

## СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### INNOWACJE W ZARZĄDZANIU MIASTAMI

### INNOVATIONS IN URBAN MANAGEMENT

### ІННОВАЦІЇ В УПРАВЛІННІ МІСТАМИ

*W ostatnich latach zmiany w działalności samorządu terytorialnego dotyczyły właśnie zmiany sposobu myślenia o zarządzaniu miastami. Celem artykułu jest przedstawienie istoty i rodzajów innowacji w zarządzaniu miastami oraz analiza głównych czynników wpływu na innowacyjną politykę miejską. Przeanalizowano nowatorskie rozwiązania w zarządzaniu miastami, zwłaszcza instytucjonalnego, organizacyjnego, produkcyjnego, technicznego, technologicznego charakteru.*

**Słowa kluczowe:** miasto, innowacje w zarządzaniu miastami, innowacyjna polityka miejska, samorząd terytorialny.

*Останніми роками зміни в діяльності органів місцевого самоврядування стосувалися зміни способу мислення про управління містом. Метою статті є представлення сутності та видів інновацій в управлінні містами та аналіз основних факторів, що впливають на інноваційну міську політику. Проаналізовано інноваційні рішення в управлінні містом, зокрема, інституційного, організаційного, продуктового, технічного і технологічного характеру.*

**Ключові слова:** місто, інновації в управлінні, інноваційна міська політика, місцеве самоврядування.

*В последние годы изменения в деятельности органов местного самоуправления касались изменения способа мышления об управлении городом. Целью статьи является представление сущности и видов инноваций в управлении городами и анализ основных факторов, влияющих на инновационную городскую политику. Проанализированы инновационные решения в управлении городом, в частности, институционального, организационного, продуктового, технического и технологического характера.*

**Ключевые слова:** город, инновации в управлении, инновационная городская политика, местное самоуправление.

*In recent years, changes in local self-government activities concerned the change in the way of thinking about urban management. The purpose of the article is to present the essence and types of innovations in urban management and to analyze the main factors influencing innovative urban policy. Innovative solutions in urban management, in particular institutional, organizational, product, technical and technological characters were analyzed.*

**Key words:** city, innovations in management, innovative urban policy, local self-government.

УДК 352:334.02

#### **Horbliuk S.A.**

kandydat nauk zarządzania państwowego, docent Katedry Zarządzania Regionalnego, Samorządu Terytorialnego i Zarządzania Miastem Narodowej Akademia Zarządzania Państwowego przy Prezydencie Ukrainy

**Postawienie problemu.** Pojęcie polityki miejskiej wyrasta z pytania, dlaczego w określonym czasie dane zjawisko zostaje uznane za problem miejski i wymaga publicznej interwencji. Nieupostaciowana forma polityki miejskiej odzwierciedla zmieniające się w czasie rozumienia miast i ich roli w rozwoju społecznym i gospodarczym. Warto definiować politykę miejską jako z jednej strony zespół działań mających na celu rozwiązywanie problemów wynikających z rozwoju miasta, a z drugiej – jako inicjatywy, działania i przedsięwzięcia mające ten rozwój stymulować i nim kierować [11, s. 17].

Stawiane jest pytanie co powoduje że pod względem poziomu jakości życia mieszkańców jedne miasta rozwijają się lepiej i szybciej niż inne oraz jakie są czynniki sprzyjające występowaniu takiego zjawiska. Z naszego punktu widzenia odpowiedź znajduje się w polu poszukiwania i zastosowania nowatorskich rozwiązań obecnych problemów wynikających z rozwoju miasta oraz wdrażania skutecznych inicjatyw, działań i przedsięwzięć mające ten rozwój stymulować i nim kie-

rować akurat w innowacyjny sposób dla danego terytorium lokalnego.

Obecnie istnieje wspólna wizja europejskiego miasta przyszłości jako miejsca zaawansowanego postępu społecznego z wysokim poziomem spójności społecznej, społecznie zrównoważonym mieszkaniem, usługami socjalnymi i zdrowotnymi oraz ogólnodostępnym szkolnictwem; platformy procesu demokratycznego, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej; miejsca rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej; miejsca atrakcji i lokomotywy wzrostu gospodarczego [3]. Poziom osiągnięcia wizji zależą od wdrożenia innowacji w zarządzaniu miastami, co jest przedmiotem analizy tego artykułu.

**Analiza ostatnich badań.** Problematyce innowacyjnego zarządzania terytorium, zwłaszcza miastami, poświęca się wiele uwagi w literaturze przedmiotu i działalności praktycznej. Wielu badaczy [1; 2; 5; 10; 11; 13–16] jest głęboko przekonanych o doniosłej roli innowacji w zarządzaniu miastami. Podkreślono, że szansę na dobrą przyszłość miasta stwarza jego innowacyjność jako

konieczność wynikająca z rozwijającej się gospodarki, zrywnoważonego rozwoju oraz potrzeb i oczekiwań mieszkańców. W tym artykule zastanawiam się głównie na scharakteryzowaniu istoty i określeniu rodzajów innowacji, które powstają w zarządzaniu miastami. Po reformie samorządu terytorialnego na Ukrainie ten temat w ukraińskim środowisku naukowym dopiero zaczyna być poddawany badaniom. Niniejsza praca jest próbą uzupełnienia tej luki.

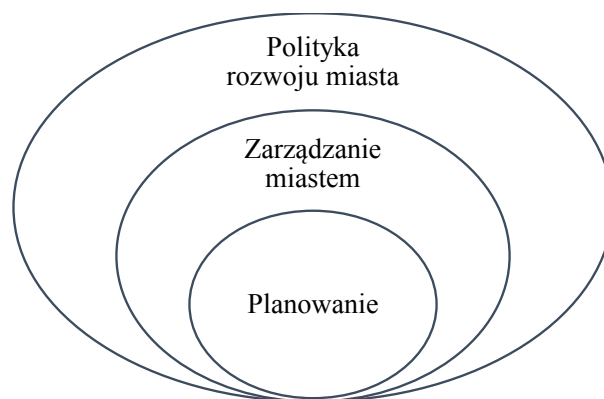
**Cel artykułu.** Celem opracowania jest przedstawienie istoty i rodzajów innowacji w zarządzaniu miastami oraz analiza głównych czynników wpływu na innowacyjną politykę miejską.

**Wyniki badania i ich omawiania.** Współczesna polityka miejska wpływa pozytywnie na rozwój lokalny, który definiowany jest jako pożądane, pozytywne przeobrażenia ilościowe, jakościowe i strukturalne lokalnej kompozycji społeczno-terytorialnej (tzw. układu lokalnego), o charakterystycznych cechach gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości [14, s. 231].

Początek XXI w. to okres, w którym liczba mieszkańców miast przekroczyła 50 % ludności świata i udział ten ciągle rośnie. Zamieszkiwanie tak dużej liczby ludności w miastach stawia przed współczesnym człowiekiem ogromne wyzwania związane z potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu różnorodnych usług, tak aby ludzie żyjący w mieście czuli się dobrze, cieszyli się zdrowiem, dobrymi warunkami pracy, wypoczynku, transportu oraz dostępem do kultury. Duże znaczenie mają także koszty zużywanej energii, ochrony środowiska oraz utrzymanie bezpieczeństwa wpływające na koszty utrzymania i poziomu życia mieszkańców miast. Takie działania, jak na przykład planowanie miasta były prowadzone już w starożytności, jednak miały one charakter bardziej związany z administrowaniem niż z zarządzaniem [1, s. 24].

W czasach gospodarki centralnie planowanej zarywno planowanie, jak i zarządzanie na szczeblu lokalnym było realizowane w ograniczonym zakresie. Plany rozwoju sporządzone na szczeblu lokalnym musiały być zatwierdzone przez szczebel centralny, który również decydował o przyznaniu (lub nie) środków na ich realizację. Ze względu na ograniczone środki budżetowe często plany nie mogły być zrealizowane lub musiały być odłożone na inną perspektywę finansowania, gdyż miasta praktycznie nie posiadały swojego majątku i dochodów. Ograniczane było także prawo do posiadania własności prywatnej, zwłaszcza stanowiącej źródło przychodu, co negatywnie wpływało na przedsiębiorczość ludzi oraz efektywność ich działań.

Po zmianach ustrojowych w różnych państwach pojawiło się nowe podejście do problematyki zarządzania miastem, polegające na znacznie szerszym rozumieniu tej działalności, zwłaszcza z uwzględnieniem zasad rozwoju zrywnoważonego, lecz także jej związków z wieloaspektową polityką rozwoju i planowaniem [8, s. 18]. Następuje decentralizacja procesów decyzyjnych, które są realizowane przez samorządy lokalne. Miasta posiadają swoje dochody oraz majątek, które stanowią podstawę finansowania przyjętych planów rozwoju. Przywrócenie możliwości posiadania własności prywatnej oddziałuje pozytywnie na aktywność społeczną i przedsiębiorczość mieszkańców miast. Planowanie odbywa się na poziomie lokalnym z uwzględnieniem lokalnej polityki, potrzeb oraz możliwości. W nowym podejściu naczelną rolę pełni polityka rozwoju miasta, która jest realizowana w ramach zarządzania miastem, które wypełnia między innymi funkcję planowania.



**Rysunek 1. Nowy model zarządzania miastem oparty na pełnej samorządności terytorialnej**

Źródło: [8, s. 19].

Nowe podejście do problematyki miast sprawiło, że zarządzanie miastem stało się złożonym problemem, którego rozwiązanie wymaga odpowiedniej metodologii łączącej cele i zadania polityki rozwoju miasta oraz funkcję planowania. W nowym ujęciu zwraca się uwagę zarywno na związki wewnętrzne w miastach, jak i związki zewnętrzne miast z ich otoczeniem w wymiarze politycznym, społecznym, technologicznym oraz gospodarczym, w szczególności w zakresie zrywnoważonego rozwoju. W zarządzaniu miastem ważną rolę pełni polityka traktowana jako zbiór celów, a także środki i narzędzia umożliwiające ich osiągnięcie. Środki i narzędzia to przede wszystkim podstawy prawne oraz metody zarządzania i planowania, a także partnerstwo publiczno-prywatne, organizacja, finansowanie i informacja [1, s. 27].

Należy podkreślić, że obecnie miasta z jednej strony są centrami kreatywności i źródłem bogactwa

stwa. W nich panuje sprzyjający klimat dla rozwoju nauki, techniki i innowacji oraz skupia się największy odsetek ludności posiadającej wykształcenie wyższe. Z drugiej – miasta to również miejsca kumulacji problemów, takich jak: bezrobocie, segregacja społeczna i przestrzenna, ubóstwo, problemy ekologiczne. Pryby rozwiązania zdefiniowanych problemów skłaniają do wprowadzenia innowacje w zarządzaniu miastami oraz kształtowania innowacyjnej polityki miejskiej.

Współczesna definicja innowacji i jej ekonomiczna interpretacja wywodzi się z ujęcia zaproponowanego przez J. Schumpetera, który akcentował związek innowacji z kreatywnością i procesami tzw. twórczej destrukcji, polegającymi na niszczeniu istniejących rozwiązań i struktur oraz zastępowaniu ich nowymi, bardziej doskonałymi [12]. J. Schumpeter nadal pojęciu twórczej destrukcji nowy wymiar, opisując w ten sposób proces dokonywania przełomowych odkryć. Powstawaniu innowacji według niego towarzyszące również dwa inne zjawiska, takie jak: wynalezienie nowego rozwiązania (co jest efektem ludzkiej inwencji), naśladownictwo, które oznacza upowszechnianie innowacji. Według J. Schumpetera, przedmiotem innowacji mogą być: produkt, proces produkcyjny oraz organizacja pod warunkiem, że są nowe i zastosowane. Z definicji tej wynika techniczny, ekonomiczny i organizacyjny charakter innowacji.

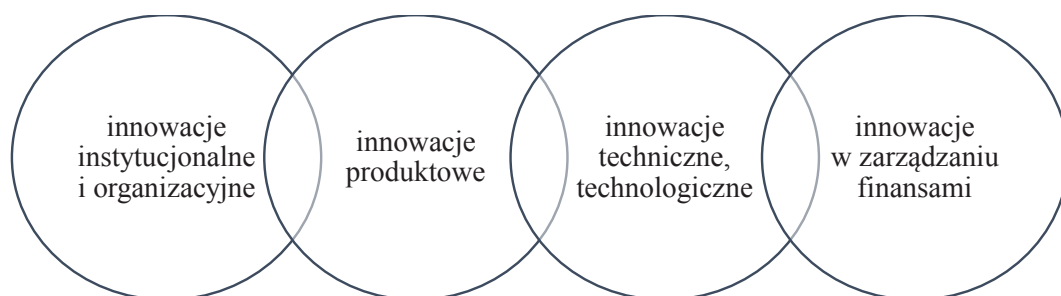
Z rozwojem badań naukowych dotyczących różnych podziałów innowacji, M. Porter zdefiniował innowację z marketingowego punktu widzenia, a mianowicie jako ulepszenia technologiczne czy metodyczne, czyli sposoby wykonywania danej rzeczy, przejawiające się w zmianach samego produktu albo procesu jego powstawania, nowych podejściach do marketingu, nowych formach dystrybucji [9, s. 45], itp. Natomiast, P. Kotler uznał, że innowacja to dobro, usługa lub pomysł, postrzegane przez kogoś jako nowe. Pomysł myśleć już istnieje od dawna, ale stanowił innowację dla osoby postrzegającej go jako nowy [4, s. 15–28].

Według opracowanego przez OECD Oslo Manual (2005) innowację definiuje się jako wdrożenie w praktyce gospodarczej nowego lub istotnie udoskonalonego produktu (towaru bądź usługi), procesu, metody marketingowej, strategii zarządczej, metod organizacji pracy, a także strategii utrzymywania kontaktów z otoczeniem [6]. Innowacja jest pojęciem szerokim, które odnosi się do wszystkich aspektów funkcjonowania jednostki gospodarczej, zarówno w sferze produkcyjnej, jak i organizacyjno-zarządczej. Dokument OECD nie precyzuje, czy dane rozwiązanie (produkt) ma być nowością w skali świata, kraju, regionu, miasta czy wyłącznie przedsiębiorstwa lub instytucji. A zatem to, co jest innowacją w skali pewnej jednostki gospodarczej, w skali globalnej może już nie być innowacją. W dokumencie ponadto podkreśla się, że innowacją definiowano tylko taką zmianę, która ma przełożenie na działania praktyczne i pozytywnie wpływa na rozwój.

Wyryżnia się wiele czynników sprzyjających rozwojowi innowacyjności w organizacji. Do najważniejszych można zaliczyć zasoby ludzkie, w tym: wiedzę zgromadzoną w organizacji, przedsiębiorczość i kreatywność, zasoby rzeczowe (np. nakłady na badania i rozwój, infrastruktura techniczna), powiązania organizacji z otoczeniem (m.in. współpraca). Innowacyjność jest wyrazem nie tylko zasobów i możliwości, lecz także motywacji do twórczego działania [15, s. 22].

Wśród współczesnych naukowców należy wydzielić M. Bryxa, który uważa, że “innowacją w zarządzaniu miastem jest nowy proces, procedura, produkt, nawet jeśli ma on charakter wtórny, powstały dzięki naśladownictwu (imitacji, adaptacji), o ile posiada cechę nowości dla danego lokalnego społeczeństwa lub struktury zarządzającej danym miastem, a powstała na skutek celowych działań i przyczyniła się do osiągnięcia postępu w rozwoju miasta” [1, s. 225]. Miasta wypracowały innowacyjne rozwiązania różnego charakteru stosowane w polityce miejskiej (rys. 2).

Do innowacji w zarządzaniu miastem można zaliczyć:



Rysunek 2. Rodzaje innowacji w zarządzaniu miastem

Źródło: [10, s. 187]

– innowacje instytucjonalne i organizacyjne, takie jak: new public management, governance, networking, regionalne systemy innowacyjne, “uczące się” miasta i regiony, marketing miejski i powołanie innowatorskiego city manager czy też Agenda 21 bazująca na współdziałaniu mieszkańców;

– innowacje produktowe, do których zalicza się: miejskie pasaży, nowe przestrzenie wielofunkcyjne, nową infrastrukturę wolnego czasu, innowacje miejskich układów transportowych, strefy przemysłowe dla przedsiębiorców, inkubatory, parki technologiczne;

– innowacje techniczne i technologiczne (elektronizacja, informatyzacja, itp.);

– innowacje w zarządzaniu finansami (np. partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu projektów sfery publicznej) [10, s. 187].

Przedstawione innowacje są w dużej mierze tożsame z innowacjami wprowadzonymi w przedsiębiorstwach i instytucjach. Wśród rodzajów innowacji wprowadzanych w organizacjach można wymienić: produktowe, procesowe, organizacyjne, technologiczne, marketingowe i ekologiczne (ekoinnowacje) [2, s. 8].

Efektom zarządzania miastem jest produkt miejski, który nie powinien być jednak utożsamiany z typowym produktem komercyjnym wytwarzanym przez przedsiębiorstwa. Od produktu komercyjnego odróżnia go między innymi [16, s. 9–10]:

– wtórny wpływ mechanizmu rynkowego na jego tworzenie (wcześniejsze zainwestowanie, dziedzictwo historyczne),

– ogromna złożoność, stanowiąca konglomerat przestrzeni publiczno-prywatnej, co skutkuje

ryzną dynamiką procesów związanych z megaproduktem (ich efektem może być “urbanizacja dysharmonijna”),

– występowanie efektów zewnętrznych ograniczających lub zniekształcających mechanizm rynkowy, a w efekcie cenę poszczególnych elementów oferty; T. Markowski definiuje megaprodukt miasta wręcz jako “korzyści aglomeracji, czyli saldo pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych” [5, s. 224]. Takie ujęcie jest wyrazem kompleksowego traktowania wszystkich integralnych komponentów megaproduktu miasta, utrudnia jednak obiektywną ocenę jego wartości,

– przypisanie konsumpcji do konkretnego miejsca w przestrzeni. Dana lokalizacja wiąże się z możliwością wykorzystania potencjału miasta i jego otoczenia, stanowiąc źródło dla korzyści zewnętrznych osiągniętych przez konkretną organizację,

– niemożność wyceny pewnych specyficznych składników produktu miasta, które jednak mają istotny wpływ na jego atrakcyjność, a tym samym na określanie potencjalnej wartości (np. klimat społeczny, wizerunek miasta).

Pod pojęciem megaproduktu miejskiego rozumie się infrastrukturę techniczną, społeczną, budynki mieszkalne, usługowe i przemysłowe (składnik materialny), oraz “klimat społeczny” reprezentujący postawy mieszkańców wobec problemów przyszłości, ich optymizm (lub pesymizm), utożsamianie się z miejscem zamieszkania, otwartość miasta i jego wizerunek dla przyjezdnych, historia i tradycja (składnik niematerialny), a także warunki naturalne, np. ukształtowanie terenu, lesistość, swoisty klimat, dostęp do rzek, jezior i morza

potencjał rozwojowy miasta i możliwości wzrostu

zakres kompetencji władzy lokalnej (samorządowej i rządowej)

aktywność instytucji trzeciego sektora i społeczeństwa lokalnego

rozwój biznesu (dużego, średniego i małego) i jego specjalizacja

struktury proinnowacyjne i ich rola w pobudzaniu innowacyjności

wzajemne powiązania podmiotów i instytucji miasta

**Rysunek 3. Czynniki wpływu na kształtowanie innowacyjnej polityki miejskiej**

[1, s. 30]. W skład megaprojektu miejskiego wchodzi następujące elementy [13, s. 203]: energia (elektryczna, ciepła), obiekty gospodarcze (fabryki, magazyny), elementy infrastruktury technicznej (sieci energetyczne, drogi, łącza telekomunikacyjne), społeczeństwo (mieszkańcy, poglądy, tradycje), środowisko naturalne (klimat, lasy, zbiorniki wodne), usługi publiczne (kultura, oświata, ochrona zdrowia), usługi administracyjne (świadczenia prawne), walory turystyczne (możliwości rekreacyjne), nieruchomości (działki, grunty), usługi konsumpcyjne (handel, baza hotelowa, gastronomia).

Na innowacyjne zarządzanie miastami ma wpływ sporo różnych czynników. Tak kształtowanie innowacyjnej polityki zależy od słabych i silnych stron miasta w różnych kierunkach (rys. 3.).

Przyjmuje się, że elementami składowymi rozwoju miast są czynniki twarde i miękkie. Do grupy czynników twardych (ilościowych) można zaliczyć położenie geograficzne, potencjał infrastruktury komunikacyjnej, stan środowiska naturalnego oraz infrastrukturę społeczną, kształtującą warunki bytowe (nauka, kultura, rekreacja). Najważniejsze wśród czynników miękkich (jakościowych) są: wykształceni ludzie, wszelkie innowacje związane z produkcją i zarządzaniem, a także poziom ogólnospołecznej świadomości i kultury mieszkańców, nowe wzorce konsumpcyjne oraz skuteczność władz publicznych [7, s. 132–133].

**Wnioski.** Poszukiwanie efektywnych i skutecznych rozwiązań w celu rozwoju miast powoduje kształtowanie polityki miejskiej innowacyjnego charakteru. W ostatnich latach zmiany w tej kwestii dotyczyły właśnie zmiany sposobu myślenia o zarządzaniu miastem, zwłaszcza rosnące znaczenie samorządu terytorialnego w kontekście innowacyjnego rozwoju miast.

Innowacje te można traktować jako nowy proces, procedura, produkt, nawet jeśli ma on charakter wtórny. Także one wynikają dzięki naśladownictwu, o ile posiada cechę nowości w zarządzaniu oraz wpływać na osiągnięcia postępu w rozwoju miast. Do innowacji w zarządzaniu miastami należy nowatorskie rozwiązania instytucjonalnego, organizacyjnego, produktowego,

technicznego, technologicznego charakteru. Na innowacyjne zarządzanie miastami ma wpływ potencjał rozwojowy terytorium, rozwój biznesu, aktywność społeczeństwa i instytucji trzeciego sektora oraz ogromne znaczenie odgrywa zakres kompetencji władzy lokalnej i jakość relacji władzy z innymi interesariuszami miejskiej polityki.

#### LITERATURA:

1. Bryx M. (2014). Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce. SGH, Warszawa.
2. Dąbrowska M. (2010). Ekoinnowacje. PARP, Warszawa.
3. Europejska K. (2011). Miasta przyszłości-Wyzwania, wizje, perspektywy. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Luksemburg.
4. Kotler P. (1994). Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola. Gebethner i Ska, Warszawa.
5. Markowski T. (1999). Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
6. OECD (2005). Oslo Manual. URL: <http://www.oecd.org/science/inno/2367580.pdf>.
7. Pastuszka S. (2009). Uwarunkowania rozwoju regionalnego. Przegląd koncepcji teoretycznych. Wrocławskie Studia Polilogiczne.
8. Pęski W. (1999). Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast. Arkady, Warszawa.
9. Porter M. (1990). The Competitive Advantage of Nations. The Macmillan Press, London.
10. Rumpel P. (2006). Innowacyjne podejście do sterowania rozwojem miast: Studium przypadku miasta Vsetin, w: *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, red. J. Stodczyk, D. Rajchel. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
11. Sagan I. (2017). Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka. Scholar, Warszawa.
12. Schumpeter J.A. (1960). Teoria rozwoju gospodarczego. PWN, Warszawa.
13. Szromnik A. (2007). Marketing terytorialny, Wolters Kluwer, Kraków.
14. Sztando A. (2017). Innowacje i innowacyjność lokalna w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*.
15. Weresa M. (2014). Polityka innowacyjna. PWN, Warszawa.
16. Wołek M., Brodzicki T. (2009). Wykorzystanie strategii rozwoju w procesie zarządzania miastem. Norway Grants–EeaGrants, Tczew-Trójmiasto.