Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Barbara Kożuch, Cezary Kochalski
Redakcja naukowa

STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE MIASTEM

W TEORII I PRAKTYCE URZĘDU MIASTA POZNANIA

Nr 7/2011

Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE MIASTEM

W TEORII I PRAKTYCE URZĘDU MIASTA POZNANIA

Redakcja naukowa

Barbara Kożuch, Cezary Kochalski

Kraków 2011

Recenzent:
dr hab. Bogusław Plawgo, prof. UwB

Redakcja Serii:
Redaktor Naczelny: dr hab. prof. UJ Aleksander Noworól
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:
prof. dr hab. Barbara Kożuch – przewodnicząca
dr hab. prof. UJ Anna Lubecka
prof. dr hab. Grażyna Prawelska-Skrzypek
dr hab. prof. UJ Renata Przygodzka
dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski
prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa
prof. dr hab. Łukasz Sułkowski
dr hab. prof. UJ Andrzej Szopa

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ
Na okładce wykorzystano zdjęcie z serwisu Fotolia.com © yellowj

ISBN: 978-83-931253-6-4

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel.12 664 55 44, fax 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl
www.isp.uj.edu.pl

Spis treści

Słowo wstępne **4**

Barbara Kożuch *Publiczne zarządzanie strategiczne. Zasady i metody* **7**

Aleksander Noworól *Zarządzanie miastem - podstawy teoretyczne* **25**

Małgorzata Felczak *Planowanie strategiczne rozwoju miasta na przykładzie Poznania* **42**

Janusz Meissner *Programy strategiczne rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Charakterystyka i uwarunkowania realizacyjne* **65**

Tomasz Kaczmarek *Proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020* **81**

Stanisława Jung-Konstanty *Zasady publicznego i organizacyjnego komunikowania się* **95**

Włodzimierz Groblewski, Maciej Milewicz *Społeczna komunikacja w pracach nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030* **111**

Artur J. Kożuch *Kaskadowanie jako instrument wieloletniego planowania budżetowego* **124**

Iwona Matuszczak-Szulc, Piotr Wiśniewski *Integracja systemu zarządzania strategicznego z wieloletnim planowaniem budżetowym na przykładzie Urzędu Miasta Poznania* **138**

Informacje o autorach **149**

Słowo wstępne

Skuteczne zarządzanie miastem wymaga zarządzania strategicznego, czyli takiego, które zmierza do rozwoju miasta opartego na wypracowanej strategii. O ile zasadność, a wręcz konieczność takich działań, nie budzi kontrowersji z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia, o tyle pojawia się wiele nowych i interesujących zagadnień w teorii i praktyce, które są następstwem wkraczania koncepcji zarządzania strategicznego - dotychczas najbardziej rozwiniętej w biznesie - do samorządów.

Dorobek teoretyczny i doświadczenia z zakresu zarządzania strategicznego miastem stają się bogatsze, co wynika z rosnącego zainteresowania świata nauki oraz samorządów problematyką formułowania i wdrażania strategii rozwoju. Wsparcie naukowe sprawia, że coraz więcej miast podejmuje działania związane z realizacją opisywanego procesu. Z kolei doświadczenia w projektowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju stanowią wkład do dalszych badań naukowych. Tak jest w przypadku strategicznego zarządzania Miastem Poznań, któremu poświęcono niniejsze opracowanie.

Monografia w znaczącej części oparta jest na dotychczasowym dorobku Urzędu Miasta Poznania (UMP) w odniesieniu do strategicznego zarządzania miastem, który sięga początków transformacji ustrojowej w Polsce. Ten dorobek odnosi się do samego podejścia do budowy strategii rozwoju, a nadto do doświadczeń i efektów z wdrażania strategii rozwoju.

Miasto Poznań, jako jedno z pierwszych w Polsce, opracowało w 1994 roku dokument strategiczny pod nazwą „Program Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania", w którym wyznaczono misje oraz cele strategiczne wraz z zespołem akcji dla ich osiągnięcia. Po 10 latach w Urzędzie Miasta Poznania przygotowano Program Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010, w którym przedstawiono zbiór uporządkowanych programów strategicznych. Najnowszym opracowaniem strategicznym, przygotowanym pod kierunkiem Pierwszego Zastępcy Prezydenta Tomasza Kaysera, jest Strategia Rozwoju Miasta Poznania do 2030 roku, która została przyjęta do realizacji w 2010 roku.

Zgodnie z zapisami Strategii Miasta Poznania do 2030 roku, Poznań ma stać się „(…)miastem metropolitalnym o silnej gospodarce i wysokiej jakości życia opierającej swój rozwój na wiedzy", a celami strategicznymi do osiągnięcia przez realizację programów strategicznych są:

- rozwój gospodarki innowacyjnej i podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta;
- zwiększenie znaczenia miasta jako ośrodka wiedzy, kultury, turystyki i sportu;
- poprawa jakości życia, atrakcyjności przestrzeni i architektury miasta;
- utworzenie Metropolii Poznań.

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 jest zwieńczeniem wielomiesięcznych i bardzo złożonych prac, które trwały w UMP. Przy jej opracowywaniu ściśle współpracowano z naukowcami poznańskich uczelni, specjalistami z najważniejszych dziedzin funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz radnymi Miasta Poznania, a główne elementy opracowywanej strategii były konsultowane z najważniejszymi interesariuszami miasta. Sposób prowadzenia prac nad strategią oraz uzyskane rezultaty stały się podstawą przygotowania pięciu rozdziałów niniejszej publikacji. Dorobkiem tym dzielą się z Czytelnikami pracownicy Urzędu Miasta Poznania oraz Dyrektor Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Monografia poświęcona zarządzaniu strategicznemu realizowanemu w jednostkach samorządu terytorialnego powstała z inicjatywy Wydziału Rozwoju Miasta UMP. Stanowi ona dobry przykład współpracy na linii nauka - administracja publiczna, w tym wypadku pomiędzy Urzędem Miasta Poznania oraz Instytutem Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Książka nie ogranicza się tylko do doświadczeń Urzędu Miasta Poznania z projektowania Strategii Rozwoju do 2030 roku. Dotyka także ważnych zagadnień związanych z jej wdrażaniem, co stanowi pokłosie wielu działań podejmowanych w Urzędzie Miasta dla skutecznej implementacji strategii, w myśl zasady, że Miasto Poznań odniesie pełny sukces nie tyle w związku z samym posiadaniem dobrej strategii, lecz gdy będzie w stanie skutecznie ją wdrożyć. Ważną jej częścią składową są podstawy teoretyczne zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym.

Celem opracowania jest spojrzenie na zarządzanie strategiczne miastem z dwóch perspektyw: teoretycznej i praktycznej. Dzięki temu, będąca głównym przedmiotem dociekań naukowych, praktyka zarządzania UMP, zyskuje nowy wymiar. Stanowi ona przykład działań zarządczych opartych na naukowych podstawach, odzwierciedlonych następnie w naukowej monografii, w której owa praktyka i powstałe na jej podstawie opracowania znajdują punkty odniesienia w rozdziałach przygotowanych przez pracowników nauki.

W książce zawarte są dwie wzajemnie przenikające się warstwy – teoretyczna i praktyczna. W pierwszej skoncentrowano się na fundamentach teoretycznych zarządzania miastem oraz na zasadach, metodach i instrumentach publicznego zarządzania strategicznego. W drugiej przedstawiono sytuację, opisującą przebieg procesu zarządzania strategicznego w praktyce Urzędu Miasta Poznania, zwłaszcza w związku z formułowaniem i wdrażaniem Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030.

Na monografię składa się wprowadzenie oraz dziewięć rozdziałów. Pierwszy z nich - **Barbary Kożuch** pt. *Publiczne zarządzanie strategiczne. Zasady i metody* ma najbardziej ogólny charakter i został poświęcony podstawom teoretycznym strategicznego zarządzania publicznego. Zawiera on ustalenia teoretyczne nawiązujące do krajowego i zagranicznego dorobku z tytułowego zakresu.

Przedmiotem dociekań naukowych drugiego rozdziału, autorstwa **Aleksandra Noworóla** *Zarządzanie miastem - podstawy teoretyczne,* jest zarządzanie miastem jako uszczegółowione zarządzanie terytorialne. Bezpośrednie nawiązania do obu rozdziałów występują w całej monografii, ale w największym stopniu można je odnaleźć w kolejnych trzech rozdziałach.

W pracy **Małgorzaty Felczak** - (rozdział trzeci pt. *Planowanie strategiczne rozwoju miasta na przykładzie Poznania* przedstawiono uwarunkowania, metody opracowywania i zasady organizacji procesu planowania oraz zarządzania strategicznego na poziomie lokalnym z konkretnymi przykładami ukazującymi realne procesy publicznego zarządzania strategicznego w UMP.

W rozdziale czwartym opracowanym przez **Janusza Meissnera** zatytułowanym *Programy strategiczne rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Charakterystyka i uwarunkowania realizacyjne,* zaprezentowano proces opracowywania programów strategicznych jako instrumentów poziomu operacyjnego, realizujących wizję i cele strategiczne sformułowane w ramach Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Zawiera on charakterystykę poszczególnych programów ujętych w substrategie oraz analizę cech tych programów w aspekcie uwarunkowań realizacyjnych.

Jednemu z programów strategicznych ujętych w Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, tj. „Metropolitalnemu Poznaniowi", poświęcono oddzielny rozdział autorstwa **Tomasza Kaczmarka** pt. *Proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznań-*

skiej. Metropolia Poznań 2020. Przedstawiono w nim przesłanki, metodologię i kalendarium budowy strategii dla obszaru aglomeracji poznańskiej. Wyjściowym założeniem przeprowadzonych rozważań uczyniono konstatację, iż zebrane doświadczenia w procesie formułowania strategii, a przede wszystkim współpraca na linii środowisko naukowe - samorząd - mieszkańcy tworzą cenną wiedzą do wykorzystania w pracach nad analogicznymi dokumentami w innych częściach kraju.

Rozdział szósty **Stanisławy Jung-Konstanty** zatytułowany *Zasady publicznego i organizacyjnego komunikowania się* zawiera opartą na studiach literatury z zakresu zarządzania i społecznego komunikowania się analizę najważniejszych modeli procesu oraz zasad komunikacji w organizacjach.

Natomiast rozdział siódmy opracowany przez **Włodzimierza Groblewskiego i Macieja Milewicza** zatytułowany *Społeczna komunikacja w pracy nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 oraz wybranymi kluczowymi projektami miejskimi* podejmuje tę samą problematykę w odniesieniu do konkretnych poznańskich projektów, takich jak: przyszłość stadionu, konsultacje budżetowe oraz konsultacje dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego.

Dwa ostatnie rozdziały to dwugłos na temat powiązań realizacji strategii rozwoju z wieloletnim planowaniem budżetowym. Rozdział ósmy **Artura J. Kożucha** pt. *Kaskadowanie jako instrument wieloletniego planowania budżetowego* koncentruje się na jednym z najważniejszych procesów usprawniających zarządzanie finansami lokalnymi. Przyjęto w nim, iż zapewnienie zgodności celów budżetowych ze strategią organizacji samorządowej powoduje, że dokonywane w danym roku zużycie zasobów jest celowe i służy osiągnięciu użytecznych efektów końcowych – usług publicznych zapewniających zaspokojenie potrzeb danej wspólnoty. Jest to warunek konieczny dla uznania wartości zużywanych zasobów za koszty własne JST, co sprzyja ograniczaniu strat, a więc i marnotrawstwa publicznych zasobów finansowych.

Rozdział dziewiąty **Iwony Szulc-Matuszczak i Piotra Wiśniewskiego** pt. *Integracja systemu zarządzania strategicznego z wieloletnim planowaniem budżetowym i budżetem zadaniowym na przykładzie Urzędu Miasta Poznania* poświęcony został związkom strategii i budżetowania. Zwrócono w nim uwagę na integrację tych systemów w praktyce Urzędu Miasta Poznania. Podkreślono wiodącą rolę celów strategicznych, wyznaczonych w strategii jako wypracowanych kierunków rozwoju Poznania, a także podejście programów strategicznych jako grupujących działania potrzebne dla realizacji celów strategicznych w ramach finansowych wyznaczonych przez budżet i wieloletnią prognozę finansową miasta.

Niniejsza publikacja kierowana jest do wszystkich zainteresowanych zarządzaniem strategicznym w jednostkach samorządu terytorialnego. W szczególności do praktyków zarządzania dużymi miastami oraz do mieszkańców jako odbiorców i współtwórców strategii rozwoju. Adresowana jest również do świata akademickiego. Naukowcy znajdą w niej interesujące materiały empiryczne, a studenci kierunków i specjalności: gospodarka i administracja publiczna, zarządzanie publiczne, administracja i gospodarka samorządowa oraz pokrewnych, poznają realia zarządzania samorządowego na przykładzie UMP.

Barbara Kożuch i Cezary Kochalski

Publiczne zarządzanie strategiczne. Zasady i metody.

Barbara Kożuch

Wprowadzenie

Myślenie strategiczne stało się niezbędne w każdej współczesnej organizacji. Składa się na nie przede wszystkim zdobywanie i wykorzystywanie rzetelnej wiedzy, służącej do analizy bieżącej i przyszłej sytuacji organizacji, a zwłaszcza przewidywanie przebiegu zjawisk w warunkach nieznanych i niedostępnych badaniom oraz prognozowanie zmian w otoczeniu i zapewnienie warunków do dostosowania się organizacji do tychże.

1. Pojęcie i zasady publicznego zarządzania strategicznego

Zarządzanie strategiczne obejmuje uniwersalne sposoby, pozwalające skutecznie rozwiązywać problemy związane z funkcjonowaniem organizacji, niezależnie od ich typu. Wyodrębnienie publicznego zarządzania strategicznego [Kożuch, 2004, s. 179-216] uzasadnione jest z uwagi na specyfikę organizacji, a w szczególności ich podsystemami celów i wartości, a także odmienny charakterem interakcji, w jakie wchodzą one ze swoim otoczeniem.

Wychodząc z ogólnej definicji zarządzania strategicznego [Krupski 2007, s. 97], publiczne zarządzanie strategiczne można zdefiniować jako formułowanie lub identyfikowanie strategii organizacji publicznych oraz jej wdrażanie. Zarządzanie to obejmuje definiowanie i redefiniowanie strategii, będącej pomostem pomiędzy organizacją publiczną i jej otoczeniem. Przy tym strategia jest reakcją na dostrzeżone, przewidywane lub wyprzedzające zmiany w otoczeniu. Ponadto, zarządzanie to obejmuje procesy implementacji strategii, w których kompetencje organizacji są tak wykorzystywane, by sprawnie zrealizować sformułowane cele strategiczne.

Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych nie jest celem samym w sobie, choć w praktyce można znaleźć takie nastawienie. Będąc istotnym instrumentem sprawowania władzy, pełni ono ważne funkcje w procesach podejmowania decyzji [Denhardt 2011, s. 81-86; Denhardt 1991, s. 236, Gołębiowski 2001, s. 52-53]. Chodzi przede wszystkim o racjonalizowanie procesu decyzyjnego. Z tej perspektywy ważne jest właściwe ukierunkowanie działań przez kierownictwo organizacji, włączenie w proces planowania menedżerów wszystkich szczebli i koordynowanie decyzji dotyczących różnych przekrojów funkcjonowania organizacji, a także budowanie zdolności antycypacyjnych oraz zdolności adaptacyjno-prewencyjnych z jednej strony i kontrolowanie układu oraz struktury działań, jak również realizacji i wyników tych działań z drugiej. Ponadto istotne jest upowszechnianie oraz konkretyzacja wizji organizacji, jej rozwoju, zamierzeń strategicznych oraz dokonywanie oceny kierownictwa organizacji przez poszczególne grupy interesariuszy.

W literaturze przedmiotu przedstawiono wiele modeli zarządzania strategicznego, odnosząc je głównie do przedsiębiorstw. Różnią się one sposobem podejścia do planowania i zarządzania strategicznego. Żaden jednak z modeli nie pomija następujących etapów:

1. analiza strategiczna, koncentrująca się na oczekiwaniach interesariuszy i misji organizacji, na zasobach organizacji oraz jej otoczeniu;
2. wybór strategii, obejmujący generowanie opcji strategicznych, ocenę tych opcji oraz wybór optymalnego wariantu strategii;
3. implementacja, obejmująca planowanie zasobów niezbędnych do wdrożenia strategii, określenie koniecznych zmian struktury organizacyjnej, opracowanie systemów motywacyjnych i kontrolnych, służących realizacji strategii. [Pierścionek 1997, s. 82-85]

Planowanie i zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych zbieżne są w wielu elementach z zarządzaniem strategicznym w biznesie. Jednakże najważniejsze części składowe tego zarządzania różnią się w sposób istotny. [Bryson 1996, s. 10-13; Crow, Bozeman 1988, s. 59; Bryson, Crosby 1992, s. 281-294] Przede wszystkim należy podkreślić, iż proces planowania i zarządzania strategicznego w organizacjach publicznych i społecznych przebiega zgodnie z racjonalnością polityczną, a nie ekonomiczną. Istotę tej racjonalności dobrze ilustruje proces decyzyjny oparty na politycznej racjonalności [Bryson, Crosby 1992, s. 8-9].

Model politycznego procesu decyzyjnego, inaczej model polityczny, różni się zasadniczo od modelu racjonalnego [Lane 2009, s. 36-37], Bowiem w modelu racjonalnym, który rzadko występuje w nowoczesnym zarządzaniu publicznym, proces decyzyjny rozpoczyna się od ustalenia celów, następnie drogą dedukcji wyprowadza się z tych celów polityki, programy i działania umożliwiające osiąganie założonych celów. Podjęcie działań oznacza wdrożenie przyjętych programów. Z kolei wdrożenie programów oznacza osiągnięcie celów, czyli rozwiązanie problemów. Model ten oparty jest na założeniu, że istnieje consensus, co do celów, polityk, programów i akcji, niezbędnych dla rozwiązania określonych problemów. Zakłada również jednomyślność w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, a w nim pełną zgodę co celów i metod ich rozwiązywania.

Natomiast w modelu politycznym proces decyzyjny rozpoczyna się od zadań, które ze swej istoty pojawiają się w przypadku występowania zróżnicowanych interesów i konfliktów.

Konflikty te dotyczą takich kwestii, jak:

- cele;
- środki;
- terminy realizacji,;
- lokalizacja;
- przyczyny wprowadzonych lub projektowanych zmian;
- rozumienie roli konfliktu w organizacji itp.

Zadaniem procesu decyzyjnego jest rozwiązywanie tych konfliktów w sposób akceptowany przez partie polityczne sprawujące władzę, gdyż to im obywatele w akcie wyborczym powierzyli odpowiedzialność za sprawy publiczne. Tak powstają polityki i programy posiadające racjonalność polityczną. Z czasem bardziej ogólne polityki mogą być sformułowane w celu ukształtowania lub reinterpretacji początkowo opracowanych. Różnorodne polityki i programy docierające do różnych interesariuszy, wcale nie muszą oznaczać całkowitej zgodności. Na ogół jednak proces decyzyjny prowadzi do określonego poziomu porozumienia. Proces ten realizowany jest z dużą ostrożnością, wynikającą z trzech wzajemnie powiązanych kwestii, [Bryson, Crosby 1992, s. 8-9] tj.:

1. upewnienie się, że dana decyzja jest akceptowana przez istniejący układ polityczny, a jednocześnie jest technicznie wykonalna oraz zgodna z prawem i normami etycznymi;

2. ustalenie, że za podjętą decyzją stoi wystarczająco silna koalicja (decyzyjny model koalicji), zdolna do skutecznego poparcia i obrony przyjętych postanowień;
3. oczekiwanie, że różne opcje pozostaną aktualne przez możliwie długi czas.

Ważną cechą procesu decyzyjnego zgodnego z polityczną racjonalnością jest to, że jego rozpoczęcie nie wymaga pełnej zgodności stron, a jednocześnie występuje faktyczna zdolność dochodzenia do konsensusu lub osiągania porozumienia w toku rozwiązywania problemów. Model ten jest niezbędny dla wypracowania ustaleń, jak w najskuteczniejszy sposób rozwiązywać najważniejsze problemy, a tym samym, jak w coraz większym stopniu zaspokajać potrzeby publiczne.

Mechanizm podejmowania decyzji działa w ten sposób, że nie poszukuje się ogólnego porozumienia, gdyż z góry wiadomo, iż z powodu rozbieżności interesów, nie byłoby ono możliwe. Zamiast tego uczestnicy procesu rozpatrują konkretne propozycje rozwiązań, odnosząc je do własnych celów i wartości. Kryterium wyboru działania nie stanowi tu przyczynianie się do osiągania wcześniej z góry ustalonych celów, ale stopień zgody partnerów na taki właśnie wybór. W trakcie poszukiwania rozwiązań, decydenci ograniczają się do tych aspektów rozwiązywanego problemu, które dostrzegają i rozumieją, pomijając wiele innych. Nie są też brane pod uwagę niektóre konsekwencje poszczególnych rozwiązań, co jednocześnie ogranicza możliwości działania. Zatem brak zgody, co do identyfikacji celów i problemów oraz metod ich rozwiązywania, nie uniemożliwia realizacji procesu decyzyjnego.

Współczesne podejścia mieszczące się w modelu politycznym to:

- model koalicji;
- model kosza na śmieci;
- model prób i błędów [Hatch 2000, s. 275-277].

		CELE STRATEGICZNE	
		zgoda	niezgoda
METODY	zgoda	MODEL RACJONALNY	MODEL KOALICJI
	niezgoda	MODEL PRÓB I BŁĘDÓW	MODEL KOSZA NA ŚMIECI

Rys. 1. Modele - podejścia w podejmowaniu decyzji strategicznych
Źródło: adaptowane z: [Hatch 2002, s.274]

Model koalicji zakłada poszukiwanie rozwiązań godzących różne interesy, stąd uczestnicy tego procesu nie szukają informacji pozwalających rozwiązać problem. Model ten nazywany jest także wymianą głosów i stanowi przykład istotnych ograniczeń procesów decyzyjnych w organizacjach publicznych. Wykorzystywany jest wówczas, gdy istnieje zgoda co do samych metod, ale niezgoda w zakresie celów strategicznych.

Nazwa modelu "kosz na śmieci" nawiązuje do koncepcji procesu decyzyjnego jako pojemnika, do którego wrzuca się różne problemy i różne rozwiązania. Decyzję traktuje się w nim jako przypadkowy produkt szczególnych okoliczności, tj. przepływających przez organizacje strumieni okazji do podjęcia decyzji przez organizację i jej uczestników, którzy mogą poświęcić podejmowaniu decyzji mniej lub więcej energii oraz stru-

mieni problemów rozpatrywanych pod względem ilości energii, którą należy przeznaczyć na ich rozwiązanie.

Model prób i błędów znajduje zastosowanie w sytuacji braku zgody na określony kierunek działań i podejmowania drobnych decyzji o niewielkim zasięgu, które z czasem dają się połączyć w pełne rozwiązanie lub plan działania. Uczestnicy procesu decyzyjnego robią drobne kroki względem poprzedniej decyzji, co określane jest podejściem inkrementalnym. Model ten wykorzystywany jest w szczególnie trudnych sytuacjach braku porozumienia, zarówno w kwestii celów, jak i metod działania. Ponieważ uczestników procesu decyzyjnego łączy potrzeba rozwiązywania problemów, np. danej wspólnoty, wyrażają oni gotowość współdziałania, mimo istotnych różnic między ich stanowiskami.

W publicznym zarządzaniu strategicznym rzadko występuje pełne porozumienie w formułowaniu celów oraz problemów do rozwiązania. Dlatego też zawodzą metody i techniki nieuwzględniające racjonalności politycznej. To powoduje, iż coraz częściej w publicznym zarządzaniu strategicznym dostrzega się zalety politycznego modelu decyzyjnego.

Cechą charakterystyczną organizacji publicznych jest wchodzenie w liczne interakcje z ich otoczeniem, ze środowiskiem, w którym funkcjonują. Związki te różnią się w zależności od tego, jaki wpływ poszczególne elementy środowiska wywierają na organizacje.

Wyróżnia się następujące rodzaje środowiska organizacji publicznych [Ring 1988, s. 71-75]:

- środowisko instytucjonalne: obejmuje warunki w jakich działa organizacja; wyodrębnia się w nim narodowy i globalny kontekst polityczny, prawny, ekonomiczny, kulturowy, techniczny i technologiczny, a także edukacyjny oraz naturalny;
- środowisko operacyjne, mające bezpośredni wpływ na organizację; tworzą je inne organizacje, grupy ludzi oraz poszczególne osoby powiązane z daną organizacją; w literaturze występują pewne różnice w definiowaniu środowiska operacyjnego, ale najogólniej wystarczy zaznaczyć, że środowisko to tworzą wszystkie instytucje oraz ludzie, z którymi dana organizacja wchodzi w bezpośrednie interakcje;
- środowisko wewnętrzne: obejmuje kolektywne i jednoosobowe organy zarządzające, realizatorów programów i projektów oraz kulturę organizacyjną.

Zarządzanie strategiczne jest realizowane na trzech poziomach, tj. strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Na pierwszym z wymienionych poziomów rozwiązuje się najogólniejsze problemy zarządzania, wynikające z realizacji misji i wizji organizacji. Na drugim poziomie zarządzanie koncentruje się na konkretnych sprawach, angażując na ogół średni i wyższy szczebel zarządzania. Natomiast na poziomie operacyjnym odbywa się bieżąca realizacja zadań, wynikających z dostosowywania celów organizacji do zmian w jej środowisku.

Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym najszybciej rozwinęło się w samorządzie terytorialnym oraz w systemie edukacji, zarówno w szkolnictwie wyższym, jak i w oświacie. W upowszechnianiu nowoczesnych instrumentów zarządzania w organizacjach różnego typu największe znaczenie miały procesy integracji z Unią Europejską, co szczególnie zauważalne jest w odniesieniu do gmin, powiatów i województw.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (JST) można mówić o samorządowym zarządzaniu strategicznym. Pod tym pojęciem rozumie się formułowanie lub identyfikowanie, ale także redefiniowanie strategii JST, jej wdrażanie oraz kontrolowanie.

W literaturze przedmiotu [Ziółkowski, 2005, s. 103; Gawroński 2010, s. 31-32] podkreśla się, iż cechą tego zarządzania jest:

- współzależne ujmowanie sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej;
- efektywne wykorzystywanie głównie wewnętrznych czynników rozwoju oraz przestrzeganie zasady racjonalnego gospodarowania;
- orientacja na wyniki;
- wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju.

Zasadniczo, zgadzając się z taką charakterystyką, można ja uzupełnić o inne cechy przypisywane strategicznemu zarządzaniu publicznemu [Crow, Bozeman 1988, s. 59; Bryson, Crosby 1992, s. 281-294]:

1. reagowanie na wymogi polityki, wynikające z rosnącej złożoności środowiska zewnętrznego;
2. koncentrowanie się na problemach wywoływanych przez niedoskonałości mechanizmu rynkowego;
3. obejmowanie zasięgiem bardzo szerokiego zakresu działań, rozwiązywanie problemów na wszystkich szczeblach zarządzania;
4. preferowanie realizacji zadań w ramach programów i projektów przedsięwzięć;
5. koncentrowanie się na opracowywaniu nowych programów umożliwiających realizację przyszłego – określonego w scenariuszach rozwoju – popytu na dobra i usługi publiczne;
6. uwzględnianie jakościowych aspektów funkcjonowania organizacji;
7. dążenie do wspierania działań innych grup i organizacji.

Analiza istoty i cech strategicznego zarządzania publicznego pozwala dostrzec to, co je szczególnie wyróżnia. Przede wszystkim jest to zarządzanie kierujące się racjonalnością polityczną - nastawione na współdziałanie z interesariuszami, z nadawaniem ważnego znaczenia komunikowaniu się z nimi, wykorzystywaniem politycznego modelu decyzyjnego, reagowaniem na dostrzeżone, przewidywane lub wyprzedzające zmiany w otoczeniu.

Skuteczność wdrażania strategii związana jest z przyjęciem określonych zasad postępowania. Ogólne wskazania [Bryson 1996, s. 175-180] formułowane są następująco:

1. Proces wdrażania strategii jest wyraźnie określony zanim nastąpi realizacja kolejnych jego etapów, co ogranicza późniejsze trudności. To samo dotyczy poszczególnych etapów.
2. Istnieje konieczność opracowania dokumentacji wdrażania strategii w celu koncentrowania się na niezbędnych decyzjach, działaniach i ludziach za te działania odpowiedzialnych.
3. Wdrażanie strategii rozpoczyna się od tych zmian, które da się przeprowadzić łatwiej i szybciej.
4. W miarę możliwości wykorzystywane są zasady zarządzania programami i projektami.
5. Do ważniejszych obowiązków osób odpowiedzialnych za wdrożenie strategii należy zapewnienie: aktywności ludzi, wsparcia głównych interesariuszy, przeznaczenie odpowiedniego czasu, niezbędnych usług i innych zasobów, gwarantujących skuteczność wdrożenia strategii.
6. W implementacji typowej strategii rozwoju organizacji publicznych, tj. w organizowaniu nowych jednostek, wprowadzaniu programów, projektów, produktów lub usług, przywiązuje się uwagę do efektywnego łączenia nowych inicjatyw z już wykonywanymi operacjami.

7. We wdrażaniu strategii liczy się szybkie działanie, pozwalające uniknąć konkurowania z nowo ustalanymi priorytetami.
8. Implementacji zmian sprzyja utworzenie koalicji osób odpowiedzialnych za ich wdrożenie, ich zwolenników, w szczególności reprezentantów najważniejszych grup interesów.
9. Upewnienie się - w celu uniknięcia zakłóceń we wdrażaniu strategii - co do aktualnie realizowanej polityki państwa i warunków, w jakich to wdrażanie będzie realizowane.
10. Przewidywanie w procesie wdrażania strategii różnych rozwiązań dla możliwych kontrowersji oraz sposobów wprowadzania nowych norm i założeń.
11. Uwzględnianie prawidłowości polegającej na tym, że w procesie implementacji zmiany strategiczne prowadzą do zmiany kultury organizacyjnej.
12. Uświadamianie sobie i innym uczestnikom procesów wdrażania strategii, że proces implementacji jest jednocześnie procesem organizacyjnego uczenia się.

Jakkolwiek skuteczność wdrażania strategii zależy od bardzo wielu czynników, to za jeden z najważniejszych uznaje się specyfikę samych zmian w organizacjach publicznych. Często zwraca się uwagę, że samo postrzeganie zmian przez środowisko wewnętrzne i zewnętrzne organizacji sprzyja lub nie bezkonfliktowemu procesowi implementacji.

Do takich cech zalicza się m.in. przejrzystość procesu decyzyjnego, klarowność zmiany, oparcie jej na zrozumiałej teorii ukazującej związki przyczynowo-skutkowe, zharmonizowanie z głównymi wartościami interesariuszy, konkretność zmian, łatwość operacjonalizacji, tj. niewymaganie zbyt wielu biurokratycznych zabiegów, znacznej reorganizacji i realokacji zasobów, a także przekwalifikowania załogi; przede wszystkim zaś właściwie ujmujące kwestię ekwiwalentu za poniesiony trud.

2. Ogólne i specyficzne metody publicznego zarządzania strategicznego

W organizacjach publicznych zarządzanie strategiczne obejmuje fazy opracowywania strategii organizacji, jej implementacji i kontroli. Urzeczywistnia się je przy zastosowaniu metod znanych i pierwotnie wykorzystywanych głównie w biznesie, czyli metod ogólnych oraz metod właściwych zarządzaniu publicznemu, czyli specyficznych.

Do znanych ogólnych metod opracowania strategii należą: odgórna, oddolna, pośrednia, wzorca idealnego oraz scenariuszowa, metoda od analizy do programu. Natomiast do metod uwzględniających specyfikę zarządzania organizacjami publicznymi należy metoda aktywnego planowania strategicznego (MAPS), meątoda zarządzania zmianą strategiczną. [Kot 2003, s. 171-173; Bieniok 1997, 11-20, s. 60-87; Mikołajczyk 1995, s. 65-75; Gawroński 2010, s. 176; Bryson 1996]. Metody te zostały zaadaptowane do potrzeb organizacji publicznych.

Przykładami wykorzystywania metod zarządzania ogólnego są metody scenariuszowa, wzorca idealnego oraz metoda od analizy do programu.

Metoda scenariuszowa, w której najważniejsze jest dokładne zaplanowanie w czasie poszczególnych etapów i wskazanie wszystkich podejmowanych działań. Podstawową uwagę zwraca się na identyfikację ścieżek osiągania celów. W metodzie tej sporządza się i analizuje różne prognozy działania i trendy w procesach zachodzących w układzie wewnętrznym. Jest to metoda posiadająca cechę realizmu, często jednak postrzegana jest jako zbyt technokratyczna, ograniczająca możliwość kształtowania wizji i wyznaczanie celów do sztywnych realiów działania, co znacznie ogranicza twórczy charakter całego procesu.

Metoda wzorca idealnego polega na określeniu wzorca stanu pożądanego całego systemu i poszczególnych elementów (podsystemów), który podlega weryfikacji w stosunku do istniejącego potencjału i możliwości działania. W wyniku tego procesu powstaje najbardziej realistyczny program działania. W trakcie weryfikacji może się także okazać, że idealnego wzorca nie można zrealizować w aktualnych warunkach wyposażenia w zasoby, środki i możliwości. Może to spowodować zniweczenie procesu opracowywania strategii i zniweczenie poniesionego wysiłku.

Metoda odgórna – jest to metoda scentralizowana, w której główna rola przypada członkom naczelnego kierownictwa organizacji w zakresie inicjowania i decydowania o sposobie prowadzenia prac, przy udziale kierowników wydziałów. Rola niższych szczebli ograniczona jest jedynie do zbierania i przekazywania niezbędnych informacji w tak określonym układzie. Niedostatkiem tej metody jest niewykorzystywanie wiedzy i doświadczenia pracowników z niższych szczebli zarządzania i środowiska lokalnego. Dlatego też strategia ma charakter dokumentu zarządu, prezentującego kierunki rozwoju organizacji przez niego określone. Często jest stosowana, gdy po raz pierwszy w organizacji publicznej wprowadzane jest zarządzanie strategiczne.

Metoda oddolna pozwala na swobodny przepływ informacji i propozycji powstających na różnych szczeblach zarządzania. Członkowie wyższych szczebli pełnią rolę organizatorów procesu powstawania strategii. Metoda ta, wychodząc z założenia demokratyzacji procesu zarządzania, umożliwia wykorzystanie wiedzy i umiejętności pracowników organizacji. Ze względu na inne postrzeganie rzeczywistości od strony realnych możliwości działania niż decydenci i osoby pełniące role kierowników, propozycje pracowników mogą mieć wizjonerski charakter, bez wskazywania na sposoby ich realizacji i osiągania celów organizacji.

Metoda pośrednia – polega na powołaniu zespołu zadaniowego, np. komitetu do spraw opracowania strategii, w skład którego wchodzą pracownicy różnych szczebli struktury organizacyjnej oraz osoby spoza administracji. Stąd też końcowe ustalenia są efektem konsensusu poglądów i interesów. Dlatego też dla zapewnienia skuteczności działania komitetu musi on być zdyscyplinowany, mieć ściśle określony harmonogram prac i terminy uzyskania efektów.

Metody odgórną, oddolną i pośrednią charakteryzuje mały stopień uspołecznienia procesu opracowania strategii z tytułu bardzo małego udziału w nim uczestników procesów rozwojowych w gminie. Proces planowania jest traktowany przede wszystkim jako domena władzy.

Metoda od analizy do programu polega na analizie stanu istniejącego, jego ocenie i opracowaniu na tej podstawie programu poprawy, pozwalającego na osiągnięcie zakładanych celów. Może ona być skuteczna w przypadku jasnego określenia celu nadrzędnego i długookresowych celów strategicznych. Słabością tej metody jest to, że strategia jest zbiorem programów i działań zmierzających do poprawy poszczególnych dziedzin funkcjonowania władz i poszczególnych odcinków procesów rozwojowych, a nie stanowi kompleksowego i spójnego podejścia do zagadnień rozwoju organizacji.

Do specyficznych metod publicznego zarządzania strategicznego można zaliczyć metodę aktywnego planowania strategicznego (MAPS/GOPP) oraz cykl zarządzania zmianą strategiczną. Pierwsza z nich obejmuje założenie [Staton 1996, s. 3-40; Gawroński 2010, s. 176-177], zgodnie z którym informacje i wiedza niezbędna do opracowania strategii są rozproszone w różnych instytucjach i organizacjach oraz w umysłach lokalnych ekspertów. Dlatego opracowanie strategii powierza się zespołowi, do którego włącza się tych ekspertów, według reprezentatywności środowisk, posiadanego wykształcenia i wiedzy. Krótka charakterystyka procedury MAPS przedstawia się następująco [Staton 1996, s. 32]. Wykorzystanie metody aktywnego planowania strategicznego wy-

maga formy intensywnych, najczęściej dwudniowych warsztatów. Ich zadaniem jest doprowadzenie do konsensusu w warunkach braku dominacji indywidualnych interesów. Warsztaty odznaczają się wysokim stopniem współuczestnictwa. Poświęcone są tylko temu, co zgłaszają sami uczestnicy. Są odpowiedzią na problemy, które muszą oni rozwiązywać i pomagają określić ich cele z maksymalną dokładnością, rozpatrywane zarówno na poziomie koncepcyjnym, jak i operacyjnym. Zorganizowanie warsztatów pozwala na wyspecyfikowanie celów polityk, szczegółowych zadań oraz konkretnych działań, a także na ocenę zasadności ich podejmowania.

Zarządzanie strategiczne ma już w organizacjach publicznych ustaloną pozycję. Rozumienie jego potrzeby nie budzi kontrowersji. Etap pierwszego zastosowania zarządzania strategicznego większość organizacji publicznych ma za sobą. Obecnie zapotrzebowanie praktyków zarządzania publicznego dotyczy zarządzania w warunkach zmian.

Szczególnie dogodnym instrumentem myślenia i działania strategicznego we współczesnych organizacjach publicznych jest metoda zarządzania zmianą strategiczną. Zarządzanie to odbywa się w ramach 10-etapowego cyklu, tj. [Bryson 1996, s. 21-37]. Dla celów poznawczych poszczególne etapy są przedstawiane jeden po drugim, jednak zarządzanie zmianą strategiczną nie ma charakteru linearnego, lecz jest serią pętli, które tworzą następujące po sobie działania.

Etap I

Zainicjowanie i uzgodnienie procesu planowania strategicznego. Na etap ten składa się wynegocjowanie przez najważniejszych uczestników procesów decyzyjnych celów i zasad planowania. Wypracowane uzgodnienie dotyczy następujących elementów: celu podejmowanych wysiłków, preferowanych kroków w realizacji procesu planowania, formy i terminów składania raportów, roli, funkcji i składu komitetów (zespołów) oceniających rezultaty, np. zespołu koordynacyjnego planowania strategicznego; roli, funkcji i składu zespołu planistycznego, wyposażenia w środki niezbędne do realizacji procesu planistycznego, rejestru istniejących ograniczeń i barier.

Etap II

Identyfikacja formalnych i nieformalnych mandatów organizacyjnych. Etap ten jest bardzo ważny, gdyż okazuje się, że tylko w niewielkiej liczbie organizacji ludzie wiedzą dokładnie, jaki mają formalny mandat do wykonywania swoich zadań. Rzadko pracownicy lub urzędnicy są zaznajomieni z odpowiednim ustawodawstwem, z rozporządzeniami, umowami itp. Jeszcze mniejszy jest stopień znajomości nieformalnych mandatów, których źródła tkwią w normach kulturowych, a przede wszystkim w oczekiwaniach interesariuszy, w szczególności reprezentantów określonych środowisk, np. osób piastujących swe funkcje z wyboru.

Właściwie przeprowadzona identyfikacja mandatów organizacyjnych pozwala uniknąć trzech podstawowych błędów, a mianowicie: niewiedzy, co organizacje mają robić, a czego czynić im nie wolno; nieuzasadnionego przekonania o dobrze wypełnianych obowiązkach; przekonania o braku konieczności realizacji zadań, które nie zostały jednoznacznie określone, mimo występowania przeświadczenia, że istnieją takie zadania.

Etap III

Precyzowanie misji organizacji i preferowanych wartości. Misja oraz mandaty organizacyjne stanowią uzasadnienie dla funkcjonowania organizacji publicznych. To znaczy, że muszą istnieć wyraźnie zidentyfikowane potrzeby społeczne i polityczne, które dana organizacja stara się zaspokoić. Stąd też podstawowym założeniem funkcjonowa-

nia organizacji publicznych jest traktowanie ich jako sposobu realizacji określonych celów społecznych i politycznych, a nie celu samego w sobie.

Społeczeństwo przyjmuje istnienie organizacji za potrzebne, jeśli kierują się one akceptowanymi wartościami oraz odpowiadają potrzebom i oczekiwaniom interesariuszy. Niekonieczne przy tym jest rozumowanie w kategorii misji, która jest bardziej bliska aktywnym ludziom, związanych z organizacją. Natomiast, tzw. zwykli obywatele na ogół mówią o celach i wartościach organizacji.

Precyzowanie misji i wartości z uwzględnieniem celów i oczekiwań interesariuszy prowadzi do osiągnięcia następujących rezultatów: społecznego i politycznego uzasadnienia istnienia organizacji; wyeliminowania zbytecznych konfliktów, ustalenia pól współdziałania oraz konkurowania; inspirowania interesariuszy, głównie wewnętrznych, a także ich satysfakcjonowania; szczególnie zewnętrznych.

Etap IV

Na realizację tego etapu składa się przeprowadzenie analizy środowiska zewnętrznego - głównie użytkowników, klientów, płatników, fundatorów, członków opłacających składki, regulatorów, konkurentów, współpracowników, także źródła przewagi konkurencyjnej i kooperacyjnej, głównie kluczowe czynniki sukcesu, a ponadto – zasoby materialne i niematerialne, realizowane strategie i procesy, osiągane rezultaty. Opracowanie strategii wymaga znajomości zarówno otoczenia, jak i samej organizacji, ustalenia możliwych w przyszłości zmian w otoczeniu, ich wpływu na organizację, a przede wszystkim zdolności do właściwego reagowania na te zmiany. Taką znajomość przyszłości otoczenia i organizacji oraz ich wzajemnych interakcji zapewnia dobrze przeprowadzona analiza środowiska zewnętrznego i wewnętrznego. Na ogół rozumie się przez nią zbiór metod i działań diagnozujących otoczenie i organizację w celu zbadania obecnych i przyszłych ich stanów oraz powiązań, dla przygotowania podstaw do budowania wielowariantowych programów działania, czyli do formułowania strategii.

Współcześnie powszechne jest szerokie rozumienie analizy. Traktuje się ją jako zbiór sposobów działania właściwy ludziom i organizacjom preferującym myślenie strategiczne, a w szczególności [Gierszewska, Romanowska, 1998, s. 18] dążącym do poznania sytuacji, badania szans, wyboru celów i zasad wykorzystania zasobów w perspektywie wielu lat; stosującym techniki oraz metody analizy i syntezy umożliwiające realizację tych dążeń i gromadzenie niezbędnych do tego informacji; charakteryzującym się stanem umysłu i wolą ustawicznej zmiany obszarów i sposobów działania przedsiębiorstwa, zgodnie ze zmianą wizji przedsiębiorstwa i jego otoczenia.

Analiza zewnętrzna dotyczy obszarów, które wpływają na funkcjonowanie organizacji, a nad którymi nie ma ona kontroli. Natomiast analiza wewnętrzna odnosi się do obecnego potencjału, prowadzonej działalności i możliwości rozwojowych niezależnych od środowiska.

W ramach analizy zewnętrznej rozważane i oceniane są takie dziedziny jak: konkurencja i kooperacja, postęp techniczny, sytuacja w gospodarce krajowej i światowej, w tym kryzysy, inflacja, podatki, regulacje celne, działalność rządu itp. Określony rozwój wydarzeń w tych obszarach może otwierać nowe możliwości podejmowania i aktywizowania działań, czyli szanse; bądź pogarszać warunki oferowania usług publicznych, czyli zagrożenia.

Analiza wewnętrzna ma na celu określenie oraz ocenę materialnych i niematerialnych czynników sprzyjających rozwojowi lub utrudniających funkcjonowanie obecnie i w przyszłości.

W analizie strategicznej wyróżnia się trzy etapy:

1. identyfikowanie i analiza szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu organizacji;

2. identyfikowanie i analiza mocnych i słabych stron znajdujących się wewnątrz tej organizacji;
3. określenie pozycji strategicznej i kierunków jej rozwoju.

Cechą charakterystyczną dla organizacji publicznych jest to, że członkowie organów decyzyjnych, zwłaszcza gdy funkcje swoje sprawują na podstawie wyboru, precyzyjniej potrafią zidentyfikować szanse i zagrożenia niż etatowi pracownicy tych organizacji. Rzadko natomiast organy zarządzające i pracownicy „skanują" otoczenie, mimo że pozwala to na identyfikowanie pojawiających się trendów i minimalizowanie ewentualnego niespodziewanego ich wpływu na organizację, a przede wszystkim umożliwia wdrażanie strategicznego myślenia i działania. [Pflaum, Delmont 1988, s. 145]

Istotnym utrudnieniem analizy strategicznej jest brak precyzyjnej informacji o wynikach, rzutujący na niemożność spełniania kryteriów interesariuszy, niemożność oceny realizowanej strategii i tworzenia alternatywnych, a także na racjonalną alokację zasobów. Tymczasem właśnie analiza strategiczna przeprowadzona pod kątem oczekiwań interesariuszy stanowi punkt wyjściowy do określenia kluczowych czynników sukcesu organizacji publicznej.

Z obserwacji praktyki wynika, że organizacje publiczne i społeczne mogą odnieść sukces, gdy przestrzegają następujących dość powszechnie wskazywanych reguł działania: [Matejko 1993]:

1. liczą się z interesariuszami zewnętrznymi i wewnętrznymi;
2. są przygotowane na zmieniające się sytuacje;
3. mają jasną wizję swoich przyszłych dokonań;
4. mają kreatywne kierownictwo, nieograniczające się tylko do administrowania;
5. wykorzystują myślenie strategiczne oraz wiedzę zdroworozsądkową;
6. nie są ani przeorganizowane, ani niedoorganizowane;
7. wspierają przedsiębiorcze zachowania interesariuszy;
8. opierają działalność na trwałych, ale jednocześnie elastycznych relacjach;
9. wytwarzają klimat wzajemnego zaufania;
10. preferują atmosferę współpracy i wzajemną pomoc;

Prowadzenie analizy strategicznej jako etapu cyklu zarządzania zmianą strategiczną z punktu widzenia interesariuszy ma głębokie uzasadnienie w tym, że to oni oceniają organizację publiczną na podstawie ich własnych kryteriów, które nie muszą się pokrywać z kryteriami samooceny organizacji. Drastyczna rozbieżność pomiędzy tymi kryteriami może niekiedy doprowadzić nawet do wycofania wsparcia dla organizacji przez głównych interesariuszy.

Etap V

Kolejnym etapem jest identyfikowanie celów strategicznych, czyli takich, które wpływają na zmiany organizacyjnych mandatów, misji, wartości, poziomu i asortymentu usług oraz użytkowników, klientów i płatników, a także zmiany kosztów, źródeł finansowania, organizacji i zarządzania. [Ring 1998, s. 69-79]

Na określenie celów, będących odpowiedzią na wyzwania strategiczne składają się trzy elementy:

1. bardzo zwięzły zapis wyzwania strategicznego, najlepiej w formie pytania, na które organizacja może dać pozytywną odpowiedź;
2. wyszczególnienie determinantów realizacji tego celu, w tym ich wpływu na mandaty, misję, wartości, mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia;
3. stwierdzenie o konsekwencjach, które pojawia się w przypadku braku pozytywnej odpowiedzi na wyzwanie.

W zależności od niezbędnej reakcji menedżerów publicznych na wyzwanie strategiczne można wyodrębnić następujące rodzaje celów: te, które nie wymagają obecnych działań, ale muszą być stale monitorowane; takie, które pojawiają się na horyzoncie i prawdopodobnie będą wymagały działań w przyszłości, a może i obecnie oraz te, które wymagają natychmiastowej odpowiedzi i nie mogą być zrealizowane w ramach cyklu.

Wyzwania strategiczne [Ring 1988, s. 70-77] mają charakter strukturalny albo procesowy. W pierwszym przypadku wynikają one z utrwalonych sposobów sprawowania rządów oraz utrwalonych relacji pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Natomiast charakter procesowy mają te wyzwania, które odnoszą się do zmian w utrwalonych sposobach i relacjach lub w realizowanych politykach i procedurach.

Źródła wyzwań tkwią w środowisku organizacji publicznych, a mianowicie w:

- środowisku instytucjonalnym, obejmującym narodowy lub globalny kontekst funkcjonowania organizacji;
- środowisku operacyjnym, tworzonym przez interesariuszy zewnętrznych;
- środowisku wewnętrznym, na które składają się wszystkie elementy systemu, które organizacja w pełni kontroluje.

Dobrą ilustracją wyzwania strategicznego przed którym stoją władze wielu środowisk lokalnych, np. gminny samorząd, są problemy związane z zagospodarowaniem odpadów. Deklaratywnie wszyscy są za ich utylizacją. Jednak konkretne rozwiązania wymagają zachowania określonych procedur.

Przebieg procesu identyfikacji celów strategicznych w kolejno po sobie następujących pięciu krokach sprzyja sprawnemu procesowi zarządzania strategicznego. Są to [Ring 1988, s. 71-78]:

1. identyfikacja źródeł celów strategicznych;
2. identyfikacja kontekstu tych celów;
3. uporządkowanie informacji według zainteresowanych osób i instytucji, organizacji realizującej zadania strategiczne oraz problemu-źródła wyzwania;
4. wykorzystanie narzędzi analizy strategicznej, np. analiza interesariuszy, analiza SWOT;
5. identyfikacja celów strategicznych.

Konsekwencje identyfikowania celów strategicznych mają charakter zarówno pozytywów, jak i pewnych ograniczeń. Wśród plusów, przede wszystkim, należy podkreślić koncentrowanie się na najważniejszych kwestiach zgodnie ze znaną regułą 80/20 oraz zwracanie uwagi na problemy, a nie na odpowiedzi, co pozwala uniknąć konfliktu, który ma swe źródło w niedostatecznym zrozumieniu istoty problemu.

Pozytywem jest też wywołanie korzystnego klimatu dla przeprowadzenia zmiany. Powstaje bowiem pewne napięcie wywołane strachem i obawami przed zmianą, co musi znaleźć ujście, a odpowiednio silne napięcie sprzyja zmianie, chociaż zbyt mocneprowadzi do paraliżu organizacyjnego.

Zaakcentowania wymaga również opracowanie sposobów reagowania na wyzwania strategiczne. Zwracając uwagę na silne strony organizacji i szanse tkwiące w otoczeniu, wyzwala się optymizm i chęć działania. Jednak do najważniejszych pozytywów można tu zaliczyć uczestnictwo w procesie identyfikowania celów strategicznych, prowadzące do bardziej realnego postrzegania procesów planowania oraz rozumienia konsekwencji, jakie może ono wywoływać.

Identyfikowanie celów strategicznych ma swoje ograniczenia w tym, że zbyt realistyczne podejście do skutków planowania może z jednej strony powstrzymywać przed działaniem, a z drugiej – proces identyfikacji wyzwala obawy przed wywołaniem konfliktów, powodując niechęć do koniecznych zmian, a także wywołuje negatywne zacho-

wania: stres, złość, depresja, poczucie utraty sprawstwa i żalu; wywołanych zakresem i głębokością zmian.

Jednak przezwyciężenie „minusów" wzmacnia pozytywne zachowania organizacyjne, co ma ogromne znaczenie dla realizacji kolejnych cyklów zarządzania zmianą strategiczną.

Realizacja V etapu cyklu umożliwia menedżerom organizacji publicznych oraz członkom zespołu koordynacyjnego planowania strategicznego poznać znaczenie zrozumienia źródeł wyzwań strategicznych oraz ich istoty.

Etap VI

Strategia jest tworzona po to, by organizacja mogła sprostać wyzwaniom strategicznym. Formułowanie strategii jest zatem logicznym następstwem wcześniejszych pięciu etapów omawianego cyklu.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć znaczną liczbę definicji strategii nieraz bardzo różniących się od siebie. Interesujące jest, że na gruncie strategicznego zarządzania publicznego preferuje się bardzo szerokie ujęcie strategii. Ponadto podkreśla się, że zmiana strategiczna jest rodzajem innowacji.

Dlatego też strategia najczęściej rozumiana jako wzorzec celów, polityk, programów, działań, decyzji oraz alokacji zasobów określających, czym organizacja jest, a także co i dlaczego robi. Jest zatem przedłużeniem misji organizacji lub środowiska lokalnego. Strategia umożliwia budowę mostu pomiędzy organizacją i jej środowiskiem. Trzeba wyraźnie podkreślić, że przy takim podejściu każda organizacja lub środowisko lokalne (branżowe i inne) posiada strategię, gdyż funkcjonuje według pewnego wzorca, realizuje swoje cele według określonej logiki działania [Bryson 1996, s. 130-131].

Proces budowy strategii obejmuje realizację następujących kroków:

1. identyfikacja praktycznych możliwości realizacji wizji, pozwalających sprostać strategicznym wyzwaniom;
2. wskazanie barier realizacji tych możliwości;
3. przedstawienie propozycji realizacji zamierzeń, w tym m.in. przezwyciężenia barier;
4. identyfikacja głównych propozycji realizacji zamierzeń strategicznych;
5. opracowanie szczegółowego programu wyjaśniającego wdrożenie proponowanych rozwiązań.

Zachowanie właściwych procedur budowy strategii czyni wielce prawdopodobną skuteczność działania strategicznego, w tym opracowanie i wdrożenie skutecznej strategii.

Cechy skutecznej strategii można określić następująco:

1. technicznie sprawna;
2. politycznie akceptowalna;
3. zharmonizowana z podstawowymi kompetencjami i wartościami organizacji;
4. etyczna, moralna, zorientowana na wspólne dobro.

W zależności od poziomu zarządzania rozróżniane są cztery rodzaje strategii, przy czym każda z nich może obejmować długi lub krótki horyzont czasowy [Bryson 1996, s. 132]:

- ogólna strategia realizowana na poziomie całej organizacji;
- strategie jednostek organizacyjnych, np. wydziałów, działów
- strategie programów społecznych, usług, procesów administracyjnych lub biznesowych;
- strategie funkcjonalne, np. finansowe, zatrudnienia, systemów informacji.

Tworzeniu skutecznych strategii organizacji - niezależnie od ich typu – sprzyja przestrzeganie określonych zasad. [Gołębiowski 2001, s. 395-397] W zarządzaniu strategicznym zwraca się uwagę na to, że strategie powinny uwzględniać zmiany zewnętrznych warunków działania organizacji i stanowić racjonalną reakcję na uświadomione zmiany lub zmiany te antycypować. Powinny także pobudzać do działania, dzięki stawianiu ambitnych celów oraz zapewnieniu pełnego wykorzystania zasobów organizacji, jednakże bez zatracania poczucia realności.

Ponadto unikanie formułowania strategii radykalnie odbiegającej od realizowanej z powodzeniem w okresie poprzedzającym zmianę strategiczną pozwala na ograniczenie ryzyka w sytuacji gwałtownej zmiany uwarunkowań. Podobnie, unikanie formułowania strategii sprzecznych z wartościami i normami wyznawanymi przez większą część członków naczelnego kierownictwa i z kulturą organizacji, powoduje niższe, co prawda, tempo zmian, ale też ogranicza występowanie takiej skali sprzeciwu, która uniemożliwia ich przeprowadzenie.

Ważne przy tym jest odchodzenie od formułowania strategii, która z powodzeniem może być zrealizowana tylko w przypadku najbardziej sprzyjających warunków. Często taka strategia określana jest mianem życzeniowej. Tymczasem ważną cechą strategii jest jej odporność na występowanie okresowych niekorzystnych okoliczności.

Obecnie z uwagi na dynamikę zmian w otoczeniu niezbędne jest unikanie strategii nieelastycznych, co trzeba uznać za podstawowy wymóg współczesnego zarządzania. Umożliwia to wykonywanie manewrów dostosowawczych w zmieniających się uwarunkowaniach działania.

Etap VII

W etapie VII wykorzystywany jest plan strategiczny, posiadający na ogół pisemną formę. Stosowana jest także forma ustnego porozumienia pomiędzy głównymi decydentami, co do misji organizacji, celów strategicznych i warunków ich realizacji. Jednak pisemna forma pozwala na doprecyzowanie poczynionych uzgodnień, zapobiega zapominaniu postanowień, stanowi punkt odniesienia osiągniętych rezultatów, a także przydatna jest w komunikowaniu się ze środowiskiem organizacji. Najprostsza wersja planu strategicznego obejmuje [Bryson, Alston 1995] następujące części składowe:

1. Sformułowaną misję organizacji.
2. Mandaty organizacyjne.
3. Sformułowaną wizję organizacji.
4. Analizę SWOT.
5. Cele strategiczne.
6. Strategie: ogólną, jednostek organizacyjnych, programy, obejmujące usługi, produkty, procesy wytwarzania, a także strategie funkcjonalne.

Etap VII można uznać za właściwie zrealizowany, jeśli jego rezultatem jest oficjalna decyzja przyjęcia strategii (np. w formie uchwały organu samorządu) do wdrożenia po dokonanym przeglądzie oraz dopasowaniu strategii i planu działań oraz uzyskanie akceptacji różnych grup interesariuszy.

Etap VIII

Wyznaczenie skutecznej wizji organizacji traktowane jest jako etap opcjonalny. Ma on na celu utwierdzenie decydentów, co do przyjęcia strategii, a także umotywowanie załogi. Szczególnie ważne przy tym jest doprecyzowanie zdolności sprostania wyzwaniom strategicznym.

Wizja organizacji na ogół zawiera misję, cele i wartości, podstawowe strategie organizacji, kryteria oceny rezultatów, najważniejsze zasady procesów decyzyjnych oraz

etyczne standardy obowiązujące wszystkich jej uczestników. [Nanus 1992, s. 189-224; Bryson 1996, s. 155-159]

W krajach o utrwalonych tradycjach zarządzania publicznego, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, większość organizacji publicznych ma sprecyzowaną klarowną misję, jednak formułowanie klarownej wizji organizacji nie jest już tak powszechne.

Wizja organizacji publicznych zawiera przede wszystkim obietnicę, że organizacja będzie wspierać jej członków w dążeniu do realizacji wizji. Precyzuje kierunek działań organizacji i oczekiwane skutki, odzwierciedlając jednocześnie szlachetne idee oraz wyzwania, którym organizacja pragnie sprostać. Przy tym wszystkim wizja powinna być zwarta i inspirująca.

Wizja organizacji przyczynia się do osiągnięcia sukcesu z następujących przyczyn [Bryson 1996, s. 157-159]:

1. Z punktu widzenia członków organizacji jej wizja zawiera szczegółowe, pobudzające do działania wskazówki, przede wszystkim co do oczekiwań względem członków organizacji i informacje o ich przyczynach.
2. Wizja organizacji, pozwalając na rozróżnienie pomiędzy preferowanymi oraz niepożądanymi działaniami i ich rezultatami, prowadzi do realizacji preferowanych zadań.
3. Istnieje tym większe prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu przez organizację, w im większym stopniu wizję cechuje specyfika i realność oraz im bardziej jest ona popierana przez uczestników organizacji.
4. Proces zarządzania strategicznego uzyskuje dodatkowe wzmocnienie, gdyż porozumienie się, co do deklaracji wizji rozstrzyga o tak ważnej dla działania strategicznego kwestii, jak zasady podejmowania decyzji.
5. Wizja organizacji umożliwia klarowne spojrzenie na przyszłość albo w kategoriach zastrzeżeń, albo jej afirmacji. Stąd zarysowuje ona pożądany kształt przyszłości oraz określa siły, które już obecnie wpływają na przyszłą realizację wizji.
6. Klarowna wizja tworzy pozytywne napięcie pomiędzy rzeczywistością, jaka jest i jakaą ma być wykreowana.
7. Inspirująca wizja jest źródłem tak silnej motywacji, że jej urzeczywistnianie może być traktowane jako swoiste powołanie, a to oznacza dopływ przeogromnej energii i niezmiernie pozytywnych emocji.
8. Jasno sformułowana wizja jest pomocna w identyfikowaniu ograniczeń w procesie jej realizacji.
9. Porozumienie się w sprawie wizji sprzyja redukcji konfliktów wywołanych wprowadzaniem zmian.
10. Wizja pobudza procesy uczenia się organizacji, co między innymi pozwala uniknąć znaczących niepowodzeń.
11. Wizja wzmacnia działania uczestników organizacji, pozwala im na skuteczne zarządzanie sobą w zgodzie z wytyczonym kierunkiem działań całej organizacji.
12. Wizja organizacji daje poczucie legalności działań, ich legitymizacji, jednocześnie określając granice akceptowanych zachowań i mechanizmy samoregulacji.

Ponadto, wizja organizacji publicznej powinna być przedmiotem ciągłego zainteresowania, konsultacji i ocen, gdyż nikomu nieznana nie mogłaby przynieść organizacji żadnego pożytku.

Etap IX

Skuteczne wdrażanie strategii następuje po opracowaniu planu strategicznego. [Bryson 1996, s. 168-183] Przechodząc do rozważenia zalet skutecznej implementacji opracowanej strategii, podkreślić należy, że nie ma jednej, jedynej recepty na strategiczne zarządzanie publiczne, w tym brak jest uniwersalnego sposobu wdrażania strategii.

Prawidłowa implementacja strategii z jednej strony zapewnia osiągnięcie wytyczonego celu, a z drugiej daje możliwość uniknięcia typowych niepowodzeń. Do najczęściej spotykanych, ale możliwych do uniknięcia niepowodzeń, dość powszechnie zalicza się:

1. opór, wynikający z przekonań i podejść nieodpowiadających charakterowi wprowadzanych zmian;
2. problemy kadrowe, np. nieadekwatna liczebność załogi, nadmierne zaangażowanie w sprawy niezwiązane z wdrażaniem strategii, jako że pracownicy jednocześnie biorą udział w formułowaniu i wdrażaniu strategii oraz wykonują swoje zwykłe obowiązki;
3. niedostatecznie silne bodźce, zapewniające pożądane zachowania;
4. niedostatek zasobów, niezbędnych do wdrożenia strategii;
5. brak zasad, zasobów, ustaleń, instrumentów zarządzania, pozwalających zidentyfikować i rozwiązać problemy implementacji;
6. pojawienie się nowych priorytetów politycznych, ekonomicznych, czy też związanych z zarządzaniem organizacjami, o co w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu nie jest trudno.

Pozytywne rezultaty skutecznego wdrażania strategii z punktu widzenia liderów sprowadzić można do tego, że liderzy organizacji publicznych, jako orędownicy procesu zmian, zyskują rosnące poparcie i są w stanie identyfikować cele i zadania strategiczne oraz właściwie je adresować, a na tym właśnie polega ich główna rola. Ważne jeszcze jest prawdopodobne umocnienie ich pozycji w organizacji, czego rezultatem może być przedłużenie kontraktu, podwyższenie wynagrodzenia czy otrzymanie interesującej oferty pracy w innej organizacji. Przy tym to ostatnie może mieć negatywne skutki dla organizacji, w której pracownik nabył umiejętności zarządzania strategicznego.

Dla indywidualnych uczestników procesu implementacji zasadnicze znaczenie ma zdobywanie cennego doświadczenia, budującego wiarę w siebie. Cała organizacja z kolei zwiększa swoje możliwości co do przyszłych zadań, bowiem zdobywa odpowiednią wiedzę, doświadczenie, sprawdzone narzędzia i techniki; czyli staje się lepiej przygotowana do sprostania zmianom, które będą konieczne do przeprowadzenia w przyszłości.

Skuteczna implementacja strategii obejmuje:

1. wyznaczenie ról oraz zakresu odpowiedzialności organów, zespołów i poszczególnych osób;
2. wyznaczenie właściwych zadań i oczekiwanych rezultatów;
3. określenie właściwych etapów działań i szczegółowych kroków;
4. opracowanie harmonogramów;
5. wskazanie warunków implementacji strategii;
6. ustalenie systemu komunikowania się;
7. dokonanie przeglądu, monitorowania i etapowej korekty procedur;
8. przyjęcie procedur związanych z odpowiedzialnością za wdrożenie strategii;
9. ponowną ocenę strategii i procesu zarządzania zmianą strategiczną jako przygotowanie do następnego cyklu.

W procesie wdrażania strategii ogromne znaczenie ma budżet. W praktyce organizacji publicznych właśnie on stanowi najbardziej konsekwentnie opracowywany dokument, choć jego opracowywanie jest utrudnione z uwagi na kontekst polityczny w jakim

jest tworzony. Mianowicie, zgodnie z racjonalnością ogólną, budżet powinien być długookresowy, szeroko zakrojony i proaktywny. Natomiast z punktu widzenia polityków wybieranych na kadencję, powinien obejmować krótkie okresy, być reaktywny oraz zawierać takie dane, które ułatwiają rozliczenie się przed wyborcami.

Istotną trudność w opracowywaniu budżetu stanowi rozbieżność pomiędzy planowaniem i budżetowaniem, polegającą na tym, iż inny charakter ma planowanie dla kontrolowania oraz planowanie dla działania. O ile bowiem w kontroli wyników najważniejsze są budżety i zadania, o tyle w planowaniu działań – strategie i programy. W świetle badań połączenie w spójny i właściwie działający instrument każdej z tych par jest bardzo trudne, a przez wielu uznawane jest za niemożliwe. [Mintzberg 1994, s. 67-81; Mintzberg 2009, 192-163] Dlatego tak ważna jest wiedza, zaangażowanie i umiejętności wdrażania strategii.

Etap X

Ponowna ocena strategii [Bryson 1996, s. 37, 188-190] oraz procesu planowania i zarządzania strategicznego jako ostatni etap omawianego cyklu ma ogromne znaczenie przede wszystkim z uwagi na nieustanność zmian w życiu organizacji.

Jak już zaznaczono, w zarządzaniu strategicznym nie ma dwóch identycznych sytuacji, a zatem nie mogą istnieć sztywne zalecenia, co do zarządzania zmianą strategiczną. Niewątpliwie jednak konieczna jest znajomość zasad zarządzania i wiedza o procedurach, które w sposób elastyczny trzeba wykorzystywać w konkretnych rozwiązaniach.

Poddając ponownej ocenie proces planowania i zarządzania strategicznego należy wskazać jego mocne i słabe strony oraz oznaczyć obszary modyfikacji tego procesu w celu jego doskonalenia.

Ostatni etap może być jednocześnie wstępem do kolejnego cyklu, jeśli planowanie i zarządzanie strategiczne znajduje się w instrumentarium zarządzania daną organizacją. Jeśli nie, ponowna ocena strategii powinna stanowić odrębny etap.

Korzyścią przeprowadzenia etapu X jest upewnienie się, czy zinstytucjonalizowany proces zarządzania zmianą strategiczną pozwala na skuteczne rozwiązywanie problemów zarządzania. Jednym z ważniejszych źródeł jest tu informacja zwrotna od interesariuszy. Inną korzyścią jest uzyskanie pewności, czy w praktyce strategia jest tak dobra, jak jej koncepcja.

Najważniejszym jednak rezultatem jest uzyskanie dodatkowej energii, woli oraz idei przeprowadzania zmian strategicznych. Proces ponownej oceny jest dopasowywaniem narzędzia, jakim jest I-etapowy cykl, do potrzeb zarządzania konkretną organizacją publiczną.

3. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że skuteczność i ekonomiczność organizacji publicznych łatwiej jest osiągnąć, gdy menedżerowie publiczni mają wiedzę o znaczeniu zmian w życiu każdej współczesnej organizacji oraz że instrumentarium zarządzania publicznego może być przydatne w praktyce zarządzania organizacjami zorientowanymi na zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Innymi słowy, wykorzystanie planowania i zarządzania strategicznego poprawia jakość decyzji podejmowanych przez menedżerów organizacji publicznych.

Należy zatem zgodzić się z poglądem, iż dokonywane próby aplikacji metod i technik biznesowych, nawet po uwzględnieniu różnic kulturowych, nie przynoszą pożądanych rezultatów. W bardzo wielu przypadkach bowiem okazywało się, iż transfer metod zarządzania zmianą strategiczną z jednego sektora do drugiego był niemożliwy, gdyż nie

zapewniał połączenia rozwiązania strategicznych problemów funkcjonowania organizacji z odpowiednimi strategicznymi podejściami. Natomiast cykl zarządzania zmianą strategiczną, uwzględniający specyfikę działalności organizacji publicznych jest dobrym instrumentem publicznego zarządzania strategicznego. Potwierdziła to praktyka zarządzania w Urzędzie Miasta Poznania.

Do najważniejszych korzyści tej metody można zaliczyć koncentrowanie się na mandatach organizacyjnych oraz na specyfice relacji pomiędzy organizacjami publicznymi oraz ich interesariuszami oraz wysoki stopień uspołecznienia procesu formułowania i wdrażania strategii.

W Polsce metoda ta należy do mało rozpoznanych. W praktyce bowiem dominuje wprowadzanie niewielkich zmian jako adaptowanie do potrzeb tych organizacji zasad zarządzania strategicznego, wypracowanych dla przedsiębiorstw. Ta okoliczność jest jednym z głównych ograniczeń skutecznego zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce.

Literatura

1. Bieniok H. i Zespół, *Metody sprawnego zarządzania*, AW Placet, Warszawa 1997.
2. Bryson J.M., *Strategic planing for public and nonprofit organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1996.
3. Bryson J.M., Alston F.K., *Creating and Implementing Your Strategic Plan*, w: *A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 1995 (cyt. za Bryson J.M., *Strategic planing for public and nonprofit organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1996).
4. Bryson J.M., Crosby B.C., *Leadership for the common good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1992.
5. Crow M., Bozeman B., *Strategic Public Management*, w: Bryson J.M., Einsweiler R.C. (red.), *Strategic Planning. Threats and Opportunities for Planners, American Planning Association*, Chicago 1988.
6. Denhardt R.B., *Public administration: an action orientation*, Brooks/Cole Publishing, Wadsworth 1991.
7. Denhardt R.B., *Theories of Public Organisations*, Wadsworth, Boston 2011.
8. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
9. Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1998.
10. Gołębiowski T., *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola* Difin, Warszawa 2001.
11. Kot. J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wyd. UŁ, Łódź 2003.
12. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa 2004.
13. Krupski R., *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody*, AE, Wrocław 2007.
14. Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, WN PWN, Warszawa 1995.
15. Nanus B., *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organisation. Josey-Bass Publishers*, San Francisco, 1992.
16. Pierścionek Z., *Strategie rozwoju firmy*, WN PWN, Warszawa 1997.
17. Pflaum A.M., Delmont T.J., *External Scanning – A tool for Planners*, w: Bryson J.M., Einsweiler R.C. (red.), *Strategic Planning. Threats and Opportunities for Planners, American Planning Association*, Chicago 1988
18. Ring P.S., *Strategic Issues: What Are They and From Where Do They Come?*, w: Bryson J.M., Einsweiler R.C. (red.), *Strategic Planning. Threats and Opportunities for Planners, American Planning Association*, Chicago 1988.

19. Staton M., *Science Park Evaluation and Goal Oriented Project Planning*, w: Guy K., Science Park Evaluation Handbook, Technopolis, 1996 (098a_evalmeth_final_MAPS-GOPP.pdf dostęp: 29.08.2011)
20. M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, w: A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.

Zarządzanie miastem – podstawy teoretyczne

Aleksander Noworól

Wprowadzenie

Rozdział poświęcony jest teoretycznemu ujęciu pojęcia „zarządzanie miastem". Odnosi się on do problematyki zmian we współczesnym rozumieniu geografii ekonomicznej i polityki miejskiej. Na tle szerszej koncepcji zarządzania publicznego i węższej – zarządzania terytorialnego wskazuje się specyfikę zarządzania miastem, sytuując je pomiędzy szeroko rozumianym zarządzaniem publicznym, a wąskim, odnoszącym się do funkcjonowania urzędów i organizacji publicznych, pojęciem zarządzania w administracji publicznej. Definiowanie zarządzania miastem wymaga przy tym przedstawienia instrumentów właściwych dla programowania, organizowania i wdrażania polityk publicznych.

1. Przesłanki rozwoju społeczno-gospodarczej, determinujące zarządzanie miastem

Rozwój terytorialny w aspekcie Raportu Banku Światowego 2009

Raport Banku Światowego 2009 nosi tytuł *Przekształcanie geografii ekonomicznej – World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography* (The World Bank, 2009) i faktycznie – wnosi nowe spojrzenie na szereg zagadnień związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym. Dotyczy to szczególnie zakwestionowania – oczywistej w powszechnym odczuciu – prawidłowości, że wzrost gospodarczy powinien następować równomiernie w przestrzeni. Raport Banku Światowego 2009 (zwany dalej Raportem) stawia tezę, że równomierny rozkład przestrzenny wzrostu oznacza jego zahamowanie, a nie ograniczenie biedy. Ma to niezwykle istotne znaczenie dla tego, czym jest w dzisiejszej rzeczywistości miasto wraz z otaczającym je obszarem, co z kolei znacząco wpływa na współczesne rozumienie zarządzania nim.

Raport analizuje problemy w trzech skalach przestrzennych: lokalnej, odpowiadającej skali obszaru metropolitalnego dużego ośrodka miejskiego; krajowej oraz międzynarodowej (regionalnej w wymiarze kontynentalnym). Raport zawiera obszerną analizę procesów rozwojowych współczesnego świata. Z analizy tej wynikają następujące główne wnioski. Mieszkańcy slumsów liczą już dziś ok. miliarda, lecz nie hamuje to wzrostu populacji miast. Miliard ludzi mieszka w zapóźnionych obszarach krajów rozwijających się, nie korzystając z efektów globalizacji. Bieda i wysoka śmiertelność utrzymuje się wśród miliarda mieszkańców Ziemi, pozostających bez dostępu do światowych rynków; podczas gdy inni rozwijają się i żyją w coraz lepszych warunkach. Efektem spojrzenia na owe trzy – częściowo pokrywające się z sobą miliardy mieszkańców Ziemi – jest często przekonanie, że wzrost gospodarczy musi być przestrzennie zrównoważony. Przesłanie Raportu jest jednak inne. Raport odrzuca założenie potrzeby przestrzennego równoważenia rozwoju gospodarczego. Co więcej – równomierny rozkład przestrzenny wzrostu oznacza jego zahamowanie, a nie ograniczenie biedy. Przedstawione w Raporcie analizy występujących na świecie zjawisk wzrostu gospodarczego oraz obszarów wykluczenia i biedy w skali globalnej, potwierdzają, że rozwój gospodarczy jest dziś rzadko zrównoważony przestrzennie. Prowadzone w wymienionych skalach geograficznych badania prowadzą do konkluzji, że przestrzenne nierówności w dochodach i produkcji, zaobserwowane w różnych częściach świata, są nieuniknione, a próba wyrówna-

nia – w skali geograficznej – poziomu wzrostu, obarczona jest ryzykiem porażki. Próba równomiernego rozprzestrzenienia wzrostu eliminuje nie biedę, lecz szanse rozwojowe. Wyzwaniem dla rządów i samorządów jest więc wspieranie nierównomiernego przestrzennie wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym wyrównywaniu standardów życia. Integracja ekonomiczna polega na zbliżeniu – w sensie gospodarczym – terytoriów zapóźnionych i wiodących. Wiąże się to – w rozumieniu Raportu – z trzema aspektami rozwoju, które kryją się pod pojęciami: „urbanizacji", „rozwoju terytorialnego" oraz „integracji regionalnej" (w skali kontynentalnej).

Zdaniem autorów Raportu, w kontekście opisywanej problematyki, kluczowe znaczenie ma „urbanizacja", rozumiana jako rozwój miast. W tym sensie jest ona koniecznym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego. Odnosi się to głównie do wymiaru lokalnego, ale ma konsekwencje dla wszystkich skal rozwoju. W Raporcie wyróżnia się trzy poziomy urbanizacji: początkową, charakteryzującą tereny w przewadze wiejskie; pośrednią oraz zaawansowaną, typową dla obszarów o wysokiej gęstości struktur miejskich.

Kolejne dwa aspekty rozwoju pośrednio też wiążą się z urbanizacją. Pierwszy z nich - „rozwój terytorialny", Raport odnosi do możliwego i najkorzystniejszego rozkładu w przestrzeni kraju różnych form aktywności gospodarczej. Celem jest wykorzystanie zastanych atutów i stworzenie odpowiednich powiązań terenów o różnym poziomie rozwoju. Drugi - „Regionalna integracja" odnosi się do problematyki dostępu krajów rozwijających się do rynków zagranicznych, tak w skali sąsiedzkiej, jak i globalnej. Środki tak opisanej integracji zakładają wykorzystanie dwóch kierunków działań prorozwojowych. Pierwszym z nich jest „produkcja" - aktywność gospodarcza, która staje się coraz bardziej przestrzennie skoncentrowana, głównie w miastach. Kolejną formą działania władz powinno być tworzenie „polityk publicznych", ukierunkowanych na zapewnianie podstawowych standardów życia, w miarę wyrównanych w przestrzeni. Tak więc naczelną ideą Raportu jest zaproponowanie paradygmatu rozwoju polegającego na tym, że aktywność gospodarcza koncentruje się, podczas gdy standardy życia - zbliżają się do siebie (niezależnie od lokalizacji w przestrzeni).

W Raporcie podkreśla się, że jednostki terytorialne funkcjonują i rozwijają się właściwie wtedy, gdy promują przekształcenia wzdłuż trzech *„wymiarów"* geografii ekonomicznej:

- większej „gęstości" rosnących i rozwijających się miast;
- krótszych „odległości" pozwalających sile roboczej i przedsiębiorcom migrować ku miejscom zagęszczenia aktywności gospodarczej (praktycznie – ku miastom) i kontaktować się ze sobą;
- rzadszym „podziałom", związanym z obniżaniem przez kraje ich „granic gospodarczych", co umożliwia wchodzenie na rynki światowe, by wykorzystać efekt skali i możliwość handlu wyspecjalizowanymi produktami.

W konsekwencji, wyzwaniem dla rządów i samorządów jest *integracja ekonomiczna*, polegająca na „zbliżeniu" – w sensie gospodarczym – terytoriów zapóźnionych i terytoriów wiodących. Owa integracja może nastąpić dzięki uwolnieniu rynkowych sił: aglomeracji, migracji oraz specjalizacji. Rządy powinny przywiązywać wielką wagę do rynków: przestrzeni (nieruchomości), pracy (siły roboczej) oraz produktów (towarów). Miasta, a szczególnie ośrodki metropolitalne, odgrywają w tym systemie kluczową rolę.

Intensyfikacja i zagęszczenie przestrzenne rozwoju lokalnego wynikające z opisanego stanowiska, wymagają dziś wykreowania powszechnej akceptacji dla dwóch głównych celów zarządzania miastem. Pierwszym z nich jest *reurbanizacja* znacznych obszarów miast, powiązana z polityką kontroli nad procesami suburbanizacji. Wtórna urbanizacja wiąże się przy tym bezpośrednio z rewitalizacją miejską, obejmującą interwencje

na terenach poprzemysłowych oraz regenerację społeczną i gospodarczą zdegradowanych śródmieść i pauperyzujących się, a niekiedy niszczejących, powojennych osiedli mieszkaniowych. Koncentrowanie działań prorozwojowych na obszarach wcześniej zagospodarowanych (tzw. *brownfields' development*) przynosi szereg korzyści. Zaliczyć do nich należy:

- ograniczanie ingerencji w środowisko naturalne poprzez intensywne wykorzystanie zagospodarowanych wcześniej terenów (korzyść dla środowiska);
- zwiększenie zwartości miasta, co wiąże się z wykorzystaniem istniejących sieci miejskich oraz niższym, niż w przypadku ekstensywnego zagospodarowania, kosztem zarządzania infrastrukturą komunalną (korzyść dla budżetu publicznego);
- szansę na integrację społeczną i wyrównywanie standardów życia osób zamieszkałych w terenach dotkniętych zjawiskami kryzysowymi (korzyść społeczna).

Kolejnym wyzwaniem rozwoju skoncentrowanego w ośrodkach miejskich jest – w dobie globalizacji – zakorzenienie procesów zmian w wartościach endogenicznych obszaru, kraju czy kontynentalnego regionu. Tereny zurbanizowane upodabniają się do siebie, szczególnie w aspekcie kulturowym. Taka unifikacja obniża konkurencyjność miast i obszarów metropolitalnych, na którą coraz bardziej składa się wizerunek i lokalna czy narodowa specyfika. Specyfika ta wiązać się powinna ze specjalizacją działalności gospodarczej. Walory kulturowe i zakorzenienie w cechach społeczności lokalnych to potencjalne podstawy uzyskania przewag konkurencyjnych, pod warunkiem, że zostaną one zidentyfikowane i przekształcone w specjalizację powiązaną z innowacyjnymi rozwiązaniami ekonomicznymi i społecznymi. Tak więc celem działania władz publicznych powinno być kreowanie endogenicznych wizji przyszłości terenów identyfikujących lokalne zasoby, walory i własne ścieżki rozwoju.

2. Sytuacja miast i polityka miejska

Miasta stają się głównymi ośrodkami i jednocześnie motorami rozwoju. W miastach też koncentrują się wszelkie braki w sferze rozwoju niezrównoważonego. [*Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjęta z okazji spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.*] Sytuacja taka występuje powszechnie i jest również charakterystyczna dla Polski. Rządowy raport dotyczący polityki miejskiej wskazuje główne problemy niezrównoważonego rozwoju polskich miast. [*Polityka miejska państwa, cele, priorytety, instrumenty, 2009*] Problemy te, zdaniem autorów wymienionego raportu, wynikają z historycznych zaszłości, zapóźnienia cywilizacyjnego kraju, braku wystarczających środków na ich rozwiązanie oraz niesprawności rynków nieruchomości, pogłębionych niedostosowanym do potrzeb gospodarki rynkowej system regulacyjno-finansowym.

3. Diagnoza sytuacji miast w Polsce

Warto przypomnieć główne elementy diagnozy sytuacji miast, które obejmują takie zjawiska, jak:

a) w sferze przestrzennej i w transporcie:
- niekontrolowana urbanizacja;
- nieład architektoniczny i przestrzenny;
- niska kultura budowlana;

- utrwalanie niekorzystnych podziałów własnościowych gruntów budowlanych w obszarach zurbanizowanych;
- spekulacja gruntami i nieefektywne wykorzystywanie terenów w strefie centralnej;
- wysoka energochłonność miast;
- niekontrolowane zabudowywanie wzdłuż głównych dróg;
- nienadążanie z realizacją infrastruktury technicznej za rozwojem zabudowy;
- niski standard usług transportu zbiorowego w wyniku stosowanych wadliwych norm napełnienia pojazdów, częstotliwości kursowania, jakości taboru i degradacji infrastruktury (tory);
- niedostateczne uprzywilejowanie transportu zbiorowego (tramwaj, autobus) w obszarze śródmiejskim i w kluczowych korytarzach;
- brak sprawnych węzłów przesiadkowych integrujących różne środki transportu;
- w sferze funkcjonowania systemów regulacyjnych i finansowych;
- niska kultura prawna społeczeństwa;
- brak wyważenia interesów prywatnych i publicznych w systemach regulujących rynek nieruchomości pod kątem zasady zrównoważonego rozwoju miast;
- niespójny system regulacyjno-bodźcowy w sferze ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego dla rozwoju społeczno-gospodarczego;
- brak w gospodarce przestrzennej adekwatnych powiązań między systemem regulacji służących ochronie interesów publicznych, a instrumentami ekonomicznej stymulacji do ich respektowania, a w tym: brak opłat za skutki środowiskowe rozlewania się zabudowy, wadliwe skonstruowany system podatków od nieruchomości sprzyjający irracjonalnym społecznie i patologicznym zachowaniom lokalizacyjnym i inwestycyjnym;
- niedostosowana elastyczność zasad zagospodarowania w strefie centralnej wobec potrzeby wprowadzania nowych, wysoce zmiennych funkcji i brak adekwatnych instrumentów sprzyjających efektywnemu wykorzystaniu obszarów strefy centralnej;
- niedostatek obowiązku planistycznego i przymusowej reparcelacji gruntów budowlanych, sprzyjający utrwalaniu niekorzystnej struktury podziałów własnościowych;
- długotrwałość procesu inwestycyjnego, wynikająca z długotrwałych i niespójnych procedur prawnych i narastającej patologii biurokratycznej;
- brak adekwatnych instrumentów do prowadzenia skutecznej zintegrowanej polityki transportowej w aglomeracjach.

b) w sferze funkcjonowania systemu planowania przestrzennego:

- niestabilność prawa w dziedzinie gospodarki przestrzennej;
- brak w praktyce planistycznej standardów urbanistycznych chroniących interesy społeczne;
- tendencja do ograniczania partycypacji społecznej w procesach planowania wraz z brakiem narzędzi do artykulacji zbiorowych interesów w tych procesach;
- nierespektowanie i podważanie ustaleń planu ze strony inwestorów;
- brak zatwierdzonych planów miejscowych jednoznacznie przesądzających koncepcje rozwoju przestrzennego i systemu transportowego;

- brak zdecydowanych działań w zakresie polityki parkingowej, w tym rozszerzania strefy płatnego parkowania oraz stosowania normatywów parkingowych w planach zagospodarowania przestrzennego.

c) w sferze społecznej:
- pogłębianie się polaryzacji społecznej i przestrzennej miast;
- niska aktywność społeczna w procesach definiowania lokalnych polityk oraz w tworzeniu prawa miejscowego w szczególności w sferze przestrzennej;
- wyludnianie się stref centralnych miast;
- braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych w infrastrukturę społeczną;
- nadmierne nasilanie się dobowych przemieszczeń ludności między strefą zewnętrzną i wewnętrzną miast;
- gettoizacja przestrzeni w miastach;
- słabości systemu komunikowania się władz ze społeczeństwem, przejawiające się w protestach różnych środowisk przeciwko praktycznie wszystkim inwestycjom transportowym (zwłaszcza drogowym), powodujące odstąpienie od realizacji planowanych od lat projektów. [Polityka miejska państwa – cele, priorytety, instrumenty, 2009]

Na tle wymienionych problemów, polityka miejska państwa to zestaw strategicznych działań, podejmowanych przez rząd zwłaszcza w sferze legislacyjno regulacyjnej, we współpracy z samorządami regionalnymi i miejskimi oraz podmiotami mogącymi i chcącymi współdziałać z wymienionymi organami władzy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Działania te mają na celu zrównoważony rozwój miast w wymiarze zarówno przestrzennym, jak i społeczno-gospodarczym, a zwłaszcza zrównoważone kształtowanie ich struktury przestrzennej, rewitalizację obszarów zdegradowanych i reurbanizację wielkich osiedli mieszkaniowych, ochronę dziedzictwa kulturowego i systemów przyrodniczych oraz zrównoważony rozwój i funkcjonowanie transportu.

4. Cele polityki miejskiej

W wymienionym kontekście *cele polityki miejskiej* obejmują zrównoważony rozwój miast w wymiarze zarówno przestrzennym, jak i społeczno-gospodarczym. Oznacza to zrównoważone kształtowanie wymienionych wyżej:
- struktury przestrzennej miast;
- rewitalizację obszarów zdegradowanych;
- reurbanizację wielkich osiedli mieszkaniowych;
- ochronę dziedzictwa kulturowego i systemów przyrodniczych;
- zrównoważony rozwój i funkcjonowanie transportu.

Podobnie wśród podstawowych obszarów polityki urbanistycznej wskazać należy:
- kształtowanie zrównoważonej struktury przestrzennej miast;
- rewitalizację zdegradowanych obszarów miast oraz rewitalizację i reurbanizację wielkich osiedli mieszkaniowych;
- ochronę wartości kulturowych i przyrodniczych środowiska miejskiego;
- zrównoważony rozwój transportu w miastach.

Jak wynika z zamieszczonej powyżej diagnozy sytuacji miast oraz sposobu ukierunkowania polityki miejskiej, zarządzanie miastem wymaga złożonych działań i wielokierunkowych interwencji, w których istotnym, a czasem decydującym, czynnikiem podejmowania decyzji, zasobem i tworzywem jest przestrzeń.

5. Terytorializacja polityki społeczno-gospodarczej

Uwzględnianie przestrzeni w zarządzaniu zmienia swój status. W tradycyjnie funkcjonującym ujęciu oddziela się problematykę społeczno-gospodarczą od kwestii przestrzennych, pozostawiając urbanistom rysowanie „pięknych obrazów", niekoniecznie skutkujących zmianami w sferze realnej. W przyjętej w 2010 r. Strategii „Europa 2020" jednym z trzech priorytetów uczyniono „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną." [*EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010] Ów terytorialny aspekt spójności znajduje szersze rozwinięcie w dokumencie Unii Europejskiej pt. *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, zaakceptowanym przez Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku w dniach 24/25 maja 2007 r. „Agenda…" zakłada wspieranie policentrycznego rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej w celu lepszego wykorzystania dostępnych zasobów w europejskich regionach. Istotnym aspektem „Agendy…" jest idea solidarności terytorialnej, polegającej na zapewnianiu lepszych warunków życia i jego wyższej jakości przy zachowaniu równych szans i ukierunkowaniu na potencjał regionalny i lokalny, niezależnie od miejsca zamieszkania. Samo pojęcie „spójności terytorialnej", rozumiane jest jako stały, oparty na współpracy proces angażujący różnych uczestników i interesariuszy rozwoju terytorialnego na szczeblu politycznym, administracyjnym i technicznym. Współpracę tę determinują uwarunkowania historyczne, kulturowe, a także instytucjonalne. Polityka spójności UE winna zatem wychodzić naprzeciw potrzebom i uwarunkowaniom terytorialnym oraz wyzwaniom geograficznym i możliwościom regionów i miast. [*Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, 24/25 maja 2007*]

Spójność terytorialna staje się stałym elementem polityki rozwoju UE i od grudnia 2009 r. po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego stała się jedną z podstawowych zasad UE. Priorytety terytorialne dla rozwoju Unii Europejskiej obejmują m.in. następujące zagadnienia, które odnoszą się także do skali intraregionalnej:

- tworzenie nowych form partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi;
- wspieranie regionalnych klastrów (gron) konkurencyjności i innowacji;
- wzmocnienie struktur ekologicznych oraz zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju.

Opisywana zmiana podejścia wyeksponowana została także w najważniejszym krajowym dokumencie determinującym procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem jednostek terytorialnych – *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* (KSRR). Celem strategicznym polityki regionalnej, określonym w KSRR jest efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych. [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, 2010, s. 5] W konsekwencji, założeniem KSRR jest ograniczenie sektorowego sposobu uprawiania polityki rozwoju, m.in. poprzez zwiększenie możliwości koordynacji działań oraz uelastycznienie samodzielnych decyzji samorządów terytorialnych. Zawarte w KSRR cele i mechanizmy wdrożeniowe są przy tym spójne z rozwiązaniami proponowanymi w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), co wynika z wprowadzenia zintegrowanego systemu rozwoju i współzależności polityki regionalnej z polityką przestrzenną, która określa ramy dla polityk posiadających wpływ terytorialny.

KSRR porównuje stary i nowy paradygmat polityki regionalnej, który w odniesieniu do wymiaru terytorialnego zakłada przejście od rozumienia jednostki terytorialnej jako tworu homogenicznego, bez uwzględniania wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności oraz przy prymacie podejścia sektorowego, ku podejściu terytorialnemu we wszystkich działaniach rozwojowych. Obejmuje to: dostrzeganie różnorodności, silną koordynację, zarządzanie wielopoziomowe, a także stosowanie zintegrowanych programów dedykowanych obszarom strategicznej interwencji. Podejście takie wymaga od wszystkich podmiotów publicznych i ich partnerów, by w strategiach rozwoju uwzględniali szeroki zakres bezpośrednich i pośrednich czynników wydajności, skupiali się na endogennych cechach terytorialnych (zamiast egzogennych inwestycjach i transferach). [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, 2010, s. 15] Wśród podstawowych zasad polityki regionalnej KSRR wymienia zintegrowane podejście terytorialne. Dotyczyć ma ono lepszego wykorzystania ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów, w tym zasobów ludzkich oraz specjalizacji terytoriów w regionach o różnym poziomie rozwoju.

6. Zarządzanie miastem jako dziedzina zarządzania terytorialnego

Zarządzanie publiczne, jako dziedzina nauk o zarządzaniu

Problematyce zarządzania miastem i zarządzania terytorialnego autor poświęcił wiele publikacji [Noworól, 1998, 2009 2010]. W tekstach tych uwzględniono szereg przesłanek teoretycznych, które syntetycznie przedstawiono w dalszej części rozdziału.

Według B. Kożuch: „Zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego." [Kożuch, 2004, s. 59] B. Kożuch wyszczególnia zakres zarządzania publicznego według kryterium dziedzin życia społeczno-gospodarczego, wyróżniając:

1. zarządzanie w sferze gospodarczej (infrastruktura dla działalności gospodarczej, zarządzanie finansami publicznymi, zarządzanie produkcją – utrzymywanie sektora przedsiębiorstw państwowych i komunalnych;
2. zarządzanie bezpieczeństwem publicznym;
3. zarządzanie zdrowiem publicznym;
4. zarządzanie edukacją;
5. zarządzanie kulturą.

Jednostka terytorialna, jako organizacja terytorialna

Zarządzanie jest procesem, który zachodzi w organizacji. W celu zdefiniowania pojęcia zarządzania terytorialnego trzeba podjąć próbę określenia rodzaju organizacji, do której to pojęcie się odnosi. Za J. Stonerem, R. Freemanem i D. Gilbertem przyjmijmy, że – w sensie ogólnym – *organizacja* to „dwie lub więcej osób współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów". [Stoner, Freeman i Gilbert, 2001, s. 619] Warto przypomnieć w tym miejscu, za B. Kożuch, trzy następujące znaczenia pojęcia organizacji:

- znaczenie czynnościowe, odnoszące się do czynności organizowania; organizacja to tworzenie lub przekształcanie zorganizowanych całości, a więc sam proces organizowania;

- znaczenie atrybutowe, stanowiące, że organizacja to pewien szczególny rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości; organizacja w ujęciu atrybutowym jest rezultatem zorganizowania, a sposób powiązania części odzwierciedlone są w strukturze organizacyjnej;
- znaczenie rzeczowe, wprowadzone przez T. Kotarbińskiego, według którego organizacja to pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej własnych elementów; organizacja to rezultat organizowania. [Kożuch, 2007, s. 79-81]

W kontekście powyższych ujęć o charakterze teoretycznym warto doprecyzować wprowadzone przez autora pojęcie organizacji terytorialnej. Jej zdefiniowanie wymaga wcześniejszego określenia pojęcia terytorium, oznacza ono w pierwszym rzędzie pewną, określoną fizycznie przestrzeń. W przestrzeni tej zachodzą rozmaite zjawiska, które można uporządkować w różny sposób. Autor skłania się do rozumienia złożoności i zależności zjawisk terytorialnych w postaci systemu, który – za L. von Bertalanffym – rozumiany być powinien, jako całość składająca się z części pozostających „w stanie interakcji". [Bertalanffy von, 1984, s. 48] Ogólnie – system to układ elementów o określonej strukturze, będący uporządkowaną logicznie całością. Terytoria mogą przy tym być traktowane jako tzw. systemy otwarte, w tym sensie, że „otwierają się" na otoczenie i dla przetrwania muszą znajdować się w odpowiedniej z tym otoczeniem relacji. Właśnie dzięki otwartości systemy żywe posiadają możliwość samoregulacji i względnej stabilności w zmiennym otoczeniu, co wiąże się m.in. z ujemną entropią (negentropią). [Bertalanffy von, 1984, s. 156, Morgan, 2002, s. 48-49]

Uwzględniając powyższe, a także inne ujęcia teoretyczne, autor zaproponował we wcześniejszych publikacjach, aby terytorium – jako środowisko życia człowieka – pojmować jako system zależności obejmujący następujące cztery elementy składowe – podsystemy:

- środowisko przestrzenne (materię nieożywioną i ożywioną), które posiada aspekty: geometryczny, techniczny, środowiskowy – przyrodniczy i estetyczny, etc.;
- kapitał ludzki – „człowieka", który – jako fenomen – posiada aspekty: zdrowotny, psychologiczno-społeczny, artystyczny, religijny, etc.;
- kapitał organizacyjny – związki pomiędzy ludźmi oraz między ludźmi i środowiskiem przestrzennym, które posiadają aspekty: technologiczny, informacyjny, polityczny i społeczny i ekonomiczny;
- zarządzanie systemem terytorialnym, jako szczególny element składowy podsystemu „kapitał organizacyjny". [Noworól, 2007, s. 20-21]

Rozpatrując podsystem zarządzania systemem terytorialnym wyróżnić zatem można organizację terytorialną. Dla organizacji takiej prawdziwe są trzy warunki:

- podstawowy obszar działania organizacji terytorialnej stanowi jednostkę podziału terytorialnego, stworzoną w celu wykonywania administracji publicznej;
- zespół osób tworzących organizację terytorialną stanowi wspólnotę obywateli zamieszkujących określone terytorium;
- podstawą działania wspólnoty terytorialnej jest struktura stosunków, wynikających z aktów prawnych, określających system wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju i funkcjonowania.

Organizacją terytorialną będą więc jednostki podziału terytorialnego kraju: województwo, powiat, gmina, a także – państwa i Unia Europejska.

Wskazać można następujące atrybuty organizacji terytorialnej funkcjonującej w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawa i wolnego rynku:

- własne, określone ściśle terytorium;

- osobowość prawna, jako wyraz podmiotowości wspólnoty terytorialnej;
- demokratycznie wybierane władze, jako podstawa systemu zarządzania;
- budżet (a w nim – dochody własne) i własny majątek, jako instrument zarządzania;
- zadania publiczne, jako realizacja potrzeb wspólnoty przez procesy animowane przez władze polityczne oraz administrację publiczną.

Można przyjąć, że jednostka terytorialna powołana do wykonywania administracji publicznej stanowi zasób przestrzenny, demograficzny i organizacyjny (społeczno-gospodarczy), który dzięki temu, że jednostka ta jest zarazem organizacją – uzyskuje wewnętrzną strukturę stosunków i zależności, a –w konsekwencji – tożsamość. Miasto traktowane będzie zatem, jako jeden z przykładów organizacji terytorialnej.

Zarządzanie terytorialne – próba definicji

Autor rozumie zarządzanie terytorialne, jako zarządzanie organizacjami terytorialnymi w opisanym powyżej rozumieniu. A zatem, zarządzanie terytorialne (zarządzanie organizacjami terytorialnymi) to jeden z podsystemów systemu terytorialnego, obejmujący zawiadywanie – sterowanie (kierowanie) podsystemami organizacji terytorialnej, w tym jej elementami strukturalnymi dla osiągnięcia określonych przez zarządzającego celów. Wspólnota terytorialna jest, poprzez władze polityczne oraz administrację publiczną, podmiotem zarządzającym organizacją terytorialną.

Istotne z punktu widzenia zarządzania podsystemy organizacji terytorialnej przyjęte zgodnie z modelem procesu zarządzania (kierowania) zdefiniowanego przez J. Stonera, R. Freemana i D. Gilberta, uwzględniającego cztery etapy: planowania, organizowania, przewodzenia (bieżącego kierowania) i kontroli. [Stoner, Freeman i Gilbert, 2001, s. 24-27]. Podsystemy te:

- uwarunkowane są podsystemami systemu terytorialnego (środowisko przestrzenne, kapitał ludzki, organizacja, zarządzanie systemem);
- wynikają z natury zmian w podsystemach terytorium, co obejmuje: strukturę wewnętrzną, możliwości regulacyjne, zdolność do innowacji, dynamikę zmiany, relacje z otoczeniem;
- mają źródło w celach i funkcjach tej organizacji: przestrzennych, społecznych, gospodarczych;
- są konsekwencją założonego modelu procesu zarządzania (planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrola). [Stoner, Freeman i Gilbert, 2001, s. 24-27]

We wcześniejszych publikacjach (wymienionych w bibliografii), autor opisał trzy komponenty modelu zarządzania organizacją terytorialną: cele, style zarządzania – regulowania procesów oraz rodzaje powoływanych do życia instytucji związanych z zarządzaniem terytorialnym. Wszystkie zawarte tam obserwacje odnoszą się do zarządzania miastem, jako jednostką terytorialną.

Na specyfikę zarządzania miastem spojrzeć należy przede wszystkim w kontekście złożoności, która wynika z natury miasta jako systemu terytorialnego. W tabeli poniżej podjęto próbę usystematyzowania głównych problemów zarządczych, tworzących elementy zarządzania terytorialnego.

Tabela 1. Kluczowe problemy zarządcze miasta, jako organizacji terytorialnej

Pod-systemy terytorialne	Podsystemy branżowe miasta, jako organizacji terytorialnej	Kluczowe problemy zarządzania miastem
Podsystemy środowiska przestrzennego	**Podsystemy ochrony zasobów środowiska przestrzennego**	**Rozpoznanie zasobów:** - kapitał środowiska przestrzennego - atrakcyjność dla ludności napływowej - atrakcyjność turystyczna terytorium
	Środowisko kulturowe z uwzględnieniem	
	Środowisko przyrodnicze	
	Podsystemy rozwoju środowiska – polityka inwestycyjna	**Rozpoznanie i kształtowanie przestrzeni:** - dostępność i powiązania z otoczeniem w skali regionalnej i metropolitalnej - uwarunkowania i potencjał terenów - skala niezbędnych procesów rewitalizacji **Rozpoznanie i kształtowanie infrastruktury technicznej:** - jakość życia mieszkańców - bogactwo i wydajność infrastruktury w skali regionalnej, metropolitalnej i miasta rdzeniowego - atrakcyjność miasta i obszaru metropolitalnego dla ludności napływowej
	Relacje funkcjonalno-przestrzenne i gospodarcze obszaru metropolitalnego z ośrodkami miejskimi tej samej rangi w skali międzyregionalnej	
	Relacje funkcjonalno-przestrzenne i gospodarcze miasta rdzeniowego z terenami otaczającymi (przedmieściami)	
	Zagospodarowanie i planowanie przestrzenne miasta rdzeniowego	
	Zabudowa – stan zagospodarowania środowiska kulturowego, w tym – rozpoznanie skali obszarów wymagających rewitalizacji	
	Tereny zieleni i cmentarnictwo, jako elementy środowiska	
	Infrastruktura techniczna i gospodarka komunalna	
	Komunikacja i drogownictwo	
Podsystem kapitał ludzki	**Demografia**	**Rozpoznanie zasobów:** - kapitał ludzki **Budowanie atrakcyjności miasta i obszaru metropolitalnego** - oddziaływanie na jakość środowiska przyrodniczego i infrastruktury społecznej (zwłaszcza edukacyjnej) i technicznej (zwłaszcza w sferze dostępności komunikacyjnej)
	Procesy zachodzące w mieście rdzeniowym	
	Procesy zachodzące na terenie obszaru metropolitalnego	
	Podsystemy zabezpieczenia społecznego	**Rozpoznanie zasobów:** - jakość życia wspólnoty – wykluczenie społeczne - kapitał społeczny - atrakcyjność dla ludności napływowej **Rozpoznanie i kształtowanie infrastruktury społecznej:** - podnoszenie jakości życia - podnoszenie atrakcyjności terytorium dla ludności napływowej - tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu
	Ochrona zdrowia	
	Pomoc społeczna dla osób zagrożonych wykluczeniem	
	Bezpieczeństwo publiczne	
	Podsystemy rozwoju społecznego	
	Wykształcenie ludności	
	Kultura	
	Rekreacja	
Podsystem „organizacja”	**Podsystemy dotyczące organizowania życia społeczno-gospodarczego**	**Wsparcie procesów (o znaczeniu dla jakości życia i rozwoju), obejmujących:** - potencjał gospodarczy terytorium – siłę napędową rozwoju i dobrobytu miesz-
	Wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego	
	Wspieranie przedsiębiorczości	

Pod-systemy terytorialne	**Podsystemy branżowe miasta, jako organizacji terytorialnej**	**Kluczowe problemy zarządzania miastem**
	Nauka i innowacyjność gospodarki	kańców - otwartość na „nową gospodarkę” - zasoby ludzkie – jako kapitał terytorium - zwalczanie bezrobocia – skutku restrukturyzacji gospodarki
	Oddziaływanie na rynek pracy	
Podsystem zarządzania organizacją terytorialną („zarządzanie w administracji publicznej”)	**Podsystemy zarządcze**	**Sprawność (skuteczność, ekonomiczność) zarządzania jednostką terytorialną** - zarządzanie rozwojem z uwzględnieniem zasady terytorializacji wdrażania polityk publicznych - zarządzanie bieżącym funkcjonowaniem jednostki terytorialnej z uwzględnieniem potrzeby wielopoziomowej koordynacji działania podmiotów wszystkich sektorów i wpływu globalizacji - ewaluacja sprawności polityk miejskich na podstawie monitoringu i kontroli zachodzących procesów
	Prowadzenie analiz i prognoz w sferze sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej miasta i obszaru metropolitalnego	
	Zarządzanie bieżące (planowanie, organizowanie, administrowanie – kierowanie, kontrola)	
	Gospodarka mieniem	
	Informacja i komunikacja społeczna oraz marketing terytorialny	
	Finanse publiczne	

Źródło: Opracowanie własne

Powyższa tabela prezentuje, w jaki sposób wymienione grupy podsystemów miasta jako organizacji terytorialnej nakładają się na siebie, tworząc wielowymiarową sieć powiązań i zależności. W tabeli – w kolumnie 3 – przedstawiono kluczowe problemy zarządzania miastem, które ukierunkowują oddziaływania podsystemu zarządzania na pozostałe elementy. Oddziaływania te wytyczają sposób zawiadywania sprawami publicznymi, wykorzystujący określonego typu narzędzia (instrumenty) zarządcze. Zarządzanie miastem wymaga zatem szerokiego i interdyscyplinarnego spojrzenia na problemy wspólnoty samorządowej i nie może być rozumiane jako zarządzanie w urzędach i jednostkach organizacyjnych administracji publicznej.

Specyfika i narzędzia zarządzania miastem

Zarządzanie miastem obejmuje szereg form interwencji publicznej. W demokratycznym państwie prawa pojęcie interwencji publicznej odnieść należy do zasady pomocniczości, zgodnie z którą: „.odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.” (*Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. 1994.124.607) Stosując pojęcie interwencji założono, że społeczeństwo i jego instytucje obywatelskie biorą sprawy publiczne w swoje ręce, a władza interweniuje tam, gdzie wymaga tego sytuacja. Interwencja publiczna zakłada więc stosowanie odpowiednich narzędzi zarządzania. Wymienione we wcześniejszej części artykułu instrumenty polityki miejskiej stanowią zestaw działań praktycznych, które powinny być podejmowane w pierwszej kolejności. Poniżej przedstawiono ujęcie teoretyczne problematyki oprzyrządowania procesu zarządzania miastem.

W sensie ogólnym, instrument zarządzania wskazuje, jaką drogę wybrać dla urzeczywistnienia zamierzeń. W dalszym wywodzie przez instrument zarządczy będzie ro-

zumiany układ oddziaływania na inny układ, które to oddziaływanie obejmuje: zdolność do dokonania zmiany oraz zdolność do sterowania jej przebiegiem. Instrument ma charakter ekwifinalny, tzn. wskazując określone narzędzie, dokonujemy wyboru, który nie jest oczywisty, a jednocześnie – w każdej sytuacji można dokonać wyboru różnych instrumentów, wiodących do tego samego celu.

Jak podkreślono, systematyka instrumentów zarządzania powinna odnieść się zarówno do sprawstwa zmiany w jednostce terytorialnej, jak i do stałego oddziaływania na procesy rozwojowe w trakcie wdrażania poszczególnych narzędzi. Wynikająca z powyższych rozważań systematyka instrumentów zarządzania pozwala na określenie trzech obszarów problemowych. Po pierwsze, za ważne narzędzie polityki miejskiej uznać należy działania polityczne, związane z przywództwem politycznym. Wiąże się to z instrumentami o charakterze społeczno-kulturowym, związanymi z koniecznością wypracowania wspólnych wizji w zgodzie z wyznawanymi wartościami. Obszar drugi dotyczy instrumentów związanych z poszczególnymi etapami procesu zarządzania organizacją terytorialną. Wyróżnić tu należy: instrumenty planowania rozwoju (planistyczne), instrumenty dotyczące organizowania funkcjonowania i rozwoju, instrumenty bieżącego zawiadywania/wdrażania oraz instrumenty monitoringu i kontroli zastosowanych metod i technik wdrażania celów, zasad i ustaleń. Trzecie ujęcie narzędzi rozwoju porządkuje je zgodnie z intensywnością interwencji publicznej, zróżnicowaną według stopnia, w jakim władze publiczne wyrażają swoją prorozwojową aktywność.

7. Instrumenty społeczno-kulturowe

Warto spojrzeć na instrumenty społeczno-gospodarcze w kontekście trzech aspektów wpływu na zmianę organizacji terytorialnej: przywództwa, wizji i wartości. W życiu publicznym, warunkiem ukierunkowania procesów rozwojowych jest przywództwo. Warunkiem podstawowym oddziaływania przywódców jest zaufanie, którym obdarzają ich członkowie wspólnoty. Wiąże się to z pożądanymi cechami liderów politycznych, którzy powinni charakteryzować się:

- uczciwością i wiernością określonym wartościom (o czym poniżej) i zasadom;
- zdolnościami charyzmatycznymi, rozumianymi jako umiejętność komunikowania się ze społeczeństwem;
- otwartością i rozumieniem zachodzących współcześnie procesów kulturowych i społeczno-gospodarczych;
- zdolnościami zarządczymi, pozwalającymi na skuteczne i sprawne zawiadywanie sprawami jednostki terytorialnej.

Strategiczną rolą przywództwa jest oddziaływanie na wspólnotę terytorialną poprzez kreowanie wizji i upowszechnianie wartości, które mają zdominować myślenie o rozwoju. Wartości leżą u podstaw myślenia o przyszłości. Przez wartości określa się coś, co jest przedmiotem względnie trwałych pragnień, a co jednocześnie samo w sobie stanowi pewne dobro. [Stoner, Freeman i Gilbert, 2001, s. 122, 630] Postępowanie w zgodzie z wyznawanymi wartościami ukierunkowuje podejmowanie decyzji i wyznaczanie celów. Dobrym tego przykładem jest system aksjologiczny, odzwierciedlony w polityce Unii Europejskiej. Odnosi się to do *acquis communautaire*, czyli całokształtu dorobku prawnego Wspólnoty Europejskiej. Dorobek ten oddaje współczesne rozumienie takich fundamentalnych pojęć-wartości jak: demokracja, wolny rynek, prawa człowieka, w szczególności artykułując tzw. polityki horyzontalne, do których należą:

- polityka ochrona środowiska i równoważenia rozwoju;
- polityka równych szans (uwzględnianie interesów grup społecznych znajdujących się w trudniejszej sytuacji, przykładowo: osób niepełnosprawnych, kobiet,

osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i cyfrowym, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej);
- polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

W kontekście polityki miejskiej przywództwo polityczne powinno, osadzając swoje działania na odpowiednim systemie wartości, skoncentrować się kreowaniu wizji przyszłości miasta. Dla każdego procesu twórczego taka kreacja jest niezbędna. Stanowi intuicyjne odkrywanie i zgłębianie „nieznanego". Wizja może dotyczyć zmian w obrębie tylko jednego z podsystemów terytorialnych, przy zachowaniu podsystemów pozostałych, może także mieć charakter totalny, obejmując wszelkie aspekty jakościowe miasta.

8. Instrumenty rozwoju związane z etapami zarządzania

Na tle narzędzi o charakterze społeczno-kulturowym wyróżnić można typy instrumentów zarządzania rozwojem, odpowiadające etapom procesu zarządzania. Tego typu narzędzia są ściśle warunkowane istniejącym systemem prawnym, co w przypadku miast odnosi się do dwóch głównych aktów: Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.] oraz Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.].

Instrumenty planistyczne obejmują system planowania stosowany w organizacji terytorialnej. Przejęto powszechnie generalną zasadę, że system planistyczny obejmuje:
- planowanie społeczno-gospodarcze zogniskowane na podsystemach terytorialnych: „kapitał ludzki" i „organizacja" (wraz z „zarządzaniem");
- planowanie przestrzenne, zogniskowane na podsystemie „przestrzeń", a pośrednio także na pozostałych trzech podsystemach terytorialnych.

System planistyczny może być rozbudowany lub ograniczony do wybranych elementów, co uwarunkowane jest regulacjami prawnymi oraz stylem zarządzania organizacją terytorialną. Na ogół system prawny pozostaje w tyle za zasadami dobrego zarządzania lub ogranicza się do tego, co naprawdę niezbędne. Wtedy warto pokusić się o opracowanie planów nieobligatoryjnych, ale ważnych z punktu widzenia zarządzania. Przykładem takiego nieobligatoryjnego, ale niezbędnego instrumentu planistycznego są strategie rozwoju gmin.

Organizowanie działalności wymaga mobilizacji posiadanych zasobów w ramach określonej struktury stosunków. Instrumenty organizacyjne dotyczą, ogólnie rzecz biorąc, owej struktury. Dla zainicjowania działania organizacji i zapewnienia ich funkcjonowania potrzebne są zasoby, które można ująć w aspektach: przestrzennych, ludzkich i organizacyjnych. Instrumenty organizacyjne tworzą tzw. infrastrukturę instytucjonalną. Najważniejsze elementy systemu instytucjonalnego wynikają z ustroju państwa i są warunkowane obowiązującym prawem (regulacjami). Istnieje jednak znaczny margines swobody w wyborze rozwiązań organizacyjnych, warunkujących realizację wielu celów zarządczych na szczeblu lokalnym. Powołuje się zatem specjalne struktury organizacyjne dla realizacji wybranych celów – zadań – ustaleń.

Bieżące sterowanie rozwojem i funkcjonowaniem miasta wymaga stworzenia systemu wdrażania treści zapisanych w dokumentach planistycznych poprzez powołane do życia struktury prawno-organizacyjne. Kluczowym problemem implementacji jest takie powiązanie narzędzi sterowania, monitoringu i kontroli, by powstał całościowy, spójny i skuteczny system działań wszystkich jednostek oraz interesariuszy współtworzących pożądaną zmianę w mieście. Identyfikując rodzaje instrumentów bieżącego sterowania należy wyróżnić:
- systemy zarządzania finansowego;
- gospodarkę nieruchomościami;

- zarządzanie zasobami ludzkimi;
- rozwiązania w zakresie zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji (danych) oraz promocji rozwoju.

Kontrolna część systemu zarządzania miastem powinna obejmować, poza elementami kontroli finansowej:

- monitorowanie realizacji planów i programów;
- ocenę i ewaluację przez niezależnych ekspertów skuteczności podejmowanych działań, zarówno na podstawie określonych wskaźników rzeczowych, jak i wyników finansowych;
- okresowe sprawozdania z realizacji planów i programów, prezentujące wyniki monitoringu oraz ocen, a także wnioski na przyszłość.

9. Instrumenty zarządzania a intensywność interwencji publicznej

Przedstawiona powyżej typologia instrumentów pozwala na ich uporządkowanie, nie oddaje jednak stopnia angażowania się władz, szczególnie w odniesieniu do stymulowania rozwoju. Proponuje się zatem zróżnicować formy interwencji publicznej ze względu na stopień, w jakim władze miejskie wyrażają swoją prorozwojową aktywność.

Opisując, ukierunkowaną na rozwój terytorialny, interwencję publiczną wyróżnić wówczas można:

a) działania o charakterze regulacyjnym, które mogą przybrać postać:
- sterowania, definiującego ściśle dopuszczalne formy aktywności gospodarczej i społecznej;
- delimitacji granicznej, dopuszczającej aktywność społeczno-gospodarczą w określonych przedziałach wartości;

b) działania o charakterze aktywizacyjnym, które mogą przybrać postać:
- animacji współpracy międzysektorowej, a w szczególności koordynacji prorozwojowych działań organizacji gospodarczych i społecznych,
- aktywności własnej, z wykorzystaniem zasobów publicznych: terenowych, budżetowych, informacyjnych, organizacyjnych.

W tabeli poniżej przedstawiono korelacje poszczególnych typów prorozwojowej interwencji publicznej oraz wymienionych wcześniej instrumentów zarządzania miastem.

Tabela 2. Instrumenty zarządzania miastem w różnych formach interwencji publicznej

Typ instrumentu	Działania regulacyjne		Działania aktywizacyjne	
	Sterowanie	**Delimitacja graniczna**	**Animacja współpracy międzysektorowej**	**Aktywność własna**
Instrumenty planistyczne	Ustalenia ściśle wiążące	Ustalenia graniczne	Definiowanie obszarów współpracy organizacji gospodarczych i społecznych	Definiowanie zasad wsparcia przy wykorzystaniu zasobów własnych
Instrumenty organizacyjne	Struktura organizacyjna zarządzania miastem wynikająca z jej statutu i regulaminu organizacyjnego urzędu	Warunki powoływania organizacji opcjonalnych (np. stowarzyszeń)	Współudział organizacyjny w powoływaniu do życia organizacji partnerskich	Wspieranie powoływania organizacji (np. wyposażanie w majątek organizacji wspierania biznesu, partnerstwo publiczno-prywatne)
Instrumenty kierowania / wdrażania	Narzucanie ścisłych zasad, reguł, procedur aktywności społeczno-gospodarczej	Określanie dozwolonych zasad reguł, procedur aktywności społeczno-gospodarczej	Koordynacja, moderacja, mediacja podmiotów publicznych i prywatnych	Bezpośrednie stosowanie różnych form wsparcia przez organy władzy i jednostki administracji
Instrumenty monitoringu i kontroli	Identyfikacja nieprawidłowości	Identyfikacja odstępstw	Identyfikacja konfliktów i rozbieżności	Identyfikacja nieskuteczności

Źródło: opracowanie własne

Jakkolwiek powyższy układ instrumentów ma charakter teoretyczny, to obrazuje on wysoki poziom złożoności zarządzania terytorialnego, w tym – zarządzania miastem.

10. Zarządzanie wielopasmowe

Programując czy modyfikując proces zarządzania konkretnym miastem, warto też pamiętać, że zmienia się ogólny paradygmat zarządzania publicznego, a w tym zarządzania terytorialnego. Żyjemy w dynamicznie zmieniającym się społeczeństwie, które M. Castels określa jako „społeczeństwo sieci" [Castels, 2011]. W istocie, obserwujemy wokół siebie, jak hierarchiczny porządek, w którym było – i ciągle często jest – miejsce na odrębne domeny: „władzy", „administracji" i „społeczeństwa", przekształca się w wielowymiarową strukturę, w której przenikają się międzyorganizacyjne oddziaływania podmiotów z różnych szczebli zarządzania terytorialnego (krajowych, regionalnych, lokalnych) i różnych sektorów (publicznego, gospodarczego, społecznego). Bardzo dobrze tę nową sytuację przedstawia koncepcja tzw. zarządzania wielopasmowego – *Multilevel Governance*. Zarządzanie takie „opisuje zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach." [Szczerski, 2005, Sroka, 2009]

11. Podsumowanie

Współczesne wyzwania zarządcze wymagają nowych, oddolnych strategii opartych na większej spójności, zgodzie społecznej i wzajemnej akceptacji. Jest to tym trudniejsze, że opisane w pierwszej części artykułu zjawiska koncentracji rozwoju na wybranych obszarach oraz konieczności różnicowania przestrzennego polityki miejskiej, kłócą się z powszechnym rozumieniem spójności terytorialnej. Uważa się np., że spójność taka oznacza, iż wszystkie jednostki terytorialne otrzymają takie samo lub podobne, wsparcie z funduszy strukturalnych, itp. Tymczasem nowa geografia ekonomiczna, przypisująca miastom i obszarom metropolitalnym kluczową rolę w animowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, zakłada, że – akceptując zasadę integracji gospodarczej – poszczególna terytoria, w tym – małe miasta – znajdą swoją drogę rozwojową opartą o endogeniczne potencjały, które trzeba zidentyfikować i uaktywnić gospodarczo i społecznie. Stawia to przed włodarzami ośrodków miejskich nowe wyzwania. Dla miast o znaczeniu metropolitalnym, wyzwania te powinny polegać na wzmacnianiu konkurencyjności w skalach: krajowej, kontynentalnej i światowej. Mniejsze miasta muszą „szukać swojego miejsca" na mapie regionu i kraju, tworząc – na bazie posiadanych potencjałów – nową, oryginalną i marketingowo widoczną ofertę dla mieszkańców i inwestorów.

Nowe strategie i metody zarządzania miastem powinny więc uwzględniać złożoność przestrzeni miasta, stanowiącą scenę dla dynamicznych zmian społecznych i kulturowych, wymagających otwarcia w sferze wzajemnej akceptacji dla różnorodności. Determinuje to zarówno rozumienie tego, czym jest dzisiaj zarządzanie miastem, jak i to, jak powinny być kształtowane związane z tym procesy.

Literatura

1. Bertalanffy von, L. , *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój zastosowania*, PWN, Warszawa 1984.
2. Castels M., *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
3. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji,* Wydawcnitwo Placet, Warszawa 2004.
4. Kożuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007.
5. Morgan G., *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
6. Noworól A., *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej o/Kraków, Kraków 1998.
7. Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
8. Noworól A., *Zarządzanie organizacjami terytorialnymi – pojęcie i istota. Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ(4(8)/2009)*, s. 25-37.
9. Noworól A. (2010). Zarządzanie terytorialne jako dziedzina zarządzania publicznego. [w:] T. Wawak Komunikacja i jakość w zarządzaniu (strony t. II, 105-115). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
10. Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
11. Stoner J., Freeman R. i Gilbert D., *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
12. Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej - przypadek Polski* Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.
13. The World Bank, *World Development Report 2009. Reshaping Economy Geography*, . The World Bank, Waszyngton 2009.

Inne dokumenty

14. *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, (24/25 maja 2007)*, (2007), Ministrowie ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej Unii Europejskiej, Lipsk 2007.
15. *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu,* Komisja Europejska, Bruksela 2010.
16. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, (Dz.U. 1994.124.607).
17. *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjęta z okazji spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.*, 2007, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_przestrzenna_ue/rozwoj_miast/Documents/Karta%20Lipska_PL_tlumaczenie%20Komitetu%20Regionow_1.pdf.
18. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
19. *Polityka miejska państwa, – cele, priorytety, instrumenty*, 2009. http://www.mi.gov.pl/files/0/1789128/politykamiejska.pdf.
20. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).
21. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, (Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).

Planowanie strategiczne rozwoju miasta na przykładzie Poznania

Małgorzata Felczak

Wprowadzenie

W poszukiwaniu sposobów sprawnego świadczenia usług publicznych ważne jest przedstawienie uwarunkowań, metod opracowywania i zasad organizacji procesu planowania i zarządzania strategicznego na poziomie lokalnym. Rozwój gminy, jako samorządowej wspólnoty mieszkańców, nie może się odbywać w wyniku przypadkowych – nieukierunkowanych na realizację długofalowych celów – decyzji bieżących. Rozwój ten musi być więc podporządkowany świadomemu i permanentnemu kształtowaniu, a podstawą do tego typu działań winna stać się strategia rozwoju gminy, której aktywne formułowanie dokonywane jest w procesie planowania strategicznego.

Decentralizacja zadań publicznych i kompetencji wprowadzona ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [tekst jednolity Dz. U. Z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.] pozwoliła władzom samorządowym Miasta Poznania wykorzystać wiedzę o potrzebach i warunkach lokalnych do prowadzenia aktywnej polityki rozwoju, ustalania celów i zamierzeń rozwojowych wspólnoty gminnej w aspekcie społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowym.

Na funkcjonowanie samorządu miejskiego znaczący wpływ mają zjawiska i procesy, które przebiegają w otoczeniu zewnętrznym, zarówno bliższym – tzw. mikrootoczeniu, do którego zaliczyć można samorządy gmin ościennych, starostwo powiatowe, samorząd województwa, inne duże miasta, interesariuszy i beneficjentów działań podejmowanych przez miasto, jak i dalszym – trendy makroekonomiczne i makrospołeczne pojawiające się w sferach: gospodarczej, naukowo-technicznej i technologicznej, polityczno-prawnej, demograficznej, społeczno-kulturowej i otoczeniu międzynarodowym. Szybkie tempo tych przemian oraz ich zasięg, a także tempo reakcji na te zmiany, rozpatrywane w kategoriach szans i zagrożeń rozwojowych, mogą mieć i mają zasadniczy wpływ na uzyskiwanie przewag konkurencyjnych przez Miasto Poznań, a w dalszej perspektywie na jego potencjał rozwojowy. Postępująca globalizacja i integracja europejska zaostrza konkurencję między miastami o zasoby rozwojowe – nowe funkcje, inwestycje, migrantów i turystów [Raport Polska…, 2011, s.125].

W związku z procesami decentralizacji oraz nasilającą się konkurencją pomiędzy samorządami o pozyskanie kapitałów zewnętrznych, szczególna uwaga władz lokalnych została zwrócona na metody i narzędzia zarządzania, które pozwoliłyby samorządowi stać się aktywnym uczestnikiem procesów społeczno-gospodarczych i dzięki temu uzyskiwać nowe możliwości rozwojowe. Rozwój miasta z wykorzystaniem przewag konkurencyjnych wymaga strategii. Strategia, dokument tak istotny ze względu na prowadzenie polityki rozwoju w skali lokalnej, nie posiada jednak jednoznacznego umocowania prawnego. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Dz. U. Nr 227, poz. 1658] w art. 9, pkt. 4 stanowiła, że „Strategiami rozwoju są: strategie rozwoju lokalnego, w tym strategie rozwoju powiatów oraz gmin". Ustawą z dnia z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Dz. U. Nr 216, poz. 1370] zmienione zostało

brzmienie art. 9 ustawy o zasadach polityki rozwoju. W nowym brzmieniu art. 9 punkt 4 już nie figuruje.

Stosowanie koncepcji zarządzania strategicznego w administracji samorządowej niesie za sobą pewne ograniczenia. Ramy funkcjonowania samorządu gminnego i powiatowego, jako że miasto Poznań funkcjonuje jako gmina oraz miasto na prawach powiatu, zakres sprawowanych kompetencji i pola decyzyjne, wyznaczają zapisy ustawowe, co oznacza, że samorządowe władze lokalne posiadają ograniczoną swobodę w określaniu szczegółowej działalności lub jej dostosowywaniu do zmieniających się warunków.

Zasadnicze różnice w planowaniu i zarządzaniu strategicznym w sektorze prywatnym i publicznym zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Strategie w sektorze prywatnym i w jednostkach terytorialnych

Sektor prywatny	Sektor publiczny/terytorium
Tworzenie wartości ekonomicznej	Tworzenie wartości publicznej
Pogłębiona analiza: wagowanie i hierarchizacja SWOT, KCS	Ocena ekspercka SWOT
Mierzalny system wskaźników bezpośrednich: bazowe, pośrednie, docelowe, balanced scorecard	Trudno mierzalny system wskaźników o charakterze pośrednim lub złożonym
Jasna struktura organizacyjna	System wielu aktorów bez wyraźnego podziału odpowiedzialności
Decydenci zaangażowani w kluczowe etapy procesu strategicznego	Decydenci informowani o kluczowych etapach procesu strategicznego
System operacjonalizacji celów	Rzeczywista operacjonalizacja sporadyczna
Po strategii następuje tworzenie dokumentów operacyjnych we wszystkich oddziałach firmy	Zadania są realizowane wybiórczo, w zależności od dostępnego finansowania i przekonania decydentów
Jasno określony budżet	Alokacja źródeł finansowania

Źródło: [Matusiak, 2011].

Planowanie rozwoju dużego miasta, jakim jest Poznań, jest procesem wyjątkowo złożonym, wielowarstwowym, wymaga myślenia kompleksowego, umiejętności przewidywania, prognozowania i wnioskowania. Miasto w procesie planowania i zarządzania strategicznego należy rozpatrywać jako spójny organizm, ponad podziałami kompetencyjnymi w ramach struktur administracji samorządowej (gmina, powiat, samorząd województwa) i publicznej. Trudno zatem metodę planowania i zarządzania strategicznego rozwojem dużego miasta ograniczać jedynie do ustawowych kompetencji samorządu, stąd też ogromne znaczenie przywództwa w strategicznym zarządzaniu miastem oraz aktywnego zaangażowania mieszkańców oraz wszystkich uczestników procesu planowania i zarządzania strategicznego w mieście, zarówno na etapie formułowania strategii rozwoju, jak i jej wdrażania.

Skuteczność strategii zależy w dużej mierze od jej zindywidualizowania, tzn. dostosowania metod i procedur do warunków lokalnych i unikatowych cech tej jednostki samorządu terytorialnego, dla której strategia jest opracowywana. Tego rodzaju cechy składają się na potencjał rozwojowy danej jednostki. Umiejętność efektywnego wykorzystania tych cech w stymulowaniu procesów rozwojowych stanowi kluczowy czynnik wzrostu.

Dodatkową trudność sprawia mnogość definicji strategii w literaturze tematu. K. Obłój [2000], analizując różne koncepcje strategii organizacyjnej, stwierdza, że nie ma żadnej „najlepszej", czy też „prawdziwej", „słusznej" koncepcji strategii. Są natomiast różne podejścia i różne koncepcje. Można je grupować w cztery główne ujęcia:

- strategia jako tworzenie i egzekucja planu działania – najbardziej popularne;
- strategia jako pozycja organizacji względem otoczenia;
- strategia jako względnie trwały wzorzec działania organizacji, jako zbiór pewnych trwałych reguł, sposobów reakcji, wspierany kulturą organizacji;
- strategia jako podkreślenie znaczenia procesu samoidentyfikacji organizacji, odkrywania i kształtowania jej tożsamości.

1. Ciągłość procesu planowania i zarządzania strategicznego w Poznaniu

Prace nad strategią rozwoju miasta rozpoczęto w Poznaniu w 1992 r., jako jednym z pierwszych miast w Polsce. Podjęcie tych prac wynikało z szeregu przesłanek, wśród których wymienić należy:

- zapewnienie trwałego, zrównoważonego i efektywnego rozwoju Poznania;
- polepszenie jakości życia i stworzenie warunków samorealizacji mieszkańców;
- umocnieniem pozycji Poznania na scenie polskiej i europejskiej wobec przemian ustrojowych, gospodarczych i globalnych.

Wymienione przesłanki uzasadniły podjęcie przez Radę Miejską Poznania w październiku 1993 r. uchwały w sprawie opracowania Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania.

Dla sprawnego przebiegu prac nad Programem powołany został w 1993 r. Zespół Strategii Rozwoju Miasta. W skład tego zespołu wchodzili naukowcy poznańskich uczelni oraz pracownicy Urzędu Miasta Poznania. Rolę konsultacyjną i opiniującą w pracach nad strategią rozwoju Poznania pełniła Rada Programu Strategicznego, skupiająca w swym gronie przedstawicieli szerokiego spektrum środowisk miejskich: nauki, kultury, gospodarki oraz organizacji społecznych. W trakcie prac nad formułowaniem założeń strategii rozwoju miasta powołany został Komitet Roboczy. Przedstawicieli do prac w Komitecie desygnowali członkowie Rady Programu Strategicznego. Dyskusje obu wymienionych gremiów pozwoliły na osiągnięcie consensusu, co do korzyści z posiadania strategii rozwoju miasta. Uznając zatem planowanie strategiczne za podstawowy element systemu zarządzania miastem ułatwiający podejmowanie decyzji ważnych ze względu na wizję miasta w przyszłości, skupiono się na zapewnieniu temu procesowi kompleksowości, ciągłości oraz szerokiego uspołecznienia.

Planowanie strategiczne jest podstawowym narzędziem zarządzania strategicznego. Jest ono rozumiane jako świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces ciągłego przygotowywania i podejmowania decyzji dotyczących przyszłego poziomu rozwoju gminy oraz koordynacji i integracji działań realizacyjnych podejmowanych przez władze samorządowe na rzecz przyjętych ustaleń planistycznych z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych (pozytywnych lub negatywnych) tkwiących w jej otoczeniu [Ziółkowski 1998]. Planowanie strategiczne jest to swoisty sposób myślenia, działania i uczenia się, polegający na kompleksowym, szerokim spojrzeniu na uwarunkowania procesów rozwojowych gminy, który prowadzi jednak do wyboru określonych działań. W trakcie procesu planowania strategicznego dokonywanych jest szereg różnorodnych analiz, wnioskowanie i projektowanie, a więc poszukiwanie trendów, rozwiązań optymalnych, dających szansę na zmianę istniejącego stanu na inny, bardziej pożądany, lepiej odpowiadający aspiracjom danego samorządu. Planowanie strategiczne jest umiejętnością formułowania zbioru długookresowych celów, ich modyfikacji zależnie od przewidywanych zmian, głównie w otoczeniu zewnętrznym bliższym, ale również w skali globalnej; określania zasobów niezbędnych do realizacji wytyczonych celów oraz polityki pozyskiwania zasobów, a także ich racjonalnego i efektywnego wykorzy-

stywania. Uważa się, że planowanie strategiczne jest efektywnym narzędziem w relacji efektów do kosztów, osiągania użytecznych idei poprzez strategiczne interwencje oraz sposoby organizowania partycypacji i koalicji potrzebnych do ochrony tych idei podczas wdrażania [Kaczmarek, Nowak, Mikuła, Wójcicki 2011, s.40-41]. Strategia, będąca efektem procesu planowania określa wyzwania rozwojowe, formułuje długoterminowe cele i wizję miasta, jaką chce się osiągnąć. Strategia obejmuje trzy podstawowe rodzaje działań:

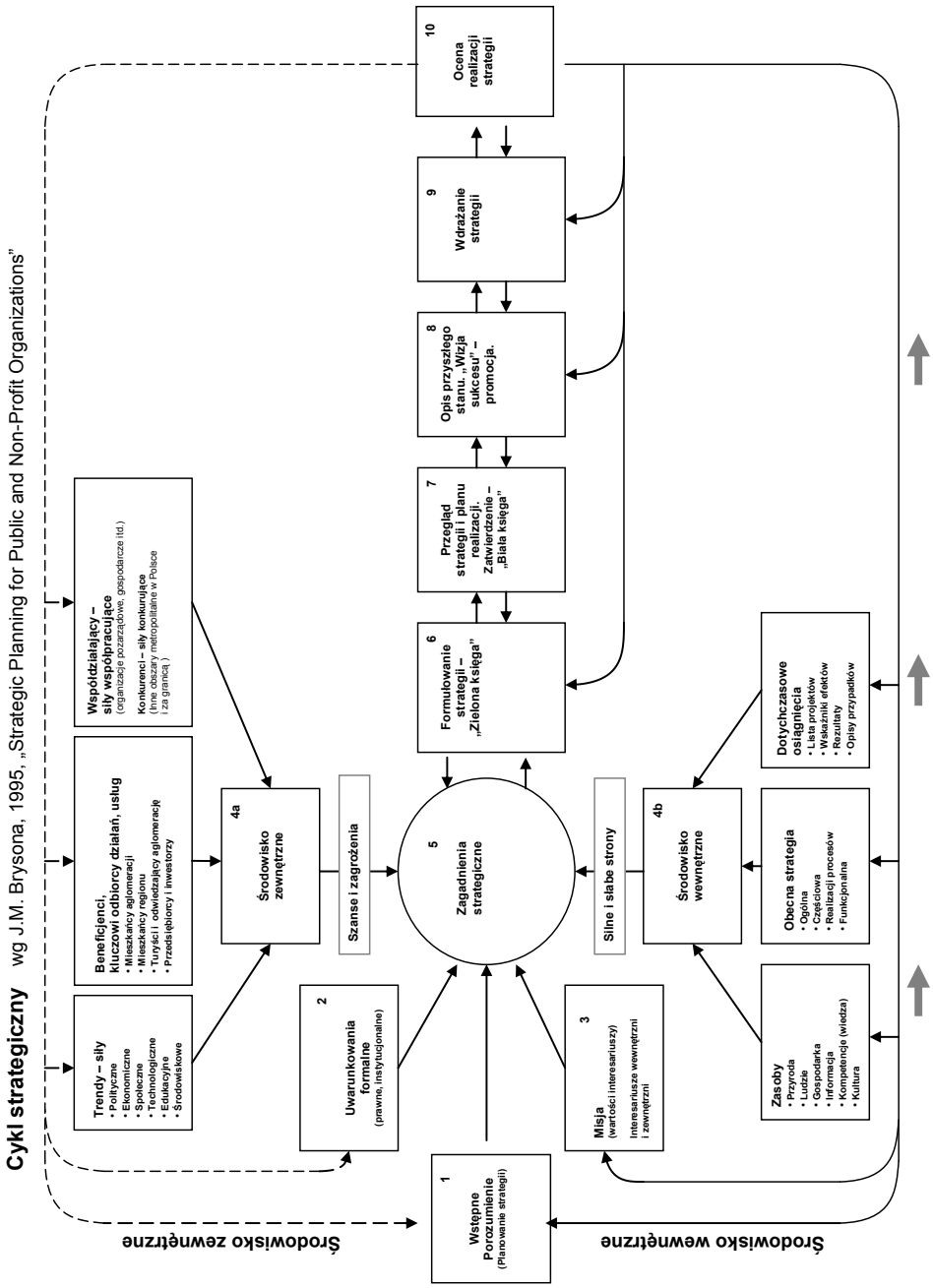
- wyłonienie i współpracę głównych uczestników procesu strategicznego planowania rozwoju miasta;
- pracę w ramach ustrukturyzowanego schematu, który ma wspierać „myślenie i działanie strategiczne";
- skupienie się na tym, co jest prawdziwie ważne dla miasta, ustalenie priorytetów dla wybranych przedsięwzięć i doprowadzenie do ich realizacji.

W trakcie prac nad formułowaniem założeń Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania uznano, że podmiotem wszelkich działań związanych z zapewnieniem trwałego, zrównoważonego i efektywnego rozwoju Poznania jest szeroko pojęte społeczeństwo miasta, określające swoją tożsamość i wolę poprzez uczestnictwo swoich przedstawicieli w gremiach politycznych, społecznych i gospodarczych. Działania te mają odniesienie w fizycznej rzeczywistości miasta, czyli sferze materialnej w wymiarze gospodarczym, przestrzennym i ekologicznym.

Dwa wspomniane strukturalne elementy strategii powiązane zostały ściśle z czterema podstawowymi wartościami, zdefiniowanymi jako:

- współdziałanie, rozumiane jako zapewnienie członkom społeczności miejskiej wpływu na kształt Programu poprzez uwzględnienie szeregu opinii, postulatów i wniosków na temat przyszłości miasta, wyrażonych w trakcie wielokrotnie ponawianych debat publicznych oraz stworzenie możliwości aktywnego włączania się w proces realizacji przedsięwzięć Programu;
- wybór działań, niezbędny, aby spośród wielości różnorodnych zadań, problemów i potrzeb wybrać najważniejsze, pozwalające, mimo ograniczonych zasobów finansowych, skutecznie i efektywnie działać, zapewniając jednocześnie dalsze możliwości rozwojowe;
- podtrzymywanie inicjatyw lokalnych, przekładające się na wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, pielęgnowanie tradycji zaangażowania społecznego, solidnej pracy i motywowanie do osobistego rozwoju;
- regionalna perspektywa, stanowiąca dla Poznania, jako stolicy Wielkopolski, szansę uzyskania znaczącej pozycji w skali europejskiej.

Podstawowym podejściem metodycznym, które zostało zarekomendowane przez konsultantów zewnętrznych w trakcie prac nad opracowaniem Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania była koncepcja J. M. Brysona [2004] opisująca metodę planowania strategicznego dla organizacji publicznych, społeczności i organizacji pozarządowych. Schematyczne ujęcie tej koncepcji prezentuje rys. 2. Podejście to uwzględnia dążenia danej społeczności i uwarunkowania formalne wyznaczające ramy działania oraz zawiera analizę zasobów i czynników wewnętrznych, a także bierze pod uwagę środowisko zewnętrzne wraz z trendami politycznymi, społecznymi, ekonomicznymi i środowiskowymi.



Rys. 2. Cykl planowania strategicznego dla organizacji publicznych i pozarządowych według J. M. Brysona
Źródło: na podstawie [Bryson, 2004].

Ważnym elementem w tym podejściu jest uwzględnienie opinii i potrzeb interesariuszy, co powinno prowadzić do budowy wsparcia zewnętrznego dla planowanych zamierzeń strategicznych.

Przy ustalaniu założeń metodycznych planowania strategicznego dla Poznania wzięto również pod uwagę doświadczenia innych miast krajów zachodnich, dla których opracowane programy rozwoju okazały się najlepszym instrumentem dla relatywnie wyższego i prężniejszego rozwoju.

Program Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania w swoich założeniach uwzględniał opinie i wnioski mieszkańców miasta, kadry zarządzającej podmiotów gospodarczych, przedstawicieli nauki, organizacji społecznych i instytucji kultury, na temat najważniejszych problemów i wyboru najbardziej korzystnych kierunków rozwoju Poznania wyrażonych w przeprowadzonych badaniach socjologicznych, ankietach, publicznych debatach.

Przedstawiona przez społeczeństwo Poznania opinia na temat kierunków rozwoju miasta oraz najważniejszych problemów do rozwiązania, wpłynęła na ostatecznie sformułowane i przyjęte uchwałą Rady Miasta Poznania z dnia 17 maja 1994 r., misję i cele strategiczne. Misja Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania uzyskała następujące brzmienie:

„Program kreuje zrównoważony rozwój Poznania poprzez efektywne wykorzystywanie zasobów lokalnych, stymulowanie przedsiębiorczości oraz podnoszenie atrakcyjności miasta. Współpraca władz lokalnych ze społeczeństwem zapewni warunki dla polepszenia jakości życia, samorealizacji mieszkańców i tworzenia przyjaznego człowiekowi miasta możliwości, które jako stolica Wielkopolski świadome jest swych ważnych powinności wobec kluczowych dziedzin życia społecznego i gospodarczego kraju, a także swojego miejsca wśród stolic regionów jednoczącej się Europy”.

Deklaracja misji Programu zawiera elementy twórczego wyobrażenia przyszłości, które są wyrazem zbiorowych aspiracji społeczeństwa miasta. Do sformułowania deklaracji misji zostały użyte następujące elementy strukturalne:

1. Efektywne wykorzystanie zasobów lokalnych.
2. Podnoszenie atrakcyjności miasta dla napływu zasobów zewnętrznych.
3. Rozwój przedsiębiorczości – podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki miasta oraz zapewnienie trwałego rozwoju, poprzez realizację dwóch poprzednich elementów.
4. Działania na rzecz polepszenia jakości życia mieszkańców – budowa "miasta przyjaznego człowiekowi".
5. Samorealizacja ludzi, jako stwarzanie możliwości i motywowanie do nadążania za zmianami w otoczeniu poprzez permanentne podnoszenie kwalifikacji i poziomu życia.
6. Wartości historyczno-kulturowe; jednocząca się Europa.
7. Współpraca między władzą lokalną a społeczeństwem.
8. Hasło „Miasto możliwości” ujęte w celu przebudowywania mentalności społeczeństwa oraz zasugerowania potencjalnych korzyści z podejmowania wszelkich inicjatyw prorozwojowych, zarówno w znaczeniu czysto ekonomicznym – uzyskiwania wartości dodanej z lokowania tutaj własnego kapitału, jak również z inwestowania w osobisty rozwój.

Deklaracja misji stanowiła podstawę do wytyczenia następujących celów strategicznych:

1. Poprawienie stanu środowiska przyrodniczego, warunków życia mieszkańców i bezpieczeństwa publicznego.

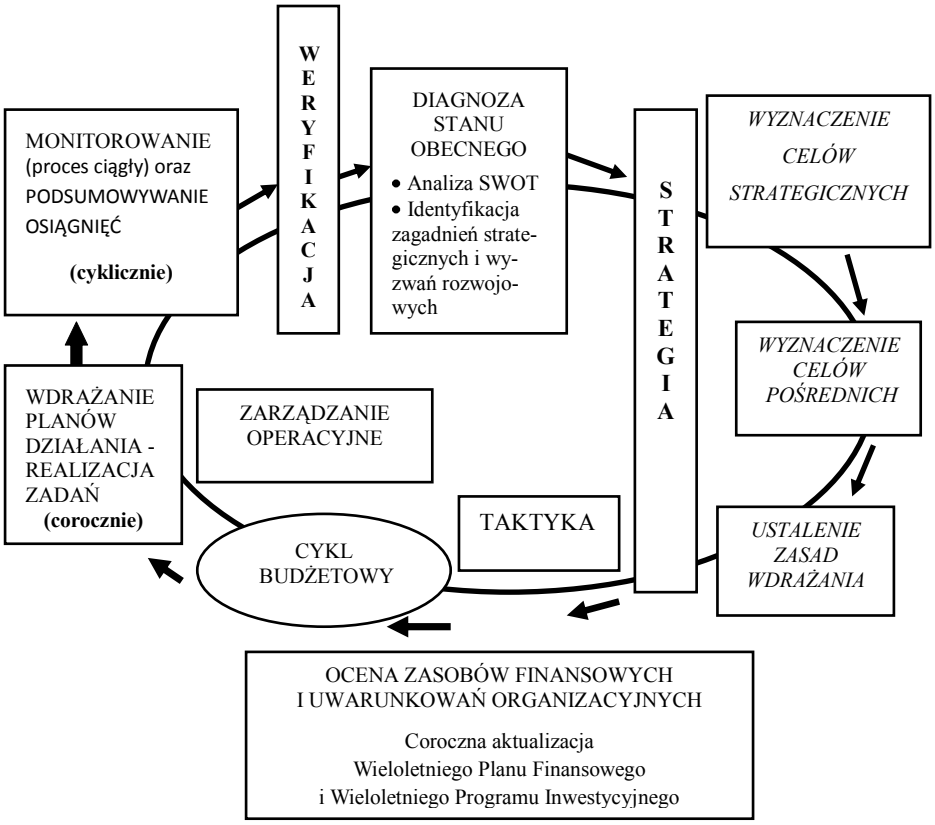
2. Polepszenie funkcjonowania, unowocześnienie i rozwój organizmu miejskiego.
3. Kreowanie zrównoważonej i nowoczesnej gospodarki, miasta otwartego na inwestorów, partnerów gospodarczych i turystów.
4. Stymulowanie rozwoju Poznania jako ośrodka o znaczeniu międzynarodowym poprzez integrowanie potencjałów: naukowego, gospodarczego i kulturalnego.
5. Wzmocnienie pozycji Poznania jako usługowego centrum o randze ponadregionalnej.

Wieloraki wybór kierunków rozwojowych Poznania zapewnić miał zarówno gospodarczy rozwój miasta, poprawę stanu środowiska przyrodniczego, jak i poprawę jakości usług w sferze infrastruktury społecznej. Koncepcja taka zgodna jest z trendami ogólnoświatowymi, które jako kluczowe wprowadziły pojęcie „rozwoju zrównoważonego".

Opracowany i zaakceptowany przez Radę Miasta Poznania w 1995 roku dokument pt. *Zespoły akcji, akcje, przedsięwzięcia* służył konkretyzacji ogólnie zarysowanej strategii rozwoju Poznania, wyrażonej w misji i celach strategicznych. Horyzont czasowy tego dokumentu ustalony został na 7 lat. Z uwagi na szeroki zakres tematyczny objęty Programem Strategicznym oraz różnorodność projektowanych przedsięwzięć, konkretne zadania zagregowane zostały w czterech podzbiorach, tzw. „zespołach akcji": środowisko dla mieszkańców, środowisko dla gospodarki, obraz miasta na zewnątrz, obszary kluczowe. Każdy z podzbiorów systematyzował podmiotowo, funkcjonalnie lub przedmiotowo wybrane w wyniku szeregu analiz i licznych dyskusji przedsięwzięcia, których realizacja, zdaniem ekspertów, w sposób najbardziej skuteczny miała wspomagać osiąganie strategicznych celów rozwoju miasta. Przedsięwzięcia, które zostały zaprojektowane były dwojakiego rodzaju. Znajdowały się wśród nich przedsięwzięcia przygotowywane i realizowane samodzielnie, zarówno przez wydziały Urzędu Miasta, jak i niezależne podmioty, instytucje, organizacje gospodarcze i społeczne. Większość z zadań realizowanych na rzecz polepszenia warunków życia mieszkańców finansowanych było z budżetu miasta. Szereg jednak zaplanowanych przedsięwzięć wykraczało poza kompetencje władz samorządowych. W takich przypadkach ich głównymi wykonawcami były niezależne instytucje, jednostki, podmioty. Przedsięwzięcia wspólne, łączące wysiłki władz Miasta Poznania oraz przedstawicieli wielu środowisk miejskich, posiadały najwyższą wagę z punktu widzenia ustalonych zasad funkcjonowania Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania, pozwalały one bowiem na uzyskiwanie zwielokrotnionych efektów podejmowanych działań.

2.Weryfikacja założeń Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania

Podstawową cechą charakterystyczną dla otoczenia wszystkich systemów, do jakich należy również zaliczyć miasto jako zbiorowość lokalną funkcjonującą w określonym układzie urbanistycznym, jest zmienność tego otoczenia oraz jego złożoność. Złożoność otoczenia wynika nie tylko z permanentnych zmian liczby jego elementów, ale również z coraz bardziej zróżnicowanych i trudnych do przewidzenia relacji i zmian jakościowych. Mając na uwadze stałe zmiany występujące w otoczeniu bliższym i dalszym naszego miasta, a także zmiany ilościowe i jakościowe występujące w samym organizmie miejskim, podjęto w roku 2001 prace nad weryfikacją poznańskiej strategii. Proces weryfikacji założeń Programu Strategicznego w ramach zarządzania strategicznego prezentuje rys. 3.



Rys. 3. Weryfikacja założeń Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania
Źródło: [Felczak 2006].

Elementem niezbędnym do tworzenia i weryfikacji strategii rozwoju są badania opinii mieszkańców miasta. Pierwsze badania socjologiczne zostały przeprowadzone na przełomie 1993 i 1994 roku, w trakcie formułowania podstawowych założeń Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania i dotyczyły ustalenia najważniejszych problemów i wyboru najbardziej korzystnych kierunków rozwoju Poznania. W latach: 1995, 1997, 2000 badania te zostały ponowione i opublikowane pt. *Życie w Poznaniu 1997. Poznaniacy o swoim mieście*, *Życie w Poznaniu 2001. Miasto – mieszkańcy – instytucje*.

4. Plan Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010

Jednym z podstawowych założeń procesu planowania strategicznego jest jego ciągłość. Etapy realizacji i oceny powinny pozwolić na stwierdzenie, na ile pierwotne ustalenia strategii są aktualne, czy muszą podlegać weryfikacji, a jeżeli tak to w jakim zakresie i w jakim stopniu.

Podsumowując wyniki prac analitycznych przeprowadzonych w ramach weryfikacji Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania obejmujących identyfikację czynników rozwoju miasta z wykorzystaniem analizy SWOT, przebieg dyskusji ekspertów, uczestników procesu planowania strategicznego, a także opinie, wnioski i sugestie wyrażone przez mieszkańców miasta, na posiedzeniu Rady Programu Strategicznego; sformułowano podstawowy wniosek, iż przyjęta w 1994 r. misja Programu Strategicznego Rozwoju Miasta i wytyczone cele strategiczne odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców

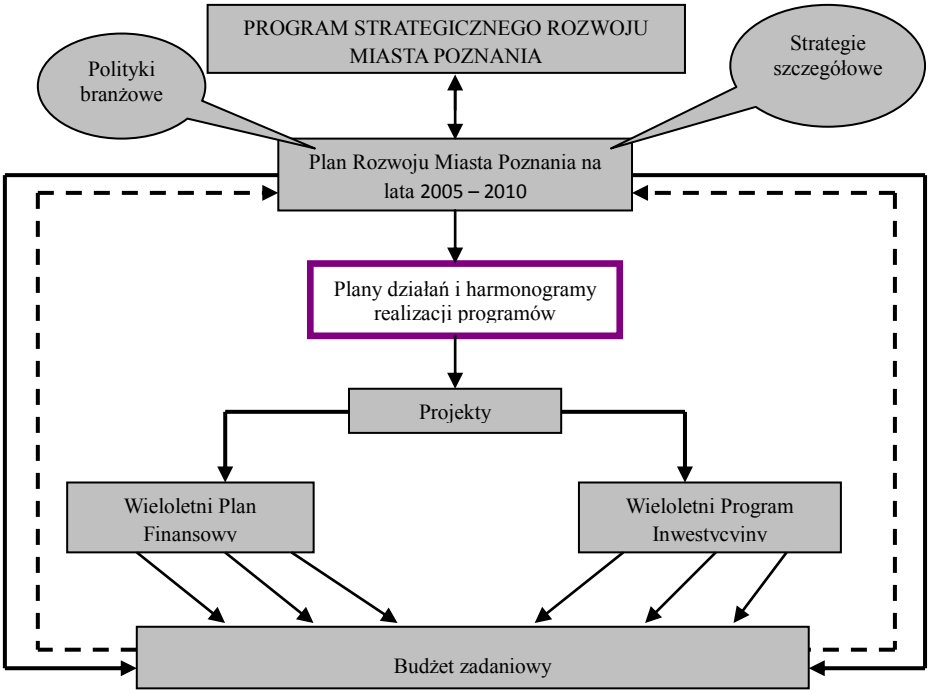
miasta, są nadal aktualne dla założeń długookresowych i pozostają niezmienione. Postanowiono jednak, że dla zwiększenia efektywności i przejrzystości procesu planowania strategicznego w mieście oraz skuteczności zarządzania strategicznego we wszystkich dziedzinach jego funkcjonowania niezbędne jest opracowanie nowego dokumentu operacyjnego w perspektywie średniookresowej. Jako optymalną formę pośrednią pomiędzy strategią rozwoju Poznania, dokumentem planistycznym o długim horyzoncie czasowym, a rocznym planowaniem przedsięwzięć w ramach budżetu zadaniowego, wskazano Plan Rozwoju Miasta Poznania z sześcioletnimi ramami jego realizacji.

Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę w sprawie Planu Rozwoju Miasta Poznania w listopadzie 2004 r. Działania, zaplanowane w ramach Planu Rozwoju Poznania, dotyczyły zarówno kompetencji samorządu, jak również obszarów wykraczających poza bezpośrednią odpowiedzialność władz samorządowych, zatem efekty planowanych przedsięwzięć na rzecz rozwoju Poznania zależały nie tylko od skoncentrowania wysiłków władz miasta na wybranych priorytetach rozwoju, ale także aktywności partnerów społecznych, politycznych i gospodarczych. W ramach Planu Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010 wskazanych zostało 8 priorytetów rozwoju:

- Nowe miejsca pracy;
- Inwestowanie w wiedzę;
- Dostępny Poznań;
- Nowe techniki informacyjno-komunikacyjne;
- Wysoka jakość zamieszkania;
- Kultura i rekreacja;
- Nowa jakość centrum miasta;
- Obywatelski Poznań.

Aby mogła zostać zachowana spójność z dokumentem o podstawowym znaczeniu dla zarządzania strategicznego, tj. Programem Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania, każdy program Planu Rozwoju powiązano z konkretnym celem lub celami strategicznymi rozwoju miasta. W ramach wspomnianych 8 priorytetów rozwoju dokonano wyboru 29 programów realizacyjnych. W obrębie programów zidentyfikowano projekty oraz ustalono zbiór wskaźników, które miały za zadanie w sposób wymierny wspomóc ocenę stopnia zaawansowania realizacji planowanych działań.

Miejsce Planu Rozwoju Miasta Poznania w strukturze zarządzania miastem prezentuje Rys. 4.



Rys. 4. Miejsce Planu Rozwoju Miasta Poznania w strukturze zarządzania miastem
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji UMP 2010

Dla zapewnienia skuteczności i efektywności realizacji Planu Rozwoju Miasta Poznania, Prezydent Miasta podjął w dniu 4 kwietnia 2005 r. zarządzenie w sprawie zasad realizacji Planu Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010. Zarządzenie to formalizowało struktury poziome w Urzędzie Miasta i miejskich jednostkach organizacyjnych (zespoły programowe i projektowe), ustalało standardy zarządzania programami i projektami Planu Rozwoju z wykorzystaniem elementów zarządzania projektami według metodyki Project Management Institute oraz zarządzania cyklem projektowym Komisji Europejskiej.

3. Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 – założenia metodyczne

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 jest trzecim z kolei zwartym opracowaniem strategicznym dla tego miasta. W generalnych założeniach jest kontynuacją wcześniejszych dokumentów strategicznych, jak Program Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania oraz Plan Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010, uaktualnionych o nowe uwarunkowania oraz tendencje rozwojowe w otoczeniu.

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 zawiera wszystkie elementy przynależne do tego typu dokumentów. Przyjęte założenia metodyczne są zgodne ze współczesnym dorobkiem teorii i praktyki zarządzania strategicznego, a zatem spełniają wymogi profesjonalne w zakresie budowania strategii rozwoju [Kochalski, 2010]. Strategia powstawała w wyniku połączenia metody eksperckiej z szeroko pojętymi konsultacjami

społecznymi, w tym różnego typu dyskusjami, z wykorzystaniem różnorodnych technik, takich jak: sesje strategiczne, warsztaty strategiczne, burze mózgów, forum internetowe, spotkania z przedstawicielami różnych grup społecznych i środowisk, socjologiczne badania ankietowe. Przy formułowaniu Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 w szerokim zakresie korzystano z zasobów wiedzy Urzędu Miasta Poznania. Zastosowano również metody i techniki badawcze, takie jak: metoda porównań, SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)*, analiza wskaźnikowa, ekstrapolacja trendów. W projektowaniu Strategii Rozwoju Miasta Poznania uczestniczyli: pracownicy UMP, naukowcy, eksperci, autorytety życia publicznego i gospodarczego oraz przedstawiciele mieszkańców i instytucji.

W ramach prac nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania powołano Radę Strategii oraz Komitet Roboczy Strategii. Rada Strategii jest ciałem opiniotwórczym, w skład którego wchodzą przedstawiciele świata nauki, eksperci, specjaliści, reprezentanci różnych grup społecznych i instytucji. Komitet Roboczy realizował prace merytoryczne w ramach czterech Zespołów Roboczych: Gospodarka i Nauka, Gospodarka Przestrzenna, Gospodarka Komunalna oraz Usługi Społeczne. W ramach prac nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 współpracowano z zespołem opracowującym strategię rozwoju aglomeracji poznańskiej, w szczególności korzystając – w odniesieniu do Poznania – z opracowanych przez Centrum Badań Metropolitalnych materiałów dotyczących diagnozy społeczno-gospodarczej i funkcjonalno-przestrzennej aglomeracji poznańskiej oraz kierunków jej rozwoju. Prace nad dokumentem Funkcjonowanie i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej zostały zainicjowane przez Radę Aglomeracji Poznańskiej. Celem tego dokumentu jest rozpoznanie głównych potencjałów oraz problemów rozwojowych aglomeracji poznańskiej i wypracowanie, wspólnej dla tworzących ją jednostek (miast i gmin), średnioterminowej strategii rozwoju – do 2020 r.

Przygotowanie koncepcji prac nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania, koordynacja prac oraz finalna redakcja projektu strategii została powierzona Wydziałowi Rozwoju Miasta UMP, przy wsparciu ekspertów zewnętrznych i opiece metodologicznej Doradcy Prezydenta Miasta ds. Strategii dr. hab. Cezarego Kochalskiego, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

W trakcie prac nad projektem Strategii Rozwoju Miasta Poznania wyróżniono siedem etapów:

- opracowanie koncepcji prac nad strategią;
- zorganizowanie zespołu opracowującego strategię;
- uzyskanie akceptacji władz miasta Poznania oraz szerokiego kręgu poznaniaków dla prac nad strategią;
- prace analityczno-diagnostyczne w ramach wyodrębnionych obszarów diagnostycznych;
- prace nad wizją i misją;
- przygotowanie projektu dokumentu Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030;
- konsultacje społeczne poszczególnych elementów projektu i opracowanie wersji finalnej projektu strategii.

Struktura organizacji prac nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania przedstawiona została na rys. 5.

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 została opracowana w oparciu o następujące zasady:

a) szeroki zakres kompetencyjny – w strategii miasto Poznań ujmuje się szerzej niż zakres kompetencyjny samorządu. Uwzględnia się potrzeby mieszkańców

i osób przyjezdnych, a także organizacji działających w mieście i poza nim, a mających wpływ na funkcjonowanie miasta;

b) długa perspektywa czasowa – Strategia Rozwoju Miasta Poznania zakłada rok 2030 jako perspektywę czasową wizji i misji. Programy służące realizacji celów strategicznych, w zależności od ich charakteru i zakresu przedmiotowego, mogą mieć krótszą perspektywę czasową;

c) podejście diagnostyczno-prognostyczne do formułowania Strategii Rozwoju Miasta Poznania – strategia jest wynikiem połączenia diagnozy stanu istniejącego wszystkich obszarów funkcjonowania miasta oraz elementów prognostycznych wynikających z wizji miasta i ekstrapolacji trendów w otoczeniu (zob. poniższy schemat);

d) ewolucja i ciągłość – zakłada się podejście ewolucyjne, które umożliwia wykorzystanie zdobytych wcześniej doświadczeń dla sprawniejszego i bardziej efektywnego rozwoju miasta;

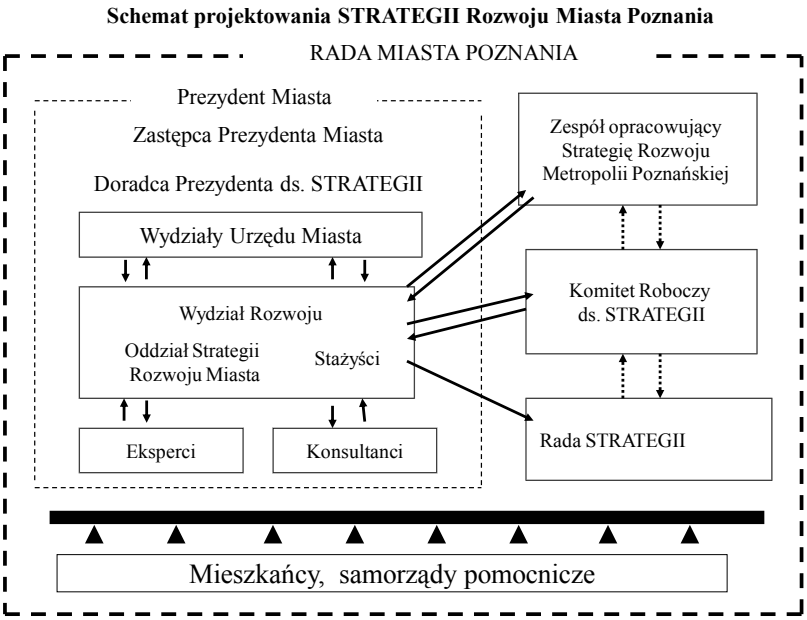
e) kompromis i wybory – strategia jest sztuką kompromisu i wyboru obszarów, które w sposób szczególny mają wpływ na realizację wizji; nie obejmuje wszystkich działań związanych z funkcjonowaniem miasta, ale wybrane, będące nośnikami jego rozwoju;

f) elastyczność – zaproponowane programy będzie można realizować w zależności od możliwości budżetowych i priorytetów w zakresie rozwoju miasta oraz uwarunkowań prawnych;

g) wymiar horyzontalny strategii – we wszystkich elementach strategii odnoszono się do powszechnie uznanych wyzwań wynikających z trendów zachodzących w otoczeniu, takich jak: postępująca globalizacja, zmiany demograficzne, wzrost znaczenia ekologii, potrzeby osób niepełnosprawnych itd.;

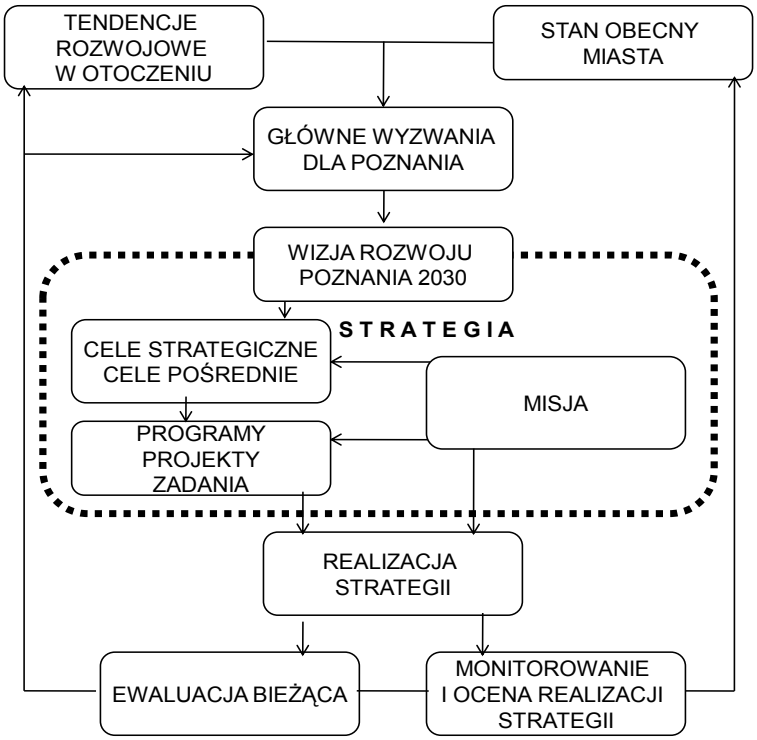
h) ewaluacja bieżąca – założenia zawarte w strategii należy systematycznie kontrolować; przewiduje się weryfikację strategii w cyklu minimum czteroletnim, przy czym w uzasadnionych przypadkach okres ten może być krótszy i obejmować wybrane zakresy strategii;

i) konsultacje społeczne – w toku prac nad strategią wzięto pod uwagę opinie i sugestie mieszkańców Poznania (badania opinii publicznej, spotkania, możliwość zgłaszania uwag drogą elektroniczną).



Rys. 5. Struktura organizacji prac nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania
Źródło: Opracowanie własne w: Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030.

Proces formułowania i realizacji Strategii Rozwoju Miasta Poznania prezentuje rys. 6.



Rys. 6. Schemat procesu formułowania i realizacji Strategii
Źródło: opracowanie własne w: *Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030.*

4. Główne elementy Strategii Rozwoju Miasta Poznania

Punktem wyjścia do wszystkich dyskusji o nowym dokumencie strategicznym dla Poznania była próba oceny, w jakim punkcie rozwojowym miasto obecnie się znajduje i jaki jest jego stan; silne i słabe strony potencjału społeczno-gospodarczego, jakie szanse i zagrożenia zewnętrzne mogą determinować rozwój miasta; które tendencje rozwojowe, w szeroko rozumianym otoczeniu, mogą być barierą bądź stymulatorem rozwoju Poznania. Wspomniane elementy prac analityczno-diagnostycznych są standardowo wykorzystywane w trakcie analizy SWOT, dlatego w tym ujęciu stosowana jest ona jako narzędzie o charakterze diagnostyczno-prognostycznym. Analiza SWOT została przeprowadzona w oparciu o szereg danych uzyskanych w wyniku analizy i oceny sytuacji społeczno-gospodarczej miasta Poznania. Prace analityczno-diagnostyczne prowadzony były w 18 obszarach. Należą do nich:

- demografia;
- gospodarka;
- nauka;
- finanse i majątek miasta;
- ochrona zdrowia i opieka społeczna;
- kultura i zabytki;
- gospodarka przestrzenna;

- mieszkalnictwo i gospodarka nieruchomościami;
- infrastruktura;
- transport i komunikacja;
- oświata i wychowanie;
- sport i rekreacja;
- turystyka;
- promocja;
- środowisko;
- bezpieczeństwo publiczne;
- współpraca z interesariuszami;
- metropolizacja jako główna tendencja w otoczeniu.

Prace analityczne w wymienionych 18 obszarach zostały zakończone sformułowaniem konkluzji strategicznych, stanowiących, w dalszej kolejności, podstawę do identyfikacji głównych wyzwań rozwojowych oraz identyfikacji silnych i słabych stron miasta w trakcie przeprowadzania analizy SWOT. Dodatkowo, w wybranych obszarach, zlecono badania i ekspertyzy pogłębione. Do tych obszarów należą: demografia, innowacyjność, sektor kreatywny w poznańskiej gospodarce, rozwój gospodarczy i przedsiębiorczość w Poznaniu. Wyjątkowo przydatne okazały się być również materiały analityczno-diagnostyczne opracowane w ramach projektu badawczego koordynowanego przez Centrum Badań Metropolitalnych przy Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu *Funkcjonowanie i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej*.

W przypadku Poznania analiza SWOT została wykorzystana jako metoda porządkująca czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego miasta poprzez nadanie im wag (od 1 – nieważne, do 5 – bardzo ważne) za pomocą metody eksperckiej. Analiza SWOT została sporządzana dla trzech bloków tematycznych: pracy (P), odpoczynku (O) i zamieszkania (Z), odpowiadających głównym zadaniom miasta. Przeprowadzona analiza SWOT dowiodła, że Poznań jest miastem, w którym silne strony zdecydowanie dominują nad słabymi stronami, a w otoczeniu szanse dominują nad zagrożeniami. Jednocześnie w mieście nie stwierdzono poważnych zagrożeń wymagających natychmiastowej interwencji. Przy jednoczesnym rozwiązywaniu bieżących potrzeb miasta oraz zapobieganiu istniejącym słabościom i zagrożeniom, istnieje możliwość realizacji działań strategicznych o charakterze dalekosiężnym. Dlatego Miasto Poznań powinno koncentrować się na wykorzystywaniu potencjalnych szans w otoczeniu, opierając się na swoich silnych stronach. Konkluzja generalna jest zatem następująca: strategią generalną miasta Poznania jest Strategia silnego zrównoważonego rozwoju przy wykorzystaniu efektu synergii pomiędzy silnymi stronami miasta a szansami pojawiającymi się w otoczeniu.

Etap drugi dotyczył refleksji związanych z odpowiedzią na pytania dotyczące wyobrażenia Poznania w perspektywie dwóch dekad miasta, które powinno sprostać określonym wyzwaniom, by osiągnąć pożądany stan. Główne wyzwania to obszary problemowe i zagadnienia, z którymi należy się zmierzyć, aby dać miastu nowy impuls rozwojowy. Wyzwania zostały sformułowane na podstawie wniosków wynikających z przeprowadzonych prac analityczno-diagnostycznych dla Poznania i jego otoczenia. Stanowią one podstawę do wyznaczenia celów strategicznych. Przy wyznaczaniu głównych wyzwań wykorzystano metodę porównawczą, przeciwstawiając stan obecny stanowi zamierzonemu do osiągnięcia w 2030 r. Takich wyzwań zidentyfikowano 14. Poniżej prezentowane są w kolejności od 1 do 14:

- Zahamowanie spadku liczebności ludności miasta Poznania.
- Wypracowanie wachlarza działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

- Poprawa jakości kształcenia.
- Poznań centrum uniwersyteckim o europejskim znaczeniu.
- Poznań miastem przedsiębiorstw zdolnych do konkurowania na rynku globalnym.
- Poznań miastem atrakcyjnym dla ludzi o wysokich kwalifikacjach, kreatywnych, aktywnych i przedsiębiorczych.
- Rozwój współpracy samorządów aglomeracji poznańskiej.
- Rozwój funkcji metropolitalnych.
- Wykreowanie produktu kulturalnego Poznania w związku z realizacją jego funkcji metropolitalnych.
- Poprawa zagospodarowania i wykorzystania przestrzeni miejskiej.
- Optymalizacja transportu w mieście oraz aglomeracji poznańskiej.
- Zapewnienie sprawności zarządzania zasobami lokalowymi oraz gruntami pod inwestycje mieszkaniowe i gospodarcze.
- Stworzenie funkcjonalnego, zgodnego z wymogami Unii Europejskiej, systemu usług komunalnych.
- Wzbogacenie oferty turystycznej miasta.

Wyobrażenia na temat stanu zamierzonego do osiągnięcia w 2010 r. opisano szerzej w formie swobodnych skojarzeń jako wizję Poznania 2030. Wizja przedstawia pożądany obraz miasta we wszystkich istotnych wymiarach jego rozwoju.

Poznań 2030 to:

- Miasto otwarte i przyjazne dla mieszkańców i przyjezdnych.
- Metropolia zintegrowania funkcjonalnie w obszarze dużej aglomeracji poznańskiej i powiązana zewnętrznie licznymi i silnymi więziami w europejskiej sieci miast metropolitalnych.
- Stolica regionu zapewniająca Wielkopolanom dostęp do wysokiej jakości usług metropolitalnych.
- Wiodący ośrodek akademicki w Polsce i znaczący w Europie, odznaczający się bogatą ofertą naukowo-badawczą realizowaną przez uniwersytety.
- Stabilny ośrodek nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy, ze znaczącym udziałem sektorów kreatywnych.
- Miasto atrakcyjne dla inwestorów z licznymi inwestycjami globalnych centrów usług i produkcji zaawansowanej technologicznie.
- Ważny ośrodek finansowy Polski, w którym swoje siedziby mają krajowe i zagraniczne instytucje finansowe i okołobiznesowe.
- Istotny ośrodek turystyczny na mapie Polski, postrzegany zarówno przez pryzmat pomników historii, jak i wydarzeń kultury współczesnej.
- Miasto z dużym kapitałem społecznym, w którym przedsiębiorczość , zaangażowanie i aktywność społeczna poznaniaków owocują wieloma inicjatywami i ożywieniem życia miejskiego.
- Miasto oferujące swoim mieszkańcom wysokiej jakości warunki mieszkaniowe, szeroką gamę usług oraz doskonałe tereny rekreacyjne.
- Miasto o bogatej ofercie kulturalnej, sportowej i rekreacyjnej, znane z licznych przedsięwzięć kulturalnych i sportowych o randze międzynarodowej.
- Miasto proekologiczne.

W formie zredukowanej zawarto je w jednym zdaniu: „Poznań miastem metropolitalnym o silnej gospodarce i wysokiej jakości życia, opierającym swój rozwój na wiedzy”.

Uwzględniając obecne uwarunkowania i stojące przed Poznaniem wyzwania rozwojowe, za celowe uznano sformułowanie nowej treści misji. Misja opisuje zasady i wartości przyjmowane przez realizujących wizję rozwoju miasta oraz podstawowy sposób jej urzeczywistniania na miarę miasta sukcesu, które odwołuje się do swojej bogatej tradycji oraz utrwalonego stylu przedsiębiorczego działania. Misja sformułowana w trakcie prac nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania ma formę dość mocno rozbudowaną, stąd prezentowana jest poniżej w wersji skróconej:

„Poznań staje się atrakcyjną metropolią dzięki budowaniu partnerskiej współpracy wszystkich zainteresowanych: władz samorządowych, instytucji, organizacji, podmiotów oraz mieszkańców i dynamizuje swój rozwój przez identyfikację i przyjmowanie odpowiedzialności na wszystkich poziomach działania samorządu. Poznań jako stolica Wielkopolski o bogatej tradycji:

- funkcjonuje jako europejskie centrum regionu;
- stwarza warunki dla rozwoju kapitału społecznego;
- wspiera aktywność, przedsiębiorczość i przyciąga inwestycje;
- wyróżnia się atrakcyjną przestrzenią i architekturą z tętniącym życie historycznym centrum;
- zapewnia różnorodne formy spędzania wolnego czasu w zakresie kultury, sportu i rekreacji;
- dba o zrównoważony rozwój;
- poprawia funkcjonalność miasta;
- dba o bezpieczne warunki życia.

Przejście z refleksji dotyczących natury wyobrażeń o Poznaniu 2030 do etapu trzeciego, czyli sekwencji określających sposób osiągnięcia docelowego stanu miasta, polegało na sformułowaniu celów strategicznych, celów pośrednich i programów strategicznych.

Cele strategiczne wyznaczają długotrwały kierunek rozwoju miasta dla urzeczywistnienia jego wizji. W wyniku wielokrotnie powtarzanego procesu konsultacji społecznych w wielu środowiskach miejskich, ostatecznie sformułowane zostały 4 cele strategiczne w odpowiadających im 4. obszarach tematycznych.

Cel strategiczny nr 1 Rozwój gospodarki innowacyjnej i podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta.

Cel ten został sformułowany zgodnie z najnowszymi paradygmatami rozwoju wskazującymi na jakość rozwiązań technologiczno-organizacyjnych przedsiębiorstw oraz środowiska ich funkcjonowania, jako warunku międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej. Gospodarka oparta na innowacjach stanowi najwyższy, wzrostowy poziom zdolności konkurencyjnej gospodarki i jest najbardziej odporna na wahania koniunktury i działania czynników zewnętrznych.

Rolą władz samorządowych we wzmacnianiu zdolności konkurencyjnej poznańskiej gospodarki w perspektywie wieloletniej będzie wspieranie tych elementów środowiska miejskiego, które sprzyjają innowacjom, postępowi gospodarczemu oraz rozwojowi przedsiębiorczości. Współczesne tendencje w gospodarce wskazują na rosnącą rywalizację ośrodków miejskich w staraniach o przyciągnięcie innowacyjnych przedsiębiorstw. Efekty globalizacji powodują nasilanie się tych tendencji. Stąd niezbędna jest intensyfikacja działań mających na celu wzrost atrakcyjności inwestycyjnej miasta. Wzrost innowacyjności gospodarki wpłynie na uatrakcyjnienie rynku pracy.

Rozwinięciu celu 1 służą następujące cele szczegółowe:

a) Poprawa warunków przestrzennych, infrastrukturalnych i prawno-administracyjnych dla przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem branż

wysokich technologii, branż kreatywnych oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

b) Wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w szczególności poprzez rozwój współpracy z poznańskimi uczelniami i instytucjami naukowo-badawczymi.

Miarą innowacyjności poznańskiej gospodarki będą wskaźniki odpowiadające grupie czynników konkurencyjności dotyczących postępu technologicznego i organizacyjnego, takie jak:

- Wskaźniki produkcyjności MFP (ang. Multi Factor Productivity);
- Liczba patentów (wzorów przemysłowych), które zgłaszane są do ochrony, przeliczane w relacji do liczby mieszkańców (wskaźnik odzwierciedla stopień innowacyjności gospodarki i proces tworzenia nowych technologii);
- Technologiczny bilans płatniczy, opisujący transakcje handlowe związane z przepływem technologii;
- Liczba inwestycji;
- Wskaźnik ogólnych wydatków na badania i rozwój - % PKB.

Cel strategiczny nr 2 Zwiększenie znaczenia miasta jako ośrodka wiedzy, kultury, turystyki i sportu

Miasto wiedzy stanowi główny element kreujący wizerunek Poznania do 2030 roku. Poznań, miasto o wielowiekowych tradycjach akademickich, zabiega o osiągnięcie pozycji ośrodka naukowego o znaczeniu europejskim. Realizacja tego celu będzie wymagać dalszego rozwijania współpracy z poznańskimi uczelniami wyższymi. Osiągnięcie celu będzie możliwe również poprzez przyciągnięcie do miasta osób kreatywnych, dynamicznych, o wysokich kwalifikacjach związanych z nowymi dziedzinami wiedzy. Cel ten wiąże się także z realizacją ambitnych projektów rozbudowy infrastruktury naukowo-badawczej oraz tworzeniem nowych instytucji, takich jak międzyuczelniane centra zaawansowanych technologii.

Poznań dysponuje znaczącym potencjałem kulturowym. Potencjał ten nie jest jednak w pełni wykorzystany. Miasto aspirując do rangi metropolii zmierzać będzie do wykreowania produktów kulturalnych na wysokim międzynarodowym poziomie, dzięki którym Poznań znany będzie poza granicami kraju. Znaczącymi działaniami podejmowanymi w ramach realizacji tego celu będzie budowanie partnerskich relacji z instytucjami kultury z zagranicy. Działania podejmowane w ramach tego celu stworzą warunki do wszechstronnego rozwoju kultury, zarówno w wymiarze indywidualnym (pogłębianie tożsamości lokalnej i regionalnej), jak również globalnym (otwarcie się na przemiany kulturowe w przestrzeni europejskiej).

Miasto Poznań zmierzać będzie do wykreowania markowych produktów turystycznych, zwłaszcza w obszarze turystyki kulturowej oraz konferencyjno-kongresowej. Poznań posiada znaczący potencjał w tych obszarach. Dla jego popularyzacji niezbędna jest promocja oraz zintegrowanie oferty różnych instytucji i podmiotów, jak również dostosowanie oferty do oczekiwań turystów. Miasto Poznań zamierza utrzymać silną pozycję ośrodka sportowego – gospodarza prestiżowych międzynarodowych imprez sportowych i masowych.

Rozwinięciu celu 2 służą następujące cele szczegółowe:

a) Umocnienie pozycji Poznania jako europejskiego ośrodka naukowego i akademickiego poprzez umiędzynarodowienie badań i internacjonalizację procesu kształcenia.

b) Tworzenie warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego.

c) Uzyskanie przez Poznań rangi międzynarodowego centrum kultury i turystyki.

d) Wzbogacanie oferty rekreacyjnej i sportowej dla mieszkańców i przyjezdnych. Miarami osiągnięcia tego celu są:

- Liczba studentów przypadająca na 1000 mieszkańców;
- Procent studentów z zagranicy w ogólnej liczbie studentów;
- Procent kierunków w językach kongresowych;
- Nakłady na kulturę w budżecie miasta;
- Liczba osób i podmiotów „tworzących" kulturę;
- Liczba osób uczestniczących w wydarzeniach kulturalnych;
- Liczba imprez sportowych;
- Liczba osób uczestniczących w imprezach sportowych masowych;
- Liczba obiektów sportowych;
- Liczba turystów;
- Liczba noclegów;
- Liczba konferencji i spotkań;
- Badanie kosztów życia.

Cel strategiczny nr 3 Poprawa jakości życia oraz atrakcyjności przestrzeni i architektury miasta.

Na jakość życia składa się szereg uwarunkowań, do których należą m.in.: możliwość zaspokojenia różnych potrzeb, poczucie bezpieczeństwa (wynikające ze skuteczności przeciwdziałania przestępczości i zagrożeniom dla życia i zdrowia mieszkańców, ich mienia i środowiska), życie rodzinne i we wspólnocie, warunki środowiska naturalnego i antropogenicznego, wolność i stabilność polityczna.

Poznań już dziś zajmuje czołowe lokaty w ogólnopolskich rankingach dotyczących poziomu jakości życia. Realizacja tego celu pozwoli na dalsze polepszanie komfortu życia w mieście, wpłynie także na zachęcenie kolejnych osób do osiedlania się w Poznaniu. W ramach planowanych działań, obejmujących zarówno czynniki tzw. „miękkie", jak i „twarde", planuje się realizację szeregu działań w sferze niematerialnej oraz systematyczny i stały rozwój elementów infrastruktury.

Na komfort życia znaczący wpływ ma także zróżnicowana oferta form spędzania czasu wolnego. Ten element może mieć w przyszłości decydujący wpływ na postrzeganie Poznania jako miejsca, w którym warto żyć. Poznań powinien być w 2030 roku kojarzony z miastem oferującym nie tylko atrakcyjne możliwości zatrudnienia i zamieszkania, ale także różnorodne możliwości wszelkiej aktywności.

Jednym z podstawowych celów strategii jest kontynuacja działań zmierzających do uczynienia z Poznania miasta przyjaznego mieszkańcom oraz otwartości poprzez m.in. wzrost jego atrakcyjności dla przyjezdnych. Najistotniejsze w tym obszarze jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury oraz uporządkowanie elementów przestrzeni miejskiej wymagających zmiany funkcji lub optymalizacji użytkowania, w tym także wyeksponowanie elementów wartościowych w strukturze przestrzennej miasta.

Rozwinięciu celu 3 służą następujące cele szczegółowe:

a) Ekologiczne i racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska i odpadami.
b) Zwiększenie atrakcyjności Poznania jako miejsca do zamieszkania.
c) Wyeksponowanie i wzrost atrakcyjności wartościowych układów i elementów przestrzeni Poznania.
d) Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne oraz rewaloryzacja i rewitalizacja obszarów zdegradowanych.
e) Humanizacja przestrzeni osiedlowej.
f) Podniesienia jakości kształcenia, opieki i wychowania.

g) Podniesienie świadomości prozdrowotnej wśród mieszkańców oraz dostępności do świadczeń zdrowotnych.
h) Rozwój kapitału społecznego, budowanie spójności społecznej oraz przeciwdziałania zjawiskom wykluczenia społecznego.

Miarami osiągnięcia tego celu będą badania wskaźników jakości życia, na które składają się m.in.:

- liczba mieszkańców miasta Poznania;
- liczba mieszkań;
- liczba rodzin objętych różnymi formami opieki, w tym liczba nowo zarejestrowanych podmiotów;
- frekwencja wyborcza w wyborach i referendach ogólnopolskich, miejskich i osiedlowych;
- wybrane wskaźniki dotyczące poczucia bezpieczeństwa oraz poziomu przestępczości, jakości i skuteczności podejmowanych interwencji przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo w mieście;
- wyniki egzaminów gimnazjalnych i maturalnych na tle kraju;
- liczba łóżek w szpitalach na pacjenta;
- czas jazdy środkami transportu publicznego po mieście;
- badania poziomu i cen świadczonych usług i towarów z „koszyka dóbr", na który składa się katalog potrzeb społecznych (badania siły nabywczej Mercera).

Cel strategiczny nr 4 Utworzenie metropolii Poznań

Realizację celu należy rozpatrywać w dwóch aspektach – rozwoju silnego ośrodka centralnego – stolicy zintegrowanej metropolii Poznań oraz osiągnięcie pozycji metropolii, stanowiącej ważne ogniwo w sieci miast metropolitalnych, zdolnej do konkurowania na arenie krajowej i międzynarodowej.

W obszarze położonym w sąsiedztwie Poznania wykształciły się najsilniejsze w kraju cechy aglomeracyjne. Stwarza to konieczność wypracowania modelu efektywnego zarządzania obszarem metropolitalnym jako spójnym układem przestrzenno-funkcjonalnym. Skupienie się na formułowaniu działań w tym obszarze jest konieczne ze względu na niekorzystne tendencje w wyborze miejsca zamieszkania, które zgodnie z prognozami będą się nasilać. Warunkiem osiągnięcia przez obszar metropolitalny rangi Metropolii Poznań jest współpraca oraz integracja miasta Poznania z sąsiadującymi z nim gminami.

Poznań, spośród dużych polskich miast, ma najsilniejsze tradycje powiązań i współpracy międzynarodowej wywodzące się z pozycji Międzynarodowych Targów Poznańskich i pełnienia przez Poznań funkcji znaczącego ośrodka wystawienniczego w skali środkowoeuropejskiej.

Obecnie coraz silniejsze powiązania komunikacyjne, gospodarcze, naukowe, kulturowe Poznania z innymi ośrodkami europejskimi przyczyniają się do przyspieszenia osiągnięcia pozycji miasta metropolitalnego. Umiędzynarodowienie wielu sfer funkcjonowania miasta jest wymogiem i wynikiem konkurencyjności miast w unijnej przestrzeni europejskiej o podobnym do Poznania potencjale rozwojowym. W przestrzeni metropolitalnej następuje stały proces rozwijania wykorzystywanych technologii oraz przyciąganie wyspecjalizowanej kadry, co jeszcze wzmacnia tendencje rozwojowe. Kluczowe czynniki sukcesu rozwoju terytoriów opisuje triada: "technologia – talent – tolerancja", zwana koncepcją „3T", wg której czynniki te przyciągają się wzajemnie, tworząc kreatywne centra – miasta otwarte i różnorodne [Florida , 2005].

Rozwinięciu celu 4 służą następujące cele szczegółowe:

a) Wzrost międzynarodowego znaczenia Poznania w sieci metropolii europejskich.
b) Wzrost spójności metropolii poprzez integrację przestrzenno-funkcjonalną miasta Poznania z gminami aglomeracji.

Poziom osiągnięcia celu mierzony będzie następującymi miernikami:

- poziom PKB na mieszkańca Poznania/Metropolii Poznań;
- liczba mieszkańców Metropolii Poznań;
- pozycja Poznania i metropolii w europejskich rankingach miast i obszarów metropolitalnych;
- łączna wielkość budżetów gmin Metropolii Poznań.

Programy zawierające w swojej charakterystyce, obok celów, również planowane działania, projekty, potencjalne źródła finansowania, terminy realizacji, przewidywane efekty i sposoby ich mierzenia oraz inne informacje o charakterze operacyjnym, stanowią praktycznie wstępną propozycję zakresu i warunków wdrożenia Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Szczegółowemu omówieniu programów strategicznych poświęcony jest odrębny artykuł.

6. Podsumowanie

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 została przyjęta przez Radę Miasta Poznania uchwałą Nr LXXII/990/V/2010. Sukces uchwalonej Strategii zależy w dużym stopniu od możliwości nawiązania efektywnej współpracy pomiędzy wieloma różnorodnymi partnerami uczestniczącymi procesie strategicznego zarządzania rozwojem miasta. Złożoność współczesnych procesów rozwoju wymaga partnerskiego współdziałania wielu organizacji administracyjnych, gospodarczych i społecznych, które mają różną skalę, zasięg oddziaływania i kulturę organizacyjną. Nawiązanie takiej współpracy jest koniecznością nie tylko ze względu na potrzebę uzgadniania kluczowych decyzji pomiędzy różnorodnymi aktorami miejskiej sceny, ale przede wszystkim ze względu na potrzebę połączenia wspólnych wysiłków w celu osiągania ważnych strategicznie celów dla wszechstronnego rozwoju indywidualnego i społecznego wszystkich mieszkańców miasta, a w konsekwencji – realizację wizji jej rozwoju. Władzom miejskim w tym procesie przypada rola koordynatora wykorzystującego własne istotne zasoby. Poziom umiejętności współpracy samorządu miasta z partnerami zewnętrznymi przesądzi o sile Poznania i konkurencyjnej pozycji w stosunku do innych metropolii. Wśród głównych zainteresowanych rozwojem miasta, których współpraca jest niezbędna wymienić należy: władze miasta, regionu, powiatu, samorządów wchodzących w skład aglomeracji poznańskiej oraz administracje jednostek samorządowych, administrację publiczną, mieszkańców i przedstawicieli różnorodnych środowisk miejskich. Współczesne zarządzanie publiczne (ang. *New Public Management*) opiera się na współzarządzaniu – kierowaniu rozwojem miasta poprzez koordynację działań wielu różnorodnych zainteresowanych partnerów. Potrzeba nawiązania współpracy wynika z faktu, że gminne władze samorządowe mogą mieć tylko częściowy wpływ na całokształt zjawisk i procesów związanych z funkcjonowanie wspólnoty samorządowej. Wiele aspektów funkcjonowania gminy pozostaje w gestii licznych instytucji państwowych, podmiotów prywatnych, które podejmują swoje decyzje autonomicznie – niezależnie od zamierzeń władz lokalnych. Stąd drugą zasadą, na której powinno opierać się wdrażanie Strategii Rozwoju Miasta Poznania, jest przywództwo, inspirujące, mobilizujące, pozwalające skutecznie osiągać przyjęte wspólne cele rozwoju poprzez identyfikację i przyjmowanie odpowiedzialności na wszystkich poziomach zarządzania. W procesie strategicznego zarządzania rozwojem miasta szczególna odpowiedzialność spoczywa na Radzie Miasta Poznania,

która przyjmując strategię, decyduje o jej ostatecznym kształcie i nadzoruje jej wdrażanie, a podejmując uchwały w sprawie budżetu miasta i wieloletniej prognozy finansowej, decyduje o rzeczywistych kierunkach wykorzystania zasobów i kolejności realizacji przedsięwzięć strategicznych.

Podsumowując rozważania nad strategicznym planowaniem rozwoju miasta, należy podkreślić wagę ciągłości tego procesu, konsekwencji w osiągania celów strategicznych, aktywnego angażowania się mieszkańców w podejmowane przedsięwzięcia rozwojowe oraz permanentnego uczenia się i doskonalenia procesu.

Literatura

1. Bober J., *Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych*, w: *Zarządzanie publiczne*, Hausner J. (red.), UE w Krakowie, z. 1 (3)/2008.
2. Bryson J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass 2004 (3 wydanie).
3. Domański T.,*Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
4. Felczak M. *Zarządzanie rozwojem miasta poprzez projekty na przykładzie miasta Poznania*, wystąpienie wraz z dr. Bogumiłem T. Dałkowskim na X Konferencji Project Management, Stowarzyszenie Project Management Polska, 23-25 listopada 2006
5. Florida R., *Cities and the Creative Class*, New York London, Routledge 2005.
6. Gaczek W. M., *Gospodarka oparta na wiedzy w Poznaniu*, Poznań 2009.
7. Gaczek W. M, Nowak J., *Program Strategicznego rozwoju miasta jako mechanizm usprawniający zarządzanie*, w: Domański R. (red.), *Podstawy gospodarczej polityki miast. Studium Poznania*, Biuletyn KPZK PAN, Poznań 1998, z. 181, s. 433-462.
8. Gaczek W. M, Nowak J., *Usprawnienie wdrażania strategii rozwoju miast*, Biuletyn KPZK PAN, Poznań 1999, z. 187, s. 241-270.
9. Kaczmarek T., Nowak J., Mikuła Ł., Wójcicki M., *Założenia i proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej*, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, z. 18, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2011 s. 40-41.
10. Kaleta A., *Warunki skutecznego wdrażania strategii* w: *Rozwój teorii i praktyki zarządzania strategicznego – doświadczenia krajowe i międzynarodowe,* 2011.
11. Klasik A. (red.), *Planowanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1993.
12. Kobus D., *Practical Guidebook on Strategic Planning in Municipal Waste Management, Bertelsmann Stiftung*, Gutersloh 2003.
13. Kochalski C., *Wstęp* w: *Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, Poznań 2010
14. Krupski R., *Okazje jako przedmiot badań w zakresie zarządzania strategicznego* w: *Prace naukowe UE we Wrocławiu. Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i praktyce*, z. 20/2008.
15. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
16. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport Polska 2011 Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony* (projekt), Warszawa 2011, s. 125.
17. Matusiak M., *Rola planowania strategicznego w rozwoju regionu oraz proces tworzenia i wdrażania strategii rozwoju województwa*, prezentacja Power Point, marzec 2011.
18. Matusiak M., *Rola planowania strategicznego w rozwoju regionu oraz proces tworzenia i wdrażania strategii rozwoju województwa*, marzec, kwiecień 2011, prezentacja Power Point, wystąpienie podczas warsztatów z planowania strategicznego dla Zarządu Województwa Opolskiego, dyrektorów jednostek organizacyjnych i dyrektorów departamentów merytorycznych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, 30-31 marca, 12, 13, 27 kwietnia 2011 r.
19. Obłój K., *Strategia sukcesu firmy*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
20. *Plan Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010*: uchwała Rady Miasta Poznania w sprawie Planu Rozwoju Miasta Poznania Nr LVI/592/IV/2000 z dnia 23 listopada 2004 r.

21. *Program Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania*: uchwała Rady Miejskiej Poznania Nr CV/618/94 z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie przyjęcia Deklaracji Misji i Celów Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania, uchwała Nr XX/148/II/95 Rady Miejskiej Poznania z dnia 20 czerwca 1995 r. w sprawie aprobaty działań zmierzających do realizacji Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania
22. *Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, uchwała Rady Miasta Poznania Nr LXXII/990/V/2010 z dnia 11 maja 2010 r.
23. *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, praca zbiorowa pod red. Klasika A. i Kuźnika F., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
24. Ziółkowski M., *Opinia o opracowaniach pt.: Program Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania Część I – Misja i cele strategiczne, Część II – Zespoły akcji, akcje, przedsięwzięcia [w:] Planowanie strategiczne rozwoju gminy. Uwarunkowania i kierunki przestrzennego rozwoju miasta. Studia nad kierunkami rozwoju miasta*, Urząd Miasta Poznania, Poznań 1998/1999, zał. 6.
25. Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym* w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Sochacka-Krysiak (red.), SGH, Warszawa 2003.

Programy strategiczne rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Charakterystyka i uwarunkowania realizacyjne

Janusz Meissner

Wprowadzenie

W maju 2010 roku Rada Miasta Poznania uchwaliła Strategię Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 - *Strategia Poznań 2030*. Dokument ten jest trzecim zwartym opracowaniem strategicznym dla Poznania, jaki powstał w okresie dwudziestu lat, które minęły od początku przemian systemowych w kraju i którego perspektywa czasowa sięga podobnego okresu. W swojej treści w istotnym stopniu nawiązuje do zapisów z Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania z 1994 roku i Planu Rozwoju Miasta Poznania na lata 2009-2010 z 2004 roku. Fakt ten pozwala sformułować generalną tezę o ewolucyjnym rozwoju miasta. Duża dynamika obserwowanych współcześnie i przewidywanych uwarunkowań oraz tendencji rozwojowych miast, w wymiarze krajowym i globalnym, nakazuje modyfikację i nowe rozłożenie akcentów w strategii rozwoju Poznania. Nadanie priorytetowej rangi celom strategicznym sformułowanych w „nowej" strategii rozwoju Poznania pozwoli sprostać wyzwaniom konkurencyjnego rozwoju miast w otwartej przestrzeni europejskiej w perspektywie 2030 roku.

Celem artykułu jest charakterystyka programów strategicznych, które stanowią zasadniczą część Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Charakterystyka ta obejmuje omówienie zakresu przedmiotowego poszczególnych programów strategicznych w kontekście realizacji sformułowanych w dokumencie głównych i pośrednich celów strategicznych oraz omówienie różnych cech programów warunkujących ich realizację.

Charakteryzując programy strategiczne trudno pominąć kontekst, jakim jest cały dokument Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Toteż niewielka część treści artykułu odnosi się do ogólnych założeń i procesu przygotowywania strategii, wykraczającego poza opracowanie programów strategicznych.

1. Założenia metodyczne

W strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 przyjęto następujące definicje podstawowych pojęć konstruujących strategię:

- Wizja - pożądany obraz miasta we wszystkich istotnych wymiarach jego rozwoju; wizja odnosi się do głównych wyzwań stojących przed miastem.
- Misja - sformułowanie zasad i wartości przyjmowanych przez realizujących wizję rozwoju miasta oraz podstawowego sposób jej urzeczywistniania.
- Cele strategiczne - wyznaczające długotrwały kierunek rozwoju miasta dla urzeczywistnienia jego wizji.
- Cele pośrednie - stanowiące rozwinięcie celów strategicznych, a ich realizacja warunkuje osiągnięcie celów strategicznych.
- Programy – obejmujące działania lub projekty i zadania dla jednego lub kilku obszarów funkcjonowania miasta i służą realizacji celów pośrednich.

- Projekty – zaplanowane jednorazowo (posiadające wyraźnie zdefiniowany w czasie początek i koniec) ciągi zadań podjętych w celu wytworzenia unikalnego produktu materialnego lub usługi, służących realizacji celu programu strategicznego.
- Działania – zespoły czynności powtarzalnych, służących realizacji celu programu strategicznego.
- Zadanie – zespół czynności stanowiący określoną sekwencję w procesie realizacji projektów lub działalności przynoszący efekt cząstkowy w realizacji programu strategicznego.

Strategia Miasta Poznania do roku 2030 powstała z uwzględnieniem wszelkich standardów metodycznych i merytorycznych właściwych do wypracowywania strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Dokument ma charakter strategii ekspercko-społecznej. W jej opracowaniu uczestniczyli:

- eksperci akademiccy, pełniący funkcje: konsultanta metodycznego, wykonawców specjalistycznych ekspertyz dla potrzeb strategii, uczestników zespołów roboczych i opiniodawców materiałów powstających w kolejnych etapach prac nad strategią (około 20 osób);
- eksperci praktycy – pracownicy Urzędu Miasta Poznania, uczestniczący w warsztatach strategicznych, burzach mózgów, odbywanych na wszystkich etapach powstawania strategii, odpowiedzialni za zredagowanie materiału do dokumentu (około 60 osób);
- przedstawiciele różnych grup społecznych, środowisk i instytucji: politycy lokalni, autorytety życia publicznego, działacze organizacji pozarządowych, mieszkańcy miasta – uczestniczący w konsultacjach podczas całego procesu tworzenia dokumentu przy wykorzystaniu technik konsultacji takich jak: spotkania bezpośrednie, Internet, ankietowanie, publiczne środki przekazu (prasa, TV, radio). W przybliżeniu odnotowano: 3000 wejść internautów, 100 tys. czytelników gazety wydawanej przez Urząd Miasta Poznania, 600 ankietowanych poznaniaków, kilkaset osób uczestniczących w spotkaniach. Łącznie w okresie około roku pracy wokół strategii bezpośrednio uczestniczyło około 500 osób.

Ujmując syntetycznie, proces opracowywania strategii obejmował standardowe etapy:

- opracowanie diagnozy prospektywnej, czyli ocena stanu potencjału społeczno-gospodarczego Poznania z uwzględnieniem analizy SWOT;
- dyskusje natury polityczno-aksjologicznej, prowadzące do sformułowania wizji Poznania 2030 i misji strategii;
- opracowanie poziomu strategicznego dokumentu poprzez sformułowanie głównych i pośrednich celów strategicznych;
- opracowanie poziomu operacyjnego dokumentu poprzez sformułowanie programów strategicznych rozwiniętych odpowiednio w działania/projekty, zadania.

2. Zakresy strategii

W ramach prac analityczno-diagnostycznych, jak zaznaczono w rozdziale 3., wyodrębniono następujące obszary: demografia, gospodarka, metropolia poznańska, nauka, finanse, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura i zabytki, gospodarka przestrzenna, mieszkalnictwo i gospodarka nieruchomościami, infrastruktura, transport i komunikacja,

oświata i wychowanie, sport i rekreacja, turystyka, promocja, środowisko, bezpieczeństwo, współpraca z interesariuszami.

W trakcie dyskusji nad zakresem przedmiotowym strategii w części prospektywnej zaproponowano pominięcie niektórych tematów, uznanych przez uczestników debat za bezproblemowe. Argumentowano, że definicja pojęcia „strategia" oznacza wybór i koncentrację uwagi wobec tematów uznanych za priorytetowe, czyli nie wszystkich. Podczas konsultacji społecznej zgłoszono sprzeciw wobec koncepcji „ograniczonego" zakresu tematycznego. Przyjęto więc szeroki zakres tematyczny, uznając, że kwestia priorytetów rozstrzygnięta zostanie poprzez konkretne zapisy w programach strategicznych, ich celach, zaplanowanych projektach lub działaniach i zadaniach.

Rozważano również kwestię zakresu przedmiotowego i struktury dokumentu z punktu widzenia spełniania standardów metodycznych strategii zrównoważonego rozwoju. Narzucają one zakres i strukturę planowania strategicznego, w ujęciu czterech filarów: społecznego, ekonomicznego, środowiskowego i przestrzennego, które należy rozwijać hierarchicznie (kaskadowo) w wiązki celów, do najniższego poziomu operacyjnego. Zrezygnowano z takiego podejścia metodycznego przyjmując, że ideę zrównoważonego rozwoju uwzględni się przez odpowiednie zapisy ujęte elastycznie – punktowo w wypracowanej strukturze dokumentu strategii.

Generalizując, zakres podmiotowy Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 dotyczy wszystkich mieszkańców Poznania oraz przybyszów, którzy przebywają czasowo w Poznaniu. W ujęciu bardziej szczegółowym wyróżnić można:

- podmioty bezpośrednio odpowiedzialne za realizację strategii – osoby i jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Poznania;
- podmioty pośrednio uczestniczące w jej kształtowaniu i wykorzystaniu;
- wszystkie osoby prawne i fizyczne identyfikujące się z Poznaniem, zyskujące pożytki z tytułu wdrożonej strategii.

W zależności od tematyki, której dotyczą programy strategiczne, przykładowo: gospodarczej, akademickiej, oświaty, kultury, turystyki; zakres podmiotowy obejmuje: przedsiębiorców, inwestorów, pracowników uczelni, studentów, młodzież szkolną i środowisko nauczycielskie, odbiorców kultury, turystów etc.

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 jest dokumentem strategii długookresowej. Horyzont 2030 roku jest na tyle odległy, że wymusza zdystansowanie się od bieżących problemów miasta, odejście od krótkookresowej perspektywy i uruchomienie wyobraźni w formułowaniu wizji i celów strategicznych w rozwoju Poznania.

Okres dwudziestu lat jest również odpowiedni w kontekście zróżnicowanego charakteru planowanych działań i projektów poszczególnych programów strategicznych. Obok programów zawierających skonkretyzowane projekty i działania, których realizacja planowana jest w okresie krótkoterminowym (3-5 lat) są również programy, w ramach których proponowana koncepcja działań lub projektów przewidywana jest w perspektywie lat po 2020 roku.

Programy strategiczne wypracowano w czterech Zespołach Roboczych: Gospodarka i Nauka, Gospodarka Przestrzenna, Gospodarka Komunalna, Usługi Społeczne; wśród których w zależności od szerokości zakresu i specyfiki tematycznej programów, prowadzono również prace w podzespołach. W dyskusjach zespołów roboczych dokumentami źródłowymi były istniejące w Urzędzie Miasta dokumenty o charakterze strategii, polityk branżowych, planów, programów rozwoju i ekspertyz akademickich - tematycznie związanych z wypracowanymi programami. Obok krytycznej analizy źródeł zastanych, ważnymi dla opracowania programów były materiały uzyskane w dyskusjach z użyciem technik burzy mózgów i delfickiej (niesformalizowanych).

Programy merytorycznie i redakcyjnie opracowały różne zespoły autorskie w formie wystandaryzowanej karty strategicznej programu (zał. nr 1).

Informacje (pola treści) karty strategicznego programu obejmują dwadzieścia pozycji: nazwa programu, numer programu, informacja czy program ma charakter kontynuowanego czy nowego, cele strategiczne, cele pośrednie, cele programu, geneza – ogólny opis programu, planowane działania/ projekty, główne zadania wymienione w projektach, zgodność założeń programu z dokumentami strategicznymi regionu i kraju, powiązanie z innymi programami strategii, powiązanie z politykami branżowymi, strategiami szczegółowymi, programami uchwalonymi przez radę miasta Poznania, efekty realizacji programu, potencjalne źródło finansowania, w tym zewnętrznego; mierniki realizacji programu, ryzyko realizacji programu, beneficjenci, koordynator programu, partnerzy zewnętrzni.

3. Charakterystyka programów w aspekcie realizacji celów strategicznych

Wizję Poznania 2030, zawartą w jednym zdaniu to „Poznań miastem metropolitalnym o silnej gospodarce i wysokiej jakości życia, opierającym swój rozwój na wiedzy", konstruują cztery komponenty – ranga metropolitalna Poznania, jego silna czyli konkurencyjna gospodarka, szeroko rozumiana jakość życia mieszkańców oraz wiedza, jako potencjał wynikający z akademickości Poznania i czynnik innowacyjności w wymiarach społecznym, ekonomicznym, technologicznym, kulturowym. Z wizji, jako nadrzędnego celu rozwoju miasta, wyprowadzono odpowiednie cele na poziomie strategicznym.

Programy strategiczne są formą konkretyzacji zdefiniowanych, głównych i pośrednich celów strategicznych. Są spoiwem poziomów strategicznego z operacyjnym i istotnym elementem koordynacji działań, projektów oraz zadań urzeczywistniających cele nadrzędne. Każdy z programów można scharakteryzować indywidualnie. Istotne jednak jest spojrzenie w kontekście innych programów, jako elementów zbioru realizującego cele nadrzędne.

Strukturę strategii Poznań 2030 stanowią cztery cele strategiczne rozwinięte w szesnaście celów strategicznych pośrednich i dwadzieścia jeden celów programów strategicznych. Nie ma ona charakteru struktury celów rozłącznych, wiele programów realizuje równocześnie kilka celów strategicznych. Z tego względu przedstawiona charakterystyka programów uporządkowanych w substrategię celów strategicznych jest po części zabiegiem umownym.

Cel strategiczny – Konkurencyjna Gospodarka

Wyznacza substrategię gospodarczą dla miasta Poznania. Z celów pośrednich wynika, że najistotniejsze kierunki działań dotyczą tworzenia optymalnych warunków prawno-administracyjnych i infrastrukturalnych dla przedsiębiorców, wspierania ich konkurencyjności i innowacyjności poprzez transfer wiedzy z instytucji naukowo-badawczych oraz wspierania rozwoju kapitału ludzkiego i ugruntowywania etosu przedsiębiorczości.

W te obszary działań wpisuje się pięć programów strategicznych, z których najistotniejsze, z celami bezpośrednio skierowanymi na rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki, to: „Wiedza dla biznesu", „Przestrzenie dla biznesu", „Akademicki i Naukowy Poznań", „Cyfrowy Poznań", „Aktywizacja obszarów wokół III Ramy komunikacyjnej".

„Wiedza dla biznesu". Celem programu jest stworzenie przyjaznego klimatu dla przedsiębiorczości i poprawa społecznego wizerunku przedsiębiorcy, obniżenie kosztów i ryzyka oraz zwiększenie bezpieczeństwa podejmowania działalności gospodarczej;

zwiększenie kompetencji biznesowych i menedżerskich przedsiębiorców sektora MŚP, rozwój współpracy między nauką a biznesem przez podejmowanie wspólnych projektów badawczo-rozwojowych, wdrożenie innowacyjnych rozwiązań w konkretnych ramach, wzrost poziomu nauczania przedsiębiorczości w szkołach.

Główne działania i projekty to: utworzenie i prowadzenie w ramach Centrum Badań Metropolitalnych Obserwatorium Gospodarki i Rynku Pracy, wspieranie współpracy poznańskich uczelni i instytucji naukowo-badawczych z sektorem przedsiębiorstw w celu wykorzystania ich potencjału dla unowocześnienia i poprawy konkurencyjności gospodarki aglomeracji poznańskiej, a także wspomaganie procesu tworzenia nowych firm oraz wspieranie rozwoju firm istniejących, poprzez doskonalenie ich kompetencji biznesowych oraz ułatwianie dostępu do kapitału oraz nauczanie i promocja przedsiębiorczości.

„Przestrzenie dla biznesu". Celem programu jest aktywizacja gospodarcza terenów inwestycyjnych – obszarów poprzemysłowych, tworzenie nowych miejsc pracy oraz wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej miasta.

Główne działania i projekty to: przygotowanie uzbrojonych terenów inwestycyjnych na obszarze Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Poznańskiego Parku Technologiczno-Przemysłowego oraz Starej Gazowni. Wśród działań nieinwestycyjnych planuje się m. in. opracowanie diagnozy dotyczącej zapotrzebowania przez inwestorów lokalnych i ponadregionalnych na tereny inwestycyjne w Poznaniu, przygotowanie oferty poznańskich nieruchomości dostosowanej do potrzeb przedsiębiorców, podejmowanie działań mających na celu polepszenie współpracy między przedsiębiorcami a uczelniami i instytucjami naukowo-badawczymi.

Ponadto, celem programu jest zahamowanie procesu degradacji wartościowych, historycznych układów urbanistycznych i architektury obszarów przemysłowych, adaptacja starych zasobów do nowych potrzeb, nadanie nowych funkcji społecznych i kulturalnych, powstanie tzw. „centrum wzrostu" skupiającego istniejący potencjał i dający impuls do interdyscyplinarnego rozwoju miasta.

Planowane działania i projekty (w tym sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przygotowanie niezbędnych elementów infrastruktury, promocja miejsca) będą dotyczyć głównie przestrzeni poprzemysłowych w śródmieściu, takich jak „Wolne Tory", elektrociepłownia Garbary, dawna rzeźnia.

Wpływ pozostałych programów na rozwój gospodarki poznańskiej ma charakter pośredni, o różnym zakresie i poziomie oddziaływania. Przykładowo wymienić można programy: „Akademicki i Naukowy Poznań", „Cyfrowy Poznań".

Cel strategiczny – Miasto Wiedzy, Kultury, Turystyki i Sportu

Wynika on z zasadniczej roli wiedzy w rozwoju współczesnym wszelkich struktur organizmu miasta, jakim jest Poznań. Potencjał ludzki i materialny poznańskich uczelni i liczba studiujących w Poznaniu stanowią, iż środowisko akademickie jest bardzo istotną częścią środowiska miasta.

Istniejące zależności i dotychczasowa współpraca między miastem i uczelniami wskazują, że istnieje potrzeba skoordynowania strategii rozwoju obu stron. Cele pośrednie „Miasta wiedzy" dotyczą wzmocnienia pozycji Poznania, jako europejskiego ośrodka naukowego i akademickiego oraz centrum kultury, turystyki i sportu o randze międzynarodowej. Cel strategiczny „Miasto Wiedzy" realizowany jest przez dziewiętnaście programów i jako zasadnicze spośród nich dla realizacji celu strategicznego należy wymienić: Akademicki i Naukowy Poznań, Cyfrowy Poznań, Kulturalny Poznań, Turystyczny Poznań i Sportowy Poznań.

Akademicki i Naukowy Poznań

Celem programu jest zwiększenie liczby osób wybierających Poznań, jako najlepsze miejsce do studiowania oraz podnoszenia kwalifikacji, osiągnięcie światowych standardów w nauce i dydaktyce, zwiększenie liczby inwestycji zewnętrznych w Poznaniu i poznańskim obszarze metropolitalnym ze względu na wysoko wykwalifikowane kadry, rozwój sektorów kreatywnych i opartych na wiedzy, zwiększenie otwartości poznańskich uczelni na potrzeby środowiska lokalnego. W Strategii założono, że wymierne efekty przyniesie także bezpośredni udział poznańskich środowisk akademickich i naukowych w rozwiązywaniu problemów miejskich.

Główne działania i projekty to m.in.: przyznawanie stypendiów dla laureatów i finalistów ogólnopolskich olimpiad przedmiotowych podejmujących studia na poznańskich uczelniach, współfinansowanie wykładów otwartych wybitnych naukowców, artystów i specjalistów na poznańskich uczelniach oraz wspieranie działań uczelni poznańskich ukierunkowanych na podnoszenie jakości kształcenia, dofinansowanie badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez naukowców poznańskich uczelni oraz promocja osiągnięć naukowych.

Program zakłada ponadto utworzenie Konwersatorium UMP i poznańskich uczelni, utworzenie Muzeum Nauki i Nowoczesnych Technologii i Parku Nauk o Ziemi oraz rozbudowę unikatowej bazy uczelnianej – dydaktycznej i badawczej.

Cyfrowy Poznań

Ten program ukierunkowany jest głównie na wykorzystanie aktualnie dostępnych i przyszłych rozwiązań ICT do zwiększenia efektywności zarządzania miastem i podniesienia zakresu oraz jakości świadczonych przez miasto usług, kreowanie przez miasto warunków sprzyjających budowie społeczeństwa informacyjnego, a także przygotowaniu zasobów ludzkich dla gospodarki opartej na wiedzy i nowych usługach; zwiększenie zaangażowania potencjału naukowego sektora ICT w rozwój gospodarczy oraz podejmowanie działań wspierających wdrażanie innowacyjnych metod opieki medycznej wspomaganych technologiami informacyjno-komunikacyjnymi.

Główne działania i projekty to: Projekt Infr@struktura, Projekt Bezprzewodowy Poznań, Program e-miasto, Projekt ITS Poznań (*Intelligent Transport System*), Projekt Eduk@cja, Projekt Nauka dla gospod@rki, Projekt Cyberpolis, Projekt e-medic@.

Kulturalny Poznań

Program ma na celu zapewnienie powszechnego dostępu do oferty kulturalnej oraz tworzenie warunków do aktywnego korzystania z niej przez mieszkańców i studentów, wzrost znaczenia poznańskich instytucji kultury, organizacja imprez i wydarzeń kulturalnych o znaczeniu międzynarodowym, w tym nowych promujących atrakcyjny wizerunek miasta i regionu, kreowanie tożsamości Poznania i Wielkopolski opartej na tradycji i dziedzictwie kulturowym, umacnianie więzi i identyfikacji mieszkańców z miastem i regionem, poszerzenie kapitału społecznego miasta w dziedzinie kultury oraz ubieganie się o uzyskanie miana Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku.

Główne działania i projekty to m.in.: wspieranie, dofinansowywanie instytucji i środowisk twórczych podejmujących działania edukacyjne i popularyzatorskie w dziedzinie kultury, promocja czytelnictwa, inspirowanie i współorganizowanie imprez masowych adresowanych do szerokiego grona odbiorców, utworzenie Regionalnego Obserwatorium Rozwoju Kultury, tworzenie nowej przestrzeni dla kultury, modernizacja i rozbudowa istniejącej infrastruktury kultury, organizacja imprez artystycznych, stanowiących płaszczyznę mediacji i konfrontacji, upowszechnianie tradycji historycznych i kulturalnych miasta w świadomości mieszkańca miasta i regionu, utworzenie Centrum Informacji Naukowej o mieście, utworzenie Pracowni Badań „Poznań XX-wieczny".

Turystyczny Poznań

To program, którego celem jest wykreowanie Poznania na jeden z wiodących ośrodków turystyki kulturowej w Polsce i wypromowanie markowego produktu turystyki kulturowej: Traktu Królewsko-Cesarskiego, zwiększenie udziału turystyki w PKB, wzrost znaczenia Poznania, jako ośrodka turystyki biznesowej na poziomie regionalnym i subkontynentalnym, lepsze wykorzystanie przestrzeni, infrastruktury technicznej, kapitału ludzkiego i społecznego miasta dla rozwoju funkcji kongresowych, spotkań oraz organizacji imprez kulturalnych, skuteczna promocja miasta w tych dziedzinach.

Główne działania i projekty to m.in. budowa i uruchomienie Interaktywnego Centrum Historii Ostrowa Tumskiego, aktywizacja turystyczna Ostrowa Tumskiego i Śródki – stworzenie parku kulturowego, weryfikacja Strategii rozwoju rynku turystycznego w Poznaniu, stworzenie monitoringu rynku turystycznego w mieście, zwiększenie konkurencyjności i znaczenia Poznania, jako ośrodka konferencyjnego, kongresowego oraz miejsca spotkań rangi krajowej i międzynarodowej.

Sportowy Poznań

Z kolei celem tego programu jest zwiększenie znaczenia Poznania, jako rozpoznawalnego w Europie ośrodka sportu. Program ponadto kładzie nacisk na propagowanie wśród mieszkańców modelu aktywnego, zdrowego trybu życia, poprawę jego jakości w mieście poprzez zwiększenie i uatrakcyjnienie form spędzania wolnego czasu.

Spośród głównych działań i projektów wymienić można: promowanie i organizowanie sportu dzieci i młodzieży (m.in. kształtowanie sportowych nawyków u dzieci i młodzieży, organizacja „małych lig", turniejów dla przedszkolaków, turniejów międzyszkolnych, zawodów między miastami Polski i miastami partnerskimi), rozbudowa infrastruktury sportowej (m.in. wybudowanie wielofunkcyjnej hali sportowo-widowiskowej z przeznaczeniem dla kilkunastotysięcznej widowni, przejęcie terenów kompleksu sportowo-rekreacyjnego na Golęcinie od policji oraz jego rozbudowa, rozbudowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego wokół Stadionu Miejskiego, budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego wokół Areny, podniesienie znaczenia „Toru Poznań" jako centrum sportów motorowych), aktywność w staraniach o organizację międzynarodowych imprez sportowych, doskonalenie poziomu i profesjonalizmu poznańskich klubów.

Cel strategiczny – Jakość Życia

Obejmuje on bardzo szeroką tematykę funkcjonalno-przestrzenną miasta – począwszy od problematyki jakości zamieszkania, przemieszczania się w mieście, jakości środowiska naturalnego i struktury urbanistyczno-architektonicznej, do zagadnień społecznych związanych z oświatą, opieką zdrowotną i budową kapitału społecznego wśród mieszkańców Poznania. W tak szerokim zakresie celu strategicznego, cele pośrednie i cele poszczególnych programów strategicznych pogrupować można w substrategie w dziedzinach: Gospodarka komunalna, Gospodarka przestrzenna, Usługi społeczne.

Gospodarka *komunalna* – obejmuje trzy cele pośrednie związane z gospodarką zasobami środowiska i odpadami, usprawnieniem komunikacji i zintegrowaniem transportu w aglomeracji oraz zwiększeniem atrakcyjności Poznania, jako miejsca do zamieszkania, a także programy realizujące te cele.

Czysty Poznań

Celem programu jest realizacja wyzwań wspólnotowej polityki ochrony środowiska, a w szczególności zapewnienie funkcjonowania zrównoważonego systemu gospodarki odpadami, zapewnienie odpowiedniego potencjału infrastruktury technicznej, a także

dbałość o środowisko naturalne i właściwe warunki sanitarno-porządkowe miasta oraz kształtowanie świadomości ekologicznej społeczeństwa.

Rezultatami prowadzonych działań będą: zapewnienie właściwej gospodarki odpadami, poprawa stanu środowiska naturalnego miasta Poznania, podniesienie jakości świadczonych usług w zakresie zaopatrzenia Poznania w ciepło, energię elektryczną, paliwa gazowe i w wodę. Istotnym elementem programu jest również kwestia odprowadzania ścieków, poprawa mikroklimatu, a także ochrona zasobów wodnych – wód powierzchniowych i podziemnych.

Zrównoważony rozwój transportu

Program jest ukierunkowany na osiągnięcie zrównoważonego sytemu transportowego w celu stworzenia warunków do zwiększenia liczby podróży komunikacją zbiorową. Główne działania i projekty to m.in.: stworzenie Inteligentnych Systemów Transportowych, optymalizacja i rozwój układu drogowego, poprawa standardów transportu publicznego oraz integracja transportu w aglomeracji, w tym m.in.: wykorzystanie infrastruktury transportu szynowego do przewozów w ramach aglomeracji, budowa dworców przesiadkowych, budowa systemu parkingów Park & Ride, wykorzystanie możliwości, jakimi dysponuje Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna do stworzenia wspólnego biletu na przejazdy wewnątrz aglomeracji.

Aktywizacja wokół III Ramy Komunikacyjnej

Cele tego programu mają dwa aspekty – ekonomiczny, związany z aktywizacją przestrzeni niezagospodarowanej wokół III Ramy Komunikacyjnej i transportowy – wynikający z potrzeby realizacji dokończenia układu infrastruktury komunikacyjnej. Sformułowane cele programu: pozyskanie środków pozabudżetowych na realizację przedsięwzięcia, stworzenie atrakcyjnych pól inwestycyjnych wokół III ramy komunikacyjnej, pozyskanie partnerów do realizacji inwestycji i stworzenie optymalnego systemu transportowego w skali aglomeracji poznańskiej (metropolii Poznań). Planowane działania programu obejmują: pozyskanie partnerów do zagospodarowania wytypowanych terenów miejskich, zwłaszcza w ramach ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub koncesji na roboty budowlane lub usługi; Koordynację zadań z przedsięwzięciami realizowanymi w ramach budżetu Miasta, przygotowanie nowych lokalizacji pod inwestycje oraz połączenie systemu transportu samochodowego z transportem miejskim i kolejowym oraz systemem parkingów. Przewidywane efekty realizacji programu obejmują m.in.: wzrost zasilenia budżetu miasta z tytułu opłat i podatków lokalnych, rozwój funkcji związanych z inwestycjami z budownictwa mieszkaniowego, handlu, usług, przemysłu, sportu i rekreacji oraz efekty w komunikacji osobowej, publicznej, towarowej w układzie przestrzeni metropolitalnej. Efekty programu wpisują się w realizację celów substrategii, jakości życia gospodarczej i metropolitalnej.

Mieszkajmy w Poznaniu

Program ma zapewnić rozwój inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, zwiększenie dostępności mieszkań dla najzdolniejszych absolwentów uczelni wyższych, aktywizacja właścicieli kamienic do podejmowania prac renowacyjnych i udostępniania mieszkań dzięki innowacyjnym instrumentom prawno-finansowym, aglomeracyjne podejście do sektora mieszkaniowego, poprawa warunków mieszkaniowych w Poznaniu, uzupełnienie funkcji mieszkalnych przez inwestycje towarzyszące. Główne działania i projekty to m.in.: stworzenie mechanizmu poręczeń kredytowych dla absolwentów uczelni, współpraca z właścicielami nieruchomości, podejmowanie prac renowacyjnych w budynkach prywatnych, udostępnianie mieszkań

pod wynajem oraz wpływ na ich ceny, ułatwienia w zamianie mieszkań komunalnych (w zależności od potrzeb rodziny i jej statusu materialnego), racjonalizacja cen najmu mieszkań komunalnych, wypracowanie i wdrożenie zasad polityki zmierzającej do wykreowania aktywnej roli Miasta na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych – wspólna aglomeracyjna polityka mieszkaniowa, opracowywanie programów pozwalających na zwiększenie ilości nowych zasobów mieszkaniowych z wykorzystaniem zewnętrznych mechanizmów PPP, poprawa jakości zarządzania zasobem mieszkaniowym, przygotowywanie nowych lokalizacji pod zabudowę mieszkaniową, budowa obiektów wielofunkcyjnych oraz opracowanie metodyki i wdrożenie systematycznego monitoringu rynku mieszkaniowego w Poznaniu i gminach ościennych, dającego możliwość prognozowania sytuacji w tym sektorze na obszarze aglomeracji poznańskiej.

W substrategii *Gospodarka przestrzenna* określono trzy cele pośrednie:

- wyeksponowanie i wzrost atrakcyjności wartościowych układów i elementów przestrzeni Poznania;
- przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne oraz rewaloryzację i rewitalizację obszarów zdegradowanych;
- humanizację przestrzeni osiedlowej.

Programami realizującymi wymienione cele są: Poznańskie osiedla modernistyczne, Śródmiejskie rynki i place, Rzeka w mieście.

Poznańskie osiedla modernistyczne

Celem programu jest zachowanie modelowych modernistycznych układów przestrzennych utrwalonych w rozwiązaniach poznańskich osiedli mieszkaniowych z lat 1960-1980, promocja „poznańskiej myśli urbanistycznej" oraz humanizacja przestrzeni osiedlowej.

Efektem realizacji programu będzie m.in. zahamowanie procesu degradacji i ochrona układów przestrzennych oraz wartości architektonicznych poznańskich osiedli modernistycznych, zachowanie ładu przestrzennego oraz przeciwdziałanie niekontrolowanym zmianom w zabudowie, wzrost atrakcyjności osiedli, jako miejsca zamieszkania dla jego mieszkańców, poprawa standardów jakości i funkcjonalności, uzupełnienie struktury funkcjonalnej o nowe, potrzebne i atrakcyjne elementy, przeciwdziałanie degradacji społecznej i wykluczeniu mieszkańców osiedli, jak również ich integracja i aktywizacja społeczna.

Śródmiejskie rynki i place

Program obejmuje zachowanie i wyeksponowanie istotnych elementów tkanki urbanistycznej stanowiących o tożsamości i historii poznańskich rynków i placów oraz poprawę atrakcyjności przestrzeni miasta.

Planowane działania to: sporządzenie dokumentacji mapowej i fotograficznej, przeprowadzenie ankiet społecznych, opracowanie koncepcji urbanistyczno architektonicznych o charakterze funkcjonalno-przestrzennym, sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przygotowanie planów realizacyjnych dla poszczególnych etapów.

Działania te dotyczą Obszaru Staromiejskiego, obszaru śródmieścia centralnego, Śródki i Ostrowa Tumskiego, Rynku Jeżyckiego i otoczenia, ulicy Dąbrowskiego, Rynku Wildeckiego i otoczenia.

Rzeka w mieście

Celem programu jest wyeksponowanie walorów rzeki w mieście, podniesienie wartości przestrzeni wokół Warty poprzez rewitalizację znajdujących się nad nią zaniedba-

nych terenów oraz wzrost atrakcyjności tego rejonu miasta dla mieszkańców, turystów i sportowców. Główne działania i projekty to m.in.: uruchomienie nowego środka transportu publicznego atrakcyjnego dla turystów – tramwajów wodnych, budowa bulwarów, ścieżek rowerowych, boisk, parków, placów zabaw, budowa wodnej infrastruktury sportowo/rekreacyjnej (mariny, przystanie wodne, wypożyczalnie sprzętu wodnego), adaptacja terenów nadrzecznych i stworzenie infrastruktury umożliwiającej organizację imprez kulturalnych i wystaw artystycznych.

Usługi społeczne – są substrategią, której cele pośrednie zakładają:

- podniesienie jakości kształcenia, opieki i wychowania;
- podniesienie świadomości prozdrowotnej wśród mieszkańców i dostępność do świadczeń zdrowotnych;
- wzbogacenie oferty rekreacyjnej i sportowej dla mieszkańców oraz rozwój kapitału społecznego i budowanie spójności społecznej;
- ograniczenie przestępczości i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców.

Najważniejsze programy realizujące cele w sferze usług społecznych: Wysoka jakość edukacji i wychowania, Zdrowy Poznań, Aktywny wypoczynek w Poznaniu, Aktywny wypoczynek w Poznaniu, „Bezpieczny Poznań", Poznań wrażliwy społecznie, Obywatelski Poznań.

Wysoka jakość edukacji i wychowania

Program ten obejmuje stworzenie równych szans dla zapewnienia rozwoju osobowego i zaspokojenie potrzeb edukacyjnych dzieci w wieku przedszkolnym i wczesnoszkolnym, podniesienie umiejętności językowych oraz przedsiębiorczego działania u absolwentów poznańskich szkół, wzrost umiejętności matematycznych i przyrodniczych uczniów i absolwentów, osiągnięcie wysokiej zdawalności egzaminów zewnętrznych absolwentów poznańskich szkół, stworzenie warunków dla rozwoju uczniów zdolnych, osiągnięcie spójności systemu kształcenia z potrzebami rynku pracy, kształtowanie świadomości wśród absolwentów o konieczności kształcenia ustawicznego, tworzenie warunków dla podnoszenia umiejętności zawodowych nauczycieli oraz systemu ich motywacji w celu uzyskania lepszych efektów pracy, dostosowanie struktury placówek edukacyjnych i ich bazy do zmian wynikających z rozwoju miasta Poznania i potrzeb społecznych, integracja szkoły z jej środowiskiem, kulturotwórcze promieniowanie szkoły na jej otoczenie oraz uzyskanie wysokiej jakości zarządzania szkołami i placówkami oświatowymi.

Główne działania i projekty to m.in.:

- Przedszkole dla każdego dziecka;
- Poznańska szkoła/placówka oświatowa gwarancją sukcesu jej absolwentów;
- Rozwój współpracy z wyższymi uczelniami;
- Najlepsi naszą dumą – wspieramy indywidualny rozwój uczniów;
- Absolwent poznańskiej szkoły aktywnym członkiem społeczeństwa obywatelskiego;
- Platforma edukacyjnego wsparcia dorosłych.

Zdrowy Poznań

Celem programu jest podniesienie świadomości zdrowotnej i indywidualnej odpowiedzialności za własne zdrowie, zmniejszenie zachorowalności na choroby społeczne i cywilizacyjne, wyrównanie dostępu do świadczeń zdrowotnych i socjalnych, stworze-

nie systemu usług adekwatnych do potrzeb mieszkańców oraz rozwój potencjału społecznego.

Główne działania i projekty to m.in.: przygotowanie i realizacja miejskich planów i programów dotyczących utrzymania i rozwoju miejskich placówek zdrowia, rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii, profilaktyki antytytoniowej, integracji społecznej i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania przemocy domowej, alternatywnych form opieki nad dziećmi do lat 3, rozwój i dostosowanie usług socjalnych do potrzeb mieszkańców w miejscu ich zamieszkania oraz przeciwdziałanie procederowi żebractwa w mieście.

Aktywny wypoczynek w Poznaniu

Program jest ukierunkowany na zachowanie, rewaloryzację i rozwój terenów rekreacyjnych, będących istotnym elementem struktury miasta oraz jakości życia mieszkańców. Program zakłada ochronę obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych oraz ekspozycję ich walorów naturalnych i rekreacyjnych, jak również poprawę atrakcyjności terenów turystycznych i sportowo-rekreacyjnych.

„Bezpieczny Poznań"

Celem programu jest zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców poprzez ograniczenie przestępczości i wzrost skuteczności działań związanych ze zjawiskami przestępczości i zagrożeń, takich jak: demoralizacja i przestępczość nieletnich, narkomania, przestępczość samochodowa, rozboje, pobicia, wymuszenia w miejscach publicznych, bezpieczeństwo na drogach, miejscowe i nadzwyczajne zagrożenia dla życia mieszkańców, ich mienia i środowiska, czy bezpieczeństwo imprez masowych.

W ramach programu planowane są działania:

- represyjne, polegające na zwalczaniu przestępczości pospolitej, zorganizowanej i ściganiu sprawców ciężkich i brutalnych przestępstw;
- prewencyjne, polegające na realizacji programów kierunkowych w zakresie bezpieczeństwa i ratowniczej prewencji społecznej, monitoringu zagrożeń i działań kontrolno rozpoznawczych zagrożeń;
- porządkowe, realizowane przez Straż Miejską Miasta Poznania;
- w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- w zakresie ratownictwa i zagrożeń nadzwyczajnych, polegające m.in. na rozbudowie i utrzymaniu Systemu Infrastruktury Służb Ratowniczych i Bezpieczeństwa Publicznego, skróceniu czasu reagowania służb ratowniczych w sytuacjach alarmowych, wspieraniu rozwoju ratownictwa specjalistycznego.

Poznań wrażliwy społecznie

Celem tego programu jest wykreowanie Poznania, jako miasta wrażliwego na problemy społeczne mieszkańców, stymulowanie rozwoju rynku usług socjalnych, skuteczna promocja miasta sprzyjającego rozwiązywaniu problemów rodzin.

Efektem działań podejmowanych w ramach programu będzie m.in. postrzeganie przestrzeni miejskiej i usług społecznych, jako przyjaznych rodzinie, identyfikacja i utożsamianie się z Poznaniem - miejscem zamieszkania, zatrzymywanie w mieście potencjału młodych rodzin, wzrost jakości i elastyczności form opieki nad osobami zależnymi, rozszerzenie komercyjnego rynku usług społecznych, powstanie miejsc pracy w tym obszarze oraz wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych.

Główne działania i projekty to m in.: wsparcie rodziny w opiece nad dziećmi (powstanie systemu opieki nad dziećmi, uwzględniającego trzy podstawowe aspekty tej opieki: dostępność, elastyczność oraz jakość), wsparcie rodziny w pełnieniu funkcji

wychowawczych, intensyfikacja działań zapobiegających negatywnym zjawiskom powodującym powstawanie zjawiska wykluczenia społecznego, wsparcie osób starszych i niepełnosprawnych oraz ich rodzin poprzez rozwój i różnorodność systemu usług opiekuńczych oraz sieć rodzinnych domów pomocy.

Obywatelski Poznań

To program, którego celem jest wzmocnienie podmiotowości obywateli i ich wspólnot oraz stwarzanie warunków dla rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Zakłada on opracowanie skutecznie funkcjonującego systemu konsultacji społecznych, którego celem będzie włączenie obywateli Poznania w procesy podejmowania decyzji, diagnozowanie i ewentualne zapobieganie potencjalnym konfliktom społecznym w mieście i aglomeracji, nawiązanie ściślejszej współpracy z organizacjami tzw. „trzeciego sektora", wzmocnienie relacji instytucji miejskich z liderami lokalnych społeczności, wypracowanie i utrwalenie przyszłych form współpracy z samorządami osiedlowymi, stałe informowanie mieszkańców Poznania o działaniach władz samorządowych, poszerzenie współpracy ze społecznościami aglomeracji poznańskiej, systematyczne badanie opinii mieszkańców Poznania i aglomeracji w sprawach o istotnym znaczeniu.

Obok wyżej wymienionych, cele z dziedziny usług społecznych realizują również programy w II Celu strategicznym „Miasto wiedzy", jak: „Akademicki i Naukowy Poznań", „Sportowy Poznań" czy „Kulturalny Poznań".

Cel strategiczny - Metropolia

Cel ten wynika z potrzeby rozwoju integracji funkcji w obszarze aglomeracji poznańskiej i potrzeby sprostania konkurencji krajowych ośrodków metropolitalnych oraz w wymiarze europejskim, konkurencji miast o potencjale i randze zbliżonej do Poznania. Cel strategiczny „Metropolia" jest w stopniu zasadniczym związany z realizacją większości programów omówionych w celach strategicznych „Konkurencyjna gospodarka", „Miasto wiedzy" i „Jakość życia". Osiąganie celów zakładających rozwój Poznania jako ośrodka o konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarce, znaczącej pozycji w wymiarze międzynarodowym w dziedzinach edukacji i nauki, kultury, turystyki i sportu, jest równocześnie realizacją pozycji metropolitalnej Poznania. IV Cel strategiczny wyodrębniony został, by podkreślić szczególne znaczenie pozycji, jaką Poznań zajmie w okresie do 2030 roku w sieci miast europejskich. Jest on realizowany bezpośrednio przez jeden program „Metropolitalny Poznań".

Celem tego programu jest wzmocnienie metropolitalnej pozycji miasta w skali kraju i pozycji, jako europolu zdolnego do konkurowania na arenie krajowej i międzynarodowej, stanowiącego ważne ogniwo w sieci miast metropolitalnych oraz stworzenie silnego ośrodka świadczącego zaawansowane usługi dla gmin wchodzących w skład obszaru aglomeracji poznańskiej.

Główne działania i projekty to m.in. stworzenie struktury organizacyjnej, administracyjnej i informacyjnej metropolii, powstanie aglomeracyjnego centrum ekologicznego (gospodarka wodno-ściekowa, zarządzanie gospodarką wodną, gospodarka odpadami, ochrona środowiska i przyrody, energetyka), wykorzystanie efektów skali, połączenie miasta z polską i europejską siecią autostrad i szybkich kolei poprzez budowę intermodalnego węzła komunikacyjnego (szybka kolej, lotnisko, autostrada) zintegrowanego z miejską siecią komunikacyjną, stworzenie komunalnego związku transportu publicznego z gminami obszaru metropolitalnego w celu optymalizacji lokalnego transportu zbiorowego, wspólna promocja w ramach metropolii oraz wspieranie projektów budujących prestiż miasta (w tym: organizacja różnego rodzaju imprez, wydarzeń, konferencji, ubieganie się o lokalizację siedzib przedsiębiorstw, prestiżowych instytucji europejskich lub

innych organizacji międzynarodowych, jak również aktywne uczestnictwo w organizacjach skupiających metropolie).

4. Charakterystyka programów strategicznych w aspekcie uwarunkowań realizacyjnych

Zakres uwarunkowań realizacji programów strategicznych jest bardzo szeroki i zróżnicowany ze względu na rodzaj i siłę sprawczą, jeśli chodzi o urzeczywistnienie zapisów zawartych w programach. Szanse realizacyjne są wysokie, kiedy program strategiczny jest komplementarny względem innych dokumentów, jest programem „dojrzałym" realizacyjnie, istnieje presja interesariuszy na jego realizację, są wymagane środki finansowe i niski poziom ryzyka braku realizacji programu. Szanse te są średnie lub niskie, w zależności od oceny niżej wymienionych uwarunkowań realizacyjnych.

Prezentowane programy realizują cele, które wpisują się w różnym zakresie w bardzo szerokie spektrum dokumentów zewnętrznych, od rangi uchwał Rady Miasta Poznania, dotyczących merytorycznego zakresu konkretnych programów, poprzez uchwały, programy poziomu regionalnego – województwa wielkopolskiego, do rangi krajowych dokumentów strategicznych. Liczba i ranga powiązania programów z innymi dokumentami zależy od tematyki programów. Programy „Akademicki i Naukowy Poznań", „Cyfrowy Poznań" przywołują nawet dokument rangi europejskiej – „Strategię lizbońską", związany z tematyką rozwoju wiedzy w szeroko rozumianym zakresie. Na poziomie lokalnym, program „Akademicki i Naukowy Poznań" jest powiązany ze „Strategią Akademicką i Naukową Miasta Poznania" oraz dokumentami strategicznymi uniwersytetów poznańskich.

Wiele programów przywołuje jako dokumenty o szerokim zakresie merytorycznym: *Strategię rozwoju kraju 2007-2015*, dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* i z poziomu regionalnego *Strategię rozwoju województwa wielkopolskiego do roku 2020*. Wskazuje się również branżowe dokumenty o randze krajowej: *Politykę ekologiczną państwa w latach 2009-2012* z perspektywą do roku 2016 w programie „Czysty Poznań", *Narodową Strategię Rozwoju Sektora Mieszkaniowego na lata 2008-2015* w programie „Mieszkajmy w Poznaniu", *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie* w programie „Zrównoważony rozwój transportu".

Przykładami programów, w których ze względu na charakter lokalny nie przywołuje się dokumentów wyższej rangi, są: „Poznańskie osiedla modernistyczne" i „Śródmiejskie rynki i place". W przypadku programu „Metropolitalny Poznań" zasadniczym dokumentem jest *Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej*. Zapisy tego dokumentu są komplementarne wobec „metropolitalnego Poznania" i istotne dla jego wdrożenia.

Prezentowane programy stanowią zbiór dokumentów istotnie zróżnicowanych z punktu widzenia planowania harmonogramów realizacyjnych. Obejmują one różny stopień przygotowania projektów i działań do wdrożenia. Wśród prezentowanych programów zdecydowana większość stanowi tzw. kategorię programów kontynuacji, których działania i projekty dotychczas już realizowano, ale w dyskusji nad strategią poddano weryfikacji i uzupełniono o nowe propozycje. Treści tych programów były w różnej formie ujęte w „Planie Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010".

Do kategorii programów nowych, jakkolwiek inspirowanych podczas dyskusji nad strategią znanym od lat problemami rozwoju Poznania, zaliczyć można programy „Cyfrowy Poznań", „Metropolitalny Poznań", „Poznańskie osiedla modernistyczne", „Śródmiejskie rynki i place", „Rzeka w mieście" i „Aktywizacja obszarów wokół III Ramy komunikacyjnej". Znaczna liczba projektów i działań ma charakter opisów szcze-

gółowych, dostatecznych z punktu widzenia oceny możliwości realizacyjnych. Jednocześnie, wiele z projektów i działań ujętych szczególnie w programach „kategorii nowych", ma charakter koncepcyjny, opisujący etapy realizacji sformułowanych celów programów.

Poszczególne programy strategiczne określają partnerów realizacyjnych i beneficjentów. Ich wykaz jest bardzo szeroki. Obejmuje on podmioty instytucjonalne, właściwe dla tematyki programów, głównie z terenu Poznania, ale również instytucje centralne. Podmioty wymieniane są w formule ogólnej, jak wyższe uczelnie, spółdzielnie mieszkaniowe, inwestorzy lub jako nazwy konkretnych instytucji i organizacji.

Ważnymi dla wdrażania strategii rozwiązaniami podmiotowymi są: partnerstwo publiczno-prywatne, koncesje oraz spółki. Każde z wyróżnionych w ramach programów strategicznych działań i projektów może być zrealizowane w formie spółki z udziałem Miasta Poznania.

Wśród beneficjentów programu najczęściej wymienianą kategorią są mieszkańcy Poznania, uzupełniani odpowiednio do merytorycznego zakresu programów przez grupy społeczne, zawodowe, instytucje, np. studenci, turyści, przedsiębiorcy, inwestorzy, artyści, wyższe uczelnie, izby i stowarzyszenia, instytucje samorządu terytorialnego.

W charakterystyce sposobów finansowania programów wymieniane są różne nazwy źródeł, które pogrupować można według kategorii: budżet miasta, budżety wojewódzki, centralny, fundusze unijne, fundusze ochrony środowiska, środki prywatne, proponowane m.in. w formule PPP oraz środki pozostałe, np. organizacji i stowarzyszeń, spółdzielni mieszkaniowych, uczelni, gmin aglomeracji poznańskiej, wymienionych z nazw banków.

W przypadku wszystkich 21 programów strategicznych planuje się finansowanie z budżetu miasta. Przyjęto także, że źródłem finansowania dla wszystkich programów mogą być również środki unijne. Podane wskazania źródeł unijnych dotyczą priorytetów w Ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (WRPO) na lata 2007-2013, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) i Programu Jessica w ramach Inicjatywy Wspólnotowej. Szacowany wysoki poziom nakładów na realizację programów w dobie spowolnienia gospodarczego oraz trudności w prognozowaniu kondycji finansowej samorządu uzasadniają przekonanie, że należy w planach finansowania programów strategicznych uwzględnić zwiększenie współfinansowania inwestycji przez podmioty zewnętrzne w ramach zasady partnerstwa publiczno-prywatnego. Problem niedostatecznych środków z budżetu miasta to główny czynnik ryzyka realizacji programów wymieniany w przypadku wszystkich programów. W wielu przypadkach wskazuje się również na trudności w pozyskiwaniu zewnętrznego finansowania. Wśród pozafinansowych czynników ryzyka realizacji programów wymieniane są bardzo często bariery natury prawnej oraz niedostateczna wola współpracy partnerów programów. Z liczby wskazań wynika, że w przygotowaniu procesu wdrożeniowego programów ważna jest odpowiednia promocja „Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030". Celem jej powinno być zyskanie akceptacji społeczności Poznania i autentyczne zaangażowanie partnerów realizowanych programów strategicznych.

Podsumowanie

Programy strategiczne są narzędziem urzeczywistnienia wizji Poznania w 2030 roku, jako miasta metropolitalnego o istotnej pozycji w sieci europolii, miasta wiedzy, konkurencyjnej gospodarki i wysokiej jakości życia mieszkańców. Wizja ta jest ambitną, optymistyczną, związaną ze „strategią otwarcia", która w istotnym stopniu zależy od

uwarunkowań zewnętrznych, natury ogólnej. Mogą one w istotnym stopniu decydować o różnych scenariuszach rozwoju Poznania [Wysocka 1988].

Poznań jest miastem, którego dynamika procesu metropolizacji wyróżnia jespośród dużych miast w kraju [Jałowiecki 2005]. Jednak wizja Metropolii Poznań 2030 związana jest z postępem w dwóch aspektach – oczekiwaną integracją strukturalną i funkcjonalną wewnątrz obszaru metropolitalnego i rozwojem powiązań Poznania w sieci miast europejskich. Istniejące oddolne rozwiązania integracyjne w ramach aglomeracji poznańskiej są pewnym sukcesem, dalekim jednak od możliwości, jakie stwarzałaby oczekiwana ustawa metropolitalna [Kaczmarek 2011]. Już kilkanaście lat trwa spór polityczny wokół ustawowych, obligatoryjnych możliwości zarządzania obszarem metropolitalnym. Czy problem ten zostanie rozwiązany w perspektywie najbliższych lat?

Rozwój metropolitalnego Poznania w sieci powiązań europejskich, globalnych dotyczy infrastruktury komunikacyjnej, obecności i napływu inwestorów o randze korporacji transnarodowych, poziomu internacjonalizacji edukacji akademickiej i badań naukowych, rozwoju kontaktów społecznych, kulturowych [Beim 2008, Parysek 2008, Wdowicka 2009].

Scenariusze rozwoju w wymienionych dziedzinach uwarunkowane są rozwojem obecnej kryzysowej sytuacji w wymiarze globalnym i europejskim. Europa znajduje się w przełomowym momencie kryzysu w wielu wymiarach i dziedzinach, wymagających zdecydowanych reform w horyzoncie 2030 roku. W wymiarze globalnym pozycja Europy w przyszłości w pesymistycznym scenariuszu to peryferyjny półwysep kontynentu Euroazjatyckiego. W optymistycznym zintegrowana Europa to asertywny gracz, konkurujący gospodarczo, o wysokim poziomie życia mieszańców [Karpiński 2007, Grupa Refleksji UE 2010]. Decyzje podejmowane w Brukseli pośrednio skutkują w wymiarze lokalnym. Dla Poznania w 2030 roku optymistyczny scenariusz oznacza przykładowo: międzynarodową dostępność komunikacyjną w europejskiej sieci szybkich kolei, fabrykę samochodów Volksvagen, pozostającą największym pracodawcą w Poznaniu (nieprzeniesioną do Chin), wzrost firm sektorów kreatywnych, kilkanaście tysięcy studentów i obcokrajowców osiadłych na stałe w Poznaniu.

Kapitał społeczny jest jednym z istotniejszych czynników rozwoju miast. Przywoływany współcześnie etos wielkopolskich pozytywistów z przełomu XIX i XX wieku, szczególnie w początkach lat transformacji ustrojowej, wskazuje się chętnie jako ważny czynnik rozwoju Poznania. Kapitał społeczny definiowany jest jako zdolność jednostek do współdziałania na rzecz określonej zbiorowości. Równocześnie akcentuje się konstytutywne znaczenie tradycji, stabilności, zaufania, solidności i odpowiedzialności w relacjach społecznych w aktywności ekonomicznej, społecznej, obywatelskiej.

W świetle nowych teorii rozwoju miast, w których wskazuje się na znaczenie kapitału twórczego i środowiska kreatywnego, wymienione cechy mogą być nawet hamulcem rozwoju. Koncepcje „miasta wiedzy", „miasta kreatywnego", „miasta, jako maszyny rozrywki" zakładają - obok dobrych warunków infrastruktury usług komunalnych, społecznych, konsumpcji, rekreacji - istnienie przede wszystkim klimatu społeczno-kulturowego sprzyjającego postawom indywidualizmu, labilności i powierzchowności relacji społecznych, otwartości na nowe idee, pozytywnego stosunku do mniejszości etnicznych, kulturowych, itp.[Kozielska 2008, Swianiewicz 2008].

Procesy zmiany mentalności społecznej są trudne i długotrwałe. Nowe hipotezy są dyskutowane przez teoretyków i praktyków. Dyskusje, w których autor uczestniczył, w ramach aktualnie realizowanego projektu „Foresight Regionalny dla Wielkopolski" – podprojektów „Tożsamość a Nowi" i „Kapitał społeczny a Nowi" potwierdzają kontrowersyjny odbiór hipotezy kapitału społecznego, jako sprzecznego z otwartością na Nowe. Rozwój Poznania do 2030 roku będzie okazją do weryfikacji tych hipotez.

Literatura

1. Beim M., Modrzewski B., Radzimski A., *Wizje rozwoju Wielkopolski w świetle programu Regio Futures. Praktyczne aspekty badań regionalnych – varia. vol. 1*
2. Churski P., red. IGS-EiGP UAM seria *Rozwój regionalny i polityka regionalna nr 4*, Bogucki, Wyd. Naukowe Poznań, Poznań 2008.
3. Jałowiecki B., *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Nr 1 (19/2005),
4. Kaczmarek T., *Proces budowy rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020*, artykuł w zeszycie naukowym Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego Zarządzenie Publiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
5. Karpiński A., *Szanse i zagrożenia w rozwoju Europy w I połowie XXI wieku*; *Europa w perspektywie roku 2050*, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz *Polska 2000 Plus*, red. Karpiński A., Warszawa 2007,
6. Kozielska B., *Współczesne koncepcje rozwoju metropolii w kontekście paradygmatu miast globalnych*, Uniwersytet Śląski. Wydział Nauk Społecznych. Praca doktorska. Katowice 2008.
7. Parysek J., Mierzejewska L., *Problemy funkcjonowania i rozwoju miast Polski z perspektywy 2009 roku. Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI wieku*. Parysek J., red. IGS-EiGP UAM seria *Rozwój regionalny i polityka regionalna* nr 4, Bogucki, Wyd. Naukowe Poznań, Poznań 2008.
8. Swianiewicz P., *Nowe interpretacje polityki miejskiej. Studia regionalne i lokalne* (EUROREG) Nr 4 (22/2005), ISSN 1509-4995.
9. Wdowicka M., *Ewolucja działania korporacji transnarodowych i jej znaczenie w gospodarce lokalnej. Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI w*., *Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI wieku*. Parysek J., red. IGS-EiGP UAM seria *Rozwój regionalny i polityka regionalna* nr 4, Bogucki, Wyd. Naukowe Poznań, Poznań 2008.
10. Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 1988.
11. *Projekt Europa 2030 Wyzwania i szanse*, Sprawozdanie dla Rady Europejskiej sporządzone przez Grupę Refleksji dotyczące przyszłości UE do roku 2030, Unia Europejska 2010 – RS048/2010.
12. www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/06/project-europe-2030-pl.pdf

Proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020

Tomasz Kaczmarek

Wprowadzenie

W dniu 15 czerwca 2011 r. na Zjeździe Samorządów Aglomeracji Poznańskiej przyjęty został dokument strategiczny Metropolia Poznań 2020. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie przesłanek, metodologii i kalendarium budowy strategii dla tego obszaru. Zebrane doświadczenia w trakcie tworzenia strategii, a przede wszystkim współpraca na linii środowisko naukowe - samorząd - mieszkańcy, wydają się być cenną wiedzą do wykorzystania w pracach nad analogicznymi dokumentami w innych częściach kraju. Przed takim wyzwaniem stoi wciąż większość obszarów metropolitalnych w Polsce.

Zagadnienia budowy lokalnych strategii rozwoju były wielokrotnie podejmowane w literaturze krajowej i zagranicznej, jednakże na ogół w odniesieniu do ustawowych podmiotów administracji terytorialnej, a więc takich typowych jednostek jak miasto, gmina, powiat czy województwo. Strategie rozwoju dla aglomeracji czy obszarów metropolitalnych mają nietypowy charakter z uwagi na ich brak umocowania prawnego, dobrowolny i nieformalny charakter, a przede wszystkim wielość podmiotów – jednostek zarządzania, dla których adresowana jest strategia. Jest to więc zagadnienie interesujące zarówno ze względów teoretycznych, jak i praktycznych.

Współczesny model zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej zaczął kształtować się od czasu reformy administracyjnej z 1990 r., kiedy odtworzony został samorząd terytorialny na poziomie gmin. Reforma samorządowa stanowiła jedno z największych osiągnięć polskiego przełomu ustrojowego, przyczyniając się do upodmiotowienia lokalnych społeczności oraz istotnych zmian w zarządzaniu sprawami publicznymi. Zgodnie z powszechną opinią dwie dekady samorządności w Polsce to okres postępu w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, nowoczesnych metod zarządzania, rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, rozwoju lokalnej gospodarki, podnoszenia standardów usług publicznych. Postęp ten jest szczególnie widoczny na obszarach wielkomiejskich, takich jak aglomeracja poznańska, będąca jednym z liderów przemian społeczno-gospodarczych w Polsce. Ubocznym efektem reformy samorządowej stało się jednak zerwanie niektórych, wcześniejszych więzi funkcjonalno-administracyjnych wielkich miast i ich najbliższego otoczenia. W okresie PRL nie były one oparte na zasadach pełnej demokracji lokalnej i samorządności (np. w sferze gospodarki komunalnej i transportu publicznego funkcjonowały przedsiębiorstwa państwowe). Zapewniały jednak pewne minimum spójnego funkcjonowania aglomeracji poznańskiej.

Najlepszą po 1990 r. okazją do wprowadzenia nowych zintegrowanych struktur zarządzania w aglomeracjach miejskich była reforma powiatowa i wojewódzka z 1998 r. Nie doszło jednak wówczas do utworzenia „powiatów metropolitalnych". Status administracyjny wielkich miast i ich najbliższego otoczenia uregulowano w ten sposób, że utworzono 2 rodzaje powiatów: grodzkie i ziemskie. Aglomerację poznańską, jako jedną z nielicznych w Polsce, tworzy duże miasto i jeden powiat okólny. Niewątpliwie ułatwia to współdziałanie powiatu miejskiego i ziemskiego jak też konsoliduje działania gmin w ramach jednego powiatu wokółmiejskiego [szerzej zob. Kaczmarek, Mikuła 2011].

Od kilkunastu lat przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne czynią z aglomeracji poznańskiej wspólnotę wielkomiejską nowej generacji. To wspólne dla blisko miliona ludzi miejsce zamieszkania i pracy, przestrzeń,środowisko i infrastruktura. Rodzi to potrzebę, jak nigdy wcześniej, wspólnego rozwiązywania problemów i wspólnego planowania na przyszłość. Jak podkreślają politycy lokalni w Zielonej Księdze Aglomeracji Poznańskiej (2010) „współdziałanie stanowi warunek postępu i rozwoju, jest źródłem osiągania przewagi konkurencyjnej w skali krajowej i międzynarodowej".

Aglomeracja poznańska wyróżnia się na tle kraju indywidualną ścieżką oddolnej integracji zarządzania (m.in. wspólny dla miasta i powiatu urząd pracy, komenda policji). Postępuje współpraca władz samorządowych w zakresie usług komunalnych. W ostatnich latach nasila się integracja w zakresie komunikacji publicznej, różnorodnych usług społecznych oraz wspólna promocja turystyczna. Aglomeracja poznańska ma aspiracje stania się krajowym laboratorium zintegrowanego rozwoju. Przemawia za tym wielkopolska tradycja, dogodna struktura administracyjna, dobry klimat polityczny, doświadczenia i inicjatywy współpracy samorządowej, różne formy kooperacji administracji z nauką i gospodarką.

Silna dynamika zmian społecznych, gospodarczych i przestrzennych zrodziły konieczność wyznaczenia kierunków rozwoju całej aglomeracji, gwarantującej jej zrównoważony rozwój oraz stałe podnoszenie poziomu życia mieszkańców. Samorządy terytorialne tworzące aglomerację poznańską, identyfikujące się z ideą integracji metropolitalnej, podjęły wyzwanie realizacji wspólnej strategii rozwoju na najbliższe lata. Było ono rozwinięciem woli współpracy wyrażonej 15 maja 2007 r. w porozumieniu prezydenta miasta Poznania, starosty poznańskiego oraz burmistrzów i wójtów miast oraz gmin aglomeracji poznańskiej, w wyniku którego utworzono Radę Aglomeracji Poznańskiej, która już w drugim roku swojego działania uznała, że dla zintensyfikowania kooperacji i dla ukierunkowania dalszych działań, potrzebna jest wspólna strategia. W celu opracowania strategii zdecydowano się na podjęcie współpracy ze środowiskiem naukowym poznańskich uczelni. W 2009 r. uruchomiono projekt „Funkcjonowanie i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej", współfinansowany przez samorządy tworzące Radę Aglomeracji Poznańskiej. Projekt realizowany do połowy 2011 r. składał się z dwóch zasadniczych etapów:

1. Diagnozy społeczno-gospodarczej i przestrzennej zjawisk i procesów zachodzących w ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem problemów funkcjonowania aglomeracji jako jednego wielkomiejskiego organizmu (m.in. mobilność mieszkańców, infrastruktura techniczna i społeczna, transport publiczny, usługi edukacyjne, planowanie przestrzenne, marketing terytorialny);
2. Opracowania wspólnej średniookresowej strategii rozwoju do 2020 r., której celem będzie wzrost spójności i konkurencyjności całej aglomeracji.

Samorządy wraz ze środowiskiem wyższych uczelni Poznania podjęły się zadania wypracowania kierunków integracji i wdrożenia własnej, metropolitalnej strategii rozwoju do 2020 r. Strategia ta po konsultacjach środowiskowych i społecznych, stała się ekspercko-społecznym dokumentem przyjętym do realizacji na II Zjeździe Samorządów Aglomeracji Poznańskiej 15 czerwca 2011 r. Realizacja strategii to głównie zadanie dla podmiotów interwencji publicznej, samorządów lokalnych i innych instytucji, ściśle ze sobą współpracujących na obszarze aglomeracji.

1. Uwarunkowania polityczne i prawne tworzenia strategii metropolitalnych

We wszystkich projektach uregulowań w zakresie funkcjonowania obszarów metropolitalnych jako jeden z podstawowych zadań dla takich obszarów wymienia się opracowywanie strategii rozwoju. Także wstępne działania oddolne samorządów podejmujących działania konsolidacyjne w obrębie aglomeracji w dużej mierze odwoływały się do potrzeby opracowania strategii rozwoju dla tych obszarów (przykłady z wrocławskiego i górnośląskiego obszaru metropolitalnego, zapowiedzi opracowania strategii rozwoju w krakowskim i gdańskim obszarze metropolitalnym). Dlatego można uznać, że opracowanie strategii rozwoju jest oczywistym zadaniem w sytuacji, gdy należy wpływać i sterować procesem dynamicznie i w dużej mierze autonomicznie zachodzących przemian w tworzących się zespołach osadniczych wokół wielkich miast. Podobne są też doświadczenia zagraniczne w odniesieniu do szybko tworzących się obszarów metropolitalnych [Kaczmarek, Mikuła 2007], które wskazują na ogromną wagę oddolnego kształtowania procesów konsolidacyjnych, potrzebę posiadania strategii działania wskazującej cele i sposoby działania oraz na znaczenie lidera lub zespołu liderów dla procesu konsolidacji.

Mimo oczywistych przesłanek społecznych, gospodarczych i przestrzennych, budowania wspólnych strategii rozwoju dla dużych miast i powiązanych z nimi obszarów, nie są one w Polsce jak dotąd unormowane prawnie, a ich sporządzanie i wdrażanie ma czysto fakultatywny i nieformalny charakter. Do budowania takich strategii zachęcają liczne dokumenty, m.in. takich organizacji jak OECD i Unia Europejska.

W roli metropolii w rozwoju kontynentu wiele uwagi poświęca się w europejskiej polityce przestrzennej, opartej na zasadzie spójności. W dokumencie UE *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności* (2006) wyraźnie uwypuklone zostały zagadnienia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, urbanizacji, rozwoju miast i powiązań funkcjonalnych pomiędzy miastami a terenami wiejskimi. Zwrócono uwagę na szczególne znaczenie polityki miejskiej i zrównoważonego rozwoju miast dla wspólnot lokalnych i regionalnych oraz na kluczową funkcję wielkich miast-metropolii w rozwoju UE. Dokument ten przesunął tzw. wymiar miejski do głównego nurtu programowania UE w okresie 2007-2013 – czyli do określonych programów operacyjnych. Szczegółowe ustalenia zawiera *Zielona Księga UE w sprawie Spójności Terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę* (2008).

W strategii „Europa 2020" kładzie się nacisk na rozwój przedsiębiorczości i poprawę dostępu do rynku MŚP, dopasowanie popytu do podaży na rynku pracy, lepszą edukację poprzez poprawę jakości kształcenia, wzrost innowacyjności i rozwój społeczeństwa cyfrowego, modernizację transportu i poprawę efektywności energetycznej. W sytuacji Polski – kraju stojącego wciąż przed olbrzymimi wyzwaniami modernizacyjnymi – na obecnym etapie rozwoju istotne znaczenie dla realizacji unijnej strategii ma lepsze wykorzystanie potencjałów obszarów miejskich. W myśl strategii europejskiej wszystkie władze: krajowe, regionalne i lokalne, powinny realizować na swoim terenie partnerstwo, ściśle włączając do tego procesu lokalne parlamenty, a także podmioty socjalne oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniając się do opracowania programów reform oraz ich wdrażania. Dzięki ustanowieniu stałego dialogu między różnymi poziomami administracji, unijne priorytety znajdują się bliżej obywateli, co zwiększa zaangażowanie konieczne dla pomyślnej realizacji strategii „Europa 2020". Jak się zauważa, sukces nowej Strategii UE będzie w głównej mierze zależał od tego, na ile instytucje Unii Europejskiej, państwa członkowskie oraz regiony będą umiały przekonująco wyjaśnić, że reformy są nieuniknione i niezbędne do utrzymania obecnej jakości

życia i modeli społecznych. Stąd UE akcentuje informowanie o tym, jakiego udziału oczekuje od obywateli, środowisk biznesowych i ich organizacji przedstawicielskich.

Istotnym argumentem dla realizacji strategii rozwoju aglomeracji są zapisy *Karty Lipskiej* (2007), dokumentu zawierającego ramy polityki rozwoju miast europejskich. Według Karty wzmocniona powinna zostać koordynacja na poziomie lokalnym w celu osiągnięcia równorzędnego partnerstwa pomiędzy dużymi miastami a obszarami wiejskimi i małymi miastami w regionach miejskich i aglomeracjach. W zapisach Karty zagadnienie to ujęte został następująco: „Coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich instytucji i osób zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego. Strategii które wykraczałyby poza granice miast. Władze publiczne na każdym szczeblu – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim – ponoszą odpowiedzialność za przyszłość naszych miast. Aby wszystkie te szczeble działały w sposób efektywny, musimy poprawić koordynację obszarów polityki sektorowej i rozwinąć nowe poczucie odpowiedzialności za politykę zintegrowanego rozwoju miejskiego" [*Karta Lipska*, 2007]

W 2010 r. eksperci Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przygotowali na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego raport, którego celem był przegląd krajowej polityki miejskiej w Polsce. Przegląd polegał na analizie wpływu bezpośredniego i pośredniego polityk rządu oddziałujących na rozwój obszarów miejskich w wymiarach ekonomicznym, społecznym i przestrzennym, a także kwestii związanych z zarządzaniem rozwojem miast. Eksperci OECD odwiedzali polskie miasta, analizując lokalne polityki rozwoju, w tym polityki związane z integracją zarządzania w obszarach wielkomiejskich. W 2010 r. eksperci OECD złożyli wizyty w 8 polskich miastach: Warszawie, Lublinie, Katowicach, Gliwicach, Bytomiu i Zabrzu oraz w Poznaniu i Gdańsku. W spotkaniach brali udział zarówno przedstawiciele urzędów miast, urzędów marszałkowskich, jak i środowiska naukowego. Przegląd OECD, jako niezależna opinia ekspercka dotychczasowych działań władz publicznych w stosunku do miast, i wnioski w nim zawarte, mają być wykorzystane w pracach nad Krajową Polityką Miejską. W raporcie wyraźnie wskazuje się na słabo wykształcone mechanizmy współzarządzania na obszarach wielkomiejskich. Akcentując nasilające się problemy ekologiczne, komunikacyjne, mieszkaniowe, infrastrukturalne i społeczne, będące efektem m.in. dynamicznej suburbanizacji, wskazuje się na potrzebę wypracowywania skoordynowanych planów rozwoju i strategii metropolitalnych [OECD Urban..., 2011]. Jak zauważa się w raporcie, konieczne jest skoncentrowanie się na wdrażaniu długoterminowych strategicznych wizji rozwoju miast i regionów, które polepszą planowanie międzygminne i usprawnią świadczenie usług w ramach jednego miejskiego obszaru funkcjonalnego i zagwarantują zintegrowane planowanie miejskie we wszystkich sektorach [Przegląd polityki…, 2011]. Według Raportu OECD, nawet w przypadku udanych wspólnych działań oddolnych na obszarach aglomeracji, konieczne jest wypracowanie w Polsce prawnych i finansowych platform współpracy międzygminnej, dzięki którym miasta i gminy mogłyby angażować się we wspólne rozwiązywanie problemów rozwoju gospodarczego, mieszkalnictwa czy zagospodarowania przestrzennego.

Polityka miejska państwa nie jest na dziś działaniem skoordynowanym, a polityka w zakresie rozwoju obszarów metropolitalnych w Polsce jest w trakcie opracowania (m.in. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, 2009). Różnego typu zapisy i rozstrzygnięcia są zawarte w ustawach dotyczących rozwoju regionalnego i gospodarczego oraz w strategii rozwoju kraju i strategiach sektorowych oraz w programach operacyjnych, w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, a także w programach zawierających zadania rządowe. Także budżet państwa nie może być w pełni przejawem prowadzonej polityki w zakresie rozwoju miast. Obecnie najważniejszym ele-

mentem realizacji tej polityki są liczne projekty współfinansowane przez Unię Europejską wspierające rozwój miast, w tym obszary metropolitalne.

Przygotowania do ustawowego uregulowania polityki miejskiej a zwłaszcza polityki prowadzonej stosunku do obszarów metropolitalnych nabrały konkretnych kształtów w 2008 r. przez podjęcie prac nad rządową ustawą. Jednak praktyka konsultacji projektu ustawy pokazała, że jest wiele zróżnicowanych poglądów na temat formy ustrojowej obszarów metropolitalnych, a także zasad wspierania ich rozwoju, zarówno wśród partii politycznych, przedstawicieli samorządów różnych szczebli (np. krytyczne stanowiska przedstawicieli samorządów wojewódzkich czy dużych miast nie zaliczanych do metropolii), jak i wśród ekspertów. W efekcie w 2009 r. nastąpiło zatrzymanie prac na uregulowaniem kwestii obszarów metropolitalnych.

Ostatni projekt Ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (projekt z 8 maja 2009 r.) zakłada kilka generalnych ustaleń, które można uznać za istotne w procesie konsolidowania się aglomeracji i obszarów metropolitalnych. Celem tego i wcześniejszych projektów prawnych, zwanych potocznie ustawami metropolitalnymi, jest stworzenie podstaw prawnych regulacji ustrojowych dla zacieśniania współpracy jednostek administracyjnych w newralgicznych dla rozwoju społeczno-gospodarczego obszarach, określanych jako aglomeracje lub szerzej obszary metropolitalne. Efektem wprowadzenia ustawy ma być tworzenie podstaw do osiągania spójności społeczno-ekonomicznej i przestrzennej oraz skutecznego i zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi. Wiele rozwiązań zawartych w ostatnim rządowym projekcie ustawy metropolitalnej zostało przeniesionych do prezydenckiego projektu Ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, który został skierowany do konsultacji społecznych w pierwszej połowie 2011 r. Jej losy wydają się być równie burzliwe jak projektu ustawy rządowej.

Według projektu ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie, kluczowym dokumentem dla funkcjonowania obszaru metropolitalnego ma stać się docelowo jego strategia rozwoju i zagospodarowania, uchwalana przez zgromadzenie zespołu metropolitalnego. Na jej podstawie, w zakresie niezbędnym dla realizacji zadań zespołu, możliwe będzie:

1. stanowienie ustaleń wiążących dla gmin należących do zespołu przy sporządzaniu przez nie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
2. ustalenie obszarów, dla których gminy należące do zespołu zobowiązane są sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Do strategii stosowane mają być przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z tym że w zakresie ustaleń dotyczących zagospodarowania przestrzennego odpowiednie zastosowanie mają mieć przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Proponowane w projekcie ustawy metropolitalnej zmiany do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju spowodują, iż do strategii rozwoju obszaru metropolitalnego stosowane będą przepisy dotyczące strategii rozwoju lokalnego. Ma więc ona w szczególności zawierać:

1. diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru metropolitalnego;
2. określenie celów strategicznych polityki rozwoju;
3. określenie kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju;
4. listę głównych projektów infrastrukturalnych i innych przedsięwzięć o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju;

5. prognozę wysokości środków publicznych i prywatnych niezbędnych dla realizacji projektów i przedsięwzięć.

W proces opracowania strategii silnie mają być zaangażowane podmioty samorządowe. Wstępne założenia, a następnie projekt strategii, a także jej wszelkie zmiany, podlegają uzgodnieniu z jednostkami samorządu terytorialnego, należącymi do zespołu metropolitalnego. Strategia wymaga akceptacji sejmiku województwa.

Aktualnie trudno przesądzić jak długo będzie utrzymywało się obecne zawieszenie decyzyjne w sprawie ustawowego uregulowania polityki miejskiej i można założyć, że dotychczasowy stan prawny w stosunku do miast takich jak Poznań może się utrzymywać przez dłuższy czas. Pojawiają się opinie o konieczności wprowadzenia ustawy regulującej funkcjonowanie tylko kilku obszarów metropolitalnych (np. Warszawy, Trójmiasta i Górnego Śląska). Wydaje się, że oddolna integracja na obszarach metropolitalnych w każdym wypadku będzie korzystna, ponieważ żadne uregulowanie prawne nie zastąpi rzeczywistej chęci współpracy i chęci zespołowego rozwiązywania problemów ponadgminnych oraz podejmowania działań sprzyjających dalszemu rozwojowi [Kaczmarek, Mikuła 2007]. Poszukując formuły dla strategii rozwoju zespołu gmin tworzących aglomerację poznańską, w sytuacji przedstawionej wyżej, uznano za konieczne poszukiwanie bardzo elastycznej formuły przydatnej do zastosowania przy utrzymywaniu się obecnej sytuacji lub po wprowadzeniu zmian legislacyjnych w odniesieniu do możliwości dziania gmin znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych.

Opisane dalej działania samorządów aglomeracji poznańskiej idą w kierunku planowania nieformalnego, które z pewnością ma więcej ograniczeń i jest mniej skuteczne, zapewnia jednak wybór najlepszych rozwiązań i co ważne, konsensualny charakter ustaleń, wypracowanych w wyniku dialogu, konsultacji i przyjętych zasad partycypacji w programach strategicznych.

2. Proces budowy strategii - kalendarium

Proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej nawiązuje do modelu cyklu planowania strategicznego według koncepcji J.M. Brysona [2004]. Model ten opisuje proces planowania strategicznego dla organizacji publicznych o ograniczonym poziomie zorganizowania instytucjonalnego, takich jak aglomeracja poznańska w swoim obecnym kształcie [szerzej zob. Kaczmarek, Mikuła, Nowak, Wójcicki, 2011]. Jest ona złożonym organizmem administracyjnym, na którym działa wiele samorządów lokalnych, związków komunalnych i instytucji publicznych. Tylko nieliczne z nich mają charakter i zasięg działania w pełni aglomeracyjny.

Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej do 2020 r. powstała z uwzględnieniem standardów metodycznych i merytorycznych, właściwych dla wypracowywania strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Przy jej tworzeniu wykorzystano społeczno-ekspercką metodę planowania. Polega ona na wykorzystaniu wiedzy merytorycznej, umiejętności zespołu ekspertów i konsultantów w połączeniu z szerokim rozpoznaniem problemów oraz oczekiwań lokalnej społeczności. Opisany model opiera się na współpracy ze środowiskiem akademickim, jako koordynatorem procesu strategicznego.

Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej do 2020 r. powstała z inicjatywy Rady Aglomeracji Poznańskiej - porozumienia prezydenta miasta Poznania, starosty poznańskiego oraz burmistrzów i wójtów miast i gmin aglomeracji poznańskiej. Decyzja o przystąpieniu do sporządzenia strategii zapadła na posiedzeniu Rady Aglomeracji Poznańskiej w dniu 28 listopada 2008 r. w Murowanej Goślinie. Jednogłośnie podjęta wówczas uchwała dotyczyła decyzji wypracowania wspólnej strategii rozwoju do 2020 r. oraz

solidarnego współfinansowania jej przez wszystkich członków Rady. Strategia stała się częścią zaplanowanego na okres 2,5 roku projektu „Funkcjonowanie i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej", finansowanego solidarnie przez 22 samorządy Rady Aglomeracji Poznańskiej. Ważnym elementem projektu obok finalnego dokumentu – strategii rozwoju, stały się także szerokie badania diagnostyczne związane z rozwojem różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, opracowanie studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji a także merytoryczne wspomaganie procesu integracji politycznej, funkcjonalnej i przestrzennej aglomeracji poznańskiej. Cel projektu określono jako rozpoznanie głównych potencjałów oraz problemów rozwojowych aglomeracji poznańskiej i wypracowanie dla tworzących ją jednostek wspólnej średnioterminowej strategii rozwoju - do 2020 r. Projekt badawczy połączył trzy aspekty:

1. Teoretyczny - rozwój metodologii badań nad aglomeracjami;
2. Poznawczy - diagnoza funkcjonowania aglomeracji;
3. Aplikacyjny - opracowanie strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej.

Prowadzenie badań nad stanem i kierunkami rozwoju aglomeracji poznańskiej oraz wypracowanie średnioterminowej strategii dla tego obszaru powierzono środowisku naukowemu największych poznańskich uczelni, dysponujących wiedzą z zakresu nauk administracyjnych, ekonomicznych, społecznych, technicznych, przestrzennych i przyrodniczych. W dniu 8 kwietnia 2009 r. rektorzy czterech poznańskich uczelni: Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Politechniki Poznańskiej, Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu oraz Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, powołali Konsorcjum Badań nad Aglomeracją Poznańską. Jego zadaniem stały się prace badawcze na rzecz miasta Poznania, powiatu poznańskiego oraz miast i gmin tworzących aglomerację poznańską. Koordynatorem prac Konsorcjum jest Centrum Badań Metropolitalnych (CBM) Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Centrum prowadzi interdyscyplinarne badania nad obszarami wielkomiejskimi w Polsce i w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem procesów urbanizacji i integracji zarządzania w obszarach metropolitalnych.

Pieczę merytoryczną nad pracami strategicznymi sprawowała Rada Programowa Strategii, której przewodniczył prof. dr hab. Bohdan Gruchman (UEP). W jej skład weszli rektorzy czterech poznańskich uczelni publicznych, członków Konsorcjum, przedstawiciele Rady Aglomeracji Poznańskiej: Prezydent Miasta Poznania, Starosta Poznański, Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina oraz eksperci z dziedziny gospodarki przestrzennej i zarządzania terytorialnego. Do Rady programowej zaproszono prof. Lucynę Wojtasiewicz (UEP) oraz Prof. Jerzego Paryska (UAM), naukowców o wielkim autorytecie i doświadczeniu w dziedzinie rozwoju regionalnego Prace nad strategią koordynowało Centrum Badań Metropolitalnych UAM z prof. UAM Tomaszem Kaczmarkiem na czele przy wsparciu organizacyjnym Wydziału Rozwoju Urzędu Miasta Poznania i Starostwa Powiatowego w Poznaniu.

Realizację projektu „Funkcjonowanie i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej". zainaugurowano na pierwszym posiedzeniu Rady Programowej Strategii 11 maja 2009 r. w Auli Lubrańskiego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Ustalono, że głównym celem strategii będzie zwiększenie spójności funkcjonalno-przestrzennej aglomeracji oraz wzrost jej konkurencyjności w stosunku do innych obszarów metropolitalnych w Polsce i Europie.

Strategia aglomeracji poznańskiej powstawała w kilku etapach Pierwszy etap procesu strategicznego, realizowany w drugiej połowie 2009 r., obejmował kompleksową diagnozę stanu zagospodarowania i funkcjonowania aglomeracji. Prace diagnostyczne zostały wykonane przez naukowców z czterech uczelni tworzących Konsorcjum Badań nad Aglomeracja Poznańską. Postępy prac diagnostycznych były prezentowane samorządom

i zainteresowanym instytucjom w ramach cyklicznych otwartych spotkań pod nazwą „Akademia Aglomeracyjna", organizowanych przez Centrum Badań Metropolitalnych UAM latach 2009-2010. Jej uczestnikami byli, obok zespołów badawczych, przedstawiciele władz i administracji miast i gmin aglomeracji, przedstawiciele organizacji społecznych i gospodarczych, studenci uczelni poznańskich oraz mieszkańcy. Akademia miała formułę otwartą i dyskusyjną. W trakcie „Akademii" ze strony jej uczestników zgłaszane były uwagi do prac diagnostycznych, dalsze postulaty badawcze a także pierwsze rekomendacje do strategii.

Tematyczne zespoły sporządziły diagnozy dla 22 zagadnień istotnych z punktu widzenia funkcjonowania środowiska przyrodniczego, infrastruktury, gospodarki i życia społecznego aglomeracji. W opracowaniach studialnych przedstawiono słabe i mocne strony aglomeracji poznańskiej. Ocenie poddano także szanse i zagrożenia jej rozwoju w perspektywie najbliższej dekady.

Ekspertyzy tematyczne dotyczyły następujących tematów:

1. Strategie miast i obszarów metropolitalnych – doświadczenia zagraniczne;
2. Aglomeracja poznańska wobec procesu globalizacji i metropolizacji;
3. Potencjał gospodarczy aglomeracji poznańskiej;
4. Marketing terytorialny w aglomeracji poznańskiej;
5. Potencjał demograficzny aglomeracji poznańskiej;
6. Rynek pracy i mobilność siły roboczej w aglomeracji poznańskiej;
7. Zasoby przyrodnicze i ich ochrona w aglomeracji poznańskiej;
8. Krajobraz i dziedzictwo kulturowe wsi w aglomeracji poznańskiej;
9. Gospodarka rolna w aglomeracji poznańskiej;
10. Leśnictwo i gospodarka leśna w aglomeracji poznańskiej;
11. Procesy urbanizacyjne i polityka przestrzenna w aglomeracji poznańskiej;
12. Sport w aglomeracji poznańskiej;
13. Turystyka i rekreacja w aglomeracji poznańskiej;
14. Edukacja w aglomeracji poznańskiej;
15. Kultura w aglomeracji poznańskiej;
16. Usługi zdrowotne i opieka społeczna w aglomeracji poznańskiej;
17. Sieć drogowa, kolejowa i transport lotniczy w aglomeracji poznańskiej;
18. Komunikacja publiczna w aglomeracji poznańskiej;
19. Infrastruktura techniczna i usługi komunalne w aglomeracji poznańskiej;
20. Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej;
21. Kierunki integracji i rozwoju aglomeracji poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków lokalnych;
22. Konkurencyjność i spójność aglomeracji poznańskiej – główne problemy funkcjonalne i przestrzenne.

Końcowy raport z badań diagnostycznych został zaprezentowany Radzie Aglomeracji Poznańskiej na spotkaniu w Urzędzie Miasta Poznania 20 listopada 2009 r. i przekazany wszystkim samorządom wraz z 22 tomami ekspertyz (od 2010 r. publikowanych w formie 18 zeszytów w specjalnej serii Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej). Łącznie materiał zawierał ponad 2000 stron analiz, informacji i danych, zebranych z wykorzystaniem metod badań ankietowych, zdjęć lotniczych, prac terenowych i inwentaryzacyjnych, opracowanych ilustracyjnie i kartograficzne z wykorzystaniem elektronicznych form przetwarzania danych. Drugim zasadniczym etapem prac nad strategią było programowanie rozwoju aglomeracji poznańskiej. W pierwszej połowie 2010 r. zespoły eksperckie przystąpiły do opracowania programów strategicznych, kierując się istniejącymi uwarunkowaniami, formułując wizję sukcesu i zakres niezbędnych działań strategicznych. Przedstawiono je Radzie Aglomeracji w dniu 3 lutego 2010 r. na spotkaniu

w Starostwie Powiatowym w Poznaniu. Ustalono pogrupowanie programów w pięć kluczowych osi strategicznych: Gospodarka przestrzenna i środowisko, Infrastruktura i organizacja transportu, Gospodarka i rynek pracy, Usługi społeczne, Zintegrowane zarządzanie i marketing terytorialny.

Równolegle do prac programowych opracowywano prawne warianty integracji metropolitalnej, finansowe podstawy realizacji strategii oraz metody jej promocji i konsultacji społecznej. Zostały one przedyskutowane przez Radę Aglomeracji Poznańskiej na posiedzeniu Rady Aglomeracji na Zamku w Kórniku w dniu 10 marca 2010 r. Zapadła wówczas decyzja o przystąpieniu do prac założycielskich Stowarzyszenia Metropolia Poznań, formalnej instytucji odpowiedzialnej za koordynację wdrażania strategii.

W trakcie tworzenia programów strategicznych zespoły zasięgały opinii i współpracowały z potencjalnymi realizatorami i partnerami programów: samorządami, instytucjami publicznymi, organizacjami społecznymi i gospodarczymi w aglomeracji. Szczególne znaczenie miała współpraca z zespołem opracowującym nową Strategię Rozwoju Miasta Poznania. Istotne *novum* strategii miejskiej (przyjętej uchwałą Rady Miasta Poznania w dn. 11 maja 2010 r.) stanowią programy zakładające wzmocnienie współdziałania terytorialnego z gminami aglomeracji, w ramach realizacji obszaru strategicznego Metropolia Poznań. Dzięki diagnozom wykonanym przez Konsorcjum Badań nad Aglomeracja Poznańską, program znalazł silne merytoryczne podstawy, a jego zapisy stały się spójne z zapisami przygotowywanej strategii dla całej aglomeracji. Uzgodnienia te mają niezwykle istotne znaczenie, ze względu na podstawową rolę miasta Poznania w realizacji wielu programów o wymiarze aglomeracyjnym.

Kluczowym etapem w procesie tworzenia strategii było przygotowanie i opublikowanie dokumentu o charakterze prestrategii: *Zielonej Księgi Aglomeracji Poznańskiej*. *Zielona Księga* była wstępną wersją finalnego dokumentu *Strategii Rozwoju Metropolii Poznań 2020*. Oprócz syntetycznej diagnozy stanu aglomeracji dokument ten zawierał projekty 26 programów i 116 działań, które zespół ekspercko-samorządowy uznał za niezbędne do realizacji w najbliższej dekadzie.

Zielona Księga została oficjalnie przyjęta przez Radę Aglomeracji Poznańskiej na jej jubileuszowym posiedzeniu w Ratuszu Poznańskim w dniu 15 maja 2010 r. Szerokiej opinii publicznej dokument zaprezentowano na dwóch ważnych konferencjach: III Forum Gospodarczym Aglomeracji Poznańskiej "Silna aglomeracja - nowoczesna metropolia" w dniach 17-18 maja 2010 r. oraz na I Zjeździe Samorządów Aglomeracji Poznańskiej w dniu 1 czerwca 2010 r. Oba wydarzenia rozpoczęły etap debaty publicznej nad strategią.

Zielona Księga została rozpowszechniona w samorządach, przekazana władzom lokalnym i regionalnym, radnym, organizacjom społecznym i gospodarczym, a także uczestnikom różnych forów gospodarczych, konferencji naukowych, spotkań z mieszkańcami. Powszechną dostępność dokumentu zapewniał specjalnie powstały dla potrzeb debaty publicznej interaktywny portal internetowy. Za pośrednictwem *Zielonej Księgi* wszyscy zainteresowani zaproszeni zostali do wyrażenia swoich opinii na temat rozwoju aglomeracji poznańskiej i budowy zintegrowanej, nowoczesnej Metropolii Poznań w perspektywie 2020 r.

Adresatami *Zielonej Księgi* byli:

- mieszkańcy aglomeracji;
- organizacje społeczne;
- władze i administracja samorządowa;
- instytucje publiczne;
- przedsiębiorcy i menedżerowie;
- turyści odwiedzający aglomerację.

Tematy debaty publicznej – Metropolia Poznań 2020 dotyczyły takich zagadnień jak:

- Stan i uwarunkowania rozwoju aglomeracji poznańskiej;
- Zasięg metropolii Poznań i formy jej integracji w przyszłości;
- Wizja rozwoju i zasady współpracy w metropolii Poznań;
- Programy i działania strategiczne do 2020 r.

Ogólne uwagi na temat *Zielonej Księgi*. Konsultacje społeczne *Zielonej Księgi* prowadzone były w okresie od 1 czerwca do 30 października 2010 r. i objęły mieszkańców aglomeracji, władze i administrację jednostek lokalnych i regionalnych, instytucje i organizacje społeczne, organizacje gospodarcze oraz przedsiębiorstwa funkcjonujące w aglomeracji. W debacie nad *Zieloną Księgą* wykorzystano formułę spotkań, warsztatów, badań ankietowych, jak też metodę konsultacji *on line* wśród szerokiego kręgu internautów.

Promocji *Zielonej Księgi* podjęły się regionalne media (m.in. „Głos Wielkopolski", „Gazeta Wyborcza Poznań", „Merkuriusz", portal E-Poznań), a także ogólnopolskie periodyki: „Przegląd Urbanistyczny" i „Biznes". „Głos Wielkopolski" z inicjatywy Wielkopolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej, zorganizował cykl debat na temat przyszłości aglomeracji poznańskiej. Opublikowano serię artykułów poruszających kwestie aglomeracyjne, w tym wywiady z ekspertami od zarządzania terytorialnego, marketingu, planowania przestrzennego, gospodarki itp. W publikacjach przedstawiane były także informacje o postępie prac nad projektem aglomeracyjnym, prezentacja potencjału aglomeracji poznańskiej oraz wizja jej rozwoju za 10 lat. Informacje o debacie metropolitalnej zamieszczały także periodyki gminne. Rozpowszechnianiem *Zielonej Księgi* zajęły się lokalne portale internetowe, w tym portal www.aglomeracja.poznan.pl oraz portale gmin aglomeracji.

W dniu 5 lipca 2010 r. w Urzędzie Miasta Poznania odbyła się najważniejsza z punktu widzenia merytorycznego debata nad zapisami *Zielonej Księgi*. Na posiedzenie Rady Programowej Strategii zaproszone zostały osoby reprezentujące najważniejsze instytucje i dziedziny życia społecznego i gospodarczego aglomeracji: politycy lokalni, naukowcy, eksperci, przedsiębiorcy, przedstawiciele organizacji społecznych i gospodarczych. Efektem spotkania były dalsze konkretne rekomendacje do strategii. Treść *Zielonej Księgi* przedstawiana była na licznych konferencjach i forach, m.in. w trakcie ogólnopolskiego Dnia Urbanisty na Międzynarodowych Targach Poznańskich w Poznaniu (21 stycznia 2010 r.), na konferencji organizowanej przez UAM w Poznaniu na temat dorobku XX-lecia samorządu gminnego w Polsce (2 czerwca 2010 r.), na Forum Aglomeracji Wrocławskiej (16 czerwca 2010 r.), w trakcie spotkania Poznań-OECD Meeting (16 czerwca 2010 r.), na Forum Aglomeracji Wrocławskiej w maju 2010 i w czerwcu 2011 r., na międzynarodowej konferencji Gospodarka Przestrzenna Społeczeństwu (18 listopada 2010 r.), na konferencji „Od miasta do metropolii – drogi rozwoju Europy" w Katowicach (18 listopada 2010 r.), a także na konferencjach naukowych poświeconych rozwojowi metropolii w Łodzi, Toruniu, Gdańsku i Szczecinie.

Charakter promocyjny miał wyprodukowany przez Uniwersyteckie Studio Filmowe i Centrum Badań Metropolitalnych UAM film pt. *Aglomeracja Poznańska. Razem tworzymy europejską metropolię*, przedstawiający stan i cele działań integracyjnych w aglomeracji. Film ten (w wersji polskiej i angielskiej), stanowił załącznik do *Zielonej Księgi* zarówno w postaci płyty do drukowanego egzemplarza, jak i do wglądu na portalu internetowym debaty Metropolia Poznań 2020.

Liczny udział w konsultacjach odzwierciedlają następujące dane:

- 22 przesłane do CBM ankiety konsultacyjne samorządów z terenu aglomeracji oraz opinia Urzędu Marszałkowskiego w Poznaniu;

- opinie ze strony różnych instytucji i organizacji, min. Aquanet SA Poznań, Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, Poznańskiego Forum Transportowego, Portu Lotniczego Ławicy, Term Maltańskich, Targowiska Sp. z oo., Poznańskiego Parku Naukowo-Technologicznego;
- 3325 odwiedzin portalu internetowego *Zielonej Księgi*, w tym 96 % z Polski (4 % z zagranicy, m.in. z Niemiec, Wielkiej Brytanii). Wśród krajowych internautów 39 % stanowili mieszkańcy Poznania, 54 % mieszkańcy miast i gmin z terenu aglomeracji, 3 % z terenu województwa wielkopolskiego i 4 % z innych regionów kraju. Najliczniejszą grupę odwiedzających stanowiły osoby w wieku 25-40 lat (53 %) oraz osoby młode poniżej 25 roku życia ((32 %);
- 710 wypełnionych ankiet on line oceniających programy strategiczne oraz wizję rozwoju aglomeracji poznańskiej;
- Kilkadziesiąt otwartych wypowiedzi na temat strategii i postów do autorów programów strategicznych.

Idea *Zielonej Księgi*, jako dokumentu umożliwiającego merytoryczną dyskusję nad projektem strategii, spotkała się z dobrym przyjęciem we wszystkich konsultowanych środowiskach. Opracowano raport z przebiegu konsultacji. Jego celem było przedstawienie wyników konsultacji w trzech środowiskach: samorządy terytorialne, mieszkańcy oraz instytucje publiczne, organizacje społeczne i gospodarcze działające na terenie aglomeracji. W raporcie przedstawiono wykaz uwag, postulatów oraz rekomendacji mających na celu udoskonalenie dokumentu strategicznego. Raport zawierał też odpowiedzi zespołu przygotowującego strategię na uwagi i wnioski dotyczące Zielonej Księgi. Zostały one uwzględnione w pracach nad przygotowaniem ostatecznego dokumentu: *Strategii Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej: Metropolia Poznań 2020***.**

W ramach konsultacji *Zielonej Księgi* odbyło się blisko 20 spotkań poświeconych debacie aglomeracyjnej, organizowanych miedzy innymi przez Urząd Miasta Poznania (Wydział Gospodarczy, Wydział Rozwoju, Miejska Pracowania Urbanistyczna), urzędy miast i gmin aglomeracji (Buk, Dopiewo, Luboń, Murowana Goślina, Swarzędz), Poznańskie Forum Transportowe oraz CBM UAM. Zespół strategiczny odbył spotkania z przedstawicielami Departamentu Transportu Urzędu Marszałkowskiego w Poznaniu, Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu oraz Wielkopolskiego Biura Planowania Przestrzennego.

Debata nad programami strategicznymi pozwoliła określić, które z nich są szczególnie ważne, możliwe do realizacji w najbliższym czasie, które wymagają modyfikacji lub uzupełnienia. Pozwoliła ona także na wskazanie potencjalnych partnerów strategii poza samorządami lokalnymi. Duży udział różnych środowisk w trakcie konsultacji *Zielonej Księgi* oraz wysoki stopień poparcia dla jej założeń świadczy o dostrzeganiu wagi problemów na obszarze całej aglomeracji i potrzebie ich rozwiązywania w tej skali przestrzennej. *Zielona Księga* stworzyła także podstawę do identyfikacji wszystkich stron debaty z programami rozwoju aglomeracji poznańskiej.

Wyniki konsultacji, liczne uwagi i postulaty zostały uwzględnione w pracach nad ostateczną wersją strategii. Finalnie ma ona charakter Białej Księgi dla zaznaczenia jej elastyczności i gotowości na różną aktywność poszczególnych samorządów, innych organizacji i podmiotów angażujących się w realizację Strategii Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej. Strategia ma edukować, zachęcać i stwarzać platformę działania dla tych którzy chcą współpracować w ramach programów aglomeracyjnych.

Sprawne zarządzanie programami strategicznymi wymagało powołania nowych instytucji o charakterze metropolitalnym. Taką jest Stowarzyszenie Metropolia Poznań, powstające na bazie dokonań i doświadczeń Rady Aglomeracji Poznańskiej. Zebranie założycielskie Stowarzyszenia odbyło się w 18 lutego 2011 r. w Urzędzie Miasta Pozna-

nia. Podczas spotkania wybrano władze Stowarzyszenia oraz podsumowano dotychczasową, prawie czteroletnią działalność Rady Aglomeracji Poznańskiej. Stowarzyszenie zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sadowego w dniu 29 kwietnia 2011 r. 15 czerwca 2011 r., na II Zjeździe Samorządów Aglomeracji Poznańskiej w auli Uniwersytetu im Adama Mickiewicza, Stowarzyszenie oficjalnie rozpoczęło działalność. Wiele działań strategicznych będzie jednak realizowanych lub koordynowanych przez już istniejące podmioty, działające w strukturach samorządów i instytucji publicznych na terenie aglomeracji.

Podsumowanie

Metoda tworzenia strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej wpisuje się w zasadę dialogu i partycypacji społecznej w procesie decydowania o kluczowych dla społeczności lokalnej sprawach. Standardem rozwoju nowoczesnych metropolii jest bowiem współzarządzanie (ang. *governance*), oparte na ścisłej współpracy samorządów z mieszkańcami, reprezentującymi je organizacjami społecznymi, a także lokalnym biznesem i środowiskiem naukowym.

Realizacja przedstawionego w niniejszym opracowaniu procesu budowy strategii dla aglomeracji poznańskiej dała szansę na wyłonienie najważniejszych zagadnień strategicznych, odnoszących się do rozwiązania problemów ograniczających obecnie funkcjonowanie aglomeracji jak też uruchamiających nowe sfery rozwoju. Ważnym rezultatem dla samorządów tworzących aglomeracje stało się upowszechnienie podejścia myślenia strategicznego i rozwinięcie zdolności do uczenia się organizacyjnego. Prace nad strategią potwierdziły, że te rezultaty są najwartościowsze dla organizacji podejmujących trud przygotowania planu strategicznego, ponieważ warunkują podstawy do faktycznego rozwoju w długim czasie. Jednak najważniejszą korzyścią, jaką powinno przynieść uruchomienie procesu strategicznego jest rozwinięcie poczucia tożsamości aglomeracyjnej wśród mieszkańców, polityków, pracowników administracji samorządowej oraz przedstawicieli świata gospodarczego i upowszechnienie rozumienia korzyści ze współdziałania w ramach aglomeracji. Temu służyły w okresie 2 lat liczne spotkania, rozmowy, konferencje, fora i akademie aglomeracyjne, popularyzowanie idei integracji w mediach, w popularnych publikacjach jak i literaturze naukowej (seria Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, Ilustrowany Atlas Aglomeracji Poznańskiej). Wielka nadzieję na powodzenie procesu strategicznego daje przede wszystkim ogromny potencjał rozwojowy aglomeracji poznańskiej, dynamika dotychczasowych procesów rozwojowych oraz kapitał ludzki i społeczny zgromadzony w Poznaniu oraz samorządach i instytucjach tworzących aglomerację.

Przedstawione korzyści mogą być ograniczone z wielu powodów. Poniżej wymienić najważniejsze zagrożenia, które mogą utrudnić osiągnięcie spodziewanych korzyści:

- realizowany proces miał charakter w wielu aspektach pionierski w skali kraju, co ogranicza korzystanie z wcześniejszych doświadczeń;
- niejasne były i są przyszłe rozstrzygnięcia centralne, co do polityki wobec obszarów metropolitalnych;
- brakuje w obrębie aglomeracji szerokich doświadczeń w realizowaniu wspólnych dużych projektów, co może przedłużać czas wypracowania właściwych rozwiązań;
- w obliczu kryzysu inwestycyjnego, znacznego zadłużenia samorządów, ciągłego braku środków na realizację ważnych zadań publicznych, możliwy wydaje się scenariusz odkładania wielu wspólnych projektów na późniejsze lata.

Przedstawiona metoda postępowania przy tworzeniu strategii, wychodząca z modelu cyklu strategicznego zaproponowanego przez J. M. Brysona, jest innowacyjną w skali kraju i (można zakładać) obiecującą propozycją dla samorządów tworzących nie tylko aglomerację poznańską. Zasadność przyjęcia takiej „strategii" dochodzenia do strategii zweryfikuje czas i efekty jakie ze sobą ta metoda przyniesie. Powodzenie procesu strategicznego zależy od wielu czynników merytorycznych, organizacyjnych i politycznych. Za najważniejsze należy uznać:

1. Sprawność merytoryczną zespołu przygotowującego diagnozy stanu funkcjonowania aglomeracji, trafność doboru metod badawczych, trafne wytypowanie obszarów problemowych, określenie działań kierunkowych i rekomendacji do budowy strategii.
2. Fachowość wyselekcjonowanego zespołu opracowującego strategię (zespół strategiczny), jego doświadczenie przy budowie strategii, otwartość na nowe rozwiązania i kreatywność. Istotna jest tu rola lidera(ów) zespołu, autorytetu naukowego lub profesjonalnego o zdolnościach nie tylko merytorycznych, ale i organizacyjnych, w tym umiejętności współpracy z politykami, lokalnymi, mediami itd.
3. Kooperacje zespołów badawczych z samorządami aglomeracji oraz innymi podmiotami i instytucjami w zakresie pozyskania informacji, a także zbierania wniosków i postulatów w zakresie rozwiązywania problemów aglomeracyjnych.
4. Współpraca zespołu przygotowującego strategię z Radą Aglomeracji Poznańskiej w zakresie monitorowania procesu strategicznego, jego stymulowania, a także promowania. Istotne są częste kontakty z Radą lub jej reprezentantami na każdym z etapów procesu strategicznego.
5. Pozyskiwanie partnerów projektu wśród różnych instytucji i organizacji na terenie aglomeracji poznańskiej: administracji samorządowej różnych szczebli, administracji rządowej i specjalnej, organizacji pozarządowych i gospodarczych.
6. Informowanie opinii publicznej o postępach w zakresie przygotowywania strategii, którego celem jest z jednej strony promowanie projektu strategicznego, a z drugiej budowanie świadomości aglomeracyjnej wśród mieszkańców i podstaw do consensusu aglomeracyjnego.
7. Zdobywanie doświadczeń i promowanie projektu na zewnątrz, w postaci udziału w konferencjach i debatach aglomeracyjnych i metropolitalnych, konsultacji eksperckich, monitorowania doświadczeń zagranicznych.
8. Elastyczność i reagowanie zespołu aglomeracyjnego na bieżące wydarzenia społeczno-gospodarcze i polityczne w aglomeracji oraz zmieniająca się sytuację np. prawną w kraju.
9. Stałe wsparcie organizacyjne i finansowe projektu aglomeracyjnego, które zapewnia ciągłość działania i realizacje całościowego schematu strategicznego.
10. Poziom woli politycznej członków Rady Aglomeracji, stopień zaufania do zespołu przygotowującego strategię i poziom świadomości aglomeracyjnej liderów politycznych. Istotnym jest tu szczególne zaangażowanie samorządów i polityków lokalnych, odgrywających rolę liderów procesu integracji aglomeracyjnej, o cechach koncyliacyjnych i zdolnościach przekonywania do trafnych pomysłów i ich realizacji.

Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej – Metropolia Poznań 2020 to mapa drogowa dalszej integracji metropolitalnej na tym obszarze. Podstawą realizacji strategii jest konsensus społeczny i polityczny. Wdrożenie programów nastąpi poprzez zaangażowa-

nie władz samorządowych, reprezentujących lokalne społeczności miast i gmin aglomeracji poznańskiej. Realizacja strategii dokonywać się będzie przede wszystkim poprzez bezpośrednie działania samorządów lokalnych, które wpiszą programy metropolitalne do swoich lokalnych planów rozwoju i stworzą koalicje na rzecz ich wdrożenia.

W obliczu fragmentacji administracyjnej aglomeracji poznańskiej, zróżnicowania interesów lokalnych i jednocześnie wciąż słabo wykształconych formach współpracy samorządów w wielu dziedzinach; proces realizacji strategii będzie procesem bardzo złożonym. Niezależnie od przyszłych warunków prawnych i politycznych, przez cały czas konieczne będzie budowanie koalicji i porozumień wokół podejmowanych w aglomeracji poznańskiej programów strategicznych.

Literatura

1. Bryson J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass 2004 (3 wydanie).
2. Kaczmarek T., *Integracja metropolitalna – współpraca nauki z samorządem w aglomeracji poznańskiej* w: *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*, Ratajczak W, Stachowiak K., (red). Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010, s. 63-78.
3. Kaczmarek T., *Proces integracji metropolitalnej – „od dołu i od góry"*, w: *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Lutrzykowski R., Gawłowski R. (red). Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
4. Kaczmarek T., *Zarządzanie w obszarach metropolitalnych – doświadczenia zagraniczne*, w: *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, Domański Cz., Śmiłowska T. (red). Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
5. Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007.
6. Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Poznańska ścieżka integracji metropolitalnej*, w: *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Lutrzykowski R., Gawłowski R. (red). Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 168-187, Toruń 2010.
7. Kaczmarek T., Mikuła Ł., Nowak J., Wójcicki M., *Założenia i proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej*, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 18. Bogucki Wydawnictwo Naukowe. Poznań 2011.
8. *Karta Lipska*, Dokument UE na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, 2007.
9. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (Projekt), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
10. Markowski T., Marszał T., *Metropolie obszary metropolitalne metropolizacja problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa 2006.
11. Mikuła Ł., *Kierunki integracji i rozwoju aglomeracji poznańskiej w świetle opinii mieszkańców i polityków lokalnych*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej (w druku).
12. OECD Urban Policy Reviews, 2011.
13. *Powiat Poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, red. T. Kaczmarek, A. Mizgajski, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008.
14. *Przegląd polityki miejskiej OECD. Polska. Ocena i rekomendacje*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011.
15. Salet W., *New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation, Metropoles*, 2007, no. 2, s. 1-26.
16. Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, Studia Regionalne i Lokalne* nr 1(35)/2009, s. 52-73.
17. *Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020*, CBM UAM, Poznań 2011.
18. *Zielona Księga Aglomeracji Poznańskiej*, CBM UAM, Poznań 2010.
19. *Zielona Księga UE w sprawie Spójności Terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Komisja Europejska, COM (2008) 616, Bruksela 2008.

Zasady publicznego i organizacyjnego komunikowania się

Stanisława Jung-Konstanty

Wprowadzenie

Proces komunikacji jest integralnym elementem funkcjonowania organizacji. Sprawne zarządzanie organizacją wymaga, aby proces ten był skuteczny. W wyniku globalizacji proces komunikowania się z jednej strony sam podlega ciągłym modyfikacjom, z drugiej – stanowi integralną część procesu wprowadzania zmian w organizacji, determinując ich przebieg i skuteczność poprzez zmniejszanie oporu interesariuszy (zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Dzięki skutecznemu komunikowaniu, organizacja może zrealizować swoje podstawowe cele. Stałe monitorowanie przebiegu procesów zarządzania daje możliwości odkrycia rzeczywistej struktury komunikacyjnej, która czasami nie pokrywa się ze strukturą władzy. Może bowiem okazać się, że w organizacji władzę sprawuje nieformalna grupa, która poprzez kontrolę informacji wywiera istotny wpływ na podejmowane w niej decyzje. Każda organizacja potrzebuje szczegółowo zaplanowanego i aktywnie wdrażanego programu komunikacji. Menedżerowie, odpowiadający głównie za prawidłowy przebieg procesu komunikacji, winni uwzględniać indywidualne różnice miedzy ludźmi i starać się traktować, w miarę możliwości, indywidualnie każdego odbiorcę. Umiejętnie prowadzony proces komunikacji, będący odpowiedzią na potrzeby informacyjne pracowników, zapewne ułatwi oddolny przepływ informacji na linii pracownik – kierownik oraz przyczyni się do osiągnięcia wyznaczonych celów działania.

1. Pojęcie i modele komunikacji

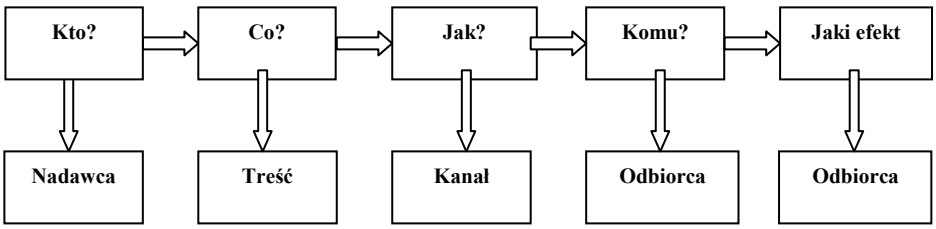
W literaturze istnieje wiele definicji komunikacji. Jedna z nich mówi, że „jest to proces w trakcie którego pewna osoba sprawia, że jej myśli, pragnienia lub wiedza stają się znane i zrozumiałe dla innej osoby" [Pszczołowski, 1978, s.100]. Inna pokazuje, że komunikacja jest takim procesem, w którym ludzie dążą do dzielenia się znaczeniami za pośrednictwem przekazywanych symbolicznych komunikatów [Stoner, Freeman, Gilbert, 1998, s.508; Kanfel, 1996, s.23-25; Matczewski, Sławik, 2010, s.216]. R. Griffin, B. Kłak i D. Kłak twierdzą, że skuteczne komunikowanie się jest procesem wysyłania wiadomości w taki sposób, aby wiadomość otrzymana miała możliwie jak najbardziej zbliżone znaczenie do wiadomości wysłanej. [Griffin, 2005, s. 593; Kłak, Kłak, 2009, s.145]. Inny z kolei autor uważa, że komunikacja jest takim porozumieniem się, którego celem jest stworzenie wspólnoty komunikacyjnej, czyli takich społecznych warunków, w których ludzie łatwo rozumieją się nawzajem i czują się potrzebni [Mikułowski-Pomorski J., 1999, s.52]. U. Gros nazywa komunikowanie głównym procesem organizacyjnym polegającym na wymianie informacji między różnymi uczestnikami, wiążącym ze sobą jednostki organizacyjne firmy i firmy z otoczeniem [Gros, 1994, s. 69]. Proces komunikowania się, o którym mowa w każdej z tych definicji, przebiega w kilku etapach. Rozpoczyna się wtedy, gdy istnieje ktoś, kto pragnie przekazać jakąś informację drugiej osobie. Przesyłając informację nadawca koduje jej treść w formie odpowiedniej do sytuacji, np. w słowach, wyrazie twarzy, gestach lub czynnościach fizycznych. Na-

stępnie przekazuje wiadomość za pomocą odpowiedniego kanału lub środka przekazu. Odbiorca odbiera i odkodowuje przekazywaną wiadomość. Proces komunikacji może odbywać się jedno lub dwukierunkowo [Wróbel, 2007, s.121-122]. Nadawca nadając komunikat jest jednocześnie nastawiony na jego odbiór od odbiorcy. Taka forma komunikacji pozwala na zorientowanie się nadawcy, czy przekazywany komunikat został poprawnie odczytany przez podmiot, do którego był skierowany.

Teoria komunikacji przedstawia strukturę tego zjawiska w postaci modeli bardziej ogólnych lub uszczegółowionych. R. Jakobson pokazał proces słownego komunikowania się w modelu zaprezentowanym na rys 1. Model ten obrazuje komunikowanie się wyłącznie w jednym kierunku: nadawca – odbiorca.

Rys. 1. Model komunikowania się w komunikacji słownej
Źródło: Opracowanie za [Mikułowski –Pomorski, 1999, s.53].

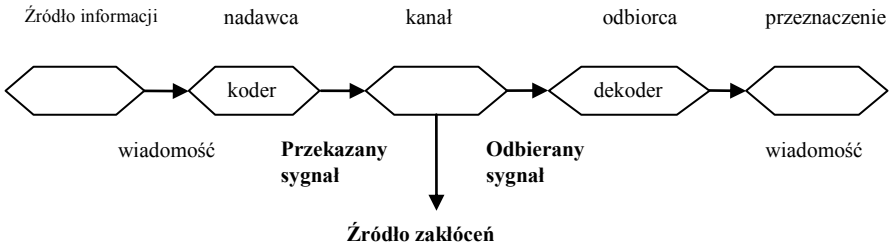
Nadawcą jest osoba, która mówi. Odbiorcą - słuchający, czytający lub oglądający w danym momencie. Komunikatem jest przekazywana wiadomość. Kodem jest język komunikowania, który powinien być wspólny dla nadawcy i odbiorcy. Komunikowanie dokonuje się w warunkach kontaktu dwóch stron, czyli w określonym kontekście. Kontakt ten jest możliwy dzięki narzędziom przekazywania komunikatu, czyli kanałowi komunikowania. Model komunikowania opisany przez H. D. Lasswella pokazuje, że na proces komunikowania składa się pięć elementów: nadawca, treść, kanał, odbiorca i wynik (rys. 2.). Każdy element odpowiada na konkretne pytanie: kto, co, jak czyli w jaki sposób komunikuje, komu komunikuje i jaki jest efekt całego procesu komunikowania.



Rys. 2. Klasyczny model komunikowania
Źródło: Opracowanie za: [Mikułowski –Pomorski, 1999, s.54].

W przedstawionym poniżej modelu nadawcą jest komunikujący się, treścią – zawartość komunikatu, która jest przekazywana kanałem (środkami technicznymi) do odbiorcy, czyli osoby, która poświęca komunikatowi swą uwagę. Efektem zaś jest zespół rezultatów komunikowania. Kolejny model komunikacji, w którym uwzględniono zakłócenia pojawiające się między przekazywanym a odbieranym sygnałem, zaprezentowali C. Shannon i W. Weaver. Wskazują w swoim modelu na źródło informacji, w którym

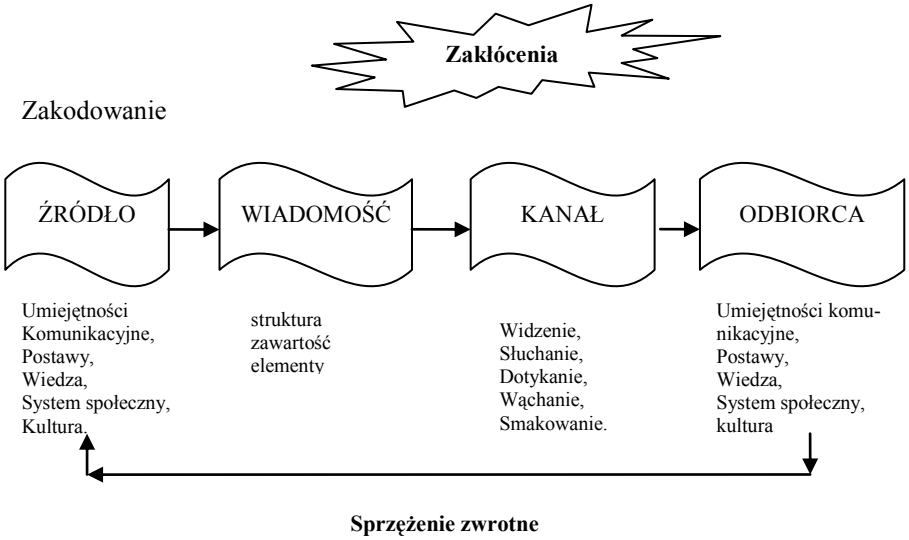
rodzi się wiadomość, która z kolei w postaci zakodowanej jest przekazywana odpowiednim kanałem do odbiorcy. Można zauważyć, że osoba odbierająca może jedynie odkodować wiadomość i nie ma żadnego wpływu na nadawcę informacji. Omawiany model prezentuje rys. 3.



Rys. 3. Model procesu komunikacji według Shannona i Weavera
Źródło:[Moczydłowska 2006, s. 94].

Na uwagę zasługuje model procesu komunikacji autorstwa Ph. I. Morgana (rys. 4). Prezentuje on procesy odnoszące się do komunikacji dwukierunkowej. W tym przypadku odbiorca po rozkodowaniu otrzymanej wiadomości ma możliwość przesłania do nadawcy odpowiedzi. Można również zauważyć, że zarówno u odbiorcy i nadawcy uwzględnione są kompetencje komunikacyjne oraz przynależność do systemów społecznych i kulturowych, jako czynników mających istotny wpływ na proces komunikowania.

Dokonując analizy przytoczonych definicji procesu komunikacji oraz przedstawionych modeli komunikowania, można dostrzec trzy ważne aspekty w procesie organizacyjnego komunikowania się. Po pierwsze, proces ten dotyczy ludzi. Jego zrozumienie zależy od poznania wzajemnych relacji między ludźmi. Po drugie, komunikowanie się polega na dzieleniu się znaczeniami. Oznacza to, że ludzie, którzy chcą się ze sobą komunikować, powinni wcześniej uzgodnić terminy i definicje, którymi będą się posługiwali. Ostatni aspekt wskazuje na powiązanie komunikacji z symbolami. Używane gesty, dźwięki, litery, liczby czy słowa mogą jedynie przybliżyć lub obrazować przekazywaną myśl.



Rys. 4. Interpersonalny model komunikacji Ph. I. Morgana
Źródło: Opracowanie za [Sikorski 1999, s. 195].

2. Zasady procesu organizacyjnego komunikowania się

Komunikowanie organizacyjne obejmuje procesy porozumiewania, zarówno na poziomie interpersonalnym, jak i grupowym. Jest jedynym systemem komunikowania, umożliwiającym wyjaśnienie procesów występujących „wewnątrz zamkniętej struktury z wyraźnie wydzielonym aparatem zarządzającym" [Dobek-Ostrowska, 2007, s. 107].

Komunikacja będąca zarazem aktem, przedmiotem i środkiem upowszechniania oraz przekazywania informacji [Martyniak, 2001, s. 285] stanowi w organizacji jeden z jej podstawowych zasobów. Jest to również ogół aktów związanych z upowszechnianiem lub przekazywaniem informacji obejmujących informację operacyjną, systemy informacji tradycyjnej lub skomputeryzowanej, komunikację wewnętrzną i zewnętrzną oraz nieformalną wymianę informacji.

System komunikowania organizacyjnego w każdej organizacji obejmuje procesy komunikowania na trzech poziomach: jednostkowym, grupowym i międzygrupowym. Należy podkreślić, że jego uczestnikami są jednostki, które dobrowolnie wstępują do organizacji o często hierarchicznej strukturze, z określonymi rolami jej członków, tj. z wąską grupą zarządzających i szeroką grupą podporządkowanych. Z tego wynika, że kontakty oraz relacje między uczestnikami tego systemu mają charakter przymusowy, formalny i organizacyjny. [Dobek-Ostrowska, 2004,s.113]. Każda jednostka wchodząca do istniejącej już organizacji przyjmuje obowiązujące w niej zasady komunikowania się, określone w regulaminie komunikowania się w organizacji oraz akceptuje strukturę organizacyjną, która narzuca kierunek komunikacji. Uczestnicy organizacji mają przydzielone zadania i obowiązki, które wynikają z przyjętych przez organizację celów. Organizacyjne komunikowanie się jest zatem przekazywaniem informacji pomiędzy jednostkami lub grupami zajmującymi w danej strukturze organizacyjnej takie same lub podobne pozycje lub pomiędzy jednostkami czy grupami zajmującymi różne pozycje. Skuteczność takiego procesu komunikowania w organizacjach zależy głównie od:

- formalnych kanałów komunikacji, do których można zaliczyć: pisma okólne, notatki, instrukcje, plany zajęć, regulaminy, kodeks etyczny, sprawozdania i zebrania z pracownikami;
- struktury władzy mającej odzwierciedlenie w strukturze organizacyjnej;
- specjalizacji zadań w obrębie zróżnicowanych grup;
- własności informacji, która oznacza, że poszczególne osoby w organizacji mają informację i wiedzę, która dotyczy wyłącznie ich pracy. [Stoner, Freeman, Gilbert, 1998, s.515-516; Potocki, 2011, s. 34-35]

Formy komunikowania przy uwzględnieniu czynników wpływających na jego skuteczność, przebiegają wzdłuż pionowych i poziomych powiązań w organizacji. Najczęściej występującą formą jest komunikacja pionowa, przebiegająca zarówno w górę, jak i w dół organizacji, zwykle zgodnie z przebiegiem linii służbowego przyporządkowania [Winkler, 2006, s. 121-122] oraz komunikacja pozioma, obejmująca osoby zajmujące równorzędne stanowiska w hierarchii organizacyjnej i współpracowników. Można także zauważyć, że proces komunikowania organizacyjnego jest ściśle powiązany z zarządzaniem jego podstawowymi funkcjami, a mianowicie: planowaniem, organizowaniem, przewodzeniem i kontrolowaniem. Wagę procesu komunikowania się podkreśla fakt, że żadna z dziesięciu podstawowych ról, jakie pełni kierownik, nie może być spełniona bez komunikacji. Pełnienie ról interpersonalnych wymaga od menedżera kontaktów z przełożonymi, podwładnymi oraz na zewnątrz organizacji. Role decyzyjne wymagają od kierujących, aby komunikowali swoje decyzje innym, natomiast role informacyjne koncentrują się w szczególności na pozyskiwaniu i upowszechnianiu informacji. Dokonując charakterystyki procesu komunikowania się w organizacji, nie można pominąć faktu, że najważniejszą osobą, mającą decydujący wpływ na rozwój i funkcjonowanie oraz odpowiadającą za jakość organizacyjnej komunikacji kierowanej przez niego instytucji jest menedżer [Wachowiak, 2001, s.68]. Powiązanie zarządzania z procesem komunikowanie się w organizacji można opisać korzystając z modelu komunikowania się przedstawionego przez Ph. I. Morgana oraz koncepcji ról kierowniczych przedstawionej przez H. Mintzberga [Kożuch, 2001, s. 109]. Autor ten wyróżnił dziesięć różnorodnych ról zaliczanych do trzech podstawowych kategorii tj.: interpersonalnej, informacyjnej i decyzyjnej. Szczegółowy podział tych ról prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Podstawowe role kierownicze menedżera organizacji według H. Mintzberga

Kategoria	Rola	Przykładowe zadania	Aspekty komunikacji
Interpersonalna	Reprezentant	Bierze udział w konferencjach naukowych organizowanych przez Uczelnie Wyższe, seminariach, targach, wystawach	Komunikowanie w trakcie i wokół znaczących dla organizacji wydarzeń
	Przywódca	stosuje odpowiednią motywację pracowników do podnoszenie jakości obsługi interesariuszy zewnętrznych	Stałe źródło przekazów wobec załogi i otoczenia
	Łącznik	Utrzymuje stały kontakt z organami różnych szczebli administracji publicznych	Komunikowanie z sektorem organizacji publicznych
Informacyjna	Obserwator	Stale monitoruje jakość obsługi interesariuszy. Porównuje swój raport z raportami oceny pracy innych organizacji. Obserwuje wprowadzane przez inne organizacje innowacje celem za-	komunikacja zogniskowana na innowacyjnych przedsięwzięciach

		adaptowania nowych pomysłów w kierowanej przez niego organizacji	
	Propagator	Przekazuje do władz nadrzędnych informacje o pracy organizacji	Komunikacja służbowa
	Rzecznik	Przekazuje informacje dotyczące imprez, osiągnięć organizacji na zewnątrz np. poprzez wykorzystanie mediów	Komunikowanie się z otoczeniem poprzez przekazywanie komunikatów (informacji) w prasie, telewizji. Działania związane z kreowaniem wizerunku organizacji (PR)
Decyzyjna	Przedsiębiorca	Opracowuje plan działania organizacji, poszukuje okazji biznesowych	Buduje sieć relacji interpersonalnych
	Przeciwdziałający zakłóceniom	Rozwiązuje pojawiające się konflikty wewnątrz organizacji	Komunikacja z podwładnymi i zwierzchnikami
	Dysponent zasobów	Kontroluje wydatki finansowe organizacji	Komunikacja z wyspecjalizowanymi sektorami zarządzania przedsiębiorstwem
	Negocjator	Pomaga w negocjowaniu kontraktów związkowych i ustala warunki rozwiązania problemów	Komunikacja z organizacją związkową jako źródło danych o nastrojach i napięciach w organizacji

Źródło: Opracowano na podstawie [Kożuch, 2001, s. 109].

Jak widać, niemal każdy z aspektów roli wyróżnionych przez Mintzberga zawiera odniesienia do komunikowania się, choć autor ten oddzielnie charakteryzuje rolę informacyjną menedżera. Można powiedzieć, że obejmuje ona dwie płaszczyzny komunikacji: komunikację z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Analiza ról menedżerskich pozwala wyciągnąć wniosek, że to głownie na menedżerze spoczywa obowiązek zapewnienia skutecznego komunikowania się zarówno wewnątrz organizacji, jak i z otoczeniem zewnętrznym. Menedżer, z racji pełnienia swoich ról, jest zobowiązany do budowania pozytywnych relacji między wszystkimi uczestnikami organizacji. Określa on nie tylko działania, ale ustala sposoby ich realizowania oraz wskazuje kierunki, w których będą one przebiegać.

Przyjęte kierunki komunikowania się pokazują procesy komunikacji określane w literaturze przedmiotu jako komunikacja wewnętrzna. Inaczej ujmując, można powiedzieć, że system komunikacji wewnętrznej stanowi uporządkowany zbiór osób z ich umiejętnościami komunikacyjnymi, postawami, wiedzą, kulturą i przynależnością do odpowiedniego systemu społecznego, jak i urządzeń i procedur służących do wymiany informacji wewnątrz organizacji [Barańska B., 2007, s.155; Murdoch A., 2003, s.30]. Celem tego systemu jest takie oddziaływanie na wszystkich uczestników organizacji, które pozwoli właściwie zrozumieć realizowane przez nią cele i przyjęte założenia. Przyczyni się nie tylko do akceptacji działań podejmowanych przez menedżera, ale stanie się ważnym czynnikiem motywującym wszystkie osoby w organizacji i będzie podstawą do ich zaangażowania. [Olsztyńska A., 2002, s.167]. Menedżer, koordynując przepływ infor-

macji między organizacjami, winien mieć na uwadze fakt, że organizacja może skupiać osoby z rożnych systemów społecznych, o zróżnicowanym poziomie wiedzy, często posiadających odmienne postawy oraz umiejętności komunikacyjne. Nawiązując do modelu komunikowania się Ph.I. Morgana należy zauważyć, że parametry nadawców i odbiorców przekazów informacyjnych w organizacji mogą występować na innych płaszczyznach. Wiedza o różnorodności nadawców i odbiorców powinna być wykorzystana przez menedżera szczególne przy określaniu: kto, kiedy, z kim i za pomocą jakich kanałów komunikacyjnych powinien się komunikować. Przyjęty zestaw mediów i technik komunikacyjnych wykorzystywanych do przekazywania informacji powinien także uwzględniać takie parametry jak: wielkość organizacji (ilość zatrudnionych osób), charakter relacji interpersonalnych, kulturę organizacji i dostępne środki finansowe. Właściwa komunikacja wewnętrzna integruje pracowników, służy wyeliminowaniu wszystkich czynności zbędnych przy realizacji przyjętych celów. Zbyt małe zainteresowanie odbiorem komunikatów przez odbiorców może stać się przyczyną wielu konfliktów, zwłaszcza między personelem. Zasady komunikowania wewnętrznego najczęściej są zawarte w: statutach organizacji, regulaminach działania, regulaminach wynikających z kodeksu pracy, preliminarzu budżetowym i planie środków specjalnych, planie pracy organizacji, określeniu zadań dyrektora i wicedyrektorów, kierowników oraz przejrzystej strukturze organizacyjnej.

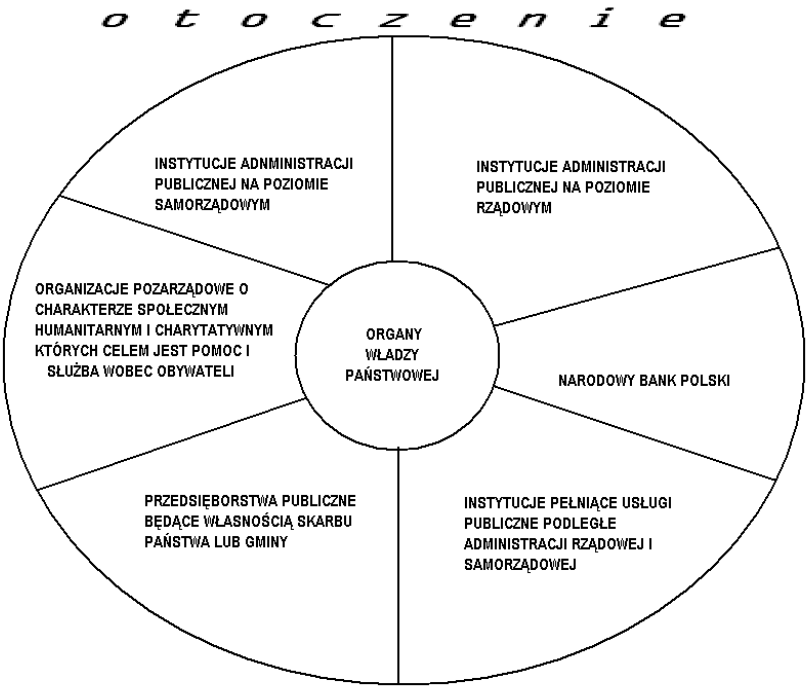
Menedżer powinien na bieżąco informować wszystkich uczestników organizacji o zmianach w przepisach dotyczących funkcjonowania organizacji, a także jasno określić zasady komunikowania się wewnątrz organizacji oraz z interesariuszami zewnętrznymi.

Wskazane prawidłowości pokazują fundamentalną rolę organizacyjnej komunikacji. Okazuje się bowiem, że jest ona zarówno procesem złożonym, jak i bardzo dynamicznym. Poprawne porozumiewanie się w organizacji może służyć budowaniu zespołu, wzmacniać relacje między pracownikami oraz kształtować pozytywną atmosferę w pracy. Dobry system komunikowania organizacyjnego przekłada się też na jakość pracy organizacji, a to między innymi ułatwia budowanie pozytywnego wizerunku w otoczeniu.

3. Zasady komunikowania publicznego

Komunikowanie publiczne jest ściśle powiązane z regułami i normami obowiązującymi na określonym terytorium i obejmującymi konkretną zbiorowość ludzką [Dobek-Ostrowska B., 2002, s. 17]. Spośród innych rodzajów komunikowania międzyludzkiego wyróżnia je fakt, iż jest ono bardzo mocno powiązane z ustrojem politycznym państwa. W sposób szczególny wiąże się z funkcjonowaniem demokracji [Fenrych P., 1995, s. 13]. Opiera się na zasadzie jawności, czyli swobodnego dostępu do informacji, nieskrępowanego jej przepływu oraz takiej wiedzy i umiejętności uczestników procesu komunikowania, które pozwolą nadawać, odbierać i przetwarzać informacje [Trzecieniecka - Schneider I., 1993, s. 78]. Istotą tego komunikowania jest legitymizacja i realizacja ogólnego interesu społecznego. Towarzyszy ono przyjętym przez państwo, a zatem obowiązującym, zasadom i procedurom prawnym oraz decyzjom publicznym. Jest, jak wcześniej wspomniano, bardzo mocno powiązane z istnieniem i funkcjonowaniem wszystkich instytucji o charakterze publicznym, które spełniają funkcję regulacyjną, zabezpieczającą i służebną wobec każdego obywatela i całego społeczeństwa [Dobek – Ostrowska B., 2002, s. 18]. Można zatem powiedzieć, że komunikowanie publiczne jest komunikowaniem formalnym zachodzącym w określonej przestrzeni komunikacyjnej (informacyjnej), mające na celu przekazywanie i wymianę informacji o publicznym zastosowaniu oraz podtrzymywanie więzi społecznych przez odpowiedzialne za ten

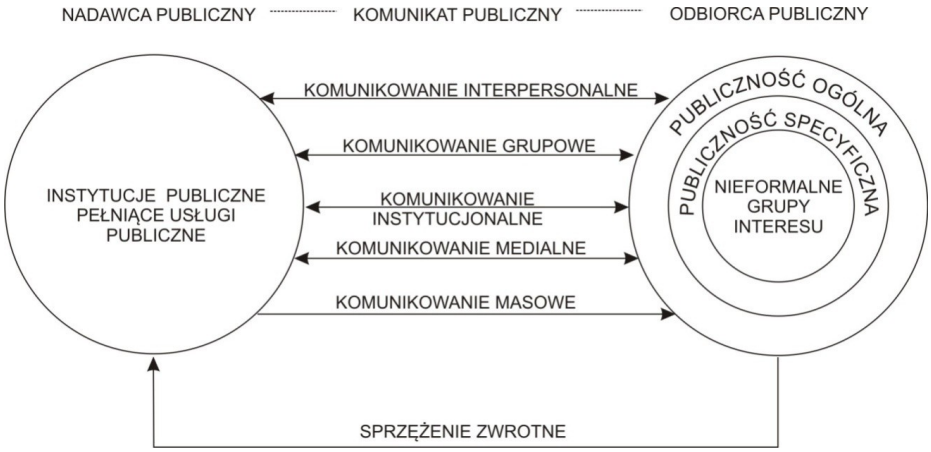
proces instytucje publiczne [Zémor P., 1995, s. 5; Junghardt R., 1995, s.29; Hausner J., 1999, s.41-43]. Obszar komunikowania publicznego zaprezentowano na rys. 5. Wyróżniono w tym obszarze siedem grup nadawców publicznych. A mianowicie: organy władzy państwowej (Prezydent RP, Sejm, Senat, sejmiki wojewódzkie, rady powiatowe, miejskie i gminne), instytucje administracji publicznej zarówno na szczeblu rządowym (premier, rada ministrów, ministrowie i ministerstwa, wojewodowie i urzędy wojewódzkie), jak i samorządowym (marszałkowie z zarządami województw i urzędami marszałkowskimi, starostwie oraz zarządy i urzędy powiatowe, prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie wraz z zarządami i urzędami miasta lub gmin), organizacje publiczne podległe organom administracji rządowej i samorządowej (policja, straż pożarna, inspekcje sanitarne, budowlane i weterynaryjne, izby i urzędy skarbowe, służba ochrony zabytków, dowództwa okręgów i szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, urzędy celne, morskie, statystyczne i górnicze, Dyrekcja Lasów Państwowych, Zarządy Gospodarki Wodnej, Agencja Rynku Rolnego, publiczne instytucje oświatowe i edukacyjne, publiczna służba zdrowia, publiczne instytucje kulturalne: teatry, domy kultury, opery, biblioteki, muzea, instytucje sądownicze i więziennictwo), przedsiębiorstwa będące własnością skarbu państwa lub gminy (spółki kolejowe, przedsiębiorstwa komunalne, przedsiębiorstwa oczyszczania). W obszarze komunikowania publicznego uwzględniono także Narodowy Bank Polski oraz organizacje pozarządowe, których celem jest niesienie pomocy obywatelom (Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, organizacje dziecięce i młodzieżowe, stowarzyszenia działające na rzecz osób poszkodowanych, chorych, niepełnosprawnych).



Rys. 5. Obszary komunikowania publicznego
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Dobek-Ostrowska, 2002 s. 19-21].

Komunikowanie publiczne może być nie tylko atrybutem władzy państwowej, począwszy od szczebla władzy lokalnej aż do władzy centralnej, ale również instytucji publicznych, organizacji samorządowych oraz obywateli powiązanych ze sobą więzami nieformalnymi. Oprócz charakteru zgodnego z procedurami i określonymi normami, może występować w sposób spontaniczny i nieprzewidziany. Przykładem takim mogą być reakcje społeczne na określone zdarzenie lub decyzje, do których przyjęcia społeczeństwo nie było dostatecznie przygotowane. Nieformalne komunikowanie publiczne przejawia się w organizowanych przez społeczeństwo demonstracjach, najczęściej mających na celu pokazanie swojego sprzeciwu wobec decyzji podejmowanych przez instytucje publiczne. Model systemu komunikowania publicznego zaprezentowano na rys. 6.

Opisuje on trzy najważniejsze elementy komunikowania publicznego: nadawcę publicznego, którym może być każda organizacja świadcząca usługi publiczne, komunikat publiczny i kanały jego przekazywania oraz odbiorcę publicznego. Zwraca również uwagę na dwukierunkowość w procesie komunikowania publicznego.



Rys. 6. Model systemu komunikowania publicznego
Źródło: [Dobek-Ostrowska, 2002, s. 22].

Można zatem powiedzieć, że komunikowanie publiczne ogranicza się do sfery publicznej, obejmując swym zasięgiem obszar regulowany przez prawo. Szczególną uwagę w procesie publicznego komunikowania się należy zwrócić na specyficzny charakter komunikatu. Komunikat publiczny może być rezultatem debaty lub negocjacji oraz stosunku sił grup interesów. Różnorodność grup, mniejszości oraz niezadowolonych jednostek w społeczeństwie sprawia, że nigdy nie jest on w pełni zaakceptowany przez całe społeczeństwo. Formułowany w języku prawniczym lub urzędowym, bardzo często bywa niezrozumiały przez odbiorców. Komunikat publiczny jest kompromisem interesów między jednostkami i grupami społeczeństwa umożliwiającym komunikowanie się w ramach istniejącego prawa, przepisów, norm i uregulowań w danym państwie. Ma charakter regulacji, pozwalając na funkcjonowanie i podtrzymywanie równowagi całego systemu politycznego. W państwie demokratycznym, stanowiąc gwarancję Praw Człowieka „stoi na straży bezpieczeństwa dóbr i ludzi" [Dobek-Ostrowska, 2002, s.33]. Pozwala również wyprzedzić działania instytucji publicznych przygotowując mieszkańców m.in. do przyjęcia proponowanych reform, zaakceptowania decyzji dotyczących zagospodarowania terenu, budowy obiektów komunalnych (spalarni śmieci, spopielarni

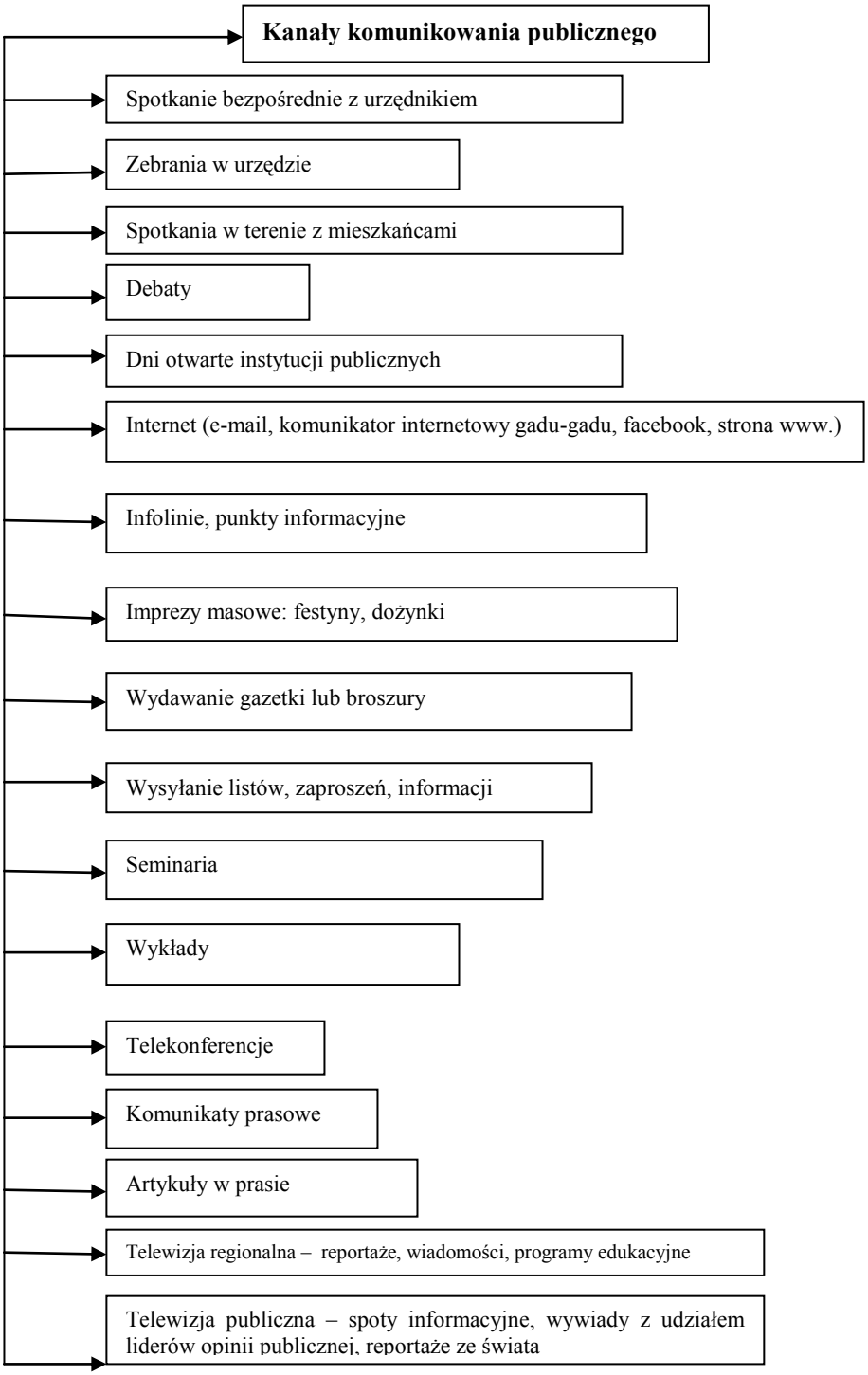
zwłok) oraz zmian przepisów prawnych. Rosnącą rolę w obywatelskim komunikowaniu się, dotyczącym również spraw publicznych, odgrywa Internet. Pojawienie się sieci ostatecznie zlikwidowało monopol władzy, jako jedynego czy głównego organizatora procesów komunikowania się obywateli. Nie muszą już oni polegać na konwencjonalnych środkach przekazu, takich jak papierowa prasa, radio czy telewizja. Dosłownie każdy może wziąć sprawy w „swoje ręce" i założyć własną stronę internetową, pisać blog, czy też włączyć się w obywatelski protest sygnując listę sprzeciwu (lub poparcia) dla określonych inicjatyw władzy.

Mając na względzie specyficzny charakter komunikowania publicznego (jego kompleksowość i trudność w przekazywaniu) instytucje publiczne korzystają z wielu różnorodnych kanałów i form komunikowania się. Rysunek 8. obrazuje wybrane kanały przekazu publicznego, natomiast formy komunikowania z których korzystają organizacje publiczne zostały zaprezentowane na rys. 7.

Do niedawna najczęściej wykorzystywanym kanałem komunikacji publicznej było komunikowanie interpersonalne polegające na wymianie werbalnych, wokalnych i niewerbalnych sygnałów (symboli) w celu osiągnięcia lepszego poziomu współdziałania [Nęcki, 1996, s.109; Kot K., 2000, s.95]. Obywatel, żeby uzyskać potrzebne mu informacje, musiał osobiście udać się do wybranej instytucji publicznej. Obecnie, w dobie szybkiego rozwoju Internetu, coraz częściej można uzyskać informacje za jego pomocą. Instytucje publiczne starają się umożliwiać klientom komunikowanie się on-line za pośrednictwem komunikatorów internetowych (gadu-gadu, skype). Taka forma komunikowania się pozwala skrócić czas zdobywania informacji przez obywateli oraz daje możliwość uzyskania w tym samym czasie większej liczby informacji.

Z wymienionych form komunikowania najczęściej występującą w komunikacji publicznej jest komunikowanie interpersonalne. Polega ono na bezpośrednim (werbalnym i niewerbalnym) przekazywaniu komunikatu publicznego przez urzędnika interesariuszowi publicznemu.

Wybór form komunikowania oraz kanałów przekazywania komunikatu publicznego zależy zarówno od założonych celów przekazu, jak i obszaru, którego dotyczy. Umiejętny dobór form i kanałów komunikowania i najlepsze ich dopasowanie do adresata przekazu warunkuje zrozumienie przekazu przez odbiorców, a co za tym idzie, skuteczność komunikowania publicznego [Folga, Tański, 2008, s. 103-105]. Skuteczne działanie organizacji publicznych wymaga dobrej wielokierunkowej komunikacji publicznej między uczestnikami życia publicznego. Zarówno przepływ informacji, jak i ich jakość, może przyczynić się do nawiązywania więzi społecznych, poczucia uczestnictwa w życiu grup społecznych oraz umożliwia wpływ na otoczenie i jego kontrolę [Smalec, 2010, s. 327.]. Bardzo istotnym podmiotem komunikacji społecznej jest odbiorca publiczny [Hausner, 1999, s. 30-32]. Budowanie przez organizacje publiczne trwałych relacji jest możliwe tylko dzięki udoskonalaniu i modyfikowaniu sposobów komunikowania się z otoczeniem.

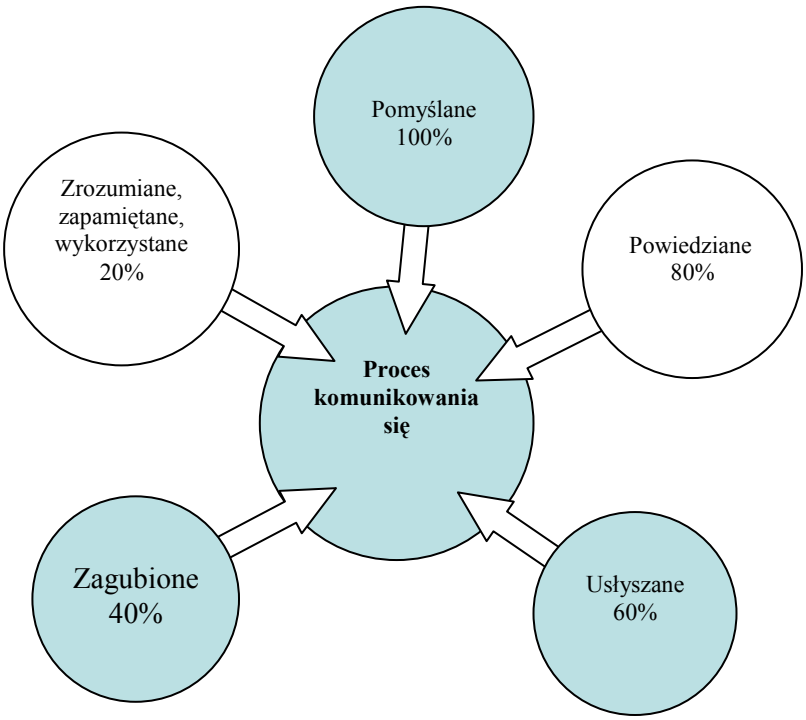


Rys. 7. Wybrane kanały komunikatu publicznego
Źródło: Opracowanie własne na podstawie obserwacji uczestniczącej.

4. Zakłócenia w procesie komunikacji

Kierowanie procesem komunikacji w organizacji wymaga zidentyfikowania barier pojawiających się na drodze do skutecznego komunikowania się. Przede wszystkim jednak chodzi o znalezienie sposobu ich przezwyciężania. Komunikacja jest procesem (pokazują to przytoczone definicje i modele komunikacji), w którym przekazywana jest wiadomość. Wysyłany przez nadawcę komunikat może napotkać w każdym punkcie swojej drogi różne przeszkody [Kowalska, 2007, s. 191]. Do wymienianych zakłóceń w procesie komunikacji zalicza się czynniki utrudniające zrozumienie przekazu zawartego w wypowiedzi. Należą do nich m.in.: utrudnienia percepcyjne, wybiórczość uwagi, różnice kulturowe, stereotypy oraz samopoczucie.

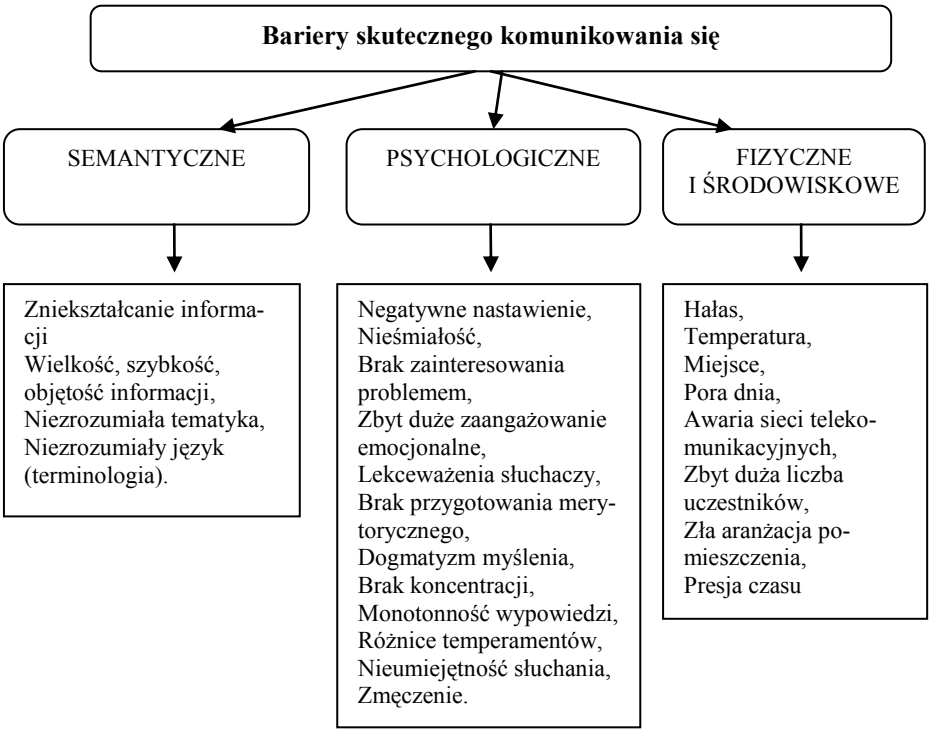
Częstym zachowaniem, które stanowi bardzo poważną barierę komunikacyjną jest tzw. „niesłuchanie". Zbyt często odbiorca m.in.: słucha wybiórczo filtrując informacje, dokonuje w trakcie przekazu porównania siebie z odbiorcą, usiłuje zgadnąć, co nadawca ma na myśli, słucha tylko początku wypowiedzi, przerywa wypowiedź, wygłasza krytyczne wypowiedzi pod adresem mówiącego, podnosi głos, atakuje i ulega emocjom. Często zachowanie odbiorcy przyczynia się do nieskutecznego procesu przekazywania informacji. Sprawia, że odbierane są jedynie wycinki przekazywanego komunikatu, co w konsekwencji powoduje pojawianie się konfliktów interpersonalnych. Procentowo szacunkową wartość utraconych informacji w wyniku występowania czynników zakłócających pokazuje rys.8.



Rys. 8. Zakłócenia w procesie komunikowania się
Źródło: Opracowanie na podstawie [Łasiński, 2000, s. 18].

W literaturze przedmiotu dokonano również nieco innej klasyfikacji barier mających wpływ na skuteczne komunikowanie się [Łasiński, 2000, s. 20; Wiszniewski, 1996, s. 11-12]. Autorzy dokonują podziału barier skutecznej komunikacji na trzy grupy. W pierwszej, ujmują bariery semantyczne, a więc takie, które odnoszą się do znaczenia wyrazów, form oraz sposobów przekazywania informacji. W drugiej, umieszczają bariery psychologiczne wynikające z cech psychicznych, zarówno odbiorcy i nadawcy. W trzeciej, pokazują bariery fizyczne i środowiskowe, zazwyczaj niezależne od uczestników procesu komunikacji. Powyższy podział ilustruje rys. 9. Wspomniane przeszkody można wyeliminować poprzez m.in. rozważny wybór formy przekazu informacji, zaplanowanie właściwej treści komunikatu czy też opanowanie emocji i własnych słabości.

Barierą komunikacyjną może być każdy czynnik, który uniemożliwia lub zniekształca przepływ informacji w procesie komunikowania się. W praktyce często występują nieporozumienia między przełożonym i podwładnym, które mogą być spowodowane uprzedzeniem zarówno od strony pracownika, jak i kierownika, niewłaściwą motywacją, złą organizacją informacji, niezrozumieniem przekazów, presją czasu oraz stanami emocjonalnymi nadawcy i odbiorcy [Bolesta-Kukułka, 2003, s.65-66; Kisielnicki, 2008, s. 76-78, Maciuszek, Hohol, 2010, s. 202-203, Hałaj, 2009, s. 85-86]. Na zakłócenia w odbiorze może mieć również wpływ brak wzajemnego zaufania. Tabela 2 pokazuje najczęściej spotykane zakłócenia występujące w relacji przełożony – podwładny, które mają pośredni wpływ na publiczne komunikowanie się.



Rys. 9. Bariery skutecznego komunikowania
Źródło: [Łasiński, 2000, s. 20].

Tabela 2. Przykłady barier komunikacji interpersonalnej w organizacji.

Bariery w relacji przełożony - podwładny	Bariery w relacji przełożony – podwładny
1.Różnice percepcyjne	21. Formalne restrykcje
2. Niewłaściwe filtrowanie	22. Niewłaściwy dobór kanałów i środków
3.Problemy językowe (niedokładność lingwistyczna)	23. Niska sensoryczność
4. Bierne słuchanie	24. Nieprzyjazna atmosfera
5. Różne stany emocjonalne	25. Nikła użyteczność treści
6. Różne doświadczenia życiowe	26. Brak konwergencji odniesień
7. Różnice socjo-ekonomiczne	27. Zakłócenia fizyczne
8. Nie respektowanie negatywnych uczuć	28. Aspekt etyczny przekazu
9. Brak identyfikacji z nadawcą (lub kontekstem)	29. Brak politycznej poprawności
10. Depolaryzacja (np. oceny)	30. Brak spójności komunikacji werbalnej i niewerbalnej
11. Zła organizacja informacji	31. Nikłe lub zerowe sprzężenie zwrotne
12. Niewłaściwa synchronizacja czasu	32. Różne oczekiwania (rozbieżność celów)
13. Niewłaściwa architektura wnętrzna	33. Przeładowanie informacyjne
14. Dystans hierarchiczny	34. Kierowanie się pierwszym wrażeniem
15. Niebezpośrednia transmisja	35. kierowanie się stereotypami
16. Brak balansu informacyjnego	36. Nie odróżnianie faktów od wniosków
17. Złożoność informacji	37. Niewłaściwa ocena kompatybilności
18. Rywalizacja informacji	38. Brak koncentracji
19. Różny status nieformalny	39. Presja czasu
20. Brak zaufania	40. Nikłe umiejętności empatyczne.

Źródło: [Stor, 2002, s. 301].

Kierowanie ludźmi w organizacji wymaga od menedżera nie tylko pełnienia ról organizacyjnych, bycia przełożonym, ale szczególnej wiedzy z zakresu motywowania, przewodzenia i komunikowania się. Poprawne komunikowanie się z zespołem, któremu przewodzi, przyczyni się do budowania dobrej atmosfery w pracy, zadowolenia pracowników, jakości pracy oraz skuteczności osiągania celów organizacji. Obecnie, kiedy świat staje się jedną globalną wioską, barierą w skutecznym komunikowaniu może okazać się nieznajomość kultur oraz języków innych narodowości [A. Lubecka, 2011, s 66-69; Piasecka A., 2008, s. 36]. Tylko szybkie i zdecydowane usuwanie przeszkód stojących na drodze do dobrego komunikowania się w organizacji pozwoli zrealizować postawione przed nią zadania i cele. Dotyczy to zarówno barier pojawiających się w komunikowaniu w samej organizacji, jak i z otoczeniem zewnętrznym. Świadomość, że wysyłane komunikaty mogą być niezrozumiane przez odbiorców, pozwala na bardzo częsty monitoring prowadzony przez nadawców. Natychmiastowa reakcja nadawców pozwoli zapobiegać konfliktom w organizacji. Błędy w komunikacji między nadawcą a odbiorcą będą tym mniejsze, im silniejsza będzie motywacja do ich wzajemnego porozumienia.

Zakończenie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają, że skuteczne publiczne komunikowanie się jest jednym z najważniejszych warunków sprawnego zarządzania publicznego. Właściwy dobór form i kanałów przekazywania komunikatów, zarówno w komunikowaniu organizacyjnym, jak i publicznym, przyczynia się do zwiększenia zrozumienia przekazu przez odbiorcę. Zarówno formy, jak i kanały komunikowania się są przedmiotem projektowania. Projektowanie powołuje do życia rozmaite systemy organizacyjnej komunika-

cji. Systemy te, obejmujące procesy komunikowania wewnątrz zamkniętej struktury organizacyjnej zarówno instytucji władzy publicznej, jak i w przedsiębiorstwach komercyjnych, partiach politycznych, organizacjach społecznych, związkowych i urzędach administracji publicznej; umożliwiają zidentyfikowanie poziomów i kierunków komunikowania się. Daje to możliwość eliminowania wielu zakłóceń i błędów, umożliwiając tym samym realizację wyznaczonych celów każdej organizacji. Bardzo istotnym staje się to, że budowanie przez organizacje publiczne trwałych relacji z otoczeniem jest możliwe dzięki udoskonalaniu i modyfikowaniu sposobów komunikowania się z różnymi grupami zewnętrznych interesariuszy. Warto też zauważyć że instytucje władzy będą zmuszone w swoich komunikacyjnych strategiach uwzględniać i liczyć się z oddolną inicjatywą obywateli, którzy nie są już skazani na publiczne i prywatne media, lecz mogą i zapewne będą coraz częściej korzystać z możliwości autonomicznego działania tworzonego przez Internet.

Literatura

1. Barańska B., *Relacje między komunikacją wewnętrzną a wizerunkiem*, w: Tworzydło D., Soliński T., (red.), *Pracownicy i media w procesie komunikacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2007.
2. Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa 2003.
3. Dobek-Ostrowska, B., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Wydawnictwo Astrum, Warszawa 2002.
4. Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 2004.
5. Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
6. Fenrych P., *Komunikacja społeczna w samorządnej gminie*, w: Regulska J. (red.), *Grochem o ścianę ...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1995.
7. Folga R., Tański W., *Komunikacja społeczna w procesie świadczenia usług publicznych*, Kwartalnik Współczesne Zarządzanie nr 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
8. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
9. Gros U., *Organizacyjne aspekty zachowania się ludzi w procesach pracy*, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice 1994.
10. Hałaj J., *Komunikacja interpersonalna w kontekście lobbingu w pracy*, w: Nęcki Z., Błaszczyk K., Uździcki R., (red.), *Komunikacja i negocjacje a współdziałanie interpersonalne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
11. Hausner J., (red), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji, Kraków 1999.
12. Junghardt R., *ABC promocji gmin, miast i regionów*, Fundacja im. Freidricha Eberta, Wydawnictwo „Wokół nas", Gliwice 1995.
13. Kanfel K., *Komunikacja społeczna w organizacji*, Ośrodek Kształcenia i Doskonalenia Kadr Instytutu Technologii i Eksploatacji, Radom 1996.
14. Kisielnicki J., *Zarządzanie*, PWE, Warszawa 2008.
15. Kłak B., Kłak D., *Uwarunkowania skutecznej komunikacji w zarządzaniu organizacją*, w: Czerwiński K., Maliszewski W.J., *Funkcje i modele komunikacji społecznej w edukacji a kompetencje nauczyciela*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
16. Kot K., *Marketing relacyjny i proces komunikacji jako determinanty jakości usług profesjonalnych,* w: Rogoziński K., (red.), *Marketing usług profesjonalnych. Materiały drugiej konferencji 22-23 maja 2000 roku Jakość usług profesjonalnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
17. Kowalska M., *Zyskać przewagę. Zintegrowana komunikacja w nowoczesnym marketingu. Miedzy teorią a praktyką*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

18. Kożuch B., (red.,), *Zarządzanie. Podstawowe zasady*, Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2001.
19. Lubecka A., *Zarządzanie dialogiem międzykulturowym na przykładzie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.
20. Łasiński G., *Sztuka prezentacji*, Wydawnictwo eMPi2, Poznań 2000.
21. Maciuszek J., Hohol M., *Komunikacja wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego – diagnoza i narzędzia doskonalenia*, w: Wawak T., (red.), *Komunikacja i jakość w zarządzaniu* t.1., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
22. Martyniak Z., *Organizacja i zarządzanie. 70 problemów teorii i praktyki*, Oficyna wydawnicza Antykwa, Kraków-Kluczbork 2001.
23. Matczewski A., Sławik A., *Holistyczne podejście do zarządzania komunikacją korporacyjną*, w: Wawak T., (red.), *Komunikacja i jakość w zarządzaniu* t.1., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010
24. Mikułowski –Pomorski J., *Komunikacja międzykulturowa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
25. Moczydłowska J., *Zachowania organizacyjne w nowoczesnym przedsiębiorstwie*, „Śląsk" Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2006.
26. Murdoch A., *Komunikowanie w kryzysie. Jak ratować wizerunek firmy*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2003.
27. Nęcki Z., *Komunikacja międzyludzka*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996.
28. Olsztyńska A., *Komunikacja wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, w: Mruk H., (red.,), *Komunikowanie się w biznesie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2002.
29. Piasecka A., *Komunikowanie wartości zdrowia w Polskich kampaniach społecznych – wymiar edukacyjny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
30. Piotrowski K., *Organizacja i Zarządzanie*, Almamer - Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2006.
31. Potocki A., *Komunikacja jako proces zarządzania wiedzą*, w: Potocki A., *Komunikacja w procesach zarządzania wiedzą*, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
32. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław 1978.
33. Sikorski C., *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
34. Smalec A., *Rola komunikacji i informacji w administracji samorządowej*, w: Rogoziński K., Panasiuk A., (red.), *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
35. Stoner J., Freeman R., Gilbert D., *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.
36. Stor M., *Komunikowanie się w organizacji*, w: Listwan T., (red.), *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002.
37. Trzecieniecka - Schneider I., *O porozumiewaniu się w demokracji*, w: *Demokracja dla wszystkich*, Znak, Kraków 1993.
38. Wachowiak P., *Profesjonalny menedżer. Umiejętność pełnienia ról kierowniczych*, Difin, Warszawa 2001.
39. Winkler R., *Komunikowanie w relacji przełożony-podwładny: przegląd technik*, Kwartalnik Współczesne Zarządzanie nr 1, Fundacja „Współczesne Zarządzanie", Białystok 2006.
40. Wiszniewski A., *Jak przekonująco mówić i przemawiać*, TEXT, Warszawa-Wrocław 1996.
41. Wróbel B., *Rola komunikacji w zarządzaniu projektami*, w: Zarządzanie Publiczne nr 3. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
42. Zémor P., *La Communications publique*, PUF, Paris 1995.

Społeczna komunikacja w pracy nad Strategią Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 oraz wybranymi kluczowymi projektami miejskimi

Włodzimierz Groblewski, Maciej Milewicz

Wstęp

Proces podejmowania najważniejszych dla społeczności lokalnych decyzji nie może odbywać się bez ich aktywnego udziału. Jest to jedna z podstawowych zasad i celów współczesnej demokracji. Jest to także miara aktywności i zaangażowania obywateli jako uczestników szeroko rozumianego życia publicznego. Skuteczny i społecznie akceptowalny udział mieszkańców we sprawowaniu władzy polega na tym, że społeczności lokalne są nie tylko adresatem, ale także i współtwórcą wypracowywanych rozwiązań oraz propozycji. Tylko w sytuacji, gdy ludzie rozumieją sens podejmowanych działań skłonni są do aktywnego włączenia się w proces ich realizacji.

W Polsce jest coraz więcej prawno-instytucjonalnych możliwości włączania się obywateli w życie publiczne. Zaliczyć do nich można Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, podejmowane na poziomie gmin uchwały konsultacyjne, czy dyskutowany obecnie projekt Ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym. Nie oznacza to jednak, że obywatele z nich masowo korzystają Wynika to z powszechnego przekonania, że takie decydowanie jest domeną władzy.

Jednocześnie ponad połowa Polaków uważa, że nie ma wpływu na sprawy publiczne na poziomie ogólnokrajowym, czego wskaźnikiem jest choćby frekwencja w kolejnych wyborach krajowych i lokalnych.

Z tych właśnie względów praktyka konsultacji często traktowana jest jako nowość.

1. Narzędzia komunikacji społecznej w polityce miejskiej

Procesy zarządzania miastem w zakresie komunikacji społecznej można analitycznie podzielić na działania związane z *public relations* oraz *media relations*. Ponieważ w literaturze przedmiotu nie ma jednoznaczności dotyczącej tego, czy relacje medialne wchodzą w skład relacji społecznych, czy też są od siebie niezależne, przyjęliśmy dla potrzeb prowadzonych rozważań, że do działań *public relations* zaliczane są te, które polegają na bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami, a do działań *media relations* te, które odbywają się za pośrednictwem środków masowego przekazu.

Te pierwsze szczegółowo określa Uchwała nr LXXX/1200/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 roku, na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Podkreśla się w niej, że konsultacje społeczne, a więc jedno z kluczowych narzędzi komunikacji w polityce miejskiej, mogą odbywać się w szczególności w formie:

1. zebrań z mieszkańcami, organami osiedli;
2. opinii przekazywanych pisemnie lub poprzez miejskie forum internetowe, zainstalowane na oficjalnej stronie internetowej Miasta (www.poznan.pl);
3. ankiet elektronicznych i wiadomości wysyłanych pocztą internetową;
4. badań focusowych;

5. ankiet telefonicznych i pisemnych;
6. sondaży.

Wśród działań medialnych realizowanych przez Miasto Poznań można wymienić:

1. Informacje i komunikaty prasowe;
2. Konferencje prasowe;
3. Udzielanie odpowiedzi na zapytania dziennikarzy;
4. Publikacje w Informatorze Samorządowym Aglomeracji Poznańskiej (miesięcznik) oraz Biuletynie Informacji Publicznej;
5. Emisje telewizyjne w Pulsie Miasta telewizji WTK.

W komunikacji z mieszkańcami wyróżnić można jeszcze akcje, których celem jest budzenie świadomości społecznej, zmiany postaw wśród mieszkańców lub zachęcenie do podejmowania określonych zachowań. Przykładem może być akcja „Kejter też Poznaniak", poprzez którą samorząd miasta starał się przekonać mieszkańców o konieczności dbania o potrzeby swoich pupili i czystość na ulicach.

Specyficznymi formami komunikacji z dziedziny nowych mediów są również czaty prezydenta z mieszkańcami, np. na temat projektu budżetu miasta i nowych inwestycji. W komunikacji z internautami wykorzystywany jest również prowadzony od 2006 roku blog prezydenta oraz facebook. Czat prezydenta odbywa się przynajmniej raz w roku i cieszy się dużym zainteresowaniem internautów. Daje możliwość szybkiego, interaktywnego kontaktu oraz pozwala wyjaśnić przyczyny podejmowania przez władze określonych decyzji. O terminie czatu informuje się za pomocą miejskiej strony internetowej oraz poznańskich mediów. Niektóre z mediów zamieszczają potem dokładny zapis tego typu rozmów [Zapis czatu…].

Blog prezydenta jest narzędziem umożliwiającym pogłębione przedstawienie wybranych zagadnień z życia miasta. Jego analiza pozwala stwierdzić, że największą popularnością cieszą się te posty, które dotyczą bardzo konkretnych problemów np. budowy dróg, stadionu, estetyki miasta, promocji. Rzadziej komentowane są wpisy odwołujące się polityki krajowej lub ogólnie sytuacji gospodarczej Polski. W momencie pojawienia się facebooka, blog zaczął pełnić wobec niego funkcje komplementarne. Równolegle prowadzony jest również facebook Miasta Poznania, który odnosi się do większości ważnych dla miasta wydarzeń – nie tylko tych, w których osobiście uczestniczy prezydent. Często dochodzi tam do wymiany zdań i wyjaśnienia wątpliwości. Przykładem może być dyskusja o programie „Partnerstwo na Rzecz Warty", mającego na celu rewitalizację terenów nadrzecznych [Facebook Miasta Poznania]:

- 30 września o 03:05 – internauta Robert Kasperek pisze „Ciekawe tylko że do partnerstwa w tym programie nie zaproszono RZGW, który z urzędu sprawuje nadzór nad Wartą i PZW który ma operat na obszar oddziaływania projektu. "
- 30 września o 03:40 – przedstawiciel miasta odpisuje : „Oba podmioty zostaną z pewnością włączone do grupy doradczej w wypadku otrzymania grantu. Na tym etapie złożony został tylko wniosek o dofinansowanie. Rząd holenderski, który przyznaje te dotacje, wymaga by w tym partnerstwie znalazły się takie jednostki jak RZGW. Miasto zidentyfikowało ok. 30 tego typu partnerów, którzy będą nam doradzać podczas realizacji projektu. Na pewno nie zabraknie w nich RZGW."

We wszystkich przypadkach (z wyjątkiem facebooka) internauci mają prawo zachowania anonimowości.

Rolę konsultacyjną pełnią również podmioty zbiorowe, w skład których wchodzą przedstawiciele organizacji pozarządowych. Są to m.in. Miejska Rada Pożytku Publicznego, Miejska Rada Seniorów, Młodzieżowa Rada Konsultacyjna czy organizujące się wokół wydziałów urzędu Komisje Dialogu Obywatelskiego.

Warto podkreślić, że Poznań był jednym z pierwszych miast w Polsce, w którym wykorzystano także badania socjologiczne dla potrzeb konstruowania, a następnie weryfikacji strategii. Na przełomie lat 1993/ 1994 na zlecenie Urzędu Miasta firma Ankieter Badania Rynkowe i Społeczne zrealizowała program badawczy zatytułowany „Jakiego Poznania chcemy?" Uzyskane wówczas wyniki, dotyczące oczekiwanych przez mieszkańców kierunków rozwoju miasta były ważnym elementem uspołecznienia przygotowywanej strategii.

Po czterech latach zespół badawczy Instytutu socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu wykonał badanie „Życie w Poznaniu 1997". Zasadniczym przedmiotem tego badania były opinie mieszkańców o kilkunastu kluczowych dziedzinach funkcjonowania miasta i ich znaczeniu dla przygotowywanego programu strategicznego. Po kolejnych czterech latach, przy okazji nowej weryfikacji strategii podjęta została decyzja o realizacji programu badawczego „Życie w Poznaniu 2001". Główne składniki badania dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych z przygotowywanymi zmianami w ramach Strategicznego Programu Rozwoju Poznania. To badanie zostało rozpoczęte w listopadzie 2000 i ukończone w lutym 2001. Badaniu poddano 821 dobranych losowo z systemu PESEL pełnoletnich mieszkańców Poznania [Cichocki, Podemski, 2002].

Analiza różnorodnych narzędzi komunikacji społecznej w polityce miejskiej pozwala stwierdzić, że Poznań należy do tych miast, które przywiązują dużą wagę do poprawienia i wzmocnienia procesów komunikacyjnych, będąc w wielu dziedzinach ich prekursorem. Związane to jest w ogromnym stopniu z silnym i stabilnym mandatem, jakim cieszą się lokalne władze, jak i z dużą liczbą organizacji pozarządowych (w roku 2009 zarejestrowanych było ponad 2,6 tys.), które coraz skuteczniej włączają się w życie miasta i jego mieszkańców.

2. Uspołecznienie prac nad Strategią Rozwoju Miasta do roku 2030

Narzędzia wykorzystywane w procesie konsultacji Strategii Rozwoju Miasta do roku 2030 dobrze ilustrują wykorzystywanie w Urzędzie Miasta Poznań narzędzia, jakim jest zarządzanie przez komunikowanie [Bieniok, 1997, s. 217].

W praktyce spotyka się różne podejścia do tworzenia dokumentu strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Do wcale nierzadkich należy zlecenie przygotowania opracowania podmiotowi zewnętrznemu. W takich przypadkach rzadko występuje konsultowanie – chyba, że mamy na myśli konsultacje pomiędzy zleceniobiorcą a przedstawicielami władzy lokalnej. W konsekwencji na ogół dokument strategii charakteryzuje bardzo wysoki poziom ogólności i swoistej „teoretyczności".

W Poznaniu proces tworzenia strategii toczył się w ustalonej procedurze, w której jednym z ważnych elementów było bezpośrednie i czynne zaangażowanie w przygotowanie i opracowanie strategii ok. 500 osób. Z jednej strony wpłynęło to na kształt strategii, a z drugiej pozwoliło na etapie wstępnego budowania założeń strategii włączyć przedstawicieli różnych grup społecznych i środowisk zawodowych. Najlepszym przykładem był skład Rady Strategii, grupującej przedstawicieli świata nauki, gospodarki, kultury, ekspertów, specjalistów, a także polityków. Osoby te reprezentowały nie tylko siebie, ale i instytucje czy środowiska, z których się wywodziły. Tym samym spełniały one swoistą rolę pośredników komunikacyjnych. Ich opinie miały wpływ na ostateczny kształt dokumentu Strategii, podobnie jak dyskusje w łonie Komitetu Roboczego Strategii.

Konsultacje wewnętrzne

Istotnym czynnikiem wspierającym i ułatwiającym komunikację, zarówno wewnątrz gremiów pracujących nad strategią, jak i mieszkańcami Poznania była przemyślana struktura pracujących nad strategią zespołów np. Gospodarka i Nauka, Gospodarka Przestrzenna, Gospodarka Komunalna oraz Usługi Społeczne. Sprawiła ona, że już na etapie przygotowywania wstępnych założeń możliwe było konsultowanie różnych wariantów i propozycji merytorycznych przede wszystkim z tymi środowiskami, których propozycje dotyczyły. Takie ukierunkowanie komunikacyjne nie tylko przyśpieszało prace koncepcyjne, ale i przyczyniało się do ich skoncentrowania wokół rzeczywistych, a nie pozornych problemów. Efektem tych wewnętrznych konsultacji było wyznaczenie 21 programów strategicznych, wokół których potoczyła się dalsza dyskusja zgodnie z przyjętą wcześniej zasadą, że na każdym etapie prac na strategią wszyscy zainteresowani mają pełny dostęp do informacji nad stanem ich zaawansowania wraz z możliwością wnoszenia swoich uwag i propozycji.

W ramach „konsultacji wewnętrznych" odbyły się 4 spotkania Rady Strategii, 6 spotkań Komitetu Roboczego Strategii, około 80 spotkań zespołów opracowujących programy strategiczne, 20 spotkań Zespołu Strategii Rozwoju Miasta, 10 konsultacji merytorycznych Doradcy Prezydenta ds. Strategii ze specjalistami w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Miasta, a także spotkania z klubami radnych Rady Miasta Poznania.

Badanie opinii mieszkańców, spotkania z mieszkańcami

Na przełomie czerwca i lipca 2009 ankieterzy Centrum Jakości Życia Uniwersytetu Adama Mickiewicza przeprowadzili badania opinii mieszkańców, które następnie stały się punktem wyjścia do uszczegółowienia większości programów. W ramach badania opinii mieszkańców zorganizowano otwarte spotkania, podczas których prezentowane były zarówno założenia Strategii, jak i (na etapie końcowym) jej projekt. Takich spotkań konsultacyjnych odbyło się (z różnymi środowiskami) dziewięć.

Ekspertyzy zewnętrzne

Elementem strategii komunikacyjnej były także ekspertyzy naukowców. Stanowiły one wkład poznańskiego środowiska naukowego w proces budowy strategii, a jednocześnie materiał, który został wykorzystany podczas prac zespołów. W ramach tych działań powstały następujące ekspertyzy:

- Dr hab. Aleksandra Gaweł, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu *Rozwój ekonomiczny i przedsiębiorczość w Poznaniu*;
- Prof. dr hab. Wanda M. Gaczek, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, *Gospodarka oparta na wiedzy w Poznaniu*;
- Prof. dr hab. Tadeusz Stryjakiewicz, dr Michał Męczyński, dr Krzysztof Stachowiak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, *Sektor kreatywny w poznańskiej gospodarce*.

Wymienione ekspertyzy zostały opublikowane na stronach internetowych miasta, a ich wyniki po zaznajomieniu się z nimi przez zainteresowanych (Komitet Roboczy Strategii, Zespół Strategii Rozwoju Miasta Poznania oraz odpowiednie Zespoły opracowujące programy strategiczne) zostały uwzględnione w ostatecznej wersji Strategii.

Współpraca z lokalnymi mediami

Jednym z najważniejszych sposobów komunikowania się z mieszkańcami w trakcie przygotowywania strategii rozwoju były lokalne media, które stanowią dla mieszkańców pierwsze i ważne źródło informacji o różnego rodzaju wydarzeniach, przedsięwzięciach, czy inicjatywach. Z tego też względu dziennikarze poznańskich redakcji TV, prasy

i radia byli regularnie informowani o aktualnym stanie prac nad strategią. Dziennikarzom =udostępniano wszelkie materiały, informowano o spotkaniach Rady Strategii, zapraszano na konferencje prasowe gremiów pracujących nad strategią. Dzięki takiej współpracy mieszkańcy Poznania informowani byli na bieżąco, czym jest strategia rozwoju, jakie problemy stwarza jej przygotowanie, a przede wszystkim jaka może być i jak być powinna wizja Poznania w tak odległej perspektywie czasowej. Dobrym przykładem takich działań może być zamieszczona w czerwcowo-lipcowym numerze z roku 2009 Informatora Samorządowego Aglomeracji Poznańskiej „POZnan" obszernego artykułu poświęconego pracom nad strategią. Artykuł przygotowany przez pracowników zespołu koordynującego prace nad przygotowaniem strategii w przystępny sposób przybliżył mieszkańcom Poznania podstawowe założenia nowej strategii, jak też i problemy (komunikacja, zdrowie, bezpieczeństwo), uznawane za ważne dla funkcjonowania miasta. Informator jest tu przywołany nieprzypadkowo jako, że jego jednorazowy nakład to 100 000 bezpłatnych egzemplarzy, które trafiają wprost do mieszkań poznaniaków.

Jednym z ważniejszych rezultatów współpracy z miejscowymi mediami była duża debata (11 marca 2011r.) na antenie Wielkopolskiej Telewizji Kablowej, która była poświęcona dokumentowi strategii. O jej wadze świadczy lista uczestników takich jak Prezydent Miasta Poznania Ryszard Grobelny, jego zastępca Tomasz Kayser, wicemarszałek Wielkopolski Leszek Wojtasiak, prezes MTP Andrzej Byrt, prezes Instytutu Europejskiego Marian Marek Przybylski, kierownik Centrum Badania Jakości Życia prof. dr hab. Ryszard Cichocki, przewodniczący Studenckiej Rady Miasta Bartosz Wachowiak, dyrektor techniczny Poznańskiego Centrum Superkomputerowo-Sieciowego, a także doradca prezydenta miasta ds. Strategii prof. dr hab. Cezary Kochalski.

Należy jednak stwierdzić, że temat prac nad strategią, a także samej strategii był traktowany jako mało atrakcyjny medialnie. Być może przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać w dużej abstrakcyjności i obszerności tematycznej dokumentu, która wymykała się z ram prostego i krótkiego przekazu dziennikarskiego.

Internet

W trakcie prac nad strategią Platforma Konsultacji Społecznych UMP była jedną z najciekawszych płaszczyzn komunikacji z mieszkańcami. Chociaż zainteresowanie tą forma komunikacji jest jeszcze stosunkowo małe, nie ulega wątpliwości, że jej rola będzie coraz bardziej znacząca w dialogu społecznym. Natomiast największe zainteresowanie budziła ona wśród ludzi młodych. Z tego tez względu 22 lutego 2010 r. odbył się czat z Prezydentem Ryszardem Grobelnym, a dla podkreślenia, jak ważne są spontaniczne opinie mieszkańców dotyczące strategii, uruchomiono Forum Strategii. Dyskusje i spory na Forum nie były zbyt ostre i żywe, nie porażała także liczba uczestników, ale było to bardzo dobre miejsce prezentowania stanowiska Urzędu w kwestiach, które budziły wątpliwości. Od dnia 25 maja 2009 do 11 lipca 2011 zanotowano ponad 9 400 odwiedzin, a 80 internautów umieściło swoje posty. Wydaje się, że nad tą formułą trzeba jeszcze popracować. Jeżeli chodzi o uczestników to wnosili oni przede wszystkim uwagi programowe, ale nie brak było i propozycji formalnych takich np. jak uporządkowanie forum według tematów: kultura, ochrona środowiska, planowanie przestrzenne itp.

Dyskusja toczyła się wokół następujących wątków:

- Wartości w Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030;
- Wizja Poznania w roku 2030;
- Studentów Pomysły na Poznań;
- Projekt Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 jest już gotowy.

Dla przykładu warto odnotować kilka wpisów [Zakładka Dialog…]:

- „Jesteśmy różnie postrzegani. Cenią w nas punktualność i pracowitość, wyśmiewają oszczędność – nawet mówią, że to skąpstwo. Może i tak jest, ale jesteśmy przedsiębiorczy i nawet z mało zasobnym portfelem potrafimy dążyć do wyznaczonego celu. Potrzeba nam jedynie coraz lepszego organizowania życia gospodarczego Poznania i na tym powinny skupiać się władze miasta" (poziomka, 2009-06-05)
- „Informowanie i promocja miasta to oczywiste, ale myślę, że główny nacisk powinno położyć się na realne działania zmierzające do przyciągnięcia inwestorów (zachęty podatkowe i inne w miarę możliwości zależne od władz samorządowych), zatrzymania młodych ludzi (absolwentów) w Poznaniu i przede wszystkim rozwiązanie kilku istotnych problemów komunikacyjnych w mieście" (BC, 2009-06-09).
- „mamy szansę być znaczącym biegunem wzrostu i innowacyjności. Uważam, że władze naszego miasta powinny skupić się na 4 najważniejszych aspektach, jak: dbanie o jak najdynamiczniejszy wzrost PKB i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego; inwestowanie w kapitał ludzki; rozwój infrastruktury miejskiej;
- dbanie o wizerunek miasta i promocje na arenie międzynarodowej" (Radosław Bul 2009-06-09).

Spotkania z interesariuszami

Odrębnym działaniem, mającym na celu przedyskutowanie Strategii były spotkania z poszczególnymi grupami interesariuszy. Jedną z nich była Studencka Rada Miasta, z którą spotkanie odbyło się 19 października 2009 roku. Studenci przedstawili Prezydentowi Miasta własna koncepcję konsultacji, której założenia opierały się na włączeniu w procesy dyskusyjne dużych grup studentów, kół naukowych oraz samorządów studenckich poznańskich uczelni. Na podstawie wewnętrznej dyskusji zaproponowano by misją Poznania uczynić: "inwestowanie w potencjał mieszkańców poprzez wsparcie Urzędu Miasta przy realizacji inicjatyw studenckich i innych grup animatorskich, stwarzanie warunków wprowadzania projektów w życie, nawiązywanie kontaktu w konsultacjach społecznych, przedstawianie możliwości realizacji projektów poprzez promowanie konkursów Urzędu Miasta oraz wdrażanie w życie przedsiębiorczych form działania, kreujących nowatorskie rozwiązania problemów miasta". Studenci w ramach konsultacji przedstawili wiele propozycji wzbogacenia oferty kulturalnej Poznania i podniesienia atrakcyjności turystycznej miasta. Konkretne propozycje dotyczyły: Odbudowania amfiteatru na Cytadeli, zbudowania Centrum Sztuki Nowoczesnej, przebudowy ważnej dla Poznania ulicy Św. Marcin, czy też corocznego festiwalu Street Art. In City [Sprawozdanie ze spotkania …, 2009].

Szczególnie wiele emocji i dyskusji wzbudził wątek poświęcony wartościom w Strategii. Różnych, takich jak np.: „Jak wyobrażamy sobie Poznań za dwie dekady? Hm, moja wizja, jeżeli nic się nie zmieni i zwykli poznaniacy jak obecnie nie będą mieć nic do powiedzenia" (2020-09-05). Ale też i takie: „Ale jeżeli ludzie się wreszcie zorganizują, jeżeli organizacje pozarządowe i grupy nieformalne stworzą wreszcie ruch społeczny z prawdziwego zdarzenia, ruch, który będzie w stanie kontrolować rządzących i prowadzić skuteczny lobbing w ważnych dla siebie sprawach, za dwie dekady Poznań może stać się wreszcie miastem, w którym warto będzie żyć. Wszystkim, nie tylko bogatym i tym, którzy do tego miana aspirują:)"(tamże) Znacząca była wypowiedź Jacka Zatońskiego ze Stowarzyszenia Centrum Promocji Ekorozwoju w Poznaniu: "W naszym przekonaniu Strategia w każdym działaniu powinna uwzględniać zasady: zrównoważonego rozwoju, informowania i konsultacji społecznych, partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, równouprawnienia oraz dostępności dla niepełnosprawnych. Zasady te powin-

ny wejść na stałe do polityki miasta" I tego samego autora: „W naszym przekonaniu mechanizmy polegające na tym, że eksperci prezentują społeczeństwu gotowe dokumenty jest mniej efektywny, niż wzięcie udziału samego społeczeństwa w tworzeniu ich od podstaw, ponieważ najbardziej szanuje ono to, w czego tworzeniu samo brało udział" (2009-12-09).

W pracach nad Strategią odbyły się również konsultacje z różnymi stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi. Partnerami tych konsultacji dla Urzędu Miasta byli:

- Towarzystwo Miłośników Miasta Poznania;
- Miejska Rada Seniorów;
- Miejska Rada Pożytku Publicznego;
- Młodzieżowa Rada Konsultacyjna przy Prezydencie Miasta Poznania.

Brali w nich udział również:

- przedstawiciele ponad 30 organizacji pozarządowych (na spotkaniu w Muzeum Archeologicznym 16 listopada 2009);
- licealiści klas o profilu dziennikarskim V poznańskiego Liceum Ogólnokształcącego (spotkanie i propozycje koncentrowały się wokół pozycji Poznania na międzynarodowej i krajowej mapie sportu, a konkretniej możliwości „przyciągania" i organizowania dużych imprez sportowych, czy też wsparcia poznańskich klubów. Uczniowie podnosili również kwestie promocji miasta, a także odnowienia i uatrakcyjnienia turystycznej oferty miasta. Poruszane także były kwestie komunikacji miejskiej (patrz Protokół ze spotkania licealistów w ramach konsultacji projektu Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 z dnia 03.03.2009);
- przedstawiciele środowisk kulturalnych Poznania.

Pomimo dużej intensyfikacji działań komunikacyjnych konsultacje dotyczące strategii rozwoju nie wzbudziły ani specjalnych emocji, ani zainteresowania ze strony większości mieszkańców naszego miasta. Wydaje się, że przyczyną takiego stanu rzeczy była tematyka dokumentu, który w ostatecznym kształcie posiadał charakter ekspercki.

Trzeba jednak podkreślić, że zdecydowana większość propozycji i uwag zgłoszonych podczas konsultowania projektu strategii znalazła swoje miejsce w ostatecznym, przyjętym przez Rade Miasta dokumencie Strategii, a doświadczenia zebrane podczas konsultacji nad Strategią pozwoliły na wykorzystanie ich w pracach nad innymi ważnymi dla miasta i mieszkańców projektami.

4. Innowacyjne sposoby komunikacji z mieszkańcami

Sondaż Deliberatywny na temat przyszłości Stadionu

Jednym z przykładów społecznego eksperymentu w zakresie komunikacji z mieszkańcami był przeprowadzony po raz pierwszy w Polsce Sondaż Deliberatywny autorstwa prof. Jamesa Fishkina z Uniwersytetu Stanforda, poświęcony przyszłości i zagospodarowaniu Stadionu Miejskiego po UEFA Euro 2012. W listopadzie 2009 roku reprezentatywna próba 148 mieszkańców Poznania, wyłoniona przez współpracującą z miastem firmę badawczą, spotkała się na terenie Międzynarodowych Targów Poznańskich, rozważając argumenty za i przeciw różnym alternatywom zagospodarowania stadionu przy ul. Bułgarskiej. Dyskutowane były cztery kluczowe dla przyszłości stadionu kwestie:

1. Kto i w jaki sposób powinien zarządzać stadionem?
2. W jaki sposób powinno być finansowane utrzymanie stadionu i infrastruktury?
3. Jak stadion powinien być użytkowany?

4. W jakim zakresie powinien być on dostępny dla mieszkańców okolicy i całego Poznania?

Na tydzień przed spotkaniem uczestnicy deliberacji otrzymali materiały informacyjne prezentujące przykłady rozwiązań europejskich w zakresie zagospodarowania stadionów oraz opis poszczególnych scenariuszy wraz z plusami i minusami każdego z rozwiązań. Materiały zostały przygotowane i skonsultowane przez zespół ekspertów, w skład którego wchodzili przedstawiciele miasta, klubów piłkarskich i organizacji pozarządowych.

W trakcie dwóch sesji plenarnych trwającej ponad 9 godziny deliberacji, uczestnicy mieli możliwość zadawania dodatkowych pytań ekspertom reprezentującym różne punkty widzenia. Po zakończeniu całodniowych dyskusji w grupach, poznaniacy wypełniali indywidualnie anonimowe kwestionariusze. Wyniki deliberacji umożliwiły nie tylko poznanie preferencji mieszkańców Poznania, ale również dały możliwość zaobserwowania zmian, jakie zachodzą dzięki możliwości zapoznania się z informacjami, wyważonymi argumentami oraz innymi punktami widzenia.

Jak pisze Andrzej Bukowski, metoda Sondażu Deliberatywnego, opiera się na założeniu, że dostarczenie obywatelom pogłębionej i zrównoważonej informacji o ważnych ze społecznego widzenia sprawach i problemach oraz umożliwienie im debaty na ten temat zmienia ich wyjściowe postawy i preferencje, zwykle niepoparte ani rzetelną wiedzą, ani pogłębioną refleksją [Bukowski, 2010]. Ta zmiana miała również miejsce w przypadku opinii na temat poznańskiego stadionu. W pierwszym, wstępnym sondażu, mieszkańcy byli bardziej skłonni pozostawić go w zarządzie podmiotu realizującego cele „socjalne" (udostępnienie za darmo obiektu lub części infrastruktury poszczególnym grupom społecznym np. osobom starszym); w drugim – po odbytych dyskusjach – uznali, że stadion powinien na siebie zarabiać, dlatego konieczne jest zaangażowanie operatora komercyjnego.

Podsumowując, Sondaż Deliberatywny składa się z kilku etapów. „Pierwszy etap polega na przygotowaniu materiałów informacyjnych dotyczących sprawy czy problemu będącego przedmiotem sondażu wraz z alternatywnymi propozycjami działań. Następnie przeprowadza się badania ankietowe na reprezentatywnej grupie mieszkańców miasta, którym zadaje się pytania odnośnie danego tematu. Jest to tzw. sondaż zerowy, przeprowadzany na obywatelach „niepoinformowanych". W kolejnej fazie konsultacji spośród ankietowanych mieszkańców wybiera się losowo podgrupę obywateli, która weźmie udział w debacie. Mniej więcej na tydzień przed debatą osobom tym dostarcza się materiały informacyjne. Sama deliberacja trwa zwykle cały dzień, czasami dwa dni" [Bukowski, 2010].

Jak już wcześniej wspomniano, w wyniku Deliberacji stwierdzono, że zarządzającym stadionem powinien być niezależny operator, którego komercyjna działalność zagwarantuje zysk bilansujący koszty utrzymania stadionu. Wkład finansowy miasta po przekazaniu go operatorowi ma zostać wstrzymany.

Jeśli chodzi o przeznaczenie stadionu, uczestnicy dyskusji wskazywali wiele możliwych rozwiązań. Ich dokładny opis zawarty został w raporcie sporządzonym przez współorganizatora przedsięwzięcia, tj. Projekt Społeczny 2012 prowadzony przez socjologów z Uniwersytetu Warszawskiego [Sondaż deliberatywny…].

Przykład sondażu deliberatywnego pokazuje, że metoda ta dobrze sprawdza się w przypadku złożonych problemów, wymagających pogłębionej refleksji. Prof. Fishkin uzasadniał wybór tej metody w kontekście stadionu następująco: „Sondażami się tego nie zbada - mieszkańcy nie znają się na problemach, o które są pytani. Mają w głowach urywki zasłyszanych opinii, mieszaninę tego, co pojawia się w telewizji i w gazetach. To za mało, by wybrać rozwiązanie zgodne z własnymi interesami" [Rozmowa z…].

Minusem metody jest jej koszt, który oscyluje w granicach kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Pogłębione Konsultacje Budżetowe

Drugim przykładem dobrej praktyki w zakresie komunikacji są Pogłębione Konsultacje Budżetowe, do stworzenia których inspirację stanowił Sondaż Deliberatywny. Długofalowym celem konsultacji było rozpoczęcie wdrażania w Poznaniu metod partycypacyjnych w pracach nad budżetem miasta poprzez konsultacje jego priorytetów oraz różnych jego wariantów z przedstawicielami różnych grup obywateli.

Celami krótkofalowymi były:

- pomiar priorytetów społecznych w odniesieniu do wydatków sztywnych budżetu oraz inwestycji miejskich;
- przeprowadzenie społecznej debaty dotyczącej wariantów optymalizacji budżetu, w tym nakierowanych na rozwiązania optymalne społecznie i ekonomicznie.

Metoda Pogłębionych Konsultacji Budżetowych zakładała wielostopniowe konsultacje złożone z trzech etapów. W etapie pierwszym zajmowano się przygotowaniem scenariuszy do oceny w gronie ekspertów miejskich. Proces ten odbywał się formie warsztatów wprowadzających z udziałem kadry kierowniczej jednostek budżetowych Miasta, samodzielnej pracy w komórkach planistycznych (w jednostkach budżetowych miasta) według ustalonego wzorca i scenariusza oraz w formie warsztatu podsumowującego z udziałem kadry jednostek budżetowych Miasta i dyskusji w grupach roboczych.

Etap drugi zakładał wprowadzające badania preferowanych kierunków optymalizacji na reprezentatywnej próbie 800 poznaniaków, połączonej z rekrutacją uczestników dyskusji zrealizowanej w etapie trzecim.

Ten etap zakładał pogłębione konsultacje w formie debaty obywatelskiej z udziałem około 120 przedstawicieli mieszkańców miasta uczestniczących w 5-cio godzinnej debacie. Debata miała następujący scenariusz:

- prezentacja budżetu i powodów szukania optymalizacji;
- dyskusje obywatelskie w małych grupach (8 grup po 12–14 osób) i „wydyskutowanie" rekomendowanych kierunków optymalizacji dla wybranych obszarów budżetu (każda grupa dyskutowała nad 3-5 obszarami), każdy obszar został przedyskutowany przez minimum 2 grupy. Grupy prowadzone były przez wyspecjalizowanych moderatorów reprezentujących wspierającą miasto firmę badawczą;
- prezentacja rekomendacji do kierunków optymalizacji w obszarach (wraz za i przeciw);
- komentarze i odpowiedzi zaproszonych ekspertów (prezydenta oraz dyrektorów ważniejszych wydziałów urzędu);
- głosowanie obywatelskie nad opcjami wypracowanymi przez kadrę kierowniczą jednostek miejskich w etapie 1.

Cały proces trwał od kwietnia do czerwca 2011 roku. Debata obywatelska odbyła się 21 czerwca w godzinach od 15.15 do 21.30 w jednym z poznańskich liceów. Wyniki Pogłębionych Konsultacji Budżetowych zostały ogłoszone 14 lipca br.. Zamieszczono je na stronie internetowej www.poznan.pl/budzet. Znajduje się tam również komentarz prof. Rafała Drozdowskiego recenzującego przeprowadzone konsultacje i wskazującego na ich niedociągnięcia. W podsumowaniu recenzji autor zwraca uwagę:

„Mimo ogólnie krytycznej wymowy niniejszego materiału pragnę podkreślić, że pamiętać trzeba, iż zrealizowany w Poznaniu projekt konsultacji przy użyciu metody deliberacyjnej jest w dalszym ciągu swoistym eksperymentem. Siłą rzeczy brakuje doświadczeń, co nie oznacza jednak, że należy "wylać dziecko z kąpielą". Przeciwnie, należy

przyznając się do popełnionych błędów dążyć do udoskonalenia metodologicznego i organizacyjnego formuły ”debaty deliberacyjnej”.

Konsultacje planów zagospodarowania przestrzennego

Kolejną stosowaną przez Miasto Poznań innowacyjną metodą komunikacji z mieszkańcami są konsultacje społeczne dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Odbywają się one od 2008 r. i służą uzyskiwaniu opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których omawiane plany dotkną bezpośrednio lub pośrednio.

Celem konsultacji społecznych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest:

- poinformowanie społeczności lokalnej o procedurze planistycznej i założeniach Studium Zagospodarowania dla miasta Poznania;
- prezentacja sytuacji obecnej;
- prezentacja projektu planu;
- stworzenie mieszkańcom możliwości zgłoszenia ewentualnych uwag lub wskazania rozwiązań preferowanych.

Działania konsultacyjne mają również umożliwić projektantom, czy też stronom zainteresowanym, wybór optymalnego wariantu rozwiązania projektowego uwzględniającego możliwie najwięcej postulatów zainteresowanych stron.

Poprzez organizację konsultacji dochodzi do:

- prowadzenia konstruktywnego dialogu pomiędzy Miastem a mieszkańcami (wyrażenie aprobaty lub zgłaszanie zastrzeżenia);
- zwiększenia partycypacji mieszkańców Miasta w procesie podejmowania decyzji planistycznych;
- aktywizacji mieszkańców, rad osiedli oraz środowisk lokalnych w kwestii polityki przestrzennej miasta;
- prowadzenia otwartej polityki informacyjnej – dostęp do informacji „z pierwszej ręki” o planach;
- zwiększenia wiedzy mieszkańców o sposobie działania instytucji planujących i realizujących przedsięwzięcie;
- efektywnej komunikacji społecznej (zwrotnej) – umożliwienie mieszkańcom wyrażenia swoich opinii oraz uzyskanie informacji zwrotnej;
- zmniejszenia kosztów społecznych podejmowanych decyzji;
- zwiększenia akceptacji dla działań Miasta, nadania wiarygodności przedsięwzięciu, budowania przyjaznego klimatu społecznego;
- zwiększenia jakości podejmowanych decyzji;
- rozpowszechniania idei konsultacji społecznych w innych dziedzinach życia społecznego.

Konsultacje społeczne dotyczące mpzp prowadzone są dwuetapowo:

- I etap - polega na zbieraniu uwag i sugestii mieszkańców w odniesieniu do prezentowanego obszaru. Na tych konsultacjach projektanci z Miejskiej Pracowni Urbanistycznej przedstawiają jedynie obecny stan zagospodarowania terenu, oczekując na inicjatywę mieszkańców, co do sposobu jego zagospodarowania. Nie ma żadnych gotowych planów ani "wizji" w tym zakresie. Etap ten jest ważny, gdyż pozwala zainteresowanym aktywnie włączyć się w plan już na etapie opracowywania.
- II etap – polega na omówieniu koncepcji konkretnego projektu planu oraz zebraniu opinii w tej sprawie. MPU zazwyczaj przedstawia rozwiązania plani-

styczne w oparciu o przeprowadzone analizy środowiskowe i efekty uzgodnień z poszczególnymi jednostkami miejskimi, typu: Miejski Konserwator Zabytków, Powiatowy Inspektorat Sanitarny, Miejska Komisja Urbanistyczno – Architektoniczna, itp.

Spotkanie konsultacyjne ma następujący przebieg:

1. wprowadzenie, obejmujące przedstawienie osób prowadzących konsultacje;
2. przedstawienie celu spotkania;
3. przedstawienie procedur oraz ram prawnych obowiązujących podczas procesu sporządzania mpzp;
4. prezentacja lokalizacji konsultowanego obszaru na terenie miasta Poznania;
5. konsultacje – pytania i odpowiedzi;
6. zakończenie spotkania.

Na początku każdego spotkania procedura planistyczna jest prezentowana mieszkańcom w formie wyświetlanych na ekranie slajdów. Uczestnicy konsultacji otrzymują także adres oraz numery kontaktowe do projektantów prowadzących dany mpzp. Często zainteresowani przychodzą bezpośrednio do siedziby MPU i przedstawiają swoje uwagi, opinie, czy alternatywne rozwiązania.

Konsultacje w zdecydowanej większości organizowane są w budynkach szkół w granicach danego mpzp.

Po każdych konsultacjach sporządzany jest raport. Jest on przekazywany zainteresowanym instytucjom, jednostkom, stowarzyszeniom lub mieszkańcom danego terenu drogą elektroniczną lub udostępniany w formie papierowej, po uprzednim zgłoszeniu do Dyrektora Biura Kształtowania Relacji Społecznych pisemnie takiej potrzeby. Transkrypcje z konsultacji nie są jednak nigdy ujawniane, jest to bowiem materiał do użytku wewnętrznego, służący jedynie do sporządzenia raportu. W wyjątkowych sytuacjach możliwe jest udostępnienie nagrania z dyktafonu z danego spotkania konsultacyjnego.

Podsumowanie

Z przedstawionych i opisanych pokrótce działań z zakresu komunikacji wynika, że konsultacje społeczne w mieście mogą przybierać rozmaite formy i cieszyć się zmiennym zainteresowaniem. Tematy teoretyczne, abstrakcyjne (jak strategia) dyskutowane są głównie w gronie eksperckim. Sprawy dotyczące lokalnych problemów, które pojawiają się przy okazji konsultacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, są w stanie skupić o wiele większą uwagę mieszkańców. Poznaniacy deklarują wyraźnie chęć uczestnictwa w konsultacjach i spotkaniach dotyczących spraw, na których im zależy, a w znacznie mniejszym stopniu skłonni są wypowiadać się w sprawach o większym stopniu ogólności.

Być może wynika to ze specyfiki samych poznaniaków, którzy stereotypowo uchodzą za ludzi twardo stąpających po ziemi i trzymających się konkretów. Być może jest to cecha ogólnospołeczna – bardziej interesujemy się czymś namacalnym, co dotyczy nas bezpośrednio, niż dokumentem opatrzonym takimi wyrażeniami jak „programy", „wskaźniki", „cele strategiczne".

Ciekawie wygląda konstatacja dotycząca zaangażowania mediów w tematykę konsultacyjną. Ich zainteresowanie dotyczy bowiem takich „wielkich" zagadnień jak przyszłość stadionu czy budżet na rok 2012 (z uwagi na toczącą się od dłuższego czasu debatę wywołaną kryzysem finansów samorządów). Konsultacje planistyczne mają wartość o tyle, o ile występują na nich wyraźne konflikty, np. w przypadku planów zagospodarowania dla parku Sołackiego.

Krytyka konsultacji – medialna oraz ta, którą na łamach mediów uprawiają niektóre organizacje społeczne – dotyczy zasadniczego problemu rozumienia samego pojęcia. Dla wielu mieszkańców „konsultacje" to przestrzeń „współdecydowania", a nie poznawania i zbierania opinii. Oś sporu polega na tym, że samorządy nigdzie ustawowo nie mają zapisanego obowiązku traktowania tych opinii jako prawomocne. Zatem od filozofii i dobrej woli danej jednostki samorządu terytorialnego zależy, które opinie i w jakim stopniu będą uwzględniane. Od samorządu zależy też, w jaki sposób rezultaty konsultacji będą komunikowane zainteresowanym.

Niejasności związane z rozumieniem idei konsultacji sprawiają, że zarówno samorządy, jak i organizacje pozarządowe, mieszkańcy czy media odczuwają niedosyt z nimi związany. Poszukiwanie nowych, ciekawych i angażujących społecznie form konsultowania jest próbą wyjścia z tego impasu, które winno być zawsze w centrum zainteresowania.

Literatura

1. Bieniok H. i Zespół, *Metody sprawnego zarządzania*, Placet, Warszawa 1997.
2. Budzyńska K. (opracowanie redakcyjne), *V Kadencja Samorządu Miasta Poznania. Poznań w latach 2006-2010*, Wydawnictwo Miejskie, Poznań 2010.
3. Bukowski A., *Sondaż deliberatywny. Studium przypadku* w: Rudnicki, S. (red.) *Nowe perspektywy: nauki społeczne dla gospodarki*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2010.
4. Cichocki R., Podemski K., *Życie w Poznaniu 2001 – miasto- mieszkańcy – instytucje*, Humaniora, Poznań 2002.
5. Facebook Miasta Poznania: http://pl-pl.facebook.com/MiastoPoznan?sk=wall
6. *Finansowanie instytucji edukacyjnych przez Urząd Miasta Poznania*, Poznań listopad 2003 – raport Pactor sp. z o.o., materiał dostępny w Wydziale Rozwoju Miasta UMP.
7. Gaczek W.M., *Gospodarka oparta na wiedzy w Poznaniu*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, materiał dostępny w Wydziale Rozwoju Miasta UMP.
8. Gaweł A., *Rozwój ekonomiczny i przedsiębiorczość w Poznaniu*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, materiał dostępny w Wydziale Rozwoju Miasta UMP.
9. Zapis czatu z prezydentem Ryszardem Grobelnym. Temat: budżet miasta, http://www.mmpoznan.pl/blog/entry/252058/Zapis+czatu+z+prezydentem+Ryszardem+Grobelnym.+Temat+bud%C5%BCet+miasta.html
10. Sprawozdanie ze spotkania Studenckiej rady Miasta Poznania w ramach prac nad Strategią Rozwoju Poznania 2030 dnia 19 października 2009, materiał dostępny w Wydziale Rozwoju Miasta UMP.
11. Opinia prof. Rafała Drozdowskiego, Poznań 2011 [w:] www.poznan.pl/budzet
12. *Opinie mieszkańców o projekcie utworzenia parku golfowego na terenie szkółki leśnej w Smochowicach*, Poznań lipiec 2004, raport Pactor sp. z o.o, materiał dostępny w Wydziale Rozwoju Miasta UMP.
13. Protokół ze spotkania licealistów w ramach konsultacji projektu Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 z dnia 03.03.2009, materiał dostępny w Wydziale Rozwoju Miasta UMP.
14. www.poznan.pl/budzet
15. Sondaż deliberatywny w Poznaniu, http://www.ps2012.pl/index.php/Konsultacje/Sondaz-deliberatywny-w-Poznaniu
16. Stryjakiewicz T., Męczyński M., Stachowiak K., *Sektor kreatywny w poznańskiej gospodarce*, Uniwersytet im.Adama Mickiewicza w Poznaniu, materiał dostępny w Wydziale Rozwoju Miasta UMP.
17. Rozmowa z prof. Jamesem Fishkinem socjologiem z Uniwersytetu Stanforda, http://wyborcza.pl/1,76842,7281051,Rozmowa_z_prof__Jamesem_Fishkinem_socjologiem_z_Uniwersytetu.html#ixzz1bgiQbsiu

18. Uchwała nr LXXX/1200/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 roku, materiał dostępny w Biurze Rady Miasta UMP.
19. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz.142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675.
20. Zakładka Dialog Społeczny na stronie www.poznan.pl poświęcona strategii, http://forum.um.poznan.pl/mvnforum/mvnforum/viewthread?thread=661

Kaskadowanie jako instrument wieloletniego planowania budżetowego

Artur J. Kożuch

Wprowadzenie

Aktualne warunki funkcjonowania jednostek samorządowych powodują szczególną presję na problematykę usprawniania procesów zarządzania finansami lokalnymi. Szczególnie ważnym zagadnieniem jest zatem ograniczanie marnotrawstwa zasobów, a więc poszukiwanie rozwiązań gwarantujących racjonalny poziom kosztów realizacji usług publicznych w gminach. Jednym z obszarów dostosowań jest problematyka zgodności celów zużycia zasobów służących realizacji zadań ujętych w budżecie z celami strategicznymi, gwarantującymi długookresowe zaspokajanie potrzeb uczestników wspólnoty. Kompatybilność w tym zakresie jest warunkiem koniecznym dla ograniczania strat obniżających sprawność jednostek samorządu terytorialnego.

1. Planowanie wieloletnie w jednostkach podsektora samorządowego

Budżet JST, niezależnie od formy sporządzenia, stanowi krótkoterminowy plan, określający poziom i strukturę dochodów oraz wydatków. Wypełnienie zasady perspektywiczności wymaga natomiast, by dla zapewnienia odpowiedniej wielkości zasobów finansowych, umożliwiających realizację zadań inwestycyjnych, obsługę długu, czy wdrożenie różnego rodzaju wieloletnich programów rozwoju społeczno-gospodarczego, procesem planowania objąć dłuższe okresy, a jednocześnie zapewnić zgodność celów zawartych w planach operacyjnych, taktycznych i strategicznych.

Istotnym dodatkiem do budżetu JST jest plan przedsięwzięć wieloletnich (PPW), co wynika z art. 226 ust. 3 ustawy z dn. 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Uzupełnia on czasowy zakres planowania w tych organizacjach, będąc swoistym pomostem pomiędzy perspektywicznymi ustaleniami zawartymi w strategii rozwoju, a corocznymi budżetami. Dla czytelności jest on sporządzany w formie tabelarycznej, zawierającej co najmniej: nazwę i cel przedsięwzięcia, określenie jednostki realizującej i koordynującej przedsięwzięcie, okres realizacji oraz łączne nakłady finansowe, a także limity wydatków w poszczególnych latach i limity zobowiązań.

Zgodnie z zapisem ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (u. f. p.), przedsięwzięciem są wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych i z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Do kategorii tej wliczane są również działania realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, a także gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami prawnymi, pojęcie przedsięwzięć wieloletnich jest przedmiotowo szersze niż w tworzonych na podstawie obowiązującego

wcześniej art. 166 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych wieloletnich planach inwestycyjnych.

Stosowanie PPW – przy uwzględnianiu w procesie jego tworzenia wymogów teoretycznych przypisywanych przez naukę o zarządzaniu wieloletniemu planowaniu inwestycyjnemu – ogranicza zakres niezbędnych działań, skracając jednocześnie cały cykl inwestycyjny. Stosowanie tylko budżetu, zawierającego plany wydatków związanych z danym rokiem budżetowym jest bowiem przyczyną zwiększenia skali ponoszonych wydatków oraz przesunięcia w czasie zamierzonych efektów ekonomiczno-społecznych, co prowadzi do obniżenia efektywność.

Spełnienie wymagań przypisywanych planom przedsięwzięć wieloletnich wiąże się z potrzebą wydłużenia okresu jaki obejmowany jest procesem planowania. Powoduje to, że podobnie jak wykorzystywane wcześniej wieloletnie plany inwestycyjne [Mirończuk, 2008, s.77], PPW obejmować winien co najmniej 4 lata, stanowiąc jednocześnie rodzaj uzupełnianego corocznie planu kroczącego. Taki zakres planowania daje możliwość prawidłowej harmonizacji celów o różnym zakresie czasowym, informując o preferencjach władz gminy, dotyczących kierunków i sposobów wydatkowania środków na cele inwestycyjne. W efekcie, stosowanie PPW w zarządzaniu jednostką samorządową jest warunkiem koniecznym dla usprawniania procesu zarządzania majątkiem, a jednocześnie plan ten wspomaga prowadzenie analiz efektywności inwestycji.

Odpowiednia jakość planu przedsięwzięć wieloletnich pozwala zatem na [Sypień, 1999, s. 7-26]:

- realizację strategii w zakresie inwestycji gminnych;
- uporządkowanie i zaplanowanie procesów inwestycyjnych w cyklach wieloletnich;
- wyróżnienie wydatków inwestycyjnych w procesie uchwalania i realizacji budżetu gminy;
- optymalizację efektów wydatkowania środków publicznych;
- uspołecznienie procesu decyzyjnego w zakresie kierunków, skali i tempa procesów inwestowania w JST, poprzez dialog i ocenę mieszkańców.

Ważnymi cechami jakie winien posiadać PPW są również: zdolność do koordynowania działań wszystkich jednostek organizacyjnych jednostki samorządowej oraz ułatwianie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania (kredyty komercyjne i preferencyjne, środki z UE, emisja obligacji, itp.). Powiązanie z finansami JST stanowi uzasadnienie dla uzupełniania planów przedsięwzięć wieloletnich o odpowiednio dopasowany i skoordynowany wieloletni plan finansowy jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowymi zaletami tego planu są bowiem [Sierak, 2008, s. 249]:

- łączenie celów bieżących i długoterminowych w ramach spójnego planowania finansowego, w szczególności finansowania procesów inwestycyjnych;
- racjonalizowanie gospodarki budżetowej w warunkach równoczesnego rozpatrywania wszystkich przedsięwzięć;
- umożliwianie wzrostu bazy dochodowej stosownie do wysokości planowanych zadań wieloletnich;
- stabilizowanie programów inwestycyjnych, wzajemne dostosowanie rozmiarów zadań, dostępnych środków finansowych oraz terminów realizacji;
- racjonalizowanie montażu finansowego inwestycji, kształtowanego w kolejnych latach stosownie do własnego potencjału finansowego;
- zapewnianie ciągłości monitoringu następstw podejmowanych decyzji w czasie – analiza płynności finansowej i zdolności kredytowej w perspektywie wieloletniej, analiza kosztów i potrzeb kredytowych;

- doskonalenie procesem zarządzania JST w ramach zintegrowanego zastosowania strategii rozwoju, wieloletnich planów inwestycyjnych oraz wieloletnich planów finansowych.

Wzrost znaczenia wieloletniego planowania finansowego w JST jest w tym przypadku uzasadniany poprzez spostrzeżenie, że system planowania finansowego tych organizacji łączy ze sobą sferę finansową i rzeczową, co w efekcie umożliwia prawidłowe określenie przyszłego – w ramach odpowiedniego horyzontu czasowego – stanu zasobów finansowych, niezbędnego dla realizacji potrzeb rozwojowych oraz zapewniającego płynność i długookresową wypłacalność tych jednostek. Plan - będący wynikiem procesu planowania finansowego, obejmującego okres dłuższy niż rok, a także analizy różnych scenariuszy finansowania zadań - jest zatem istotnym czynnikiem zapewniającym skuteczność realizacji strategii gminy. Jego cechami charakterystycznymi są [Cichocki, 2001, s.10]:

- wieloletnia perspektywa wykorzystywana później w planach zadań inwestycyjnych i operacyjnych;
- kompletność planów realizacyjnych budżetu i planów finansowych wszystkich jednostek świadczących usługi publiczne – niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej;
- efektywności zarządzania, w szczególności posiadanymi środkami własnymi i długiem;
- komunikacja społeczna i partycypacja mieszkańców w zarządzaniu gminą realizowana w trakcie tworzenia i wykonywania planu.

Stosowanie planów finansowych obejmujących swoim zakresem okresy dłuższe niż jeden rok stanowi istotny warunek dla racjonalizacji wykorzystania zasobów finansowych gminy, w szczególności poprzez zapewnienie odpowiednich relacji dochodów i wymaganych skutecznością realizacji celów wydatków bieżących, wydatków inwestycyjnych i na obsługę długu. Plany takie są jednocześnie instrumentami zapewniającymi prawidłowe kształtowanie górnego – niezależnie od ograniczeń prawnych – poziomu zadłużania się gminy, co jest skutkiem uwzględniania w prowadzonych pracach planistycznych ocen najbardziej prawdopodobnych warunków kredytowych i rozkładu ryzyka w pozyskiwaniu środków pieniężnych.

Dużą wagę należy również przypisać oddziaływaniu wieloletniego planowania finansowego na wiarygodność finansową gminy. Jej wysoki poziom jest bowiem istotnym warunkiem dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania, pozwalającym obniżyć koszt pozyskania kapitału, a także koszty obsługi długu JST.

Jak wynika z obserwacji poczynionych w warunkach funkcjonowania ustawy z dn. 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, w praktyce gospodarczej wieloletnie plany inwestycyjne i wieloletnie plany finansowe były wykorzystywane rzadko [Dylewski, 2007, s. 249], z reguły przy aplikowaniu o środki unijne lub inne zwrotne źródła finansowania (np. kredyty bankowe). Stan taki był przyczyną przenoszenia się negatywnych z punktu widzenia teorii finansów skutków braku planowania wieloletniego na racjonalność wykorzystania zasobów publicznych. Wyraźnym krokiem usprawniającym system finansów samorządowych było zatem wprowadzenie w art. 226 – 232 u.f.p. obligatoryjności Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF). Jest ona planem, który obejmuje rok budżetowy oraz co najmniej kolejne trzy lata, a dążenie do połączenia sfery rzeczowej i finansowej wymaga, by obowiązkowym załącznikiem był Plan Przedsięwzięć Wieloletnich.

Zgodnie z art. 226 u.f.p. wymagane jest by Wieloletnia Prognoza Finansowa była planem realnym, określającym dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

1. dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
2. dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
3. wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
4. przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
5. przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
6. kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym obliczoną na podstawie art. 243 u.f.p. relację dotyczącą spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów emitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji oraz sposób sfinansowania spłaty długu;
7. objaśnienia przyjętych wartości.

W ramach planowanych wydatków, obowiązkowo wyróżnia się również kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia oraz wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, a także wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że przepisy art. 227 ust. 1 u. f. p. zapewniają odpowiedni zakres czasowy WPF oraz PPW, nakazując, by obejmowały one co najmniej 4 lata budżetowe (dany rok i kolejne 3 lata), będąc jednocześnie planem kroczącym. Uzupełnieniem przestawionego wymogu prawnego jest obowiązek wydłużania wskazanego okresu w sytuacji, gdy limity wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich przekraczają 4 lata [Salachna, 2010, s. 24]. W tym przypadku prognoza finansowa musi obejmować swoim zakresem okres nie krótszy niż ten, na który zaplanowano przedsięwzięcia.

Ocena zapisów zawartych w art. 226 u.f.p. budzi jednak pewne wątpliwości związane z możliwością ograniczania prowadzonych działań do prognozowania, czy też przewidywania. Zjawisko to może ograniczyć jakość procesów planowania wieloletniego w JST, skupiając się na domniemaniu przyszłości, odpowiadając na pytanie „co się zdarzy?", zamiast „co zrobimy, by osiągnąć zamierzone cele?". Prognozowanie jest bowiem tak zwaną aktywnością receptywną [Rolbiecki, 1970, s. 139], która nie ma wpływu na zdarzenia przyszłe, tylko stara się je określić [Owsiak, 2008, s. 34].

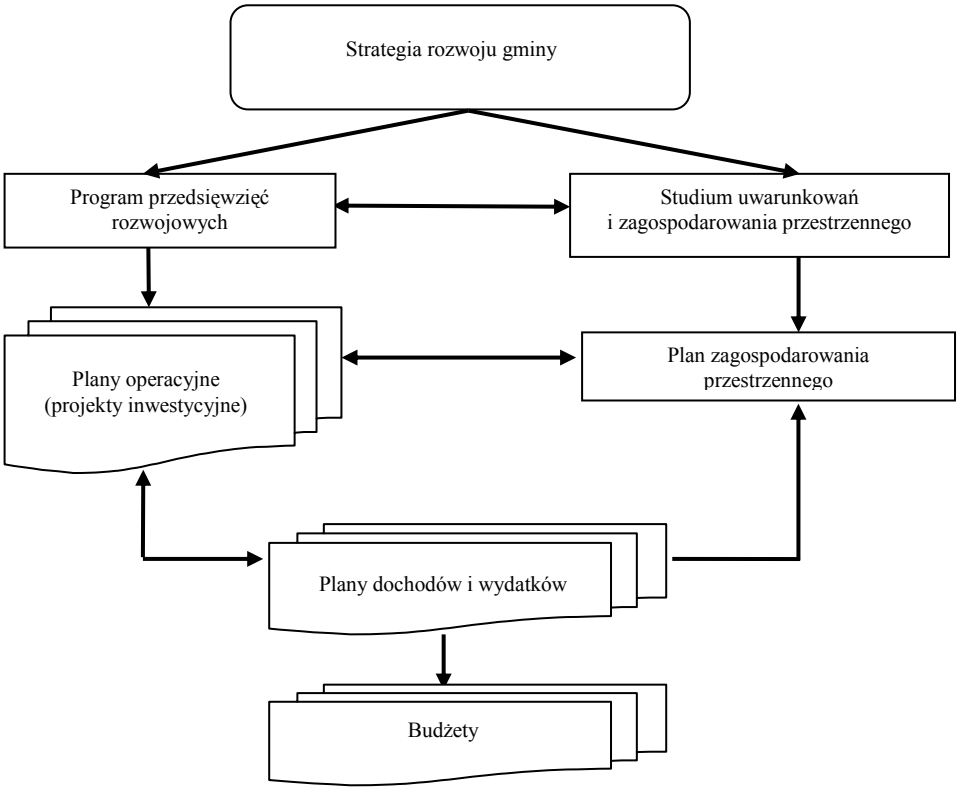
Zapewnienie jakości zarządzania finansami lokalnymi wiąże się zatem ze stosowaniem, niezależnie od przyjętego w zapisach ustawowych nazewnictwa, rozwiązań wymaganych dla wieloletniego planowania finansowego. Planowanie jest bowiem czynnym angażowaniem się, jest jednością realnego procesu inicjacji i refleksji, pozwalając na wywieranie wpływu na działania przyszłe. Nie jest bowiem nigdy tak, że przyszłość da się doskonale przewidzieć, co powoduje, że plan nie może mieć charakteru mechanistycznego, obejmującego sekwencje działań dokładnie określonych, co do charakteru i terminu.

Analiza zawartości i wymagań stawianych WPF i PPW wskazuje, że ich głównym zadaniem jest powiązanie rzeczowych i finansowych działań JST z zawartymi w strategii celami długookresowymi. Zapewnienie koordynacji w tym zakresie jest jednak możliwe tylko w sytuacji, gdy w jednostkach samorządowych istnieją jasne i sprecyzowane plany strategiczne, zawierające cele, do których dąży dana JST.

W teorii zarządzania istnieje wiele definicji strategii organizacji [Obłój, Trybuchowski, 1997, s. 163]. Ogólnie uznać ją jednak można za koncepcję funkcjonowania organi-

zacji w długim okresie, określającą odpowiednio skwantyfikowane cele główne oraz służące ich osiągnięciu sposoby działania i reguły postępowania.

Strategia rozwoju gminy jest długookresowym programem, zawierającym zbiór celów oraz określającym kierunki i priorytety działania, a także alokacje środków finansowych, które są niezbędne do osiągnięcia wyznaczonych celów w określonym horyzoncie czasu [Wojciechowski, 2003, s. 202-205]. Jest ona podstawowym instrumentem zarządzania, gdyż zapewnienie efektywności tego procesu wymaga nie tylko informacji o teraźniejszości, ale również wiąże się z wykorzystaniem perspektywy wieloletniej i odpowiednim powiązaniem planów realizowanych w gminie. (rys. 1).



Rys. 1. System planowania w gminie
Źródło: [Zalewski, Ziółkowski, 1997].

Wyróżnia się trzy podstawowe cechy strategii [Tokarski, 2006, s. 37]:

1. jest procesem, a nie jednorazowym działaniem, czyli składa się z działań uszeregowanych w czasie;
2. posiada treść, którą wypełniają różnego rodzaju ustalenia, wśród których najważniejsze dotyczą długookresowych celów organizacji, stosowanych polityk oraz programów działania;
3. ma kontekst, czyli powinna uwzględniać zewnętrzne i wewnętrzne warunki funkcjonowania organizacji, formułując najlepsze z możliwych relacji między organizacją i otoczeniem.

Strategia rozwoju gminy, jako instrument zapewniający wykorzystanie dodatniego efektu synergicznego, jest istotnym wparciem dla procesów rozwojowych [Kot, 2003, s.

153-173], a jednocześnie jest ona wyrazem potrzeb i dążeń społeczności lokalnych oraz ich woli osiągnięcia wspólnych celów perspektywicznych, zawartych w wizji rozwoju, określającej priorytety (niekoniecznie koniunkturalne) oraz sposoby ich realizacji [Myna, 2004, s.412-419].
Proces tworzenia strategii wymaga współudziału i zaangażowania mieszkańców oraz organizacji społecznych. Jest to bowiem narzędzie zarządzania, w którym uwzględnia się aspiracje różnych podmiotów i środowisk [Bober, Władyka, Zawidzki, 2004, s. 15], które są interesariuszami jednostki samorządu terytorialnego i których potrzeby wyznaczają główny cel jej działania.

Wizja oznacza więc obraz przyszłego stanu jednostki samorządu terytorialnego, będący wyobrażeniem pożądanej przyszłości. Z tego powodu, prawidłowo skonstruowana strategia zawiera syntetyczny, opracowany przy współudziale mieszkańców oraz ich reprezentantów opis dążeń i aspiracji społeczności. Misja opisuje natomiast mandat danej JST do realizacji wizji jej rozwoju oraz nadrzędne wartości (zasady), jakimi ta jednostka będzie się kierować podejmując działania na rzecz realizacji wizji. Misja jest zatem syntetycznym opisem sposobu postępowania służącego realizacji wizji [Zawicki, Mazur, Bober, 2004, s. 13].

Strategia gminy jest jakościową koncepcją przyszłości, zbiorem celów i zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych. Koncepcją opracowaną w ścisłym powiązaniu z posiadanymi i możliwymi do wykorzystania zasobami, układem decyzji i skupieniem wysiłków na realizację. Jej istotą jest wyprzedzanie działań, do których się odnosi.

Strategie gmin skupione są głównie na tworzeniu warunków dla rozwoju bazy ekonomicznej, stanowiącej potencjalne źródła dochodów członków wspólnoty, a także samej jednostki samorządowej. W następstwie realizacji wskazanych działań, uzyskiwane są zasoby finansowe na zwiększenie oferty realizowanych usług publicznych oraz rozwój infrastruktury komunalnej, co wpływa na atrakcyjność gminy dla kapitału zewnętrznego i w efekcie, na zwiększanie przedsiębiorczości regionalnej [Gilowska, 1998, s. 30-48]. Jednocześnie też, pomimo tego, że organizacje samorządowe nie są ukierunkowane na osiągnięcie zysku, winny się one stosować do zasady racjonalnego gospodarowania. Publiczny charakter środków jakie posiadają w dyspozycji obliguje bowiem do prowadzenia działalności ukierunkowanej na jak najwyższe efekty przy minimalizacji kosztów ich uzyskania.

Zarządzanie finansami w JST obejmuje zatem wszystkie funkcje zarządzania, a podstawą prowadzonych działań jest tu planowanie, zwłaszcza długookresowe. Współczesne warunki funkcjonowania samorządu terytorialnego wymagają aktywności w kreowaniu przyszłości działania tych organizacji. Wiąże się to z potrzebą silnego akcentowania podejścia strategicznego, które zakłada, że działania taktyczne i operacyjne (średniookresowe i bieżące) są wynikiem długookresowych ustaleń i zmierzeń. Niezbędnym warunkiem sprawnej realizacji celów JST jest zatem obligatoryjne sporządzanie strategii rozwoju i uzupełniających ją wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych, których zadania w obecnych warunkach spełniają WPF i PPW. Istotna jest także ich ścisła koordynacja i ujęcie w podstawowym planie – budżecie jednostki samorządowej.

2. Kaskadowanie jako metoda przenoszenia celów długookresowych na niższe szczeble zarządzania jednostką samorządu terytorialnego

Istotnym zadaniem jednostki samorządu terytorialnego jest przygotowanie i realizacja planu strategicznego i wynikającej z niego powszechnie akceptowanej wizji opisującej zarówno rozwój, jak i działalność bieżącą tych organizacji. Sprawne zarządzanie

wiąże się w tym przypadku ze stosowaniem odpowiednich instrumentów wykorzystywanych do formułowania i implementacji strategii oraz planów opisujących realizację jej poszczególnych etapów, zapewniających jednocześnie monitorowanie i ocenę stopnia realizacji ich celów. Odbywać się to winno we wszystkich obszarach, zarówno w relacji do innych realizatorów usług publicznych, jak i w aspekcie budowania przewagi konkurencyjnej. Niezbędne jest zatem stosowanie takich rozwiązań, które są kompleksowym system pomiaru i oceny działalności organizacji. Powoduje to, że działanie władz JST winno być ukierunkowane przede wszystkim na osiąganie zapisanych i odpowiednio do możliwości skwantyfikowanych celów, przy spełnieniu wymogu traktowania analizy kosztów jako podstawy wszelkich działań w tym zakresie [Laskowski, 2003, s.185].

Jak powszechnie wiadomo w JST obserwuje się wyraźny problem związany z brakiem możliwości wartościowego lub ilościowego wyrażania efektów wielu działań. Jednocześnie też, korzystanie wyłącznie z oferowanych przez systemy rachunkowości miar finansowych jest wyraźnym ograniczeniem jakości procesów podejmowania decyzji. W działalności podsektora samorządowego bariery te związane są z następującymi cechami miar finansowych [Świderska, 2003, s. 13-2, 13-3]:

- mierniki finansowe nie są w stanie przekazać informacji o innym charakterze, dotyczących np.: jakości usług publicznych, zadowolenia klienta, czasu realizacji usług, elastyczności procesów wytwórczych i ich przystosowania do zmieniających się potrzeb społecznych, zmian w poziomie kapitału ludzkiego nagromadzonego w pracownikach urzędu, itp., a więc tych kategorii, które często decydują o konkurencyjnej pozycji organizacji i zdolności do realizacji stawianych przed nią celów;
- mierniki używane w procesach kontroli zachęcają menedżerów do przyjmowania postawy myślenia krótkookresowego o prowadzonej działalności, co znajduje również odbicie w skupianiu uwagi samorządowców na okresach dotyczących jednego roku budżetowego; efektem są niekorzystne relacje plan-wykonanie w długim okresie oraz manipulacja miarami finansowymi, skutkująca obniżaniem się jakości podejmowanych decyzji;
- zdeterminowany miernikami finansowymi system pomiaru dokonań nie przedstawia w pełni tego, jak organizacja się rozwija, czy nadąża za trendami i potrzebami współczesnego świata (np. wzrost wynagrodzeń może zostać odczytany jako efekt braku racjonalności działania, a nie jako wynik zatrudnienia nowych, lepszych i bardziej wydajnych urzędników);
- wykorzystanie tradycyjnych miar finansowych, które pokazują rezultaty podjętych w przeszłości działań, może spowodować, że generowane przez nie informacje będą nieadekwatne do aktualnych celów strategicznych i operacyjnych; ma szczególne znaczenie w JST, gdzie realizacja usług wymaga często przeznaczania na nie większych środków niż wynikające z rachunków ekonomicznych;
- tradycyjne miary finansowe są często niezrozumiałe dla większości pracowników, którzy nie dostrzegają bezpośredniego związku między ich pracą, a wynikami przedstawionymi za pomocą tych miar; efektem jest brak identyfikacji bezpośrednich wykonawców usług publicznych z działalnością JST i realizowanymi przez nią celami;
- sprawozdawczy (tradycyjny) system pomiaru dokonań jest najczęściej wykorzystywany do porównań z wcześniejszymi wynikami lub przyjętymi standardami, a o wiele rzadziej służy porównaniom z konkurencją, czy innymi organizacjami; jednocześnie też – jakkolwiek tradycyjny system rachunku kosztów jest najbardziej rozbudowaną częścią tego systemu – istnieją poważne trudności

w określeniu przyczyn, powodujących powstawanie kosztów, uwaga skupiona jest natomiast na wartości kosztów i miejscach ich powstawania.

Wskazane bariery są przyczyną braku możliwości stworzenia jednego uniwersalnego wskaźnika, charakteryzującego w sposób doskonały wszystkie aspekty działalności JST. Powoduje to potrzebę wyróżnienia pięciu obszarów organizacyjnych, do których można stosować mierniki działalności (*Performance Indicators – PI*) [Kaufman, 1998, s. 80-83]:

1. czynniki wejścia, dane wejściowe (inputs);
2. procesy przedstawiające, w jaki sposób na podstawie danych wejściowych (inputs) dochodzi do powstania danych wyjściowych (outputs);
3. produkty – rezultaty cząstkowe, które są ponownie wprowadzane do systemu, by stać się ostatecznymi osiągnięciami (outcomes) i danymi wyjściowymi (outputs);
4. czynniki wyjścia, dane wyjściowe (outputs) – zagregowane, finalne produkty danego systemu;
5. osiągnięte cele (outcomes) – efekty produktów finalnych przełożone na korzyści społeczne.

Zastosowanie PI jest w tym przypadku wynikiem braku możliwości zarządzania współczesną organizacją tylko przy wykorzystaniu miar finansowych, bez miar operacyjnych, przy jednoczesnej wyraźnej presji na uzupełnianie stosowanych miar operacyjnych, przez odpowiednio dobrane miary finansowe [Leszczyński, 2004, s. 610]. Z tego powodu poszukiwania teoretyków i praktyków skierowane są na wykształcenie systemu zintegrowanego, który w sposób kompleksowy charakteryzuje wszystkie aspekty działalności organizacji. Należy przy tym zaznaczyć, że specyfika funkcjonowania JST warunkuje jego przydatność dla poprawy jakości działania organizacji samorządowych.

Jednym z coraz szerzej stosowanych w organizacjach samorządowych instrumentów rozwiązujących w części problemy z systemem miar jest zaproponowana przez R.S. Kaplana i D.P. Nortona [1992] - Strategiczna Karta Wyników (*Balanced Scorecard - BSC*). Jej istota – wyrażona w opinii twórców – wynika z odrzucenia teorii zakładających, że specyfika otoczenia, czy też warunki konkurencji usprawiedliwiają odejście w zarządzaniu organizacjami od miar finansowych. Argumentem przeciwko tym teoriom jest bowiem brak pewności w założeniu, że efektywność usprawnień operacyjnych pozostaje w odpowiedniej relacji z uzyskanymi z nich rezultatami finansowymi.

Poszukiwanie instrumentów pozwalających na identyfikację procesów zachodzących w organizacjach samorządowych jest zatem wynikiem spostrzeżenia, że jakkolwiek miary finansowe dają informacje jasne, jednoznaczne i odnoszące się do obiektywnych celów, nad którymi musi skoncentrować swoją działalności organizacja; to menedżerowie w różny sposób postrzegają zapisy zawarte w planach strategicznych, taktycznych, czy operacyjnych. W szczególności związane jest to z komunikowaniem się między kadrą inżynieryjno-techniczną, a pozostałą kadrą kierowniczą [Sierpińska, Jachna, 2003, s. 310]. Ma to istotne znaczenie również w działalności JST, gdzie osoby pełniące funkcje zarządcze – często nie posiadające odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia – odmiennie niż pracownicy rozumieją cel, sens i skutki procesów zachodzące w tych jednostkach.

Istotą prowadzonych działań jest więc kreacja takiego systemu wpierającego system zarządzania w JST, którego zadaniem jest przełożenia strategii i służących jej realizacji planów niższego szczebla na konkretne cele i miary, które zapewnią sprawność procesów decyzyjnych. Wiąże się to w szczególności z realizacją celów obejmujących [Sierpińska, Jachna, 2003, s. 311]:

1. komunikowanie i wyjaśnianie celów organizacji kierownikom niższego szczebla, pracownikom, inwestorom, dostawcom i odbiorcom;
2. doprowadzenie do zbieżności celów pracowników z celami organizacji;
3. koncentrację uwagi na najistotniejszych procesach;
4. koncentrację uwagi na czynnikach o podstawowym znaczeniu – kluczowych czynnikach sukcesu;
5. sygnalizację o najistotniejszych miejscach decydujących o efektach działalności – system wczesnego ostrzegania: informowanie, czy i gdzie nastąpiła poprawa, a na jakich odcinkach są kłopoty, itp.;
6. rozpoznanie, które czynniki krytyczne wymagają szczególnej uwagi;
7. dostarczanie informacji o stopniu realizacji wyznaczonych celów;
8. tworzenie podstawy do systemu wynagradzania.

Przedstawiona lista celów odpowiada potrzebom wynikającym ze specyfiki działania jednostek samorządu terytorialnego. Transformacja długo i krótkookresowych planów jest w tym przypadku uzasadniana potrzebą przedstawiania zamierzeń i działań służących ich realizacji członkom wspólnoty, których zróżnicowanie powoduje znacznie większe niż w organizacjach komercyjnych trudności w jednoznacznym rozumieniu przekazywanych informacji. Należy jednak wyraźnie wskazać, że proponowany system może w pełni sprawnie funkcjonować tylko, gdy [Kaplan, Norton, 1997]:

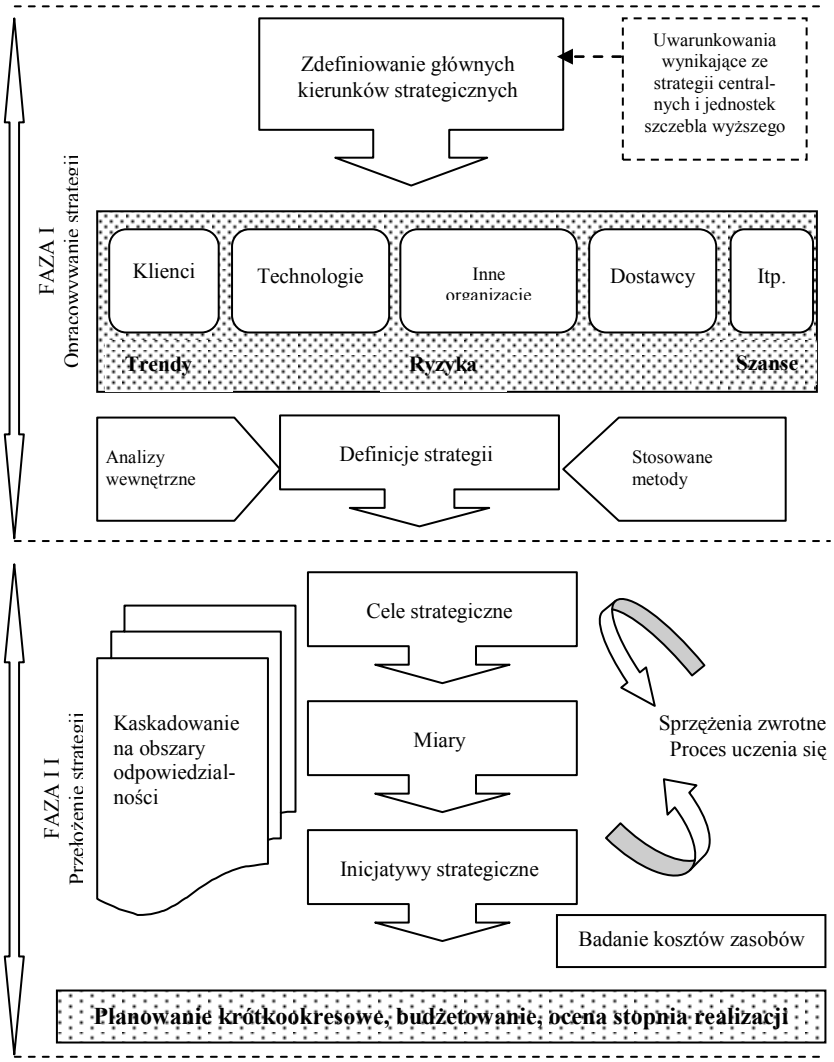
1. wszystkie miary – finansowe i niefinansowe – są opracowane na podstawie przyjętej wizji i strategii organizacji, wydziału, czy indywidualnego pracownika;
2. miary łączą się przyczynowo-skutkowo pomiędzy sobą tak, by prawidłowo opisywać strategię;
3. miary równoważą się nawzajem.

W procesie określania miar służących opisowi celów organizacji samorządowej ważne jest jednak uwzględnienie założenia, że nawet najlepszy zestaw miar nie gwarantuje wysokiej wartości samych planów, za które odpowiedzialność ponoszą menedżerowie odpowiedniego szczebla zarządzania. Istotą prowadzonych prac jest tu zatem przełożenie celów zawartych w planach na specyficzne mierzalne cele, zrozumiałe na każdym wymaganym poziomie zarządzania. Należy przy tym pamiętać o obowiązku doboru wszystkich kluczowych mierników działalności, przy jednoczesnej optymalizacji ich liczby, gdyż nadmierna liczba miar może doprowadzić do niemożności podejmowania decyzji na skutek trudności w oddzieleniu informacji istotnych od nieistotnych. Ewentualny brak odzwierciedlenia dokonanych usprawnień w wynikach finansowych winien być dla menedżerów informacją o potrzebie dokonania oceny jakości planów i zastosowanych w nich mierników, bądź aktualnego stanu wdrożenia.

Poszukiwanie rozwiązań służących przełożeniu strategii i służących jej realizacji planów niższego szczebla na konkretne cele i miary realizowane przez najniższe szczeble zarządzania powoduje, że rozpatrywanie obszaru finansowego organizacji zostaje poszerzone poza zakres obejmowany budżetem JST i jego wykonaniem. Odnosi się to głównie do potrzeby porównywania kosztów wytworzenie usług publicznych z kosztami społecznymi, stanowiącymi obciążenie mieszkańców jednostki oraz kosztami generowanymi w przedsiębiorstwach funkcjonujących w ramach tej wspólnoty.

Istota i znaczenie instrumentarium pozwalającego zwiększyć czytelność i zrozumiałość planów organizacji samorządowych wynika zatem z ich przydatności w procesach zarządzania. Wymagane jest więc, by stosowane tu rozwiązania służyły odpowiedniej strukturalizacji zachodzących procesów oraz pozwalały na przyjmowanie takich sposobów postępowania, które zwiększają możliwość osiągnięcia sukcesu. Stosowane tu narzędzia winny zatem umożliwiać rozpatrywanie wielu obszarów działalności z różnych

perspektyw oceny, przy jednoczesnym zapewnieniu spójności i zbilansowania, wynikających z nich celów, działań i wyników. Może to spowodować powtarzanie się niektórych celów w kilku przyjętych perspektywach, stanowiąc o możliwości rozpatrywania wszystkich aspektów i zależności obserwowanych w działalności organizacji. Należy zatem uznać, że najistotniejsze problemy, które powodują opóźnienia lub nawet niemożność realizacji strategii, występują między jej formułowaniem a przełożeniem na działania (rys. 2).



Rys. 2. Relacje pomiędzy strategią a planami niższego rzędu w organizacjach samorządowych
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Horvath & Partner, 2007. s. 255].

Słuszne jest jednocześnie zachowanie znacznej ostrożności i poprzedzanie ewentualnych działań naprawczych wcześniejszą obserwacją celów i miar przyjętych w opracowanych planach długo i krótkookresowych. Są one bowiem w wielu przypadkach dopie-

ro wstępnym materiałem, który trzeba zweryfikować w praktyce, co wymaga oceny trafności przyjętych celów oraz zachodzących między nimi związków przyczynowo-skutkowych. Związki te powodują bowiem, że słaba realizacja jednego z ogniw powoduje porażkę w całym procesie wdrażania. Uzyskanie wymaganego wyniku w jednym lub kilku obszarach i poniesienie klęski w innych oznacza zatem niezrealizowanie całej strategii.

Zależności przedstawione na Rysunku 1. wskazują, że sprawność zarządzania w JST, w szczególności związana z realizacją przyjętych planów długoterminowych wymaga odpowiedniego przełożenia zawartych w nich celów na plany krótkoterminowe. Prowadzi to do wniosku, że stosowane tu rozwiązania wymagają ścisłego, zgodnego z określonymi zasadami i regułami powiązania z procesami budżetowania, co ma szczególne znaczenie w jednostkach administracji publicznej.

Jednym z dość powszechnie stosowanych sposobów adoptowania celów strategicznych na niższe poziomy zarządzania jest wykorzystanie mapy strategii [Kaplan, norton, 2000, s. 167-176], która grupuje przyjęte perspektywy oceny realizacji zamierzeń i łączy je za pomocą zależności przyczynowo-skutkowych. Odpowiednie połączenie procesów zużycia zasobów organizacji ze strategią stanowi podstawę do przełożenia strategii na budżety roczne, a więc odnosi się do poziomu operacyjnego zarządzania w organizacji.

Drugim sposobem takiego działania jest natomiast określenie inicjatyw strategicznych i odpowiadających im kamieni milowych (celów krótkookresowych) dla przyjętych w planach zadań, działań, itp. Wymaga to wykorzystania zintegrowanego procesu planowania, w którym określa się nie tylko cele finansowe, ale również cele w pozostałych perspektywach oceny [Świderska, 2003, s. 13-50]. Oczywiście nie jest możliwe pominięcie budżetowania tradycyjnego, w którym odzwierciedlone są zarówno cele krótko, jak i długoterminowe. Drugie podejście stanowi drogę na poziom taktyczny zarządzania.

Przeniesienie celów i stosowanych w organizacji miar z poziomu strategicznego na operacyjny – cele działów i jednostek wewnętrznych, funkcje i procesy zachodzące w jednostce oraz na poszczególnych pracowników – jest dokonywane w kilkuetapowym procesie kaskadowania [Babińska, 2003]. Rozpoczyna się ono od określenia struktur oraz od wyboru metody jaką można zastosować w danej jednostce organizacyjnej. Wymagane jest tu uwzględnienie specyfiki organizacji prowadzących proces kaskadowania. Pominięcie tego aspektu może bowiem doprowadzić przyjęcia nieprawidłowych zależności przyczynowo-skutkowych pozwalających na ustalenie mierników opisujących cele niższego rzędu. Może to spowodować całkowite wypaczenie opisanych nimi celów lub ich błędną interpretację.

W dalszej kolejności – poprzez ujednolicenie kart wyników na poszczególnych poziomach kaskadowania, przy jednoczesnym zapewnieniu jakości i prawidłowego dokumentowania osiąganych wyników – następuje integracja wyników z systemem planowania i sprawozdawczości. Taki przebieg procesu kaskadowania powoduje, że może się on odbywać w kierunku poziomym – dotyczącym włączania kolejnych jednostek do tego samego obszaru organizacji i pionowym, które polega na włączeniu kolejnych obszarów funkcjonalnych organizacji [Borowiec, 2007, s. 165]. Niezależnie jednak od przyjętego kierunku postępowania, podstawowym zadaniem omawianego procesu jest wzrost wiedzy o realizowanej strategii na wszystkich szczeblach zarządzania, co stanowi punkt wyjścia dla procesów planistycznych, w szczególności w odniesieniu do budżetów rocznych, które, by zapewnić celowość zużycia zasobów, muszą być zgodne celami strategicznymi organizacji.

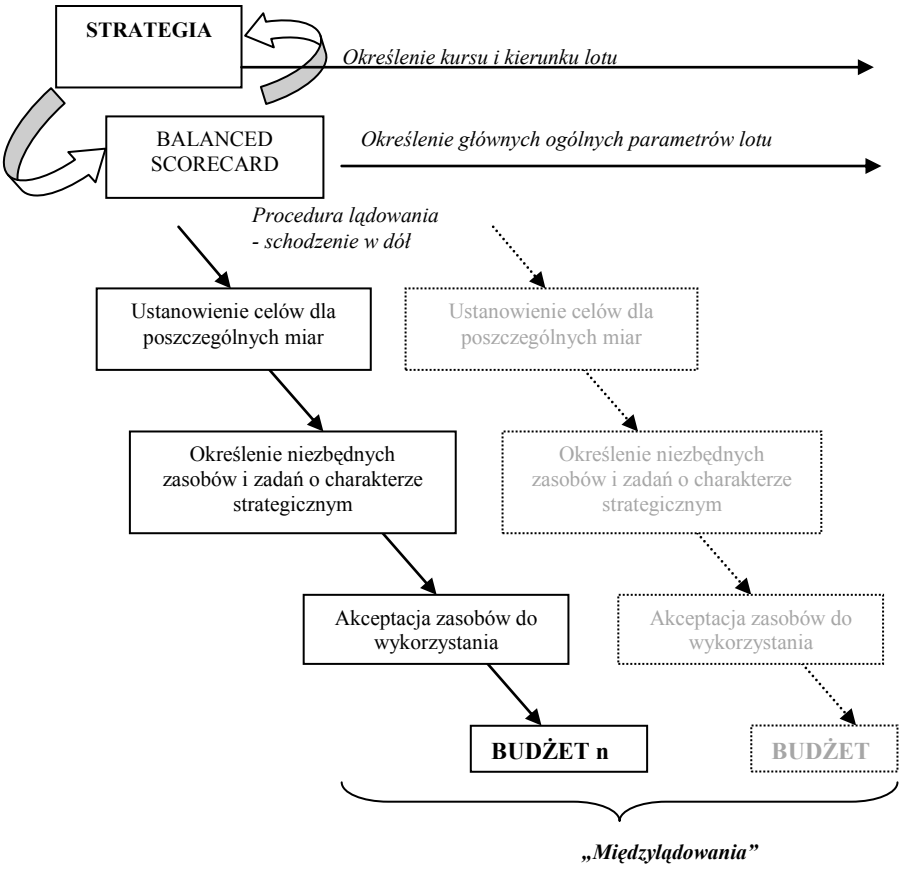
Interesujący – zgodny ze specyfiką działania JST – sposób przedstawienia procesów przechodzenia od strategii do planów operacyjnych przedstawili R.S. Kaplan i D.P. Norton [2001, s. 280-281]. Zobrazowali oni działalności organizacji jako lot samolotem

w kierunku daleko położonego celu głównego. Zostanie on osiągnięty za pomocą parametrów określających ogólny kurs, kierunek, czy też odległość i termin przybycia na miejsce (strategia). Wsparciem dla pilotów są również informacje określające ogólne parametry lotu, jak np. maksymalna ilość paliwa na dokonanie całego przelotu, liczba międzylądowań, itp. (BSC). W rękach prowadzących maszynę pozostaje natomiast określenie międzylądowań – ich miejsca, czasu, odległości, itp., które spowodują, że przedstawiony cel zostanie osiągnięty, przy zapewnieniu wymaganych ogólnych parametrów lotu. Procedury międzylądowań są zatem parafrazą procesów tworzenia budżetu (rys. 3). Ich uzupełnieniem może być określenie wymaganych celów oraz zdefiniowanie inicjatyw strategicznych w ujęciu taktycznym, obejmującym np. okres około 3 lat.

Budżet otrzymany w wyniku przedstawionej na rysunku 3 procedury schodzenia składa się z dwóch części: budżetu operacyjnego i budżetu strategicznego. Są one nierozłączne i tylko ich wspólne występowanie gwarantuje osiągnięcie sukcesu w opisanym toku postępowania. Łączne ich wykorzystanie umożliwia organizacji oddziaływanie na sposób realizacji strategii, w tym także na możliwość jej modyfikacji w zależności od zmiennych warunków otoczenia oraz ewentualne przewartościowanie samej strategii.

Budżet operacyjny obejmuje główną działalność organizacji – działalność operacyjną, która uzupełniona jest o zadania dotyczące modernizacji, utrzymania i infrastruktury jednostki. Jest on informacją o kosztach powtarzalnych operacji i sposobie ich ulepszania. Jego uzupełnieniem jest natomiast budżet strategiczny, którego zadaniem jest opisanie niezbędnych dla realizacji strategii produktów i usług, operacji z nimi związanych, zdolności wytwórczych, nowych klientów, itp. Brak w budżetach środków na inicjatywy strategiczne powoduje, co zaobserwowano w praktyce [Kaplan, Norton, 2001, s. 291], dążenie do przeprowadzania ich jak najmniejszym kosztem, co prowadzi do końcowego niepowodzenia w realizacji celów strategicznych.

Wykonanie planów długookresowych jest zatem warunkowane prawidłowością procesu tworzenia planów operacyjnych, stanowiących „kamienie milowe" i swoiste wyznaczniki sposobu, techniki i metod dotarcia do celu głównego. Takim planem – o szczególnym znaczeniu w JST – jest budżet, który „tłumaczy" długookresowe plany i wydatki kapitałowe na jednoroczne plany dochodów i przychodów oraz wydatków i kosztów jednostek samorządowych. Jest on wynikiem procesu budżetowania, stanowiącego każdy rodzaj, sformalizowanego przewidywania, planowania i kontroli zastosowania zasobów organizacji. Zapewnienie odpowiedniego przenoszenia celów na niższe szczeble zarządzania, powodujące uwzględnienie celów strategicznych i taktycznych w budżecie powoduje, że daje on możliwość [Kiziukiewicz, 2003, s. 282-283]: wyznaczenia podstawy przebiegu przyszłych zadań, koordynację działań ośrodków odpowiedzialności i kontrolę ich wykonania, ułatwienia komunikowania się tych ośrodków i motywowanie przypisanych im pracowników i menedżerów, oceny prowadzonej działalności oraz tworzenia planów (budżetów) zbliżonych do rzeczywistego wykonania, na skutek stałej analizy i aktualizacji budżetów. Efektem procesu budżetowania jest budżet główny, który grupuje wzajemnie powiązane i zależne od siebie budżety, tworząc informację o operacyjnych, finansowych i inwestycyjnych obszarach działania jednostki.



Rys. 3. Relacja „strategia-budżet" w organizacjach wykorzystujących BSC
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Kaplan, Norton, 2001, s. 280-281].

Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że kaskadowanie celów jest jednym z najważniejszych procesów usprawniających zarządzanie finansami lokalnymi. Zapewnienie zgodności celów budżetowych ze strategią organizacji samorządowej powoduje, że dokonywane w danym roku zużycie zasobów jest celowe i służy osiągnięciu użytecznych efektów końcowych – usług publicznych zapewniających zaspokojenie potrzeb członków danej wspólnoty. Jest to warunek konieczny dla uznania wartości zużywanych zasobów za koszty własne JST, co w efekcie ogranicza występowanie strat, a więc i marnotrawstwo publicznych zasobów finansowych.

Literatura

1. Babińska K. 2003. *Metody kaskadowania Zrównoważonej Karty Wyników*, Controlling i Rachunkowość Zarządcza, nr. 3.
2. Bober J., Władyka A., Zawidzki M. (red.), *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 15.
3. Borowiec L.,*Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna Wolter Kluwer Polska, Kraków 2007.

4. Cichocki K., *Wieloletnie planowanie finansowe – ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, Municipium, Warszawa 2001.
5. Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa 2007.
6. Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego*, Municipium SA, Warszawa 1998.
7. Horvath & Partner, *Controlling umsetzen – Fallstudien, Losungen und Basiswissen*, Schaffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 2007.
8. Kaplan R.S., Norton D.P, *Having Trouble with Your Strategy. Then Map It*, Harvard Business Review. September-October 2000.
9. Kaplan R.S., Norton D.P., T*he Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review. January-February 1992.
10. Kaplan R.S., Norton D.P., *Why Does Business Need a Balanced Scorecard?* Journal of Cost Management, May-June 1997.
11. Kaplan R.S., Norton D.P., *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review, July-August 2007.
12. Kaufman R., *Preparing Useful Performance Indicators*, Training and Development Journal, September 1998.
13. Kiziukiewicz T. (red.), *Zarządcze aspekty rachunkowości*, PWE, Warszawa 2003, s. 282-283.
14. Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
15. Laskowski P., *Zarządzanie informacją finansową w jednostkach samorządu terytorialnego pozyskujących środki z funduszu Unii Europejskiej*, w: Borowiecki R., Kwieciński M. (red.), *Monitorowanie otoczenia – przepływy i bezpieczeństwo informacji w stronę inteligencji przedsiębiorstwa*, Zakamycze, Kraków 2003.
16. Leszczyński Z., *Controlling w praktyce,* Gdańsk 2004.
17. Mirończuk A., *Zarządzanie strategiczne rozwojem obszarów wiejskich*, w: Kożuch A., Zaremba W. (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich*, Towarzystwo Naukowe WZ, Kraków 2008.
18. Myna A., *Strategie rozwoju gminy na przykładzie Jastarni* w: Michałowski S., Pawłowska A. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*. Wyd. UMCS, Lublin 2004.
19. Obłój K., Trybuchowski M., *Zarządzanie strategiczne*, w: Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997.
20. Owsiak S., *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008.
21. Rolbiecki W., *Przewidywanie przyszłości*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1970.
22. Salachna J. M. (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*, ODDK sp. z o.o. Gdańsk 2010.
23. Sierak J., *Planowanie i prognozowanie budżetów samorządowych*, w: Sochacka-Krysiak H. (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2008.
24. Sierpińska M., Jachna T., *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2003.
25. Sypień B., *Wieloletnie planowanie i budżetowanie inwestycji*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
26. Świderska G.K, *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów*, Difin, Warszawa 2003.
27. Tokarski A., *Strategie finansowania działalności przedsiębiorstw produkcyjnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006.
28. Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. 157, poz. 1240).
29. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
30. Zalewski A., Ziółkowski M., *Strategie rozwoju gmin w Polsce* „Samorząd terytorialny" nr 1-2/1997.
31. Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Kraków 2004.

Integracja systemu zarządzania strategicznego z wieloletnim planowaniem budżetowym i budżetem zadaniowym na przykładzie Urzędu Miasta Poznania

Iwona Matuszczak-Szulc, Piotr Wiśniewski

Wprowadzenie

Kryzys gospodarczy ostatnich kilku lat, przejawiający się m.in. zmniejszonymi wpływami do budżetu gmin z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych i prawnych, przyczynił się do szukania oszczędności i zwiększenia kontroli wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo, decentralizacja państwa realizowana poprzez przekazanie części zadań i odpowiedzialności samorządom często bez jednoczesnego zabezpieczenia środków finansowych z budżetu państwa na ich wykonanie, pogłębiła wzrost deficytu budżetów publicznych w Polsce. Z drugiej strony, coraz sprawniej zarządzane gminy w świadomy sposób dążą do zrealizowania planów rozwojowych, chcąc zapewnić mieszkańcom możliwie najlepsze warunki do życia. Szukają wszelkich rozwiązań, które usprawnią trafność wyboru przedsięwzięć do realizacji przy jednoczesnej optymalizacji wydatków, dla osiągnięcia założonych celów.

Dzisiejsze organizacje publiczne nie ograniczają się tylko do działalności operacyjnej, związanej z bieżącym świadczeniem usług publicznych. W sferze ich zainteresowań leży również aktywność ukierunkowana strategicznie na rozwój zasobów i umiejętności, umożliwiająca sprostanie przyszłym wyzwaniom [Zalewski, 2005, s. 43]. Zmieniająca się sytuacja społeczno-gospodarcza, w szczególności niekorzystne trendy związane ze zjawiskami demograficznymi czy spadkiem możliwości inwestycyjnej sektora prywatnego, wymuszają na gminach konieczność prowadzenia rozważnej i długoterminowej polityki ukierunkowanej na osiąganie wzrostu konkurencyjności względem pozostałych gmin. Jest to możliwe do osiągnięcia poprzez stały rozwój zasobów ludzkich oraz dostosowanie do współczesnych wyzwań systemu zarządzania, umożliwiającego sprawną realizację i kontrolę założonych w planie rozwojowym zadań. Działalność operacyjna i rozwojowa są zatem współzależne i powinny być prowadzone zgodnie z dostępnymi środkami finansowymi, określonymi przez budżet w perspektywie rocznej i wieloletniej.

Wyjściowym założeniem prowadzonych rozważań jest potrzeba integracji systemu zarządzania strategicznego z wieloletnim planowaniem budżetowym oraz z budżetem zadaniowym w jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest Urząd Miasta Poznania. Zagadnienie jest istotne zarówno z perspektywy prac bezpośrednio związanych z implementacją przyjętej, uchwałą Rady Miasta Poznania w dniu 11 maja 2010 roku, Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, jak i udziału Miasta Poznania w innowacyjnym projekcie partnerskim pod nazwą „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego", finansowanym w całości ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie.

1. Zarządzanie strategiczne i planowanie budżetowe jako instrumenty zarządzania publicznego

Problematyka zarządzania strategicznego była wielokrotnie podejmowana w literaturze krajowej i zagranicznej. Po przeanalizowaniu szeregu definicji za najbardziej przydatną uznano tę, zaproponowaną przez Rafała Krupskiego [1998, s. 97], który zarządzanie strategiczne określa jako proces „definiowania i redefiniowania strategii w reakcji na zmiany otoczenia lub wyprzedzający te zmiany, a nawet je wywołujący, oraz sprzężony z nim proces implementacji, w którym zasoby i umiejętności organizacji są tak dysponowane, by realizować przyjęte długofalowe cele rozwoju, a także by zabezpieczyć istnienie organizacji w potencjalnych sytuacjach nieciągłości". Przytoczona definicja charakteryzuje zarządzanie strategiczne jako proces niezwykle dynamiczny, kojarzony bardziej z sektorem prywatnym. Jednakże, biorąc pod uwagę obecne oczekiwania względem sektora publicznego i wyzwania, z jakimi przyszło zmierzyć się samorządom, jej wybór jest uzasadniony. Nastawienie na osiąganie założonego efektu w zarządzaniu w jednostkach publicznych znane jest od trzech dekad i określane jako „nowe zarządzanie publiczne" (ang. New Public Management - NPM). Jedno z podstawowych założeń NPM to podejście strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego oraz nastawienie na osiąganie efektywnych ekonomicznie i społecznie wyników [Zalewski, 2005, s. 26]. To oznacza przeniesienie punktu ciężkości działań na efekty końcowe i osiąganie określonych wyników, a nie na samo działanie. W sprawnie funkcjonującym systemie opartym o powyższe zasady, uzyskiwane wyniki mogą stanowić podstawę oceny pracowników, ich zespołów i całych organizacji.

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w gminach należy strategia rozwoju. Strategia rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego to długookresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań. Startegia określa więc zasady i sposoby zintegrowanego zarządzania rozwojem w długim okresie [Zalewski, 2005, s.104]. Tworzenie dokumentu poprzedza sporządzenie dogłębnej diagnozy stanu miasta, odpowiadającej na pytanie, w jakiej kondycji znajduje się aktualnie dana jednostka, jakie są jej silne i słabe strony, co daje szansę, a co jest barierą rozwoju. To stanowi punkt wyjścia do szerokiej dyskusji angażującej przedstawicieli różnych środowisk i grup społecznych na temat przyszłości, czyli obrazu miasta w perspektywie kilkudziesięciu lat.

Zarządzanie finansami jest dziedziną związaną z zasobami finansowymi organizacji. Obejmuje ono planowanie finansowe (budżetowanie), realizację planu finansowego (zapewnienie finansowania) i kontrolę, a zwłaszcza controlling realizacji planów finansowych. Odpowiednie zarządzanie zasobami finansowymi wspomaga realizację działań w pozostałych obszarach zarządzania, takich jak np. m.in. zarządzanie strategiczne, zarządzanie projektami inwestycyjnymi czy zarządzanie operacyjne [Zawicki, Mazur, Bober, 2004]. Planowanie budżetowe jest ukierunkowane na perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków finansowych, które umożliwiają skuteczną realizację zadań, pozwalających na osiąganie celów wyznaczonych w dokumencie strategicznym oraz umożliwiających bieżące funkcjonowanie jednostki samorządowej. Ponadto określa standardy przygotowania programów i zadań do finansowania, zestawia roczne i wieloletnie plany jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania [Zawicki, Mazur, Bober, 2004]. Podstawowymi dokumentami planowania finansowego oprócz budżetu rocznego są: wieloletnia prognoza finansowa (WPF) oraz budżet zadaniowy (BZ).

2. Integracja systemów w praktyce Urzędu Miasta Poznania

Wieloletnia prognoza finansowa określa m.in. dochody i wydatki bieżące i majątkowe, precyzuje sposób sfinansowania deficytu, kwotę długu oraz sposób jego spłaty w perspektywie długookresowej.

W Urzędzie Miasta Poznania obowiązuje Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Poznania na lata 2011-2031, utworzona zgodnie z art. 226-228 i 230 ust. 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zasady procedowania nad budżetem i WPF określa uchwała nr LXXVII/1161/V/2010 z 21.09.2010 r. Natomiast wewnętrzne czynności, związane z przygotowaniem WPF w ramach Systemu Zarządzania w procesie PDS-02 Budżet, określa procedura PDS-02/PR-01 Planowanie wieloletnie. BZ z kolei polega na tym, że wszystkie wydatki służące wykonaniu określonego zadania, grupowane są razem, niezależnie od tego, do jakiego działu, rozdziału lub paragrafu klasyfikacji należą. W prawidłowo skonstruowanym budżecie zadaniowym cele strategiczne samorządu znajdują lepsze odzwierciedlenie. Wówczas może się on stać narzędziem stymulowania rozwoju gospodarczego. Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego jest nieobowiązkowy. W Poznaniu po raz pierwszy w tym układzie został on wprowadzony na rok 2000. Wynikało to z postanowienia Prezydenta Miasta. Obecnie trwają prace nad „nową" strukturą budżetu zadaniowego. Jego koncepcja osadza się na budżecie zadaniowym zaproponowanym dla budżetu państwa, składającym się najwyżej z pięciu poziomów, tj. funkcji, zadania, podzadania, działania i w uzasadnionych przypadkach poddziałania. W efekcie wydatki, rozdrobnione i usytuowane w różnych jednostkach organizacyjnych urzędu miasta, mają zostać skumulowane w zlokalizowanych źródłach, celem szybkiego i jednoznacznego ich oszacowania na określone zadanie (których liczba z ok. 2000 ma zostać zmniejszona do około 100-150). Jednocześnie taka postać budżetu zadaniowego zapobiegnie dublowaniu wykonywania zadań przez różne jednostki organizacyjne miasta, co może wprowadzić oszczędności środków finansowych. Bardzo trudnym elementem jest prawidłowe wypełnienie treścią poszczególnych poziomów budżetu zadaniowego, ponieważ będzie się to wiązać z przekraczaniem ram, określonych przez aktualnie obowiązującą strukturę. Nowe podejście dopuszcza realizowanie jednego zadania przez różne jednostki organizacyjne miasta, z których planów pochodzą informacje finansowe na poszczególnych szczeblach w hierarchii budżetu zadaniowego.

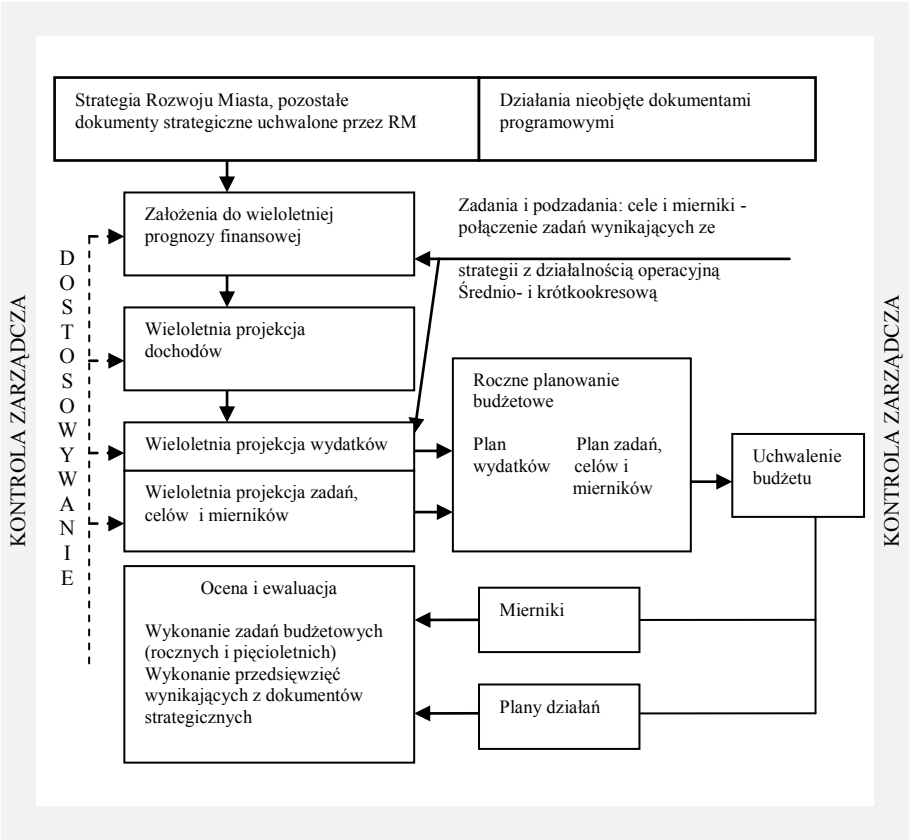
Obszar zarządzania strategicznego (poziom strategiczny, taktyczny i operacyjny) oraz planowania budżetowego, integruje problematykę projektowania celów i zadań, realizowanych przez samorząd gminny z dostępnymi środkami finansowymi, będącymi warunkiem ich wykonania. Stopień integracji jest zróżnicowany i zależy w głównej mierze od perspektywy czasowej (rys. 1). Zarówno cele strategiczne, jak i założenia wieloletniej prognozy finansowej na okres dwudziestu lat są sformułowane ogólnie ze względu niepewność posiadanych informacji. W pierwszych latach, w szczególności objętych budżetem zadaniowym, w którym założenia ogólne zostają rozpisane na działania, wycenione i przyporządkowane do jednostki organizacyjnej, obserwujemy pełne natężenie integracji systemów. Należy podkreślić, iż wszystkie jej etapy spełniają określoną rolę i są równie istotne. Zachowanie równowagi między nimi gwarantuje prawidłowe funkcjonowanie jednostki samorządowej. W praktyce jednak, nieprawidłowości podczas integracji systemów zarządzania strategicznego i budżetowania są częstym powodem braków w implementacji strategii rozwoju w gminach.

Rys. 1. Integracja systemu zarządzania strategicznego i zarządzania finansami
Źródło: Opracowanie własne na podstawie obserwacji procesów występujących w Urzędzie Miasta Poznania.

Zarządzanie strategiczne to umiejętność budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej. W związku z tym obejmuje ono zagadnienia dotyczące realizacji sekwencji działania strategicznego, odnoszącego się do strategii rozwoju gminy, tj. sformułowanie wizji rozwoju gminy, określenie misji gminy w procesie realizacji wizji rozwoju, przekształcenie wizji gminy w cele i działania, wskazanie sposobów działania (planów operacyjnych), realizacja planów operacyjnych, monitoring, ocena rezultatów i przebiegu realizacji strategii oraz planów operacyjnych, a także aktualizowanie strategii. Z kolei zarządzanie finansowe to perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające ze strategii rozwoju gminy.

Samorządy, w szczególności dużych miast, dostrzegają potrzebę oraz korzyści wynikające z integracji procesu zarządzania strategicznego oraz planowania budżetowego dla optymalizacji działań administracyjnych oraz tworzenia klimatu sprzyjającego rozwojowi. Oprócz wypracowania strategii, wieloletniej prognozy finansowej oraz budżetu zadaniowego wprowadza się często dedykowane systemy, doskonalące integrację podejścia strategicznego oraz finansowego. Prowadzi to do rzeczywistej implementacji zapisów strategii. Można przyjąć, iż w Poznaniu przykładem takiego rozwiązania jest przyjęcie w dniu 14 czerwca 2011 r. Zarządzenia Prezydenta Nr 359/2011/P w sprawie strategicznego zarządzania rozwojem miasta Poznania oraz wieloletniego planowania budżetowego. Poprzedzała je intensywna, kilkumiesięczna praca Biura Koordynacji Projektów, Wydziału Budżetu i Analiz oraz Wydziału Rozwoju Miasta. Głównym założeniem zarządzenia jest podkreślenie wiodącej roli celów strategicznych, wyznaczonych w strategii jako wypracowanych kierunków rozwoju oraz wskazanie programów strategicznych jako grupujących działania, potrzebne dla realizacji celów strategicznych w ramach finansowych, wyznaczonych przez budżet i wieloletnią prognozę finansową miasta.

Układ dokumentów planistycznych oraz ich wzajemne powiązania określa rys. 2.



Rys. 2. Układ dokumentów planistycznych oraz ich wzajemne powiązania
Źródło: Załącznik nr 2 do Zarządzenia Nr 359/2011/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 czerwca 2011, zasoby Urzędu Miasta Poznania.

Przyjęty system zarządzania strategicznego oparty jest na metodyce zarządzania projektami, a w przypadku procesów na metodyce Deminga (PDCA) [Zarządzenie nr 359, 2011]. Szczegółowe zasady zarządzania projektami obowiązujące w Urzędzie Miasta i miejskich jednostkach organizacyjnych określa Metodyka Zarządzania Projektami ustanowiona dla Miasta Poznania. Zgodnie z założeniami wyróżnia się tam pięć poziomów zarządzania projektami w mieście:

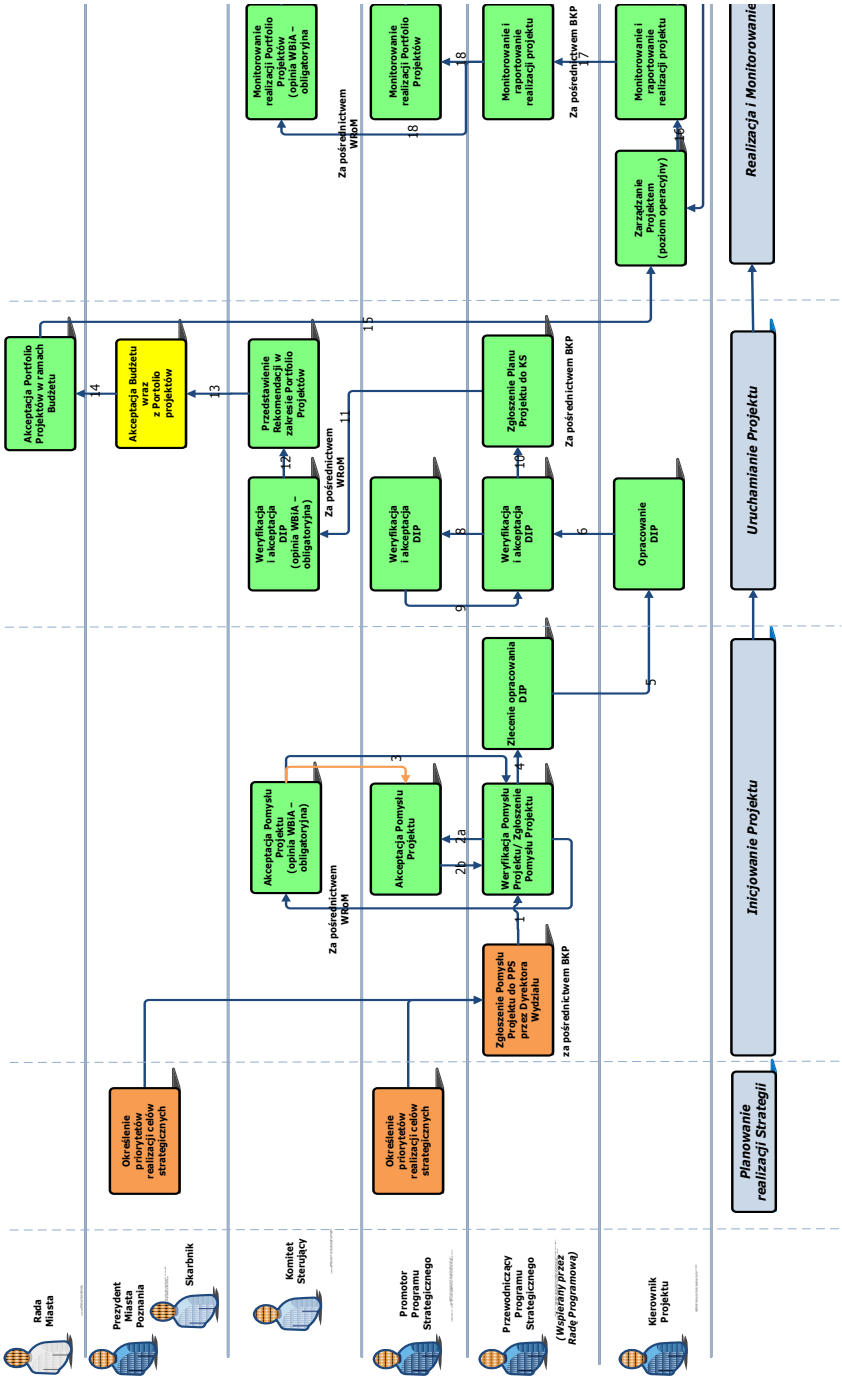
1. Prezydenta miasta Poznania, w którym następuje zatwierdzenie wyboru zrównoważonego portfela projektów, rozumiany jako zbiór projektów zgrupowanych w celu zapewnienia efektywnego zarządzania dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju miasta;
2. Strategii Rozwoju Miasta Poznania, w którym Komitet Sterujący monitoruje cały portfel projektów i rekomenduje Prezydentowi projekty do uruchomienia. Komitet Sterujący to interdyscyplinarny zespół, odpowiedzialny za koordynację prac związanych z wdrażaniem Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 oraz za integrację zarządzania strategicznego z wieloletnim planowaniem budżetowym, w tym m.in. opiniowanie i rekomendowanie Prezydentowi Miasta Poznania listy zadań (przedsięwzięć) projektów i działań przewidzianych do finansowania w ramach corocznie opracowywanej, wieloletniej prognozy finan-

sowej, planów działań w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz budżetu zadaniowego. Kompetencje reguluje Zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania, przyjęte kilka miesięcy od uchwalenia Strategii w dniu 13 września 2010 r. Nr 518/2010/P w sprawie powołania Komitetu Sterującego odpowiedzialnego za integrację procesu zarządzania strategicznego i wieloletniego planowania budżetowego;

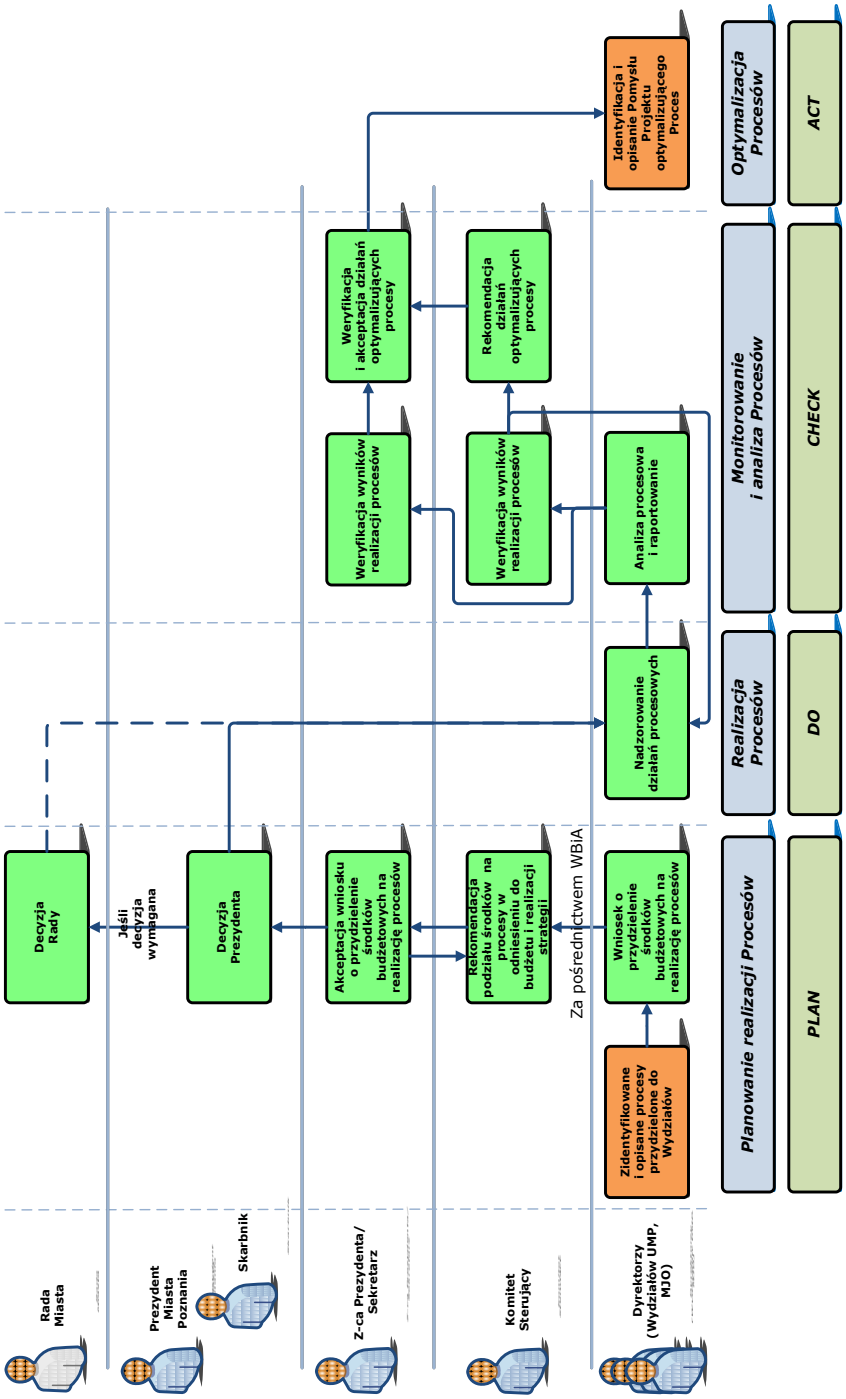
3. promotora programu strategicznego (czyli zastępcy prezydenta oraz sekretarza miasta, którzy nadzorują realizację podległych programów strategicznych) oraz zastępcy prezydenta i sekretarza miasta dla projektów nie powiązanych z programami strategicznymi. Monitorują i prowadzą oni bieżącą ewaluację portfeli projektów, realizowanych w podległych programach strategicznych;
4. programu strategicznego, którego przewodniczący zarządza portfelem projektów tego programu lub wydziału merytorycznego, którego dyrektor zarządza projektami nie związanymi z programami strategicznymi;
5. projektu, w którym jego kierownik zarządza na poziomie operacyjnym przydzielonym mu projektem.

PDCA („Plan-Do-Check-Act") jest schematem postępowania, który pozwala na cykliczne ulepszanie powtarzających się działań. Metoda cyklu Deminga dotyczy zarówno całego systemu zarządzania procesowego, jak i konkretnych jego elementów składowych. W tym ujęciu procesy należy rozumieć jako świadczenie usług na rzecz interesariuszy, a projekty jako działania wykraczające poza bieżącą działalność (usługi), które są realizowane w celu zapewnienia rozwoju.

Przedstawione powyżej poziomy zarządzania uwzględnia rysunek nr 3 w odniesieniu do projektów oraz rysunek nr 4 w odniesieniu do procesów.



Rys. 3. Powiązanie procesu strategicznego zarządzania rozwojem miasta Poznania poprzez projekty z wieloletnim planowaniem budżetowym
Źródło: Załącznik nr 6 do zarządzenia Nr 359/2011/P, zasoby Urzędu Miasta Poznania.



Rys. 4. Metoda zarządzania procesowego – cykl Deminga PDCA wykorzystywana w UMP
Źródło: Załącznik nr 5 do zarządzenia Nr 359/2011/P, zasoby Urzędu Miasta Poznania.

Działania projektowe oraz procesowe objęte pięciopoziomowym systemem zarządzania, mają wpływać na jednolitość i spójność całego systemu zarządzania w jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest miasto Poznań.

Z perspektywy integracji systemów zarządzania strategicznego i planowania budżetowego istnieje konieczność zidentyfikowania miejsc styku a także obiektywnego powiązania kluczowych narzędzi obu systemów, tj. strategii, wieloletniej prognozy finansowej oraz budżetu zadaniowego. Liczne dyskusje i symulacje, przeprowadzane w Urzędzie Miasta Poznania, wskazują na poziom działań w podziale na projektowe i procesowe, jako podstawę tejże integracji. Pozostałe rozwiązania będą przedmiotem rozważań w najbliższym czasie. Niewątpliwą rolę w integracji systemów pełni planowana hurtownia danych w ramach narzędzia informatycznego, która uzupełni proces integracji i pozwoli na szybkie dostarczenie potrzebnych informacji z analiz obejmujących oba systemy. Zakup serwerów i odpowiedniego oprogramowania dla Miasta Poznania planuje się w ramach realizacji projektu partnerskiego z miastem Kraków, wspomnianego na początku artykułu.

Dla integracji zarządzania strategicznego z wieloletnim planowaniem budżetowym zasadniczą funkcję pełnią: Komitet Sterujący, promotorzy i przewodniczący programów strategicznych. Organy te, usytuowane są na czele projektowej struktury organizacyjnej, której zadaniem jest realizacja przedsięwzięć przewidzianych w programach strategicznych, łączących często różne dziedziny działalności samorządu.

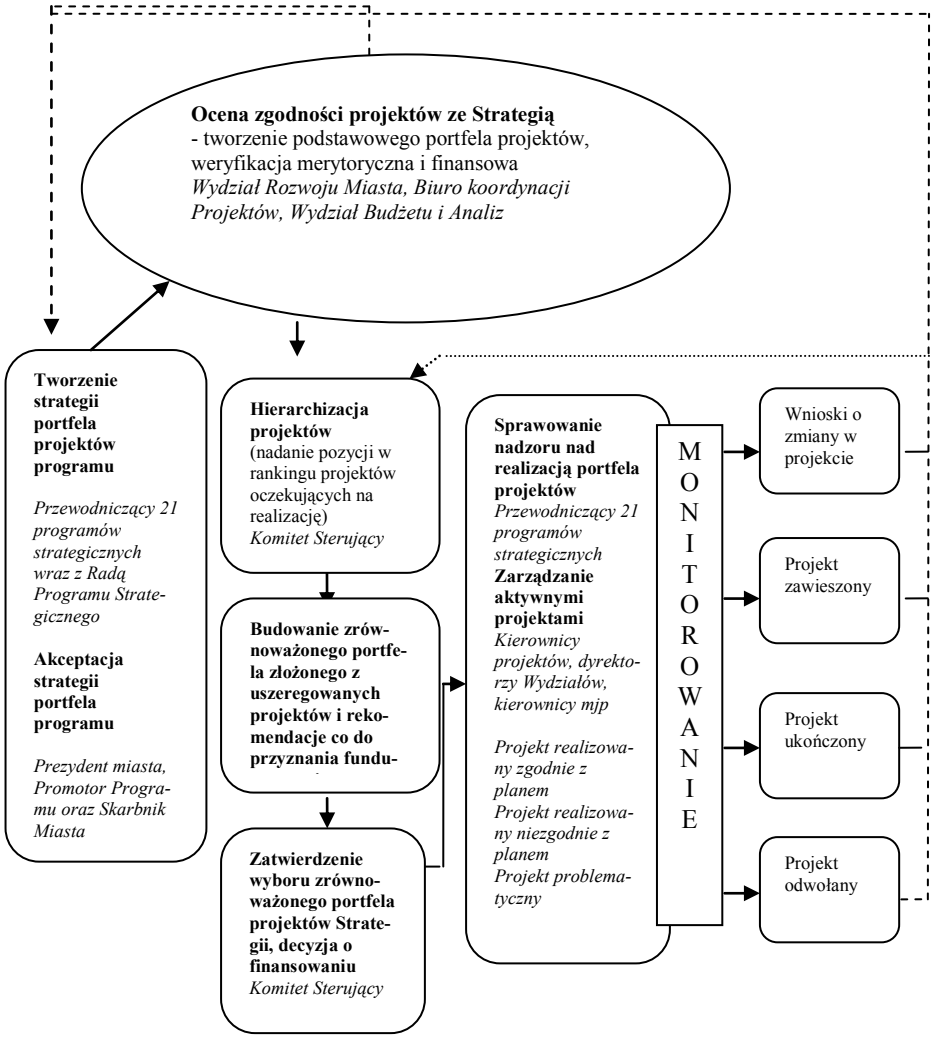
Cechą takiej struktury jest m.in. podwójne podporządkowanie pracowników: zarówno kierownikowi komórki w ramach struktury organizacyjnej urzędu, jak i przewodniczącemu programu strategicznego. W podwójnej roli występuje także najwyższy szczebel kierowniczy: zastępcy prezydenta miasta oraz sekretarz miasta pełnią dodatkowo rolę promotorów programów strategicznych, zaś dyrektorzy poszczególnych wydziałów – przewodniczących programów strategicznych.

Zasady organizacji prac nad planowaniem i realizacją przedsięwzięć wynikających ze Strategii oraz WPF, wraz z zakresem odpowiedzialności w odniesieniu do jednostek organizacyjnych i poszczególnych osób odgrywających kluczowe role w procesie zarządzania strategicznego, zostały określone zarządzeniem. Nad integracją systemu zarządzania strategicznego i planowania budżetowego czuwają wyznaczone wydziały urzędu. Wydział Rozwoju Miasta, pełniąc funkcję Sekretariatu Komitetu Sterującego, odpowiada m.in. za prowadzenie bazy realizowanych projektów, zapewnienie komunikacji pomiędzy przewodniczącymi programów strategicznych a Komitetem Sterującym oraz analizę zgłaszanych projektów pod kątem ich spójności ze Strategią Rozwoju. Wydział Budżetu i Analiz opiniuje projekty w zakresie finansowych możliwości miasta, zapewnia spójność struktury ich finansowania z budżetem zadaniowym i z WPF, a także opiniuje zmiany w projektach w zakresie możliwości finansowych miasta. Biuro Koordynacji Projektów, pełniąc funkcję Sekretariatu programów strategicznych, m.in. prowadzi rejestr dobrych praktyk projektowych, zapewnia komunikację wewnątrz programu strategicznego z kierownikami projektów, ocenia projekty w zakresie realności wykonania, monitoruje ich realizację oraz opiniuje ryzyka, problemy oraz zmiany w zakresie wdrażanych projektów. Cykl realizacji projektów portfelowych obrazuje rysunek nr 5.

Przedsięwzięcia, służące realizacji celów strategicznych, do projektu budżetu miasta i WPF zgłaszają przewodniczący programów strategicznych. Działają oni w uzgodnieniu z dyrektorami wydziałów i kierownikami miejskich jednostek organizacyjnych, współpracującymi przy realizacji przedsięwzięć podejmowanych w ramach programów strategicznych. Wnioski o przydzielenie środków finansowych na realizację przedsięwzięć składane są w wersji elektronicznej w systemie KSAT (Kompleksowy System Admini-

stracji Terenowej, system wewnętrzny Urzędu Miasta Poznania) oraz w wersji papierowej przez Wydział Rozwoju Miasta.

Monitorowanie stopnia zaawansowania osiągania celów strategicznych, programów i przedsięwzięć odbywać się będzie na podstawie systemu monitorowania strategii, który jest w trakcie opracowywania. Z uwagi na specyfikę struktury i zawartości merytorycznej dokumentu strategicznego, która z jednej strony obejmuje zagadnienia daleko wykraczające poza kompetencje wynikające z ustaw, a z drugiej nie zawiera wszystkich działań wpisanych do budżetu Miasta, system monitorowania będzie kilkupoziomowy, obejmując cele strategiczne, programy strategiczne, projekty lub procesy.



Rys. 5. Cykl realizacji projektów portfelowych w UMP.
Źródło: Załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 359/2011/P, zasoby Urzędu Miasta Poznania.

Zakończenie

Dla integracji systemu zarządzania strategicznego z wieloletnim planowaniem budżetowym w jednostce samorządu terytorialnego kluczową rolę odgrywa świadomość potrzeby i konieczności współpracy „pionu finansowego" oraz „strategicznego" na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej. Dobrze jest określić ramy współdziałania, które pozwoli uczestnikom na swobodne funkcjonowanie i realizację własnych założeń. Sprawdzony sposób na osiągnięcie konsensusu to dyskusje i analiza możliwych rozwiązań popartych konkretnymi przykładami. Wypracowany model współpracy i punkty styku planowania budżetowego oraz zarządzania strategicznego, stanowią punkt wyjścia do przeprowadzenia rozmów z Wydziałami oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi, celem uzyskania informacji merytorycznych, stanowiących wypełnienie dla wypracowanego modelu teoretycznego. Udany proces integracji systemów niesie ze sobą wiele korzyści. Najważniejsze z nich to zapewnienie przejrzystości i transparentności podejmowanych decyzji finansowania przedsięwzięć, uniknięcie sytuacji „dublowania zadań", która wpływa na optymalizację wydatków, zwiększenie zaangażowania szeregu osób w realizację powierzonych zadań i przede wszystkim zapewnienie sprawniejszej realizacji strategii rozwoju i osiągnięcia wypracowanej wizji miasta.

Literatura

1. Adamiak J., Potoczek A., Słowińska B., Kosiedowski W. (red.), Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki. TNOiK, Toruń 2001.
2. Gołębiowski T., Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola. Difin, Warszawa 2001.
3. Kosiedowski W. (red.), Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego. TNOiK, Toruń 2005.
4. Krupski R. (red.), Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
5. Lewcock T., skrypt do budżetowania celów i efektywności. Zarządzanie zorientowane na wyniki w ramach programu Partnerstwo Dla Samorządu Terytorialnego.
6. Lubińska T. (red.), Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Difin, Warszawa 2011.
7. Pakoński K. (red.), Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla Gmin – 3. MUNICIPIUM, Warszawa 2000.
8. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146. Nr 96 poz. 620, Nr 123 poz. 835, Nr 152, poz.620.
9. Urbanowska – Sojkin E., Banaszyk P., Witczak H., Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
10. Zalewski A. (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2005.
11. Zawicki M., Mazur S., Bober J. w, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2004.
12. Zarządzenie nr 359/2011/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 czerwca 2011r.

Informacje o autorach

Małgorzata Felczak – kierownik Oddziału Strategii Rozwoju Miasta w Wydziale Rozwoju Miasta Urzędu Miasta Poznania. Ukończyła studia podyplomowe i uzyskała certyfikat menedżerski w Wielkopolskiej Szkole Biznesu przy Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny) z zakresu zarządzania strategicznego w jednostkach administracji publicznej. Swoje wykształcenie oraz zainteresowania zawodowe pogłębiała w trakcie studium doktoranckiego na Wydziale Ekonomii UE w Poznaniu oraz licznych konferencji, seminariów, warsztatów i szkoleń z zakresu planowania i zarządzania strategicznego zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

Jest współautorem wymienionych w artykule opracowań strategicznych dla miasta Poznania, współautorem metodyki wieloletniego programowania inwestycyjnego dla miasta Poznania, współautorem „Strategii Akademickiej i Naukowej dla Miasta Poznania", autorem koncepcji wdrażania Planu Rozwoju Miasta Poznania z wykorzystaniem metodyki zarządzania projektami w Urzędzie Miasta Poznania i miejskich jednostkach organizacyjnych oraz autorem i współautorem publikacji i artykułów prezentujących dokumenty strategiczne miasta Poznania, jak m.in.: "Poznań" [w:] "Strategie Rozwoju Gospodarczego Miast i Gmin. Przykłady dobrych rozwiązań" pod red. D. C. Wagnera, Municipium, Warszawa 1999, "Wieloletni program inwestycyjny miasta Poznania"[w:] "Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów" pod red. R. Domańskiego, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 192, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, "Strategia Akademicka i Naukowa Miasta Poznania", Urząd Miasta Poznania, Poznań 2005.

Włodzimierz Groblewski – wykształcenie wyższe - 1967 magisterium z historii, 1976 – doktorat z historii filozofii polskiej (obrony na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). W latach 1967 – 1991 pracownik Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, w latach 1981-1984 dyrektor ds. studenckich tegoż Instytutu. 1991 -1992 prezes zarządu Wydawnictwa Express Poznański 1992 – 2001 dyrektor biura senatorskiego Wojciecha Kruka, 2001 – 2003 dyrektor biura poselskiego Michała Stuligrosza, 2003 – do teraz - dyrektor Biura Kształtowania Relacji Społecznych Urzędu Miasta Poznania. Od roku 2000 prowadzi także wykłady i seminaria w Wyższej Szkole Umiejętności Społecznych w Poznaniu (marketing polityczny i współczesne systemy polityczne).

Tomasz Kaczmarek – doktor habilitowany, profesor UAM, dyrektor Centrum Badań Metropolitalnych, Kierownik Zakładu Systemów Osadniczych i Organizacji Terytorialnej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Specjalność naukowa: geografia ekonomiczna, gospodarka przestrzenna i zarządzanie terytorialne. Stypendysta Bawarskiego Ministerstwa Edukacji (1992) i niemieckiego Ministerstwa Badań i Rozwoju (2002). Laureat nagrody Szefa Urzędu Rady Ministrów w konkursie na projekt reformy terytorialnej kraju (1992) oraz indywidualnej nagrody Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za osiągnięcia naukowe (2006). Autor 105 publikacji w tym 8 książek, min. z zakresu geografii ekonomicznej, samorządu terytorialnego, integracji zarządzania w obszarach metropolitalnych. Brał udział w 22 krajowych i zagranicznych projektach badawczych o walorach aplikacyjnych, m. innymi dla takich instytucji jak: Program Ramowy UE, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Bundes Presse (Bonn), Institut für Stadtentwicklung und Wohnen (Land Brandenburg), Institut für Länderkunde w Lipsku.

Koordynator prac Konsorcjum Badań nad Aglomeracją Poznańską. Współautor Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej do 2020 r. Redaktor Ilustrowanego Atlasu Aglomeracji Poznańskiej. Współorganizator Forum Gospodarczego Aglomeracji Poznańskiej i Zjazdu Samorządów Aglomeracji Poznańskiej. Redaktor naczelny serii wydawniczej Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej. Członek rady redakcyjnej czasopisma Rozwój Regionalny oraz czasopism zagranicznych: Europa Regional i Geospace.

Cezary Kochalski - doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor nadzwyczajny. UEP. Doradca Prezydenta Miasta ds. Strategii, pełnomocnik Rektora ds. Strategii, Kierownik Studium Podyplomowego Analiza Ekonomiczna i Controlling.

Zainteresowania badawcze: analiza finansowa, controlling, zarządzanie kosztami, analiza strategiczna, projektowanie i wdrażanie strategii, analiza fundamentalna.

Ważniejsze publikacje: „Model projektowania i wdrażania strategii rozwoju w publicznych szkołach wyższych w Polsce", red. C. Kochalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011; „Modern Managerial Finance. New Trends and Research Areas", edited by W. Frąckowiak & C. Kochalski, PUEPress, Poznan 2010; "Analiza kosztów w zarządzaniu przez wartość", Controlling i Rachunkowość Zarządcza 2007 nr 11 i 12.

Stanisława Jung-Konstanty – pracownik Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktorantka Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej, wykładowca Państwowej Wyższej Zawodowej Szkoły w Oświęcimiu.

Obszarem zainteresowania jest zarządzanie publiczne, w szczególności współpraca szkół publicznych z otoczeniem bliższym, PR organizacji publicznych, komunikacja społeczna oraz negocjacje.

Jest autorką pięciu artykułów oraz przeglądów publikacji przygotowywanych do kwartalnika "Współczesne Zarządzanie" w latach 2006-2009 oraz współautorką skryptu pod red. Janusza Sasaka "Podstawy zarządzania. Materiały do ćwiczeń", PWSZ Oświęcim 2008.

Opublikowała m.in. artykuły pt. „Racjonalizacja jako jeden z aspektów zarządzania oświatą w gminie" "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" nr 572, „Ekonomiczne problemy usług" nr 44, t. I Nowoczesne przedsiębiorstwo. Szczecin 2009 oraz „Polityka edukacyjna w gminie" [w:] Ostasiewicz W., Ucieklak-Jeż P., (red), „Wybrane aspekty rozwoju regionalnego Polski Południowej", Częstochowa 2008.

Artur J. Kożuch – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt na Uniwersytecie Rolniczym w Krakowie, kierownik Zakładu Zarządzania Przedsiębiorstwem PWSZ w Oświęcimiu.

Specjalizuje się w zagadnieniach obejmujących rachunkowość finansową i zarządczą w sektorze publicznym, zarządzanie finansami, rachunek kosztów i kontroling w jednostkach samorządu terytorialnego.

Członek Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, ekspert w panelu ekspertów projektu: „E-administracja warunkiem rozwoju Polski. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z wykorzystaniem innowacyjnych modeli referencyjnych procesów Administracji Publicznej" – od 1.X. 2010 do 31.03.2012 r.

Autor i współautor ponad 60 prac naukowych, w tym rozdziałów w monografiach, artykułów naukowych i podręczników akademickich.

Najnowsza publikacja książkowa: „Rachunkowość po polsku", wyd. II poprawione, CeDeWu, Warszawa (współautor).

Wybrane artykuły o tematyce samorządowej: „Wdrażanie systemów oceny efektywności jako odpowiedź na potrzeby ograniczania ryzyka w działalności jednostek sektora

finansów publicznych". Wyd. Studio Emka, Siedlce, 2011, s. 266-279 (współautor). „Koszty w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego". /w:/ Adamiuk A., Matejun M., Zakrzewska-Bielawska A., „Problemy i wyzwania w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Monografie Politechniki Łódzkiej", Łódź 2010, s. 210-224. „Rachunek kosztów działań jako wsparcie dla tworzenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego". /w:/ Urbańczyk E. (red.) „Studia i materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą", Bydgoszcz 2010, s. 165-178.

Barbara Kożuch – profesor nauk ekonomicznych, doktor habilitowany nauk ekonomicznych w zakresie organizacji i zarządzania z dorobkiem naukowym w dziedzinie nauk ekonomicznych oraz humanistycznych. Specjalizuje się w teorii organizacji, systemach i metodach zarządzania, zarządzaniu publicznym oraz zarządzaniu zasobami ludzkimi. Bada problemy organizacji i zarządzania w administracji publicznej, w systemie ochrony zdrowia, oświaty i kultury, a także ładu i porządku publicznego.

Opublikowała ponad 300 oryginalnych prac, w tym monografie i artykuły naukowe oraz opracowania wykorzystywane w procesie dydaktycznym. Członek Komitetu Nauk Organizacji i Zarządzania PAN w kadencji 2007-2010. Redaktor Naczelny kwartalnika „Współczesne Zarządzanie" – od 2002 r.

Wybrane publikacje: „Nauka o organizacji", CeDeWu, Warszawa 2011; „Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i obywatelskich", ISP UJ, Kraków 2011; „Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie", ISP UJ, Kraków 2011 (współredakcja i współautorstwo); „Podstawy organizacji i zarządzania", TN WZ, FWZ, Kraków 2008 (współautorstwo); „Zmiany organizacyjne w powiatowych urzędach pracy. Struktury i strategie". Wyd. UJ, Kraków 2007; „Problemy zarządzania organizacjami publicznymi", ISP UJ, FWZ, Kraków 2006 (redakcja i współautorstwo); „Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji", Placet, Warszawa 2004.

Iwona Matuszczak-Szulc – główny specjalista ds. operacjonalizacji celów strategii w Wydziale Rozwoju Miasta Urzędu Miasta Poznania. Z wykształcenia geograf, dodatkowo studia Master of Business Administration w Wielkopolskiej Szkole Biznesu przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, studia doktoranckie na Wydziale Zarządzania w Katedrze Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Wykładowca Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi *w latach 2008-2011.*

Prowadzone projekty: włączenie gruntów inwestycyjnych w Ostrowie Wielkopolskim do Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości w latach 2007-2009, kierowanie pracami stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego Fundusz Grantowy Dobrego Sąsiedztwa dla Ostrowa Wielkopolskiego z udziałem PKN ORLEN w latach 2006-2011.

Publikacje: „Specjalne Strefy Ekonomiczne jako innowacyjny czynnik rozwoju miast i regionów w Polsce", Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2008; „Specyfika uwarunkowań lokowania inwestycji na gruntach gminnych objętych statusem specjalnej strefy ekonomicznej", Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2009; „Pomoc publiczna jako narzędzie polityki gospodarczej na przykładzie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce", Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2010.

Zainteresowania zawodowe: monitorowanie rozwoju dużych miast.

Janusz Meissner - dr inż., do 1990 roku jest adiunktem w Zakładzie Ekonomiki Drzewnictwa Instytutu Technologii Drewna w Poznaniu. Dorobek naukowo-badawczy z okre-

su pracy naukowej dotyczy zagadnień organizacji zarządzania, efektywności inwestycji i obrotu towarowego w przemyśle drzewnym. Od początku lat transformacji ustrojowej pracuje na stanowiskach kierowniczych administracji publicznej na poziomie regionalnym i lokalnym. W latach 1991-1999 pełni funkcję dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu i po utworzeniu samorządu regionalnego, zastępcy tego wydziału w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego. W 1999 roku przechodzi do Urzędu Miasta Poznania, gdzie kieruje Wydziałem Koordynacji Rozwoju. Po utworzeniu Wydziału Rozwoju Miasta zajmuje stanowisko zastępcy dyrektora.

Dorobek pracy obejmuje szerokie spektrum opracowań o charakterze analiz, monografii, programów, strategii związanych z rozwojem jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu całościowym – społeczno-gospodarczym, jak i ujęciu wąskim, dotyczącym wybranych tematów np. inwestycji, innowacyjności, rozwoju opartego na wiedzy.

Maciej Milewicz – od 2006 jest pracownikiem Biura Kształtowania Relacji Społecznych Urzędu Miasta Poznania. W swojej karierze zawodowej uczestniczył w przeprowadzeniu Sondażu Deliberatywnego na temat przyszłości Stadionu Miejskiego (2009) oraz Pogłębionych Konsultacji Budżetowych (2011).

Ukończył socjologię na Uniwersytecie Adama Mickiewicza pisząc pracę magisterską pod kierunkiem prof. Marka Ziółkowskiego. Jest absolwentem Akademii Artes Liberales – Międzyuczelnianych Indywidualnych Studiów Humanistycznych. W ramach tego programu studiował na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Uniwersytecie Warszawskim.

Od 2010 roku jest doktorem nauk humanistycznych (temat rozprawy doktorskiej „Społeczne znaczenie krajobrazu w przestrzeni wielkiego miasta").

Jest autorem publikacji naukowych m.in. „Badanie miejskiej lokalności. Przykład Poznania" [w:] Kurczewska J. (red.), „Oblicza lokalności. Różnorodność miejsc i czasu", IFiS PAN, Warszawa 2006, „Polityka historyczna oraz lokalna tożsamość we Wrocławiu po roku 1989" [w:] Ther P. (red.), „Polski Wrocław jako metropolia europejska" Wrocław, Oficyna Wydawnicza ATUT w 2005 roku, „Metodologia fokusów" [w:] „Studiować socjologię w XXI wieku", Pawłowska B. (red.), Konflikt w mieście z perspektywy władzy lokalnej [w:] Mergler L., „Poznań konfliktów", Poznań 2008.

Brał udział w projekcie badawczym „Nierówności społeczne, ich znaczenie dla gospodarczego i demokratycznego rozwoju Europy i jej obywateli" (Instytut Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu wraz z Uniwersytetem Oxford w Wielkiej Brytanii).

Aleksander Noworól – doktor habilitowany w naukach technicznych w zakresie architektury i urbanistyki, prof. UJ, specjalizuje się w społecznych i humanistycznych aspektach zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego. Praktyki zawodowe i edukację podyplomową odbywał we: Francji, Szwajcarii, Japonii, Wielkiej Brytanii, USA i Izraelu. Posiada doświadczenia zawodowe w projektowaniu urbanistyczno-architektonicznym, sprawowaniu funkcji kierowniczych w instytucjach publicznych oraz w organizacjach gospodarczych.

W latach 1994-1998 był dyrektorem Wydziału Strategii i Rozwoju Urzędu Miasta Krakowa. Od 1998 do 2001 r. był zatrudniony na stanowiskach kierowniczych w spółkach inwestycyjno-deweloperskich. Na Uniwersytecie Jagiellońskim – od 2001 r., aktualnie – Dyrektor Instytutu Spraw Publicznych UJ. Prowadzi także działalność konsultingową w zakresie rozwoju terytorialnego. Autor i współautor ok. 80 publikacji oraz ok. 90 opracowań eksperckich, związanych z zarządzaniem w sektorze publicznym.

Wśród publikacji: „Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej", Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007; „Podstawy zarządzania w administracji publicznej", Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin 2003; „Instrumenty zarządzania rozwojem miasta", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1998

Piotr Wiśniewski – Dyrektor Biura Koordynacji Projektów (Project Management Office), Pełnomocnik Prezydenta ds. Funduszy Europejskich.

Zakres działań: zarządzanie pakietem projektów, współpraca z instytucjami i podmiotami krajowymi oraz zagranicznymi w zakresie realizacji projektów finansowanych z funduszy, programów oraz inicjatyw wspólnotowych, opracowywanie wniosków o przyznanie środków zewnętrznych, koordynacja prac wydziałów i jednostek organizacyjnych zaangażowanych we wdrażanie projektów. Ustalanie standardów w zakresie zarządzania projektami.

Koordynacja działań miasta z zakresu polityki rewitalizacyjnej miasta.

Członek Komitetu Sterującego koordynującego proces zarządzania strategicznego w mieście oraz integracji tego procesu z wieloletnim planowaniem budżetowym.

Przewodniczący programu strategicznego -Aktywny wypoczynek w Poznaniu.

Przedstawiciel Miasta Poznania w Forum Rewitalizacji.

Stały zastępca członka Komitetu Monitorującego Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Przedstawiciel Miasta Poznania w Unii Metropolii Polskich w zakresie polityki regionalnej UE,

Przedstawiciel Miasta Poznania w Związku Miast Polskich w komisji integracji europejskiej.

ISBN 978-83-931253-6-4