

Politechnika Częstochowska

Konrad Głębocki

# NOWOCZESNE ROZWIĄZANIA I TRENDY W ZARZĄDZANIU MIASTEM

Monografia



Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej

Częstochowa 2020

## **Recenzent**

dr hab. Tomasz Papaj prof. UE w Katowicach

## **Korekta językowa**

Anita Ganoun

## **Redakcja techniczna**

Marcin Pilarski

## **Projekt okładki**

Marcin Pilarski

**ISBN 978-83-7193-758-3**

**e-ISBN 978-83-7193-759-0**

© Copyright by Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej  
Częstochowa 2020

---

Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 42-202 Częstochowa, al. Armii Krajowej 36 B  
redakcja tel.: 34 325 04 80, dystrybucja tel.: 34 325 03 93  
e-mail: [wydawnictwo@pcz.pl](mailto:wydawnictwo@pcz.pl), [www.wydawnictwo.pcz.pl](http://www.wydawnictwo.pcz.pl)

# Wstęp

Jakość życia mieszkańców miasta w znacznej mierze zależy od jakości zarządzania publicznego jego władz (Szołtysek, Otręba 2015, s. 38). Zarządzanie miastem obejmuje zarządzanie rozwojem miasta, zarządzanie urzędem miasta i innymi jego jednostkami oraz zarządzanie usługami miejskimi. W prakseologicznym szukaniu sprawności organizacji publicznej trzeba pamiętać o jej trzech wymiarach: skuteczności, ekonomiczności oraz etyczności (Kieżun 2011, s. 9). Tak więc, poszukując i stosując nowoczesne rozwiązania w zarządzaniu miastem, trzeba mieć na uwadze trzy wymienione wymiary.

Samo pojawienie się innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu miastem nie jest jednoznaczne z ich wprowadzeniem w życie (Brorström 2015, s. 167). Nie wystarczy np. wdrożyć w danym momencie ambitny system zarządzania jakością, trzeba jeszcze, by organizacja publiczna żyła tym systemem. Nie wystarczy też opracować, uchwalić i ogłosić strategię rozwoju miasta, ale trzeba ją konsekwentnie wdrażać na co dzień i rok po roku. Podjęcie problematyki specyfikacji nowoczesnych rozwiązań jako podstawy do dalszych badań dotyczących ich implementacji w zarządzaniu miastem jest wskazane, gdy weźmie się pod uwagę współczesny nacisk na aplikacyjność badań naukowych. Jednak aby w sposób uporządkowany badać implementację nowoczesnych rozwiązań, w pierwszym rzędzie trzeba przeprowadzić badania o charakterze bardziej podstawowym. W założeniu autora niniejsze opracowanie ma odpowiedzieć na potrzeby w zakresie badań nad specyfikacją nowoczesnych rozwiązań i wyłaniających się z nich trendów. Publikacja ta stanowi także pierwszy krok w zakresie tworzenia narzędzi do badań implementacji nowoczesnych rozwiązań w praktyce zarządzania miastami.

Autor używa terminu „nowoczesne” w sensie szerokim, chodzi bowiem o te z trendów i rozwiązań, które pojawiły się w latach 90. XX wieku w związku z koncepcją *New Public Management* (NPM – Nowe Zarządzanie Publiczne) i pozostają aktualne, a nie do końca zostały implementowane przez miasta, ale chodzi także o rozwiązania i trendy, które pojawiły się już w XXI wieku. W tej ostatniej grupie znajdują się rozwiązania, które zdezaktualizowały swoje odpowiedniki z koncepcji

NPM, niektóre zaś są zupełnie nowe – pojawiły się w ostatnich latach. Autor używa słowa „nowoczesne” w znaczeniu „nowe”, ale i „właściwe nowym czasom”, czyli na tyle utrwalone w praktyce, że nie budzą dużych wątpliwości co do ich przydatności. Autor rozważał również użycie terminu „współczesne” zamiast terminu „nowoczesne”. Jednak termin ten wydaje się być jeszcze szerszy – niektóre współczesne rozwiązania są z powodzeniem stosowane już od kilku dekad i mogą pochodzić jeszcze sprzed ery NPM, w szczególności jeśli mówimy o miastach zachodnich (Europa Zachodnia, USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia)<sup>1</sup>.

Wyjaśnienia wymaga także użycie terminu „trend”. Słowo „trend” według internetowego *Słownika Języka Polskiego* oznacza „ogólny kierunek rozwoju, zmian” (*Słownik...*). W związku z powyższym „trend” jest pojęciem o bardziej ogólnym charakterze niż „rozwiązania”. Stąd też autor założył, że będzie poszukiwał nowych konkretnych rozwiązań, a następnie na podstawie pogrupowania tychże rozwiązań określi trendy o charakterze bardziej ogólnym, wskazujące ogólne kierunki.

Monografia ma zasadniczo charakter teoriopoznawczy, choć w kilku jej częściach podane są wyniki badań autora, przeprowadzonych w oparciu o metodę analizy wybranych dokumentów miast.

W procesie analizy opracowań naukowych poświęconych zarządzaniu publicznemu, a w szczególności zarządzaniu miastem, rozpoznano lukę badawczą polegającą na braku identyfikacji i uporządkowania nowoczesnych rozwiązań i związanych z nimi trendów w zarządzaniu miastem. W nielicznych publikacjach występują przykłady uporządkowanych zestawień takich rozwiązań (Brorström 2015; Nowakowska, Przygodzki 2016;), jednak sprowadzają się one albo do zestawienia w konkretnym obszarze tematycznym, albo do zestawień ujmowanych z innych perspektyw. Ponadto brakuje aktualniejszych zestawień nowoczesnych rozwiązań. Z kolei szerokie zestawienia współczesnych rozwiązań znajdują się w eksperckich opracowaniach CAF oraz PRI. Eksperckie opracowania o współczesnych rozwiązaniach nie zapełniają jednak luki w postaci braku opracowań naukowych, skupionych na nowoczesnych rozwiązaniach i wyłaniających się trendach w zarządzaniu miastem. Ponadto CAF nie był opracowany do warunków polskich, a w przypadku PRI trzeba zwrócić uwagę, że najbardziej aktualne opracowanie pochodzi z 2015 roku. Autor w niniejszym opracowaniu, pisząc o nowoczesnych rozwiązaniach i trendach, ma na myśli te, które dotyczą wszystkich ważniejszych tematów (takich jak np. zarządzanie strategiczne, marketing miasta, e-administracja czy ogólnie usługi miejskie). Odrębną kwestią są nowoczesne trendy i rozwiązania w przedmiotowych obszarach działalności miasta (np. odbiór odpadów, zwalczanie przestępczości czy też zarządzanie terenami zielonymi w miastach). W ramach tej

---

<sup>1</sup> Ilekroć w książce mowa jest o miastach zachodnich, chodzi o miasta właśnie z Europy Zachodniej, USA, Kanady, Australii i Nowej Zelandii.

kwestii w przedostatnim rozdziale przeanalizowano wybrane rozwiązania w kilku wybranych obszarach działalności miasta. Te ostatnie rozwiązania nie zostały włączone do tworzonej koncepcji, która obejmuje poszczególne elementy dotyczące nowoczesnych rozwiązań i trendów w zakresie różnych tematyk, a nie konkretnych obszarów działalności miasta. Rozwiązania zawarte w koncepcji mogą być stosowane niejako w poprzek tychże konkretnych, przedmiotowych obszarów, np. nowoczesne rozwiązania z zakresu tematyki e-administracji mogą być stosowane zarówno w obszarze działalności miasta, jakim jest zarządzanie miejską zielenią, jak i odbiór odpadów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że istnieje swoista luka, polegająca na braku koncepcji rozumianej jako pewien wzorzec o formie uporządkowanego zestawienia nowoczesnych rozwiązań i trendów w zarządzaniu miastem, zestawienia mogącego służyć za podstawę tworzenia narzędzi badawczych (np. kwestionariuszy, ankiet, pytań do wywiadów) dla badań nad implementacją tychże nowoczesnych trendów i rozwiązań w miastach.

Wychodząc z tak wyodrębnionej luki badawczej, wyznaczono następujące cele pracy:

- 1) Zidentyfikować nowoczesne rozwiązania w zarządzaniu miastem.
- 2) Uporządkować te rozwiązania, tworząc grupy rozwiązań.
- 3) Wyłonić z tych grup rozwiązań ogólne trendy.
- 4) Stworzyć koncepcję w formie tabelarycznej o charakterze podstawy do tworzenia narzędzi badawczych.

Pytania badawcze, jakie autor sformułował, były następujące:

- 1) Jakie nowoczesne rozwiązania stosowane są w zarządzaniu miastem?
- 2) Wokół jakich typowych rozwiązań można je pogrupować?
- 3) Jakie trendy wyłaniają się z poszczególnych grup tych rozwiązań?

By osiągnąć wskazane cele badawcze oraz odpowiedzieć na sprecyzowane powyżej pytania, wykorzystano następujące metody badawcze:

- 1) Krytyczny przegląd literatury (jako podstawa do identyfikacji nowoczesnych rozwiązań). Przegląd ten polegał na analizie treści opracowań naukowych polsko- i angielskojęzycznych oraz w mniejszym zakresie niemiecko- i włoskojęzycznych. Opracowania zagraniczne zostały wyszukane w oparciu o hasła (takie jak np. nowe trendy w zarządzaniu miastem – ang. *New Trends in City Management*, nowe rozwiązania w zarządzaniu miastem – ang. *New Solutions in City Management*) w ogólnej wyszukiwarce Google Books oraz w Google Scholar, Wiley, Taylor and Francis czy Emerald. W przebadanej literaturze dominują artykuły opublikowane w czasopiśmie amerykańskich. Wydaje się, że w USA zarządzanie publiczne w wielu aspektach jest bardzo rozwinięte, stąd warto i należy korzystać z amerykańskiego dorobku, z zastrzeżeniem jednak, że dorobek ten będzie stosowany adekwatnie do warunków europejskich i polskich ze

względu na różnice w strukturach administracji oraz w systemach prawnych. System prawa amerykańskiego należący do *Common Law* znacząco różni się od systemu prawa kontynentalnego w Europie. W monografii często podawane są terminy angielskojęzyczne używanych pojęć, co jest szczególnie ważne w tych przypadkach, gdy dane pojęcie nie posiada wykrystalizowanego terminu w publikacjach polskojęzycznych.

- 2) Metodę dedukcyjną, w której wnioski zostały wyprowadzone z wykorzystaniem wnioskowania logicznego z już sformułowanych twierdzeń zawartych w opracowaniach naukowych, co posłużyło do identyfikacji niektórych nowoczesnych rozwiązań i określenia nowoczesnych trendów.
- 3) Metodę indukcyjną wykorzystaną do wyłonienia ogólnych trendów z bardziej szczegółowych rozwiązań.
- 4) Metodę analizy dokumentów, którą posłużono się w kilku przypadkach.

Przeprowadzona procedura badawcza składała się z następujących kroków:

- 1) Nowoczesne rozwiązania zostały niejako wyłonione spośród tych opisanych w literaturze związanej z zarządzaniem miastem. Rozwiązania stosowane na innych niż miejski poziomach zarządzania publicznego zostały ocenione pod kątem możliwego zastosowania także w zarządzaniu miastem. Rozwiązania pozytywnie ocenione w tym względzie zostały dołączone do listy nowoczesnych rozwiązań.
- 2) Rozwiązania zostały pogrupowane wokół tych z nich, które są najbardziej charakterystyczne. W procesie uporządkowania posłużono się grupowaniem typologicznym, polegającym na identyfikacji najbardziej typowych przypadków nowoczesnych rozwiązań i grupowaniem wokół nich innych przypadków, bardziej podobnych do określonego typu niż do innego z wyodrębnionych typów<sup>2</sup>. W ten sposób zostało wyłonionych 9 grup nowoczesnych rozwiązań.
- 3) Poszczególne grupy rozwiązań zostały określone jako trendy w drodze wnioskowania typu indukcyjnego od szczegółów do ogółu i nazwane w sposób obejmujący wszystkie rozwiązania z danej grupy.
- 4) W ramach trendów rozwiązania zostały uporządkowane, poczynając od najszerzych i najbardziej znaczących do najbardziej szczegółowych (w niektórych przypadkach z uwagi na zbyt dużą obszerność wybrane rozwiązania dzielono na dwa rozwiązania, w innych zaś przypadkach, z uwagi na bliskość treściową i częściowe lub całkowite pokrywanie się dwóch rozwiązań, tworzone było jedno).
- 5) Stworzona została koncepcja ujęta w zwężłej formie tabelarycznej.

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat systematyzacji wyników badań naukowych zob. Apanowicz J. (2000), *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Bernardinum, Gdynia, s. 164-165.

W ten sposób autor stworzył koncepcję, która w założeniu ma pełnić z jednej strony funkcje teoretyczne, jako pewien obraz rzeczywistości dotyczący nowoczesnych rozwiązań i trendów w zarządzaniu miastem, z drugiej zaś strony ma charakter praktyczny, ponieważ na bazie wyłonionych trendów i rozwiązań można stworzyć narzędzia badawcze, np. w formie ankiety obejmującej pytania do władz miasta, służące ustaleniu, w jakim zakresie nowoczesne rozwiązania są wykorzystywane w praktyce zarządzania miastem. Koncepcja ma charakter reprezentatywny i wyidealizowany, składający się z nowoczesnych rozwiązań i trendów, które według autora nadają się do zastosowania w procesie zarządzania polskim miastem. Koncepcja może stanowić wsparcie dla różnych programów badawczych w subdyscyplinie zarządzania publicznego.

Monografia rozpoczyna się rozdziałem o zarządzaniu publicznym, zasadniczo bez odniesień na tym etapie do samego zarządzania miastem. Autor analizuje miejsce zarządzania publicznego w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości. Następnie odnosi się do definicji zarządzania publicznego i różnych klasyfikacji, które w związku z tą częścią zarządzania występują. Rozdział ten kończy się przedstawieniem ewolucji zarządzania publicznego – od ujęcia weberowskiego aż do cyfrowego rządu publicznego – i zamyka się wyspecyfikowaniem różnych nurtów w zarządzaniu publicznym oraz ich analizą.

Kolejne rozdziały dotyczą przede wszystkim zarządzania miastem, choć nie brakuje w niektórych miejscach także kwestii związanych z szerszym pojęciem zarządzaniem publicznym. W drugim rozdziale wyspecyfikowano współczesne koncepcje odnoszące się do miast i zarządzania nimi, zaś bardziej szczegółowej analizie poddano miasto inteligentne (ang. *Smart City*), jako jedną z wiodących współcześnie koncepcji zarządzania miastem. Ponadto w rozdziale tym autor odnosi się do zbliżonej terminologicznie, choć zasadniczo różnej od inteligentnego miasta koncepcji inteligentnej specjalizacji. Jako osobny podrozdział wyodrębniono zagadnienie przywództwa w organizacji publicznej, ze względu na wagę tej kwestii dla całego zarządzania miastem. Rozdział drugi kończy się odniesieniami do procesu podejmowania decyzji w mieście, który jest związany z przywództwem.

Rozdział trzeci został poświęcony zarządzaniu rozwojem miasta. W głównej mierze jest on skoncentrowany na zarządzaniu strategicznym, w tym zdefiniowaniu planowania strategicznego, analizie szkół i metod planowania strategicznego, elementów zintegrowanej strategii rozwoju miasta oraz kwestii związanych z problematyką realizacji strategii. Ponadto w sposób zwięzły scharakteryzowano planowanie strategiczne kilku najszybciej rozwijających się miast USA. W rozdziale trzecim zawarto także analizę trendów w finansach komunalnych. Umieszczenie tej tematyki w rozdziale związanym z rozwojem miasta autor uznał za właściwe, ponieważ miejskie finanse, w szczególności wydatki na zadania inwestycyjne, mają zasadniczy wpływ na rozwój miasta. W niektórych dużych obszarach zarządzanie miastem upo-