

EkoMiasto#Zarządzanie

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją
Zbigniewa Przygodzkiego



<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

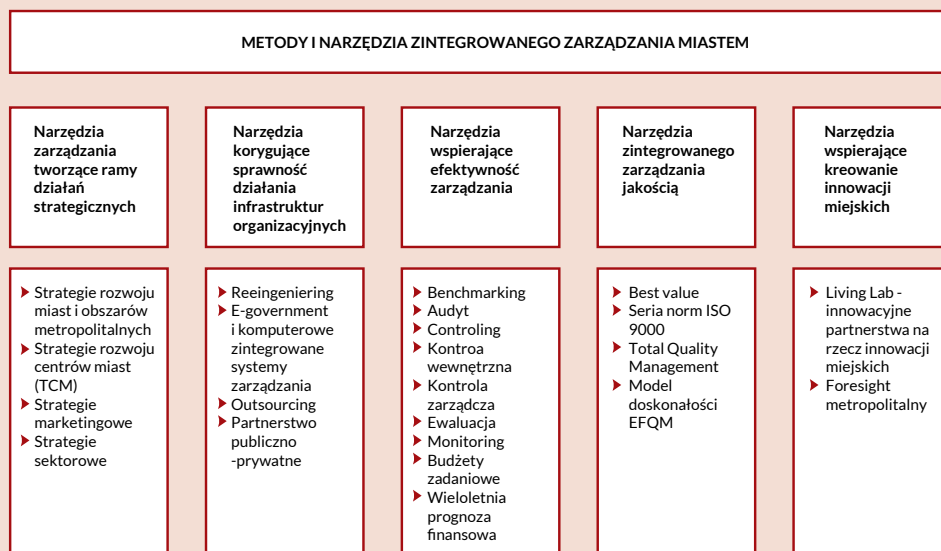
Miasta to systemy o bardzo złożonej strukturze interesów, celów i podmiotów. Wielowymiarowość płaszczyzn ich rozwoju, współzależność procesów oraz niejednokrotnie sprzeczność interesów powodują, że trudno określić model i wzór polityki rozwoju. Nie oznacza to jednak, że systemy te pozostają bezwładne 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 zlecania 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 zarządzanych. 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 zdomowały 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 szerzej 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 żywiołowo 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, Mikołaj, 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. Charakteryzują go: jasno zdefiniowana struktura, wprost określony zasięg przestrzenny działań, jednoznacznie ulokowane kompetencje zarządcze i wykonawcze. Należy również zauważyć, że równolegle 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



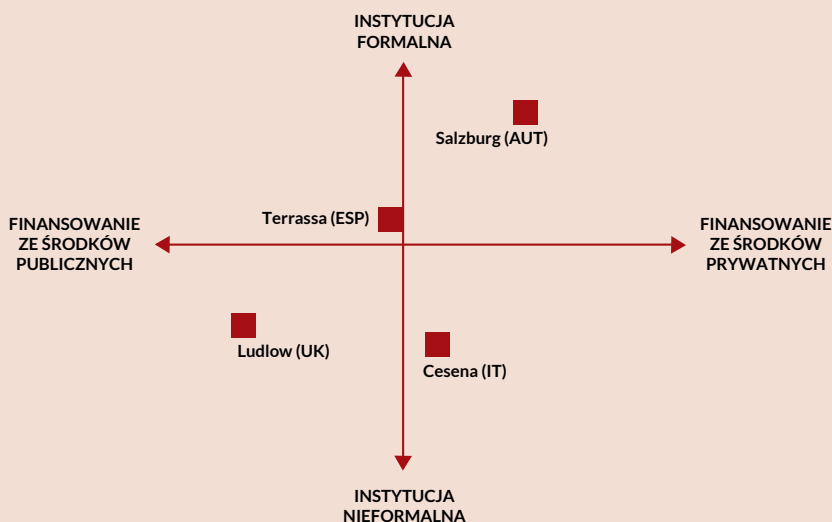
Strategia Rozwoju Ulicy Piotrkowskiej jest kompleksowym dokumentem określającym cele i zadania rozwoju centrum Łodzi oraz pożądane warunki wdrażania TCM. Jej treść została wypracowana w drodze szerokich, trwających niemal rok konsultacji społecznych, realizowanych pod nazwą „Sztab Piotrkowska” i pod 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 użytkowania 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: *reeingeniering*, 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 przemysłenie 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 działów;
- ▶ 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.

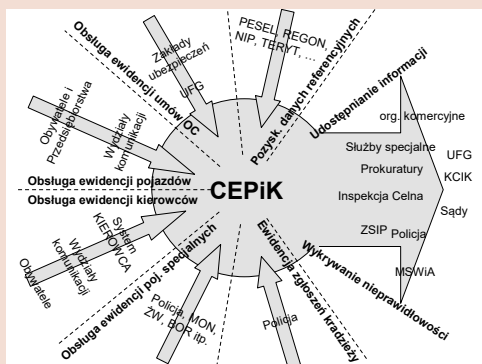
Brak czytelnych procedur wdrażania zmian, testowanie funkcjonalności i sprawności nowego systemu w bieżącym trybie pracy organizacji często skutkują nasileniem się postaw oportunistycznych, niezrozumieniem i brakiem akceptacji dla zmian. Jest to niepotrzebne ryzyko, tym bardziej że badania wskazują, 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

chodzi jednak o całkowite zastąpienie dotychczasowych procesów i nie musi to być związane z ich nieefektywnością. Celem jest tutaj potrzeba unowocześnienia oferty i optymalizacja procesów z punktu widzenia usługodawcy i użytkownika poprzez wykorzystanie nowej sfery działalności i możliwości dokonywania transakcji – sfery wirtualnej. *E-government* wymaga nowego sposobu zdefiniowania procesów, często ich centralizację, tak aby możliwe było wdrożenie komputerowych zintegrowanych systemów zarządzania opartych na centralnych bazach danych. Pod pojęciem systemu zintegrowanego należy rozumieć taki system komputerowy, który składa się na ogół z wielu modułów przeznaczonych do wspomagania różnych procesów. Może być to system ze zdefiniowaną zawartością lub system szkieletowy, z możliwością przyłączania modułów zgodnie z pojawiającymi się w przyszłości potrzebami. Najważniejszą cechą systemu jest to, że moduły te pracują na wspólnej, centralnej bazie danych. Właściwością bazy jest integracja danych pozwalająca na jednokrotne wprowadzanie do systemu informacji, które następnie mogą być wykorzystywane przez wszystkie aplikacje składowe systemu, a ponadto mogą być weryfikowane ich prawdziwość i aktualność (np. za pośrednictwem wskazanych rejestrów centralnych). Celem takiego systemu jest wdrażanie elektronicznego obiegu dokumentów, udzielanie informacji w trybie 24-godzinny, wzrost bezpieczeństwa i spójności danych i w końcu najważniejsze – zadowolenie klientów, którzy przy założeniu pełnego wdrożenia systemu mogą realizować transakcje w całości drogą elektroniczną.

CEPiK (Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców) – przykład ogólnopolskiego systemu zarządzania opartego na centralnej bazie danych.

Koncepcja zakresu systemu CEPiK



Wybrane cele wdrożenia systemu CEPiK:

- ▶ poprawa sprawności i bezpieczeństwa procesów rejestracji pojazdów i kierowców oraz dokumentów z nimi związanych
- ▶ zwiększenie efektywności pracy Policji i innych służb
- ▶ znaczne ograniczenie negatywnych zjawisk, takich jak kradzieże samochodów, nielegalny obrót częściami samochodowymi, kradzieże dokumentów, oszustwa celne, oszustwa podatkowe, oszustwa ubezpieczeniowe itp.
- ▶ poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego
- ▶ podniesienie jakości i bezpieczeństwa obsługi obywateli i firm
- ▶ dostosowanie rozwiązań polskich do rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej i włączenie się do europejskich systemów ewidencji

Źródło: CEPiK. Wykonanie i wdrożenie oraz obsługa eksploatacyjna i rozwój systemu informatycznego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2003, s. 7–10.

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 najwłaściwszą 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:

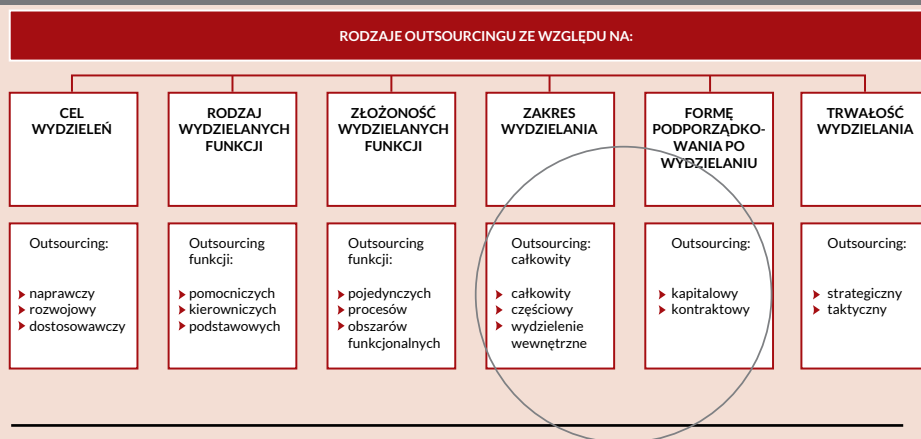
- ▶ likwidację własnych służb sprzątających i ochrony mienia i zlecenie usług wyspecjalizowanym w tym zakresie podmiotom gospodarczym;
- ▶ rezygnację z zatrudnienia radców prawnych i zlecenie obsługi prawnej organizacji (urzędu, uniwersytetu, przedsiębiorstwa komunalnego itd.) kancelarii prawnej;

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 (Design Build)	Sektor prywatny projektuje i buduje obiekt, natomiast finansowanie, eksploatacja i własność należą do sektora publicznego.
DBO (Design Build Operate)	Jest rozwinięciem umowy DB i polega na poszerzeniu obowiązków partnera prywatnego o eksploatację.
DBFO (Design Build Finance Operate)	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 (Design Construct Manage Finance)	Podmiot prywatny, poza finansowaniem budowy, projektowaniem i samą budową, jest odpowiedzialny również za utrzymanie obiektu we właściwym stanie i porządku.
BTO (Build Transfer Operate)	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 (Build Operate Transfer)	Udział inwestora prywatnego ogranicza się do budowy i eksploataowania 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



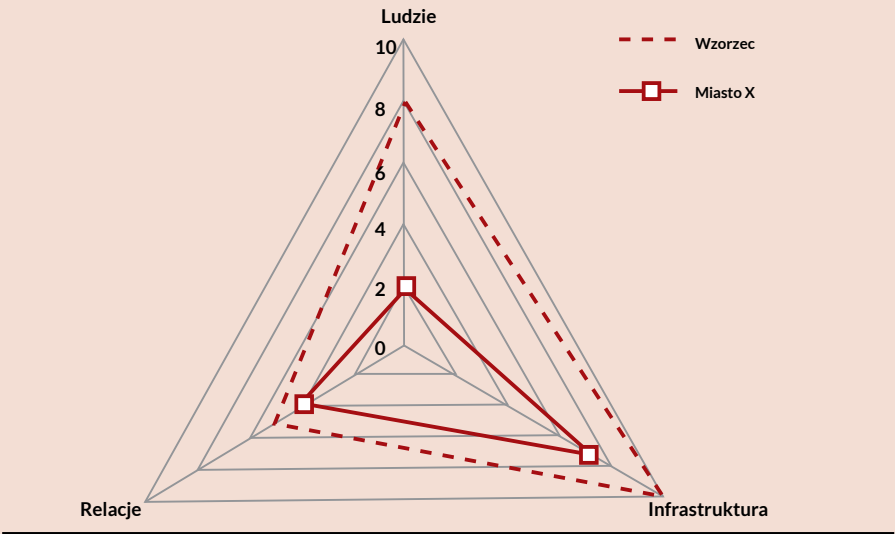
Źródło: opracowanie własne.

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 odchyleń 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 najslabsze	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 kwartyli

Źródło: opracowanie własne.

#audyt					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 doradztwu 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 <i>controlling</i> jako metoda posiłkująca, jeśli chodzi o organizację pracy i wyniki organizacji. Jednak w przeciwieństwie do audytu <i>controlling</i> 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 odchyleń oraz ich przyczyn, a także inicjowaniu działań korygujących. <i>Controlling</i> 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 całokształt działań i związanych z nimi procedur mających na celu zapewnienie kierownictwu, 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].
#audyt zewnętrzny					
#audyt wewnętrzny					
#controlling					
#kontrola wewnętrzna					

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*).

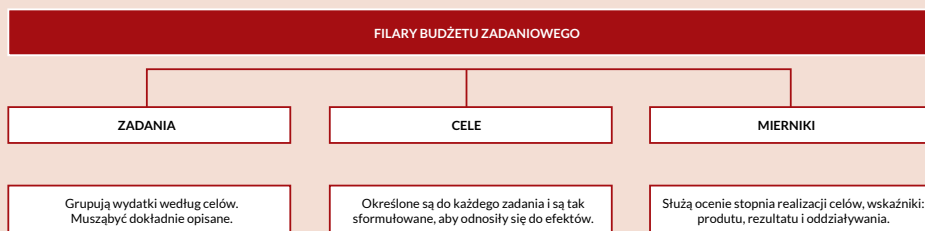
Ewaluacja natomiast pozwala porównywać bieżący stopień realizacji celów ze strategicznymi założeniami. Jest to niezależna i rygorystyczna ocena działań trwających lub zakończonych w celu ustalenia stopnia realizacji ustalonych celów. Ewaluacja pozwala także korygować przyjęty sposób realizacji działań. 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.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>).

#kontrola zarządcza

#monitoring

#ewaluacja



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 wykorzystywać 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 działania 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, sprawdzanie, 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 Sektora 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 – określania 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 dwójako: 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 projektu „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., Mikuła 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/proget-to/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.



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: księgarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-721-2



9 788379 697212

Projekt „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego i partycypacyjnego rozwoju miasta”
finansowany ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych.



KATEDRA GOSPODARKI
REGIONALNEJ I ŚRODOWISKA

EFSS

norway
grants