało do znacznie szerszego zagadnienia odnoszącego się do wszystkich sfer funkcjonowania miasta.

Rewitalizacja zajmuje uwagę badaczy od dłuższego już czasu. W krajach Europy Zachodniej czy też USA znaleźć można bardzo obszerną literaturę na ten temat. Pokazuje ona złożoność problematyki związanej z przekształceniami współczesnych miast oraz duże zróżnicowanie w interpretacji procesu rewitalizacji. Temat rewitalizacji bowiem poruszany jest w pracach zarówno geografów, socjologów, planistów przestrzennych, architektów czy urbanistów, jak i ekonomistów. Każda z grup specjalistów akcentuje swój charakterystyczny aspekt przekształceń jako ten najważniejszy.

Zakres pojęciowy rewitalizacji nie obejmuje jedynie odnowy budynków, wypełniania luki remontowej czy ochrony dóbr kultury. Jest ona rozpatrywana w kontekście znacznie szerszym, gdyż obejmuje także złożone problemy ochrony środowiska, rozwoju i jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do:

- ▶ remontu – który jest przywróceniem takiego stanu budynku, jaki istniał na początku poprzedniego cyklu jego eksploatacji [Skalski, 1998, s. 135–137];
- ▶ restrukturyzacji – która dotyczy przebudowy i przekształceń w ogólnym rozumieniu jako np. restrukturyzacja terenu, przemysłu, gospodarcza [Kaczmarek, 2001, s. 22–23]; „przekształcenia zmierzające do ponownego wykorzystania terenów poprzemysłowych w celach produkcyjnych lub nieprodukcyjnych” [Domański, 2000, s. 3];
- ▶ restauracji – która oznacza działania zabezpieczające i renowacyjne budynku, głównie zabytkowego;
- ▶ regeneracji – która dotyczy działań związanych z nowym użytkowaniem terenów poprzemysłowych [Lenartowicz, 2008, s. 84], skoncentrowanych na przywracaniu właściwości użytkowych częściom zużyтым lub uszkodzonym;
- ▶ rewaloryzacji – która jest działaniem prowadzonym na obiektach i obszarach zdegradowanych. To działanie ma na celu przywrócenie poprzednio istniejących lub dodanie nowych walorów i cech jakościowych, unowocześnienie funkcji, podniesienie jakości danego obiektu lub obszaru. Jednak należy podkreślić, że działania te nie powodują zmiany funkcji. Procesowi rewaloryzacji poddawane są dziś najczęściej obszary wykazujące wartość historyczną, zabytkową, choć nie tylko;
- ▶ renowacji – która jest procesem odnowienia, przywrócenia poprzedniej jakości. Tutaj nie ma znaczenia, czy obiekt wykazuje wartość historyczną. Jest to pojęcie techniczne;
- ▶ modernizacji – tj. „remontu uzupełnionego wprowadzaniem nowych, lepszych, sprawniejszych lub nawet dodatkowych, podnoszących komfort, elementów wyposażenia” [Skalski, 1998, s. 135–137];
- ▶ rehabilitacji – która łączy w sobie zawartość treściową poprzednio wymienionych, a także dotyczy zmian społecznych, które zachodzą na danym obszarze. Działaniom tutaj również poddawana jest istniejąca już funkcja [Kaczmarek, 2001, s. 22–23].

Na gruncie rozważań geografii, szczególnie w kontekście degradacji terenów przemysłowych w miastach, rewitalizacja rozumiana jest jako złożony proces naprawczy [Kaczmarek, 2001, s. 22–23] dotyczący danej zdegradowanej przestrzeni miejskiej, podczas którego do zniszczonej, „martwej” tkanki miejskiej wprowadzane są również inne niż tradycyjne, nowe funkcje. Celem podejmowanych działań w tym procesie jest zapewnienie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju poprzez adaptację i odpowiednie zagospodarowanie danego terenu do zmieniających się potrzeb mieszkańców. Zadaniem rewitalizacji jest poprawa warunków życia i pracy w mieście, przywrócenie ładu przestrzennego, ożywienie gospodarcze danego terenu, ochrona i zachowanie starych, często zabytkowych tkanek miasta. W wyniku tych działań następuje zmiana struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów.

W węższym ujęciu rewitalizację utożsamia się ze zmianą zabudowy architektonicznej i przekształceń przestrzennych wybranych fragmentów miasta (Godlewska-Majkowska, 2008, s. 146). Bardziej uzasadnione jest jednak przyjęcie i stosowanie ujęcia rewitalizacji w szerszym znaczeniu, obejmującego nie tylko formę miasta, ale też jego gospodarkę i sferę społeczną. Wobec złożoności problemów i struktury miasta rewitalizację należy postrzegać jako proces długookresowy dotyczący jednocześnie różnych sfer funkcjonowania miasta. Z tego punktu widzenia pojęcie rewitalizacji dzielone jest w literaturze przedmiotu na rewitalizację społeczną, gospodarczą, przestrzenną i kulturową.

Rewitalizacja w sferze społecznej (rewitalizacja społeczna) skoncentrowana jest na społeczności lokalnej i poprawie jej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Ważnym jej zadaniem jest również tworzenie korzystnego „klimatu mentalnego” wśród mieszkańców miast poddawanych rewitalizacji. Niezwykle istotne są akceptacja działań i współuczestnictwo zarówno samych mieszkańców, jak i przedsiębiorców, w celu zmian struktury społecznej, zachowania dziedzictwa kulturowego, zmniejszenia pauperyzacji społeczeństwa, przeciwdziałania wykluczeniu i patologiom społecznym [Godlewska-Majkowska, 2008, s. 147].

Rewitalizacja w sferze gospodarczej (rewitalizacja gospodarcza) odnosi się do działań mających na celu pobudzenie gospodarcze miasta lub jego fragmentu i łączy się z poprawą efektywności funkcjonowania lub zmianą przeznaczenia wybranych obszarów. Rewitalizacja gospodarcza dotyczy działań związanych z przekształceniami gospodarki miasta, tj. restrukturyzacją podmiotów gospodarczych, zmianą powiązań organizacyjnych, produkcyjnych i przestrzennych pomiędzy poszczególnymi uczestnikami życia gospodarczego miasta. Istotą tego procesu jest więc przebudowa bazy ekonomicznej miasta, czyli egzogenicznych i endogenicznych rodzajów prowadzonej w nim działalności gospodarczej (Godlewska-Majkowska, 2008, s. 147).

Rewitalizacja w sferze przestrzennej (rewitalizacja przestrzenna) dotyczy przekształceń kompozycji urbanistycznej, architektury i jej szczególnych walorów, a także poprawy jakości przestrzeni miasta. Rewitalizacja przestrzenna związana jest z wprowadzaniem szeroko rozumianego ładu przestrzennego, ze zmianą sposobu zagospodarowania wybranych obszarów, przywracaniem poprawnych relacji między gospodarką a środowiskiem przyrodniczym. Dotyczy ona również przezwycięzania pojawiających się barier rozwojowych związanych z niewystarczającym wyposażeniem terenów w infrastrukturę techniczną (transportową, wodną, energetyczną itp.) [Godlewska-Majkowska, 2008, s. 146]. Zmiany jakościowe, które zachodzą w procesie rewitalizacji, dotyczą ingerencji w strukturę materialną miasta.

Są to trzy główne wymiary procesu rewitalizacji, ale w literaturze przedmiotu podkreśla się także czwarty wymiar – kulturowy – tego procesu. Rewitalizacja w sferze kulturowej (rewitalizacja kulturowa) skoncentrowana jest na działaniach

mających na celu podtrzymanie i rozwój tradycji, ochronę dziedzictwa kulturowego, materialnego zdegradowanych obszarów miasta.

Trzeba podkreślić, że poszczególne wymiary rewitalizacji przenikają się wzajemnie i w gruncie rzeczy powinny występować wspólnie dla uzyskania efektów synergicznych. Jak wynika z wielu opracowań i wieloletniej praktyki miast zachodnich, proces rewitalizacji przebiega najefektywniej, gdy działania podejmowane w tym zakresie są skoordynowane i obejmują różne aspekty życia i funkcjonowania miasta.

Aglomeracja Lille – Strefa l'Union – przykład rewitalizacji o charakterze kompleksowym

Strefa l'Union obejmuje obszar ponad 80 ha terenu przemysłowego i jest zlokalizowana w zasięgu administracji trzech gmin aglomeracji Lille. W 1992 roku postanowiono ożywić ekonomicznie i społecznie zdegradowany północno-wschodni obszar aglomeracji Lille, a w 1998 roku zdecydowano o poddaniu go restrukturyzacji i utworzeniu na nim nowej strefy technologicznej o bogatym programie funkcjonalnym. Strefa l'Union stała się programem rewitalizacji obejmującym różne aspekty funkcjonowania miasta Lille, w tym szczególnie:

- ▶ gospodarcze, gdzie celem rewitalizacji była restrukturyzacja gospodarki północnowschodniej części aglomeracji, przede wszystkim w sektorach audiowizualnym oraz nowoczesnego włókiennictwa;
- ▶ funkcjonalno-urbanistyczne, gdzie skoncentrowano się na przekwalifikowaniu nieużytków przemysłowych na cele mieszkaniowe i integracji tego obszaru z resztą miasta;
- ▶ środowiskowo-krajobrazowe, gdzie celem rewitalizacji była poprawa atrakcyjności tej strefy poprzez wykreowanie nowych przestrzeni publicznych, w tym o funkcjach rekreacyjnych (budowa parku miejskiego o powierzchni 15 ha, zagospodarowanie kanału i terenów nadrzecznych).

Celem działania władz samorządowych było przywrócenie do życia i funkcjonowania zdegradowanych terenów poprzez wykreowanie nowych miejsc pracy w wybranych, strategicznych dziedzinach (produkcja produktów tekstylnych, przetwarzanie obrazu i dźwięku, reklama). Chodziło o lokalizację takich funkcji gospodarczych, które zapewnią temu obszarowi rozwój i będą oddziaływać w skali ponadlokalnej, dając mieszkańcom całej aglomeracji Lille miejsca pracy. Proces planowania i realizacji procesu rewitalizacji strefy l'Union był kompleksowy i stanowił element szerszego procesu ożywienia aglomeracji Lille. Zastosowano takie narzędzia, jak prawo pierwokupu miejskiego, wyłączenie, a także używano statusu inwestycji celu publicznego dla podejmowanych działań. Opracowany program rewitalizacji dotyczył zarówno sfery gospodarczej (rozwój nowoczesnych technologii, innowacji), jak i mieszkaniowej (przekwalifikowanie nieużytków) oraz zintegrowania go z miastem.

Źródło: Skalski, 2009, s. 182–210; Boryczka, 2009.

Stąd też ustawa o rewitalizacji, która weszła w życie z końcem 2015 roku, wskazuje, że jest to „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji” (ustawa o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777).

Jak podkreślają zapisy ustawy o rewitalizacji, jest to proces prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników (przedsiębiorców, inwestorów, instytucje, użytkowników tego obszaru). Jest elementem polityki rozwoju kreowanej i realizowanej przez władze samorządowe, który ma na

celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni miast, zjawiskom kryzysowym poprzez pobudzenie aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę jakości środowiska oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Proces rewitalizacji wykorzystywany jest jako instrument zrównoważonego rozwoju obszarów zurbanizowanych [Ziobrowski, Jarczewski, 2009, s. 7].

Rewitalizacja jest procesem kompleksowym uruchamianym w celu uzyskania zmian prowadzących do ożywienia gospodarczego, społecznego i kulturalnego zdegradowanych fragmentów lub całych miast (Parysek, 2005). Rewitalizacja obszarów miejskich ma charakter niezwykle złożony i niepowtarzalny podobnie jak miasta, których dotyczy, gdyż są to bardzo indywidualne systemy, na które wpływ ma wiele różnorodnych czynników (Biliński, 2006, s. 29). Jest to proces złożony, a wszelkie analizy dotyczące planowanych przekształceń powinny nawiązywać do specyfiki danego obszaru. Sam proces rewitalizacji jest wyjątkowo skomplikowany i wymaga odpowiedniego czasu na realizację. Twierdzi się przy tym, że pierwsze głębsze efekty przekształceń widoczne są po ok. 5 latach od rozpoczęcia realizacji, natomiast sam proces nie powinien trwać dłużej niż 25–30 lat. Z tego względu rewitalizację rozpatruje się w odniesieniu do całościowej polityki rozwoju miasta, której cele działań są mocno zróżnicowane. Szczególnie istotna jest zmiana struktury funkcjonalnej miast przemysłowych, które po 1989 roku borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi i społecznymi.

8.1.2. Instytucjonalno-prawne i finansowe uwarunkowania procesu rewitalizacji

Przez wiele lat w Polsce proces rewitalizacji miast odbywał się bez rozwiązań prawnych i systemowych regulujących m.in. realizację interesu publicznego w zakresie rewitalizacji, ograniczania prawa własności na rzecz interesu publicznego, obowiązkowej partycypacji społecznej tak jak jest to zorganizowane np. w wielu krajach Europy Zachodniej (m.in. Francja, Niemcy). W tych krajach w większości proces rewitalizacji regulowany jest specjalną ustawą, która określa kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej we wszystkich jej aspektach. W Polsce przez wiele lat nie było w zasadzie krajowych przepisów prawnych, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego mogłyby przygotować i sprawnie przeprowadzić działania rewitalizacyjne, choć takie próby wiele miast podejmowało.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), w której pojawia się definicja rewitalizacji, nie podkreśla się roli władzy samorządowej, co powoduje, że nie są jasno określone podmioty tego procesu. Przy braku regulacji ustawowych czy też rozwiązań systemowych w tym zakresie KSRR brakowało wskazania, kto miałby go koordynować czy być odpowiedzialny za jego uruchomienie. KSRR powinna w tej sytuacji definiować rewitalizację jako usługę publiczną, poprzez wyraźne wskazanie spoczywającego na władzy samorządowej i publicznej obowiązku inicjowania i koordynacji procesu rewitalizacji na zdegradowanych obszarach miast. Podkreślenie roli podmiotów publicznych nie wyklucza jednak inicjowania i aktywnego uczestnictwa w procesie rewitalizacji społeczności lokalnej [Jadach-Sepiolo, 2010, s. 11–15; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*]. Analiza zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i obowiązujących rozwiązań prawnych nasuwa wnioski, że kompleksowe działania rewitalizacyjne są trudne w realizacji, gdyż różne sfery funkcjonowania miast podlegają samorządom terytorialnym różnych szczebli (a tym samym różnym instytucjom finansującym), np. sprawy socjalno-społeczne, zagadnienia sytuacji rynku pracy, zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa należą do zadań własnych samorządu powiatowego; sprawy związane z przestrzenią, jej zagospodarowaniem i mieszkalnictwem należą do zadań własnych samorząd-

du gminy. Ponadto działania rewitalizacyjne niejednokrotnie wymagają ze strony samorządu gminy aktywności w zakresie wykraczającym poza dozwolony gminie obszar użyteczności publicznej (np. realizacja usług doradztwa w sprawach projektowych, obrotu i zarządzania nieruchomościami itp.) [Węglowski, 2009, s. 35–42].

Przez okres transformacji systemowej od 1989 roku powstawało dziewięć projektów ustaw tworzonych przez różne środowiska zajmujące się procesami rewitalizacji (m.in. Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji), wprowadzających różne rozwiązania w tym zakresie, począwszy od spraw dotyczących zawartości programów rewitalizacji oraz procedur opracowania i uchwalania złożonych programów rewitalizacji, poprzez kwestie dotyczące zarządzania procesami rewitalizacji, ustanowienia kompetencji poszczególnych samorządów w zakresie rewitalizacji, instytucji operatora rewitalizacji, aż do spraw dotyczących finansowania działań rewitalizacyjnych (m.in. Fundusz Rewitalizacyjny) itp.

Opracowane od 1992 roku projekty ustaw proponowały rozwiązania dotyczące zarządzania procesem rewitalizacji (powołanie koordynatora/operatora procesu rewitalizacji, powołanie specjalnej instytucji do realizacji programów rewitalizacji). Podstawowymi dokumentami planistycznymi dla prowadzenia działań na obszarze kryzysowym, które wymienia się w tych projektach, miały być: operacyjny program rewitalizacji (zwany także programem operacji renowacji i modernizacji oraz operacji renowacyjnej) i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W projektach próbowano wprowadzić różne, częściowe rozwiązania mające na celu ułatwienie realizacji procesu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast (m.in. rozszerza się prawo pierwokupu na obszarach kryzysowych, które uprawnia samorzady do wykupienia działek niezbędnych do realizacji programu rewitalizacji; rozszerza się prawo wyłączenia na cele związane z realizacją programu rewitalizacji; wprowadza się prawo korzystania z nieruchomości na zasadzie służebności gruntowej itp.). W projektach próbowano wprowadzić także instrumenty finansowania działań rewitalizacyjnych (zarówno na prace przygotowawcze, jak i realizację przedsięwzięć). Proponowano różne rozwiązania funduszy na szczeblu krajowym (m.in. Fundusz Renowacyjny, Fundusz Renowacji i Modernizacji Zasobów Mieszkaniowych) oraz gminnym, a także odnośnie funduszy wojewódzkich [Topczewska, 2007, s. 5–35]. Trzeba podkreślić, że wszystkie wersje ustawy budziły wiele nieprzychylnych opinii środowisk samorządowych oraz środowisk właścicieli nieruchomości. Dopiero w 2015 roku udało się przygotować i wprowadzić w życie pierwszą ustawę rewitalizacyjną, choć w porównaniu do wcześniejszych projektów nie odnosi się ona m.in. do kwestii finansowania działań rewitalizacyjnych.

Ustawa o rewitalizacji z 2015 roku wprowadza podobnie jak poprzednie projekty zasady tworzenia gminnych programów rewitalizacji (GPR), które mają być podstawowym narzędziem prowadzenia procesu rewitalizacji. Mają to być działania kompleksowe oraz planowane i realizowane w ścisłej współpracy ze społecznością lokalną. W gminnych programach rewitalizacji powinny zostać wyznaczone obszary miasta wymagające działań rewitalizacyjnych oraz powinna zostać przedstawiona kompleksowa, długookresowa strategia realizacji tych działań (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

Ustawa mocno podkreśla rolę partycypacji społecznej, wprowadza także dwa specjalne rozwiązania, które nigdy wcześniej nie pojawiły się w dotychczasowych projektach czy dyskusjach. Nie są one obowiązkowe, ale mają ułatwić samorządom prowadzenie procesu rewitalizacji. Będą one mogły być stosowane w zależności od potrzeb i charakterystyki zaplanowanych działań (zob. *EkoMiasto#Społeczeństwo*, rozdział *Partycypacja społeczna*).

Pierwszym z proponowanych przez ustawę rozwiązań jest utworzenie na obszarach rewitalizowanych Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR). Status SSR umożliwi samorządom korzystanie ze szczególnych udogodnień (np. możliwość przyznania dotacji na remonty budynków, wstrzymanie wydawania pozwoleń na budowę itp.). Wprowadzenie SSR na obszarach rewitalizowanych ma także uprościć i skrócić procedury administracyjne związane z realizacją gminnych programów rewitalizacji.

Drugim z proponowanych przez ustawę rozwiązań jest uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji, który jest szczególną formą planu zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan rewitalizacji będzie podstawą realizacji przekształceń urbanistycznych oraz prac inwestycyjno-budowlanych ujętych w gminnym programie rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji da możliwość zawarcia w planie zagospodarowania przestrzennego koncepcji urbanistycznych, przypisania do nieruchomości szczegółowych warunków realizacji inwestycji.

W ustawie o rewitalizacji podkreśla się, że gminny program rewitalizacji powinien być częścią realizowanej strategicznej i zintegrowanej polityki rozwoju gminy. Oznacza to, że powinien być on spójny ze strategią rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, która przyjmuje formę prawną i jest uchwałą rady gminy (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777) (zob. rozdział *Zintegrowane strategie rozwoju miast*).

Rewitalizacja w przepisach polskiego prawa pojawia się niezwykle rzadko. Pośrednio do zagadnień rewitalizacji odnoszą się przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując, że w studium i planie miejscowym umieszcza się obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji (art. 10 ust. 2 pkt 14) oraz granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 3 pkt 2) (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2012 r., poz. 647).

Zagadnienia dotyczące rewitalizacji normowane są przez wiele regulacji rozproszonych w kilkunastu ustawach, które jednak nie tworzą spójnego systemu rozwiązań służących skutecznej rewitalizacji miast. Zakres regulacji prawnych w zakresie rewitalizacji będzie się zmieniał w zależności od podmiotu realizującego działania rewitalizacyjne. Wśród aktów prawnych pośrednio odnoszących się do procesu rewitalizacji wskazać można ponadto ustawę Prawo budowlane, ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o gospodarce komunalnej, o gospodarce nieruchomościami, ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawę o finansach publicznych, ustawę o pomocy społecznej itd.

W celu ujednoczenia warunków i procedur wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w zakresie projektów realizujących cele i procesy rewitalizacji Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przygotowało wytyczne co do rewitalizacji w programach operacyjnych w nowej perspektywie finansowej. Na działania rewitalizacyjne w okresie finansowania 2014–2020 przewidzianych jest co najmniej 25 mld zł (w tym: 22 mld zł pochodzą z budżetu UE, 3 mld z budżetu państwa i budżetów samorządowych) (Stan na lipiec 2015; <https://www.mir.gov.pl/>). Mają one zapewnić, że procesy rewitalizacji realizowane za pomocą krajowych i regionalnych programów operacyjnych będą bardziej skuteczne, zintegrowane, kompleksowe i skoordynowane (Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, 2015, s. 4). Wytyczne wskazują ponadto szereg instrumentów realizacji projektów rewitalizacyjnych wspierających procesy rewitalizacji polskich miast. Dokument pozostawia jednak instytucjom zarządzającym regionalnymi i krajowymi programami operacyjnymi możliwość opracowania i egzekwowania bardziej szczegółowych wytycznych w zakresie realizacji tego typu projektów współfinansowanych ze środków UE. Oznacza to, że wytyczne mają charakter ramowy.

8.2. Instrumenty rewitalizacji współczesnych miast

Istnieje wiele instrumentów i narzędzi, które mogą być wykorzystywane w procesie rewitalizacji. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele różnych klasyfikacji i podziałów instrumentów służących do rewitalizacji obszarów miejskich. Jednym z najczęściej używanych jest podział instrumentów w zależności od tego, jaką rolę w tym procesie odgrywają władze lokalne (samorządowe). Najczęściej władze lokalne wykorzystują dwa podejścia do finansowania i realizacji działań w zakresie rewitalizacji. W pierwszym podejściu władze samorządowe występują jako bezpośredni inwestor w procesie rewitalizacji, natomiast drugie podejście zakłada pełnienie funkcji koordynatora, inicjatora, organizatora rynku nieruchomości i inwestora pośredniego. Takie podejście i spojrzenie na rolę, jaką odgrywają w tym procesie władze samorządowe, pozwala na wskazanie różnych grup instrumentów. Podział ten nie wyczerpuje jednak wystarczająco tematu dostępnego instrumentarium wykorzystywanego w procesie rewitalizacji miast polskich. Procesami rewitalizacji sterować można na poziomie ponadlokalnym, czemu służą instrumenty o charakterze ponadlokalnym, które wykorzystywane są zarówno w polityce UE, jak i w polityce krajowej i regionalnej, których celem jest m.in. rewitalizacja miast. Na potrzeby niniejszego podręcznika instrumenty wykorzystywane w procesie rewitalizacji zostaną podzielone na trzy główne grupy: instrumenty ekonomiczne, planistyczne i organizacyjno-prawne. Ze względu na okres przejściowy między dwoma perspektywami finansowymi UE przedstawione instrumentarium ekonomiczne zostanie ograniczone o wyczerpane już instrumenty finansowe z minionego okresu programowania UE 2007–2013.

8.2.1. Instrumenty ekonomiczne

Instrumenty ekonomiczne (m.in. finansowe) stanowią zespół mechanizmów motywacyjnych zachęcających inwestorów, podmioty gospodarcze, podmioty publiczne, mieszkańców do dobrowolnego wykonywania działań lub zachowań na obszarze objętym rewitalizacją i umożliwiających władzom lokalnym realizację przyjętego planu działania. Instrumenty ekonomiczne to także zespół mechanizmów umożliwiających władzom lokalnym realizację zaplanowanych przedsięwzięć. Wśród bogatej palety instrumentów tego typu wyróżnić można przede wszystkim: dotacje, instrumenty zwrotne, instrumenty kapitałowe, instrumenty fiskalne, instrumenty poręczeniowe (tab. 8.1).

Dotacje to środki publiczne rządowe lub samorządowe przekazywane beneficjentom w różnej formie: grantu, subwencji, refundacji wydatków, spłaty części oprocentowania, dotacji ogólnej i celowej itp. Do grupy tej należą unijne środki dotacyjne, których udział w strukturze finansowania projektów rewitalizacyjnych w Polsce jest największy.

Instrumenty zwrotne są to różnego rodzaju sposoby pozyskiwania środków finansowych na pokrycie kosztów zamierzonych działań. Sposoby te opierają się na zaciąganiu zobowiązań finansowych, które następnie trzeba będzie spłacić. Wśród tych instrumentów są m.in. kredyty bankowe, które należą do najczęściej wykorzystywanych jako zewnętrzne źródło finansowania inwestycji jednostek samorządowych oraz obligacje komunalne, w tym obligacje rewitalizacyjne ściśle dopasowane do potrzeb programów rewitalizacji. Są w tej grupie również instrumenty inżynierii finansowej JESSICA, która stanowi alternatywę dla dotacyjnego systemu wsparcia rozwoju regionalnego z funduszy strukturalnych UE.

Instrumenty kapitałowe są to z kolei wszystkie formy pozyskania kapitału, które bezpośrednio i trwale dostarczają środków finansowych na realizację przedsięwzięcia w obszarze rewitalizacji. Instrumenty te polegają na podniesieniu udziałów własnych, wniesieniu nowych udziałów poprzez np. kupno akcji przez bezpośrednich inwestorów, wniesienie kapitału inwestorów niebezpośrednich – funduszy inwestycyjnych czy funduszy venture capital. W tym przypadku pozyskanie kapitału nie wiąże się z zaciąganiem długu. Do grupy tych instrumentów należy także *project finance*, który może zachęcić prywatnych inwestorów do prowadzenia efektywnie zarządzanych programów rewitalizacji.

Instrumenty fiskalne są to różnego rodzaju podatki oraz ulgi, zwolnienia i odroczenia podatkowe: ulgi w podatku od nieruchomości oraz w innych podatkach, bonifikaty w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste, ulgi celne, podatki od czynności prawnych, podatki od nieruchomości, specjalnie stanowione podatki, dodatki mieszkaniowe.

Instrumenty poręczeniowe (gwarancyjne) oraz zabezpieczające ryzyko realizacji przedsięwzięcia służą zmniejszeniu ryzyka niewywiązania się podmiotu zaciągającego zobowiązania finansowe lub (i) prawne. Ich istotą jest pojawienie się trzeciej strony kontraktu wierzyciel–dłużnik: gwaranta, poręczyciela tego zobowiązania.

Tabela 8.1. Instrumenty ekonomiczne

Dotacje	Instrumenty zwrotne	Instrumenty kapitałowe	Instrumenty fiskalne
Regionalne Programy Operacyjne (RPO)	Fundusz Dopłat	Wkład do spółek rewitalizacyjnych	Ulgi w podatku od nieruchomości
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych	Project finance	Bonifikaty przy prywatyzacji zasobów komunalnych
Granty	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Partnerstwo publiczno-prywatne	Dodatki mieszkaniowe
Subwencje rządowe	Kredyty i pożyczki w bankach komercyjnych		Bonifikaty w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste
W ramach programu małych ulepszeń	Obligacje komunalne		Ulgi celne
W ramach programu usuwania azbestu	Obligacje municypalne		Czynsze
Dotacje ogólne	Leasing		Opłata adiacencka
Dotacje celowe	JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises)		Podatki od czynności prawnych
Dotacje na spłatę odsetek	JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)		
Dotacje na opłaty gwarancyjne			

Źródło: opracowanie własne.

Środki finansowe na realizację programów i projektów rewitalizacyjnych mogą pochodzić z różnych źródeł. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, głównym źródłem finansowania rewitalizacji są środki finansowe o charakterze publicznym. Kolejną kategorią źródeł, z których finansowane są przedsięwzięcia rewitalizacyjne,

są źródła prywatne. Pozyskanie środków finansowych z sektora prywatnego wiąże się z zaangażowaniem władz samorządowych i rządowych w tworzenie klimatu do inwestowania, kreowaniem współpracy między sektorem prywatnym i publicznym [Bryx, 2009, s. 142–149].

JESSICA – rewitalizacja starego browaru w Kościerzynie



Stary Browar w Kościerzynie
fot. J. Zasina

JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) to inicjatywa Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy oferująca wsparcie finansowe i organizacyjne podmiotom, które chcą realizować zintegrowane projekty dotyczące rozwoju obszarów miejskich. Projekty realizowane przy wsparciu JESSICA charakteryzują się brakiem możliwości na pozyskanie środków finansowych w warunkach rynkowych. Z reguły jest to związane ze specyfiką przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które cechują niską rentowność, duże ryzyko związane z realizacją inwestycji. JESSICA jest źródłem finansowania zwrotnego ze środków Unii Europejskiej w formie pożyczek lub wkładów kapitałowych dla inwestycji spełniających funkcje zarówno publiczne (społecznie

użyteczne), jak i komercyjne. Charakterystyczną cechą tej inicjatywy jest finansowanie ciągłe i odnawialne, co umożliwia wielokrotne wykorzystywanie środków pomocowych.

Rewitalizacja starego browaru w Kościerzynie była jednym z pierwszych projektów realizowanych w Polsce w ramach inicjatywy JESSICA. Umowa inwestycyjna z podmiotem prywatnym „Stary Browar Kościerzyna” Sp. z o.o. podpisana została w 2012 r. i dotyczyła pożyczki na preferencyjnych warunkach, przyznanej ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 wynoszącej 7,6 mln zł. Projekt „Rewitalizacja Starego Browaru i przystosowanie go do funkcji komercyjnych – szansą rozwoju obszaru miejskiego Kościerzyny” szacowany był na 24,7 mln zł.

Przemysłowy kompleks dawnego browaru znajduje się w obszarze Starego Miasta Kościerzyna. Od 1998 roku obiekt pozostawał niewykorzystany, a w 2010 zdecydowano o jego sprzedaży prywatnemu inwestorowi. W ramach projektu w wyremontowanym zabytkowym budynku starego browaru powstało centrum biznesowo-kulturalne, a w nim m.in. Kościerskie Muzeum Browarnictwa oraz miejsca degustacji piwa, plac zabaw dla dzieci oraz przestrzeń koncertowo-wystawiennicza. W Starym Browarze Kościerzyna w 2013 r. wprowadzono funkcje hotelowe, gastronomiczne, handlowe i biurowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.starybrowarkoscierzyna.pl; <http://www.fundacja-bereditas.pl/portal/rewitalizacja.php?id=13&str=2>, [dostęp 10.11.2015].

Do źródeł finansowych, z których pozyskiwane są środki finansowe na działania w zakresie rewitalizacji, należą m.in.:

- a) instytucje bezpośrednio finansujące: budżet państwa, budżety gminne, budżety samorządów regionalnych;

- b) publiczne podmioty gospodarcze, w tym m.in. krajowe, regionalne i lokalne agencje rozwoju (rewitalizacji);
- c) podmioty gospodarcze sektora prywatnego, w tym m.in. banki, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje leasingowe;
- d) instytucje hybrydowe, czyli banki i fundusze (agencje), w tym pożyczkowe i poręczeniowe, tworzone przez władze publiczne (krajowe, regionalne i lokalne) do obsługi programów rządowych [Bryx, 2009, s. 142–149].

8.2.2. Instrumenty planistyczne

Umiejętność planowania rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego i zarządzania nim, w tym umiejętność zarządzania projektami, to jedne z podstawowych warunków skutecznego i efektywnego prowadzenia procesu rewitalizacji. W procesie rewitalizacji instrumentami wykorzystywanymi do projektowania i realizacji działań rewitalizacyjnych są: lokalne programy rewitalizacji (gminne programy rewitalizacji zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o rewitalizacji), studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania, plan zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan rewitalizacji, strategia rozwoju, a także wszystkie polityki publiczne wchodzące w sfery rewitalizacji (polityka mieszkaniowa, polityka społeczna, polityka transportowa itp.). Większość tych instrumentów stała się podstawowymi instrumentami polityki rozwoju miast i jednocześnie warunkiem brzegowym efektywnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej [Kamrowska-Zaluska, 2009, s. 198–221]. Instrumenty te powinny tworzyć spójny system i być ze sobą powiązane. Większość z nich jest ściśle związana z planowaniem obligatoryjnym i służy uściśleniu regulacji planistycznych (zob. rozdział *Zintegrowane metody i narzędzia zarządzania miastem*).

Ponadto w grupie instrumentów planistycznych można wymienić instrumenty polityki przestrzennej związane z planowaniem użytkowania terenów, jakimi są m.in. strefowanie, przestrzenne limity na budowę, tworzenie pasów zieleni, ograniczenia w prawach zabudowy. Są to instrumenty wykorzystywane przy tworzeniu studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania oraz planów zagospodarowania przestrzennego, a pozwalają na zachowanie wartości historycznych, kulturowych i przyrodniczych na rewitalizowanych obszarach miast.

Gminny program rewitalizacji (GPR) stanowi jeden z głównych instrumentów planistycznych procesu rewitalizacji. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji powinien on zawierać szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji oraz opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy. Powinien on wskazywać również wizję stanu docelowego, cele rewitalizacji i kierunki działań oraz opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych o charakterze zarówno społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, jak i technicznym, a także mechanizmy integrowania działań. Gminny program rewitalizacji powinien zawierać system monitorowania, strukturę zarządzania i realizacji oraz ramy finansowe zaplanowanych przedsięwzięć. W ramach opisu w gminnym programie rewitalizacji zamieszcza się przedsięwzięcia rewitalizacyjne służące realizacji celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub przedsięwzięcia prywatne (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777). GPR służyć będzie jako podstawowy instrument planistyczny w procesie rewitalizacji polskich miast.

Kolejnym z zaproponowanych w ustawie o rewitalizacji instrumentem planistycznym jest miejscowy plan rewitalizacji, który jest szczególną formą planu zagospodarowania przestrzennego. Będzie on podstawą realizacji przekształceń urbanistycznych oraz prac inwestycyjno-budowlanych ujętych w gminnym programie

rewitalizacji. Może być przygotowany i uchwalony przez radę gminy dla całości lub części obszaru rewitalizacji. W miejscowym planie rewitalizacji poza elementami obligatoryjnymi obowiązującymi w planach zagospodarowania przestrzennego określa się m.in. zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą, ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokalowej (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

Gminny Program Rewitalizacji – przykładowa zawartość dokumentu

- 1) Diagnoza strategiczna – identyfikacja negatywnych zjawisk oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie obszaru objętego GPR.
- 2) Identyfikacja uwarunkowań procesu rewitalizacji.
- 3) Wizja stanu docelowego obszaru GPR.
- 4) Cele rewitalizacji, kierunki działań służące eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, w tym opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym (planowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne wraz z ich szczegółowymi opisami).
- 5) Identyfikacja narzędzi realizacji działań i celów programu rewitalizacji (m.in. Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji, PPP itp.).
- 6) Szacunkowe ramy finansowe gminnego programu rewitalizacji wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych.
- 7) Struktura zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji wraz z ramowym harmonogramem realizacji programu.
- 8) Powiązania gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy (strategia rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategia rozwiązywania problemów społecznych itp.).
- 9) Powiązania lokalnego programu rewitalizacji z dokumentami wyższego rzędu (strategia rozwoju województwa, regionalny program operacyjny).
- 10) System monitorowania gminnego programu rewitalizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777, [dostęp 10.11.2015].

8.2.3. Instrumenty prawno-organizacyjne

Instrumenty prawne to konkretne rozwiązania prawne wynikające z obowiązujących przepisów prawa, ukierunkowane na osiągnięcie określonego celu. Są to narzędzia, za pomocą których podmioty prawa realizują określone uprawnienia lub obowiązki prawne. Wśród instrumentów prawnych i organizacyjnych wykorzystywanych w procesie rewitalizacji wskazać można m.in.: partnerstwo publiczno-prywatne, specjalne strefy rewitalizacji, park kulturowy, a także udostępnianie informacji o ofertach nieruchomości, obsługę prawną związaną z pozyskiwaniem gruntów, wsparcie inwestora w procesie uzyskiwania decyzji administracyjnych itp.

Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR) jest jednym z nowych instrumentów prawnych i organizacyjnych, które wprowadza ustawa o rewitalizacji. SSR umożliwi samorządom korzystanie ze szczególnych udogodnień. Wprowadzenie SSR na obszarach rewitalizowanych ma także uprościć i skrócić procedury administracyjne związane z realizacją gminnych programów rewitalizacji. SSR powoływana jest na okres maksymalnie 10 lat (bez możliwości przedłużenia) na konkretnym, wybranym obszarze

Wśród instrumentów organizacyjno-prawnych są m.in. park kulturowy, narzędzia służące nabywaniu gruntów na otwartym rynku, wymiana gruntów wraz ze scaleniem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, umowy z deweloperami zabezpieczające publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych oraz komunalizacja terenów, która zwykle dotyczy terenów należących do Skarbu Państwa, ale można ją stosować w przypadku wykupu terenów od osób prywatnych lub wywłaszczenia na cele publiczne.

Park Kulturowy Miasto Tkaczy



fot. J. Zasina



fot. Zbigniew Przygodzki.

W 2003 r., zaraz po wejściu w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Urząd Miasta Zgierza podjął działania zmierzające do odrestaurowania grupy zabytkowych domów tkaczy pochodzących z XIX w. Zapisy ustawy umożliwiły ustanowienie parku kulturowego dla terenów położonych przy ulicach: G. Narutowicza, Ks. Sz. Rembowskiego, 1 Maja, Długiej, 3 Maja, H. Dąbrowskiego i N. Barlickiego. Obszar ten stanowi unikalny dziewiętnastowieczny zespół około 30 klasycystycznych drewnianych domów tkaczy wraz z układem urbanistycznym. W ślad za ustanowieniem szczególnej formy ochrony dla tego obszaru zrealizowany został projekt „Park Kulturowy Miasto Tkaczy”. Park Kulturowy Miasto Tkaczy poza szczególną ochroną niezwykle cennych zabytkowych obiektów i układu ulic zakładał przede wszystkim ich restaurację i ponowne, współczesne wykorzystanie. Ważnym elementem procesu rewitalizacji było zaangażowanie wielu partnerów gospodarczych i społecznych, aktywizacja mieszkańców, wprowadzenie funkcji kulturalnej, turystycznej w ten obszar. Ponadto odtworzona została nie tylko historyczna zabudowa, ale także historyczna nawierzchnia ulic oraz elementy małej architektury. Przywrócono historyczny krajobraz na 500 metrach tych dwóch ulic. Park kulturowy w Zgierzu był pierwszą tego typu formą ochrony zabytków.

Źródło: www.miaستotkaczy.pl

Park kulturowy jest jednym z instrumentów ochrony zabytków, który funkcjonuje w polskim systemie prawnym od 2003 r. Został on wprowadzony na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Park kulturowy jest formą obszarowej ochrony zabytków. Wspomniana ustawa definiuje park kulturowy jako „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Przedmiotem ochrony w wypadku parku kulturowego jest krajobraz kulturowy, czyli przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka. Celem wprowadzenia parku kulturowego w obszar

miasta jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się terenów. Park kulturowy i jego wprowadzenie ściśle związane jest z planowaniem przestrzennym. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazuje, że dla obszaru parku kulturowego gmina ma obowiązek, w terminie trzech miesięcy od chwili utworzenia parku, rozpocząć procedurę planistyczną zmierzającą do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy w uchwale określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia obowiązujące na jego terenie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru będzie miał cechy planu ochronnego.

Ta grupa instrumentów obejmuje także instrumenty wspierania – tzn. tworzenia specjalistycznych struktur organizacyjnych, bazy informacji o terenach i podmiotach gospodarczych oraz organizacjach powoływanych do pobudzania rozwoju, w tym m.in. podmiotach zarządzających programem rewitalizacji (operatorzy rewitalizacji w formie powołanej spółki komunalnej), organizacjach współpracujących z operatorem komórki administracyjnej, inkubatorach, które służyć mają ułatwieniu rozpoczynania działalności gospodarczej, a także podmiotach III sektora, czyli organizacjach pozarządowych, które mają stanowić pomost w prowadzeniu dialogu społecznego w procesie rewitalizacji. Jednym z nowych instrumentów zaproponowanych w ustawie o rewitalizacji jest Komitet Rewitalizacji, który stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Ma on na celu wzmocnienie uczestnictwa mieszkańców i użytkowników zdegradowanych obszarów miast w procesach ich rewitalizacji (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

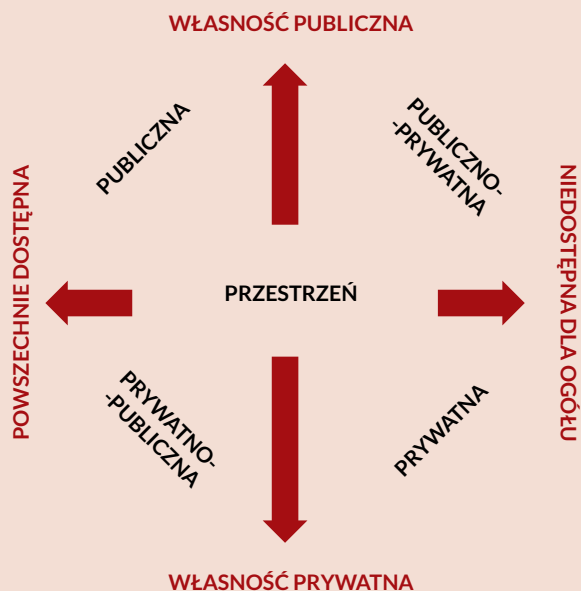
8.3. Miasto przyjazne ludziom – rewitalizacja jako sposób przywracania przestrzeni publicznych

8.3.1. Formy i funkcje przestrzeni publicznych

W procesie rewitalizacji jednym ze szczególnych obszarów aktywności i podejmowania działań naprawczych mających na celu kreowanie miasta przyjaznego ludziom jest przestrzeń publiczna. W tradycyjnym ujęciu oznacza ona przestrzeń otwartą dla najróżniejszych form kontaktu i zachowań ludzi. To sieć ulic i placów, zbiór budowli, pomników oraz zieleń. Przestrzeń publiczna to przestrzeń życia, która tworzy ramy życia miejskiego [Wiśniewska, 2012, s. 52]. Przestrzenią publiczną nazywamy „strukturę o pewnym poziomie autonomiczności i złożonych relacjach kompozycyjnych i funkcjonalnych, zachodzących między elementami, które tę przestrzeń tworzą, będącą jednocześnie szczególnie istotnym elementem struktury miasta oraz elementem integrującym tkankę miejską” [Zuziak, za: Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010]. Trzeba też podkreślić, że przestrzenie publiczne są jedynymi obszarami miast, w których osoby niebędące członkami danej społeczności mogą się swobodnie poruszać, a tym samym mogą się poznać m.in. z członkami tej społeczności.

W mieście wyodrębnić można wiele rodzajów przestrzeni. W praktyce planistycznej oraz socjologii przyjęto klasyfikację przestrzeni według kryterium własności oraz użytkowania przestrzeni (rys. 8.1) [Wańkiewicz, 2011, s. 12–16].

Wymienione cztery rodzaje przestrzeni miasta (przestrzeń publiczna, półpubliczna, półprywatna oraz prywatna) Mają odmienne cechy. Cechami charakterystycznymi dla tych przestrzeni są m.in. typy użytkowników, dostępność, dostęp do aktywności, dostęp do informacji o przestrzeni, dostęp do zasobów przestrzeni oraz ich formy przestrzenne (tab. 8.2).



Źródło: opracowanie własne.

Przestrzenie publiczne można podzielić na otwarte i zamknięte, albo inaczej na zewnętrzne (otwarte) i wewnętrzne (zamknięte). Otwarta przestrzeń publiczna (ogólnodostępna, niezamknięta wewnątrz obiektów) to tereny znajdujące się pomiędzy prywatnymi terenami. W obszarach miejskich są to skwery, ulice, parki, parkingi, a w obszarach wiejskich są to pasy linii brzegowych, lasy, jeziora, rzeki. Drugi rodzaj przestrzeni publicznej – przestrzeń zamknięta – to instytucje użytku publicznego, takie jak biblioteki, muzea, świątynie, budynki, które są siedzibami instytucji publicznych, dworce kolejowe i autobusowe, lotniska [Dymnicka, 2009, s. 54–55]. Obecnie obserwujemy tendencję do tworzenia specyficznych rodzajów przestrzeni publicznej, często zorientowanych do środka jakiegoś budynku (prywatne arkady sklepowe przecinające bloki urbanistyczne, podziemne systemy przejść i wielkie wewnętrzne „dziećmińce” w hotelach). Ta forma przestrzeni publicznych związana jest niejednokrotnie z budowaniem przestrzeni całkowicie odizolowanych od otoczenia. Jest to dla miasta jako złożonego organizmu, pewnego systemu dość niebezpieczne zjawisko, gdyż powoduje rozproszenie się w przestrzeni użytkowników, zanik aktywności społecznych i budowania kontaktów społecznych, a także wprost opuszczenie przestrzeni publicznych przez ludzi [Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 62–75]. Z drugiej strony w praktyce planowania, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczone obszary przestrzeni publicznej wymagają uwzględnienia w gminnym budżecie kosztów aranżacji odpowiedniej do rangi tego obszaru. Gminy nie dążą więc do powiększania obszarów przestrzeni publicznych, a raczej do ich minimalizowania. Stąd też m.in. powszechnym zjawiskiem jest relatywne „kurczenie się” przestrzeni dostępnej. Jest to także związane z jej ekspansywnym i rabunkowym wykorzystaniem oraz ze wzrostem liczby ludności [Wiśniewska, 2012, s. 52].

Przestrzeń publiczna w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowana została jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne” (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

Tabela 8.2. Rodzaje przestrzeni miasta

Cechy przestrzeni	Rodzaje przestrzeni			
	Prywatna	Półprywatna	Półpubliczna	Publiczna
Typy użytkowników	Bardzo nieliczni (mieszkańcy, osoby zaproszone)	Nieliczni (mieszkańcy, osoby zaproszone)	Liczni (mieszkańcy, osoby zaproszone, osoby postronne)	Bardzo liczni (wszyscy chętni)
Dostępność przestrzeni	Bardzo zróżnicowana (całkowita dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowana (całkowita dla mieszkańców, częściowo ograniczona dla osób zaproszonych)	Niezróżnicowana (podobna dla wszystkich)	Równa (nieograniczona lub na równych zasadach dla wszystkich)
Dostęp do aktywności	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców i osób zaproszonych, ograniczony dla postronnych)	Niezróżnicowany (na równych zasadach dla wszystkich)
Dostęp do informacji o przestrzeni	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowany (ograniczony przez mieszkańców)	Zróżnicowany (całkowity dla „swoich”, ograniczony dla pozostałych)	Niezróżnicowany (na równych zasadach dla wszystkich)
Dostęp do zasobów przestrzeni	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, brak dostępu dla pozostałych)	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, ograniczony dla osób zaproszonych)	Niezróżnicowany (taki sam dla wszystkich)
Typowe formy przestrzenne	Dom, mieszkanie	Taras, loggia, balkon, wydzielony hol wejściowy, klatka schodowa, ogród za domem, wydzielone podwórko, dziedzińiec	Otwarty hol, klatka schodowa, klub osiedlowy, plac zabaw, podwórko, park rozrywki, świątynia, kino, muzeum, galeria, urząd, dworzec	Ulica, plac, park, skwer, ciągi piesze, tereny sportowe i rekreacyjne, otwarte tereny miejskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dymnicka, 2013, s. 54–55.

Przeźren publiczna definiowana jest obecnie także w kategoriach społeczno-ekonomicznych jako dobro wspólnie użytkowane i celowo kształtowane przez człowieka. Zasięg, granice oraz aranżację tej przestrzeni kreują urbaniści, architekci, artyści oraz ludzie w niej przebywający zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami, które służą zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych. Wydaje się, że naturalną potrzebą człowieka jest kreowanie przestrzeni, w której żyje, dla wzmocnienia poczucia wspólnoty i budowania tożsamości miejsca. Architektura i forma urbanistyczna przestrzeni publicznej w najbardziej bezpośredni sposób kształtują krajobraz miejsca. Ponadto kształtują miasto i jego percepcję. Krajobraz tej przestrzeni stanowi oprawę sceniczną, w której biegnie życie społeczności, a o publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób jej użytkowania [Ziobrowski, 2012, s. 87].

Gospodarowanie przestrzenią publiczną miast pozostające domeną władz samorządowych polega na sterowaniu grą rynkową, zarządzaniu zasobem oraz rzeczywistym przekształcaniu przestrzeni. Sposób kształtowania i funkcjonowania przestrzeni publicznych zależy od wielu czynników, m.in. od społecznego systemu wartości i jego lokalnych uwarunkowań, jakości prawa, sprawności funkcjonowania rynku oraz sprawności instytucji władz samorządowych [Dymnicka, 2009, s. 19–24]. Kształtowanie dobrych przestrzeni publicznych może służyć zaspokajaniu oczekiwań i potrzeb mieszkańców, w tym potrzeb kulturowych poprzez określenie tożsamości, budowanie przynależności do wspólnoty, ofertę spędzania czasu wolnego itp. Może być tak także czynnikiem przyciągającym turystów, potencjalnych inwestorów oraz przyczynkiem do budowania zintegrowanego organizmu miejskiego. Dbałość o wysoką jakość przestrzeni publicznych sprzyja budowaniu tożsamości i wizerunku miasta, co jest niezwykle istotne w warunkach konkurencji między miastami [Kochanowska, 2009, s. 15–19].

Tradycyjna przestrzeń publiczna jest strefą wolności (fot. 8.1, 8.2), gdzie każdy mieszkaniec miasta czy jego użytkownik może czuć się swobodnie. Elementy tej wolnej przestrzeni, obrazy, dźwięki odstarzczają informacji oraz zmysłowych wrażeń, a ulice i place i ich wyposażenie powinny być własnością wszystkich obywateli miasta. Zachowania w przestrzeniach publicznych powinny być swobodne i ograniczone jedynie ogólnymi zasadami współżycia społecznego [Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 420–430]. Jednak administratorzy przestrzeni publicznych wprowadzają niekiedy różne ograniczenia, które polegają m.in. na zakazie biegania, jazdy na rowerze (Park Łazienkowski w Warszawie).

Fotografia 8.1. Przestrzeń publiczna strefą wolności



Aker Brygge, Oslo
fot. Z. Przygodzki

Fotografia 8.2. Przestrzeń publiczna strefą wolności



Aker Brygge, Oslo
fot. Z. Przygodzki

Przestrzeń publiczna pełni szereg funkcji, jest miejscem spotkań, wymiany (w tym handlu i usług), wreszcie – komunikacji. Funkcje te rozwijają i rozwijają się w różnych miastach, obszarach miast w różnym stopniu, stąd też podział miast zaproponowany przez J. Gehla wskazujący trzy typy przestrzeni publicznej miast: tradycyjne, zawłaszczona, odzyskana.

Fotografia 8.3. Przestrzeń publiczna tradycyjna



Piazza del Duomo, Mediolan
fot. J. Zasina

Fotografia 8.4. Przestrzeń publiczna z różnymi sposobami jej użytkowania



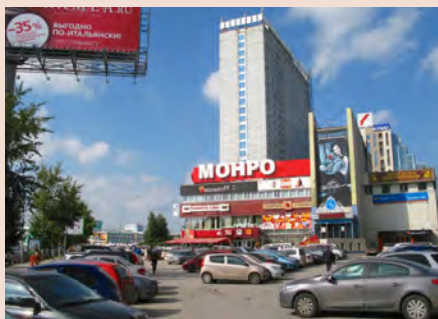
Oslo
fot. M. E. Sokołowicz

Przestrzenie tradycyjne to takie, gdzie w równowadze koegzystują rozmaite sposoby użytkowania przestrzeni publicznych: spotkania, handel, komunikacja (fot. 8.3, 8.4).

Przestrzenie zawłaszczona (fot. 8.5) to takie, które zostały zdominowane przez komunikację samochodową i zabrane mieszkańcom i użytkownikom miast przez poruszające się lub zaparkowane w tych przestrzeniach samochody.

Przestrzenie odzyskana z kolei to takie, w których czynione są wysiłki na rzecz przywrócenia równowagi pomiędzy trzema tradycyjnymi sposobami używania przestrzeni (spotkania, wymiana, komunikacja) [Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 6–12]. Często rewitalizacja centrum miasta (otoczenia głównego rynku) ma na celu doprowadzenie do odzyskania przestrzeni publicznej i wprowadzenia innych, pozatransportowych funkcji.

Fotografia 8.5. Przestrzeń publiczna zawłaszczona



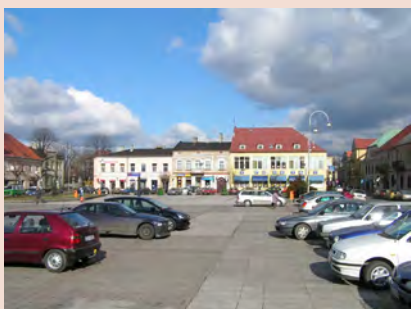
Vokzalnaya magistral, Nowosybirsk
fot. J. Zasina



ul. Krupówki, Zakopane
fot. Z. Przygodzki

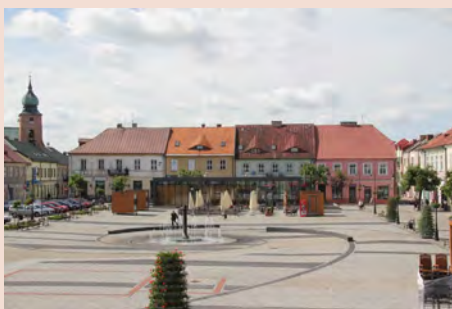
Za jedne z najważniejszych cech przestrzeni publicznych uznaje się własność, dostępność, sposób zarządzania, ułatwianie komunikacji i interakcji między użytkownikami tej przestrzeni oraz kreowanie form przestrzennych umożliwiających podejmowanie różnych aktywności w tej przestrzeni przez jej użytkowników. Przestrzeń publiczna jest częścią szerszego środowiska zurbanizowanego (w tym środowiska przyrodniczego). Istota publicznego charakteru przestrzeni miejskiej tkwi w systemie własności, gdyż działające w mieście podmioty publiczne i prywatne współtworzą produkty miejskie o charakterze publicznym, z których wszyscy mieszkańcy i użytkownicy miasta korzystają. Przestrzeń publiczna jest dobrem społecznie wytwarzanym, ale może być również dobrem wolnym, danym przez przyrodę [Dymnicka, 2013, s. 54–55].

Fotografia 8.6. Przestrzeń publiczna zawłaszczona – rynek w Sieradzu



Rynek przed rewitalizacją, Sieradz
fot. Urząd Miasta Sieradza

Fotografia 8.7. Przestrzeń publiczna odzyskana w wyniku procesu rewitalizacji



Rynek po rewitalizacji, Sieradz
fot. Urząd Miasta Sieradza

Liczne rozważania nad charakterem i funkcjami współczesnych przestrzeni publicznych wskazują, że niezależnie od tego, z jakim rodzajem przestrzeni mamy do czynienia, należy ją traktować w kategoriach rynkowych. Stąd też aby zaoferować klientom (w tym przypadkiem mieszkańcom i użytkownikom miast) dobry produkt, należy zadbać o jego jakość (m.in. estetykę, bezpieczeństwo, unikatowość) [Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 64–73]. Władze samorządowe jednak bardzo często nie są zainteresowane rozwojem tradycyjnych przestrzeni publicznych m.in. z uwagi na wysokie koszty ich urządzania i utrzymania, mimo iż są one uważane za katalizatory zmian i rozwoju zdegradowanych obszarów miast. Jakość i dostępność przestrzeni publicznych miast zależą w dużym stopniu od procedur decyzyjnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie decyzje dotyczące przekształceń przestrzeni miast powinny być przez władze samorządowe planowane kompleksowo i perspektywnie. Planowanie i zarządzanie przestrzeniami publicznymi wymaga od decydentów dużej odpowiedzialności, wyobraźni i świadomości skutków podejmowanych decyzji.

Substytutem przestrzeni publicznych stały się centra handlowe, supermarkety, centra rozrywki lokalizowane w różnych obszarach polskich miast, począwszy od ich obrzeży, na ścisłym centrum kończąc. Wnętrza tych obiektów nie są jednak przestrzeniami publicznymi, a przestrzeniami prywatnymi publicznie użytkowymi. Ich cechą charakterystyczną jest dośrodkowa koncepcja architektoniczna, a więc świadome ograniczanie wykorzystania przestrzeni zewnętrznej na rzecz stworzenia

pozornie wielofunkcyjnych wnętrz imitujących ową przestrzeń zewnętrzną (Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010).

Obserwuje się szybki rozwój przestrzeni prywatnych, które oferowane są przez ich właścicieli do użytku publicznego. Prowadzona jest w nich restrykcyjna selekcja użytkowników pod kątem m.in. siły nabywczej, zachowania. Cechy tych przestrzeni to zamknięty obszar, kontrolowany dostęp, silna kontrola w budowaniu i podtrzymywaniu wizerunku tej przestrzeni [Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 420–430].

Przykłady przestrzeni prywatnej publicznie użytkowanej, która imituje przestrzeń zewnętrzną miasta w centrum handlowym PORT ŁÓDŹ

Prywatny biznes często imituje przestrzenie publiczne, aby w ten sposób koncentrować popyt. Odwołuje się w tym względzie do potrzeb wyższego rzędu klientów, które częściowo zaspokajane są właśnie w przestrzeniach publicznych miasta. Klienci galerii handlowych doświadczają zatem czegoś, co można nazwać iluzją miasta. Niestety jednak zachowania te nie wywołują efektów synergicznych i korzyści zewnętrznych dla społeczności i gospodarki miasta.



C.H. Port Łódź, Łódź
fot. Z. Przygodzki

Zjawisko prywatyzacji przestrzeni miast nie dotyczy jednak tylko zamkniętych przestrzeni centrów handlowych, parków tematycznych, ale coraz częściej także centrów miast. Na takich przykładach, jak m.in. Postdamer Platz, zauważyć można, że w przestrzeniach centralnych miast wprowadzane są przez zarządców tych przestrzeni konsumpcji własne standardy estetyczne czy też narzucane są zasady zachowań. Postdamer Platz zarządzany jest przez międzynarodowe korporacje.

Przestrzeń publiczna jest miejscem spotkań, nawiązywania kontaktów, różnego rodzaju aktywności indywidualnych oraz grupowych. Jest przestrzenią koncentracji ludności i przyczynia się do bardziej intensywnego korzystania z szerokiej oferty miasta, w tym szczególnie sprzyja korzystaniu z usług i

handlu. Te cechy przestrzeni publicznej stały się współcześnie podstawą procesu komercjalizacji przestrzeni, która ma na celu maksymalizację konsumpcji w zlokalizowanych w tych przestrzeniach instytucjach, placówkach handlu i usług. Te cechy i procesy zachodzące w przestrzeniach publicznych znane i wykorzystywane były od dawna, jednak nasilenie procesu komercjalizacji widoczne jest od momentu, gdy globalni inwestorzy, dysponujący niezwykle dużym kapitałem i możliwościami, przejęli wspomniane obiekty i placówki handlowo-usługowe. Proces komercjalizacji przestrzeni publicznych znacznie przyspieszył, gdy silni inwestorzy dostrzegli szybciej niż władze samorządowe w Polsce potencjał tych przestrzeni i dążąc do maksymalizacji swoich zysków, wybrali drogę na skróty (zob. rozdział *Marketing miasta*). Inwestorzy zamiast włączyć się w odnowę istniejących przestrzeni publicznych, zaczęli tworzyć własną nową przestrzeń na zakupionych fragmentach miasta, którą udostępniają swoim klientom. Ta nowa przestrzeń wzorowana jest na swobodnie dobranych (właściwie bez ograniczeń) bardzo atrakcyjnych wzorach, jest zdecydowanie barwniejsza, dostarcza większych emocji, jest zadbana, bezpieczna, łatwo dostępna dla kierowców, przez co wygrywa konkurencję z innymi fragmentami miasta. Taka przestrzeń przyciąga rzesze konsumentów, spełniając swoje cele rynkowe, a jednocześnie przyczynia się do pustoszenia innych przestrzeni publicznych miasta, w tym szczególnie obszarów centralnych miast. Z nieodwiedzanych przez mieszkańców i użytkowników przestrzeni publicznych znikają działalności handlowe i usługowe, powodując ich dalszą degradację [Kochanowska, 2010, s. 25–35]. Negatywnego wpływu komercjalizacji przestrzeni publicznych upatrywać można m.in. w zbyt dużym obciążeniu finansowym samorządów, czego konsekwencją jest brak środków finansowych na inwestycje w odnowę i kreowanie nowych przestrzeni. Kolejną przyczyną jest braku wizji funkcjonalnej rozwoju centrów miast, a także bierne poddawanie się ekspansji kapitału zagranicznego i zewnętrznym inwestorom. Przejmowanie roli kreowania przestrzeni niby-publicznych przez podmioty gospodarcze dzięki swej prostocie i łatwości uwalnia władze samorządowe od żmudnych, długofalowych działań, jednak niekontrolowane działanie tych podmiotów może łatwo prowadzić do wątpliwych rezultatów i negatywnych skutków (stopniowe zawłaszczanie najbardziej atrakcyjnych przestrzeni śródmiejskich, centrów terenów podmiejskich, wypieranie z przestrzeni publicznych lokalnych przedsiębiorców, handlowców, restauratorów itp.).

Mechanizmy rynkowe nie mają oczywiście tylko negatywnego wpływu na przestrzeń miast i mogą, a nawet powinny być wykorzystywane w procesie odnowy i kreowania przestrzeni publicznych miast, ale jako element zintegrowanej i strategicznej polityki miejskiej. Przestrzeń publiczna miast to miejsce koncentracji aktywności i nawiązywania kontaktów między mieszkańcami i użytkownikami tej przestrzeni. Występują oni w różnych rolach jako mieszkańcy, obywatele miasta, realizujący interesy własne oraz wspólnoty, którą tworzą, ale także jako konsumenci tej przestrzeni i zlokalizowanej w niej oferty handlowej i usługowej. Istotą przestrzeni publicznej było i jest wzajemne przenikanie się i uzupełnianie komercyjnych funkcji wymiany z funkcjami integrującymi użytkowników tej przestrzeni. Dzięki tym powiązaniom różnych funkcji rynkowa konkurencja nie doprowadziła do rozpadu wspólnoty terytorialnej, którą tworzą mieszkańcy miast. Jednak podporządkowanie tych przestrzeni wyłącznie grze rynkowej i mechanizmom rynkowym spowoduje, że nie będą one w stanie pełnić innych swoich funkcji (integrującej, budującej poczucie tożsamości, więzi społecznych itp.). Może ono także zacząć zubożać sferę kultury, uruchamiając niebezpieczne procesy jej degradacji przez niszczenie pewnych wartości oraz osłabianie czynników kulturotwórczych [Kochanowska, 2010, s. 25–35].

8.3.2. Wyzwania w zakresie projektowania i kształtowania współczesnych przestrzeni publicznych

Przestrzeń publiczna współczesnych miast ulega przekształceniom. Przyczyną tych przekształceń są m.in. procesy globalizacji, rozwoju społeczeństwa konsumpcyjnego, zmiana relacji i form współpracy podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Ponadto mówi się o procesie kurczenia się przestrzeni publicznych miast oraz zawłaszczaniu przestrzeni, w tym ich prywatyzacji i komercjalizacji. Takie tendencje są wynikiem dwóch niekorzystnych procesów dla przestrzeni publicznych. Pierwszym z nich jest nadkonsumpcja przestrzeni miejskiej, czego efektem jest nadmierne zagęszczanie zabudowy, najczęściej kosztem przestrzeni publicznych. Drugim procesem jest nadkonsumpcja przestrzeni publicznych, która prowadzi do pogorszenia jakości oraz funkcjonalności tych przestrzeni [Hardin, Wenster, za: Parysek, 2005]. Wskutek kryzysu przestrzeni publicznej polegającego na jej zawłaszczaniu i komercjalizacji miasta tracą wspólnotowy charakter. Społeczność miast gubi także poczucie obowiązku dbania o interesy wspólnoty, w tym o wspólną przestrzeń do życia. Roszczenia wobec przestrzeni wysuwają natomiast nowi użytkownicy miasta, silnie akcentując swoje zapotrzebowanie głównie na przestrzeń administracji, konsumpcji i rozrywki [Dymnicka, 2009, s. 19–24]. W Polsce wydaje się, że funkcjonowanie przestrzeni publicznych, stymulujących rozwój kontaktów i więzi społecznych, jest niezwykle potrzebne. Wyniki badań wzajemnego zaufania mieszkańców miast w Polsce wskazują na istnienie w tym zakresie poważnych problemów i sytuują Polskę na bardzo niskiej pozycji w porównaniu z innymi krajami Europy.

Szczególne znaczenie funkcji przestrzeni publicznej sprawia, że podlega ona dużej presji rozwojowej i zawłaszczaniu (m.in. prywatyzacji i komercjalizacji). Silnie działające mechanizmy rynkowe i brak realizowanej przez władze samorządowe wielu miast w Polsce kompleksowej polityki miejskiej skutkują powszechną akceptacją zawłaszczania przestrzeni publicznej i godzeniem się na różnego typu społeczne koszty obciążające lokalne społeczności. Nie można jednak winą za tę sytuację obarczać tylko władz samorządowych, wszystko to odbywa się bowiem także przy społecznym przyzwoleniu lokalnych społeczności. Wynika to m.in. z niskiej społecznej świadomości znaczenia przestrzeni publicznych jako dobra wspólnego, błędnego poglądu, że wolny rynek – bez publicznej interwencji – jest w stanie zrównoważyć rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy. Wynika to również z postawy właścicieli nieruchomości, którzy przedkładają interes indywidualny nad dobro wspólne, szczególnie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz z niskiej aktywności obywatelskiej mieszkańców miast, co przejawia się w niedostatecznym ich udziale w podejmowaniu decyzji o rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast (*Karta Przestrzeni Publicznej 2009*). Opracowana w 2009 r. Karta Przestrzeni Publicznej wskazuje troskę środowiska urbanistów i architektów o otaczającą przestrzeń. Stąd też przed władzą samorządową i podmiotami odpowiedzialnymi za jakość przestrzeni publicznych stoi wiele wyzwań. Wśród tych wyzwań jest m.in. maksymalizacja wartości miasta i jego nieruchomości, która odbywać się będzie poprzez kreowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznych. Władze samorządowe zobowiązane są wprowadzić kompleksowe planowanie oraz projektowanie urbanistyczne przestrzeni publicznych przy szerokim udziale społeczności lokalnej. Partycypacja społeczna w tym zakresie powinna obejmować udział społeczności zarówno w procesie sporządzania dokumentów planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania, plany zagospodarowania przestrzennego, gminne programy rewitalizacji, miejscowe plany rewitalizacji itp.), jak i w tworzeniu narzędzi kształtowania i gospodarowania prze-

strzeniami publicznymi. Kolejnym wyzwaniem jest ochrona dziedzictwa kulturowego oraz specyfiki lokalnej jako szczególnych wartości przestrzeni publicznych oraz zapewnienie dostępu do przestrzeni publicznych wszystkim, którzy z tej przestrzeni chcą skorzystać, a także minimalizacja konfliktów.

Najważniejszym jednak wyzwaniem wydaje się kształtowanie takich przestrzeni publicznych, które integrują społeczność lokalną i są aktywnie użytkowane. Nietrudno zaprojektować przestrzeń miasta barwną, różnorodną i wyposażoną w ciekawe meble miejskie. Przykłady takich nowych lub poddanych rewitalizacji przestrzeni w polskich miastach jest bardzo dużo, wiele jednak z nich świeci pustkami i trudno znaleźć tam jakichkolwiek użytkowników. Trudniej natomiast zaprojektować przestrzeń publiczną tak, aby przebywali w niej ludzie, aby zatrzymywali się w niej na dłużej, aby przebywali w niej stale i wchodzili w interakcje z innymi jej użytkownikami. Zwraca się uwagę na trwający w wielu miastach trend polegający na przemianie miast i obszarów mieszkaniowych – od żywych do pozbawionych życia. Proces ten spowodował, że miasta stały się nudne i monotonne. J. Gehl podkreśla, że żywe miasta to takie, w których mogą zachodzić różnorodne interakcje pomiędzy ludźmi.

Współcześnie obserwuje się w przestrzeni miast zdecydowany wzrost uniformizacji jej form i wyposażenia, co jest rezultatem łatwości i szybkości przenoszenia form i wzorów, zwłaszcza dotyczących małej architektury, podłogi placów, form reklam itp. Stąd też dla właściwego funkcjonowania przestrzeni publicznych poza bogactwem ich form i wzorów oraz różnorodnością istotne jest precyzyjne i jasne określenie ich charakteru, struktury i formy (m.in. granic, wejść, kierunków i dominujących elementów, wewnętrznych podziałów). Tym samym „niezależnie od tego, jak kolorowe i zróżnicowane będą budynki, jeśli nie będą one w stanie zaoferować możliwości kontaktów międzyludzkich, to pozostaną nudne i monotonne” [Gehl, 2009; Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 6–12].

Wskutek zmian społecznych, ekonomicznych, kulturowych zmieniają się także wymagania i oczekiwania wobec przestrzeni publicznych. Oczekiwane są lepsze warunki dla zróżnicowania typów aktywności pozadomowych, lepsze warunki dla działań opcjonalnych i rekreacyjnych, a także lepsze warunki dla działań społecznych. Jak wskazują wyniki badań zachowań ludzi w przestrzeniach publicznych, prawdziwa walka o jakość tych przestrzeni, a tym samym wzrost poziomu życia mieszkańców miast odbywa się w małej skali [Gehl, 2009]. Przestrzenie publiczne mogą więc być tak zaprojektowane, aby zapraszały człowieka, były łatwo dostępne i dzięki temu zachęcały do przechodzenia z przestrzeni prywatnych do środowiska publicznego. Mogą też oddziaływać na zachowania człowieka odwrotnie. Mogą być zaprojektowane tak, że odpychają, a człowiek ma trudność w dostaniu się do tej przestrzeni zarówno fizycznie, jak i psychicznie. Fizyczne środowisko (przestrzeń) ma bardzo duży wpływ na zakres i charakter aktywności mieszkańców i użytkowników miast w tych przestrzeniach. To próba stworzenia ram życia między budynkami w odniesieniu do dotychczasowych idei i sposobów planowania miast (m.in. renesansowych – skoncentrowanych głównie na wizualnej, architektoniczno-urbanistycznej ekspresji miast i budynków; funkcjonalistycznych – skoncentrowanych na fizjologicznych aspektach planowania, z ideą zdrowych budynków, która właściwie wyeliminowała przez nową zabudowę życie między budynkami), które w ostatnich wiekach doprowadziły miasta do poważnego kryzysu. Dawne średniowieczne układy przestrzenne miast, dostosowane do fizjologii i zachowania człowieka, poprzez swój układ i wymiar gromadziły ludzi oraz sprzyjały wydarzeniom na ulicach i placach. Przestrzeń tych miast zachęcała do ruchu pieszego, przebywania mieszkańców na zewnątrz swoich domów. Plany i budownictwo zaprojektowane i zrealizowane przez funkcjonalistów uczyniły miasta niedostępnymi dla ludzi [Gehl, 2009,

s. 30–40]. Współczesne codzienne życie, zwykłe sytuacje i przestrzenie, w których żyją mieszkańcy miast, na co dzień powinny być w centrum uwagi i starań projektantów i zarządców przestrzeni publicznych. Skupienie się na warunkach koniecznych dla różnych typów aktywności pozadomowej, dla działań opcjonalnych i działań społecznych, jest przejawem troski o człowieka w projektowaniu przestrzeni publicznych i dostosowaniu ich do ludzkiego wymiaru [Gehl, 2009, s. 73].

Bibliografia

- Biliński T. (2006), *Systemowe ujęcie programu rewitalizacji obszaru miejskiego*, [w:] Renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Blazy R. (2013), *Komercjalizacja przestrzeni publicznych*, [w:] M. Perinkova (red.), *Architectura v Perspectivie, Architektura A Urbanismus 2. Poloviny 20. Století*, Stavebni fakulta, Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava.
- Boryczka E.M. (2014), *Koncepcja Town Centre Management w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Boryczka E.M. (2009), *Studium przypadku: rewitalizacja Lille*, „Dziennik Łódzki” 20.10.2009.
- Bryx M. (red.) (2009), *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Cunningham S. (2002), *Restoration economy*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.
- Czyżewska A. (2009), *Pomysł na miasto. Programy rewitalizacji oparte na konkurencyjności*, [w:] J. Poczobut (red.), *Specyfika odnowy małych i średnich miast w Polsce*, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków.
- Czyżewska A. (2010), *Zakres opracowywania i wdrażania programów rewitalizacji. Dobre praktyki*, [w:] A. Muzioł-Węćławowicz (red.), *Przykłady rewitalizacji miast*, t. 12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Domański B. (2000), *Restrukturyzacja terenów przemysłowych w miastach*, [w:] Z. Ziobrowski (red.), *Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja – odnowa miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.
- Dymnicka M. (2009), *Przestrzeń publiczna a przestrzeń społeczna*, [w:] A. Gołędzińska (red.), *Współczesne kształtowanie przestrzeni publicznej województwa pomorskiego*, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Gehl J. (2009), *Życie między budynkami*, Wydawnictwo RAM, Kraków.
- Godlewska-Majkowska H. (2008), *Proces rewitalizacji starych okręgów przemysłowych*, [w:] W. Morawski, A. Zawistowski (red.), *Stare okręgi przemysłowe. Dylematy industrializacji i dezindustrializacji*, SGH w Warszawie, Warszawa.
- Jadach-Sepiolo A. (2010), *Rewitalizacja miast w dokumentach strategicznych w Polsce. Odniesienie do projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, [w:] K. Skalski, *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, Instytut Spraw Publicznych, Kraków.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S. (2006), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Kaczmarek S. (2001), *Rewitalizacja terenów przemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kamrowska-Załużska D. (2009), *Odnowa przestrzeni miejskiej wspomagana przez finansowe i organizacyjne instrumenty UE na przykładzie gdańskiego centrum muzyczno-kongresowego*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Wybrane zagadnienia rewitalizacji*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- Kochanowska D. (2009), *Przestrzeń publiczna. Dwa pytania*, [w:] A. Gołędzinowska (red.), *Współczesne kształtowanie przestrzeni publicznej województwa pomorskiego*, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Komża J. (2008), *Rewitalizacja Żyrardowa. Jak feniks z popiołów. Materiały robocze projektu „Rewitalizacja miast polskich” jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*.
- Komża J. (2011), *Żyrardów. Rewitalizacja dziedzictwa i budowa tożsamości miasta*, [w:] J. Kołodziej (red.), *Rewitalizacja dziedzictwa przemysłowego*, Instytut Historii Nauki PAN, Bydgoszcz–Warszawa.
- Kopec M. (2011), *Finansowanie projektów rewitalizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Lenartowicz K. (2008), *Zarządzanie a społeczność lokalna*, [w:] P. Kleczkowski (red.), *Methods for the management of city revitalisation*, Dom Wydawnictwa Naukowych, Kraków.
- Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.) (2010), *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- Matysiak M. (2013), *Rewitalizacja jako szansa ożywienia turystycznego miasta Żyrardowa*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3da65ff-5-7ee8-4397-80e2-cac100e18a71/c/PTiR_4_2013.46-70.pdf.
- Metodyka przygotowania i oceny PR w ramach MPRO 2007–2013* (2007), Małopolski Urząd Marszałkowski, Kraków.
- Parysek J.J. (2005), *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Polko A. (2010), *Przegląd koncepcji teoretycznych oraz doświadczeń europejskich w zakresie regeneracji społeczno-ekonomicznej centrów miast przemysłowych*, [w:] A. Drobnik (red.), *Wybór inwestora strategicznego dla potrzeb zagospodarowania centrum miasta przemysłowego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Skalski K. (1998), *Problemy rewitalizacji*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.
- Skalski K. (2009), *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Topczewska T. (2007), *Rewitalizacja miast w polityce państwa*, „Człowiek i Środowisko” nr 1–2.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.
- Wańkowicz W. (2011), *Rewitalizacja i planowanie przestrzenne stref społecznie wykluczonych*. Poradnik, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Węglowski M. (2009), *Uwarunkowania prawne rewitalizacji miast*, [w:] W. Rydzik (red.), *Rewitalizacja miast polskich*, t. 6: *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Wiśniewska W. (2012), *Krajobraz miejski. Odnowa i kreacja w procesie odnowy*, Politechnika Łódzka.

Wytuczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, MliR/H 2014-2020/20(01)/07/2015, Warszawa.

Ziobrowski Z. (2012), *Urbanistyczne wymiary miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.) (2009), *Rewitalizacja miast polskich - diagnoza*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.09>

Marcin Feltynowski*

CITIES IN THE AGE OF THE BIG DATA



** Ph.D., University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology, Department of Regional Economy and Environment, e-mail: marcin.feltynowski@uni.lodz.pl*

9.1. Big data basics and challenges

In the era of knowledge based economy an indispensable element of its creation is the access to information sources, resulting from the process of data analysis. Alongside development of information society, the need for access to data is growing and, alike, increases the capacity to generate new data, originating from qualitative and quantitative analyses, following the activities of various local actors. The development of information and communication technologies and accompanying expansion of access to personal computers and the Internet lead to a constant increase of computer memory capacity with simultaneous reduction of their physical size. The constant progress observed in computer memory capacity reduces the need to limit the size of data resources or the disk memory consumed by software. It is assumed that data stored in the digital universe will reach the level of 8 zettabytes by 2015 (1 zettabyte = 1000^3 terabyte = 1000^4 gigabyte) [Gantz, Reinsel, 2011, p. 3], and to 50 zettabytes by 2020 [Van Rijmenam, 2014, p. 9].

It should be stressed that access to data allows people to resolve properly a number of complex problems and to manage different areas of human activity. In the mid 19th century, owing to data collection on cholera incidence, John Snow managed to trace the source of a cholera outbreak in London Soho district. Nowadays, one can use various secondary data, encountered in daily life, as well as, the data collected by specialised entities and officials in their professional practice. More often, it is the public officers themselves, who notice the need to collect data, which is supposed to improve the quality of their work and can be used to make proper decisions concerning the management of their city. Thus, in the area of city management alike, we come across the notion of big data, which has not been equipped with a clear-cut definition yet. The literature of the subject gives a number of definitions, depending on the disciplines the authors specialise in.

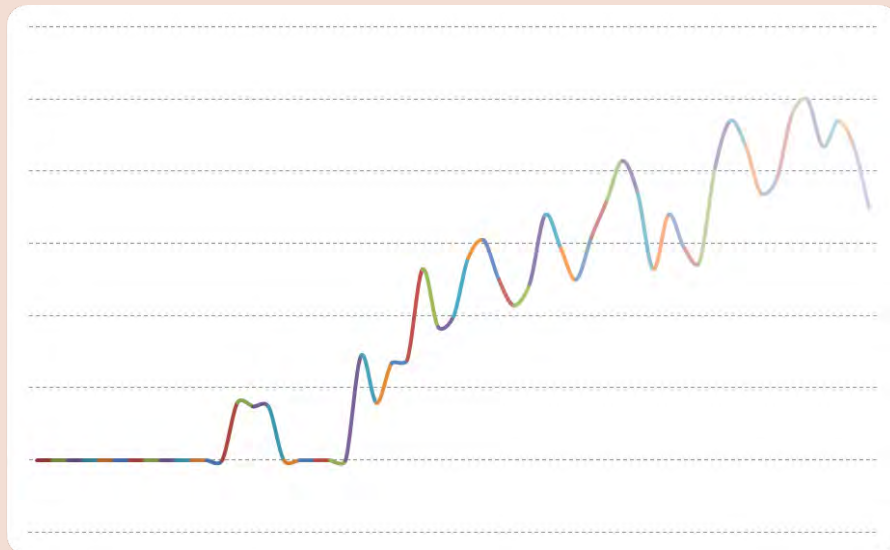
We observe the most dynamic development of big data issues in the 21st century, but the origins of this phenomenon can be traced back to the 1940s, when the Oxford English Dictionary used the term 'information explosion' [Press, 2013]. The very term **big data** was used for the first time in the 1990s. According to the authors, the big data term referred to the data used for visualisation, which was large and thus required the user to possess appropriate data carriers [Cox, Ellsworth, 1997, p. 235]. The research into data collection suggests that beginning with the digital age in 2002 storing of large amounts of data on digital carriers has been more and more popular. Whereas, in the year 2000 the data storage ratio was 25% to 75% in favour of the analogue data carriers. The situation changed promptly and in 2007 as much as 94% of data was stored on digital carriers with only 6% stored on analogous ones. This was also related to the efficiency of storage on considerably lower number of physical media [Hilbert, Lopez, 2001, pp. 61–62]. Such a situation is reflected in today's reality, when the tendency to store increasing amount of data translates into growing capacity of hard disks and portable storage media, with the price of 1 gigabyte falling from one year to another according to *ceteris paribus* rule.

The 'big data' term relates to the access to vast amounts of data, acquired with the use of e.g. mobile telephony networks, credit cards, administration systems or social networks [Offenhuber, Ratti, 2014, p. 7]. Every person is involved in that kind of activity and the age of those providing data for the system lowers, as, younger and younger people are using devices such as e.g. mobile phones. To put it in plain language, we can refer to Michael Batty's definition, which implies that big data means the data stock that cannot be held in an Excel sheet [Batty, 2013, p. 274].

Big data can also be explained with the use of the three Vs: velocity, variety and volume, which are supplemented by the other four: veracity, variability, visualisation and value. This means that in the big data era, the data is processed in real time, regardless of their size (velocity and volume), whereas their variety lies, among others, in the lack of coherent structure and format [Van Rijmenam, 2014, pp. 10–13].

The above features are complemented by veracity, indispensable due to the need to use reliable data in the decision-making processes, in particular when these processes are automated and take place without human intervention. The velocity of data collection, also in city systems, entails the variability of data, which, in turn, implies verification of large number of data, which can give different results over time. Better understanding of large data sets requires their visualisation, facilitating data absorption by end users. This feature describing big data may be exemplified by terrain information systems, used increasingly often by Polish cities (more on the subject of utilisation of spatial information systems, see: Marcin Feltynowski in *EkoMiasto#Srodowisko*). Additionally, the data presentation system should be based on infographics, providing an attractive way of presentation of complex contents. The last feature refers to the value of data market, estimated – in European public administration – at 250 billion € per year. It is important, however, that it is not the value of the data itself but rather the value of the data processed into information and often also into knowledge and wisdom, supporting the decision-making processes of local actors, with impact on the financial sphere as well [Van Rijmenam, 2014, pp. 13–14].

Figure 9.1. Popularity of 'big data' entry in the Google browser



The figures represent the ratio of total number of queries for the 'big data' entry to the total number of Google queries at the same time. The line with downward trend implies downfall in relative popularity of the entry. This, however, does not necessarily mean that the number of searches for this entry has fallen down. It illustrates solely its decreasing popularity vis-à-vis other queries.

Source: Own elaboration on the basis of Google Trends www.google.com/trends, [dostęp 10.10.2015].

For the sake of simplicity, we can say that thanks to big data itself it is possible to conclude that the market of data bearing those features shows an upward trend. The search query into the Google resources relating to the global number of queries for the 'big data' entry suggests that beginning with 2004 till the end of 2011, the term was not very popular and was rarely searched for. Conversely, from the end of 2011 till July 2015, a change in trend was observed with the systematic growth of searches for 'big data' entry. Beginning with September 2012, we can observe a similar trend in Poland too (Figure 9.1). Thanks to Google's acquisition of data bearing big data features, every user, equipped with Internet access may compile him/herself a number of similar collations for endless variety of entries registered by search engines. Additional conclusions from the analysis allow us to name the voivodships (regions), where 'big data' terms is searched for most often. In Poland these are: małopolskie, dolnośląskie, pomorskie, wielkopolskie and śląskie.

The growing popularity of the 'big data' term is also linked to the challenges facing the actors utilising the data and those providing them. It should be observed that these challenges in a way result from the very definition of 'big data' and their descriptors. Large data sets require application of new methods of analysis, enabling collation of elements with different structures [Batty et al., 2012]. This, in turn, implies the need to adjust the tools and enabling their efficient cooperation with diverse data sets. Working on large data bases encourages the development of appropriate equipment, enabling drawing up the required conclusions in fast and efficient way. It is important, however, that the data cannot be accessible only for selected users, but for the widest possible group of recipients, who could use the data to generate information.

Data analysis constitutes the final element of big data utilisation, however, one should bear in mind that this area is still developing. Whereas the elaboration of new and more efficient methods for data acquisition and the development of already existing ones poses a considerable challenge for data management professionals. The problem of data storage implies the need to expand data carriers. The assumption behind this trend consists in the conviction that it is better to store rather than delete the data, for the sake of their future, cost-free utilisation. A major problem, however, is the process of data retrieval from large data bases, which, as mentioned before, often have different structures. The efficient search engines, enabling prompt retrieval of required data, are being developed in order to provide access to data for end users. The Internet constitutes the easiest way to provide access to data, however, fast data transfer is required for data deployment to the computers of end users. This forces continuous development of broadband networks and a need for bigger accessibility for local communities. According to Eurostat data for 2014, 71% of Polish households had broadband access to the Internet. The methods for data visualisation pose another challenge, especially that they should not be based exclusively on specialist software but also supported by graphic modules of internet sites exploiting big data [see more: Kitching, 2013; Moorthy et al., 2015].

Big data is becoming an indispensable element of the decision-making process in all spheres of human activity. However, similarly to the knowledge gap diagnosed in relation to the use of terrain information system by public administration, a knowledge gap will also apply to the use of big data. Better developed data mining techniques in correlation with the appropriate skills in hardware and software use should result in positive impact on decision-making processes in public administration. Nonetheless, public administration will have to tackle the problem of necessary investment in new hardware and software, which are indispensable for building competitiveness in the global world.

9.2. Big data in the city – sphere of application

Big data can be acquired from various sources, including Internet, social media, mobile applications, resources of different levels of public administration, commercial data bases, spatial data, results of scientific research or scanned documents, processed by OCR systems. To these we can also add the GPS location data, wi-fi networks mapping or mobile phone information through the use of localisation of the GSM transceiver stations [Van Rijmenam, 2014, p. 6; Mellody, 2014, pp. 4–6].

Thanks to the above sources of data acquisition and the data sets created under this process, local authorities and the public administration officers enjoy better possibilities of big data utilisation in their daily professional practice. This, however, involves the need for constant upgrading of their skills and cooperation with higher education institutions, which is becoming the basis for a complex approach to solving numerous problems facing municipal authorities.

Utilisation of big data in public sector of selected cities in Poland



The portal entitled 'Na co idą moje pieniądze' (*Where does my money go*), set up by The Story company with the support of PricewaterhouseCoopers (PwC) and the European Place Marketing Institute, is an interesting example of application of data bases in the public sector. The portal is based on data from communes (municipalities) budgetary resolutions. From the portal, the citizens can learn what proportion of their income tax (communes receive 37,53% of PIT) goes to public roads and transport, education, housing, green area maintenance or public administration. At the moment only 9 communes joined the initiative, yet it is still worthwhile to present the potential which the big data sources carry with the view of providing information for the public on the use of financial resources, derived directly from the local communities.

Source: <http://nacoidealmojepieniadze.ok/>, [dostęp 10.10.2015].

Appropriate visualisation with the use of infographics and cartograms, also suggest considerable marketing value of big data. Presentation of complex data in a user-friendly form, provides a useful tool, by which public administration offices and local authorities can explain and communicate to the local communities the phenomena and processes characteristic for municipalities. The city of Poznań, used the data and resources of 'Na co idą moje pieniądze' portal to promote the city as an attractive tax residence by presenting PIT resources distribution. What is interesting, portals of that kind are the sources of big data themselves. Thanks to the data uploaded onto the portal, their administrators can create a data base devoted to the analysis of gross incomes earned.

Big data acquired in real time may serve the purpose of improving the quality of life in a city. This, however, requires the cooperation of many different public services obtaining the data: e.g. offices responsible for security, transport, technical infrastructures or crisis management. All data obtained from their equipment, including city monitoring systems, facilitate urban management, in particular in emergencies resulting from system breakdowns, accidents or natural phenomena. Big data sets support the decision-making with respect to necessary changes in vehicle and pedestrian traffic required in emergency situations.

Urban management should translate into making the real-time information accessible not only to local authorities but also to other local actors in the city.

Real-time usage of big data – the case of London



The example of London and seven other big cities of Great Britain (Birmingham, Brighton, Cardiff, Edinburgh, Glasgow, Leeds and Manchester) demonstrates that data concerning the weather conditions, air pollution, accessibility of city bicycles or river water levels are made accessible in real time to the local community via an internet portal created for this purpose. In this case the local community is seen as the end user, who can visualise the data accessible in the form of an on-line map.

Source: Kitchin, 2014, p. 7; portal “CASA’s London City Dashboard” <http://citydashboard.org/london/>, [doStep 10.10.2015].

Data collections characterised by highest diurnal variability is those concerning road traffic. The data is acquired by the use of open data collected from transport companies, providers of navigation systems (such as e.g. TomTom), smartphones, smartcards, used in underground and other forms of public transport, information from public transport providers and taxi companies, traffic census or spatial statistics and information services. All these elements may form a huge data base on transport-related phenomena and their trends, both in diurnal cycle and a longer-term perspective. Such a city transport management platform proves to be an easy to use, productive and efficient solution, and results in increased security of the city traffic. High costs and the need to coordinate the activities of numerous city actors are, without doubt, the factors that affect the feasibility of application of such solutions. Still, cooperation of various actors may contribute to provision of valuable sources of information, which – owing to the analysis of big data – can serve not only the purposes of local governments, but also those of the business sector, through the analysis of traffic flows within a city [see: Morioka et al., 2015].

Big data resources include the maps supplied by commercial providers and the open source map resources, e.g. maps by Google, Bing or the Open Street Map (OSM). In the case of the OSM project, the users often generate data in the form

of GPS mapping and subsequently import it into the portal, which enables supplementing or updating already collected data. The data concerning the building development and the land use is accessible on the OSM portal. Thanks to this initiative, created by the Internet community, the local authorities, in particular those of smaller administrative units, can enjoy access to a sui generis geoportal and a collection of spatial data. In the case of commercial portals, additional value lies in satellite images, which can be analysed on the timeline. Thanks to that kind of analyses, the public officers may undertake basic monitoring of the changes in the city space with the use of open data sources.

Social initiatives, undertaken under the SoftGIS methodology are similar in their nature are, and involve simultaneous analysis of 'hard' spatial data with 'soft' data retrieved from geosurveys. Solutions of that kind enable research of spatial planning, green areas and environment, as well as, other spheres of the city functioning in connection with spatial information. Use of the SoftGIS enables the collection of vast data sets originating from the users of urban space and their subsequent application in undertaking strategic decisions. [Kahila, Kyttä, 2009, pp. 389–391; Feltynowski, 2015, p. 73]. Scientists and NGOs promote SoftGIS-based practices, for example a project by the Sendzimir Foundation 'Licz na zieleń' (*Count on green*). SoftGIS methodology also provides the basis for city portals, enabling reporting problems identified in the city space, e.g. in Gdańsk. Another example of an NGO project is the portal entitled 'NaprawmyTo!' (*LetsFixIt!*), initiated by the Stefan Batory Foundation and involving 13 other organisations. Cooperation with city inhabitants based on the concept of collecting spatial data, allows to build up considerable data bases, and additionally makes it possible for relevant services to monitor the problems in the longer perspective. This can be done with the use of www sites.

Big data acquisition through dialogue with the local community



The 'NaprawmyTo!' portal (*LetsFixIt!* Portal) covers four areas of the city functioning: infrastructure, buildings, security, nature, as well as, 'others' category, where data not falling under the basic catalogue can be collected.

Source: 'NaprawmyTo!' portal <http://naprawmyto.pl>, [dostęp 10.10.2015].

Spatial planning is yet another area for big data utilisation in cities. It can be supported by SoftGIS methods in order to implement social consultations. On the other hand, spatial planning can use the sources of spatial data collected in order to establish an infrastructure for spatial information, in accordance with the provisions of the INSPIRE Directive (Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in

the European Community (INSPIRE)). Currently, local self-government can use the big data sources in the form of point clouds, created with the use of laser scanning. LiDAR (Light Detection And Ranging) in photogrammetry provides the data enabling the creation Digital Surface Models and Digital Terrain Models. This technology is applied in the planning of routes of linear objects, creation of flood maps, detection of relics of archaeological objects or in the management of territorial units. Similarly, large data sets are produced with the use of ortophotomaps, whereas satellite photographs, having undergone appropriate transformations, may also provide a spatial data set.

The areas of big data utilisation in city management presented above do not exhaust all potential spheres of their use by communes. It should be noted that analytical capacities, supporting the city activities are often located outside municipal offices, namely they are found in local communities. Therefore, an important means of support for big data utilisation is the creation of portals containing open data that can be used by local actors in order to conduct analyses related to the functioning of cities. In such a case, the implementation of open government formula is indispensable, which in the case of city management takes the form of open local government. This idea also translates into openness of data related to self-government activities, which should share the data and information collected in the process of public resources spending. It should be noted that making the data available by local authorities, constitutes a vital factor supporting operationalisation of the good governance concept via implementation of transparency and accountability rules.

9.3. Evidence based urban planning with big data

The area of spatial planning, through the linkage between the data and local space, is also involved in the concept of evidence based policy, inseparably connected with data, and the big data even more so. The concept of evidence based policy is derived from medicine, whereby the exploitation of newest data and research results in making the decisions concerning patients health was already proposed and practised in the 1990s [Li-Wan-Po, 1998, pp. 57–58]. Beginning with the mid 1990s the concept of evidence based policy has been implemented on governmental level in the United Kingdom. The success of the evidence based approach translated into the possibility of its application on the local level too. It is precisely the domain of spatial planning that enables application of such an approach in connection with big data sets. Spatial policy is that sphere of activity of self-government authorities, which should combine all elements related to the functioning of the city. It is spatial planning and appropriately arranged instruments that make it possible to influence the local actors and to take care of the spatial order and sustainable development. Therefore, we should underline the need to develop evidence based urban planning, as integral part of evidence based local policy.

Evidence based urban planning consists in the use of both the scientific research and suggestions by local residents on the changes required in the city space when drawing up the land-use plans and studies of conditions and directions of land use. It should be underlined also that new scientific methodologies should be developed, the ones that enable clear-cut assessment of land-use plans, as well as the studies of conditions and direction of land use in terms of their feasibility vis-à-vis the potential financial burden to be put on municipalities, investment capacities in the discussed areas and the demographic changes observed in communes. The literature of the subject stipulates that evidence based spatial planning requires the development of tools that allow an involvement of larger groups of residents in

decision-making processes and the use of the data thus collected in the process of land-use planning. Such a method promotes evidence based urban planning based on quantitative data and at the same time encourages a bottom-up urban development approach [Khan et al., 2014, p. 224]. Such a stance results from the fact that, due to its complex nature, spatial policy needs to use various tools in the process of participatory planning.

In the case of spatial policy both the local authorities and the local community should expect of each other to justify the solutions proposed for inclusion in the land-use plans and the studies of conditions and directions of land use. Justifications related to spatial policy should be based on reliable source material, which in turn should be supported by research results and analyses made by experts and researchers knowledgeable in relevant areas. This is all the more important since the results, research and analyses undertaken in the domain of spatial planning, may contribute to solving a number of problems of vital importance for local communities.

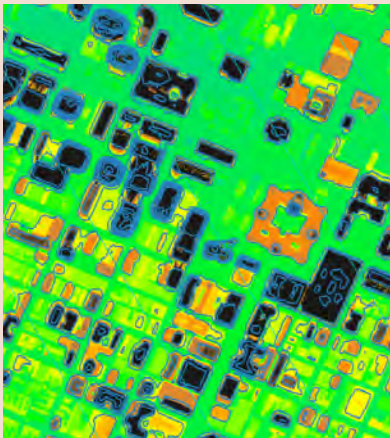
As observed by researchers, evidence based spatial planning, like other policies applying the evidence based approach, face certain barriers. They note that continually promoted cooperation between business and science communities does not always take place. This is reflected in the divergence of opinions between science communities, policy-makers and practitioners as regards priorities, procedures and work cycles of these parties. This, in turn, leads to the scattering of data and information, which – despite well developed ICT – is difficult to access. Therefore, it is proposed that the so-called knowledge brokers, responsible for building up of cooperation networks between the research communities and practitioners, should operate in order to guarantee the best possible exploitation of information and knowledge [Meyer, 2010, p. 118; Olejniczak, Kupiec, Raimondo, 2014, p. 69].

Numerous attempts at exploitation of big data in spatial planning are observed in urban planning departments of large cities (e.g. the city of Łódź), which can afford to undertake on their own the laser scanning procedures, the results of which are subsequently used in city planning. 3D images, presenting city areas have been popularized by such applications as: Google Earth or Bing Maps. Owing to the capacities of those portals, the planners recognised the value of laser remote sensing. Analysing the data with the view to establish land use plans allows the generation of vector and raster maps from point clouds. Indisputable benefit of laser scanning is that it provides the possibility to verify urban layouts or the visibility of single buildings or developments in the city space. This approach also enables the presentation of variant solutions for land use plans, of particular importance for the process of consultation with local actors so that the land use plans are drawn up in accordance with the requirements of the local community. The changes proposed to the Spatial Planning and Land Use Act and several related acts (amendments to the act currently under legislative procedures, as of 29 July 2015) also follow this direction: it is stipulated that the residents should be consulted at the stage of planning, prior to elaboration of a draft land use plan. Regardless the legislative provisions, it should be noted that the use of laser scanning data and visualisation of new elements in space, allows to maintain a dialogue between the local community, authorities and the authors of the land use plan [Tress, Tress, 2002, p. 74]. It is worth noting that exploitation of big data and projects' reliance on hard evidence related to space visualisation should allow an easier implementation of solutions proposed in land-use plans in future.

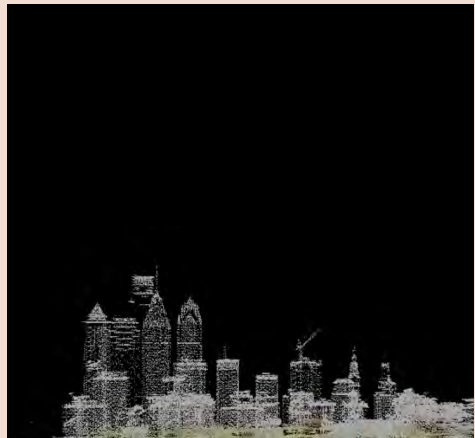
A number of Polish cities are faced with the problem of inadequate land management, especially of areas intended for urbanisation. Many companies implemented projects meant to support the management of city space in Poland. The

projects attempts to designate potential areas for urbanisation on the basis of spatial data and analyses with the use of GIS applications. The workflow consists in the use of spatial data in a few consecutive phases, resulting in the designation of areas intended for: restricted expansion of development, non-restricted expansion of development and those areas, where building development is inadvisable. Such an effect can be obtained by superimposition and analysis of data related, among others, to: existing building developments, land use, road network, water supply and sewage collection networks, together with the indicators representing the development percentage and the intensity of development. Existing conditions related to anthropogenic transformations are enriched with data sets, making it possible to define the environmental threats caused the planned development and vice versa: the hazards on the side of the environment that the prospective developments may be exposed to. The users of this method use, among others, the information on open terrains, environmental limitations, cultural heritage, areas exposed to flooding, landslides, mining areas, protection of agricultural land and forests, conservations areas or the terrains, where founding of buildings is difficult. All mentioned elements come from data bases, collected by the sectoral entities of public administration. The data obtained during studies provide evidence for the local authorities and the land owners, suggesting the desirable direction of city development taking into account the current environmental conditions and land use. Analyses allow a clear cut justification for inclusion or excusing of given areas from building development.

Use of big data for 2D and 3D imaging in the domain of spatial planning



A



B

Part of Jersey City visualised thanks to vector and raster laser scanning (A) and in the form of 3D point cloud (part of image A) (B).

Source: own work based on LiDAR data from U. S. Geological Survey resources visualised with the used of QGIS software (image A) and the Furgo Viewer (image B).

Exploitation of big data in spatial planning is more and more common. We should develop methodologies, which allow the local actors to understand which solutions are the best from the point of view of spatial order, sustainable development, as well

as, socio-economic development of the city. All this should be backed up by scientific research. Its findings should be applied in various aspect of functioning of territorial units. It is the local authorities which should invite experts to provide scientific support and build proper relations with scientific centres. The finding of scientific research will provide well documented bases of decisions undertaken by the local authorities. This will encourage the concept of evidence based practice, which is to enable a better understanding of processes taking place in the cities.

Bibliography

- Batty M. (2013), *Big data, smart cities and city planning*, "Dialogues in Human Geography" No. 3(3), pp. 274–279.
- Batty M., Axhausen K.W., Giannotti F., Pozdnoukhov A., Bazzani A., Wachowicz M., Ouzounis G., Portugali Y. (2012), *Smart cities of the future*, UCL Working Papers Series, Paper 188, pp. 1–40.
- Cox M., Ellsworth D. (1997), *Application-controlled demand paging for out-of-core visualization*, Proceedings of the IEEE 8th Conference on Visualization, https://www.evl.uic.edu/cavern/rg/20040525_renambot/Viz/parallel_volviz/paging_outofcore_viz97.pdf [access 20.08.2015].
- Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE), Official Journal of the European Union, Series L 108 of 25.4.2007.
- Feltynowski M. (2015), *Spatial information systems – a tool supporting good governance in spatial planning processes of green areas*, "Journal of Urban and Regional Analysis", Vol. 7, Issue 1, pp. 69–82.
- Gantz J., Reinsel D. (2011), *Extracting Value from Chaos*, IDC IVIEW, <http://www.emc.com/collateral/analyst-reports/idc-extracting-value-from-chaos-ar.pdf> [access 20.08.2015].
- Hilbert M., Lopez P. (2011), *The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information*, "Science" No. 332, 60, pp. 60–65.
- Kahila M., Kytä M. (2009), *SoftGIS as a bridge builder in collaborative urban planning*, The "GeoJournal" Library Vol. 95, pp. 389–411.
- Khan Z., Ludlow D., Loibl W., Soomro K. (2014), *ICT enabled participatory urban planning and policy development: The UrbanAPI project*, "Transforming Government: People, Process and Policy" No. 8(2), pp. 205–229.
- Kitchin R. (2013), *Big data and human geography: Opportunities, challenges and risks*, "Dialogues in Human Geography" No. 3(3), pp. 262–267.
- Kitchin R. (2014), *The real-time city? Big data and smart urbanism*, "GeoJournal" No. 79, pp. 1–14.
- Li-Wan-Po A. (1998), *Dictionary of Evidence-based Medicine*, Radcliffe Medical Press.
- Mellody M. (2014), *Big Data in Materials Research and Development: Summary of a Workshop*, The National Academies Press, Washington.
- Meyer M. (2010), *The rise of the knowledge broker*, "Science Communication" No. 32(1), pp. 118–127.
- Moorthy J., Lahiri R., Biswas N., Sanyal D., Ranjan J., Nanath K., Ghosh P. (2015), *Big Data: Prospects and Challenges*, "The Journal for Decision Makers" No. 40(1), pp. 74–96.

- Morioka M., Kuramochi K., Mishina Y., Akiyama T., Taniguchi N. (2015), *City Management Platform Using Big Data from People and Traffic Flows*, "Hitachi Review" Vol. 64, No. 1, pp. 52–57.
- Offenhuber D., Ratti C. (2014), *Introduction*, [in:] D. Offenhuber, C. Ratti (eds.), *Decoding the City Urbanism in the Age of Big Data*, Birkhäuser, Basel, pp. 6–16.
- Olejniczak K., Kupiec T., Raimondo E. (2014), *Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, [in:] A. Haber, K. Olejniczak K. (eds.), (R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, pp. 67–114.
- Press G. (2013), *A Very Short History Of Big Data*, "Forbes", <http://www.forbes.com/sites/gilpress/2013/05/09/a-very-short-history-of-big-data/> [access 20.08.2015].
- Tress B., Tress G. (2002), *Shaping Future Landscapes: The Scenario Approach. Agricultural impacts on landscapes: Developing indicators for policy analysis*, Proceedings from NIJOS/OECD Expert Meeting on Agricultural Landscape Indicators in Oslo, Norway, <http://www.skogoglandskap.no/filearchive/nettrapport07-08.pdf> [access 25.08.2015].
- Van Rijmenam M. (2014), *Think Bigger. Developing a Successful Big Data Strategy for Your Business*, American Management Association.
- Wehrens R., Bekker M., Bal R. (2010), *The construction of evidence-based local health policy through partnerships: Research infrastructure, process, and context in the Rotterdam 'Healthy in the City' programme*, "Journal of Public Health Policy" No. 31(4), pp. 447–460.