



INNOWACYJNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Danuta Stawasz

Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Rozważania zaprezentowane w niniejszym opracowaniu koncentrują się wokół sprawności zarządzania w administracji samorządowej, w kontekście innowacyjnego podejścia do rozwiązywania problemów istotnych dla lokalnych społeczności. Wymogiem współczesnych czasów jest, aby proces zarządzania w JST oparty był na stosowaniu nowoczesnych metod, albowiem tylko wówczas możliwe staje się odpowiednie wykorzystywanie zasobów i uzyskiwanie zakładanych efektów. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie najnowszych trendów związanych z zarządzaniem w jednostkach administracji samorządowej. Treści koncentrują się na wykazaniu zalet zarządzania (w tym planowania) strategicznego, zintegrowanego zarządzania strategicznego, zintegrowanych projektów oraz zarządzania poprzez projekty. Omówione zostały także partycypacyjne metody zarządzania, tj. *Living Lab* i budżet obywatelski, aktywizujące lokalne społeczności do aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu JST.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, metody zarządzania, metody partycypacyjne

Wprowadzenie

Administracja samorządowa jest częścią sektora publicznego i jako taka podlega tym samym zależnościom, jeśli chodzi o celowość funkcjonowania, powiązania ze społeczeństwem i gospodarką oraz wymóg oceny efektywności realizowanych działań. Zatem zarządzanie w administracji samorządowej w naturalny sposób wymusza na władzach profesjonalne podejście, stosowanie odpowiednich metod i instrumentów, a także precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności. W demokratycznych systemach zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym istotnym jest aktywny współdział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji. Tylko w takim przypadku możliwym jest uzyskiwanie konsensusu co do zapisów i realizacji polityki rozwoju oraz kształtowania warunków życia mieszkańców zgodnie z ich oczekiwaniami. Istotna jest także rola mechanizmów kontrolnych służących ewaluacji prowadzonej działalności.

Administracja samorządowa na poziomie lokalnym (gmina, powiat), zaspokaja podstawowe, zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Sprawność podejmowania decyzji w przypadku systemu demokratycznego, ich racjonalność ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb społecznych zależy w dużym stopniu od holistycznego spojrzenia na uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju organizacji samorządowej

oraz umiejętności wykorzystywania w praktyce innowacyjnych metod i technik zarządzania. Podejście menedżerskie, a z takim mamy wówczas do czynienia, uznawane jest za nową doktrynę zarządzania publicznego, opartą na procesie zarządzającym¹. Stosunkowo krótki okres funkcjonowania administracji samorządowej w Polsce, kadencyjność władz, często ich upolitycznienie, szerokie spektrum zadań publicznych, przyznane prawem kompetencje, ograniczone zasoby rzeczowe i finansowe, odpowiedzialność za decyzje, oczekiwania i roszczenia społeczeństwa itd. – to warunki brzegowe, w jakich działa administracja samorządowa. Aby sprostać przypisanym obowiązkom, należyce wywiązywać się z realizacji nałożonych zadań, pożądanym jest innowacyjne podejście do rozwiązywania lokalnych i regionalnych problemów. Wzorce postępowania wypracowane na gruncie teorii i praktyki zarządzania w krajach wysoko rozwiniętych, o długim okresie demokratyzacji życia społecznego, są coraz powszechniej znane także w Polsce. Ich adaptacja i zastosowanie w administracji samorządowej zapewne przyczyni się do poniesienia poziomu efektywności działań struktur zarządzających w sferze publicznej.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie najnowszych trendów związanych z zarządzaniem w jednostkach administracji publicznej. Prezentacja założeń nowych podejść do rozwiązywania licznych problemów występujących w administracji samorządowej zawsze ma głębokie uzasadnienia. Zwolennicy mogą próbować zastosować je w praktyce, przeciwnicy – podjąć krytyczną polemikę, a zatem jedni i drudzy będą aktywni na płaszczyźnie usprawnienia zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (JST).

Zarządzanie strategiczne – strategię rozwoju

Wykorzystując jedną z najbardziej popularnych definicji zarządzania strategicznego², można przyjąć na użytek zarządzania w JST, iż zarządzanie strategiczne to kompleksowy, ciągły proces zarządzania, nastawiony na formułowanie i wdrażanie skutecznych strategii, które pozwalają na doskonałe dostosowanie JST do turbulentnego otoczenia. To sposób podejścia do szans i wyzwań pojawiających się przed organizacją. Innymi słowy, zarządzanie strategiczne to proces decyzyjny wyboru celów i kierunków rozwoju oraz metod i sposobów ich osiągnięcia³. W sensie czynnościowym zarządzanie strategiczne to proces informacyjno-decyzyjny (wspomagany poprzez funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola), którego zasadniczym celem jest przesądzenie o kluczowych problemach działalności organizacji, o jej przetrwaniu i rozwoju, ze zwróceniem

¹ C. Szydłowski, *Metody zarządzania organizacjami administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 66.

² R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 244.

³ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 172; J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 125.

szczególnej uwagi na wpływy otoczenia i wewnętrzne potencjały rozwojowe (główne zasoby organizacji)⁴. Zarządzanie strategiczne uskutecznia się poprzez wprowadzanie w życie strategii. Odznaczają się one tym, iż sprzyjają lepszemu dopasowaniu między organizacją a jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych⁵. Zarządzanie w JST jest domeną władz samorządowych. To na władzach tych spoczywa obowiązek zarządzania procesami gospodarczymi i społecznymi w taki sposób, aby uzyskany efekt był wzrost dobrobytu społeczeństwa lokalnego. Instrumentem stymulacji i zarządzania powinna być strategia rozwoju, definiowana w najogólniejszym rozumieniu jako plan osiągnięcia celów organizacji.

W przypadku Polski zarządzanie strategiczne, formułowanie założeń strategii i podejmowanie działań odpowiadających przyjętym zapisom strategicznym w JST rozpoczęło się w latach 90. XX wieku. Obecnie można uznać, iż jest to powszechnie występujący sposób podejścia do kształtowania procesów rozwojowych w wymiarze organizacji samorządowych. Ale – jak zauważył już w latach 80. ubiegłego wieku J. Gościński – „Współczesne zarządzanie różni się pod wieloma względami od dawnego, wczorajszego. Warunkiem powodzenia jest przemyślana strategia rozwoju i długofalowa polityka”⁶. Uznając w pełni racje niniejszego stwierdzenia, można przyjąć, iż zarządzanie strategiczne nie nosi w sobie znamion innowacyjnego podejścia. Jest powszechnie wykorzystywane, a jego przydatność nie budzi zastrzeżeń. Przechodząc na wyższy poziom zarządzania w JST, wypracowana została koncepcja zarządzania zintegrowanego, bazująca na zintegrowanym planowaniu. Takie podejście stwarza szansę na uzyskiwanie w długim okresie w przypadku JST efektów synergetycznych, będących następstwem umiejętnego wykorzystania zasobów sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej oraz wielopłaszczyznowej współpracy różnych interesariuszy.

Zintegrowane planowanie rozwoju – projekty zintegrowane

Skala i szybkość zmian zachodzących w systemach społecznych, gospodarczych i przestrzennych w zglobalizowanej gospodarce jest we współczesnym świecie tak duża, iż koniecznym staje się weryfikacja założeń odnośnie systemu zarządzania (a w nim planowania) w organizacjach⁷. Dotyczy to także procesów rozwoju i funkcjonowania JST. Odpowiedzią na zaistniałą sytuację jest holistyczne podejście do zarządzania i planowania, które wydaje się bardziej przystające do wymogów dynamicznie przebiegających procesów w układach przestrzennych. Zintegrowane planowanie, najogólniej rzecz ujmując, jest:

⁴ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2000, s. 11.

⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania ...*, op. cit., s. 245.

⁶ J. Gościński, *Strategia rozwoju a zarządzanie*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 1972, t. IX, s. 108.

⁷ *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 25 i dalsze; A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 21.

- próbą holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju terytorialnego;
- planowaniem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty procesów rozwoju;
- uwzględnia silne i złożone współzależności, powiązania zachodzące w procesach rozwoju oraz bazuje na kompleksowych rachunkach kosztów i korzyści;
- opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i zrywa z sektorowym podejściem do kształtowania procesów rozwoju;
- eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem;
- jest planowaniem sieciowym, bazującym na uczestnictwie wszystkich organizacji i podmiotów, grup społecznych funkcjonujących w określonym terytorium.

Podejście to wskazuje na konieczność uwzględnienia na etapie diagnozowania i planowania relacji zachodzących między różnymi podmiotami, organizacjami, instytucjami, grupami społecznymi, zaangażowanymi w aktywności o różnorodnym profilu i znaczeniu dla kreacji procesów rozwojowych. Zintegrowane planowanie można określić jako holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do tychże celów, uwzględniający relacje zachodzące między najważniejszymi uczestnikami „gry” o rozwój⁸. Ponadto podejście to eksponuje konieczność współdziałania i budowania partnerstwa, które może przyjąć formę wielopoziomowej, wielopodmiotowej oraz międzysektorowej kooperacji⁹. Praktyczną egzemplifikacją tego rodzaju planowania są projekty zintegrowane. Są to przedsięwzięcia kompleksowe i wieloelementowe, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. To także projekty wielopodmiotowe, gdzie współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne są warunkiem ich skutecznej realizacji.

Do najważniejszych cech projektów zintegrowanych zalicza się:

- konsolidację różnych wymiarów rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego;
- realizację wspólnych celów dla różnych podmiotów;
- łączenie sił i działania różnych podmiotów (partnerstwo);
- oparcie projektów na gotowości każdego z partnerów do ponoszenia wkładu (finansowego, rzeczowego, kompetencyjnego);
- konieczność uregulowania stosunków partnerstwa (organizacji działań, harmonogramu, budżetu)¹⁰.

Zintegrowane planowanie rozwoju oraz projekty zintegrowane łączą się z zarządzaniem rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym, ale sama idea może być wielce przydatna do zarządzania w odniesieniu do kraju, a nawet kontynentu.

⁸ *Planowanie jako ...*, red. T. Markowski, M. Turała, op. cit., s. 32.

⁹ J. Danielewicz, M. Sokołowicz, M. Żak-Skwierczyńska, *Projekty zintegrowane*, [w:] *Planowanie jako ...*, red. T. Markowski, M. Turała, op. cit., s. 122.

¹⁰ *Ibidem*, s. 125.

Koncepcja „*smart city*”

Smart city (w prostym tłumaczeniu – „inteligentne miasto”) to nowatorskie podejście ukierunkowane na to, aby miasta (obszary miejskie) były zarządzane w sposób nowoczesny, przy wykorzystywaniu najnowszych środków technicznych, jakie oferują najnowsze technologie (w tym ICT), zgodnie z zasadami ekologii, przy zachowaniu tendencji do oszczędności zasobów i uzyskiwania spodziewanych efektów. Innowacyjne technologie, wykorzystywane w różnych sferach ludzkiej aktywności, przede wszystkim informatycznych i komunikacyjnych, pozwalają znacznie podnieść funkcjonalność miejskiej przestrzeni i obniżyć koszty usług publicznych oferowanych przez miasto. Sprzyjają „inteligentnemu” zarządzaniu w organizacjach sfery publicznej, choć jest oczywistym, iż to ludzie (władze, społeczeństwo, użytkownicy, decydenci) przesądzają o wdrażaniu zasad tej koncepcji.

Pojęcie „*smart city*” nie jest w jednoznaczny sposób definiowane i interpretowane; różni autorzy kładą nacisk na odmienne aspekty. Przykładowo:

- N. Komninos, F. Florida definiują miasto inteligentne jako terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawczo-rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową i technologie komunikacyjne, a także wysoki poziom sprawności zarządzania (Komninos; Florida)¹¹;
- A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev¹² zwracają uwagę na zdolność miast do przyciągania i utrzymywania wysokiej klasy specjalistów, jak również przedsiębiorców;
- R. Hollands¹³ wskazuje na te podejścia, które akcentują: (1) istnienie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, (2) wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) lub (3) rolę, którą odgrywają cyfrowe media, przemysły kreatywne i inicjatywy kulturalne.

Zatem miasto *smart*, to takie, które w długim okresie wykazuje zrównoważony wzrost gospodarczy (wysoką wydajność gospodarczą) oraz oferuje wysoką jakość życia, promuje inwestycje w kapitał ludzki i kapitał społeczny, korzysta z najnowszych technik ITC oraz rozwiązań techniczno-technologicznych warunkujących jakość usług publicznych oraz jest zarządzane zgodnie z zasadą współrzędzenia (*governance*). Funkcjonowanie i rozwój miast będzie w naturalny sposób ewoluował w kierunku zasad zrównoważonego rozwoju oraz koncepcji „*smart city*”.

Zarządzanie poprzez projekty

Podejście projektowe znajduje coraz częściej zastosowanie w rozwiązywaniu istotnych problemów dla lokalnych społeczności. W tym przypadku należy skupić się na właściwym przygotowaniu, a następnie odpowiedniej realizacji założonych

¹¹ N. Komninos, *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, Londyn 2002, s. 1-2; R. Florida, *Cities and The Creative Class*, Routledge, London 2005.

¹² A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev, *Being Smart About Smart Cities*, „Searcher”, Vol. 19, Issue 8, Special section, October 2011.

¹³ R. Hollands, *Will the Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive or Entrepreneurial?*, „City” 2008, Vol. 12, No. 3.

przedsięwzięć, składających się na dany projekt. Sam projekt definiowany jest jako seria działań organizatorskich i menedżerskich, które mają na celu wprowadzenie zmian. Jego istotą jest określoność, na którą składają się:

- zamierzony rezultat projektu, czyli spełnienie wymagań jakościowych odnośnie jego wyników, najczęściej mamy do czynienia z dużą różnorodnością rezultatów i ich oceną przez interesariuszy;
- zakres, czyli zestaw czynności niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych rezultatów przedsięwzięcia;
- koszt związany z niezbędnymi nakładami, czyli kosztami związanymi z realizacją przedsięwzięcia;
- czas/termin projektu jako całości i jego poszczególnych zadań¹⁴.

Celem realizacji projektu jest osiągnięcie wszystkich ww. wielkości na założonym poziomie. Prosta reguła w tym względzie to: zrealizować projekt dobrze (osiągnąć zakładany rezultat przy odpowiednim poziomie jakościowym), w całości (zakres), odpowiednio tanio (koszty) i szybko.

Poszczególne parametry projektu są ze sobą ściśle powiązane. Cele projektu, zgodnie z jego parametrami, powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART.

S – konkretnie i prosto (ang. *Specific, Simple*),

M – mierzalnie (ang. *Measurable*),

A – w sposób dający je ocenić jakościowo (ang. *Assesable*),

R – realistycznie (R – ang. *Realistic*),

T – w powiązaniu z czasem (ang. *Time-bound*).

Spełnienie tych wszystkich warunków na etapie przygotowywania koncepcji dla określonego projektu, a także na etapie jego realizacji nie gwarantuje osiągnięcia pełnej satysfakcji z podjętych działań. Nie da się przewidzieć wszystkich warunków oddziałujących na projekt, tym bardziej że w grę wchodzi czas i wpływy turbulentnego otoczenia. Jednakże jest wielce zasadnym podjęcie wysiłku po zapisaniu koncepcji rozwiązania dla danego projektu, na rzecz oszacowania jego efektywności. W ujęciu ogólnym określenie relacji koszty–korzyści zawsze będzie stanowić podstawę do podjęcia decyzji o przejściu do kolejnej fazy, tzn. fazy realizacji albo wycofania się z uprzednio podjętych zamiarów. Można również dokonywać porównań w przypadku, gdy w ramach rozważanego projektu, określa się wstępnie kilka wariantów działań prowadzących do osiągnięcia założonego celu.

Projekty stanowią bardzo zróżnicowany pod wieloma względami zbiór. Zgodnie z tym można je dzielić według różnorodnych kryteriów, np. dziedzin, specyfiki, znaczenia, zakresu, pochodzenia, rezultatu, innowacyjności, zasięgu i rozmiarów. Poszczególne wyznaczniki podziału oznaczają:

- dziedziny – przykładowo to projekty przemysłowe, bankowe, edukacyjne, kulturalne;
- specyfiki – odpowiednio: naukowo-badawcze, rozwojowe, inwestycyjne, organizacyjne, marketingowe;
- znaczenie – tutaj mamy odniesienie do znaczenia (wagi) projektu dla organizacji, np. strategie o długookresowych skutkach, obsługi klienta zgodnie

¹⁴ *Nowoczesne zarządzanie projektami*, red. M. Trocki, PWE, Warszawa 2012, s. 21.

- z CRM, nowy system motywacyjny, wieloaspektowa restrukturyzacja organizacji;
- zakres – dotyczy to odniesienia do koncepcji lub/i realizacji przykładowo obiektu;
 - pochodzenie – tutaj wyróżniamy projekty zewnętrzne i wewnętrzne – zewnętrzne realizowane przez podmioty, zespoły spoza organizacji, wewnętrzne dotyczące samej organizacji i przygotowywane we własnym zakresie;
 - rezultat – wyróżniamy projekty „twarde”, a rezultatem są np. produkty, obiekty budowlane, centra logistyczne, oraz „miękkie”, gdzie rezultatem są obiekty niematerialne, przykładowo system obiegu dokumentów;
 - innowacyjność – są to projekty opracowywane i podejmowane w celu zaspokojenia nowych potrzeb, dokonania odkryć, wprowadzenia nowego produktu, wypracowania nowej technologii itp. Projekty innowacyjne odznaczają się rosnącymi kosztami, trudnościami w obszarze planowania i realizacji, trudnymi do przewidzenia i oszacowania niezbędnymi nakładami i efektami;
 - zasięg – np. projekty wewnątrzorganizacyjne, lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe;
 - rozmiar – np. małe, średnie, duże, bardzo duże, przy czym rozmiar może być określany poprzez liczbę zaangażowanych osób, złożoność, okres realizacji, pracochłonność, koszty itp.¹⁵

Pokazanie powyżej wielu ujęć dotyczących projektów nie wyczerpuje problemów związanych z projektami. Wskazuje jednakże, iż w każdym konkretnym przypadku występuje konieczność zrozumienia jego istoty i znaczenia, możliwości realizacji (w tym finansowych), ryzyka niepowodzenia, strat i zysków, oddziaływania w ujęciu krótko- i długookresowym, możliwości zaistnienia sytuacji konfliktowych, utraty pojawiających się szans, kosztów i efektów. I dalej – analiza dotycząca kosztów i korzyści wynikających z realizacji projektu wymaga systemowego podejścia. Nie jest możliwym posłużyć się jedną, uniwersalną metodą, pozwalającą w sposób jednoznaczny określić przewagę korzyści nad kosztami. Zarówno koszty, jak i korzyści mogą mieć charakter mierzalny, jak i niemierzalny, czyli ilościowy i jakościowy. Sprawa oceny jeszcze bardziej się komplikuje, gdy mamy do czynienia z projektem, na realizację którego składa się wiele różnorodnych zadań. Często także każde z nich, wpisując się w projekt, będzie realizowane przez inny podmiot, przy przewodnictwie i koordynacji jednej organizacji¹⁶. Przykładami projektów realizowanych przez administrację publiczną może być: rewitalizacja wybranych fragmentów miasta, usprawnienie komunikacji publicznej w mieście, kompleksowe zagospodarowanie odpadów komunalnych czy też projekt e-administracja.

¹⁵ Ibidem, s. 23-25.

¹⁶ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 14-15.

Living Lab

Living Lab jest stosunkowo nowym podejściem wykorzystywanym w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Ideę tę odnosi się do kreowania każdego rodzaju nowatorskich rozwiązań, przy założeniu, by były one opracowane w warunkach ich rzeczywistych zastosowań przy naczelnym zaangażowaniu użytkowników. Angażowani są oni w proces rozwoju danej idei, tworzenia prototypu, jego testowania czy walidacji¹⁷.

Living Lab jest zatem koncepcją angażującą do rozwijania pomysłów i tworzenia innowacji użytkowników w poszczególnych fazach procesu, a więc odkrywania nowości, ich prototypowania, walidacji i usprawniania¹⁸. Należy jednak mieć na uwadze, iż zaangażowanie samych przyszłych użytkowników w koncepcji *Living Lab* nie jest wystarczające. Konieczne jest zaangażowanie możliwie szerokiej grupy interesariuszy¹⁹. Biorąc pod uwagę zamieszkały obszar, na przykład w ujęciu miasta, w której społeczność lokalna żyje i dąży do zaspokojenia swoich potrzeb, interesariuszami są zarówno mieszkańcy, jak i podmioty gospodarcze w nim funkcjonujące, turyści, a także pracownicy urzędu gminy, władze lokalne, przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy czy kierownicy komunalnych przedsiębiorstw i wiele innych. Interesy tych podmiotów mogą być nieco odmienne, a czasami nawet sprzeczne. Postulat pogodzenia ze sobą interesów wszystkich jest często trudny lub niemożliwy wręcz do spełnienia. Tym niemniej można powiedzieć, iż realizacja interesu jednej z grup może pociągać za sobą pośrednio lub bezpośrednio realizację interesu innej grupy. Właściwa odpowiedź na potrzeby różnych grup interesu wymaga wsparcia procesu tworzenia nowości ze strony także władzy publicznej oraz potencjalnych dostawców nowych rozwiązań (biznesu), jak i nauki (która daje kreatywne zasoby ludzkie, laboratoria, procedury itp.). Dla efektywnego stosowania *Living Lab* tworzy się zatem partnerstwo, najczęściej prywatno-publiczne, w którym biznes, nauka, władza publiczna i mieszkańcy wspólnie pracują nad tworzeniem, walidacją i testowaniem nowych usług publicznych, pomysłów biznesowych, technologii itp.²⁰

Projekt realizowany zgodnie z założeniami koncepcji *Living Lab* wykazuje pewną specyfikę, wyrażającą się w następujących krokach:

- formalne powołanie zespołu realizującego projekt,
- ukonstytuowanie się struktur wspomagających zarządzanie strategiczne i kontrolne,

¹⁷ Walidacja to uzyskanie ostatecznego dowodu na to, iż opracowane rozwiązanie jest skuteczne w założonej funkcji, spełnia założone wymogi, standardy.

¹⁸ N. Lama, A. Oigin, *Innovation ECOSYSTEMS: Services Engineering & Living Labs a Dream to Drive Innovation?*, 2006.

¹⁹ Koncepcja zarządzania przy udziale interesariuszy w literaturze nazywana jest koncepcją *stakeholders*. Interesariusze to osoby, grupy osób, instytucje, które są zainteresowane wynikami działania danej organizacji. Zgodnie z podejściem *stakeholders* „organizacja jest wtedy najbardziej efektywna, kiedy znajduje punkt równowagi interesów różnych interesariuszy wyrażający się optymalną relacją ich korzyści do ponoszonych przez nich kosztów”. Cyt. za: M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2 rozszerzone, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 67.

²⁰ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji ...*, op. cit., s. 20-21.

- określenie i przyjęcie przez interesariuszy odpowiedzialności za zadania cząstkowe,
- przesądzająca weryfikacja założeń projektu,
- opracowanie koncepcji rozwiązania,
- przygotowanie pierwowzoru rozwiązania,
- testowanie rozwiązania,
- walidacja pomysłu (ogół czynności mających na celu zbadanie odpowiedniości, trafności lub dokładności czegoś),
- kontrola i monitoring,
- promocja działań w projekcie i komunikacja,
- wdrożenie rozwiązania i jego upowszechnienie²¹.

Budżet obywatelski

Decentralizacja systemu demokratycznego, z jaką mamy do czynienia w Polsce od przeszło 25 lat, a także innowacyjne, efektywne i sprawne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga w praktyce funkcjonowania JST zaangażowania w procesach decyzyjnych społeczności lokalnych. Dzięki aktywnemu współuczestniczeniu mieszkańców w procesach zarządzania można realizować przedsięwzięcia zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami różnych grup społecznych, a także budować i wzmacniać kapitał społeczny, uzyskiwać efekty synergiczne, zapobiegać alienacji władzy od społeczeństwa. Partycypacja społeczna w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym ma swoich zwolenników i przeciwników. Jednakże w społeczeństwach coraz lepiej wyedukowanych i rozumiejących zasady zarządzania oraz znających swoje prawa, bez aktywnego uczestnictwa obywateli efektywność działań podejmowanych przez władze publiczne może być obniżona. Inicjatywy, propozycje mogą napotykać na opór i brak zrozumienia ze strony użytkowników, a wówczas istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia konfliktów na linii władza–społeczność. W ramach partycypacji społecznej można wskazać na następujące instrumenty: konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny, inicjatywę lokalną²².

Budżet obywatelski – inaczej określany budżetem partycypacyjnym – to proces, który umożliwia mieszkańcom dyskusję i bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli. Środki finansowe w ramach tego budżetu mogą być przeznaczone na realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Taka forma partycypacji lokalnego społeczeństwa w procesie decyzyjnym wydatkowania publicznych środków finansowych stosowana jest w wielu krajach na całym świecie. Nie istnieje jeden powszechnie obowiązujący model budżetu partycypacyjnego. Wszystko zależy od tego, w jakim celu się go wprowadza i jakim celem ma służyć²³.

²¹ Ibidem, s. 56.

²² E.M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody ...*, red. A. Nowakowska, op. cit., s. 61 i dalsze.

²³ Historia budżetów partycypacyjnych sięga swoimi korzeniami lat 80. Pierwszy raz narzędzie takie zostało zastosowane w mieście Porto Alegre (Brazylia). <http://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-definicja>

Budżet obywatelski najczęściej jest tworzony poprzez wykorzystanie takich narzędzi, jak poznanie priorytetów w wydatkowaniu publicznych środków finansowych przez samych członków danej wspólnoty, wybór delegatów budżetowych, reprezentujących lokalne społeczności, wsparcie techniczne ze strony władz samorządowych, organizowanie zgromadzeń w celu debaty i głosowania nad priorytetowymi wydatkami, a następnie implementacja pomysłów mających bezpośrednie przełożenie na jakość życia mieszkańców.

Badania, a także praktyka miast korzystających z tej formy demokracji uczestniczącej wskazują, że skutkuje ona wyższą jakością życia, zwiększonym zadowoleniem z usług publicznych, większą przejrzystością i wiarygodnością władz publicznych, większym udziałem w życiu publicznym (szczególnie osób wykluczonych), a także edukacją obywatelską²⁴.

Kilka uwag końcowych

Innowacyjność sektora publicznego stała się jednym z najistotniejszych wyzwań współczesnych czasów. Złożoność procesów zarządzania sprawami publicznymi, różnorodność obszarów oddziaływania, wysokie oczekiwania społeczeństwa, a także stopień skomplikowania otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, w którym zachodzą procesy zarządcze w JST, zmusza do poszukiwania nowych, skuteczniejszych i efektywniejszych sposobów działania władz samorządowych. Władze samorządowe zawsze poszukiwały nowych, skuteczniejszych sposobów organizowania życia i kształtowania warunków bytowych na terenie będącym obszarem ich oddziaływania. Podstawą podejmowania decyzji oraz ich oceny z punktu widzenia skutków, jakie mogą one przynieść, jest informacja. Dzisiejsze techniki ITC pozwalają zarówno na gromadzenie różnorodnych danych i informacji, prowadzenie analiz oraz na szybkie upublicznienie zamiarów, projektów, planów. Komunikacja z użytkownikami, których ewentualne skutki podjętych decyzji będą bezpośrednio dotyczyły, jest jednym z warunków sprawności zarządzania. Władze publiczne, chcąc być władzami wiarygodnymi, muszą nawiązywać współpracę z różnymi grupami interesariuszy. Jest to podstawa budowania społecznego konsensusu, kapitału społecznego. Od administracji publicznej wymaga się profesjonalnego podejścia w rozwiązywaniu licznych zagadnień i problemów, a zaprezentowane powyżej rozważania zapewne w jakimś zakresie można określić jako innowacyjne, a zatem mają dla władz publicznych wymiar praktyczny.

Literatura

1. Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2 rozszerzone, C.H. Beck, Warszawa 2004.
2. Boryczka E.M., *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

²⁴ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji ...*, op. cit., s. 205.

3. Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M., *Projekty zintegrowane*, [w:] *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
4. Florida R., *Cities and The Creative Class*, Routledge, London 2005.
5. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
6. Gościński J., *Strategia rozwoju a zarządzanie*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 1972, t. IX.
7. Hollands R., *Will the Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive or Entrepreneurial?*, "City" 2008, Vol. 12, No. 3.
8. <http://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-definicja>
9. Komminos N., *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, Londyn 2002.
10. Kot J., *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
11. Lama N., Oigin A., *Innovation ECOSYSTEMS: Services Engineering & Living Labs a Dream to Drive Innovation?*, 2006.
12. Lama N., Oigin A. *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
13. Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Studia KPZK PAN, t. 134, Warszawa 2011.
14. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
15. Murray A., Minevich M., Abdoulaev A., *Being Smart About Smart Cities*, "Searcher", Vol. 19, Issue 8, Special section, October 2011.
16. Nowakowska A., *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
17. *Nowoczesne zarządzanie projektami*, red. M. Trocki, PWE, Warszawa.
18. Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2000.
19. Stawasz D., *Metody oceny projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji” 2014, nr 6.
20. Stawasz D., Wiśniewska M., *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015.
21. *Metody zarządzania organizacjami administracji publicznej*, [w:] Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C., *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011. <http://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-definicja>

INNOVATIVE ASPECTS OF MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

Abstract: The considerations presented in this paper are focused on the efficiency of management in local government administration in the context of innovative approach to solving problems relevant to local communities. The requirement of modern times is that the process of management in local government units should be based on the use of modern methods, as only then it is possible to make appropriate use of resources and obtain the desired outcomes. The aim of the paper is to identify and discuss the latest trends related to the management of local government units. Its content focuses on demonstrating advantages of strategic management (including planning), integrated strategic management, integrated projects and project-based management. The paper also discusses participatory management methods, i.e. Living Lab and the civic budget, stimulating local communities to actively participate in the management of local government units.

Keywords: public management, management methods, participatory methods