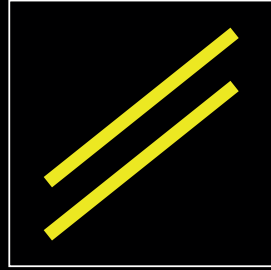


Think Lodz



Fundacja

ŁÓDŹ

miastem współtworzonym i współzarządzanym

Diagnoza i rozwiązania

dr Jacek Pogorzelski

ZESPÓŁ:

dr Kamil Brzeziński
dr hab. Szymon Byczko, prof. UŁ
dr hab. Justyna Danielewicz, prof. UŁ
dr Agnieszka Kretek-Kamińska
dr Agnieszka Orankiewicz
dr hab. Wawrzyniec Rudolf, prof. UŁ
dr hab. Maciej Turała, prof. UŁ
Maciej Zabelski
dr Małgorzata Żak-Skwierczyńska

SPIS TREŚCI

Zespół autorów	3
Wprowadzenie	8
1. Idea, cele i metodyka realizacji projektu	10
2. Inhibitory współzarządzania Łodzią	14
3. Czynniki sprzyjające współzarządzaniu miastem	22
4. Urząd Miasta a jego interesariusze – możliwe formy współpracy	29
5. Wartość dobrego zarządzania a model Łodzi jako miasta współtworzonego	32
6. Wskaźnik miasta współtworzonego	59
7. Prawna i finansowa ocena możliwości realizacji – studium wykonalności	62
8. Adwokat diabła, czyli jak zamienić współtworzenie w grę pozorów	87
Zakończenie – zaproszenie do współpracy	90

ZESPÓŁ AUTORÓW



dr Kamil Brzeziński

*Katedra Metod i Technik Badań Społecznych,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki*

Doktor nauk społecznych w zakresie socjologii. Adiunkt w Katedrze Metod i Technik Badań Społecznych w Instytucie Socjologii UŁ. Wcześniej przez 10 lat asystent w Katedrze Socjologii Wsi i Miasta. Autor wielu publikacji naukowych z zakresu partycypacji, socjologii miasta i studiów miejskich, a także uczestnik wielu krajowych i zagranicznych konferencji naukowych. Ponadto uczestnik i współrealizator wielu projektów o charakterze naukowym, a także partycypacyjnym i społecznym. Dodatkowo psychoterapeuta w trakcie certyfikacji.



dr hab. Szymon Byczko, Prof. UŁ

*Katedra Prawa Gospodarczego i Handlowego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego*

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Pracownik Katedry Prawa Gospodarczego i Handlowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. W latach 2006–2015 reprezentant Naczelnej Rady Adwokackiej w szeregu spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym. Od roku 2021 przewodniczący Komisji Statutowej Uniwersytetu Łódzkiego. Poza pracą naukową wykonuje zawód adwokata, co pozwala łączyć wiedzę teoretyczną z praktyką.



dr hab. Justyna Danielewicz, prof. UŁ

*Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania UŁ,
Prof. UŁ, ekspertka w obszarze problematyki rozwoju miast*

Kierownik Zakładu Zarządzania Miastem Katedry Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania UŁ. Jest absolwentką kierunku ekonomiczno-społecznego o specjalności gospodarka miejska na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ. Od roku 2015 jest członkiem Zespołu ds. Obszarów Metropolitalnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

Jej zainteresowania naukowe dotyczą takich obszarów jak: zintegrowane zarządzanie rozwojem jednostek terytorialnych, governance w obszarach metropolitalnych, rozwój zrównoważony, rewitalizacja. Jest autorką/współautorką kilkudziesięciu publikacji dotyczących różnych aspektów zarządzania obszarami funkcjonalnymi, kapitału terytorialnego, zrównoważonego rozwoju, współpracy w obszarach metropolitalnych, zarządzania miastami, partycypacji społecznej. Współpracuje jako ekspert z sektorem publicznym przy tworzeniu dokumentów strategicznych.



dr Agnieszka Kretek-Kamińska

*Katedra Metod i Technik Badań Społecznych,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki*

Doktor nauk społecznych w zakresie socjologii, adiunkt na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Metod i Technik Badań Społecznych. Jej zainteresowania naukowo-badawcze obejmują zagadnienia związane z rozwojem metodologii i metod badań społecznych (przede wszystkim w obszarze konsultacji społecznych, badań partycypacyjnych i ewaluacji), problematyką rozwoju lokalnego, społeczeństwa obywatelskiego, partycypacji społecznej oraz kształtowania i wdrażania polityk publicznych, socjologią wiedzy, nauki i edukacji.

Jako badaczka uczestniczyła w projektach poświęconych m.in. analizom różnych aspektów funkcjonowania instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, innowacji społecznych, partycypacji obywatelskiej, kapitału społecznego mieszkańców obszarów o różnej specyfice społeczno-kulturowej, wytwarzania i upowszechniania wiedzy naukowej oraz szeregu badań ewaluacyjnych dotyczących programów edukacyjnych oraz rozwiązań i narzędzi stosowanych w obszarze pomocy społecznej. Jest także autorką/współautorką publikacji naukowych oraz raportów badawczych dotyczących wyżej wspomnianych obszarów problemowych.



dr Agnieszka Orankiewicz

*Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania,
Uniwersytet Łódzki*

Doktor nauk ekonomicznych w zakresie finansów, adiunkt na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem; absolwentka Polsko-Francuskich Studiów Specjalnych MBA oraz Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.

Zainteresowania naukowo-badawcze skupiają się głównie wokół tematów związanych z finansami publicznymi, zarządzaniem finansami w JST, finansowaniem i zarządzaniem kulturą, ekonomią kina, kreatywnością i rozwojem miast kreatywnych, kontrolą i audytem w sektorze finansów publicznych. Zainteresowania te znajdują odzwierciedlenie w różnych publikacjach międzynarodowych, a także w uczestnictwie w projektach badawczych. Jest autorką książki „Finansowanie uczelni teatralnych w Polsce” oraz współautorką monografii „Pieniądze-produkcja-rynek. Finansowanie produkcji filmowej w Polsce”.



dr Jacek Pogorzelski

Partner zarządzający w BlueFox Sp. z o. o. oraz właściciel Prime Code

Ekspert w zakresie strategii marketingowej oraz zarządzania marką i doświadczeniem klienta. Posiada stopień doktora nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu oraz ukończone zaawansowane kursy z zakresu innowacyjności i modeli biznesowych na Uniwersytecie Stanforda. Jest także certyfikowanym neurobadaczem.

Twórca metod oraz narzędzi planistycznych i analitycznych z zakresu marketingu, innowacyjności, poszukiwania insightów i strategii rynkowej. Pracował z firmami z kilkunastu branż z Polski, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Rosji, Ukrainy, Kanady i USA. Był wykładowcą programów MBA i Executive MBA Szkoły Głównej Handlowej oraz The Carlson School of Management Uniwersytetu Minnesoty. Wykładowca studiów podyplomowych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Uniwersytetu Łódzkiego. Doświadczony trener komunikacji marketingowej, zarządzania marką, analizy marketingowej, marketingu wartości oraz innowacyjności w ramach certyfikowanych programów The Chartered Institute of Marketing z Londynu. Był brand i marketing manager międzynarodowych korporacji w branży FMCG i farmaceutycznej. Autor książek Marka na cztery sposoby (Managing Brands in 4D w języku angielskim), Praktyczny marketing miast i regionów, Kod skuteczności, Mity marketingowe, (R)ewolucja marki, Pozycjonowanie produktu oraz wielu artykułów na temat strategii marek oraz innych zagadnień marketingu strategicznego.



dr hab. Wawrzyniec Rudolf, prof. UŁ

Prof. UŁ, ekspert w obszarze problematyki rozwoju miast

Jeszcze na studiach podejmuje pierwszą pracę – na rzecz miasta. Po dwóch latach opuszcza Urząd Miasta Łodzi, pisząc w podaniu przyczynę tej decyzji – chęć zrobienia jeszcze więcej dla Łodzi. Studia doktoranckie na Wydziale Zarządzania UŁ zakończone rozprawą nt. pozyskiwania inwestorów zewnętrznych do miasta na przykładzie badań prowadzonych w Polsce, Wielkiej Brytanii i Francji.

Przez kolejną dekadę, już jako doktor ekonomii w zakresie nauk o zarządzaniu, pracuje na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ. Będąc w Katedrze Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji zaczyna doceniać relacje międzynarodowe i wymianę naukową. Odwiedza w tym okresie 8 krajów europejskich, gdzie prowadzi wykłady czy wymienia się doświadczeniami. Kolejna dekada, do dziś, to praca na Wydziale Zarządzania w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem. Pozwala lepiej zrozumieć współczesne procesy urbanistyczne oraz kontekst przestrzenny w zarządzaniu miastem.

W obszarze jego zainteresowań leżą problemy badawcze związane z marketingiem terytorialnym, zwłaszcza w wymiarze relacyjnym. Interesuje się polityką publiczną, zwłaszcza europejską polityką spójności, wspierającą miasta i regiony. Ostatnia książka pt.: Zarządzanie publiczne w lokalnym sektorze kultury to debata o dylematach zarządzania jednej z kluczowych sfer funkcjonowania miasta. Członek Polskiego Naukowego Towarzystwa Marketingu oraz naukowych organizacji międzynarodowych w obszarze administracji publicznej (ASPA, NISPAcee, EGPA).



dr hab. Maciej Turała, prof. UŁ

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki

Kierownik Katedry Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania UŁ, gdzie pełni też funkcję Prodziekana ds. Współpracy Międzynarodowej. Jest absolwentem Forest School w Londynie (A-levels) oraz Wydziału Zarządzania UŁ (studia magisterskie na kierunku zarządzanie i marketing). W 2006 roku uzyskał stopień doktora, a w 2018 roku stopień doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w dziedzinie nauk o zarządzaniu. W latach 2011–2020 pełnił funkcję Sekretarza European Regional Science Association.

Jego zainteresowania obejmują zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego, autonomię finansową jednostek samorządu terytorialnego, sprawność instytucjonalną jednostek samorządu terytorialnego. Jest autorem lub współautorem ponad pięćdziesięciu publikacji. Uczestniczył jako ekspert w procesie tworzenia dokumentów strategicznych kilku jednostek samorządu terytorialnego.



Maciej Zabelski

V-ce Prezes Zarządu i Dyrektor Zarządzający w SIC Global Textiles, Prezes Zarządu i wspólnik w CanyBE

Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego oraz studiów podyplomowych i MBA w zarządzaniu w ochronie zdrowia. Obecnie zarządza łódzką spółką SIC Global Textiles – jednym z największych dostawców tkanin dekoracyjnych i obiciowych w Europie, jest również wspólnikiem w firmie doradczej CanyBE obsługującej branżę farmaceutyczną. Wcześniej przez ponad 15 lat zdobywał doświadczenie menedżerskie w obszarze publicznej i prywatnej ochrony zdrowia. Będąc w Zarządzie łódzkiej firmy doradczej AMG Finanse doradzał w restrukturyzacji i optymalizacji kilkudziesięciu szpitali, w tym pozyskaniu środków z rynku bankowego oraz instytucji poza bankowych na finansowanie ich programów naprawczych. Współtworzył projekty akwizycyjne (M&A) podmiotów leczniczych w sektorze prywatnym.

Jako członek Zespołu ds. planu operacyjnego konsolidacji i restrukturyzacji bazy klinicznej Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego przygotowywał Program Konsolidacji i Restrukturyzacji trzech szpitali klinicznych Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego oraz jako Dyrektor ds. Finansowych Dziecięcego Szpitala Klinicznego w Warszawie i Dyrektor Naczelny Centralnego Szpitala Klinicznego w Warszawie odpowiadał za wdrożenie przedmiotowych zmian na poziomie operacyjnym. Po udanie przeprowadzonej konsolidacji, zarządzał w największym podmiocie leczniczym w Polsce – Uniwersyteckim Centrum Klinicznym WUM. Jako wykładowca na programach MBA w ochronie zdrowia Szkoły Głównej Handlowej, Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego oraz Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, dzielił się zdobytą wiedzą i doświadczeniem menedżerskim oraz konfrontował je z innymi praktykami systemu ochrony zdrowia.



dr Małgorzata Żak-Skwierczyńska

*Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania,
Uniwersytet Łódzki*

Doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu. Adiunkt w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalista w zakresie zarządzania projektami (w tym projektami zintegrowanymi), zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym, zintegrowanego podejścia do zarządzania rozwojem, obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. W latach 2003–2018 kierownik zespołów odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, w tym w szczególności na Uniwersytecie Łódzkim.

Zainteresowania naukowe koncentrujące się wokół zintegrowanego podejścia do zarządzania rozwojem, planowania strategicznego, obszarów funkcjonalnych, miejskich obszarów funkcjonalnych, rozwoju lokalnego i regionalnego, territorial governance, kapitału terytorialnego, kapitału społecznego, współpracy i partnerstwa, zintegrowanych projektów i zarządzania projektami współfinansowanymi z różnych źródeł.

WPROWADZENIE

Ostatnie lata to dobry czas dla Łodzi i jej rozwoju. Wiele inwestycji zostało zakończonych, a nowe są w trakcie realizacji. Nikt chyba nie może zaprzeczyć, że te zmiany są dostrzegane i doceniane nie tylko przez Łodzian, ale także gości naszego miasta. Jednocześnie pojawiają się pytania o efektywność tych inwestycji. Efektywność rozumianą jako poziom kosztów, także w relacji do uzyskiwanych efektów, oraz kolejność ich podejmowania. Przede wszystkim jednak dyskusja toczy się wokół skali i tempa tych zmian, szczególnie w kontekście wyzwań i problemów, w tym ograniczeń finansowych, w jakich przyjdzie miastom funkcjonować w Polsce w najbliższych latach.

W 2021 roku Rada Miasta Łodzi przyjęła nową strategię, która oparta jest na idei współtworzenia. Strategia ważna i unikalna z kilku powodów. Po pierwsze zasadza się na idei społeczeństwa obywatelskiego i angażowania interesariuszy w rozwój miasta. Po drugie tworzy okazje do uzyskania efektu synergii i skokowego rozwoju. Po trzecie taka formuła kreuje warunki do budowania miasta odpornego, którego fundamentem jest współodpowiedzialność i wzajemne zaufanie lokalnej społeczności. Na koniec przyjęta strategia może być realną odpowiedzią na wyzwania przed jakimi stają miasta w Polsce i Europie, ale także z jakimi mierzyć się będzie w specyficznym, lokalnym zakresie Łódź.



Trudno dzisiaj przewidzieć i budować w pełni realistyczne scenariusze funkcjonowania i rozwoju miast. Pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie wyraźnie uwiaryściły, w jak nieprzewidywalnych warunkach przychodzi nam żyć. Niemniej jednak można wskazać kluczowe wyzwania, jakie będą musiały być zaadresowane przez współczesne miasta, w tym Łódź, oraz z jakimi specyficznymi wyzwaniami będzie musiało się mierzyć nasze miasto. Do tej pierwszej grupy należą demografia (starzenie się społeczeństwa, walka o talenty, migracje), ekologia (np.: zrównoważony rozwój, niskoemisyjne źródła energii, niezależność energetyczna, gospodarka obiegu zamkniętego), technologia (rozwój miast w formule „smart”), odporność i bezpieczeństwo (np.: dostępność zasobów, w tym wody, żywności czy opieka medyczna), w tym także dostępność oraz na przykład idea 15-minutowego miasta i inne.

Łódź to miasto z duszą. Ziemia obiecana z 600-letnią tradycją, choć w rzeczywistości 200-letnim rozwojem, czasem dynamicznym, nie zawsze sprawiedliwym i zrównoważonym. Miasto z przeszłością, która jest z jednej strony atrakcyjna i intrygująca, a z drugiej – obciążająca i hamująca. Całe to dziedzictwo powinno być zderzone ze współczesnymi wyzwaniami. Do nich należą: rewitalizacja społeczna i infrastrukturalna, dalszy rozwój ekonomiczny zapewniający najlepszą relację kosztów życia do uzyskiwanych wartości, wielokulturowość i wartościowa edukacja, Łódź filmowa oraz inspirująca kultura i inne. Jesteśmy przekonani, że idea rozwoju Łodzi w oparciu o współtworzenie i współzarządzanie z sukcesem zaadresuje wskazane wyzwania i pozwoli budować „fajne miasto” wyróżniające się wysoką jakością życia.

Prezentowane opracowanie jest wyrazem odpowiedzialności społeczności osób zgromadzonych wokół Fundacji „Łódź” – pierwszego Think Tanku miejskiego w Polsce. To oznaka troski oraz przejaw rzeczywistego i praktycznego zaangażowania się łódzkich przedsiębiorców, pracowników akademickich, artystów i innych osób w rozwój Łodzi. Aby bowiem z sukcesem zmierzyć się ze wskazanymi wyzwaniami, strategia Łodzi współtworzonej musi mieć swoje realne przełożenie. Musi być wszechstronnie implementowana. Sukces strategii, a przede wszystkim sukces mieszkańców, zależy bowiem od jej efektywnego wdrożenia. Zależy od umiejętności zaangażowania interesariuszy miasta, zmiany mentalności urzędników, wzajemnego zaufania, ale także uruchomienia instrumentów angażowania, motywowania oraz pomiaru uzyskiwanych rezultatów czy odczuwanego rozwoju

Mamy nadzieję, że prezentowany materiał będzie użytecznym źródłem inspiracji dla aktywistów miejskich i miejskich liderów zmiany, drogowskazem dla rządzących i motywatorem dla urzędników. To pierwsze, choć z pewnością nie ostatnie, opracowanie, które zamienia słowa na konkretne rozwiązania i wpisuje się w autentyczną dyskusję nad Łodzią odporną i szczególnie silną i zachwycającą, Łodzią zrównoważonego rozwoju.



Robert Kozielski
Prezes Fundacji „Łódź”

1 IDEA, CELE I METODYKA REALIZACJI PROJEKTU

Administracyjny model zarządzania miastem bywa w wielu miastach zdominowany relacją top-down, gdzie to Urząd Miasta inspirowuje i koordynuje prawie wszystkie zmiany w mieście. Ograniczenia tego modelu w kontekście rosnących wyzwań i szans rozwojowych miast są przedmiotem szerokiej dyskusji. Trzy powszechnie podnoszone wnioski są następujące:

- nawet najlepszy Urząd Miasta nie jest w stanie zgromadzić najlepszej wiedzy i kompetencji w każdym z obszarów rozwoju miasta;
- w tym podejściu nie jest wykorzystywana energia i pomysłowość mieszkańców miasta;
- model ten wzmacnia postawy krytykanckie i zdystansowanie, które wynikają z braku zaangażowania i idącej za nim odpowiedzialności.

Najlepiej rozwijające się miasta rozwijają się siłą współpracy wielu interesariuszy. Współczesne wyzwania są zbyt złożone, aby zajmował się nimi jeden urząd. Analogicznie współczesne szanse rozwojowe również często wymagają zaangażowania wielu podmiotów. Logika administracji stoi często w opozycji do logiki zarządzania, która premiuje nie bieżące działania, lecz poszukiwanie szans rozwoju w długim horyzoncie czasu i jest logiką inwestycji opartej na mierzalności rezultatów.

Najnowsza strategia rozwoju Łodzi przewiduje, że głównym motorem tego rozwoju będzie współdziałanie Urzędu Miasta, wszystkich Łodzianek i Łodzian, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, instytucji miejskich oraz wszelkich innych interesariuszy miasta. Esencją każdego procesu zarządczego jest formuła zarządzania, która ilustruje, w jaki sposób dane miasto praktycznie funkcjonuje, jest administrowane, rozwija się. Zakładamy, że w Łodzi powinna nastąpić dalsza ewolucja sposobu zarządzania miastem, zgodnie z przyjętą strategią „Łódź – Co-Created City”, na bardziej włączający i zachęcający interesariuszy do współpracy.

Niniejszy projekt jest próbą eksperckiego opisu specyfiki zarządzania Łodzią, a właściwie identyfikacji kluczowych ograniczeń i stymulantów istniejącej formuły zarządzania, jak również zaprojektowania nowego modelu oraz praktycznych rozwiązań realizacyjnych, które spełniać będą poniższe kryteria:

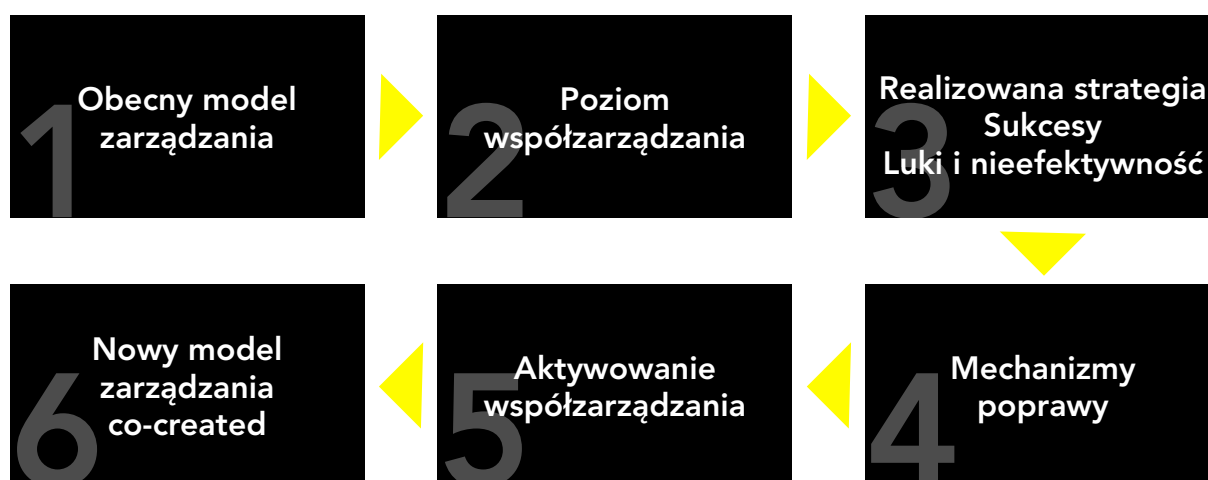
- będą skuteczniejsze i efektywniejsze od obecnego modelu;
- będą uwzględniały zasady dobrego zarządzania opartego na planowaniu i mierzalności rezultatów;
- uwzględnią potencjał wielu grup interesariuszy;
- wspomagać będą realizację strategii miasta tworzonego wspólnie.

W efekcie więc cele szczegółowe projektu obejmują:

- identyfikację kluczowych barier rozwoju Łodzi w formule współtworzenia;
- określenie czynników sprzyjających wdrożeniu strategii opartej na idei współtworzenia;
- opracowanie form współpracy Urzędu Miasta z jego interesariuszami;
- wypracowanie nowej formuły rozwoju Łodzi zgodnej z ideą współtworzenia;
- opisanie mechanizmów koordynacji prac związanych z realizacją procesów rozwoju Łodzi w idei współtworzenia;
- identyfikację możliwych mechanizmów wdrożeniowych strategii rozwoju Łodzi jako miasta współtworzonego;
- sformułowanie rozwiązań motywacyjnych umożliwiających włączanie i zaangażowanie społeczności Łodzi w rozwój miasta;
- wypracowanie miernika pozwalającego monitorować stopień wdrożenia modelu zarządzania opartego na współudziale wielu interesariuszy (co-created city index);
- ocenę prawną i finansową wdrożenia wskazanych propozycji i rozwiązań.

Prace podzielono na dwa główne etapy, a każdy składał się z trzech faz. Całość prac przedstawia rysunek 1. Pierwszy etap projektu obejmował trzy pierwsze fazy opisane w trzech górnych polach rysunku 1 i był poświęcony analizie potencjału Łodzi do bycia miastem, które jest zarządzane przy znacznym udziale interesariuszy miasta. Drugi etap projektu był poświęcony wypracowaniu formuły zarządzania Łodzią jako miastem współtworzonym oraz identyfikacji mechanizmów wdrożeniowych, koordynacyjnych i motywacyjnych.

Rysunek 1. Fazy realizacji projektu



Źródło: Opracowanie własne

Prace oparte były na analizie dostępnych dokumentów, źródłach wtórnych, wywiadach indywidualnych oraz eksperckich pracach warsztatowych, a w szczególności bazowały na:

- analizie budżetu Łodzi, Wrocławia, Poznania i Katowic za ostatnie 3 lata;
- analizie strategii rozwoju Łodzi;
- wywiadach pogłębionych (IDI) z przedstawicielami organizacji współpracujących z Urzędem Miasta Łodzi;
- wywiadach pogłębionych (IDI) z przedstawicielami organizacji niewspółpracujących z Urzędem Miasta Łodzi;
- wywiadach pogłębionych (IDI) z dziennikarzami łódzkimi zajmującymi się problematyką miasta;
- analizie źródeł wtórnych dotyczących funkcjonowania Łodzi oraz standardów rozwoju wybranych miast na świecie;
- analizie czynników dobrego zarządzania miastami na podstawie indeksów międzynarodowych;
- analizach benchmarkingowych i pracach warsztatowych;
- pracach eksperckich.

Warto podkreślić, że staranność metodyczna, jak i standardy profesjonalne wymagały, aby analiza miała także wymiar porównawczy i odnosiła się do innych Polskich miast. Bowiem mimo, że w naturalny sposób prace koncentrowały się na specyfice Łodzi i czynnikach, które mają szczególne znaczenie dla tego miasta, to wiele z tych czynników ma bardziej uniwersalny charakter, tzn. występuje w wielu miastach Polski. Dlatego przykład Łodzi został poddany analizie porównawczej z Poznaniem, Wrocławiem i Katowicami. Celem tego benchmarkingu nie było poszukiwanie bezpośrednich odniesień na zasadzie analizy dobrych praktyk, lecz umiejscowienie praktyk zarządczych Łodzi w kontekście miast, które mierzą się z podobnymi pod pewnymi względami wyzwaniami i szansami rozwojowymi. Poznań i Wrocław są miastami o podobnej do Łodzi randze i potencjale rozwojowym, a Katowice są przykładem miasta o silnej partycypacji mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego.

W opracowaniu piszemy o Łodzi, ale większość uwzględnionych w nim czynników wywiera również wpływ na inne polskie miasta o podobnej wielkości i potencjale. Dlatego, nawet jeśli koncentrujemy się na Łodzi, to opisany tutaj model zarządzania miastem w aspekcie włączania interesariuszy, nie jest wyłącznie specyficznie łódzki, ale opisuje szerszą rzeczywistość będącą udziałem wielu polskich miast. Wypracowanie nowego, bardziej włączającego, modelu zarządzania Łodzią ma więc w dużym stopniu uniwersalny charakter i jest próbą stworzenia bardziej inkluzywnego modelu zarządzania miastem, który może być dostosowany i mieć zastosowanie w wielu polskich miastach. Oczywiście z uwzględnieniem ich specyfiki.

Identyfikacja inhibitorów i czynników sprzyjających rozwojowi Łodzi w formule współtworzenia została dokonana na podstawie szans i ograniczeń budżetowych miasta, priorytetów rozwojowych miasta w oparciu o oficjalną strategię rozwoju oraz głos współpracujących i niewspółpracujących z miastem interesariuszy (głównie organizacji pozarządowych i przedsiębiorców) oraz dziennikarzy lokalnych. Warto także podkreślić, że realizowana strategia miasta została przeanalizowana pod kątem jej wewnętrznej spójności oraz priorytetów rozwojowych Łodzi. Była ona punktem wyjścia do określenia bazowego poziomu współpracy w mieście, a w szczególności do określenia rozległości i zróżnicowania sieci interesariuszy, z którymi współpracował, współpracuje bądź będzie współpracował Urząd Miasta Łodzi.



Realizacja prac, szczególnie w etapie pierwszym – badawczo-analitycznym, nie odbyła się bez trudności wynikających z braku dostępu do istotnych informacji. W niektórych przypadkach te informacje nie istnieją, na przykład z powodu przyjętego sposobu raportowania wykonania strategii miasta oraz objętych nią inicjatyw prorozwojowych. W efekcie trudno było zestawiać intencje zawarte w dokumentach planistycznych, jak strategia miasta i opracowania poświęcone politykom sektorowym, z ich realizacją. Jedyne dokumenty o charakterze sprawozdawczym udostępnianymi przez Urząd Miasta Łodzi są raporty o stanie miasta, które nie są tworzone według jednej metodyki i nie mają bezpośredniego odniesienia do intencji władz miasta zawartych w dokumentach planistycznych. Ich treść pozwala przypuszczać, że są efektem kompilacji sprawozdań przekazanych przez poszczególne wydziały Urzędu Miasta oraz podległe mu podmioty. W rezultacie każda część ma inną strukturę i podaje informacje w różny sposób oraz na różnym poziomie szczegółowości. Należy także dodać, że projekt został przeprowadzony bez udziału urzędników miejskich. Władze Miasta nie wyraziły zgody na udział tej grupy w badaniach. Nie prowadzono z nimi wywiadów, więc ich głos nie jest uwzględniony także w niniejszym opracowaniu.

2 INHIBITORY WSPÓŁZARZĄDZANIA ŁÓDZIĄ

Punktem wyjścia projektu była identyfikacja czynników ograniczających i sprzyjających rozwojowi Łodzi w formule współpracy i współtworzenia. Oparta ona była zarówno na analizie źródeł wtórnych, jak i badaniach jakościowych z wybranymi grupami interesariuszy. Pierwszą grupę analizowanych czynników stanowią inhibitory współzarządzania miastem. Są to obiektywne ograniczenia oraz praktyki zarządcze, które stanowią bariery dla włączania interesariuszy w zarządzanie Łodzią. Pierwsze wynikają z warunków funkcjonowania miasta, na które ono nie ma wpływu, a drugie – ze sposobu realizacji działań prorozwojowych, szczególnie na poziomie ogólnego sposobu postępowania, z którego wynikają konkretne decyzje.

2.1 SŁABNĄCA AUTONOMIA FINANSOWA ŁÓDZI

Autonomia finansowa miasta wyznacza swobodę kreowania działań prorozwojowych, które są istotą strategii jego rozwoju. Rosnąca autonomia finansowa oznacza, że miasto ma coraz większe możliwości kreowania kierunku swojego rozwoju, a słabnąca autonomia finansowa oznacza, że te możliwości są coraz bardziej ograniczone. W przypadku Łodzi (oraz większości innych polskich miast) mamy do czynienia z drugą sytuacją.

Dochody własne Łodzi w 2011 roku stanowiły 68% budżetu miasta. W 2020 roku było to już 59%. W tym samym czasie udział dotacji wzrósł z 12% do 26%, a udział subwencji spadł z 19% do 15%.

Niepokojąca jest tendencja spadku udziału dochodów własnych bez PIT i CIT w dochodach ogółem, których stawek nie wyznacza samorząd terytorialny lecz rząd. Udział ten w ciągu 5 lat zmalał z prawie 40% do 34%. W Poznaniu tendencja była podobna, a we Wrocławiu ten spadek był jeszcze większy (z 47% w 2014 roku do 35% w 2019 roku).

Z punktu widzenia autonomii finansowej, warunki funkcjonowania miast w Polsce stale się pogarszają, pozostawiając coraz mniejszy margines swobody kształtowania własnych pomysłów na rozwój miast. Tym samym, coraz mniej przestrzeni pozostaje na inicjatywy realizowane w modelu współpracy z lokalnymi interesariuszami. Nie jest to zjawisko dotyczące jedynie polskich miast, ale w Polsce szczególnym problemem jest ograniczona publiczna debata nad kierunkami rozwoju finansowania zadań samorządów.

2.2 WYSOKIE POPARCIE SPOŁECZNE

Obserwatorzy i uczestnicy działań realizowanych w Łodzi wskazują wysokie poparcie społeczne dla Pani Prezydent jako czynnik, który może zniechęcać do włączania interesariuszy i mieszkańców w procesy współdecydowania. Jest to powtarzająca się opinia a nie czynnik obiektywny, którą najlepiej oddaje poniższy cytat z wywiadu z łódzkim dziennikarzem.



Uważam, że obecnie zarządzający Łodzią wpadli w pułapkę własnego sukcesu wyborczego, to znaczy wiadomo, że Pani Prezydent Zdanowska ma taki elektorat, że jeśli zdecyduje się jeszcze raz wystartować, to wygra w cuglach, nie ma tutaj o czym mówić. Ten sukces, wiara, lekkie zadufanie w sobie powodują, że moim zdaniem z roku na rok zarządzający i urzędnicy są dużo bardziej oderwani od rzeczywistości tego miasta i coraz bardziej skoncentrowani na takich działaniach promocyjnych, PR-owskich, trochę zewnętrznych, niż na rzeczywistej zmianie tego miasta.

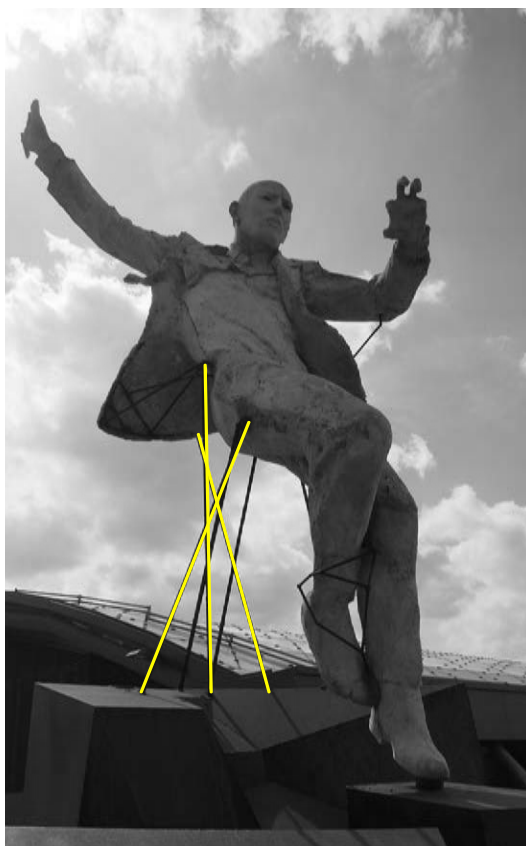


Cytat dość krytyczny, ale jednocześnie pokazujący ryzyko wiążące się z ostrożnością rządzących do angażowania się w bardziej odważne formuły działania i włączania mieszkańców we współpracę. Bowiernie myślenie charakterystyczne dla wielu polityków, w kategoriach horyzontu najbliższych wyborów i „słupków poparcia” może być tak samo motywujące, jak i zniechęcające.

2.3 POZORNOŚĆ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Krytyka konsultacji społecznych opiera się na dwóch zarzutach. Z jednej strony konsultacje odbywają się, a niekiedy nawet bywają zbyt intensywne, co praktycznie uniemożliwia bieżące śledzenie funkcjonowania miasta. Z drugiej strony są bardziej fasadą prawdziwych konsultacji niż produktywnym dialogiem z interesariuszami, którego celem jest doskonalenie wypracowanych rozwiązań.

Konsultacje społeczne w Łodzi przypominają teatr z teorii dramaturgii Ervinga Goffmana, który sprowadza życie do zarządzania wrażeniem a nie istotą. Łódzkie konsultacje wypełniają wymóg stawiany przed tą formą współpracy w aspekcie organizacji spotkań, prezentacji propozycji oraz dyskusji rozumianej jako wymiana opinii uczestników, które często przeradzają się w recenzje propozycji. Są jednak ubogie w ten aspekt dialogu, który obfituje w alternatywne, konstruktywne propozycje usprawnień oraz klarowną informację zwrotną. Są procesem ograniczonym do jednego etapu – właśnie spotkań konsultacyjnych. Brakuje informacji zwrotnej o dalszych krokach, a nawet o tym, czy



i ewentualnie w jakim stopniu są uwzględniane wnioski z konsultacji.

Wrażenie, jakie pozostawia taka forma konsultacji społecznych, sprowadza się do poczucia zlekceważenia i braku transparentności. Skoro nie wiadomo, czy głos interesariusza ma znaczenie, ani jakie jest to znaczenie, to trudno o motywację do uczestnictwa w tej formie udziału w zarządzaniu miastem.

Dowodem na pozorność konsultacji społecznych jest utrata ich podstawowej funkcji w oczach uczestniczących podmiotów. Niektóre organizacje biorące aktywny udział w konsultacjach nie uczestniczą w nich motywowane wpływem na miejskie polityki, ale z intencją pozyskania oraz wymiany informacji z innymi podmiotami funkcjonującymi w podobnym obszarze działania. Z ich punktu widzenia jest to raczej forma wymiany informacji niż współtworzenia miasta.

Poważnym zarzutem wobec konsultacji społecznych jest ich wybiórczość. Podobno wiele istotnych z punktu widzenia Łódzian inicjatyw nie jest poddawanych konsultacjom społecznym a często wymienianym przykładem jest budowa nowej siedziby władz miasta.

2.4 SŁABOŚĆ OBYWATELSKA ŁÓDZIAN

Niewielki stopień uczestnictwa mieszkańców Łodzi oraz działających w mieście organizacji w zarządzaniu miastem nie wynika wyłącznie ze sposobu działania władz miasta, ale także z tego, że sami Łódzianie nie są zbyt aktywni oraz są słabo zorganizowani.

Nie istnieją żadne obiektywne bariery samoorganizacji mieszkańców Łodzi, którzy chcieliby zwiększyć swój wpływ na to, co dzieje się w mieście. A jednak często już ich poziom zainteresowania zagadnieniami miejskimi jest dalece niesatysfakcjonujący i wskazuje na pasywność obywatelską. W tym aspekcie wskazywano przykłady innych polskich metropolii, w których poziom samoorganizacji mieszkańców jest na wyższym poziomie.

Relatywnie wysoki udział Łódzian w głosowaniu nad projektami zgłaszanymi w ramach budżetu obywatelskiego wydaje się pokazywać inny obraz. Jest to jednak najbardziej pasywna forma uczestnictwa w decydowaniu o mieście, która nie dowodzi wysokiej aktywności wtedy, gdy pomysły trzeba wypracować, a jedynie wtedy, gdy zostają one zaproponowane w gotowej formie i poddane swoistej recenzji.

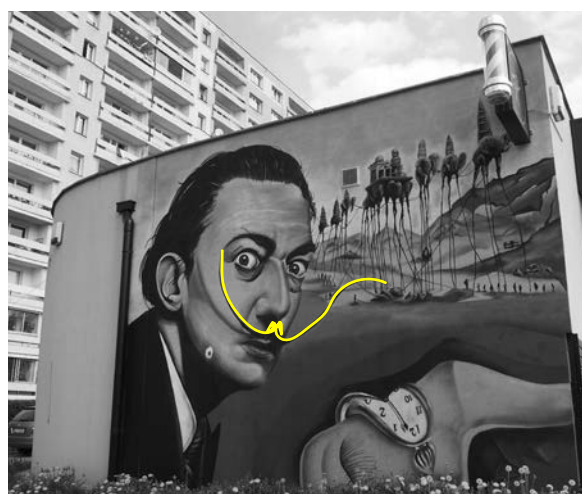
Zarzutem kierowanym w stronę władz miasta, ale również środowiska akademickiego oraz działających w mieście instytucji kultury i organizacji pozarządowych, jest to, że nie realizują na satysfakcjonującym poziomie działań edukacyjnych i aktywizujących, które pomogłyby podnieść poziom kapitału społecznego Łódzian. Nie można liczyć jedynie na niespieszny i spontaniczny proces warunkowany ogólnymi zmianami społeczno-kulturowymi, który jest z natury rzeczy zbyt powolny. Należy podejmować działania i proponować konkretne formy aktywności, aby obniżyć bariery uczestnictwa i zwiększać liczbę pozytywnych doświadczeń współpracy. Najskuteczniejszym sposobem zmiany zachowań są właśnie nowe, pozytywne doświadczenia, ale aby do nich doszło, mieszkańcy muszą otrzymać dopasowane do nich, zachęcające do działania bodźce.

2.5 PREMIOWANIE INWESTORÓW

Utrzymywanie dobrych relacji z inwestorami nie jest jedynie łódzką specyfiką. Problemem staje się to wtedy, gdy inne grupy interesariuszy mają wrażenie, że inwestorzy stanowią szczególnie hołubioną przez władze miasta grupę. Do najgorszej sytuacji dochodzi natomiast wtedy, gdy inni interesariusze wskazują, że współpraca miasta z inwestorami odbywa się ich kosztem.

Przykładem, który dotyczy wielu polskich miast, w tym Łodzi, jest uprzywilejowana (w mniemaniu innych interesariuszy) pozycja deweloperów, którzy działają w bardziej sprzyjających warunkach, pozwalających realizować także te przedsięwzięcia, które nie do końca służą lokalnej społeczności.

W pogarszających się warunkach finansowych funkcjonowania miast współpraca z inwestorami zyskuje na znaczeniu. Udział prywatnych inwestorów w kształtowaniu działań prorozwojowych powinien raczej się zwiększać, a nie zmniejszać. Dlatego zarzut o premiowaniu inwestorów powinien być interpretowany jako wezwanie do większej transparentności działań oraz uwzględnianie w większym stopniu kryterium dobra wspólnego przy realizacji tej współpracy, a nie jako postulat jej zaprzestania czy istotnego ograniczenia.



2.6 SŁABA POZYCJA ŚRODOWISKA AKADEMICKIEGO

Słaba pozycja społeczna i wynikająca z niej ograniczona rola środowiska akademickiego w Łodzi jest wskazywana jako czynnik specyficzny dla tego miasta. Z jednej strony wskazuje się na brak współpracy między licznymi uczelniami łódzkimi, które same nie potrafią zaprezentować się jako zwarte środowisko posiadające własny głos na temat miasta i dokonujących się w nim zmian. Z drugiej strony – na wyjątkowo niski status, jaki to środowisko zajmuje w ramach szeroko pojętej łódzkiej społeczności. Jest to o tyle niepokojące, że uczelnie wyższe są miejscem kształtowania eksperckiej myśli, która powinna stanowić naturalny punkt odniesienia brany pod uwagę w miejskich procesach decyzyjnych. Tymczasem nawet symboliczna rola rektorów łódzkich uczelni, mierzona ich ekspozycją podczas ważnych miejskich wydarzeń w Łodzi, ustępuje roli rektorów poznańskich czy wrocławskich w analogicznych wydarzeniach.

Szczególny kontrast stanowi relatywnie niska rola łódzkiego środowiska akademickiego z postulatami promowania Łodzi jako zagłębia dobrej edukacji, zapewniającej satysfakcjonujące perspektywy rozwoju. Wiarygodność oferty edukacyjnej Łodzi jest również mierzona rangą łódzkich uczelni mieście, które jest ich gospodarzem. Wydaje się, że mamy do czynienia z sytuacją, w której słaby głos łódzkich uczelni oraz brak samoorganizacji kształtują wizerunek słabego środowiska, z którym nie trzeba się liczyć. To z kolei może wpływać na niższą zdolność do przyciągania osób, które w przyszłości mogłyby być liderami środowisk wpływających na rozwój miasta.

2.7 SŁABA POZYCJA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Nawet organizacje pozarządowe, które współpracują z miastem, wskazują na słabą pozycję takich interesariuszy. Ten obraz nie jest jednoznaczny. Miasto bowiem realizuje wiele projektów we współpracy z NGO oraz tworzy wiele form współpracy. Wymieniane są takie organizacje jak Fundacja Fenomen, która ma istotny wpływ na działania Urzędu Miasta Łodzi, choć jak wskazywali badani, nie jest to wpływ o charakterze partnerskim i konsultacyjnym. W efekcie pozycja organizacji pozarządowych nie może być w pełni traktowana jako czynnik wspierający rozwój miasta w formule współtworzenia.

Zarzuty dotyczą braku systematycznego podejścia do współpracy z organizacjami pozarządowymi i jej punktowy charakter. Wynika to w znacznej mierze ze sposobu planowania i rozliczania budżetu miasta, a nie złej woli. Skutkiem jest to, że każdy rok budżetowy stanowi „nowe rozdanie” w relacjach Urzędu Miasta z NGO. Tymczasem wiele projektów wymaga stałego wsparcia przez dłuższy czas. Taki sposób zarządzania premiuje inicjatywy, które mogą być zrealizowane w konkretnym przedziale czasu i nie wymagają dalszego wsparcia.

„Punktowa” współpraca sprawia, że organizacje pozarządowe występują w roli „punktowych” pomysłodawców i realizatorów projektów, a nie partnerów władz miasta, którzy współkształtują całe polityki miejskie. Łatwiej jest bowiem mieć wpływ na pojedynczą inicjatywę niż na całą politykę miejską.

Do tego dochodzą doświadczenia organizacji, które twierdzą, że doradzanie i zgłaszanie pomysłów nie oznacza realnego wpływu, ponieważ nie uczestniczą one w późniejszych etapach procesu decyzyjnego i często nie otrzymują informacji zwrotnej o ich przebiegu.

Sposób rozliczenia projektów ograniczony do aspektu finansowego zdradza brak realnego zainteresowania rezultatami działań współpracujących organizacji, a to z kolei zniechęca do podejmowania współpracy. Oczywiście staje się, że ważniejszym celem jest poprawność formalna organizacji i rozliczenia realizacji projektu niż ocena rzeczywistych skutków społecznych przedsięwzięć. Szczególnie na tej płaszczyźnie dochodzi do rozbieżności między celami organizacji pozarządowych a celami Urzędu Miasta.

2.8 ZŁUDNOŚĆ BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Łódź jest jednym z miast-liderów budżetu obywatelskiego. Jednak, mimo niewątpliwego sukcesu tej formy uczestnictwa społeczności mieszkańców, są także głosy traktujące budżet obywatelski jako pozorną formę współpracy władz miasta z jego mieszkańcami.



Część inicjatyw realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego należy, zdaniem respondentów, do ewidentnych zadań miasta, które musiałyby być zrealizowane tak czy inaczej. Jeśli tak jest, to znaczy, że w budżecie obywatelskim może zabraknąć środków na prawdziwie oddolne inicjatywy mieszkańców, a to wypacza ideę budżetu obywatelskiego.

Innym zarzutem jest to, że budżet obywatelski nie jest narzędziem, które jest w stanie dotrzeć do mniej aktywnych mieszkańców, więc premiuje głos tych aktywnych, którzy są przekonani do tego, co już dzieje się w mieście. Pasywność jest zarzutem obustronnym, bo zarówno rządzący Łodzią mogliby intensywniej promować budżet obywatelski, jak i sami Łodzianie mogliby być jeszcze bardziej aktywni, zwłaszcza że głosowanie na opracowane przez innych inicjatywy, jest najprostszą formą aktywności obywatelskiej.

2.9 BRAK CIĄGŁOŚCI I SPÓJNOŚCI DZIAŁAŃ PROROZWOJOWYCH

Dobra współpraca wymaga przewidywalności partnerów. Tymczasem podmioty współpracujące i niewspółpracujące z Urzędem Miasta wskazują na nieciągłość procesów planowania i realizacji inicjatyw miejskich. Zdarzają się przypadki nagłego wprowadzania do dyskusji pomysłów projektów, które nie były wcześniej planowane. Brak decyzyjności urzędników niższego i średniego szczebla uniemożliwia płynną współpracę z miastem.

W miejscu postulowanych przez organizacje pozarządowe, stale funkcjonujących, koordynowanych przez Urząd Miasta platform współpracy mamy nieciągłą współpracę projektową, obarczoną percepcją arbitralności decyzji Urzędu Miasta. „Rwane” procesy zarządcze oraz ich fragmenty widoczne dla współpracujących organizacji znacznie utrudniają zrozumienie sposobu postępowania władz miasta oraz konstruktywny dialog. Trudno grać w grę, w której znana jest jedynie część reguł.

Nieciągłość procesów decyzyjnych oraz form współpracy skutkuje brakiem przekonania, że w Łodzi realizowany jest systematyczny proces projektowania strategii i polityk miejskich, które są następnie operacjonalizowane w postaci wynikających z nich inicjatyw wdrożeniowych, a wszystko w celu spójnego i systematycznego rozwoju miasta.

2.10 SIŁA NIEFORMALNEGO WPŁYWU

Zarówno podmioty współpracujące, jak i niewspółpracujące z Urzędem Miasta wskazują na relatywnie większą siłę wpływu nieformalnego. Znajomość odpowiednich osób dysponujących mocą decyzyjną jest uznawana za największy zasób tych, którzy chcą mieć wpływ na miasto.

Siła nieformalnego wpływu opiera się na prymacie woli wpływowych jednostek nad sformalizowanym i usystematyzowanym procesem decyzyjnym. Jest to maksymalny rodzaj wpływu, jaki można osiągnąć w ramach obowiązującego prawa, podobny do skutecznego lobbingu. W praktyce polega on na możliwości przeforsowania pewnych pomysłów w drodze porozumienia z decyzyjnymi osobami, które są w stanie znacznie skrócić drogę od pomysłu do realizacji.

Efektem samego przekonania o znacznie większej skuteczności nieformalnego wpływu może być rosnąca niechęć do podejmowania współpracy w ramach sformalizowanych procesów, opartych na wspólnych dla wszystkich uczestników zasadach. To, co pozwala na większą sprawczość oraz sprawność w pewnych sytuacjach, może ją ograniczać w innych.

Nawet jeśli nieformalny wpływ ułatwia realizację cennych z rozwojowego punktu widzenia inicjatyw, to powinien on być wyjątkiem od reguły, którą winny stanowić formalne procesy decyzyjne oparte na profesjonalizmie kadry, transparentnych kryteriach decyzyjnych, dobrej komunikacji, a przede wszystkim wysokiej sprawności operacyjnej struktur urzędniczych.



3 CZYNNIKI SPRZYJAJĄCE WSPÓŁZARZĄDZANIU MIASTEM

Drugą grupę analizowanych czynników stanowią czynniki sprzyjające współzarządzaniu miastem. Praktycznie nie ma wśród nich czynników zewnętrznych a jedynie wypracowane i realizowane w Łodzi praktyki zarządcze. Można, co prawda, mówić o ogólnosiątkowym trendzie rosnącej współpracy i wykorzystywaniu przez miasta zasobów i kompetencji wielu podmiotów, ale w Łodzi widać minimalny wpływ tego trendu. Niemal wszystkie inkluzywne zmiany mają charakter wewnętrzny. Jeśli jakieś praktyki można spotkać w innych miastach, to są to przeważnie miasta polskie. Z jednej strony jest to racjonalne, bo pozwala na wyższą praktyczność stosowanych rozwiązań dopasowanych do lokalnych uwarunkowań. Z drugiej strony liczne dobre przykłady zagraniczne niemal nie są wykorzystywane jako inspiracje pozytywne zmian.

3.1 POZYCJA PANI PREZYDENT, POZYTYWNE POSTRZEGANIE ZMIAN W ŁODZI I ROSNĄCE ASPIRACJE ŁODZIAN

Powszechny obraz Łodzi to obraz miasta rozwijającego się. Pozytywne zmiany w Łodzi są dostrzegane nawet przez największych krytyków. Docenianie dynamiki rewitalizacji zabytków oraz fundamentalnych zmian w infrastrukturze miejskiej jest powszechne. W tym kontekście pozycja Pani Prezydent jest silna. Pozycja ta może być postrzegana jako czynnik ograniczający, ale może też być kluczowym stymulantem rozwoju miasta.

Rosną całkowite wydatki na mieszkańca miasta. W latach 2018–2020 wzrost ten wyniósł 31% i osiągnął w 2020 roku 7600 zł. Poziom wydatków inwestycyjnych na mieszkańca wzrósł jeszcze bardziej, bo o 69%. W stosunku do roku 2011 zwiększył się o 110%.

Mimo obiektywnych ograniczeń, Łódź rozwija się w sposób dostrzegalny dla każdego. Pozytywna trajektoria miasta może być odbierana jako motywator do angażowania się na rzecz dalszego rozwoju.



Co więcej, aspiracje Łodzian także wzrosły oraz wzbogaciły się o nowe oczekiwania. Szeroki dyskurs kulturowy nie pozostaje bez wpływu na aspiracje mieszkańców miasta, którzy oczekują, że będzie się ono rozwijało w sposób zrównoważony, z poszanowaniem dla środowiska naturalnego, że będzie nie tylko sprawne, ale także wygodne i tworzące warunki do wszechstronnego rozwoju mieszkańców.

Dość powszechne jest oczekiwanie nowych impulsów rozwojowych, bo aktualne są już niewystarczające. Respondenci często nie potrafili sprecyzować, jakich impulsów oczekują, ale wyraźnie mieli na myśli coś, co wyniesie Łódź na nowy, wyższy poziom. Mimo, że ten przykład nie był cytowany wprost, to takie nieprecyzyjne oczekiwania zdecydowanego skoku rozwojowego przypominają tzw. efekt Bilbao – polega on na spektakularnej zmianie w jednym aspekcie miasta, która pociąga za sobą pozytywne zmiany we wszystkich pozostałych obszarach jego funkcjonowania. Zmienić jeden element, ale taki, który zmieni wszystkie pozostałe.

3.2 KLAROWNE PRIORYTETY STRATEGICZNE MIASTA

Priorytety strategiczne miasta są klarowne a sama strategia zrozumiała. Nie jest to może warunek wystarczający do szerszej współpracy, ale jest to ważny warunek wstępny. Wbrew pozorom klarowna strategia nie jest oczywistością w świecie polskich samorządów.

Mimo że jest wiele głosów sceptycznych wobec możliwości realizacji koncepcji miasta współtworzonego, to sama idea wydaje się być powszechnie rozumiana. Krytyka jest dalszym etapem w procesie akceptacji niż rozumienie, więc łatwiej walczyć z krytyką niż z brakiem zrozumienia.

Samo miasto wskazuje w strategii rozwoju partnerów w realizacji poszczególnych polityk miejskich, np. wspólnoty mieszkaniowe, inwestorzy/deweloperzy oraz zarządzający zasobami mieszkaniowymi w przypadku polityki mieszkaniowej, partnerzy prywatni, zarządcy budynków gminnych i organizacje pozarządowe w polityce komunalnej, właściciele zabytków w polityce przestrzennej, NGO, Urząd Marszałkowski, instytucje międzynarodowe, uczelnie wyższe, placówki oświatowe, miejskie instytucje kultury, Łódzkie Centrum Filmowe, muzea, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Kuratorium Oświaty, Regionalna Organizacja Turystyczna i środowiska twórcze w polityce kulturalnej oraz równie długą listę partnerów w polityce społecznej.

Tak obszerny zestaw partnerów wskazuje na praktyczną świadomość Urzędu Miasta, że realizacja strategii bez szerokiego udziału interesariuszy jest niemożliwa. Mimo wyrażanego przez łódzkich dziennikarzy i przedstawicieli organizacji pozarządowych poczucia, że Urząd Miasta steruje każdym procesem zarządczym, strategia rozwoju miasta wyraźnie wskazuje na rozumienie wagi współpracy z interesariuszami.

3.3 ISTNIEJĄCE FORMY WSPÓŁPRACY

W Łodzi stworzono szereg form współpracy miasta z interesariuszami. Są nimi:

- opiniowanie propozycji w ramach konsultacji społecznych;
- opiniowanie i dyskusja w ramach ciał doradczych;
- współpraca w ramach rad (np. Rada Pożytku Publicznego), komisji (np. Komisja Dialogu Obywatelskiego), komitetów (np. Komitet Rewitalizacji) oraz zespołów roboczych (np. poświęconych polityce lokalowej miasta);
- zgłaszanie inicjatyw do Urzędu Miasta;
- organizacja wydarzeń informacyjnych i edukacyjnych;
- realizacja projektów zleconych przez miasto lub we współpracy z miastem.

Uczestnictwo w ramach tych form współpracy daje realny wpływ na działania Urzędu Miasta, nawet jeśli jest to bardziej wpływ pojedynczych organizacji niż całych sektorów. Wpływ ten jednak nie wynika z samej obecności w ciałach opiniujących lub doradczych, ale z czynników indywidualnych, co prezentuje poniższa wypowiedź przedstawiciela organizacji współpracującej z miastem:

Generalnie my jako organizacje pozarządowe mamy nikły wpływ na organizację budżetu, a tym samym na wypowiadanie się na temat zadań, które realizujemy na rzecz miasta, co jest oczywiście negatywne. Jedynie charyzma osób, które funkcjonują w tych organizacjach, czyli jednostek tak naprawdę, nie organizacji, powoduje że ktoś potrafi tupnąć nogą, to coś będzie zrobione. Ale nie ma podejścia systemowego i podejścia, które byłoby gwarantowane, do organizacji pozarządowych jako działań długoterminowych.

Mimo to, nikt z przedstawicieli organizacji współpracujących z miastem nie neguje tego, że droga do proponowania własnych pomysłów na miasto jest otwarta.

3.4 AKTYWNOŚĆ ŁÓDZIAN W RAMACH BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Budżet obywatelski Łodzi znajduje się zarówno wśród inhibitorów współpracy, jak i czynników jej sprzyjających. Sama idea budżetu obywatelskiego jest niewątpliwie cenna i często stanowi pierwszą formę aktywizacji obywatelskiej mieszkańców. Służy

więc jako podstawowy instrument edukacji obywatelskiej przez praktyczne działanie. Łódź, z budżetem obywatelskim w wysokości 50 mln złotych w 2019 roku, jest jednym z liderów tej formy zaangażowania mieszkańców miast w Polsce. Wśród analizowanych miast nie ma sobie równych pod względem liczby realizowanych projektów (ponad 260 przed pandemią koronawirusa), a szczególnie projektów osiedlowych oraz odsetka głosujących na projekty mieszkańców (24% w 2019 roku). Tylko Katowice osiągnęły wyższą wielkość budżetu obywatelskiego na mieszkańca.

Mimo wszelkich zastrzeżeń, budżet obywatelski Łodzi jest sukcesem zarówno Urzędu Miasta, jak i mieszkańców. Jego dalszy rozwój mógłby polegać na wpisywaniu projektów mieszkańców w miejską politykę przestrzenną i inwestycyjną oraz włączanie ich w edukacyjny proces poznawania zasad funkcjonowania polityki finansowej samorządu, co skutkowałoby większą odpowiedzialnością w decyzjach i zwiększało wartość konsultacji.

Budżet obywatelski mógłby pomóc stopniowo zmieniać rolę mieszkańca z pozycji konkursowego recenzenta w świadomego finansowo i odpowiedzialnego gospodarza terenu. Wysoka akceptacja dla budżetu obywatelskiego wydaje się być dobrym punktem wyjścia do takiej transformacji.

3.5 PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE

Partnerstwo publiczno-prywatne jest sposobem na realizację zadań publicznych z użyciem kapitału prywatnego. Mogłoby być znakomitą sposobem na poszerzenie możliwości miasta bez poszerzania jego bazy budżetowej, gdyby nie powszechna w Polsce obawa przed nieprzewidywanymi konsekwencjami publiczno-prywatnej współpracy, które w połączeniu z odpowiedzialnością majątkową i karną urzędników, podnoszą ryzyko takiej współpracy.

Z tego powodu w całej Polsce podpisano jedynie 159 umów z zakresu PPP na łączną wartość brutto 8 313 239 451,03 zł. Według bazy umów publikowanych na stronie ppp.gov.pl, w miastach realizowane są pojedyncze umowy z zakresu PPP (jedna w Katowicach, po trzy w Poznaniu i Łodzi, cztery we Wrocławiu).

W Łodzi realizowane są dwie umowy w ramach PPP obejmujące uruchomienie i obsługę systemu Karty Mieszkańca i Karty Turysty dla Miasta Łodzi oraz drugi etap zaprojektowania, wybudowania i eksploatacji parkingów dla Miasta Łodzi.

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie realizacji projektów z wykorzystaniem formuły PPP sugerują, że nie jest to formuła pozwalająca na powszechne włączanie interesariuszy w procesy realizacji zadań publicznych w miastach ze względu na jej rzadkie stosowanie.

To jednak nie umniejsza jej potencjału, który w przypadku Łodzi obejmuje takie projekty jak:

- budowa Centrum Kreatywności i Nowych Technologii jako jedno z działań rewitalizacyjnych na obszarze Starego Rynku w Łodzi;
- rewitalizacja famułów fabrykanckich przy ul. Ogrodowej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego polegającego na zaprojektowaniu, wyremontowaniu oraz eksploatacji famułów fabrykanckich w Łodzi.

Podsumowując, można stwierdzić, że w pierwszym etapie projektu zidentyfikowano dziesięć czynników, które utrudniają zaprojektowanie i wdrożenie modelu Łodzi jako miasta współtworzonego przez wszystkie grupy interesariuszy oraz pięć czynników sprzyjających. Konsekwencją każdego z czynników są wyzwania, jakie należy uwzględnić w modelu miasta współtworzonego. Są one przeszkodami bądź stymulantami na drodze do osiągnięcia współtworzenia miasta i współzarządzania nim w praktyce. Są także wytycznymi do identyfikacji najpierw formuł zmian, a następnie propozycji całościowego rozwiązania w modelu zarządzania Łodzią w zgodzie z ideą współtworzenia.

W efekcie poniższa tabela odnosi zidentyfikowane inhibitory do wyzwań jakie winny być zaadresowane przez nową formułę zarządzania Łodzią – tabela 1.

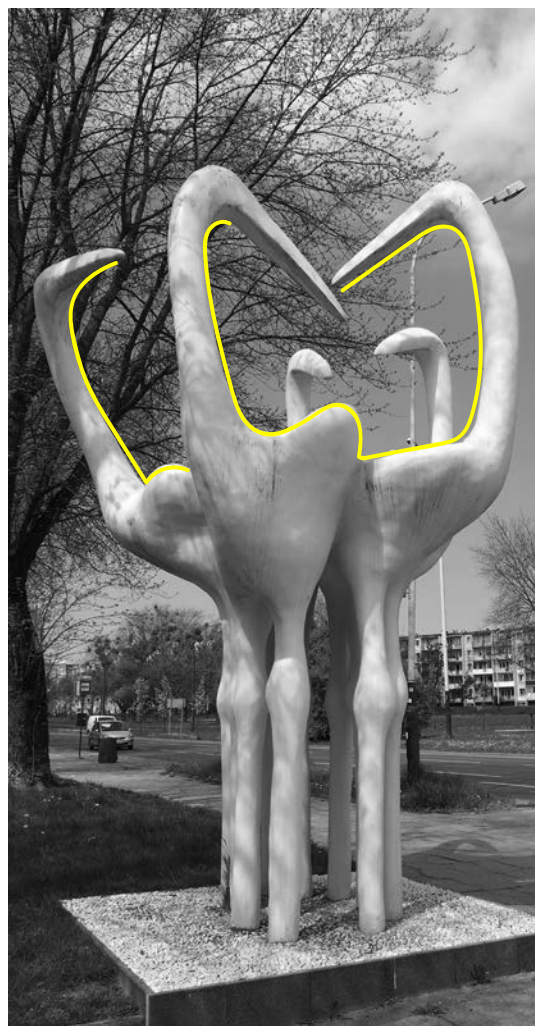
Tabela 1. Czynniki ograniczające współzarządzanie a wytyczne dla nowego modelu zarządzania miastem

Czynniki ograniczające współzarządzanie Łodzią	Wyzwania dla nowego modelu miasta
Słabnąca autonomia finansowa Łodzi	Model nie może być oparty wyłącznie na finansowaniu ze środków budżetu miasta
Wysokie poparcie społeczne	Model nie ma stanowić konkurencji dla działań władz miasta, lecz je wzmacniać w planowaniu i prowadzeniu działań prorozwojowych przez wykorzystanie zasobów i kompetencji interesariuszy Łodzi
Pozorność konsultacji społecznych	Proponowany model powinien umożliwiać przede wszystkim aktywne rozwiązywanie problemów i dokonywanie realnych zmian
Słabość obywatelska Łódzian	Model powinien aktywizować Łódzian i zachęcać ich do współpracy
Premiowanie inwestorów	Model powinien uwzględniać dobro wielu grup społecznych i interesariuszy
Słaba pozycja środowiska akademickiego	Model powinien aktywizować środowisko akademickie i zachęcać je do współpracy
Słaba pozycja organizacji pozarządowych	Model powinien wzmacniać organizacje pozarządowe i zapewniać im realny wpływ na miasto
Pozorność budżetu obywatelskiego	Model powinien proponować kolejne, obok budżetu obywatelskiego, formy zaangażowania Łódzian w sprawy miasta
Brak ciągłości i spójności działań prorozwojowych	Model powinien być wewnętrznie spójny oraz zapewniać rozwiązania pozwalające na osiągnięcie przejrzystości i ciągłości działań prorozwojowych
Siła nieformalnego wpływu	Model powinien upodmiotowić różne grupy interesariuszy, zwiększając ich sprawczość i siłę oddziaływania

Źródło: Opracowanie własne

Zidentyfikowane wyzwania mają charakter finansowy, polityczny, narzędziowy i motywacyjny. Wyzwania finansowe odnoszą się do zwiększania siły finansowej miasta i nieograniczania się do środków z oficjalnego budżetu. Trudno wyobrazić sobie wdrożenie idei miasta współzarządzanego przy braku alternatywnych źródeł finansowania przedsięwzięć prorozwajowych. W sytuacji słabnącej autonomii finansowej miasta sięganie po dodatkowe źródła finansowania, a nawet ich kreowanie od podstaw, jest jedynym wyjściem. Dodatkowym aspektem jest zwiększanie siły i sprawczości środowisk, które odniosą sukces na polu fundraisingu, dzięki czemu będą mogły skutecznie realizować swoje plany.

Wyzwanie polityczne polega na stworzeniu modelu, który nie będzie podważał wiodącej roli władz miasta w zarządzaniu nim, a w szczególności wybranej w demokratycznych wyborach Pani Prezydent. Idea współtworzenia polega na zaangażowaniu potencjału różnych grup interesariuszy w skoordynowany ze strategią miasta sposób, aby zwiększać jego możliwości rozwoju oraz odporność na liczne zagrożenia.



Wyzwania narzędziowe dotyczą konieczności wypracowania szeregu instrumentów, które pozwolą na skuteczne włączanie różnych grup interesariuszy w rozwiązywanie problemów miasta i wykorzystywanie szans rozwojowych. Muszą to być instrumenty pozwalające na konstruktywną współpracę wielu interesariuszy na rzecz dobra wspólnego. Model powinien uwzględniać zarówno już dostępne instrumenty, jak i te, które dobrze funkcjonują w różnych miastach na świecie.

Wyzwania motywacyjne odnoszą się do świadomości, że nie wystarczy stworzyć możliwość współpracy, aby ona się powiodła. Należy także wypracować szereg mechanizmów, które będą zwiększały motywację interesariuszy do udziału w pracy na rzecz miasta. Znana z amerykańskiej Doliny Krzemowej formuła „Zbuduj, a sami przyjdą” nie uwzględnia aspektu typowej dla natury ludzkiej inercji, która każe zostawiać sprawy ich naturalnemu biegowi. Diagnoza wykazała wiele poziomów demotywacji i braku samoorganizacji łódzkich środowisk, które nie ustaną w momencie stworzenia instrumentów wpływu. Dlatego należy uwzględnić mechanizmy motywacji i aktywizacji Łódzian.

Podobną logikę i procedurę zastosowano w odniesieniu do czynników mających pozytywny wpływ na adaptację bardziej rozwiniętego modelu budowania miasta w formule współtworzenia. Czynniki sprzyjające współzarządzaniu Łodzią wskazują na pewne zasoby i postawy, które należy wykorzystać do budowy modelu miasta współtworzonego. Wyzwaniem w tym wypadku jest skuteczne wykorzystanie istniejącego potencjału i obecnych rozwiązań. Wnioski zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Czynniki sprzyjające współzarządzaniu a wytyczne dla nowego modelu zarządzania miastem

Czynniki sprzyjające współzarządzaniu Łodzią	Wyzwania dla nowego modelu miasta
Pozytywne postrzeganie zmian w Łodzi i rosnące aspiracje Łódzian	Model powinien zapewniać przyjazne i niestawiające barier sposoby zaangażowania we współkreowanie miasta
Klarowne priorytety strategiczne miasta	Model powinien uwzględniać priorytety strategiczne miasta i zapewniać realizację strategii Łodzi
Istniejące formy współpracy	Model powinien uwzględniać istniejące formy współpracy Urzędu Miasta z interesariuszami
Aktywność Łódzian w ramach budżetu obywatelskiego	Model powinien wykorzystywać siłę zaangażowania Łódzian i proponować kolejne formy zaangażowania
Partnerstwo publiczno-prywatne	Model powinien uwzględniać współpracę wielu grup interesariuszy

Źródło: Opracowanie własne

Wymienione wyzwania mają charakter strategiczny, narzędziowy i motywacyjny. Wyzwanie strategiczne dotyczy dopasowania modelu do strategii miasta, a nawet zaprojektowania go w taki sposób, aby ułatwiał on jej realizację. Przedstawiona dalej propozycja obejmuje model współpracy w mieście, który może być uznany za kluczowy instrument skutecznego wdrożenia strategii rozwoju Łodzi.

Wyzwania narzędziowe kazały wykorzystać istniejące instrumenty współpracy, ale również zaproponować nowe, które tę współpracę zintensyfikują. Proponowane instrumenty powinny także zapewniać zaangażowanie wielu grup interesariuszy.

Wyzwania motywacyjne dotyczą kryteriów, jakie powinny spełniać instrumenty angażowania interesariuszy we współtworzenie miast. Powinny one być możliwie proste, nie stawiać nadmiernych barier, ale także pełnić rolę edukacyjną i transformacyjną, zapewniając coraz głębszy poziom rozumienia kwestii miejskich wśród interesariuszy, a co za tym idzie – coraz lepsze decyzje i coraz dojrzsze propozycje.

4 URZĄD MIASTA A JEGO INTERESARIUSZE – MOŻLIWE FORMY WSPÓŁPRACY

Identyfikacja stymulantów i barier rozwoju Łodzi w formule współtworzenia prowadzi w naturalny sposób do określenia możliwych form współpracy Urzędu Miasta z jego interesariuszami. Założenia nowej strategii Miasta Łodzi uzasadniają celowość współpracy wielu interesariuszy koniecznością tworzenia przewag konkurencyjnych, które decydują o rozwoju społeczno-gospodarczym miast. Nie można nie dostrzegać zależności między kapitałem społecznym, skłonnością do kształtowania silnych relacji w ramach miejskiej wspólnoty a zdolnością do współpracy na rzecz rozwoju miasta.

Rolą władzy publicznej jest stymulowanie współpracy oraz tworzenie do niej warunków przy jednoczesnym wyznaczaniu kierunków rozwoju całego miasta. Urząd miasta może więc inicjować działania, wspierać interesariuszy oraz umożliwiać realizację projektów. Interesariusze mogą tworzyć rozwiązania, realizować projekty lub głosować i opiniować pomysły zgłoszone przez innych. Realizowane projekty można podzielić na trzy kategorie:

- projekty strategiczne i te, które z mocy prawa wykonuje Urząd Miasta;
- projekty, które zyskują, gdy są realizowane w ramach partnerstwa Urzędu Miasta z interesariuszami;
- projekty, które zyskują, gdy są realizowane przez samych interesariuszy.

Każdemu rodzajowi projektów można przyporządkować określone formy współpracy Urzędu Miasta z interesariuszami jak na rysunku 2. Wszystkie wskazane rodzaje współpracy występują w Łodzi już dziś. Nie mają jednak tak usystematyzowanego charakteru, jak na schemacie. Główną zaletą tego lub podobnego modelu współpracy jest wprowadzenie jasnych zasad, które obowiązują wszystkich uczestników współzarządzania miastem. Obecny model, co pokazała analiza, jest zbyt płynny i nietransparentny, aby zapewnić wszystkim uczestnikom poczucie realnego wpływu na rozwój miasta. Nie wszystkie mechanizmy i reguły zarządzania są ujawnione.

Rysunek 2. Formy współpracy Urzędu Miasta z interesariuszami

		INTERESARIUSZE			
		Tworzą rozwiązania	Realizują	Opiniują/głosują	
URZĄD MIASTA	Inicjuje	UM inicjuje, konsultuje i realizuje kluczowe projekty miejskie	Interesariusze realizują kluczowe projekty miejskie inicjowane przez UM	UM inicjuje i realizuje projekty interesariuszy	Projekty strategiczne i te, które z mocy prawa wykonuje UM
	Wspiera	UM wspiera tworzenie rozwiązań przez interesariuszy	UM wspiera realizację projektów przez interesariuszy	UM wspiera realizację projektów przez interesariuszy	Projekty, które zyskują, gdy są realizowane w ramach partnerstwa UM z interesariuszami
	Umożliwia (nie przeszkadza)	UM umożliwia tworzenie rozwiązań przez interesariuszy	UM umożliwia realizację projektów przez interesariuszy	UM umożliwia realizację projektów interesariuszy	Projekty, które zyskują, gdy są realizowane przez interesariuszy

Źródło: Opracowanie własne

W zarządzaniu Łodzią odnajdujemy wiele problemów sektorowego podejścia do rozwoju, w tym:

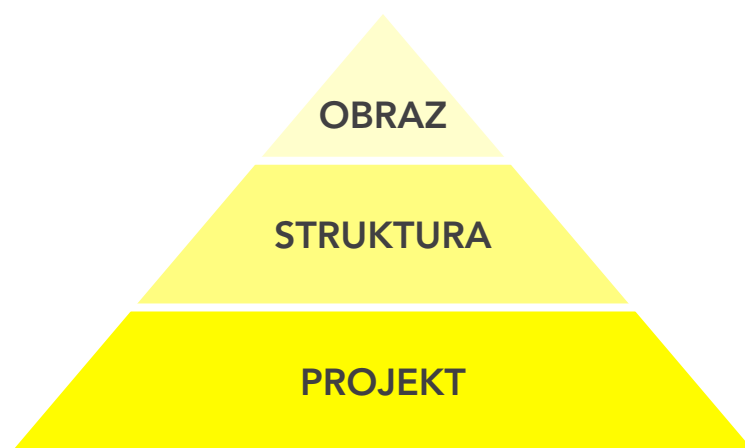
- niedostrzeganie/ignorowanie wzajemnych zależności między poszczególnymi obszarami funkcjonowania jednostki terytorialnej;
- prymat systemu administracji nad celami rozwoju i efektywnością polityki;
- brak koordynacji i integracji działań realizowanych przez różne podmioty;
- niechęć do współpracy z innymi interesariuszami.

Wśród innych czynników ograniczających współpracę prowadzącą do współzarządzania miastem można wymienić:

- łatwość nieuwzględniania głosu relatywnie pasywnej społeczności, szczególnie w warunkach silnej legitymacji społecznej dla władz miasta;
- fasadowość dialogu społecznego, opartego na rytuałach, a nie istocie dyskusji prowadzącej do doskonalenia pomysłów rozwojowych;
- organizacja forów konsultacyjno-doradczych jako przestrzeni wygłaszania opinii, a nie rozwiązywania problemów, co zachęca do nieproduktywnych form uczestnictwa opartego na modelu recenzenckim;
- brak ciągłości planistycznej oraz wynikająca z niej punktowość współpracy z interesariuszami, a więc także relacji, które uniemożliwiają prowadzenie ciągłego dialogu;
- przekonanie o tym, że źródłem skuteczności jest wola odpowiednich osób, która jest aktywowana w procesie nieformalnych relacji, a nie profesjonalny i sformalizowany proces decyzyjny;
- sceptycyzm wobec idei współtworzonego miasta, który podnosi próg determinacji oraz zmian niezbędnych do realnego wdrożenia tego modelu zarządzania Łodzią.

Biorąc powyższe pod uwagę, proces zarządzania miastem, w tym Łodzią, można opisać w trzech warstwach, które służą do nakreślania architektury organizacji. Warstwy te są przedstawione na poniższym rysunku.

Rysunek 3. Proces zarządzania miastem opisany warstwami architektury organizacji



Źródło: Jerzy S. Czarnecki, *W kierunku architektury organizacji*, Folia Oeconomica, Łódź, 2012

Obraz to warstwa, w której można obserwować realne działania i zmiany w mieście. Struktura to zbiór podmiotów, który te działania planują i wdrażają. Projekt to system formalnych i nieformalnych mechanizmów pozwalających zarządzać złożonością miasta, który jest kształtowany przez modele mentalne jego uczestników.

Gdy zmiany następują tylko w warstwie obrazu, czyli w widocznych działaniach, to projekt wzmacniany starymi modelami mentalnymi powróci do stanu wyjściowego, uniemożliwiając realne zmiany. Tak się dzieje, gdy wiodącym kryterium zarządzania są względy wizerunkowe. Nawet zmiany strukturalne w formalnym sposobie współpracy z interesariuszami nie będą wystarczające, jeśli projekt oparty na nieformalnych źródłach skuteczności oraz poczuciu obowiązywania niejawnych reguł pozostanie niezmieniony. Jedynie zmiana modeli mentalnych dotyczących istoty relacji między interesariuszami opartych na wzajemnym zaufaniu i poczuciu odpowiedzialności za dobro wspólne może zagwarantować rzeczywistą i trwałą zmianę. Takie podejście i logika stały się podstawą do opracowania propozycji nowej formuły zarządzania Łodzią zgodnej z ideą współpracy i współzarządzania Urzędu Miasta z interesariuszami.

5 WARTOŚĆ DOBREGO ZARZĄDZANIA A MODEL ŁODZI JAKO MIASTA WSPÓŁTWORZONEGO

Szukając lepszego od PKB miernika dobrostanu społeczeństwa, Królestwo Bhutanu zaproponowało światu alternatywną do niego koncepcję Narodowego Szczęścia Brutto. NSB składa się z czterech filarów, z których jednym jest dobre zarządzanie. Dobre zarządzanie jest uznawane za podstawę powodzenia wszystkich zamierzeń odnoszących się do poszczególnych obszarów rozwoju kraju. Bhutan, będąc królestwem, a więc państwem, w którym cała władza wydaje się spoczywać w rękach władcy, stawia na zarządzanie w duchu tzw. trzeciej drogi, którą jeden z teoretyków zdefiniował jako prowadzenie polityki przy udziale społeczeństwa, której celem jest dobre życie obywateli przy minimalnym użyciu przymusu. Według tego modelu państwo, zamiast być jedynym agentem zmiany, udostępnia zasoby i koordynuje działania innych podmiotów w sposób, który pozwala na włączanie interesariuszy i kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Dziedzina zarządzania obfituje w analizy wskazujące na wyższą efektywność przedsięwzięć, w których pracownicy mogą decydować o sposobie realizacji zadań, a efektywność ta dodatkowo rośnie, gdy mają wpływ na kształtowanie samych zadań. Poczucie sensu, wynikające z aktywnego rozumienia nie tylko logiki własnej pracy, ale także sposobu, w jaki ona przyczynia się do osiągnięcia celów całej organizacji, jest jednym z najważniejszych czynników satysfakcji z pracy.

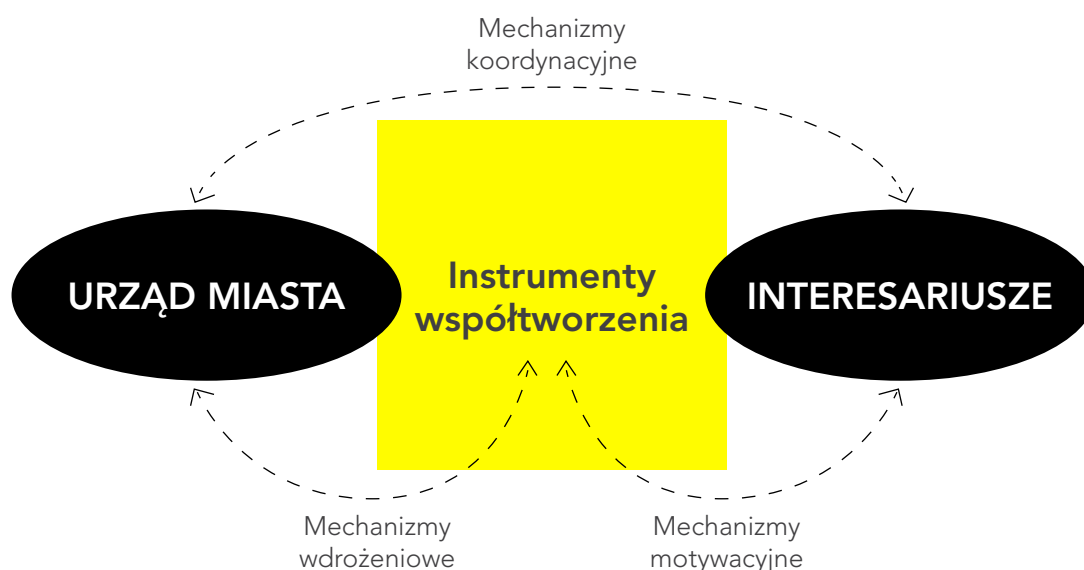
Miasta są niezwykle złożonymi organizmami kulturowymi, ekonomicznymi i społecznymi oraz przestrzeniami realizacji celów zamieszkujących je osób. Stwarzają możliwości, ale muszą też radzić sobie z wieloma wyzwaniami. Demokratyczne procesy wyboru władz miast pozwalają wyznaczać osoby, które cieszą się wystarczającym autorytetem i zaufaniem, aby określać kierunki ich rozwoju. Nie ma jednak władz miejskich

i administracji samorządowej, których wiedza, kompetencje i umiejętności przekraczałyby potencjał wszystkich mieszkańców i organizacji działających w zarządzanych przez nie miastach. Gdy władze miejskie starają się wypełniać rolę *spiritus movens* każdej polityki i każdej inicjatywy w jej ramach, to nieświadomie przyczyniają się do tworzenia podziału na ośrodek posiadający pełną moc decyzyjną i interesariuszy bez faktycznego udziału w decyzjach. W takim otoczeniu ci pierwsi nie są w stanie zmierzyć się z ogromem wyzwań, jakie stoją przed każdym miastem, a ci drudzy czują, że nie mają wiele do powiedzenia w mieście, które jest ich domem.

Model miasta współtworzonego i współzarządzanego ma prowadzić do wykorzystania jak największej liczby szans rozwojowych dzięki wykorzystaniu zbiorowej mądrości. Ale nie chodzi wyłącznie o ten praktyczny cel. Równie ważny jest cel symboliczny, tożsamościowy. Mieszkańcy miast, przedsiębiorcy, twórcy kultury, akademicy i aktywiści, którzy mają wpływ na zarządzanie nim, czują się jego gospodarzami i w większym stopniu się z nim utożsamiają. Mają poczucie sensu wynikającego z uczestnictwa w miejskich procesach rozwojowych, co prowadzi do poczucia satysfakcji, a może nawet, jeśli wierzyć Bhutańczykom, do szczęścia.

Skuteczny model nie powinien być zbyt skomplikowany. Ma być zrozumiały dla każdego zainteresowanego, a jego prostota ma zachęcać do poznania szczegółów. Kierując się tymi kryteriami, zaproponowano model składający się z trzech głównych elementów i trzech mechanizmów zaprezentowanych na poniższym rysunku. Taka podstawa modelu miasta zwraca uwagę nie tylko na głównych aktorów i zasoby, ale także na relacje między nimi, które powinny być wypełnione mechanizmami zapewniającymi skuteczność funkcjonowania struktury.

Rysunek 4. Nowa formuła zarządzania Łodzią jako miasta współtworzonego



Źródło: Opracowanie własne

Kluczowymi aktorami są Prezydent i Urząd Miasta Łodzi (wraz z całym aparatem administracji miasta) oraz różne grupy interesariuszy. Jako interesariusz jest traktowana każda jednostka oraz każdy podmiot, które są zainteresowane rozwojem Łodzi i które mają do zaoferowania zasoby i/lub kompetencje, które mogą w tym rozwoju pomóc. Lista potencjalnych interesariuszy jest celowo otwarta, ponieważ jednym z cech miasta współtworzonego powinna być otwartość na każdy rodzaj pozytywnego zaangażowania, niezależnie od jego źródła. Do ich grona z pewnością należy zaliczyć (ale nie ograniczyć do nich) przedstawicieli następujących środowisk:

- środowisko biznesu, w tym przedstawiciele przedsiębiorstw o znaczeniu ponadregionalnym, regionalnym, miejskim, ale również przedsiębiorstwa innowacyjne, tzw. start-upy, mały i średni biznes, firmy rodzinne i przedsiębiorcy będący ekspertami w swoich obszarach oraz instytucje otoczenia biznesu;
- środowisko akademickie, w tym przedstawiciele wszystkich szkół wyższych działających w Łodzi, instytutów naukowych i badawczych oraz instytucje współpracujące z tym środowiskiem;
- środowisko kultury, w tym wszystkie instytucje kultury, organizatorzy wydarzeń i animatorzy kultury, indywidualni twórcy oraz instytucje wspierające to środowisko;
- środowisko organizacji pozarządowych obejmujące różnorodne podmioty działające w niemal każdym obszarze życia miejskiego, które posiadają i rozwijają know-how w interesujących je zagadnieniach;
- środowiska lokalne, w tym podmioty organizujące lokalne społeczności dzielnicowe i osiedlowe, a także spontanicznie organizujące się wokół określonych spraw grupy mieszkańców;
- eksperci o różnych afiliacjach, którzy dysponują know-how w poszczególnych obszarach funkcjonowania miasta;
- łódzka diaspora krajowa i zagraniczna, która jest gotowa wspierać rozwój miasta dostępnymi jej zasobami i kompetencjami;
- jednostki samorządu terytorialnego tworzące obszar funkcjonalny miasta.



Instrumenty współtworzenia miasta obejmują istniejące oraz nowe narzędzia, które umożliwiają współpracę różnych podmiotów, nadają jej określone ramy i reguły działania. Miasto współtworzone potrzebuje bogatej sieci platform współpracy oraz zróżnicowanych instrumentów wspólnego kreowania rozwiązań, która jest zbiorem otwartym. Modele oparte na jednym ośrodku miejskim (najczęściej zwanym innowacyjnym lub kreatywnym hubem) ogniskującym większość inicjatyw podejmowanych wspólnie z reguły nie spełnia swojej roli. Centralizacja nie sprzyja współpracy, a szczególnie utrudnia współpracę lokalną, która wymaga działania w małej skali. Duże huby sprzyjają rozwiązywaniu dużych wyzwań o strategicznym znaczeniu dla miasta. Dlatego rekomendowany model jest modelem zdecentralizowanym i otwartym, mimo to nie wyklucza stworzenia dużego ośrodka współpracy interesariuszy nad kluczowymi dla rozwoju Łodzi inicjatywami. Zestaw proponowanych instrumentów jest zaprezentowany w dalszej części opracowania.

Proponowane elementy i formuły są połączone trzema mechanizmami:

- mechanizmy koordynacji łączące Urząd Miasta z interesariuszami sprzyjają realizacji działań w sposób skoordynowany, spójny i ukierunkowany na wspólne cele. Eliminują przypadkowość oraz brak transparentności;
- mechanizmy wdrożeniowe łączące Urząd Miasta z instrumentami współtworzenia zapewniają przepływ wygenerowanych dzięki nim pomysłów do decydentów, którzy powinni je uwzględniać w planach działań, a w przypadku inicjatyw realizowanych niezależnie od Urzędu Miasta, mechanizm ten zapewni mu wiedzę o oddolnie realizowanych pomysłach;
- mechanizmy motywacyjne łączące interesariuszy z instrumentami współtworzenia zapewniają ich zainteresowanie udziałem we wspólnym kreowaniu miasta oraz usuwają bariery stojące na drodze do aktywnego zaangażowania.

Poszczególne rozwiązania omówione są w kolejnych punktach opracowania wraz z ich praktyczną aplikacją.

5.1 MECHANIZMY KOORDYNACJI WSPÓŁPRACY URZĘDU MIASTA Z INTERESARIUSZAMI

Analiza czynników utrudniających współpracę w Łodzi pozwoliła na identyfikację wielu wyzwań w tym obszarze. Szczególnie istotnym wyzwaniem jest pozorność stosowania pewnych instrumentów, która nie pozwala wykorzystać ich potencjału jako narzędzi wspólnego rozwiązywania problemów i określania szans rozwojowych.

Bez wprowadzenia nowych mechanizmów koordynacji współpracy Urzędu Miasta z interesariuszami, trudno będzie znacząco zwiększyć skalę współzarządzania miastem. Rekomendowane jest zatem wprowadzenie mechanizmów koordynacji współpracy miasta z interesariuszami, które uzależnią rodzaj współpracy od charakteru projektu. Przykładowy sposób uporządkowania tej współpracy zawiera schemat zaprezentowany w podsumowaniu poprzedniej części projektu powtórzony poniżej (rysunek 5).

Rysunek 5. Urząd Miasta a interesariusze – zadania i mechanizmy koordynacji współpracy

		INTERESARIUSZE			
		Tworzą rozwiązania	Realizują	Opiniują/głosują	
URZĄD MIASTA	Inicjuje	UM inicjuje, konsultuje i realizuje kluczowe projekty miejskie	Interesariusze realizują kluczowe projekty miejskie inicjowane przez UM	UM inicjuje i realizuje projekty interesariuszy	Projekty strategiczne i te, które z mocy prawa wykonuje UM
	Wspiera	UM wspiera tworzenie rozwiązań przez interesariuszy	UM wspiera realizację projektów przez interesariuszy	UM wspiera realizację projektów przez interesariuszy	Projekty, które zyskują, gdy są realizowane w ramach partnerstwa UM z interesariuszami
	Umożliwia (nie przeszkadza)	UM umożliwia tworzenie rozwiązań przez interesariuszy	UM umożliwia realizację projektów przez interesariuszy	UM umożliwia realizację projektów interesariuszy	Projekty, które zyskują, gdy są realizowane przez interesariuszy

Źródło: Opracowanie własne

Projekty strategiczne i te, które z mocy prawa wykonuje Urząd Miasta oraz jego instytucje, są inicjowane przez Urząd Miasta, który wyznacza adekwatną do ich specyfiki rolę interesariuszy. Mogą oni służyć pomocą na etapie wypracowywania rozwiązania, wdrażać w praktyce wypracowane pomysły lub je opiniować. Głównym koordynatorem projektu pozostaje Urząd Miasta. Przykładem takich projektów mogą być duże inwestycje infrastrukturalne, istotne zmiany urbanistyczne, inicjatywy w zakresie mobilności miejskiej lub inne dotyczące systemowego rozwiązania określonego problemu.

Projekty, które zyskują, gdy są realizowane w ramach partnerstwa Urzędu Miasta z interesariuszami, mogą, ale nie muszą, być inicjowane przez Urząd Miasta. Może on przyjąć rolę wspierającego ich realizację koordynatora, który zapewnia właściwe warunki do ich realizacji. Przykładem działań inicjowanych przez UM a realizowanych przez interesariuszy są projekty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przykładem działań wspieranych przez Urząd Miasta są różne inicjatywy kulturalne i społeczne podejmowane przez organizacje pozarządowe w porozumieniu z miastem.

Projekty, które zyskują, gdy są realizowane przez interesariuszy, powinny być realizowane przez nich samych, a Urząd Miasta powinien jedynie weryfikować ich zasadność w świetle przyjętej strategii rozwoju miasta oraz usuwać ewentualne bariery o charakterze administracyjnym. Przykładem takich projektów może być wiele inicjatyw lokalnych.

Nie należy przy tym nie doceniać tzw. miękkiego aspektu dobrej koordynacji współpracy, który potrafi determinować jej poziom. Można wskazać następujące determinanty rozwoju współpracy rysunek 6.

Rysunek 6. Determinanty rozwoju współpracy Urzędu Miasta z interesariuszami Łodzi



Źródło: Opracowanie własne

Wskazane na schemacie czynniki mają szczególne znaczenie w świetle diagnozy pierwszego etapu, która wykazała deficyty wielu z nich, widoczny na przykład w konsultacjach społecznych. Recenzje w miejsce kooperacji, ograniczone zaufanie wynikające z dominacji jednego z partnerów, niski poziom komunikacji i wymiany informacji po zakończeniu konsultacji ograniczają potencjał tego narzędzia w budowaniu miasta współzarządzanego. Dobre zarządzanie nie składa się wyłącznie ze struktur i procesów. Postawy, intencje i sposoby ich manifestacji mają nie mniejsze znaczenie.

Urząd Miasta jest odpowiedzialny za tworzenie ram partycypacji obywatelskiej, ale sami obywatele także powinni włożyć wysiłek w poznanie tych ram oraz rządzących nimi reguł, aby zrozumieć, jak swoimi propozycjami mogą się w nie wpasować. Koordynacja współpracy jest mechanizmem dwutorowym i obie strony mają do odegrania istotną rolę. Aktywność jednej i pasywność drugiej jest przepisem na porażkę.

5.2 MECHANIZMY WDROŻENIOWE

Mechanizmy wdrożeniowe łączące Urząd Miasta Łodzi z instrumentami współtworzenia mają zapewnić racjonalność pracy wykonanej za ich pośrednictwem w kontekście celów i priorytetów miasta wyrażonych w jego strategii rozwoju i planach. Urząd Miasta powinien nie tylko wiedzieć o inicjatywach podejmowanych przez interesariuszy, ale także uwzględniać je w planowanych i bieżących działaniach. Wypracowywane rozwiązania mają służyć lepszemu zarządzaniu miastem, a nie angażowaniu Łódzian do pracy, która nie ma praktycznego znaczenia.

Mechanizmy wdrożeniowe mają pozwolić uniknąć pułapki niechęci do rozwiązań, których autorem jest ktoś inny, co z reguły prowadzi do ich lekceważenia. Inne zagrożenia obejmują percepcję lepszych i gorszych inicjatyw oraz izolowanie interesariuszy, którzy nie znają mechanizmów funkcjonowania administracji samorządowej.

Skuteczne mechanizmy wdrażania pomysłów interesariuszy powinny mieć charakter odgórny i oddolny. Ścieżka odgórna polega na wyznaczaniu przez Urząd Miasta Łodzi problemów, do rozwiązania których potrzebuje zaangażowania interesariuszy. Ścieżka oddolna polega na określaniu przez interesariuszy problemów i proponowaniu rozwiązań, które Urząd Miasta włącza do rozważanych propozycji działań. Interesariusze (jako pomysłodawcy) są uczestnikami tego procesu od początku do końca i mogą brać udział we wszystkich etapach formalnego dialogu i akceptacji. Podobnie jak w Barcelonie (informacja poniżej) powinna istnieć klarowna ścieżka komunikacji i zgłaszania pomysłów Urzędowi Miasta tam, gdzie jest wymagane jego działanie.

Mechanizmy wdrożeniowe powinny obejmować:

- stałe procedury wymiany informacji i koordynacji działań między Urzędem Miasta i interesariuszami;
- procedury przedkładania inicjatyw Urzędowi Miasta;
- uwzględnianie zgłoszonych inicjatyw w planach Urzędu Miasta;
- procedury akceptacji, modyfikacji, wstrzymania lub rezygnacji z wdrożenia inicjatyw interesariuszy;
- kanały i formy przekazywania informacji zwrotnej do pomysłodawców.

ZGŁASZANIE INICJATYW INTERESARIUSZY URZĘDOWI MIASTA W BARCELONIE



Barcelona wdrożyła praktyczne mechanizmy zgłaszania inicjatyw, które zapewniają skuteczność komunikacji interesariuszy z Urzędem Miasta oraz obligują go do ich uwzględniania.

Wystarczy troje obywateli lub organizacja do zgłoszenia nowej inicjatywy miejskiej. Zgłoszenia można dokonać osobiście w biurze obsługi obywateli lub elektronicznie za pośrednictwem miejskiej platformy partycypacyjnej decidim.barcelona. Od momentu zgłoszenia Rada Miejska ma miesiąc na poddanie inicjatywy pod głosowanie, które trwa do dwóch miesięcy. Głos może oddać każdy mieszkaniec Barcelony w wieku powyżej 16 lat, który mieszka na terenie objętym oddziaływaniem zgłoszonego pomysłu. Podpisy są zbierane i weryfikowane przez specjalnie powołane osoby. Do dalszego procedowania sprawy potrzebna jest określona liczba podpisów w zależności

od przedmiotu zgłoszenia.

Barcelona wypracowała precyzyjne mechanizmy koordynacji, które zobowiązują Urząd Miasta do określonego działania w zależności od rodzaju zgłoszenia. Pełną listę mechanizmów zawiera poniższa tabela.

Przedmiot zgłoszenia	Potencjalny rezultat
Włączenie punktu do agendy posiedzenia Rady Miejskiej lub Osiedlowej	Debata odbywa się na kolejnej sesji Rady
Przeprowadzenie procesu partycypacyjnego	Proces partycypacyjny rozpoczyna się w ciągu maksymalnie 3 miesięcy
Przeprowadzenie publicznego wysłuchania	Wysłuchanie zostaje przeprowadzone w ciągu 30 dni
Powołanie nowego organu partycypacyjnego	Organ zostaje powołany
Aprobata lub modyfikacja miejskiej regulacji	Następuje rozpoczęcie procedur
Przeprowadzenie konsultacji społecznych	Konsultacje społeczne są zaakceptowane
Przeprowadzenie posiedzenia Rady Osiedlowej	Posiedzenie Rady Osiedlowej jest zwołane w ciągu 30 dni

Należy podkreślić, że Urząd Miasta Barcelony oferuje pomoc wszystkim inicjatorom w poprawnym wypełnieniu wniosku, pomaga w zbieraniu podpisów poprzez druk formularzy i wydawanie darmowych zezwoleń na ich zbieranie w miejscach publicznych, a nawet dofinansowuje wysiłek organizacyjny związany z ich zbieraniem.

Źródło: https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/2_en_organs_orgcc.pdf

Ważnym warunkiem realizacji mechanizmów wdrożeniowych jest odpowiednia postawa urzędników miejskich, którzy dostrzegą w rozszerzającej się partycypacji szansę, a nie zagrożenie.

5.3 INSTRUMENTY WSPÓŁTWORZENIA MIASTA

Instrumenty pozwalające na włączanie jak największej liczby interesariuszy w procesy zarządzania miastem są kluczowym komponentem modelu. Bez zestawu narzędzi zaprojektowanych do efektywnego kanalizowania energii i pomysłów interesariuszy pozostają jedynie deklaracje woli współpracy, za którymi łatwo ukryć brak realnego działania.

Ważna jest masa krytyczna instrumentów, aby nie powstało wrażenie, że miasto jest zainteresowane pozorowaniem zmiany. Wiele różnorodnych instrumentów potwierdzi, że miasto poważnie traktuje własną strategię i zależy mu na włączeniu interesariuszy w procesy zarządcze. Miasta, które poważnie traktują procesy współtworzenia, oferują wiele zróżnicowanych instrumentów zaangażowania.



Proponowane instrumenty powinny zapewnić możliwie największą atrakcyjność dla różnych interesariuszy oraz możliwość udziału w pracy nad różnymi zagadnieniami. Dlatego narzędzia są zróżnicowane ze względu na pojemność tematyczną, umiejscowienie w tkance miasta (centralne i lokalne), sposób uczestnictwa (osobisty lub za pomocą instrumentów cyfrowych) oraz rodzaj interesariuszy, do których mogą zostać skierowane. Większość narzędzi jest elastyczna i daje się kształtować w zależności od celu, do jakiego zostają powołane. Można, na przykład, dowolnie poszerzać i ograniczać ich pojemność tematyczną i zasięg oddziaływania. Prezentowane narzędzia należy traktować jako listę możliwości bez wskazania kontekstu ich zastosowania.

W Łodzi funkcjonują pewne instrumenty włączające interesariuszy w procesy zarządcze, np. konsultacje społeczne, budżet obywatelski, partnerstwo publiczno-prywatne oraz różne rady i ciała doradczo-konsultacyjne. Niektóre problemy są rozwiązywane w formule warsztatowej, której uczestnikami są zarówno urzędnicy, jak i wybrani interesariusze. Analiza wykonana w pierwszym etapie projektu wykazała pewne praktyczne problemy funkcjonowania tych narzędzi, które wymagają rozwiązania, aby w pełni wykorzystać ich potencjał.

Najszerzej stosowaną formą udziału interesariuszy w działaniach miasta są konsultacje społeczne. Najczęściej zarzucano im, że są pozorowane, źle zorganizowane, premiujące krytykanctwo, nie zapewniają uczestnikom informacji zwrotnej i że odbywa się ich za dużo. Rysunek 7 przedstawia zestaw warunków poprawy jakości konsultacji społecznych, aby w pełni realizowały swoją domniemaną rolę. Dotyczą one sfery przygotowania i organizacji, przebiegu, motywacji, ale także korków i działań następujących po konsultacjach.

Rysunek 7. Warunki poprawy jakości konsultacji społecznych



Źródło: Opracowanie własne

Innym szeroko dyskutowanym instrumentem włączającym interesariusz w procesy zarządzania jest partnerstwo publiczno-prywatne, które jednak realizowane jest w ograniczonym zakresie. Wynika to z potencjalnych czy postrzeganych ryzyk, jakie wiążane są z realizacją projektów w tej formule. Główny problem partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest włączania interesariuszy do rozwiązania metodami polegającymi na tworzeniu zachęt. Prawdopodobnie najlepszą motywacją do realizacji kolejnych projektów w ramach PPP jest powodzenie obecnie realizowanych przedsięwzięć.

Aby zwiększyć prawdopodobieństwo ich sukcesu należy podjąć następujące działania:

- monitorowanie realizacji obecnych projektów;
- identyfikowanie problemów realizacyjnych oraz ich źródeł na wszystkich etapach planowania i realizacji projektów;
- planowanie rozwiązań problemów na adekwatnych etapach planowania projektów;
- wprowadzenie zmian do sposobu organizacji PPP;
- promocja dobrych praktyk.

Sesje robocze są obszarem, który silnie się rozwija i w ramach którego ciągle powstają nowe metody pracy. Wiele z nich pochodzi ze środowisk start-upów, które muszą wykonać jak najwięcej przy ograniczonych zasobach i w krótkim czasie. Niektóre z wykorzystywanych przez nie metod pracy są z sukcesami wdrażane w miastach.

Biorąc powyższe pod uwagę, podjęto próbę przygotowania listy instrumentów rekomendowanych do wdrożenia w Łodzi jako tych wspierających rozwój miasta w formule współtworzenia. Lista ta obejmuje:

- mobilny urząd i mobilny prezydent;
- miejska platforma współpracy interesariuszy (z dzielnicowymi i osiedlowymi gałęziami) służąca do dyskusji, zgłaszania problemów i proponowania rozwiązań;
- miejski hub innowacyjny;
- hackathony problemowe;
- tematyczne wydarzenia konferencyjno-warsztatowe poświęcone np. smart city, zielonemu rozwojowi, przyjaznej, cyfrowej i odpornej Łodzi itp.;
- stałe fora wymiany wiedzy i współpracy środowisk skupione wokół ważnych zagadnień, np. Łódź przyszłości, zdrowa Łódź, Łódź dobrej edukacji itp.;
- festiwale dzielnic, osiedli i wspólnot lokalnych;
- baza danych ekspertów;
- aplikacja z mapą miasta do oznaczania miejsc problematycznych oraz ich rozwiązań;
- dedykowane narzędzia dla określonych grup społecznych np. dzieci, studentów, seniorów.

5.3.1 MOBILNY URZĄD I MOBILNY PREZYDENT

Ideą mobilnego urzędu i mobilnego prezydenta jest „doprowadzenie” tych instytucji do mieszkańców tam, gdzie oni są i wtedy, kiedy mają czas. W każdej społeczności są osoby, które z własnej inicjatywy nie uczestniczą w życiu miasta i wymagają bezpośredniego dotarcia i kontaktu. Mobilny urząd sprowadza się do zaprojektowania platformy kontaktu z mieszkańcami lub wykupienia subskrypcji na jednej z istniejących platform. Kluczową kwestią jest, aby było to narzędzie służące do dialogu Urzędu Miasta z mieszkańcami, a nie portal ogłoszeniowy z aktualnościami. Celem mobilnego urzędu i mobilnego prezydenta jest być pod ręką i w gotowości do dialogu. W przypadku mobilnego prezydenta, celem jest skrócenie dystansu między władzami miasta a mieszkańcami, dzięki czemu przełamane zostają bariery bezosobowości władz i braku zaufania, a co za tym idzie – pojawia się szansa na wzajemne zrozumienie, któremu służy możliwość dialogu zastępująca jednostronną komunikację.

MOBILNY BURMISTRZ W OAKLAND

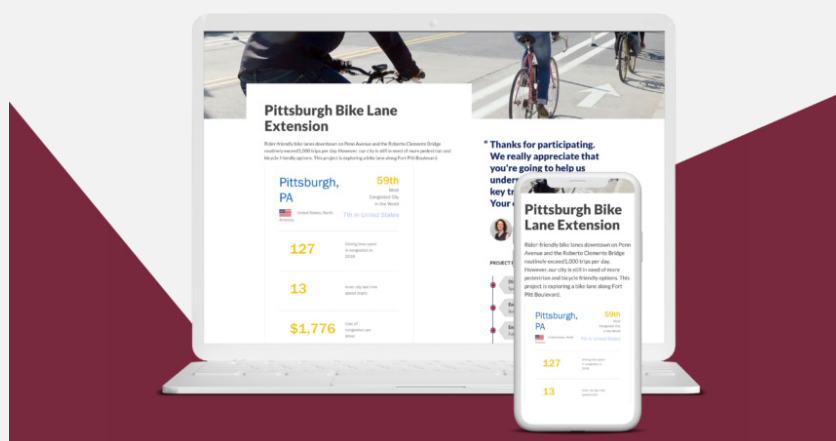


Burmistrz Oakland Libby Schaaf spotyka się z mieszkańcami miasta bezpośrednio w formie, która została nazwana „mobilny burmistrz”. Jest to seria odwiedzin Pani Burmistrz w poszczególnych dzielnicach Oakland w celu nawiązania osobistego kontaktu z ich mieszkańcami. Pani Burmistrz wysłuchuje opinii, trosk i skarg mieszkańców oraz przekazuje zarówno oficjalne informacje o zamierzeniach władz miasta, jak również dzieli się swoimi opiniami. Istotne jest to, że burmistrz Schaaf zawsze towarzyszą osoby z Urzędu Miasta, które zapisują opinie spotykanych mieszkańców i przesyłają je właściwym agendom i organizacjom. Jednak najważniejszym celem tej formy spotkań jest dotarcie do osób, które same nie interesują się polityką ani działaniem samorządu. Gdyby Pani Burmistrz nie dotarła do nich osobiście, większość z tych osób sama nigdy nie trafiłaby na żadne oficjalne wydarzenie Urzędu Miasta Oakland.

Źródło: <https://www.eastbaytimes.com/wp-content/uploads/2018/01/oak-l-mayor-0202.jpg?w=1024>

ZENCITY – PLATFORMA WSPÓŁPRACY Z MIESZKAŃCAMI

Zencity jest platformą rozwiązań do efektywnego zarządzania miastami w oparciu o zaawansowaną analizę danych. Jest to system integrujący dane z wszelkich źródeł komunikacji władz miasta z mieszkańcami. Pozwala na gromadzenie zarówno danych organicznych, jak i pochodzących z badań ankietowych. Dzięki znacznemu zasięgowi, pozwala na udział w procesach partycypacyjnych większej liczbie mieszkańców, w tym także tych, którzy nie biorą udziału w żadnej innej formie współzarządzania miastem. Zencity (po połączeniu z Civil Space) oferuje miastom narzędzie, które pozwala im nie tylko prowadzić konsultacje społeczne na szeroką skalę, ale także angażować duże grupy mieszkańców w procesy wypracowywania rozwiązań określonych problemów. Cyfryzacja tych procesów znacząco podnosi zasięg komunikacji i współpracy miasta z mieszkańcami, radykalnie zwiększając ich zaangażowanie i akceptację dla rozwiązań. Efektem finalnym jest stały rozwój postaw obywatelskich i kapitału społecznego.



Źródło: <https://zencity.io> i <https://civilspace.io>

5.3.2 MIEJSKA PLATFORMA WSPÓŁPRACY

Miejska platforma współpracy jest nieco innym sposobem uczestnictwa interesariuszy w życiu miasta. O ile mobilny urząd służy dialogowi mieszkańca z urzędem miasta, prowadzeniu konsultacji społecznych i ewentualnie rozwiązywaniu bieżących problemów, to platforma współpracy przewiduje aktywniejszą formę uczestnictwa użytkowników. Stanowi ona przeniesienie do świata cyfrowego fizycznego miejsca, w którym pracuje się wspólnie nad istotnymi dla miasta sprawami. Na platformie odbywają się warsztaty, hackathony, są prowadzone dyskusje i wystąpienia ekspertów. Jest to żywe forum dialogu i pracy na rzecz rozwoju miasta.

Istnieje możliwość połączenia funkcjonalności platformy opisanej jako mobilny urząd oraz platformy miejskiej współpracy. Należy jedynie rozważyć, czy funkcja bieżącego kontaktu z urzędem nie zdominuje żywego uczestnictwa we współtworzeniu miasta na tyle, że ta druga funkcja zostanie zmarginalizowana.

PLATFORMA WSPÓŁPRACY CIVOCRACY



Civocracy jest cyfrową platformą partycypacji obywatelskiej. Działa na podobnej zasadzie do platform crowdfundingowych, takich jak Kickstarter.com. Polega na gromadzeniu interesariuszy wokół konkretnego celu. Znakiem rozpoznawczym platformy jest jej celowość. Każde zaangażowanie jest ukierunkowane na rozwiązanie konkretnego problemu lub wymyślenie pomysłu na osiągnięcie konkretnego celu. Jest to idealne narzędzie do angażowania interesariuszy zarówno wokół celów krótko- i średnioterminowych (np. ceny biletów transportu miejskiego), jak i szczególnie trudnych celów długoterminowych (np. ochrona klimatu).

Aby nadać wagę poszczególnym problemom, na platformie funkcjonuje tzw. komitet sterujący składający się z przedstawicieli władz miasta najwyższego szczebla oraz wszystkich kluczowych instytucji z punktu widzenia określonego problemu. Platforma aktywnie pozyskuje uczestników procesu, który prowadzi do wypracowania rozwiązań i utrzymuje ich zaangażowanie, stosując zróżnicowane techniki aktywizacyjne.

Civocracy oferuje także pomiar każdego etapu procesu partycypacji, dzięki czemu jest możliwa analiza efektywności poszczególnych działań i usprawnianie partycypacji w przyszłości. Platforma jest otwartym narzędziem online, które jest dostępne w modelu subskrypcyjnym dla każdego zainteresowanego. Niestety w chwili pisania raportu nie jest dostępna wersja w języku polskim.

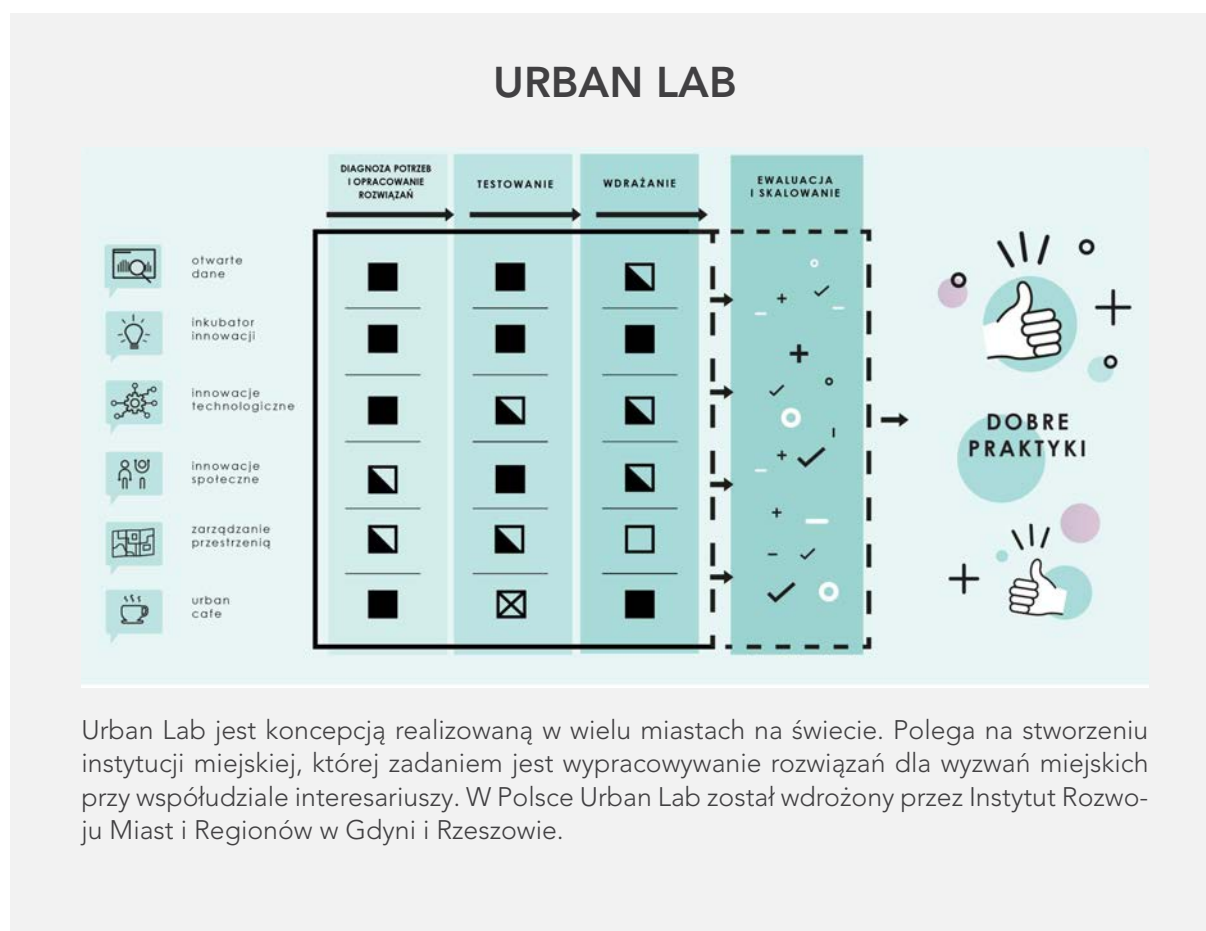
Źródło: <https://www.civocracy.com>

5.3.3 MIEJSKI HUB INNOWACYJNY

W wielu miastach świata funkcjonują huby innowacyjne, których zadaniem jest projektowanie przyszłości miast przez współpracę różnych interesariuszy. Są czymś w rodzaju soczewek skupiających narzędzia procesów innowacyjności i ukierunkowują ich wykorzystanie na wyzwania miast. Zrównoważony rozwój, inteligentne miasto, miasto cyfrowe, miasto odporne, innowacyjna mobilność miejska, miasto zeroemisyjne, innowacje społeczne to typowe zagadnienia, nad którymi pracuje się w takich ośrodkach.

Hub jest fizyczną przestrzenią, która często przybiera formę dedykowanego powyższym celom miejsca mającego swoją administrację i personel. Zadaniem hubu jest określanie agendy problemów do rozpatrzenia (często w porozumieniu z urzędem miasta), zapraszanie interesariuszy, a także organizacja i prowadzenie współpracy oraz analiza i dystrybucja wniosków.

Wiele hubów innowacyjnych zapewnia przyjazną przestrzeń do wspólnej pracy i dba o stymulujące warunki. Stąd typowe są w nich kawiarnie, miejsca do zabawy dla dzieci, strefy relaksu itp. Wyglądem bardziej przypominają słynny Google Campus niż biurowiec lub uniwersytet.



W pracy UL jest zaangażowanych pięć grup interesariuszy: sektor publiczny, sektor prywatny, mieszkańcy, instytucje naukowe i organizacje pozarządowe. Pilotażowe wdrożenia wskazują na to, że w polskich warunkach mieszkańcy angażują się indywidualnie lub za pośrednictwem organizacji, którym ufają jako swoim reprezentantom.

Zakres działania Urban Labu obejmuje: otwarte dane miejskie, inkubator innowacji miejskich, innowacje technologiczne, innowacje społeczne oraz zarządzanie przestrzenią miasta. Ten zestaw został uzupełniony o „urban cafe” działające w formule „filiżanka kawy za pomysły”. Kawiarnia miejska jako formuła angażowania interesariuszy okazała się szczególnie atrakcyjna i była podstawą organizacji wielu wydarzeń.

Urban Lab realizuje pełny proces innowacji miejskich od diagnozy potrzeb i opracowania rozwiązań przez ich testowanie, wdrażanie aż po ocenę i skalowanie. O ile Urban Laby działają na świecie zarówno jako fizyczne jak i cyfrowe przestrzenie, to ich istotą jest stworzenie fizycznej lokalizacji, gdzie różni interesariusze spotykają się osobiście i wspólnie rozwiązują problemy miasta. Udań wdrożenia tej koncepcji w Gdyni i Rzeszowie są dodatkową zachętą do stworzenia takiego miejsca także w Łodzi.

Źródło: <http://urbanlab.net>

5.3.4 HACKATHONY PROBLEMOWE

Hackathon jest techniką pracy nad określonym problemem, który jest formą crowdsource'ingu jako tzw. otwartej innowacyjności. Celem hackathonu jest wypracowanie, prototypowanie i wstępne przetestowanie rozwiązania problemu w zadanych ramach czasowych.

Hackathony nadają ramy oraz organizują proces, który prowadzi od określonego wyzwania do prezentacji rozwiązania lub nawet wyników testu prototypu. Jest to uniwersalne narzędzie do rozwiązywania dowolnego problemu, niezależnie od jego wagi i skali. Hackathony pozwalają na ukierunkowanie energii wielu interesariuszy na konkretny problem w efektywny sposób.

Hackathony miejskie są poświęcone zarówno problemom całych miast, jak i problemom lokalnym. Ponieważ hackathon jest narzędziem, którego łatwo się nauczyć, może być prowadzony przez wielu interesariuszy w niezależny sposób. Doświadczenia miast z hackathonami wskazują na dużą wagę koordynacji takich przedsięwzięć, aby zapewnić ich spójność, efektywność i nie dublować wysiłku, rozwiązując te same problemy w kilku miejscach w tym samym czasie.

HACK BELGIUM LABS



Hack Belgium Labs zajmuje się organizacją i prowadzeniem hackathonów wielkoskalowych, które wymagają udziału wielu uczestników. Są to hackathony poświęcone takim zagadnieniom jak dobrostan planety, polityka zdrowotna, ochrona oceanów itp. Organizacja zajmuje się pełnym procesem koordynacji, przygotowania merytorycznego i moderacji hackathonów w Belgii. Współpracuje m.in. z instytucjami międzynarodowymi, rządowymi i samorządowymi. Posiada szczególnie kompetencje w zarządzaniu współpracą wielu często specjalistycznych grup interesariuszy.

Źródło: <https://hackbelgiumlabs.be> i <https://www.hackerearth.com/community-hackathons/resources/e-books/guide-to-organize-hackathon/>

5.3.5 TEMATYCZNE WYDARZENIA KONFERENCYJNO-WARSZTATOWE

Duże wydarzenia konferencyjno-warsztatowe pozwalają zgromadzić nie tylko lokalnych, ale także krajowych i międzynarodowych ekspertów zajmujących się problematyką, która jest istotna z punktu widzenia rozwoju miasta. Zapewniają forum wymiany wiedzy i doświadczeń, które pozwala czerpać inspirację z dokonań innych miast i unikać błędów popełnionych przez innych. Są istotnym elementem internacjonalizacji współpracy na rzecz rozwoju miasta. Wiele wyzwań, przed jakimi stoją miasta, jest podobnych. Wszędzie na świecie rozpatruje się siedemnaście celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Świat zgromadził ogromną bazę pomysłów radzenia sobie ze współczesnymi wyzwaniami i takie wydarzenia są dobrą okazją do ich poznania.

Międzynarodowi eksperci nie są dostępni na co dzień. Ale można stworzyć okazję, która zapewni dostęp do ich wiedzy i doświadczeń od czasu do czasu. Konferencje i warsztaty mogą być uzupełnione o wizyty studyjne oraz rozmowy z użytkownikami wdrożonych rozwiązań, wzbogacając doświadczenie uczestników.

FAB CITY CONFERENCE

Fab City jest globalną inicjatywą działającą w formie sieci interesariuszy, której celem jest stworzenie lepszych miejsc do życia w miastach. Łączność, kultura, globalizacja i kreatywność oraz ich skalowanie w miastach stanowią kluczowe wyznaczniki działania sieci. Fab City dąży do wzmocnienia produktywności, odporności i otwartości miast.

Wśród wielu instrumentów realizacji misji fundacji ważną rolę pełnią tematyczne wydarzenia konferencyjno-warsztatowe, podczas których są omawiane wyzwania i projektowane rozwiązania problemów, których doświadczają miasta. Przykładem jest Fab City Conference w Montrealu z 2021 roku. Było to trzydniowe spotkanie zarówno międzynarodowych, jak i lokalnych ekspertów. W pierwszym dniu odbywały się spotkania decydentów (policymakers), a także ekspertów z obszaru projektowania, urbanistyki, cyfryzacji, inteligentnej produkcji oraz otwartej innowacyjności. Drugiego dnia odbywały się warsztaty tematyczne w mniejszych zespołach. Oprócz tego miasto Montreal zaplanowało wizyty terenowe, których celem była obserwacja lokalnych inicjatyw podejmowanych przez miasto-gospodarza imprezy.

Fab City stawia na wzajemne uczenie się, które może być realizowane tylko przy zaangażowaniu dużej grupy interesariuszy i ekspertów, którzy są połączeni w sieci wymiany wiedzy i doświadczeń. Konferencje tematyczne są ważnym instrumentem tego przedsięwzięcia.



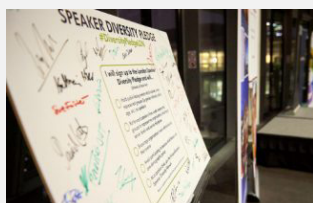
Źródło: <https://fab.city/events.html> i <https://summit.fabcity-montreal.quebec/conference/index.html>

5.3.6 STAŁE FORA WYMIANY WIEDZY I WSPÓŁPRACY

Współtworzenie miasta nie polega jedynie na „produkowaniu” nowych pomysłów. Potrzebne jest także „produkowanie” liderów i specjalistów, którzy są w stanie samodzielnie projektować miejskie polityki. Współczesne miasto potrzebuje instytucji edukacyjnej, która łącząc wiedzę, praktykę i doświadczenie współpracy, przygotowuje kompetentnych liderów miejskich – urzędników, aktywistów, innowatorów.

Stałe fora wymiany wiedzy i współpracy służą jako depozyty zgromadzonej wiedzy i doświadczeń oraz umożliwiają ich transfer pomiędzy interesariuszami. Są żywymi bazami dobrych praktyk, wzajemnego doradztwa i edukacji. Umożliwiają ekspercki networking i prowadzenie współpracy na profesjonalnym poziomie, który uzupełnia szeroki dialog wszystkich środowisk miejskich interesariuszy.

FUTURE OF LONDON



Future of London pomaga budować lepsze miasta dzięki udostępnianiu wiedzy, integrowaniu sieci interesariuszy Londynu oraz pełnienie roli lidera wymiany eksperckiej myśli w różnych dyscyplinach, organizacjach i sektorach. Jest strukturą sieciową skupiającą ponad 5000 praktyków zajmujących się m.in. regeneracją, mieszkalnictwem, infrastrukturą i rozwojem gospodarczym. Future of London pełni rolę hubu łączącego ludzi, centrum wiedzy i rozwoju zawodowego. Jednym z głównych celów, jakie sobie stawia, jest kształcenie kolejnego pokolenia liderów miast, którzy będą doskonale, multisektorowo przygotowani do pełnienia swoich ról.

Jest to połączenie uniwersytetu, instytutu badawczego, miejsca i organizatora wydarzeń oraz hubu innowacyjnego. FoL pełni także rolę aktywisty, który organizuje poparcie inicjatyw i lobbuje za ich wdrożeniem. Praktyczne podejście do problemów i wypracowywanie rozwiązań przez współpracę – oto co charakteryzuje sposób działania organizacji.

Źródło: <https://www.futureoflondon.org.uk>

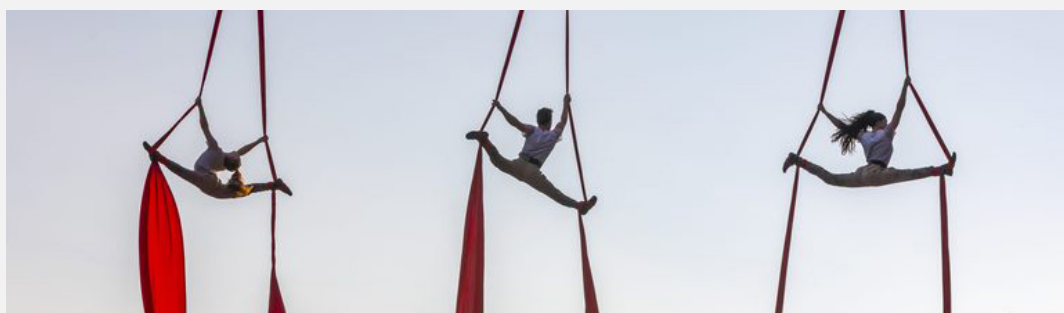
5.3.7 FESTIWALE DZIELNIC, OSIEDLI I WSPÓLNOT

Od integracji ludzi zależy to, czy możemy mówić o wspólnotach, czy jedynie o grupach mieszkańców. Miejskie festiwale dzielnic, osiedli i wspólnot mieszkaniowych sprzyjają nawiązywaniu żywego, bezpośredniego kontaktu między ludźmi, który z kolei służy lepszemu wzajemnemu zrozumieniu i zaufaniu. Lokalne festiwale miejskie pozwalają spotkać się w przyjaznej atmosferze, a przy okazji podzielić swoimi opiniami i pomysłami.

Atrakcyjność tych wydarzeń polega na ich piknikowej formie, która pozwala uczestnikom na wypoczynek i relaks oraz na uwzględnieniu potrzeb każdej grupy demograficznej. Taka forma sprzyja otwartości na dzielenie się pomysłami. Jak w każdej innej formie współpracy, ważna jest kontynuacja w postaci rejestracji zgłoszeń uczestników festiwalu, ich analizy i opracowania wniosków, które zostają przekazane odpowiednim instytucjom miejskim.

MONTREAL

Montreal jest miastem obfitującym w wydarzenia, których celem jest integracja mieszkańców i lokalnych wspólnot. Swoje festiwale mają poszczególne części miasta, a nawet ulice i podwórka. Zdecydowana większość imprez jest organizowanych z inicjatywy oddolnej, a miasto co najwyżej je dofinansowuje. Są to dobrze zorganizowane wydarzenia z ciekawym programem zróżnicowanych aktywności, których nieodłącznym elementem jest wymiana pomysłów na poprawę jakości życia w danym miejscu. Formy tej wymiany bywają bardzo kreatywne. Są to np. parkingi idei – tablice z doklejanymi karteczkami samoprzylepnymi, na których uczestnicy festiwali zapisują swoje pomysły. Organizatorzy imprez zbierają wszystkie pomysły, analizują je i przedstawiają mieszkańcom, którzy decydują, które pomysły warto zrealizować.



Większość wydarzeń, oprócz rozrywki i wymiany pomysłów, obejmuje pomoc słabszym, edukację, promocję ważnej sprawy oraz celebrację jakiejś okazji. Forma zabawy sprawia, że aktywizm zyskuje atrakcyjną twarz i przyciąga większą liczbę uczestników.

Źródło: <https://www.mtl.org/en/experience/montreal-summer-festival-guide> i <http://ndg.ca/en/information-for-ndg-residents/events-and-neighbourhood-festivals-in-ndg>

5.3.8 BAZA DANYCH EKSPERTÓW

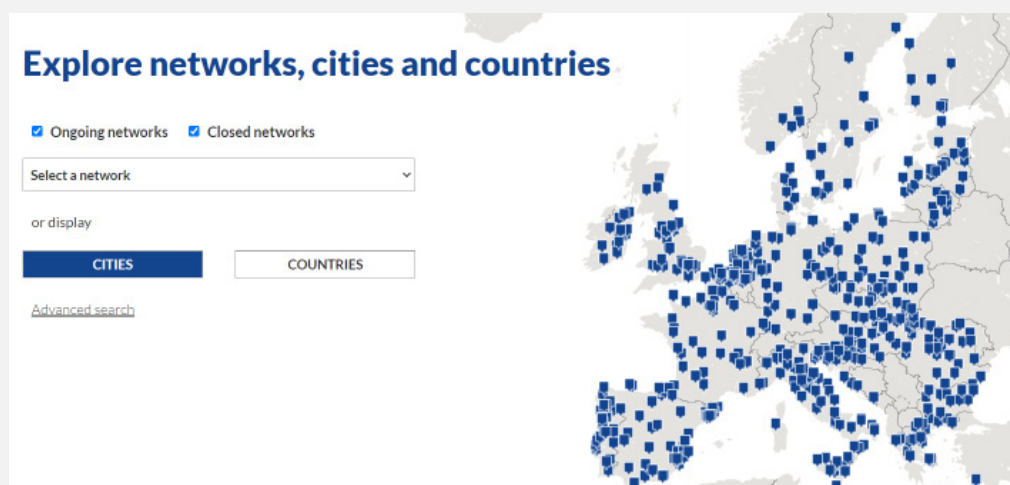
Baza ekspertów jest narzędziem pozwalającym na rekrutację najbardziej odpowiednich osób do pracy nad określonymi problemami miejskimi. Umożliwia uporządkowanie i skatalogowanie pod względem kompetencji i doświadczenia łódzkich ekspertów, ale także pozwala na włączanie do bazy ekspertów spoza miasta.

Baza danych ekspertów jest ważnym instrumentem wspierającym właściwe funkcjonowanie wcześniej omówionych instrumentów współpracy, które wymagają uwzględnienia eksperckiego głosu. Dobór ekspertów dokonywany ad hoc zawsze jest wyzwaniem z powodu braku pełnego przeglądu tego rynku oraz ograniczonej dostępności konkretnych osób. Baza danych jest stale rozwijanym zasobem, który ten problem rozwiązuje.

URBACT

UrbAct jest programem europejskim w ramach polityki spójności, którego celem jest współpraca na rzecz zintegrowanego i spójnego rozwoju miast. Program łączy miasta europejskie i zapewnia wymianę wiedzy i doświadczeń w celu kształtowania lepszych polityk lokalnych.

Jednym z instrumentów realizacji celów programu jest baza danych ekspertów w takich dziedzinach jak: aktywne włączanie interesariuszy, kultura i sztuka, zatrudnienie, kapitał ludzki i mobilność zawodowa, przedsiębiorczość, kwestie środowiskowe, zdrowie, regeneracja terenów miejskich, rozwój ekonomiczny i zarządzanie, badania, innowacje i ekonomia wiedzy, zrównoważone żywienie, mieszkanie i transport oraz strategiczne planowanie miejskie. Baza ekspertów obejmuje osoby dostępne w niemal każdym miejscu Europy, mówiące dowolnymi językami, o różnym poziomie i charakterze eksperckości. Ich zadaniem jest pomoc miejskim interesariuszom w lepszym zarządzaniu miastami i projektowaniu lepszych odpowiedzi na wyzwania.



Źródło: <https://urbact.eu/experts-list>

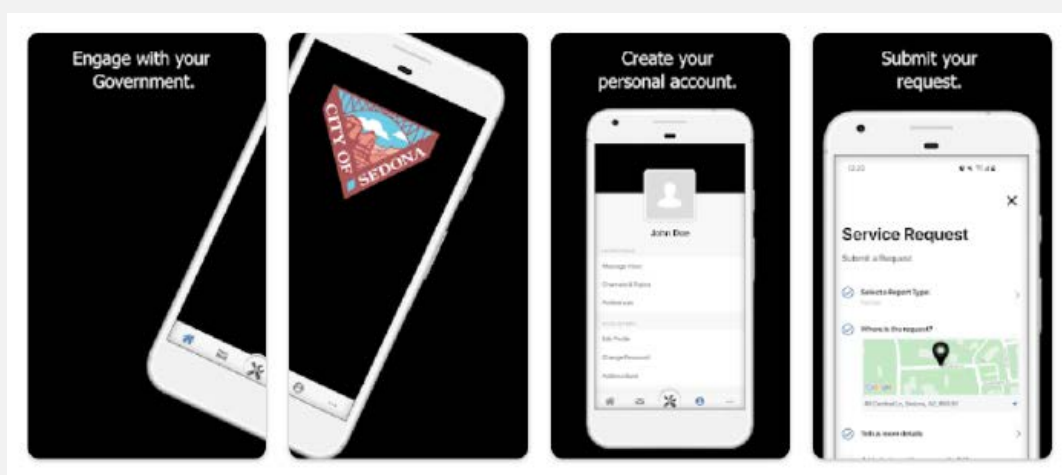
5.3.9 APLIKACJA Z MAPĄ MIASTA DO OZNACZANIA MIEJSC PROBLEMATYCZNYCH

Mieszkańcy miast są na co dzień zajęci i nie mają czasu na zgłaszanie incydentalnych zdarzeń i lokalnych problemów. Często nie wiedzą także, jak to zrobić. Aplikacja do zgłaszania problemów oraz sugestii ich rozwiązania jest prostym instrumentem, który pozwala pokonać powyższe bariery. Dziura w jezdni, spadający tynk, wandalizm, noto-rycznie spóźniające się autobusy, niewygodna przesiadka, brak oświetlenia to typowe problemy, które mogą być zgłaszane za jej pośrednictwem. Obok nich można także wносить sugestie dotyczące tego, co należy zrobić, aby problem został rozwiązany.

Z jednej strony aplikacja jest prostym, jednofunkcyjnym narzędziem aktywizacji miesz-kańców. Z drugiej strony pozwala wykształcić nawyk reagowania na to, co dzieje się w mieście oraz gromadzić wiele danych lokalnych, które mogą być przydatne w projek-towaniu lokalnych strategii i planów działań.

SEDONA CITIZENS CONNECT

Sedona w stanie Arizona jest jednym z miast, które posiadają aplikację służącą zgłaszaniu problemów lokalnych. Przykładowi zgłoszeń są dziury w jezdni, bezpieczne zwierzęta, graffiti i inne. Aplikacja nie służy tylko do zgłaszania problemów materialnych, lecz również spo-łecznych, np. przestępstw. Każde zgłoszenie jest rozpatrywane przez odpowiednie służby, a osoba zgłaszająca otrzymuje informację zwrotną, gdy problem zostanie rozwiązany (Sedona uznała, że jedynym wartym przekazania komunikatem jest ten o rozwiązaniu problemu a nie ten o przyjęciu zgłoszenia). Sedona, oprócz aktywizacji obywateli, zwiększa swoją świad-omość lokalizacji konkretnych rodzajów zdarzeń i może dzięki temu projektować rozwią-za, które będą działały w konkretnej okolicy.



Źródło: <https://www.sedonaaz.gov/your-government/departments/city-clerk/report-it>

5.3.10

DEDYKOWANE NARZĘDZIA DLA OKREŚLONYCH GRUP SPOŁECZNYCH

Dzieci i młodzież, osoby niepełnosprawne, bezrobotni, seniorzy i przedstawiciele mniejszości, ze względu na ich specyficzne potrzeby i ograniczenia, wymagają szczególnej uwagi. Ich perspektywa może być szczególnie wartościowa z punktu widzenia tworzenia miasta przyjaznego i włączającego wszystkich mieszkańców. Często współpraca tych osób z innymi grupami interesariuszy jest utrudniona z powodu odmienności potrzeb. Dlatego warto opracować narzędzia współtworzenia miasta dedykowane tym grupom, które stworzą im komfortowe warunki pracy oraz będą uwzględniały ich potencjał i ograniczenia.

Ważnym aspektem jest unikanie klasyfikowania tych grup jako istotnych wyłącznie z perspektywy interesujących ich zagadnień, np. angażowanie dzieci do poprawy placów zabaw czy przestrzeni wokół przedszkoli i szkół, a nieuwzględnianie ich doświadczeń w zakresie mobilności, korzystania z terenów rekreacyjnych, bezpieczeństwa czy oferty kulturalnej.

8 80 CITIES



Wśród narzędzi aktywizacji społecznej szczególne miejsce zajmują te dedykowane konkretnym grupom społecznym. Często są to tzw. grupy defaworyzowane lub wymagające osobnego potraktowania.

8 80 Cities to organizacja pozarządowa, której mottem jest współtworzenie miast będących szczęśliwymi miejscami do życia

dla wszystkich. Jedną z inicjatyw organizacji jest patrzeć na miasta z perspektywy dzieci oraz seniorów. 8 80 Cities twierdzi, że jeśli miasto jest dobre dla 8-latków i 80-latków, to jest dobre dla każdego. Organizacja angażuje obie grupy mieszkańców w takie projekty jak szkolne ulice bez samochodów, zimowy placemaking (uprzyjemnianie życia w miastach w zimie), bezpieczne ulice czy miasto pocovidowe. O ile dzieci i seniorzy nie są jedynymi grupami interesariuszy, które uczestniczą w dyskusjach i projektowaniu rozwiązań, o tyle ich perspektywa jest brana pod uwagę w każdym projekcie. 8 80 Cities oferuje także wiele praktycznych narzędzi angażowania społecznego, które wykorzystuje w realizowanych przez siebie projektach.

Źródło: <https://www.880cities.org>

Zarówno w Polsce, jak i na świecie realizowanych jest wiele przedsięwzięć z zakresu współtworzenia miast przez ich interesariuszy. Łódź jako miasto, którego strategia rozwoju polega na współtworzeniu, powinno monitorować te przedsięwzięcia i sięgać po kolejne formy współzarządzania miastem, np. zgłaszając akces do międzynarodowych sieci współpracy czy testowania nowych form współpracy. Tylko w ten sposób Łódź wyróżni się na tle innych polskich miast, które także rozwijają ten obszar.

5.4 MECHANIZMY MOTYWACYJNE

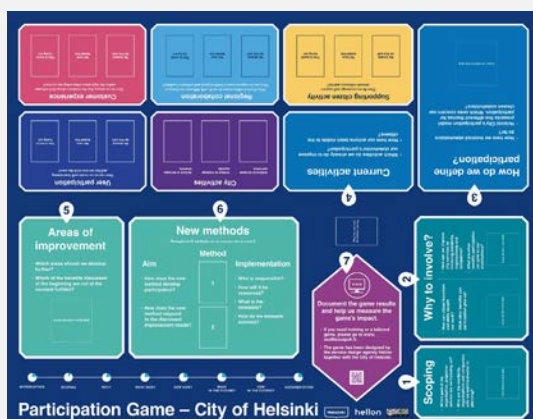
Formuła "stwórzmy narzędzia, a uczestnicy sami się pojawią" z pewnością nie zadziała w przypadku tak radykalnej zmiany jak przejście od względnie pasywnej postawy obywatelskiej do intensywnego zaangażowania we współtworzenie miasta. Nawet solidny udział Łódzian w budżecie obywatelskim nie musi przełożyć się na równie wysokie uczestnictwo w innych formach partycypacji. Motywacja do działania nie jest pochodną jedynie istnienia narzędzi, ale przede wszystkim stopnia łatwości i bezwysiłkowości zaangażowania (czy Łódzianie są na tyle szanowani, żeby ułatwić im udział), normy społecznej (czy Łódzianie angażują się i cenią zaangażowanie innych) oraz klarowności celów i transparentności reguł zaangażowania (czy aktywność Łódzian ma sens).

Społeczność Łódzka musi być aktywnie motywowana, jeśli ma zwiększać się zasięg interesariuszy uczestniczących w różnych formach współtworzenia miasta. Zbiór mechanizmów motywacyjnych rekomendowanych do wdrożenia w Łodzi obejmuje:

- szeroką akcję informacyjno-promocyjną o współzarządzaniu Łodzią realizowaną za pośrednictwem wielu narzędzi, np. newsletter do interesariuszy, witryna www promująca ideę współtworzenia Łodzi, komunikacja w mediach społecznościowych, ekran video w centrum miasta emitujący informacje i zachęty;
- program „poleć eksperta”, który umożliwi szybkie stworzenie bazy danych ekspertów w różnych obszarach zarządzania miastem i projektowania jego przyszłości;
- nagradzanie najlepszych pomysłów (oraz ich autorów) wypracowywanych w trakcie współpracy interesariuszy jako zachęta dla innych;
- gwarantowany udział w realizacji pomysłów zgłaszanych przez interesariuszy, który zapewni im głębsze zaangażowanie i motywację do dalszej współpracy;
- symboliczne uznanie dla pomysłodawców zrealizowanych pomysłów, np. tytuł matki chrzestnej / ojca chrzestnego, nazwanie efektu realizacji imieniem i/lub nazwiskiem pomysłodawców, publikacja autorstwa projektu, tytuł cennego Łódzianina lub podobny, podziękowania dla konkretnych osób w mediach społecznościowych, także na ich kanałach, aby widzieli je znajomi;
- szeroką informację zwrotną na temat efektów wspólnych prac z zaproszeniem do udziału w ich ewentualnej kontynuacji;
- zaproszenia dla uczestników współpracy do kolejnych projektów;
- różnicowanie statusu użytkowników aplikacji do oznaczania problematycznych miejsc;
- przypominanie Łódzianom o możliwości partycypacji w zarządzaniu miastem na nośnikach marketingu partyzanckiego wykorzystującego kontekst otoczenia, np. komunikacja na ławkach w parkach przypominająca o projekcie poświęconym terenom rekreacyjnym itp.

Powyższy zestaw mechanizmów motywacyjnych nie jest zamkniętym zbiorem. Wybór konkretnych form motywacji zależy od docelowej grupy interesariuszy, przedmiotu współpracy i formy partycypacji.

GRA PLANSZOWA JAKO NARZĘDZIE PROMOCJI PARTYCYPACJI W HELSINKACH



Aby zwiększyć poziom partycypacji w Helsinkach, opracowano grę planszową dedykowaną urzędnikom miejskim. Jest to jednocześnie narzędzie edukacji oraz motywacji, które ma zapewnić większe zrozumienie modelu partycypacji, ocenę efektywności własnych działań oraz jej poprawę dzięki partycypacji interesariuszy. Gra pozwala na identyfikację obszarów, które mogą być zarządzane lepiej przy udziale interesariuszy. W zależności od konkretnych scenariuszy gra rekomenduje określone formy współpracy urzędu z interesariuszami spośród zestawu 200 narzędzi, jakie były w przeszłości stosowane w Helsinkach.

Ponad 2000 miejskich urzędników zagrało w grę łącznie kilkaset razy. Wśród graczy powtarzała się opinia o tym, że gra pomaga przebić się przez żargon partycypacji i pozwala odnieść konkretne działania do narzędzi uczestnictwa i jego efektów. Połączenie grywalizacji i prototypowania partycypacji pozwoliło stworzyć instrument, który okazał się niezwykle skuteczny w realnym wzroście udziału interesariuszy w działaniach urzędu miasta.

Jeden z uczestników następująco podsumował doświadczenie gry: *Partycypacja nie może zostać narzucona. Właśnie dlatego narzędzie takie jak Gra Partycypacyjna jest tak przydatne. Zachęca graczy do znalezienia własnego sposobu na wykorzystanie uczestnictwa w praktyce. Gra przedstawia uczestnictwo jako zbiorową odpowiedzialność zespołu, a nie tylko pojedyncze działanie lub coś, co należy zrobić, aby „odhaczyć pole”.*

Źródło: <https://www.hel.fi/helsinki/en/administration/participate/channels/participation-model/participation-game/> i <https://bloombergcities.medium.com/how-helsinki-uses-a-board-game-to-promote-public-participation-39d580380280>

5.5 DECENTRALIZACJA I ROSNĄCA AUTONOMIA INTERESARIUSZY

Prezydent Miasta Łodzi i działający w jego imieniu Urząd Miasta Łodzi mają społeczny mandat do zarządzania Łodzią i nadawania kierunku jej rozwoju. To jednak nie oznacza, że te organy mają być jedynymi pomysłodawcami inicjatyw rozwojowych. Urząd Miasta nie powinien być jedynym inicjatorem, organizatorem i koordynatorem tego, co się w Łodzi dzieje. Idea miasta współtworzonego zakłada aktywny udział interesariuszy w procesie zarządzania miastem.

Miasto, które jest realnie współtworzone i współzarządzane, to miasto o rosnącej sile i autonomii interesariuszy. To sami interesariusze powinni przejmować coraz większą odpowiedzialność za miasto i działać w koordynacji z Urzędem Miasta, ale także w autonomii w stosunku do niego. Sami interesariusze mają często większe możliwości organizacji środowisk wokół konkretnych zagadnień i zadań, np. Urząd Miasta nie jest właściwym podmiotem do koordynacji współpracy środowiska akademickiego, które powinno być w stanie zorganizować się własnymi siłami.

Wiele platform współpracy powinno być organizowanych i prowadzonych niezależnie od Urzędu Miasta. Można wskazać mnóstwo rodzajów kooperacji środowisk, które powinny organizować się bez udziału Urzędu Miasta Łodzi, np.:

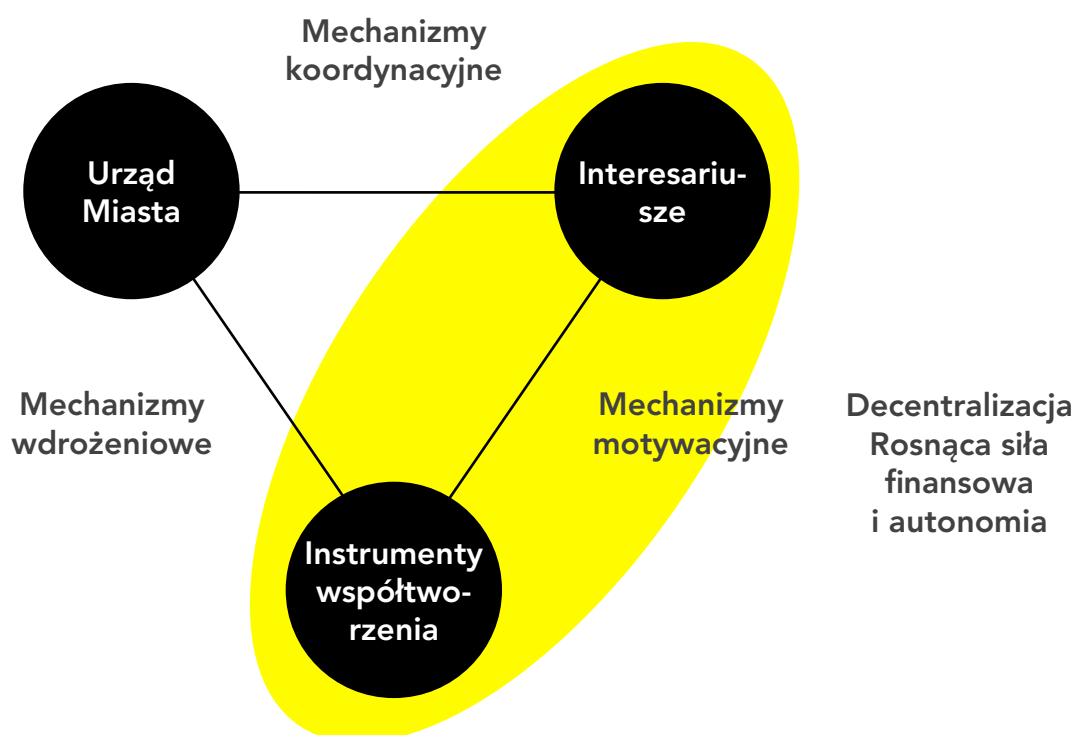
- współpraca łódzkiego biznesu i środowiska akademickiego;
- współpraca łódzkiego biznesu i organizacji pozarządowych;
- współpraca środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych;
- współpraca lokalnych wspólnot za pośrednictwem intraosiedlowych i interesiedlowych platform;
- współpraca interesariuszy między miastami bez udziału urzędników (wizyty studyjne, wspólne warsztaty, promocja dobrych praktyk).

Interesariusze działający w Łodzi mogą współpracować niezależnie od Urzędu Miasta dzięki łączeniu zasobów i kompetencji, np. jeden interesariusz udostępnia lokal, drugi ludzi z pomysłami, a trzeci doświadczenie w prowadzeniu hackathonów.

Analogicznie nie każda inicjatywa musi być wdrażana przy udziale Urzędu Miasta Łodzi. Wiele pomysłów może być wdrażanych przy minimalnym udziale władz miasta lub nawet bez niego, łącznym wysiłkiem zaangażowanych interesariuszy, tak jak często działają organizacje pozarządowe. Crowdsourcing i crowdfunding, wdrożone na poziomie wielu miast, wskazują możliwości w zakresie społecznościowego finansowania realizacji pomysłów wypracowanych w drodze otwartej innowacyjności.

W miarę realizacji kolejnych projektów angażujących różne grupy interesariuszy Łodzi, będzie przyrastało doświadczenie wzajemnej współpracy oraz rosła sieć wzajemnych powiązań. Skutkiem powinno być budowanie siły organizacyjnej, kompetencyjnej i finansowej środowisk i grup interesariuszy, a także popularyzacja form współpracy budujących ich autonomię oraz sprzyjających podejmowaniu coraz większych wyzwań i przejmowaniu coraz większej odpowiedzialności za Łódź – rysunek 8.

Rysunek 8. Sieć i siła powiązań jako efekt rozwoju w formule współtworzenia



Źródło: Opracowanie własne

6 WSKAŹNIK MIASTA WSPÓŁTWORZONEGO

Wdrożenie modelu rozwoju miasta w formule współtworzenia wymaga nie tylko zmiany mentalności, mechanizmów koordynacyjnych, wdrożeniowych, motywacyjnych, ale także systemu pomiaru. Systemu opartego na miernikach, który umożliwia monitorowanie wdrożenia oraz dynamikę postępu i adaptacji współtworzenia jako fundamentu funkcjonowania miasta. Jest kilka alternatywnych podejść do tworzenia wskaźnika miasta współtworzonego. Wiadomym jest, że musi to być wskaźnik opisujący poziom aktywnego zaangażowania interesariuszy w sprawę miasta. Może on przyjąć trzy postacie:

- wskaźnik prosty oparty na jednej zmiennej, która stanowi wystarczająco dobrą miarę zastępczą dla złożoności współzależnych relacji w mieście;
- wskaźnik złożony, zbudowany w kilku wymiarów opisujących złożoność powyższych relacji, które składają się na współtworzenie miasta;
- wskaźnik procesowy, zbudowany w postaci „lejka”, który opisuje progres zaangażowania interesariuszy w procesy współtworzenia miasta.

6.1 WSKAŹNIK PROSTY

Celem wskaźnika prostego jest zastosowanie miary, która będzie łatwa do wyliczenia na podstawie dostępnych danych. Miara ta nie opisze wszystkich zmiennych współtworzenia miasta, ale ma być ich dobrą miarą zastępczą (proxy measure). Analizując zmienność wybranej miary, powinno się otrzymywać dobre przybliżenie stopnia zaangażowania interesariuszy w procesy współtworzenia miasta.

Pomiar, który już jest stosowany, jest odsetek Łódzian oddających głosy na projekty w ramach budżetu obywatelskiego. Jest to niewątpliwie miara zaangażowania interesariuszy w sprawę miasta, chociaż dotyczy tylko tej formy uczestnictwa. Jej wzrost lub spadek nie musi być skorelowany z uczestnictwem w innych formach współtworzenia miasta i dlatego nie jest to właściwa miara zastępcza.

Można wyobrazić sobie wskaźnik odsetka Łódzian, którzy uczestniczą w dowolnej formie współtworzenia miasta. Jego podstawą musiałaby być integracja danych o zaangażowaniu mieszkańców Łodzi tak, aby nie uwzględniać kilkakrotnie tych samych osób. Wydaje się, że najlepszym sposobem jego wyliczenia jest stworzenie narzędzia badawczego, np. ankiety online, w której jedno z pytań będzie poświęcone zaangażowaniu respondenta w wybrane, wymienione formy aktywnego współtworzenia miasta. Integracja danych z reprezentatywnej próby ankiet pozwalałaby na oszacowanie ogólnego wskaźnika aktywności mieszkańców Łodzi ograniczonej do wskazanych w ankiecie form zaangażowania.

**Wskaźnik miasta co-created =
% Łodzian uczestniczący w dowolnej formie
współtworzenia miasta**

6.2 WSKAŹNIK ZŁOŻONY

Wskaźnik złożony musiałby prezentować bardziej zniuansowany obraz poziomu zaangażowania interesariuszy we współtworzeniu miasta, który pozwalałby na wyciąganie wniosków dla prowadzenia takich działań i aktywizacji określonych grup interesariuszy.

Wskaźnik złożony powinien opisywać poziom zaangażowania interesariuszy w podziale na następujące kategorie:

- rodzaje interesariuszy – odsetek mieszkańców, przedsiębiorstw, akademików, ludzi kultury, przedstawicieli organizacji pozarządowych itd. biorących aktywny udział we wskazanych formach współtworzenia Łodzi;
- obszary zaangażowania – obszar zarządzania miastem, którego dotyczy zaangażowanie interesariusza: infrastruktura, kultura, edukacja, polityka społeczna, gospodarka, kwestie mieszkaniowe itd.;
- formy zaangażowania – formy/instrumenty współtworzenia miasta, w których bierze udział interesariusz.

Takie ujęcie wskaźnika współtworzenia miasta pozwala na szczególne aktywizowanie określonych grup interesariuszy, wyciąganie wniosków dotyczących narzędzi współtworzenia miasta w określonych obszarach oraz ocenę efektywności poszczególnych form współpracy.

**Wskaźnik miasta co-created =
% Łodzian w podziale na typy interesariuszy
uczestniczący w określonej formie współtworzenia miasta
w ramach określonego obszaru tematycznego**

6.3 WSKAŹNIK PROCESOWY

Wskaźnik procesowy, zwany niekiedy „lejką” od „lejka sprzedażowego” oraz „lejka pacjentów” (w branży farmaceutycznej), opisuje nie tylko aktualny stan zaangażowania interesariuszy, ale także proces ich aktywizacji opisany w postaci etapów. Dzięki temu otrzymany obraz pokazuje tendencję aktywizacji interesariuszy oraz jej wąskie gardła, czyli przejścia między etapami procesu, które wymagają koncentracji działań w celu ich „udrożnienia”.

Wskaźnik procesowy opisujący gotowość i poziom aktywizacji interesariuszy może wyglądać następująco – rysunek 9.

Rysunek 9. Wskaźnik procesowy miasta współtworzonego



Źródło: Opracowanie własne

Każdy poziom wskaźnika jest wyrażony odsetkiem interesariuszy, których poziom zaangażowania w procesie współtworzenia jest odzwierciedlony danym stwierdzeniem. Wskaźnik ten może być mierzony dla poszczególnych grup interesariuszy oraz dla ich ogółu.

Pozyskanie danych do tak sformułowanego wskaźnika wymaga prowadzenia regularnych pomiarów za pośrednictwem badań pierwotnych, przynajmniej w postaci ankiet internetowych skierowanych do reprezentatywnych prób poszczególnych grup interesariuszy.

7 PRAWNA I FINANSOWA OCENA MOŻLIWOŚCI REALIZACJI – STUDIUM WYKONALNOŚCI

7.1 MECHANIZMY PRAWNE WSPÓŁTWORZENIA MIASTA



Obowiązujące w Polsce prawo w pełni odzwierciedla zasadę współuczestnictwa, w tym współtworzenia, dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita, na każdym stopniu jej funkcjonowania. Wynika to z Konstytucji, która w art. 1 stwierdza, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Zasada współuczestnictwa w tworzeniu Rzeczypospolitej wynika z szeregu szczegółowych postanowień Konstytucji. Można tu wskazać zwłaszcza na Preambułę, która wprost uznaje zasadę pomocniczości jako umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zasada pomocniczości realizowana jest przez wykonywanie zadań publicznych przez samorządy terytorialne (art. 16 Konstytucji) oraz samorządy zawodowe (art. 17 Konstytucji). Realizacja zadań publicznych przez samorządy terytorialne powinna mieć zagwarantowane finansowanie, co wynika z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Postanowienia Konstytucji RP w omawianym tu zakresie są zbieżne z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego z 1985 r. (Polska jest jej stroną od 1994 r.). Art. 3 Karty wskazuje na przyjętą koncepcję samorządu terytorialnego, zgodnie z którą:

1. *Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.*
2. *Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.*

Z kolei art. 4 Karty wskazuje na konieczność dostosowywania działań samorządu do warunków lokalnych oraz podkreśla rolę bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców, co widać wyraźnie w ust. 5 i 6:

5. *W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych.*

6. *Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.*

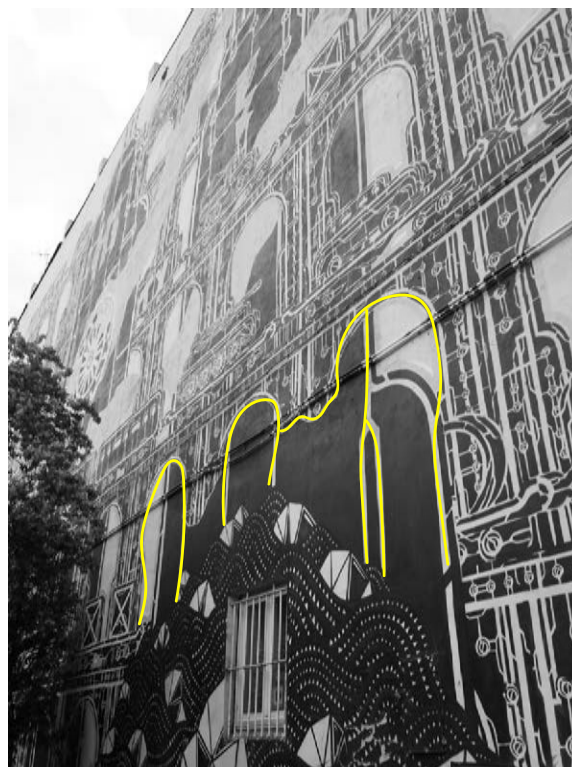
Przepisy Konstytucji oraz prawa międzynarodowego znajdują swoją konkretyzację w regulacjach ustawowych. Pierwszorzędne znaczenie ma tu oczywiście ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdzie w art. 1 wskazuje się wyraźnie, że: *Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Podkreśla się więc w tym miejscu podmiotowość samych mieszkańców, a nie choćby organów gminy. W dalszej części ustawa wskazuje na szereg bezpośrednich uprawnień mieszkańców do kształtowania działań ich wspólnoty.

Art. 4c nadaje uprawnienie do inicjowania referendów lokalnych, art. 5b i 5c regulują odpowiednio funkcjonowanie młodzieżowych rad gminy oraz rad seniorów. Najbardziej znanym narzędziem omawianej ustawy jest jednak szczególna forma konsultacji, jaką jest budżet obywatelski, zawarta w art. 5a. Zgodnie z ust. 4 tego przepisu: *W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego*. Wprowadza się w tym miejscu szczególną formę konsultacji, która ma charakter bezwzględnie wiążący dla organów gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym otwiera także możliwości współpracy samorządu przy realizacji jego zadań, poprzez tworzenie jednostek organizacyjnych z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi. Wreszcie, art. 41a ustawy daje odpowiednim grupom mieszkańców prawo inicjatywy uchwałodawczej.

Ustawy regulujące konkretne rodzaje działalności niejednokrotnie wskazują na zasady współpracy samorządu z podmiotami prywatnymi, czasem przewidując delegowanie zadań publicznych na te podmioty. Jako przykład można tu wskazać ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawę z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wskazuje na bogatą sferę zadań publicznych, które mogą być realizowane przez organizacje pożytku publicznego – jest to ponad 30 dziedzin, od pomocy społecznej poprzez sferę kultury i sztuki, ochronę praw konsumentów aż po porządek i bezpieczeństwo państwa (wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy). Art. 5 ustawy wskazuje na szczegółowe zasady realizacji tych zadań we współpracy z podmiotami niepublicznymi, przewidując nawet zlecanie realizacji wskazanych zadań organizacjom pożytku publicznego. W praktyce, ze względu na podział kompetencji pomiędzy samorządami a władzami centralnymi, większość tych zadań to zadania należące do samorządów. Nie wchodząc w szczegóły funkcjonowania organizacji pożytku publicznego oraz nadzoru nad wykonywaniem przez nie zadań publicznych, można powiedzieć, że omawiane przepisy otwierają ogromne pole do dzielenia się przez samorządy zadaniami publicznymi z organizacjami reprezentującymi bezpośrednio zainteresowanych realizacją tych zadań. Współpraca w tym zakresie może polegać albo na powierzaniu zadań wraz z odpowiednim finansowaniem, albo na wspieraniu działalności już prowadzonej przez organizację.



Opisywane tu mechanizmy są najniższym poziomem realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości, w którym to sam odbiorca świadczeń publicznych decyduje o sposobie zaspokajania potrzeb. Jest to idealne narzędzie w ramach procesu współzarządzania – współtworzenia społeczności lokalnej. Pomijając już to, że zwykle to sami zainteresowani najlepiej znają własne potrzeby i wiedzą, jak je zaspokoić, to taka decentralizacja zadań publicznych wzmacnia odporność społeczności na gwałtowane zdarzenia (wojna, klęski żywiołowe, epidemia) zakłócające funkcjonowanie mocno zcentralizowanych systemów. Społeczności lokalne samodzielnie rozwiązujące swoje problemy mogą w sytuacjach kryzysowych działać sprawnie dalej, mając kompetencje do rozwiązywania własnych problemów. Pełna realizacja zasady pomocniczości zwiększa odporność całego państwa i społeczeństwa na zdarzenia o charakterze katastrofalnym.

Konkretną formą prawną, która przewiduje realizację pewnego fragmentu zadań z zakresu zadań publicznych, jest spółdzielnia socjalna, oparta na regulacjach ustawy z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Spółdzielnie socjalne zajmują się: *społeczną reintegracją swoich członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej (...), przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pra-*

cy, zamieszkania lub pobytu oraz zawodową reintegracją swoich członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej (...), przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. W tym celu spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą, realizowaną przez osoby podlegające integracji.

Zgodnie z art. 15 ustawy, działalność spółdzielni może być wspierana ze środków publicznych, w tym samorządowych. Spółdzielnie socjalne wpisują się w szersze pojęcie „social enterprise” (SE) dotyczące wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, która nie jest nastawiona wyłącznie na zysk, lecz ma na celu realizację także i innych korzyści, nie tylko dla samych uczestników podmiotu, ale także dla ich otoczenia.



Źródło: <https://www.charlie.pl/>

Social enterprise (SE) stanowi szczególny model prowadzenia działalności gospodarczej, który nie ma jednoznacznego opisu w polskim systemie prawnym. Żadna z ustaw nie posługuje się tym pojęciem rozumianym jako swoista cecha podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Z punktu widzenia konstrukcji podmiotowych, typową dla tego rodzaju działalności jest spółdzielnia, choć nie można wykluczyć funkcjonowania SE w formie fundacji, stowarzyszenia lub nawet spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Możemy odnaleźć cechy charakterystyczne dla SE czasami nawet w jednoosobowej działalności gospodarczej, czego przykładem jest działające od lat Kino Charlie w Łodzi. Z punktu widzenia cechy podmiotu, pojęciem określającym SE może być „organizacja pożytku publicznego”, opisana w ustawie o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie. Podmiot prowadzący działalność w jednej ze wskazanych wyżej form prawnych, posiadający cechę organizacji pożytku publicznego może, w sensie czysto prawnym, być uznany za najbliższy koncepcji SE. Kwestia ta jednak jest dość problematyczna. Zgodnie z ustawą regulującą status OPP, jest to cecha przyznawana organizacjom, które jedynie ubocznie prowadzą działalność gospodarczą. W istocie rozwiązanie to polega na umożliwieniu organizacjom non-profit prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej, wspierającej ich główny cel. Jak się wydaje, nie jest to w pełni zgodne z koncepcją SE. Ta ostatnia prowadzi bowiem działalność gospodarczą jako główny cel, realizując przy tym cele społeczne. Perspektywa jest tu odwrotna niż w przypadku OPP: nie tyle wspomaganie działalności społecznej gospodarczą, co raczej uspołecznianie działalności gospodarczej.

Koncepcja SE wydaje się szczególnie atrakcyjna z perspektywy współuczestnictwa w zarządzaniu miastem. Jest tak dlatego, że nie zmusza do dokonania wyboru pomiędzy działalnością stricte gospodarczą a aktywnością non-profit. Jest to w pewnym sensie hybryda pozwalająca na uzyskiwanie dochodów z typowej działalności gospodarczej, ale przy jednoczesnej realizacji innych, niekomercyjnych rodzajów działalności przynoszących korzyść społeczności lokalnej. Wpisuje się to w szerszy kierunek

Koncepcja SE wydaje się szczególnie atrakcyjna z perspektywy współuczestnictwa w zarządzaniu miastem. Jest tak dlatego, że nie zmusza do dokonania wyboru pomiędzy działalnością stricte gospodarczą a aktywnością non-profit. Jest to w pewnym sensie hybryda pozwalająca na uzyskiwanie dochodów z typowej działalności gospodarczej, ale przy jednoczesnej realizacji innych, niekomercyjnych rodzajów działalności przynoszących korzyść społeczności lokalnej. Wpisuje się to w szerszy kierunek

ekonomizacji lub komercjalizacji działalności non-profit. Pozwala on na uzyskanie dużej samodzielności w prowadzeniu działalności społecznie użytecznej, odrywając ją od konieczności pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych, co w naturalny sposób powoduje powstawanie różnego rodzaju zależności – aby pozyskać środki, trzeba spełniać oczekiwania sponsora. Social enterprise, dzięki samofinansowaniu może pozostawać niezależne w realizacji swoich celów niekomercyjnych. W literaturze wskazuje się na to, że SE może być wykorzystywane jako narzędzie do budowania spin-offów dla takich dziedzin jak choćby tworzenie nowych miejsc pracy czy rozwój lokalny.

7.2 OGÓLNE ZASADY FINANSOWANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ Z BUDŻETU MIASTA ORAZ MOŻLIWOŚCI UDZIAŁU INNYCH INTERESARIUSZY – ŹRÓDŁA PRAWA

Ogólną zasadą w wydatkowaniu jakichkolwiek środków publicznych, w tym środków jednostek samorządu terytorialnego, jest ta, że wszystkie wydatki, muszą mieć podstawę prawną. Dlatego, analizując dane przedsięwzięcie pod kątem możliwości jego realizacji/sfinansowania ze środków budżetu np. miasta, należy każdorazowo zweryfikować przedmiotowe działanie w konkretnym akcie prawnym, który reguluje zagadnienia jednostek samorządu terytorialnego, finansów publicznych czy stosownych koncesji. Do najważniejszych aktów prawnych regulujących podstawy prawne finansowania inwestycji samorządowych zaliczają się:

- ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)¹;
- ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2021 poz. 1672 z późn. zm.)²;
- ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)³;
- ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578)⁴;

¹W Ustawie o finansach publicznych kwestię tę reguluje przede wszystkim Dział V: Rozdział I – art. 211–225 ustawy (zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego – definicje pojęć, zakres przedmiotowy, źródła dochodu, deficyt i nadwyżka, zlecenie zadań publicznych); Rozdział II – art. 226–232 ustawy (wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego (wieloletnia prognoza i jej zakres, upoważnienie do zaciągania zobowiązań, procedura podejmowania uchwały, delegacja, zmiana kwot i wydatków, podmioty uprawnione); Rozdział III – art. 233–246 ustawy (uchwała budżetowa – inicjatywa prawodawcza, zakres przedmiotowy, określenie wydatków i planów dochodów, ustalenie budżetu i jego balansowanie, opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej); Rozdział IV – art. 247–264 ustawy (wykonywanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego – wykonywanie budżetu, projekty, dotacje, zasady gospodarki finansowej, rezerwy celowe, zakres zadań zarządu i skarbnika); Rozdział V – art. 265–271 ustawy (tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego – terminy przedstawiania sprawozdań zarządowi i Regionalnej Izbie Obrachunkowej, roczne sprawozdanie finansowe, sprawozdanie wykonania budżetu, uchwała w sprawie absolutorium); Rozdział VI – art. 272–296 ustawy (audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektorów finansów publicznych – audyt i jego standardy, zasady prowadzenia audytu, podstawa przeprowadzenia audytu, plan i sprawozdanie z audytu, skład komisji audytowej) Rozdział VII – art. 297 ustawy (przepis końcowy).

- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9 poz. 43 z późn. zm.)⁵;
- ustawa z dnia 11.09.2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019 poz. 2019 z późn. zm., dalej: „PZP”)⁶;
- ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 Nr 19 poz. 100 z późn. zm.)⁷;

²Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – kwestię finansowania poszczególnych inwestycji regulują: Rozdział II – art. 4–8 ustawy (źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – dochody własne gminy, powiatu, województwa, subwencja ogólna, dotacje celowe); Rozdział IV – art. 26, 28 ustawy (zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego – art. 26 – inwestycje drogowe, art. 28 – inwestycje oświatowe w tym świadczenia na start, o którym mowa w art. 53a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela – Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 oraz z 2021 r. poz. 4); Rozdział VII – art. 42, 42a, 43, 46, 47, 48 ustawy (dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego – inwestycje związane z placówkami oświaty, edukacja na obszarach wiejskich i pomoc w tym zakresie, reforma systemu oświaty, zagospodarowanie nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych jednostce samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej – Dz.U. poz. 363, z późn. zm, budowa i remont obiektów sportowych, w tym infrastruktury dla osób niepełnosprawnych, remonty i utrzymanie strzelnic oraz rozwijaniem sportu strzeleckiego, w szczególności wśród dzieci i młodzieży oraz organizacji proobronnych, każdorazowo określone w przepisach szczególnych projekty, budowa i remonty pomników upamiętniających tradycję, chwałę i sławę oręża polskiego, zadania objęte mecenatem kultury ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, udzielanie dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań).

³Ustawa o samorządzie gminnym – zasady i kwestie finansowania zadań gminy reguluje: Rozdział I – art. 5a, ustawy (przepisy ogólne – konsultacje z mieszkańcami w zakresie budżetu obywatelskiego, w tym także uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – Dz.U. z 2020 r. poz. 1062); Rozdział II – art. 6–8, 10a, 10e, ustawy (zakres działania i zadania gminy – zakres działania, zadania własne i zadania zlecone, wspólna obsługa, strategia rozwoju gminy); Rozdział VI – art. 51–63 ustawy (gminna gospodarka finansowa – dochody, uchwały umożliwiające zaciąganie zobowiązań, odpowiedzialność zarządu i jawność gospodarki).

⁴Ustawa o samorządzie powiatowym – zasady i kwestie finansowania zadań powiatu reguluje: Rozdział I – art. 3d ustawy (przepisy ogólne – konsultacje z mieszkańcami w zakresie ustalania wymogów dla budżetu obywatelskiego); Rozdział II – art. 4, 6a, 6c, 7a ustawy (zakres działania i zadania powiatu – zakres zadań publicznych powiatu, wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego, zakres wspólnej obsługi, udzielanie pomocy wzajemnej); Rozdział VI – art. 51–64 ustawy (finanse powiatu – budżet powiatu, uchwała budżetowa, odpowiedzialność zarządu, kontrola gospodarki finansowej).

⁵Ustawa o gospodarce komunalnej – zasady i kwestie projektów z zakresu gospodarki komunalnej reguluje: Rozdział I – art. 1–3 ustawy (przepisy ogólne – zakres przedmiotowy, pojęciowy, powierzenie zadań z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych [Dz.U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.] oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz.U. z 2021 r. poz. 305] na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów: ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Dz.U. z 2020 r. poz. 711 i 2275], ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych [Dz.U. poz. 2019, z późn. zm.], ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Dz.U. z 2020 r. poz. 1057], ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym [Dz.U. z 2020 r. poz. 1944 i 2400], ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi [Dz.U. z 2019 r. poz. 1528, 1655 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 2275]); Rozdział II – art. 6 ustawy (samorządowe zakłady budżetowe – prowadzenie gospodarki finansowej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

⁶Ustawa prawo zamówień publicznych – stosowanie PZP należy ocenić przede wszystkim przez pryzmat zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady, prawo przyznaje samorządowi swobodę decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań własnych. Fundamentalne znaczenie dla określenia zasad, na jakich gminy wykonują zadania własne, mają: ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o gospodarce komunalnej.

⁷Ustawa o partnerstwie publiczno-prawnym – kwestie finansowania zadań: Rozdział I – art. 2 ustawy (przepisy ogólne – stosowanie odpowiednio ustawy o finansach publicznych, zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, działanie w warunkach rynkowych, określenie partnera i przedsięwzięcia, w tym budowlanego, usługowego, o wykonanie dzieła, innego rodzaju); Rozdział III – art. 7, 7a, 10a, 14b ustawy (umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz realizacja partnerstwa publiczno-prywatnego – wytworzenie, nabycie lub ulepszenie środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia, spełniających przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu art. 124 ust. 4 albo art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.], sytuacja finansowa partnera, umowa z osobą trzecią); Rozdział V – art. 17–18a ustawy (przepisy z zakresu finansów publicznych – łączna kwota zobowiązania finansowego z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, wymóg zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, deficyt sektora finansów publicznych).

- ustawa z dnia 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. 2016 poz. 1920 z późn. zm.)⁸;
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873 z późn. zm.)⁹;
- ustawa z dnia 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777 z późn. zm.)¹⁰.

Wskazane regulacje prawne wyznaczają ramy finansowania działań i zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Mogą one wykonywać te zadania także za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu:

- jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej);
- innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W tym drugim przypadku na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z nimi umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

⁸Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi – reguły finansowania przedsięwzięć: Rozdział I – art. 5 ustawy (postępowanie o zawarcie umowy koncesji – katalog wyłączający poszczególne inwestycje spod reżimu ustawy, w tym organizacji międzynarodowych, wynikających z porozumień z państwami spoza UE, w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, usługi w dziedzinie obrony cywilnej, ochrony ludności i zapobiegania niebezpieczeństwom, świadczone przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym i objęte kodami CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 oraz 85143000-3, określonymi w rozporządzeniu [WE] nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień [CPV] [Dz.Urz. UE L 340 z 16.12.2002, str. 1, z późn. zm., Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 5, str. 3] zwanym dalej „Wspólnym Słownikiem Zamówień”, z wyjątkiem usług transportu sanitarnego pacjentów, usługi ubezpieczeniowe, a także usługi finansowe związane z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi [Dz.U. z 2021 r. poz. 328] oraz operacje przeprowadzane z Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej i Europejskim Mechanizmem Stabilności, pożyczki lub kredyty, bez względu na to, czy wiążą się one z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych, z wyjątkiem kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej, usługi transportu lotniczego świadczone w oparciu o koncesję udzieloną na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [WE] nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty [Dz. Urz. UE L 293 z 31.10.2008, str. 3], usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego w rozumieniu rozporządzenia [WE] nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady [EWG] nr 1191/69 i [EWG] nr 1107/70 [Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, z późn. zm.]); Rozdział II – art. 6 ustawy (szacunkowa wartość umowy koncesji i umowy mieszane – określenie wartości umowy, ustalenie przedmiotu umowy).

⁹Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – kwestie finansowe: Dział II, Rozdział II – art. 19a (prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych – wysokość środków, realizacja zadań); Rozdział IIa – art. 19b, 19c (inicjatywa lokalna – umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej).

¹⁰Ustawa o rewitalizacji – kwestie finansowe: Rozdział IV – art. 15, 16a, 21 (gminny program rewitalizacji – szacunkowe ramy finansowe gminnego programu rewitalizacji wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych, kryteria i wskaźniki dla obszarów rewitalizacji umożliwiające finansowanie gminnych programów rewitalizacji ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub budżetu państwa, uwzględniając występowanie na tych obszarach negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy).

Możliwe są zatem następujące trzy dominujące konfiguracje:

- w formie jednostki organizacyjnej niewyodrębnionej ze swojej struktury;
- w formie utworzonego przez siebie podmiotu prawa prywatnego, w szczególności spółki prawa handlowego;
- poprzez powierzenie wykonania określonych zadań osobom trzecim na podstawie umowy.



W sytuacji, gdy gmina wykonuje swoje zadania publiczne przy pomocy jednostek organizacyjnych, utworzonych w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych i działających w ramach osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, możemy mówić o samodzielnym wykonywaniu zadań przez gminę. Jednostki organizacyjne gminy stanowią bowiem wyłącznie formę organizacyjnoprawną umożliwiającą realizację zadań własnych. Nie są więc dla gminy „kontrahentem”, któremu powierza się wykonanie zadania. Zasady działania sektora finansów publicznych powodują, że podział zadań do wykonania pomiędzy takie jednostki organizacyjne odbywa się bez powstawania zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym, a finansowanie tych zadań następuje w ramach budżetu (planu

finansowego) jednostki samorządu terytorialnego.

Gospodarka komunalna może być prowadzona także w formie spółki prawa handlowego. W takiej sytuacji należy stosować razem z art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej, który stanowi, że dla prowadzenia gospodarki komunalnej, spośród szeregu różnych spółek prawa handlowego, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Utworzenie spółki, objęcie udziałów lub akcji, wykonywanie wobec niej uprawnień i obowiązków właścicielskich, w tym dokapitalizowanie, odbywa się na zasadach określonych Kodeksem spółek handlowych. Podejmowanie tych czynności nie wymaga zawierania odpłatnych umów cywilnoprawnych pomiędzy współnikami i spółką. Tak określone działania jednostki samorządu terytorialnego, polegające na utworzeniu spółki prawa handlowego i wyposażeniu jej w określony majątek samorządu w celu wykonywania przez spółkę zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, nie stanowi w świetle PZP udzielenia zamówienia publicznego. Ustawa „nie ma zatem zastosowania, jeżeli wykonywanie przez jeden podmiot na rzecz drugiego usług, dostaw lub robót budowlanych, czyli świadczeń, które mogą być przedmiotem zamówienia publicznego, stanowi realizację zobowiązania wynikającego z innego tytułu prawnego niż umowa”.

Realizowanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jako ustalonych uchwałą jednostki samorządu terytorialnego zadań statutowych spółki, należy odróżnić od wykonywania takich zadań na podstawie umowy. W pierwszym wypadku mamy bowiem do czynienia z realizowaniem przez spółkę zadań z zakresu gospodarki komunalnej w imieniu własnym i na własny rachunek przy pomocy wniesionego lub powierzonego jej majątku. Natomiast powierzenie spółce komunalnej takiego zadania w drodze umowy następuje na zasadach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Finalnie, co jest kluczowe z punktu widzenia celów tego opracowania, gmina może obok tworzenia jednostek organizacyjnych zlecać wykonanie zadań poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami, a więc podmiotami odrębnymi organizacyjnie i zdolnymi do zawierania umów we własnym imieniu, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawa o gospodarce komunalnej w art. 3 ust. 1 precyzuje uprawnienia określone ustawą o samorządzie gminnym i stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych z uwzględnieniem odpowiednio przepisów o finansach publicznych, przepisów o zamówieniach publicznych, przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z powyższego wynika, że jednostki sektora finansów publicznych, zlecając wykonania określonego zadania publicznego poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami, mogą na wykonanie zadania:

- przyznać dotację – na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych lub przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z przepisami szczególnymi, właściwymi dla przedmiotu zadania;
- udzielić zamówienia publicznego – na podstawie przepisów PZP.

Przyznawanie dotacji ze środków publicznych na podstawie ustaw jest wyłączone spod stosowania PZP. Zatem, gmina zawierając umowę mającą za przedmiot udzielenie na podstawie przepisów ustawowych dotacji na realizację zleconego zadania własnego, nie stosuje PZP. Jeżeli natomiast jednostka samorządu terytorialnego nie ma podstaw, aby zastosować regulacje prawne zawarte w ustawie o finansach publicznych lub ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy cywilnoprawnej powinno następować w drodze procedur przewidzianych przepisami PZP.

7.3 ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ MIEJSKICH

Identyfikując źródła finansowania przedsięwzięć miejskich, należy podkreślić, że każde przedsięwzięcie, spełniające potrzeby zbiorowości na terenie danej gminy wynikające z przepisów prawa krajowego i lokalnego, może zostać sfinansowane z budżetu gminy, a także innych źródeł określonych w ustawach. W rezultacie zasadą jest, że projekty, programy i inwestycje miejskie są finansowane przede wszystkim z budżetu miasta. Możliwe jest także ich finansowanie z budżetu państwa, ze środków UE, z innych źródeł (w tym pozabudżetowych). Finansowanie może się przy tym odbywać ze źródeł publicznych i prywatnych. Środki finansowe z tytułu kredytów krajowych, środki z emisji obligacji (poza „zielonymi obligacjami”, których emisja nastąpiła w 2021 roku), które nie mają wskazanego konkretnego celu finansowania, zasadniczo finansują deficyt miasta. Jeśli chodzi zaś o kredyty zagraniczne, środki z WFOŚiGW oraz NFOŚiGW, środki z UE i z budżetu Państwa, to zawsze są one przeznaczone na realizację konkretnego przedsięwzięcia do finansowania.

Źródła powstawania dochodów gmin są różne, tak jak różne są wydatki, zwłaszcza na inwestycje prorozwojowe. Każda z gmin ma obowiązek pomnożenia wspólnego dorobku, zwłaszcza poprzez wydatki inwestycyjne wspierające rozwój gospodarczy, przedsiębiorczość i aktywność mieszkańców gminy. Profesor Józef S. Zegar (IRiGŻ)¹¹ wyróżnia cztery podstawowe grupy źródeł finansowania rozwoju na obszarach gmin:

- środki gospodarstw domowych,
- środki podmiotów gospodarczych,
- środki publiczne,
- kredyty i pożyczki bankowe.

W grupie środków publicznych kumulują się głównie źródła finansowania inwestycji rozwojowych, w tym środki funduszy celowych i środki pomocowe. Powiększanie zasobów tych środków zależy od dostępności istotnych dodatkowych źródeł finansowania oraz od przyjętej strategii ich pozyskiwania. Na uwagę musi pozostać, że dostęp do większości środków, zwłaszcza pomocowych, uzależniony jest od szeregu warunków, w tym udziału środków własnych, a często też od stanu gospodarczego (np. niski poziom dochodów na jednego mieszkańca, wysoki poziom bezrobocia itp.). Dodatkowe środki mogą być pozyskiwane w ramach krajowych fundacji i funduszy, które współfinansują wiele inwestycji na terenach gmin. Wspieraniem indywidualnych i zbiorowych inwestycji zajmują się także wyspecjalizowane agencje rolne (ARiMR, AWRSP) oraz inne instytucje zobligowane do uczestniczenia w procesie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Zasadne jest zatem każdorazowe zbadanie przepisu prawa, a następnie zwrócenie się do uprawnionego podmiotu w celu uzyskania informacji, czy ten może realnie finansować planowane przedsięwzięcie. Każdorazowo warto także sprawdzić aktualne programy oferowane przez ministerstwo.

¹¹https://gryfino.pl/umgryfinofiles/3928d44f_25_str_zrodlo.htm

7.3.1 CROWDFUNDING – FINANSOWANIE SPOŁECZNOŚCIOWE

Współcześnie, szczególnie w kontekście współtworzenia, na znaczeniu nabierają także inne źródła finansowania. Wartościowym przykładem jest crowdfunding. Finansowanie społecznościowe jest alternatywnym sposobem pozyskiwania kapitału, które polega na przeprowadzeniu kampanii crowdfundingowej mającej na celu sfinansowanie określonego projektu – przedmiotu kampanii. Jego ostatecznym wynikiem może być stworzenie konkretnego produktu, wprowadzenie na rynek nowej usługi lub inkorporacja podmiotu gospodarczego. Jednocześnie warto podkreślić, że crowdfunding może być łączony z innymi formami finansowania przedsięwzięć miejskich, w tym na przykład z budżetem obywatelskim. Takie połączenie może być przy wykorzystane przy bardziej niszowych, lokalnych projektach wspierając jednocześnie w sposób naturalny finansową partycypację mieszkańców. Istniejące rozwiązania pokazują, że od strony technicznej nie jest to zadanie trudne. Stworzenie wiarygodnej i bezpiecznej „łódzkiej platformy crowdfundingowej” wydaje się być możliwe do realizacji w relatywnie krótkim czasie.

Wyróżnić można następujące formy crowdfundingu:

- crowdfunding dotacyjny/charytatywny – *donation-based crowdfunding*; finansowanie ma charakter całkowicie filantropijny. Społeczność w zasadzie nie otrzymuje żadnego świadczenia wzajemnego, może liczyć jedynie na symboliczną gratyfikację (np. podziękowanie). W taki sposób są najczęściej realizowane projekty charytatywne czy naukowe;
- crowdfunding oparty na nagrodach – *rewards-based crowdfunding*; finansujący otrzymuje wcześniej określony rodzaj gratyfikacji uzależniony od wysokości wpłaconych środków, który stanowi świadczenie wzajemne – nagrodę. Najczęściej świadczenie nie ma charakteru całkowitej ekwiwalentności. Obiektywna wartość nagrody jest dużo niższa niż zainwestowanych środków;
- crowdfunding oparty na przedsprzedaży – *presales crowdfunding*; finansujący dostarczają środki na realizację konkretnego produktu lub usługi, które po wykonaniu są im dostarczane przez beneficjenta i stanowią jego świadczenie wzajemne. Kampanie realizowane w tym modelu są związane z progiem zebranej kwoty minimalnej, którego przekroczenie jest konieczne do wypłaty środków i rozpoczęcia realizacji projektu (zasada all or nothing);
- crowdfunding inwestycyjny (udziałowy) – *crowdinvesting, equity crowdfunding*; finansujący w zamian za swoje wsparcie otrzymuje świadczenie w postaci udziałów w przedsiębiorstwie. Inwestorzy otrzymują część kontroli nad spółką beneficjenta (przede wszystkim poprzez realizowanie prawa głosu) i oczekują na osiągnięcie zysków poprzez późniejsze zbycie swoich udziałów/akcji lub otrzymanie wypłaconej przez spółkę dywidendy;

- crowdfunding dłużny (pożyczki społecznościowe) – *crowdlending, social lending, peer-to-peer lending*; świadczenie finansujących na rzecz beneficjenta ma charakter zwrotny – jest on zobowiązany do zwrotu wszystkich środków wraz z ustaloną wcześniej kwotą odsetek. W praktyce istnieje wiele różnych rodzajów funkcjonowania peer-to-peer lending i zależą one od roli platformy crowdfundingowej – najczęściej chodzi o to, czy spełnia ona funkcje pośrednika, oraz o możliwości automatycznego inwestowania w grupy podmiotów spełniające określone kryteria.

Organizowanie sponsoringu społecznościowego wiąże się ściśle przede wszystkim ze spełnieniem obowiązków wynikających ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn., Dz.U. z 2017 r. poz. 1219), która zobowiązuje platformy crowdfundingowe do funkcjonowania na podstawie odpowiednich regulaminów, wypełniania obowiązków informacyjnych z art. 5 wskazanej ustawy oraz zapewniania działania systemu teleinformatycznego o odpowiednim poziomie poufności i bezpieczeństwa.

Zgoda odmiennie należy ocenić crowdfunding inwestycyjny oraz crowdfunding dłużny. W przypadku equity crowdfunding mogą mieć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn., Dz.U. z 2017 r. poz. 452 z późn. zm.), a przede wszystkim obowiązek sporządzania prospektu emisyjnego lub memorandum informacyjnego w przypadku przekroczenia określonej kwoty – wartość obecnie została zwiększona do 5 mln euro środków zebranych w ciągu roku. Jeśli chodzi o peer-to-peer lending, to kolejne wymogi mogą narzucać przepisy ustawy o usługach płatniczych czy wątpliwości interpretacyjne wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939). W zależności



od sytuacji, w odniesieniu do obu modeli mogą mieć również zastosowanie przepisy ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jedn., Dz.U. z 2018 r. poz. 56) czy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646).

Jeśli chodzi o regulacje prawne obowiązujące w Polsce, to wskazać należy, że nie uwzględniają one regulacji związanych z rynkiem crowdfundingowym, podobnie zresztą jak z crowdsourcingowym. Natomiast kwestia ta jest regulowana przez wiążące Polskę prawo UE. Obecnie jest to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

Do najważniejszych zagadnień należą:

- Jeśli chodzi o regulacje prawne obowiązujące w Polsce, to wskazać należy, że nie uwzględniają one regulacji związanych z rynkiem crowdfundingowym, podobnie zresztą jak z crowdsourcingowym. Natomiast kwestia ta jest regulowana przez wiążące Polskę prawo UE. Obecnie jest to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- obowiązek platformy do wdrożenia nowych rozwiązań, które zwiększą ochronę inwestorów. Przede wszystkim chodzi o chociażby wstępny test wiedzy inwestora, badanie adekwatności oferty dla danego podmiotu, weryfikację kompletności danych znajdujących się w arkuszu kluczowych informacji inwestycyjnych, a także okres namysłu przed realizacją danej transakcji. Wyróżnia się przy tym podział inwestorów na posiadających i nieposiadających doświadczenie. Jedną z opcji „badania” jest też memorandum informacyjne oraz arkusz informacji dla inwestorów;
- emitent w ofertach publicznych prowadzonych poza platformami inwestowania społecznościowego, ale za pośrednictwem firmy inwestycyjnej, może sporządzić arkusz kluczowych informacji inwestycyjnych zamiast memorandum inwestycyjnego.

Podsumowując tę część, należy stwierdzić, że wydatkowanie środków publicznych, w tym przez samorząd miejski, musi mieć określoną podstawę prawną. Jednocześnie każdy rodzaj finansowania przedsięwzięć miejskich jest możliwy, jeśli jest zgoda i wynika on z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zarówno krajowego jak i wspólnotowego oraz jest przedmiotem odpowiedniej umowy zawartej między gminą a kontrahentem. Źródła finansowania przedsięwzięć miejskich są bardzo różne. Środki finansowe mogą być własne albo zewnętrzne, publiczne albo prywatne, krajowe albo zagraniczne. Niezależnie od źródła obowiązuje je zasada legalności wydatkowania. Ponadto, aby dane przedsięwzięcie miejskie mogło być zrealizowane, musi mieć wartość istotności dla społeczności lokalnej oraz mieć zabezpieczenie finansowe z budżetu gminy lub innych źródeł.

7.4 MECHANIZMY FINANSOWANIA MIASTA WSPÓŁTWORZONEGO

Wiedza i dostępność źródeł oraz form rozwoju miasta w formule współtworzenia, a przede wszystkim korzystanie z nich, generują wiele pytań i kwestii spornych. Dotyczy to między innymi możliwości finansowania przedsięwzięć miejskich przez prywatnych przedsiębiorców, wymogu analizy finansowej i studium wykonalności, formuły dofinansowania przez miasto osiedlowych festiwali lub małych inicjatyw lokalnej wspólnoty, możliwości finansowania zaprezentowanych w pkt. 5.3. instrumentów i rozwiązań współtworzenia miasta, wykorzystania tych rozwiązań jako konsultacji społecznych, możliwości wpływu interesariuszy na urząd miasta czy też oceny statusu prawnego zasobów współdzielonych przez urząd miasta i jego interesariuszy.

7.4.1 MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA I ROZWOJU MIASTA PRZEZ PRYWATNYCH PRZEDSIĘBIORCÓW

Jedno z kluczowych pytań, które nasuwa się w kontekście rozwoju miasta w formule współtworzenia, to pytanie o rolę prywatnych funduszy i ich udział w rozwoju miasta. Oczywiście poza ich główną formą aktywności biznesowej i z wyłączeniem wspomnianych już form partnerstwa publiczno-prywatnego czy poprzez udział w postępowaniach przetargowych jako wykonawcy inwestycji miejskich. Zasadnicza kwestia dotyczy pytania, czy są inne formy tego finansowania? Jakież?

Odpowiedzi na powyższe pytanie należy szukać przede wszystkim w PZP, ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także m.in. w ustawie o koncesji, ustawie o gospodarce komunalnej czy też ustawie o rewitalizacji. Art. 7a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi, że podmiot publiczny może wyrazić zgodę na zawarcie i wykonanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym z zawiązaną po wyborze najkorzystniejszej oferty w celu realizacji przedsięwzięcia jednoosobową spółką partnera prywatnego albo spółką kapitałową, której jedynymi wspólnikami są partnerzy prywatni. Przepisy ustawy oraz przepisy odrębne dotyczące partnera prywatnego, z wyjątkiem ust. 4 i art. 7b ust. 3 ustawy oraz art. 7782 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.), wskazują, że z chwilą zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, stosuje się ją do spółki, o której była mowa. Jedną z takich innych form finansowania jest także możliwość zakładania wspólnych podmiotów gospodarczych w formie spółek komunalnych – spółek z o.o. lub spółek akcyjnych. Jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia gospodarki komunalnej mogą wykorzystać następujące własne formy organizacyjno-prawne:

- Wszystkie szczeble samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z o.o. i akcyjne oraz samorządowe zakłady budżetowe w sferze użyteczności publicznej.

- Związki międzygminne w sferze użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki z o.o., akcyjne, samorządowe zakłady budżetowe.
- Gminy, związki międzygminne poza sferą użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki jawne, komandytowe i komandytowo-akcyjne z możliwością przyjęcia roli odpowiednio: komplementariusza, komandytariusza i akcjonariusza oraz spółki kapitałowe.
- W zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego każdy szczebel samorządu terytorialnego oraz związki gmin i powiatów mogą tworzyć spółki kapitałowe, komandytowe i komandytowo-akcyjne, z zastrzeżeniem, że w tych ostatnich mogą być jedynie współnikami pasywnym, odpowiednio: komandytariuszem lub akcjonariuszem (jednostki samorządu terytorialnego oraz związki gmin i powiatów nie mogą być komplementariuszem w spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej powołanej do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego).

Warto jednocześnie podkreślić wciąż niesatysfakcjonującą rolę przedsięwzięć miejskich realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Mając na uwadze niską dojrzałość samorządów (szczególnie w obszarze nadzoru właścicielskiego) i ograniczone doświadczenia polskich firm prywatnych w tworzeniu wspólnych przedsiębiorstw (są w tym poważne ryzyka) warto rozważyć silniejsze zaangażowanie kapitału prywatnego w aglomeracyjne działania infrastrukturalne w wielu obszarach wysokoinwestycyjnego funkcjonowania miasta np. drogi, szkoły, komunikacja, budownictwo socjalne i komunalne. Model mógłby sprowadzać się przede wszystkim do dostarczenia długookresowej usługi (kontrahent wyłoniony na bazie przetargu) z jasno określoną możliwością wykupienia inwestycji przez miasto w przyszłości, prawnymi ograniczeniami dotyczącymi obciążania majątku (powyżej z góry określonej bezpiecznej granicy), zdefiniowanymi zasadami przedłużenia umowy, maksymalnymi kosztami itp.

7.4.2 ANALIZA FINANSOWA PRZEDSIĘWZIĘĆ MIEJSKICH I OCENA MOŻLIWOŚCI REALIZACJI

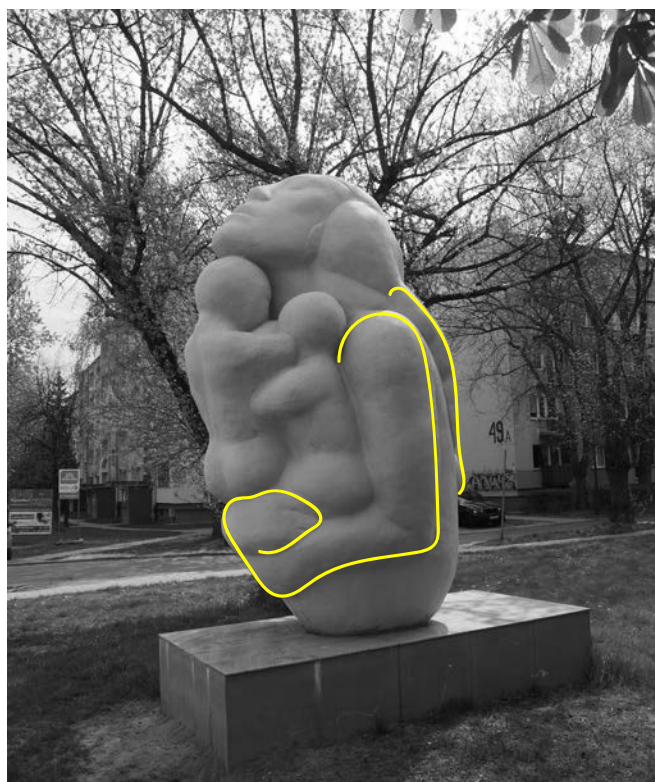
Dla większości inwestycji miejskich nie są prowadzone analizy finansowe w zakresie ich opłacalności i efektywności. Należy pamiętać, że efektywność ekonomiczna nie jest kryterium realizacji zadań publicznych (własnych lub zleconych), których wykonanie wynika z obowiązków nakładanych na samorządy w drodze ustawy i odpowiada zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty na terenie danej gminy. Mimo wszystko przy projektach, których realizacja nie odbywa się z wykorzystaniem unijnych środków, nic nie stoi na przeszkodzie, aby taką analizę wykonać. Co więcej, wydaje się w większości projektów zasadne rozważenie wprowadzenia tego typu analiz. Oczywiście z zastrzeżeniem, że nie spowoduje to zbiurokratyzowania i wydłużenia, a raczej uproszczenie i skrócenie procedur. Poniżej znajduje się przykładowy konspekt sprawozdania z inwestycji, który mógłby stanowić podstawę prac nad takim rozwiązaniem:

- uwagi ogólne – czego dotyczy projekt, jaki przyświecał mu cel, analiza, czy wymagania i oczekiwania zostały spełnione;
- opis i charakterystyka projektu – lokalizacja i rozmiar inwestycji, dotychczasowe wykorzystanie, zainteresowanie daną inwestycją, informacja, czy zapotrzebowanie zostało zaspokojone w drodze realizacji projektu;
- analiza marketingowa – w przypadku projektów rewitalizacyjnych: historia danego obszaru, jego przekształcenie, wpływ na rynek lokalny, w tym zwiększenie usług, sprzedaży towarów, działań promocyjnych, kształtowania się promocji, konkurencyjność;
- nakłady inwestycyjne – poczynione i zwrócone, analiza opłacalności pod względem inwestycyjnym;
- koszty eksploatacji – dbałość i kosztowność infrastruktury, konieczność konserwacji i kosztów ponoszonych z tego tytułu, badanie środków amortyzacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem środków pochodzących z dotacji;
- kapitał obrotowy – jacy przedsiębiorcy skorzystali z inwestycji, ile z inwestycji zwróciło się do budżetu, w przypadku działalności gospodarczej wyliczenie korzyści i obrotu danego przedsiębiorcy, ale także analiza powstałych zobowiązań;
- plan finansowy projektu – wskazanie konkretnie przeznaczonych na projekt kwot wraz z informacją, jaką część projektu zasilili, w jakiej wysokości, czy nastąpiły przesunięcia pomiędzy poszczególnymi etapami projektów;
- prognoza sprawozdań finansowych – wskazanie cen stałych i cen zmiennych, należności podatkowych, opłaty, wynagrodzenia, koszty rodzajowe, zużycie energii itp. – analiza powinna obejmować zarówno okres realizacji, jak i wykorzystanie inwestycji w czasie;
- analiza opłacalności finansowej projektu – wypracowanie wzorca, metodyki przy wykorzystaniu wiedzy specjalistycznej, a następnie obliczenie, czy zrealizowany projekt pod kątem finansowym był opłacalny, analiza zysków i strat zarówno finansowych, jak i niematerialnych, nie powinny one jednak zawsze być usprawiedliwieniem dla nierentownych przedsięwzięć, każde bowiem wymaga odrębnej i dokładnej analizy pod kątem zaspokajania potrzeb społecznych;
- analiza ekonomiczna projektu – analiza zbliżona charakterem do analizy opłacalności finansowej, z tym że nie podlega ona badaniu przez pryzmat budżetu, a efektywności i zwiększenia zaspokajania potrzeb ludności na danym obszarze, odnosi się przede wszystkim do nakładów, zewnętrznych wydatków i korzyści, badanie cen rozrachunkowych (shadow prices) w tych wypadkach, gdzie ceny przyjęte w analizie finansowej mogą być zniekształcone lub odbiegać od cen równowagi;
- analiza ryzyka – badanie prognozy rentowności, wskaźnika zdolności obsługi zadłużenia, parametrów obciążonych ryzykiem zmiany w stosunku do założeń projektu, opis ryzyka i wahań już zaistniałych.

W celu oceny sytuacji finansowej z punktu widzenia przedsięwzięć, wykorzystuje się wskaźniki zaliczane do grup wskaźników: budżetowych, na jednego mieszkańca, według tytułów dłużnych oraz atrakcyjności inwestycyjnej. Analiza sprawozdań finansowych jednostki samorządu terytorialnego, przez pryzmat wyżej wymienionych grupy wskaźników, służy efektywniejszemu gospodarowaniu środkami publicznymi oraz ma wpływ na realizowane przedsięwzięcia.

Gromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego dochody budżetowe oraz realizowane na podstawie określonej w strategiach rozwojowych polityki wydatkowej zadania wymagają posiadania gruntownej wiedzy nie tylko o saldzie budżetu, preferowanych kierunkach wydatkowania środków budżetowych, ale także o planach i prognozach określonych w poszczególnych politykach sektorowych samorządu terytorialnego. Oznacza to, że trafność wygenerowanych informacji ma istotny wpływ na skuteczność oraz efektywność decyzji podejmowanych w jednostkach samorządu terytorialnego. Mając na uwadze powyższe, przede wszystkim należy dokonać interpretacji danych zaprezentowanych w budżecie miasta w kontekście ekonomiczno-finansowym. Sprawozdanie zatem powinno zostać przygotowane przez grupę ekspertów i osób posiadających stosowną wiedzę w zakresie ekonomii i finansów, ale także prawa, aby jak najpełniej wykorzystać potencjał budżetu miasta. Zasadne wydaje się przy tym branie pod uwagę wiedzy specjalistycznej z dziedzin, których aktualnie inwestycja dotyczy.

Warto jednocześnie podkreślić, że analiza inwestycji samorządowej podlega kontroli przez regionalne izby obrachunkowe, co określa ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.). Pod-



miotami kontrolowanymi są jednostki samorządu terytorialnego, związki metropolitalne, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne oraz inne podmioty w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w tej grupie znajdują się organizacje pozarządowe).

Kryteria kontroli prowadzonych przez izby różnią się w zależności od przedmiotu kontroli i tego, jaki podmiot jest kontrolowany. Kontrola gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień

publicznych, prowadzona jest na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Natomiast kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Kryteria kontroli są zatem znacznie szersze w przypadku kontroli wykonywania zadań administracji rządowej. Natomiast tam, gdzie podmioty kontrolowane wykonują własne zadania finansowane z własnych środków, kryterium kontroli jest w zasadzie jedno. Wynika to ze statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego – podmioty te wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, zatem wydatki z tego tytułu są sprawdzane tylko pod kątem legalności. Izby przeprowadzają co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że taka kontrola – w tym zakresie i z taką częstotliwością – musi zostać przeprowadzona w każdej z tych jednostek. Przeprowadzenie kontroli może dotyczyć także samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych i innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – na wniosek jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków – oraz jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów i samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych – na wniosek organów administracji rządowej, agencji lub funduszy celowych w przypadku przekazania środków publicznych na rzecz tych podmiotów. Kluczowy jest przy tym fakt, że kontrole w powyższym zakresie mogą być zatem prowadzone w razie zaistnienia takiej potrzeby. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół pokontrolny, a finalnie raport. Istotne jest wnikliwe zbadanie, z jakich środków i w jakim zakresie dokonywana jest inwestycja.

Analizy efektywności, opłacalności, wykonalności muszą być natomiast wykonywane przy okazji realizacji projektów z dofinansowaniem UE czy projektów realizowanych w formule PPP lub w trybie koncesyjnym. W zakresie projektów realizowanych w oparciu o dofinansowanie ze środków UE najważniejszym dokumentem dla beneficjentów, oprócz wytycznych, jest umowa o dofinansowanie, gdzie znajdują się zapisy dotyczące m.in. postępowania w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Są także konkretne zasady postępowania, które dotyczą procedury aneksowania umowy i zapisania w aneksie możliwych zmian związanych z przesunięciem np. zadań do realizacji w innych terminach lub zmiany kwot przypisanych do konkretnych zadań w dopuszczalnych w umowie o dofinansowanie ramach finansowych. W tym zakresie niezwykle istotne jest pozostawanie w stałym kontakcie z instytucją pośredniczącą lub wdrażającą, która w zakresie swojej działalności rozwieje wątpliwości dotyczące poszczególnych etapów procedury realizacji inwestycji. Przeprowadzanie projektów w formule PPP lub w trybie koncesyjnym wymaga zaś oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia poprzez analizy: interesariuszy, techniczną, ryzyk, prawną, podatkową, rynkową, popytu, ekonomiczno-finansową, value for money oraz oceny efektywności.

7.4.3 FORMUŁY DOFINANSOWANIA PRZEZ MIASTO OSIEDLOWYCH FESTIWALI LUB MAŁYCH INICJATYW LOKALNEJ WSPÓLNOTY

Najprostszą formą finansowania działań lokalnych interesariuszy będzie forma dotacji z budżetu miasta. Dotacja to bezzwrotna pomoc finansowa, którą organizacja otrzymuje od donatora/sponsora na określony przez niego cel społeczny. Cel ten powinien być zgodny z celami statutowymi organizacji. Cechą charakterystyczną dotacji jest konieczność przygotowania tzw. projektu (wniosku, oferty, listu intencyjnego), który ma odpowiadać na cele i potrzeby zdefiniowane przez donatora/sponsora. Dotacje są przyznawane zwykle w trybie konkursowym, w naborach organizowanych w określonym czasie, przez np. firmy, fundacje korporacyjne, administrację rządową, samorządy. Po zrealizowaniu zadania organizacja składa sprawozdanie z jego realizacji. Dotacja najczęściej jest udzielana na zrealizowanie jakiegoś konkretnego działania (np. zorganizowanie letniego obozu dla dzieci). Może być też przeznaczona na wsparcie instytucjonalne organizacji, czyli np. na zakup sprzętu, szkolenia dla pracowników itp. Dotacje ze środków publicznych to środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw (w szczególności ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych lub inwestycji związanych z realizacją tych zadań. W ustawie o finansach publicznych opisane są trzy rodzaje dotacji – celowe, podmiotowe i przedmiotowe.

W przypadku administracji centralnej konkursy mogą być ogłaszane w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub w oparciu o inne akty prawne np.: konkursy ogłaszane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w których mogą brać udział organizacje pozarządowe, ogłaszane są na podstawie Rozporządzeń Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a te głównie na podstawie Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw. Dotacje celowe, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, to środki przeznaczone na:

- finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;
- finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego;
- finansowanie lub dofinansowanie bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań agencji wykonawczych;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym;

- finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach;
- realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, wydatkowane przez podmioty realizujące te programy, inne niż państwowe jednostki budżetowe;
- realizację projektów pomocy technicznej finansowanych z udziałem środków europejskich i środków przeznaczonych na realizację programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310 z 09.11.2006, str. 1) oraz programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego;
- współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o którym mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej.

Dotacje podmiotowe, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej.

Dotacje przedmiotowe, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Dotacje przedmiotowe mogą być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej, z uwzględnieniem równoprawności, dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa.

Dotacji mogą udzielać różne podmioty, organizacje, instytucje. Aby mogły to robić, ich statuty / inne akty wewnętrzne opisujące działalność lub jakieś przepisy prawa / umowy muszą zawierać niezbędne zapisy umożliwiające im prowadzenie takiej działalności. Dotacje mogą pochodzić ze środków prywatnych (przyznawane przez fundacje grantodawcze, firmy lub osoby prywatne) lub ze środków publicznych (przyznawane przez administrację rządową lub samorządową).

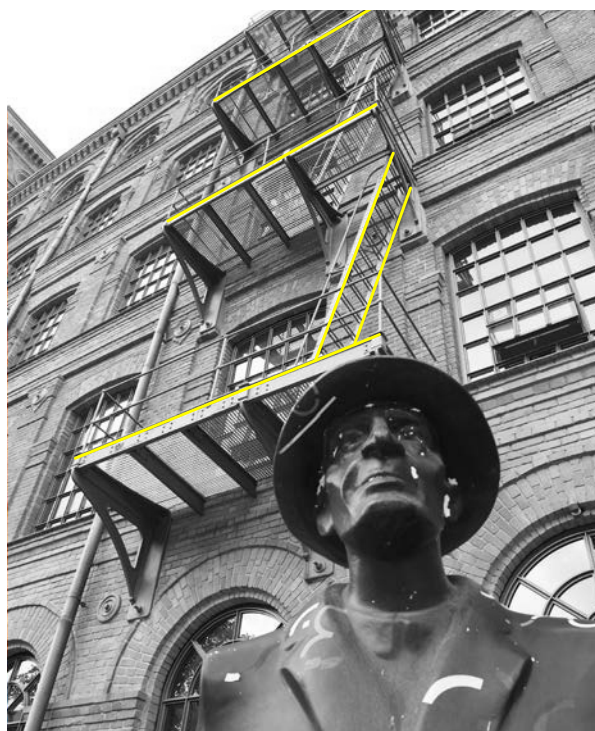
Donorem mogą być: administracja rządowa (np. ministerstwa), administracja samorządowa (np. urzędy miast, gmin, powiatów, urzędy marszałkowskie), inne organizacje pozarządowe krajowe lub zagraniczne, Unia Europejska (poprzez różne instytucje wdrażające), podmioty niepubliczne (firmy, instytucje itp.).

Decyzja o tym, kto może się starać o dotację i na jakich zasadach zależy od donora/sponsora. Warunki te są zapisane w ogłoszeniu konkursowym / wytycznych sponsora / w podręczniku / regulaminie konkursu. O dotację mogą starać się stowarzyszenia, stowarzyszenia zwykłe, fundacje, kluby sportowe, koła gospodyń wiejskich, ale także grupy nieformalne, jeśli spełniają warunki określone przez sponsora.

7.4.4 FINANSOWANIE WSKAZANYCH WCZEŚNIEJ INSTRUMENTÓW WSPÓŁTWORZENIA MIASTA

W rekomendowanych w pkt. 5.3. rozwiązaniach związanych z instrumentami współtworzenia miasta znalazły się między innymi mobilny urząd i mobilny prezydent, miejska platforma współpracy interesariuszy (z dzielnicowymi i osiedlowymi gałęziami) służąca do dyskusji, zgłaszania problemów i proponowania rozwiązań, miejski hub innowacyjny, hackathony problemowe, tematyczne wydarzenia konferencyjno-warsztatowe poświęcone np. smart city, zielonemu rozwojowi, przyjaznej, cyfrowej i odpornej Łodzi itp., stałe fora wymiany wiedzy i współpracy środowisk skupione wokół ważnych zagadnień, np. Łódź przyszłości, zdrowa Łódź, Łódź dobrej edukacji itp., festiwale dzielnic, osiedli i wspólnot lokalnych, baza danych ekspertów, aplikacja z mapą miasta do oznaczania miejsc problematycznych oraz ich rozwiązań, dedykowane narzędzia dla określonych grup społecznych np. dzieci, studentów, seniorów.

Wymienione powyżej przedsięwzięcia, jeżeli są zgodne z przepisami prawa wskazanymi w niniejszym opracowaniu i, co ważniejsze, realizują interes społeczności lokalnej z punktu widzenia władz samorządowych, mogą uzyskać dofinansowanie z budżetu gminy. Typową formą realizacji takich przedsięwzięć są programy przygotowane przez gminę, czasem z udziałem lub w wyniku inspiracji organizacji pozarządowych czy konsultacji społecznych, a finansowanie dokonywane jest w formie dotacji na podstawie zawartej umowy. W tym zakresie kluczowa jest ścisła współpraca organizacji pozarządowych z samorządami. Inicjatywa wymaga jednak licznych konsultacji, opracowań i analizy, o której mowa powyżej – bowiem to ona



wskáže, czy projekt jest opłacalny i użyteczny publicznie. Spektrum przedmiotowe programów i projektów jest niezwykle szerokie i swoim zakresem obejmuje projekty nowe – uprzednio niezrealizowane. Warunkami możliwości przeprowadzenia inwestycji będą jednak: każdorazowe wygranie konkursu i dostępność środków finansowych, względnie nawiązanie stosunku prawnego z jednostką samorządu terytorialnego na zasadach przez nią określonych.

Mogą one być również finansowane i realizowane w ramach corocznego budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego). W takim przypadku, w ramach wydzielonej części budżetu gminy, zostają zgłoszone przez mieszkańców konkretne projekty i inwestycje, które po uzyskaniu akceptacji w głosowaniu, stanowią zobowiązanie gminy ujęte w budżecie na dany rok budżetowy. Ograniczeniem w realizacji takich przedsięwzięć jest dostępność środków budżetowych w odpowiedniej wysokości oraz uzyskanie akceptacji w głosowaniu mieszkańców. Przedmiotowe działania mogą być także finansowane z innych publicznych źródeł takich jak agencje lub spółki Skarbu Państwa np. Polski Fundusz Rozwoju, który przewiduje możliwość finansowania działań, programów prorozwojowych oraz udostępnia bazę działań innowacyjnych: <https://pfrdlamiast.pl/>. Kluczowe jest śledzenie programów inwestycyjnych, konkursów i projektów, do których można przystąpić i uzyskać środki na realizację konkretnego projektu.

7.4.5 WSPÓŁTWORZENIA A KONSULTACJE SPOŁECZNE

Budżet obywatelski jest w świetle prawa formą konsultacji społecznych. Rodzi to jednak wiele pytań i wątpliwości – gdzie leży granica traktowania innych form współpracy z interesariuszami także jako konsultacji społecznych? Czy np. otwarta innowacja, czyli organizowanie spotkań warsztatowych i grup roboczych, aby wspólnie rozwiązać określony problem, także jest formą konsultacji społecznych, czy ma inną kwalifikację prawną?

Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej dotyczą szerokiego spektrum obszarów i tematów i nie ograniczają się wyłącznie do kwestii budżetowych. Są formą dialogu między władzami gminy a mieszkańcami w procesie podejmowania decyzji dotyczących wspólnoty. Punktem wyjścia do prowadzenia konsultacji społecznych jest de facto Konstytucja RP, która w art. 4 stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i Naród ją wykonuje bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź bezpośrednio, a w art. 54, 61 i 74 wyznacza standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej. Bezpośrednią podstawą prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie są przepisy konkretnych ustaw. Jeśli chodzi o konsultacje społeczne z mieszkańcami, dotyczy to ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie wojewódzkim. W przypadku konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi, obejmuje to ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z tymi przepisami rząd i samorządy mogą przeprowadzić konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (dla niektórych zagadnień są one obowiązkowe) oraz w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych. W realiach samorządów najczęstszymi konsultacjami o charakterze obowiązkowym są te wynikające z następujących przepisów:

- ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 27.03.2003 r. (konsultacje planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego);
- ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dn. 6.12.2006 r. (konsultacje projektów strategii rozwoju JST);
- ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dn. 3.10.2008 r. (konsultacje w sprawie inwestycji oddziałujących na środowisko).

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast, powiatów, województw). Coraz częściej tą drogą przyjmowane są w gminach regulaminy konsultacji, czyli szczegółowe zasady dotyczące uruchamiania i prowadzenia procesów konsultacyjnych w danej gminie, w tym m.in. określające prawo do inicjowania konsultacji oraz minimalne wymagania odnośnie przebiegu każdej konsultacji (czas trwania, sposób informowania, metody zbierania opinii i dostarczania uczestnikom informacji zwrotnej). Zasady konsultowania projektów aktów prawa lokalnego z organizacjami pozarządowymi muszą być obligatoryjnie zawarte w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (ustawa o działalności pożytku, art. 5 ust. 5). Wymóg ten może być zrealizowany przez zawarcie tych zasad w rocznym lub – jeszcze lepiej – w wieloletnim programie współpracy.

7.4.6 MOŻLIWOŚCI WPŁYWU INTERESARIUSZY NA DZIAŁANIA URZĘDU MIASTA

W Barcelonie istnieją regulacje samorządowe, które zobowiązują Urząd Miasta do określonego działania jako skutek inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców, np. gdy ci zechcą wprowadzić nowy punkt do obrad miejskiej Rady, to Urząd jest zobowiązany to zrobić. Wykaz tych reguł znajduje się w poniższej tabeli.

Tabela 3. Wybrane regulacje samorządowe w Barcelonie dotyczące relacji Urząd – interesariusze

Przedmiot zgłoszenia	Potencjalny rezultat
Włączenie punktu do agendy posiedzenia Rady Miejskiej lub Osiedlowej	Debata odbywa się na kolejnej sesji Rady
Przeprowadzenie procesu partycypacyjnego	Proces partycypacyjny rozpoczyna się w ciągu maksymalnie 3 miesięcy
Przeprowadzenie publicznego wysłuchania	Wysłuchanie zostaje przeprowadzone w ciągu 30 dni
Powołanie nowego organu partycypacyjnego	Organ zostaje powołany
Aprobata lub modyfikacja miejskiej regulacji	Następuje rozpoczęcie procedur
Przeprowadzenie konsultacji społecznych	Konsultacje społeczne są zaakceptowane
Przeprowadzenie posiedzenia rady osiedlowej	Posiedzenie rady osiedlowej jest zwołane w ciągu 30 dni

Źródło: Opracowanie własne

Generalnie takich autoregulacji nie ma w systemie prawa polskiego, a wydaje się, że wpłynęłyby pozytywnie na płynność współpracy Urzędu Miasta z interesariuszami. Obecnie najbardziej popularnym i realnym narzędziem wpływania interesariuszy na regionalną politykę inwestycyjną oraz ogólnie rozumianą politykę partycypacyjną jest budżet obywatelski. Regulacje prawne przewidują także inne narzędzia oraz instytucje mające na celu konsultowanie pomysłów z mieszkańcami lub zgłaszania uwag, propozycji, pomysłów przez mieszkańców. Regulamin Prac Rady Miejskiej w Łodzi jako załącznik nr 7 do Statutu Miast Łodzi przewiduje chociażby zagwarantowanie prawa udziału i osobnego miejsca podczas sesji Rady Miasta dla publiczności, przedstawicieli środków masowego przekazu oraz zaproszonych gości. Z kolei w §10 ust. 2 Statutu przewidziano, że z inicjatywą podjęcia uchwały przez Radę mogą występować: przewodniczący Rady, komisje Rady, kluby radnych, radni, Prezydent, organy uchwałodawcze jednostek pomocniczych Miasta oraz na zasadach określonych w odrębnej uchwale Rady – grupa co najmniej 300 mieszkańców Miasta Łodzi, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady i wpisanych do stałego rejestru wyborców Miasta Łodzi. Przewidziana jest także instytucja Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu rozpatrywania skarg i wniosków oraz petycji składanych do Rady i należących do jej właściwości (§22a Statutu).

Przewodniczący Rady ma obowiązek informowania składającego wniosek, skargę, petycję o terminie rozpatrzenia sprawy przez Radę oraz o sposobie załatwienia sprawy. Jednocześnie Rada tworzy, łączy, dzieli i znosi jednostki pomocnicze Miasta, czyli Rady osiedli (§42 Statutu).

Na wniosek co najmniej 200 mieszkańców obszaru mającego tworzyć nową jednostkę, Rada zobowiązana jest do podjęcia procedury w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej. A gdy chodzi o łączenie, dzielenie i znoszenie jednostki pomocniczej, wniosek musi być podpisany przez minimum 5% mieszkańców tego terenu. Mieszkańcy miasta – interesariusze – mogą więc starać się o realizację danego pomysłu, przedsięwzięcia z wykorzystaniem organów uchwałodawczych samorządu oraz wywierając określony nacisk na swoich przedstawicieli zasiadających w samorządowych organach. Niemniej nie są one tak precyzyjnie określone jak w przytoczonym przykładzie.

7.4.7 STATUS PRAWNY ZASOBÓW WSPÓŁDZIELONYCH PRZEZ URZĄD MIASTA I JEGO INTERESARIUSZY

W sytuacji rozwoju miast w formule współtworzenia sprawą zasadniczą staje się kwestia statusu prawnego zasobów, które są współdzielone przez Urząd Miasta i jego interesariuszy. Na przykład, gdy powstanie baza danych ekspertów miejskich, z której będą korzystali wszyscy, to obszarem spornym może być kwestia wyłączności bądź współwłasności takiego zasobu. Analogiczna sytuacja dotyczy platform współpracy Urzędu Miasta i interesariuszy czy innych. Czy to narzędzie musi należeć do jednego podmiotu, czy może być współwłasnością wielu interesariuszy?

Status prawny, możliwość korzystania i współdzielenia czy inne warunki posługiwania się zasobami wynikają z treści umowy zawartej między gminą a osobą trzecią. Konkretny stosunek prawny będzie regulował przy tym zarówno podmioty, jak i ich uprawnienia – w granicach prawem przewidzianych. W grę może także wchodzić kwestia autorskich praw majątkowych do utworu, jeżeli współdzielonymi zasobami są utwory w rozumieniu ustawy z dnia 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 1994 Nr 24 poz. 83 z późn. zm.) .



W tym zakresie należy pamiętać o stosownym uregulowaniu kwestii przejścia autorskich praw majątkowych, względnie udzielenie licencji. Należy także pamiętać, że część danych współdzielonych może być informacjami publicznymi, dostęp do których regulują stosowne akty prawne, jak choćby ustawa z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112 poz. 1198 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 i 2 ustawy „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną (...)” a „każdemu przysługuje (...) prawo dostępu do informacji publicznej (...)”. Tym samym należy rozróżnić autorskie, noszące cechy utworu kompozycje i zbiory od czystych informacji danych, które mogą stanowić informację publiczną.

Jak można zauważyć, na gruncie prawa polskiego istnieje szereg narzędzi pozwalających na współuczestnictwo w tworzeniu miasta i zarządzaniu nim. Wykorzystanie tych narzędzi jest jednak dość słabe, zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami UE. Dla przykładu, wskazuje się, że w skali całej Unii Europejskiej inwestycje w sektorze SE wyniosły w 2017 r. 89,55 mld GBP¹², tymczasem w tym samym czasie przychód wszystkich spółdzielni socjalnych w Polsce wyniósł 300 mln PLN¹³. W 2018 r. wykazano, że podmioty należące do kategorii „przedsiębiorstwa społeczne” stanowiły w Polsce zaledwie 0,2% wszystkich organizacji non-profit i uzyskały 0,4% z wszystkich przychodów wygenerowanych przez te organizacje (suma ta wynosiła 32,9 mld PLN¹⁴). Dane te są niestety symptomatyczne także dla wszelkich mechanizmów współuczestnictwa w zarządzaniu społecznością lokalną – własnym miastem. Oznacza to nie tylko stan aktualny, ale także pokazuje trend, a przez to rodzącą się ogromną możliwość wykorzystania, przyjętej strategii rozwoju Łodzi w formule współtworzenia.

8 ADWOKAT DIABŁA, CZYLI JAK ZAMIENIĆ WSPÓŁTWORZENIE W GRĘ POZORÓW

Każdy scenariusz pozytywny może być zamieniony w grę pozorów. Najlepszy projekt można wdrożyć w sposób, który zachowa jego fasadę, ale pozbawi go istoty. Także proponowany model zarządzania Łodzią jako miastem współtworzonym i współzarządzanym może być wdrożony w sposób, który pozbawi Łódź realnych szans na stanie się takim miastem, mimo stworzenia organizacyjnej infrastruktury. Poniżej zostało zaprezentowanych siedem sposobów pozornego wdrożenia proponowanego modelu.

¹²J. S. Liptrap, A Social Enterprise Company in EU Organisational Law?, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2021.

¹³A. Ciepielewska-Kowalik, M. Starnawska, Social Enterprise in Poland: Institutional and Historical Context, w: Social Enterprise in Central and Eastern Europe, red. Defourny, Nyssens, New York and London 2021.

¹⁴GUS, Sektor non-profit w 2018 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/sektor-non-profit-w-2018-roku,1,7.html>.

8.1 POWOŁANIE INSTYTUCJI BEZ WSPARCIA FINANSOWEGO I ORGANIZACYJNEGO

Można stworzyć infrastrukturę współpracy i nie zapewnić jej wsparcia organizacyjnego (administracji, personelu, budżetu operacyjnego). Skutkiem będzie stworzenie możliwości pozbawionych wiarygodności. Każdy potencjalny uczestnik procesu partycypacyjnego doświadczy wyżej wymienionych deficytów, zwątpi w intencje realizatorów i zniechęci się do dalszego angażowania, a całe przedsięwzięcie straci wiarygodność.

8.2 INSTYTUCJE BEZ MECHANIZMÓW I NARZĘDZI

Można stworzyć instytucje, lecz pozbawić je mechanizmów funkcjonowania i narzędzi. Przestrzeń współpracy, niezależnie od tego, czy jest fizyczna, czy cyfrowa, jest niczym bez agendy działania, procesów i instrumentów realizacji. Jest to fasada organizacyjna bez realnych możliwości działania. Oczekiwanie, że to sami uczestnicy wypracują cele i metody pracy, a następnie będą zgodnie z nimi pracowali, jest pozbawione realizmu.

8.3 BRAK KOORDYNACJI

Łatwo doprowadzić do chaosu tworzenia, który zastąpi racjonalne działanie. Wystarczy brak koordynacji między strategią rozwoju Łodzi i priorytetami władz miasta a pracą w poszczególnych ośrodkach partycypacji, aby doprowadzić do marnotrawstwa ludzkiej energii, duplikacji pracy nad poszczególnymi problemami i braku powiązania wypracowywanych pomysłów z tym, czego naprawdę potrzebuje Łódź.

8.4 BRAK MECHANIZMÓW MOTYWACJI I WYKAZYWANIE BIERNOŚCI PRZEZ SPOŁECZNOŚĆ

Równie łatwo wdrożyć model w aspekcie organizacyjnym bez odpowiedniej promocji zaangażowania interesariuszy, a następnie odwoływać się do bierności społeczności, która nie korzysta ze stworzonych możliwości. Istniejący poziom aktywności obywatelskiej jest dalece niewystarczający do skutecznego funkcjonowania przedstawionego modelu. Aktywna motywacja jest warunkiem koniecznym jego powodzenia.

8.5 URUCHOMIENIE WSPÓŁPRACY WYŁĄCZNIE NA POZIOMIE KREOWANIA POMYSŁÓW

Kreacja pomysłów (ideation) jest ważnym, ale dopiero pierwszym krokiem procesu innowacyjnego. Skupienie całej energii interesariuszy na generowaniu pomysłów można określić mianem kreacji bez konsekwencji. Prędzej czy później prowadzi do frustracji wynikającej z braku poczucia sensu wykonywanej pracy, z której nic nie wynika. Wypracowywane pomysły nie są poddawane analizie i decyzjom wdrożeniowym. Współpraca przypomina twórczą zabawę, a nie pokonywanie realnych wyzwań.

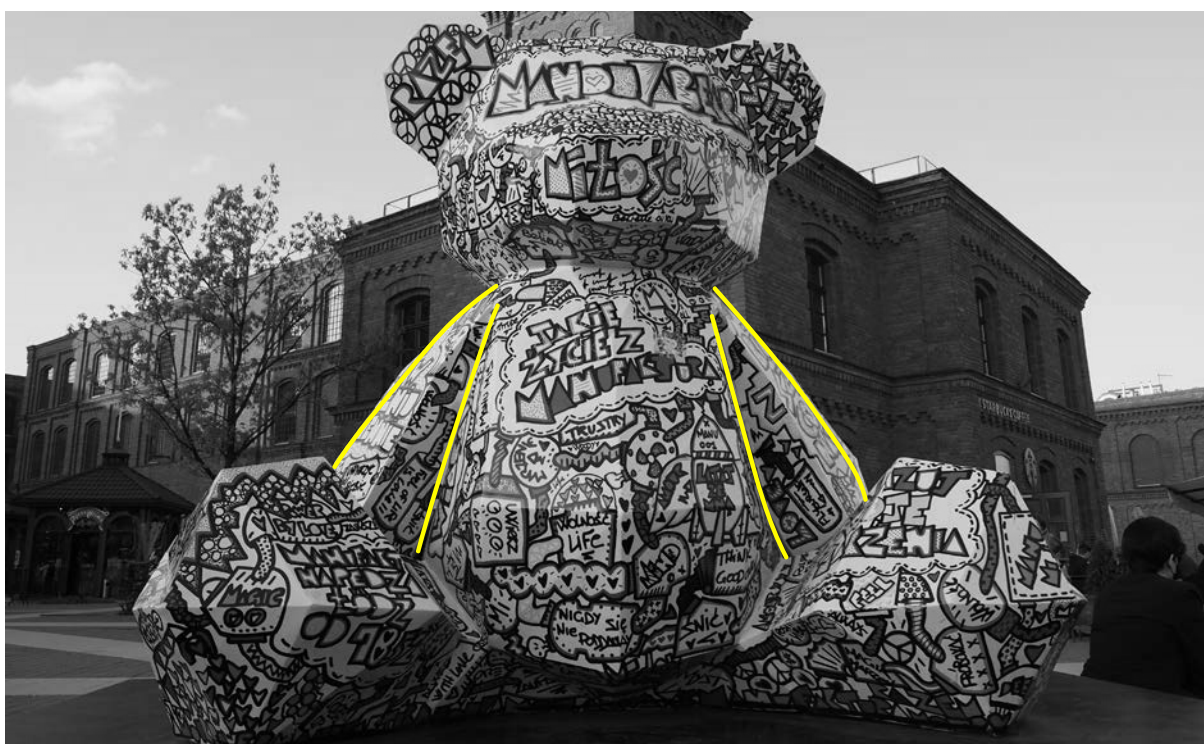
8.6 KONKURENCJA W MIEJSCU WSPÓŁPRACY

Przy nieodpowiednim doborze środków realizacyjnych, np. przy nadużywaniu formuły konkursu, łatwo można zamienić współpracę w wojnę interesariuszy i interesów. Element konkurencji może być motywatorem, ale może także znacznie obniżyć skłonność do współpracy, wprowadzając podziały tam, gdzie miało być dzielenie się wiedzą i doświadczeniami.

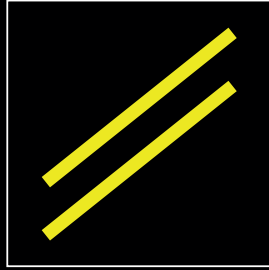
8.7 POSTAWA „NIE UDA SIĘ”

Każda zmiana wywołuje opór. Zmiana sposobu zarządzania miastem na bardziej włączający jest dużą zmianą, która napotka wiele oporu. Afirmowanie postaw fatalistycznych lub nawet bierność wobec nich jest w stanie zniweczyć każdy plan. Uleganie postawie „nie da się” jest formą populizmu, której odwrotnością jest promocja dobrych praktyk lokalnych oraz ich pomysłodawców i realizatorów jako dowodu na jej nieprawdziwość.

Celem powyższego zestawienia nie jest podpowiadanie, jak zamienić współzarządzanie miastem w farsę, lecz realistyczne przedstawienie sposobu tej zamiany bazujące na doświadczeniu autorów opracowania, które ma być przestrogą przed pułapkami, jakie niewątpliwie stoją na drodze Łodzi do stania się miastem współtworzonym i współzarządzanym. Budowanie jest procesem trudnym i żmudnym, za to niszczenie jest łatwe i szybkie.



Think Lodz



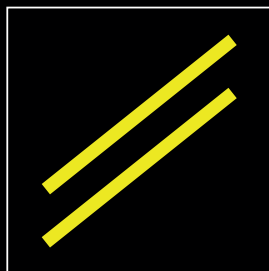
Fundacja

Przedstawiony model współtworzenia i współzarządzania Łodzią jest propozycją ekspercką opracowaną niezależnie w oparciu o tzw. spojrzenie zewnętrzne, czyli źródła niezwiązane z Urzędem Miasta Łodzi. Aby nie był jedynie opracowaniem teoretycznym, należy skonfrontować jego założenia z perspektywą Urzędu Miasta Łodzi, a w szczególności z jego doświadczeniami i planami. Idealnym rozwiązaniem w duchu współtworzenia i współzarządzania jest przepracowanie propozycji niniejszego opracowania z urzędnikami miejskimi w celu opracowania zakresu oraz planu ich wdrożenia.

Think tank Łódź jest jednym z interesariuszy Łodzi, a składane tu propozycje powinny być traktowane jako głos partnera, któremu zależy na wszechstronnym rozwoju i prospericie miasta. Z życzliwością i dobrymi intencjami zapraszamy Urząd Miasta Łodzi do partnerskiej rozmowy o przedstawionych propozycjach.

Zespół ThinkLodz

Think Lodz



Fundacja

Projekt został sfinansowany w całości ze środków własnych Fundacji.

Dziękujemy Członkom Rady Fundacji, dzięki którym projekt ten mógł być zrealizowany:

- Krzysztof Apostolidis
- Jacek Cieplucha
- Piotr Dzięcioł
- Jacek Furman
- Lech Kaniuk
- Maciej Kasperek
- Janusz Kruk
- Sławomir Lachowski
- Adam Mariański
- Janusz Mikołajczyk
- Mirosław Misztal
- Grzegorz Rek
- Tomasz Salski
- Grzegorz Siewiera
- Ewa Sobkiewicz
- Grzegorz Sondej
- Radosław Wiśniewski
- Paweł Zyner

www.thinklodz.eu

Łódź, 2022