

**INNOWACJE
W ZARZĄDZANIU
MIASTAMI
W POLSCE**

redakcja naukowa **Marek Bryx**

INNOWACJE W ZARZĄDZANIU MIASTAMI W POLSCE



OFICyna WYDAWNICZA
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2014

Recenzent

Stanisław Belniak

Redaktor

Magdalena Kot

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-7378-880-0

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162
tel. 22 564 94 77, 22 564 94 86, fax 22 564 86 86
www.wydawnictwo.sgh.waw.pl
e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Zdjęcie na okładce

Fot. Maciej Ćwiek

Zdjęcie przedstawia Dawne Koszary Dragonów w Olsztynie

Projekt i wykonanie okładki

Studio Graficzne AGAT Jerzy Burski

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

tel. 42 639 52 92

e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 217/XII/13

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE (<i>Marek Bryx</i>)	9
1. DEFINICYJNE ASPEKTY INNOWACJI (<i>Anna Szelągowska</i>)	15
2. MIASTO AKCELERATOREM INNOWACJI (<i>Stanisław Łobejko</i>)	23
2.1. Uwagi o zarządzaniu miastem	23
2.2. Podejście systemowe do innowacji	31
2.3. Innowacyjne zmiany w zarządzaniu organizacją	35
2.4. Innowacje w rozwoju przestrzennym	36
2.5. Aktywność innowacyjna miasta	42
2.6. Wymiar technologiczny a innowacje w zarządzaniu miastami	43
3. INNOWACJE W ZARZĄDZANIU TRANSPORTEM W MIASTACH	45
3.1. Zarys problemu (<i>Marzenna Cichosz, Katarzyna Nowicka, Aneta Pluta-Zaremba</i>) ..	45
3.2. Infrastruktura transportu w polskich miastach (<i>Aneta Pluta-Zaremba</i>)	49
3.2.1. Polityka i kierunki rozwoju infrastruktury transportu miejskiego	49
3.2.2. Innowacje w zarządzaniu infrastrukturą transportu miejskiego	56
3.3. Transport pasażerski w miastach (<i>Marzenna Cichosz</i>)	67
3.3.1. Transport publiczny a transport indywidualny	67
3.3.2. Zarządzanie miejskim transportem publicznym	69
3.3.3. Innowacje w zarządzaniu miejskim transportem publicznym	72
3.4. Innowacje w transporcie towarów w polskich miastach (<i>Aneta Pluta-Zaremba</i>)	86
3.4.1. Zarządzanie transportem towarowym przez władze miasta	86
3.4.2. Innowacyjne rozwiązania	88
3.5. Inteligentne systemy transportowe a zarządzanie miastem (<i>Katarzyna Nowicka</i>) .	92
3.5.1. Inteligentne miasta i systemy zarządzania ruchem	92
3.5.2. ITS w polskich miastach	97
3.5.3. ITS Wrocław – analiza przypadku	102
3.5.4. Przyszłość ITS	108
4. INNOWACJE W ZARZĄDZANIU REWITALIZACJĄ MIAST W POLSCE	111
4.1. Przedmiot badania (<i>Aleksandra Jadach-Sepioto</i>)	111
4.2. Zmiany w paradygmacie zarządzania rewitalizacją miast europejskich – w kierunku innowacji (<i>Aleksandra Jadach-Sepioto</i>)	114

4.3. Przedsiębiorstwa jako inspiratorzy innowacyjnych rozwiązań zarządczych w rewitalizacji miast wojewódzkich w Polsce (<i>Aleksandra Jadach-Sepiolo</i>)	118
4.4. Planowanie – podstawowy element działań zarządczych w zakresie rewitalizacji miast (<i>Aleksandra Jadach-Sepiolo</i>)	128
4.4.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach	128
4.4.2. Transfer dobrych praktyk	130
4.4.3. Innowacyjne rozwiązania	132
4.5. Organizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych (<i>Aleksandra Jadach-Sepiolo</i>)	135
4.5.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach	135
4.5.2. Transfer dobrych praktyk	137
4.5.3. Innowacyjne rozwiązania	139
4.6. Realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych (<i>Aleksandra Jadach-Sepiolo</i>)	140
4.6.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach	140
4.6.2. Transfer dobrych praktyk	142
4.6.3. Innowacyjne rozwiązania	143
4.7. Kontrola, monitorowanie i ewaluacja (<i>Aleksandra Jadach-Sepiolo</i>)	145
4.7.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach	145
4.7.2. Innowacyjne rozwiązania	147
4.8. Polityka innowacyjna urzędów miast w odpowiedziach urzędników (<i>Hanna Rachoń</i>)	149
5. INNOWACJE W ŚWIADCZENIU USŁUG PUBLICZNYCH: PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE (<i>Katarzyna Sobiech-Grabka</i>)	157
5.1. Obszar badawczy	157
5.2. Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju miast w Polsce: analiza dotychczasowej praktyki stosowania PPP	158
5.3. Studia przypadków i omówienie wyników badań ankietowych	164
5.3.1. Rewitalizacja	166
5.3.2. Transport miejski	173
5.3.3. Mieszkalnictwo komunalne	179
5.3.4. Projekty w innych sektorach	181
6. INNOWACJE W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH	183
6.1. Podstawy prawne konsultacji społecznych (<i>Anna Stankowska</i>)	183
6.2. Definicja konsultacji w prowadzonych przedsięwzięciach inwestycyjnych (<i>Anna Stankowska</i>)	187
6.3. Zasady i techniki stosowane w konsultacjach społecznych (<i>Dominika Brodowicz</i>)	191
6.4. Konsultacje społeczne w praktyce – studia przypadków	194
6.4.1. Prekonsultacje dotyczące rewitalizacji obszaru „Dawnych Koszar Dragonów” w Olsztynie (<i>Izabela Rudzka</i>)	194

6.4.2. Konsultacje dotyczące rewitalizacji Parku Centralnego w Olsztynie (<i>Izabela Rudzka</i>)	201
6.4.3. Konsultacje przy rewitalizacji ulicy Kawęczyńskiej w Warszawie (<i>Anna Stankowska</i>)	203
6.4.4. Konsultacje w sprawie komunikacji rowerowej na Bielanach w Warszawie (<i>Dominika Brodowicz</i>)	208
6.5. Ocena innowacyjności występującej w procesie konsultacji społecznych, w ramach realizowanych przez miasta projektów inwestycyjnych (<i>Anna Stankowska</i>)	213
7. SŁOW CITY JAKO INNOWACYJNA KONCEPCJA ROZWOJU MIAST (<i>Anna Szelągowska</i>)	215
7.1. Wprowadzenie do problemu	215
7.2. Geneza <i>slow cities</i> : od filozofii <i>slow food</i> do filozofii <i>slow city</i>	216
7.3. Przynależność do Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast Dobrego Życia (<i>Cittaslow</i>)	217
7.4. Przynależność polskich miast do Stowarzyszenia <i>Cittaslow</i> a kwestia ich innowacyjności	221
8. PODSUMOWANIE (<i>Marek Bryx</i>)	223
8.1. Uwagi formalne dotyczące badań	223
8.2. Zagadnienia definicyjne	224
8.3. Systemowe ujęcie innowacji w miastach	226
8.4. Innowacje w transporcie miejskim	227
8.5. Innowacje w realizacji procesów rewitalizacyjnych	230
8.6. Partnerstwo publiczno-prywatne jako innowacyjna metoda zarządzania rozwojem miasta	233
8.7. Innowacje w konsultacjach społecznych	236
8.8. „ <i>Slow city</i> ” – zjawisko oryginalne, ale nie innowacyjne	238
SPIS RYSUNKÓW	241
SPIS SCHEMATÓW	243
SPIS WYKRESÓW	247
SPIS ZDJĘĆ	249
BIBLIOGRAFIA	251
Literatura	251
Akty prawne, dokumenty strategiczne i bazy danych	258
Wystąpienia konferencyjne	259
Strony internetowe	260

WPROWADZENIE

Utarło się mówić, że miasta są źródłem bogactwa. Przeświadczenie to wynika z tego, że to w miastach realizowane są usługi stanowiące w krajach rozwiniętych największą część tworzonego produktu krajowego brutto.

Równocześnie jednak miasta są obszarami nędzy. Nieznane w miastach europejskich zjawisko slumsów staje się codziennością wielkich światowych metropolii. Jednak rozwarstwienie dochodów także w miastach europejskich jest faktem, a problem przedmieść i standardu życia mieszkających tam ludzi nie jest wyłącznie ich problemem, od chwili kiedy objawili swoje niezadowolenie, demonstrując na ulicach największych miast europejskich, stając się „przy okazji” bohaterami wielu reportaży, książek i filmów.

W Polsce nie ma aż tak dramatycznych sytuacji, aczkolwiek ilość imigrantów rośnie, a obszary zdegradowane społecznie i ekonomicznie stanowią 20% obszarów miejskich¹. Perspektywa finansowa 2007–2013, w trakcie której miasta polskie mogły skorzystać (i zrobiły to) z zasilania finansowego na rewitalizację obszarów zdegradowanych, pomogła przezwyciężyć szereg barier w rozwoju tych miast i dzięki temu zmienić ich oblicza (co prawda przede wszystkim od strony technicznej, w mniejszym zaś stopniu społecznej czy ekonomicznej), a także przyczyniła się do rozpoczęcia dyskusji nad potrzebą i kierunkami zmian w miastach, a w rezultacie także nad założeniami polityki miejskiej.

Większość podejmowanych działań była realizowana w sposób wymuszony przez szczegółowo konkretne programy operacyjne, określające kryteria i składające do podejmowania wyspecyfikowanych zadań inwestycyjnych. W efekcie tego większość miast podejmowała się dokonywania podobnych zmian, na które zagwarantowane były środki finansowe. Nie może zatem dziwić, że dokonywane rewitalizacje czy zmiany systemów transportowych są do siebie bardzo zbliżone,

¹ Wyniki badań w Projekcie Badawczym Zamawianym nr PBZ-MNiSW-4/3/2006 („Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”) pokazują, że ok. 21,2% terenów miast w Polsce (120254,7 ha) to obszary zdegradowane, a 11% (62337,3 ha) powierzchni polskich miast to stare dzielnice śródmiejskie w stanie kryzysu, zamieszkałe przez ok. 2 miliony osób. Por. *Przestrzenne aspekty rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, IRM, Kraków 2009.

niezależnie od specyfiki danego miasta. Nasuwa to wątpliwość, czy miasta wykazały się innowacyjnością, a więc aktywnością własną, czy tylko wykorzystały stwarzane im szanse na zmiany.

Odpowiedź na pytanie – czy i jakie były to zmiany? – wydaje się ważna zarówno dla oceny prowadzonej polityki ekonomicznej państwa, jak i aktywności samorządu lokalnego. Powinna pozwalać także na wyjaśnienie, czy władze lokalne wykonały tylko kolejne dotowane przedsięwzięcia inwestycyjne, czy także zmieniły metodę działania, przechodząc od administrowania do zarządzania tymi przedsięwzięciami jako elementem kompleksowego zarządzania miastem.

W Polsce coraz bardziej uciążliwym zjawiskiem staje się rozlewanie się miast i wyludnianie śródmieść, wywołujące przede wszystkim problemy transportowe. Problem zatłoczenia miast samochodami prywatnymi i wywoływaną przez nie kongestią transportową próbuje się rozwiązywać poprzez rozwój transportu publicznego. Wielce obiecujące są też działania związane z wdrażaniem nowych systemów informatycznych do zarządzania transportem. Kongestie nie tylko wydłużają czas transportu, lecz także powodują szereg konsekwencji dotyczących środowiska – spośród których należy wymienić zwłaszcza zwiększoną emisję zanieczyszczeń oraz hałasu – powodując zarazem większy stres mieszkańców, a pośrednio wzrost liczby wypadków. Również ten problem wart jest zbadania od strony aktywności miast we wdrażaniu nowych, inteligentnych rozwiązań. Przeprowadzone badania miały odnieść się do hipotezy głoszącej, że metody walki z kongestią transportową są coraz lepiej znane i upowszechniane w polskich miastach.

W zglobalizowanej gospodarce, funkcjonującej w coraz bardziej złożonym i coraz mniej stabilnym otoczeniu, współczesne zarządzanie miastem wymaga ciągłej adaptacji i elastyczności w procesie dostosowywania się do dynamicznie zachodzących zmian w niemalże wszystkich strategicznych obszarach działania. Również dostępność do informacji o zmianach, o innowacyjnych produktach czy metodach działania jest w dzisiejszym świecie prawie nieograniczona. Można nawet powiedzieć, że istnieje raczej nadmiar informacji nad możliwościami ich przetworzenia i adaptacji. Jeśli jednak wiadomo, czego się poszukuje w przepastnych zasobach Internetu, to można tam znaleźć rozwiązania dające się zastosować, po mniejszych lub większych modyfikacjach, przez poszukującego.

W toku realizowanych prac nad przeprowadzonymi badaniami udało się określić kilka czynników warunkujących skuteczne zarządzanie innowacyjnością, które od miasta wymaga:

- analizy potencjału (miasta) i składowych (elementów) jego otoczenia;
- określenia krótko- i długookresowej wizji rozwoju (miasta), w tym odpowiedzi na pytanie, czym obecnie dysponujemy, co chcemy lub musimy zmienić, co

zamierzamy osiągnąć naszym działaniem i kto będzie beneficjentem podjętych przez nas działań;

- określenia głównego kierunku działania w poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań, przyczyniających się do wzrostu efektywności zarządzania (miastem);
- określenia warunków realizacji założonych celów ze wskazaniem wyzwań i metod likwidacji istniejących i potencjalnych barier.

Z punktu widzenia niniejszej pracy za innowacyjne uznano rozwiązania wprowadzone w miastach na skutek działań zmierzających do usprawnienia procesów zarządczych, zarówno wewnątrz organizacji miejskiej, jak i w jej otoczeniu zewnętrznym, niezależnie od tego, czy miały one cechy rozwiązań oryginalnych, czy też były efektem imitacji, dyfuzji lub adaptacji innowacji oryginalnych. Inaczej mówiąc, za innowacyjne uznano te zmiany, które wywołały pozytywny efekt w danym mieście, z punktu widzenia różnych kryteriów, różnych w odmiennych obszarach działania miasta, skłaniających inne osoby lub podmioty do podejmowania podobnych działań.

Celem zrealizowanej pracy badawczej, której efektem jest niniejsza publikacja, było sprawdzenie czy wprowadzane w ostatnich latach zmiany w funkcjonowaniu miast dotyczyły także sposobu zarządzania ważnymi przedsięwzięciami rozwojowymi i czy zmiany te można traktować jako innowacyjne.

Niewielki zespół Katedry Inwestycji i Nieruchomości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie wsparty trójką przedstawicieli Katedry Logistyki dokonał celowych ograniczeń tej pracy badawczej, a mianowicie, jako zakres tematyczny badań przyjął zagadnienia dotyczące:

- rewitalizacji miast;
- transportu miejskiego;
- konsultacji społecznych w przedsięwzięciach inwestycyjnych;
- partnerstwa publiczno-prywatnego.

Dodatkowo przedmiotem rozważań było także zagadnienie dotyczące miast stowarzyszonych w *Citaslow*, a mianowicie – czy ruch ten można uznać za innowacyjny, czy też raczej za zachowawczy...

Jako obszar badawczy wyodrębniono 18 metropolii – z ograniczeniem badań dotyczących stolicy kraju do kwestii transportowych – w których próbowano ustalić:

- zakres innowacji zarządczych wprowadzanych przez władze miejskie;
- sposoby i zakres współpracy władz miejskich z przedsiębiorstwami, organizacjami oraz mieszkańcami;
- metody wymiany dobrych praktyk dotyczących innowacji w zarządzaniu miastami.

Definicja innowacji przyjęta w projekcie mówi, że innowacją jest nowy proces, procedura, produkt, nawet jeśli ma on charakter wtórny, powstały dzięki naśladownictwu (imitacji, adaptacji), o ile posiada cechę nowości dla danego lokalnego

społeczeństwa lub struktury zarządzającej danym miastem, a powstała na skutek celowych działań i przyczyniła się do osiągnięcia postępu w rozwoju miasta.

Hipotezą badawczą, przyjętą przez zespół, było założenie, że miasta objęte badaniami (wojewódzkie) nauczyły się zarządzać procesami rewitalizacji i wypracowały rozwiązania, które wyróżniają je na tle innych miast. Przeprowadzone badanie miało służyć weryfikacji tej hipotezy i identyfikacji innowacyjnych rozwiązań zarządczych w zakresie rewitalizacji wypracowanych przez miasta.

Ostatecznie uzyskano zwrotne odpowiedzi na wysłane, dość obszerne, ankiety z 15 miast oraz z Warszawy w odniesieniu do zagadnień transportowych. Nie odpowiedziały natomiast Lublin i Olsztyn, co wydaje się dziwne, gdyż w obu tych miastach pracują (pracowały) osoby znane ze swego zaangażowania w problematykę rewitalizacji, także poza obszarem tych miast. Nie wnikając w przyczyny tego stanu rzeczy, chcę w tym momencie podziękować, w imieniu swoim i całego zespołu, tym wszystkim pracownikom urzędów miejskich, którzy odesłali wypełnione ankiety. Bez ich zaangażowania nie powstałyby ani raporty z pracy badawczej, ani niniejsza książka.

Podstawowe dane dotyczące badanych miast zostały uzupełnione studiami literaturowymi, w rezultacie których do niektórych tematów można było także załączyć przykłady innych miast w innowacyjny sposób rozwiązujących omawiane zagadnienia.

Rozdziałem wprowadzającym do zagadnienia innowacji w miastach jest tekst pokazujący rozwój pojęcia innowacji w ciągu ostatnich lat, a zwłaszcza poszerzenie tego pojęcia na skutek przejścia do nowej fazy gospodarowania, nazywanej często nową ekonomią.

W rozdziale drugim ukazano miasto jako akcelerator innowacji. Rozważania mają charakter teoretyczny, poparty przykładami i pokazują przesłanki, dla których miasto może być obszarem występowania i generowania innowacji.

Kolejne rozdziały, oprócz rozważań teoretycznych, zawierają także wyniki badań empirycznych, zwłaszcza z ankiet przeprowadzonych w badanych miastach. Pierwszy z nich (trzeci w kolejności) dotyczy zastosowanych przez miasta innowacyjnych rozwiązań w transporcie miejskim. Czwarty omawia innowacje dostrzeżone w procesach zarządzania projektami rewitalizacyjnymi w Polsce.

Dwa następne rozdziały zawierają omówienie działań innowacyjnych w stosunkowo nowych obszarach działania miast. Treść pierwszego z nich (rozdział piąty) stanowią zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), jako innowacyjnej metody finansowania projektów, ale także jako metody włączającej partnera prywatnego do rozwiązywania wybranych problemów świadczenia usług społecznych. Innym zagadnieniem, poruszonym w kontekście innowacyjności działań miast, a wymaganym ustawą, są konsultacje społeczne w procesach inwestycyjnych podejmowanych w miastach. Tu również autorzy starają się odpowiedzieć na pytanie,

czy pomimo swej obligatoryjności stanowią one obszar innowacji miejskich. Obie te dziedziny działania miasta są stosunkowo nowe, ale niezmiernie ważne z punktu widzenia budowania społeczeństwa obywatelskiego oraz efektywności procesów inwestycyjnych.

Inny aspekt budowania nowych relacji społecznych został poruszony w ostatnim rozdziale książki, którego autorka starała się odpowiedzieć na pytanie: czy ruch „*slow cities*”, propagujący tradycyjne zachowania społeczne można, pomimo to, uznać za innowacyjny.

Książkę zamyka podsumowanie, w którym zamieszczono najważniejsze wnioski płynące z przeprowadzonych badań, zawarte w poszczególnych rozdziałach książki.

Warszawa, sierpień 2013

Marek Bryx

DEFINICYJNE ASPEKTY INNOWACJI

Anna Szelałowska

„Finałowy numer cyrkowy firmy: ograniczaj się i rośnij. Obcinaj i buduj. Dokonuj więcej i to w nowych dziedzinach, mając do dyspozycji mniej zasobów”.

Rosabeth Moss Kanter *The Change Masters*

Termin innowacja pojawił się ok. 400 r. naszej ery w łacinie kościelnej jako *innovatio*, oznaczając odnowienie – zmianę. W XIII w. pojęcie to zostało użyte w języku włoskim przez Machiavellego (*innovatore*). Punktem wyjścia do rozważań o znaczeniu innowacji we współczesnej gospodarce jest definicja zaproponowana przez J.A. Schumpetera (1883–1950), który podjął się analizy problematyki innowacji w kontekście techniczno-ekonomicznym w swojej publikacji z 1934 r.¹ Według Schumpetera innowacja to istotna zmiana funkcji produkcji, polegająca na odmiennym niż uprzednio kombinowaniu, tzn. łączeniu ze sobą czynników produkcji występujących w sposób nieciągły. Schumpeterowskie pojęcie innowacji obejmuje pięć przypadków:

1. wprowadzenie nowego towaru – to jest towaru, z jakim klienci nie są jeszcze obeznani – lub nowego gatunku jakiegoś towaru (innowacje produktowe);
2. wprowadzenie nowej metody produkcji, tj. metody jeszcze niewypróbowanej praktycznie w danej gałęzi przemysłu; metoda ta nie może polegać na nowym wynalazku naukowym, ale np. na nowym handlowym sposobie postępowania z jakimś towarem (innowacje procesowe);
3. otwarcie nowego rynku, tj. rynku na którym dana gałąź przemysłu danego kraju nie była uprzednio wprowadzona, bez względu na to, czy ten rynek istniał wcześniej czy nie;
4. zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów, bez względu na to, czy to źródło już istniało czy zostało dopiero stworzone;

¹ J.A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Harvard University, Cambridge 1934.

5. przeprowadzenie nowej organizacji jakiegoś przemysłu lub złamanie sytuacji monopolistycznej².

Próby zdefiniowania innowacji z marketingowego punktu widzenia dokonał **Ph. Kotler**, który uznał, że innowacja to dobro, usługa lub pomysł, postrzegane przez kogoś jako nowe. Pomysł mógł już istnieć od dawna, ale stanowił innowację dla osoby postrzegającej go jako nowy³.

W tym samym obszarze badań z zakresu marketingu **M.E. Porter** zdefiniował innowację jako ulepszenia technologiczne, lepsze metody czy sposoby wykonywania danej rzeczy przejawiające się w zmianach produktu albo procesu, nowych podejściach do marketingu, nowych formach dystrybucji⁴.

P. Drucker określił innowację jako szczególne narzędzie przedsiębiorców, za pomocą którego ze zmiany czynią oni okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub świadczenia nowych usług. W swojej książce *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania* stwierdza on, że „proces innowacyjny nie jest objawem geniuszu. To ciężka praca, która powinna być regularnie wykonywana w każdym dziale firmy, na każdym szczeblu zarządzania”⁵.

R.W. Griffin za innowację uważa kierowany wysiłek organizacji na rzecz opanowania nowych produktów i usług bądź też nowych zastosowań już istniejących produktów i usług⁶.

Z kolei **G.S. Altshuller** dostrzegał w innowacji konieczność zachodzenia procesów twórczych i podkreślał związek innowacji z kreatywnością. Innowacja wg Altshullera jest złożonym zjawiskiem i zbiorem umiejętności, odmiennym sposobem organizowania, syntezy i wyrażania wiedzy, postrzegania świata i tworzenia nowych idei, perspektyw, reakcji i produktów⁷.

Zgodnie z definicją **Harvard Business Essential** innowacja to ucieleśnienie, kombinacja lub synteza wiedzy w postaci oryginalnych, ważnych i cenionych nowych produktów, procesów lub usług.

² Idem, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.

³ Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i Ska, Warszawa 1994, s. 15–28.

⁴ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press, London 1990, s. 45.

⁵ P. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, Muza, Warszawa 2000, s. 29.

⁶ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 646.

⁷ G.S. Altshuller, *To Find an Idea: Introduction to the Theory of Innovative Problems Solving*, Nauka, Novosibirsk 1986.

S. Gomółka definiuje z kolei innowację jako akt jakościowej zmiany w gospodarce, w efekcie którego zaczyna się produkcja nowego wyrobu (stosowanie nowego procesu), jak i sam ten produkt (proces)⁸.

Według **W. Grudzewskiego oraz I. Hejduk** innowacją jest każda myśl, zachowanie lub rzecz, która jest nowa, tzn. jakościowo różna od form istniejących⁹.

S. Marciniak pod pojęciem innowacji rozumie twórcze zmiany w systemie społecznym, strukturze gospodarczej, technice oraz przyrodzie¹⁰.

Zdaniem **A. Pomykalskiego** innowacją są wszelkie procesy badań i rozwoju zmierzające do zastosowania i użytkowania ulepszonych rozwiązań w dziedzinie techniki, technologii i organizacji¹¹.

Zgodnie z **art. 2 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej** (Dz.U. 2008, Nr 116, poz. 730) działalność innowacyjna to działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług.

Podręcznik **Oslo Manual** definiuje innowację jako „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem”¹².

Innym autorem, podejmującym próbę zdefiniowania innowacji, jest **Z. Pietrasiński**, według którego „innowacje są to zmiany celowo wprowadzone przez człowieka lub zaprojektowane przezeń układy cybernetyczne, które polegają na zastępowaniu dotychczasowych stanów rzeczy innymi, ocenianymi dodatnio w świetle określonych kryteriów i składającymi się w sumie na postęp”¹³.

W. Marczyk określa innowację jako taką wartość kulturową (materialną, np. narzędzie lub niematerialną, np. metoda pracy), która w danych warunkach czasowych i przestrzennych jest traktowana przez ludzi jako nowa¹⁴.

Według **J. Penca** innowacja polega na tworzeniu lub modyfikowaniu procesów, wyrobów technik i metod działania, które są postrzegane przez całą organizację jako

⁸ S. Gomółka, *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo CASE, Warszawa 1998, s. 17.

⁹ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Difin, Warszawa 2000, s. 138.

¹⁰ S. Marciniak, *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2000, s. 11.

¹¹ A. Pomykalski, *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2001, s. 10.

¹² Oslo Manual, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD 2005, s. 29.

¹³ Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s. 10.

¹⁴ W. Marczyk, *Kierunki badań nad procesami przyswajania i dyfuzji innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1971.

nowe oraz postępowe w danej dziedzinie i prowadzą do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów będących w jej dyspozycji¹⁵.

W sferze ekonomiki przedsiębiorstwa, na co wskazują **A. Kreuter i M. Wagner**, innowacja oznacza wykorzystanie po raz pierwszy pewnych pomysłów lub wynalazków przy zachowaniu odpowiednich kryteriów gospodarczych w celu osiągnięcia korzyści¹⁶.

Jak podkreśla **H. Bieniok**, zarządzanie przez innowacje zmierza do rozwoju przedsiębiorstwa przez wprowadzenie szeroko pojętych zmian (usprawnień, udoskonaleń) przede wszystkim w przełomowych obszarach działalności firmy¹⁷.

Pomimo tego, że w literaturze ekonomicznej pojęcie innowacji odnosi się głównie do pierwszych zastosowań, to **J. Pajestka** uważa, że „nie ma znaczenia, że produkty czy technologie (jako metody wytwarzania) znane są gdzie indziej. [...] innowacją jest nie tylko to co jest absolutną nowością w skali światowej, ale to, co jest nowością dla danego społeczeństwa”¹⁸.

Według **S. Marciniaka** innowacja to twórcze zmiany w systemie społecznym, w strukturze gospodarczej, w technice oraz w przyrodzie¹⁹. Tak więc w najbardziej ogólnym podziale innowacji uwzględniającym element, którego one dotyczą, wyróżnia się następujące ich rodzaje:

- **innowacje antropocentryczne** – dotyczące różnych przejawów życia jednostek ludzkich (fizjologiczne, funkcjonalno-morfologiczne, neuropsychiczne itp.),
- **innowacje społeczne** – dotyczące organizacji stosunków międzyludzkich (zmiany towarzyszące rewolucjom i ewolucjom społeczeństwa, zmiany w systemach ekonomicznych, w polityce społecznej państwa, zmiany w organizacji i zarządzaniu itp.),
- **innowacje biotyczne** – innowacje w zakresie przyrody (hybrydyzacja roślin i zwierząt, dobór ekotypów drzew itp.),
- **innowacje techniczne** – dotyczące zmian w technice i technologii (nowe maszyny, urządzenia, środki transportu itp.).

Biorąc pod uwagę funkcje zarządzania, których dotyczą innowacje, wyróżnia się:

- **innowacje planistyczne** (dotyczące przede wszystkim nowych metod planowania w przedsiębiorstwie);

¹⁵ J. Penc, *Innowacje i zmiany w firmie*, Placet, Warszawa 1999.

¹⁶ A. Kreuter, M. Wagner, *Czynniki sprzyjające innowacyjności*, „Zarządzanie na świecie” 1998, nr 12.

¹⁷ H. Bieniok, *Metody sprawnego zarządzania*, Placet, Warszawa 1999.

¹⁸ J. Pajestka, *Determinanty postępu. Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa 1975, s. 179–180.

¹⁹ S. Marciniak, op.cit., s. 52.

- **innowacje organizacyjne** (dotyczące nowych technik organizatorskich doskonalących proces zarządzania przedsiębiorstwem. Są to określone wzorce postępowania, na które składają się instrumenty badawcze i sposoby wykorzystania tych instrumentów w celu realizacji przyjętych założeń metody)²⁰;
- **innowacje motywacyjne** (dotyczące systemu motywacji pracowniczej polegającego na wykorzystaniu różnego typu bodźców i narzędzi, które wywołują pozytywne postawy wśród pracowników, a tym samym zwiększają efektywność wykonywanej przez nich pracy);
- **innowacje kontrolne** (dotyczące nowych i twórczych metod i narzędzi pozwalających porównać stan założony z faktycznie zrealizowanym, a następnie wykrywających przyczyny nieprawidłowości i dających propozycje ich rozwiązywania oraz zapobiegania im w przyszłości)²¹.

Biorąc pod uwagę rodzaj funkcji przedsiębiorstwa, których dotyczą, innowacje dzielą się na:

- **innowacje marketingowe** (dotyczące nowoczesnych metod planowania, wdrażania produktów i usług, ustalania polityki cenowej, promocji, reklamy oraz kanałów dystrybucji);
- **innowacje techniczno-technologiczne** (dotyczące nowych, twórczych, zwiększających skuteczność funkcjonowania rozwiązań w sferze techniki oraz wytwarzania lub też świadczenia usługi);
- **innowacje produkcyjne** (mające charakter techniczno-organizacyjny, dotyczące nowości oraz działań adaptacyjnych w obszarze zasilania przedsiębiorstwa w materialne i energetyczne czynniki produkcji, przepływu i przetwarzania tworzywa, kontroli realizacyjnej, składowania, przygotowywania do odbioru i ekspedycji produktów);
- **innowacje kadrowe** (dotyczące problematyki zarządzania zasobami ludzkimi w zakresie: doboru kadr, szkolenia, adaptacji, wykorzystania w procesach pracy oraz oceny i motywacji pracowników);
- **innowacje ekonomiczne** (dotyczące nowych i twórczo adaptacyjnych metod i procedur ekonomicznych wspierających proces zarządzania przedsiębiorstwem);
- **innowacje informacyjne** (dotyczące metod, technik oraz procedur tworzenia informacji, ich przesyłu i magazynowania, wykorzystania zarządczego oraz programów komputerowych)²².

²⁰ Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

²¹ B.R. Kuc, *Nowoczesne systemy kontroli w systemie zarządzania*, Zeszyty Naukowe WSMiZ w Warszawie, Warszawa 2002, nr 1 (11).

²² Szczerzej w: L. Berliński, *Projektowanie i ocena strategii innowacyjnych*, AJG, Bydgoszcz 2003.

Kolejnym kryterium klasyfikacji innowacji jest zakres oddziaływania i uzyskane efekty, które pozwalają wyróżnić:

- **innowacje procesowe** (oznaczające nowy sposób wytwarzania produktu lub świadczenia usługi);
- **innowacje produktowe** (dotyczące zmiany fizycznej charakterystyki lub osiągnięć istniejących wyrobów i usług lub tworzenia całkowicie nowych wyrobów i usług)²³. Ze względu na stopień oryginalności innowacje dzielą się na:
 - **innowacje oryginalne** (pojawiające się po raz pierwszy w skali świata);
 - **innowacje wtórne** (powstałe dzięki dyfuzji, imitacji, adaptacji). Biorąc zaś pod uwagę źródło procesu innowacji, wyróżnia się:
 - innowacje powstałe na podstawie wyników badań podstawowych i stosowanych oraz prac rozwojowych prowadzonych w większości przez ośrodki zewnętrzne;
 - innowacje powstałe poprzez wykorzystanie badań rynku i preferencji konsumenta;
 - innowacje powstałe w wyniku działań mających na celu usprawnienie procesów lub produktów (charakterystyczne dla grupy przedsiębiorstw cechujących się kadrą o wysokim stopniu twórczego myślenia);
 - innowacje wynikające ze zmian w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym przedsiębiorstwa (polegające na odkrywaniu przewagi w stosunku do konkurencji, dostrzeganiu pojawiających się w otoczeniu nowych możliwości lub zagrożeń);
 - innowacje pochodzące ze zjawisk imitacji, dyfuzji i adaptacji innowacji oryginalnych (zmiany, które wywołały pozytywny efekt w danym przedsiębiorstwie skłaniają innych przedsiębiorców do podążania w tym samym kierunku)²⁴.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe definicje, a zwłaszcza ostatnią, można powiedzieć, że w zglobalizowanej gospodarce, funkcjonującej w coraz bardziej złożonym i coraz mniej stabilnym otoczeniu, współczesne zarządzanie miastem wymaga ciągłej adaptacji i elastyczności w procesie dostosowywania się do dynamicznie zachodzących zmian w niemalże wszystkich strategicznych obszarach działania. Skuteczne zarządzanie innowacyjnością miasta wymaga:

- określenia krótko- i długookresowej wizji rozwoju (miasta), w tym odpowiedzi na pytanie, czym obecnie dysponujemy, co chcemy lub musimy zmienić, co zamierzamy osiągnąć naszym działaniem i kto będzie beneficjentem podjętych przez nas działań;
- określenia warunków realizacji założonych celów ze wskazaniem wyzwań i metod likwidacji istniejących i potencjalnych barier;
- analizy potencjału (miasta) i składowych (elementów) jego otoczenia;

²³ J. Penc, op.cit.

²⁴ Szerzej w: W. Świtalski, *Innowacje i konkurencyjność*, WUW, Warszawa 2005.

- określenia głównego kierunku działania w poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań przyczyniających się do wzrostu efektywności zarządzania (miastem).
Innowacyjne miasto powinno charakteryzować się wysoką jakością urbanistyczną, usprawniającą funkcjonalność infrastruktury i przyczyniającą się do wzrostu dobrobytu jego mieszkańców.

MIASTO AKCELERATOREM INNOWACJI

Stanisław Łobejko

2.1. Uwagi o zarządzaniu miastem

Innowacyjność w rozwoju jednostek terytorialnych znajduje się w polu zainteresowania badaczy z wielu dziedzin: urbanistów, socjologów, ekonomistów czy geografów. W swoich pracach badacze poszukują odpowiedzi na pytanie, dlaczego pod względem poziomu jakości życia mieszkańców jedne gminy rozwijają się lepiej i szybciej niż inne oraz jakie są czynniki sprzyjające występowaniu takiego zjawiska. Stawiane jest pytanie skąd biorą się:

1. innowacje instytucjonalne i organizacyjne, takie jak: *new public management*, *governance*, *networking*, regionalne systemy innowacyjne, „uczące się” miasta i regiony, marketing miejski i powołanie innowatorskiego *city manager* czy też Agenda 21 bazująca na współudziale mieszkańców,
2. innowacje produktowe, do których zalicza się: miejskie pasaże, nowe przestrzenie wielofunkcyjne, nową infrastrukturę wolnego czasu, innowacje miejskich układów transportowych, strefy przemysłowe dla przedsiębiorców, inkubatory, parki technologiczne,
3. innowacje techniczne i technologiczne (elektronizacja, informatyzacja, itp.),
4. innowacje w zarządzaniu finansami (np. partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu projektów sfery publicznej)¹.

Tempo rozwoju innowacji systematycznie wzrasta. Wystarczy spojrzeć na liczbę nowych produktów i usług wprowadzanych dziesięć lat wcześniej i porównać ją z obecną liczbą innowacji. Miasta to miejsce funkcjonowania zbiorowości ludzkich tworzących lokalną społeczność kreującą najbardziej cenny zasób, jakim jest kapitał ludzki. Jednym z najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed menedżerami współczesnych miast jest wykorzystanie kapitału ludzkiego mieszkańców dla kreowania

¹ P. Rumpel, *Innowacyjne podejście do sterowania rozwojem miast: Studium przypadku miasta Vsetin*, w: *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, red. J. Słodczyk, D. Rajchel, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006, s. 187.

i wdrażania innowacji, których celem będzie stałe podnoszenie jakości życia mieszkańców. Wykorzystanie kreatywnych jednostek oraz organizacji funkcjonujących na terenie miast dla poszukiwania innowacyjnych rozwiązań obecnych problemów oraz uniknięcia przyszłych to zadanie, które powinno się stać jednym z priorytetów dla menedżerów zarządzających miastami. Dzięki takiemu podejściu do zarządzania miastem – jak stwierdził Ed Lee burmistrz San Francisco – będzie ono bardziej odpowiedzialne i dostosowane do potrzeb jego mieszkańców, oraz sprawi, że San Francisco stanie się pierwszym na świecie „Citi 2.0”². Właściwie zarządzane miasto, ukierunkowane na wykorzystanie kapitału ludzkiego stanowiącego jego zasób może pełnić rolę akceleratora innowacji, a zwłaszcza innowacji społecznych poprawiających warunki życia jego mieszkańców.

Początek XXI w. to okres, w którym liczba mieszkańców miast przekroczyła 50% ludności świata i udział ten ciągle rośnie. Zamieszkiwanie tak dużej liczby ludności w miastach stawia przed współczesnym człowiekiem ogromne wyzwania związane z potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu usług, tak aby ludzie żyjący w mieście czuli się dobrze, cieszyli się zdrowiem, dobrymi warunkami do pracy i wypoczynku oraz dostępem do kultury. Duże znaczenie mają także koszty zużywanej energii, ochrony środowiska oraz utrzymanie bezpieczeństwa wpływające na koszty utrzymania i poziomu życia mieszkańców miast. Takie działania, jak na przykład planowanie miasta były prowadzone już w starożytności, jednak miały one charakter bardziej związany z administrowaniem niż z zarządzaniem. W czasach gospodarki centralnie planowanej zarówno planowanie, jak i zarządzanie na szczeblu lokalnym było realizowane w ograniczonym zakresie. Plany rozwoju sporządzone na szczeblu lokalnym musiały być zatwierdzone przez szczebel centralny, który również decydował o przyznaniu (lub nie) środków na ich realizację. Ze względu na ograniczone środki budżetowe często plany nie mogły być zrealizowane lub musiały być odłożone na inną perspektywę finansowania, gdyż miasta praktycznie nie posiadały swojego majątku i dochodów. Ograniczane było także prawo do posiadania własności prywatnej, zwłaszcza stanowiącej źródło przychodu³, co negatywnie wpływało na przedsiębiorczość ludzi oraz efektywność ich działań.

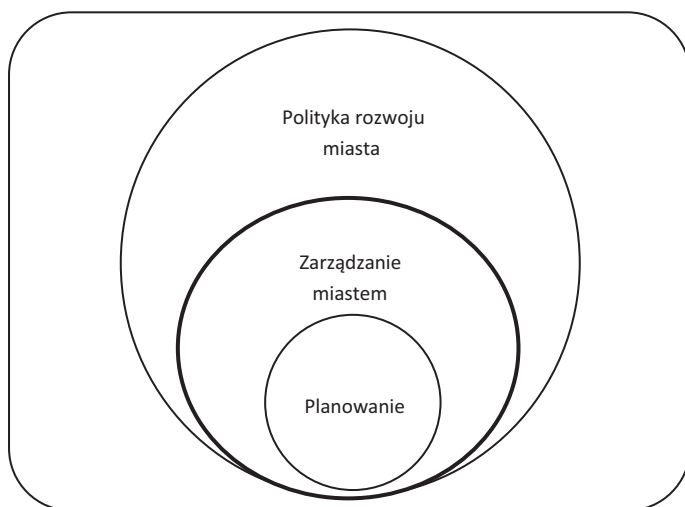
Po zmianach ustrojowych w Polsce pojawiło się nowe podejście do problematyki zarządzania miastem, polegające nie tylko na odmiennym rozumieniu tej działalności, lecz także jej związków z polityką rozwoju i planowaniem⁴. Następuje decentralizacja procesów decyzyjnych, które są realizowane przez samorządy lokalne. Miasta posia-

² <http://www.managementexchange.com/story/accelerating-innovation-city-san-francisco> [dostęp: 20.09.2012].

³ W Polsce wyjątkiem było prywatne rolnictwo i niewielki segment „small biznesu”

⁴ W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999, s. 18.

dają swoje dochody oraz majątek, które stanowią podstawę finansowania przyjętych planów rozwoju. Przywrócenie możliwości posiadania własności prywatnej oddziałuje pozytywnie na aktywność społeczną i przedsiębiorczość mieszkańców miast. Planowanie odbywa się na poziomie lokalnym z uwzględnieniem lokalnej polityki, potrzeb oraz możliwości. W nowym podejściu naczelną rolę pełni polityka rozwoju miasta, która jest realizowana w ramach zarządzania miastem, które wypełnia między innymi funkcję planowania.



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

Źródło: W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999, s. 19.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele różnych definicji zarządzania miastem. W. Pęski przytacza jedenaście, często istotnie różniących się definicji, wskazując na wiele cech wspólnych⁵. Wśród cech wspólnych można wymienić traktowanie zarządzania miastem jako procesu, realizowanego w interesie publicznym, odpowiadającego przyjętej polityce ukierunkowanej na rozwój. Niektóre z definicji utożsamiają zarządzanie miastem z administrowaniem wykonywanym przez samorząd lokalny w celu zapewnienia mieszkańcom wysokiego poziomu usług. Po przeprowadzeniu analizy merytorycznej W. Pęski przyjmuje, że zarządzanie miastem to „działalność zmierzająca do zapewnienia sprawnego i zrównoważonego rozwoju

⁵ Ibidem, s. 17.

historycznie ukształtowanego osiedla⁶. O złożoności zagadnienia oraz potrzebach informacyjnych mówi kolejna definicja: „Zarządzanie miastem to złożony proces wymagający pokaźnej bazy informacyjnej oraz zaawansowanej koordynacji pomiędzy aktorami zarządzającymi miastem”⁷. Podobnie patrzy na proces zarządzania miastem T. Markowski, zdaniem którego „zarządzanie miastem to skomplikowany proces sieciowy, w który uwikłanych jest wielu aktorów, a żaden z nich nie ma pełnej kontroli nad zachodzącymi zjawiskami”⁸. Autor ten wprowadza pojęcie zarządzania ogólnego miastem, które dzieli się na zarządzanie urzędem (ukierunkowane do wewnątrz) oraz zarządzanie miastem jako całością (ukierunkowane na zewnątrz). Jego zdaniem proces zarządzania ogólnego miastem obejmuje⁹:

- sformułowanie polityki miasta oraz określenie celów i zadań strategicznych (zasadnicza rola przypada tu strategii rozwoju i politykom szczegółowym),
- wdrożenie realizacji tej polityki przez wszystkie elementy struktury organizacyjnej miasta,
- koordynacje, kontrole i oceny działalności podmiotów realizujących zadania miasta zgodnie z przyjętymi założeniami.

Proces zarządzania miastem może być rozpatrywany także w ujęciu¹⁰:

- podmiotowym, uwarunkowanym rodzajem zaangażowanych podmiotów,
- instrumentalnym, określającym konkretne narzędzia wykorzystywane w procesie zarządzania,
- horyzontu czasowego, uwzględniającego zakres czasowy podejmowanych działań.

Zarządzanie miastem jest realizowane poprzez szereg funkcji. Do najważniejszych narzędzi (funkcji) zarządzania miastem zalicza się¹¹:

- planowanie,
- partnerstwo,
- organizację,

⁶ W. Pęski, op.cit., s. 17. Autor wskazuje, że proponowane podejście do zarządzania miastem jest zgodne z dotychczasowymi działaniami ONZ, doświadczeniami Banku Światowego, a także osiągnięciami współczesnej urbanistyki.

⁷ A. Repetti, R. Prélaz-Droux, *An Urban Monitor as support for a participative management of developing cities*, http://www.gisdevelopment.net/proceedings/gisdeco/sessions/s1_alexpf.htm [dostęp: 20.09.2012].

⁸ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 12.

⁹ Ibidem, s. 16.

¹⁰ M. Wołek, T. Brodzicki, *Wykorzystanie strategii rozwoju w procesie zarządzania miastem, Projekt finansowany ze środków Mechanizmów Finansowych, Tczew-Trójmiasto, grudzień 2009*, http://www.tczew.pl/pdf/strategia_rozwoju_a_zarządzanie_miastem_Tczew.pdf.

¹¹ F. Davidson, *Urban Management Studies*. Niepublikowane materiały do zarządzania miastami, ICURP, Politechnika Szczecińska, Szczecin 1995, za: W. Pęski, op.cit., s. 20.

- finansowanie,
- informację.

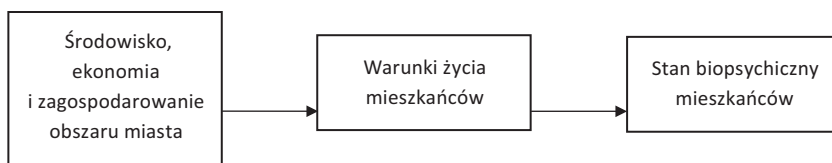
Ze względu na horyzont czasowy w zarządzaniu miastem wyróżniamy trzy poziomy zarządzania:

- strategiczny (długookresowy),
- taktyczny (średniookresowy),
- operacyjny (krótkookresowy).

Poziom strategiczny dotyczy planowania długofalowego rozwoju miasta a w jego ramach¹²:

1. opracowania misji organizacji,
2. przeglądu uwarunkowań i wniosków dotyczących scenariusza wydarzeń w perspektywie 3–5 lat,
3. wyznaczenia podstawowych celów długookresowych oraz celów rocznych,
4. strategii i działań prowadzących do realizacji przyjętych celów, planów operacyjnych ustalających odpowiedzialność za realizację poszczególnych celów.

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

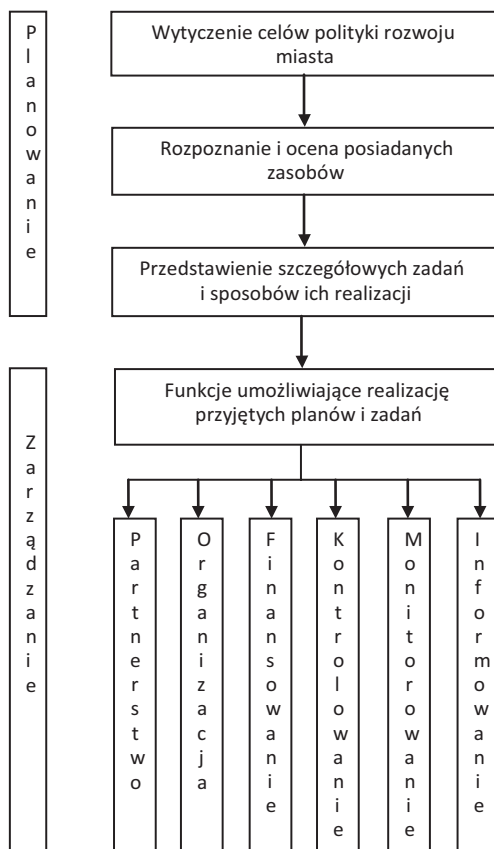


Rysunek 2. Kierunek działania polityki rozwoju miast

Źródło: W. Pęski, op.cit., s. 23.

¹² G.L. Gordon, *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998, s. 18–19.

Ważną rolę w realizacji polityki rozwoju miasta pełni planowanie, w ramach którego można wyodrębnić planowanie strategiczne, średniookresowe oraz krótkookresowe. Przedmiotem planowania może być kształtowanie struktury przestrzennej, instytucjonalnej oraz finansowej.



Rysunek 3. Planowanie i zarządzanie miastem jako narzędzie realizacji polityki rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Ważnym elementem zarządzania miastem jest doskonalenie partnerstwa publiczno-prywatnego, które umożliwia wzajemne i zgodne z prawem wykorzystanie zasobów, przedsiębiorczości i zaangażowania partnerów sektora prywatnego i publicznego. Celem zarządzania miastem nie powinno być – w przeciwieństwie do przedsiębiorstw – prowadzenie działalności gospodarczej dla osiągnięcia zysku. To nie oznacza, że zarząd miasta nie może współpracować z organizacjami nastawionymi na zysk. Jeśli taka współpraca umożliwia realizację przyjętych celów polityki

rozwoju, to nie ma nic złego w tym, że dzięki tej współpracy partner prywatny osiągnie zysk. Partnerstwo wymaga osiągania korzyści przez wszystkich partnerów, a korzyścią dla partnera publicznego jest właśnie zrealizowany dzięki współpracy z partnerem prywatnym cel, służący lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Przedsiębiorstwa prywatne są zainteresowane wsparciem władz miast w lepszym wykorzystaniu zasobów będących w posiadaniu miasta, z pożytkiem nie tylko dla siebie, lecz także dla mieszkańców miasta. W ramach funkcji partnerstwa może być również realizowana współpraca z innymi miastami lub sąsiednimi gminami oraz organizacjami pozarządowymi.

Kolejną funkcją zarządzania miastem jest organizacja działań w taki sposób, by życie w mieście przebiegało bez zakłóceń. Dotyczy takich dziedzin, jak komunikacja, zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną, jak również życie społeczno-kulturalne, imprezy masowe itd.

Bardzo ważną rolę w zarządzaniu miastem odgrywa funkcja finansowania rozwoju miasta. Bez zabezpieczenia środków finansowych żaden, nawet najlepszy plan rozwoju nie może być zrealizowany. Oprócz przychodów własnych miast w większym niż dotychczas stopniu powinny być wykorzystywane możliwości finansowania rozwoju przez banki, a zwłaszcza banki komunalne.

Konieczna jest także realizacja funkcji kontrolnych w stosunku do posiadanych zasobów i ich wykorzystania oraz wykorzystania środków finansowych zgodnie z przyjętymi założeniami polityki rozwoju. Ważne też jest kontrolowanie finansów miasta pod względem zgodności ich wydatkowania z przepisami prawa.

Rozwój miasta to proces wieloletni, niejednokrotnie proces ciągły i nigdy się nie kończący. Z tego też względu powinien on być monitorowany pod kątem postępu w realizacji przyjętych celów w czasie. Monitorowanie pozwala na wczesne wykazanie słabych punktów w realizacji przyjętego planu rozwoju w czasie i zagrożeń z nich wynikających. Opóźnienie w realizacji, złe wykonanie danego etapu czy inne problemy powinny być jak najwcześniej dostrzeżone, gdyż tylko wtedy możliwa jest interwencja zapobiegająca możliwym do wystąpienia niekorzystnym skutkom.

Zarządzanie miastem powinno także wypełniać funkcję informacyjną i to zarówno w zakresie gromadzenia informacji o funkcjonowaniu poszczególnych jednostek (elementów) systemu miejskiego, jak i przekazywania informacji do mieszkańców miasta. Obecnie duże znaczenie dla realizacji funkcji informacyjnej mają wysoko zawansowane systemy informacyjne wspierane technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (ICT).

Zarządzanie miastem obejmuje także takie działania, jak: „sprawne kierowanie przekształceniami w zakresie środowiska, infrastruktury technicznej, małych

i średnich przedsiębiorstw, nieruchomości komunalnych, mieszkalnictwa, renowacji i modernizacji zabudowy oraz zagospodarowania przestrzennego¹³.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że efektem zarządzania miastem jest produkt miejski. Produkt ten nie powinien być jednak utożsamiany z typowym produktem komercyjnym wytwarzanym przez przedsiębiorstwa. Od produktu komercyjnego odróżnia go między innymi¹⁴:

- wtórny wpływ mechanizmu rynkowego na jego tworzenie (wcześniejsze zainwestowanie, dziedzictwo historyczne),
- ogromna złożoność, stanowiąca konglomerat przestrzeni publiczno-prywatnej, co skutkuje różną dynamiką procesów związanych z megaproduktem (ich efektem może być „urbanizacja dysharmonijna”),
- występowanie efektów zewnętrznych ograniczających lub zniekształcających mechanizm rynkowy, a w efekcie cenę poszczególnych elementów oferty; T. Markowski definiuje megaprodukt miasta wręcz jako „korzyści aglomeracji, czyli saldo pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych”¹⁵. Takie ujęcie jest wyrazem kompleksowego traktowania wszystkich integralnych komponentów megaproduktu miasta, utrudnia jednak obiektywną ocenę jego wartości,
- przypisanie konsumpcji do konkretnego miejsca w przestrzeni. Dana lokalizacja wiąże się z możliwością wykorzystania potencjału miasta i jego otoczenia, stanowiąc źródło dla korzyści zewnętrznych osiągniętych przez konkretną organizację,
- niemożność wyceny pewnych specyficznych składników produktu miasta, które jednak mają istotny wpływ na jego atrakcyjność, a tym samym na określanie potencjalnej wartości (np. klimat społeczny, wizerunek miasta).

Pod pojęciem megaproduktu miejskiego rozumie się infrastrukturę techniczną, społeczną, budynki mieszkalne, usługowe i przemysłowe (składnik materialny), oraz „klimat społeczny” reprezentujący postawy mieszkańców wobec problemów przyszłości, ich optymizm (lub pesymizm), utożsamianie się z miejscem zamieszkania, otwartość miasta i jego wizerunek dla przyjezdnych, historia i tradycja (składnik niematerialny), a także warunki naturalne, np. ukształtowanie terenu, lesistość, swoisty klimat, dostęp do rzek, jezior i morza. Tak zdefiniowany produkt jest kategorią subiektywną. Poszczególne elementy wchodzące w skład megaproduktu przedstawiają różną wartość w zależności od tego kto dokonuje oceny. Szczególnym przypadkiem są miasta „niszowe” oferujące megaprodukty wyspecjalizowane, trudne do kreowania lub naśladowania, jak np. uzdrowiska, miejscowości wypoczynkowe itp.

¹³ W. Pęski, op.cit., s. 25.

¹⁴ M. Wołek, T. Brodzicki, op.cit., s. 9–10.

¹⁵ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 224.

2.2. Podejście systemowe do innowacji

Istnieje szeroka gama czynników stymulujących rozwój innowacji. Część z nich ma charakter obiektywny, wynikający z procesów gospodarczych oraz rynkowych. Inne związane są ze specyfiką podmiotu, jego kulturą wewnętrzną oraz zasadami funkcjonowania. Niezależnie od działających czynników oraz istniejących warunków zewnętrznych i wewnętrznych innowacje powstają w wyniku integracji istniejącej wiedzy oraz jej wykorzystania w nowy sposób. W miastach integracja obejmuje kontekst geograficzny i społeczny, łącząc ludzi, praktykę oraz technologię i dzięki temu przyczyniając się do zmiany stylu życia, zgodnie z przyjętymi planami oraz politycznymi aspiracjami. O innowacji mówimy też, że jest procesem przekształcania wiedzy i poglądów w nową wartość. Procesy innowacji mogą odgrywać ważną rolę w rozwoju nowoczesnych miast XXI w. Potrzebne okazuje się jednak podejście systemowe w zarządzaniu miastami ukierunkowane na wspieranie procesów innowacji oraz tworzenie miejskich systemów innowacji. W literaturze pojawia się pojęcie „miejska lokomotywa innowacji” (ang. *urban innovation engine*), oznaczające system, który może wywoływać, generować, promować i pobudzać innowacyjność w mieście¹⁶. Proponuje się tworzenie systemów innowacji, dzięki którym miasta pełniłyby rolę centrów ułatwiających przepływ informacji oraz wiedzy pomiędzy mieszkańcami oraz innymi interesariuszami, przyczyniając się do wzrostu innowacyjności miast. Typowy system pełniący rolę miejskiej lokomotywy innowacji to złożony system obejmujący ludzi, relacje, wartości, procedury, narzędzia oraz infrastrukturę: fizyczną, technologiczną oraz finansową. Katalizatorem innowacyjności miast mogą być także ekoinnowacje, stanowiące ważny element miejskich systemów operacyjnych.

Należy podkreślić, że innowacje nie są celem samym w sobie dla polityki rozwoju miast, a jedynie ważnym narzędziem umożliwiającym realizację celu podstawowego, jakim jest poprawa jakości życia mieszkańców miasta, zarówno w wymiarze materialnym, jak i duchowym (niematerialnym). Poprawa jakości życia może być wynikiem rozwoju i osiągania dodatnich wyników przez podmioty gospodarcze, jak również poprawą działania urzędów administracji publicznej. Od czasu, kiedy J. Schumpeter uznał przedsiębiorcę za głównego innowatora napędzającego rozwój gospodarczy upłynęło kilkadziesiąt lat. Obecnie, uznając tę myśl nadal za bardzo aktualną, zwraca się jednak uwagę, że ważne są także proinnowacyjne działania

¹⁶ R. Dvir, E. Pasher, *Innovation engines for knowledge cities: an innovation ecology perspective*, „Journal of Knowledge Management” 2004, vol. 8, issue 5, s. 16–27, <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1506527> [dostęp: 20.09.2010].

sektora publicznego, gdyż to one tworzą warunki funkcjonowania dla przedsiębiorców i podmiotów gospodarczych, tak jak to ma miejsce na przykładzie tworzenia regionalnych systemów innowacyjnych¹⁷.

Wiek XXI to wiek Gospodarki Opartej na Wiedzy. W Gospodarcze Opartej na Wiedzy podkreśla się rolę i znaczenie uczenia się w odniesieniu do ludzi, przedsiębiorstw, organizacji, a także regionów, które często są identyfikowane z miastami, zwłaszcza dużymi. Wiedza i uczenie się odgrywają kluczową i stale rosnącą rolę w rozwiniętych gospodarkach; pojęcie Gospodarka Oparta na Wiedzy (ang. *Knowledge-Based Economy*) obejmuje zarówno kreację (tworzenie) wiedzy, jak i jej rozpowszechnianie i zastosowanie. Według R. Florydy, który jako pierwszy wprowadził pojęcie regionu uczącego się, w takich regionach znajdują się zasoby wiedzy oraz innowacji, stanowiących źródło innowacji przyczyniających się do wzrostu gospodarczego oraz wzmacniających procesy globalizacji¹⁸. Innowacje i uczenie się będą odgrywać coraz większą rolę w rozwoju miast. Ich źródło może znajdować się zarówno wewnątrz działających w mieście przedsiębiorstw, jak i w ich otoczeniu. Istotny wpływ na innowacyjność i uczenie się miasta mogą mieć następujące czynniki¹⁹:

- dostęp do różnych rodzajów sieci ułatwiający poznawanie możliwości, porównywanie spostrzeżeń oraz korzystanie z doświadczeń innych,
- dostępność wsparcia badawczego, czy to w formie publicznie finansowanych instytutów badawczych, uniwersytetów zainteresowanych pomocą biznesowi, czy też doradztwa w zakresie wiedzy specjalistycznej – zwykle są to czynniki pozytywne,
- sukces w pozyskiwaniu inwestycji wewnętrznych prowadzący do akceleracji zmian strukturalnych, ale mogący także podkreślać zatłoczenie,
- niskie koszty nieruchomości przyciągające inwestorów, mogą być czynnikiem negatywnym wywołującym wzrost czynszów,
- silna tendencja do innowacyjności może przyczyniać się do powstawania nowych przedsiębiorstw w dynamicznych sektorach, wywołując efekt klastrowania (biegun wzrostu).

W podejściu systemowym miasto to złożony system składający się z wielu wzajemnie się uzupełniających podsystemów wypełniających różne funkcje. Zarządzanie miastem to proces ukierunkowany na koordynację tych funkcji tak, aby rozwój jednej nie zakłócał rozwoju pozostałych. Według Banku Światowego zarządzanie miastem

¹⁷ P. Rumpel, op.cit., s. 186.

¹⁸ R. Florida, *Toward the learning regions*, „Futures” 1995, vol. 27, no. 5, s. 528.

¹⁹ E. Łązniewska, *Konkurencyjność miast i regionów*, w: *Zarządzanie miastem. Studium Ekonomiczne i Organizacyjne*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, Cedewu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2010, s. 278–279.

jest jednym z czterech komponentów atrakcyjności miasta. Pozostałe komponenty to: 1) jakość życia, równe szanse, 2) zdolność konkurencyjna i 3) stabilność finansowa²⁰.

Podejście systemowe powinno być fundamentem zarządzania strategicznego miastem. Strategia rozwoju miasta umożliwi identyfikację zasobów miasta, ocenę jego potencjału oraz perspektyw rozwojowych, a także możliwości ich wykorzystania. W procesie budowy strategii oraz planowania strategicznego powinny uczestniczyć różne podmioty, środowiska oraz mieszkańcy (tzw. użytkownicy miasta), realizując w ten sposób postulat partnerstwa społecznego w decydowaniu o przyszłości miasta. Cele strategiczne rozwoju miasta powinna cechować²¹:

- zgodność z wizją oraz misją,
- wykonalność (realizm),
- zamknięta cezura czasowa,
- określenie jednostki (jednostek) odpowiedzialnych za organizację,
- ściśle określenie adresata zdefiniowanych działań.

W literaturze przedmiotu pojawiła się także koncepcja miasta jako ekosystemu. Koncepcja ta opiera się na idei, że miasto jest jednocześnie określonym systemem oraz jednostką naturalną (jak żywy organizm). Dlatego też w analizach miasta mogą być traktowane zarówno jako system (inżynieria systemowa), jak i ekosystem (nauki biologiczne). Jednak należy pamiętać, że miasto nie może być traktowane dosłownie jako biologiczny ekosystem ze względu na to, że występujące w nim elementy systemu i powiązania pomiędzy nimi nie są tak ściśle jak w systemach naturalnych, gdyż zakłócają je swoimi działaniami ich mieszkańcy²². Dlatego też traktowanie miasta jako ekosystemu wymaga szeregu dodatkowych założeń odzwierciedlających jego złożoną organizację wewnętrzną i specyfikę ludzkich zachowań. Podejście systemowe do zarządzania miastami stało się popularne w drugiej połowie XX w. Pozwalało na analizę elementów składowych oraz tworzonego przez nie systemu jako funkcjonującej całości. Struktura systemu to nie tylko struktura jego części składowych, lecz także relacje, jakie zachodzą pomiędzy nimi. Przyjmuje się, że systemy można podzielić na otwarte i zamknięte. Systemy otwarte wchodzą w interakcje z otoczeniem, w którym się znajdują, natomiast zamknięte to takie, w których brak jest interakcji z otoczeniem. Miasta mogą funkcjonować zarówno jako systemy zamknięte, jak i otwarte. Otwartość jest szczególnie widoczna w obszarze energii i materiałów. To nowe podejście w sposób zasadniczy zmieniło planowanie miast, stawiając przed planistami wymóg poznania relacji (interakcji)

²⁰ M. Wołek, T. Brodzicki, op.cit.

²¹ Ibidem, s. 5–6.

²² *Defining a Ecosystem Approach to Urban Management and Policy Development*, UNU/IAS Report, March 2003, http://www.ias.unu.edu/binaries/UNUIAS_UrbanReport1.pdf [dostęp: 20.09.2012].

między poszczególnymi elementami miasta traktowanego jako system tak, aby można było zrozumieć, w jaki sposób zmiany w jednym elemencie (części) wpłyną na zachowania pozostałych elementów systemu. Do badania złożonych systemów opisujących zjawiska społeczne wykorzystywane są między innymi złożone systemy adaptacyjne (ang. *Complex Adaptive Systems*)²³. Złożony system adaptacyjny to „[...] dynamiczna sieć oddziałujących na siebie podstawowych elementów (obiektów) działających (agentów), które mogą być traktowane jako modele komórek, gatunków, indywidualnych podmiotów (osób), elementów wszelkiego rodzaju sieci komputerowych, przedsiębiorstw czy też krajów”²⁴. Elementy tej sieci wzajemnie na siebie oddziałują, kształtując różnego rodzaju interakcje w zakresie komunikacji, konfliktów, kooperacji i negocjacji. Dzięki swoim własnościom systemy te mogą być wykorzystywane jako narzędzie wspomagające procesy poszukiwania, analizy i opisu wzorców zachowań w systemach społecznych, do jakich należą również miasta. Dzięki temu znajdują zastosowanie zarówno w teorii, jak i praktyce zarządzania. „Coraz częściej wskazuje się na zarządzanie adaptacyjne jako metodę zarządzania miastami, która uwzględnia uczenie się, niepewność związaną z brakiem wiedzy, nieoczekiwane (zaskakujące) wydarzenia i wstrząsy w otoczeniu. Zrozumienie, że «rzeczy się zmieniają (ang. *things change*)» powinna być elementem zarządzania miastem dla ułatwienia mediacji i dostosowywania się do tych zmian”²⁵. Wiedza i uczenie się odgrywają kluczową i stale rosnącą rolę w rozwiniętych gospodarkach; pojęcie „gospodarka oparta na wiedzy” (ang. *Knowledge-Based Economy*) obejmuje zarówno kreację (tworzenie) wiedzy, jak i jej rozpowszechnianie i zastosowanie²⁶.

Miasto to złożony system, który tworzą jego mieszkańcy, podmioty gospodarcze, instytucje i organizacja, infrastruktura techniczna oraz relacje społeczne. W takim systemie istnieje ogromny potencjał innowacyjny mający swoje źródło w kapitale intelektualnym jego mieszkańców oraz instytucji naukowo-badawczych, a także w relacjach zachodzących między nimi. Podejście systemowe w zarządzaniu miastem, dzięki efektywnemu wykorzystaniu kapitału intelektualnego jednostek oraz organizacji działających na jego terenie sprawia, że miasto jako jednostka organizacyjna może stać się akceleratorem innowacji.

²³ Koncepcja złożonych systemów adaptacyjnych (ang. *Complex Adaptive Systems*) została opracowana w Santa Fe Institute w USA.

²⁴ Cz. Mesjasz, *Złożone systemy adaptacyjne*, Prace z zakresu procesu zarządzania, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 772, Kraków 2008, s. 49.

²⁵ *Defining a Ecosystem Approach to Urban Management and Policy Development*, UNU/IAS Report, March 2003, http://www.ias.unu.edu/binaries/UNUIAS_UrbanReport1.pdf, s. 18.

²⁶ S. Metcalfe, *The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives*, w: *Handbook of the Economics of Innovation and Technical Change*, ed. P. Stoneman, Blackwell, London 1995, s. 409–512.

2.3. Innowacyjne zmiany w zarządzaniu organizacją

Każde miasto to złożona organizacja o charakterze społeczno-gospodarczym. Według J. Rokity tradycyjny punkt widzenia na zmiany innowacyjne w zarządzaniu organizacjami opiera się na następujących założeniach²⁷:

- innowacje zmieniają w istotny sposób istniejący stan (systemu lub jego części),
- zmiany organizacyjne są najczęściej zakładane *a priori*, a więc planowane, przewidywane,
- celem innowacji jest osiągnięcie jakiejś korzyści, która z jakiegoś powodu jest ważna dla organizacji lub jej części,
- metody realizowania takich zmian są powszechnie znane i opisane w literaturze.

Takie tradycyjne podejście było jak najbardziej adekwatne w odniesieniu do występowania stabilnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz trwałego rozwoju. Pozwalało stosunkowo łatwo przewidywać przyszłe stany i warunki funkcjonowania organizacji i dzięki temu innowacyjne zmiany w zarządzaniu organizacją mogły być planowane, jako zmiany celowe, mające wywołać ściśle określony i zamierzony efekt w przyszłości. Osiągnięty dzięki tej zmianie efekt miał być rezultatem dostosowania się organizacji do nowych, przewidywanych warunków funkcjonowania. Potrzeba innowacyjnej zmiany w zarządzaniu organizacją pojawia się wtedy, gdy organizacja znajdzie się w stanie nierównowagi, a możliwa do zrealizowania zmiana innowacyjna umożliwi osiągnięcie nowego stanu równowagi²⁸.

Tradycyjne podejście nie zdaje egzaminu w obecnych czasach, które cechuje bardzo wysoka dynamika zmian politycznych, społecznych, gospodarczych oraz technologicznych, co z kolei sprawia, że przyszłe stany otoczenia organizacji są coraz trudniej przewidywalne. Jeśli nie można dokładnie przewidzieć przyszłości, to nie ma pewności czy planowana innowacyjna zmiana w zarządzaniu organizacją przyniesie pożądany efekt. Brak pewności co do stanów przyszłych sprawia, że tracimy fundamentalną podstawę procesu zmiany, którą stanowiła wiedza o przyszłości umożliwiająca planowanie innowacji. Jeśli do tego dodamy wysokie tempo zmian otoczenia organizacji to w konsekwencji planowana zmiana innowacyjna wywoływana stanem nierównowagi, zamiast umożliwiać osiągnięcie stanu równowagi prowadzi do kolejnego stanu nierównowagi. Tak więc tradycyjne podejście do innowacji w zarządzaniu organizacją oparte na pojedynczych zmianach innowacyjnych (proces skokowy) niesie ze sobą wysokie ryzyko niepowodzenia. Potrzebne jest więc nowe

²⁷ J. Rokita, *Organizacje innowacyjne*, w: *Innowacje w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz instytucjami sektora publicznego. Teoria i praktyka*, red. H. Bieniok, T. Kraśnicka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010, s. 27.

²⁸ Ibidem.

podejście do wprowadzania innowacji w zarządzaniu organizacją umożliwiające obniżenie poziomu ryzyka towarzyszącego takim działaniom. U jego podstawy leży nowe spojrzenie na innowacje w zarządzaniu organizacją traktujące je nie jako akt jednorazowy, lecz ciągły (systematyczny) proces innowacyjnych zmian (doskonalenia) w organizacji. Zmiany te dotyczą krótszych okresów czasu i w sposób bardziej elastyczny mogą być modyfikowane (doskonalone) adekwatnie do zmieniających się warunków otoczenia zewnętrznego organizacji, i są określane mianem innowacji przyrostowych (inkrementalnych). Mają one mniejszy zakres (skalę), ale za to mogą być wprowadzane na bieżąco i znacznie częściej niż zmiany innowacyjne przełomowe (radykałne).

Niezależnie czy mamy do czynienia z innowacjami przyrostowymi czy przełomowymi dla ich powstania oraz wdrożenia w organizacji potrzebny jest odpowiedni klimat sprzyjający innowacyjności. Każda organizacja to system społeczny, a więc do analizy jej zachowań należy wykorzystywać wiedzę związaną z zachowaniami się systemów społecznych. Jedną z ważnych cech systemów społecznych jest ich samoorganizowanie się, mające charakter procesu, „w którym składniki systemu spontanicznie komunikują się ze sobą i intensywnie współpracują w koordynowaniu i uzgadnianiu wspólnych zachowań”²⁹. Jest to proces polityczny, którego celem jest kształtowanie proinnowacyjnych postaw oraz świadomości ludzi tworzących organizację. Innowacyjność jest bowiem cechą ludzi, ich kreatywności, aktywności i zaangażowania. Bardzo ważną rolę odgrywa uświadomienie sobie potrzeby innowacyjnych zmian w zarządzaniu organizacją przez jej pracowników. Działania polityczne w organizacji mają na celu zmianę postaw pracowników uznających obecne *status quo* za zadowalające na postawy akceptujące potrzebę innowacyjnych zmian w zarządzaniu organizacją.

2.4. Innowacje w rozwoju przestrzennym

Innowacje w sferze publicznej odgrywają szczególną rolę w rozwoju przestrzennym. „Innowacje w rozwoju przestrzennym są raczej innowacjami koncepcyjnymi, które łączy to, że administracja terytorialna zachowuje się jak *enabling authority*, tzn. stymulator lub katalizator rozwoju przestrzennego, rozumianego najczęściej jako rozwój gospodarczy. Gmina, region i ich administracje mają być wobec przedsiębiorców i podmiotów gospodarczych otwarte (ang. *user friendly administration*) i powinny się zachowywać tak, jakby same były podmiotami gospodarczymi. W ten

²⁹ Ibidem, s. 31.

sposób rozumiany jest zwykle termin *entrepreneurial city* lub region³⁰. Zgodnie z teorią innowacji Schumpetera innowatorem jest przedsiębiorca i to on powinien być w centrum uwagi procesów innowacyjnych, gdyż to właśnie dzięki determinacji przedsiębiorców powstają nowe produkty i usługi wypierające dotychczasowe i w ten sposób napędzające rozwój gospodarczy. Jednak we współczesnym świecie systematycznie rośnie rola i znaczenie innowacyjnych działań sektora publicznego, którego działania powinny wspierać innowacyjność przedsiębiorców i podmiotów gospodarczych reprezentujących sektor prywatny. Efektem takich działań mogą być na przykład regionalne systemy innowacji obejmujące regiony metropolitalne. Przykładem takiego podejścia do rozwoju miasta metropolitalnego jest region metropolitalny Helsinek, w którym dominującą rolę odgrywa miasto Helsinki, stolica Finlandii. Strategia innowacji dla regionu to szeroko pojęta współpraca, która została oparta na czterech filarach:

- poprawa międzynarodowej pozycji w zakresie badań i ekspertyz,
- restrukturyzacja klastrów opartych na wiedzy i utworzenie wspólnej platformy współpracy dla rozwoju,
- reformy i innowacje w usługach publicznych,
- wsparcie podejmowanych działań w zakresie innowacji.

Realizacji tej strategii towarzyszyła wyraźnie nakreślona wizja rozwoju, sformułowana w formie trzech głównych myśli:

1. Region metropolitalny Helsinki to dynamiczne światowej klasy centrum biznesu i innowacji.
2. Wysokiej klasy usługi, sztuka i nauka, kreatywność i adaptacyjność promują dobrobyt mieszkańców regionu oraz przynoszą korzyści dla całego kraju.
3. Obszar metropolitalny rozwija się jako jednolity region blisko natury, gdzie dobrze się żyje, uczy, pracuje i robi biznes.

Trwający przez cały wiek XX, a zwłaszcza jego drugą połowę postęp naukowo-techniczny, pojawienie się technologii ICT oraz globalizacja sprawiły, że innowacje są obecnie uznawane za jedno z najważniejszych źródeł przewagi konkurencyjnej. Wysokie tempo postępu naukowo-technicznego umożliwiło powstanie zaawansowanych technologii, których dalszy rozwój wymaga wysokich nakładów finansowych, często będących poza zasięgiem możliwości pojedynczych przedsiębiorstw. Dlatego też obecnie pojawiła się pilna potrzeba działań instytucjonalnych wspierających innowacyjność. Aby działania te były efektywne przyjęto, że należy dążyć do opracowania i wdrożenia strategii innowacji: Narodowych Strategii Innowacji (na szczeblu krajowym) oraz Regionalnych Strategii Innowacji (na szczeblu regionalnym).

³⁰ P. Rumpel, op.cit., s. 185–186.

Tworzenie Regionalnych Strategii Innowacji zapoczątkowano w latach 90. XX w. jako efekt działań podjętych przez Unię Europejską dla wspierania innowacyjności gospodarki w krajach członkowskich i kandydujących, która zaproponowała realizację projektów polegających na opracowaniu regionalnych strategii innowacji według określonych standardów. Pierwszym posunięciem ze strony Unii Europejskiej wskazującym na strategiczne podejście do innowacji było tworzenie Regionalnych Planów Technologicznych. Kolejny krok to realizacja projektów noszących nazwę Regionalnych Strategii Innowacji i Transferu Technologii (w skrócie RIITS, ang. *Regional Innovation and Technology Transfer Strategies*) lub Regionalnych Strategii Innowacji (w skrócie RIS, ang. *Regional Innovation Strategies*), które zaczęto wdrażać od 1994 r. W realizacji projektów RSI bierze udział duża liczba stron uczestniczących w przygotowaniu, opracowaniu, implementacji i ocenie strategii. O Regionalnych Strategiach Innowacji mówi się, że są one „jedynie” i jednocześnie „aż” pierwszym krokiem na drodze budowy regionów innowacyjnych. Według E. Okoń-Horodyńskiej „Regionalna Strategia Innowacji to kompleksowa wizja celów oparta na ocenach dostępnych środków i możliwości ich wykorzystania oraz proponowany sposób i sekwencja działań dla wzrostu poziomu innowacyjności i rozwiązania dzięki nim kluczowych problemów danego regionu, zapewniająca dobrą pozycję na mapie konkurencji”³¹.

Podstawą budowy i realizacji **Regionalnych Strategii Innowacji** jest tzw. trójkąt strategiczny, który tworzą:

SFERA BIZNESU – SFERA NAUKI – SFERA WŁADZY (ADMINISTRACJI)

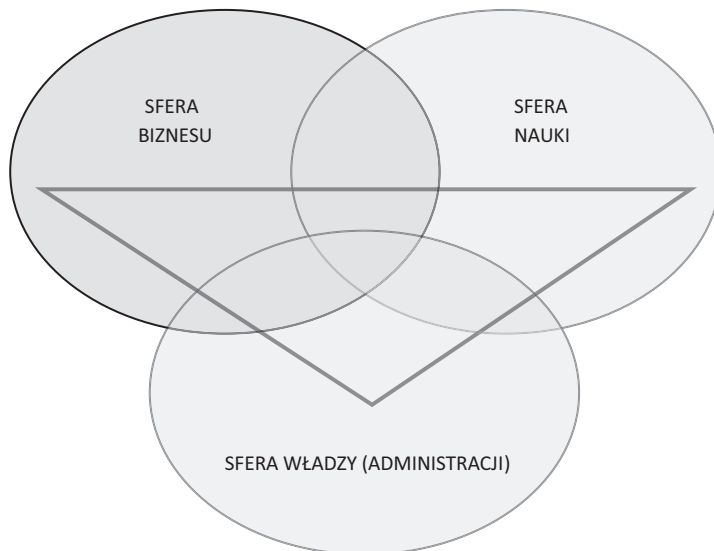
Sferę biznesu tworzą przedsiębiorstwa. To one mają decydujący wpływ na konkurencyjność regionu. Ich udział w pracach nad RSI daje im możliwość wpływu na ostateczny kształt strategii, tak aby była ona zgodna z ich oczekiwaniami. Udział w pracach zwiększa świadomość oraz rozbudza potrzebę zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw, zachęca do współpracy ze sferą nauki oraz władzy.

Sferę nauki tworzą uczelnie, instytuty badawcze, jbr-y. W Polsce sfera nauki często pracuje nad rozwiązaniami niekoniecznie trafiającymi do przedsiębiorstw. Regionalna Strategia Innowacji stwarza platformę współpracy naukowców z praktykami oraz możliwość konfrontacji potrzeb przedsiębiorców z możliwościami i potencjałem sektora badawczego w zakresie technologii, organizacji, zarządzania, finansów i szkolenia.

Sferę administracji tworzą organy administracji (władzy) lokalnej, regionalnej oraz państwowej. Zaangażowanie organów władzy we wspomaganie innowacyjności

³¹ E. Okoń-Horodyńska, *Jak budować regionalne systemy innowacji*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, s. 10.

w regionie ma za zadanie wspieranie powstawania oraz funkcjonowania i efektywnego rozwoju regionalnego systemu innowacji.



Rysunek 4. Trójkąt strategiczny jako podstawa opracowania i realizacji RIS

Źródło: T. Bal-Woźniak, *Kapitał intelektualny fundamentalnym warunkiem powodzenia regionalnych strategii innowacji*, http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt7/14_Bal-Wozniak.pdf, s. 154.

Regionalne Strategie Innowacji powstają w oparciu o trzeci (interaktywny) model innowacji, na który dodatkowo oddziałują instytucje oraz organizacje (interesariuszy) znajdujące się w otoczeniu biznesowym przedsiębiorstw. U podstaw tego modelu leży zasada, że innowacje powstają w wyniku ewolucyjnego, interaktywnego procesu, w toku którego poszczególni „aktorzy” i kolejne stadia oddziałują wzajemnie na siebie, prowadząc od pojawienia się (rozwoju) idei innowacyjnych do opracowania innowacji i wprowadzenia ich do produkcji i na rynek³².

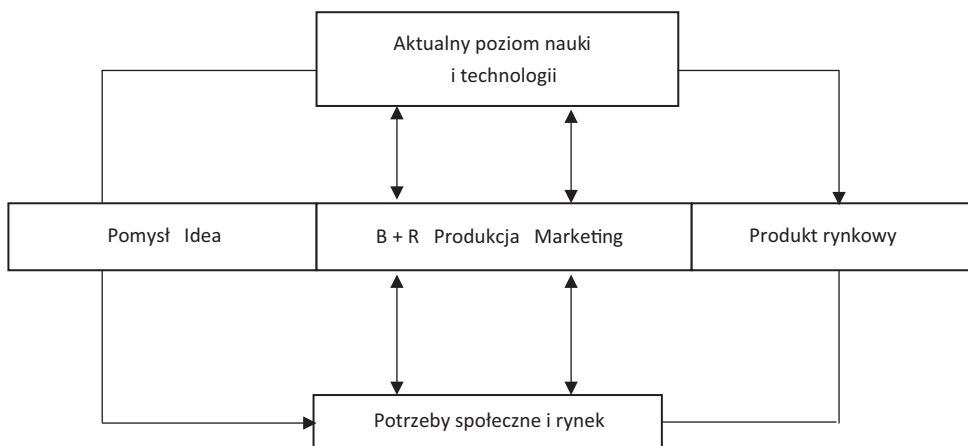
Regionalne Strategie Innowacji wymagają odpowiedniego środowiska innowacyjnego, definiowanego jako spójny układ przestrzenny charakteryzujący się specyficznymi wzorcami zachowań i kulturą techniczną, rozumianą jako wypracowanie i akumulowanie praktyk działania, wiedzy, standardów i wartości związanych z działalnością gospodarczą³³. Dla efektywnego procesu innowacji w zarządzaniu

³² S. Metcalfe, op.cit.

³³ D.J. Kamman, *Policies for Dynamic Innovative Network in Innovative Milieux*, w: *The Dynamic of Innovative Regions*, ed. R. Ratti, Alderhot, Ashgate 1997, s. 368–369, cyt. za: T. Bal-Woźniak, *Kapitał*

miastem również potrzebne jest środowisko innowacyjne. W szczególności środowisko innowacyjne tworzone jest przez³⁴:

- zbiór uczestników, dysponujących swobodą podejmowania decyzji strategicznych i dokonywania niezależnych wyborów (m.in. przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, instytucje szkoleniowe, władze lokalne);
- elementy fizyczne (infrastruktura);
- elementy niematerialne;
- elementy instytucjonalne.



Rysunek 5. Interaktywny model innowacji

Źródło: P. Trott, *Innovation Management and New Product Development*, Prentice Hall, Edinburgh Gate 1998.

Innowacje w zarządzaniu miastem powinny spełniać analogiczne funkcje jak Regionalne Strategie Innowacji, a mianowicie:

- optymalne zagospodarowanie potencjału, jakim dysponuje region oraz uruchomienie jego zdolności innowacyjnych (funkcja efektywnościowa);
- integracja regionalnego środowiska i poszukiwanie konsensusu wśród podmiotów kształtujących procesy innowacyjne w regionie (funkcja integrująca);
- zwiększenie spójności bieżących decyzji i działań władz publicznych i innych podmiotów kształtujących regionalną politykę innowacyjną (funkcja koordynacyjna);

intelektualny fundamentalnym warunkiem powodzenia regionalnych strategii innowacji, http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt7/14_Bal-Wozniak.pdf, s. 155 [dostęp: 20.09.2012].

³⁴ G. Gorzelak, A. Olechnicka, *Innowacyjny potencjał polskich regionów*, w: *Wiedza a wzrost gospodarczy*, red. L. Zienkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 128.

- dostarczenie informacji o przyszłości rozwoju regionu, a poprzez to zwiększenie poczucia stabilności działania podmiotów i zachęcenia do działań proinnowacyjnych (funkcja informacyjna);
- wzrost zrozumienia procesów innowacyjnych zachodzących w regionie oraz potrzeby działania w tym zakresie (funkcja edukacyjna).
Podobnie jak w podejściu regionalnym innowacje w zarządzaniu miastem powinny:
- opierać się na partnerstwie publiczno-prywatnym, a ostateczny kształt powinien powstać w wyniku konsensusu społecznego,
- mieć popytowy charakter, a zatem koncentrować się na innowacyjnych potrzebach firm, zwłaszcza sektora MSP,
- mieć charakter oddolny (tzw. *bottom-up*) i wiązać się z włączeniem regionalnych podmiotów sfery B+R,
- eksponować komercjalizację badań naukowych, w wyniku której wdrożone zostają projekty innowacyjne w firmach, przedsięwzięcia sektora badawczo-rozwojowego oraz otoczenia biznesu, a także rozwiązania współpracy na poziomie regionalnym,
- region podejmujący się tworzenia RIS winien korzystać z doświadczenia innych regionów europejskich³⁵.

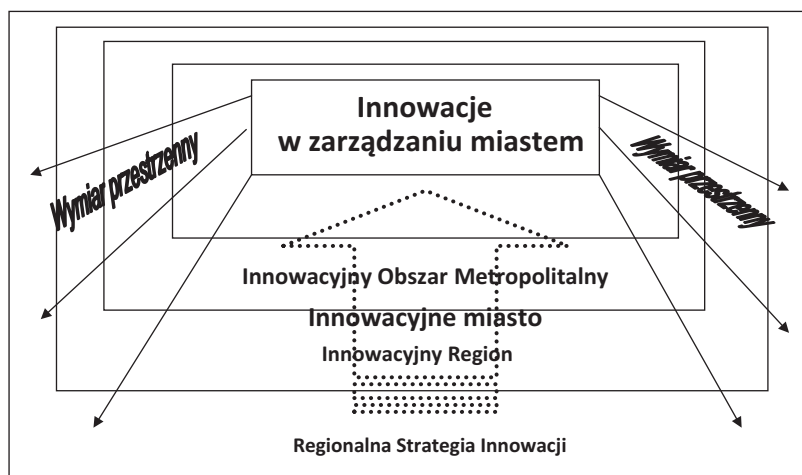
Dobrze przygotowana strategia innowacyjności:

1. identyfikuje w regionie stan przemysłu opartego na wiedzy,
2. ustala i wykorzystuje atuty regionu, wskazuje sposoby działań lokalnych i regionalnych liderów oraz wspiera lobbing na rzecz innowacji technologicznych,
3. zawiera rozwiązania intensyfikujące rozwój przedsiębiorczości,
4. propaguje inwestycje w innowacje,
5. określa system budowania relacji i współdziałania między podmiotami tworzącymi Regionalne Sieci Innowacji,
6. ustala metody wsparcia potencjału instytucji badawczo-rozwojowych oraz
7. edukacyjnych,
8. jednoznacznie definiuje cel długookresowy³⁶.

Zależności pomiędzy tymi kategoriami przedstawiono na rysunku 6.

³⁵ *Innowacje w rozwoju regionu*, red. W. Gaczek, Zeszyty Naukowe nr 57, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2005.

³⁶ *Ibidem*.



Rysunek 6. Wzajemne oddziaływania pomiędzy przestrzennymi wymiarami innowacji

Źródło: opracowanie własne.

2.5. Aktywność innowacyjna miasta

Miasto powinno być czynnikiem ułatwiającym działalność innowacyjną. Miasto może z jednej strony być aktywnym udziałowcem, a z drugiej pełnić rolę kreatora warunków sprzyjających działalności innowacyjnej. Obie te role są ważne i wzajemnie się uzupełniają, ponieważ miasto może tworzyć odpowiednią infrastrukturę oraz przestrzeń dla rozwoju innowacji, a następnie aktywnie uczestniczyć w procesie innowacji. Władze miasta mogą wykonywać ważne zadania, do jakich należy przygotowanie terenów pod działalność innowacyjną, na przykład parki technologiczne. Sfera publiczna osiąga korzyści z działalności innowacyjnej na przykład dzięki budowie społeczeństwa informacyjnego, co wpływa na poprawę funkcjonowania urzędów miejskich. Dzięki wsparciu działań biznesowych miasto może wpływać na rodzaj innowacji, jakie pojawią się w przyszłości. W ramach oferowanych przez miasto usług znajduje się: planowanie rozwoju miasta, połączenia komunikacyjne oraz szeroki wachlarz usług, takich jak: edukacja podstawowa czy inkubatory biznesu. Innowacyjna Strategia Regionu metropolitalnego Helsinek zakłada³⁷:

- ścisłą integrację usług publicznych z kreowaniem nowej wiedzy i ekspertyzami, a także z innowacyjnym otoczeniem,

³⁷ *Innovation Strategy*, Helsinki Metropolitan Area, <http://filipinnovation.dost.gov.ph/library/InnovationStrategyHelsinki.pdf> [dostęp: 20.09.2012].

- aktywne wykorzystanie nowych produktów oraz innowacji technologicznych w funkcjonowaniu służb publicznych,
- dostępność usług publicznych dla prac rozwojowych nad produktami i usługami w przedsiębiorstwach.

Sektor publiczny może więc na wiele różnych sposobów być zaangażowany w kreowanie i wykorzystanie innowacji społecznych, produktowych i usługowych. Należy pamiętać, że działalność innowacyjna wymaga cierpliwości oraz zdolności do podejmowania ryzyka, zwłaszcza że wiele innowacji wymaga inwestycji długoterminowych. Większość innowacji systemowych powstających w wyniku współpracy wielu podmiotów i dyscyplin cechuje niska stopa zwrotu.

W ramach swojej aktywności innowacyjnej miasta powinny promować ścisłe alianse z uniwersytetami i politechnikami. Kooperowanie z podmiotami szkolnictwa wyższego może być dla miast źródłem potencjalnych kadr. Innowacyjność bazuje na kapitale intelektualnym, stąd konieczność dopływu wykształconych kadr oraz systematycznego podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji³⁸.

Według najnowszych teorii działalności innowacyjnej, określanych ogólnym mianem modelu systemowego (ang. *systemic model* lub *systems oriented approach*), innowacje są rezultatem licznych złożonych interakcji pomiędzy jednostkami, organizacjami i środowiskiem, w którym te jednostki i organizacje działają, zaś polityka mająca za zadanie pobudzanie działalności innowacyjnej (ang. *innovation policy*), by osiągnąć swój cel, powinna wyraźnie wykraczać poza koncentrowanie się wyłącznie na problematyce działalności badawczej.

2.6. Wymiar technologiczny a innowacje w zarządzaniu miastami

Innowacje w zarządzaniu miastami są wywoływane w dużym stopniu poprzez innowacje technologiczne będące wynikiem szybkiego rozwoju istniejącej wiedzy oraz postępu technicznego. Nowoczesne narzędzia techniczne oraz technologia umożliwiają coraz lepsze, bardziej efektywne, ekonomiczne oraz ekologiczne wykorzystanie zasobów miejskich dla podwyższenia komfortu życia w mieście. Pojawia się idea inteligentnego miasta (ang. *smart city*), w którym jego mieszkańcom żyje się wygodnie, nie ma korków na ulicach, przestępczość jest na bardzo niskim poziomie, a środowisko przyrodnicze jest czyste i nie niesie zagrożenia dla zdrowia. Mieszkańcy żyją ekologicznie, wykorzystują energię ze źródeł odnawialnych oraz optymalizują zużycie energii oraz towarów i usług, co sprawia, że koszty

³⁸ Ibidem.

utrzymania się w takim mieście są stosunkowo niskie. Realizacja powyższej wizji staje się dzisiaj coraz bardziej realna dzięki nauce i technice. Szczególnie ważną rolę ma tutaj do odegrania technologia informacyjna, zarówno w zakresie sprzętu komputerowego, jak i oprogramowania. Bariere w jej wykorzystaniu często stanowiły wysokie nakłady potrzebne na zakup odpowiedniego sprzętu komputerowego oraz oprogramowania, a później jego ciągłą aktualizację. Obecnie także ta bariera zaczyna powoli odchodzić w zapomnienie. Pojawiają się nowe możliwości w zakresie technologii informacyjnych oparte na idei „obliczeń w chmurach” (ang. *cloud computing*) polegającej na tym, że dzięki wysoko zaawansowanym technologiom ICT możliwe stało się korzystanie z masowych pamięci oraz oprogramowania umieszczonych na serwerach w sieci za pośrednictwem terminali dostępowych. Nie ma więc konieczności kupowania sprzętu komputerowego oraz oprogramowania dla każdego z pracowników. Wystarczy znacznie tańszy od tradycyjnego komputera terminal umożliwiający korzystanie z oprogramowania znajdującego się w sieci. Nie ma też potrzeby kupowania oprogramowania na własność, a jedynie ponoszenie opłat za czas korzystania lub też możliwość stosowania w formie abonamentowej, na przykład abonament miesięczny, roczny itp. Firma IBM stworzyła specjalne oprogramowanie noszące nazwę Intelligent Operations Center for Smart Cities, umożliwiające zarządzanie miejską infrastrukturą. Dzięki niemu i przeniesieniu funkcjonalności do chmury obliczeniowej proces zarządzania miastem będzie szybszy, bardziej skuteczny i ekonomiczny. System ten umożliwia³⁹:

- analizowanie i dostarczanie informacji na temat działalności miasta w takich obszarach, jak bezpieczeństwo publiczne, transport, gospodarka wodno-ściekowa, ośrodki pomocy społecznej czy też służby miejskie,
- analizowanie danych w czasie rzeczywistym do modelowania rozwiązań dla problemów społeczno-ekonomicznych,
- zarządzanie przepływem informacji pomiędzy różnymi służbami w mieście w celu skuteczniejszej kooperacji i rozwiązywania problemów.

Wiele miast na świecie wykorzystuje systemy gromadzenia danych dostarczanych przez różnego rodzaju sensory (czujniki), kamery wideo czy urządzenia GPS. Postęp techniczny sprawia, że takie firmy, jak IBM tworzą oprogramowanie oparte na specjalnych algorytmach umożliwiających przetwarzanie zgromadzonych danych w celu poszukiwania wzorców oraz trendów w zachowaniach mieszkańców tych miast. Wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych przyczyni się więc do poprawy bezpieczeństwa, zmniejszenia przestępczości, rozładowania ruchu na ulicach, bardziej efektywnego gospodarowania zasobami.

³⁹ W. Drewczyński, *Chmura, inteligentne miasta, prognozowanie i IBM*, <http://wicu.pl/chmura-inteligentne-miasta-prognozowanie-i-ibm/> [dostęp: 8.06.2011].

INNOWACJE W ZARZĄDZANIU TRANSPORTEM W MIASTACH

Marzenna Cichosz, Katarzyna Nowicka, Aneta Pluta-Zaremba

3.1. Zarys problemu

(Marzenna Cichosz, Katarzyna Nowicka, Aneta Pluta-Zaremba)

Sprawny i efektywnie działający transport w miastach ma żywotne znaczenie nie tylko dla osób zarówno trwale, jak i nietrwale przebywających na jego terenie, lecz także dla przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych zlokalizowanych na jego obszarze. Jest swego rodzaju krwiobiegiem, dzięki któremu możliwe staje się z jednej strony zaopatrzenie miasta w konieczne towary, z drugiej zaś pozbycie się niepotrzebnych odpadów. Jednak obecność i codzienne operacje samochodów ciężarowych częściej postrzegane są jako niedogodność niż kluczowa dla funkcjonowania miasta usługa. Dzieje się tak głównie dlatego, że samochody ciężarowe, realizujące przepływy towarowe do/z miasta oraz w mieście, konkurują zarówno z prywatnym, jak i publicznym transportem pasażerskim o ograniczone zasoby infrastruktury drogowej. Ich obecność na ulicach miast przyczynia się do zwiększenia zanieczyszczenia powietrza, podwyższenia poziomu hałasu, zwiększenia odsetka wypadków oraz negatywnie wpływa na walory wizualne.

Kongestia transportowa (zatłoczenie) to jeden z bardzo istotnych „złych problemów” (ang. *wicked problems*), któremu władze zarządzające miastem muszą stawić czoło. Jest to większe natężenie ruchu środków transportu od przepustowości wykorzystywanej przez nie infrastruktury. Występuje ona chronicznie na niektórych odcinkach sieci i w węzłach transportowych, zwłaszcza na obszarach wysoko zurbanizowanych lub na trasach łączących ośrodki o dużej sile wzajemnego ciężenia, szczególnie w godzinach dojazdu do (7.00–9.00) i powrotu z pracy (16.00–18.00), zwłaszcza w dużych miastach i metropoliach. Kongestia objawia się dużym zmniejszeniem średniej prędkości ruchu, długotrwałymi zatorami oraz jej rozlewaniem się na sieci dojazdowe¹.

¹ Ministerstwo Infrastruktury, Słownik pojęć transportowych. Załącznik 3 do Strategii Rozwoju Transportu, Warszawa, 30.03.2011, s. 10.

Można rozróżnić kongestię transportową pierwotną, tj. taką, która powstaje w miejscach o niedostatecznej przepustowości, czyli w tzw. wąskich gardłach oraz kongestię wtórną, pojawiającą się w miejscach zatłoczonych wtórnie, tj. na skutek omijania pierwotnie zatłoczonego odcinka. Problem kongestii jest uniwersalnym problemem miast, który w szczególności dotyka metropolie.

Wśród czynników powodujących nasilenie problemu kongestii w miastach warto wskazać na:

- wzrost liczby ludności zamieszkałej w miastach – istotny jest nie tylko przyrost liczby mieszkańców miasta, lecz także będące jego skutkiem zjawisko rozprzestrzeniania się miast, związane z wyprowadzaniem się obywateli na obrzeża miast i w związku z tym konieczność ich codziennych dojazdów do szkół i pracy w centrum,
- wzrost liczby samochodów w miastach – w tym zarówno prywatnych (przrasta liczba gospodarstw domowych, które posiadają samochód, coraz częściej więcej niż jeden), jak i samochodów ciężarowych,
- wzrost liczby sklepów detalicznych – warto podkreślić, że pojawia się również tendencja do redukcji powierzchni magazynowej przy sklepie, w wyniku czego zmienia się charakter popytu generowanego przez poszczególne sklepy; zamawiają one towar częściej, ale w mniejszej ilości, w efekcie czego współczynnik wypełnienia samochodów realizujących dostawy do sklepów jest niższy, natomiast ich trasy do rozproszonej sieci sklepów wydłużają się,
- wzrost popularności lokalnych sklepów jako miejsca podstawowych zakupów mieszkańców miast na skutek przewidywanego przez demografów starzenia się społeczeństwa, w efekcie czego zwiększy się popyt na dostawy towarów do ścisłych centrów miast²,
- brak infrastruktury wyładunkowo/załadunkowej powodujący to, że samochody realizujące dostawy do sklepów zatrzymują się na ulicy i blokują ruch,
- rozwój e-handlu i m-handlu przyczyniający się do wzrostu liczby dostaw realizowanych do domów indywidualnych klientów,
- modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej powodująca znaczące utrudnienia w ruchu i konieczność zmian w systemie komunikacji.

Wśród negatywnych skutków kongestii transportowej w miastach wymienia się przede wszystkim spadek prędkości pojazdów, a co za tym idzie **wydłużanie się czasu transportu**. OECD szacuje, że przez ostatnie 20 lat w głównych miastach krajów OECD prędkość spadła o 10%, mimo podejmowanych różnych inicjatyw mających na celu

² M. Browne, M. Piotrowska, A. Woodburn, J. Allen, *Urban Freight Transport*, University of Westminster, January 2007, s. 11.

poprawę warunków ruchu³. Z badań prowadzonych w Polsce w maju 2008 r. przez „Gazetę Wyborczą” wynika, że w szczycie komunikacyjnym samochody w większości polskich miast poruszają się wolniej niż rowerzysta i niewiele szybciej niż pieszy⁴. Przykładowo w Katowicach z prędkością 17,3 km/h, Wrocławiu – 14,4 km/h, Poznaniu – 13,6 km/h, Warszawie – 11,5 km/h, Krakowie – 10,4 km/h, Gdańsku – 8,1 km/h, Rzeszowie – 5,7 km/h. Dla porównania pieszy porusza się z prędkością 5 km/h, tramwaj – 15 km/h, rower – 20 km/h. Poza godzinami szczytu średnia prędkość pojazdu wzrasta 2–4-krotnie⁵.

Należy podkreślić, że wydłużenie czasu transportu wpływa na **wzrost kosztów**. Zadania oszacowania dodatkowych kosztów ponoszonych z tytułu kongestii w miastach podjęła się firma konsultingowa Deloitte wspólnie z Targeo.pl. W ramach badań prowadzonych w 2010 r. w siedmiu największych miastach w Polsce, tj. Warszawie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu, Łodzi, Gdańsku i Poznaniu oszacowano, że w wyniku utrudnień w ruchu drogowym w tych miastach państwo traci 4,2 mld zł, tj. tyle, ile rocznie wydaje na naukę⁶. W ramach kolejnej edycji badania prowadzonego przez Deloitte i Targeo.pl w 2011 r. przeanalizowano zakorkowanie siedmiu największych miast Polski, przedstawiono „wąskie gardła” w tych miastach oraz podjęto próbę oszacowania kosztów kongestii dla pracujących i polskiej gospodarki⁷.

Kongestie nie tylko wydłużają czas transportu przez co wpływają na wyższe koszty procesu, lecz także **degradują środowisko naturalne** poprzez zwiększony poziom emisji zanieczyszczeń i hałasu. Zatłoczenie na drogach jest również **przyczyną większej liczby wypadków i powoduje frustracje społeczne**. Tak więc w wyniku kongestii ponoszone są koszty zbędne zarówno ekonomiczne, ekologiczne, jak i społeczne⁸. Złożoność przyczyn powstawania kongestii i koncepcje umożliwiające ich eliminację, bądź znaczne ograniczenie, wymagają szerszego spojrzenia w kontekście problematyki zarządzania miastem. Chodzi tu bowiem o kompleksową organiza-

³ OECD, *International Road Traffic and Accident Database*, 2002.

⁴ „Gazeta Wyborcza”, 5.09.2008.

⁵ Pomiarzy przemieszczania się poza szczytem zostały przeprowadzone w weekend 24–25 maja 2008 r. i wyniosły dla poszczególnych miast: Katowice – 30,9 km/h, Wrocław – 48 km/h, Poznań – 38,8 km/h, Kraków – 40 km/h, Warszawa – 40,9 km/h, Gdańsk – 25 km/h. Za: J. Szołtysek, *Koncepcja punktów mobilnościowych jako narzędzie kształtowania mobilności w mieście*, „Transport Miejski i Regionalny” 2008, nr 10, s. 23.

⁶ Deloitte, *Raport o korkach w 7 największych miastach w Polsce: Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Łódź, Gdańsk, Poznań*, luty 2011.

⁷ Deloitte, *Raport o korkach w 7 największych miastach w Polsce: Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Łódź, Gdańsk, Poznań*, marzec 2012.

⁸ S. Knauf, *Logistyka jako narzędzie redukcji kongestii transportowej w miastach*, „LogForum” 2010, vol. 6, issue 1, no. 4, s. 39.

cję transportu miejskiego, a więc przepływów ludzkich w transporcie zbiorowym i indywidualnym oraz przepływów towarowych.

W przeciętnym mieście ok. 20% powierzchni jest przeznaczona pod infrastrukturę transportową⁹. Jednocześnie możliwości jej rozbudowy są często bardzo ograniczone. Wiodącą rolę w procesie optymalnego wykorzystania zasobów infrastruktury transportowej powinna mieć władza miasta. Jej zadaniem jest stworzenie środowiska sprzyjającego inicjowaniu, rozwijaniu i wdrażaniu rozwiązań pozwalających usprawnić funkcjonowanie miasta poprzez ograniczanie kongestii oraz poprawę mobilności wszystkich uczestników ruchu. W tym celu działania władz miasta powinny koncentrować się przede wszystkim na sferze polityki (strategii), organizacji (zarządzania) oraz technologii (głównie IT).

Celem niniejszego badania było wskazanie innowacji zarządczych w obrębie metod zarządzania (planowania, finansowania, wdrażania, kontroli) projektami ograniczającymi kongestie oraz przedstawienie innowacyjnych rozwiązań wdrożonych w tych miastach w Polsce, które niwelują problem kongestii.

Badanie zostało przeprowadzone w trzech etapach. Etap pierwszy miał na celu zidentyfikowanie innowacyjnych rozwiązań logistycznych i informatycznych związanych z ograniczaniem kongestii oraz poprawą mobilności użytkowników ruchu w obszarach metropolitarnych w Polsce i na świecie. W tym celu analizie zostały poddane materiały wtórne. W drugim etapie przeprowadzono badanie ankietowe wśród przedstawicieli organów władzy samorządowej bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektów ograniczających poziom kongestii na terenie miast wojewódzkich w Polsce. W efekcie otrzymano 16 ankiet. Etap trzeci badania miał na celu bliższe przyjrzenie się wdrażanym rozwiązaniom i wskazanie wśród nich tych, które zasługują na miano innowacyjnych w sferze usprawniania przepływów transportowych w miastach w Polsce. W wyniku tego etapu opracowano analizy przypadków pozwalające wzbogacić repozytorium wiedzy z badanego obszaru.

Ocena innowacyjności rozwiązań ograniczających poziom kongestii w miastach w Polsce została przeprowadzona w obszarach:

1. Infrastruktury transportowej służącej transportowi osób i ładunków.
2. Transportu pasażerskiego.
3. Transportu towarów.
4. Technologii informatycznej (ang. *Intelligent Transportation Systems* – ITS).

W takim układzie zostały też zaprezentowane wyniki przeprowadzonych badań.

⁹ European Commission, *Keeping Europe's cities on the move*, Brussels 2010, s. 11.

3.2. Infrastruktura transportu w polskich miastach

(Aneta Pluta-Zaremba)

3.2.1. Polityka i kierunki rozwoju infrastruktury transportu miejskiego

Infrastruktura transportu miejskiego¹⁰ dostosowana do potrzeb osób i podmiotów gospodarczych na danym obszarze, obejmująca sieć dróg wszystkich gałęzi transportu, punkty transportowe (np. lotniska, porty, dworce, miejsca parkingowe, miejsca dla przeładunku i postoju pojazdów) oraz urządzenia pomocnicze służące do bezpośredniej obsługi dróg i punktów transportowych¹¹, stanowi warunek *sine qua non* efektywnego przemieszczania osób i towarów na terenie miasta. W przeciętnym mieście ok. 20% powierzchni jest dedykowane infrastrukturze transportu¹². Jednocześnie warto podkreślić, że możliwości jej rozbudowy są często bardzo ograniczone. W transporcie pasażerskim i towarowym w miastach największe znaczenie odgrywa infrastruktura drogowa, dlatego problemy związane z zarządzaniem tym obszarem w ramach infrastruktury transportu miejskiego zostały poddane badaniom.

Ze względu na specyfikę przestrzenno-funkcjonalną miasta, w tym istniejącą zabudowę, jej zwartość, układ przestrzenny, zwłaszcza w historycznych centrach, oraz koszty gruntów, miasto może mieć ograniczone możliwości znaczącej rozbudowy infrastruktury transportu. Wiąże się to również z koniecznością ponoszenia kosztów inwestycyjnych, eksploatacyjnych, społecznych i zewnętrznych środowiskowych, jak również alternatywnych związanych z potencjalnymi korzyściami wynikającymi z przeznaczenia gruntów oraz środków finansowych pod inne inwestycje mogące przynieść więcej ewentualnych korzyści dla wszystkich lub części użytkowników przestrzeni miejskiej oraz ograniczać negatywne konsekwencje przestrzennego

¹⁰ Istnieje wiele definicji infrastruktury, ale wszystkie z nich wskazują na dwa główne elementy i zadania, jakie ma spełniać. Infrastruktura obejmuje urządzenia (zarówno stałe środki, jak i materialno-techniczne wyposażenie danego terytorium) i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Infrastruktura może być podzielona na materialną (społeczną i techniczno-ekonomiczną) i niematerialną. W ramach infrastruktury techniczno-ekonomicznej wyróżnia się liniowe i punktowe obiekty użytku publicznego umożliwiające realizację funkcji przemieszczania ludzi i ładunków (tj. infrastrukturę transportu, np. drogi, sieci kolejowe, parkingi), energii elektrycznej, gazu i energii cieplnej (w ramach infrastruktury energetycznej), wody, ścieków, nieczystości i odpadów (w ramach infrastruktury sanitarnej), a także informacji (infrastruktura telekomunikacyjna). Zaspokajają one potrzeby sfery produkcyjnej i nieprodukcyjnej, a także potrzeby indywidualne i zbiorowe ludności. Szerzej w: K. Witkowski, *Zarządzanie infrastrukturą logistyczną miasta*, „Logistyka” 2008 nr 2, http://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/logistyka/item/download/75801_994fea0f4e765233817_ed1a14bfd4d22

¹¹ A. Kogut, *Infrastruktura transportowa*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Infrastruktura_transportowa [dostęp: 17.11.2013].

¹² European Commission, *Keeping Europe's cities on the move*, Brussels 2010, s. 11.

zagospodarowania obszarów dla struktury miast i ich interesariuszy. Z drugiej strony warto podkreślić, że rozbudowa całej infrastruktury drogowej miasta czy poszczególnych ulic, w celu zwiększania przepustowości, poprawia sytuację na drogach tylko w krótkim czasie. Mniejsze natężenie ruchu w okresach szczytu komunikacyjnego zachęca mieszkańców do korzystania z prywatnego transportu samochodowego. W rezultacie po kilku miesiącach problemy z kongestią pojawiają się ponownie. W większości przypadków działania mające na celu zwiększanie przepustowości infrastruktury drogowej są reaktywne wobec stanu zastanego. W Polsce dodatkowe wyzwania wynikają także z wieloletnich opóźnień w realizacji inwestycji drogowych.

Kierunki rozwoju i sposoby zarządzania infrastrukturą transportową różnych gałęzi transportu są ściśle powiązane z kierunkami rozwoju całego systemu transportowego miasta, dostosowanego do potrzeb sprawnego przemieszczania osób i ładunków, przy istniejących ograniczeniach przestrzennych i budżetowych. W budowaniu planów i polityki zarządzania infrastrukturą kluczowe znaczenie ma kompleksowe podejście do całości zagadnień transportowych. Badania pokazują, że celem w wielu miastach wojewódzkich jest zachowanie przez system transportowy miasta równowagi między ruchem samochodowym osób i ładunków, transportem publicznym, ruchem pieszych i rowerów. Rozwój infrastruktury ma tworzyć warunki do osiągnięcia tych celów.

W zarządzaniu infrastrukturą drogową w polskich dużych miastach obserwuje się dwie tendencje stawiające za cel zmniejszenie kongestii i usprawnianie transportu drogowego (zwłaszcza samochodowego): z jednej strony zwiększanie przepustowości dróg, usprawnianie ruchu i likwidowanie wąskich gardeł, z drugiej zaś ograniczanie dostępu do infrastruktury drogowej i uspokajanie ruchu. Pomimo przeciwstawnych celów, te dwa sposoby zarządzania infrastrukturą drogową mogą być stosowane równoległe, nie tylko w różnych dzielnicach miasta, lecz także na tych samych obszarach. Właściwa struktura systemu drogowego pozwala oddzielić ruch lokalny od tranzytowego oraz osobowy od towarowego. Ponadto władze samorządowe prowadzą inwestycje w infrastrukturę wspierającą alternatywne gałęzie transportu zwłaszcza dla przewozu osób.

Władze miast wojewódzkich, ze względu na oczekiwania interesariuszy odnośnie zmniejszenia kongestii transportowej, z reguły wdrażają **rozwiązania zwiększające przepustowość dróg** i poprawiające płynność poruszania się pojazdów w ruchu miejskim, transporcie do i z miast oraz ruchu tranzytowym dzięki budowie, rozbudowie czy modernizacji istniejącej infrastruktury drogowej oraz infrastruktury punktowej wspierającej transport osób i ładunków (por. tabela 1). Miejski ruch usprawniają wybudowane lub planowane do realizacji w najbliższych pięciu latach bezkolizyjne skrzyżowania (w tym tunele) oraz mosty (dotyczy miast położonych

nad rzeką), ale także przebudowa skrzyżowań (np. budowa rond, podziemnych lub naziemnych przejść dla pieszych) czy wyznaczenie układu dróg rozprowadzających ruch wokół ścisłego centrum miasta (tzw. systemu obwodnic dzielnic centralnych), jak również budowa obwodnic kierujących ruch tranzytowy poza obszar miasta. Niektóre miasta wojewódzkie zarządzają efektywniej już posiadaną infrastrukturą dzięki wdrożeniu inteligentnych systemów do kierowania ruchem, w tym np. „zielona fala” czy inteligentne systemy sygnalizacji świetlnej reagujące na natężenie ruchu na skrzyżowaniach oraz tablice zmiennej treści informujące o utrudnieniach w ruchu miejskim (szerzej na ten temat w rozdziale 3.5).

Tabela 1. Rozwiązania w obszarze infrastruktury drogowej wdrożone lub planowane do wdrożenia w miastach wojewódzkich w Polsce

Miasto	Bezkolizyjne skrzyżowania	Obwodnica miasta	Most/-y	Tunele/-e	Infrastruktura drogowa dojazdowa do metropolii z miejscowości podmiejskich	Buspasy	Parkingi typu Park & Ride	Parkingi typu Bike & Ride	Ścieżki rowerowe	Rozwiązania usprawniające ruch rowerów (wydzielone pasy rowerowe na jezdni, kontrapasy, śluzki rowerowe)
Warszawa	T	PK	T			T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	T
Białystok	T, PK	T, PK	T, PK	P	T, PK	T, PK			T, PK	P
Bydgoszcz	P		P			T, PK	P		T, PK	P
Gdańsk	T, PK	T, PK	P	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK
Gorzów Wlk.		T				P	P		T, PK	T, P
Katowice	P		P	T, P	T	P	P	P	T, PK	T, PK
Kielce	P		P			P	P	P	T, PK	
Kraków	PK			P		PK	P	P	T, PK	
Łódź	T			P	T	T	T	T, PK	T, PK	T
Opole	P	T, PK	P			P	P		T, PK	T, PK
Poznań	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	P	T, PK	T, PK	T, PK
Rzeszów		T, PK	T		T, PK	T, PK	P	P	T, PK	
Szczecin	T, PK	P				T, PK	P	P	T, PK	P
Toruń	P		P	P	T, PK	T, PK	P		T, PK	T, PK
Wrocław	T, PK	T, PK	T, PK		P	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK	T, PK
Zielona Góra		T							T, PK	T, PK

LEGENDA: T – rozwiązanie wdrożone w ostatnich 5 latach, P – planowane wdrożenie w latach 2012–2015, PK – planowana kontynuacja danego typu rozwiązania w latach 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 16 polskich miastach wojewódzkich.

Do udrażniania dróg przyczynia się także budowa i modernizacja infrastruktury punktowej wspierającej transport pasażerski, zwłaszcza komunikację zbiorową, i towarowy (szerzej w rozdziale 3.4). W przypadku transportu ludzi, infrastruktura w postaci parkingów *Park & Ride* (w Warszawie, Wrocławiu, Krakowie, Łodzi i Gdańsku) i *Bike & Ride* (we Wrocławiu, w Gdańsku, Warszawie, Poznaniu, Łodzi i Krakowie) ma ułatwiać przesiadanie się z prywatnych samochodów czy rowerów do środków komunikacji zbiorowej, aby ograniczyć ruch samochodów osobowych w dzielnicach centralnych. Większość respondentów planuje budowę takich parkingów w ciągu najbliższych 5 lat (por. tabela 1). Dla transportu do i z miast kluczowe jest wspieranie rozwoju infrastruktury dla transportu szynowego – podmiejskich kolei pasażerskich oraz parkingów *Park & Ride* (P&R) i *Bike & Ride* (B&R) wokół dworców i stacji/węzłów przesiadkowych w miejscowościach podmiejskich czy tworzenie przystanków intermodalnych dostępnych zarówno dla przedsiębiorstw państwowych, jak i prywatnych świadczących odpłatny transport zbiorowy (np. Rzeszów wprowadził takie przystanki). Wymaga to jednak współpracy między miastami wojewódzkimi a miejscowościami podmiejskimi (np. koordynacji w ramach obszarów metropolitalnych).

Wymienione powyżej rozwiązania w obszarze infrastruktury transportowej w badanych 16 miastach wojewódzkich przyczyniają się do usprawniania transportu miejskiego, ale w większości przypadków nie są innowacyjne. Aczkolwiek część respondentów niektóre z usprawnień oceniło jako innowacyjne. Niektóre projekty rozbudowy infrastruktury liniowej ze względu na wyzwania wynikające z projektu architektonicznego są oryginalne w Polsce, np. obwodnica Gdańska ma najdłuższy odcinek biegnący po estakadach, zaś tunel w Gdańsku liczący 1300 m wybudowany pod Martwą Wisłą jest drugi co do długości w Polsce.

Zmniejszaniu zanieczyszczenia powietrza w miastach i poprawie jakości życia sprzyja także korzystanie przez mieszkańców i przedsiębiorstwa z ekologicznych środków transportu, np. samochodów elektrycznych. Aby promować ten rodzaj transportu władze miasta mogą włączyć się w rozwój infrastruktury punktowej – stacji do ładowania pojazdów elektrycznych – wspierając prywatnych inwestorów w realizacji inwestycji czy nawet współfinansując ich budowę¹³. Wśród polskich miast przoduje Wrocław, który współfinansował budowę 10 stacji do ładowania

¹³ Komisja Europejska (KE) zamierza zwiększyć dostępność stacji paliw alternatywnych w Europie; chce m.in. budowy sieci punktów do ładowania samochodów elektrycznych, proponuje też zastosowanie w całej Unii jednej standardowej wtyczki w takich punktach. W Polsce zgodnie z Planami KE do 2020 r. miałyby powstać 46 tys. takich stacji. Wyznaczenie dla każdego państwa należącego do Unii Europejskiej minimalnej wielkości takich stacji ma umożliwić przekroczenie masy krytycznej, aby koncerny samochodowe zaczęły masowo produkować elektryczne samochody i obniżyły ich ceny. Zdaniem KE, do realizacji tych zamierzeń nie będą konieczne środki publiczne. Wystarczy ma zmiana przepisów krajowych i przyciągnięcie do inwestycji prywatnego kapitału, w: <http://www.>

samochodów elektrycznych należących do Wrocławskiego System Ładowania Pojazdów Elektrycznych i planuje budowę 5 kolejnych w ciągu najbliższych 5 lat¹⁴. Z kolei Biuro Infrastruktury Urzędu m.st. Warszawy wsparło prywatnego inwestora – RWE Polska – w budowie ogólnodostępnych stacji ładowania samochodów elektrycznych realizowanej w ramach projektu badawczego dofinansowanego ze środków unijnych Green Stream Polska. Do czasu zakończenia projektu pilotażowego koszty ładowania pojazdów, na 12 wybudowanych stacjach, pokrywa RWE. Za innowacyjne można uznać zarówno wdrażane rozwiązania, jak i działania władz miejskich wspierające budowę stacji ładowania pojazdów, zwłaszcza dofinansowanie.

Współfinansowanie we Wrocławiu przez władze miasta 10 stacji ładowania pojazdów elektrycznych

We Wrocławiu czynnych jest 10 stacji ładowania pojazdów elektrycznych. Powstały one w ramach projektu „Wrocławski System Ładowania Pojazdów Elektrycznych” (WSŁPE) dofinansowanego przez Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia. Maksymalna kwota dotacji wynosiła do 50% kosztów zadania, jednak nie więcej niż 20 000 zł na jeden terminal na pokrycie części kosztów zakupu wraz z montażem, realizacji przyłącza inwestycyjnego i innych kosztów inwestycji. Warunkiem udzielenia dotacji było włączenie zainstalowanych terminali ładowania do Wrocławskiego Systemu Ładowania Pojazdów Elektrycznych poprzez jednolite oznakowanie terminali znakami graficznymi miasta.

W odpowiedzi na ogłoszenie naboru wniosków do projektu WSŁPE we wrześniu 2011 r. zgłosił się jeden operator – Galactico.pl, który zainstalował 10 stacji ładowania pojazdów elektrycznych serii smartPoint. Zainstalowane terminale zawierają różne standardy ładowania pojazdów obecne na rynku i nie ograniczają się do ładowania tylko danej grupy producentów pojazdów elektrycznych. Stacje te funkcjonują w strukturze ogólnopolskiego operatora sieci ładowania pojazdów Galactico.pl.

Celem projektu WSŁPE jest budowa infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych na terenie Wrocławia oraz promocja ekologicznego transportu miejskiego dzięki zapewnieniu możliwości ładowania pojazdów w ogólnodostępnych punktach.



Źródło: http://www.wroclaw.pl/wroclawski_system_ladowania_pojazdow_elektrycznych,1.dhtml#;
http://www.wroclaw.pl/ogloszenie_o_naborze_wnioskow_na_budowe_i_uruchomienie_sieci_ladowania_pojazdow_elektrycznych.dhtml

forbes.pl/powstanie-europejska-siec-stacji-ladowania-elektrycznych-samochodow,-artykuly,138035,1,1.html [dostęp: 17.11.2013].

¹⁴ Obecnie w całej Polsce wybudowano: 12 stacji RWE w Warszawie ze 130 planowanych, 4 terminale e+ z 12 stanowiskami w czterech lokalizacjach w Warszawie, 14 terminali Galactico (1 w Krakowie, 2 w Warszawie, 1 w Zielonej Górze i 10 we Wrocławiu), 3 stacje w Katowicach.

Niewątpliwie innowacyjnym podejściem na skalę polską może być zwolnienie z opłat za parkowanie czy zgoda na jazdę po buspasach dla pojazdów elektrycznych. Wprowadzenie takich udogodnień dla proekologicznych postaw właścicieli pojazdów rozważają władze samorządowe Warszawy, Krakowa i Wrocławia, a w przyszłości być może Rzeszowa.

Władze polskich miast wojewódzkich, wzorem miast zagranicznych, coraz częściej wprowadzają także rozwiązania, które mają zmniejszać natężenie ruchu pasażerskiego i towarowego w określonych częściach miasta w określonych godzinach poprzez **regulowanie dostępu do infrastruktury czy uspokajanie ruchu samochodowego**. Podyktowane to jest ograniczonymi możliwościami rozbudowy infrastruktury oraz ciągle rosnącą liczbą samochodów osobowych i natężeniem ruchu, zwłaszcza w godzinach szczytów komunikacyjnych. Najczęściej w badanych miastach stosowane są **regulacje**:

- **formalne** (np. przepisy prawne wprowadzające zakazy wjazdu na określony teren przez całą dobę lub w określonych godzinach, szczególnie do dzielnic historycznych, obejmujące zarówno samochody osobowe, jak i ciężarowe, czy zakazy wjazdu dla pojazdów ciężarowych przekraczających określony tonaż),
- **kosztowe** (np. związane z koniecznością ponoszenia opłat z tytułu wjazdu do miasta lub wybranego obszaru miasta, uzyskania pozwoleń na wjazd czy opłaty za postój pojazdów w strefach płatnego parkowania),
- polegające na **nadawaniu priorytetów** wybranym grupom interesariuszy lub działaniom (np. preferencyjne traktowanie zbiorowego transportu publicznego poprzez wydzielanie buspasów na jezdniach lub torowiskach w celu skrócenia czasu przejazdu i zachęcania do korzystania z publicznej komunikacji zbiorowej),
- polegające na **fizycznym zmniejszaniu czy uspokajaniu ruchu samochodów**, a tym samym zniechęcaniu do wjazdu prywatnymi samochodami do określonych obszarów miasta i wykreowanie przestrzeni dla pieszych (np. tworzenie stref przeznaczonych wyłącznie dla ruchu pieszych ewentualnie rowerów w miejsce dotychczasowych dróg, wprowadzanie stref z niższą dopuszczalną prędkością pojazdów samochodowych lub przebudowa infrastruktury mająca na celu spowolnienie ruchu na skutek zastosowania wąskich pasów jezdni, wysokich kraężników, wąskich rond, a także ograniczanie liczby miejsc parkingowych w celu zmniejszenia ruchu i zachowania równowagi między chłonnością parkingową a dostępnością i przepustowością układu drogowego zamiast dotychczasowej polityki dostosowywania podaży do popytu na miejsca do parkowania, w tym montaż słupków uniemożliwiających parkowanie na chodnikach czy rozszerzanie strefy płatnego parkowania).

Dla zmniejszania kongestii transportowej równie istotne są działania mające na celu **rozwój infrastruktury wspierającej wykorzystanie innych gałęzi i środków**

transportu. W zależności od kierunków rozwoju systemu transportowego władze miast mogą promować rozwój i modernizację alternatywnej, w stosunku do infrastruktury drogowej i dominującego transportu samochodowego, infrastruktury szynowej (torowisk) wspierającej transport tramwajowy i kolejowy (zarówno w dojazdach do miast wojewódzkich, jak i włączenia kolei do obsługi ruchu wewnątrz miast, co wymaga koordynacji na poziomie metropolitalnym) czy rozwój podziemnego transportu – metra (w najbliższych latach dotyczy tylko stolicy i najprawdopodobniej Krakowa). Alternatywne rozwiązania dostępne dla miast położonych nad rzekami polegają na zwiększaniu wykorzystania dróg wodnych do przewozu pasażerów w ramach komunikacji miejskiej (np. w Bydgoszczy).

Kolejne działania, zgodnie z polityką rowerową miast, mają na celu zachęcanie mieszkańców do większego wykorzystania rowerów w codziennych dojazdach do pracy czy szkoły oraz zwiększanie ruchu rowerowego i odciążanie zwłaszcza centrów miast z ruchu samochodowego. Polegają one na systematycznej rozbudowie infrastruktury (por. tabela 1) zarówno liniowej – sieci ścieżek rowerowych zwiększających bezpieczeństwo rowerzystów, jak i punktowej – wspomnianych wcześniej parkingów *Bike & Ride* i stojaków rowerowych zapewniających możliwość bezpiecznego pozostawienia roweru przy węzłach przesiadkowych, pętlach autobusowych, tramwajowych i stacjach metra na terenie miasta, a także w pobliżu stacji kolejowych na liniach dojazdowych z gmin podmiejskich czy w innych punktach miasta. Obecnie do czołówki polskich miast pod względem liczby miejsc do parkowania rowerów według szacunków należą Wrocław¹⁵ (ok. 1650 stojaków, każdy na 2 rowery, 15 parkingów B&R pod koniec 2012 r.) i Warszawa (ok. 197 parkingów na 2100 rowerów utworzonych przez Urząd Miejski¹⁶, 39 parkingów na ok. 940 rowerów typu B&R pod koniec 2012 r.), a także Kraków (225 stojaków rowerowych w 2012 r.), Gdańsk (m.in. 9 parkingów B&R, 6 parkingów rowerowych) i Toruń (280 stojaków/miejsc do przypięcia roweru i 2 parkingi na 30 rowerów w 2012 r.). W realizowaniu polityki miasta przyjaznego rowerom dużą rolę odgrywa powstawanie miejskich wypożyczalni rowerów (szerzej na ten temat w rozdziale 3.3).

Rozwiązania stosunkowo nowe w polskich miastach polegają na wykorzystaniu już istniejącej infrastruktury drogowej w celu usprawniania ruchu rowerowego.

¹⁵ Niewykluczone, że już wkrótce Wrocław jako pierwsze w Polsce miasto wprowadzi zamykane parkingi rowerowe – monitorowane boksy, obsługiwane za pomocą miejskiej karty Urbancard. Rowery będą zabezpieczone przed kradzieżami i złymi warunkami pogodowymi. Eksperyment będzie dotyczył na razie jednej dzielnicy mieszkalnej – Psiego Pola. Docelowo parkingi te budowano by w węzłach przesiadkowych komunikacji miejskiej, <http://www.wrower.pl/wiadomosci/pierwsze-zamykane-parkingi-rowerowe-w-polsce,5526.html> [dostęp: 17.11.2013].

¹⁶ Według strony internetowej stojaki.waw.pl pod koniec 2012 r. w Warszawie znajdowało się 1700 stojaków rowerowych w 340 miejscach.

Warto podkreślić, że niektóre z zastosowanych rozwiązań są innowacyjne na skalę polską, m.in.:

- śluzy rowerowe na skrzyżowaniach¹⁷ (pierwsze powstały we Wrocławiu w 2010 r.¹⁸),
- kontrapasy¹⁹ (pierwszy w Krakowie w 2002 r., w 2011 r. były na 13 krakowskich ulicach),
- pasy rowerowe (w kilku miastach, np. we Wrocławiu),
- urządzenia do kontrolowania i śledzenia ruchu rowerowego w celu zbierania informacji wspomagających planowanie rozwoju i wprowadzanie usprawnień dla rowerzystów (np. we Wrocławiu, dzięki zainstalowaniu pętli indukcyjnych w głównych szlakach rowerowych, miasto monitoruje natężenie ruchu i jego zmienność w czasie, a także dzięki udokumentowanemu wzrostowi ruchu rowerowego może świadomie podejmować decyzje zwiększające uprawnienia dla rowerzystów oraz o finansowaniu rozwoju infrastruktury rowerowej²⁰),
- wyposażenie autobusów miejskich w specjalne bagażniki do przewozu rowerów (sezonowa oferta od kwietnia do października dostępna w 15 autobusach w Krakowie²¹).

Opóźnienia we wdrażaniu tego typu innowacji w Polsce, względem miast zagranicznych, mogły po części wynikać m.in. z konieczności wprowadzenia zmian i aktualizacji przepisów w prawie o ruchu drogowym. Innowacyjność w polskich miastach może także polegać na wybudowaniu spójnego systemu połączonych ze sobą ścieżek i dróg rowerowych w ramach miast wojewódzkich lub na terenie obszarów metropolitalnych.

3.2.2. Innowacje w zarządzaniu infrastrukturą transportu miejskiego

Zarządzanie infrastrukturą transportu miejskiego można rozpatrywać w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym i zadaniowym. W modelach zarządzania infrastrukturą transportową w ujęciu podmiotowym z reguły rozdzielona jest funkcja planisty, organizatora i wykonawcy. Funkcje planisty odpowiedzialnego za opracowywanie strategii i planów czy polityki rozwoju powierzane są wydziałom/biuram urzędów

¹⁷ Śluzy rowerowe są to części jezdni przeznaczone dla rowerów, wydzielone w celu ustąpienia pierwszeństwa. Śluz umożliwia zatrzymanie się przed samochodami stojącymi na czerwonym świetle, czyli w najbezpieczniejszym dla nich miejscu, oraz ułatwia skręt w lewo na skrzyżowaniu.

¹⁸ <http://www.mmwroclaw.pl/332807/2010/9/5/wroclaw-ma-pierwsze-w-polsce-sluzy-rowerowe?category=news> [dostęp: 17.11.2013].

¹⁹ Kontrapasy są to wydzielone pasy jezdni na ulicach jednokierunkowych, przeznaczonych dla rowerzystów w kierunku przeciwnym do obowiązującego pozostałe pojazdy.

²⁰ Wywiad z przedstawicielem UM Wrocławia.

²¹ Rozwiązanie wdrożone w ramach programu CIVITAS CARAVEL.

miast²². Funkcje organizatora/zarządcy odpowiedzialnego za wykonanie planów i celów operacyjnych, realizację projektów i zadań oraz zarządzanie bieżącymi sprawami mogą być rozproszone między różne jednostki administracji publicznej – wydziały/biura i jednostki organizacyjne budżetowe, co wynika także z podziału zadań w ujęciu przedmiotowym. Wśród wykonawców występują zarówno jednostki organizacyjne miejskie (jednostki budżetowe i zakłady budżetowe), komunalne podmioty świadczące usługi (spółki powoływane przez urzędy miast), jak i prywatne podmioty realizujące powierzone im zadania. Z reguły im większe miasto, tym więcej zadań i odpowiedzialności za zarządzanie przekazywanych jest specjalnie w tym celu powołanym jednostkom organizacyjnym czy podmiotom komunalnym, ze względu na większe wyzwania i zapotrzebowanie na wiedzę ekspercką. Wydziały/biura powołane w urzędach miast współpracują z tymi organizacjami i mogą sprawować nadzór nad ich działaniami. Prywatnym przedsiębiorstwom powierzane są np. zadania budowy i modernizacji infrastruktury czy utrzymania jej w należytym stanie technicznym.

W ujęciu przedmiotowym zarządzanie zagadnieniami, zadaniami i projektami z obszaru infrastruktury transportowej mogą być przydzielane różnym jednostkom administracji publicznej i zewnętrznym podmiotom. Z perspektywy zadaniowej można wyróżnić zarządzanie zadaniami i projektami rozbudowy i modernizacji infrastruktury oraz zarządzanie istniejącą infrastrukturą (np. utrzymanie jej w należytym stanie technicznym, wydawanie pozwoleń na wjazd do określonych stref i identyfikatorów, wybór prywatnych przedsiębiorstw świadczących usługi utrzymania przejeźdności dróg zimą).

Innowacje zarządcze mogą występować na poziomie opracowywania planów i celów strategicznych, w obszarze planowania, organizowania, realizacji, w tym finansowania, i kontrolowania projektów rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej, jak też w sposobie bieżącego zarządzania istniejącą infrastrukturą.

W określeniu kierunków rozwoju infrastruktury transportu miejskiego kluczową rolę odgrywa **planowanie strategiczne**, za które odpowiedzialne są z reguły określone wydziały czy biura urzędów miast (np. za strategię rozwoju Krakowa odpowiada Wydział Rozwoju Miasta, zaś w Warszawie – Biuro Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego). Plany rozwoju infrastruktury powinny realizować cele stawiane przed systemem transportowym formułowane w strategii rozwoju miasta i strategii rozwoju systemu transportowego (jeśli miasto taką posiada) oraz korespondować

²² W części miast podstawowymi komórkami organizacyjnymi urzędu miasta są wydziały, w Warszawie są to biura z wewnętrznymi komórkami (obejmującymi wydziały, zespoły, delegatury oraz samodzielne jedno- i wieloosobowe stanowiska pracy).

z planami zagospodarowania przestrzennego miasta. Ponadto powinny uwzględniać założenia polityki transportowej na poziomie wojewódzkim i krajowym oraz plany zagospodarowania przestrzennego kraju (np. plany skierowania ruchu tranzytowego poza miasto uzależnione są od planów utworzenia obwodnicy, za które, w zależności od kategorii dróg – wojewódzkich lub krajowych – odpowiedzialne są władze wojewódzkie lub centralne organy administracji rządowej – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad). Cele i plany rozwoju transportu oraz infrastruktury transportowej służącej sprawnemu i bezpiecznemu przemieszczaniu osób i towarów, w zależności od miasta wojewódzkiego, mogą być ujęte w:

- strategiach rozwoju miasta,
- strategiach rozwoju systemu transportowego lub polityce transportowej,
- polityce rowerowej lub dokumentach pełniących rolę polityki rowerowej.

Innowacyjność na poziomie planowania strategicznego przejawia się głównie w nadaniu przez władze miasta priorytetu polityce transportowej. Może to polegać na opracowaniu oddzielnej strategii rozwoju systemu transportowego obejmującego infrastrukturę. Taką strategię opracowała Warszawa („Strategia Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważonego Planu Rozwoju Transportu Publicznego”), zaś Poznań i Kraków przygotowały oddzielne dokumenty określające politykę transportową. Infrastrukturze i kierunkom rozwoju władze miast poświęcają sporo uwagi, najczęściej w kontekście rozwoju ruchu drogowego, zwłaszcza przepływów osób, w tym miejskiego transportu zbiorowego. Poza tym za innowacyjne można uznać działania w polskich miastach w obszarze kształtowania polityki rowerowej. Tylko dwa polskie miasta – Wrocław i Lublin – opracowały oddzielną politykę rowerową. Nieliczne miasta wojewódzkie opracowały dokumenty pełniące rolę polityki rowerowej: Kraków²³ sporządził Studium Sieci Tras Rowerowych w 2003 r., Poznań przyjął Program Rowerowy na lata 2007–2015, Warszawa opracowała Program Rozwoju Ruchu Rowerowego w 2009 r., zaś Gdańsk przyjął System Tras Rowerowych. Ponadto Warszawa, Kraków, Gdańsk, Gdynia i Opole opracowały dokumenty określające standardy projektowe i wykonawcze budowy systemu rowerowego (m.in. dróg rowerowych i parkingów). Tylko trzy miasta – Gdańsk i Kraków (oba w 2009 r.) oraz Łódź (w 2011 r.) podpisały Kartę Brukselską²⁴. Z kolei

²³ Kraków uważany jest za kolebkę rowerowej rewolucji w Polsce w latach 90. XX w. W mieście tym były organizowane pierwsze rowerowe demonstracje, tutaj narodziła się inicjatywa „Miasta dla Rowerów”. Kraków jako pierwsze miasto w Polsce wprowadził w 1993 r. zapisy dotyczące ruchu rowerowego do swojej polityki transportowej. Jednak do tej pory nie opracowano odrębnej polityki rowerowej.

²⁴ Karta Brukselska została przyjęta przez kilkadziesiąt miast europejskich w 2009 r. Zapisy karty obligują sygnatariuszy m.in. do: zwiększenia do 15% udziału komunikacji rowerowej w ruchu miejskim i zmniejszenia o 50% ryzyka wypadków z udziałem rowerzystów do 2020 r., opracowania systemu parkingów rowerowych oraz polityki przeciwko kradzieży rowerów, udziału w projektach i opracowania

na uzyskanie certyfikatu BYPAD²⁵ postawiły: Tczew, Gdańsk, Przywidz, Smołdzino i Trąbki Wielkie. Z kolei trzy miasta aglomeracji trójmiejskiej – Gdańsk, Sopot oraz Gdynia opracowały jeden projekt dotyczący rozwoju infrastruktury rowerowej (ścieżek i parkingów rowerowych w tym parkingów B&R), wspólnie finansowany przez te trzy miasta wraz ze współfinansowaniem z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Działania są prowadzone zgodnie z przyjętym w 2007 r. dokumentem – „Rozwój Komunikacji Rowerowej Aglomeracji Trójmiejskiej w latach 2007–2013”.

Za planowanie projektów rozwoju infrastruktury odpowiedzialne są różne wydziały/biura czy jednostki urzędów miast w zależności od zakresu obowiązków. W niektórych miastach wojewódzkich powołane zostały jednostki do spraw rozwoju i inwestycji, którym powierzane są zadania rozwoju systemów transportowych łącznie z infrastrukturą transportową.

W funkcji **organizowania** warto zwrócić uwagę na potrzebę stworzenia struktury organizacyjnej odpowiedniej do wykonania założonych celów i planów w obszarze transportu. Ze względu na podział zagadnień dotyczących systemu transportowego między wiele organizacji, władze urzędu miasta powinny opracować procedury tworzenia zespołów zadaniowych lub ścisłej współpracy przy realizacji planów rozwojowych wynikających ze strategii, ale także dla zarządzania kryzysowego w sytuacjach nagłych nieprzewidzianych zdarzeń (np. zapadnięcie się drogi, tunelu). Duże wyzwanie wiąże się także z zarządzaniem infrastrukturą i systemem transportowym w trakcie imprez sportowych, kulturalnych, wydarzeń politycznych czy społecznych. Należy także podkreślić, że zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu transportowego zależy nie tylko od działań władz miasta, lecz także od decyzji podejmowanych w otoczeniu miasta (przez sąsiadujące gminy i powiaty oraz władze wojewódzkie) czy na szczeblu centralnym (np. wielkość budżetu na inwestycje drogowe krajowe).

Potrzeba współpracy różnych jednostek administracji publicznej jest na tyle istotna i potrzebna, że miasta przypadki współpracy uznają za innowację. Gdańsk na przykład zwrócił uwagę na innowację zarządczą na etapie realizacji projektu parkingów B&R polegającą na porozumieniu Gdańskich Inwestycji Komunalnych

własnych, zwiększających wykorzystanie rowerów w celu dojazdu do szkoły i pracy oraz bliskiej współpracy ze środowiskami rowerowymi, biznesem, policją oraz instytucjami publicznymi w celu upowszechnienia ruchu rowerowego, <http://www.wrower.pl/miasto/karta-brukselska.html> [dostęp: 17.11.2013].

²⁵ BYPAD jest to metodologia badania polityki rowerowej miasta lub większych obszarów (gmin, województw, czy dystryktów), oparta na systemach zarządzania jakością zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001:2000. Obejmuje trzy etapy: przygotowanie podmiotu do wdrożenia polityki rowerowej, jej audyt pod kątem potrzeb rowerzystów i mierzenie postępów wdrażania polityki rowerowej, <http://www.wrower.pl/miasto/certyfikat-bypad,2194.html> [dostęp: 17.11.2013].

i Dyrektora Rozbudowy Miasta oraz na kooperację gminy, urzędu marszałkowskiego i władz wojewódzkich przy tworzeniu i realizacji „Programu ożywienia dróg wodnych w Gdańsku”.

Finansowanie pozostaje w większości przypadków w gestii władz samorządowych, gdyż nakłady na infrastrukturę transportu miejskiego pochodzą głównie ze środków publicznych (samorządowych i środków unijnych w ramach programów rozwojowych). Ze względu na wysokie nakłady inwestycyjne potrzebne do realizacji planów rozbudowy infrastruktury transportowej, władze miast powinny poszukiwać różnych innowacyjnych możliwości pozyskiwania środków finansowych. Jedną z dostępnych form, oprócz finansowania w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), jest współfinansowanie inwestycji przez prywatne przedsiębiorstwa w zamian za różne korzyści, np. za reklamę na powstających obiektach infrastruktury transportowej lub korzyści wynikające ze zwiększenia dostępności czy ułatwienia dojazdu do określonych obiektów. Prywatni inwestorzy w wybranych przypadkach przyczyniają się do rozwoju infrastruktury liniowej, zwłaszcza drogowej, pokrywając w części lub w całości koszty budowy dróg dojazdowych do centrów handlowych, magazynów lub innych obiektów komercyjnych. W Kielcach prywatna firma (centrum handlowe) współfinansowała budowę ścieżki rowerowej. W Szczecinie prywatny inwestor dofinansował budowę bezkolizyjnego skrzyżowania, ścieżek rowerowych i buspasa, aby doprowadzić dojazd do nowego obiektu handlowego. Pozyskiwanie środków finansowych od prywatnych przedsiębiorstw w zamian za reklamę jest również stosowane przy rozbudowie miejskich wypożyczalni rowerów. Władze Wrocławia i Warszawy sfinansowały budowę pierwszych stacji, zaś kolejne punkty wypożyczeń powstają ze środków prywatnych inwestorów w zamian za reklamę, a następnie są włączane do systemu miejskich wypożyczalni. Władze miast mogą, na etapie udzielania pozwolenia na realizację inwestycji, uzgodnić z prywatnym inwestorem warunki przygotowania czy finansowania przez niego infrastruktury transportowej wokół powstających obiektów.

W przyszłości władze miast mogą zastosować finansowanie inwestycji transportowych w ramach projektów hybrydowych²⁶. Na razie w Polsce ta forma łączenia

²⁶ W literaturze międzynarodowej przyjęło się pojęcie projektu hybrydowego, jako projektu realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym wykorzystane zostały środki unijne. Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią w takim modelu uzupełnienie finansowania przez partnera prywatnego na projekt PPP. Formuła projektów hybrydowych może stać się popularna w krajach, które bardzo intensywnie korzystają z unijnego dofinansowania. Preferowane przez Komisję Europejską kierunki przyszłego wsparcia z funduszy unijnych są zbieżne z obszarami szczególnie interesującymi dla PPP. Są to obszary związane ze świadczeniem usług publicznych, wymagających wielomiliardowych nakładów, których sektor publiczny z pewnością nie będzie w stanie ponieść samodzielnie: m.in. transport, ochrona środowiska (w tym gospodarka odpadami),

finansowania prywatnego ze środkami unijnymi nie została wykorzystana w obszarze infrastruktury transportu miejskiego.

Kontrola, wynikająca z ustaw o samorządach, sprzyja sprawdzaniu postępów w realizacji planów i osiąganiu wyznaczonych celów w ramach określonego budżetu. Jest narzędziem stymulującym zarządzających do realizacji planów i zabezpieczającym tym samym przed niesprawnym zarządzaniem. Funkcje kontrolne mogą sprawować różnego rodzaju organy wewnętrzne (biura/wydziały urzędów miast) czy niezależne instytucje zewnętrzne.

Innowacyjnym podejściem władz miast do funkcji kontrolnej jest powoływanie organów składających się z przedstawicieli urzędu miasta i organizacji pozarządowych w celu sprawowania nadzoru nad realizacją założeń rozwoju ruchu rowerowego. Na przykład we Wrocławiu nad wdrażaniem zapisów „polityki rowerowej” ma czuwać rada ds. rozwoju ruchu rowerowego w mieście, która składa się z przedstawicieli wydziałów Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz rozwoju i promowania ruchu rowerowego. Kraków z kolei powołał w 2011 r. zespół zadaniowy ds. polityki rowerowej w Krakowie.

Do innowacji w zarządzaniu infrastrukturą transportu miejskiego można zaliczyć wspomnianą wcześniej **współpracę z prywatnymi inwestorami w formule PPP** obejmującą w zależności od projektu różne etapy realizacji: projektowanie, planowanie, budowanie, finansowanie i eksploatację. Formuła PPP wykorzystywana jest głównie przy rozbudowie infrastruktury punktowej wspomagającej transport publiczny (np. wiaty przystankowe, dworce) i indywidualny (w wielu polskich miastach do budowy wielopoziomowych parkingów naziemnych lub podziemnych dla samochodów osobowych), znacznie rzadziej do budowy i modernizacji infrastruktury liniowej w postaci dróg (por. tabela 2). Możliwości finansowania rozbudowy dróg w PPP poszukują głównie mniejsze miasta, które dysponują niższymi środkami budżetowymi.

Analiza projektów pokazuje, że współpraca władz miejskich z partnerami prywatnymi z reguły obejmuje fazę budowania, finansowania lub współfinansowania i eksploatacji na okres uzgodniony przy podpisywaniu umowy. W wielu projektach dotyczących infrastruktury transportowej koncesjonariuszowi powierzane jest także opracowanie projektu architektonicznego i niezbędnej dokumentacji wraz z pozwoleniami na jego realizację. Obszar finansowania, w tym zwłaszcza zwrotu nakładów inwestycyjnych poprzez czerpanie korzyści z działalności parkingowej

energetyka (w tym efektywność energetyczna), rewitalizacja i ochrona zdrowia. W Polsce w latach 2007–2013 zidentyfikowano 12 projektów z podpisanymi umowami o finansowanie i 4 w fazie koncepcyjnej, http://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platfomy/Zagadnienia_horyzontalne/Laczenie_PPP_z_funduszami_UE/Strony/Informacje_ogolne.aspx [dostęp: 17.11.2013].

lub usługowej na terenie wybudowanych obiektów, może wpływać na większe zainteresowanie obu stron projektami rozwoju infrastruktury punktowej. Warto podkreślić, że modernizacja dworców i wiat przystankowych oraz budowa parkingów wpływa na podnoszenie jakości życia mieszkańców. Na przykład budowa parkingów podziemnych przyczynia się do poprawy walorów estetycznych miasta dzięki uwolnieniu przestrzeni publicznej z istniejących parkingów naziemnych oraz możliwości zagospodarowania jej np. pod tereny zielone czy przeznaczenia dla ruchu pieszych. Ponadto, dzięki nim poprawiają się warunki parkowania, rośnie bezpieczeństwo w ruchu drogowym, zmniejsza się także emisja spalin oraz koszty eksploatacji pojazdów ze względu na ograniczenie zbędnego ruchu samochodów w poszukiwaniu miejsca parkingowego.

Do połowy 2013 r. zostały zakończone dwa projekty budowy obiektów infrastruktury drogowej w formule PPP, trzy są zaawansowane, zaś reszta na etapie ogłoszenia na wybór partnera prywatnego (por. tabela 2). Warto dodać, że nie wszystkie inicjatywy współpracy w PPP w obszarze transportu, pomimo wysiłków podjętych przez władze miast, udało się zrealizować. W 2010 r. Kraków unieważnił procedurę na zaprojektowanie i wykonanie robót polegających na budowie dwukondygnacyjnego parkingu podziemnego z możliwością rozbudowy do trzykondygnacyjnego oraz przebudowie dworca autobusowego i skrzyżowania wraz z infrastrukturą techniczną, zagospodarowaniem placu nad parkingiem, budową stacji trafo oraz wjazdem i wyjazdem w rejonie Nowego Kleparza w Krakowie, jak również na budowę parkingu podziemnego przy al. Focha. Łódź w 2010 r. unieważniła procedurę budowy parkingu podziemnego przy ul. Tuwima, ale w 2012 r. ponownie uruchomiła procedurę poszukiwania koncesjonariusza dla tego projektu. Z kolei Dąbrowa Górnicza wycofała się z projektu budowy, eksploatacji oraz utrzymania drogi stanowiącej połączenie komunikacyjne z terenem inwestycyjnym „Tucznowa” w Dąbrowie Górniczej (szerzej na ten temat w rozdziale 5).

Kwerenda bazy projektów PPP i analiza odpowiedzi 16 miast wojewódzkich uczestniczących w badaniu pokazują, że nieliczne polskie miasta planują nawiązanie współpracy z przedsiębiorstwami w formule PPP w obszarze infrastruktury transportowej w przyszłości, pomimo że ta forma współpracy wiąże się z możliwością zewnętrznego finansowania inwestycji. Oprócz nowych projektów będą kontynuowane te już rozpoczęte. Tabela 3 zawiera projekty, które są w fazie koncepcyjnej i zostały zgłoszone do bazy pomysłów. Z kolei badania ankietowe pokazały, że w najbliższych 5 latach Łódź, oprócz budowy dodatkowych przystanków i wiat, deklaruje budowę bezkolizyjnego skrzyżowania w formule PPP. Opole ten rodzaj współpracy planuje zastosować przy budowie parkingów *Park & Ride*. Z kolei Kraków rozważa możliwość budowy tunelu w formule PPP.

Tabela 2. Projekty rozbudowy infrastruktury transportowej realizowane przez władze miast we współpracy z przedsiębiorstwami w formule PPP

Miasto	Podmiot publiczny	Projekt	Status
		Infrastruktura transportowa punktowa	
Kraków	Wydział Inwestycji Urząd Miasta Krakowa	Parking podziemny dwukondygnacyjny na 600 miejsc na Placu na Groblach w Krakowie. Parking zbudowany został w systemie koncesji, gdzie wynagrodzeniem dla koncesjonariusza jest oddanie parkingu w użytkowanie na 70 lat. Jest to pierwszy obiekt w Polsce wybudowany w systemie koncesji, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Oddanie obiektu do użytku nastąpiło 9 grudnia 2009 r. Oprócz budowy parkingu koncesjonariusz (hiszpańska firma ASCAN EMPRESA Y DE GESTION) dokonał odbudowy Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego wraz z wjazdem i wyjazdem, przy ul. Powiśle oraz wykonał remont nawierzchni ulic, chodników i zieleńców otaczających Plac na Groblach.	Zrealizowany
Kraków	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	Przebudowa przejścia podziemnego Lubicz–Basztowa wraz z budową nowych pawilonów handlowych oraz modernizacją istniejących. Przejście to umożliwi piesze, bezpieczne połączenie dworca PKP z Plantami i zabytkową częścią miasta. W przestrzeni przejścia koncesjonariusz wykonał 16 lokali handlowych.	Zrealizowany
Wrocław	Urząd Miasta Wrocławia	Budowa parkingu podziemnego pod Placem Nowy Targ we Wrocławiu wraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem. Zakres projektu obejmuje w szczególności: opracowanie koncepcji architektonicznej, opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie prac przygotowawczych.	Realizacja Faza budowy
Sucha Beskidzka	Gmina Sucha Beskidzka	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu wraz z myjnią samochodową przy ul. Piłsudskiego w Suchej Beskidzkiej i infrastrukturą techniczną. Wynagrodzeniem koncesjonariusza za wykonanie przedmiotu koncesji jest wyłączne prawo do korzystania z obiektu budowlanego przez okres 15 lat.	Realizacja Podpisanie umowy z partnerem prywatnym
Warszawa	Urząd m.st. Warszawy	Przystanek Komunikacji Miejskiej w Warszawie*. Celem projektu jest wymiana i eksploatacja wiat przystankowych w Warszawie w ramach PPP w ciągu 3 lat. Jest to pierwszy tej skali projekt miasta Warszawy, którego podstawą jest Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 2009 r. Dzięki współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym w stolicy powstanie 1580 nowych wiat przystankowych, z czego ok. 625 przystanków zlokalizowanych w Śródmieściu i dzielnicach ościennych zostanie wyposażonych w wiaty według projektu wskazanego przez miasto, pozostałe zaś będą albo z produkcji seryjnej wybranej przez partnera prywatnego lub według trzeciego projektu, tzw. konserwatorskiego. Przetarg zorganizowany w 2012 r. wygrały AMS i Ströer Polska, które w zamian za nowe wiaty otrzymają prawo do korzystania z atrakcyjnych powierzchni reklamowych umieszczonych na wymienionych przystankach. Będzie to jedyna forma wynagrodzenia, gdyż miasto nie przewiduje żadnej formy dofinansowania przedsięwzięcia z własnego budżetu. Do zadań partnera prywatnego należy także utrzymanie i konserwacja wiat.	Realizacja po wyborze partnera

Bielsko-Biała	Urząd Miasta Bielska-Białej	Parkingi i strefa płatnego parkowania w Bielsku-Białej. Miasto ogłosiło przetarg na uporządkowanie sytuacji parkingowej w śródmieściu oraz zapewnienie dostępności do nowoczesnej infrastruktury parkingowej dla mieszkańców Bielska-Białej poprzez zaprojektowanie, wybudowanie, sfinansowanie i zarządzanie co najmniej dwoma płatnymi parkingami wielopoziomowymi (spośród czterech wskazanych lokalizacji) oraz strefą płatnego parkowania.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Bydgoszcz	Urząd Miasta Bydgoszczy	Zaprojektowanie i wykonanie wielopoziomowego parkingu dla samochodów osobowych zlokalizowanego przy ul. Grudziądzkiej w Bydgoszczy wraz z utrzymaniem i eksploatacją wybudowanego parkingu przez okres 30 lat. Miasto oferuje wstępnie grunt pod realizację inwestycji i opracowany projekt koncepcyjny. Wynagrodzenie koncesjonariusza stanowić będzie wyłączne prawo do korzystania z wybudowanego parkingu.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Gdańsk	Urząd Miasta Gdańska	Budowa i eksploatacja kompleksu parkingów kubaturowych w Gdańsku. Partner prywatny ma wybudować na działkach gminnych parkingi podziemne i/lub naziemno-podziemne wraz z przebudową układu drogowego oraz urządzeniem na powierzchni parkingów podziemnych zieleni rekreacyjnej, publicznie dostępnej. Przedsięwzięcie przewiduje budowę parkingu podziemnego w co najmniej jednej obowiązkowej lokalizacji (Podwale Przedmiejskie) oraz możliwość dołączenia do projektu zarządzania Naziemną Strefą Płatnego Parkowania w Śródmieściu. Wynagrodzeniem koncesjonariusza będzie prawo do eksploatacji parkingów i infrastruktury towarzyszącej, w tym prawo do pobierania pożytków, jak również będzie mogło nim być pobieranie pożytków z eksploatacji naziemnej strefy płatnego parkowania.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Katowice	Urząd Miasta Katowice	Zaprojektowanie i wybudowanie dwóch parkingów podziemnych pod ul. Dworcową oraz pod Placem Bolesława Chrobrego wraz z organizacją i obsługą strefy płatnego parkowania wokół parkingów. Okres umowy planowany na maksymalnie 30 lat dla obu parkingów podziemnych i maksymalnie 15 lat dla obsługi strefy płatnego parkowania.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Łomża	Urząd Miasta Łomży	Budowa Miejskiego Centrum Handlowo-Komunikacyjnego w Łomży. Jednym z głównych celów inwestycji będzie wybudowanie centrum komunikacji autobusowej Łomży (autobusy międzymiastowe PKS, podmiejskie, miejskie, komunikacja przewoźników prywatnych). Przedsięwzięcie ma na celu zapewnienie nowoczesnej infrastruktury łączącej szereg funkcji, m.in.: transportowej, administracyjnej, handlowej, usługowej, biurowej, hotelowej, gastronomicznej. Planowana umowa z partnerem prywatnym na 30 lat.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Łódź	Urząd Miasta Łodzi	Budowa parkingu podziemnego przy ul. Tuwima 7 w Łodzi. Planowana umowa z partnerem prywatnym na 30 lat.	Projekt w fazie przygotowawczej
Nowy Targ	Gmina Miasto Nowy Targ	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja garażu wielopoziomowego otwartego przy ul. Parkowej w Nowym Targu.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Poznań	Urząd Miasta Poznania	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja wybranych parkingów: ul. Poznańska, os. Jana III Sobieskiego, w pętli tramwajowej, zbieg ul. Stróżńskiego i Szymanowskiego.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego

Poznań	Urząd Miasta Poznania	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu podziemnego pod Placem Bernardyńskim w Poznaniu.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Warszawa	Urząd m.st. Warszawy	Koncesja na zaprojektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w kilku lokalizacjach w Warszawie (pod placami Powstańców Warszawy, Konstytucji, Bankowym i Trzech Krzyży, w okolicach Placu Wilsona – pod ul. Słowackiego, pod Rynkiem Mariensztackim, pod ul. Emilii Plater i przy ul. Wybrzeże Gdańskie). Wynagrodzeniem koncesjonariusza, zarządzającego parkingami po ich wybudowaniu, będzie prawo do czerpania korzyści z działalności parkingowej oraz dopuszczanej działalności usługowej w wybudowanych obiektach.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Wrocław	Gmina Wrocław, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta	Budowa i utrzymanie wiat z ławkami wolnostojącymi na przystankach komunikacji miejskiej we Wrocławiu. Przedmiot koncesji obejmuje m.in.: zaprojektowanie i wykonanie wiat przystankowych wraz z ławkami wolnostojącymi, wyznaczenie miejsca ich lokalizacji wraz z analizą możliwości instalacji przyłącza energetycznego lub alternatywnego sposobu oświetlenia wiat przystankowych (np. baterie słoneczne, itp.), następnie ich montaż oraz utrzymanie w należytym stanie technicznym i czystości w całym okresie obowiązywania umowy za wynagrodzeniem.	Ogłoszenie na wybór partnera prywatnego
Infrastruktura transportowa liniowa			
Ustka	Gmina Ustka	Zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202G i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego. Partnerowi prywatnemu zostanie powierzona: wykonanie projektu, budowa i finansowanie oraz bieżące utrzymanie.	Realizacja Faza operacyjna
Krosno	Urząd Miasta Krosna	Budowa systemu dróg obwodowych miasta Krosna: północnej, południowej, zachodniej i wschodniej obwodnicy (4 oddzielne projekty). Miasto oferuje wstępnie grunt pod realizację inwestycji, opracowaną dokumentację projektową oraz coroczne opłaty za zarządzanie powstałą infrastrukturą. Od partnera prywatnego oczekuje natomiast sfinansowania nakładów inwestycyjnych i zarządzania wybudowanymi drogami przez okres ok. 30 lat.	Projekt
Wrocław	Urząd Miasta Wrocławia	Projekt budowy Alei Wielkiej Wyspy we Wrocławiu. Odcinek drogi o długości 3,8 km ma połączyć obwodnicę śródmiejską z terenami Wielkiej Wyspy wraz z przekroczeniem Odry i Oławy. Zakres inwestycji obejmuje: budowę obiektów inżynierskich, w tym mostu nad Odrą i Oławą, budowę drogi w układzie jednojezdniowym, przebudowę skrzyżowań i wlotów istniejących ulic, budowę ciągów pieszych i rowerowych oraz niezbędnej infrastruktury towarzyszącej.	Projekt

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.bazappp.gov.pl/project_base/, <http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/default.aspx>, także http://www.ppportal.pl/baza-projektow-ppp.html?search=&status=0&institution_type=0&location=&investment_woj=0&woj=0&pow=0&gmi=0&sid=2&trade=0&amount_from=&amount_to=&filter_own=0&limitstart=0&order=p.created&dir=desc*<http://www.ppportal.pl/wiadomosci-krajowe/warszawa-przetarg-na-nowe-wiaty-przystankowe-wygraly-ams-i-stoer> [dostęp: 17.11.2013].

Tabela 3. Pomysły władz miast na współpracę z przedsiębiorstwami w formule PPP przy rozbudowie infrastruktury transportowej

Miasto	Podmiot publiczny	Projekt
Infrastruktura transportowa punktowa		
Dąbrowa Górnicza	Miasto Dąbrowa Górnicza	Budowa kompleksu – parkingu wielopoziomowego i budynku usługowego wraz z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej osiedla Mydlice Północ obejmującym układ komunikacyjny, plac zabaw i małą architekturę.
Dzierżoniów	Gmina Miejska Dzierżoniów	Budowa wielopoziomowego parkingu w centrum Dzierżoniowa wraz z pomieszczeniami o charakterze handlowo-usługowym. Parking powinien być 4–5 kondygnacyjny (z możliwością budowy poziomów podziemnych) i przeznaczony na ok. 400–500 miejsc parkingowych.
Katowice	UM Katowice	Budowa parkingów podziemnych pod ul. Dworcową oraz pod Placem Bolesława Chrobrego.
Kraków	UM Krakowa Wydział Inwestycji	Budowa wielokondygnacyjnego parkingu naziemnego „Korona” dla samochodów osobowych wraz z wjazdami i infrastrukturą techniczną przy ul. Zamoyskiego i ul. Warneńczyka w Krakowie.
Kraków	UM Krakowa Wydział Inwestycji	Budowa parkingu podziemnego „Focha” pod skrzyżowaniem al. Focha z al. 3 Maja w Krakowie wraz z rozebraniem i odbudową istniejącej infrastruktury technicznej.
Kraków	UM Krakowa Wydział Inwestycji	Budowa parkingu podziemnego wielopoziomowego „Olimpijka” dla samochodów osobowych wraz z budynkiem handlowym oraz budową i przebudową infrastruktury technicznej, z budową zjazdu z ul. Wielopole. Obecnie funkcjonujący parking zostanie zlikwidowany i przekształcony na teren z utrzymaniem funkcji dla pieszych oraz utrzymaniem zieleni i obiektów małej architektury.
Kraków	UM Krakowa Wydział Inwestycji	Budowa parkingu podziemnego wielopoziomowego „Plac Biskupi” dla samochodów osobowych wraz z budową zjazdów z ul. Biskupiej i ul. Krowoderskiej oraz budową i przebudową infrastruktury technicznej i drogowej, budową stacji transformatorowej oraz przebudową i zagospodarowaniem terenu Placu Biskupiego. Docelowo charakter placu zostanie potraktowany jako miejsce przydomowej rekreacji z utrzymaniem zieleni oraz funkcjonalnych połączeń.
Mława	Miasto Mława	Budowa wielofunkcyjnego obiektu składającego się z dworca kolejowego i autobusowego oraz kompleksu powierzchni komercyjnych o funkcjach handlowo-usługowych. Inwestycja obejmować będzie także budowę powierzchni parkingowych oraz ciągów komunikacyjnych.
Olsztyn	UM Olsztyna	Budowa parkingów alternatywnych względem strefy płatnego parkowania (np. płaskich i wielopoziomowych) na terenie Olsztyna.
Płock	Gmina Miasto Płock	Modernizacja istniejącego lotniska trawiastego w Płocku wraz z infrastrukturą lotniczą i pomocniczą (drogi, parkingi).
Infrastruktura transportowa liniowa		
Płock	Gmina Miasto Płock	Budowa północnej obwodnicy Płocka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.bazappp.gov.pl/project_base/ oraz <http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/default.aspx> [dostęp: 17.11.2013].

3.3. Transport pasażerski w miastach

(Marzenna Cichosz)

3.3.1. Transport publiczny a transport indywidualny

Potrzeby transportowe ludności w miastach mogą być zaspokajane indywidualnie, grupowo bądź zbiorowo. W większości miast w Polsce dominuje indywidualny transport samochodowy²⁷, który jednocześnie jest głównym źródłem kongestii. Na drugim miejscu pod względem liczby przewożonych osób plasuje się miejski transport zbiorowy. Transport grupowy, w tym taksówki, *carpooling*²⁸, mają relatywnie niewielki udział w całości odbywanych przemieszczeń. Dlatego analizując innowacje zarządcze i innowacyjne rozwiązania w transporcie pasażerskim w dużych miastach, rozważania ograniczono do analizy relacji między miejskim transportem zbiorowym a transportem indywidualnym.

Miejski transport zbiorowy jest okreśłany również jako **transport publiczny** lub **komunikacja miejska**. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, komunikacją miejską są gminne przewozy pasażerskie wykonywane regularnie w granicach administracyjnych miasta albo: a) miasta i gminy, b) miast, c) miast i gmin sąsiadujących, jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego²⁹. Tak więc transport miejski może wykraczać poza obszar miasta i swym zasięgiem obejmować obszary funkcjonalnie powiązane z centralnym ośrodkiem miejskim.

Analiza struktury gałęziowej transportu publicznego w miastach pozwala stwierdzić, że obejmuje on: transport drogowy, szynowy i wodny (por. tabela 4).

Przesłanką do stworzenia na danym terenie publicznego transportu zbiorowego jest przede wszystkim wielkość miasta i jego struktura przestrzenna. Im miasto jest większe oraz im większy jest stopień koncentracji kluczowych funkcji w strefie centralnej, tym większe znaczenie zyskuje transport zbiorowy, który z punktu widzenia

²⁷ W wielkich miastach udział podróży miejskich realizowanych przy wykorzystaniu transportu zbiorowego rośnie. Przykładem jest Warszawa, gdzie 60% wszystkich podróży nie pieszych stanowią podróże realizowane transportem zbiorowym, za: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy, Miasto Stołeczne Warszawa, Warszawa 2009.

²⁸ *Carpooling*, czyli wspólne podróżowanie prywatnymi samochodami, np. do pracy lub szkoły, dotyczy głównie wspólnych dojazdów z miejscowości dalej położonych od aglomeracji. Informacje o wolnych miejscach w samochodach są dostępne na stronach niektórych urzędów miasta, np. UM Krakowa, UM Łodzi, por. http://uml.lodz.pl/miasto/komunikacja_i_transport/carpooling/ [dostęp: 17.11.2013].

²⁹ Ministerstwo Infrastruktury, *Słownik pojęć transportowych SRT*, 30.03.2011, www.transport.gov.pl/files/0/1793934/Za03SRTSowniktransportowySRT.pdf [dostęp: 17.11.2013].

kongestii ma szczególnie korzystny współczynnik liczby przewożonych pasażerów do liczby środków transportu wyjeżdżających na ulice miast. O. Wyszomirski, analizując współistnienie transportu indywidualnego i zbiorowego, zaproponował podział miasta na trzy strefy³⁰:

- strefę o największej koncentracji celów podróży i ograniczonej powierzchni dróg i parkingów, która powinna być obsługiwana w głównej mierze przez sprawną komunikację zbiorową przy ograniczeniu ruchu samochodów osobowych,
- strefę o średniej koncentracji celów podróży (tj. np. obszary zabudowy wielorodzinnej, tereny przemysłowe, intensywnie używane tereny rekreacyjne), w której istnieje potrzeba współwystępowania komunikacji indywidualnej i transportu zbiorowego o odpowiedniej jakości,
- strefę o małej koncentracji celów podróży (np. obszary rozległej zabudowy jednorodzinnej), gdzie istnieją warunki dla dominującej roli komunikacji indywidualnej³¹.

Tabela 4. Miejski transport zbiorowy

Miejski transport drogowy	autobus, duobus*, trolejbus, trambus**
Miejski transport szynowy	tramwaj, szybki tramwaj, tramwaj dwusystemowy***, premetro****, metro, szybka kolej miejska
Miejski transport wodny	prom miejski, tramwaj wodny

* autobus z napędem hybrydowym

** atrapa tramwaju na podwoziu autobusu; trambus jeździ w Łodzi jako autobus linii A

*** łączy w sobie cechy tramwaju i kolei; może poruszać się zarówno po torowiskach tramwajowych, jak i kolejowych; w Polsce do tramwaju dwusystemowego przygotowuje się m.in. Kraków

**** rodzaj szybkiego tramwaju kursującego po bezkolizyjnych trasach i przygotowany do późniejszego włączenia w sieć metra; w Polsce istnieją dwa systemy premetro: Krakowski Szybki Tramwaj (KST) i Poznański Szybki Tramwaj (PST)

Źródło: opracowanie własne.

³⁰ M. Ciesielski, J. Długosz, Z. Gługiewicz, O. Wyszomirski, *Gospodarowanie w transporcie miejskim*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1992, s. 115, za: J. Szołtysek, *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009, s. 149.

³¹ W USA 75–98% przewozów w mieście jest realizowane z wykorzystaniem transportu indywidualnego. Wynika to z dekoncentracji miast amerykańskich, tj. stworzenia struktury pozbawionej wyraźnego centrum, połączonej siecią drogową, obsługującą wolnostojące budowle i niekończące się kilometry kwadratowe niskiej zabudowy. Rozwój takiego modelu miasta nastąpił w USA i Kanadzie po II wojnie światowej dzięki masowym kredytom i subsydiowaniu budownictwa jednorodzinnego, czemu towarzyszyły wielkie inwestycje drogowe. Dziś duża odległość od centrum oraz niska frekwencja możliwa do uzyskania sprawiają, że w wielu miejscach tworzenie sieci transportu zbiorowego jest ekonomicznym absurdem. Szerzej na ten temat: J. Wesołowski, *Miasto w ruchu*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008, s. 8–10.

Tak więc **przewozy indywidualne i zbiorowe w miastach są wobec siebie z jednej strony substytucyjne, z drugiej zaś komplementarne**. Warto jednak zauważyć, że owa substytucyjność ma charakter subiektywny i zależy od indywidualnej oceny cech usługi transportowej przez pasażera. Istotne jest również, że zakres substytucji między transportem indywidualnym i zbiorowym w miastach (w tym również w poszczególnych strefach miasta) nieustannie ewoluuje i w dużym stopniu zależy od poziomu kongestii oraz polityki transportowej prowadzonej przez władze miasta. W efekcie czego udział transportu publicznego we wszystkich przewozach realizowanych w mieście waha się od 34% w Katowicach (najniższy poziom wśród dużych miast w Polsce) do ponad 60% w Warszawie³².

3.3.2. Zarządzanie miejskim transportem publicznym

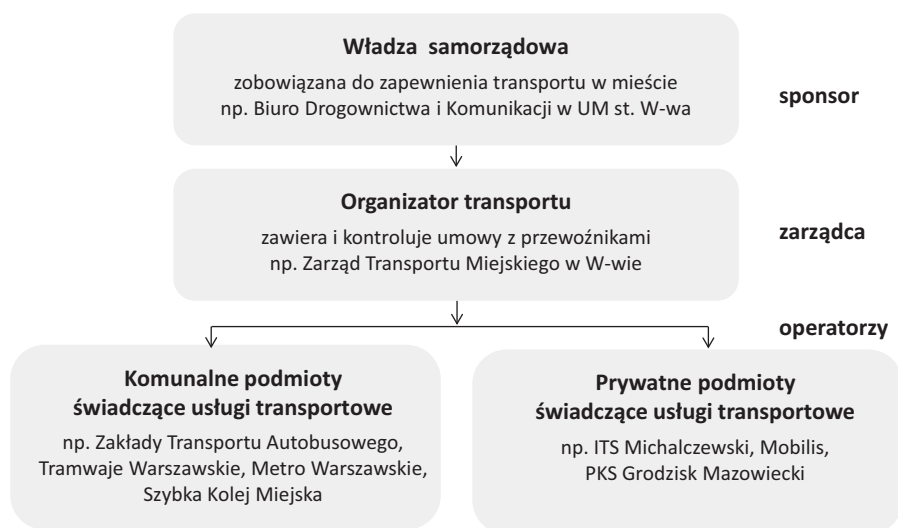
Na początku lat 90. XX w. państwo całkowicie wycofało się z opieki nad transportem w miastach, w tym nad lokalnym transportem publicznym, powierzając go miastom (gminom). Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zadaniem własnym miasta (gminy) jest zapewnienie miejskiego transportu publicznego. Modele organizacji i zarządzania miejskim transportem publicznym są różne, jednak w dużych miastach przeważa model rozdzielenia funkcji organizatora i wykonawcy przewozów (por. rysunek 7), który pozwala na osiągnięcie wyższej efektywności działania³³.

W dużych miastach czynności związane z organizacją transportu są z reguły oddzielane od procesu świadczenia usług przewozowych i przekazywane przez władze miasta (gminy) do utworzonego w tym celu organizatora komunikacji – zarządu transportu. Jako pierwsze po reformie samorządowej powołano Zarządy Transportu Miejskiego (ZTM) w Białymstoku, Gdyni, aglomeracji katowickiej, Warszawie, Wrocławiu i Szczecinie, choć warto podkreślić, że w niektórych miastach organizator komunikacji przyjął inną nazwę, np. Białostocka Komunikacja Miejska czy Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie. Potem dołączyły kolejne duże miasta. Władze mniejszych miast rzadziej korzystają z tego rozwiązania, gdyż wraz ze zmniejszaniem się miasta, a co za tym idzie również zmniejszaniem się systemu transportowego, korzyści liberalizacji według modelu z zarządem transportu są mniejsze. Zarządca reprezentuje interesy władzy publicznej, która przez niego realizuje swoje cele polityki transportowej i społecznej. Jest organizatorem transportu miejskiego. Na rynku

³² J. Wesołowski, op.cit., s. 21.

³³ *Raport na temat struktur organizacyjnych transportu publicznego*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Wydział Ekonomii, Katedra Transportu, ue-trans.ae.katowice.pl/ oraz R. Tomanek, *Czynniki efektywności zarządów transportu miejskiego*, „Transport Miejski i Regionalny” 2005, nr 3, s. 2.

występuje w roli pośrednika, który kojarzy rozproszony popyt (pasażerów) i stronę podaży usług (przewoźników), zapewniając skoordynowaną i zintegrowaną ofertę. Do jego zadań obok zawierania i kontroli umów z przewoźnikami należy również, m.in.: opracowanie rozkładów jazdy i udostępnianie informacji o nich, przygotowanie projektów taryfowych, sprzedaż i kontrola biletów, projektowanie rozwoju transportu miejskiego, oddziaływanie na politykę reprodukcji taboru transportu miejskiego, utrzymanie przystanków czy promocja usług transportu miejskiego.



Rysunek 7. Model organizacji i zarządzania transportem miejskim w dużych miastach

Źródło: opracowanie własne.

Celem działalności organizatora transportu miejskiego jest kształtowanie podażowej struktury rynku, aby zapewnić długookresowy rozwój transportu miejskiego. W większości dużych miast w Polsce jednostki odpowiedzialne za organizację transportu miejskiego zdecydowały się na wprowadzenie modelu regulowanej konkurencji i dopuściły do świadczenia usług przewozowych kilku przewoźników (w tym nie tylko komunalnych, lecz także prywatnych). Przykładowo w Warszawie obsługę linii komunikacyjnych świadczą spółki samorządowe (Zakłady Transportu Autobusowego, Tramwaje Warszawskie, Metro Warszawskie, Szybka Kolej Miejska) oraz prywatne (ITS Michalczewski, Mobilis, PKS Grodzisk Mazowiecki). Jednym z fundamentalnych powodów wprowadzenia do transportu publicznego konkurencji jest nieustanne poszukiwanie przez władze rozwiązań, które są lepsze jakościowo i finansowo bardziej efektywne. Kupowanie usług transportowych przez zarządy

transportu odbywa się za pośrednictwem przetargów na obsługę tzw. przewozów kontraktowych. Przewoźnik, który przystępuje do przetargu musi dostosować się do wymaganych warunków obsługi linii, w tym rozkładów jazdy czy uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych.

Warto zauważyć, że ZTM kupuje nie tylko usługi transportu miejskiego. Na liście przedsiębiorstw współpracujących z zarządami transportu są również firmy zajmujące się sprzedażą i dystrybucją biletów, kontrolą biletów, badaniami jakościowymi usług świadczonych przez przewoźników, czy sprzedające powierzchnię reklamową na przystankach. Z badań wynika, że zarządy transportu w miastach wojewódzkich współpracują z reguły z kilkoma przedsiębiorstwami. Wyjątek stanowią tu Katowice i KZK GOP, który współpracuje z 40 przedsiębiorstwami (w tym 24 przewoźnikami w ramach 24 gmin wchodzących w skład KZK GOP) oraz Warszawa, która zadeklarowała współpracę z ponad 500 podmiotami. Mimo to w procesie realizacji inwestycji i świadczenia usług transportowych w mieście władze samorządowe i zarządy transportu ciągle w niewielkim stopniu wykorzystują formułę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)³⁴.

Środki finansowe na realizację polityki transportowej w miastach władze samorządowe zasadniczo czerpią ze: środków budżetowych miasta, wpływów ze sprzedaży biletów, dotacji z budżetu państwa. Istotnym wsparciem dla rozwoju transportu publicznego w miastach są również fundusze europejskie. W pierwszym okresie członkostwa w Unii Europejskiej (2004–2006) finansowanie transportu miejskiego odbywało się w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który zawierał, m.in. Działanie 1.6 „Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach”. W kolejnym okresie programowania finansowego Unii (2007–2013) Polska ma szansę na wykorzystanie ok. 67,3 mld EUR środków unijnych wydatkowanych w ramach następujących programów operacyjnych (PO): Regionalne Programy Operacyjne, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Kapitał Ludzki, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Europejska Współpraca Terytorialna, PO Pomoc Techniczna³⁵ oraz PO Rozwój Polski Wschodniej, którym objęte są tylko województwa lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie. Środki europejskie przeznaczone na rozwój transportu miejskiego przyczyniają się do realizacji inwestycji podnoszących jakość usług transportu miejskiego oraz zmniejszających uciążliwość transportu dla środowiska.

³⁴ Szerzej na temat tej formy współpracy w rozdziale K. Sobiech-Grabka, *Innowacje w zarządzaniu miastem: partnerstwo publiczno-prywatne. O zaletach w zakresie wykorzystania PPP w transporcie miejskim*; B. Zagożdżon, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2006, nr 1, s. 16.

³⁵ <http://ue-trans.ae.katowice.pl/index.php?id=raport-finalny> [dostęp: 17.11.2013].

Planując i wyznaczając kierunki rozwoju transportu publicznego w mieście, władze coraz częściej korzystają ze wsparcia specjalistów zatrudnianych na stanowiskach w urzędzie miasta lub u zarządcy transportu (np. oficer rowerowy), czy konsultacji stowarzyszeń (np. rowerowych, wspierających rozwój transportu szynowego, promujących ekologię).

Fachowcy ze stowarzyszeń rowerowych wspierają urzędników – innowacyjne podejście do zarządzania rozwojem transportu miejskiego

Polityka transportowa miasta, czyli dokument określający kierunek i metody rozwoju (przekształcenia) istniejącego systemu transportowego spójnego z przyjętą strategią rozwoju miasta, obejmuje szereg zagadnień. Ze względu na swoją kompleksowość i związaną z tym trudność w jej przygotowaniu i zarządzaniu jej realizacją w urzędzie miasta powoływani są urzędnicy specjalizujący się w wąskich obszarach. Przykładem takiego urzędnika jest oficer rowerowy (ang. *cycling officer*). Wrocław był pierwszym miastem, które w 2007 r. zdecydowało się zatrudnić urzędnika ds. rozwoju ruchu rowerowego. Dzięki temu dziś Wrocław jest w czołówce polskich miast wprowadzających innowacyjne rozwiązania infrastruktury rowerowej. To tam pojawiły się pierwsze w Polsce słuzy rowerowe, trójkomorowe sygnalizatory rowerowe, czy stosowane na szeroką skalę kontrapasy.

Śladami Wrocławia stanowisko oficera rowerowego utworzono m.in. w Gdańsku, Elblągu, Opolu, Łodzi, Bydgoszczy, Szczecinie, a ostatnio również w Lublinie czy Warszawie. Wprowadzenie „sztabu oficerów rowerowych” zapowiada również Kraków. Oficer rowerowy zna potrzeby cyklistów z własnego doświadczenia (często jest to fachowiec rekrutowany ze środowiska rowerowego). W zakresie jego obowiązków jest również ścisła współpraca ze stowarzyszeniami rowerowymi w celu sprostania wymaganiom miasta przyjaznym jednoślodom.

Źródło: na podstawie wywiadu z Danielem Chojnackim – oficerem rowerowym, Wydział Inżynierii Miejskiej, Sekcja ds. rozwoju ruchu rowerowego, http://rowery.eko.org.pl/index_akt, <http://www.wrower.pl/miasto/oficer-rowerowy-we-wroclawiu,2056.html>, www.encyklopediarowerowa.pl/oficer-rowerowy.html oraz <http://polskanarowery.sport.pl/msrowery/1,105126,12808447>, Warszawa_znowu_bedzie_miala_oficera_rowerowego.html [dostęp: 17.11.2013].

3.3.3. Innowacje w zarządzaniu miejskim transportem publicznym

Analizując innowacje w zarządzaniu transportem publicznym w mieście, należy spojrzeć na zagadnienie z dwóch perspektyw, tj. innowacji zarządczych wprowadzonych przez organ zarządzający transportem w mieście oraz innowacyjnych rozwiązań, które wpływają na ruch pasażerski w mieście i zmniejszają kongestię.

Innowacyjność zaprezentowanego wyżej modelu organizacji i zarządzania transportem miejskim polega głównie na:

- rozdzieleniu funkcji organizacji transportu i świadczenia usług przewozowych,
- dopuszczeniu na rynek usług przewozowych obok przewoźników komunalnych również przewoźników prywatnych,

- kupowaniu usług przewozowych oraz innych usług związanych z transportem miejskim od wyspecjalizowanych firm (tj. stosowaniu na szeroką skalę *outsourcingu*),
- finansowaniu projektów przy wsparciu środków Unii Europejskiej,
- włączaniu specjalistów z różnego rodzaju organizacji i stowarzyszeń w planowanie, a często również wdrożenie i kontrolę nowych rozwiązań.

Jednak badania prowadzone w miastach wojewódzkich wskazują, że **kwintesencją innowacyjności w zarządzaniu transportem publicznym w miastach wojewódzkich są zmiany jakościowe wprowadzane na poziomie polityki transportowej**. Wynikają one bezpośrednio z transportowych dokumentów strategicznych Polski³⁶, znalazły odbicie w strategiach miast wojewódzkich³⁷ czy coraz powszechniej opracowanych przez władze samorządowe dokumentach dotyczących polityki transportowej miasta³⁸. Zasadniczo sprowadzają się one do trzech głównych obszarów działań:

1. Zwiększanie atrakcyjności transportu publicznego jako środka oddziaływania na zachowania komunikacyjne prowadzące do zmniejszenia udziału indywidualnego transportu samochodowego w przewozach w mieście.
2. Wprowadzenie priorytetu dla rozwoju zrównoważonego transportu w mieście.
3. Przestrzenna i funkcjonalna integracja podsystemów transportowych w mieście.

Dlatego dalsze rozważania dotyczące innowacji zarządczych w publicznym transporcie miejskim będą prowadzone w podziale na wyżej wymienione trzy obszary. W ramach tych obszarów zostaną zaprezentowane rozwiązania wdrożone w miastach w Polsce (por. tabela 5). Większość z nich nie jest innowacją, choć w wielu wypadkach respondenci uznali je za innowacyjne.

³⁶ Ministerstwo Infrastruktury, *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku*, marzec 2011, s. 64–71 oraz Ministerstwo Infrastruktury, *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025*, czerwiec 2005, s. 27–31.

³⁷ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy*, Miasto Stołeczne Warszawa, Warszawa 2009 czy *Strategia Działania KZK GOP na lata 2008–2020*, Katowice 2008.

³⁸ Dokument taki przyjęto m.in. w Krakowie (1993, nowa wersja 2007), Warszawie (1995), Łodzi (1997), Wrocławiu (1999), Poznaniu (1999), Gdańsku (2001). W dokumencie z 2005 r. *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025* wprowadzono obowiązek formułowania polityki transportowej (jako uchwał) na różnych poziomach struktur samorządowych (szczególnie dla dużych miast i dla obszarów metropolitalnych).

Tabela 5. Rozwiązania w obszarze transportu publicznego wdrożone lub planowane do wdrożenia w miastach wojewódzkich w Polsce

Miasto	Buspasy	Parkingi P&R	Parkingi B&R	Drogi wodne wykorzystane w ramach komunikacji miejskiej	Miejskie wypożyczalnie rowerów	Skomunikowanie rozkładów jazdy różnych gałęzi i środków transportu	Zintegrowany bilet na dojazdy z miejscowości położonych wokół miasta	e-bilet	Zakaz wjazdu do określonych części miasta (np. historycznych)
Warszawa	T PK	T PK	T PK	T PK	T PK	T PK	T PK	T PK	T PK
Białystok	T PK					T PK	T PK	T PK	
Bydgoszcz	T PK	P		T PK				T	P
Gdańsk	T PK	T PK	T PK	T PK	P	T PK	T PK	T PK	T PK
Gorzów Wlk.	P	P				T PK	T PK	T PK	T
Katowice	P	P	P		T PK	T PK	T PK	T PK	T PK
Kielce	P	P	P			P		T	
Kraków	T PK	T PK	T PK	T PK	T PK		T PK	T PK	T PK
Łódź	T PK	T PK	T PK			T PK	T PK	T PK	T
Opole	P	P			T PK	P	P	P	P
Poznań	T PK	P	T PK	P	T PK	T PK	P	T PK	T PK
Rzeszów	T PK	P	P		T PK	T PK	P	P	T
Szczecin	T PK	P	P		P	P	P	T PK	
Toruń	T PK	P			T PK	T PK	T PK	P	T PK
Wrocław	T PK	T PK	T PK		T	P	T PK	T PK	T PK
Zielona Góra						T		T	

LEGENDA: T – tak, rozwiązanie wdrożone, P – planowane wdrożenie w latach 2012–2015, PK – planowana kontynuacja danego rozwiązania w latach 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych 16 polskich miast.

Priorytet dla transportu publicznego w miastach

W Polsce od kilku lat liczba osób przewożonych komunikacją publiczną systematycznie spada (głównie za sprawą małych i średnich miast)³⁹. Tylko w największych miastach w Polsce obserwuje się tendencję do stabilizowania się przewozów w transporcie zbiorowym. Jednocześnie zarządzający transportem w miastach mają świadomość, że jedyną słuszną drogą walki z kongestią jest postawienie w miastach na transport publiczny. Doświadczenia miast zachodniej Europy pokazują, że

³⁹ Ministerstwo Infrastruktury, *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku*, s. 64.

zwiększanie potencjału infrastruktury jest rozwiązaniem, które pozwala zmniejszyć kongestię w mieście tylko i wyłącznie w krótkim okresie zaraz po otwarciu dodatkowych dróg, wiaduktów, mostów, tuneli itp. W efekcie poprawy przejezdności zatłoczonych wcześniej miejsc większa liczba kierowców decyduje się na skorzystanie z indywidualnego transportu, co w dłuższym okresie powoduje przyrost liczby samochodów na ulicach i kongestie wraz ze wszystkimi kosztami zewnętrznymi z nią związanymi.

Dlatego jako jeden z najważniejszych celów polityki transportowej Polski w walce z problemem kongestii w miastach uznano zwiększanie liczby i udziału pasażerów korzystających z transportu publicznego w największych miastach i ich obszarach funkcjonalnych do 2020 r.⁴⁰ Działania prowadzone przez organizatora transportu w mieście w tym zakresie powinny przebiegać dwutorowo. Z jednej strony mają one za zadanie **zniechęcanie obywateli do korzystania z transportu indywidualnego** (np. poprzez wprowadzanie stref ograniczonego wjazdu, opłat za parkowanie⁴¹), z drugiej zaś mają **zachęcać mieszkańców do korzystania ze środków komunikacji publicznej**. Badania pokazują, że pasażerowie, decydując się na wybór transportu publicznego, biorą pod uwagę⁴²:

- dostępność połączeń – tj. odległość przystanków od źródła i celu podróży, czas oczekiwania na pojazd i liczbę dostępnych linii oraz bezpośredniość połączeń, a w przypadku przesiadek ich liczbę i jakość,
- prędkość podróży i będący jej pochodną czas podróży,
- koszt – na który składa się cena biletu komunikacji zbiorowej zestawiona z ceną benzyny spalanej w czasie podróży samochodem, powiększonej o koszt parkowania oraz koszt strat czasu spędzonego w korkach czy podczas szukania miejsca postojowego,
- wygodę – która wydaje się, że dla typowych podróży miejskich nie przekraczających pół godziny, nie jest kluczowym kryterium. Jednak jakość taboru, stopień jego nowoczesności, oferta miejsc siedzących, odpowiednia estetyka pojazdów, ciche i ciepłe wnętrza są elementami, które mogą zachęcić do skorzystania z transportu publicznego.

⁴⁰ Ibidem, s. 65.

⁴¹ Brak opłat za parkowanie w wielu miastach Aglomeracji Górnośląskiej jest wymieniany jako bariera hamująca rozwój publicznego transportu zbiorowego w województwie śląskim. Szerzej na ten temat: Deloitte, *Analiza możliwości zastosowania rozwiązań w systemie transportu miejskiego w województwie śląskim*, raport przygotowany przez Deloitte Polska, Katowice, grudzień 2011, s. 13.

⁴² M. Kruszyna, *Realizacja projektu: Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu*, UM Wrocław, sierpień 2007 oraz Deloitte, *Analiza możliwości zastosowania rozwiązań w systemie transportu miejskiego w województwie śląskim*, s. 13.

Wśród działań skracających czas podróży transportem zbiorowym i przesądzających o konkurencyjności tej formy transportu w ramach kryterium prędkości, warto wskazać:

1. Wydzielenie tras dla komunikacji zbiorowej, w tym tworzenie **buspasów**, czyli pasów ruchu przeznaczonych dla autobusów, które dają im pierwszeństwo w godzinach szczytu i pozwalają skrócić czas przejazdu nawet do 30%⁴³, czy wydzielenie tras wspólnych dla autobusów i tramwajów, tzw. **PAT – pasów autobusowo-tramwajowych** tworzonych, m.in. w Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Warszawie czy Łodzi.
2. **Nadanie priorytetu komunikacji publicznej w sygnalizacji świetlnej.** Priorytet taki powinien ograniczać prawdopodobieństwo zatrzymania środków transportu publicznego na czerwonym świetle i w ten sposób zwiększać średnią prędkość podróży pasażerów, którzy go wybrali. Takie uprzywilejowanie może być wprowadzone przy wykorzystaniu metod biernych (rozwiązania stałe, nieuwzględniające natężenia ruchu) lub metod czynnych (rozwiązania adaptujące się do warunków ruchu). W przypadku rozwiązań elastycznie dostosowujących się do natężenia ruchu konieczne jest wdrożenie ITS – Inteligentnych Systemów Transportowych⁴⁴. W ramach walki o priorytet dla komunikacji publicznej szczególnie silna jest frakcja popierająca priorytetowe podejście do tramwajów. Przykłady dobrych praktyk w tym zakresie zostały już wdrożone m.in. w Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, czy Toruniu i opisane na stronach „Priorytety dla Tramwajów”⁴⁵.

Rozwój zrównoważonego transportu w mieście

Kwestia zrównoważonego transportu w miastach jest obecna w polskich dokumentach strategicznych dotyczących transportu miejskiego. W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku czytamy, że celem działań podejmowanych przez władzę jest „zapewnienie równowagi pomiędzy zdolnością transportu do służenia rozwojowi ekonomicznemu, a poszanowaniem środowiska naturalnego i zachowaniem jakości życia w przyszłości”⁴⁶. Dotyczy on nie tylko wspierania rozwoju możliwie

⁴³ Analiza i ocena efektywności wprowadzonego pasa autobusowego w ciągu ulic: Wawelska-Al. Armii Ludowej-Most Łazienkowski-Al. Stanów Zjednoczonych, AECOM, UM Stołecznego Warszawy, Warszawa 2009, s. 41.

⁴⁴ Szerzej na temat zastosowania ITS w celu uprzywilejowania transportu publicznego w rozdziale 4.

⁴⁵ http://siskom.waw.pl/komunikacja/priorytety/web/?page_id=267 [dostęp: 17.11.2013].

⁴⁶ Ministerstwo Infrastruktury, *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą 2030 roku)*, marzec 2011, s. 65.

najmniej szkodliwych dla środowiska form przemieszczania, lecz także ma na celu ochronę kultury mobilności w miastach, tj. np. przywracanie obszarów pieszych w historycznych centrach miast⁴⁷.

Działania w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu w mieście podejmowane przez organizatorów transportu w miastach wojewódzkich można zgrupować w trzech obszarach:

1. Priorytetowe podejście do ekologicznych gałęzi transportu w mieście (tj. tramwajów i szybkich tramwajów, tramwajów wodnych⁴⁸, trolejbusów oraz ostatnio szczególnie popularnych publicznych rowerów).
2. Inwestycje w ekologiczne środki transportu (tj. energooszczędne autobusy, duobusy, trolejbusy, ekologiczne taksówki, rowery publiczne).
3. Działania promujące zrównoważoną mobilność ludności.

Szczególnego znaczenia w procesie równoważenia transportu publicznego dużych miast nabierają **tramwaje** oraz **szybkie tramwaje**. Zdaniem specjalistów w zakresie zarządzania transportem przeżywają one swój renesans i są w stanie obok kolei podmiejskiej w niedługim czasie stanowić wydajny szkielet systemu komunikacyjnego. Niekwestionowaną zaletą tramwajów jest to, iż są przyjazne środowisku oraz odporne na korki. Obecnie tramwaje są wykorzystywane w 14 ośrodkach miejskich w Polsce, z czego w 11 miastach wojewódzkich, choć trzeba zaznaczyć, że przyszłość niektórych odcinków i tras podmiejskich znajdujących się na terenie Łodzi oraz całej sieci w Gorzowie Wielkopolskim jest niepewna. Z drugiej strony w ostatnich latach Warszawa, Kraków, Poznań i Elbląg wzbogaciły się o nowe trasy tramwajowe. Jesienią 2014 r. na liście miast wojewódzkich, w których pasażerowie mogą korzystać z tramwajów, powinien pojawić się Olsztyn. Na ulice Olsztyna mają wyjechać dwukierunkowe niskopodłogowe tramwaje dzięki dofinansowaniu ze środków Unii Europejskiej w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej⁴⁹.

Innowacyjnym rozwiązaniem w obszarze transportu tramwajowego są **szybkie tramwaje**. Jest to rodzaj systemu transportu miejskiego łączącego w sobie cechy tramwaju i metra. Linia szybkiego tramwaju jest w znacznym stopniu niezależna

⁴⁷ P. Newman wyróżnia w historii rozwoju transportu w mieście trzy główne fazy: **miasto piesze sprzed rewolucji przemysłowej** (do 1850 r.), **miasto transportu publicznego** (przez kolejne 100 lat) oraz **miasto samochodu**, które rozlało się na rozległe obszary (od 1950 r.). Szerzej na ten temat: P. Newman, *Travel time budgets as a tool for sustainable urban design*, Routledge, London 2007, s. 87–94.

⁴⁸ Są to połączenia realizowane małymi statkami śródlądowymi pomiędzy co najmniej kilkoma przystankami na stałej trasie według określonego rozkładu jazdy. Zostały one reaktywowane w Bydgoszczy (2004 r.), Warszawie (2005 r.), Gdańsku i Gdyni (2006 r.), Szczecinie oraz Wrocławiu, a w 2009 r. w Krakowie. W rzeczywistości jednak są one atrakcją turystyczną, a nie alternatywą dla drogowej lub szynowej komunikacji miejskiej.

⁴⁹ www.polskawschodnia.gov.pl/wiadomosci/Strony/Olsztyn_Umowa_na_zakup_tramwajow_podpisana_21092912.aspx [dostęp: 17.11.2013].

od pozostałej komunikacji. Średnia prędkość komunikacyjna szybkiego tramwaju wynosi ok. 27 km/h, ale nie mniej niż 24 km/h. Przyjmuje się także większe odległości międzyprzystankowe niż dla klasycznego tramwaju. W Polsce szybki tramwaj działa od 1997 r. w Poznaniu (Poznański Szybki Tramwaj) jako bezkolizyjny odcinek połączony z tradycyjną siecią tramwaju oraz od 2000 r. w Krakowie (Krakowski Szybki Tramwaj)⁵⁰. W planach jest Szczeciński Szybki Tramwaj. W niektórych miastach w Polsce funkcjonują sieci tramwajowe o elementach szybkiego tramwaju (Wrocław, Warszawa, Łódź).

Innowacyjnym, ekologicznym, a jednocześnie również społecznym rozwiązaniem w zakresie transportu miejskiego jest **publiczny transport rowerowy**. Wpisuje się on w politykę miasta przyjaznego rowerom, która jest prowadzona w kilku miastach w Polsce, m.in. Wrocławiu, Krakowie, Warszawie, Poznaniu, Opolu, Gdańsku. Rok 2012 był rokiem szczególnego wzrostu popularności rowerów publicznych. Było to związane z uruchomieniem wypożyczalni w Poznaniu, Opolu, ale przede wszystkim ze startem 1 sierpnia 2012 r. warszawskiej sieci wypożyczalni rowerów publicznych Veturilo⁵¹ na 1000 rowerów w 57 lokalizacjach w Warszawie (Bielany – 11, Ursynów – 13, Centrum – 31 oraz w połowie sierpnia Wilanów – 2). Wykonawcą i operatorem systemu Veturilo w wyniku przetargu zostało konsorcjum Nextbike Polska Sp. z o.o., Nextbike GmbH⁵² i Mifa Mitteldeutsche Fahrradwerke AG. Umowa z konsorcjum obowiązuje do końca listopada 2016 r. i opiewa na kwotę ok. 19 mln zł.

Warszawska sieć wypożyczalni nie była pierwszą tego typu inicjatywą w Polsce, jednak odniosła największy sukces. Analizy prowadzone w momencie zamknięcia sezonu 2012 r. pokazują, iż kluczowym czynnikiem powodzenia warszawskiej inwestycji była jej skala – niespotykana do tej pory w polskich warunkach (68 wypożyczalni, tj. 57 Veturilo i 11 kompatybilnych z nimi Bemowo Bike – uruchomionych kilka miesięcy wcześniej z inicjatywy i środków gminy Bemowo)⁵³. W 2013 r. ZTM zwiększył liczbę stacji rowerów publicznych Veturilo prawie trzykrotnie. Do 58 ustawionych w minionym roku (jedną uruchomił w październiku podmiot komercyjny) dołączyło ponad 100 nowych.

⁵⁰ KST jest finansowany z budżetu miasta Krakowa. Od października 1998 r. inwestorem zastępczym miasta przy budowie KST jest Agencja Rozwoju Miasta Krakowa. Na wykonanie inwestycji zostały zaciągnięte kredyty w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskim Banku Inwestycyjnym.

⁵¹ W języku esperanto „*veturilo*” oznacza pojazd, środek transportu. Szerzej na temat *veturilo*: www.veturilo.waw.pl/ [dostęp: 17.11.2013].

⁵² Nextbike jest operatorem wypożyczalni rowerów miejskich w Niemczech, Austrii, Szwajcarii, Nowej Zelandii i na Łotwie, a także we Wrocławiu, Poznaniu, Opolu oraz na warszawskim Bemowie.

⁵³ Dla porównania w Krakowie na starcie było 11 wypożyczalni, w Rzeszowie – 3, a we Wrocławiu – 7.

Wypożyczalnie rowerów publicznych – innowacyjne podejście do uruchomienia, zarządzania i finansowania rozwoju

Idea publicznego roweru miejskiego opiera się na założeniu, że w mieście jest pewna liczba stacji (automatycznych parkingów rowerowych), w których można pobrać i oddać rower. Będąc zarejestrowanym użytkownikiem, rower można wypożyczyć i oddać w dowolnej stacji, a system informatyczny rozliczy czas i koszt przejazdu. Zazwyczaj pierwsze 20 minut do pół godziny jest bezpłatne. Po przekroczeniu tego czasu system nalicza opłatę, która w miarę upływu czasu rośnie szybciej niż proporcjonalnie. Cennik jest tak zaprojektowany, aby rowery były cały czas w użyciu. Płatność za przejazd jest zazwyczaj regulowana przy wykorzystaniu karty, którą można naładować określoną kwotą pokrywającą kaucję i opłaty za przejazd.

Na przestrzeni ostatnich 5 lat kilka miast w Polsce, tj. Kraków (2008 r.), Rzeszów (2010 r.), Wrocław (2011 r.), Poznań (2012 r.), Opole (2012 r.) i Warszawa (2012 r.) we współpracy z prywatnymi przedsiębiorstwami uruchomiły sieci bezobsługowych wypożyczalni rowerów. Celem tych inicjatyw było „przeciwstawienie się masowemu użytkowaniu samochodu” i „stworzenie dla niego konkurencji”. Z założenia rowery miały służyć podczas podróży na krótkie dystanse, w tym po zatłoczonych centrach miast, oraz jako środek pozwalający na dojazd do innych gałęzi transportu, np. autobusu, tramwaju, metra.

Można wyróżnić dwa główne podejścia do uruchomienia, zarządzania i finansowania systemu publicznych rowerów miejskich:

- 1. Miasto (gmina) w drodze przetargu wyłania firmę, która uruchamia a następnie eksploatuje wypożyczalnię miejskich rowerów publicznych za co miasto płaci kwotę ustaloną w umowie.** Z reguły w ramach umowy miasto (gmina) zamawia wykonanie specjalnych projektów rowerów, stacji rowerowych oraz strony internetowej, montaż urządzeń stacji rowerowych i dostarczenie rowerów, a następnie zarządzanie całym systemem, w tym systemem informatycznym do rozliczeń czasu i opłat za przejazd. Za wykonanie tych usług miasto płaci firmie opłatę roczną lub opłatę ustaloną za cały okres obowiązywania umowy. Opłata ta jest najczęściej pokrywana z budżetu miasta (gminy), choć może być dofinansowana przykładowo ze środków Unii Europejskiej jak wypożyczalnia rowerów miejskich w Krakowie uruchomiona w 2008 r. a dofinansowana w ramach projektu CARAVAL (CIVITAS II). Dodatkowymi źródłami przychodu operatora systemu wypożyczalni rowerów są również przychody z reklam umieszczonych na terminalach stacji, czy rowerach. W tym modelu współpracy operator może również nawiązać współpracę z firmami komercyjnymi, które sponsorują stacje w ramach działań CSR, rozbudowują system.

Przykłady takiej współpracy to umowy zawarte we Wrocławiu, Poznaniu, Opolu, Warszawie z firmą NextBike Polska. Dużą zaletą takiego modelu uruchomienia i zarządzania siecią wypożyczalni rowerów jest fakt, iż zamawiający (zarząd transportu, np. ZTM) może wybrać lokalizację stacji, ustala ceny czy zasady serwisowania sprzętu. Współpracę z NextBike w zakresie uruchomienia i zarządzania siecią wypożyczalni rowerów miejskich podjęły kolejne miasta, tj. Toruń, Gdańsk i Sopot.

- 2. Miasto w drodze przetargu wyłania firmę, która uruchamia a następnie eksploatuje wypożyczalnię miejskich rowerów. Podstawowa różnica w tym modelu polega na tym, że miasto nie ponosi nakładów na system.**

Taką formę współpracy przyjęły władze miasta Rzeszowa, które podpisały umowę z rzeszowską firmą RoweRes. Plusem tego rozwiązania jest to, że miasto nie ponosi kosztów, a nawet pozyskuje środki finansowe z tytułu opłat za dzierżawę gruntów pod stacje bazowe (tzw. „model

rzeszowski”). Główna wada wiąże się z mniejszym wpływem magistratu na warunki wypożyczenia roweru oraz zasady udostępniania powierzchni reklamowych (trzeba dobrze określić parametry stacji bazowych oraz warunki zamieszczania reklam przy stacjach).

Jednak doświadczenie polskie pokazuje, że „model rzeszowski” jest trudny w realizacji, gdyż firmom bardziej zależy na reklamie i zysku niż na rowerzystach i rozwijaniu systemu. Ze współpracy z RoweRes chce wycofać się Kraków, który w 2011 r. po wygaśnięciu umowy z BikeOne powierzył zarządzanie i rozbudowę systemu firmie RoweRes. Od współpracy z RoweRes na etapie planowania odstąpiły również władze Torunia i rozważają uruchomienie wypożyczalni rowerów miejskich w 2013 r. w modelu, w którym środki na system zostaną wyasygnowane z budżetu miasta. UM Torunia ma finansować projekt przez 4 lata. Miasto będzie się również starało pozyskać na ten cel środki unijne.

Źródło: www.civitas.eu/docs1/CIVITAS_II_Policy_Advice_Notes_03_Cycling_Walking_PL.pdf, torun.gazeta.pl/torun/1,48723,13107650,W_Toruniu_powstanie_system_wypożyczania_rowerow.html, www.nextbike.pl/company000.html [dostęp: 17.11.2013].

Osiągnięcie **zrównoważonej mobilności w miastach** to proces długofalowy. Po stronie władz samorządowych i państwowych są działania infrastrukturalne i organizacyjne, ale również **edukacja ludności i promocja rozwiązań**, które sprzyjają mobilności wykorzystującej rower, tramwaje, szybką kolej miejską, czy pokazującej zalety „ożywiania śródmieścia” poprzez tworzenie stref ruchu pieszego (stałych lub czasowych, np. na okres lata⁵⁴). Prowadzeniu działań zmierzających do zmiany zachowań mobilnościowych mieszkańców dużych miast przyświeca świadomość władz, że wybór formy przemieszczania się zależy od ludzi i dlatego tak istotne jest nauczenie ich sztuki dokonywania właściwych wyborów. Najbardziej rozpoznawalną akcją tego typu jest obejmujący kilkadziesiąt krajów, w tym Polskę, „Dzień bez samochodu”⁵⁵ i towarzyszący mu „Tydzień Mobilności”, który w 2012 r. odbył się po raz 11. od 16 do 22 września pod hasłem „Podążając we właściwym kierunku”⁵⁶.

„Moda na rower” w Gdańsku – innowacyjna metoda promocji roweru jako środka komunikacji miejskiej

W Gdańsku od 2010 r. w ramach projektu MIMOSA CIVITAS plus „Wprowadzanie innowacji do działań na rzecz mobilności i zrównoważonego rozwoju” popularyzowany był rower jako ekologiczny i szybki środek transportu. Innowacyjną metodą promocji roweru był ogłoszony przez miasto konkurs, w którym gdańscy rowerzyści – ludzie, których łączy zamiłowanie do mody,

⁵⁴ W Gdańsku niektóre ulice są zamykane na okres od czerwca do września, aby właściciele kawiarenek i restauracji mogli otworzyć letnie ogródki.

⁵⁵ W tym roku „Dzień bez samochodu” przypadał na 22 września. W tym dniu wszyscy korzystający warszawskiej komunikacji miejskiej byli zwolnieni z obowiązku kasowania biletów. Więcej na ten temat: www.ztm.waw.pl/aktualnosci.php?i=819&c=100&l=1 [dostęp: 17.11.2013].

⁵⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/966&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> [dostęp: 17.11.2013].

wycucie stylu, a przede wszystkim pasja jazdy na rowerze – opowiedzieli swoje „rowerowe historie”. Na konkurs wpłynęło 40 zgłoszeń, spośród których wybrano 15 ciekawych fotograficznych opowieści. Nagrodą była profesjonalna sesja zdjęciowa, prezentująca rowerzystów w różnych gdańskich lokalizacjach, przygotowana przez Studio a Propos. Z wykonanych zdjęć powstała wystawa, którą otwarto 2 września 2012 r. o godzinie 12.30 przy fontannie Neptuna. Wystawa była potem prezentowana kolejno w czterech lokalizacjach Gdańska po tygodniu w każdej lokalizacji przez cały wrzesień. Zdjęcia zostały również wykorzystane w kalendarzu przygotowywanym na rok 2013. W ten innowacyjny sposób miasto Gdańsk promował rower jako środek, który służy nie tylko rekreacji lub uprawianiu sportu, lecz jest on także codziennym środkiem transportu.

Źródło: na podstawie wywiadu z dyr. ZTM w Gdańsku oraz www.civitas-mimosa.eu/Default.aspx?alias=www.civitas-mimosa.eu/gdansk [dostęp: 17.11.2013].

Integracja transportu publicznego

W aglomeracjach o dużej liczbie mieszkańców rozmieszczonych na znacznym obszarze system transportu zbiorowego składa się z podsystemów nałożonych na siebie i uzupełniających się, tj. kolei regionalnej, szybkiej kolei miejskiej (łączących odległe strefy podmiejskie z centrum), metra, szybkich tramwajów, tramwajów i trolejbusów (obsługujących strefy centralne o wysokiej gęstości zaludnienia) oraz elastycznych autobusów (obsługujących zarówno odległe obszary, jak i centrum), czy funkcjonujących sezonowo miejskich wypożyczalni rowerów i tramwajów wodnych.

Bardzo istotnym działaniem, mającym na celu zachęcenie ludzi do korzystania z transportu publicznego, jest szeroko pojęta integracja transportu. Odbywa się ona na kilku poziomach:

1. Integracja publicznego transportu zbiorowego na obszarze miasta (aglomeracji)⁵⁷.
2. Integracja transportu zbiorowego i indywidualnego istotna z punktu widzenia realizacji polityki zrównoważonego rozwoju i kształtowania pożądanych zachowań komunikacyjnych (np. umożliwienie przewozu rowerów za pomocą środków transportu publicznego, uruchomienie parkingów „Parkuj i jedź”, uruchamianie wypożyczalni rowerów i samochodów itp.).

Integracja transportu publicznego na obszarze miast i ich zespołów dotyczy integracji przestrzennej i funkcjonalnej. **Integracja w przestrzeni miasta** obejmuje wygodne umieszczenie stacji i przystanków wobec głównych celów podróży, jak też odpowiednie wpisanie tras różnych gałęzi transportu w strukturę miasta. **Integracja**

⁵⁷ W krajach Unii Europejskiej występuje tendencja do integracji transportu pasażerskiego w jeszcze szerszym zakresie niż aglomeracja. Dąży się do integracji transportu w regionach administracyjnych. Szerzej: A. Chyba, *Kształtowanie systemu obsługi pasażerskiej regionu*, w: *Nowoczesne metody zarządzania pasażerskim transportem zbiorowym*, red. W. Starowicz, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Oddziału Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji w Krakowie” 2001, nr 8, s. 31–32.

funkcjonalna koncentruje się na powiązaniu w całość wielu elementów składających się na sieć transportową miasta. Można tu wyróżnić:

- integrację infrastruktury, która powinna stwarzać dogodne warunki przesiadania się,
- integrację różnych gałęzi i środków transportu,
- integrację rozkładów jazdy i informacji o nich,
- ujednoczenie stawek i wprowadzenie jednolitego biletu (w tym biletu elektronicznego).

Punktem wyjścia do integracji transportu publicznego (zarówno różnych gałęzi, jak i różnych środków w ramach tej samej gałęzi) jest **zaplanowanie układu linii komunikacyjnych** (poprzedzone analizą prognozy ruchu dla transportu zbiorowego) oraz **przygotowanie infrastruktury**, która powinna stwarzać dogodne warunki do przesiadania się i oczekiwania. W nowoczesnych miastach, zarządzanych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju miast, oś transportową stanowi komunikacja szynowa – metro i kolej, uzupełnione tramwajem.

Ważnym elementem tworzenia takiego systemu są **węzły przesiadkowe**, czyli systemy przystanków, które zostały tak zaprojektowane, że pozwalają na wygodną przesiadkę. Dobrym przykładem węzła przesiadkowego w Warszawie jest Metro Służew, złym – zespół Centrum⁵⁸. Oceniając jakość węzła, brane są pod uwagę kryteria twarde – integracja przestrzenna, dostępność dla osób o ograniczonej mobilności (np. matek z dziećmi, osób starszych, osób z ciężkim bagażem czy inwalidów), czytelność i wewnętrzna logika organizacji węzła. Wśród kryteriów miękkich warto wskazać informację pasażerską, bezpieczeństwo, dodatkowe funkcje.

Ważnym elementem integracji transportu publicznego z transportem indywidualnym jest **rozwój systemu „Parkuj i Jedź” (P&R – Park & Ride)**. Został on zapisany w przyjętym w 2006 r. „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy” oraz w przyjętej w lipcu 2009 r. „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do roku 2015 i na lata następne”. Parkingi P&R mają zachęcać mieszkańców aglomeracji do zmiany zachowań komunikacyjnych i ograniczenia dojazdów samochodami do centrum miasta, co spowoduje ograniczenie zatłoczenia na drogach i niższy poziom emisji CO₂. Parkowanie na parkingach P&R odbywa się na podstawie ważnego, skasowanego biletu minimum dobowego, biletu elektronicznego lub dokumentu uprawniającego do bezpłatnych przejazdów. Wiosną 2013 r. w Warszawie funkcjonowało 13 parkingów P&R (Anin SKM, Al. Krakowska, CH Wileńska, Wawer SKM, Metro Imielin,

⁵⁸ P. Bielecki, *Kształtowanie przyjaznych dla pieszych węzłów przesiadkowych w mieście*, Zielone Mazowsze, listopad 2011, s. 4.

Ursus Niedźwiadek, Metro Marymont, Metro Młociny, Metro Młociny II, Metro Stokłosy, Metro Wilanowska, Metro Ursus, Połczyńska). Były one współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013⁵⁹. W Warszawie parkingi P&R są lokalizowane w II i III strefie (tj. strefie miejskiej i strefie przedmieść), głównie przy przystankach komunikacji szynowej (metra, kolei, tramwaju). Często są one połączone z parkingami rowerowymi⁶⁰. Mogą one być wykorzystane również w sytuacjach zarządzania zwiększonymi przepływami ludzi w mieście.

Koncepcja Mobilności na czas EURO 2012 – innowacyjna metoda zarządzania zwiększonymi przepływami ludzi w mieście

Stadion Narodowy w Warszawie w odróżnieniu od większości stadionów w miastach europejskich jest położony w centrum miasta. Przygotowując się do EURO 2012 i chcąc uniknąć zakorkowania miasta, w tym zwłaszcza okolic stadionu w dni meczowe, opracowano Koncepcję Mobilności, opierającą się na zasadzie – „Na mecz komunikacją miejską”. Już pod koniec 2007 r. rozpoczęła prace Grupa ds. Transportu złożona z dyrektora Biura Drogownictwa i Komunikacji Miejskiej w Urzędzie m.st. Warszawy, przedstawicieli Zarządu Transportu Miejskiego oraz Zarządu Dróg Miejskich, Miejskiego Inżyniera Ruchu oraz przedstawiciela spółki kolejowej.

Ważnym elementem koncepcji było ustalenie, że bilet na mecz upoważnia w określonych godzinach danego dnia do bezpłatnego korzystania z komunikacji miejskiej, tj. autobusów, tramwajów, metra, połączeń kolejowych, czy parkingów „Parkuj i Jedź”, które pozwalały na pozostawienie samochodów na obrzeżach miasta i przesiadkę do środków transportu publicznego. Zwiększono częstotliwość kursowania środków komunikacji miejskiej oraz uruchomiono nowe dodatkowe połączenia. Po meczu Most Poniatowskiego i Al. Jerozolimskie na odcinku między Rondem Waszyngtona i Rondem Dmowskiego zamknięto dla ruchu kołowego i oddano pieszym.

Zmiany w transporcie publicznym wypracowane w ramach Koncepcji Mobilności sprawdziły się i były potem wielokrotnie wykorzystywane podczas organizacji zarówno innych meczy, jak i imprez kulturalnych, np. koncertów.

Źródło: na podstawie wywiadu z przewodniczącym Zespołu Zadaniowego ds. Organizacji Przewozów w czasie UEFA EURO 2012 w Warszawie, *Piłka jest okrągła a bramki są dwie*, „iZTM” czerwiec 2012, nr 6 (53), s. 13–15.

Ciekawostką turystyczną, wykorzystującą ideę integracji różnych form transportu, są uruchomione w maju 2013 r. dwie stacje wypożyczalni miejskich rowerów publicznych w systemie „**Pedałuj i Płyn**”, będące częścią projektu Warszawskiego Węzła

⁵⁹ www.ztm.waw.pl/parkujijedz.php?c=116&l=1 [dostęp: 17.11.2013].

⁶⁰ Mapa parkingów rowerowych w Warszawie: www.ztm.waw.pl/?c=200&l=1 [dostęp: 17.11.2013].

Wodno-Rowerowego „Pedałuj i płyń” (ang. *Bike & Sail*), który został ujęty na liście projektów indywidualnych Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka⁶¹.

Bardzo istotnym elementem integracji transportu publicznego w mieście jest **zintegrowanie rozkładów jazdy i informacji o nich**. Trudność związana z ich wypracowaniem zależy wprost proporcjonalnie od wielkości miasta (im większe miasto, tym trudniej) oraz od różnorodności gałęzi transportu obecnych na jego terenie, a co za tym idzie liczby podmiotów objętych jego działaniem. Dobrą praktyką, pozwalającą na kompleksowe kształtowanie oferty przewozowej dla miasta (grupy miast) jest powołanie zarządu transportu miejskiego – organizatora transportu w mieście lub grupie miast, który integruje rozkłady jazdy i informację o nich.

Kody QR na przystankach w Krakowie – innowacyjne podejście do współpracy podmiotów publicznych i prywatnych

3 czerwca 2012 r. na przystankach w Krakowie obok rozkładów jazdy umieszczone zostały karty informacyjne z unikalnym kodem QR (ang. *Quick Response*) – dwuwymiarowym obrazkiem, zawierającym zaszyfrowaną informację zapisaną w postaci czarno-białych punktów. Po zeskanowaniu kodu QR telefonem komórkowym (lub ręcznym wpisaniu adresu) pasażer mógł zobaczyć na wyświetlaczu swojego telefonu stronę www serwisu jakdojade.pl. Wykorzystując jego funkcjonalności, mógł obejrzeć dokładne położenie wiaty, przy której się znajduje oraz miał możliwość wpisania adresu docelowego swojej podróży i otrzymania informacji o możliwych połączeniach do wybranego miejsca. Dodatkowo mógł także uzyskać informację o obiektach znajdujących się w pobliżu wiaty, przy której się znajdował (np. stadion, strefa kibica, lotnisko itp.).

Karty informacyjne zawierające QR kody zostały umieszczone na 1 743 przystankach w Krakowie. Po miesiącu od uruchomienia projektu z systemu korzystało poprzez łącza Internetu mobilnego w telefonach komórkowych ponad 80 tys. osób, które wygenerowały 2055 pobrań kodów QR w Krakowie.

Pomysłodawcą projektu była firma AMS SA – ogólnopolskie biuro reklamy outdoorowej specjalizujące się w systemowej reklamie miejskiej. Ale jego wdrożenie wymagało współpracy wielu podmiotów: Urzędu Miasta Krakowa, MPK SA w Krakowie, domu mediowego OMD oraz partnera projektu – firmy McDonald’s. Kraków był pierwszym miastem, które wykorzystало połączenie serwisu internetowego z kodami QR do zwiększenia jakości obsługi podróżujących środkami komunikacji miejskiej. System jest uniwersalny – służy zarówno mieszkańcom, jak i turystom. Spotkał się z pozytywnym odbiorem. Do MPK SA wpłynęły liczne pytania i prośby o to, aby zwiększyć liczbę punktów z informacją QR, np. o duże punkty przesiadkowe, o kina, teatry, muzea czy znane restauracje.

Źródło: <http://www.mpk.krakow.pl/pl/aktualnosci/news,2935,qr-kody-ulatwiaja-korzystanie-z-komunikacji-miejskiej.html> [dostęp: 17.11.2013].

⁶¹ europa.um.warszawa.pl/projekty-miejskie/warszawski-wezel-wodno-rowerowy-pedaluj-i-plyn-bike-sail-etap-i [dostęp: 17.11.2013].

Ważnym narzędziem wspierającym pasażerów podczas planowania podróży w mieście są **wyszukiwarki połączeń**. Zostały one wdrożone we wszystkich miastach wojewódzkich w Polsce. Najlepsze z nich integrują informacje z wielu źródeł. Dzięki nim pasażer ma możliwość: wyszukiwania połączeń między dwoma wybranymi przystankami komunikacji miejskiej lub miejscami wybranymi na mapie, wyboru daty i środka transportu, określenia czasu oczekiwania na przesiadkę czy liczby przesiadek. Istnieje opcja obejrzenia map punktów przesiadkowych, czy wygenerowania szczegółowego, osobistego rozkładu jazdy w postaci pliku PDF. Warto podkreślić, że wyszukiwarki połączeń mają również „lżejsze” wersje do pobierania przez urządzenia mobilne oraz są w formie aplikacji na smartfony. W wielu miastach prowadzone są również prace nad tym, aby informacja dotycząca położenia pojazdów, czasu przyjazdu i odjazdu była dostępna w systemie w czasie rzeczywistym.

Kolejnym bardzo istotnym działaniem w zakresie integracji transportu zbiorowego jest **integracja taryfowo-biletowa**. Może ona być również zrealizowana wyłącznie jako integracja taryfowa lub biletowa. Powinno się jednak dążyć do jednoczesnego ustalenia wspólnej i wewnętrznie zintegrowanej taryfy opłat za usługi transportu publicznego oraz jednego wspólnego systemu biletowego, poprzedzając ten proces analizą efektywności ekonomiczno-finansowej poszczególnych opcji⁶². Badania prowadzone w miastach wojewódzkich pokazują, że integracja taryfowo-biletowa jest trudna i dlatego pojawiają się rozwiązania, będące przykładami integracji w niepełnym wymiarze, tj. np. honorowanie różnych biletów na wybranych liniach. Głównym problemem towarzyszącym integracji taryfowo-biletowej jest konieczność honorowania ustawowych i samorządowych uprawnień do przejazdów bezpłatnych i ulgowych.

Coraz bardziej popularnym narzędziem wspomagającym wprowadzenie wspólnych rozwiązań taryfowo-biletowych jest **bilet w postaci elektronicznej karty miejskiej**, którą można nie tylko płać za przejazdy, lecz także stosować jako elektroniczną portmonetkę (jak np. w Białymstoku, Kielcach), czy nawet legitymację studencką, nośnik podpisu elektronicznego oraz kartę dostępu do obiektów i usług publicznych (jak na Śląsku). Informacje pozyskane dzięki wprowadzeniu elektronicznych kart miejskich mogą być również wykorzystane przez zarządcę transportu w celu bardziej efektywnego wykorzystania taboru.

⁶² *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, red. O. Wyszomirski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 254.

Śląska Karta Usług Publicznych – innowacyjne rozwiązanie pozwalające efektywnie zarządzać potencjałem komunikacji publicznej

ŚKUP jest innowacyjną kartą miejską, umożliwiającą korzystanie z szerokiego wachlarza usług publicznych. Jest ona promowana wśród mieszkańców Śląska jako „Jedna karta – wiele możliwości”. Ma ona być nie tylko nośnikiem elektronicznego biletu, lecz także identyfikatorem mieszkańca oraz nośnikiem podpisu elektronicznego. ŚKUP będzie również e-portmonetką pozwalającą na dokonywanie mikropłatności (do 50zł) za usługi dostarczane przez instytucje publiczne oraz ułatwi wypełnianie i wysyłanie formularzy urzędowych. System ŚKUP pozwoli także na korzystanie z usług kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych, bibliotecznych, parkowania czy komunikacji miejskiej.

Z drugiej strony ŚKUP ma wesprzeć zarząd transportu miejskiego KZK GOP w efektywnym zarządzaniu potencjałem posiadanych środków transportu. W tym celu pasażerowie korzystający z komunikacji miejskiej będą proszeni o zbliżenie karty do kasownika nie tylko po wejściu, lecz także przed wyjściem ze środka transportu. Dzięki temu zarząd transportu będzie w posiadaniu informacji o której godzinie i na jakiej trasie podróżował pasażer. Analiza danych dla wszystkich pasażerów GOP pozwoli lepiej prognozować popyt na usługi transportu miejskiego i planować podaż usług.

Źródło: na podstawie wywiadu z pracownikiem Wydziału Rozwoju Miasta w UM Katowice oraz www.kartaskup.pl/ oraz www.kartaskup.pl/public_media/fb/files/folder_SKUP_2012.pdf [dostęp: 17.11.2013].

3.4. Innowacje w transporcie towarów w polskich miastach

(Aneta Pluta-Zaremba)

3.4.1. Zarządzanie transportem towarowym przez władze miasta

Przepływy produktów stanowią kolejny obszar w ramach transportu miejskiego, któremu władze miast wojewódzkich⁶³ powinny poświęcić wysiłki i uwagę w zarządzaniu systemami transportowymi. Pomimo że transport towarów w miastach stanowi między 10% a 20% całkowitego miejskiego ruchu drogowego (przejechanych kilometrów), to szacuje się, że pojazdy ciężarowe przyczyniają się, w sposób nieproporcjonalnie większy niż samochody osobowe, do zanieczyszczania środowiska naturalnego, zwiększania poziomu hałasu i wibracji, wzrostu odsetka wypadków, a w efekcie do obniżenia jakości życia mieszkańców⁶⁴. Ponadto samochody dostawcze konkurują o ograniczone zasoby infrastruktury drogowej liniowej i punktowej

⁶³ Największe wyzwania w obszarze transportu towarów powstają z reguły w wielkich i średnich miastach z racji na większe przepływy osobowe i towarowe (m.in. spowodowane przez większy popyt na produkty i usługi w miejscach o dużej gęstości zaludnienia, koncentrację punktów handlowo-usługowych i wyższe dochody społeczeństwa). W tych miastach z reguły następuje eskalacja problemów transportowych.

⁶⁴ Nawet jeśli ruch ciężarówek stanowi 10% miejskiego transportu, to według szacunków, odpowiada za ok. 40% hałasu i zanieczyszczeń emitowanych do środowiska (dwutlenku azotu, cząstek

z indywidualnym i publicznym transportem pasażerskim, przyczyniając się do kongestii transportowej, co powoduje negatywne postrzeganie przez władze miejskie i mieszkańców ruchu towarowego.

Z drugiej strony należy pamiętać o konieczności zaopatrywania zarówno punktów handlowych, usługowych i produkcyjnych, jak i instytucji użyteczności publicznej w dobra niezbędne do prowadzenia działalności oraz do zaspokajania potrzeb mieszkańców miast, co przyczynia się do podnoszenia standardu i jakości ich życia. Występuje tu konkurencyjność celów między przedsiębiorstwami a mieszkańcami miast, która nakłada na władze miejskie konieczność wprowadzania rozwiązań w dystrybucji towarów satysfakcjonujących różne grupy interesariuszy.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że w miastach wojewódzkich będących respondentami nie prowadzi się skoordynowanej polityki w zakresie transportu towarów, co w sposób oczywisty ogranicza kompleksowość polityki transportowej i zarządzania systemem transportowym. Takie podejście wynika po części z nadania przez władze miejskie priorytetów w planowaniu systemów transportowych zbiorowej komunikacji miejskiej, a także jest efektem poglądów wyrażanych przez respondentów, że działania na rzecz usprawniania przepływu ładunków nie należą do zadań władz miejskich, lecz do podmiotów gospodarczych zajmujących się dystrybucją dóbr. Być może taka postawa reprezentantów administracji publicznej wynika z utożsamiania transportu towarów w miastach z zarządzaniem dostawami produktów, które rzeczywiście leży w gestii przedsiębiorstw dystrybuujących dobra. Władze miejskie, wzorem wielu miast zagranicznych, powinny zadbać o stworzenie kompleksowego systemu do sprawnego przemieszczania towarów, nie zaś koncentrować się na wprowadzaniu regulacji i ograniczeń dla pojazdów ciężarowych w dostępie do infrastruktury drogowej punktowej i liniowej, które z reguły odciążają jedne strefy w miastach, przenosząc problemy na obszary sąsiadujące.

Takie podejście władz miejskich do zarządzania przepływami ładunków potwierdzają zarówno działania na poziomie planowania, jak i wykonawczym (organizacji i realizacji) czy kontroli. Analiza dokumentów poświęconych strategiom rozwoju miast i politykom transportowym w latach 2014–2020 dowodzi, że w planach rozwoju i dokumentach dotyczących polityki transportowej miasta brakuje kompleksowego podejścia do problematyki dystrybucji i transportu towarów. Z kolei w urzędach miast wojewódzkich uczestniczących w badaniu nie ma pracowników odpowiedzialnych za rozwój systemów transportu towarów w miastach (nie licząc osób zajmujących się wydawaniem licencji, pozwoleń i identyfikatorów uprawniających do wjazdu do stref o ograniczonym ruchu czy zarządzających ruchem).

stałych, gazów cieplarnianych) przez ruch miejski. W: *Civitas, Goods Distribution and City Logistics* (draft), s. 4, www.civitas-initiative.eu.

Odpowiedzialność za planowanie i wdrażanie rozwiązań i regulacji w zakresie transportu towarowego oraz późniejsze zarządzanie nimi z reguły jest rozproszona pomiędzy różne jednostki administracji publicznej. Wiele spośród zrealizowanych bądź planowanych przez miasta wojewódzkie przedsięwzięć jest związana z zarządzaniem dostępem firm przewożących towary do infrastruktury drogowej. Ponadto w niektórych miastach wojewódzkich zostały powołane jednostki do spraw rozwoju i inwestycji, którym powierzane są zadania rozwoju systemów transportowych, w tym przepływu ładunków.

Brakuje także współpracy i konsultacji władz miast z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorstwa transportowe przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu ograniczeń, zakazów wjazdu czy innych regulacji wpływających na dostęp do infrastruktury liniowej i punktowej. Tego typu zaangażowanie jest istotne dla akceptacji przez podmioty gospodarcze wprowadzanych zmian. Poza tym pozwala na zapoznanie się z opiniami przedsiębiorstw i wypracowanie rozwiązań, które w rozsądny sposób regulują i ograniczają swobodę poruszania się pojazdów ciężarowych lub nie tworzą biurokratycznych barier⁶⁵. Zresztą problemy w nawiązywaniu współpracy i prowadzeniu konsultacji z podmiotami gospodarczymi nie są domeną tylko polskich miast⁶⁶.

3.4.2. Innowacyjne rozwiązania

Badania pokazały, że w polskich miastach, wzorem miast z Europy Zachodniej, podejmuje się pewne działania w obszarze transportu towarów. Niektóre z wdrażanych rozwiązań wykazują cechy innowacyjności na skalę polską (z reguły są wzorowane na zagranicznych przykładach). Pomocne w tym zakresie okazują się inicjatywy europejskie wspierające miasta we wdrażaniu zintegrowanej polityki zrównoważonego, ekologicznego i wydajnego transportu, w które coraz więcej polskich miast się angażuje, czy współpraca z europejskimi miastami partnerskimi⁶⁷.

⁶⁵ Przedstawiciele firm i organizacji skupiających firmy branży Transport Spedycja Logistyka (TSL) i sektora usług Kurierskich Ekspresowych i Paczkowych (KEP) zajmujący się transportem ładunków i przesyłek w miastach podkreślają, że ważne jest, aby te restrykcje i ograniczenia były rozsądne. Zwracają także uwagę na biurokratyczne procedury otrzymywania pozwoleń czy identyfikatorów dopuszczających do ruchu w strefach z ograniczeniami wjazdu oraz konieczność współpracy nierzadko z kilkoma różnymi jednostkami organizacyjnymi w celu ich uzyskania.

⁶⁶ W niektórych zagranicznych miastach, władzom narzucany jest obowiązek prowadzenia konsultacji z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorstwa, inne, np. Sztokholm, Goeteborg, Malmo, w ramach prowadzonych projektów wprowadzają strefy środowiskowe w celu konsultowania problematyki dystrybucji towarów z różnymi interesariuszami łańcucha dostaw (firmami logistycznymi i transportowymi, detalistami).

⁶⁷ Kraków podjął współpracę z Genuą, w ramach projektu CIVITAS II CARAVEL, czego efektem było wdrożenie innowacyjnych w Polsce rozwiązań w transporcie towarów. Poznań uczestniczył

Tabela 6. Rozwiązania dla transportu towarów wdrożone lub planowane do realizacji w miastach wojewódzkich w Polsce

Miasto	Zakaz wjazdu do określonych części miasta (np. centrów historycznych)	Opłaty za wjazd do określonych części miasta	Czasowe ograniczenia wjazdu do miasta dla samochodów o całkowitym ciężarze x ton	Wprowadzenie specjalnych pasów/zatok drogowych do załadunku/rozładunku pojazdów dostawczych	Wprowadzenie automatycznego poboru opłat przy wjeździe do określonych części miasta/punktów mobilnościowych	Wprowadzenie obowiązku wyznaczenia miejsc postojowych przy budynkach dla samochodów dostawczych	Wsparcie wprowadzenia miejskich centrów dystrybucji, urządzeń do załadunku intermodalnego	Zachęcanie firm transportowych do stosowania pojazdów ekologicznych poprzez zwolnienie z opłat za wjazd do historycznych centrów, wpuszczenie na buspasy	Innowacyjne rozwiązania dla transportu towarów (wykorzystanie tramwajów/ metra do przewozu ładunków)
Warszawa	T		T						
Białystok				T					
Bydgoszcz	P								
Gdańsk	T, PK 2015	T, P 2015	P 2015	P	P		P	P	
Gorzów Wlk.	T		T, PK						
Katowice	T, PK	T	T, PK	T, PK		P		P	
Kielce	T, PK	T, PK							
Kraków	T, PK				T				
Łódź	T								
Opole	P			P					
Poznań	T, PK	BPP	T, PK	P	BPP	P	P	P	P
Rzeszów	T								
Szczecin									
Toruń	T		T						
Wrocław	T, PK		T						
Zielona Góra									

LEGENDA: T – rozwiązanie wdrożone w ostatnich 5 latach, P – planowane wdrożenie w latach 2012–2015, PK – planowana kontynuacja danego typu rozwiązania w latach 2012–2015, BPP – brak podstaw prawnych
 Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 16 miastach wojewódzkich.

Najwięcej rozwiązań dotyczących transportu towarowego, wdrożonych przez miasta wojewódzkie w ostatnich 5 latach lub planowanych do realizacji w przyszłości,

w programie SUGAR. Rzeszów będzie współpracował z jednym z miast szwajcarskich w zakresie zmniejszania zanieczyszczenia środowiska. Z kolei Szczecin przystąpił do projektu C–Liege. Inne projekty, w których uczestniczą polskie miasta, dotyczą przede wszystkim wdrażania rozwiązań dla transportu pasażerskiego lub rozwoju infrastruktury transportowej.

związanych jest z regulacją dostępu dla samochodów ciężarowych do infrastruktury liniowej i punktowej (por. tabela 6). Najczęściej wprowadzane są zakazy wjazdu dla pojazdów dostawczych do określonych części miasta – głównie ścisłego centrum (dotyczy to zwłaszcza obszarów historycznych) czy wydzielonych ulic oraz terenów miejskich o dużym natężeniu ruchu turystycznego w czasie wakacji. Na obszarach tych funkcjonuje z reguły dużo punktów handlowych, lokali gastronomicznych czy hoteli. Dlatego istotny jest sposób, w jaki miasto rozwiązuje problem dostępu do tych dzielnic dla samochodów realizujących dostawy, aby z jednej strony zaspokajać oczekiwania różnych grup interesariuszy, z drugiej zaś nie przyczyniać się do przenoszenia problemów z parkowaniem i zatłoczeniem ulic na obszary graniczące z tymi strefami.

Godne naśladownictwa jest innowacyjne rozwiązanie wdrożone przez Kraków. W ramach projektu CIVITAS II CARAVEL przy współpracy z Genuą został opracowany i wdrożony system punktów mobilnościowych na Rynku Głównym oraz system automatycznej identyfikacji pojazdów i poboru kredytów, w celu większej regulacji dostępu pojazdów dostawczych do obszaru Śródmieścia po zmniejszeniu tzw. „okna dostępu”. Wysoka wartość innowacyjna tego rozwiązania wynika z kształtowania, poprzez wybór sposobu wykorzystania kredytów (wirtualnych pieniędzy), postaw zakupowych przedsiębiorstw zlokalizowanych na obszarach objętych regulacją dostępu. Celem jest promowanie postawy sklepów i restauracji polegającej na zamawianiu rzadziej większych partii towarów i ograniczaniu dzięki temu ruchu pojazdów dostawczych. Warto także podkreślić innowacyjność zarządczą polegającą na stworzeniu nowego planu dystrybucji z systemem kredytów mobilnościowych, a nie tylko na ograniczeniu godzin wjazdu na Rynek Główny.

W przyszłości tylko Gdańsk planuje wprowadzić system automatycznego poboru opłat przy wjeździe do określonych części miasta na zasadzie punktów mobilnościowych, korzystając z modelu zastosowanego w Krakowie.

System kredytów mobilnościowych na Rynku Głównym w Krakowie

W ramach projektu CIVITAS II CARAVEL władze Karkowa wprowadziły nowy system dystrybucji towarów w celu poprawy sytuacji pieszych w historycznym centrum Krakowa, zwłaszcza w okolicach Rynku Głównego. Pierwszym krokiem było skrócenie czasu dostępu dla dostawców obsługujących placówki gastronomiczne i handlowe. Nowe „okno dostępu” objęło godziny 23:00–9:30 (przed zmianami: 19:00–10:00). Ponadto korzystając z doświadczeń Genui związanych z wykorzystaniem systemu kredytów mobilnościowych, został opracowany nowy plan dystrybucji towarów.

System punktów mobilnościowych, testowany na obszarze Rynku Głównego, zakłada powiązanie zarządzania dostępem pojazdów dostawczych do stref ograniczonego ruchu i samoadaptującego się systemu opłat opartego na kredytach (wirtualnych pieniądzach). Każdy z podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w centrum historycznym otrzymuje określony budżet kredytowy. Za każdy wjazd przewoźnicy/dostawcy są obciążani kredytami, ale jednocześnie otrzymują

za każdą zrealizowaną dostawę kredyty od podmiotów gospodarczych. Jeśli firma wykorzystała początkowy pakiet może dokupić od władz miasta dodatkowe „kredyty”. Granice obszaru objętego systemem wyposażone są w bramki automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych i na tej podstawie rejestrowane są pojazdy wjeżdżające do strefy. Z kolei zainstalowane pachołki fizycznie powstrzymują dostęp.

Dzięki wdrożeniu tego systemu osiągnięto większą regulację dostępu pojazdów dostawczych do obszaru śródmieścia.

Źródło: *Podróżowanie w Stronę Nowej Mobilności Doświadczenie CARAVEL. Raport końcowy projektu.*

Ograniczenia w dostępie do infrastruktury drogowej obejmują także zakazy wjazdu do miasta lub jego wydzielonych stref dla samochodów ciężarowych o określonej dopuszczalnej masie całkowitej przez całą dobę lub w określonych porach dnia (najczęściej w okresie porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego czy w godzinach nocnych), które to wprowadziły, m.in. Warszawa, Wrocław, Poznań, Katowice, Toruń, Gorzów Wielkopolski, Gliwice, Łomża i Ełk, zaś wkrótce wprowadzą Opole i Płock⁶⁸ oraz Gdańsk. Zakaz wjazdu do miasta sprawdza się w przypadku miejscowości, wokół których istnieją alternatywne drogi objazdowe czy obwodnice (np. Wrocław wydłużył zakaz wjazdu na teren metropolii dla samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 18 ton dopiero po uruchomieniu autostradowej obwodnicy miasta).

Wśród badanych miast wojewódzkich wyróżniają się te, które wdrożyły w ciągu ostatnich 5 lat lub widzą potrzebę wprowadzenia w najbliższych latach rozwiązań usprawniających ruch pojazdów ciężarowych i zmniejszających ich uciążliwość dla mieszkańców (zwłaszcza Gdańsk, Poznań i Katowice). W działaniach władz tych trzech miast można dostrzec systemowe podejście do zarządzania transportem towarów, co na tle działań innych miast można uznać za innowację zarządczą. Mają one świadomość, że kontynuowanie polityki regulacji dostępu do infrastruktury i wprowadzanie kolejnych zakazów nie rozwiąże problemów z ruchem pojazdów dostawczych. To może być przyczynek do tworzenia w przyszłości, zintegrowanych z systemem transportowym miasta, planów transportu i dystrybucji ładunków. Warto wymienić przedsięwzięcia, innowacyjne na skalę polską, mające na celu (por. tabela 6):

1. Stworzenie infrastruktury drogowej punktowej ułatwiającej zaparkowanie samochodu i wykonywanie czynności rozładunku i załadunku bez blokowania ruchu ulicznego, m.in. wprowadzanie dla pojazdów dostawczych specjalnych pasów lub zatok drogowych (Katowice i Białystok zadeklarowały wyznaczenie pasów/zatok dla rozładunku samochodów ciężarowych, zaś – Gdańsk, Poznań

⁶⁸ Źródło: *Zakazy ruchu pojazdów ciężarowych w miastach Polski w 2012r.*, <http://www.gitd.pl/aktualnosc/item/78-zakazy-ruchu-w-miastach-dla-pojazd%C3%B3w-ci%C4%99%C5%BCarowych> [dostęp: 15.05.2012].

- i Opole planują je wdrożyć) czy narzucenie inwestorom obowiązku wyznaczenia miejsc postojowych wokół budynków (tylko Katowice i Poznań planują ich wprowadzenie w najbliższym czasie).
2. Promowanie i zachęcanie do stosowania samochodów z napędem ekologicznym (na gaz ziemny lub elektrycznych) poprzez np. zwalnianie z opłat za wjazd na teren miasta czy wpuszczanie na buspasy (to jednak wymaga zbudowania systemu identyfikacji pojazdów i monitoringu). Zastosowanie takich rozwiązań w przyszłości zadeklarowały Katowice, Gdańsk i Poznań.
 3. Wspieranie rozwoju miejskich centrów logistycznych umożliwiających przeładunek w transporcie intermodalnym (planowane przez Poznań i Gdańsk). W ocenie władz Gdańska takie działania są potrzebne przy dalszym ograniczaniu ruchu pojazdów ciężarowych w mieście.
 4. Wykorzystanie infrastruktury transportowej służącej do przewozu osób w transporcie towarów (np. tramwajów w Poznaniu w najbliższych 5 latach).

3.5. Inteligentne systemy transportowe a zarządzanie miastem

(Katarzyna Nowicka)

3.5.1. Inteligentne miasta i systemy zarządzania ruchem

Koncepcja inteligentnego miasta (ang. *Smart City*), czyli miasta działającego w sposób przemyślany, w którym decyzje podejmowane są szybko – jako skuteczna reakcja na nowe wyzwania – oparta jest na kilku współoddziałujących obszarach:

- inteligentna gospodarka (wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności),
- inteligentna mobilność (zapewnienie odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej, telekomunikacyjnej i informatycznej),
- inteligentne środowisko (poszanowanie zasobów naturalnych),
- inteligentni mieszkańcy (prowadzenie działalności kulturalnej i rozrywkowej, budowanie obszarów rekreacyjnych oraz sportowych),
- inteligentne warunki zamieszkania (stymulowanie wzrostu poziomu jakości życia, wykorzystanie nowoczesnych technologii w budownictwie),
- inteligentne zarządzanie (zaangażowanie partnerów w różnych sferach funkcjonowania miasta zapewniające prawidłowe funkcjonowanie organów, a także instytucji miejskich)⁶⁹.

⁶⁹ Por. *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Center of Regional Science, Vienna University of Technology, październik 2007, s. 11.

W efekcie zastosowania rozwiązań wspierających wymienione obszary, inteligentne miasto jest bezpieczne dla swoich mieszkańców i innych grup interesariuszy w kontekście jakości oraz poziomu życia, jednocześnie rozwijając się w sposób zrównoważony – ekonomicznie, ekologicznie i społecznie. Jednym z narzędzi leżących u podstaw osiągnięcia tego efektu jest zintegrowany interoperacyjny⁷⁰ system informacyjny będący w stanie łączyć i wspomagać analizę szeregu informacji pochodzących z różnych źródeł zlokalizowanych zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz miasta, w inteligentny sposób stymulując efektywne zarządzanie. System taki może być wykorzystywany z sukcesem podczas implementacji zintegrowanego zarządzania ruchem, w inteligentny sposób wspomagając zarządzanie i rozwój miasta przyszłości.

Zarządzanie ruchem jest zespołem działań, których celem jest możliwie najlepsze wykorzystanie infrastruktury transportowej (drogi, ulice, parkingi, urządzenia w nich zainstalowane, itp.) dla zapewnienia bezpiecznego oraz efektywnego przemieszczania się osób i towarów⁷¹. Zarządzanie ruchem wsparte rozwiązaniami technologicznymi z obszaru IT⁷² nazywane jest inteligentnym systemem transportowym (ang. *Intelligent Transportation System* – ITS). Sama nazwa „inteligentne systemy transportowe” została opracowana na I Światowym Kongresie w dziedzinie systemów transportowych w Paryżu w 1994 r. ITS oznacza systemy stanowiące szeroki zbiór różnorodnych technologii (telekomunikacyjnych, informatycznych, automatycznych i pomiarowych), które – choć same w sobie są tylko nośnikami informacji – świadczą innowacyjne usługi związane z różnymi rodzajami transportu i zarządzaniem ruchem w celu ochrony bezpieczeństwa oraz mobilności pasażerów i towarów, zwiększenia efektywności systemu transportowego (w tym redukcja kosztów operacyjnych i poprawa konkurencyjności miasta), a także ograniczania degradacji środowiska naturalnego. Systemy zarządzania transportem, integrujące wszystkie środki transportu i wszystkie elementy sieci transportowej na danym obszarze, określane są też jako *Advanced Traffic Management Systems* (ATMS)⁷³. Zakres usług oferowany w ramach inteligentnych systemów transportowych prezentuje tabela 7.

⁷⁰ Interoperacyjność obejmuje techniczne, operacyjne i organizacyjne aspekty umożliwiające w konsekwencji harmonijne oraz komplementarne działanie całego zintegrowanego systemu.

⁷¹ S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz, *Inżynieria ruchu drogowego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 2008, s. 276.

⁷² IT (ang. *Information Technology*), technologia informacyjna – całokształt zagadnień, metod i środków i działań związanych z przetwarzaniem informacji, pl.wikipedia.org/wiki/Technologia_informacyjna [dostęp: 15.02.2013].

⁷³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrożenia inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu; A. Adamski, *Inteligentne systemy transportowe*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo Techniczne AGH, Kraków 2003.

Tabela 7. Możliwy zakres usług realizowanych poprzez inteligentne systemy transportowe

Kategoria usług	Rodzaj usługi
Obsługa rynku	<ul style="list-style-type: none"> – wspomaganie planowania transportu (pozyskiwanie zleceń, kompletowanie przesyłek, itp.), – monitorowanie przesyłek,
Zarządzanie ruchem	<ul style="list-style-type: none"> – egzekwowanie przepisów ruchu drogowego, – zarządzanie incydentami, – zarządzanie infrastrukturą (sterowanie ruchem, tworzenie inteligentnych skrzyżowań, itp.),
Zarządzanie pojazdami	<ul style="list-style-type: none"> – informacje dotyczące warunków na drogach, – zautomatyzowane kierowanie pojazdami, – zaawansowane systemy monitorujące stan pojazdu, – realizacja niezbędnych czynności administracyjnych, – automatyczna inspekcja pojazdu na trasie pod kątem bezpieczeństwa, – monitorowanie bezpieczeństwa jazdy,
Zarządzanie transportem publicznym	<ul style="list-style-type: none"> – zarządzanie przewozami i pojazdami wykorzystywanymi w komunikacji publicznej,
Zarządzane bezpieczeństwem	<ul style="list-style-type: none"> – informacja o wypadkach, – informacja o transporcie ładunków niebezpiecznych, – zarządzanie akcjami ratowniczymi,
Elektroniczny pobór opłat	<ul style="list-style-type: none"> – elektroniczne systemy poboru opłat mytowych za korzystanie z infrastruktury transportu,
Obsługa klienta	<ul style="list-style-type: none"> – informacje dla podróżnych i kierowców przed podróżą i w czasie jazdy, – elektroniczna sprzedaż biletów.

Źródło: K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Inteligentne systemy transportowe w świetle europejskiej polityki transportowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 597, Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, Szczecin 2010, s. 70.

Inteligentne systemy zarządzania ruchem w miastach są rozwiązaniami o złożonej architekturze. Ich istotną cechą jest modułowa struktura zapewniająca możliwość etapowego wdrażania i koncentrowania się na tych elementach, które w danych uwarunkowaniach są najważniejsze⁷⁴. Przykładem funkcjonalności jednego z modułów może być nadawanie priorytetu transportowi publicznemu, który polega na selektywnej detekcji pojazdów przez sterowniki sygnalizacji świetlnej i udzielaniu pierwszeństwa przejazdu np. poprzez stworzenie specjalnej, dodatkowej fazy ruchu dla autobusów poruszających się danym pasem, wydłużenie fazy światła zielonego dla dojeżdżającego do skrzyżowania pojazdu, zamianie sekwencji faz ze skróceniem aktualnie wyświetlanej fazy i wcześniejszym wyświetleniem wybranej fazy, sterowanie w oparciu o bieżącą analizę zysków i strat dla wszystkich uczestników ruchu. W efekcie zastosowania ITS osiągany jest szereg korzyści, z których czerpać

⁷⁴ Więcej na ten temat np. w: K. Jamroz, J. Oskarbski, *Inteligentny system transportu dla aglomeracji trójmiejskiej*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2009, nr 1–2, s. 71.

mogą zarówno mieszkańcy, jak i przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą na terenie miasta, bądź w jego niedalekiej okolicy, czy też inni interesariusze miasta. Tabela 8 prezentuje obszary takich potencjalnych korzyści.

Tabela 8. Efekty zastosowania inteligentnych systemów transportowych

Efekt zastosowania ITS	Rodzaj zastosowanych ITS	Skala efektu
Wzrost przepustowości ulic	– systemy zarządzania ruchem na drogach szybkiego ruchu	do 25%
	– systemy kierowania pojazdów na trasy alternatywne przez znaki o zmiennej treści	do 22%
	– zastosowanie elektronicznych systemów poboru opłat	200–300% w porównaniu z metodami tradycyjnymi
Zmniejszenie strat czasu w sieci ulic	– zastosowanie sygnalizacji świetlnej	do 48%
	– sterowanie ruchem na wjazdach na drogi szybkiego ruchu	do 48%
	– systemy zarządzania zdarzeniami drogowymi	do 45%
	– zastosowanie elektronicznych systemów poboru opłat	do 71% w porównaniu z metodami tradycyjnymi
	– priorytet sygnalizacji świetlnej dla pojazdów transportu zbiorowego (oprócz redukcji strat czasu pozwala na wzrost punktualności do 59%)	do 54%
Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego (zmniejszenie liczby wypadków)	– kamery nadzoru prędkości	do 80%
	– sterowanie ruchem na wjazdach na drogi szybkiego ruchu	do 50%
	– zaawansowane systemy sterowania ruchem	do 80%
	– systemy zarządzania zdarzeniami losowymi	do 50%
Poprawa skuteczności służb ratowniczych	– zastosowanie systemów zarządzania zdarzeniami drogowymi i służbami ratowniczymi – skrócenie czasu: a) wykrycia zdarzenia b) dojazdu służb ratowniczych do miejsca wypadku	do 66% do 43%
	– zastosowanie systemów automatycznej lokalizacji pojazdu służb ratowniczych i nawigacji pojazdu do miejsca wypadku – skrócenie czasu dojazdu	do 40%
Wpływ na środowisko naturalne	– systemy zarządzania popytem – redukcja emisji spalin	do 50%
	– zarządzanie ruchem na drogach szybkiego ruchu – redukcja zużycia paliwa	do 42%
	– systemy zarządzania ruchem miejskim – redukcja emisji spalin	do 30%

Źródło: A. Koźlak, *Inteligentne systemy transportowe jako instrument poprawy efektywności transportu*, „Logistyka” 2008, nr 2, za: J. Oskarbski, K. Jamroz, *Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego w systemie TRI-STAR*, Konferencja Gambit, Gdańsk 2006.

Do innych korzyści wynikających z zastosowania ITS można również zaliczyć⁷⁵: skrócenie czasu podróży/dostawy (a zatem wzrost efektywności zarządzania łańcuchami dostaw poprzez zmniejszenie kosztów zarządzania taborem), lepszą koordynację przewoźników, producentów i dystrybutorów ładunków, redukcję kosztów zarządzania taborem, ograniczenie opóźnień, ograniczenie zużycia energii, poprawę komfortu podróżowania i warunków pracy kierowców, dostarczanie informacji w zakresie potrzeb związanych z utrzymaniem i inwestycjami w sieć transportową oraz nawierzchni, a zatem zwiększenie korzyści ekonomicznych w regionie.

Problematykę roli wspierania koncepcji *Smart City* dostrzegła również Komisja Europejska, która zdecydowała, że od 2013 r. zostanie zwiększony do 365 mln euro budżet na projekty realizowane w obszarach: energia, transport i technologie cyfrowe. W ten sposób mają być łączone i unowocześniane sfery mające największy wpływ na środowisko i prawidłowe funkcjonowanie miast oraz aglomeracji⁷⁶. Poprawa jakości systemu transportowego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju (będąca celem unijnej polityki transportowej) będzie realizowana przy pomocy budowania zintegrowanych systemów transportowych i stosowania rozwiązań ITS. W tym celu opracowano Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (2010/40/EU z 7 lipca 2010 r.) w sprawie ram wdrażania ITS w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi gałęziami transportu (tzw. „dyrektywa ITS”)⁷⁷. Innym dokumentem wskazującym najistotniejsze kierunki rozwoju transportu miejskiego jest Zielona Księga, w której uwzględniono poprawę dostępności transportu miejskiego, upłynnienie ruchu w mieście, efektywne wykorzystanie ITS oraz zastosowanie ekologicznych środków transportu. Wszelkie wytyczne dotyczące polityki transportowej UE zostały zawarte w Białej Księdze Transportu, w której oparto europejski system transportowy na czterech „I”⁷⁸ (*Internal market* – wspólny rynek; *Innovation* – innowacyjność; *Infrastructure* – infrastruktura; *International* – międzynarodowe otoczenie UE, ze szczególnym uwzględnieniem państw będących partnerami handlowymi Unii Europejskiej).

⁷⁵ Por. K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 154.

⁷⁶ *Komisja wdraża innowacyjne partnerstwo dla Inteligentnych Miast i Społeczności*, 18.06.2012, http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/index.cfm?LAN=PL [dostęp: 14.08.2012].

⁷⁷ Opracowanie i przyjęcie specyfikacji w tych obszarach przebiega na mocy art. 290 z traktatu lizbońskiego, co oznacza, że będą przyjęte przez kraje członkowskie i Parlament Europejski w trybie specjalnym, z pominięciem długotrwałej procedury decyzyjnej.

⁷⁸ *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, White Paper, KE, Bruksela 2011, s. 12–13. Także architektura polskiego systemu zarządzania ruchem przygotowywana przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad powinna opierać się na interoperacyjności otwartej na wszystkie nowe technologie i konkurencyjności.

3.5.2. ITS w polskich miastach

Inteligentne systemy transportowe nie są jeszcze w pełni i jednoznacznie zidentyfikowaną oraz wykorzystywaną dziedziną zarządzania transportem w Polsce. Istnieje jednak kilka przesłanek świadczących o szybkim rozwoju roli ITS w najbliższej przyszłości. Należą do nich np. powszechny dostęp do nawigacji satelitarnej GPS, rozmieszczenie na drogach dużej liczby fotorejestratorów prędkości, systemy „zielonej fali”, zmiennoczasowa sygnalizacja świetlna, karty miejskie i bilety elektroniczne, tablice zmiennej treści, czy systemy dynamicznej informacji pasażerskiej lub parkingowej.

Rynek zintegrowanych systemów zarządzania ruchem w Polsce był w roku 2012 rynkiem wschodzącym, na którym dominują dostawcy rozwiązań, tj. Vialis Polska Sp. z o.o., MSR TRAFFIC Sp. z o.o., Peek Traffic Sp. z o.o., Siemens Sp. z o.o., AGIS Fire & Security Sp. z o.o., IBM Polska Sp. z o.o., czy WASKO SA. Współpraca instytucji samorządowych (będących decydem dla projektów wdrożeń ITS na terenie polskich miast) z sektorem prywatnym odbywała się przede wszystkim na etapie opracowywania planów projektowych i wykonania inwestycji. Realizacja projektów ITS w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) praktycznie nie istniała⁷⁹. Większość z wdrażanych rozwiązań była w tym czasie wciąż w fazie realizacji, tym samym porównanie efektów poszczególnych systemów jest utrudnione. W zdecydowanej większości projekty łączące kilka rozwiązań w ramach wdrażanego ITS w mieście były dofinansowane ze środków unijnych Priorytetu VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe, Działanie 8.3: Rozwój inteligentnych systemów transportowych. Pomimo czasochłonnego i kosztownego procesu przygotowania dokumentacji projektowej, wśród miast, które złożyły wnioski i otrzymały dofinansowanie realizacji projektu ITS, znalazły się: Białystok, **Bydgoszcz**, **Trójmiasto**, **Lublin**, **Łódź**, **Kalisz**, **Koszalin**, **Kraków**, **Poznań**, **Rzeszów**, **Warszawa**, **Wrocław**, **Szczecin**, a także **Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego**. **Wysokość dofinansowania kształtowała się w przedziale od ok. 50% do ok. 85%**⁸⁰.

Projekty ITS były wdrażane przez władze polskich miast we współpracy z przedsiębiorstwami, które w większości przypadków wybierane były w procedurze przetargu nieograniczonego, w której wymagane jest szczegółowe określenie specyfikacji projektu, a kryterium wyboru dostawcy podyktowane jest poziomem ceny. Sytuacja ta sprzyja składaniu relatywnie atrakcyjnych cenowo ofert, które w ramach umowy

⁷⁹ Deloitte, *Analiza możliwości zastosowania zintegrowanych rozwiązań w systemie transportu miejskiego w województwie śląskim*. Raport końcowy, Deloitte Polska, Katowice, grudzień 2011, s. 12.

⁸⁰ www.cupt.gov.pl/index.php?id=240&strona=2 [dostęp: 06.09.2012].

z wykonawcą będą oparte na technologiach dostarczanych jedynie przez danego dostawcę, a każdorazowa zmiana w systemie w przyszłości łączyć się może z wysokimi kosztami obsługi posprzedażowej, ograniczając otwartość rozwiązania na integrację z innymi zewnętrznymi systemami bez zaangażowania pierwotnego wykonawcy. W związku z tym wybór trybu przetargu nieograniczonego na realizację projektu ITS może wiązać się z ryzykiem nieosiągnięcia wszystkich oczekiwanych rezultatów, ze względu na swoją złożoność różni się on bowiem od innych, relatywnie prostszych, projektów dotyczących infrastruktury transportowej miasta, tj. most, wiadukt lub bezkolizyjne skrzyżowanie. Sytuacja ta jest także konsekwencją braku jednolitej (na poziomie kraju) architektury ITS⁸¹, co może prowadzić do wysokich kosztów wymiany sprzętu i dołączania nowych technologii, ograniczenia w świadczeniu usług z uwagi na brak interoperacyjności, zmniejszając potencjał systemu, a w konsekwencji niepowodzenie w maksymalizacji korzyści wynikających z wdrożenia ITS.

Innym sposobem współpracy przy zarządzaniu projektami ITS w polskich miastach może być transfer wiedzy (dobrych praktyk) z innych miast lub z Parków Technologicznych. Takie rozwiązanie zastosowano np. w Krakowie.

Kraków – transfer wiedzy z innych miast i Parku Technologii

Miasto uczestniczyło w projekcie *Civitas Caravel*, w którym partnerami były miasta Burgos (Hiszpania), Genua (Włochy), Stuttgart (Niemcy). Wspólnym zadaniem partnerów było poszukiwanie nowych rozwiązań usprawnienia transportu miejskiego, a tym samym poprawa jakości środowiska. W efekcie w Krakowie wdrożono rozwiązania z zakresu ITS, które zostały wypracowane w Genui.

Ponadto, z inicjatywy Krakowskiego Parku Technologicznego powstaje Małopolski Park Technologii Informatycznych (MPTI), w którym będą rozwijane pomysły i projekty związane z koncepcją *Smart City*. MPTI będzie miejscem współpracy przedsiębiorców z sektora ICT (ang. *Information and Communication Technology*), ośrodków naukowych i administracji samorządowej.

Źródło: www.caravel.forms.pl/dokumenty/raport2009.pdf [dostęp: 10.09.2012]; P. Pissarello, *Planowanie transportu publicznego w Genui*, „Przegląd ITS” 2012, nr 6, s. 34–37; <http://mpti.krakow.pl/o-projekcie/smart-city/> [dostęp: 06.09.2012].

W badaniu ankietowym przeprowadzonym w ramach badań statutowych Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH w sierpniu i wrześniu 2012 r., połowa respondentów reprezentujących samorządy miast udzieliła odpowiedzi na pytanie o cel wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania ruchem w mieście. Respondenci za

⁸¹ Dokument *Rekomendacje dotyczące udzielania zamówień publicznych na systemy informatyczne opracowany przez Urząd Zamówień Publicznych* (www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:598) nie jest wiążący dla dostawców usług ITS.

najistotniejszy cel uznali „potrzebę bieżącego udrażniania przejazdów w transporcie publicznym”. W dalszej kolejności wskazano potrzebę „zmniejszenia liczby zatrzymań i zatłoczenia”, a zatem ograniczenie kongestii oraz „potrzeba monitoringu lokalizacji pojazdów w transporcie publicznym”. Najmniej istotne według respondentów były cele: „potrzeba bieżącego udrażniania przejazdów w transporcie ładunków w mieście” oraz „zmniejszenie hałasu i zanieczyszczeń powodowanych przez ruch drogowy”. Wśród udzielonych pięciu odpowiedzi na pytanie „czy cel wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania ruchem w mieście został osiągnięty?”, respondenci przyznali, że stało się tak w zakresie: „realizacji potrzeby bieżącego udrażniania przejazdów w transporcie publicznym” i „potrzeby monitoringu lokalizacji pojazdów w transporcie publicznym”. Jedynie w Szczecinie oczekiwania wobec zaimplementowanego systemu nie spełniły się w zakresie: „zmniejszenia liczby zatrzymań i zatłoczenia”, „potrzeby szybkiej reakcji na zmiany w ruchu drogowym”, „potrzeby bieżącego udrażniania przejazdów w transporcie ładunków w mieście”, „skrócenia czasu podróży”, „zmniejszenia hałasu i zanieczyszczeń powodowanych przez ruch drogowy” i „zmniejszenia utrudnień w ruchu drogowym”. Urzędy posiadające wizualizację monitorującą bieżące zdarzenia w mieście przede wszystkim gromadzą i przetwarzają w systemie informacje dotyczące „opóźnień w ruchu pojazdów transportu publicznego”, a także „wypadków drogowych” i „wypadków z udziałem pojazdów transportu publicznego”. W pojedynczych przypadkach monitorowane są w posiadanym systemie „roboty drogowe”, czy też „liczba wolnych miejsc na parkingach”. Część respondentów pozytywnie odpowiedziała na pytanie związane z wdrożeniem innowacyjnego, różniącego się swoją oryginalnością od dotychczasowych rozwiązań funkcjonujących w pozostałych miastach w Polsce, projektu w obszarze zarządzania transportem miejskim usprawniającego przepływy w obrębie metropolii. Udzielone odpowiedzi zamieszczono poniżej.

Innowacyjne rozwiązania w obszarze zarządzania transportem miejskim z wykorzystaniem elementów projektu ITS

- **Białystok** – „Karta miejska obsługująca wszystkie rodzaje biletów okresowych i jednorazowych: karta imienna i na okaziciela; zakup biletów przez Internet; możliwość doładowania ww. biletów w kasowniku autobusowym; rejestracja każdorazowa wejścia i opcjonalna wyjścia z pojazdu; karta zintegrowana z systemem zliczania pasażerów oraz system nadzoru nad flotą i informacja pasażerska w czasie rzeczywistym”.
- **Katowice** – „Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP) rozpoczął realizację projektu Śląskiej Karty Usług Publicznych (SKUP).” Ponadto powstaje **System Dynamicznej Informacji Pasażerskiej na obszarze działalności KZK GOP**. Projekt obejmuje: budowę Centrum Zarządzania Systemem Dynamicznej Informacji Pasażerskiej, budowę infrastruktury komunikacyjnej z dwukierunkową transmisją danych i sygnałów sterujących pomiędzy poszczególnymi komponentami systemu, montaż tablic

informacyjnych wraz z niezbędnymi urządzeniami przystankowymi, zakup oprogramowania użytkowego dla systemu wraz z licencjami, w tym specjalistycznego oprogramowania wspierającego analizy ruchu na terenie KZK GOP. Wdrożenie Projektu zwiększy dostępność informacji dla pasażerów i użytkowników dróg (na kluczowych trasach Aglomeracji), atrakcyjność transportu organizowanego przez KZK GOP oraz bezpieczeństwo publicznego transportu samochodowego. Poprawi również punktualność środków transportu zbiorowego. Projekt będzie realizowany na terenie wybranych gmin należących do KZK GOP”.

- **Kielce** – „System Informacji Pasażerskiej. Autobusy komunikacji miejskiej są wyposażone w GPS i dzięki temu w czasie rzeczywistym można je śledzić na stronach internetowych”.
- **Poznań** – „Sterowanie akomodacyjne” (elastyczne dostosowanie cyklu sygnalizacji świetlnej).
- **Zielona Góra** – „W ramach Projektu *Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze – etap II* zrealizowano m.in.: dostawę 5 dwustronnych 6-wierszowych tablic umożliwiających wyświetlenie informacji o 5 najbliższych odjazdach (5 wierszy) i dodatkowych informacji oraz komunikatów – zadanie to stanowi rozbudowę istniejącego systemu informacji przystankowej w czasie rzeczywistym. Zaprojektowanie, wykonanie, dostawę, instalację i konfigurację zintegrowanego systemu informatycznego wraz z dostawą fabrycznie nowego sprzętu i pełną dokumentacją, przeprowadzenie szkoleń, obsługę gwarancyjną i pogwarancyjną dla systemu elektronicznej bezkontaktowej karty miejskiej do pobierania opłat za przejazdy komunikacją miejską”.

Źródło: odpowiedzi respondentów badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedstawicieli władz polskich miast odpowiedzialnych za zarządzanie transportem na terenie miasta. KZK GOP – www.cupt.gov.pl/index.php?id=987 [dostęp: 18.09.2012].

Jak wspomniano, wszystkie z polskich projektów ITS były na różnych etapach implementacji, różniły się także zakresem wybranych (lub wybieranych) do wdrożenia poszczególnych elementów rozwiązania. Tym samym obiektywna ocena poziomu innowacyjności tego rozwiązania jako całości jest trudna. Niemniej jednak warto podkreślić, że rozwiązania te wesprą rozwój polskich miast w szeregu powiązanych obszarach z zakresu stymulowania innowacyjności ich infrastruktury i jakości życia mieszkańców. Stanowią także przyczynek do rozwoju kolejnych obszarów realizujących koncepcję *Smart City*.

Poza wskazanymi przez respondentów badania wdrożonymi lub wdrażanymi rozwiązaniami warto także zwrócić uwagę na inne wybrane aspekty związane z polskimi projektami ITS i ich wybranymi efektami implementacji wspierającymi poprawę mobilności w miastach.

Wybrane aspekty związane z polskimi projektami ITS i efektami ich implementacji

- **Warszawa** – wyniki pomiarów wykonanych w listopadzie 2008 r. porównano z wynikami pomiarów przeprowadzonych przed uruchomieniem systemu w 2006 r. Na analizowanym odcinku Al. Jerozolimskich (Pl. Zawiszy – Rondo Waszyngtona) stwierdzono: skrócenie czasu przejazdu tramwaju od 3,6% do 9,1% (tylko w jednym przypadku – kierunek wschód-zachód w szczycie porannym – czas wydłużył się o 6,7%), znaczne skrócenie czasu przejazdu

samochodem – dla kierunków ruchu o wyższym natężeniu rzędu 31–38%, równie znacząca była redukcja liczby zatrzymań. W przypadku Wisłostrady oszczędności czasu różniły się w zależności od odcinka, kierunku i pory dnia. Dla odcinka północnego wahały się one od 3,6% do 60%.

- **Łódź** – przeciętny czas podróży tramwajem w obszarze zarządzanym przez system uległ skróceniu o ok.10%. Czas podróży samochodem osobowym nie uległ zmianie.
- **Olsztyn** – przeciętny czas podróży samochodem osobowym w obszarach zarządzanych przez system uległ skróceniu średnio o 17,7%.
- **Trójmiasto** – wdrożenie Systemu TRISTAR pozwoli na likwidację mankamentów infrastruktury w zakresie zwiększenia dostępności, poprawy warunków ruchu, bezpieczeństwa ruchu, a także zakresu informacji o ruchu drogowym dla jego uczestników. Wdrożenie systemu opracowanego przez naukowców z Politechniki Gdańskiej wpłynie znacząco na: usprawnienie ruchu – poprzez minimum 5,5% skrócenie globalnego czasu przejazdu wszystkich pojazdów, rozumianego jako różnica między prognozowanym czasem przejazdu w wariantcie bezinwestycyjnym i inwestycyjnym, a także na usprawnienie komunikacji publicznej – poprzez minimum 6,5% skrócenie globalnego czasu podróży środkami transportu zbiorowego, rozumiane jako różnica między prognozowanym czasem podróży pasażerów podróżujących transportem zbiorowym na obszarze objętym Systemem TRISTAR w wariantcie bezinwestycyjnym i inwestycyjnym.

Źródła: Warszawa, Łódź, Olsztyn – P. Krukowski, *Systemy zarządzania ruchem i ich wdrażanie w polskich miastach*, Prezentacja ZdiUM, Wrocław, wrzesień 2010 r.; Trójmiasto – Urząd Miasta Gdynia, www.gdynia.pl/news/inwestycje/7213_71602.html [dostęp: 25.11.2013].

W Polsce funkcjonuje organizacja wspierająca wdrażanie projektów ITS. Jest to Stowarzyszenie ITS Polska będące publiczno-prywatną inicjatywą integrującą środowisko związane z tematyką ITS. Tworzy ono płaszczyzny wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy instytucjami rządowymi, samorządowymi, przemysłem, sektorem usług, instytucjami badawczymi, uczelniami i innymi organizacjami oraz osobami prywatnymi⁸². Od 2008 r. Stowarzyszenie ITS Polska organizuje coroczne kongresy, podczas których są omawiane najważniejsze problemy projektów ITS w Polsce i na świecie. Wśród wybranych wniosków wskazujących istotne czynniki ograniczające efektywne oferowanie i wdrażanie rozwiązań ITS na polskim rynku znalazły się⁸³:

- długie procesy podejmowania decyzji o inwestycjach w obszarze ITS,
- duże obciążenia biurokratyczne i brak elastyczności w procesie inwestycyjnym (w konsekwencji wszelkie nowości w innowacyjnej dziedzinie ITS są bardzo powoli absorbowane, co utrudnia również planowanie i rozwój nowych produktów),

⁸² www.itspolska.pl/?page=5 [dostęp: 23.08.2012].

⁸³ Por. www.itspolska.pl/admin/pliki/PKITS%202012%20-%20wnioski%20pl.pdf [dostęp: 23.08.2012].

- brak efektywnego sprzężenia z jednostkami samorządu terytorialnego w czasie realizacji inwestycji,
- trudności ze zdobyciem poparcia społecznego, bez którego trudno o decyzje polityczne (efekty rozwiązań ITS nie są propagowane, a zatem ich sens nie jest rozumiany przez społeczeństwo)⁸⁴,
- niewystarczające zasoby kadrowe i obsada jednostek administracji wszystkich szczebli związanych z projektami ITS,
- brak lub niewystarczające zachęty dla samorządów i władz centralnych do udziału w europejskich programach dotyczących ITS, np. e-FRAME⁸⁵.

Niewątpliwym problemem jest także brak wspólnej polityki miast w zakresie wdrażania rozwiązań ITS, niedostosowane prawodawstwo, brak środków finansowych w budżetach samorządów, a także szybkie starzenie się technologii i rozwiązań uważanych w danym momencie za nowoczesne.

Zgodnie z odpowiedziami respondentów analizowanego badania statutowego, najczęstszą przyczyną braku wdrożenia zintegrowanego systemu do zarządzania ruchem w polskich miastach jest „brak środków przeznaczonych na ten cel w budżecie”. Warto zaznaczyć, że żadne z badanych miast wdrażających projekt ITS nie wybrało powszechnie dostępnych rozwiązań wykorzystujących potencjał *cloud computingu*, którego jedną z głównych właściwości jest ograniczanie kosztów związanych z infrastrukturą informatyczną⁸⁶.

3.5.3. ITS Wrocław – analiza przypadku⁸⁷

Wrocław ma 633 tys. mieszkańców, jest 4. pod względem liczby ludności i 5. pod względem powierzchni miastem w Polsce. Systematycznie odbywają się tu znaczące wydarzenia kulturalne, a samo miasto jest jednym z największych ośrodków akademickich. Na terenie aglomeracji wrocławskiej zlokalizowały swoją działalność gospodarczą, m.in. IBM, LG Philips, Volvo, Toyota, Siemens, HP, 3M, czy Whirpool.

⁸⁴ Dla przykładu, Unia Europejska prowadzi szeroko zakrojone konsultacje społeczne wszystkich strategicznych projektów związanych z inicjatywami z zakresu transportu. Konsultacje prowadzone są *on-line* za pomocą kwestionariuszy dostępnych na stronie: http://ec.europa.eu/transport/research/consultations/index_en.htm [dostęp: 25.11.2013].

⁸⁵ Więcej na temat projektu e-FRAME: www.frame-online.net/e-frame-project/e-frame-project-objective.html [dostęp: 06.09.2012].

⁸⁶ Więcej na temat *cloud computingu* np.: K. Nowicka, *Cloud computing a koszty transakcyjne*, w: *Uwarunkowania zmian kosztów transakcyjnych*, red. R. Sobiecki, J.W. Pietrewicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 231–254.

⁸⁷ Opracowano na podstawie wywiadu bezpośredniego przeprowadzonego 10 sierpnia 2012 r. z Kierownikiem Projektu Inteligentnego Systemu Transportu „ITS Wrocław” w Departamencie Prezydenta Wrocławia, któremu autorka składa serdeczne podziękowania.

W latach 2006–2010 Wrocław osiągnął najlepsze wskaźniki dynamiki rozwoju gospodarczego spośród 11 wielkich polskich miast badanych w 2011 r. przez firmę PriceWaterhouseCoopers (PwC)⁸⁸. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach miasta ogółem był we Wrocławiu najwyższy w Polsce – wynosił 34,6% (podczas gdy drugi na liście Poznań przeznaczył na inwestycje 28,4% wydatków). We współpracy z partnerami prywatnymi miasto prowadzi szereg inwestycji komunalnych usprawniających infrastrukturę drogową, tj. mosty, parkingi naziemne i podziemne. Jednocześnie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca Wrocław plasuje się w czołówce miast pod względem pozyskanej sumy środków unijnych.

Wrocławską sieć uliczna charakteryzuje się dużą nieregularnością i nierównomiernością spotęgowaną deformującym wpływem barier, takich jak rzeki z naturalnymi odnogami, kanały żeglowne i powodziowe, rozbudowany układ torowisk kolejowych wokół terenów śródmiejskich. Wrocław posiada 1113 km dróg publicznych, 350 tys. zarejestrowanych pojazdów, z czego niemal 80% (277 tys.) stanowią samochody osobowe. Odnotowano tu jeden z wyższych w Polsce wskaźników zagęszczenia ruchu samochodów (1272 samochody na km², wobec 1199 średnio w 11 badanych przez PwC miastach)⁸⁹, co prowadzi do znacznej emisji spalin i degradacji środowiska naturalnego.

Wychodząc naprzeciw problemowi kongestii i jej negatywnych skutków oraz potrzebie poprawy jakości życia mieszkańców Wrocławia, miasto zdecydowało o wdrożeniu projektu Inteligentnego Systemu Transportowego pod nazwą „ITS Wrocław”. Projekt ITS Wrocław jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Rozwoju Regionalnego, Priorytet VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe, Działanie 8.3: Rozwój inteligentnych systemów transportowych. Całkowita wartość projektu wynosi 72,9 mln zł, z czego kwota dofinansowania unijnego to 58,7 mln zł (80%). Realizację projektu rozpoczęto we wrześniu 2008 r., a termin jego zakończenia przewidziano na marzec 2015 r. ITS Wrocław 2010–2013 to koordynacja bezpiecznego i płynnego ruchu pojazdów oraz pieszych z minimalizacją opóźnień przy ograniczeniu ingerencji w istniejącą infrastrukturę. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez wykorzystanie przepustowości obecnego układu drogowego i uwolnienie rezerw umieszczonych w programach stałoczasowych.

Projekt charakteryzuje się innowacją zarządczą, w konsekwencji której wzrósł poziom nowatorstwa samego rozwiązania, przyspieszając realizację celu polityki transportowej Wrocławia, którą jest stworzenie warunków zapewniających sprawne,

⁸⁸ PricewaterhouseCoopers, *Raporty na temat wielkich miast Polski*, Wrocław 2011.

⁸⁹ Pomimo tej sytuacji, pod względem infrastruktury transportowej Wrocław należy do najlepiej rozwiniętych miast w Polsce (po Warszawie i Katowicach). Komunikacja lokalna we Wrocławiu jest bardzo dobra – jedynie w Warszawie istnieje większa liczba miejsc w środkach transportu publicznego w przeliczeniu na mieszkańca. PricewaterhouseCoopers, *Raporty na temat...*, s. 30.

bezpieczne i efektywne ekonomicznie przemieszczanie się osób oraz towarów, przy spełnieniu wymogu ograniczenia uciążliwości transportu dla środowiska⁹⁰ oraz założeń Strategii „Wrocław w perspektywie 2020 plus”⁹¹.

Innowacja zarządcza

W ramach realizacji projektów ITS w Polsce, Wrocław jako pierwszy podmiot publiczny w kraju w procedurze wyboru najkorzystniejszej oferty realizacji takiego projektu wybrał tryb dialogu konkurencyjnego⁹². Złożoność, nowatorstwo i zakres projektu utrudniał szczegółowy opis specyfikacji zamówienia. W konsekwencji wybrano tryb dialogu konkurencyjnego, co umożliwiło konsultację projektu z doświadczonymi specjalistami i pozwoliło na większe zróżnicowanie struktury kryteriów oceny ofert, kładąc nacisk na inne niż cena, ważne z punktu zarządzania miastem i samym projektem czynniki. Zamówienie (zdefiniowane tu jako usługa) dotyczyło wykonania oprogramowania wraz z usługą wdrożenia systemu oraz dostawą urządzeń. Przetarg został ogłoszony przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta Wrocławia we wrześniu 2009 r. Wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożyło 7 wykonawców. Jeden z wykonawców został wykluczony z dalszego postępowania ze względu na niespełnienie warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu, a do pozostałych 6 skierowano zaproszenia do dialogu. Dialog z wykonawcami prowadzono w okresie od 17 grudnia 2009 r. do 27 stycznia 2010 r. Po uwzględnieniu wyników dialogu przystąpiono do opracowania specyfikacji warunków zamówienia. 28 maja 2010 r. zamawiający zaprosił wykonawców uczestniczących w postępowaniu do składania ofert. 12 października 2010 r. zakończono procedurę oceny ofert. Do wykonania zamówienia zostało wybrane Konsorcjum: WASKO SA z Gliwic (lider) i GERTRUDE S.A. E. M. z Francji. W wyniku analizy dostępnych na rynku rozwiązań, bieżącego i przyszłego zapotrzebowania miasta, poza 30% wagą ceny (która zgodnie z Prawem zamówień publicznych jest koniecznym elementem kryteriów wyboru oferty) zamawiający wskazał następujące istotne w projekcie kryteria:

- stopień wykorzystania istniejącej infrastruktury – 30%,
- warunki finansowania – 20%,

⁹⁰ Załącznik do uchwały nr XII/396/99 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 września 1999 r. w sprawie polityki transportowej Wrocławia, <http://uchwaly.um.wroc.pl/uchwala.aspx?numer=XII/396/99> [dostęp: 12.09.2012].

⁹¹ Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus, 06.07.2006, s. 48–49.

⁹² Dialog konkurencyjny jest to tryb udzielenia zamówienia publicznego, w którym po publicznym ogłoszeniu zamówienia zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Więcej na ten temat: np. w: *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. T. Czajkowski, wyd. 3, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007, s. 231–241.

- otwartość systemu na rozbudowę – 10%,
- harmonogram wdrażania – 10%.

Projekt uwzględnił poszanowanie zarówno istniejącej infrastruktury sterowania ruchem, jak i konstrukcji wspierających (w które miasto inwestuje od lat), włączając jej zastosowanie oraz ograniczając konieczność zakupu nowych urządzeń, np. sterowników sygnalizacji świetlnej. Zostały one jedynie dokupione od lokalnego dostawcy i zainstalowane tylko w tych miejscach, w których stan istniejących urządzeń uniemożliwiał instalację systemu. Wykorzystano dostępną kanalizację teletechniczną i słupy. Kryterium związane z warunkami finansowania inwestycji zakładało odroczenie płatności wykonawcy projektu do 24 miesięcy. Sytuacja ta była spowodowana niepewnością wobec poziomu kwoty dofinansowania rozwiązania ze środków unijnych, choć pomimo to miasto i tak było zdecydowane na wdrożenie ITS⁹³. Warto jednak zauważyć, że ryzyko finansowe zostało w znacznym stopniu przeniesione w tym rozwiązaniu na wykonawcę projektu. Ze względu na długoterminowe wykorzystywanie systemu, a zatem przyszłą konieczność jego modyfikacji i dołączania nowych modułów, zamawiający zdecydował się na umieszczenie kryterium zakładającego otwartość systemu, czyli zbudowanie go na otwartych standardach protokołu komunikacyjnego spełniającego kryteria unijnych wymogów odnośnie systemów otwartych⁹⁴. W ten sposób ITS Wrocław wychodzi naprzeciw potrzebom elastycznego dostosowywania się i przyłączania informacji związanych z zarządzaniem innymi gałęziami transportu w skali krajowej lub międzynarodowej architektury ITS, a także integracji wymiany informacji z innymi instytucjami. Wśród kryteriów oceny oferty znalazł się także harmonogram wdrożenia. Kryterium to zakładało możliwość skrócenia czasu realizacji projektu przez dostawcę rozwiązania.

Innowacja zarządcza projektu ITS Wrocław w skali krajowej polega na wyborze trybu dialogu konkurencyjnego, którego zasady pozwalają elastycznie dopasować się do złożoności i specyfiki charakteryzującej tego typu projekty już na etapie planowania. Zrozumienie wagi korzyści z wdrożenia projektu oraz dobrane kryterium warunków finansowania pozwoliło rozpocząć wdrażanie projektu jeszcze przed uzyskaniem potwierdzenia dofinansowania ze środków unijnych, co również

⁹³ Decyzja o wdrożeniu projektu bez oczekiwania na decyzję o dofinansowaniu z funduszy unijnych została podjęta w sytuacji kilkukrotnego odrzucania terminu naboru wniosków o dofinansowanie w ramach Działania 8.3. POIS 2007–2013. Miasto przygotowywało się do aplikacji od 2007 r. Ostatecznie termin rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie wyznaczono na 1 czerwca 2010 r. System ITS był istotny dla organizacji transportu w mieście szczególnie podczas trwania Mistrzostw Europy EURO 2012.

⁹⁴ Por. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE...* i Europejskie Ramy Interoperacyjności IDABC (obecnie ISA), <http://ec.europa.eu/isa> [dostęp: 19.08.2012].

można uznać za innowację zarządczą w takim projekcie. Ponieważ projekt ITS Wrocław jest w obecnie w fazie implementacji, trudno zatem jednoznacznie określić występowanie innowacji zarządczej na etapie wdrożenia i kontroli projektu. Warto podkreślić, że projekt ITS Wrocław jest zarządzany w systemie zarządzania projektami w sposób matrycowy z wykorzystaniem zasobów różnych jednostek samorządu, a także kompetencji i wiedzy Kierownika Projektu ITS Wrocław w zakresie metodyki *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK)⁹⁵ i elementów Teorii Ograniczeń Goldratta (ang. *Theory of Constraints*), zdobytej, m.in. na podyplomowych studiach zarządzania projektami w sektorze publicznym organizowanych przez Wyższą Szkołę Bankową we Wrocławiu we współpracy z firmą Mandarin Project Partners. W realizacji projektu są zatem dodatkowo wykorzystywane specjalistyczne kwalifikacje menedżerskie.

Innowacyjne rozwiązanie

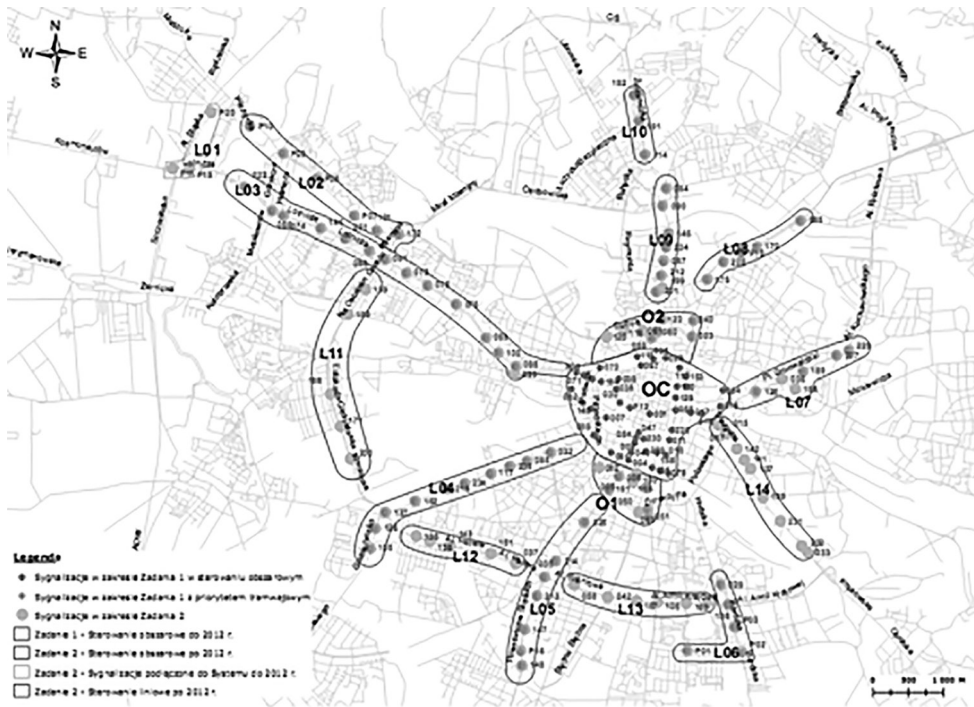
W wyniku współpracy władz miasta z przedsiębiorcami na etapie planowania projektu ITS Wrocław wypracowano rozwiązanie, które w najbardziej adekwatny sposób wpisuje się w zastaną infrastrukturę miasta, ograniczając problem kongestii i jej negatywnych skutków.

Projekt zakłada wdrożenie następujących elementów składowych:

- sterowanie ruchem na wybranych ciągach komunikacyjnych miasta (zarządzanie komunikacją zbiorową obejmującą ok. 250 tramwajów i 300 autobusów), w tym na wybranych 153 skrzyżowaniach Wrocławia,
- obszarowe sterowanie ruchem,
- dynamiczną informację na wytypowanych przystankach,
- podsystem informacji o warunkach ruchu (PERUCHU i INFO ITS),
- podsystem informacji parkingowej (ENPARK),
- wideo-nadzór na wytypowanych skrzyżowaniach (podsystem zarządzania zdarzeniami drogowymi).

Wykaz sygnalizacji objętych zamówieniem projektowym przedstawia rysunek 8.

⁹⁵ *Project Management Body of Knowledge* – zbiór standardów i rozwiązań w dziedzinie zarządzania projektami zebranych oraz opublikowanych przez członków Project Management Institute. Jest on zatwierdzony przez American National Standards Institute jako narodowy standard zarządzania projektami.



Rysunek 8. ITS Wrocław – wykaz sygnalizacji objętych zamówieniem projektowym

Źródło: materiały wewnętrzne UM Wrocławia.

Zarządzanie informacją w systemie wykorzystuje współczesne media, tj. www, wap, sms, rds, radio, GPS. Zastosowana automatyczna analiza obrazu sekunda po sekundzie stosowana w detekcji ruchu, identyfikacji wielkości pojazdów, rozpoznawaniu tablic rejestracyjnych i automatycznym wykrywaniu zdarzeń umożliwi sterowanie ruchem w czasie rzeczywistym, optymalizując wykorzystanie dostępnej infrastruktury do bieżących potrzeb. W ramach systemu będzie funkcjonować 13 tablic z wyświetlaną informacją naprowadzającą kierowców na trasy dające możliwość szybszego przejazdu przez miasto lub dojazdu w określone miejsce. Dane pozyskane z drogowych urządzeń sterujących i pomiarowych oraz pojazdów transportu publicznego będą przetwarzane w Centrum Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym (por. rysunek 9), a następnie wykorzystywane do optymalizacji prac sterowników sygnalizacji świetlnej, sterowania elektronicznymi tablicami tekstowymi na drogach i na przystankach transportu publicznego oraz w procesie wspomagania zarządzania zdarzeniami w ruchu drogowym i transporcie publicznym. Uprzywilejowany zostanie transport publiczny (Tramwaj Plus i część tras linii autobusowych).

Ponadto system wspiera także służby miejskie, tj. policję, straż pożarną, pogotowie, Centrum Zarządzania Kryzysowego i organizację imprez masowych.



Rysunek 9. Wizualizacja powstającego Centrum Zarządzania Ruchem i Transportem Zbiorowym we Wrocławiu

Źródło: www.tuwroclaw.com/pliki/duze_zdjecia/wiadomosci/komunikacja/centrum_sterowania_ruchem.jpg [dostęp: 20.09.2012].

Celem wdrażania projektu, a tym samym jego pożądanym efektem, są następujące zmiany w funkcjonowaniu Wrocławia⁹⁶:

1. Skrócenie czasu podróży.
2. Potrzeba monitoringu lokalizacji pojazdów w transporcie publicznym.
3. Zmniejszenie liczby zatrzymań i zatłoczenia.
4. Potrzeba bieżącego udrażniania przejazdów w transporcie publicznym.
5. Potrzeba szybkiej reakcji na zmiany w ruchu drogowym.
6. Zmniejszenie utrudnień w ruchu drogowym.
7. Potrzeba bieżącego udrażniania przejazdów w transporcie ładunków w mieście.
8. Zmniejszenie hałasu i zanieczyszczeń powodowanych przez ruch drogowy.
9. Zwiększenie bezpieczeństwa użytkowników ruchu.

3.5.4. Przyszłość ITS

Istotnym motorem napędowym rozwoju i wdrażania projektów ITS są źródła ich dofinansowania, wśród których środki unijne stanowią największy udział. Obecnie projekty ITS uruchamiane są głównie w miastach wojewódzkich z inicjatywy samorządów. Ze względu na planowany wzrost nakładów dofinansowania na te projekty

⁹⁶ Cele zostały uszeregowane przez respondenta według istotności od najbardziej do najmniej istotnych, jednak część z nich posiada równorzędne znaczenie.

należy się spodziewać dalszego wzrostu jakości i liczby ich wdrożeń w Polsce. Na jakość implementowanych ITS będzie miało też wpływ zastosowanie standardów jakości architektury zgodnie z przepisami europejskiej dyrektywy ITS, do której zostały dostosowane polskie regulacje. Będą one służyć budowaniu interoperacyjnego systemu zarządzania transportem drogowym na drogach publicznych w wymiarze krajowym i europejskim.

Innym ważnym przedsięwzięciem kreującym potencjał dla wypracowywania i wdrażania nowatorskich rozwiązań w Polsce jest projekt zmiany ustawy Prawo zamówień publicznych, który ma umożliwić zamawiającym stosowanie dialogu technicznego jako sposobu wyłaniania najlepszej oferty w przetargach publicznych. Dzięki temu zamawiający poza kryterium ceny będą mogli kierować się innymi czynnikami przy wyborze wykonawców inwestycji. Przepis ma umożliwić zamawiającym zapoznanie się z najlepszymi, najkorzystniejszymi i najnowszymi rozwiązaniami oraz osiągnięciami technicznymi, technologicznymi i organizacyjnymi w dziedzinie lub na danym rynku. Możliwa będzie także konfrontacja potrzeb z możliwościami ich realizacji przez podlegający ciągłym zmianom rynek danych rozwiązań. Umożliwienie stosowania dialogu technicznego przez zamawiających będzie stymulowało wdrażanie innowacji w sektorze publicznym⁹⁷.

Redukcja kosztów i kreowanie wartości dodanej w wymienionych wymiarach inteligentnego miasta mogą być wspierane przez zastosowanie rozwiązań w *cloud computingu*. Rozwiązanie to nie wymaga posiadania własnych zasobów IT, żeby czerpać korzyści z ich funkcjonalności. *Cloud computing*, w podobny sposób jak outsourcing IT, ogranicza koszty, umożliwia rozwój bez inwestycji w aktywa trwałe związane z IT, pozwala koncentrować się na kluczowych kompetencjach, a także, co w przypadku zarządzania miastem jest szczególnie istotne, umożliwia integrację informacji z różnych źródeł, przyspieszając i uelastyczniając reakcje na zmiany nie tylko w samym mieście, lecz także w jego bliższym oraz dalszym otoczeniu⁹⁸. *Cloud computing* jest też rozwiązaniem rekomendowanym przez Komisję Europejską przy wdrażaniu tego typu projektów w ramach koncepcji jednolitego rynku cyfrowego⁹⁹. „Europa musi myśleć globalnie. Strategia dotycząca modelu chmury pozwoli zwiększyć zaufanie do innowacyjnych rozwiązań komputerowych oraz stymulować konkurencyjność jednolitego rynku cyfrowego, na którym Europejczycy będą czuć się bezpiecznie. Oznacza to szybkie przyjęcie nowych ram ochrony

⁹⁷ Więcej na ten temat: Informator Urzędu Zamówień Publicznych, luty/marzec 2012, s. 4–8.

⁹⁸ K. Nowicka, op.cit.

⁹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wykorzystanie potencjału chmury obliczeniowej w Europie, Bruksela 29.09.2012, COM (2012) 529 final.

danych, zaproponowanych przez Komisję na początku tego roku, oraz opracowanie bezpiecznych i uczciwych warunków umów¹⁰⁰.

Zastosowanie inteligentnych systemów transportowych oznacza lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury drogowej w porównaniu z inwestycjami w ciężką infrastrukturę. W przypadku wykorzystania rozwiązań w *cloud computingu* inwestycje w ITS mogą się dodatkowo odznaczać niewielkim kosztem i wysoką stopą zwrotu¹⁰¹. Miasta takie przechodzą od strategii zrównoważonego rozwoju do strategii inteligentnego wzrostu, cechując się jednocześnie innowacyjnością zarządczą i posiadaniem innowacyjnych rozwiązań na swoim obszarze, dzięki czemu mogą skutecznie konkurować o nowe inwestycje.

¹⁰⁰ Europejska agenda cyfrowa: nowa strategia na rzecz pobudzenia wydajności przedsiębiorstw i administracji w Europie poprzez wykorzystywanie chmur obliczeniowych, komunikat prasowy, Komisja Europejska, Bruksela, 27.09.2012, europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1025_pl.htm [dostęp: 20.12.2012].

¹⁰¹ Por. *IBM Smarter City Solutions on Cloud*, White paper, IBM Global Services 2011, s. 7.

INNOWACJE W ZARZĄDZANIU REWITALIZACJĄ MIAST W POLSCE

Aleksandra Jadach-Sepioto, Hanna Rachoń

4.1. Przedmiot badania

(Aleksandra Jadach-Sepioto)

Od 2004 r. polskie miasta mają możliwość ubiegania się o środki unijne przeznaczone na rewitalizację. Wymogiem formalnym ich uzyskania stała się konieczność uchwalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji (LPR) (do 2007 r. uchwalono 167 LPR, do 2010 r. – 494 LPR) oraz powołanie w mieście pełnomocnika ds. rewitalizacji. Dotacje ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w latach 2004–2006, a obecnie z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) dawały szansę na wydobycie przynajmniej części obszarów kraju z kryzysu. Równocześnie przy dużym zastrzyku środków na działania infrastrukturalne (dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR) i słabo zdiagnozowanych potrzebach społecznych, rewitalizacja stała się dla polskich samorządów prawie jedynie działaniem inwestycyjno-budowlanym. Społeczne i ekonomiczne cele odnowy były realizowane w ZPORR w kilku zaledwie przypadkach. Z ewaluacji wynika, że przyczyną takiego stanu był „brak umiejętności zintegrowanego programowania i uspołecznienia procesu tworzenia programu rewitalizacji”¹. Sytuacja poprawiła się w latach 2007–2013, kiedy obok środków na projekty „twarde” w RPO, pojawiły się też środki przeznaczone na *stricto* społeczne działania rewitalizacyjne². Eksperti oceniający wnioski o dofinansowanie w RPO stwierdzili jednak, że miasta mają problem z wnikliwą diagnozą obszaru rewitalizacji, realizacją zasady *empowerent* zarówno na etapie opracowywania i konsultacji społecznych dotyczących programu, jak i włączania do niego projektów partnerów społecznych i gospodarczych³.

¹ W. Siemiński, T. Topczewska, *Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach działania 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie...” ZPORR*, Warszawa 2008.

² Por. Działanie 1.17 PO KL „Rewitalizacja społeczna”.

³ A. Jadach-Sepioto, *Analiza potrzeb edukacyjnych w zakresie rewitalizacji miast, raport wewnętrzny*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

Finansowanie rewitalizacji w latach 2007–2010 głównie z programów operacyjnych (RPO, PO KL, PO IG), funduszy celowych oraz kredytów (78,81% zadłużenia JST) i obligacji (14,15%) pokazuje, że miasta stosują ubogie instrumentarium finansowe oraz nie w pełni umieją posługiwać się instrumentami finansowymi do realizacji długofalowych programów, rzadko stosują dźwignię finansową, nie znają instrumentów kapitałowych i dlatego obawiają się ich podobnie jak partnerstwa publiczno-prywatnego itp. Aż 91% planów finansowych w badanych LPR uwzględnia jedynie środki unijne i wsparcie z programów rządowych oraz środki własne.

Zgodnie z zapisami „Karty Lipskiej na temat zrównoważonego rozwoju miast europejskich”⁴ rewitalizacja, z działań czysto remontowych i modernizacyjnych, powinna zmieniać się w wieloaspektowy proces odnowy, tj. łączący remonty i modernizację budynków z działaniami społecznymi, pobudzeniem lokalnej gospodarki i ochroną lub wyeksponowaniem środowiska naturalnego. Tymczasem badania przeprowadzone przez badaczy z Uniwersytetu Jagiellońskiego⁵ pokazują, że w Polsce występuje duży rozdźwięk między szerokim ujęciem rewitalizacji w dyskursie naukowym a wąskim, inwestycyjnym w dyskursie publicznym. Mimo powszechnego zawężania tego pojęcia, widać też tendencję przeciwną. Niektóre polskie miasta podchodzą do problemów dzielnic zdegradowanych w sposób zintegrowany, korzystając z doświadczeń zagranicznych i wypracowując własne rozwiązania. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie miast wojewódzkich, które z uwagi na skalę problemów, ale i dostępne środki, wydaje się, iż przodują w kształtowaniu tych rozwiązań.

W przeprowadzonych i omawianych niżej badaniach przyjęto hipotezę, że miasta wojewódzkie nie odpowiadają jedynie spontanicznie na zidentyfikowane potrzeby rewitalizacyjne, ale w ciągu ostatnich 9 lat nauczyły się zarządzać tym procesem w sposób celowy, a niektóre nawet wypracowały rozwiązania, które wyróżniają je na tle innych miast. Przeprowadzone badanie miało służyć weryfikacji tej hipotezy i identyfikacji innowacyjnych rozwiązań zarządczych w zakresie rewitalizacji wypracowanych przez miasta.

W analizie opierano się na wnioskach z dotychczas prowadzonych badań w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, materiałach publikowanych przez miasta na stronach internetowych oraz na analizie raportów podsumowujących efekty współpracy z innymi miastami w ramach sieci współpracy. W raporcie uwzględniono także wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 15 miastach wojewódzkich w Polsce. Celowo pominięto w ankietowaniu

⁴ Niemiecka Prezydencja RE, Lipsk, 24.05.2007.

⁵ B. Domański, K. Gwosdz, *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce*, raport wewnętrzny, UJ, Kraków 2009.

Warszawę ze względu na przekazanie przez Urząd Miasta realizacji dużych projektów o charakterze rewitalizacyjnym inwestorowi zastępczemu, tj. Stołecznemu Zarządowi Rozbudowy Miasta.

Istotą badania nie było analizowanie kompleksowości rewitalizacji *per se*, ale zarządzania tym procesem. Struktura raportu i niniejszej publikacji odzwierciedla proces badawczy.

W pierwszej części przedstawiono zmiany w zarządzaniu rewitalizacją miast, które dokonały się w ostatnich latach w Unii Europejskiej. Zasygnalizowano przede wszystkim stopniowe odchodzenie władz miejskich od *government* i stopniowe włączanie podmiotów niepublicznych do działań rewitalizacyjnych i w rezultacie powstawanie zrębów *urban governance*.

Druga część służy prezentacji części wyników badań ankietowych dotyczących współpracy urzędów miast z innymi podmiotami współuczestniczącymi w procesach rewitalizacji, głównie z przedsiębiorstwami. Przedstawiono współpracę pracowników poszczególnych wydziałów urzędów miast między sobą, kontakty z pracownikami innych urzędów miast, a także podmiotami zewnętrznymi (przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi itp.). Na tym tle zestawiono innowacyjne rozwiązania zarządcze zidentyfikowane w badanych miastach. Istotne miejsce w analizie poświęcono wpływowi relacji urzędów miast z przedsiębiorstwami na wypracowanie innowacyjnych rozwiązań zarządczych. Podjęto też próbę charakterystyki kultury organizacji i systemu ustawicznego kształcenia w wydziałach zajmujących się rewitalizacją.

Kolejne części raportu służą pogłębionej analizie doświadczeń polskich miast w odniesieniu do 4 podstawowych pól zarządzania przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi:

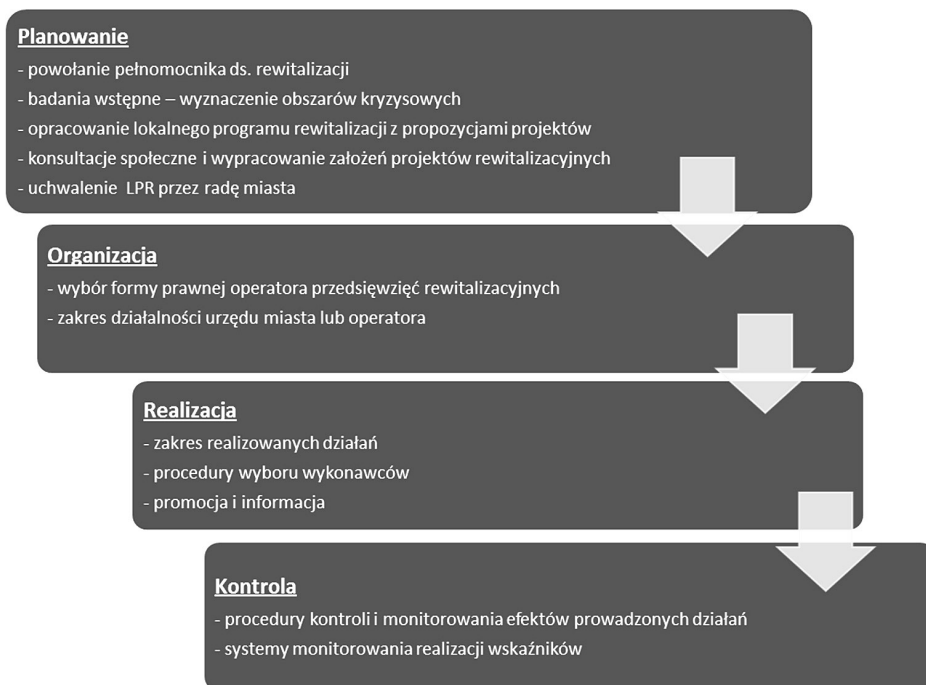
- planowania,
- organizacji,
- realizacji,
- kontroli.

Na poniższym schemacie przedstawiono zespół czynności wchodzących w skład poszczególnych pól zarządzania.

Wychodząc od obecnych standardów zarządzania przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi w polskich miastach (typowych rozwiązań), prześledzono w każdym z pól zarządzania przykładowe dobre praktyki wynikające z transferu doświadczeń oraz wybrane rozwiązania uznane za innowacje w zarządzaniu przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi. Jeżeli było to możliwe, omówiono także interesujące przykłady z innych miast.

Ostatnia część niniejszego rozdziału to charakterystyka opinii respondentów na temat polityki innowacyjnej urzędów miast, w których pracują. Analiza ta uzupełnia

przedstawione wcześniej opisy rozwiązań stosowanych w miastach. Rozdział kończą wnioski i rekomendacje dotyczące wspierania innowacji w zarządzaniu rewitalizacją miast wojewódzkich w Polsce.



Schemat 1. Elementy składowe zarządzania przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi

Źródło: opracowanie własne.

4.2. Zmiany w paradygmacie zarządzania rewitalizacją miast europejskich – w kierunku innowacji

(Aleksandra Jadach-Sepioto)

Większość zjawisk negatywnych dotyczących dzielnic zdegradowanych to tzw. „złe problemy” (ang. *wicked problems*)⁶. Władza publiczna nie radzi sobie z ich rozwiązaniem ze względu na kumulację różnorodnych problemów (przestrzennych, społecz-

⁶ „Wicked problems have incomplete, contradictory and changing requirements, and solutions to them are often difficult to recognize as such because of complex interdependencies” (H.W. Rittel, M.M. Webber, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, „Policy Sciences” 1973, vol. 4, s. 161).

nych, gospodarczych) i występujące między nimi sprzężenia zwrotne. Stopniowo, w latach 80. i 90. XX w. stawało się jasne, że dotychczasowe, dzielnicowe, narzędzia polityczne nie wystarczają do poradzenia sobie z narastającymi problemami etnicznymi, społecznymi (bezrobocie, uzależnienie od pomocy społecznej, patologie itp.) oraz wynikającymi z nich konfliktami lokalnymi (np. międzydzielnicowymi). Transformacja gospodarcza postawiła przed władzami miast i regionów konieczność działań restrukturyzacyjnych wobec miast poprzemysłowych.

Impulsem rozwojowym do usprawniania zarządzania działaniami rewitalizacyjnymi w miastach było uruchomienie w 1994 r. Inicjatywy URBAN, która zastała kraje członkowskie Wspólnoty na różnym poziomie budowania polityki rewitalizacji. W momencie uruchomienia Inicjatywy część krajów europejskich stosowało już wypracowane zgodnie z ogólnokrajowym modelem obszarowe podejście zintegrowane, uwzględniające zasady zrównoważonego rozwoju, należały do nich Francja, Holandia i Wielka Brytania. Pozostałe kraje w chwili uruchomienia Inicjatywy URBAN nie prowadziły ogólnokrajowej polityki rewitalizacji⁷, jednak większość z nich stworzyło jej podstawy w czasie trwania Inicjatywy URBAN. Inicjatywa ta w systemowy sposób doprowadziła do transferu dobrych praktyk w zakresie zarządzania procesami rewitalizacji pomiędzy miastami europejskimi.

Po zakończeniu Inicjatywy URBAN, uruchomiono szereg programów rządowych, kontynuujących rozpoczęte działania, m.in. program społecznej rewitalizacji „Kontrakty kwartałowe” (wł. *Contratti di quartiere*), realizowany przy zaangażowaniu lokalnych mieszkańców. Korzystny wpływ Inicjatywy URBAN można również zaobserwować w Niemczech i Hiszpanii, gdzie znacznie wzrosła świadomość wagi procesów rewitalizacji na poziomie lokalnym i tym samym zaangażowanie poziomu lokalnego (zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego).

Współcześnie realizowane polityki rewitalizacji są skoncentrowane przestrzennie i zintegrowane funkcjonalnie. Swoistym ich podsumowaniem jest podpisana 24 maja 2007 r. „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich” i kolejne dokumenty z Marsylii i Toledo.

Podsumowując – wiodące innowacje w zarządzaniu działaniami rewitalizacyjnymi w miastach do zakończenia Inicjatywy URBAN (do 2006 r.) to:

- wprowadzenie podejścia obszarowego – skoncentrowanie na wyznaczonych obszarach kryzysowych w oparciu o wskaźniki wynikające ze stanu rozwoju całego miasta (ang. *city-wide perspective*),

⁷ L. van den Berg, E. Braun, J. van der Meer, *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Euricur, Ashgate, Aldershot 2007, s. 15–25.

- wzbogacenie organizacyjnego paradygmatu rewitalizacji o partycypację szerokiego grona zainteresowanych interesariuszy oraz kształtowanie strategii rewitalizacyjnej na poziomie miasta.

Fundamenty zarządzania rewitalizacją miasta – synteza doświadczeń miast europejskich w latach 1990–2006

1. Najistotniejsze są przywództwo i wizja.
2. Władze miasta nie udźwigną prowadzenia działań rewitalizacyjnych bez wsparcia lokalnych interesariuszy.
3. Wsparcie społeczności lokalnej powinno mieć partnerski charakter.
4. Bezpośrednie zaangażowanie władz miejskich (politycznych i merytorycznych) jest konieczne dla kształtowania kultury partnerskiego prowadzenia działań rewitalizacyjnych.
5. Konieczne jest zaangażowanie kluczowych partnerów gospodarczych i NGO z danego obszaru dla wzmocnienia znaczenia prowadzonych działań (lokalna izba gospodarcza, rozpoznawane i szanowane społecznie związki i organizacje zawodowe).
6. Rady (zespoły zadaniowe) ds. rewitalizacji powinny być wybierane w kształcie umożliwiającym racjonalną pracę (ograniczona liczba członków, częste spotkania merytoryczne, bieżący nadzór nad realizowanymi działaniami).
7. Strategiczne partnerstwo dla rewitalizacji musi być przedstawione w dwóch układach:
 - długoletniej strategii przedstawiającej wizję i długoterminowe cele dla rewitalizowanego obszaru wraz z odniesieniem do problemów przestrzennych, społecznych, środowiskowych i *last but not least* gospodarczych;
 - operacyjnego planu działania przewidzianego na krótszy okres z wyraźnym zdefiniowaniem celów, działań i zakładanych efektów dla wszystkich interesariuszy uczestniczących w kreowanym procesie rewitalizacji.
8. Aktualizacja planów operacyjnych powinna być możliwa w bardzo szybkim tempie (procedura szybkiego reagowania).
9. Monitorowanie skutków prowadzonych działań jest kluczowym warunkiem celowego wydatkowania środków publicznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Carley, K. Kirk, *City-wide Urban Regeneration: Lessons from Good Practice*, Development Department Research Programme, Research Findings 1999, no. 66; J. Carpenter, *Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU Urban Community Initiative*, „Urban Studies” 2006, vol. 43, no. 12.

Definicja rewitalizacji, wprowadzona do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem ministra rozwoju regionalnego⁸, mówi, że jest to „kompleksowy, skoordynowany, wieloletni proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych, prowadzony na obszarze zdegradowanym, inicjowany przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego, w szczególności przez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej

⁸ Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 117, poz. 787).

i stworzenie warunków do jego rozwoju, w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne”⁹.

Ewolucja europejskiego paradygmatu rewitalizacji postępuje od społeczno-technicznej interwencji do pobudzania integracji działań społeczności i władzy publicznej. Działania rewitalizacyjne poza ogólnymi wspólnymi ramami wyznaczonymi przez przyjęty i opisany powyżej paradygmat są działaniami o charakterze lokalnym. W każdym mieście natężenie i kumulacja problemów na obszarze kryzysowym są odmienne. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że skutecznym sposobem rozwiązania „złego problemu” jest działanie innowacyjne. Typowe struktury mające umożliwić władzom miast przeciwdziałanie skutkom lub wystąpieniu tzw. „złych problemów” to sieci współpracy¹⁰. „Władze publiczne relatywnie szybko dostrzegły konieczność integrowania atutów rozproszonych jednostek oraz – podobnie jak przedsiębiorstwa w walce konkurencyjnej – coraz częściej zaczęły wykorzystywać nie tylko własne kompetencje, lecz też kompetencje sektora prywatnego i non-profit. Sieć to nie tylko nowa ilość (większa liczba interakcji), lecz także nowa jakość w zarządzaniu. Powinna być rozumiana jako strategia zorientowana na identyfikowanie i kształtowanie innowacyjnych układów współpracy”¹¹.

Sieci powstają w odpowiedzi na wyzwania rozwojowe miast, a inicjowanie ich bądź uczestnictwo w nich może przyczynić się do transferu dobrych praktyk od partnerów lub powstania w urzędach miast innowacyjnych rozwiązań. Nie muszą one mieć postaci jedynie współpracy między miastami, mogą również mieć charakter koalicji pomiędzy podmiotami aktywnymi na scenie miejskiej.

Rewitalizacja wymaga od podmiotów aktywnych na scenie miejskiej kooperacji przy realizacji trudnych celów społecznych i ekonomicznych. Trudnych nie tylko z uwagi na skalę programowanych w procesie rewitalizacji zmian, lecz także z uwagi na długotrwałość procesu, a więc konieczność prowadzenia działań w dużo dłuższym horyzoncie czasowym niż czas trwania kadencji władz miejskich. Koalicje zawiązywane w celu prowadzenia rewitalizacji powinny więc na poziomie miasta cechować się wyjątkową trwałością i obok realizacji konkretnych działań uwzględniać także długofalowe działania marketingowe, wpływające na wizerunek miasta i odnawianego obszaru. Władza publiczna, zgodnie z zasadą pomocniczości, nie powinna dominować w koalicjach rewitalizacyjnych, ponieważ „pomocnicza

⁹ Ibidem, §2 pkt 6.

¹⁰ Por. T. Marszał, *Innovative city – development conception and determinants*, w: *Urban regions as engines of development*, ed. T. Marszał, Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warszawa 2011, s. 13.

¹¹ A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2011, s. 73, http://boc_ksiega_08_chrisidu.pdf.

interwencja państwa może i powinna mieć miejsce wówczas, gdy określone problemy jednostkowe i zbiorowe nie mogą być rozwiązane ani siłami społeczeństwa obywatelskiego, ani przez instytucje samorządowe¹². W zależności od skali potrzeb konieczne są różne układy sił, z różnym zaangażowaniem podmiotów z poszczególnych sektorów.

4.3. Przedsiębiorstwa jako inspiratorzy innowacyjnych rozwiązań zarządczych w rewitalizacji miast wojewódzkich w Polsce (Aleksandra Jadach-Sepioto)

Zmiany w podejściu do zarządzania procesami rewitalizacji są także widoczne w polskich miastach. Pracownicy urzędów miejskich uczestniczą coraz częściej w projektach sieci miast partnerskich, tematycznych, korzystają z akcji europejskich dedykowanych różnym zadaniom związanym z rozwojem i rewitalizacją obszarów miejskich. Jak wynika z przeprowadzonego badania ankietowego, większość miast wojewódzkich docenia także przedsiębiorstwa jako potencjalnych partnerów w działaniach rewitalizacyjnych.

Respondenci deklaruowali, że czynnikami przesądzającymi o podjęciu współpracy (w szerokim rozumieniu) są możliwy wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych wynikający z takiej współpracy oraz poszukiwanie pozabudżetowych metod finansowania projektów inwestycyjnych. Ankietowani (11), którzy pozytywnie odpowiedzieli na pytanie o współpracę z przedsiębiorstwami, zaznaczyli obie odpowiedzi jako przyczyny podejmowania współpracy. Ponieważ obie odpowiedzi dobrze oddają korzyści sektora publicznego z angażowania się w projekty PPP może być to znak, że miasta są już o krok od uświadomienia sobie tego, że właśnie partnerstwa poszukują jako narzędzia do poprawy efektywności zarządzania projektami inwestycyjnymi, nie tylko zresztą w rewitalizacji. Stosunkowo duża grupa respondentów (9) odpowiedziała, że współpraca z przedsiębiorstwami jest drogą do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Warto zestawzić odpowiedzi dotyczące trzech innych przyczyn podejmowania współpracy:

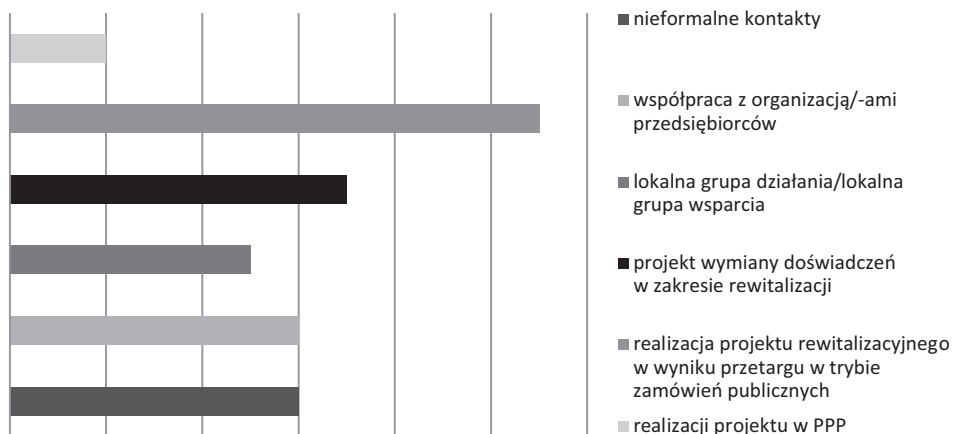
¹² H. Izdebski, *Elementy teorii państwa*, w: *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hauser, skrypt 1, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2008, s. 32.

Tabela 9. Wybrane przyczyny podejmowania w zakresie rewitalizacji miast współpracy z przedsiębiorstwami

Przyczyna	Miasta
Efekt strategii promocji przedsiębiorstw jako podmiotów funkcjonujących w mieście	Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Łódź, Toruń
Dążenie do wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań zarządczych	Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Opole, Szczecin, Wrocław
Wynik konsultacji społecznych	Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Kraków, Opole

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzi dotyczące dążenia do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań zarządczych padły z ust respondentów, którzy rzeczywiście takie rozwiązania wypracowali lub zbliżają się do tego (Opole). Warto zwrócić uwagę, że w 5 miastach podjęcie współpracy z przedsiębiorstwami wynikało z konsultacji społecznych, a więc **to społeczność lokalna podpowiedziała urzędnikom, że włączenie przedsiębiorstw w proces rewitalizacji może poprawić jego skuteczność i efektywność**. Jako bardzo pozytywne należy ocenić podejście Szczecina. Respondentka jako jedyna wskazała wśród przyczyn podejmowania współpracy możliwość korzystania z innowacyjnej wiedzy i doświadczeń przedsiębiorcy zdobytych podczas realizacji poprzednich inwestycji. Wydaje się, iż procentują tu dotychczasowe doświadczenia Szczecina we współpracy międzynarodowej (przede wszystkim z rządem Królestwa Niderlandów) i dążenie do ciągłego podwyższania poziomu wiedzy urzędników.

**Wykres 1. Forma współpracy urzędów miast z przedsiębiorstwami**

Źródło: opracowanie własne.

Analiza formy współpracy urzędów miast z przedsiębiorstwami potwierdza intuicyjny wniosek, że współpraca urzędów miast z przedsiębiorstwami rozpoczyna się od zlecenia realizacji projektów rewitalizacyjnych w trybie zamówień publicznych. Coraz częściej jest to jednak współpraca, a nie tylko zlecenie wykonania prac, i – jak pokazuje przykład Szczecina – część urzędników uczy się już wykorzystywać efekty tej współpracy do podnoszenia poziomu swoich kompetencji.

Stosunkowo popularnymi formami współpracy są kontakty z organizacjami przedsiębiorców, projekty wymiany doświadczeń i powiązane z nimi lokalne grupy działania/wsparcia. Zazwyczaj współpraca nie kończy się po realizacji zamawianych projektów, ale urzędnicy utrzymują stałe kontakty z wykonawcami, często korzystając z ich rady i doświadczenia. Najczęściej wymieniane formy współpracy obejmowały włączanie przedsiębiorstw do programu rewitalizacji (Bydgoszcz i Opole) oraz uzgadnianie projektów, które docelowo miałyby być współfinansowane ze środków Inicjatywy JESSICA.

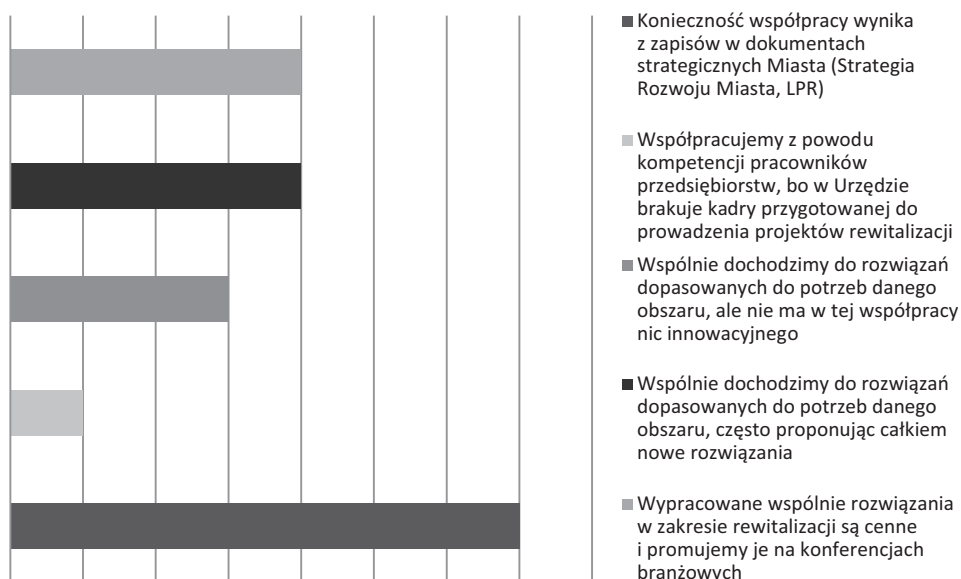
Tabela 10. Dodatkowe formy kontaktu urzędów miasta z przedsiębiorstwami związane z zarządzaniem rewitalizacją miast

Miasto	Forma kontaktu
Bydgoszcz	Przedsiębiorcy ujęci w LPR-B wspólnie z Urzędem Miasta Bydgoszczy realizują ten program.
Gorzów Wlkp.	Wspieranie finansowe w formie dotacji z budżetu Miejskiego Konserwatora Zabytków Wspólnot Mieszkaniowych i właścicieli prywatnych przy pracach renowacyjnych budynków, rewitalizacji podwórek, podniesienia standardów życia.
Katowice	Współpraca o charakterze pozainwestycyjnym (często promocyjnym lub kulturalnym) w dzielnicy Nikiszowiec; uzgadnianie projektów do Inicjatywy JESSICA.
Opole	Część przedsiębiorców wniosła o wpisanie projektów rewitalizacyjnych do „Lokalnego programu rewitalizacji Opola na lata 2007–2015”. Przedsiębiorcy uczestniczyli również w konsultacjach projektu dokumentu. Program przyjęto uchwałą Rady Miasta Opola w lutym 2009 r. Projektodawcy, których projekty zostały wpisane do programu rewitalizacji, mogli ubiegać się o dofinansowanie w ramach działania 6.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 – Rewitalizacja obszarów miejskich.
Poznań	Przedsiębiorstwa korzystające z Inicjatywy Jessica poprzez zapisy Miejskiego Programu Rewitalizacji Centrum Biurowe „Podwale” – uzgodnienia z władzami Miasta.
Szczecin	Rewitalizacja obszaru poprzemysłowego w rejonie ul. Kolumba w Szczecinie – współpraca z właścicielami nieruchomości i PKP przy realizacji przebudowy ulicy, renowacji zabudowy poprzemysłowej oraz zagospodarowaniu wolnych terenów nad Odrą.

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci najczęściej podkreślali znaczenie współpracy z przedsiębiorstwami i zgadzali się ze stwierdzeniem, że jest ona konieczna w procesach rewitalizacji. Jedynie ci ankietowani, którzy rozumieli współpracę jako PPP, odpowiedzieli prze-

cząco¹³. Większość respondentów była przekonana, że konieczność współpracy z przedsiębiorstwami wynika z zapisów dokumentów, jest więc to usankcjonowana prawidłowość i standardowe rozwiązanie. Część miast przyzwyczajonych do tej współpracy (Gdańsk, Łódź, Wrocław) nie widzi nic innowacyjnego w wypracowanych rozwiązaniach¹⁴, a raczej standardową procedurę służącą realizacji zadań urzędu. Respondenci z 4 miast (Gdańska, Gorzowa Wielkopolskiego, Poznania, Szczecina) natomiast jednoznacznie widzieli we współpracy drogę do wypracowania innowacyjnych rozwiązań, co ważne niekoniecznie zarządczych, ale służących rewitalizacji miasta *per se*.



Wykres 2. Motywacja urzędów miast do współpracy

Źródło: opracowanie własne.

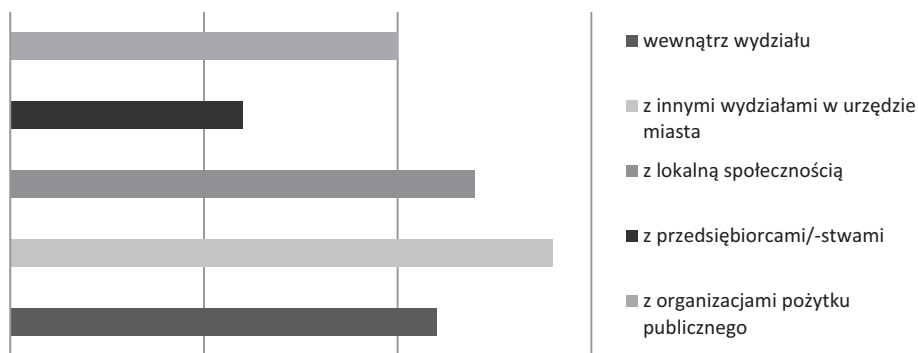
Na uwagę zasługują dwie odpowiedzi. Respondentka z Gorzowa Wielkopolskiego wskazała, że istotne są kompetencje pracowników przedsiębiorstw. Urzędy cierpią

¹³ Jest to przy takim rozumieniu pytania całkowicie logiczna odpowiedź, nie w każdym przypadku PPP jest odpowiednią formą realizacji zamówienia w przypadku projektu rewitalizacyjnego. Warto zasygnalizowania jest natomiast to, że współpraca z przedsiębiorstwami automatycznie została w niektórych miastach zawężona tylko do PPP, co może oznaczać, że te miasta oczekują tylko zinstytucjonalizowanych form współpracy.

¹⁴ Interesujące jest, że w przypadku Wrocławia innowacja była tak dawno (2004r.) wypracowana, że już nawet nie jest postrzegana w takich kategoriach.

na braki kadrowe, a wiedza i doświadczenie sektora prywatnego są cenne. To też istotna wskazówka do szerszego promowania PPP jako odpowiedzi na ten problem. W Łodzi natomiast „wiele działań w kontekście gospodarczego ożywienia ulicy Piotrkowskiej nie może być podejmowanych przez miasto ze względu na ograniczenia formalno-prawne. W obliczu tych ograniczeń działania takie mogą podejmować sami przedsiębiorcy (np. stworzenie funduszu na rzecz promocji ulicy Piotrkowskiej). Miasto inspiruje takie inicjatywy, konsultuje ich uruchomienie oraz wspiera je promocyjnie i medialnie”¹⁵.

Mimo powszechnie panującego stereotypu o niewielkim rozpowszechnieniu konsultacji, urzędnicy zajmujący się zagadnieniami rewitalizacyjnymi konsultują wprowadzane rozwiązania z różnymi gremiami.



Wykres 3. Konsultacje rozwiązań wprowadzanych do LPR

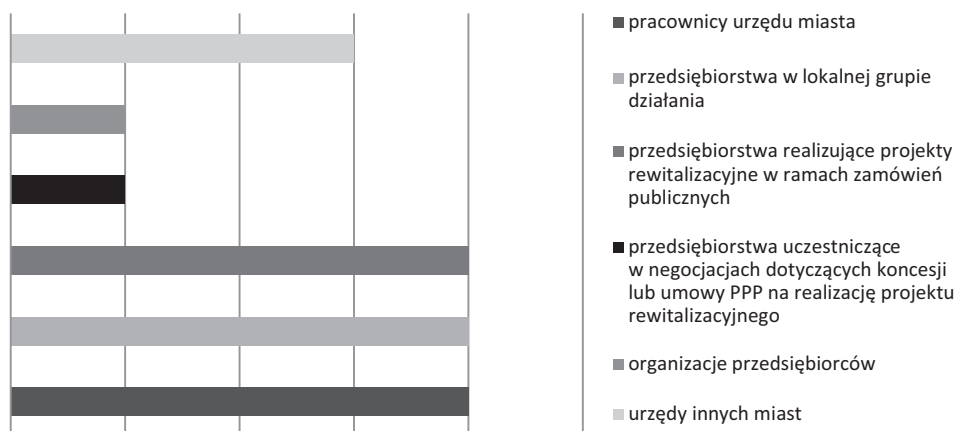
Źródło: opracowanie własne.

Można stwierdzić, że narady wewnątrz wydziału i urzędu są już standardem, podobnie jak upowszechniające się po wprowadzeniu prawnego obowiązka konsultacje ze społecznością lokalną i organizacjami pozarządowymi, które najczęściej ją reprezentują w mniejszym lub większym stopniu. Przedsiębiorcy pojawiają się dopiero na szarym końcu, mimo że – co wynika z odpowiedzi na inne pytania – ich doświadczenie jest cenione, a nawet wypracowane wspólnie rozwiązania traktowane są jako kluczowe. Ich zaangażowanie podnosi przecież efektywność prowadzonych działań rewitalizacyjnych. Niejednokrotnie włączenie się przedsiębiorców w realizację programu nie przynosi może przełomowych zmian, ale pozwala zwiększyć zakres projektów (przestrzenny lub podmiotowy). Warto spojrzeć na tę współpracę

¹⁵ Cytat z wywiadu z respondentem z Łodzi.

jako na potencjalną szansę na powiększenie możliwości działań rewitalizacyjnych i szerzej włączyć przedsiębiorców w prace nad zmianami programów rewitalizacji.

Respondenci nie byli skłonni do nadmiernego szafowania określeniem innowacyjności w stosunku do praktykowanych rozwiązań. Wręcz przeciwnie, chociaż wiele działań prowadzi, często współpracując z podmiotami niepublicznymi, ich działania są raczej standardowe, bo i problemy, które na co dzień spotykają też są typowe dla polskich miast. W tym przypadku nie znajduje potwierdzenia często lansowana w prasie branżowej teza o unikatowym charakterze każdego miasta – większość problemów, które leżą u podłoża kryzysu na obszarach zdegradowanych, wynika z wieloletnich zaniedbań i biedy. Większość miast jeszcze w dalszym ciągu zмага się, prowadząc projekty rewitalizacyjne, z fundamentalnymi problemami. Czasem jednak okazuje się, że na standardowy problem znajduje się niestandardowe rozwiązanie inspirowane rozmowami wewnątrz urzędu bądź kontaktami zewnętrznymi.



Wykres 4. Inspiratory nowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji miast

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci jako równoważne wskazali inspiracje płynące od innych pracowników urzędu miasta (najczęściej z innych wydziałów), przedsiębiorstw z lokalnej grupy działania oraz przedsiębiorstw, które realizują projekty na zlecenie urzędów miast w ramach Prawa zamówień publicznych.

Tabela 11. Innowacje zarządcze wypracowane bez współpracy z przedsiębiorstwami

Miasto	Rozwiązanie wskazane jako innowacja zarządcza w rewitalizacji miasta wypracowane przez urząd miasta bez współpracy z przedsiębiorstwami ¹⁷
Gdańsk	W zakresie zarządzania projektami, lepsza organizacja współpracy z partnerami społecznymi – koalicje na rzecz rewitalizacji społecznej w dzielnicach (wspólne forum z NGO, konsultacje poza urzędem).
Gorzów Wielkopolski	Współpraca z Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej: Biuro Zamiany Mieszkań, eksmisje dłużników, rewitalizacja budynków i podwórek przez wspólnoty mieszkaniowe.
Katowice	Wypracowanie w ramach projektu NODUS systemu monitorowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych z poziomu ponadlokalnego.
Kielce	System zarządzania centrum miasta.
Szczecin	Rewitalizacja kwartalu nr 27, zrealizowanego w ramach współpracy z rządem Holandii w zakresie zarządzania procesem rewitalizacji. Innowacyjnym rozwiązaniem było powołanie Pełnomocnika ds. rewitalizacji, którym został holenderski architekt, wolontariusz skierowany do miasta w ramach ONZ-owskiego Programu UMBRELLA. Kierował on Zespołem Koordynacyjnym ds. Renowacji Historycznej Zabudowy Miasta.
Wrocław	Nieformalne kontakty z organizacjami pozarządowymi.
Zielona Góra	Tworzenie warunków do rozwoju aktywności obywatelskiej, uspołecznienie procesu planowania, stworzenie systemu zarządzania centrum miasta.

Źródło: opracowanie własne.

Zestawione w tabeli rozwiązania wskazywane były przez respondentów jako innowacje, a więc rozwiązania, które nie miały precedensu w innym mieście podobnej wielkości w Polsce i przyczyniły się w istotny sposób do usprawnienia zarządzania działaniami rewitalizacyjnymi. Zdecydowanie w takich kategoriach należy ocenić:

- gdańskie koalicje na rzecz rewitalizacji społecznej w dzielnicach – inicjatywę, która poprzez przesunięcie organizacji działań społecznych na operatorów (organizacje pozarządowe) w znacznym stopniu przyczyniła się do powodzenia procesu, a tym samym z innowacji powinna stać się dobrą praktyką transferowaną do innych miast niezależnie od wielkości;
- wypracowanie w Katowicach systemu monitorowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w skali ponadregionalnej – innowacja, która w najbliższym czasie powinna być szerzej opisana i promowana, zaraz po pełnym wdrożeniu, ponieważ wraz z nadchodzącymi zmianami w zakresie programowania rewitalizacji (zarządzanie w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, zintegrowane inwestycje terytorialne itp.) wymuszać będą współpracę ponad podziałami administracyjnymi;

¹⁶ Respondenci opisywali w tym przypadku rozwiązania, które w ich opinii były innowacjami zarządczymi, jednak zostały wypracowane bez współpracy z przedsiębiorstwami, tzn. zupełnie bez współpracy z podmiotami poza urzędem miasta albo przy współudziale organizacji pozarządowych.

- zaangażowanie w zarządzanie procesem rewitalizacji miasta pełnomocnika z kraju o znacznych dokonaniach w zakresie rewitalizacji – dzięki temu nastąpiło m.in. bardzo szybkie zwiększenie zdolności zespołu ds. rewitalizacji do rozwiązywania problemów w oparciu o sprawdzone rozwiązania zagraniczne. Mniej innowacyjne wydaje się:
- (z pozoru) rozwiązywanie wskazane przez respondenta z Wrocławia, czyli stałe, niemal codzienne kontakty z organizacjami pozarządowymi w razie występowania problemów. To tylko pozory – dzięki temu zarządzanie rewitalizacją Nadodrza przestało napotykać na codzienne bariery. Nie jest to rozwiązanie powszechne, najczęściej dopuszcza się współpracę z organizacjami pozarządowymi w konsultacjach, a nie w codziennej pracy urzędu. Zdecydowanie jest to innowacja godna upowszechnienia, znów niezależnie od wielkości miasta;
- wprowadzenie systemu zarządzania centrum miasta, ponieważ stosowane jest już w mniejszych miastach (np. w Żyrardowie), a poza tym wprowadzenie tego rozwiązania w dwóch miastach (najpierw w Zielonej Górze, a następnie w Kielcach) – w tym przypadku trudno rozstrzygnąć i nie wydaje się to potrzebne z punktu widzenia celów raportu. Na pewno natomiast istotne jest obserwowanie, w jaki sposób zarządzanie centralnym obszarem obu miast przyczyni się do jego rewitalizacji.

Jak wynika z przytoczonych przykładów, respondenci wskazali zaledwie kilka rozwiązań zarządczych, które mogli określić jako innowacyjne w rozumieniu badania, a które nie były wypracowane we współpracy z przedsiębiorstwami. Kolejnym krokiem analizy była odpowiedź na pytanie, czy w takim razie w polskich miastach wojewódzkich wypracowano innowacje w zarządzaniu działaniami rewitalizacyjnymi wspólnie z przedsiębiorstwami.

Tabela 12. Innowacje zarządcze wypracowane we współpracy z przedsiębiorstwami

Miasto	Rozwiązanie wskazane jako innowacja zarządcza w rewitalizacji miasta wypracowane we współpracy z przedsiębiorstwami
Bydgoszcz	Dopuszczenie możliwości partycypacji innych podmiotów niż publiczne w realizacji projektów ujętych w LPR – utworzenie dedykowanej im odrębnej części LPR, tzw. LPR-B.
Gorzów Wlkp.	Zarządzanie przez Gorzowski Rynek Hurtowy obszarem Bulwaru Nadwarciańskiego w ramach projektu: Rewitalizacja Bulwaru Nadwarciańskiego Wschodniego w Gorzowie Wlkp. poprzez adaptację infrastruktury technicznej na cele kulturowe, rekreacyjne i turystyczne. Współpraca Miasta z GRH w zakresie zarządzania zrewitalizowanym obszarem przestrzeni publicznej, negocjacja umów z najemcami czasowymi i stałymi.

Miasto	Rozwiązanie wskazane jako innowacja zarządcza w rewitalizacji miasta wypracowane we współpracy z przedsiębiorstwami
Szczecin	W zakresie kontaktów z lokalnymi grupami działania ¹⁸ wypracowywane są wspólne pomysły na rewitalizację obszarów zdegradowanych poprzez projekty inwestycyjne i nieinwestycyjne. Podejmowane są wspólne starania o osiągnięcie założonych celów. Wspólnie formułowane są także projekty planowane do realizacji ze wsparciem ze środków pomocowych na rewitalizację, w tym w ramach Inicjatywy JESSICA.
Wrocław	Wypracowanie programu pilotażowego rewitalizacji realizowanego przez konsorcjum: Miasta Wrocław, KOGENERACJĘ SA (elektrociepłownia) i Fortum SA (sieci przesyłowe) i mającego na celu remont, termomodernizację i przyłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej kamienic komunalnych.

Źródło: opracowanie własne.

W powyższej tabeli zestawiono odpowiedzi respondentów zaklasyfikowane przez nich jako innowacje zarządcze wypracowane wspólnie z przedsiębiorcami. Warto poddać je krótkiej analizie.

W przypadku Bydgoszczy umożliwiono przedsiębiorcom sfinansowanie własnych projektów inwestycyjnych o charakterze rewitalizacyjnym, przy współudziale środków Unii Europejskiej. Z dostępnej miastu alokacji wyodrębniono środki przeznaczone dla przedsiębiorców w ogłoszonym przez miasto konkursie. Projekty, które wygrały umieszczono w Lokalnym Programie Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007–2015 (LPR-B). Dzięki temu przedsiębiorstwa uzyskały zdolność do aplikowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013. Przedsiębiorcy ujęci w LPR-B realizują ten program wspólnie z miastem. Bardzo zbliżone rozwiązanie zastosowano w Opolu i w Szczecinie. Podobne działania podejmuje Urząd Miasta w Katowicach. W przypadku Szczecina jednak innowacją jest twórcze wykorzystanie struktur już powstałych w ramach lokalnych grup działania do wspólnego wypracowania projektów, które mogłyby uzyskać finansowanie ze środków Inicjatywy JESSICA, podczas gdy działania Urzędu Miasta w Katowicach mają charakter standardowych konsultacji. Warto rekomendować na podstawie doświadczeń Szczecina, aby kontakty nawiązywane przez urzędy miast w ramach projektów wymiany doświadczeń i współpracy przedzadziały się w trwalsze struktury, choć niekoniecznie sformalizowane.

Wartościowym *novum* w odniesieniu do organizacji procesu rewitalizacji jest rozwiązanie zastosowane w Gorzowie Wielkopolskim. Urząd miasta przekazał funkcję operatora Bulwaru Nadwarciańskiego, sztandarowego zrewitalizowanego obiektu i przestrzeni publicznej w Gorzowie, Gorzowskiemu Rynkowi Hurtowemu SA. Podmiot ten odpowiada za zarządzanie przestrzenią publiczną na terenie bul-

¹⁷ Wśród członków lokalnych grup działania są przedstawiciele przedsiębiorstw.

waru, a także za negocjację i najem powierzchni. Chociaż wprowadzenie operatora do zrewitalizowanego obiektu w celu prowadzenia na jego terenie działalności komercyjnej powoli staje się standardowym rozwiązaniem, w tym przypadku należy zwrócić uwagę na profil podmiotu, który stał się operatorem tej powierzchni. Jest to spółka miejska, która wyrosła z administrowania miejskim targowiskiem, była więc idealnym kandydatem do zarządzania bulwarem.

W przypadku Wrocławia innowacja (datowana na 2004 r., a więc dość już leciwa jak na innowację) ma swoje korzenie w programowaniu działań rewitalizacyjnych, ale jej bezpośrednie efekty przekładają się na usprawnienie ich realizacji. Powołano konsorcjum Miasta Wrocław, KOGENERACJI SA (elektrociepłownia) i Fortum SA (sieci przesyłowe). Dzięki programowi pilotażowemu przetestowano to rozwiązanie w kilkunastu kamienicach, które poddano gruntownym remontom. Niejednokrotnie działania te przyczyniły się do wymiany lokatorów i odnowione kamienice stały się atrakcyjnym miejscem zamieszkania dla artystów¹⁸, ale inicjatywa przyjęła się i nastąpiły po niej kolejne, mniej już ingerujące w strukturę społeczną odnawianych domów: Program „100 kamienic”, który realizuje Zarząd Zasobu Komunalnego oraz program KOGENERACJI SA „Uciepłowimy wrocławskie kamienice”. Efekty widoczne są w kilkudziesięciu kamienicach. Podobne projekty realizowane są obecnie w wielu innych miastach, m.in. w Warszawie współpracował z Urzędem Miasta Vattenfall, ale wrocławski pilotaż w chwili uruchomienia był innowacją na skalę krajową.

Na podstawie skąpych, bo pochodzących tylko z trzech wywiadów¹⁹, informacji można postawić jedynie hipotezę, że rozwiązania sugerowane przez przedsiębiorstwa zostają wdrożone po ok. 2 latach. Gdyby na podstawie dalszych badań została ona zweryfikowana, można byłoby określić czas od pomysłu do wdrożenia.

Istotnym czynnikiem wpływającym na zdolność urzędników do wypracowywania nowych rozwiązań zarządczych w zakresie rewitalizacji jest poziom kultury organizacji w danym urzędzie miasta. Nie zaobserwowano wyraźnego związku między uczestnictwem przez respondentów w szkoleniach a powstającymi w urzędzie innowacjami. Można natomiast sformułować następujące wnioski:

- urzędy miast, w których przywiązuje się wagę do tzw. pamięci instytucjonalnej²⁰, tj. obowiązkowego wprowadzenia następcy odchodzącego pracownika

¹⁸ K. Kamińska, *Życie po życiu kamienic. Rzecz o rewitalizacji Nadodrza*, Wydawnictwo LIBRON, Kraków 2012, s. 42.

¹⁹ Gorzów Wielkopolski, Gdańsk i Poznań.

²⁰ Definiowanej jako zbiór przechowywanych w pamięci pracowników niespisanych i nieformalnych zasad oraz reguł wypracowanych przez organizację w trakcie jej funkcjonowania, przekazywany najczęściej ustnie nowym pracownikom, który odróżnia organizację od innych o zbliżonym profilu.

we wszystkie realizowane przez niego zadania, prowadzą bardziej aktywną współpracę z różnorodnymi podmiotami zewnętrznymi, a ich urzędnicy lepiej komunikują się między sobą;

- do powszechnych rozwiązań mających zapewnić urzędnikom podniesienie kompetencji należy organizowanie lub dofinansowywanie szkoleń, najczęściej z zakresu zarządzania projektami. Analiza odpowiedzi respondentów wskazuje, że dużo lepszy wpływ na zdolność do kreatywnego podejścia do realizowanych zadań²¹ ma dofinansowanie wyprofilowanych tematycznie studiów podyplomowych;
- urzędnicy po ukończeniu tego typu studiów chętniej i efektywniej dzielą się wiedzą z kolegami lub podwładnymi, m.in. prowadząc wewnętrzne szkolenia o wyższym stopniu zaawansowania i lepszym dopasowaniu do potrzeb zespołu ds. rewitalizacji niż zewnętrzne firmy szkoleniowe.

4.4. Planowanie – podstawowy element działań zarządczych w zakresie rewitalizacji miast

(Aleksandra Jadach-Sepioto)

4.4.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach

Najlepiej wykształcone są obecnie procedury miast w zakresie planowania (tj. programowania i projektowania) działań rewitalizacyjnych. Programowanie zostało oprzyrządowane w dokumentach ZPORR, a następnie RPO, natomiast warunki dotyczące projektowania wynikały najczęściej z procedur związanych z realizacją zamówień publicznych albo dodatkowo z warunków umieszczonych w procedurach konkursowych w przypadku ubiegania się o środki unijne.

Dzięki zapisom ZPORR koniecznym wymogiem prowadzenia działań rewitalizacyjnych stało się posiadanie lokalnego programu rewitalizacji, uchwalonego przez radę miasta, od 2007 r. zgodnego z wytycznymi regionalnymi. Już w dokumentach ZPORR znalazły się procedury nakazujące władzom miast tworzenie horyzontalnych zespołów ds. rewitalizacji, których zadaniem miało być przygotowanie lokalnych programów rewitalizacji. Procedura obejmowała rozbudowany scenariusz. Standardem jest już dzisiaj posiadanie lokalnego programu rewitalizacji zgodnego z wytycznymi oraz zdefiniowanie, najczęściej poprzez zarządzenia władz miejskich, obowiązków pełnomocnika miasta ds. rewitalizacji, ewentualnie zespołu zadaniowego powoła-

²¹ Wyrażonego zdolnością do efektywnej współpracy z podmiotami zewnętrznymi i innymi wydziałami urzędu miasta.

nego do tego celu. Miasta w miarę potrzeb starały się do opracowania LPR formować interdyscyplinarne zespoły spośród pracowników urzędów albo zlecały opracowanie programów firmom zewnętrznym.

Wystandardyzowanie dokumentów programowych przyniosło dużo korzyści (ujednolicenie podejścia), miało jednak też negatywne skutki. Część miast²² traktowało dokument jako obowiązkowy, czysto formalny załącznik do aplikacji o środki unijne. Dokumenty opracowywane z takim założeniem były niejednokrotnie prostą kalką struktury wskazanej w wytycznych lub metodykach wojewódzkich z niewielkim materiałem diagnostycznym i stereotypowymi projektami. Warto określić typowe elementy planowania działań rewitalizacyjnych występujące w każdym mieście, które działania rewitalizacyjne realizuje, korzystając z rozpowszechnionych pozytywnych wzorców:

- opracowanie lokalnego programu rewitalizacji – przy pomocy firmy zewnętrznej bądź zespołu miejskich urzędników we współpracy z ekspertami lub samodzielnie. Typowy LPR to dokument skonstruowany sztywno zgodnie z metodyką danego województwa. Działania w nim określone obejmują horyzont obecnej perspektywy finansowej, ewentualnie kolejnej,
 - poddanie go konsultacjom społecznym – najczęściej przebiegającym w postaci wyłożenia (opublikowania na stronie internetowej), ankiety, rzadziej spotkań z mieszkańcami,
 - przekazanie do opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w celu uzyskania Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko,
 - uchwalanie LPR przez Radę Miasta,
 - koncepcyjne opracowanie projektów – decyzje co do źródeł finansowania.
- Warto zwrócić uwagę, że w dalszym ciągu władze miast mają trudności z:
- tworzeniem programów rewitalizacji pod kątem rzeczywistych potrzeb miast oraz eksponowaniem w nich potencjału miasta,
 - prowadzeniem konsultacji społecznych, aby nie miały jedynie fasadowego charakteru, a realny wpływ na kształt programów i projektów rewitalizacyjnych,
 - budowaniem partnerstw na rzecz przygotowania, a potem realizacji projektów.

Tym zagadnieniom zostało poświęcone badanie *desk research* na temat przyjmowanych przez polskie miasta dobrych praktyk oraz wypracowywanych innowacji.

²² Na marzec 2011 r. 554 miasta miały uchwalone LPR.

4.4.2. Transfer dobrych praktyk

Programy rewitalizacji

Istotne osiągnięcia w zakresie programowania działań rewitalizacyjnych przyniosła współpraca kilku miast polskich z miastami zagranicznymi w programie URBACT. Poniżej przedstawiono kilka wypracowanych rozwiązań: w Lublinie, Płocku i Rudzie Śląskiej.

Stworzenie Zintegrowanego Planu Zarządzania Dziedzictwem Kulturowym Miasta Lublin

Opis: Plan wykonywany jest według metodologii wypracowywanej w ramach europejskiego programu URBACT II HerO (ang. *Heritage as Opportunity* – Dziedzictwo jako Szansa), w którym od listopada 2008 r. uczestniczy Miasto Lublin, wraz z 8 partnerami z europejskich miast historycznych (Regensburg, Poitiers, Liverpool, Wilno, Graz, Sigishoara, Neapol, Valletta). Wersja robocza Zintegrowanego Planu Zarządzania (ZPZ) powstała w listopadzie 2010 r. i została przygotowana przez władze Lublina w celu koordynacji działań na obszarze wpisanym do rejestru zabytków i na listę pomników historii RP w związku z podjętymi staraniami o wpis lubelskiego Starego Miasta na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO (UNESCO wymaga planów zarządzania dla obiektów na liście). Podczas opracowywania dokumentu korzystano z doświadczeń miast partnerskich w ramach projektu „HerO”, ze szczególnym uwzględnieniem Liverpoolu.

W planie poza opisem historycznego zespołu Lublina i identyfikacją wartości kulturowych, przeprowadzono analizę uwarunkowań zarządzania dziedzictwem w tym mieście (analiza SWOT), zdefiniowano cele do osiągnięcia (w obszarze zarządzania, rewitalizacji, konserwacji, krajobrazu, inwestycji i nowych obiektów, archeologii, transportu, turystyki). W opinii recenzenta, dr Andreasa Billerta, dokument mógłby stanowić modelowy przykład dla innych polskich miast, posiadających zespoły dziedzictwa kulturowego.

W ramach programu „HerO” powstał również *Przewodnik zintegrowanego zarządzania miastami historycznymi*.

Źródło: http://www.lublin.eu/Lublin_w_europejskim_programie_URBACT_II_HerO-1-1004.html; http://www.lublin.eu/images/upload/Recenzja_dr_Billerta%281%29.pdf; http://www.lublin.eu/images/upload/hero_guidebook_pol.pdf [dostęp: 26.04.2012].

Opracowanie: Jan Piotrowski.

Płock – integracja działań zarządczych w rewitalizacji miasta

Płock został Partnerem wiodącym projektu URBAMAS System Zarządzania Przestrzenią Miejską. W ramach URBAMAS'u miastami partnerskimi zostały: Białystok, Bydgoszcz, Elbląg, Tczew i Włocławek. Dzięki wymianie doświadczeń i dobrych praktyk URBACT umożliwił miastom m.in. wyłonienie najważniejszych rozwiązań do zastosowania podczas rozwiązywania problemów związanych z zarządzaniem przestrzenią miejską.

Rezultatem projektu URBAMAS było stworzenie modelu zintegrowanego systemu zarządzania przestrzenią miejską, złożonego z czterech faz:

1. diagnozy i prognozowania
2. programowania
3. wdrażania i realizacji
4. monitorowania i oceny systemu

System Zarządzania Przestrzenią Miejską został oparty na zasadach Nowej Karty Ateńskiej 1998: Karty Miast Europejskich w XXI wieku i Nowej Karty Ateńskiej 2003: Wizji miast XXI wieku. Karty te promują wizję miasta spójnego, do której spełnienia doprowadzi planowanie przestrzeni i wspólny wysiłek urbanistów oraz specjalistów innych zawodów. Karty dotyczą też nowych zasad rządzenia, zarządzania i sposobów angażowania obywateli w procesy podejmowania decyzji poprzez nowe formy komunikowania się z wykorzystaniem technologii informatycznych. Dzięki projektowi w Płocku powołano (w oparciu o stworzony model zarządzania) Wydział Rozwoju Miasta w Urzędzie Miasta Płocka.

Źródło: http://www.ars.plock.pl/pl/o_rewitalizacji, <http://www.urbamas.ump.pl/?part=publications> [dostęp: 25.05.2012].

Opracowanie: Ewa Solarz

Ruda Śląska – zintegrowane zarządzanie rozwojem obszarów zdegradowanych

Gmina Ruda Śląska była jednym z Partnerów sieci RegGov – *Regional Governance of Sustainable Integrated Development of Deprived Urban Areas* (Zarządzanie regionalne w zakresie zintegrowanego rozwoju miejskich obszarów zdegradowanych) w ramach Programu URBACT II.

Partnerzy projektu RegGov wypracowywali nowe zintegrowane strategie rozwoju miejskiego na poziomie dzielnic. W ramach projektu wypracowano 10 rekomendacji wdrażania efektywnego wielopoziomowego zarządzania zintegrowanym rozwojem zdegradowanych dzielnic:

1. Projekty lokalne powinny być włączone w strategię o zasięgu całego miasta.
2. Zintegrowany rozwój miejski: podejście międzysektorowe, oparte na lokalnych zasobach.
3. Zmotywowani i zaangażowani mieszkańcy: małe konkretne sukcesy jako część długofalowej wizji.
4. Stworzenie regionalnej sieci współpracujących miast.
5. Budowanie koalicji: współpraca jako priorytet w pracy.
6. Inwestycje infrastrukturalne powiązane z działaniami integrującymi społeczność.
7. System monitorowania na każdym szczeblu.
8. Specjalne programy finansowe: szansa dla projektów innowacji społecznych wpisujących się w szersze polityki.
9. Optymalizacja działania programów operacyjnych.
10. Europejska polityka miejska: większe zaangażowanie miast.

Wiedza zdobyta podczas projektu pozwoli miastom zoptymalizować możliwości finansowania zewnętrznego zawarte w programach operacyjnych na lata 2014–2020.

Projekt przyniósł nowe spojrzenie na kwestie zintegrowanego rozwoju, umożliwił zaczerpnięcie sprawdzonych rozwiązań od miast bardziej doświadczonych, spowodował wzrost zainteresowania i partycypacji społecznej, a także pozwolił na ukazanie dorobku rewitalizacyjnego na terenie Osiedla Kaufhaus.

Źródło: http://urbact.eu/fileadmin/Documents/zako%C5%84czzone_projekty_URBACT_-_grudzie%C5%84_2011_FINAL-popr.pdf, http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Reg_Gov/outputs_media/FR_abstract_PL.pdf [dostęp: 25.05.2012].

Opracowanie: Ewa Solarz

4.4.3. Innowacyjne rozwiązania

Programy rewitalizacji

Współpraca z prywatnymi firmami może nie ograniczać się tylko do przygotowania standardowego LPR. Przykładowo – w Błoniu zatrudnienie specjalistów z holenderskiej firmy doprowadziło do przygotowania interesującego dokumentu kształtującego politykę przestrzenną miasta. Zawarto w nim nie tylko podstawowe założenia dotyczące rewitalizacji, lecz także powiązano działania rewitalizacyjne z polityką transportową, społeczną i mieszkaniową miasta, przez co dokument stał się kompleksowym planem, który zamykają nie daty najbliższych perspektyw, ale szacowany rok ukończenia ostatniego z zaplanowanych projektów.

Dla mieszkańców i inwestorów istotnym elementem procesu komunikacji jest czytelna struktura dokumentów strategicznych i operacyjnych dotyczących rozwoju i rewitalizacji miasta. Umieszczenie dokumentów na różnych podstronach lub w BIP bez możliwości swobodnego wyszukiwania sprawia, że zarówno mieszkańcy, jak i inwestorzy – nawet ci początkowo zainteresowani – odkładają zaznajomienie się z wizją rozwoju miasta i w końcu do tego nie wracają.

Pozytywnym przykładem w zakresie działań planistycznych na rzecz rewitalizacji miasta jest podejście władz Tczewa do przedstawienia inwestorom skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tczew – integracja planowania przestrzennego z działaniami rewitalizacyjnymi

W 2005 r. teren całego miasta został pokryty planami miejscowymi. W strukturze przestrzennej miasta wydzielono czytelne strefy przestrzenno-funkcjonalne: śródmiejską, miejską, przedmiejską i otwartą, poszczególnym obszarom przypisując funkcje usługowe, mieszkaniowe, przemysłowe i rekreacyjne. Podkreślono zamierzenia miasta w zakresie kształtowania ładu przestrzennego i utrzymania zwartej charakteru Tczewa. Założono, że władze miasta będą dążyć do przywracania świetności centrum miasta, ograniczając zainwestowanie nowych terenów.

Informacje przeznaczone dla inwestorów zostały szczegółowo opisane w części III planu i dotyczą 15 terenów inwestycyjnych w Tczewie – zaznaczono wśród nich tereny przeznaczone do zainwestowania do 2015 r. W odniesieniu do terenów śródmiejskich inwestorzy otrzymali kompleksową informację o:

- przeznaczeniu terenu, w tym zasadach dotyczących zabudowy mieszkaniowej, usługowej, kształtowania zieleni publicznej oraz możliwości lokalizacji miejsc parkingowych,
- zasadach kształtowania przestrzeni publicznej wraz z odnośnikami do opracowywanych w mieście dodatkowych dokumentów dotyczących estetyki przestrzeni miejskiej,
- zakresie i założeniach ochrony konserwatorskiej,
- zakresie ochrony archeologicznej i koniecznych wykopaliskach.

Samo opublikowanie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogło, w opinii władz miasta, nie wystarczyć do właściwego przedstawienia założeń ładu przestrzennego w Tczewie. Dlatego władze miasta zdecydowały się na przygotowanie i publikację popularyzatorskiej wersji planu miejscowego.

Źródło: opracowanie własne A. Jadach-Sepiolo (materiały projektu „Rewitalizacja miast – organizacja i finansowanie”).

Podobne rozwiązanie zastosowano także w Łodzi, jednak ogranicza się ono do możliwości prześledzenia, na których obszarach objętych LPR są plany miejscowe.

Budowanie partnerstw

Jak pokazują przeprowadzone badania ankietowe, jedną z trudniejszych sztuk w trakcie przygotowywania przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest budowanie partnerstwa władzy publicznej z innymi interesariuszami na danym terenie. Potencjalnych zainteresowanych jest dużo, jednak miasta mają problemy zarówno z ich identyfikacją, jak i podtrzymywaniem współpracy. Przykłady pozytywnej współpracy zidentyfikowane w ankietach podano m.in. we Wrocławiu, który został przedstawiony w punkcie 4.5.2. jako opis dobrych i transferowalnych praktyk.

Innym przykładem jest rozwiązanie zastosowane w Piotrkowie Trybunalskim. Jego zaletą, ale i zagrożeniem, jest kompleksowość i wielowątkowość współpracy różnorodnych interesariuszy. Tak skonstruowane partnerstwo wymaga stałego nadzoru i koordynacji działań, a także dobrej polityki komunikacyjnej zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz grupy. Warto zwrócić uwagę na piotrkowski przykład w kontekście tworzonych obecnie zrębów miejskich obszarów funkcjonalnych, ponieważ wręcz modelowo przebiegało tutaj tworzenie partnerstwa w oparciu o wspólną wartość, jaką był projekt „Trakt Wielu Kultur”. Jego ideą było właśnie wzmocnienie istniejących powiązań między sąsiadującymi gminami i uzyskanie efektu synergii.

Piotrków Trybunalski – platforma partnerska do wspólnego przygotowania i kierowania projektem

Miejski projekt inwestycyjny „Trakt Wielu Kultur – rozwój potencjału turystycznego miasta przez rewitalizację zabytkowych obszarów Piotrkowa Trybunalskiego” uzyskał dofinansowanie unijne w kwocie 16,3 mln zł jako projekt kluczowy w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013.

Projekt „Trakt Wielu Kultur” w sposób kompleksowy rozwiązuje problemy społeczno-gospodarcze zabytkowego obszaru miasta, gdyż poza przebudową infrastruktury, zakłada również realizację projektów społecznych.

Władze miasta stworzyły platformę współpracy dla potrzeb realizacji warstwy pozainwestycyjnej projektu „Trakt Wielu Kultur”. Z inicjatywy samorządu powołano 4 zespoły modułowe (edukacyjny, społeczny, turystyczny, przedsiębiorczość), które miały za zadanie kreowanie inicjatyw wspierających rozpoczęty proces rewitalizacji Starego Miasta.

W skład poszczególnych modułów wchodzi:

- przedstawiciele instytucji publicznych,
- przedsiębiorcy,
- właściciele nieruchomości zlokalizowanych na rewitalizowanym obszarze,
- przedstawiciele stowarzyszeń i innych organizacji społecznych,
- wspólnoty kościelne,
- przedstawiciele rad osiedli,
- animatorzy życia kulturalnego miasta i przedsięwzięć turystycznych.

Inicjatywy zgłoszone w ramach poszczególnych modułów obejmują:

Moduł edukacyjny

- scenariusze zajęć dla młodzieży, opracowanie ścieżek edukacyjnych,
- utworzenie ośrodka spotkań młodzieży z miast partnerskich,
- współpraca z uczelniami i archiwum,
- oferta dla wyższych uczelni dotycząca badań nad wielokulturowością,
- szkolenie dla nauczycieli prowadzone przez Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli,
- opieka nad cmentarzami i miejscami pamięci narodowej przez młodzież szkolną.

Moduł społeczny

- realizacja projektów społecznych – szczególna rola Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie i organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów na rewitalizowanym obszarze,
- wsparcie dla organizacji i instytucji działających w sferze społecznej: system szkoleń, pomoc w aplikowaniu o środki zewnętrzne, w tym środki Unii Europejskiej,
- szkolenia dla osób zainteresowanych otwarciem działalności gospodarczej związanej z obsługą ruchu turystycznego,
- stworzenie atrakcyjnej alternatywy spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież,
- modernizacja podwórek – (współpraca z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie i mieszkańcami),
- wprowadzenie instytucji publicznych na rewitalizowany obszar.

Moduł turystyczny

- stworzenie atrakcyjnych produktów turystycznych,
- wykreowanie nowych, atrakcyjnych imprez kulturalno-rozrywkowych realizowanych na terenie Starego Miasta,
- opracowanie strategii rozwoju turystyki,
- opracowanie tras i szlaków turystycznych „Traktu Wielu Kultur”,
- powstanie centrum informacji turystycznej, stworzenie serwisu internetowego,
- szkolenie dla przewodników wycieczek,
- opracowanie wydawnictw promujących „Trakt Wielu Kultur”,
- marketing stworzonego produktu.

Moduł przedsiębiorczość

- ulgi inwestycyjne dla przedsiębiorców,
- nagroda Prezydenta Miasta za najlepiej odrestaurowaną elewację,
- szkolenia dla przedsiębiorców zajmujących się branżą turystyczną – cykl szkoleniowy – „Turystyka – wspólna sprawa”,
- szkolenia dla osób zainteresowanych otwarciem działalności gospodarczej związanej z obsługą ruchu turystycznego,

- koncepcja rozwiązania problemów mieszkaniowych z udziałem przedsiębiorców i gminy (projekt „Podzamcze”).

Jednocześnie placówki miejskie jako priorytetowe traktują inicjatywy realizowane na terenie rewitalizowanym, których oddziaływanie wpisuje się w cele Lokalnego Programu Rewitalizacji. Takimi przedsięwzięciami są:

1. Program edukacyjno-korekcyjny dla sprawców przemocy (Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie).
2. Rozwój poradnictwa i terapii rodzin przeżywających trudności związane z wychowaniem dzieci i młodzieży o szczególnych potrzebach wychowawczych w ramach działalności Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Piotrkowie Trybunalskim.
3. Akcja letnia „Wyciągamy dzieci z bramy” Miejskiego Ośrodka Kultury oraz Ośrodka Sportu i Rekreacji.
4. Utworzenie Ośrodka Edukacji Artystycznej w ramach projektu „Wyciągamy dzieci z bramy” (Miejski Ośrodek Kultury).
5. Projekt szkoleniowy „Turystyka – Wspólna Sprawa” (PARP, ROT WŁ, Miasto Piotrków Trybunalski).

Źródło: materiały opracowane przez słuchaczy SP *Rewitalizacja miast – organizacja i finansowanie*
S. Cybulską-Krześlak, A. Malinowską, K. Spadło, R. Zwojewskiego.

4.5. Organizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych (Aleksandra Jadach-Sepiolo)

4.5.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach

Typowym rozwiązaniem stosowanym w większości polskich miast jest ulokowanie prowadzenia działań rewitalizacyjnych w strukturach urzędu miasta. W większości urzędów działania te ze względu na istotny wymiar inwestycyjny ulokowane są w wydziałach inwestycji, część – w przypadku korzystania ze środków unijnych – w wydziałach funduszy europejskich lub zewnętrznych. Często takie rozwiązanie powoduje, że działania rewitalizacyjne są ograniczone do inwestycyjnych, ale dzięki sprawności i wiedzy urzędników w większości projekty realizowane są poprawnie.

Uspójnieniu działań inwestycyjnych i społecznych będzie z pewnością służyć systemowe ujęcie rewitalizacyjnych projektów społecznych. Warto zwrócić uwagę na projekt systemowy, który dzięki wymogowi partnerstwa miasta z organizacjami pozarządowymi wprowadza nową jakość do zarządzania rewitalizacją. W ramach obszaru tematycznego „Pomoc społeczna” w PO KL został rekomendowany do realizacji projekt systemowy 1.17 „Rewitalizacja społeczna”. Celem głównym projektu jest wypracowanie na bazie praktycznych doświadczeń standardu działań o charakterze partnerskim łączącego różne metody i techniki pracy socjalnej, które staną się podstawą do wdrażania działań w ramach aktywnej integracji. Istotną cechą projektu

jest konieczność realizacji działań przez JST z wybranym partnerem społecznym²³. Projekt ma potwierdzić i usankcjonować standardy wypracowane przez ostatnie lata w rewitalizacji społecznej. Cele szczegółowe projektu to:

- wypracowanie ogólnego modelu rewitalizacji społecznej i modelu partnerstwa lokalnego na rzecz aktywnej integracji;
- wypracowanie najlepszych rozwiązań w ramach pilotażu programów rewitalizacji, wypracowanie metody szkolenia lokalnych inicjatorów partnerskich programów rewitalizacji, zrealizowanie kilkudziesięciu programów rewitalizacji w gminach o różnej wielkości i problemach, upowszechnianie wypracowanych rozwiązań,
- przeprowadzenie oceny skuteczności i efektywności wdrożonych programów.

Odbiorcami projektu są beneficjenci programów rewitalizacji społecznej. Programy rewitalizacyjne obejmą minimum 1000 osób – mieszkańców zdegradowanych obszarów. Z założenia większość programów rewitalizacyjnych adresowana będzie do osób młodych. Istotnym walorem tych projektów jest wprowadzenie jako standardu wspólnej realizacji projektów społecznych z partnerami pozarządowymi.

Cieszyn – indywidualna ścieżka rozwoju „OdNowa”

Możliwość rozpoczęcia życia „OdNowa” otrzymało w Cieszynie 60 obywateli tego miasta dzięki projektowi prowadzonemu wspólnie przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Fundację Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej „Być Razem”.

Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu systemowego „Rewitalizacja społeczna” (działanie 1.17 PO KL). Głównym celem projektu jest wypracowanie modelu integracji zawodowej i społecznej osób wykluczonych, poprzez zastosowanie mechanizmów rewitalizacji społecznej. Projekt przygotowany został w odpowiedzi na potrzeby Cieszynian obciążonych problemami zawodowymi lub osobistymi. W przypadku większości spośród zaangażowanych w opisywaną inicjatywę 36 kobiet i 24 mężczyzn, sprawami wartymi szczególnej uwagi są brak energii życiowej, wiary w siebie oraz umiejętności i chęci angażowania się w życie zawodowe Cieszyna. Organizatorzy „OdNowy” kierują swój projekt głównie do ludzi młodych w wieku 15–25 lat, priorytetowo traktując osoby chore, niepełnosprawne, nieaktywne zawodowo i zagrożone wykluczeniem społecznym oraz samotne matki. Część miejsc w bieżącej edycji projektu przeznaczona została również dla osób bezrobotnych oraz niepełnosprawnych, które przekroczyły 25. rok życia. Mają oni szansę rozwoju rozmaitych kompetencji społecznych oraz odbycia szkolenia zawodowego prowadzonego ze szczególnym naciskiem na praktyczną naukę zawodu.

Źródło: http://www.fundacjabyrazem.pl/index.php?mact=News,cntnt01_detail,0&cntnt01articleid=115&cntnt01origid=19&cntnt01returnid=25 [dostęp: 25.05.2012].

Opracowanie: Hanna Rachoń

²³ <http://www.crzl.gov.pl/projekty-mainmenu-5/pomoc-sposieczna-mainmenu-64/projekt-117-mainmenu-66/225-procedura-doboru-parterstw-lokalnych-do-pilotaui>, [dostęp: 15.05.2012].

4.5.2. Transfer dobrych praktyk

Poza standardowym już włączaniem partnerów społecznych i organizacji pozarządowych do realizacji projektów służących rewitalizacji społeczności lokalnej w dalszym ciągu nie ma wypracowanych powtarzanych na szerszą skalę wzorców zarządzania kompleksowo pojmowaną rewitalizacją miasta. Jednym z takich rozwiązań mogłoby być powołanie operatora działań rewitalizacyjnych na wzór niemieckiego powiernika rewitalizacji. W wielu przypadkach może się okazać, że wydzielenie spółki miejskiej jako operatora rewitalizacji przyniesie pozytywne efekty w postaci skoncentrowania działań i odpowiedzialności za ich efekty w jednym podmiocie, ale też i wyłączenia zobowiązań poza nawias budżetu miasta. Polskie miasta nie miały tego typu doświadczeń zbyt wiele – wszystkie uczyły się posiadania odrębnego operatora od miast zagranicznych, głównie niemieckich.

Jako przykład tego typu transferu warto wskazać Wrocławską Rewitalizację – spółkę utworzoną jako operatora rewitalizacji na obszarze wrocławskiego Nadodrza, która dzięki udziałom niemieckiego powiernika rewitalizacji, firmy BIG-Staedtebau, miała usprawnić zarządzanie obszarem.

Wrocław – operator „Wrocławska Rewitalizacja”

We Wrocławiu działania rewitalizacyjne koordynował przez jakiś czas pełnomocnik Prezydenta Miasta Wrocławia do spraw rewitalizacji w randze Wiceprezydenta Miasta. Poza tym została powołana specjalna spółka, działająca na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, która stała się partnerem miasta w zakresie prowadzenia procesu rewitalizacji we Wrocławiu.

Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o. została założona w czerwcu 2008 r. Początkowo, gmina Wrocław posiadała 51% udziałów w spółce, a 49% należało do BIG-STÄDTEBAU GmbH z Kilonii-Kronshagen, niemieckiej firmy operatorsko-powierniczej ds. rewitalizacji – wybranej w drodze konkursu jako partner Gminy Wrocław do założenia spółki celowej. Obecnie Wrocławska Rewitalizacja jest w całości własnością gminy, reprezentowanej przez prezydenta Wrocławia.

Jako partner Miasta Wrocławia spółka oferuje szeroki zakres usług dla wszystkich uczestników procesu rewitalizacji, także instytucji i podmiotów prywatnych – przede wszystkim w sferach planowania, doradztwa i zarządzania projektami, a także wnioskowania o środki wsparcia czy inwestorstwa zastępczego przy pojedynczych projektach.

Źródło: <http://www.urbanistyka.info/content/potrzeba-udziału-społeczeństwa-w-procesie-rewitalizacji>; <http://www.w-r.com.pl/> [dostęp: 28.04.2012].

Opracowanie: Jan Piotrowski.

Stopniowo też rozważa się powierzenie funkcji operatora rewitalizacji innym podmiotom. W przypadku projektów społecznych zostało to już rozwiązane systemowo, w przypadku projektów innego rodzaju, głównie terenów poprzemysłowych,

jednolitej praktyki nie ma, choć można by zaryzykować tezę, że SSE i wszelkiego rodzaju agencje rozwoju takimi operatorami są (przykład Nowe Gliwice lub ARP Częstochowa). Tymczasem, kiedy ich działalność nosi jeszcze znamiona innowacyjności, miasta polskie uczą się przekazywania funkcji operatora terenów przemysłowych parkom technologicznym i przemysłowym lokalizowanym na tych obszarach.

Białystok – utworzenie Parku Naukowo-Technologicznego

Realizacja: Miasto Białystok

Finansowanie: Całkowita wartość projektu wynosi 167 403 171,89 zł. Kwota wydatków kwalifikowanych projektu wynosi 143 428 636,26 zł. Dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego to 118 978 018,83 zł oraz 7 048 466,50 zł z budżetu państwa (ok. 88% dofinansowania).

W trakcie realizacji projektu „Białostocki Park Naukowo-Technologiczny” Miasto Białystok – w roli jednego z Partnerów – uczestniczyło w Projekcie „REDIS” – *Restructuring districts into Science Quarters*, który był współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu URBACT II Priorytet 1: Miasta motory wzrostu i miejsc pracy, Działanie 2: Rozwój gospodarki opartej na innowacjach i wiedzy.

Projekt był realizowany w okresie od maja 2008 r. do kwietnia 2011 r.

Liderem i pomysłodawcą projektu było miasto Magdeburg w Niemczech, a partnerami – poza Białymstokiem – następujące miasta: Aarhus (Dania), Halle/Saale (Niemcy), Wiedeń (Austria), Pireus (Grecja), Manresa (Hiszpania), Newcastle (Wielka Brytania).

Projekt dotyczył wymiany doświadczeń na temat restrukturyzacji obszarów miejskich w dzielnice nauki, koncentrował się na rozwoju miast poprzez promocję nauki i przedsiębiorczości. Celem przedmiotowej sieci współpracy było wypracowanie modelu bardziej efektywnego wykorzystywania wiedzy i innowacji w miastach oraz tworzenia lepszych warunków do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Każde z miast partnerów projektu tworzyło lub rozwijało dzielnicę nauki. W przypadku Białegostoku projekt dotyczył Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego.

Bardzo ważnym elementem projektu z punktu widzenia miasta były spotkania warsztatowe (ang. *implementation lab*) przeprowadzone w Białymstoku. Spotkania odbyły się w dniach 29 września – 1 października 2010 r. i zgromadziły gości zagranicznych, przedstawicieli miast partnerskich projektu REDIS oraz lokalne zainteresowane podmioty, w tym członków Lokalnej Grupy Wsparcia. Podczas warsztatów partnerzy projektu uzyskali szczegółowe informacje dotyczące rozwoju gospodarki miasta oraz poznali główne podmioty, które mają istotne znaczenie dla skutecznego wdrażania projektu parku naukowo-technologicznego. W ramach projektu odbyły się ponadto wizyty studyjne w miastach, które są zaawansowane w procesie budowy gospodarki opartej na wiedzy i mogą przekazać dobre praktyki w tym zakresie. W trakcie projektu partnerzy mieli możliwość odwiedzenia Tampere w Finlandii i Aachen w Niemczech. Wizyty studyjne pozwoliły poznać zasady działania miast będących liderami w tworzeniu innowacji i budowaniu współpracy na płaszczyźnie biznes-nauka.

Źródło: wypowiedź respondenta z Białegostoku [dostęp: 12.08.2012].

4.5.3. Innowacyjne rozwiązania

Wśród innowacyjnych rozwiązań w zakresie powierzania zadań rewitalizacyjnych wyspecjalizowanym podmiotom można wyróżnić dwa rozwiązania. Pierwsze to przekazanie realizacji projektu podmiotowi (firmie bądź organizacji pozarządowej), który jest z punktu widzenia celów projektów najlepiej do tego przygotowany (patrz poniższe przykłady). Taki przykład opisano już w części II raportu na podstawie odpowiedzi respondentki z Gorzowa Wielkopolskiego. Poniżej przedstawiono zbliżony przykład.

Sopot – operator rewitalizacji hipodromu

Wartość projektu – 41 mln zł

Wartość dofinansowania – ok. 13 mln zł

Ku końcowi ma się projekt rewitalizacji historycznego zespołu hipodromu w Sopocie mającego na celu stworzenie profesjonalnego i nowoczesnego ośrodka sportów jeździeckich i rekreacji. Projekt zaplanowany do realizacji na lata 2009–2012. Projektem zajmuje się Hipodrom Sopot Spółka z o.o. w partnerstwie z Akademią Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego oraz Polskim Związkiem Jeździectwa.

W ramach projektu rozbudowie uległa duża, zadaszona hala ujeżdżalni z rozprężalnią z nową bazą szkoleniowo-biurową z pełnym zapleczem socjalnym (znajduje się tam teraz widownia dla 300 osób, trybuna sędziowska, sala konferencyjna, usługi noclegowe, gastronomiczne i handlowe).

Innowacyjność projektu polega na tym, że jego organizacji podjęła się spółka z o.o. Aktywnie rozwija ona współpracę z AWFis i PZJ w zakresie edukacji i popularyzowania sportu jeździeckiego. Stworzono możliwość prowadzenia dodatkowo zajęć teoretycznych na kierunku jeździeckim oraz organizacji profesjonalnych szkoleń trenerskich i sędziowskich. Spółka ma zapewnić także efektywne wykorzystanie komercyjnych możliwości hipodromu.

Źródło: http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Dla_przedsiębiorczych/Projekty_Unijne/modules/pages/0026.html [dostęp: 28.05.2012].

Opracowanie: Ewa Solarz.

Drugim rozwiązaniem jest przekazanie realizacji przedsięwzięcia w całości partnerowi prywatnemu w ramach umowy koncesji lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Staje się on operatorem rewitalizacji na danym terenie, odpowiadając za realizację czynności określonych w umowie.

Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie

Koncesjonariusz będzie odpowiedzialny przez czas obowiązywania umowy za kompleksowe zarządzanie i utrzymanie terenu oraz obiektów wybudowanych na gruntach, do których koncesjonariuszowi będzie przysługiwało prawo własności lub użytkowania wieczystego. Bałtycka Grupa Inwestycyjna zobowiązała się do zaprojektowania, sfinansowania, budowy i pełnego wyposażenia zespołu budynków na terenie obecnego dworca PKP oraz terenów sąsiadujących, a także utrzymanie i zarządzanie całym kompleksem przez określony w umowie okres 10 lat.

Nie przewidziano wynagrodzenia dla partnera prywatnego w formie zapłaty sumy pieniężnej od podmiotu publicznego. Wyłącznym wynagrodzeniem koncesjonariusza za realizację przedmiotowego przedsięwzięcia będzie prawo do pobierania pożytków. Z prawa do pobierania pożytków wyłączone są układ komunikacyjny oraz obiekt dworca PKP, do których prawo własności będą posiadać odpowiednio Gmina Miasta Sopotu oraz PKP SA.

Źródło: I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, E. Marczevska, *Raport ze studiów przypadków*, zrealizowany na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, s. 94–97.

4.6. Realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych

(Aleksandra Jadach-Sepiolo)

4.6.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach

Podobnie jak w przypadku wyboru formuły prowadzenia działań rewitalizacyjnych również w odniesieniu do realizacji tych przedsięwzięć większość rozwiązań wynika z prowadzenia ich przez wydziały urzędów miast. Najczęściej stosowaną są zamówienia publiczne, które miasta nauczyły się już stosować nawet w przypadku bardziej skomplikowanych inwestycji. Zrealizowane w tej formule zamówienia to szerokie spektrum działań. Począwszy od remontów i modernizacji, aranżacji przestrzeni publicznych w miastach, przez rewaloryzację parków i zieleńców, modernizację i adaptację obiektów historycznych i zabytkowych na budynki użyteczności publicznej, tworzenie bulwarów nadbrzeżnych, aż po konwersję obiektów przemysłowych. Jako typowy przykład takiej inwestycji można podać choćby Bulwar Nadwarciański w Koninie.

Zagospodarowanie terenów nadbrzeżnych w Koninie – Bulwar Nadwarciański

Projekt budowy Bulwaru Nadwarciańskiego polegał na zagospodarowaniu terenów nadbrzeżnych w Koninie dla poprawy ich atrakcyjności turystycznej. Poprawiła się ponadto estetyka zdegradowanych obszarów śródmiejskich Konina oraz powstały nowe obiekty do aktywnego wypoczynku. Projekt zakończono w 2010 r.

Opisując zakres wykonywanych robót w ogłoszeniu, posłużono się dość ogólnymi sformułowaniami: „Przedmiot zamówienia obejmuje zagospodarowanie terenów nadbrzeżnych w Koninie, w obrębie Starówki. Głównym elementem zagospodarowania jest ciąg pieszo-rekreacyjny «Bulwar Nadwarciański» o długości ok. 860 mb zlokalizowany na istniejącym wale przeciwpowodziowym na lewym brzegu rzeki Warty, któremu towarzyszy zespół obiektów rekreacyjnych w tym: tarasy widokowe i rekreacyjne, przystań pasażerska wraz z wjazdem i wyjazdem dla samochodów, marina rzeczna, plac szkolny, łąka rekreacyjna z oczkami wodnymi oraz schody terenowe łączące miasto z bulwarem oraz łąkami rekreacyjnymi”²⁵. Następnie opisano ogólnie poszczególne elementy zamówienia, a odnośnie szczegółów odesłano oferentów do znajdujących się w załącznikach:

- projektu budowlanego,
- przedmiaru robót,
- specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

Wykonawca odpowiadał za sporządzenie projektów wykonawczych oraz zapewnienie kompleksowej obsługi geodezyjnej inwestycji (w tym wytyczenie i inwentaryzacja) i sporządzenie dokumentacji powykonawczej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://bip.konin.eu/tmpl/zamowienia/zam203_1.pdf [dostęp: 14.04.2013].

Coraz więcej samorządów zdaje sobie sprawę, że stosowanie zamówień publicznych niesie ze sobą niebezpieczeństwo otrzymania produktu niespełniającego oczekiwań. Wystarczy niezbyt precyzyjny lub ogólnikowy opis zamówienia i wykonawca może zrealizować zamówienie po najniższych kosztach, szpecąc przestrzeń. Dlatego ogłoszenia o przetargach zawierają ściśle wymagania wobec wykonawców, odwołania do wcześniejszych opracowań architektoniczno-urbanistycznych, a także obowiązek stałej współpracy z zamawiającym. Przykładem ilustrującym tę tendencję w polskich inwestycjach rewitalizacyjnych jest projekt renaturyzacji koryta Żegliny w Sieradzu:

Odtworzenie naturalnego koryta starorzecza rzeki Żegliny wraz z budową ciągów pieszo-rowerowych w Sieradzu oraz przebudowa i zagospodarowanie ul. Podrzecze w Sieradzu (na odcinku od ul. Rzecznej do ul. Podzamcze)

Gmina Miasto Sieradz realizuje projekt z dofinansowaniem z Działania VI.1. Rewitalizacja obszarów problemowych. W 2010r. ogłoszono przetarg na wykonanie dokumentacji projektowych dla zadań inwestycyjnych w tym projekcie. Obejmował nie tylko działania projektowe, lecz także:

- inwentaryzację gruntów na terenie objętym inwestycją,
- dokonanie niezbędnych korekt obszaru inwestycji, gdy dla prawidłowego wykonania inwestycji potrzebne będzie przeprowadzenie lub przebudowa sieci, przyłączy lub wykonanie innych urządzeń infrastrukturalnych poza obszarem inwestycji, w tym na gruncie nie będącym w dyspozycji zamawiającego,

²⁴ http://bip.konin.eu/tmpl/zamowienia/zam203_1.pdf [dostęp: 14.04.2013].

- uzyskanie w imieniu zamawiającego stosownych zgód na dysponowanie nieruchomościami w obszarze korekty na cele budowlane.

Zamawiający zlecił przed tym zamówieniem opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej zagospodarowania parku kulturowego Wzgórze Zamkowe, którego elementem jest starorzecze rzeki Żegliny. Obok standardowych dokumentów²⁶ wykonawca dokumentacji projektowej otrzymał od Urzędu Miasta ww. koncepcję zawierającą wytyczne zamawiającego dotyczące projektowania poszczególnych elementów zagospodarowania terenu, kształtowania przekroju ulicznego, rozwiązań materiałowych oraz zalecanych i wymaganych elementów przestrzeni publicznej. Dzięki takiemu rozwiązaniu, a także udostępnieniu wykonawcy dokumentacji projektowych dla inwestycji sąsiednich w obrębie parku kulturowego, zamawiający ma duże możliwości wpływu na jakość pracy wykonawcy.

Źródło: http://www.umsieradz.finn.pl/res/serwisy/bip-umsieradz/komunikaty/_009_223024.pdf [dostęp: 14.04.2013].

Najważniejszym wnioskiem płynącym z analizy ogłoszeń przetargowych związanych z różnymi etapami realizacji projektów rewitalizacyjnych poprzez PZP jest konieczność stałego doszkalania pracowników urzędu w tym zakresie. Niezbędne wydają się szczególnie szkolenia dotyczące elastycznych form zamówień publicznych (m.in. specyfikacji technicznej, dialogu technicznego, dialogu konkurencyjnego).

4.6.2. Transfer dobrych praktyk

Realizując projekty rewitalizacyjne, urzędy miast w Polsce korzystają nie tylko z dotacji unijnych, lecz także z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i z Mechanizmu Norweskiego. Istotnym walorem tego wsparcia jest uzależnienie jego otrzymania od rozpoczęcia współpracy z partnerem pochodzącym z kraju darczyńców, którego doświadczenia w zakresie związanym z projektem mogą być z powodzeniem powielone w Polsce. Możliwości znalezienia inspiracji zależą tylko od woli realizujących projekty, co w doskonały sposób ilustrują doświadczenia większości miast, które wykorzystały na działania rewitalizacyjne środki przeznaczone na ochronę dziedzictwa kulturowego pochodzące z tego źródła.

Miasto Tkaczy w Zgierzu – „klejnot epoki biedermeier”

Miasto Tkaczy znajduje się na terenie obejmującym zabytkową zabudowę i układ przestrzenny. Obejmuje fragment zachowanego układu szachownicowego o regularnym podziale na równej wielkości parcele, gdzie w latach 20. XIX w. wydzielono działki przeznaczone pod budowę domów dla sukienników. Projekt rewitalizacji obejmował translokację 3 domów tkaczy i modernizację

²⁵ Mapy do celów projektowych z geodezyjną inwentaryzacją urządzeń podziemnych dla części terenu objętego planowanymi inwestycjami, wypisy i wyrisy z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

1 budynku domu tkacza wraz z odtworzeniem historycznych ulic. W efekcie realizacji projektu przywrócono historyczną zabudowę Rynku Nowego Miasta poprzez przeniesienie, renowację i konserwację 4 domów tkaczy wraz z odtworzeniem XIX-wiecznego charakteru obu wspomnianych ulic.

Na terenie parku kulturowego są ścieżki rowerowe, ławeczki, ogródki piwne, punkty gastronomiczne, a w domach tkackich mieszczą się Dom Turysty z punktem informacji turystycznej, Muzeum Lalek, wystawy i Centrum Konserwacji Drewna.

Partnerami Zgierza w projekcie była fundacja Sintef z Norwegii, Trondheim i Uniwersytet Techniczny z tego miasta, ponieważ mają największe na świecie doświadczenie w realizacji budownictwa drewnianego. Zgierz współpracował też z Politechniką Łódzką. Partnerów dobrano tak, żeby rozbiórki przeprowadzić z jak największym szacunkiem dla historii tych budynków i miejsca i wykorzystać ponownie każdą deskę. Organizatorom projektu zależało na tym, żeby rewitalizacja dokonana była zgodnie ze sztuką ratowania zabytków. Projekt trwał od 2008 do 2011 r.

Źródła: <http://www.miaستotkaczy.pl/> [dostęp: 12.05.2012].

Opracowanie: Ewa Solarz.

Wykorzystanie środków dotacyjnych na rewaloryzację dziedzictwa narodowego jest okazją do zetknięcia się z innym podejściem do konserwacji zabytków. Wielokrotne zmiany w projektach, uzgadnianie kolejnych kroków z ekspertami, w tym ze skandynawskimi partnerami, sprzyjają zastosowaniu najlepszych materiałów i realizacji inwestycji z największym pietyzmem.

4.6.3. Innowacyjne rozwiązania

Zlecając świadczenie usług publicznych, miasto korzysta w większości przypadków z oferty rynkowej, istnieje jednak zakres działań, w których może – poprzez odpowiedni dobór wykonawcy – przyczynić się do stymulacji lokalnego rynku pracy i co za tym idzie, wzmocnić efekty realizowanego programu rewitalizacji.

Jak wynika z badań portalu ngo.pl, zamówienia publiczne w Polsce stanowią 14–15% PKB²⁶. W czasach kryzysu finansowego, kiedy wynagrodzenie od instytucji publicznych jest jednym z najbardziej pewnych źródeł dochodu dla podmiotów gospodarczych, zamówienia publiczne są szczególnie atrakcyjne.

Realizując zadania publiczne, miasto w większości przypadków zleca ich wykonanie w ramach zamówień publicznych. Może to czynić na warunkach ogólnych, jednak w sytuacji, gdy realizuje program rewitalizacji, a na jego terenie występują szczególnie istotne problemy społeczne, może posłużyć się tzw. klauzulami społecznymi, aby uzyskać nie tylko realizację usługi, lecz także zamierzony efekt

²⁶ A. Muzińska, *Klauzule społeczne – prawo pozwala, urzędy się boją*, 2011, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/686690.html> [dostęp: 02.02.2012].

społeczny. Klauzule te, podobnie jak środowiskowe, są wyjątkiem od reguł zamówień publicznych. Chociaż kryteria oceny oferty z założenia odnoszą się do jakości i ceny przedmiotu zamówienia, istnieje również możliwość²⁷ wprowadzenia dodatkowych kryteriów będących odpowiedzią na ważne potrzeby społeczne.

Instytucja zamawiająca może więc:

- stosować kryteria odzwierciedlające potrzeby grup ludzi znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, do których należą odbiorcy robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia,
- określić warunki realizacji zamówienia (niebezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące), które zakładają organizowanie wewnętrznych szkoleń zawodowych, zatrudnianie osób mających szczególne trudności z integracją, a także zwalczanie bezrobocia lub ochrony środowiska.

Mimo dopuszczenia stosowania klauzul społecznych w prawie unijnym, w Polsce przez dłuższy czas nie wykorzystywano tej możliwości²⁸.

Obecnie również nie są one stosowane zbyt często – spółdzielnie socjalne i zakłady aktywności zawodowej, które w największym stopniu mogłyby z nich skorzystać, stają się jednak i tak cenionymi oferentami usług na rynkach lokalnych, chociaż niekoniecznie realizują zamówienia podmiotów publicznych. Są jednak wykorzystywane przez władze miast do pobudzania lokalnego rynku pracy i aktywizacji społecznej.

Spółdzielnia Usługowo-Handlowo-Produkcyjna w Byczynie

W 2004 r. aż 54% wszystkich bezrobotnych na tych terenach nie przekroczyło 34. roku życia. Problemem było niskie wykształcenie – większość ukończyła co najwyżej szkołę zawodową. Kilkaset osób musiało korzystać z różnego rodzaju zasiłków z pomocy społecznej – kosztowały one budżet 150 tys. zł rocznie.

W 2004 r. powstało Centrum Integracji Społecznej (CISPOL) stanowiące gospodarstwo pomocnicze Urzędu Miejskiego w Byczynie, ale potrzebny był dalszy etap aktywizacji zawodowej, dlatego zachęcano najbardziej aktywnych kursantów CISPOL-u, aby założyli spółdzielnię socjalną. W 2005 r. udało im się uzyskać z pomocą burmistrza poręczenie Rady Miasta dla

²⁷ Została ona dopuszczona zapisami Dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Zgodnie z ich zapisami zamawiający „mogą określić szczególne warunki odnoszące się do realizacji danego zamówienia, pod warunkiem że są one zgodne z prawem wspólnotowym oraz że zostały one podane w ogłoszeniu stanowiącym zaproszenie do ubiegania się o zamówienie lub w specyfikacjach. Warunki odnoszące się do realizacji zamówienia mogą w szczególności dotyczyć kwestii społecznych oraz ochrony środowiska”.

²⁸ T. Schimanek, *Klauzule społeczne w prawie zamówień publicznych w Polsce*, 2011, <http://wiadomosci.ngo.pl/x/615834;jsessionid=28ED03A09344397264E31D7A103C8751>, [dostęp: 02.02.2012].

wszystkich członków grupy założycielskiej Spółdzielni Usługowo-Handlowo-Produkcyjnej w Byczynie, dzięki czemu udało się otrzymać dofinansowanie z Funduszu Pracy w Kluczborku (dotacja wyniosła 115 tys. zł i została przeznaczona na maszyny, sprzęt do prac remontowo-budowlanych) oraz grant (15 tys. zł) z Regionalnego Funduszu Ekonomii Społecznej. Spółdzielnia szybko okazała się aktywnym i cenionym wykonawcą na lokalnym rynku, a w 2007 r. – współdziałając z miastem – przystąpiła do projektu „Miejsca pracy wokół grodu”. W projekcie założono, że – przy okazji realizacji dla miasta obiektu, w którym będą odbywać się dwa razy w roku jarmarki średniowieczne – uda się przygotować do nowego zawodu kolejne osoby bezrobotne i odchodzące z rolnictwa. Obiekt był na tyle duży (hotel, karczma, zbrojownia, kuźnia wzorowana na średniowiecznej oraz widownia i galeria na 600 osób), że można było przewidzieć dużo miejsc pracy i stanowisk szkoleniowych. Spółdzielnia jest aktywnym partnerem urzędu miasta w aktywizacji społecznej osób długotrwale bezrobotnych, często z problemami alkoholowymi bądź w trudnej sytuacji rodzinnej. Mimo nawiązania współpracy z bliźniaczymi organizacjami za granicą (Holandia) oraz dobrej kooperacji z gminami ościenymi i lokalnymi dostawcami w 2007 r., sytuacja spółdzielni nie była stabilna. Aktywność spółdzielni w kolejnych latach sprawiła jednak, że stała się ona liderem aktywizacji społecznej nie tylko lokalnie, lecz także w sąsiednich gminach, o czym świadczą dwa realizowane ponadlokalnie projekty: „Inkubator przedsiębiorczości społecznej” i „Od CIS-u do spółdzielni socjalnej”, oraz jeden o znaczeniu regionalnym – „Byczyński Inkubator Gospodarki Społecznej”, wspierający rozwój ekonomii społecznej na terenie całego województwa opolskiego.

Źródło: opracowanie własne A. Jadach-Sepioła na podstawie http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Atlas_dobrych_praktyk/atlas_dobrych_praktyk_nowe/3Atlas_Dobrych_Praktyk_Byczyna_ver052009.pdf, <http://www.spoldzielnia.byczyna.pl/> [dostęp: 14.04.2012].

4.7. Kontrola, monitorowanie i ewaluacja

(Aleksandra Jadach-Sepioła)

4.7.1. Typowe rozwiązania w polskich miastach

Najmniej pokaźne doświadczenia mają polskie miasta w zakresie monitorowania i kontroli efektów przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Dotychczasowe praktyki wiązały się najczęściej z koniecznością rozliczenia projektów unijnych, są to więc typowe rozwiązania nie tyle dla projektów rewitalizacyjnych, ile dla wszystkich projektów finansowanych z określonych źródeł.

Kontroli podlega realizacja projektów rewitalizacyjnych pod względem rzeczowym i finansowym, przede wszystkim poprawność stosowania procedur udzielania zamówień publicznych, ponoszenia wydatków przez beneficjentów oraz przestrzeganie prawa krajowego i wspólnotowego. Sprawdza się także zgodność wydatków z zapisami umowy o dofinansowanie projektu, a także postęp rzeczowy i efekty projektu. Procedura kontroli jest wystandaryzowana, a beneficjenci mają z góry dostęp do wykazów dokumentów, które podlegają kontroli.

Najczęściej występują drobne błędy, które dotyczą:

- „opisu przedmiotu zamówienia z użyciem nazw własnych i znaków towarowych;
- ograniczeń konsorcjalnej realizacji zamówień (np. określony jest minimalny próg partycypacji, minimalna kwota ubezpieczenia, przynajmniej dla jednego członka konsorcjum, przedłożenie umowy konsorcjum);
- ograniczenia podwykonawstwa;
- zamówień dodatkowych udzielonych z wolnej ręki, mimo braku przesłanek;
- nieadekwatnych warunków udziału w postępowaniu w odniesieniu do przedmiotu zamówienia,
- dyskryminujących warunków udziału w postępowaniu (doświadczenie w krajach Unii Europejskiej, wpis do ewidencji w zakresie przedmiotu zamówienia);
- nieodpowiedni tryb postępowania (np. zapytanie o cenę dla inżyniera kontraktu);
- aneksowanie umów bez uzasadnionych przesłanek;
- przedłużenie terminu na składanie ofert bez odpowiednich publikacji”²⁹.

Zbliżając się do końca obecnego okresu programowania, kontrolerzy mają już wypracowane wskaźniki do wyliczania wydatków niekwalifikowanych. Dysponują także interpretacjami dotyczącymi uchybień najczęściej występujących w projektach. Warto podkreślić, że są to informacje bardzo rzadko publikowane, tymczasem byłoby celowe, aby przed rozpoczęciem kolejnej perspektywy finansowej w 2014 r. beneficjenci określonych typów projektów (w tym rewitalizacyjnych) mogli zapoznać się z wnioskami z kontroli, a także z rekomendacjami z nich płynącymi pod kątem kolejnego okresu programowania.

W związku ze zbliżającym się końcem perspektywy finansowej i wygasaniem terminów wielu lokalnych programów rewitalizacji może się zwiększyć zapotrzebowanie miast na działania ewaluacyjne. Jak do tej pory jednak praktyk takich nie stosuje się na szeroką skalę.

Najczęściej ewaluacja jest częścią procesu aktualizacji lokalnego programu rewitalizacji bądź wymaganym stadium przed opracowaniem nowego. Dużo miast jeszcze wstrzymuje się z ogłoszeniem zamówień na takie usługi w związku z brakiem precyzyjnych wytycznych dotyczących programowania rewitalizacji w kolejnym okresie programowania. Pojedyncze miasta prowadzą wyodrębnione działania ewaluacyjne. Przykładem takiego rozwiązania jest zlecona w 2012 r. ewaluacja lokalnego programu rewitalizacji Warszawy, z której wnioski miały jednocześnie służyć podsumowaniu półmetka działań rewitalizacyjnych prowadzonych w stolicy³⁰ i przygotowaniu

²⁹ L. Maternicka, *Kontrola realizacji projektów rewitalizacyjnych*, materiały SP „Rewitalizacja miast – organizacja i finansowanie”, Pelplin 5.10.2012, s. 18–19.

³⁰ Analiza obejmowała stan na koniec grudnia 2010 r.

kolejnej wersji programu. Rekomendacje sformułowane w wyniku ewaluacji zostały częściowo wykorzystane jeszcze w czasie obowiązywania obecnego programu.

4.7.2. Innowacyjne rozwiązania

W trakcie badania nie zidentyfikowano dobrych praktyk w zakresie kontroli, monitorowania i ewaluacji projektów i programów rewitalizacyjnych, które mogłyby być transferowane. Warto jednak zasygnalizować rozwiązanie, które można by traktować jako innowację zarządczą z perspektywy zarządzania rewitalizacją miast z poziomu regionalnego. Jedynym do tej pory zrealizowanym badaniem ewaluacyjnym przeprowadzonym na poziomie regionalnym w odniesieniu do obecnej perspektywy finansowej (2007–2013) była analiza dla miast Dolnego Śląska³¹. Odnosiła się ona do wszystkich miast objętych wsparciem dedykowanym rewitalizacji miast w regionie. Badano m.in.:

- „zauważalność skutków [projektów], czyli skalę w jakiej projekt jest zauważalny jako pozytywne działanie władz miast,
- trwałość skutków, czyli czy projekt przyniesie trwałe skutki, które będą dostrzegalne po kilku latach,
- zasadność poniesionych nakładów do uzyskanych efektów, czyli czy koszt poniesiony na realizację projektu jest adekwatny do skali oczekiwanych lub osiągniętych efektów,
- projekty rekomendowane, czyli które typy projektu są najbardziej zasadne wg respondenta i które powinny być szczególnie wspierane w przyszłym okresie programowania 2014–2020”³².

Proces badawczy obejmował:

- „analizę danych wtórnych (w tym Lokalnych Programów Rewitalizacji 45 miast: 37 miast aplikujących w ramach Działania 9.1 oraz 8 w ramach Działania 9.2),
- indywidualne wywiady pogłębione: z przedstawicielami miast realizującymi projekty rewitalizacyjne (37 IDI – 9.1, 10 IDI – 9.2 IDI) oraz przedstawicielami komendy policji i OPS (15 IDI),
- panel z przedstawicielami IZ RPO WD oraz panel z ekspertami z zakresu rewitalizacji,

³¹ Ekovert, *Raport ewaluacyjny. Ocena oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu IX RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska” (Miasta)*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2013, s. 18.

³² Ibidem, s. 43.

- analizę porównawczą (benchmarking) województwa dolnośląskiego z województwami: pomorskim, śląskim i lubelskim oraz innych krajów: Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec,
- analizę indywidualnych przypadków – studium przypadku (15–9.1, 4–9.2), w ramach których przeprowadzono sondaż z pośrednimi i bezpośrednimi odbiorcami projektów (20 szt. w każdym z miast)³³.

Ewaluacja w tym regionie jest elementem celowo prowadzonej polityki rewitalizacji, która stopniowo prowadzi do osiągania coraz bardziej spójnych i zintegrowanych efektów projektów realizowanych w poszczególnych miastach. Badanie miało na celu określenie efektywności zastosowanych rozwiązań, tj.:

- zagwarantowanie środków dla wszystkich miast powyżej 10 tys. mieszkańców i wprowadzenie zróżnicowanych pul środków w zależności od liczby mieszkańców miast danej grupy (5 grup),
- brak limitów dotyczących liczby projektów dla poszczególnych miast, dzięki czemu ze wsparcia skorzystało dużo innych podmiotów poza publicznymi (głównie wspólnoty mieszkaniowe),
- określenie minimalnej intensywności wsparcia na mieszkańca (tzw. skoncentrowane podejście) i ograniczenie tym warunkiem wielkości obszaru rewitalizacji³⁴.

Badanie pokazało, że założenia Instytucji Zarządzającej Województwa Dolnośląskiego (IZ WD) przyniosły oczekiwane efekty. Kilka kwestii według ewaluatorów wymaga jednak poprawy. Przede wszystkim są to wskazówki do programowania rewitalizacji, które z poziomu regionalnego powinny być przeniesione na lokalny:

- potrzebne jest wprowadzenie wymogu powiązania projektów z celami rewitalizacji określonymi dla poszczególnych obszarów wsparcia poprzez odwołanie do m.in. jednego kryterium przyjętego przez miasto przy wyborze obszaru wsparcia (dotychczas nie było to wymagane i część projektów była realizowana w poprzek celów zadeklarowanych w LPR);
- wzmocnienia wymaga społeczny filar przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- celowa byłaby likwidacja nadmiernego obciążenia programów systemami monitoringowymi, których miasta nie są w stanie obsługiwać ze względu na zbytne obciążenie wskaźnikowaniem. Zamiast tego powinno być wprowadzone czytelne powiązanie projektów z celami na obszarach wsparcia z określeniem zakładanych efektów rewitalizacji.

³³ Ibidem, s. 6.

³⁴ Wytyczne dotyczące przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji jako podstawy udzielenia wsparcia z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, Załącznik do Uchwały Nr 2281/III/08 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2008 r., IZ RPO WD.

Opisany przykład IZ WD jest odosobniony w skali kraju. W większości przypadków, chociaż wydatkowanie środków na rewitalizację miast było programowane na poziomie województw, nie pokuszono się (jeszcze?) o analogiczne ewaluacje. Z powodu zbliżających się zmian w polityce regionalnej, a zwłaszcza wobec wprowadzenia zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną, szeroka dyskusja nad programowaniem rewitalizacji na poziomie regionalnym jest obecnie potrzebna, a bez ewaluacji dokonań poszczególnych województw byłaby miała.

4.8. Polityka innowacyjna urzędów miast w odpowiedziach urzędników

(Hanna Rachóń)

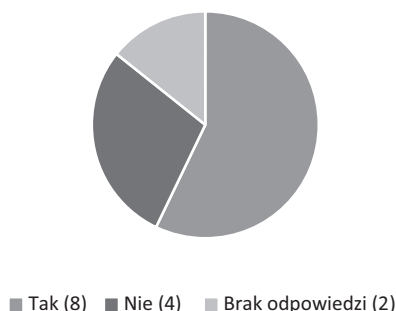
W zaprezentowanych do tej pory częściach raportu przedstawiono standardowe i nowe rozwiązania z zakresu zarządzania rewitalizacją miast. Ukazano także tło wprowadzania tych rozwiązań, w tym przede wszystkim zakres współpracy urzędników z podmiotami zewnętrznymi – przedsiębiorstwami i organizacjami pozarządowymi. Wartościowym uzupełnieniem tych zagadnień jest analiza opinii respondentów na temat polityki innowacyjnej prowadzonej przez władze ich miast z perspektywy wydziałów rewitalizacji.

Pośród 14 ankietowanych aż 13 uważa swoje miasto za innowacyjne. Z kolei 11 respondentów jest zdania, że strategia rozwoju ich miasta promuje innowacyjne rozwiązania w zarządzaniu miastem, 2 respondentów udzieliło odpowiedzi negatywnej. Analiza odpowiedzi uzyskanych na inne pytania zawarte w ankiecie pozwoli na ocenę trafności tych opinii.

W ponad połowie urzędów miast wojewódzkich, z których pochodzą respondenci, istnieją komórki odpowiedzialne za badania i rozwój lub innowacje. Brak jednak korelacji pomiędzy wielkością miasta³⁵ a obecnością takiej komórki. W dwóch największych miastach objętych badaniem (Krakowie i Łodzi) nie działają tego typu jednostki. Dbalością o innowacyjność miasta i regionu oraz badania i rozwój, przejawiającą się w ulokowaniu tego typu komórki w urzędzie miasta lub poza jego strukturami³⁶, mogą poszczycić się natomiast zarówno małe (m.in. Opole, Gorzów Wielkopolski), jak i większe (m.in. Wrocław, Poznań, Gdańsk) miasta wojewódzkie.

³⁵ Przez wielkość miasta rozumie się na potrzeby tego wniosku liczbę mieszkańców danego miasta.

³⁶ W przypadku jednego z badanych miast jednostka ta istnieje poza strukturami Urzędu Miasta. Informacje na ten temat znajdują się w dalszej części opracowania.



Wykres 5. Odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy w strukturach Urzędu Miasta istnieje komórka odpowiedzialna za badania i rozwój lub innowacje?

Źródło: opracowanie własne.

W poszczególnych miastach, w których działają komórki odpowiedzialne za badania i rozwój lub innowacje ulokowane są one rozmaicie w strukturach urzędów. W kilku z nich innowacyjnymi projektami zajmują się wydziały odpowiadające za rozwój miasta. Czterech respondentów wskazało, że komórki odpowiedzialne za badania i rozwój lub innowacje znajdują się w obrębie jednego wydziału. Nazwy takich wydziałów dla poszczególnych miast prezentuje poniższa tabela.

Tabela 13. Nazwy wydziałów bezpośrednio odpowiadających za innowacje w strukturach urzędów miast

Miasto	Nazwa komórki
Białystok	Biuro Innowacyjnej Gospodarki
Bydgoszcz	Wydział Rozwoju Miasta
Opole	Wydział Gospodarki i Innowacji
Toruń	Wydział Rozwoju i Programowania Europejskiego

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku czterech miast obowiązki związane z działaniami innowacyjnymi rozproszone są w strukturze urzędu miasta. Poniższa tabela zestawia jednostki zajmujące się badaniami, rozwojem i innowacyjnością w obrębie tych właśnie urzędów miast.

Kolejną formą ulokowania działań innowacyjnych w sieci zależności JST jest stworzenie niezależnej jednostki budżetowej poza strukturami urzędu miasta. Wśród ankietowanych miast tego typu rozwiązanie wskazano w Kielcach, gdzie w 2006 r. utworzono Kielecki Park Technologiczny. Jest to „innowacyjne środowisko biznesowe, funkcjonujące w obrębie nowoczesnej infrastruktury. Park pomaga w rozpoczęciu

działalności gospodarczej i stawianiu pierwszych kroków w biznesie, a firmom już istniejącym sprzyja w dynamicznym rozwoju³⁷.

Tabela 14. Nazwy wydziałów odpowiadających za innowacje w strukturach urzędów miast

Miasto	Nazwy komórek
Gorzów Wlkp.	Biuro Obsługi Inwestora Biuro Rozwoju Miasta i Aglomeracji
Poznań	Biuro Koordynacji Projektów, Wydział Rozwoju Miasta Wydział Działalności Gospodarczej
Szczecin	Biuro Strategii Wydział Obsługi Inwestorów i Biznesu
Wrocław	Biuro Rozwoju Miasta Biuro Rozwoju Gospodarczego Biuro ds. współpracy z uczelniami wyższymi Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej SA

Źródło: opracowanie własne.

Jeszcze inną formułę zastosowano w Katowicach. Odpowiedzialność za badania i rozwój lub innowacje została przypisana Pełnomocnikowi Prezydenta ds. Wspierania Innowacyjności. Jest to, w konfrontacji z rozwiązaniami obserwowanymi w innych miastach, nietypowa forma lokowania odpowiedzialności za innowacyjne rozwiązania w strukturach JST. Do podstawowych obowiązków prezentowanego pełnomocnika należą³⁸: świadczenie usług doradczych w tym pomocy formalno-prawnej dotyczącej m.in. przygotowania oferty przez małe i średnie przedsiębiorstwa; inicjowanie działania na rzecz identyfikacji kierunków rozwoju sektora innowacyjnego, udział w tworzeniu nowych form wsparcia dla sektora innowacyjnego, udział w przygotowaniu wniosków i projektów o dofinansowanie zadań związanych ze wspieraniem innowacyjności oraz ich koordynowanie, współpraca z innymi instytucjami w mieście/regionie prowadzącymi działania na rzecz wspierania innowacyjności. Podkreśla się, że głównym zadaniem pełnomocnika jest wspieranie działalności małych i średnich przedsiębiorstw głównie z branży zaawansowanych technologii.

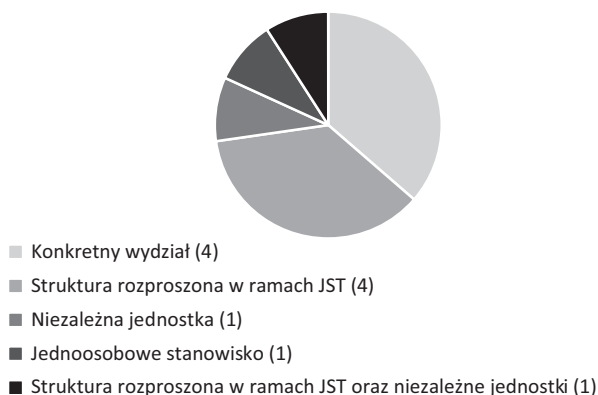
Przypadek Gdańska pokazuje, że możliwe jest także wyjście pośrednie: łączenie omawianej funkcji zarówno w strukturach Urzędu Miasta, jak i poza nim. Gdańsk posiada wiele jednostek, które dbają o innowacyjność oraz badania i rozwój

³⁷ Na podstawie strony internetowej: <http://www.technopark.kielce.pl/>

³⁸ Na podstawie informacji pochodzących ze strony internetowej Urzędu Miasta Katowice: <http://bip.um.katowice.pl/index.php?s=10&id=1246011120> [dostęp: 25.05.2012].

prowadzone na rzecz rozwoju miasta. Respondent wymienia następujące komórki: Wydział Polityki Gospodarczej, Biuro Rozwoju Gdańska, Inkubator Nowoczesnych Technologii, Gdańskie Fundacje Przedsiębiorczości i inne.

Sposób lokowania komórki odpowiedzialnej za innowacyjność w strukturze Urzędu Miasta



Wykres 6. Miejsce jednostki odpowiadającej za innowacje w strukturze urzędów miast

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane powyżej dane przedstawiają dużą różnorodność w metodach lokowania komórek odpowiedzialnych za innowacyjność w strukturach urzędu miasta. W więcej niż połowie przypadków podmiot odpowiedzialny za realizację działań w tej sferze jest w jednoznaczny sposób identyfikowalny. To konkretny wydział lub jednoosobowe stanowisko w ramach urzędu (klasyczna struktura zarządzania) lub niezależna od niego jednostka. W pozostałych przypadkach w celu wdrażania rozwiązań z zakresu innowacyjności zastosowano najprawdopodobniej strukturę matrycową z przydziałem obowiązków na zasadach projektowych. W związku z tym innowacyjnością oraz rozwojem zajmują się rozmaite komórki operujące w ramach urzędu miasta (pięć przypadków) lub łączy się działalność jednostek rozproszonych w ramach JST z niezależnymi jednostkami (jeden przypadek – opisany powyżej Gdańsk).

Średni okres istnienia komórek odpowiedzialnych za badania i rozwój lub innowacje w badanych miastach wojewódzkich to 6 lat. Wartości skrajne to 14 lat w przypadku Gdańska, w którym Biuro Rozwoju Gdańska działa już od 1999 r. oraz 1,5 roku w przypadku Opola i Szczecina. Także w tym przypadku nie obserwuje się korelacji między czasem funkcjonowania jednostki a wielkością miasta wojewódzkiego. Istotny związek występuje w tym przypadku natomiast z założeniami polityki roz-

woju prowadzonej przez miasta o najdłuższym stażu we wspieraniu innowacyjności z poziomu urzędu miasta. Leaderzy, tj. Gdańsk i Wrocław, prowadzili tę politykę jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, dobrze wykorzystując reformę administracyjną do umocnienia roli miasta wojewódzkiego w regionie.

Tabela 15. Daty utworzenia jednostek odpowiedzialnych za innowacje w badanych miastach

Miasto wojewódzkie	Rok rozpoczęcia działalności przez jednostki wspierające innowacje w miastach
Gdańsk	1999
Wrocław	2002
Gorzów Wlkp.	2007
Kielce	2008
Katowice	2009
Białystok	2010
Opole	2012
Szczecin	2012

Źródło: opracowanie własne.

Średnie zatrudnienie w komórkach odpowiedzialnych za innowacyjność, biorąc pod uwagę 8 respondentów, którzy udzielili odpowiedzi, wynosi 37 osób. Po odrzuceniu wartości skrajnych (Gdańsk – ok. 200 osób, Katowice – jednoosobowe stanowisko pracy) wartość ta wynosi średnio 16 osób. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że praktycznie we wszystkich urzędach miasta jednostki odpowiedzialne za innowacyjność współpracują z większością wydziałów w strukturze urzędu miasta. W związku z powyższym analiza średniego zatrudnienia może nie być celowa, gdyż nie odzwierciedla rozdziału obowiązków pomiędzy poszczególne wydziały.

Komórki odpowiedzialne za badania, rozwój i innowację działające w poszczególnych miastach wojewódzkich w różnym stopniu angażowały się w zarządzanie projektami rewitalizacji. Ankiety tylko z 9 miast zawierają odpowiedzi na ten temat. W 4 z nich działają one zbyt krótko lub nie posiadają w zakresie swych obowiązków działań związanych z rewitalizacją. Respondenci z pozostałych 5 miast wymienili kilka osiągnięć jednostek związanych z realizacją projektów rewitalizacyjnych. Poniżej przedstawiono przykłady działań wspomniane przez respondentów w wywiadzie ankietowym.

Tabela 16. Przykłady projektów współrealizowanych przez jednostki ds. innowacji

Miasto	Przykład zaangażowania jednostek w projekt rewitalizacyjny
Białystok	Realizacja Projektu „Białostocki Park Naukowo-Technologiczny” ⁴⁰ . Udział w projekcie REDIS ⁴¹ .
Bydgoszcz	Tworzenie, monitoring oraz aktualizacja strategii rozwoju miasta, która jest podstawą programu rewitalizacji.
Gdańsk	Budowa ścieżek rowerowych. Wdrożenie 4 projektów rewitalizacyjnych.
Wrocław	Rewitalizacja dawnych terenów handlowych we Wrocławiu.

Źródło: opracowanie własne.

Z zestawionych odpowiedzi wynika, że zaangażowanie wyżej wspomnianych jednostek miało charakter wspomagający w odniesieniu do zarządzania procesem rewitalizacji, większe znaczenie natomiast miało dla postępu rewitalizacji jako procesu *per se*.

W opinii zaledwie 6 respondentów ich miasta posiadają jasne cele rozwojowe, które przyświecają innowacjom. Z kolei 4 respondentów nie przedstawiło bezpośredniego przełożenia innowacji na rozwój miasta, 3 nie udzieliło odpowiedzi, a 1 respondent stwierdził, że w strategii jego miasta brak jest zagadnień związanych z innowacyjnymi rozwiązaniami. Poniższe ramki prezentują przykładowe odpowiedzi respondentów prezentujące strategie rozwoju przyjęte w danych miastach.

Łódź
<p>Jedną z zasad zapisanych w Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ jest zasada inteligentnego rozwoju, która oznacza twórcze, kreatywne podejście do problemów, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych w gospodarce miejskiej oraz wykorzystywanie nowoczesnych technik przetwarzania danych przy realizacji usług publicznych. Zgodnie z zasadami Strategii podstawą jej realizacji powinna być budowa optymalnie zarządzanego, czyli oszczędnego i efektywnego miasta. Oznacza to należyte wykorzystanie posiadanych zasobów oraz znajdowanie rezerw umożliwiających wygospodarowanie środków na pokonywanie wyzwań i realizację projektów rozwojowych. Efektywność, rozumiana jako stopień spełnienia oczekiwań i zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców, oznacza przede wszystkim racjonalizację zarządzania majątkiem i zasobami miasta, oszczędności oraz podniesienie jakości usług publicznych.</p> <p>Doskonaleniu zarządzania miastem ma służyć również realizacja celu „Miasto dobro wspólne”, czyli zbudowanie wysokiej jakości kapitału społecznego oraz partycypacji obywatelskiej łodzian,</p>

³⁹ Więcej na temat tego projektu w części IV raportu.

⁴⁰ Pełna nazwa to: *Restructuring districts into Science Quarters*. Projekt współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu URBACT II Priorytet 1: Miasta motory wzrostu i miejsc pracy, Działanie 2: Rozwój gospodarki opartej na innowacjach i wiedzy. Projekt realizowany od maja 2008 r. do kwietnia 2011 r.

który ma być realizowany m.in. poprzez mechanizmy partycypacji społecznej oparte na wzajemnym zaufaniu i współdziałaniu, tworzenie sprawnych kanałów komunikacji z mieszkańcami, w tym konsultacji, wsparcie samoorganizacji społecznej wokół ważnych lokalnych celów, dającej mieszkańcom możliwość aktywnego włączania się we współdecydowanie o przyszłości miasta.

Opole

Zgodnie ze **Strategią Rozwoju Opola w latach 2012–2020** „celem działań miasta do roku 2020 będzie ożywienie ducha miasta, wzbudzenie dumy i poczucia więzi emocjonalnej mieszkańców z miastem. Konieczny jest rozwój dyskursu obywatelskiego i współpracy różnych środowisk. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju wymaga budowania płaszczyzn systematycznych spotkań i dialogu środowisk gospodarczych, naukowych i pozarządowych różnych pokoleń. [...] Ta sama myśl towarzyszy działaniom obywatelskim podejmowanym w środowisku lokalnym. Naturalna człowiekowi skłonność do działania, angażowania się na rzecz wspólnego dobra to ogromny i wciąż niedostatecznie doceniany potencjał rozwojowy miasta. Niezbędna jest zatem animacja procesu partycypacji społecznej na poziomie lokalnym, edukacja obywatelska, zaktywizowanie mieszkańców, budowanie poczucia tożsamości oraz łączności z innymi, a także realizacja potrzeby wpływu na kierunki zmian zachodzących w Opolu. [...] Ponadto aktywny, rzeczywisty i nieskrępowany udział mieszkańców znakomicie ułatwia proces zarządzania zmianami i przyczynia się do przełamywania oporu wobec tych zmian. Zapobiega konfliktom społecznym i łagodzi napięcia. Stąd potrzeba prowadzenia polityki inwestycyjnej z aktywnym udziałem społeczeństwa”⁴².

Jednym z celów opisanych w strategii jest: Ożywienie „ducha miasta” – rozwój kapitału społecznego i kulturalnego miasta. Jego rozwinięcie stanowią dwa działania:

1. Wspieranie tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju inicjatyw społecznych.
2. Budowa marki Opola poprzez wzbogacenie oferty kulturalnej i sportowej.

Szczecin

Strategia Rozwoju Szczecina 2025 wskazuje priorytetowe kierunki działań rozwojowych w mieście. W celu realizacji nowej strategii powołane zostało biuro w strukturach Urzędu Miasta Szczecina – Biuro Strategii, którego zadaniem jest koordynacja wdrażania Strategii. Dokumentem realizacyjnym Strategii jest Wieloletni Program Rozwoju Szczecina (WPRS), składający się z zadań i projektów strategicznych, które korespondują z celami strategicznymi. Jest to dokument, na który składają się planowane inwestycje oraz wydatki wszystkich podmiotów realizujących zadania strategiczne w mieście, zarówno urzędu, spółek i zakładów budżetowych miasta, uczelni wyższych, jak i przedsiębiorców.

Elementem zarządzania rozwojem miasta są także polityki, przy czym przyjmuje się, że polityki są zbiorem zasad postępowania i kierunków działania we wszystkich obszarach rozwojowych miasta, wykraczając tym samym poza ramy Strategii, która swoim zakresem obejmuje jedynie priorytetowe obszary rozwojowe. Polityki stanowią zatem bezpośrednie narzędzie realizacji zadań miasta, w tym w pierwszym rządzie Strategii.

Takie podejście do zarządzania miastem pozwala na racjonalne określenie kierunków inwestowania ograniczonych zasobów budżetowych w te działania, które przyczyniają się do trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego miasta.

⁴¹ Fragment Strategii Rozwoju Opola w latach 2012–2020.

W zakresie prowadzonych badań respondenci udzielali także odpowiedzi na pytanie otwarte dotyczące wskazania innych niż zarządzanie dziedzin, w których podkreśla się znaczenie innowacyjności w strategii ich miasta. Z analizy odpowiedzi przedstawiciele urzędów miast wojewódzkich wynika, że największą wagę przykłada się obecnie do:

- współpracy instytucji naukowych z biznesem,
- metod pozyskiwania inwestorów,
- działań zmierzających do rozwoju przedsiębiorczości,
- przedsięwzięć mających na celu poprawę jakości życia.

Respondenci z dwóch miast podali przykłady konkretnych innowacyjnych rozwiązań nie związanych bezpośrednio z zarządzaniem miastem. Prezentuje je poniższa tabela.

Tabela 17. Niezarządzone działania innowacyjne związane z zarządzaniem miastem

Miasto	Przykładowa inicjatywa
Gorzów Wlkp.	Zmiana sposobu ogrzewania budynków uwzględniająca możliwą redukcję emisji CO ₂ . Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na obszarze Związku Celowego Gmin MG-6.
Kielce	Utworzenie Kieleckiego Parku Technologicznego. Organizacja Targów Kieleckich. Współpraca Politechniki Świętokrzyskiej i Uniwersytetu im. Jana Kochanowskiego ze środowiskiem biznesowym i przemysłowym.

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei z odpowiedzi przedstawiciele urzędów innych miast wynika, iż kładziony jest duży nacisk na pozarządowe innowacyjne inicjatywy uwzględnione we wspomnianych już w tym opracowaniu dokumentach prezentujących strategię miast.

Należy podkreślić, że z przytoczonych opinii respondentów wynika, że rewitalizacja nie jest traktowana jako potencjalny nośnik innowacji. W strategiach rozwoju miast nie ma, w ich opinii, wzmianek na ten temat, jednostki urzędów miast ds. innowacji zwyczajowo nie zajmują się tą problematyką lub od czasu do czasu włączają się w projekty rewitalizacyjne, gdy związane są z działalnością *stricte* innowacyjną, a więc przeważnie powstaniem parku technologicznego lub wprowadzeniem innowacji w zakresie ochrony środowiska. W tym właśnie zakresie, zgodnie ze współczesnym szerokim rozumieniem rewitalizacji powinna być prowadzona polityka innowacyjna w odniesieniu do działań rewitalizacyjnych. Należy więc postulować, aby jednostki ds. innowacji – niezależnie od umiejscowienia – zajmowały się:

- integracją rozwiązań proekologicznych (wspierających zrównoważony rozwój na obszarach rewitalizowanych) z innymi działaniami prowadzonymi w ramach LPR,
- twórczym wykorzystaniem terenów poprzemysłowych do rozwoju przedsiębiorczości.

INNOWACJE W ŚWIADCZENIU USŁUG PUBLICZNYCH: PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE

Katarzyna Sobiech-Grabka

5.1. Obszar badawczy

Współczesne miasta borykają się z wieloma trudnościami, zidentyfikowanymi choćby w Karcie Lipskiej na temat Zrównoważonych Miast Europejskich¹, takimi jak na przykład problemy demograficzne i ekologiczne, nierówność i wykluczenie społeczne różnych grup ludności czy też zapotrzebowanie na korzystne cenowo i odpowiednie mieszkania. W tle wielu z tych problemów stoją niedostatki infrastruktury oraz niesatysfakcjonujący poziom usług publicznych świadczonych z wykorzystaniem jej składników.

Aby wzmocnić konkurencyjność miast europejskich, w Karcie Lipskiej zaleca się następujące strategie działania:

- tworzenie i zapewnianie wysokiej jakości przestrzeni publicznych,
- modernizacja sieci infrastrukturalnych oraz poprawa efektywności energetycznej,
- aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna².

Władze miejskie mogą niwelować ową lukę infrastrukturalną poprzez samodzielne działania, czyli projekty realizowane w ramach systemu zamówień publicznych albo też z wykorzystaniem wiedzy i doświadczeń sektora prywatnego, w formie projektów partnerskich (partnerstwo publiczno-prywatne, PPP).

Do przebadania w ramach niniejszego raportu wybrano tylko niektóre obszary aktywności podmiotów prywatnych w ramach PPP w inwestycjach miejskich, istotne dla realizacji zaprezentowanej wyżej strategii działania, a mianowicie: rewitalizację, transport miejski oraz mieszkalnictwo.

¹ Karta Lipska nt. Zrównoważonych Miast Europejskich, 2.05.2007, s. 2.

² Ibidem, s. 4–6.

5.2. Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju miast w Polsce: analiza dotychczasowej praktyki stosowania PPP

Punktem wyjścia do nowego spojrzenia na kwestię świadczenia usług publicznych we współpracy z sektorem prywatnym stała się koncepcja menedżeryzmu³, zwana niekiedy także nowym zarządzaniem publicznym (ang. *new public management*).

W tle kryło się przekonanie, że państwo powinno ustąpić miejsca sektorowi prywatnemu w dostarczaniu usług publicznych, jeśli ten ostatni robi to efektywniej – oraz że wprowadzenie konkurencji skutkuje poprawą jakości usług, obniżeniem cen i lepszym wykorzystaniem zasobów⁴. Argumenty przemawiające za stosowaniem PPP wywodzą się właśnie z tej logiki myślenia.

Na czym polega innowacyjność PPP?

1. Możliwość wykorzystania zdolności sektora prywatnego, który jest zwykle bardziej innowacyjny od publicznego: np. jego metod zarządzania, dostępu do wiedzy, doświadczenia i praktyki związanej z rozwiązaniami innowacyjnymi.
2. Osiąganie wysokich wartości wskaźnika *Value for Money* (co wyraża się w wyższej efektywności i wydajności zarządzania, ograniczeniu kosztów w całym cyklu życia projektu).
3. Wprowadzanie nowatorskich (m.in. technologicznie, organizacyjnie) rozwiązań, co sprzyja wyższej efektywności operacyjnej i kosztowej.
4. Alokacja ryzyka między stroną publiczną i prywatną.
5. Wykorzystanie inżynierii finansowej.
6. Definiowanie rezultatu współpracy daje możliwość wykorzystania *know-how* partnera prywatnego i sprzyja osiągnięciu wyższej jakości świadczonych usług.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 37–48 oraz M. Sadowska, *Rola władz publicznych we wspieraniu innowacyjności*, Raport demoesEuropa – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 10–11.

W modelu PPP **podmiot publiczny zachowuje bowiem odpowiedzialność za warunki dostępu do danej usługi oraz jej jakość, z kolei podmiot prywatny – przejmuje na siebie odpowiedzialność za skuteczność i efektywność jej wytwarzania**. Można zatem powiedzieć, że doktryna władania władzy publicznej sferą usług publicznych przekształca się w doktrynę zarządzania i sterowania procesami świadczenia usług. PPP jest zatem swoistą hybrydą między domeną działań władzy publicznej a działalnością kapitału prywatnego w dziedzinach stanowiących w danym kraju zadania władzy publicznej⁵.

³ Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDiK, Gdańsk 2003, s. 17.

⁴ E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 36–37.

⁵ Por. I. Herbst, *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, w: M. Bryx, *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 129, 134.

Mimo braku *lex specialis* poświęconego PPP, zaczęto je stosować w Polsce od początku lat 90. XX w. Tę metodę współpracy z kapitałem prywatnym przy realizacji zadań publicznych wykorzystywano w wielu dziedzinach, począwszy od sektora wodociągowego (Gdańsk, współpraca z SAUR od 1992 r., umowa dzierżawy na 30 lat⁶), przez usługi komunalne (Częstochowa) i transport publiczny (Kalisz, Tczew), aż po ciepłownictwo (Kalisz)⁷. Były to jednak projekty dość proste, wprowadzały co prawda nową jakość w sferę zarządzania dostarczaniem usług publicznych, ale zwykle nie wiązały się z wytworzeniem przez partnera prywatnego nowego składnika infrastruktury.

W 2004 r. w Poznaniu podjęto decyzję o budowie w modelu BOT podziemnego parkingu na Placu Wolności, leżącym w strefie płatnego parkowania. Parking zbudowała firma Auto Park, która będzie nim zarządzać i czerpać z niego pożytki przez 39 lat⁸. Warto dodać, że w tym przypadku miasto wsparło partnera prywatnego poprzez likwidację naziemnych miejsc parkingowych⁹, ustawienie znaków zakazu postojów i zwiększenie liczby patroli straży miejskiej.

Jeszcze przed wejściem w życie pierwszej ustawy dedykowanej PPP¹⁰, organizacja Project Finance Poland zaproponowała kilka możliwości wykorzystania PPP w Polsce. Dotyczyły one np. nisko budżetowego budownictwa mieszkaniowego dla samorządów z przeznaczeniem na wynajem, gdzie inwestorem miałyby być podmiot prywatny bądź też spółka z mniejszościowym udziałem strony samorządowej¹¹.

Z kolei Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło w 2006 r. pomysł wykorzystania PPP do przynajmniej częściowego rozwiązania braku miejsc w polskich więzieniach. Rozważano wybudowanie czterech więzień w formule PPP, Skarb Państwa miał dzierżawić wybudowane przez stronę prywatną budynki przez 20–30 lat¹².

W 2005 r. weszła w życie ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Na rozporządzenia wykonawcze do niej potencjalni partnerzy czekali rok. W literaturze przedmiotu najczęściej pojawiały się zarzuty o:

- nadmierne sformalizowanie i komplikowanie partnerstwa,
- obligatoryjne analizy przedinwestycyjne (podnoszące koszty transakcyjne),

⁶ M. Kozmana, *Wodne partnerstwo prywatno-publiczne*, „Rzeczpospolita” 8.07.2004.

⁷ Por. szerzej: K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 142–144.

⁸ *Ibidem*, s. 87.

⁹ Z jednej strony pozwoliło to na „odzyskanie” przestrzeni w centrum miasta dla pieszych, ale w tle było przede wszystkim dążenie do zwiększenia popytu na usługi parkingu eksploatowanego przez partnera prywatnego.

¹⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420.

¹¹ S. Wikariak, *Ustawa pomoże rządowi*, „Rzeczpospolita” 21.10.2005.

¹² P. Wrabec, *Cela do wynajęcia*, „Polityka” 2006, nr 11, s. 48–49.

- uciążliwe obowiązki sprawozdawcze,
- wymogi bezwzględnie obowiązujące zamiast wytycznych.

Miały to być główne bariery, które spowodowały, że w ramach tej regulacji prawnej nie nawiązano ani jednego partnerstwa. Do tej listy należy dopisać także: braki formalne (brak dedykowanego PPP formularza w Biuletynie Zamówień Publicznych, na którym strona publiczna mogłaby ogłosić zamiar wykonania inwestycji w formule PPP – a ten wymóg informacyjny narzuciła ustawa – mógł skutkować nieważnością całego postępowania¹³) oraz nieprecyzyjnie opracowany katalog rodzajów ryzyka.

Można polemizować z twierdzeniem, że analizy przedinwestycyjne były zbędnym wymogiem ustawowym. Trudno przecież wyobrazić sobie sytuację, w której strona publiczna oddaje prywatnej część swego władztwa (będącą przedmiotem umowy o PPP) bez dokładnego oszacowania skutków finansowych tej decyzji. Skutkowałoby to zarzutami o niegospodarność. Właściwe przygotowanie każdej inwestycji, bez względu na formułę organizacyjno-prawną jej prowadzenia, wymaga opracowania studiów wykonalności. Tylko wtedy, mając wyobrażenie o realnych kosztach i możliwych korzyściach z przedmiotu partnerstwa, partner¹⁴ publiczny może skutecznie negocjować z dobrze przygotowaną stroną prywatną. Inną kwestią był moment, w którym ustawa nakazywała przeprowadzenie owych analiz – jeszcze przed ogłoszeniem postępowania przetargowego na wybór partnera prywatnego. Analizy były zatem opracowywane na podstawie założeń strony publicznej (np. co do możliwości zaangażowania kapitałowego strony prywatnej), zapewne często o charakterze życzeniowym, bez orientacji, czy są to parametry zgodne z wolą i możliwościami drugiej strony. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby przygotowanie najpierw analiz dość uproszczonych, które pozwoliłyby zorientować się w warunkach brzegowych dla danego projektu, a następnie – przeprowadzenie analiz dla parametrów wynegocjowanych z kilkoma potencjalnymi partnerami. Dodatkowo – z uwagi na małą ilość doświadczeń z projektami typu PPP w Polsce – brakowało bazy zrealizowanych inwestycji, która mogłaby służyć do przeprowadzania analiz porównawczych (wymaganych ustawą) i byłaby dobrym źródłem danych na temat parametrów przyjmowanych do analiz (zwłaszcza jeśli chodzi o możliwości kwantyfikacji ryzyka projektów).

¹³ Zgodnie z art. 21 pkt. 2 ustawy o PPP z 2005 r.

¹⁴ Autorka świadomie używa sformułowania „partner publiczny”, zamiast ustawowego „podmiot publiczny”, uważając, że w partnerstwie mamy do czynienia z dwoma partnerami. Rozgraniczenie, jakie przyjął ustawodawca w akcie prawnym z 2008r.: podmiot publiczny i partner prywatny – jest niezrozumiałe.

Aktualnie obowiązująca ustawa o PPP¹⁵ wyznacza ramy, w jakich należy się poruszać, aby zrealizować partnerstwo publiczno-prywatne oparte na ustawie o PPP. Jeśli spełnione zostaną wymagania ustawowe dotyczące sposobu wynagradzania partnera prywatnego oraz podziału ryzyka projektu – partnerstwo będzie dopuszczalne.

Zgodnie z ustawą o takiej formule można mówić, jeśli przedsięwzięcie jest w istotnym stopniu realizowane przez partnera prywatnego, którego działania muszą być połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym będącym przedmiotem partnerstwa¹⁶. Istotą współpracy jest możliwie małe zaangażowanie środków publicznych do realizacji przedmiotu partnerstwa, strona publiczna przykładowo finansuje przygotowanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej lub przekazuje nieruchomości, na której będzie realizowany projekt. Podmiot prywatny z reguły nie otrzymuje wynagrodzenia w formie zapłaty (jak w zamówieniu publicznym), ale eksploatuje składnik majątkowy przez czas określony w umowie, dający mu gwarancję osiągnięcia zwrotu z kapitału i zakładanego zysku.

Wiele elementów współpracy w ramach PPP zależy od postanowień umowy między stronami, stąd tak ważny jest etap przygotowania partnerstwa i negocjowania warunków. To właśnie w tej fazie można wypracować ciekawe, innowacyjne rozwiązania modelowe.

Kończąc ten krótki przegląd polskich regulacji prawnych współpracy z inwestorami prywatnymi, warto nadmienić, że ustawa o PPP powstawała w Ministerstwie Gospodarki, a ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁷, zgodnie z którą także można współpracować z partnerami prywatnymi, w Ministerstwie Infrastruktury. Brak komunikacji między ministerstwami doprowadził do niespójności tych aktów prawnych, np. występuje dualizm środków odwoławczych przysługujących przedsiębiorcom, którzy nie zostali wybrani na partnerów w PPP. W przypadku stosowania ustawy o koncesjach kwestie sporne rozstrzygają wojewódzkie sądy administracyjne, natomiast część sporów będzie rozstrzygać Krajowa Izba Odwoławcza przy Urzędzie Zamówień Publicznych (taki bowiem tryb przewiduje prawo zamówień publicznych) – może to grozić niespójnością orzecznictwa¹⁸. Taka sytuacja może być przyczyną utrwalenia się prymatu tradycyjnych zamówień publicznych w projektach infrastrukturalnych wykonywanych we współpracy ze stroną prywatną, co zmniejsza możliwości korzystania z zalet PPP.

¹⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 r., Nr 19, poz. 100).

¹⁶ Ibidem, art. 1 i 2.

¹⁷ Dz.U. 2009 r., Nr 19, poz. 101.

¹⁸ T. Korczyński, A. Kozłowska et al., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 55–56.

Analiza ogłaszanych w nowych ramach prawnych postępowań na wybór partnera prywatnego do projektu pokazuje, że w pierwszym okresie przedstawiciele polskich JST¹⁹ „zachłysłni” się nową możliwością, nie mając jednocześnie praktycznie żadnego doświadczenia w tego typu współpracy – co skutkowało ogłaszaniem postępowań na projekty nie mające szans na realizację, nieatrakcyjne dla rynku. W pierwszym roku²⁰ obowiązywania ustawy sektorem cieszącym się największym zainteresowaniem był **sport i rekreacja**²¹ (15 ogłoszeń) – a większość projektów budowy i eksploatacji aquaparków jest nierentowna.

Do końca lutego 2013 r. podpisano 41 umów typu PPP (tj. umów o PPP lub o koncesji), ale cztery kontrakty zostały rozwiązane²². Wartość wszystkich zawartych w tym czasie umów to 800 mln zł, z czego ponad połowa przypada na dwa przedsięwzięcia, które nie uzyskały²³ dotąd zamknięcia finansowego. Najczęściej model PPP stosowano w obszarze „sport i rekreacja” – 6 projektów, w odniesieniu do infrastruktury technicznej (sieć ciepłownicza, wodociągowa, kanalizacyjna) – 5 umów, energetyki – 5 umów i w sektorze ochrony zdrowia oraz infrastrukturze parkingowej – po 4 projekty²⁴. W 2012 r. podpisano również umowę na rewitalizację obiektów dworcowych w Sopocie (projekt będzie zaprezentowany w kolejnej części opracowania). Pojawiły się także 3 koncesje na usługi: zarządzanie Podziemną Trasą Turystyczną w Kamiennej Górze²⁵, zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym oraz utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca w Bielsku-Białej²⁶.

¹⁹ Nowe ustawy najczęściej były stosowane przez urzędy miasta i gminy (22 z 41 ogłoszeń).

²⁰ *Rynek PPP w Polsce 2009*, Investment Support, Warszawa 2010, s. 5. Raport przygotowany na podstawie ogłoszeń o koncesji i o zamówieniach, które ukazały się w 2009 r. i zawiera dane aktualne na 15 stycznia 2010 r.

²¹ Podobne wyniki przynoszą raporty i badania rynku PPP, np. badanie Instytutu Badania Opinii GfK Polonia na zlecenie Kancelarii Prawnej Wojciechowska & Kotarba, przeprowadzone w marcu i kwietniu 2009 r. Respondenci tego badania najczęściej wskazywali inwestycje w infrastrukturę turystyczną (63%) oraz sportową (56%) jako potencjalne do realizacji w modelu PPP.

²² A. Jędrzejewski, *Przegląd rynku PPP po czterech latach obowiązywania regulacji PPP i koncesji na roboty budowlane lub usługi*, „Biuletyn PPP” 2013, nr 6, s. 56–59.

²³ Chodzi o projekt „Term Gostynińskich”, którego umowa została rozwiązana oraz budowy i eksploatacji szpitala powiatowego w Żywcu. Z dostępnych w kwietniu 2013 r. informacji wynika, że uzyskanie zamknięcia finansowego dla projektu w Żywcu nastąpi w najbliższym czasie. Por. <http://www.starostwo.zywiec.pl/szczegoly.php?17214> [dostęp: 12.04.2013].

²⁴ A. Jędrzejewski, *Przegląd rynku PPP...*, s. 56.

²⁵ Warto nadmienić, że ten projekt został już doceniony przez rynek turystyczny, tj. magazyn „Podróże” przyznał mu tytuł Nowego Skarbu Polski. Podano za oficjalną stronę Projektu Arado: http://www.arado.pl/dzial_kontakt_105.html [dostęp: 16.04.2013].

²⁶ I. Herbst, T. Jagusztyn-Krynicki, P. Szewczyk, *Rynek PPP w Polsce 2012*, Raport Centrum PPP, s. 37–38.

Warto odnotować, że do kwietnia 2013 r. podpisano 5 umów typu PPP z elementem finansowania ze środków Unii Europejskiej (tzw. projekty hybrydowe), są to: projekt rewitalizacji terenów dworca PKP w Sopocie, 2 projekty z sektora ICT (Wielkopolska i warmińsko-mazurskie), spalarnia odpadów w Poznaniu oraz budowa i eksploatacja aquaparku w Solcu-Zdrój (ten projekt jest już w fazie eksploatacji).

Za najważniejszą korzyść z PPP ankietowani w 2010 r. przedstawiciele miast uznawali możliwość pozyskania dodatkowego kapitału (możemy domyślać się – że w tle jest także dążenie do niepowiększania wskaźników długu publicznego). Takie podejście powoduje, że projekty mogą być źle strukturyzowane, a w procedurach wyboru partnera nacisk położony na niewłaściwe kryteria. Przedstawiciele miast nie dostrzegali zatem potencjału innowacyjności, jaki niesie ze sobą wykorzystanie PPP. Polski rynek projektów PPP dojrzeje i „znormalnieje” dopiero wtedy, gdy PPP przestanie być traktowane wyłącznie jako recepta na finansowanie projektów w warunkach braku środków publicznych²⁷, a większego znaczenia nabierze rzeczywista efektywność projektów (a zatem także właściwa z punktu widzenia logiki danej inwestycji alokacja ryzyka), ich *Value for Money* oraz stopień osiągnięcia celów publicznych.

Z tego względu warto odnotować, że w 2012 r. wyłoniono partnerów do projektów, takich jak:

- odbudowa i wykorzystanie statku Lubecki w Warszawie,
- budowa parkingu podziemnego na terenie Hali Stulecia we Wrocławiu,
- zaprojektowanie, wybudowanie i zarządzanie budynkiem w Oławie,
- wykorzystanie zasobów biogazu ze składowiska odpadów dla pozyskania energii w Zawierciu.

W 2013 r. podpisano umowy²⁸ w kolejnych sektorach: ICT w województwie warmińsko-mazurskim i projekt z zakresu gospodarki odpadami (Poznań, pierwsza w Polsce spalarnia śmieci²⁹ zbudowana w PPP). Zawarto także dwie umowy

²⁷ Stąd tak ważne są inicjatywy, takie jak podręcznik *PPP krok po kroku* opracowany wspólnie przez doradców i pracowników 5 polskich miast: Warszawy, Poznania, Lublina, Ełku i Łodzi, który może sprzyjać dyfuzji innowacji. Autorzy trafnie już na pierwszych stronach podkreślają, że uzasadnieniem dla stosowania PPP nie może być wyłącznie brak środków finansowych na realizację określonego przedsięwzięcia. Por. *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, NOVUS 2012, s. 5.

²⁸ Wartość tych dwóch umów przewyższa wartość wszystkich dotychczasowych projektów PPP.

²⁹ Należy podkreślić, że ze względu na wysokie ryzyko techniczne tego typu projektów wydaje się, że formuła PPP, w której to strona prywatna odpowiada za projekt i późniejszą eksploatację obiektu jest dobrym instrumentem zabezpieczenia interesu publicznego. Dodatkowo, partner prywatny, który jest operatorem wielu tego typu obiektów w całej Europie, może uzyskać znaczące korzyści skali, co jest nie bez znaczenia zarówno w fazie budowy (dobre rozeznanie rynku dostawców komponentów

w sektorze funeralnym na kolumbaria³⁰ (2011 r. w Krakowie i na początku 2013 r. w Gdańsku)³¹. Z kolei Urząd Miasta w Kraśniku przymierza się do budowy elektrowni fotowoltaicznej w formule PPP³², a w Warszawie trwają prace nad projektem wymiany ok. 30% latarni miejskich na energooszczędne (umowa ma być oparta na filozofii *energy performance contracting*). Widać zatem, że podejście do możliwości wykorzystania PPP w świadczeniu usług publicznych ewoluuje. Rozszerzenie zakresu (w ujęciu sektorowym) stosowania PPP należy ocenić pozytywnie. Podmioty publiczne wychodzą bowiem poza schemat „w PPP – tylko aquaparki”, pojawia się większa kreatywność w myśleniu o świadczeniu usług publicznych z udziałem podmiotów prywatnych.

5.3. Studia przypadków i omówienie wyników badań ankietowych

W niniejszym opracowaniu pojawiać się będą zarówno studia przypadków inwestycji realizowanych w oparciu o ustawę o PPP, jak i na gruncie innych ustaw (a zatem PPP *sensu largo*³³).

Oparto się przy tym na definicji sformułowanej przez agencję ratingową *Standard and Poor's*, ponieważ wyjątkowo dobrze opisuje ona najważniejsze cechy partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z nią PPP to „jakikolwiek średnio- lub długoterminowy związek między sektorem publicznym a prywatnym, oparty na takim podziale

i wieloletnia współpraca z nimi), jak i na etapie eksploatacji (np. może zamawiać ilości hurtowe odczynników potrzebnych w procesach technologicznych spalarni).

³⁰ Aczkolwiek barierą dla tego typu projektów może być stanowisko Episkopatu Polski z 2011 r., głoszące, że obrzędy pogrzebowe powinny odbywać się nad ciałem zmarłego, a nie nad prochami, co prowadzi do podzielenia uroczystości pogrzebowych na dwie części (obrzędy nad ciałem, następnie po spopieleniu – złożenie urny do niszy urnowej). Z drugiej strony, z dostępnych statystyk wynika, że ilość pochówków prochów w Polsce co prawda rośnie (lecz wciąż to jedynie ok. 10% wszystkich), co może być związane z postępującą laicyzacją, względami ekologicznymi i ekonomicznymi (niższe koszty pogrzebu w tej formie), ale także przesłankami praktycznymi – zwłaszcza w dużych miastach na cmentarzach brakuje miejsc na tradycyjne groby, a kolumbaria dają możliwość pochowania zmarłego blisko domu rodzinnego. Te przewidziane do budowy w Gdańsku umożliwią chowanie bliskich na cmentarzach dotąd zamkniętych (w tej chwili z dziewięciu cmentarzy komunalnych możliwość tradycyjnego pochówku istnieje tylko na jednym). Por. *Na cmentarzach w Trójmieście zaczyna brakować miejsca*, <http://gdansk.naszemiasto.pl/artykul/1139699,na-cmentarzach-w-trojmiestcie-zaczyna-brakowac-miejsca,id,t.html> [dostęp: 27.04.2013].

³¹ <http://ipp.pl/funeralna-koncesja-w-gdansk/> [dostęp: 27.04.2013].

³² Do postępowania o wybór partnera przystąpiło dziewięć podmiotów prywatnych. Por. E. Stępień, *Rynek energetyczny przyszłością PPP?* Forum PPP. Magazyn inwestycji publicznych 2013, nr 1, s. 3.

³³ Podobne podejście przyjęła Najwyższa Izba Kontroli realizująca kontrolę postępowań na wybór partnera prywatnego. Podano na podstawie wystąpienia Mariana Cichosza, wiceprezesa NIK, pt. *Ryzyko kontrolne czy raczej dobrodziejstwo pewności prawnej? Wyniki kontroli NIK ws. polskich PPP na konferencji „Speed up Poland”, 24.04.2013 r. w Warszawie.*

ryzyka i korzyści, który jest zgodny z umiejętnościami, doświadczeniem i możliwościami finansowymi każdego z partnerów w celu uzyskania oczekiwanych wyników”.

W praktyce stosowania metody PPP w miejskich projektach w Polsce można wyróżnić następujące typy innowacji:

- innowacje dotyczące struktury finansowania projektu (Centrum Kaskada w Szczecinie, przystanki miejskie w Warszawie), w tym zabezpieczenia projektu (przykład Kobylnicy),
- innowacje dotyczące mechanizmu wynagrodzenia (Radzionków, gdzie zastosowano formułę *performance contracting*),
- innowacje dotyczące sfery zarządczej (mieszkania komunalne w Krakowie, rewitalizacja terenów dworca PKP w Sopocie, a także ponownie Radzionków, Zamek Książ, przystanki miejskie).

Pierwszy i drugi rodzaj innowacji jest ściśle związany z zagadnieniem alokacji ryzyka projektów pomiędzy strony. W trzecim rodzaju innowacji warto zwrócić uwagę na to, że praktycznie każdy **dobrze przygotowany przez podmiot publiczny** projekt PPP jest innowacyjny, ponieważ nowy jest sposób formułowania przedmiotu zamówienia: specyfikacja, jaką przygotowuje na etapie procedury wyboru partnera prywatnego strona publiczna, jest oparta na **rezultatach**, zamiast na szczegółowym **opisie wymagań**³⁴ (np. zamiast dokładnie definiować technologię wykonania mostu podmiot publiczny określa jego pożądaną nośność i przepustowość). To partnerowi prywatnemu pozostawia się wybór najlepszej metody osiągnięcia zakładanego rezultatu – chodzi o jak najlepsze wykorzystanie *know-how* strony prywatnej, która zrealizowała już wiele podobnych projektów. Sektor publiczny, dla którego budowa wspomnianego w przykładzie mostu może być jedynym przedsięwzięciem tego rodzaju w najbliższych 30 latach, może mieć niewystarczający zasób wiedzy, aby **optymalnie** określić technologię wykonania danego projektu. Podmiot prywatny odpowiada za dostarczenie wyspecyfikowanej usługi, a nie tylko aktywów służących realizacji tej usługi (jak w zamówieniu publicznym), co ma istotny wpływ na jego wynagrodzenie. Z tego powodu bardzo istotne jest, aby strona publiczna zadbała o dobre zdefiniowanie w umowie o PPP **metody monitorowania** rezultatów projektu oraz mechanizmów kar za nienależyte wykonywanie usługi.

Sukces projektów PPP, mierzony tym, na ile wykorzystanie wiedzy i kapitału strony prywatnej przyniesie wymierne korzyści podmiotowi publicznemu – zależy w dużej mierze od sprawności negocjacyjnej administracji publicznej, od umiejętności zabezpieczenia własnych interesów i przejrzystych procedur. Wymaga to jednak pewnej innowacyjności strony publicznej, wyrażającej się w elastyczności zarządzania. Istotny

³⁴ Por. A. Sarnacka, *Proces przygotowania transakcji PPP*, w: *PPP w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 37.

jest także styl sprawowania władzy, powiązany z typem i charakterem przywództwa. Do wzrostu skuteczności i jakości sprawowanej władzy z pewnością przyczyni się przestrzeganie przez sektor publiczny sześciu zasad zarządzania: przejrzystości, przewidywalności, rozliczalności, fachowości, partycypacji społecznej oraz braku tolerancji dla korupcji³⁵.

5.3.1. Rewitalizacja

Jak dotąd, nie ma w Polsce przykładów udanego PPP (ustawowego) w rewitalizacji. Być może ten niekorzystny obraz zmieni się po realizacji inwestycji przebudowy terenów dworca PKP w Sopocie. O tym, jak istotna jest rola dobrych praktyk i przykładów przedsięwzięć zwieńczonych sukcesem, świadczą wyniki przeprowadzonego badania: brak udanych projektów był drugim najczęściej pojawiającym się argumentem przeciw sięganiu po tę metodę realizacji zadań publicznych w rewitalizacji.

Sopot: zagospodarowanie terenów dworca PKP

Cel projektu: gruntowna rewitalizacja terenów przydworcowych w Sopocie wraz z równoczesnym rozwiązaniem problemów komunikacyjnych na tym obszarze oraz stworzenie reprezentacyjnej zabudowy, architektoniczno-funkcjonalnej wizytówki miasta Sopotu.

Projekt jest skomplikowany (co w jakimś względzie stanowi o jego innowacyjności) również pod kątem **instytucjonalnym**, angażuje bowiem nie tylko miasto i prywatnego inwestora, lecz także PKP. Zgodnie z koncepcją PKP sprzedaje samorządowi dwie działki gruntu i zamienia z miastem sześć działek na nowy dworzec w Sopocie, zbudowany przez partnera prywatnego, z którym Sopot zawiera umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Na podstawie tej umowy partner prywatny wybuduje: a) hotel, obiekty handlowe i parkingi, których będzie właścicielem, b) układ drogowy z rondem i terenami zielonymi, które przekaze miastu Sopot, a także c) nowy dworzec kolejowy, który za pośrednictwem miasta przekaze spółce PKP SA.

Wyłącznym wynagrodzeniem partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia będzie prawo do pobierania korzyści z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, zrealizowanego na terenach będących własnością partnera prywatnego, tj. z wyłączeniem układu komunikacyjnego oraz obiektu dworca PKP, do których prawo własności będą posiadać odpowiednio Gmina Miasta Sopotu oraz PKP SA. Nie przewiduje się wynagrodzenia dla partnera prywatnego w formie zapłaty sumy pieniężnej od podmiotu publicznego. **Jednym ze źródeł finansowania projektu jest niskooprocentowana pożyczka uzyskana ze środków unijnych (inicjatywa JESSICA), w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 2007–2013 – umowa pożyczki została podpisana w styczniu 2013 r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2012, s. 178–180 oraz www.ppp.gov.pl [dostęp: 12.04.2013].

³⁵ M. Słodowa-Hełpa, *Partnerstwo – podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wydawnictwo WSKiZ, Poznań 2005, s. 187–188.

W przeciwieństwie do dotychczas wdrożonych polskich projektów hybrydowych, projekt sopocki oparty jest o środki zwrotne, a nie dotacyjne. Warto nadmienić, że instrumenty rewolwingowe będą promowane przez Komisję Europejską w najbliższej perspektywie finansowej, tak więc doświadczenia zdobyte przy realizacji tego projektu będą z pewnością pilnie studiowane przez inne samorządy, zainteresowane projektami hybrydowymi.

Omawiając innowacyjność zastosowanych w Sopocie rozwiązań, warto zwrócić uwagę, że Bank Gospodarstwa Krajowego występuje w tym projekcie w podwójnej roli: obsługuje środki JESSICA³⁶ oraz zapewnia finansowanie komercyjne. Umożliwiło to zmniejszenie kosztów finansowania inwestycji (jedno zabezpieczenie, spójny nadzór i jego mniejsze koszty). W tym przypadku zastosowano również gwarancję krocząca: po zakończeniu danej fazy projektu zmniejsza się wielkość gwarancji, co również służy zmniejszeniu całkowitych kosztów inwestycji³⁷. Jest to w warunkach polskich dość oryginalne rozwiązanie, bowiem zwykle udzielane są gwarancje bankowe lub ubezpieczeniowe na maksymalnie 5 lat.

Warte podkreślenia jest również to, że konsultacje społeczne tego projektu były prowadzone w trybie ciągłym. Władze miasta podjęły się realizacji tej inwestycji właśnie ze względu na stanowisko mieszkańców, wskazujących na pilną potrzebę rewitalizacji tego terenu³⁸.

Ciekawą próbą wprowadzenia innowacji w **zarządzaniu** zrewitalizowanym obiektem jest opublikowane niedawno (25.03.2013) przez Wałbrzych ogłoszenie o koncesji na usługi. Przedmiotem postępowania jest wyłonienie Operatora Centrum Kongresowo-Kulturalnego Zamek Książ (CKKZK)³⁹. Koncesjonariusz ma pełnić funkcję operatora Centrum Kongresowo-Kulturalnego Zamek Książ za wynagrodzeniem w postaci prawa do wykonywania przedmiotu koncesji, w tym prawa do pobierania pożytków z przedmiotu koncesji w postaci opłat pobieranych od odbiorców usług Centrum oraz świadczenia innych usług.

³⁶ W województwie pomorskim BGK działa jako Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich wdrażający Inicjatywę JESSICA w miastach na prawach powiatu.

³⁷ Na podstawie wystąpienia A. Meszyńskiego, *Współpraca pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego miastem Sopot oraz Bałtycką Grupą Inwestycyjną SA przy zagospodarowaniu terenów przydworcowych w Sopocie*, podczas konferencji „Przemysł Przygotuj Przeprowadź”, MRR, Warszawa 13.06.2013.

³⁸ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, *Raport ze studiów przypadku PPP, PARP*, Warszawa 2012, s. 94, 96.

³⁹ Władze Wałbrzycha podążają zatem ścieżką wytyczoną przez Kamienną Górę – wspomniany wcześniej projekt zarządzania Podziemną Trasą Turystyczną. W przypadku Zamku Książ zakres zadań strony prywatnej jest jednak większy.

Wałbrzych: koncesja na usługi zarządzania Centrum Kongresowo-Kulturalnym Zamek Książ

Projekt przebudowy i modernizacji III piętra Zamku na cele wystawiennicze i konferencyjne – Centrum Kongresowo-Kulturalne Zamek Książ, w ramach którego powstało Centrum, współfinansowany był przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 z działania „Turystyka biznesowa”.

Głównym zadaniem Operatora Centrum Kongresowo-Kulturalnego Zamek Książ ma być zapewnienie nieprzerwanego, efektywnego i realizującego wskaźniki projektu działania Centrum zgodnie z warunkami zawartymi w wyżej wymienionym projekcie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ogłoszenia o koncesji na usługi nr ogłoszenia 44129–2013, dostępne na bip.um-walbrzych.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=12181&idmp=586&r=r [dostęp: 12.04.2013].

Strona publiczna jako beneficjent środków unijnych jest zobowiązana do osiągnięcia celów projektu (m.in. organizacja określonej ilości imprez) i poszukuje profesjonalnego zarządcy dla tego obiektu, chcąc skorzystać z *know-how* przedsiębiorstwa, które od dawna zajmuje się komercjalizacją obiektów zabytkowych i organizacją turystyki biznesowej (w Polsce ciągle w powijakach). **Jest to przykład innowacyjnego podejścia do zarządzania zrewitalizowanym obiektem, próba wykorzystania przewag strony prywatnej, aby zrealizować zasadę trzech E⁴⁰.** Celem funkcjonowania samorządu lokalnego nie jest profesjonalne, nastawione na maksymalizację zysków zarządzanie obiektami zabytkowymi i zwykle jednostki samorządu terytorialnego (JST) nie mają ku temu odpowiedniego przygotowania i doświadczenia. Dlatego też, zgodnie z filozofią PPP („każda strona zajmuje się tymi zadaniami, do których jest najlepiej przygotowana”), lepiej powierzyć realizację tego zadania partnerowi prywatnemu, dysponującemu odpowiednim *know-how*. Z uwagi na to, że ogłoszenie zostało dopiero opublikowane, trudno wyrokować, jak duże będzie zainteresowanie rynku tym projektem. Niemniej jednak jest to ciekawy trop dla innych JST, które są właścicielami obiektów zabytkowych i szukają dodatkowych źródeł przychodów z ich eksploatacji.

Oprócz wspomnianych projektów, realizowano jeszcze (nieudany) projekt przebudowy magazynów przy ul. Radziwiłowskiej 3 na potrzeby Teatru im. J. Słowackiego w Krakowie.

⁴⁰ W zarządzaniu sferą publiczną menedżeryzm (spopularyzowany w Europie Zachodniej w czasach premier Margaret Thatcher) oznaczał kierowanie się zasadą trzech E: *economy*, *effectiveness*, *efficiency* (oszczędność, wydajność, efektywność). Por. K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 58.

Centrum Kaskada i Teatr Pleciuga – Szczecin

Rewitalizowany budynek pochodzi z 1889 r. Miasto wniosło do spółki Centrum Handlowe Polska 1 (CHP1) aportem grunty (1,28 ha) w centrum, obejmując 23% udziałów w spółce. Pozostałe 77% w zamian za wkład gotówkowy objęła spółka Cura Beteiligungsgesellschaft Polen należąca do grupy kapitałowej ECE.

Umowy z ECE regulują kwestie związane z przebudową układu drogowego wokół centrum handlowego. Prace drogowe zobowiązało się przeprowadzić miasto, ale przy współfinansowaniu ECE do kwoty 8 mln zł, a firma ECE zajęła się opracowaniem niezbędnej dokumentacji projektowej i uzyskaniem pozwolenia na budowę. W związku z inwestycją ze swojej starej siedziby wyprowadzić się musiał należący do miasta Teatr Lalek Pleciuga. Firma ECE Projekt-management podjęła się realizacji i sfinansowania we własnym zakresie nowego budynku teatru (koszt 35 mln zł), co trwało od marca 2008 do lutego 2009 r. Budynek został dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych i wyposażony w nowe, elektrycznie sterowane urządzenia.

Innowacyjność

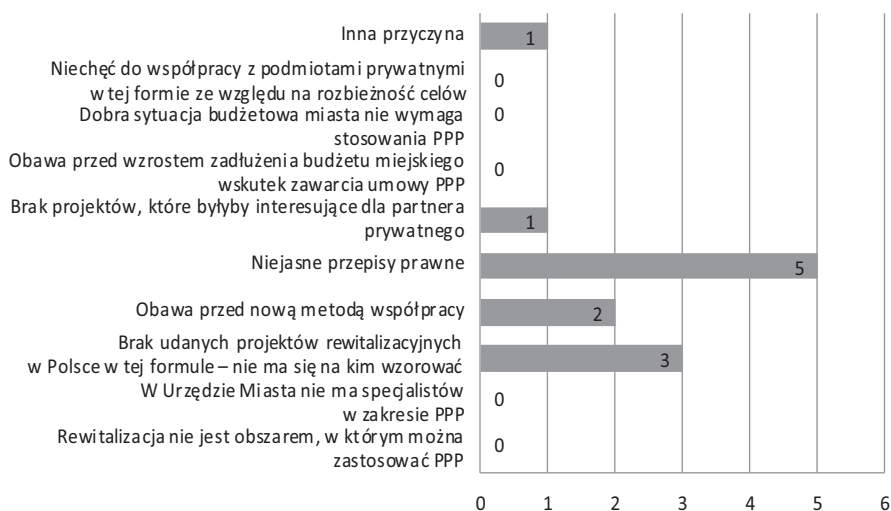
- montaż finansowy (wkład kapitałowy miasta),
- umowa o współpracy zakładająca sfinansowanie przez podmiot prywatny prac przy zmianie układu drogowego oraz – co istotniejsze – do wybudowania nowej siedziby dla Teatru Lalek Pleciuga,
- korzyść ze współpracy: szybka realizacja budowy budynku teatru.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Studium wdrożenia Jessica – Polska Zachodnia, Raport końcowy*, EBI, styczeń 2009, s. 19, www.galeria-kaskada.pl [dostęp: 23.03.2012]; *Inwestycje. Jak przejąć państwową ziemię bez przetargu?* „Rzeczpospolita” 24.03.2004.

Do współpracy JST z partnerami prywatnymi przy rewitalizacji dochodzi jednak nie tylko w oparciu o ustawę o PPP czy też ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Miasta podejmują różne działania związane z rewitalizacją we współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi, stosując przy tym różnorodne formy wsparcia. Jedną z możliwości jest **wkład kapitałowy** gotówkowy bądź rzeczowy przekazany do spółki – jak w przypadku Centrum Kaskada w Szczecinie. W przypadku wkładów kapitałowych do spółek trzeba jednak liczyć się z dyskusją publiczną na temat celowości działania miasta, prawidłowej wyceny gruntów czy też możliwości sprzedaży udziałów w spółce. Takie działania strony publicznej są rzecz jasna możliwe, dopuszczalne prawem, ale przy ich podejmowaniu władze powinny zapewnić sobie duże poparcie społeczne (czyli akceptację dla przyjętych celów rewitalizacji i metody ich osiągnięcia) oraz maksymalną przejrzystość.

Żadne z 14 ankietowanych miast nie realizowało projektów rewitalizacyjnych we współpracy z podmiotami prywatnymi w ramach PPP, a 11 miast wskazało przyczyny takiego stanu rzeczy. Na kolejnych wykresach przedstawiono odpowiedzi wymieniane na 3 pierwszych miejscach⁴¹.

⁴¹ W pytaniu tym poproszono o rangowanie przyczyn, nie wszystkie odpowiedzi musiały być zaznaczone przez respondenta.



Rysunek 10. Przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP wymieniane na pierwszym miejscu

Źródło: opracowanie własne.

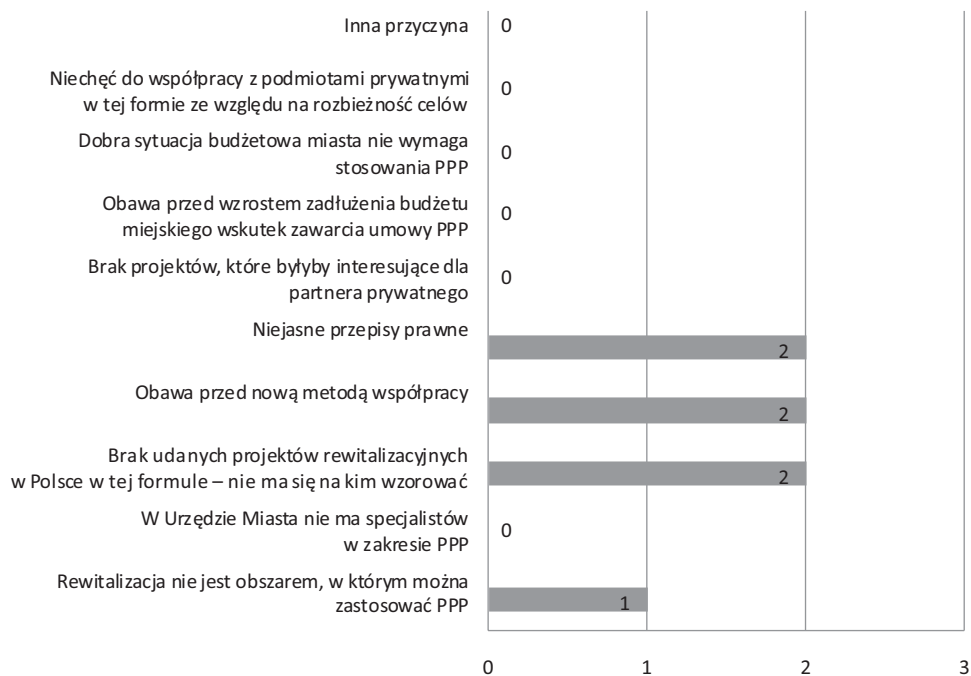
Inną przyczyną (por. rysunek 10), dopisaną przez respondenta był: „zbyt długi czas potrzebny na wykonanie niezbędnych analiz, zbyt mało specjalistów w zakresie PPP w urzędzie”.

W przypadku wybrania odpowiedzi „brak projektów, które byłyby interesujące dla partnera prywatnego” dodatkowo proszono ankietowanych o określenie, czego oczekiwali partner prywatny. Odpowiedź tę wskazała Łódź, z następującym komentarzem: „Planowane do realizacji przedsięwzięcie pn. Program rewitalizacji domów rodzinnych, jak wynikało z przeprowadzonych na zlecenie Miasta analiz, cieszyło się umiarkowanym zainteresowaniem rynku. Wskazywano na wysokie koszty i trudną do przewidzenia opłacalność inwestycji. W konsekwencji powinien zostać określony wkład Miasta (finansowy lub rzeczowy, np. dodatkowy teren inwestycyjny), który będzie niezbędny do realizacji planowanego przedsięwzięcia oraz powinny zostać określone brzegowe wartości zaangażowania finansowego Miasta w Przedsięwzięcie”.

Testowanie rynku przed opracowaniem ogłoszenia o postępowaniu na wybór partnera prywatnego powinno być czynnością podejmowaną przez każdy samorząd rozważający realizację projektu PPP. Umożliwia to takie sformułowanie warunków brzegowych postępowania, aby zainteresowało ono podmioty prywatne. Aktualnie (od 12 października 2012 r.⁴²) jest to o tyle łatwiejsze, że w polskim systemie prawnym

⁴² To data nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, które wprowadziło omawianą zmianę.

pojawiła się instytucja dialogu technicznego, który służy m.in. skonfrontowaniu potrzeb podmiotu publicznego z możliwościami ich realizacji przez rynek.



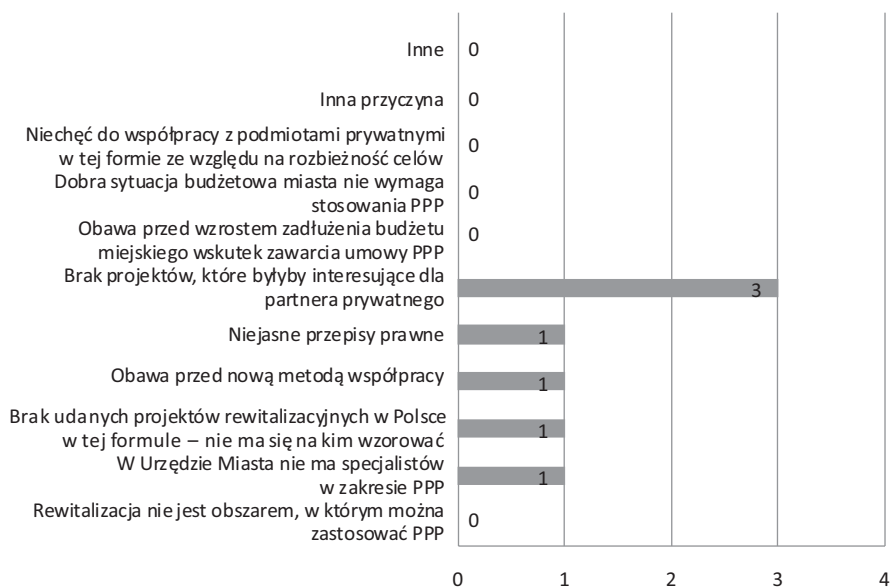
Rysunek 11. Przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP wymieniane na drugim miejscu

Źródło: opracowanie własne.

Jeden z respondentów doprecyzował w uwagach (por. rysunek 11), że obawa przed nową metodą współpracy jest związana z „niejednoznacznymi interpretacjami przepisów prawa, co skutkuje obawą przed błędami proceduralnymi i konsekwencjami prawnymi i finansowymi”.

Najczęściej wymienianą przyczyną niepodjęcia współpracy w ramach PPP przy projektach rewitalizacyjnych jest niejasne otoczenie prawne (por. rysunek 13). Wydaje się, że jest to odpowiedź udzielana schematycznie, bez głębszej refleksji. Tego typu twierdzenia zbyt często jeszcze pojawiają się na przykład na konferencjach poświęconych problematyce PPP. Owszem, przepisy regulujące współpracę z sektorem prywatnym przy świadczeniu usług publicznych są dość trudne do stosowania, nie stanowią jednak bariery nie do pokonania (jak to miało miejsce

w przypadku ustawy z 2005 r.). Kolejne nowelizacje⁴³, wprowadzane także w odpowiedzi na postulaty środowiska samorządów i doradców wdrażających pierwsze projekty, czynią te regulacje bardziej przejrzystymi i przyjaznymi do stosowania, zwiększając pewność prawną dla stron PPP.

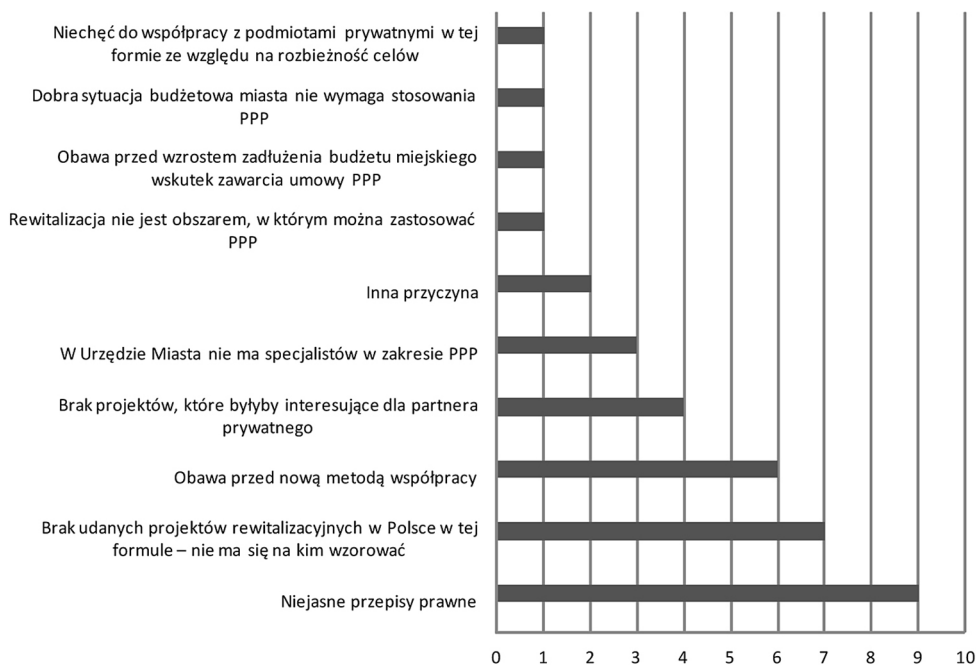


Rysunek 12. Przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP wymieniane na trzecim miejscu

Źródło: opracowanie własne.

Dodać należy, że ankietowane miasta w niewielkim stopniu dbają o poszerzenie kompetencji swoich pracowników poprzez kursy, szkolenia bądź też studia podyplomowe w zakresie PPP czy też rewitalizacji miast: jedynie w 3 przypadkach wskazano na SP dotyczące rewitalizacji miast, a w odniesieniu do PPP pojawiły się wyłącznie kursy (3 odpowiedzi) bądź szkolenia (9). Bierny udział (wyłącznie słuchanie prelegenta) w często jedynie kilkugodzinnym szkoleniu nie poprawi zasadniczo umiejętności stosowania złożonego narzędzia, jakim jest PPP, w praktyce.

⁴³ Przykładowo, zniesienie odpowiedzialności solidarnej podmiotów wspólnie ubiegających się o zamówienie w ramach PPP, wprowadzone art. 7 ust. 4 czy też dodanie art. 18a dotyczącego wpływu PPP na państwowy dług publiczny.



Rysunek 13. Częstość pojawiania się odpowiedzi o przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP, bez względu na przypisywaną im rangę

Źródło: opracowanie własne.

5.3.2. Transport miejski

Do tej pory nie zrealizowano żadnego kompleksowego projektu PPP w tym sektorze. Podpisane umowy (np. Ustka⁴⁴) to wyłącznie koncesje na usługi przewozowe. Zakres współpracy z partnerami prywatnymi w takim przypadku właściwie wyklucza wypracowanie jakichkolwiek innowacji w zarządzaniu miastem.

Dodatkowo, ze względu na stopień uregulowania tej sfery świadczenia usług publicznych, wydaje się, że metoda PPP nie będzie tu popularnym ani powszechnym sposobem dostarczania tego rodzaju usług. Dla podmiotu publicznego będzie

⁴⁴ W tym przypadku dwie firmy przewozowe uruchomiły w gminie na okres 2,5 lat linie przewozów regularnych dla dzieci i innych osób, wartość umowy to niecałe 600 tys. zł. Podano za: A. Jędrzejewski, *Raport ze stanu realizacji umów typu PPP*, październik 2011, <http://ippp.pl/2011/10/03/polskie-ppp-co-slychac/> [dostęp: 6.06.2012]. Jednak krótki okres obowiązywania tej umowy z połączeniem z małym zakresem współpracy stron i niską wartością umowy powoduje, że trudno uznać ten projekt za klasyczne PPP, nie niesie też on żadnego pierwiastka innowacyjności.

to metoda nieatrakcyjna, ponieważ nie można łatwo przenieść ryzyka finansowego takich projektów na stronę prywatną⁴⁵.

PPP może jednak stać się narzędziem zapewnienia dobrej jakości infrastruktury towarzyszącej, potrzebnej do obsługi transportu miejskiego – np. wiat przystankowych. Projekty tego rodzaju są obecnie realizowane (różny jest stopień zaawansowania tych projektów oraz ich wielkość) w Warszawie, Krakowie⁴⁶ i we Wrocławiu.

Projekt „Przystanek komunikacji publicznej” Warszawa

Cel projektu: wymiana i eksploatacja prawie 1,6 tys. wiat przystankowych.

Stan zaawansowania projektu: Wyłoniono koncesjonariusza (AMS i Ströer Polska). W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym rozpatrywano następnie 3 skargi na postępowanie – zakończone wygraną miasta, w grudniu 2013 r., rok po rozstrzygnięciu postępowania, podpisano umowę z partnerem prywatnym.

Podstawowe założenia:

- obowiązki partnera prywatnego: wymiana (w ciągu 3 lat), utrzymanie i konserwacja wiat,
- prawo do korzystania z powierzchni reklamowych na przystankach,
- wpływy z reklam jedyną formą wynagrodzenia koncesjonariusza,
- miasto nie przewiduje żadnego dofinansowania projektu z własnego budżetu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Demiańczuk, *Największy warszawski kontakt PPP podpisany*, 18.12.2013, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/najwi-kszy-warszawski-kontakt-PPP-podpisany?page=0.0> [dostęp: 16.01.2014], www.pppportal.pl/wiadomosci-krajowe/warszawa-przetarg-na-nowe-wiaty-przystankowe-wygraly-ams-i-stoer [dostęp: 12.04.2013] oraz wystąpienie P. Pawłowskiego, dyrektora Biura Infrastruktury m.st. Warszawy pt. *Projekty PPP i koncesji w Warszawie. Co już udało się osiągnąć, a co dopiero przed nami?* na konferencji „Speed uppp Poland”, 24 kwietnia 2013 r. w Warszawie.

Miasta, podążając tropem pioniera – Poznania – gdzie powstał wspomniany już w tym opracowaniu (jeszcze przed wejściem w życie pierwszej ustawy o PPP) parking podziemny we współpracy z podmiotem prywatnym, coraz częściej decydują się także na realizację takich projektów w formule PPP⁴⁷. Szczegółowo zagadnienie to zostało przeanalizowane w rozdziale poświęconym innowacjom w zarządzaniu transportem.

Jednym z kierunków rozwoju transportu w miastach jest rozbudowa infrastruktury drogowej (por. rozdział *Infrastruktura transportowa w polskich miastach*). Nie ma jak dotąd w tym obszarze żadnych projektów miejskich realizowanych w formule PPP. Fiaskiem zakończyła się próba Dąbrowy Górniczej. Tymczasem wydaje się, że

⁴⁵ *Biuletyn PPP* 2012, nr 2, s. 62.

⁴⁶ Umowa o wartości 1,5 mln zł podpisana we wrześniu 2012 r. dotyczy 15-letniej koncesji na zaprojektowanie, budowę i utrzymanie 34 wiat przystankowych. Podano za: A. Jędrzejewski, *Przegląd rynku PPP...*, s. 59.

⁴⁷ Np. pierwsza w Polsce koncesja na roboty budowlane dla parkingu Placu na Groblach w Krakowie z 2009 r.

małe samorządowe inwestycje drogowe realizowane w systemie opłaty za dostępność mogą być atrakcyjne dla rynku i stosunkowo łatwe do wdrożenia. Wynika to z dużej powtarzalności takich projektów, co zmniejsza koszty prac przygotowawczych zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Stronie publicznej zapewnia ponadto: dużą efektywność wydatkowania środków publicznych, rozłożenie nakładów kapitałowych w czasie, z góry określoną opłatę za usługę zapewnienia dostępności drogi przez partnera prywatnego, efektywną kontrolę partnera prywatnego poprzez odpowiednie zapisy umowne (a zatem również dobrą jakość dostarczonej infrastruktury i wysoki standard utrzymania – pod warunkiem podpisania dobrej umowy ze stroną prywatną) oraz możliwe dodatkowe przychody z tytułu np. dzierżawy terenu. Odpowiednia struktura projektu może także dać klasyfikację poza bilansem JST⁴⁸.

Warto nadmienić, że aktualnie do postępowania na wybór podmiotu prywatnego do realizacji systemu obwodnic miejskich w ramach PPP przymierza się Krosno⁴⁹.

Ciekawy jest trop, wskazany przez B. Korbusa⁵⁰, którego zdaniem jedną z przyczyn braku samorządowych projektów drogowych jest zły dobór technologii. W dobrym projekcie PPP partner prywatny oprócz budowy jest odpowiedzialny także za późniejszą eksploatację drogi, a więc za zapewnienie jej nieprzerwanej dostępności przez określony umową czas. Ze względu na ograniczoną trwałość asfaltu (m.in. jego dużą podatność na koleinowanie) strona prywatna nie chce przejmować ryzyka związanego z trudnymi do oszacowania przyszłymi nakładami remontowymi na drogę. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wykorzystywanie technologii betonowej, wymagającej niższych nakładów na utrzymanie i remonty⁵¹. Z tego względu korzystniejsze byłoby niewskazywanie przez stronę publiczną na etapie ogłaszania postępowania na wybór partnera prywatnego w projektach drogowych technologii budowy drogi, ale raczej szczegółowe opisanie wymagań w zakresie jej trwałości i remontów.

W badanych miastach nie przeprowadzono do tej pory żadnego projektu w partnerstwie publiczno-prywatnym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. W jednym mieście (Poznań) prowadzono

⁴⁸ Na podstawie prezentacji J. Dziekańskiego, Dyrektora Departamentu Finansowania Strukturalnego i Doradztwa w BGK, pt. *Inwestycje drogowe w opłacie za dostępność. Punkt widzenia banku* na konferencji „Speed uppp Poland”, 25 kwietnia 2013 r. w Warszawie.

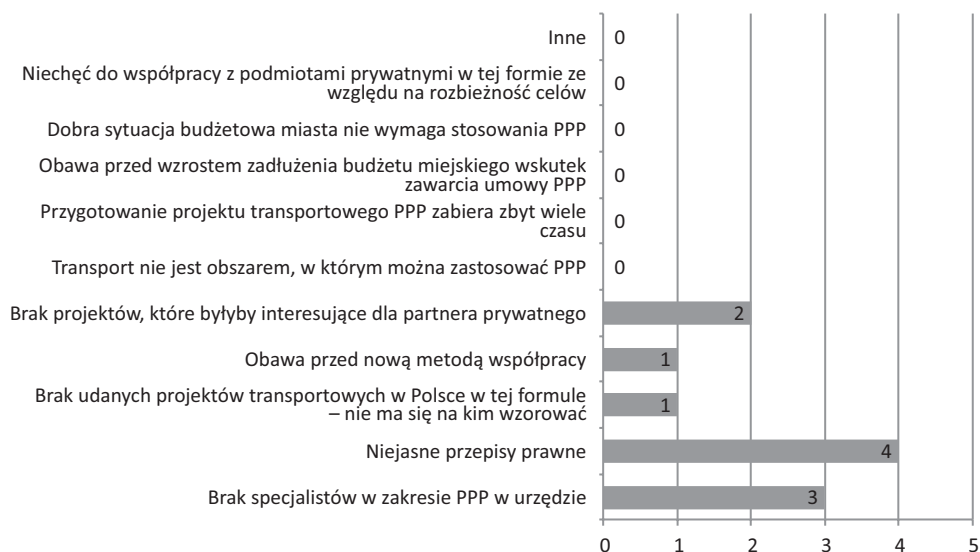
⁴⁹ Szacunkowa wartość projektu to 47 mln euro, miasto planuje w I połowie 2013 r. uzyskać pozwolenie na budowę i następnie ogłosić postępowanie na wybór partnera prywatnego dla projektu w modelu BOT. Por. *Krosno. Oferty współpracy w ramach PPP*, broszura dostępna na www.krosno.pl [dostęp: 27.04.2013].

⁵⁰ B. Korbus, *Mało dróg w PPP – wina złego doboru technologii?*, Forum PPP 2013, nr 1, s. 29.

⁵¹ Nie bez przyczyny odcinek A2 Świecko–Nowy Tomyśl, wybudowany został przez prywatnego inwestora właśnie w technologii betonowej.

postępowanie w trybie koncesji na roboty budowlane lub usługi na parking typu *Park&Ride* – sektor prywatny nie wyraził jednak zainteresowania tym projektem.

Jedynie 11 miast odpowiedziało na pytanie o przyczyny niepodejmowania tego typu współpracy. Kolejne wykresy prezentują rozkład odpowiedzi wymienianych na 3 pierwszych miejscach pod względem ważności.

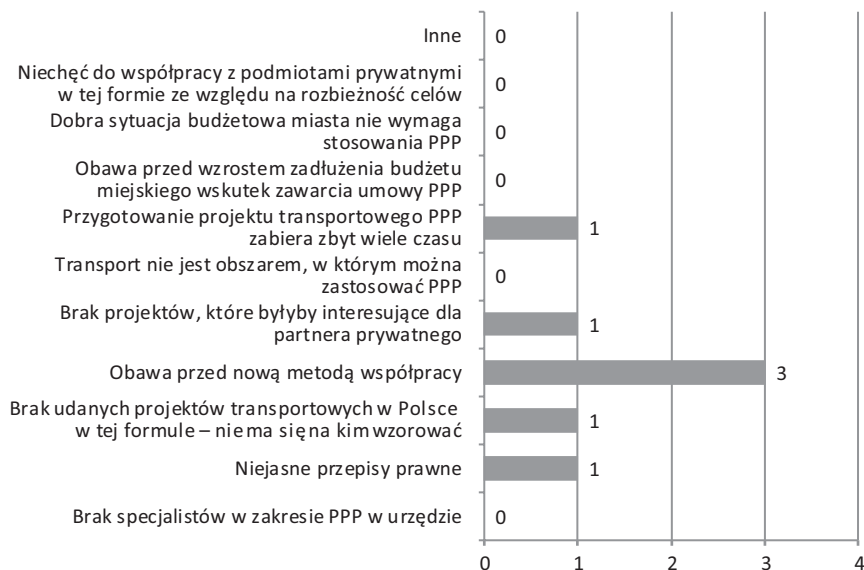


Rysunek 14. Przyczyny niepodejmowania współpracy w ramach PPP wymieniane przez respondentów na pierwszym miejscu

Źródło: opracowanie własne.

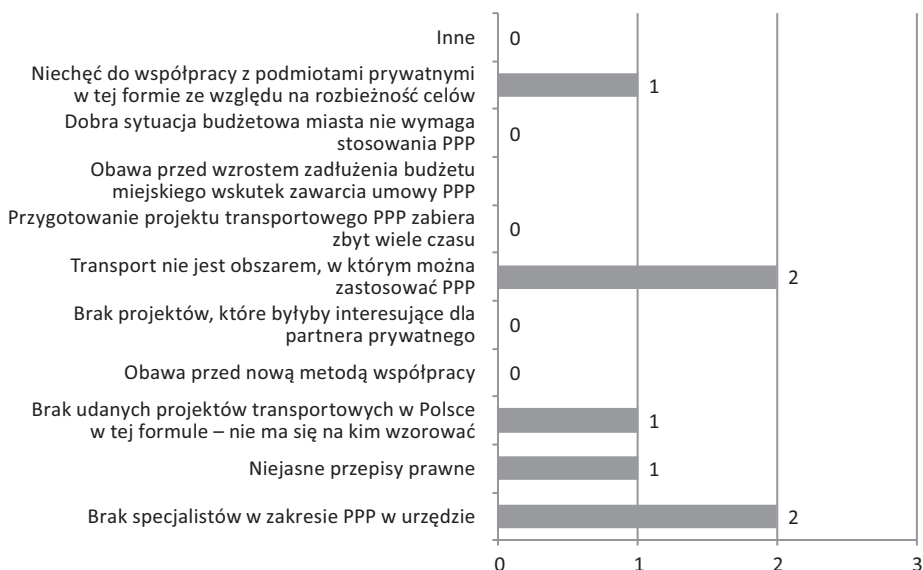
Jedno z miast wskazało wyłącznie (nadając odpowiedzi rangę jeden) na dodatkowe przyczyny, niewymienione w kwestionariuszu: zdaniem respondenta „potencjalni kandydaci mają problem z zamknięciem finansowym inwestycji i występuje różnica w podejściu do podziału ryzyk Miasto-Partner”.

Zwraca uwagę, że jedynie dwa razy (i to na odległych miejscach) pojawiła się odpowiedź dotycząca wskaźników zadłużenia miast, podczas gdy neutralność PPP dla budżetu jest według innych dostępnych badań kluczową przesłanką podejmowania decyzji o realizacji projektów w tej formule. Być może było to związane z tym, że ankiety wypełniały osoby odpowiedzialne za obsługę transportu miejskiego, a nie skarbnicy miast. W niniejszym badaniu odwrócono pytanie: zamiast ustalać, dlaczego samorząd decyduje się na PPP, zapytano, jakie są powody niepodejmowania takiej współpracy. Można przypuszczać, że inne przyczyny i obawy są dla decydentów ważniejsze od kwestii budżetowych.



Rysunek 15. Przyczyny niepodjęcia współpracy w ramach PPP wymieniane na drugim miejscu

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 16. Przyczyny niepodjęcia współpracy w ramach PPP wymieniane na trzecim miejscu

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście pierwszych projektów *quasi*-PPP (autostradowych) realizowanych w Polsce zastanawia dwukrotnie udzielona odpowiedź (i to na trzecim miejscu), iż „transport nie jest obszarem, w którym można zastosować PPP”. Wskazuje na brak świadomości co do szczegółowych ram prawnych i możliwości wykorzystania PPP.

Podobnie jak w przypadku projektów rewitalizacyjnych, odpowiedź dotycząca niejasności przepisów (6 wskazań) jest chyba podawana na zasadzie głęboko zakorzenionego schematu myślowego: „PPP = niejasne ramy prawne”. Komentarz autorki do tych wyników pozostaje w mocy także dla projektów transportowych.



Rysunek 17. Częstość odpowiedzi na pytanie o przyczyny niepodjęcia współpracy w ramach PPP, bez względu na przypisaną im rangę

Źródło: opracowanie własne.

Wśród obaw przed nową metodą współpracy pojawił się dopisek: „obawa o oskarżenia o korupcję (*casus Sopotu*)”. Warto zatem w tym miejscu zaznaczyć, że wbrew potocznemu przekonaniu udział banku jako trzeciego, niezwykle istotnego, bo zapewniającego finansowanie projektu gracza sprzyja wręcz zmniejszeniu zagrożenia korupcją w projektach PPP, które zwykle oparte są na metodzie *project finance*⁵².

⁵² A zatem, w znacznym stopniu finansowane są długiem.

Wstępne wyniki kontroli NIK-u dotyczącej postępowań na wybór partnera prywatnego również obalają ten mit. NIK zwróciła nawet uwagę na swego rodzaju „cwaniactwo urzędnicze”, tj. na naganną próbę wykorzystania partnerów prywatnych oraz przeliczania na nich przez sektor publiczny zbyt wielu typów ryzyka⁵³.

Pytane o plany wykorzystania PPP w najbliższych 5 latach, 4 miasta odpowiedziały pozytywnie i wskazały na projekty, takie jak: budowa nowych przystanków oraz bezkolizyjnych skrzyżowań (Łódź), most (Wrocław), tunel (Kraków) oraz wprowadzenie e-biletu w ramach elektronicznej karty miejskiej lub płatności za pomocą telefonów komórkowych (Gorzów Wielkopolski).

5.3.3. Mieszkalnictwo komunalne

Zaangażowanie w projekt podmiotu prywatnego, który będzie ponosił koszty eksploatacji budynków z lokalami komunalnymi, to nowatorski sposób na osiągnięcie oszczędności, dzięki zastosowaniu **całościowego podejścia do projektu**⁵⁴, co pozwala na optymalne wykorzystanie kompetencji sektora prywatnego. Gdy będzie on odpowiedzialny za dostarczenie usługi przez uzgodniony, długi czas, będzie zmuszony do zaplanowania nakładów na środki trwałe tak, aby zapewnić ich optymalne wykorzystanie. Skoro partner prywatny jest wynagradzany za dostępność i jakość usług, to w jego dobrze pojętym interesie jest zaprojektowanie i wykonanie niezbędnych składników aktywów w sposób, który umożliwi mu efektywne kosztowo świadczenie usług w długim okresie. Ewentualne oszczędności na etapie projektu czy budowy mogą skutkować późniejszymi zwiększonymi nakładami na utrzymanie lub remonty, co wpłynęłoby niekorzystnie na efektywność kosztową całego projektu – a w efekcie na przychody podmiotu prywatnego.

Miasta podjęły prace nad projektami budowy mieszkań komunalnych we współpracy z partnerem prywatnym m.in. w Krakowie, Murowanej Goślinie⁵⁵, Tychach, Czechowicach-Dziedzicach i Warszawie⁵⁶. Fiaskiem zakończyły się próby w Oławie, Zblewie, Bolesławcu i Tychach. Niektóre miasta po przeprowadzeniu wstępnych analiz ekonomiczno-finansowych zrezygnowały z przygotowania inwestycji w tym

⁵³ Sformułowanie użyte przez M. Cichosza, wiceprezesa NIK, w wystąpieniu pt. *Ryzyko kontrolne czy raczej dobrodziejstwo pewności prawnej? Wyniki kontroli NIK ws. polskich PPP* na konferencji „Speed uppp Poland”, 24 kwietnia 2013 r. w Warszawie. Por. *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli*, NIK, Warszawa 2013, s. 5.

⁵⁴ Por. A. Gajewska-Jedwabny, O. Grygier, *Wprowadzenie do PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. A. Gajewska-Jedwabny, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 8.

⁵⁵ W ramach tego postępowania nie została złożona żadna oferta, w związku z czym we wrześniu 2012 r. miasto je unieważniło.

⁵⁶ Podano na podstawie bazy projektów PPP dostępnej na ppportal.pl [dostęp: 27.04.2013].

sektorze w formule PPP, ze względu na konieczności dokonania dopłat na rzecz partnera prywatnego i trudności związane z kwalifikacją długu. Tak stało się na przykład w Sopocie.

W Krakowie 30 marca 2012 r. ukazało się ogłoszenie o postępowaniu na wybór partnera prywatnego, strona publiczna wypracowała także, przy udziale doradców, możliwe modele współpracy przy takim projekcie. Rozpoczęto również konsultacje społeczne.

Według założeń władz miasta:

1. Ok. 300 mieszkań komunalnych zostanie uzyskanych bez angażowania na etapie budowy środków publicznych. Wkład własny miasta: działki, które po zabudowaniu powrócą do Gminy Miejskiej Kraków.
2. Odpowiedzialność partnera prywatnego: finansowanie prac projektowych i budowlanych, zarządzanie lokalami mieszkalnymi i usługowymi. Udostępni on lokale mieszkalne miastu, a lokale usługowe będzie wynajmować komercyjnie.
3. Miasto nie przewiduje żadnych dopłat na rzecz partnera prywatnego, gdyby ten nie zdołał wynająć powierzchni komercyjnej lub nie osiągnął z tego tytułu zakładanego przychodu. Podmiot publiczny będzie natomiast uiszczał na rzecz partnera prywatnego płatności z tytułu najmu lokali mieszkalnych, które przeznaczy następnie na prowadzenie własnej polityki mieszkaniowej. Miasto będzie zawierać umowy z najemcami lokali komunalnych i pobierać z tego tytułu czynsze, których wysokość nie będzie mieć wpływu na wysokość płatności dokonywanych na rzecz strony prywatnej z tytułu umowy o PPP⁵⁷.

Zainteresowanie projektem zgłosiły: Strabag, Mota-Engil Central Europe, Warbud Infrastruktura, Porr Solutions Polska oraz MLV 23. Niestety w sierpniu 2013 r. miasto zdecydowało się unieważnić postępowanie, ze względu na niepewność prawną powstałą po nowelizacji ustawy o PPP i dodaniu artykułu 18a, który dał delegację ministrowi gospodarki do opracowania rozporządzenia dotyczącego ryzyka projektów PPP i ich wpływu na dług publiczny. Zdaniem przedstawicieli krakowskiego ratusza: „istnieje zbyt duże ryzyko prawne, że nasza transakcja będzie mieć wpływ na dług publiczny. To konsekwencja zmian w ustawie o PPP z początku roku, według których o ocenie rodzajów ryzyka nie decyduje wprost Eurostat, tylko fakultatywne rozporządzenie ministra gospodarki, którego na razie nie ma”⁵⁸. Tym samym nie nastąpił oczekiwany przez rynek przełom w postaci pierwszego projektu w sektorze mieszkań komunalnych zrealizowanego w oparciu o ustawę o PPP i ustawę

⁵⁷ Załącznik nr 1 do ogłoszenia o zamówieniu – opis potrzeb i wymagań zamawiającego, OR-10.271.1.2012, s. 1–2.

⁵⁸ A. Pronińska, *Kraków nie zbuduje mieszkań w PPP*, „Puls Biznesu” 19.08.2013.

o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Pozytywne doświadczenia związane z jego realizacją mogłyby dać impuls oraz ośmielić inne samorządy borykające się z problemem braku mieszkań komunalnych.

5.3.4. Projekty w innych sektorach

Ze względu na nowe w warunkach polskich rozwiązania, warte wspomnienia są także dwa przykłady współpracy z partnerem prywatnym w innych sektorach: projekt przebudowy Domu Opieki Społecznej na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym w Kobylnicy (ze względu na **zastosowanie hipoteki**) oraz projekt kompleksowej termomodernizacji budynków oświatowych w Radzionkowie.

Projekt realizowany w Kobylnicy to **pierwszy w Polsce projekt PPP w ochronie zdrowia zawarty na podstawie ustawy o PPP (w trybie ustawy o koncesjach)**.

PPP w ochronie zdrowia: Kobylnica

Ryzyko finansowe projektu zostało podzielone: podmiot publiczny zobowiązał się do zabezpieczenia części kredytu partnera prywatnego w formie hipoteki na nieruchomości będącej przedmiotem partnerstwa.

Źródło: Raport Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011*, maj 2012, s. 157–158.

Celem projektu termomodernizacyjnego wdrożonego w Radzionkowie⁵⁹ było **obniżenie kosztów eksploatacji obiektów oświatowych**. W tym przypadku dość nowatorskim w warunkach polskich rozwiązaniem był wypracowany model płatności dla partnera prywatnego. Zwykle przy tego typu projektach zarządcy lub właściciele budynków decydują się na wykonanie audytu, mającego określić optymalne kierunki termomodernizacji i na tej podstawie zlecają wykonanie dokumentacji projektowej. W kolejnym przetargu zlecają wykonanie prac w oparciu o dokumentację. W rezultacie nie ma podmiotu odpowiedzialnego za **efekt końcowy** termomodernizacji. W Radzionkowie podmiot publiczny określił cel, jaki chce osiągnąć, a partner prywatny – firma Siemens – w umowie o PPP **zagwarantował generowanie oszczędności**. Odpowiedzialność wykonawcy nie ogranicza się zatem wyłącznie do poprawnego, zgodnego z dokumentacją projektową, wykonania prac, ale obejmuje także utrzymanie

⁵⁹ Podobnie jak w projekcie Kaskada, także i tutaj warto zwrócić uwagę na sprawną realizację projektu: prace trwały nieco dłużej niż 7 miesięcy, co oznacza mniejsze koszty nadzoru, mniejsze trudności organizacyjne i szybszą realizację głównego celu projektu od razu dla wszystkich budynków.

efektywności energetycznej w długim okresie. Dzięki odpowiednim zapisom umownym to wykonawcy zależy na uzyskaniu jak największych oszczędności.

Ten sam mechanizm motywujący partnera prywatnego oparty na filozofii *energy performance contracting* zastosowano również w projekcie termomodernizacji dziesięciu obiektów użyteczności publicznej w gminie Karczew⁶⁰. Duży projekt mający na celu poprawę efektywności energetycznej budynków oświatowych przygotowuje Warszawa.

Termomodernizacja placówek oświatowych w Radzionkowie

Cel: Obniżenie zużycia energii cieplej o ponad 54%, a elektrycznej o ponad 39%.

Innowacyjność

Kluczem jest gwarancja efektu energetycznego: dzięki temu podmiot publiczny ma pewność, że uzyska środki na spłatę zobowiązań z wygenerowanych oszczędności, a w przypadku, gdyby były one niższe od umówionych – różnicę pokrywa parter prywatny. Mechanizm ten znalazł swój wyraz w umowie o PPP w postaci wypłaty na rzecz zamawiającego odszkodowania wliczanego w ściśle zdefiniowany sposób. Istotne w tym przypadku jest także wiarygodne raportowanie (na czym zależy stronie prywatnej), wykonywane w sposób zdalny, z pamięcią zdarzeń, awarii, parametrów itd., ponieważ dodatkowe oszczędności (ponad limity umowne) stanowią dodatkowy zysk zamawiającego i są częściowo dzielone z administratorami budynków – co jest dla nich zachętą do oszczędzania. Raport sporządzony po pierwszym roku zarządzania energią potwierdził utrzymanie oszczędności na zagwarantowanym poziomie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011*, maj 2012, s. 152–153 oraz P. Zamel, *Zwiększenie efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej realizowane w formule performance contracting z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego – krajowe doświadczenia Siemens sp. z o.o.*, Forum PPP 2012, nr 1, s. 30–32, Biuletyn PPP 2012, nr 2, s. 68–71.

⁶⁰ http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Karczew_termomodernizacja_umowa_PPP_02012013.aspx [dostęp: 12.04.2013]. Umowa (pierwsza umowa PPP na Mazowszu) została podpisana z firmą Siemens na początku stycznia 2013 r.

INNOWACJE W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH

Anna Stankowska, Dominika Brodowicz, Izabela Rudzka

6.1. Podstawy prawne konsultacji społecznych

(Anna Stankowska)

Obowiązek prowadzenia dialogu między społeczeństwem a władzami miast, gmin, powiatów czy województw (administracja publiczna), dotyczący zapewnienia udziału społeczeństwa w procesie przedsięwzięć inwestycyjnych, wynika bezpośrednio z regulacji międzynarodowych, dyrektyw europejskich oraz regulacji krajowych. Stanowią one podstawy prawne zawierające wytyczne dotyczące włączania społeczeństwa w proces decyzyjny związany z zapewnieniem społecznego poparcia podczas realizacji inwestycji ingerujących w środowisko, jak również kształtujących lokalną gospodarkę przestrzenną. W tabeli 17 przedstawiono wybrane najważniejsze akty prawne regulujące kwestię konsultacji społecznych, z zaznaczeniem wynikających z nich obowiązków spoczywających na administracji publicznej w tym obszarze.

Tabela 18. Wybrane akty prawne regulujące kwestię konsultacji społecznych

Regulacje krajowe	
Akt prawny, wytyczne	Obowiązki/postanowienia
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ¹	<ul style="list-style-type: none"> • art. 61 Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, • art. 20 Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, • art. 74 Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Źródło: opracowanie własne.

¹ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. 1997r., Nr 78, poz. 48 z późn. zm.).

<p>Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²</p>	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub ich zmianą, • zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie opiniowania dokumentów m.in. różnego rodzaju dokumentów planistycznych, programów ochrony środowiska, planów gospodarki odpadami; <p>Podanie do publicznej wiadomości informacji m.in. o (art. 33):</p> <ul style="list-style-type: none"> • przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, • wszczęciu postępowania, • przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie, • organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, • możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, • możliwości składania uwag i wniosków, • sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, • (art. 36) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeśli ma być przeprowadzona, • postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeśli jest prowadzone, • rozpatrzeniu uwag i wniosków, dołączenie do przyjętego dokumentu uzasadnienia zawierającego informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o sposobie i zakresie ich uwzględnienia.
<p>Ustawa prawo ochrony środowiska³</p>	<p>(Art. 19. 1). Organy administracji są obowiązane udostępniać każdemu informacje o środowisku i jego ochronie znajdujące się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • składanie uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa, • przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, otwartej dla społeczeństwa, jeśli jest to konieczne.
<p>Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴</p>	<ul style="list-style-type: none"> • opiniowanie, konsultowanie i debatowanie przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, • opiniowanie, konsultowanie i debatowanie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
<p>„Zasady dialogu społecznego”⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> • dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań, • prowadzenie konsultacji w różnych formach: od przedstawiania pisemnych opinii po konferencje i spotkania uzgodnieniowe.

² Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 r., Nr 199, poz. 1227).

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

⁵ Dokument programowy Rady Ministrów „Zasady dialogu społecznego” z dnia 22 października 2002 r.

Ustawa o samorządzie gminnym ⁶	<ul style="list-style-type: none"> • (art. 5a) W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami gminy, • (art. 5a) Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.
Ustawa o samorządzie powiatowym ⁷	<ul style="list-style-type: none"> • (art. 3d) W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu na jego terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami powiatu, • (art. 3d) Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu
Ustawa o samorządzie województwa ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • (art. 10a) W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa na jego terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami województwa, • (art. 10a) Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa.
Uchwały rad gmin	uchwały na szczeblu lokalnym
Regulacje unijne	
Konwencja z Aarhus Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska ⁹	<ul style="list-style-type: none"> • przestrzeganie procedur związanych z ocenami oddziaływania na środowisko, • konieczność konsultacji na etapie procesu decyzyjnego oraz uwzględniania głosów społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji, • działania na rzecz efektywnego udziału społecznego i dostępu do informacji, • zapewnienie dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, • wzmocnienie prawa do uczestnictwa społeczeństwa w podejmowanych decyzjach dotyczących planów i zezwoleń o dużym znaczeniu dla środowiska.
Dyrektywa 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> • „Zwiększony publiczny dostęp do informacji o środowisku i rozpowszechnianie takich informacji wpływa na zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska”, • bezwzględne udostępnianie informacji, • możliwie najszybsze udzielenie informacji, • wspieranie społeczeństwa w dostępie do informacji.
Dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> • informowanie o przyjętej decyzji i udostępnianie dokumentów w formie planów i programów, opinii, wyników konsultacji i oświadczeń podsumowujących, • uzasadnienia wyboru z punktu widzenia rozwiązań alternatywnych.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1998 r., Nr 91, poz. 578).

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.01.142.1590).

⁹ Konwencja z Aarhus, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, Wspólnota Europejska z dnia 25 czerwca 1998 r., zatwierdzona decyzją Rady 2005/370/WE, która weszła w życie z dniem 30 października 2001 roku (Dz.U. 2003 r., Nr 78, poz. 706).

¹⁰ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG.

¹¹ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

<p>Dyrektywa 2003/35 WE przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę¹²</p>	<ul style="list-style-type: none"> • „Skuteczny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji umożliwi społeczeństwu wyrażenie, a decydomtom branie pod uwagę opinii i trosk, które mogą mieć związek z tymi decyzjami, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość procesu podejmowania decyzji oraz wnosząc wkład w publiczną świadomość w zakresie kwestii dotyczących środowiska i w poparcie dla podjętych decyzji”, • zapewnienie udziału społeczeństwa w odniesieniu do decyzji indywidualnych oraz planów i programów, • zapewnienie skutecznego udziału w procedurach decyzyjnych związanych ze środowiskiem, • informowanie o podejmowanych działaniach poprzez plakaty, publikacje, itp., mające na celu umożliwienie pełnego zapoznania się z informacjami, • w przypadku przedsięwzięć wywołujących znaczące skutki dla środowiska w innym państwie, informowanie również społeczeństwa tego państwa, • zapewnienie uczestnictwa na wczesnym etapie przygotowywania planów, właściwego informowania społeczeństwa poprzez ogłoszenia, media elektroniczne itp., • zapewnienie możliwości składania uwag i wniosków, • uznanie organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska jako podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w procesie planowania, • informowanie społeczeństwa m.in. o: złożeniu wniosku o zezwolenie na inwestycję, poddaniu przedsięwzięcia procedurze oceny wpływu na środowisko, danych dotyczących władz podejmujących decyzje, wskazaniu czasu i miejsca udostępniania związanych ze sprawą dokumentów, charakterze możliwych decyzji.
<p>Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)¹³</p>	<ul style="list-style-type: none"> • „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”, • konsultowanie ze społecznością lokalną zawsze w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących, • art. 3. Karta uznaje „możliwość odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie”, • Konsultacje społeczne: <ul style="list-style-type: none"> – są one procedurą wymaganą przy każdej zmianie granic społeczności lokalnej, jeżeli dopuszcza to ustawa krajowa w drodze referendum (art. 5), – społeczności lokalne powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, we właściwym czasie i trybie, w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4, ust. 6), – społeczności lokalne powinny być konsultowane w odpowiednim trybie, w zakresie form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9, ust. 6).
<p>Postanowienia Komisji Europejskiej ustalone w ogólnych zasadach i standardach konsultacji społecznych z 11 grudnia 2002 r.¹⁴</p>	<p>Minimalne standardy prowadzenia konsultacji to m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dostęp do informacji dotyczących procesu konsultacji, • zapewnienie wszystkim zainteresowanym dostępu do procesu konsultacji, • odpowiedni czas na zgłaszanie uwag i opinii.

¹² Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.

¹³ Stała Konferencja Gmin i Regionów Rady Europy 15 października 1985 r. Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993 r., (Dz.U. 1994 r., Nr 124, poz. 607).

¹⁴ Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704.

Regulacje międzynarodowe	
Deklaracja Sztokholmska Uchwała Konferencji Sztokholmskiej z 14 czerwca 1972 r. dotycząca naturalnego środowiska człowieka	<ul style="list-style-type: none"> • (pkt 4), Człowiek ponosi szczególną odpowiedzialność za ochronę i mądre zarządzanie pozostałościami dzikiej zwierzyny i miejsc, w których przebywa, poważnie zagrożonych przez wspólne działanie wielu ujemnych czynników. Ochrona przyrody obejmująca dziką zwierzynę musi dlatego być szczególnie uwzględniana w planowaniu rozwoju gospodarczego”.
Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” (3–14 czerwca 1992 r.)	<ul style="list-style-type: none"> • (Zasada 1) Istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą.

Źródło: opracowanie własne.




6.2. Definicja konsultacji w prowadzonych przedsięwzięciach inwestycyjnych (Anna Stankowska)

Konsultacje społeczne rozumiane przez pryzmat prawnie zdefiniowanych działań ograniczają się jedynie do udostępnienia, do wglądu, zainteresowanym grupom społecznych dokumentów oraz ich opiniowania poprzez zgłaszanie uwag. Jednakże tego rodzaju definicja z punktu widzenia innowacyjności w zarządzaniu miastami w Polsce rozumianej, jako nowoczesne formy oraz techniki dialogu społecznego, jest niewystarczająca.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji konsultacji społecznych dotyczących inwestycji, w zależności od ich zasięgu terytorialnego (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, lokalne), czy przedmiotu konsultacji. D. Długosz oraz J.J. Wygnański¹⁵ definiują konsultacje społeczne jako etap procesu przygotowania dokumentów strategicznych i programowych, planowany, przebiegający w czasie, mający punkt wyjścia, uczestników i określony cel. Konsultacje są traktowane przez nich również jako narzędzia prowadzenia dialogu społecznego władz lokalnych ze społeczeństwem oraz instytucjami. Jednocześnie definiują oni trzy formy dialogu społecznego uzależnione od stopnia zaangażowania społeczeństwa (por. tabela 19).

¹⁵ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 23.

Tabela 19. Formy dialogu społecznego

Dialog społeczny		
I. Informowanie	Podstawa procesów komunikacyjnych. Przekaz jednokierunkowy	
II. Konsultowanie	Wzajemne wysłuchanie, dzielenie się informacją, dialog nad poruszonymi tematami. Przekaz dwukierunkowy	
III. Współdecydowanie	Autentyczne partnerstwo w budowaniu optymalnych rozwiązań oraz w podejmowaniu wspólnej, kompromisowej decyzji uzgodnionej przez strony. Przekaz dwukierunkowy, uwzględniający porozumienie	

Źródło: P. Sadura, M. Szaranowicz-Kusz, *Partnerstwo społeczne w Regionalnych Programach Operacyjnych. Poradnik dobrych praktyk*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.

Istotne jest również to, iż wraz z postępującymi przemianami w sferze władzy publicznej oraz świadomości obywatelskiej relacje administracja publiczna/samorząd lokalny a obywatel, partnerzy społeczni i gospodarczy ulegają stopniowym ewolucjom, począwszy od tradycyjnej administracji przez zarządzanie publiczne, aż do współzrządzenia (por. tabela 20).

Tabela 20. Ewolucja form administracji publicznej

Wymiar/Forma	Tradycyjna administracja	Zarządzanie publiczne	Współzrządzenie (governance)
Relacje obywatel-władza	Posłuszeństwo	Uprawnienie (do usługi)	Partnerstwo
Administracja odpowiedzialna przed	Politykami	Klientami	Obywatelami, interesariuszami
Główne zasady działania	Zgodność z regulami i procedurami	Efektywność i rezultaty	Otwartość, przejrzystość, partycypacja
Kryteria sukcesu	Nakład	Wynik	Proces
Kluczowy atrybut	Bezstronność	Profesjonalizm	Współkreowanie

Źródło: P. Sadura, M. Szaranowicz-Kusz, op.cit.

Nieco inną definicję przedstawiają A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski¹⁶, traktując konsultacje społeczne jako proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji.

¹⁶ A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?*, FRDL, Warszawa 2010, s. 13.

W Raporcie końcowym z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych¹⁷ zdefiniowano konsultacje społeczne jako „zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii oraz stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań. Plany tych przedsięwzięć mogą być zawarte w projektach m.in. aktów prawnych, różnego rodzaju programów, strategii, ale także budżetów jednostek publicznych”.

Warto podkreślić, iż konsultacje społeczne stanowią jedną z najważniejszych form demokracji bezpośredniej na szczeblu polityki lokalnej (gmina, miasto). Umożliwiają one społecznościom lokalnym uczestnictwo w zarządzaniu wspólnotą samorządową oraz udział w procesie decyzyjnym. „Oni to, bowiem ponoszą bezpośrednie skutki procesu decyzyjnego i inwestycyjnego”¹⁸.

W opracowaniu Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej¹⁹ **konsultacje społeczne** zdefiniowano jako „[...] instytucję demokracji bezpośredniej, polegającą na wyrażaniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego jej zagadnienia. Konsultacje są także jedną z metod dialogu obywatelskiego. Jest to proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji dotyczących m.in. ważnych aktów prawnych, planowanych inwestycji oraz innych istotnych przedsięwzięć. Konsultacje inicjowane są zarówno przez przedstawicieli władz rządowych bądź samorządowych, jak i przez podmioty społeczne, a uczestniczyć w nich mogą pojedynczy obywatele, reprezentujące ich instytucje i organizacje pozarządowe oraz specjaliści i eksperci zewnątrzni”.

Mając na uwadze przytoczone definicje konsultacji społecznych realizowanych w ramach prowadzonych przez władze miast/samorządy lokalne oraz przedsiębiorstwa projektów inwestycyjnych, autorzy niniejszego opracowania podzielili wspomniane konsultacje na IV fazy, zależne od „wielkości” oraz stopnia trudności realizowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, tj.:

¹⁷ Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, red. D. Matejczuk, Warszawa, luty 2011, zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych realizowanego w ramach POKL 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach EFS.

¹⁸ Źródło: Fragment Uzasadnienia do Uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Krakowa.

¹⁹ Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach, Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*, Warszawa 2010.

Faza I – alternatywnie

EDUKOWANIE – przekazywanie wiedzy dotyczącej zagadnień związanych bezpośrednio z oddziaływaniem projektu na ludzi oraz środowisko, jak również technologii oraz rozwiązań technicznych stosowanych w danym przedsięwzięciu inwestycyjnym.

- Komunikacja jednokierunkowa: inwestor/władze lokalne – zainteresowane grupy społeczne, instytucje oraz podmioty gospodarcze

Faza II – obligatoryjnie

INFORMOWANIE – przekazywanie informacji o planowanym przedsięwzięciu oraz odpowiedzi na pytania z nim związane

- Komunikacja jednokierunkowa: inwestor/władze lokalne – zainteresowane grupy społeczne, instytucje oraz zainteresowane podmioty

Faza III – obligatoryjnie

KONSULTACJE – wymiana informacji, zasięganie opinii władz, ludności, grup społecznych oraz ekspertów, dotyczących inwestycji

- Komunikacja dwukierunkowa: inwestor–zainteresowane grupy społeczne, instytucje, podmioty gospodarcze

Faza IV – obligatoryjnie

WSPÓŁDZIAŁANIE – inwestor i opinia publiczna osiągają porozumienie w interesujących ich kwestiach dotyczących inwestycji

- Komunikacja dwukierunkowa: inwestor/władze lokalne – zainteresowane grupy społeczne, instytucje oraz podmioty gospodarcze

Zatem definicję całościową konsultacji społecznych autorzy raportu sformułowali następująco:

Konsultacje społeczne w prowadzonych przez władze miast przedsięwzięciach inwestycyjnych to forma dialogu społecznego dotycząca planowanych i realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w obrębie lokalnym miast/gmin, obejmująca jedno- i dwukierunkową komunikację administracji publicznej (samorządów lokalnych itd.) z partnerami społecznymi (ludność, przedsiębiorstwa, organizacje) i zawierająca zespół działań edukacyjnych, informacyjnych oraz konsultacyjnych zapewniających udział społeczeństwa w projekcie, poprzez uzyskanie opinii oraz wypracowanie stanowiska na temat przedsięwzięć inwestycyjnych, których celem jest zapewnienie oraz włączenie mieszkańców do procesu podejmowania racjonalnych decyzji z punktu widzenia społecznego, środowiskowego oraz ekonomicznego.

W taki sposób rozumiane konsultacje społeczne stają się podstawą tworzenia, akceptowanej przez społeczność lokalną, strategii rozwoju gmin, powiatów oraz województw. Dają one bowiem realny wpływ ich uczestników na ostateczny kształt podejmowanych decyzji i niejednokrotnie stanowią istotne wsparcie w wyborze obszarów kluczowych dla odbiorców. Konsultacje zatem stają się nie tylko ustawowym obowiązkiem kształtowania i stymulowania rozwoju regionu, lecz również istotnym narzędziem w tworzeniu przyjaznej przestrzeni społecznej.

6.3. Zasady i techniki stosowane w konsultacjach społecznych

(Dominika Brodowicz)

W teorii i praktyce dotyczącej konsultacji społecznych istnieje szereg rekomendacji związanych z planowaniem i prowadzeniem procesu partycypacji oraz dialogu między urzędnikami oraz inwestorami a osobami zainteresowanymi danym przedsięwzięciem²⁰. Według H. Sanoff²¹, w takich procesach powinno się uwzględniać następujące zasady:

- reprezentatywność – konsultacje powinny obejmować możliwie szeroką grupę uczestników, w tym przedstawicieli inwestora, lokalnej administracji oraz społeczeństwa,
- jasność celów – zarówno planowanej inwestycji, jak i samego procesu konsultacji społecznych,
- wiarygodność – w tym podmiotu realizującego inwestycje, jak i samego przedsięwzięcia, a także przedstawicieli odpowiedzialnych za komunikację,
- otwartość – proces powinien być otwarty dla wszystkich zainteresowanych,
- efektywność i ewaluacja – na etapie planowania konsultacji powinny zostać ustalone mierniki oceny efektywności konsultacji oraz punkty kontrolne dotyczące ewaluacji przebiegu procesu.

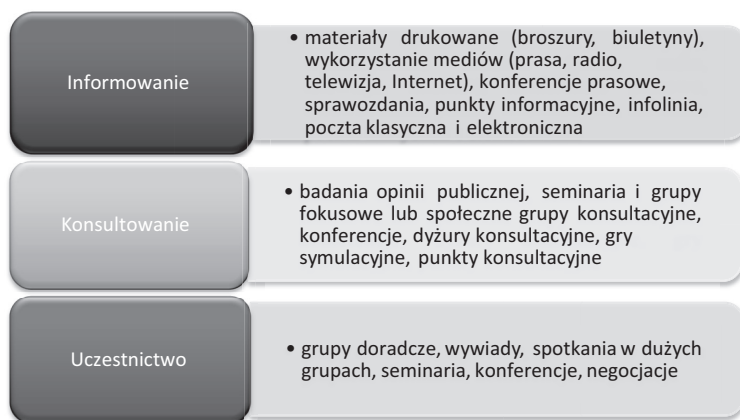
Ponadto prawidłowo przeprowadzony proces konsultacji społecznych powinien składać się z trzech podstawowych elementów: informowania, konsultowania i uczestnictwa²², których celem jest umożliwienie dwukierunkowego przepływu informacji i osiągnięcie porozumienia dotyczącego rozpatrywanej kwestii między

²⁰ G. Frewer, L.J. Rowe, *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, Science, Technology & Human Values, Winter 2000, no. 25, s. 3–29.

²¹ H. Sanoff, *Community Participation Methods in Design and Planning*, John Wiley & Sons 2000.

²² Przy czym konsultowanie i uczestnictwo mogą być traktowane jako jeden element określany mianem zasięgnięcia opinii.

inwestorem/urzędnikami a interesariuszami²³. W przypadku pierwszego elementu konsultacji, czyli **informowania** wykorzystywane są m.in. media, takie jak prasa, radio oraz telewizja, newslettery i strony internetowe, a także materiały drukowane (brozury i biuletyny), organizowane są dyżury konsultacyjne, spotkania i konferencje. Podczas fazy **konsultowania** organizowane są konferencje, seminaria i grupy fokusowe. Przeprowadzane są także wywiady z kluczowymi osobami, spotkania w dużych grupach i badania opinii publicznej. W przypadku **uczestnictwa** stosuje się np. burzę mózgów, grupy doradcze oraz gry symulacyjne, a także seminaria, konferencje i negocjacje (por. schemat 2).



Schemat 2. Techniki stosowane w konsultacjach społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Iwińska, *Konsultacje społeczne w demokracji środowiskowej*, Zielona Akademia – Studium podyplomowe, *Ekologia – etyka – technika*, Collegium Civitas, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy 2010.

Dobór technik wykorzystywanych w konsultacjach powinien odpowiadać m.in. celowi, okresowi przeznaczonemu na prowadzenie procesu, budżetowi oraz grupie docelowej. Czynniki te w znacznym stopniu warunkują użycie formy bezpośredniej (spotkań, dyskusji panelowych) bądź formy pośredniej (wykorzystanie mediów). Ponadto jedno narzędzie może służyć zarówno celom informacyjnym, jak i konsultacyjnym, np. spotkania, czy dyskusje panelowe. Techniki używane w procesie konsultacji powinny umożliwiać w przypadku poziomu **informowania/edukowania** spotkania z przedstawicielami zainteresowanych grup i prezentacje planowanej

²³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Inwestycje Infrastrukturalne, komunikacja społeczna i rozwiązywanie konfliktów, Nowe drogi rozwoju, człowiek, natura, infrastruktura*, Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2008.

inwestycji. Na etapie **konsultacji** ułatwiać budowanie dialogu między zainteresowanymi a lokalnymi władzami i/lub inwestorami, a także badanie opinii i nastrojów społecznych. Natomiast na etapie **uczestnictwa** kreować przestrzeń do negocjacji między inwestorem/ami a przedstawicielami zainteresowanych grup społecznych²⁴.

Natomiast rozpatrując proces z perspektywy jego uczestników, zastosowane techniki powinny służyć²⁵:

- inwestorowi, zarówno publicznemu, jak i prywatnemu, do uzyskania wiedzy o lokalnych problemach i opiniach związanych z planowaną inwestycją, a także rozpowszechniania informacji o planowanym przedsięwzięciu wśród potencjalnych interesariuszy;
- przedstawicielom administracji publicznej, w przypadku, gdy inwestycja jest realizowana ze środków prywatnych, do uzyskania informacji o stanowisku inwestora i zainteresowanych grup społecznych oraz o potencjalnych źródłach konfliktów pomiędzy nimi;
- interesariuszom, w tym lokalnej społeczności, organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom, możliwości uczestniczenia w dyskusji nad projektem i uwzględnienia ich interesów, oraz wyjaśnienia obaw i wątpliwości związanych z realizacją i wykorzystaniem inwestycji.

Z analizy dokumentów dotyczących konsultacji społecznych w Polsce *Partnerstwo społeczne w Regionalnych Programach Operacyjnych. Poradnik dobrych praktyk* autorstwa P. Sadury i M. Szaranowicz-Kusz²⁶ oraz *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* D. Matejczyk²⁷ wynika, że w Polsce podmioty publiczne największą wagę przywiązują do informowania, zaś mniej uwagi i czasu poświęcają konsultowaniu, a następnie uczestnictwu, które są esencją prowadzenia dialogu. Podmioty publiczne w procesach konsultacji społecznych koncentrują się głównie na stosowaniu technik biernych, takich jak rozsyłanie broszur, umieszczanie informacji w gablotach urzędowych i na stronach internetowych, oraz w mediach. Prowadzić to może do jednostronnego przepływu komunikatów z urzędu do interesariuszy, zastępując istotne w procesie dialog i współpracę. Rzadziej stosowane metody aktywne wymagają interakcji urzędników ze społeczeństwem, są to np. panele obywatelskie, platformy konsultacyjne

²⁴ G. Frewer, L.J. Rowe op.cit.

²⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Inwestycje Infrastrukturalne...*

²⁶ P. Sadura, M. Szaranowicz-Kusz, *Partnerstwo społeczne w Regionalnych Programach Operacyjnych. Poradnik dobrych praktyk*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.

²⁷ *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, red. D. Matejczyk, Warszawa, zleconym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych realizowanego w ramach POKL 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach EFS, 2011.

on-line, czaty, a także video-konferencje. Może być to spowodowane szeregiem czynników, m.in. wiedzy i umiejętności osób prowadzących konsultacje czy kosztów i czasu potrzebnych do wdrożenia zastosowania określonej techniki.

Sięgając do informacji publikowanych na stronach urzędów miejskich, w tym Urzędu Miasta Warszawa (<http://konsultacje.um.warszawa.pl>), Urzędu Miasta Kraków (<http://www.dialogspoleczny.krakow.pl>), czy Urzędu Miasta Wrocław (http://www.wroclaw.pl/konsultacje_spoleczne,1.dhtml), zauważyć można, że tworzą elektroniczne bazy i poprzez strony internetowe urzędów komunikują i dzielą się informacją o prowadzonych konsultacjach, wynikach przeprowadzonych konsultacji, a także o stosowanych technikach, w tym także narzędziach wymagających bezpośredniej interakcji z zainteresowanymi. Na stronie internetowej Urzędu Miasta Warszawa w zakładce „Konsultacje społeczne – Baza wiedzy” odnaleźć można informacje o ok. 40 możliwych do zastosowania technik informowania i komunikacji. Wśród nich jest m.in. Gra miasto przyszłości (Future City Game) opracowana przez British Council w ramach projektu British Council „Creative Cities”²⁸, a zbliżona ideą do warsztatów Futures oraz Foresight’u²⁹. Celem gry zorganizowanej w formie dwudniowych warsztatów było określenie wyzwań i wymyślenie poprzez pracę zespołową długoterminowej wizji poprawy jakości życia ludzi w określonym mieście. W sumie odbyło się 14 gier, w tym m.in. w: Łodzi (Future City Game Łódź, 22–23 października 2008 r.), Krakowie (Future City Game Kraków, 16–17 września 2009 r.), oraz w Warszawie (Future City Game Warszawa – Idealne centrum kultury na Saskiej Kępie, 5–6 marca 2010 r.). We wszystkich udział brali przedstawiciele zarówno organizacji prywatnych, jak i publicznych oraz niezrzeszeni, ale zainteresowani swoim otoczeniem i jego problemami mieszkańcy miast, co stanowi esencję dialogu społecznego i konsultacji.

6.4. Konsultacje społeczne w praktyce – studia przypadków

6.4.1. Prekonsultacje dotyczące rewitalizacji obszaru „Dawnych Koszar Dragonów” w Olszynie (Izabela Rudzka)

Jak wynika z przytoczonych wcześniej przykładów, konsultacje społeczne dla większości miast polskich nie stanowią problemu i z większym lub mniejszym

²⁸ British Council, *Creative cities*, 2011, <http://www.britishcouncil.org/pl/poland-projects-creative-cities-new.htm>, [dostęp: 16.05.2013].

²⁹ E. Masini, *Why Futures Studies?*, Grey Seal, London 1993. Również: Cornish, *Futuring, The Exploration of the Future*, WFS, Bethesda, USA 2004.

zaangażowaniem są przez nie prowadzone. Jako zagadnienie złożone wymagają jednak kompleksowego i bardzo szerokiego ujęcia, służącego spełnianiu różnych, wynikających z samej definicji, a przede wszystkim określonych na wstępie procesu, celów. Ujęcie takie, prócz zadań *stricte* merytorycznych: informowania, konsultowania czy zaproszenia do współpracy, w pierwszej kolejności powinno spełniać funkcję edukacyjną, która, biorąc pod uwagę aspekt psychologiczny, stanowi podstawę budowania pozytywnych relacji, wpływa na poprawę zrozumienia pobudek, którymi kierują się partnerzy, podwyższa poziom akceptacji, a przede wszystkim buduje bazę wiedzy, świadomości i chęci współpracy wszystkich zaangażowanych partnerów już na samym początku drogi. Z takiego założenia wyszły osoby opracowujące proces konsultacji projektu „Dawnych Koszar Dragonów” w Olsztynie. Realizując wstępny etap konsultacji, nazwany „prekonsultacjami”, stworzyły innowacyjne podejście do jednego z ważniejszych i stale zyskujących na wadze procesów, jakimi są konsultacje społeczne.

Konsultacje Społeczne

Dawne Koszary Dragonów

Opis projektu konsultacji

„Prekonsultacje w Dawnych Koszarach Dragonów”

Dawne Koszary Dragonów

Teren ok. 15 ha obszaru powojkowego z kilkunastoma budynkami powojkowymi z XIX–XX w. Od roku 1883 przeniesiony tu został 10. Wschodniopruski Pułk Dragonów z Metz z Lotaryngii. Nieprzypadkowa lokalizacja, wielkość inwestycji, w tym liczebność samego pułku, sprawiły, iż obszar ten stał się czynnikiem miastotwórczym i rozwojowym ówczesnego Olsztyna.

Cel strategiczny konsultacji

Zainicjowanie działań konsultacyjnych wstępnych, mających na celu zainspirowanie i przygotowanie mieszkańców oraz samych pracowników urzędu do prac konsultacyjnych i rewitalizacyjnych na obszarze byłych koszar Dragonów.

Inicjator działań

Zespół ds. Prekonsultacji Urzędu Miasta Olsztyna.

Horyzont czasowy

Maj–wrzesień 2011 r.

Źródła finansowania

- Źródła budżetowe: Urząd Miasta Olsztyna (partycypacja kilku wydziałów UM);
- Sponsorzy: firma cateringowa (przygotowanie poczęstunku w trakcie konferencji), duet muzyczny (bezpłatny koncert), wystawy artystyczne;
- Mieszkańcy: działalność społeczna mieszkańców, w tym pracowników UM Olsztyna;
- Działalność członków stowarzyszeń: współuczestnictwo w przygotowaniu materiałów edukacyjno-promocyjnych – FRO³⁰ (szczególnie T. Birezowskiego), praca społeczna z zamięłowania przewodnika historycznego – R. Bętkowskiego (Stowarzyszenie Święta Warmia).

Narzędzia

Ze względu na złożoność zagadnienia i postawionych celów, wybór narzędzi oraz technik konsultacyjnych również był bardzo zróżnicowany.

Stosowano następujące czynne i bierne narzędzia i formuły informacyjne:

- W Urzędzie Miasta Olsztyna stworzono interdyscyplinarny zespół wydelegowany do prac nad projektem konsultacji Koszar Dragonów. Pierwsze spotkania zespołu miały na celu zebranie informacji oraz usystematyzowanie wiedzy na temat Koszar (historii, problematyki, itp.). Pracowano nad stworzeniem modelu, szerokiego i kompleksowego ujęcia konsultacji. Opracowano formułę prekonsultacji – działania, które oprócz typowych zadań konsultacyjnych, w swym zakresie zawierało szeroko rozumianą edukację, związaną z rozwojem miasta i rewitalizacją nie tylko Koszar Dragonów.
- Zrealizowano trzy spotkania otwarte, na których zostały przygotowane prelekcje dotyczące informacji na temat: Dawnych Koszar Dragonów, dobrych praktyk rewitalizacyjnych na świecie i w Polsce, historii miejsca oraz sposobów skutecznej komunikacji. Spotkania o charakterze dyskusyjno-informacyjnym prowadzili światowej sławy eksperci.
- Dodatkowo na spotkania zapraszano przedstawicieli wyspecjalizowanych organizacji branżowych o charakterze eksperckim, m.in.: stowarzyszenia architektów, urbanistów, przedsiębiorców, środowiska edukacyjne i artystyczne.
- Stworzono na Panelu Konsultacji Społecznych³¹ i na bieżąco aktualizowano wątek Koszar Dragonów.

³⁰ Stowarzyszenie: Forum Rozwoju Olsztyna.

³¹ Panel Konsultacji Społecznych, internetowa, interaktywna strona komunikacyjna Urzędu Miasta Olsztyna. <http://www.konsultacje.olsztyn.eu/forum/15-rewitalizacja/1424-koszary-dragonow>, [dostęp: 15.05.2013].

Przebieg konsultacji

Na przełomie dwóch wieków zmieniały się zamierzenia i sposób wykorzystania terenu zwanego obecnie „Dawnymi Koszarami Dragonów”. Jeszcze w roku 1980 ogólny plan zagospodarowania przestrzennego miasta przewidywał na tym obszarze, położonym obecnie w ścisłym centrum miasta, powstanie zabudowy wielorodzinnej. Na szczęście do realizacji planu nie doszło. W 2000 r. Zespół Koszar, złożony z kilkunastu budynków wraz z przyległym terenem, udało się wpisać do rejestru zabytków, co w zasadniczy sposób wpłynęło na dalszy los Koszar Dragonów. Studium kierunków zagospodarowania przestrzennego Olsztyna z 2001 r. wykazywało niezgodność zapisów na temat użytkowania zabytkowych koszar i ich obiektów, względem podtrzymanych ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego tego obszaru. W tym czasie po raz pierwszy oficjalnie padło stwierdzenie dotyczące potrzeb rewitalizacyjnych Koszar. Wątki rewitalizacyjne Koszar Dragonów dwukrotnie znalazły swoje miejsce w kolejnych Programach Rewitalizacji dla terenów powojennych³².

W maju 2011 r. powołany w Urzędzie Miasta Olsztyna interdyscyplinarny zespół ds. Koszar rozpoczął prace konsultacyjne. W ramach podjętych prekonsultacji na przełomie czerwca i września zorganizowano trzy spotkania z mieszkańcami oraz jedną ogólnopolską konferencję w zabytkowym i wyłączonym z użytkowania (aż do tamtego momentu) obiekcie Koszar – dawnej stajni. Wszystkie spotkania prowadzili wybitni praktycy działań rewitalizacyjnych.

Pierwsze spotkanie, zorganizowane w czerwcu 2011 r., swoją obecnością, a przede wszystkim eksperckimi radami wsparł dr Andreas Billert, który wygłosił dwie prelekcje. Pierwsza z nich była skierowana do pracowników urzędu oraz władz miasta, druga zrealizowana w kamienicy „Naujackska” pt. „Rozwój Miejski. Standardy unijne i propozycje modelowe”, adresowana była do społeczności lokalnej. Oba wystąpienia, zrealizowane w odmiennych formułach, adresowane do innych grup odbiorców, pozwoliły na przedstawienie modelowego, a przede wszystkim sprawdzonego podejścia do działań rewitalizacyjnych w miastach niemieckich, które z powodzeniem mogłyby stać się inspiracją dla rewitalizacji Koszar Dragonów.

Kolejne spotkanie, zrealizowane w połowie lipca 2011 r. wsparli merytorycznie – A. Płoski – historyk olsztyńskiego oddziału NID oraz M. Skarżyńska – Wawrykiwicz – konserwator i zabytkoznawca. Oba wystąpienia pt. „Kasernopolis – Olsztyn miastem Koszar” oraz „Co pozostało z dawnych Koszar Dragonów”, pokazały unikatowość miejsca oraz jego rangę, szczególnie w kontekście historycznym.

³² Lokalny Program Rewitalizacji Terenów Powojennych w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Lokalny Program Rewitalizacji Terenów Powojennych w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmia i Mazury (RPO WiM).

Ostatnie z cyklu spotkań zamknęła E. Kipta – architekt, urbanista, wieloletnia działaczka społeczna. W swoim wystąpieniu pt. „Udział Mieszkańców w procesie odnowy zaniedbanych dzielnic”, na przykładzie zrealizowanych prac rewitalizacyjnych w Lublinie, pokazała wagę prawidłowo przygotowanych i zrealizowanych działań rewitalizacyjnych.

Prócz bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, na bieżąco na internetowym panelu konsultacyjnym realizowana była również komunikacja *on line* (por. zdjęcie 1).



Zdjęcie 1. Panel Konsultacji Społecznych Urzędu Miasta Olsztyna

Źródło: www.konsultacje.olsztyn.eu, [dostęp: 15.05.2013].

Dzięki prężnie współpracującemu Stowarzyszeniu FRO udało się opracować kilka ciekawych grafik, wizualizujących historyczną lokalizację Pułku Dragonów w Olsztynie (por. zdjęcie 2).



Zdjęcie 2. Plakat, zapraszający na jedno ze spotkań, przygotowany we współpracy z FRO

Źródło: Panel konsultacji społecznych.

Cykl spotkań uwieńczyła wrześniowa konferencja zorganizowana w jednej z południowych stajni Koszar Dragonów, pt. „Wieczór w Koszarach”. Poważną i trudną tematykę rewitalizacji Koszar Dragonów uświetniono oprawą artystyczną, tj. wystawą olsztyńskiej „Zachęty”, wystawą fotograficzną M. Ćwieka (por. zdjęcie 3) oraz koncertem duetu Bjorn Nese & Cezary Ozga.



Zdjęcie 3. Koszary Dragonów. Jedno z artystycznych zdjęć Koszar Macieja Ćwieka

Źródło: Fot. Maciej Ćwiek.

Podczas konferencji prof. M. Rozbicka, prof. M. Bryx, dr K. Pałubska, dr A. Bilert oraz przedstawiciele firmy Jones Lang LaSalle, w zaprezentowanych filmach pokazali możliwe warianty rewitalizacji Koszar, tym samym wkrzeszając nadzieję mieszkańców na ożywienie tego tak cennego terenu, położonego w samym sercu miasta (por. zdjęcie 4).



Zdjęcie 4. Konferencja w Koszarach

Źródło: Fot. Marta Milejska.

Podsumowanie działań

Prowadzone prekonsultacje osiągnęły postawiony przed nimi cel. Przeprowadzono szeroką kampanię edukacyjną, zmotywowano różne grupy społeczne do wspólnych działań i prowadzenia dialogu, wprowadzono w zagadnienie środowiska eksperckie z różnych dziedzin rewitalizacji, w tym spoza Olsztyna, upowszechniono wiedzę historyczną o Koszarach oraz zainspirowano do myślenia o ich przyszłości.

Dodatkowo:

1. Przybliżono mieszkańcom problematykę rewitalizacji.
2. Przedstawiono tzw. dobre praktyki rewitalizacji – przykłady z całego świata, w tym Polski.
3. Informowano i edukowano mieszkańców na każdym etapie działań.
4. Przełamano bariery komunikacyjne między urzędem miasta a mieszkańcami.
5. Włączono mieszkańców w proces partycypacyjny, dotyczący losów tego zabytkowego i malowniczo położonego obszaru w centrum miasta.
6. Zainicjowano szereg działań „po prekonsultacyjnych” realizowanych już przez samych mieszkańców, m.in.
 - akcja artystyczna pod przewodnictwem profesora UWM, artysty G. Małkowskiego „Ostatni pożar w Koszarach”,
 - wystawa artystyczna „Kryzys i format” również zainicjowana i przeprowadzona przez prof. Małkowskiego,
 - wystawa artystyczna prac dyplomowych absolwentów Instytutu Sztuk Pięknych UWM – zainicjowana i prowadzona przez samą młodzież, absolwentów ISP,
 - „Ostatnia wieczerza w Koszarach” – wigilia dla mieszkańców Olsztyna, w tym osób bezdomnych, zainicjowana i zrealizowana przez olsztyńską społeczniczkę, była asystentką odpowiedzialną za estetyzację miasta – M. Chodnicką-Kuberską.

Innowacyjność

- „Prenksultacje Dawnych Koszar Dragonów” polegały przede wszystkim na holistycznym, w tym edukacyjnym, podejściu do rewitalizacji Koszar Dragonów;
- prace konsultacyjne w formie prekonsultacji rozpoczęto od bardzo szerokiej akcji informacyjno-edukacyjnej w dziedzinach bezpośrednio lub pośrednio związanych z rewitalizacją i przedmiotowym obszarem;
- w działania konsultacyjne, poprzez działania nieformalne, włączono wiele grup społecznych, co umożliwiło prowadzenie konstruktywnych dialogów;
- od początku trwania w realizację projektu włączono ekspertów zewnętrznych, którzy swoim doświadczeniem służyli jako mentorzy poszczególnych działań.

6.4.2. Konsultacje dotyczące rewitalizacji Parku Centralnego w Olsztynie (Izabela Rudzka)

Zupełnie innym projektem, w odmienny sposób konsultowanym, był projekt rewitalizacji Parku Centralnego w Olsztynie. Konsultacje w sprawie Parku Centralnego rozpoczęły się pod koniec czerwca 2011 r. Wstępem do podjętych rozmów z mieszkańcami był festyn rodzinny, który odbył się w wyznaczonym do rewitalizacji Parku Centralnym, który tylko z nazwy w tamtym czasie przypominał park. W trakcie spotkania przedstawiono konkursowe koncepcje zagospodarowania parku. Przygotowano liczne atrakcje sportowo-kulturalne dla dzieci, młodzieży i dorosłych. Dodatkowo zostały przeprowadzone badania ankietowe, w trakcie których zadano mieszkańcom 7 pytań, dotyczących rewitalizowanego obszaru, tj.: nazwy parku, przeznaczenia, głównej ozdoby parku, nawierzchni, formy i stylu ławek oraz stylu latarni.

Do końca sierpnia można było również wypełnić ankiety, udostępnione na stronie konsultacji społecznych. Stworzono także tzw. „grupy liderów społecznych” – grupy osób, zainteresowanych czynnym udziałem w pracach nad ostatecznym opracowaniem projektu.

Poprzez głosy „społeczników olsztyńskich” na panelu konsultacji społecznych przyjęto zmiany do wcześniejszej koncepcji – włączono w architekturę parku układ słoneczny, przewidziany pierwotnie w innym miejscu (por. zdjęcie 5).



Zdjęcie 5. Układ słoneczny w Parku Centralnym

Źródło: www.olsztyn.gazeta.pl/http://olsztyn.gazeta.pl/olsztyn/51,35189,13165745.html?i=1, [dostęp: 15.05.2013].

Park Centralny, jako niemalże 13 ha obszar w centrum miasta, obecnie nieestetyczny, nieatrakcyjny i niebezpieczny nieużytek, ma zostać zagospodarowany, zgodnie z planami do końca 2013 r.



Zdjęcie 6. Park Centralny – widok z okresu konsultacji

Źródło: www.olsztyn.eu, [dostęp: 15.05.2013].

Cel Strategiczny Konsultacji

Konsultacje pt. Zaplanuj Park Centralny, cel: „Utworzenie publicznej koncepcji zagospodarowania Parku Centralnego”.

Inicjator Działań

Urząd Miasta Olsztyna.

Horyzont Czasowy

25 czerwca 2011–30 września 2011, wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Olsztyn Nr 153 z dnia 10 czerwca 2011 r.

Źródła Finansowania

Środki budżetowe: Urząd Miasta Olsztyna.

Narzędzia działań

25 czerwca 2011 r. przeprowadzono spotkanie otwarte z mieszkańcami, uświetnione m.in.:

- festynem z atrakcjami dla dzieci i młodzieży,
- ćwiczeniami w plenerze na wioślach i rowerach stacjonarnych,
- ankietą dotyczącą wizji Parku Centralnego.

Podsumowanie działań

W spotkaniu konsultacyjnym 168 osób wypełniło ankiety. Dodatkowo otrzymano autorski projekt koncepcji, przygotowany przez jednego z mieszkańców Olsztyna.

Przedstawiono nagrodzone prace na opracowanie koncepcji architektonicznej mostków w Parku Centralnym.

Innowacyjność

Innowacyjność konsultacji społecznych Parku Centralnego polegała przede wszystkim na wprowadzeniu otwartej formuły dialogu społecznego. Przez cały okres konsultacji odbywały się rozmowy pomiędzy wszystkimi partnerami. Same konsultacje zostały rozpoczęte spotkaniem otwartym z mieszkańcami, a czas spotkania uświetniony dobrą zabawą dla osób uczestniczących w spotkaniu. Dodatkowo przeprowadzono ankietyzację mieszkańców, która pozwoliła na realizację kolejnych kroków procesu konsultacji.

6.4.3. Konsultacje przy rewitalizacji ulicy Kawęczyńskiej w Warszawie

(Anna Stankowska)

Dotyczy

Modernizacja ulicy Kawęczyńskiej na odcinku Żąbkowska–Otwocka przewidziana na lata 2011–2012 dotyczyła całej szerokości ulicy z wyłączeniem torowiska.

Cel konsultacji:

- Umożliwienie jak największej liczbie mieszkańców i użytkowników oraz instytucjom i firmom zlokalizowanych przy ulicy Kawęczyńskiej zabrania głosu w dyskusji dotyczącej przyszłego jej wyglądu,
- zapoznanie się z potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców dzielnicy,
- zaangażowanie mieszkańców do czynnego uczestnictwa w sprawach istotnych dla dzielnicy.

Inicjator działań

Urząd Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy.

Horyzont czasowy:

11 października–14 listopada 2010 r.

Źródło finansowania

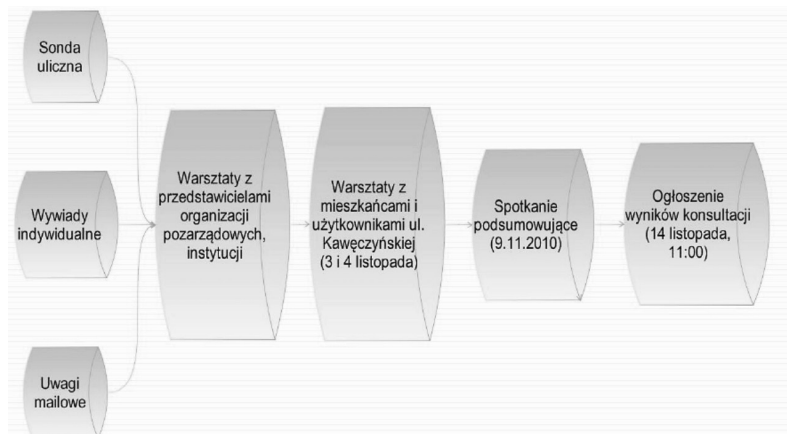
Budżet Dzielnicy Praga Północ oraz dofinansowanie w ramach projektu „Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie” realizowanego dzięki wsparciu z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (Norway Grants), Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy.

Narzędzia działań

- Ankiety wypełniane przez mieszkańców ulicy w ramach przeprowadzanej sondy ulicznej (130 wypełnionych ankiet),
- wywiady indywidualne (20 wywiadów),
- warsztaty z mieszkańcami (2 spotkania – 29 osób) oraz przedstawicielami instytucji i stowarzyszeń (1 spotkanie – 9 przedstawicieli organizacji oraz firm),
- ulotki, plakaty – umieszczane m. in. na klatkach schodowych administrowanych przez ZGN budynków, w punktach usługowych przy ul. Kawęczyńskiej oraz w Urzędzie Dzielnicy Praga Północ,
- publikacje internetowe – uruchomiono podstronę na witrynie internetowej Urzędu Dzielnicy Praga-Północ dedykowaną projektowi modernizacji ulicy Kawęczyńskiej (www.praga-pn.waw.pl/page/konsultacje), informacja na stronie internetowej Centrum Komunikacji Społecznej (www.um.warszawa.pl/konsultacjespoleczne),
- publikacje prasowe („Nowa Gazeta Praska”, „Gazeta Stołeczna”, „Życie Warszawy”),
- ogłoszenia duszpasterskie po mszach w Bazylice NSJ,
- spotkania podsumowujące,
- informacje o przebiegu konsultacji na stronie internetowej Praga Północ Dzielnicy m.st. Warszawy (<http://www.praga-pn.waw.pl/page/index.php?str=860>, [dostęp: 10.05.2013]).

Etapy konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne zostały podzielone na trzy główne etapy (por. schemat 3).



Schemat 3. Konsultacje społeczne dotyczące modernizacji ul. Kawęczyńskiej

Źródło: http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/RAPORT_konsultacje_kaweczynska_final.pdf, [dostęp: 10.05.2013].

ETAP I rozpoznanie zagadnienia (18–29 października)

W ramach pierwszego etapu przeprowadzono sondę uliczną, której celem było zebranie opinii mieszkańców oraz użytkowników ul. Kawęczyńskiej na temat aktualnego oraz przyszłego jej wyglądu i funkcjonalności, jak również zaproszenie mieszkańców do uczestnictwa w warsztatach. W wyniku przeprowadzonych działań uzyskano 130 wypełnionych ankiet.

W kolejnym kroku (18–29 października) przeprowadzono pogłębione wywiady indywidualne z działaczami społecznymi, przedstawicielami instytucji i zakładów zlokalizowanych przy ul. Kawęczyńskiej oraz ekspertami (20 wywiadów). Celem wywiadów było omówienie problemów zgłoszonych przez mieszkańców w ramach przeprowadzonej sondy ulicznej.

ETAP II warsztaty z mieszkańcami (25 października, 3 i 4 listopada 2010.r.)

W ramach etapu II konsultacji społecznych zostały zorganizowane trzy spotkania warsztatowe (por. rysunek 18).

KONSULTACJE SPOŁECZNE

Mieszkaś lub bywaś na Kawęczyńskiej? Chodziś lub jeździś tą ulicą?

Urząd Dzielnicy Praga-Północ w latach 2011–2012 planuje modernizację ul. Kawęczyńskiej na odcinku Żąbkowska – Otwocka. Planowana jest m.in. wymiana nawierzchni chodników, wymiana oświetlenia i wprowadzenie nowych rozwiązań regulujących kwestię parkowania. Projekt przebudowy ulicy powstanie w wyniku konsultacji z mieszkańcami.

Weź udział w konsultacjach, powiedz nam, jak powinna zmienić się Kawęczyńska!

- ➊ **Warsztaty z mieszkańcami: 3 i 4 listopada, godz. 17.30**, warsztaty poświęcone propozycjom zmian na ul. Kawęczyńskiej, XX LO im. B. Chrobrego, ul. Objazdowa 3
- ➋ **Spotkanie podsumowujące konsultacje: 9 listopada, godz. 17.30**, spotkanie dla wszystkich zainteresowanych osób z udziałem przedstawicieli władz dzielnicy i urzędów, Wyższa Szkoła Menedżerska, ul. Kawęczyńska 36
- ➌ **Sąsiedzkie ogłoszenie wyników konsultacji społecznych: 14 listopada, godz. 11.00**, Park przy Bazylice na Kawęczyńskiej (w razie deszczu: DOSIR na Kawęczyńskiej 44)

Nie możesz być na spotkaniu, ale chcesz zabrać głos? Napisz na adres: konsultacje@praga-pn.waw.pl

Więcej informacji można uzyskać:

- ➊ pod numerem telefonu 22 59 00 024 lub 782 881 832
- ➋ pisząc na adres konsultacje@praga-pn.waw.pl
- ➌ na stronie www.praga-pn.waw.pl/page/konsultacje oraz www.um.warszawa.pl/konsultacjespoleczne

Konsultacje organizowane są przez Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy oraz Urząd Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy, w ramach projektu „Wzmocnienie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie”, realizowanego dzięki wsparciu udzielonemu przez Norwegię poprzez dofinansowanie z Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

norway grants

Rysunek 18. Plakat informujący o terminach konsultacji

Źródło: <http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/kaweczynska-plakat-19-10.pdf>, [dostęp: 10.05.2013].

W pierwszym spotkaniu odbywającym się 25 października uczestniczyli tylko przedstawiciele organizacji pozarządowych i instytucji zlokalizowanych przy ul. Kawęczyńskiej. Celem warsztatów było zebranie postulatów oraz opinii mieszkańców, użytkowników oraz ekspertów na temat przyszłego wyglądu ulicy. W warsztatach wzięło udział 9 przedstawicieli następujących organizacji:

- Stowarzyszenie Integracji Społecznej Komunikacji,
- Praskie Stowarzyszenie Mieszkańców „Michałów”,
- Bazylika NSJ,
- Wyższa Szkoła Menedżerska.

Kolejne dwa spotkania warsztatowe (3 i 4 listopada) zostały zorganizowane z udziałem mieszkańców i użytkowników ul. Kawęczyńskiej. W ramach spotkań, prowadzonych przez dwóch moderatorów z IS UW, rozmawiano o potrzebach związanych z użytkowaniem ulicy. Do tego celu posłużono się planami oraz zdjęciami przedstawiającymi różne rozwiązania drogowe zarówno dotyczące organizacji ruchu, jak i estetyki ulicy. W efekcie udało się wypracować postulaty dotyczące planowanej modernizacji ulicy. Ponadto poprzez e-maile umożliwiono zabranie głosu w dyskusji nad przyszłością ulicy mieszkańcom, którzy nie uczestniczyli w warsztatach.

W wyniku przeprowadzonych spotkań zebrano 57 postulatów i pogrupowano w 6 obszarów tematycznych, tj. organizacja ruchu, uregulowanie kwestii parkowania, dostosowanie ulicy do potrzeb niechronionych uczestników ruchu, w tym grup o specjalnych potrzebach, rodzaje nawierzchni, estetyka, inne.

ETAP III spotkania podsumowujące (9 listopada)

9 listopada odbyło się spotkanie finałowe, w którym uczestniczyli zarówno przedstawiciele urzędów, władz Dzielnicy, lokalnych organizacji pozarządowych, jak i mieszkańców i użytkowników ulicy (43 osoby). Celem spotkania było wyłonienie preferowanych rozwiązań spośród 57 zgłoszonych postulatów. Każdy z uczestników, na specjalnie przygotowanych kartach do głosowania, wyraził swoją aprobatę lub sprzeciw wobec poszczególnych postulatów. Po zliczeniu głosów przedstawiono postulaty, które uzyskały największe poparcie uczestników spotkania. Publiczne ogłoszenie wyników oraz przebiegu konsultacji odbyło się natomiast 14 listopada pod Bazyliką.

Taka forma prezentacji miała na celu zainteresowanie inwestycją jak największej liczby mieszkańców oraz poinformowanie o kolejnych etapach modernizacji ul. Kawęczyńskiej, w czasie których prowadzone będą dalsze konsultacje społeczne, tj. na etapach:

- tworzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) – materiały dostępne do wglądu w siedzibie Urzędu Dzielnicy Praga Północ oraz na stronie internetowej urzędu,

- w fazie roboczej przygotowania projektu – otwarte spotkanie z osobą przygotowującą projekt modernizacji ulicy,
- zgłaszania uwag do gotowego projektu modernizacji ulicy – projekt udostępniony do wglądu na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu Dzielnicy.

Podsumowanie działań

Konsultacje społeczne rozpoczęły się na etapie projektowania inwestycji, której realizacja planowana była w nieodległym czasie. Pozwoliło to na zaangażowanie ludności, instytucji oraz użytkowników ulicy już na etapie opracowywania koncepcji projektu. Działania zaplanowane i przeprowadzone zostały przez niezależny zespół ekspertów z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego na zlecenie Urzędu Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy. Dzięki temu udało się sprawnie przeprowadzić cały proces, wyłonić spójną wizję zmodernizowanej ul. Kawęczyńskiej oraz uzyskać aprobatę społeczną na jej realizację.

Po zakończeniu tego etapu konsultacji społecznych opracowany został również raport podsumowujący prowadzone działania.

Warto podkreślić, iż był to pierwszy projekt, w ramach którego przeprowadzone zostały rozbudowane konsultacje społeczne umożliwiające aktywne zaangażowanie mieszkańców oraz użytkowników ul. Kawęczyńskiej w sprawy istotne dla dzielnicy.

Innowacyjność

Przeprowadzone konsultacje społeczne w ramach projektu pn. „Modernizacja ulicy Kawęczyńskiej” zdaniem autorki niniejszego opracowania zawierały wiele elementów innowacyjności w podejściu do kształtowania pozytywnych relacji władze–społeczeństwo oraz aktywnego uczestnictwa mieszkańców dzielnicy w kształtowaniu otoczenia. Wśród nich wymienić można:

- rozpoczęcie konsultacji społecznych na etapie tworzenia koncepcji projektu,
- bieżące informowanie społeczeństwa (strony internetowej) o wynikach spotkań i ustaleniach dotyczących modernizacji ulicy oraz stworzenie możliwości (poprzez zgłaszanie uwag drogą e-mailową) wypowiedania się wszystkich mieszkańców, również tych którzy nie uczestniczyli w spotkaniach, dzięki temu umożliwiono społeczeństwu aktywne zaangażowanie się w projekt,
- przeprowadzenie rozbudowanych konsultacji społecznych,
- proces konsultacji został zaprojektowany i zrealizowany przez niezależnych specjalistów, tj. zespół specjalistów socjologów z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego na zlecenie Urzędu Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy.

6.4.4. Konsultacje w sprawie komunikacji rowerowej na Bielanych w Warszawie (Dominika Brodowicz)

Dotyczy

Konsultacje społeczne w sprawie rozwoju komunikacji rowerowej na Bielanych, wykorzystywanej zarówno do rekreacji, jak i do przemieszczania się do miejsc pracy oraz szkół przez Warszawiaków.

Cel konsultacji

Celem było zidentyfikowanie problemów związanych z korzystaniem ze ścieżek rowerowych na Bielanych, a także zebranie opinii do utworzenia wizji rozwoju ścieżek oraz udogodnień w komunikacji rowerowej w dzielnicy.

Inicjator działań

Inicjatorem rozpoczęcia konsultacji był Urząd Dzielnicy Bielany, który w ten sposób zareagował na liczne zgłoszenia pisemne do Urzędu zawierające propozycje zmian do istniejących rozwiązań komunikacyjnych, w tym wytyczanie nowych ścieżek, przejazdów przez ulice. Konsultacje prowadziło Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy oraz Urząd Dzielnicy Bielany.

Horyzont czasowy

Czas trwania konsultacji 4 września–9 października 2010 r.

Konsultacje nie miały ściśle określonego horyzontu, dotyczyły szeroko rozumianej przyszłości. Jednakże część rozwiązań wprowadzono bezpośrednio po zakończeniu konsultacji.

Źródło finansowania

Konsultacje odbyły się w ramach projektu „Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie” realizowanego dzięki wsparciu z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (Norway Grants).

Narzędzia działań, czyli techniki zastosowane w konsultacjach

1. Płatne i bezpłatne ogłoszenia w gazetach.
2. Plakaty i ulotki, np. podczas przejazdu tzw. Masy Krytycznej 27 sierpnia 2010 r. w Warszawie rozdano ponad 700 ulotek.
3. Internet – strona internetowa Urzędu Miasta w zakładce „konsultacje społeczne” oraz na stronie Dzielnicy Bielany w postaci banneru, informacje na forach internetowych związanych z tematyką komunikacji rowerowej (m.in. <http://>

www.facebook.com/pages/Projekt-Zębatka/259669111088, OSiR na Tamce (<http://osir-cafe.blogspot.com>), profil na Facebook'u (https://www.facebook.com/pages/Rowerem-po-Bielanach-konsultacje-spoeczne/153815931302913?hc_location=timeline), oraz adres mailowy rowerowy@um.warszawa.pl), na który zainteresowani mogli przesyłać swoje pomysły i uwagi.

4. Warsztaty „Warsztatów w ruchu” (4 przejazdy rowerowe urzędników i mieszkańców) oraz „Spotkania przy mapie” – 2 warsztaty zorganizowane w celu stworzenia mapy preferencji w stosunku do ścieżek i rozwiązań komunikacyjnych dla rowerzystów.
5. Oznakowana skrzynka do składania uwag w Wydziale Obsługi Mieszkańców Urzędu Dzielnicy Bielany.
6. Współpraca z grupami interesu, w tym z Młodzieżową Radą Bielany, Stowarzyszeniem Zębatka.
7. Wystawienie oznakowanej skrzynki do składania uwag w Wydziale Obsługi Mieszkańców Urzędu Dzielnicy Bielany przez zainteresowanych nie posiadających, bądź nie korzystających z Internetu.
8. Dyskusja i spotkanie podsumowujące dwumiesięczne konsultacje zorganizowane przez Urząd między interesariuszami a przedstawicielami Zarządu Dróg Miejskich oraz warszawskiego Biura Komunikacji i Drogownictwa w Centrum Komunikacji Społecznej.

Etapy konsultacji społecznych

Etap I – Kampania informacyjna

Informacje o planowanych konsultacjach i harmonogramie rozpowszechniane były poprzez ogłoszenia w bezpłatnych gazetkach dzielnicowych oraz poprzez ogłoszenie płatne w miesięczniku „Nasze Bielany” wydawanym przez Dzielnicę w nakładzie 20 tys. i w gazecie „Echo Łomianek i Bielany” w nakładzie 50 tys.

W celu poinformowania potencjalnych zainteresowanych rozwieszane były plakaty i dystrybuowane ulotki w przedszkolach, szkołach i uczelniach wyższych zlokalizowanych na terenie Bielany (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Akademia Wychowania Fizycznego), obiektach sportowych, sklepach rowerowych i Wydziale Obsługi Mieszkańców Urzędu Bielany, w punktach gastronomicznych na Bielanych i sąsiednich dzielnicach, w których spotykają się rowerzyści. Ulotki były rozdawane także na starcie przejazdu Masy Krytycznej w sierpniu 2010 r. w Warszawie (dodatkowo komunikaty o konsultacjach ogłaszane były przez organizatorów Masy przez megafon).

Do informowania, a w późniejszym etapie do prowadzenia dialogu wykorzystano Internet. Informacje o terminach, formie i materiałach zebranych podczas trwania procesu konsultacji były udostępniane na bieżąco m.in. na stronie Urzędu Miasta w zakładce „konsultacje społeczne” oraz na stronie Dzielnicy Bielany w postaci banneru, a także na profilu portalu Facebook „Rowerem po Bielanach – Konsultacje Społeczne” (istniejący profil, ale obecnie nieaktywny, ostatni wpis z 1 marca 2011 r.). Na profilu zamieszczano na bieżąco informacje i dokumentację zdjęciową oraz raporty nt. konsultacji. Ponadto na forach internetowych związanych z tematyką komunikacji rowerowej zamieszczono posty z informacją i linkami do stron internetowych Urzędu, w tym na forum Zielonego Mazowsza, Masy Krytycznej, „Gazety Wyborczej”, Projekt Zębatka, OSiR na Tamce.

Etap II Prowadzenie konsultacji – wielopłaszczyznowe rozpoznanie potrzeb i opinii rowerzystów

W ramach konsultacji zorganizowane zostały 4 sobotnie przejazdy rowerowe urzędników i mieszkańców: „Warsztaty w ruchu” (1–2 osoby prowadzące, koordynatorka komunikacji rowerowej na Bielanach, kilku- lub kilkunastu rowerzystów w terminach 11 września, 18 września, 2 października, 9 października), z których każdy został zorganizowany na innej trasie obejmującej najciekawsze rejony dzielnicy. Podczas spotkań omawiano na bieżąco problemy i sugestie uczestników. Informacje nagrywane były na dyktafon, a odwiedzane miejsca fotografowane.

Ponadto w dniach 4 września oraz 25 września odbyły się „Spotkania przy mapie” – warsztaty z rowerzystami zorganizowane podczas otwarcia Parku Linowego, oraz pikniku „Żegnaj lato na Bielanach”. Konsultacje dotyczące ścieżek i terenowych szlaków rowerowych odbywały się przy mapach wystawionych w oznakowanych namiotach. W tym przypadku informacje zbierano z wykorzystaniem karteczek samoprzylepnych, zdjęć i dyktafonu.

TRASY ROWEROWE „Warsztatów w Ruchu”

1. START: kościół św. Jozafata TRASA: ul. gen. Maczka – ul. Powstańców Śląskich – ul. Conrada – ul. Sokratesa – ul. Kasprowicza – stacje metra Młociny, Wawrzyszew, Stare Bielany, Słodowiec.
2. START: Park Kępa Potocka przy trasie AK TRASA: przejazd przez Kępę Potocką – wzdłuż Lasu Bielańskiego (park linowy) – dojazd do ul. Dziwożony przez Park Młociński.
3. START: ul. Broniewskiego przy trasie AK TRASA: ul. Broniewskiego – ul. Perzyńskiego – ul. Podczaszyńskiego – ul. Podleśna do parku Kępa Potocka.
4. START: stacja metra Słodowiec TRASA: ul. Marymoncka – przejazd przez osiedle Wrzeciono do ul. Nocznickiego – ul. Encyklopedyczna, ul. Improwizacji, ul. Michaliny, ul. Dankowicka, do ul. Wójcickiego (terenowy szlak rowerowy).

Źródło: <http://forum.zm.org.pl/viewtopic.php?t=1952>

Na tym etapie wykorzystywano techniki i media, którymi posłużono się również podczas etapu informowania, w tym m.in. pocztą e-mailową oraz poprzez portal społecznościowy Facebook. Przez cały okres prowadzenia konsultacji zbierano także zdjęcia w ramach akcji: „WIDZISZ PROBLEM? ZRÓB ZDJĘCIE!”. Zachęcano w niej do dokumentowania np. telefonem komórkowym, problemów i nieprawidłowości związanych z komunikacją rowerową. Zgłaszane e-mailowo, bądź tradycyjną pocztą, kwestie zamieszczono na interaktywnej mapie na stronie.

Etap III Podsumowanie procesu

Spotkanie podsumowujące dwumiesięczne konsultacje zorganizowano 19 października 2010 r. w Urzędzie Dzielnicy Bielany z rowerzystami i przedstawicielami Zarządu Dróg Miejskich, Biura Drogownictwa i Komunikacji oraz koordynatora komunikacji rowerowej na Bielanych. Na spotkaniu przedstawiciele administracji państwowej odpowiadali na pytania zainteresowanych i udzielali informacji na temat możliwych w ramach zaproponowanych przez uczestników konsultacji rozwiązań dotyczących komunikacji rowerowej na terenie dzielnicy.

Na podstawie informacji pozyskanych podczas konsultacji powstał raport końcowy w formie tabeli zawierającej najczęściej zgłaszane pomysły na wprowadzenie udogodnień i opinie urzędników dotyczące możliwości ich implementacji, w tym przedstawiciele Dzielnicy Bielany i m.st. Warszawy oraz Zarządu Dróg Miejskich. Raport został udostępniony na stronie internetowej Urzędu Miasta i Bielany (zakładka konsultacje społeczne), na portalu Facebook, oraz rozesłany do wszystkich uczestników konsultacji, którzy udostępnili swoje adresy e-mailowe. Ponadto notatka podsumowująca konsultacje ukazała się w gazecie „Nasze Bielany”.

Zebrane materiały podzielono na trzy grupy: bezpieczeństwo rowerzystów, reorganizacja ruchu, kapitałochłonne koncepcje poprawy ruchu. Ustalono, że na terenie Bielany główne postulaty rowerzystów dotyczyły wytyczenia pasów dla rowerów na ulicach, dopuszczenia ruchu rowerów pod prąd na jezdniach jednokierunkowych, stworzenia możliwości bezpiecznego włączenia się do ruchu drogowego rowerzystów w wybranych lokalizacjach poprzez montaż progów spowalniających samochody, wybudowanie zadaszonych stojaków na rowery przy stajach metra (Parkuj i Jedź dla osób wykorzystujących rower jako środek transportu).

Podsumowanie działań podjętych w procesie konsultacji na Bielanych

Na podstawie informacji zebranych podczas konsultacji urzędnicy podjęli decyzję o oznakowaniu tamy na Wiśle znajdującej się blisko drogi rowerowej, odsunięto także niektóre płyty znajdujące się w skrajni ścieżek. Zlecono studium wykonalności dotyczące np. ruchu rowerowego w dwóch kierunkach po wskazanych przez

uczestników konsultacji ulicach jednokierunkowych. Wystosowano również prośby o zezwolenie na poruszanie się na rowerze po Cmentarzu Północnym, oznakowanie stojaków rowerowych na stacji Młociny.

Innowacyjność (na czym polegała innowacyjność w konsultacjach)

Proces konsultacji społecznych „Rowerem po Bielanych” był innowacyjnym zarówno na poziomie informowania, jak i prowadzenia konsultacji głównie z uwagi na wykorzystanie wielu technik jednocześnie, wśród nich:

- nowoczesnych narzędzi komunikacji przez Internet, w tym Facebook’a, poczty elektronicznej i licznych forów dyskusyjnych organizacji i stowarzyszeń skupiających rowerzystów;
- informowanie o konsultacjach potencjalnych interesariuszy, w tym w szkołach, na uczelniach, ośrodkach sportowych poprzez ulotki, plakaty, gazety i wyżej wspomnianą komunikację internetową;
- współpracę Urzędu Dzielnicy z wieloma podmiotami administracji państwowej, m.in. Urzędem Miasta Warszawa, Zarządem Dróg Miejskich, Biurem Komunikacji i Drogownictwa;
- współpracę z organizacjami społecznymi, takimi jak Masa Krytyczna, Zębatka, czy Bielańska Grupa Rowerowa;
- wykorzystanie nadarzających się okazji, czyli organizowanie akcji informacyjnych i konsultacji podczas otwarcia Parku Linowego oraz pikniku „Żegnaj lato na Bielanych”;
- organizowanie interaktywnych konsultacji w formie „Warsztatów w ruchu” i „Spotkań przy mapie”; oraz
- wykorzystanie technologii do zbierania i archiwizowania informacji, w tym fotografii i dyktafonu.



Zdjęcie 7. Spotkania przy mapie

Źródło: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=158795557471617&set=a.158794537471719.34080.153815931302913&type=1&theater> [dostęp: 15.05.2013].

Należy podkreślić, że w fazie przygotowania, prowadzenia i podsumowania procesu konsultacji wykorzystano wiele uzupełniających się narzędzi komunikacji, a informacje dotyczące omawianych kwestii były przekazywane na bieżąco potencjalnym interesariuszom. Przykładem tego jest mapa Bielan dyskutowana podczas „Spotkań przy mapie” i prezentowana na stronach urzędów oraz profilu na Facebook’u, co umożliwiło aktualizację i wymianę opinii w trakcie jej tworzenia.

6.5. Ocena innowacyjności występującej w procesie konsultacji społecznych, w ramach realizowanych przez miasta projektów inwestycyjnych

(Anna Stankowska)

Konsultacje społeczne są nierozłącznym elementem działań władz miast w procesie realizacji wybranych przedsięwzięć inwestycyjnych. Pełnią one szereg funkcji, z których dwie należy uznać za najważniejsze:

- z punktu widzenia społeczności lokalnej – informacyjną,
- z punktu widzenia procesu zarządzania miastem – doradczą (wspomagającą).

Z analizy literaturowej oraz wybranych studiów przypadku wynika, iż konsultacje społeczne nie tylko pozwalają na usprawnienie procesu inwestycyjnego, lecz także na aktywne zaangażowanie ludności w kształtowanie ich najbliższego otoczenia. Coraz więcej miast pozyskuje środki z innych źródeł niż państwowe, co tym bardziej skłania do stosowania nowoczesnych form, technik oraz narzędzi usprawniających proces komunikacji oraz aktywnego kształtowania ostatecznej formy planowanych do realizacji inwestycji.

Wśród innowacyjnych form obserwuje się m.in.: wykorzystanie nowoczesnych źródeł komunikacji elektronicznej, takich jak np. Facebook, organizowanie interaktywnych konsultacji w formie warsztatów i spotkań, wykorzystanie imprez zbiorowych umożliwiających dotarcie do jak największej liczby ludności, czy też konkursów dla dzieci dedykowanych konkretnym inwestycjom.

Niemniej jednak wśród pracowników urzędów miast, jak i społeczności lokalnych nadal obserwuje się raczej niski poziom wiedzy co do potrzeby i możliwości wykorzystywania konsultacji społecznych jako metody przepływu informacji i kształtowania poglądów obu stron tego procesu, a także ostatecznego kształtu prowadzonych inwestycji.

SLOW CITY JAKO INNOWACYJNA KONCEPCJA ROZWOJU MIAST

Anna Szelałowska

7.1. Wprowadzenie do problemu

Slow city jest współczesną filozofią określonego sposobu bycia, prowadzenia codziennego życia w mieście w sposób odmienny od dotychczasowego: bez pośpiechu, w zwolnionym tempie, zdecydowanie, ale z drugiej strony mniej intensywnie. Koncepcja ta propaguje proekologiczny i prozdrowotny styl życia dostrzegający indywidualne ludzkie potrzeby, mający na względzie obecne i przyszłe pokolenia, szanujący i promujący w zglobalizowanym świecie to, co lokalne i unikatowe.

Życie w mieście *slow*, rozumianym jako miasto dobrego życia (w dosłownym tłumaczeniu „powolne miasto”), wiąże się z udostępnianiem społeczeństwu ogromnego bagażu doświadczeń, wartości, wiedzy, nauki i sztuki obecnych w małych centrach, na byłych terenach dotkniętych marginalizacją, w prowincjach i na peryferiach, które teraz stają się centrum niedużych miast. *Slow city* to miasto maksymalnie wykorzystujące swoje atuty w sposób optymalny, w trosce o przyszłość jego mieszkańców. To miasto, które potrafi wykorzystywać współczesne możliwości technologiczne i kulturalne, nie zapominając nigdy o spuściźnie lokalnych i krajowych doświadczeń historycznych i kulturalnych. Idea *slow city* polega na zwróceniu nowoczesnego pojęcia „dobrego życia” i pełnowartościowego zamieszkiwania w mieście ku priorytetowi powszechnego zaangażowania się władz miasta na rzecz swych mieszkańców.

Przynależność do miast *slow* oznacza wzrost świadomej, życzliwej i wiarygodnej gościnności w stosunku do turystów połączonej z dumą z własnej przynależności i lokalnej specyfiki danego miasta. Przynależność do miast *slow* wiąże się z uznaniem całości lokalnych zasobów materialnych i niematerialnych, środowiska przyrodniczego, krajobrazu naturalnego i miejskiego, dóbr historycznych, artystycznych i kulturalnych, także dotyczących działalności gastronomicznej, w celu umocnienia lub odbudowy tożsamości danego miasta. Życie w jednym z miast *slow*, jak również zarządzanie nim, oznacza uczynienie powolności główną wartością, przypisanie sensu i konkretności rewolucji czasowej dokonywanej przez tych, którzy z powodów

historycznych, kulturalnych czy środowiskowych opierali i opierają się przyspieszeniom, jakie przyniósł XXI w., to również harmonizowanie czasów historycznych z czasami współczesnymi, potrzeb natury z zagadnieniami kultury i ekonomii – to po prostu danie sobie czasu na stworzenie jakości we wszystkich dziedzinach życia miejskiego, spowolnienie rytmów życia i zredukowanie napięć, sprzyjające uzmysłowieniu sobie teraz i na zawsze wartości smaków, kolorów, zapachów miasta i świata¹.

7.2. Geneza *slow cities*: od filozofii *slow food* do filozofii *slow city*

Koncepcja miast, które pracują nad poprawą jakości życia ich społeczności, wywodzi się z filozofii *slow food* – ruchu zapoczątkowanego we Włoszech przez C. Petriniego, który w 1986 r. na wieść o tym, że w centrum Rzymu, przy słynnych Schodach Hiszpańskich, rozpocznie działalność Mc'Donalds, postanowił walczyć w obronie prawa do czerpania radości z życia (wł. *dolce vita*)². W 1989 r. powstała międzynarodowa organizacja *slow food*³, której zadaniem jest wspieranie tradycyjnej, regionalnej kuchni całego świata oraz zdrowych i wolnych od szkodliwych pestycydów upraw, a także hodowli zwierząt lokalnych producentów, dzięki czemu człowiek jest w stanie pełniej celebrować radość z jedzenia smacznych i zdrowych potraw. Nadrzędną wartością filozofii *slow food* jest celebrowanie jedzenia, traktowanego jako przyjemność, a nie obowiązek zaspokajania podstawowej potrzeby ludzkiej.

Życie w stylu *slow* bazuje na starożytnym nurcie hedonizmu, zgodnie z którym człowiek powinien dążyć do osiągnięcia przyjemności, a tym samym powinien unikać stanów generujących dla jednostki przykrość. Idea filozofii *slow food* bazuje na przyjemności, jaką daje chwila wytchnienia, spokoju, czas spędzony wśród przyjaciół oraz przyjemności ze smakowania – zarówno dobrego jedzenia, jak i po prostu głębi i różnorodności życia.

W 1998 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli organizacji *Slow Food* z burmistrzami miast Bra (Cuneo), Greve in Chianti (Florencja), Orvieto (Terni) i Positano (Salerno), którego celem było przedstawienie im propozycji utworzenia międzynarodowej sieci miast zrzeszonych w *Slow cities*. W 1999 r. utworzyli oni ruch *Cittaslow*, którego celem było rozszerzenie idei *slow food* na społeczności lokalne,

¹ <http://cittaslowpolska.pl/o-nas> [dostęp: 16.05.2013].

² H. Mayer, P. Knox, *Pace of Life and Quality of Life. The Slow City Charter*, w: *Community Quality-of-life-indicators. Best Cases III*, eds. M.J. Sirgy, R. Phillips, D.R. Rahtz, Springer, New York 2009, s. 24.

³ Grupa założycielska złożona z delegatów z 15 krajów podpisała wówczas manifest Międzynarodowego Ruchu dla Ochrony Prawa do Przyjemności.

przybliżenie ich do koncepcji dobrego życia oraz przeniesienie tej koncepcji do praktyki życia codziennego. Ruch *Slow Cities* rozrósł się do udziału kilkudziesięciu miast we Włoszech i kolejnych kilkuset poza ich granicami. Udział w tej organizacji oznacza konieczność poszanowania wymagań kwalifikacyjnych, jeżeli chodzi o wspieranie tradycyjnych lokalnych potraw, gościnności i roli miast w tkance miejskiej. Te społeczności zdecydowały się robić wszystko, co mogą, żeby pozwolić mieszkańcom i gościom cieszyć się ich miastami poprzez poprawę jakości życia. Wiele z tych miast (choć nie wszystkie) czyni to w sposób innowacyjny, łącząc tradycję z nowoczesnością. Najczęściej innowacyjność przejawia się w architekturze nowo budowanych lub rewitalizowanych obiektów łączących w sobie wykorzystanie lokalnych (naturalnych) materiałów budowlanych z energooszczędnymi rozwiązaniami, wzbogaconych nowoczesnym *designem*. Współczesne *slow cities* to miasta wykorzystujące zrównoważone budownictwo w oparciu o tzw. biomimikrę (ang. *biomimicry*), czyli filozofii rozwiązywania problemów w budownictwie dzięki obserwacji natury i dostosowywaniu obiektów budowlanych do lokalnych uwarunkowań geograficznych, klimatycznych i biologicznych.

7.3. Przynależność do Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast Dobrego Życia (*Cittaslow*)

Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast *Cittaslow* (wł. *Rete Internazionale delle città del buon vivere*) jest organizacją *non profit*, której celem jest promowanie i rozpowszechnianie kultury dobrego życia poprzez badania, eksperymentowanie, stosowanie rozwiązań dotyczących organizacji miasta. Organizacja *Cittaslow* skupia miasta liczące do 50 tys. mieszkańców⁴, które zobowiązały się pracować nad poprawą jakości życia ich mieszkańców, promując kulturę dobrego, spokojnego życia – z dala od zglobalizowanych, pędzących miast.

Członkostwo w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Miast Dobrego Życia wiąże się z przestrzeganiem zasad ruchu *Slow Food* oraz ciągłą pracą nad poprawą warunków życia i ochroną lokalnego środowiska. Oznacza to, że w celu przynależności do organizacji *Cittaslow* miasta muszą ustawicznie angażować się w rozwijanie projektów i nieustanne ulepszanie określonych parametrów z zakresu⁵:

⁴ Zgodnie z art. 8 Statutu *Cittaslow*, w indywidualnych przypadkach Stowarzyszenie *Cittaslow* może wyrazić zgodę na przystąpienie do tego ruchu także miast o większej liczbie mieszkańców.

⁵ Załącznik A do Statutu *Cittaslow*, s. 21.

- ochrony środowiska i wykorzystania technologii mających na celu jej poprawę (m.in. recykling, system kontroli jakości powietrza, wspieranie rozwoju alternatywnych źródeł energii, w tym mini hydroelektrowni, zielonego wodoru, produkcji ciepła z biomasy itp.),
- infrastruktury miejskiej (m.in. tworzenie publicznych obszarów zieleni, przywrócenie oryginalnych warunków historycznych zabudowy miejskiej, stworzenie infrastruktury miejskiej sprzyjającej wygodzie i funkcjonalności życia mieszkańców, dostosowanie przestrzeni architektonicznych do poruszania się osób niepełnosprawnych),
- produktów lokalnych (m.in. przeprowadzanie corocznych spisów typowych produktów regionalnych, wdrażanie programów edukacji smaku, wykorzystanie naturalnych technik produkcji i wytwarzania produktów nieingerujących w środowisko naturalne),
- turystyki i promocji (m.in. gościnności, istnienia dobrze oznaczonych tras turystycznych),
- promowania wśród mieszkańców świadomości życia w *Cittaslow* itp.

Przynależność do *Cittaslow* wiąże się z koniecznością spełnienia wielu wymogów i przestrzeganiem przez miasta wytycznych w ww. obszarach. Ochrona środowiska jest jednym z podstawowych obszarów, jakie determinuje członkostwo w Stowarzyszeniu Miast Dobrego Życia. Szczególny nacisk kładzie się na weryfikację jakości wody, gleby i powietrza zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Niezbędne jest również propagowanie bezpiecznych, zróżnicowanych form wywozu i utylizacji śmieci, odpadów i nieczystości miejskich, a tym samym posiadanie własnej oczyszczalni ścieków lub przynależności do istniejącego w regionie systemu odbioru nieczystości. Aplikujące miasta powinny posiadać także miejskie plany oszczędzania energii, w szczególności w odniesieniu do wykorzystania alternatywnych źródeł energii. Miasta mają zakaz wykorzystania w rolnictwie GMO. Należy ponadto wykazać się stosowaniem systemów kontroli poziomu pola elektromagnetycznego, poziomu hałasu i natężenia światła. Miasta *slow* powinny posiadać plany promocji i rozpowszechniać nowe plany oraz techniki kompostowania, a także promować domowe kompostowanie. Kluczowe znaczenie ma także zachęcanie mieszkańców do korzystania z publicznych pojemników na śmieci do recyklingu. Obligatoryjnym jest również wdrożenie systemów zarządzania środowiskowego (EMAS i ECOLABEL albo ISO 9001; ISO 14000, SA 8000⁶ i udział w projekcie Agenda 21).

⁶ *Social Accountability 8000* to międzynarodowa norma określająca odpowiedzialność społeczną organizacji (CSR), uwzględniająca aspekty społeczne i ekologiczne w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz wszystkie inne czynniki, które mogą dotyczyć pracownika danej firmy. Oznacza to, że biznes za sprawą normy staje się etyczny. Norma została stworzona z myślą o przedsiębiorstwach dowolnej

Równie istotnym elementem decydującym o przynależności do *Cittaslow* jest polityka infrastrukturalna. Miasto powinno wykazać się programami dążenia do przywrócenia oryginalnych warunków historycznych zabudowy miejskiej oraz obiektów charakteryzujących się unikalną wartością historyczną. Jednym z priorytetów jest stworzenie publicznych obszarów zieleni z ławkami i miejscami do zabawy. Miasto *slow* powinno charakteryzować się infrastrukturą miejską sprzyjającą wygodzie i funkcjonalności życia mieszkańców, w tym rozbudowaną siecią ścieżek rowerowych łączącą szkoły, zakłady pracy i inne miejsca użyteczności publicznej, jak również wydzielonych stref pieszych zapewniających bezpieczne przemieszczanie się mieszkańców na obszarze miasta.

Publiczne środki transportu miejskiego powinny być maksymalnie zintegrowane z ruchem pieszych, wykorzystując w tym celu parkingi typu „parkuj i jedź”, windy, ruchome schody, kładki dla pieszych itp. Miejska przestrzeń architektoniczna powinna być dostosowana do poruszania się osób niepełnosprawnych. W mieście *slow* powinny być również ogólnie dostępne publiczne toalety. Niezbędne jest istnienie powszechnie dostępnego, publicznego centrum usług medycznych, gwarantowanej opieki domowej dla osób starszych, niepełnosprawnych i nieuleczalnie chorych. Kolejnym zadaniem miasta *slow* jest redukcja graffiti i niepożądanego rozwieszania plakatów. Ważne jest również funkcjonowanie wydzielonych centrów handlowych oferujących i promujących produkty lokalnych wytwórców i producentów. Miasto *slow* powinno posiadać także programy podnoszące standardy życia mieszkańców, programy odnowy miast i ich obszarów oraz programy rewitalizacji. Przynależność do stowarzyszenia *Cittaslow* wymaga zastosowania planu eliminacji głośnych systemów alarmowych, z jednoczesnym stosowaniem adekwatnych programów ochrony własności przed kradzieżą. Władze miast należących do *Cittaslow* powinny również zapewnić funkcjonowanie infolinii dla mieszkańców chcących wyrazić uwagi dotyczące „dobrej jakości życia”.

Miasta będące członkami Sieci Miast *Cittaslow* uczestniczą w licznych wspólnych inicjatywach, tj.: szkolenia w edukacji żywieniowej w szkołach i przedszkolach w myśl filozofii *slow food*, projekty ochrony lokalnych produktów i rzemiosł, promocja dialogu i komunikacji pomiędzy lokalnymi producentami i konsumentami, rozszerzenie strefy ruchu dla pieszych i rowerzystów, kontrola jakości powietrza, tworzenie publicznych obszarów zieleni, otwieranie biur dla budownictwa zgodnego z wymogami ekologicznymi, uregulowanie technik konstrukcyjnych, standaryzacja elektromagnetycznych instalacji napowietrznych, rozwój produkcji organicznej,

branży z całego świata, stąd jej uniwersalny charakter i elementarne warunki wstępne, obejmujące prawa człowieka i prawa pracownicze.

zakładanie przyszkolnych ogrodów warzywnych we współpracy z ruchem *Slow Food*, promowanie i propagowanie lokalnych wydarzeń kulturalnych, publikowanie przewodników turystycznych po miastach *slow* (broszury i strony internetowe), istnienie dobrze oznaczonych tras turystycznych, wysoki stopień gościnności turystów, istnienie organu regulującego, który zagwarantuje, że lokalne firmy są uczciwe w swym znakowaniu i że nie ma nieuczciwego reklamowania itp. Podkreśla się, że bycie „*slow*” nie oznacza pozostawania w tyle. Przeciwnie, oznacza używanie nowych, często innowacyjnych, technologii w taki sposób, aby sprawić, że miasteczka i miasta staną się idealnym miejscem do życia dla obecnych i przyszłych mieszkańców. Przykładem innowacyjności jest np.:

- stworzenie kaplicy modlitewnej w centrach handlowych powstałej na bazie innowacyjnych i ekologicznych technologii wyciszających hałas idealnie komponujących się artystycznym designem w danym obiekcie handlowym,
- wykorzystanie aplikacji na smartfony informujących o wszystkich punktach handlowo-usługowych w mieście prowadzących działalność typu „*slow*”,
- wykorzystanie nowych, energooszczędnych systemów oświetleniowych oraz odnawialnych źródeł energii,
- zastosowanie innowacyjnych materiałów budowlanych i systemów zwiększających powierzchnię biologicznie czynną (np. na ścieżkach rowerowych, w alejkach, na parkingach, przy budowie dróg itp.).

Miasto aplikujące do organizacji *Cittaslow* wnosi na jej konto wpisowe w wysokości 600 EUR i jest zobowiązane do zorganizowania spotkania w celu pozyskania co najmniej trzech innych miast zainteresowanych udziałem w tej organizacji. Poza wpisowym, miasta należące do ruchu *Cittaslow* wnoszą każdego roku opłatę członkowską, której wysokość jest uzależniona od liczby mieszkańców:

- miasta z liczbą mieszkańców nie większą niż 1000 mieszkańców – 600 EUR,
- miasta z liczbą mieszkańców od 1000 do 5 000 mieszkańców – 750 EUR,
- miasta z liczbą mieszkańców od 5 000 do 15 000 mieszkańców – 1 500 EUR,
- miasta z liczbą mieszkańców od 15 000 do 30 000 mieszkańców – 2 500 EUR,
- miasta z liczbą mieszkańców powyżej 30 000 mieszkańców – 3 500 EUR.

Według stanu na koniec kwietnia 2013 r. do Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast Dobrego Życia przynależało 176 miast z 27 krajów⁷.

W Polsce do Stowarzyszenia Miast Dobrego Życia na koniec czerwca 2013 r. przynależało 10 miast:

⁷ Szczegółowa lista miast znajduje się na stronie: http://www.cittaslow.org/download/DocumentiUfficiali/CITTASLOW_LIST_4_2013.pdf [dostęp: 16.07.2013].

- Biskupiec (powiat olsztyński, liczba ludności: 10,5 tys., powierzchnia: 5 km²), należy do *Cittaslow* od 2006 r.,
- Bisztynek (powiat bartoszycki, liczba ludności: 2,5 tys., powierzchnia: 2,16 km²), należy do *Cittaslow* od 2006 r.,
- Gołdap (powiat gołdapski, liczba ludności: 13,4 tys., powierzchnia: 17,2 km²), należy do *Cittaslow* od 2013 r.,
- Lidzbark Warmiński (powiat lidzbarski, liczba ludności: 16,5 tys., powierzchnia: 14,34 km²), należy do *Cittaslow* od 2006 r.,
- Lubawa (powiat iławski, liczba ludności: 10,0 tys., powierzchnia: 16,8 km²), należy do *Cittaslow* od 2012 r.,
- Murowana Goślina (powiat poznański, liczba ludności 16 tys., powierzchnia: 6,43 km²), należy do *Cittaslow* od 2011 r.,
- Nowe Miasto Lubawskie (powiat nowomiejski, liczba ludności 12 tys., powierzchnia: 11,37 km²), należy do *Cittaslow* od 2010 r.,
- Olsztynek (powiat olsztyński, liczba ludności: 7,7 tys., powierzchnia 7,69 km²), należy do *Cittaslow* od 2012 r.,
- Reszel (powiat kętrzyński, liczba ludności: 5,3 tys., powierzchnia: 3,81 km²), należy do *Cittaslow* od 2006 r.,
- Ryn (powiat giżycki, liczba ludności: 2,9 tys., powierzchnia: 4,0 km²), należy do *Cittaslow* od 2012 r.

Kolejnym miastem aspirującym do Stowarzyszenia *Cittaslow* jest Barczew.

7.4. Przynależność polskich miast do Stowarzyszenia *Cittaslow* a kwestia ich innowacyjności

Idea ruchu *Slow City* jest nowym paradygmatem rozwoju obszarów miejskich. Jest to koncepcja przeciwdziałająca rozpowszechnionej w skali światowej Mc'Donaldyzacji społeczeństwa. To z jednej strony ruch nawiązujący do tradycji i historii małych i cichych miasteczek, w których wiodło się spokojne życie, a z drugiej strony to dążenie do sprostania wyzwaniom, jakie w zglobalizowanym świecie niesie za sobą postęp techniczny i niezwykle szybki rozwój technologii. Idea *slow city* w polskich warunkach jest przykładem odejścia od postępującej globalizacji i podążania w kierunku glocalizacji.

Porównując rozwój zagranicznych miast przynależących do Stowarzyszenia *Cittaslow* z rozwojem 10 polskich małych miast, dostrzec można zasadnicze różnice. Polskie *slow cities* trudno jeszcze zakwalifikować do innowacyjnych miast, ponieważ projekty, jakie są w nich realizowane w okresie ostatniej dekady nie noszą znamion

innowacyjności. Polskie miasta wykorzystują przynależność do stowarzyszenia *Cittaslow* głównie jako formę promocji atrakcyjności turystycznej i gospodarczej. Realizują główne założenia przyświecające filozofii *slow city*, jednak są one realizowane w miarę ograniczonych możliwości finansowych gmin. Działania 10 polskich miast przynależących do Stowarzyszenia *Cittaslow* skupiają się na stopniowej poprawie warunków życia mieszkańców i ochronie walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, jak również stwarzaniu podstaw i realizacji zasad zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. We wszystkich miastach są realizowane projekty z zakresu recyklingu, systemu kontroli jakości wody, gleby i powietrza, segregacji odpadów, tworzenia publicznych obszarów zieleni, rewitalizacji zabudowy miejskiej oraz promowania aktywnego trybu życia wśród mieszkańców. Wszystkie analizowane miasta przynależą do istniejącego w regionie systemu odbioru nieczystości lub też posiadają własną oczyszczalnię ścieków.

Chociaż miasta *slow* powinny sprzyjać rozwojowi turystyki, to analizowane polskie miasta wciąż charakteryzują się nie przystosowaną do potrzeb intensywnego ruchu turystycznego bazą turystyczną. Brakuje zarówno miejsc noclegowych, jak i punktów gastronomicznych i innych usług na zróżnicowanym poziomie cenowym. Brak całorocznych obiektów noclegowych i oferty pobytu turystów w okresie zimowym, powoduje, że sezon turystyczny ograniczony jest prawie wyłącznie do okresu letniego (wyjątek stanowi najprężniej rozwijający się spośród analizowanych miast Lidzbark Warmiński).

W analizowanych miastach zauważalny jest rozwój infrastruktury sprzyjającej wygodzie i funkcjonalności mieszkańców. Ze względu na liczbę mieszkańców nie ma jednak w nich parkingów typu „parkuj i jedź”, powstają natomiast nowe ścieżki rowerowe i ciągi piesze. Istnieją dobrze oznaczone trasy turystyczne promowane m.in. na stronach internetowych.

Powyższe działania realizowane przez polskie miasta przynależące do Stowarzyszenia *Cittaslow* są tylko częściowo realizowane ze względu na ograniczone środki finansowe polskich gmin. Niestety nie można realizowanych inwestycji nazwać innowacjami. Są to zwykle projekty inwestycyjne, których celem jest usprawnienie funkcjonowania miast i ułatwienie życia ich mieszkańcom. Polskie miasta tzw. dobrego życia koncentrują się na aspektach polityki lokalnej promującej region i zachęcającej turystów do ich częstego odwiedzania. Nadal jednak miasta te koncentrują się przede wszystkim na uświadamianiu mieszkańcom proekologicznego stylu życia, propagowaniu działań związanych z ochroną środowiska oraz promowaniu lokalnych produktów.

PODSUMOWANIE

Marek Bryx

8.1. Uwagi formalne dotyczące badań

Niniejsza książka jest efektem pracy badawczej wykonanej w ramach tzw. badań statutowych przez zespół Katedry Inwestycji i Nieruchomości oraz Katedry Logistyki SGH.

Badania rozpoczęte w roku 2012 zostały ukończone w 2013 r. po opracowaniu ankiet skierowanych do 18 miast w Polsce. Ostatecznie uzyskano 15 pełnych odpowiedzi oraz jedną ograniczoną do kwestii transportowych. Te wyniki były podstawą oceny największych miast i sytuacji w kraju w zakresie objętym badaniami. Dla lepszego zilustrowania osiągnięć badanych miast prowadzono równocześnie analizę porównawczą, z najbardziej rzutkimi, aktywnymi, mniejszymi miastami w Polsce. Efekty tych analiz zostały umieszczone w niektórych fragmentach niniejszej książki, głównie jako przykłady ilustrujące pozytywne doświadczenia w wybranych kwestiach.

Na początku warto zaznaczyć, że w Polsce nie występują aż tak dramatyczne sytuacje w rozwoju miast, jak to ma miejsce na świecie, nie mniej jednak ilość imigrantów rośnie, a obszary zdegradowane społecznie i ekonomicznie stanowią ponad 20% obszarów miejskich¹.

Perspektywa 2007–2013, w trakcie której miasta polskie mogły skorzystać z zasilania finansowego na rewitalizację obszarów zdegradowanych, pomogła przewyciężyć szereg barier w rozwoju tych miast i zmieniła ich oblicza (co prawda przede wszystkim od strony technicznej, a w mniejszym stopniu społecznej czy ekonomicznej), a także rozpoczęła i pogłębiła dyskusję nad potrzebą i kierunkami zmian w polskich miastach, a w rezultacie także nad założeniami polityki miejskiej.

¹ Wyniki badań w Projekcie Badawczym Zamawianym nr PBZ-MNiSW-4/3/2006 („Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”) pokazują, że ok. 21,2% terenów miast w Polsce (120254,7 ha) to obszary zdegradowane, a 11% (62337,3 ha) powierzchni polskich miast to stare dzielnice śródmiejskie w stanie kryzysu, zamieszkałe przez ok. 2 miliony osób. (*Przestrzenne aspekty rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, IRM, Kraków 2009).

Celem pracy badawczej, a więc w konsekwencji także tej książki, było sprawdzenie – czy wprowadzane w ostatnich latach zmiany w funkcjonowaniu miast dotyczyły także sposobu zarządzania ważnymi działaniami rozwojowymi i czy zmiany te można traktować jako innowacyjne.

8.2. Zagadnienia definicyjne

Punktem wyjścia do rozważań o znaczeniu innowacji we współczesnej gospodarce jest definicja zaproponowana przez J.A. Schumpetera (1883–1950), który podjął się analizy problematyki innowacji w kontekście techniczno-ekonomicznym². Według niego innowacja to istotna zmiana funkcji produkcji, polegająca na odmiennym niż uprzednio łączeniu ze sobą czynników produkcji występujących w sposób nieciągły.

Ponad pół wieku później, M. Porter zdefiniował innowację z marketingowego punktu widzenia, a mianowicie jako ulepszenia technologiczne czy metodyczne, czyli sposoby wykonywania danej rzeczy, przejawiające się w zmianach samego produktu albo procesu jego powstawania, nowych podejściach do marketingu, nowych formach dystrybucji³, itp. Natomiast 60 lat po Schumpeterze, P. Kotler uznał, że innowacja to dobro, usługa lub pomysł, postrzegane przez kogoś jako nowe. Pomysł mógł już istnieć od dawna, ale stanowił innowację dla osoby postrzegającej go jako nowy⁴.

Koniec XX i początek XXI w., wraz z rozwojem innowacyjności i badań nad innowacyjnością, przyniósł wiele definicji podkreślających szereg nowych aspektów innowacyjności, takich jak np. jej związek z kreatywnością, czy po prostu – cechę nowości, będącą immanentną cechą innowacji, którą można również traktować jako twórczą zmianę, a odnosić ją także do systemu społecznego czy struktury gospodarczej.

Nieco mniej ambitne, ale za to pragmatyczne, wydaje się sformułowanie ustawowe⁵, zgodnie z którym działalność innowacyjna polega na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów czy usług.

W zależności od kryteriów, które można przyjąć, klasyfikując innowacje, czy w zależności od tego, jakiego rodzaju funkcji (zarządzania, przedsiębiorstwa) dotyczy, lub jaki zakres obejmują, można przyjąć wiele różnych podziałów innowacji.

² J.A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Harvard University, Cambridge 1934.

³ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press, London 1990, s. 45.

⁴ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i Ska, Warszawa 1994, s. 15–28.

⁵ Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, art. 2. (Dz. U. 2008 r., Nr 116, poz. 730).

Z punktu widzenia niniejszej publikacji dotyczącej innowacji w zarządzaniu miastami, które potrzebują dla swojego rozwoju ciągłego doskonalenia struktur i poprawy funkcjonowania, również w związku z postępującą globalizacją gospodarki, przyjęto, że innowacją jest nowy proces, procedura, produkt, nawet jeśli ma on charakter wtórny, powstały dzięki naśladownictwu (imitacji, adaptacji), o ile posiada cechę nowości dla danego lokalnego społeczeństwa lub struktury zarządzającej danym miastem. Tym samym autorom najbliższej jest do definicji zaproponowanej przez Z. Pietrasińskiego, który uważa, że „innowacje są to zmiany celowo wprowadzone przez człowieka, które polegają na zastępowaniu dotychczasowych stanów rzeczy innymi, ocenianymi dodatnio w świetle określonych kryteriów i składającymi się w sumie na postęp”⁶. Tym samym, nie są one przypadkowe, lecz są efektem poszukiwań takich rozwiązań i pracy nad ich określeniem i wdrożeniem. Można do nich zaliczyć:

- innowacje instytucjonalne i organizacyjne, takie jak: *new public management*, *governance*, *networking*, regionalne systemy innowacyjne, „uczące się” miasta i regiony, marketing miejski i powołanie innowatorskiego *city manager* czy też wszystkie rozwiązania bazujące na współdziałaniu mieszkańców;
- innowacje produktowe, do których zalicza się: miejskie pasaże, nowe przestrzenie wielofunkcyjne, nową infrastrukturę, innowacje miejskich układów transportowych, strefy przemysłowe dla przedsiębiorców, inkubatory, parki technologiczne;
- innowacje techniczne i technologiczne (elektronizacja, informatyzacja, itp.), których zwiększony zakres pozwala mówić o przekształcaniu miast w *smart city*, czyli miasto inteligentne;
- innowacje w zarządzaniu finansami (np. partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu projektów sfery publicznej, fundusze zwrotne typu JESSICA)⁷.

Rozważając kwestię innowacji, należy jednak pamiętać, że najbardziej cennym, oryginalnym i niepowtarzalnym zasobem miast jest kapitał ludzki. Jego wykorzystanie dla dobra miasta wymaga przekształcenia go w kapitał społeczny i szereg innowacyjnych rozwiązań zmierza ku temu, aby to osiągnąć. Pobudzenie mieszkańców do współpracy z władzami miasta i między sobą wymaga innowacyjnego podejścia do zarządzania miastem, czyli niezmiernie zróżnicowanym zespołem ludzkim. Jednak rozwinięty, świadomy swych potrzeb i możliwości oddziaływania kapitał ludzki staje się ważnym i innowacyjnym czynnikiem rozwoju miasta.

⁶ Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s. 10.

⁷ Por.: P. Rumpel, *Innowacyjne podejście do sterowania rozwojem miast: Studium przypadku miasta Vsetin*, w: *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, red. J. Słodczyk, D. Rajchel, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006, s. 187.

8.3. Systemowe ujęcie innowacji w miastach

Systemowe ujęcie innowacji w miastach wychodzi z założenia, że miasta są konglomeratem wielu podsystemów i różne mogą być podejścia do ich systemowego ujęcia. Można patrzeć na miasto jako na system biologiczny (ekosystem) lub jako na system technologiczny, transportowy, mieszkaniowy, produkcyjny, czy inny. W każdym z nich można wyróżnić kolejne podsystemy, jak chociażby transport ludzi czy transport towarów, również w podziale na publiczny i prywatny. Każdy z nich osadzony jest w tej samej miejskiej przestrzeni i zakłócany przez te same lub zbliżone czynniki, chociaż w różnym stopniu. Każdy z nich oddziałuje też na pozostałe podsystemy, a jego wpływ może być różny.

Innowacje mogą pojawiać się w każdym z podsystemów, zmieniając sposób jego działania i wpływając na sposób funkcjonowania miasta. Ich oddziaływanie jest jednak szersze. Miasto oddziałuje na cały obszar, który je otacza, zwłaszcza jeśli jest to miasto wojewódzkie, jak to miało miejsce w przeprowadzonych badaniach, które oddziałuje na cały region. Wprowadzane innowacje są również widoczne nie tylko w samym mieście, lecz także w otaczającym go regionie. W związku z tym polityka innowacyjna miasta staje się lub powinna się stawać częścią polityki regionalnej. Inaczej mówiąc: innowacje miejskie należy rozpatrywać w wymiarze przestrzennym od Regionalnej Strategii Innowacji poprzez Innowacyjny Region, Innowacyjną Metropolię aż do Innowacyjnego Miasta.

Podsumowując rozważania o innowacyjności miasta, zwłaszcza w kontekście innowacyjnego regionu, warto wskazać na następujące związki pomiędzy tymi systemami:

1. Podstawą dla kreowania i wdrażania innowacji w zarządzaniu miastem jest aktywność różnych uczestników procesu zarządzania miastem prowadząca do powstawania innowacji w interaktywnym procesie, w którym zarówno poszczególni „aktorzy”, jak i kolejne stadia procesu wdrażania na siebie wzajemnie oddziałują.
2. Innowacje w zarządzaniu miastem powinny sprzyjać kreacji wiedzy, jej upowszechnieniu oraz wykorzystaniu. I odwrotnie: wiedza i uczenie się powinny tworzyć fundamenty dla innowacji.
3. Współpraca sieciowa staje się obecnie ważnym czynnikiem wpływającym na innowacje w zarządzaniu miastem.
4. Osiągnięcie stabilnego i długotrwałego rozwoju miasta oraz wzrostu jego konkurencyjności będzie możliwe dzięki stałemu podnoszeniu poziomu wiedzy oraz kreowaniu i wdrażaniu nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, czyli innowacji.

5. Istnieje kilka podstawowych wymiarów innowacji w zarządzaniu miastami. Należą do nich: wymiar przestrzenny, organizacyjny, technologiczny, społeczny oraz polityczny.

Należy także pamiętać, że celem innowacji w zarządzaniu miastem powinno być sprawniejsze zarządzanie miastem ukierunkowane na jak najlepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców we wszystkich wymiarach i aspektach ich życia.

8.4. Innowacje w transporcie miejskim

Przeprowadzone badania dotyczące transportu w miastach pozwalają sformułować wnioski dotyczące innowacyjności rozwiązań wdrażanych w czterech obszarach: infrastrukturze, transporcie osobowym, transporcie towarowym i zarządzaniu ruchem, jak również innowacji zarządczych na poziomie władz miejskich.

Infrastruktura transportowa, liniowa i punktowa, dostosowana do potrzeb wszystkich użytkowników przestrzeni miejskiej to podstawa przemieszczania osób i towarów na obszarze miasta, przy czym zasób ten jest ograniczony. Z tego powodu zarządzanie miastem oznacza także poszukiwanie i wdrażanie sposobów efektywnego zarządzania infrastrukturą transportową, a zwłaszcza drogową, uwzględniających oczekiwania różnych grup interesariuszy, a także potrzeby narzuconego przez realizowaną politykę rozwoju systemu transportowego.

Głównym celem wielu miast jest zachowanie równowagi w systemie transportowym, która ma sprzyjać także ochronie środowiska i poprawie jakości życia mieszkańców.

Badania prowadzone w polskich miastach wojewódzkich pokazują, że oprócz standardowych działań związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury transportowej liniowej i punktowej, władze miejskie wprowadzają rozwiązania innowacyjne. Chodzi tu zwłaszcza o wspieranie alternatywnych, wobec transportu samochodowego, form przemieszczania osób i ładunków. Miasta promują ruch rowerowy poprzez budowę spójnego systemu różnorodnych ścieżek dla rowerów. Ponadto sprzyjają zastosowaniu pojazdów z ekologicznym napędem, wspierając lub nawet współfinansując budowę stacji ładowania pojazdów elektrycznych czy deklarując udogodnienia w dostępie do infrastruktury (np. zwolnienie z opłat za parkowanie, wpuszczenie na buspasy).

Innowacyjność zarządzania systemem transportowym i infrastrukturą polega m.in. na nadaniu priorytetu polityce transportowej już na poziomie planowania strategicznego. Niektóre miasta opracowują oddzielne polityki rowerowe, a nawet powołują specjalne rady lub zespoły, składające się z przedstawicieli władz miejskich

i organizacji pozarządowych (np. stowarzyszeń rowerowych), w celu sprawowania nadzoru nad realizacją założeń rozwoju ruchu rowerowego.

Do innowacji zarządczych zalicza się także współpraca władz miejskich z prywatnymi inwestorami w formule PPP w rozbudowie infrastruktury transportowej czy poszukiwaniu możliwości współfinansowania jej rozwoju przez prywatne przedsiębiorstwa.

Zarządzanie transportem publicznym (osobowym) w miastach wojewódzkich w Polsce jest z reguły zorganizowane na zasadzie oddzielenia działalności organizatorskiej i przewozowej, stworzenia konkurencji poprzez dopuszczenie na rynek usług przewozowych obok przewoźników komunalnych również przewoźników prywatnych oraz stosowania na szeroką skalę *outsourcingu*, tj. kupowaniu usług związanych z transportem miejskim od wyspecjalizowanych firm oferujących, np. usługi sprzedaży biletów, kontroli biletów, utrzymania przystanków, reklamy i promocji, itp.

Kwintesencją innowacyjności w zarządzaniu transportem publicznym w miastach wojewódzkich są zmiany jakościowe sprowadzające się głównie do zwiększania atrakcyjności transportu publicznego. Przejawia się to w zniechęcaniu mieszkańców i użytkowników miasta do przemieszczania się po jego obszarze własnym transportem samochodowym, poprzez wprowadzanie ograniczenia w ruchu, strefy płatnego parkowania. Równoległe poprawiana jest jakość transportu publicznego, tj. jego dostępność, częstotliwość, punktualność, skracany czas przejazdu, komfort podróży. Dokonuje się tego różnymi metodami – zarówno poprzez zakup nowego taboru, jak i czytelną informację pasażerską w czasie rzeczywistym.

Innowacyjność zarządzania transportem publicznym polega również na wprowadzeniu priorytetu dla rozwoju ekologicznych gałęzi transportu w mieście, tj. tramwajów i szybkich tramwajów, energooszczędnych autobusów, trolejbusów, ekologicznych taksówek oraz ostatnio szczególnie popularnych publicznych rowerów.

Niezmiernie ważnym aspektem innowacyjnego zarządzania transportem publicznym, decydującym o skuteczności stosowanych pojedynczych rozwiązań, jest przestrzenna i funkcjonalna integracja podsystemów transportowych w mieście. Chodzi o stworzenie dogodnych warunków przesiadania się do różnych środków publicznej lokomocji, ograniczenia czasu oczekiwania oraz informowania o faktycznym czasie oczekiwania, integrację różnych gałęzi i środków transportu poprzez ujednoczenie (dopasowywanie) rozkładów jazdy i informacji o nich oraz ujednoczenie stawek i wprowadzenie jednolitego biletu, w tym biletu elektronicznego).

Zarządzaniu **transportem towarów** w polskich miastach poświęca się znacznie mniej uwagi aniżeli transportowi pasażerskiemu. Ujawnia się to zarówno w dokumentach strategicznych miast, jak i w praktycznej działalności władz miejskich. Wynika

to głównie z przyznania priorytetu usprawniania systemów transportowych w celu poprawy zbiorowej komunikacji osób. Po części jest także efektem upowszechnienia poglądu, że usprawnieniem dystrybucji towarów powinny zajmować się przede wszystkim podmioty gospodarcze, co nie jest bynajmniej tendencją występującą w miastach zagranicznych.

Najwięcej rozwiązań dotyczących transportu towarowego wdrożonych lub planowanych w najbliższych latach związanych jest ze zmniejszaniem ruchu pojazdów dostawczych wyłącznie poprzez regulację dostępu samochodów ciężarowych do infrastruktury transportowej liniowej i punktowej. Podejście to nie wydaje się słuszne. Ograniczenia te są jedynie utrudnieniem pracy firm, bez sprawnej działalności których funkcjonowanie miasta jest zagrożone. Wydaje się, że podobnie jak w transporcie publicznym należy (oprócz często słusznych ograniczeń) tworzyć też system zachęt i ułatwień. Ponadto warto podkreślić, że ograniczenia są wprowadzane najczęściej bez współpracy i konsultacji władz miast z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorstwa transportowe. Wydaje się, że podjęcie partnerskich rozmów z tymi firmami, których cele nie są sprzeczne, lecz zbieżne z działaniami miasta, mogłoby zaowocować innowacyjnymi rozwiązaniami także w tym zakresie.

Usprawnianie transportu w miastach jest dziś niemożliwe bez opierania zmian w tych systemach, ich integracji itd., bez odpowiednich systemów informatycznych. Tylko rozwiązania elektroniczne mogą informować o czasie przejazdu, oczekiwaniu na pojazd, czy możliwościach konfiguracji różnych rodzajów transportu w czasie rzeczywistym. Inteligentne zarządzanie miastem, w tym transportem miejskim, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informatycznych leży u podstaw koncepcji *smart city*. Ich zastosowanie w zarządzaniu ruchem wewnątrz miasta i w jego bliższym oraz dalszym otoczeniu, to rozwiązanie ograniczające poziom kongestii, a w rezultacie kształtujące zrównoważony rozwój miasta.

Zastosowanie **inteligentnego zarządzania transportem** w mieście (ITS) to wzrost przepustowości ulic, zmniejszenie strat czasu w ich sieci, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego (zmniejszenie liczby wypadków), poprawa skuteczności służb ratowniczych, czy w końcu pozytywny wpływ na środowisko naturalne, a w konsekwencji komfort przebywania na terenie miasta. Jednocześnie, z punktu widzenia zlokalizowanych w mieście przedsiębiorstw, miasto, w którym system sterowania ruchem usprawnia przepływy w ramach łańcucha dostaw, sprzyja prowadzeniu działalności gospodarczej. Kreuje to więc wyższą konkurencyjność miasta, z wszelkimi pozytywnymi konsekwencjami dla jego mieszkańców.

Na ogół projekty ITS wdrażane w Polsce mają charakter punktowy z ograniczoną funkcją interoperacyjności. Ich wybór i implementacja w poszczególnych miastach odbywa się bez koordynacji umożliwiającej ich prostą integrację na poziomie

międzymiastowym czy międzynarodowym. Brak długookresowej polityki jakości wdrażanych systemów i adekwatnego prawodawstwa prowadzi do ograniczenia zakresu możliwych do osiągnięcia efektów wobec poniesionych nakładów inwestycyjnych. Szczególnie w sytuacji, gdy istnieje łatwy dostęp do rozwiązań *cloud computingu*, których zastosowanie znacznie ograniczyłoby te nakłady lub wręcz w wybranych obszarach wyeliminowałoby je.

W efekcie większość zastosowanych rozwiązań w Polsce ogranicza się do realizacji wybranych funkcji takiego systemu, czerpiąc informacje z monitoringu miejskiego, detektorów ruchu w transporcie publicznym, monitoringu imprez masowych, rzadziej z systemu GPS zainstalowanego w pojazdach komunikacji miejskiej. W efekcie, realizowanymi celami zastosowania systemów zarządzania ruchem są: bieżące udrażnianie przejazdów w transporcie publicznym i monitoring lokalizacji pojazdów w transporcie miejskim.

Problematyka kongestii i jej wpływ na jakość przejazdów i dojazdów ładunków zaopatrujących miasto, a tym samym na zmniejszanie hałasu i zanieczyszczeń powodowanych przez ruch drogowy ma na ogół drugorzędne znaczenie w polityce miast. Być może jest to rezultat takich właśnie priorytetów miast, a może także tego, że systemy ITS nie zostały w pełni wdrożone, zatem miarodajna ocena poziomu realizacji oczekiwań jest w chwili obecnej ograniczona.

Przeprowadzone badania pokazały, że w miastach polskich wdrożono szereg innowacyjnych rozwiązań oraz zaobserwowano tendencję do kontynuowania usprawnień w tej dziedzinie w następnych latach. Władze miast deklarują, wzorem miast z Europy Zachodniej, podejmowanie w najbliższych latach działań nie tylko na rzecz zmniejszania ruchu, lecz również promowania rozwiązań sprzyjających zmniejszaniu zanieczyszczenia środowiska. Nieliczne miasta widzą potrzebę i możliwości powiązania dostępu do infrastruktury z promowaniem proekologicznych form transportu ładunków, wspierania rozwoju miejskich centrów logistycznych umożliwiających przeładunek w transporcie intermodalnym, wprowadzenia systemu automatycznego poboru opłat przy wjeździe do określonych części miasta na zasadzie kredytów mobilnościowych, czy wykorzystania tramwajów do transportu towarów.

8.5. Innowacje w realizacji procesów rewitalizacyjnych

Można przyjąć, że od 2006 r., tj. zakończenia inicjatywy URBAN, w europejskim paradygmacie rewitalizacyjnym utrwaliły się dwie ważne innowacje:

- obszar zdegradowany (wymagający rewitalizacji) wyznaczany w oparciu o wskaźniki wynikające ze stanu rozwoju całego miasta (ang. *city-wide perspective*);

- partycypacja społeczna – udział szerokiego grona zainteresowanych interesariuszy oraz kształtowanie strategii rewitalizacyjnej na poziomie miasta.

Ponadto, w działaniach rewitalizacyjnych obowiązują zasady aktywnego zaangażowania się władz miejskich w te procesy, przy jasno sprecyzowanej wizji zmian, przy równoczesnym wsparciu tych działań przez lokalnych interesariuszy – w tym koniecznie – partnerów gospodarczych. Musi wręcz zaistnieć strategiczne partnerstwo na rzecz rewitalizacji, pomiędzy władzą miejską a społecznością lokalną zarówno w odniesieniu do wizji zmian, jak i jej operacyjnej realizacji. Inaczej mówiąc: ewolucja europejskiego paradygmatu rewitalizacji postępuje od społeczno-technicznej interwencji do pobudzania integracji działań społeczności i władzy publicznej.

Jednym z działań innowacyjnych na rzecz rewitalizacji substancji miejskiej są tzw. sieci współpracy, łączące nie tylko miasta, lecz także inne organizacje i podmioty gospodarcze, których celem jest wymiana doświadczeń i wspólne poszukiwanie rozwiązań dla podobnych problemów. Efekt synergii uzyskiwany z doświadczeń różnych struktur o innych kompetencjach jest nie do przecenienia w tak interdyscyplinarnym procesie, jakim jest rewitalizacja miasta.

Przeprowadzone badania pokazały, że 11 miast z 15 badanych było zainteresowanych podjęciem współpracy z przedsiębiorstwami (w szerokim rozumieniu) ze względu na możliwy wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych wynikający z takiej współpracy oraz poszukiwanie pozabudżetowych metod finansowania projektów inwestycyjnych. W 5 miastach podjęcie współpracy z przedsiębiorstwami wynikało z konsultacji społecznych, w których społeczność lokalna zasugerowała urzędnikom potrzebę włączenia przedsiębiorstw w proces rewitalizacji. Jednakże szczegółowa analiza ankiet pokazała, że respondenci wskazali zaledwie kilka rozwiązań zarządczych, które mogli określić jako innowacyjne, a które były przez nich wypracowane. Zaskakujące, że równie niewiele innowacji powstało we współpracy z przedsiębiorstwami.

Istotnym czynnikiem wpływającym na zdolność urzędników do wypracowywania nowych rozwiązań zarządczych w zakresie rewitalizacji jest poziom kultury organizacji, jaką reprezentuje dany urząd miasta. Co prawda, nie zaobserwowano wyraźnego związku między uczestniczeniem przez respondentów w szkoleniach a powstającymi w urzędzie innowacjami, jednak dało się zauważyć, że urzędnicy po ukończeniu wyprofilowanych tematycznie studiów podyplomowych chętniej i efektywniej dzielą się wiedzą z kolegami lub podwładnymi, m.in. prowadząc wewnętrzne szkolenia o wyższym stopniu zaawansowania i lepszym dopasowaniu do potrzeb zespołu ds. rewitalizacji niż zewnętrzne firmy szkoleniowe. Wewnętrzne narady i spotkania są też źródłem wykluwania się rozwiązań, w tym także innowacyjnych.

Za innowacyjne w zarządzaniu rewitalizacją miast uznano rozwiązania, które przyczyniły się w istotny sposób do usprawnienia zarządzania działaniami rewitalizacyjnymi, a nie miały odpowiednika w kraju w innym mieście podobnej wielkości. Analizowano te innowacje w odniesieniu do 4 najważniejszych faz zarządzania przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi: planowania, organizacji, realizacji i kontroli (monitoringu).

Na podstawie opracowanych ankiet stwierdzono, że miasta wojewódzkie będące respondentami, prowadzą skoordynowaną politykę rewitalizacyjną, co oznacza, że nauczyły się one zarządzać procesami rewitalizacyjnymi, a niektóre nawet wypracowały rozwiązania, które wyróżniają je na tle innych miast. Warto jednak nadmienić, że niektóre miasta decydują się jedynie na proste rozwiązania, powtarzalne i zapożyczone od liderów. Ponadto, niektórzy urzędnicy jako innowacyjne postrzegają każde, dowolne ulepszenie lub rozwiązanie problemu, co nie jest prawdą. Rozwiązanie może być innowacyjne ze względu na zastosowaną technikę realizacji, wymyślone nowe funkcje, użytą technologię, ale może nie być innowacyjnym z punktu widzenia zarządzania procesami rewitalizacji.

Urzędnicy miejscy uczą się nie tylko samodzielnego zarządzania działaniami rewitalizacyjnymi, lecz także współpracy z różnorodnymi partnerami. Badania dowiodły, że skuteczność współpracy wydziałów rewitalizacji z przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi i innymi wydziałami urzędu miasta w kreowaniu innowacyjnych rozwiązań zarządczych jest pochodną:

- wiedzy i otwartości pracowników wydziału,
- poziomu zaawansowania działań rewitalizacyjnych prowadzonych w mieście,
- długości czasu współpracy.

Pozytywnie należy ocenić, zidentyfikowane w trakcie badania, innowacyjne rozwiązania zastosowane w kilku miastach, jak np. włączanie przedsiębiorstw w struktury LPR z przydzieloną kwotą na inwestycje, czy budowanie partnerstw na rzecz odnowy i przyłączenia kamienic do miejskiej sieci ciepłowniczej. Pozostałe innowacje zarządcze warte wspomnienia to:

- koalicje na rzecz rewitalizacji społecznej w niektórych dzielnicach;
- system monitorowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w skali regionalnej;
- przekazanie zarządzania procesem rewitalizacji miasta doświadczonemu pełnomocnikowi z zagranicy, z kraju o znacznych dokonaniach w zakresie rewitalizacji i rozszerzenie wiedzy zespołu ds. rewitalizacji o sprawdzone rozwiązania zagraniczne.

Należy wspomnieć, że z uzyskanych danych ankietowych wynika, że przodującym w badanym zakresie, czyli innowacyjności w procesach zarządzania miastem, jawi się Wrocław i województwo dolnośląskie.

W odniesieniu do zarządzania procesami rewitalizacyjnymi w miastach w związku z inicjatywami unijnymi, można sformułować dwa zasadnicze wnioski:

1. Włączenie rewitalizacji miast do katalogu działań dofinansowywanych ze środków unijnych wymusiło sformalizowanie procesów zarządczych we wszystkich fazach realizacji procesów. Zgodnie z wymogami finansowania, wypracowano procedury służące programowaniu i projektowaniu, organizacji, realizacji projektów i ich kontroli. Można powiedzieć, że była to innowacja wymuszona, czy narzucona, ale spowodowała profesjonalizację działań w całym obszarze rewitalizacji.
2. Innowacyjny transfer dobrych praktyk do miast jest efektem wymiany doświadczeń upowszechnianych przez programy URBACT, EURO CITIES itp. Szczególne znaczenie ma współpraca miast w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Mechanizmu Norweskiego. Obowiązek poszukiwania partnerów wśród miast posiadających doświadczenie w projektach o zbliżonym zakresie spowodował podjęcie wartościowej współpracy, często wykraczającej poza ramy czasowe realizowanego projektu.

Ostatni, najważniejszy wniosek odnoszący się do hipotezy badawczej mówi, że innowacje w zarządzaniu działaniami rewitalizacyjnymi nie są w polskich miastach przypadkiem. Zgodnie z jedną z cytowanych definicji, są rezultatami pracy coraz lepiej przygotowanych do prowadzenia kompleksowych projektów (nie tylko rewitalizacyjnych) urzędników miejskich. Chodzi nie tylko o wykształcenie, lecz także o kulturę organizacji, w której twórcze myślenie i celowe działanie są cenione przez kolegów i premiiowane przez przełożonych.

8.6. Partnerstwo publiczno-prywatne jako innowacyjna metoda zarządzania rozwojem miasta

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) polega na tym, że podmiot publiczny przekazuje realizację usługi publicznej podmiotowi prywatnemu, zachowując jednak odpowiedzialność za warunki realizacji tej usługi (dostęp, jakość), z kolei podmiot prywatny przejmuje na siebie odpowiedzialność za skuteczność i efektywność jej dostarczania. Można zatem powiedzieć, że doktryna zarządzania władzy publicznej sferą usług publicznych przekształca się w doktrynę zarządzania i sterowania procesami świadczenia usług.

Innowacyjność PPP polega na wykorzystaniu kompetencji sektora prywatnego, który jest z reguły bardziej efektywny i innowacyjny niż sektor publiczny. Przy rozsądnej alokacji ryzyka pomiędzy obie strony, przy właściwym wykorzystaniu

instrumentów inżynierii finansowej i definiowaniu rezultatów współpracy, sprzyja on osiągnięciu wyższej jakości usług.

Aktualnie obowiązująca ustawa o PPP⁸ wyznacza ramy partnerstwa, zgodnie z którymi, jeśli spełnione zostaną wymagania ustawowe dotyczące sposobu wynagradzania partnera prywatnego oraz podziału ryzyka projektu – partnerstwo będzie dopuszczalne.

Zgodnie z ustawą, o takiej formule można mówić, jeśli przedsięwzięcie jest w istotnym stopniu realizowane przez partnera prywatnego, którego działania muszą być połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym będącym przedmiotem partnerstwa⁹. Finansowym aspektem współpracy ze strony instytucji publicznej jest dążenie do możliwie niskiego zaangażowania w projekt partnerski środków publicznych. W rezultacie zaangażowany partner prywatny z reguły nie otrzymuje wynagrodzenia w formie zapłaty (jak w zamówieniu publicznym), ale eksploatuje składnik majątkowy przez czas określony w umowie, dający mu gwarancję osiągnięcia zwrotu z kapitału i zakładanego zysku, o ile jego kompetencje i przyjęte założenia umowne były adekwatne do projektu.

Zasady współpracy w ramach PPP określają postanowienia umowy między stronami, stąd tak ważny jest etap przygotowania partnerstwa i negocjowania warunków przyszłej współpracy. W trakcie tych prac można wypracować ciekawe, innowacyjne rozwiązania, które mogą mieć charakter modelowy.

Biorąc pod uwagę definicję sformułowaną przez Standard and Poor's, zgodnie z którą PPP to „jakikolwiek średnio- lub długoterminowy związek między sektorem publicznym a prywatnym, oparty na takim podziale ryzyka i korzyści, który jest zgodny z umiejętnościami, doświadczeniem i możliwościami finansowymi każdego z partnerów w celu uzyskania oczekiwanych wyników”, można wskazać, że w praktyce stosowania metody PPP w miejskich projektach w Polsce można wyróżnić innowacje dotyczące:

- struktury finansowania projektu, w tym zabezpieczenia projektu;
- mechanizmu wynagrodzenia;
- sfery zarządczej.

Pierwszy i drugi rodzaj innowacji jest ściśle związany z zagadnieniem alokacji ryzyka projektów pomiędzy strony. W trzecim rodzaju innowacji warto zwrócić uwagę na to, że praktycznie każdy dobrze przygotowany przez podmiot publiczny projekt PPP jest innowacyjny, ponieważ nowy jest sposób formułowania przedmiotu zamówienia:

⁸ Ustawa z dnia 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 r., Nr 19, poz. 100).

⁹ Ibidem, art. 1 i 2.

specyfikacja, jaką przygotowuje na etapie procedury wyboru partnera prywatnego strona publiczna, jest oparta o oczekiwane rezultaty, a nie o opis wymagań¹⁰.

W przeprowadzonych badaniach do analizy i oceny wybrano obszary aktywności podmiotów prywatnych w ramach PPP w inwestycjach miejskich, istotne dla funkcjonowania miast, a mianowicie: rewitalizację miast, transport miejski oraz mieszkalnictwo.

Oceniając sferę rewitalizacji miast, należy stwierdzić, że jak dotychczas nie ma w Polsce przykładów udanego PPP w tym obszarze działania miasta. Być może ten niekorzystny obraz zmieni się po realizacji inwestycji przebudowy terenów dworca PKP w Sopocie.

Podobnie, w sferze transportu miejskiego nie zrealizowano dotychczas żadnego kompleksowego projektu PPP. Podpisane umowy to wyłącznie koncesje na usługi przewozowe. Zakres współpracy z partnerami prywatnymi w takim przypadku właściwie wyklucza wypracowanie jakichkolwiek innowacji w zarządzaniu miastem.

PPP może jednak stać się narzędziem zapewnienia dobrej jakości infrastruktury towarzyszącej, potrzebnej do obsługi transportu miejskiego – np. wiat przystankowych. Projekty tego rodzaju są obecnie realizowane (różny jest stopień zaawansowania tych projektów oraz ich wielkość) w Warszawie, Krakowie i we Wrocławiu.

Nieco lepsza jest sytuacja w zakresie realizacji projektów PPP w odniesieniu do budownictwa komunalnego. Całościowe podejście do projektu pozwalające wykorzystać w pełni kompetencje sektora prywatnego przy jednoczesnym niskim wykorzystaniu płynnych aktywów miejskich jest obecnie negocjowane w Krakowie i Warszawie, a także w miastach mniejszych, takich jak Tychy czy Murowana Goślina.

Chociaż od uchwalenia ustawy (2008 r.) minęło już kilka lat, zakres jej stosowania jest niewielki. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy wskazywano w ankietach brak specjalistów w urzędzie, niejasne przepisy prawne, brak udanych projektów (nie ma się na kim wzorować) i obawę przed nową formą współpracy. Te przyczyny są ze sobą ściśle powiązane i wskazują na dużą odporność władz miejskich na możliwość wdrożenia nowych formuł umożliwiających rozwój miasta.

Trudno mieć specjalistów w urzędzie, jeśli nie przeszkoli się odpowiednio chociażby jednego specjalisty w tym zakresie. A jeśli ich nie ma, to trudno o zrozumienie przepisów ustawy, a tym samym wyeliminowanie obaw przed nieznanym, a w konsekwencji o realizację projektów, które będą wzorcami do naśladowania. Warto podkreślić, że ankietowane miasta w niewielkim stopniu dbają o poszerzanie kompetencji swoich pracowników. W odniesieniu do PPP pojawiły się wyłącznie kursy

¹⁰ Por. A. Sarnacka, *Proces przygotowania transakcji PPP*, w: *PPP w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 37.

(3 odpowiedzi) bądź szkolenia (9). Bierny udział (wyłącznie słuchanie prelegenta) zwykle w kilkugodzinnym szkoleniu nie poprawi zasadniczo umiejętności zastosowania w praktyce tak złożonego narzędzia, jakim jest PPP. Dopiero opracowywanie całego projektu pod nadzorem wykładowcy i praktyka, poznanie całej jego złożoności, w tym korzyści i ryzyka, sposobu jego budowania, jak to ma miejsce na studiach PPP prowadzonych w SGH, może nauczyć zrozumienia procedur, a co ważniejsze zasad, i przyczynić się w szybkim czasie do usunięcia najczęściej wymienianych przez miasta przyczyn unikania PPP w ich działalności.

Reasumując, jeśli przyjmiemy jak we wstępie, że „innowacje są to zmiany celowo wprowadzone przez człowieka, które polegają na zastępowaniu dotychczasowych stanów rzeczy innymi, ocenianymi dodatkowo w świetle określonych kryteriów i składającymi się w sumie na postęp”, to w świetle przeanalizowanych polskich doświadczeń z projektami PPP należy uznać, że współpraca z sektorem prywatnym jest innowacją w zarządzaniu miastami.

We wszystkich zaprezentowanych przypadkach dostrzegamy, że PPP przyczynia się do zwiększenia sprawności zarządzania miastem: poprzez dywersyfikację źródeł finansowania rozwoju miast (pierwszy typ innowacji wskazany w raporcie), wprowadzanie mechanizmów proefektywnościowych zwiększających skuteczność działania partnera prywatnego, czy też dzięki wykorzystaniu umiejętności zarządczych strony prywatnej (trzeci wyróżniony typ innowacji).

8.7. Innowacje w konsultacjach społecznych

Konsultacje społeczne, w prowadzonych przez władze miast przedsięwzięciach inwestycyjnych, to forma dialogu społecznego pomiędzy stroną inwestującą, która zamierza osiągnąć zyski z inwestycji (spojrzenie jednoaspektowe), a społeczeństwem lokalnym, które poniesie wszelkie konsekwencje społeczne i przestrzenne, ale także ekonomiczne planowanej inwestycji (spojrzenie wieloaspektowe). Składa się na nie zespół działań zapewniających udział społeczeństwa w planowaniu rozwiązań inwestycyjnych, co ma zapewnić racjonalność podejmowanych decyzji, nie tylko z punktu widzenia efektywności projektowanej inwestycji, lecz także z punktu widzenia społecznego, środowiskowego oraz znacznie szerszego niż efektywność projektu – ekonomicznego.

W taki sposób rozumiane konsultacje społeczne stają się podstawą tworzenia, akceptowanej przez społeczności lokalne, strategii rozwoju gmin, powiatów oraz województw. Dają one bowiem szansę ich uczestnikom na wpływanie na ostateczny kształt inwestycji, a poprzez to rozwój lokalnych obszarów. Konsultacje są więc nie

tylko ustawowym obowiązkiem, lecz przede wszystkim ważnym narzędziem tworzenia przyjaznej przestrzeni społecznej.

Wybrane do badań cztery przypadki konsultacji społecznych (dwa z Olsztyna i dwa z Warszawy) pokazują, że formuła ta może mieć innowacyjny charakter. Zwracają uwagę następujące działania:

1. Edukacyjne, mające na celu:
 - przybliżanie społecznościom lokalnym zasad rewitalizacji miast (co, jak i dlaczego jest możliwe w świetle przepisów), w tym również dobrych praktyk z innych miast Polski lub zagranicy;
 - udokumentowanie potrzeby działania – dlaczego dany projekt jest ważny, jak będzie służył społeczności lokalnej, jakie usuwa braki lub rozwiązuje problemy;
 - uwiarygodnienie unikatowości miejsca, poprzez pokazywanie kontekstu historycznego, przyrodniczego itp.
2. Informacyjne. Bieżące, systematyczne i szybkie informowanie o wynikach spotkań, o wyrażanych poglądach, czy o podejmowanych decyzjach. W działaniach tych istnieje możliwość wykorzystywania wszystkich nowoczesnych i tradycyjnych narzędzi (technik) szybkiego komunikowania, a mianowicie:
 - komunikacji przez Internet, w tym Facebook'a, i inne portale społecznościowe, pocztę elektroniczną i liczne fora dyskusyjne organizacji i stowarzyszeń;
 - informowanie potencjalnych interesariuszy o konsultacjach, w tym w szkołach, na uczelniach, w ośrodkach sportowych, osiedlach mieszkaniowych i pojedynczych budynkach, poprzez ulotki, plakaty, gadżety, listy;
 - wykorzystywanie lokalnej prasy, głównie rozdawanej nieodpłatnie;
 - współpracę z organizacjami społecznymi i występowanie na ich forach;
 - organizowanie specjalnych akcji dostosowanych do konsultowanego wydarzenia (wieczór w koszarach, festyn w parku, piknik „Zegnaj lato na Bielanach”);
 - organizowanie interaktywnych konsultacji poprzez warsztaty tematyczne;
 - wykorzystanie technologii do zbierania i archiwizowania informacji, w tym fotografii i dyktafonu.
3. Wspieranie działań aktywistów lokalnych (urzędników, członków stowarzyszeń) i innych interesariuszy, specjalistami z zewnątrz – socjologami, praktykami rewitalizacji, negocjatorami, itp.

W rezultacie tych działań, podejmowanych w ramach konsultacji społecznych, nie tylko przełamano bariery komunikacyjne (faktyczne lub domniemane) pomiędzy urzędem miasta a mieszkańcami, lecz także włączono mieszkańców w procesy planowania przyszłych inwestycji, dotyczących planowanych losów zabytkowego i malowniczo położonego obszaru w centrum miasta (Olsztyn) czy ekologicznego skomunikowania mieszkańców Bielania z innymi obszarami stolicy.

Konsultacje społeczne będące ustawowym, koniecznym elementem działań władz miast w procesie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych pełnią zarówno funkcję informacyjną z punktu widzenia społeczności lokalnej, jak i doradczą w procesie zarządzania miastem.

Zbadane przypadki dowiodły, że rzetelnie prowadzone prekonsultacje lub konsultacje osiągają stawiane przed nimi cele. Przeprowadzone szerokie kampanie edukacyjne, które zmotywowały różne grupy społeczne do wspólnych działań i prowadzenia dialogu w pełni potwierdzają potrzebę takich działań, zarówno dla interesariuszy, jak i dla władz miasta, gdyż konsultowane inwestycje budzą duże emocje społeczne i powodują wysokie zaangażowanie lokalnych społeczności.

Z analizy wybranych przypadków wynika, iż dobrze przeprowadzone konsultacje społeczne nie tylko pozwalają na usprawnienie procesu inwestycyjnego, lecz również na aktywne zaangażowanie ludności w kształtowanie ich najbliższego otoczenia. Autentyczne zaangażowanie władz miejskich umożliwia stosowanie nowoczesnych form, technik oraz narzędzi usprawniających proces komunikacji oraz aktywnego kształtowania ostatecznej formy planowanych do realizacji inwestycji.

Niestety, nie wszystkie efekty przeprowadzonych konsultacji zostały wykorzystane przez władze miejskie. W przypadku Olsztyna zostały one wręcz zmarnowane, w związku z odstępieniem od koncepcji rewitalizacji Koszar Dragonów. Wypowiedzi osób zaangażowanych w ich przygotowanie i przeprowadzenie, zarówno ze strony miasta, jak i innych interesariuszy, publikowane w Internecie, nie pozostawiają złudzeń, że poczuli się oni wykorzystani i co gorsza ostatecznie pozbawieni realnego wpływu na kształtowanie oblicza swojego miasta. Takie nieprzemysłane działanie stawia w złym świetle władze miejskie, zarówno co do intencji ich działania, jak i poszukiwanych rezultatów. Na szczęście tego typu „zwroty akcji” mają charakter odosobniony. Świadczą jednak o tym, że często na najwyższych szczeblach władzy miejskiej zrozumienie znaczenia konsultacji społecznych dla rozwoju miasta jest mniejsze, niż na szczeblach urzędników wykonawczych.

8.8. „*Slow city*” – zjawisko oryginalne, ale nie innowacyjne

Idea ruchu „*slow city*” jest stosunkowo nowym zjawiskiem zmierzającym do przeciwdziałania upowszechniającej się McDonaldyzacji społeczeństwa. Ruch ten nawiązuje do tradycji i historii małych i cichych miasteczek, w których wiodło się spokojne, a zarazem zdrowe życie, próbując w dzisiejszych czasach udowodnić, że taki sposób życia jest wciąż możliwy do osiągnięcia. Równocześnie jednak próbuje

on sprostać wyzwaniom, przynajmniej niektórym, jakie w zglobalizowanym świecie niesie za sobą postęp techniczny i niezwykle szybki rozwój technologii.

Polskie miasta realizują główne założenia przyświecające filozofii „*slow city*”, koncentrując swoje działania na stopniowej poprawie warunków życia mieszkańców i ochronie walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, jak również stwarzaniu podstaw i realizacji zasad zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. We wszystkich miastach realizowane są projekty z zakresu recyklingu, systemu kontroli jakości wody, gleby i powietrza, segregacji odpadów, tworzenia publicznych obszarów zieleni, rewitalizacji zabudowy miejskiej oraz promowania aktywnego trybu życia wśród mieszkańców. Wszystkie analizowane miasta przynależą do istniejącego w regionie systemu odbioru nieczystości lub też posiadają własną oczyszczalnię ścieków. Wykorzystują one także przynależność do stowarzyszenia *Cittaslow* jako formę promocji atrakcyjności turystycznej i gospodarczej. Słabym punktem realizacji ich strategii jest brak środków na rozwój i w rezultacie brak bazy turystycznej, która byłaby adekwatna do oczekiwanego ruchu turystycznego. Brakuje w tych miastach zarówno miejsc noclegowych, jak i punktów gastronomicznych i innych usług o zróżnicowanych cenach; wyjątkiem w tej grupie miast jest najbardziej pręźnie rozwijający się Lidzbark Warmiński.

Miasta *slow* koncentrują się w swojej działalności przede wszystkim na uświadamianiu mieszkańcom proekologicznego stylu życia, propagowaniu działań związanych z ochroną środowiska oraz promowaniu lokalnych produktów. Ich władze przywiązują coraz większą wagę do ochrony środowiska, poprawy wizerunku miasta, jakości życia, promocji poprzez uwzględnienie i poszanowanie tradycji, wartości kulturowych, promowanie spożywania zdrowej, ekologicznej żywności.

To wszystko dowodzi raczej, że realizowana w Polsce idea „*slow city*” nie jest w pełni innowacyjna, ale tej innowacyjności nie wyklucza. Warunkiem jej osiągnięcia, czyli realizowania szeregu inwestycji (nie tylko pro-ekologicznych) są większe nakłady finansowe, aniżeli te, które miasta są w stanie wygospodarować.

Reasumując, niniejsza książka próbuje odpowiedzieć na wybrane i ważne pytania dotyczące innowacyjności miast w Polsce. Przeprowadzone badania umożliwiły udzielenie odpowiedzi na szereg z nich i zostały one zawarte najpierw w raporcie z badań, a teraz w niniejszej publikacji. Szczegółowe odpowiedzi i problematyka zawarte są w treści poszczególnych rozdziałów. Osoby, które nie mają czasu, aby czytać wszystko, i rozpoczęły od najważniejszych wniosków zawartych w tym podsumowaniu zachęcam do przejrzania szczegółowo opracowanych rozdziałów dotyczących poszczególnych badanych problemów

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Nowy model zarządzania miastem oparty na pełnej samorządności terytorialnej	25
Rysunek 2. Kierunek działania polityki rozwoju miast	27
Rysunek 3. Planowanie i zarządzanie miastem jako narzędzie realizacji polityki rozwoju	28
Rysunek 4. Trójkąt strategiczny jako podstawa opracowania i realizacji RIS	39
Rysunek 5. Interaktywny model innowacji	40
Rysunek 6. Wzajemne oddziaływania pomiędzy przestrzennymi wymiarami innowacji	42
Rysunek 7. Model organizacji i zarządzania transportem miejskim w dużych miastach	70
Rysunek 8. ITS Wrocław – wykaz sygnalizacji objętych zamówieniem projektowym ..	107
Rysunek 9. Wizualizacja powstającego Centrum Zarządzania Ruchem i Transportem Zbiorowym we Wrocławiu	108
Rysunek 10. Przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP wymieniane na pierwszym miejscu	170
Rysunek 11. Przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP wymieniane na drugim miejscu	171
Rysunek 12. Przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP wymieniane na trzecim miejscu	172
Rysunek 13. Częstość pojawiania się odpowiedzi o przyczyny niepodjęcia współpracy w rewitalizacji w ramach PPP, bez względu na przypisywaną im rangę	173
Rysunek 14. Przyczyny niepodjęcia współpracy w ramach PPP wymieniane przez respondentów na pierwszym miejscu	176
Rysunek 15. Przyczyny niepodjęcia współpracy w ramach PPP wymieniane na drugim miejscu	177
Rysunek 16. Przyczyny niepodjęcia współpracy w ramach PPP wymieniane na trzecim miejscu	177
Rysunek 17. Częstość odpowiedzi na pytanie o przyczyny niepodjęcia współpracy w ramach PPP, bez względu na przypisaną im rangę	178
Rysunek 18. Plakat informujący o terminach konsultacji	205

SPIS SCHEMATÓW

Schemat 1. Elementy składowe zarządzania przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi . . .	114
Schemat 2. Techniki stosowane w konsultacjach społecznych	192
Schemat 3. Konsultacje społeczne dotyczące modernizacji ul. Kawęczyńskiej	204

SPIS TABEL

Tabela 1. Rozwiązania w obszarze infrastruktury drogowej wdrożone lub planowane do wdrożenia w miastach wojewódzkich w Polsce	51
Tabela 2. Projekty rozbudowy infrastruktury transportowej realizowane przez władze miast we współpracy z przedsiębiorstwami w formule PPP	63
Tabela 3. Pomysły władz miast na współpracę z przedsiębiorstwami w formule PPP przy rozbudowie infrastruktury transportowej	66
Tabela 4. Miejski transport zbiorowy	68
Tabela 5. Rozwiązania w obszarze transportu publicznego wdrożone lub planowane do wdrożenia w miastach wojewódzkich w Polsce	74
Tabela 6. Rozwiązania dla transportu towarów wdrożone lub planowane do realizacji w miastach wojewódzkich w Polsce	89
Tabela 7. Możliwy zakres usług realizowanych poprzez inteligentne systemy transportowe	94
Tabela 8. Efekty zastosowania inteligentnych systemów transportowych	95
Tabela 9. Wybrane przyczyny podejmowania w zakresie rewitalizacji miast współpracy z przedsiębiorstwami	119
Tabela 10. Dodatkowe formy kontaktu urzędów miasta z przedsiębiorstwami związane z zarządzaniem rewitalizacją miast	120
Tabela 11. Innowacje zarządcze wypracowane bez współpracy z przedsiębiorstwami	124
Tabela 12. Innowacje zarządcze wypracowane we współpracy z przedsiębiorstwami	125
Tabela 13. Nazwy wydziałów bezpośrednio odpowiadających za innowacje w strukturach urzędów miast	150
Tabela 14. Nazwy wydziałów odpowiadających za innowacje w strukturach urzędów miast	151
Tabela 15. Daty utworzenia jednostek odpowiedzialnych za innowacje w badanych miastach	153
Tabela 16. Przykłady projektów współrealizowanych przez jednostki ds. innowacji	154
Tabela 17. Niezarządcze działania innowacyjne związane z zarządzaniem miastem	156
Tabela 18. Wybrane akty prawne regulujące kwestię konsultacji społecznych	183
Tabela 19. Formy dialogu społecznego	188
Tabela 20. Ewolucja form administracji publicznej	188

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Forma współpracy urzędów miast z przedsiębiorstwami	119
Wykres 2. Motywacja urzędów miast do współpracy	121
Wykres 3. Konsultacje rozwiązań wprowadzanych do LPR	122
Wykres 4. Inspiratorzy nowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji miast	123
Wykres 5. Odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy w strukturach urzędu miasta istnieje komórka odpowiedzialna za badania i rozwój lub innowacje?	150
Wykres 6. Miejsce jednostki odpowiadającej za innowacje w strukturze urzędów miast	152

SPIS ZDJĘĆ

Zdjęcie 1. Panel Konsultacji Społecznych Urzędu Miasta Olsztyna	198
Zdjęcie 2. Plakat, zapraszający na jedno ze spotkań, przygotowany we współpracy z FRO	198
Zdjęcie 3. Koszary Dragonów. Jedno z artystycznych zdjęć Koszar Macieja Ćwieka ...	199
Zdjęcie 4. Konferencja w Koszarach	199
Zdjęcie 5. Układ słoneczny w Parku Centralnym	201
Zdjęcie 6. Park Centralny – widok z okresu konsultacji.	202
Zdjęcie 7. Spotkania przy mapie	212

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Adamski A., *Inteligentne systemy transportowe*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Techniczne AGH, Kraków 2003.
2. Altshuller G.S., *To Find an Idea: Introduction to the Theory of Innovative Problems Solving*, Nauka, Novosibirsk 1986.
3. *Analiza i ocena efektywności wprowadzonego pasa autobusowego w ciągu ulic: Wawelska-Al. Armii Ludowej-Most Łazienkowski-Al. Stanów Zjednoczonych*, AECOM, UM Stołecznego Warszawy, Warszawa 2009.
4. Bal-Woźniak T., *Kapitał intelektualny fundamentalnym warunkiem powodzenia regionalnych strategii innowacji*, http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt7/14_Bal-Wozniak.pdf
5. Berg L. van den, Braun E., Meer J. van der, *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Euricur, Ashgate, Aldershot 2007.
6. Berliński L., *Projektowanie i ocena strategii innowacyjnych*, AJG, Bydgoszcz 2003.
7. Bielecki P., *Kształtowanie przyjaznych dla pieszych węzłów przesiadkowych w mieście*, Zielone Mazowsze, listopad 2011.
8. Bieniok H., *Metody sprawnego zarządzania*, Placet, Warszawa 1999.
9. Browne M., Piotrowska M., Woodburn A., Allen J., *Urban Freight Transport*, University of Westminster, January 2007.
10. Carley M., Kirk K., *City-wide Urban Regeneration: Lessons from Good Practice*, Development Department Research Programme, Research Findings, 1999, no. 66.
11. Carpenter J., *Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU Urban Community Initiative*, „Urban Studies” 2006, vol. 43, no. 12.
12. Chrisidu-Budnik A., *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, http://boc_ksiega_08_chrisidu.pdf
13. Chyba A., *Kształtowanie systemu obsługi pasażerskiej regionu*, w: *Nowoczesne metody zarządzania pasażerskim transportem zbiorowym*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Oddziału Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji w Krakowie” 2001, nr 8.
14. Ciesielski M., Długosz J., Gługiewicz Z., Wyszomirski O., *Gospodarowanie w transporcie miejskim*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1992.
15. Civitas, *Goods Distribution and City Logistics* (draft), www.civitas-initiative.eu
16. Cybulska-Krześlak S., Malinowska A., Spadło K., Zwojewski R., *Materiały opracowane przez słuchaczy SP „Rewitalizacja miast – organizacja i finansowanie”*.

17. Davidson F., *Urban Management Studies*, niepublikowane materiały do zarządzania miastami, ICURP, Politechnika Szczecińska, Szczecin 1995.
18. *Defining a Ecosystem Approach to Urban Management and Policy Development*, UNU/IAS Report, March 2003, http://www.ias.unu.edu/binaries/UNUIAS_UrbanReport1.pdf
19. Deloitte, *Analiza możliwości zastosowania rozwiązań w systemie transportu miejskiego w województwie śląskim*, raport przygotowany przez Deloitte Polska, Katowice, grudzień 2011.
20. Deloitte, *Raport o korkach w 7 największych miastach w Polsce: Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Łódź, Gdańsk, Poznań*, luty 2011.
21. Deloitte, *Raport o korkach w 7 największych miastach w Polsce: Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Łódź, Gdańsk, Poznań*, marzec 2012.
22. Deloitte, *Raport Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2012.
23. Demiańczuk T., *Największy warszawski kontakt PPP podpisany*, 18.12.2013, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/najwi-kszy-warszawski-kontakt-PPP-podpisany?page=0.0> [dostęp: 16.01.2014].
24. Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
25. Domański B., Gwosdz K., *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce*, raport wewnętrzny, UJ, Kraków 2009.
26. Drewczyński W., *Chmura, inteligentne miasta, prognozowanie i IBM*, <http://wicu.pl/chmura-inteligentne-miasta-prognozowanie-i-ibm/> [dostęp: 8.06.2011].
27. Drucker P., *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, Muza, Warszawa 2000.
28. Dvir R., Pasher E., *Innovation engines for knowledge cities: an innovation ecology perspective*, „Journal of Knowledge Management” 2004, vol. 8, issue 5, <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1506527> [dostęp: 20.09.2010].
29. Ekovert, *Raport ewaluacyjny. Ocena oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu IX RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska” (Miasta)*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2013.
30. European Commission, *Keeping Europe’s cities on the move*, Brussels 2010.
31. Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrski M., *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?*, FRDL, Warszawa 2010.
32. Florida R., *Toward the learning regions*, „Futures” 1995, vol. 27, no. 5.
33. Frewer G., Rowe J.L., *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, Science, Technology & Human Values, Winter 2000.
34. Gaca S., Suchorzewski W., Tracz M., *Inżynieria ruchu drogowego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 2008.
35. Gaczek, W., *Innowacje w rozwoju regionu*, Zeszyty Naukowe nr 57, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2005.
36. Gajewska-Jedwabny A., Grygier O., *Wprowadzenie do PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. A. Gajewska-Jedwabny, C.H. Beck, Warszawa 2007.
37. Gomółka S., *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo CASE, Warszawa 1998.

38. Gordon G.L., *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998.
39. Gorzelak G., Olechnicka A., *Innowacyjny potencjał polskich regionów*, w: *Wiedza a wzrost gospodarczy*, red. L. Zienkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
40. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
41. Grudzewski W., Hejduk I., *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Difin, Warszawa 2000.
42. GUS, *Transport. Wyniki działalności w 2011 r.*, Warszawa 2012.
43. Herbst I., Jadach-Sepioło A., Marczevska E., *Raport ze studiów przypadków*, zrealizowany na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
44. Herbst I., Jadach-Sepioło A., *Raport ze studiów przypadku PPP*, PARP, Warszawa 2012.
45. Herbst I., Jagusztyn-Krynicki T., Szewczyk P., *Rynek PPP w Polsce 2012*, Raport Centrum PPP.
46. *IBM Smarter City Solutions on Cloud*, White paper, IBM Global Services 2011.
47. *Innowacje w rozwoju regionu*, red. W. Gaczek, Zeszyty Naukowe nr 57, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2005.
48. *Innovation Strategy*, Helsinki Metropolitan Area, <http://filipinnovation.dost.gov.ph/library/InnovationStrategyHelsinki.pdf> [dostęp: 20.09.2012].
49. *Investycje. Jak przejść państwową ziemię bez przetargu?* „Rzeczpospolita” 24.03.2004.
50. Iwińska K., *Konsultacje społeczne w demokracji środowiskowej*, Zielona Akademia – Studium podyplomowe, *Ekologia – etyka – technika*, Collegium Civitas, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy 2010.
51. Izdebski H., *Elementy teorii państwa*, w: *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hauser, skrypt 1, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2008.
52. Jadach-Sepioło A., *Analiza potrzeb edukacyjnych w zakresie rewitalizacji miast*, raport wewnętrzny, SGH, Warszawa 2010.
53. *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.
54. Jamroz K., Oskarbski J., *Inteligentny system transportu dla aglomeracji trójmiejskiej*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2009, nr 1–2.
55. Jędrzejewski A., *Przegląd rynku PPP po czterech latach obowiązywania regulacji PPP i koncesji na roboty budowlane lub usługi*, „Biuletyn PPP” 2013, nr 6.
56. Jędrzejewski A., *Raport ze stanu realizacji umów typu PPP*, październik 2011, <http://ipp.pl/2011/10/03/polskie-ppp-co-slychac/> [dostęp: 6.06.2012].
57. Jędrzejewski A., *Rynek projektów hybrydowych*, PARP, „Biuletyn PPP” 2013, nr 7.
58. Kamińska K., *Życie po życiu kamienic. Rzecz o rewitalizacji Nadodrza*, Wydawnictwo LIBRON, Kraków 2012.
59. Kamman D.J., *Policies for Dynamic Innovative Network in Innovative Milieux*, w: *The Dynamic of Innovative Regions*, ed. R. Ratti, Alderhot, Ashgate 1997.
60. *Karta Lipska nt. Zrównoważonych Miast Europejskich*, 2.05.2007.

61. Knauf S., *Logistyka jako narzędzie redukcji kongestii transportowej w miastach*. „LogForum” 2010, vol. 6, issue 1, no. 4.
62. Kogut A., *Infrastruktura transportowa*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Infrastruktura_transportowa [dostęp: 17.11.2013].
63. Korbus B., *Mało dróg w PPP – wina złego doboru technologii?*, Forum PPP 2013, nr 1.
64. Korczyński T., Kozłowska A. et al., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
65. Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i Ska, Warszawa 1994.
66. Kowalczyk K., *Bielany, Rowerem po Bielanych*, w: A. Petroff-Skiba, *Tak konsultowaliśmy ... Warszawa dzieli się dobrymi praktykami*, Wydawnictwo Miasta stołecznego Warszawy przy wsparciu z Norweskiego Mechanizmu Finansowania (Norway Grants), 2011.
67. Kozmana M., *Wodne partnerstwo prywatno-publiczne*, „Rzeczpospolita” 8.07.2004.
68. Koźlak A., *Inteligentne systemy transportowe jako instrument poprawy efektywności transportu*, „Logistyka” 2008, nr 2.
69. Kreuter A., Wagner M., *Czynniki sprzyjające innowacyjności*, „Zarządzanie na świecie” 1998, nr 12.
70. Krukowski P., *Systemy zarządzania ruchem i ich wdrażanie w polskich miastach*, Prezentacja ZdiUM, Wrocław, wrzesień 2010.
71. Kruszyna M., *Realizacja projektu: Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu*, UM Wrocław, sierpień 2007.
72. Kuc B.R., *Nowoczesne systemy kontroli w systemie zarządzania*, Zeszyty Naukowe WSMiZ w Warszawie, Warszawa 2002, nr 1 (11).
73. Łaźniewska Ł., *Konkurencyjność miast i regionów*, w: *Zarządzanie miastem. Studium Ekonomiczne i Organizacyjne*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2010.
74. Marciniak S., *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2000.
75. Marczyk W., *Kierunki badań nad procesami przyswajania i dyfuzji innowacji*, Wrocław 1971.
76. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
77. Marszał T., 2011, *Innovative city – development conception and determinants*, w: *Urban regions as engines of development*, ed. T. Marszał, Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warszawa 2011.
78. Maternicka L., *Kontrola realizacji projektów rewitalizacyjnych*, materiały SP „Rewitalizacja miast – organizacja i finansowanie”, Pelplin 5.10.2012.
79. Mayer H., Knox P., *Pace of Life and Quality of Life. The Slow City Charter*, w: *Community Quality-of-life-indicators. Best Cases III*, eds. M.J. Sirgy, R. Phillips, D.R. Rahtz, Springer, New York 2009.
80. Mesjasz Cz., *Złożone systemy adaptacyjne*, w: *Prace z zakresu procesu zarządzania*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2008, nr 772.
81. Metcalfe S., *The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives*, w: *Handbook of the Economics of Innovation and Technical Change*, ed. P. Stoneman, Blackwell, London 1995.
82. *Miasta jutra. Wyzwania, wizje, rozwiązania*, UE Polityka Regionalna, październik 2011.

83. Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
84. Ministerstwo Infrastruktury, *Słownik pojęć transportowych. Załącznik 3 do Strategii Rozwoju Transportu*, Warszawa, 30.03.2011.
85. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Inwestycje infrastrukturalne, komunikacja społeczna i rozwiązywanie konfliktów, Nowe drogi rozwoju, człowiek, natura, infrastruktura*, Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2008.
86. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011*, maj 2012.
87. Muzińska A., *Klauzule społeczne – prawo pozwala, urzędy się boją*, 2011, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/686690.html>
88. *Na cmentarzach w Trójmieście zaczyna brakować miejsca*, <http://gdansk.naszemiasto.pl/artukul/1139699,na-cmentarzach-w-trojmiescie-zaczyna-brakowac-miejsca,id,t.html> [dostęp: 27.04.2013].
89. Newman P., *Travel time budgets as a tool for sustainable urban design*, Routledge, London 2007.
90. NIK, *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2013.
91. Nowicka K., *Cloud computing a koszty transakcyjne w: Uwarunkowania zmian kosztów transakcyjnych*, red. R. Sobiecki, J.W. Pietrewicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
92. Okoń-Horodyńska E., *Jak budować regionalne systemy innowacji*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000.
93. Oskarbski J., Jamroz K., *Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego w systemie TRISTAR*, Konferencja Gambit, Gdańsk 2006.
94. Oslo Manual, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD 2005.
95. Pajestka J., *Determinanty postępu. Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa 1975.
96. Penc J., *Innowacje i zmiany w firmie*, Placet, Warszawa 1999.
97. Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999.
98. Pietrasiński Z., *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971.
99. *Piłka jest okrągła a bramki są dwie*, „iZTM” czerwiec 2012, nr 6 (53).
100. Pissarello P., *Planowanie transportu publicznego w Genui*, Przegląd ITS, 2012, nr 6, mpti.krakow.pl/o-projekcie/smart-city/ [dostęp: 06.09.2012].
101. *Podróżowanie w Stronę Nowej Mobilności Doświadczenie CARAVEL*, Raport końcowy projektu.
102. Pomykański A., *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2001.
103. Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press, London 1990.
104. *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, NOVUS 2012.
105. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. T. Czajkowski, wyd. 3, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007.
106. Pronińska A., 2013, „Kraków nie zbuduje mieszkań w PPP”, „Puls Biznesu” 19.08.2013.

107. *Przestrzenne aspekty rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, IRM, Kraków 2009.
108. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, red. D. Matejczyk, Warszawa, luty 2011 r., zlecony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych realizowanego w ramach POKL 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach EFS.
109. *Raport na temat struktur organizacyjnych transportu publicznego*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Wydział Ekonomii, Katedra Transportu.
110. *Raporty na temat wielkich miast Polski*, PricewaterhouseCoopers, Wrocław 2011.
111. Repetti A., Prélaz-Droux R., *An Urban Monitor as support for a participative management of developing cities*, http://www.gisdevelopment.net/proceedings/gisdeco/sessions/s1_alexpf.htm [dostęp: 20.09.2012].
112. Rittel H.W., Webber M.M., *Dilemmas in a General Theory of Planning*, „Policy Sciences” 1973, vol. 4.
113. Rokita J., *Organizacje innowacyjne*, w: H. Bieniok, T. Kraśnicka *Innowacje w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz instytucjami sektora publicznego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010.
114. Rumpel P., *Innowacyjne podejście do sterowania rozwojem miast: Studium przypadku miasta Vsetin*, w: *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, red. J. Słodczyk, D. Rajchel, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006.
115. Sadowska M., *Rola władz publicznych we wspieraniu innowacyjności*, Raport demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2009.
116. Sadura, Szaranowicz-Kusz M., *Partnerstwo społeczne w Regionalnych Programach Operacyjnych. Poradnik dobrych praktyk*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.
117. Sanoff H., *Community Participation Methods in Design and Planning*, John Wiley & Sons 2000.
118. Sarnacka A., *Proces przygotowania transakcji PPP*, w: *PPP w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
119. Schimanek T., *Klauzule społeczne w prawie zamówień publicznych w Polsce*, 2011, <http://wiadomosci.ngo.pl/x/615834; jsessionid=28ED03A09344397264E31D7A103C8751> [dostęp: 02.02.2012].
120. Schumpeter J.A., *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Harvard University, Cambridge 1934.
121. Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
122. Siemiński W., Topczewska T., *Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach działania 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie...”*, ZPORR, Warszawa 2008.
123. Słodowa-Hełpa M., *Partnerstwo – podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wydawnictwo WSKiZ, Poznań 2005.
124. *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Center of Regional Science, Vienna University of Technology, październik 2007.
125. Sobiech K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007.
126. Stępień E., *Rynek energetyczny przyszłością PPP?* Forum PPP 2013, nr 1.

127. *Studium wdrożenia Jessica – Polska Zachodnia, Raport końcowy*, EBI, styczeń 2009, www.galeria-kaskada.pl [dostęp: 23.03.2012].
128. Świtalski W., *Innowacje i konkurencyjność*, WUW, Warszawa 2005.
129. Szołtysek J., *Koncepcja punktów mobilnościowych jako narzędzie kształtowania mobilności w mieście*, „Transport miejski i Regionalny” 2008, nr 10.
130. Szołtysek J., *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009.
131. Tomanek R., *Czynniki efektywności zarządów transportu miejskiego*, „Transport Miejski i Regionalny” 2005, nr 3.
132. *Transport. Wyniki działalności w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012.
133. *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, red. O. Wyszomirski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
134. Trott P., *Innovation Management and New Product Development*, Prentice Hall, Edinburgh Gate 1998.
135. Wesołowski J., *Transport miejski*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008.
136. Wesołowski J., *Miasto w ruchu*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008.
137. Wikariat S., *Ustawa pomoże rządowi*, „Rzeczpospolita” 21.10.2005.
138. Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.
139. Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Inteligentne systemy transportowe w świetle europejskiej polityki transportowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 597, Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, Szczecin 2010.
140. Wołek M., Brodzicki T., *Wykorzystanie strategii rozwoju w procesie zarządzania miastem*, Projekt finansowany ze środków Mechanizmów Finansowych, Tczew–Trójmiasto, grudzień 2009, http://www.tczew.pl/pdf/strategia_rozwoju_a_zarzadzanie_miastem_Tczew.pdf
141. Wrabec P., *Cela do wynajęcia*, „Polityka” 2006, nr 11.
142. Wyszomirski O., *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
143. Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
144. *Zakazy ruchu pojazdów ciężarowych w miastach Polski w 2012 r.*, <http://www.gitd.pl/aktualnosci/item/78-zakazy-ruchu-w-miastach-dla-pojazd%C3%B3w-ci%C4%99%C5%BCarowych> [dostęp: 15.05.2012].
145. Zamel P., *Zwiększenie efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej realizowane w formule performance contracting z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego – krajowe doświadczenia Siemens sp. z o.o.*, Forum PPP 2012, nr 1.
146. Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDiK, Gdańsk 2003.
147. Zagożdżon B., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2006, nr 1

Akty prawne, dokumenty strategiczne i bazy danych

1. Dokument programowy Rady Ministrów „Zasady dialogu społecznego” z dnia 22 października 2002 r.
2. Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.
3. Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.
4. Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrożenia inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE.
7. Fragment Uzasadnienia do Uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Krakowa.
8. Karta Lipska nt. Zrównoważonych Miast Europejskich.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wykorzystanie potencjału chmury obliczeniowej w Europie, Bruksela 29.09.2012, COM (2012) 529 final.
10. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., Nr 78 poz. 48 z późn. zm.).
11. Konwencja z Aarhus, Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Wymiaru Sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, Wspólnota Europejska z dnia 25 czerwca 1998 r., zatwierdzona decyzją Rady 2005/370/WE, która weszła w życie z dniem 30 października 2001 r. (Dz.U. 2003 r., Nr 78, poz. 706).
12. Ministerstwo Infrastruktury, *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025*, czerwiec 2005.
13. Ministerstwo Infrastruktury, *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą 2030 roku)*, marzec 2011.
14. Ministerstwo Infrastruktury, *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku*, marzec 2011.
15. OECD, *International Road Traffic and Accident Database*, OECD, 2002.
16. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, White Paper, KE, Bruksela 2011.
17. Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 117, poz. 787).
18. Strategia Działania KZK GOP na lata 2008–2020, Katowice 2008.
19. Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus, 06.07.2006.

20. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy, Miasto Stołeczne Warszawa, Warszawa 2009.
21. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704.
22. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz.U. 2009 r., Nr 19, poz. 100).
23. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
24. Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 r., Nr 199, poz. 1227).
25. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. 2001 r., Nr 142, poz. 1592).
27. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U.01.142.1590).
28. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1998 r., Nr 91, poz. 578).
29. Wytyczne dotyczące przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji jako podstawy udzielenia wsparcia z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, Załącznik do Uchwały Nr 2281/III/08 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2008 r., IZ RPO WD.
30. Załącznik do Strategii Rozwoju Transportu, „Diagnoza polskiego transportu (stan w 2009 roku)”.
31. Załącznik do uchwały nr XII/396/99 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 września 1999 r. w sprawie polityki transportowej Wrocławia.
32. Załącznik nr 1 do ogłoszenia o zamówieniu – opis potrzeb i wymagań zamawiającego (Kraków), OR-10.271.1.2012.

Wystąpienia konferencyjne

1. Cichosz M., wiceprezes NIK, pt. *Ryzyko kontrolne czy raczej dobrodziejstwo pewności prawnej? Wyniki kontroli NIK ws. polskich PPP na konferencji „Speed uppp Poland”, 24.04.2013 r. w Warszawie.*
2. Dziekański J., Dyrektor Departamentu Finansowania Strukturalnego i Doradztwa w BGK, pt. *Inwestycje drogowe w opłacie za dostępność. Punkt widzenia banku na konferencji „Speed uppp Poland”, 25.04.2013 r. w Warszawie.*
3. Krukowski P., *Systemy zarządzania ruchem i ich wdrażanie w polskich miastach*, Prezentacja ZDiUM, wrzesień 2010 r. we Wrocławiu.
4. Meszyński A., pt. *Współpraca pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego miastem Sopot oraz Bałtycką Grupą Inwestycyjną SA przy zagospodarowaniu terenów przydworcowych w Sopocie*, podczas konferencji „Przemysł Przygotuj Przeprowadź”, MRR, 13.06.2013 r. w Warszawie

5. Pawłowski P., dyrektor Biura Infrastruktury m.st. Warszawy pt. *Projekty PPP i koncesji w Warszawie. Co już udało się osiągnąć, a co dopiero przed nami?* na konferencji „Speed uppp Poland”, 24.04.2013 r. w Warszawie.

Strony internetowe

1. ec.europa.eu/transport/research/consultations/index_en.htm
2. europa.um.warszawa.pl/projekty-miejskie/warszawski-wezel-wodno-rowerowy-pedaluj-i-plyn-bike-sail-etap-i <http://bip.um.katowice.pl/index.php?s=10&id=1246011120>
3. <http://bip.um.walbrzych.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=12181&idmp=586&r=r> [dostęp: 12.04.2013].
4. <http://bip.warszawa.pl> http://forum.gazeta.pl/forum/w,372,116661023,,konsultacje_ws_sciezek_na_Bielanach.html?v=2
5. <http://forum.zm.org.pl/viewtopic.php?t=1952>
6. <http://gdansk.naszemiasto.pl/artykul/1139699,na-cmentarzach-w-trojmiestcie-zaczyna-brakowac-miejsca,id,t.html> (27.04.2013)
7. http://konsultacje.um.warszawa.pl/baza_wiedzy/techniki_konsultacji_spolecznych
8. <http://kultura.bielany.waw.pl/page/?str=783>
9. <http://wawrzyszew.waw.pl/posty/5201>
10. <http://www.bielany.waw.pl/page/index.php?str=43&id=1060>
11. <http://www.crzl.gov.pl/projekty-mainmenu-5/pomoc-sposieczna-mainmenu-64/projekt-117-mainmenu-66/225-procedura-doboru-parterstw-lokalnych-do-pilotau>, (15.05.2012)
12. <http://www.forbes.pl/powstanie-europejska-siec-stacji-ladowania-elektrycznych-samochodow-,artykuly,138035,1,1.html>
13. <http://www.infowarszawa.pl/sciezki-rowerowe.html>
14. <http://www.managementexchange.com/story/accelerating-innovation-city-san-francisco> <http://www.wrower.pl/miasto/karta-brukselska.html>
15. http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Karczew_termomodernizacja_umowa_PPP_02012013.aspx [dostęp: 12.04.2013].
16. http://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platfomy/Zagadnienia_horyzontalne/Laczenie_PPP_z_funduszami_UE/Strony/Informacje_ogolne.aspx
17. <http://www.siskom.waw.pl> <http://www.siskom.waw.pl/obwodnica-miejska.htm>
18. <http://www.siskom.waw.pl/obwodnica-sr.htm>
19. <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=64468839>
20. <http://www.technopark.kielce.pl/>
21. <http://www.wrower.pl/miasto/certyfikat-bypad,2194.html>
22. <http://www.wrower.pl/miasto/dlugosci-sciezek-rowerowych-w-polskich-miastach.html> [dostęp: 22.04.2013].
23. https://www.facebook.com/pages/Rowerem-po-Bielanach-konsultacje-spoleczne/153815931302913?hc_location=timeline
24. siskom.waw.pl/komunikacja/priorytety/web/?page_id=267
25. travelery.national-geographic.pl/nominacje/spoleczna-inicjatywa-roku

26. ue-trans.ae.katowice.pl/index.php?id=raport-finalny
27. www.civitas-initiative.org/index.php?id=69
28. www.fakt.pl/Stoimy-przez-buspas-,artykuly,80479,1.html
29. www.frame-online.net/e-frame-project/e-frame-project-objective.html [dostęp: 06.09.2012].
30. www.itspolska.pl/admin/pliki/PKITS%202012%20-%20wnioski%20pl.pdf [dostęp: 23.08.2012].
31. www.polskawschodnia.gov.pl/Projekty/Strony/Poprawa_jakosci_funkcjonowania systemu transportu_publicznego_miasta_Bialeostoku_Etap_III.aspx
32. www.polskawschodnia.gov.pl/wiadomosci/Strony/2013_01_09_lubelska_komunikacja_miejska.aspx
33. www.polskawschodnia.gov.pl/wiadomosci/Strony/Olsztyn_Umowa_na_zakup_tramwajow_podpisana_21092912.aspx
34. www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx
35. www.rynek-kolejowy.pl/33227/Lepsza-wyszukiwarka_polaczen_ZTM_Warszawa.htm
36. www.transport.gov.pl/files/0/1793934/Za03SRTSowniktransportowySRT.pdf
37. www.um.warszawa.pl/sites/default/files/attach/o-warszawie/BW_2011_VI.pdf
38. www.veturilo.waw.pl www.ztm.lublin.eu/?sid=49
39. www.ztm.waw.pl/?c=200&l=1
40. www.ztm.waw.pl/aktualnosci.php?i=819&c=100&l=1
41. www.ztm.waw.pl/iztm.php?c=123&l=1 europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/966&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=e
42. www.ztm.waw.pl/parkujijedz.php?c=116&l=1
43. www.ztm.waw.pl/informacje.php?i=111&c=98&l=1
44. http://www.wroclaw.pl/nowe_zasady_wjazdu_do_wroclawia_pojazdow_ciezarowych_powyzej_18_t_dmc_obowiazujace_od_1_stycznia_2012_r.dhtml
45. www.kartaskup.pl <http://www.urbanistyka.info/content/potrzeba-udzialu-spoleczenstwa-w-procesie->
46. <http://www.fundacijabycrazem.pl/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=115&cntnt01origid=19&cntnt01returnid=25> [dostęp: 25.05.2012].
47. www.konsultacje.olsztyn.eu
48. www.olsztyn.gazeta.pl <http://olsztyn.gazeta.pl/olsztyn/51,35189,13165745.html?i=1>
49. <http://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacja/projekt-remontu-ul-kaweczynskiej>
50. http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Dla_przedsiębiorczych/Projekty_Unijne/modules/pages/0026.html [dostęp: 28.05.2012].
51. <http://www.miastrakaczy.pl/>
52. <http://www.ars.plock.pl/pl/o-rewitalizacji>, <http://www.urbamas.ump.pl/?part=publications>
53. www.tuwroclaw.com/pliki/duze_zdjecia/wiadomosci/komunikacja/centrum_sterowania_ruchem.jpg [dostęp: 20.09.2012].
54. <http://www.gitd.pl/aktualnosci/item/78-zakazy-ruchu-w-miastach-dla-pojazd%C3%B3w-ci%C4%99%C5%BCarowych>
55. www.greencapitalcity.pl/ecocar-system.html
56. www.civitas-mimosa.eu/Default.aspx?alias=www.civitas-mimosa.eu/gdansk

57. http://www.mpk.krakow.pl/pl/aktualnosci/news,2935_qr-kody-ulatwiaja-korzystanie-z-komunikacji-miejskiej.html
58. http://www.lublin.eu/Lublin_w_europejskim_programie_URBACT_II_HerO-1-1004.html
59. http://rowery.eko.org.pl/index_akt,
60. <http://www.wrower.pl/miasto/oficer-rowerowy-we-wroclawiu,2056.html>
61. www.encyklopediarowerowa.pl/oficer-rowerowy.html
62. polskanarowery.sport.pl/msrowery/1,105126,12808447_Warszawa_znowu_bedzie_miala_oficera_rowerowego.html
63. www.zory24.pl/artykul/wielki-czwartek-pasazerow-mzk,6134.html
64. torun.gazeta.pl/torun/1,48723,13107650_W_Toruniu_powstanie_system_wypozyczenia_rowerow.html
65. www.nextbike.pl/company000.html
66. http://www.wroclaw.pl/wroclawski_system_ladowania_pojazdow_elektrycznych,1.dhtml#
67. http://www.wroclaw.pl/ogloszenie_o_naborze_wnioskow_na_budowe_i_uruchomienie_sieci_ladowania_pojazdow_elektrycznych.dhtml
68. <http://www.rwe.pl/web/cms/pl/1006164/start/wszystko-o-rwe/e-mobility/>
69. <http://www.rwe.pl/web/cms/mediablob/pl/1101308/data/1101302/1/start/dla-mediow/aktualnosci/pierwszy-publiczny-punkt-ladowania-pojazdow-elektrycznych-dzieki-wspolpracy-rwe-green-stream-polska-i-miasta-stolecznego-warszawy/Pierwszy-publiczny-punkt-ladowania-pojazdow-elektrycznych-dzieki-wspolpracy-RWE-Green-Stream-Polska-i-Miasta-Stolecznego-Warszawy.pdf>
70. http://www.wroclaw.pl/wroclawski_system_ladowania_pojazdow_elektrycznych,1.dhtml#
71. http://www.wroclaw.pl/ogloszenie_o_naborze_wnioskow_na_budowe_i_uruchomienie_sieci_ladowania_pojazdow_elektrycznych.dhtml
72. http://www.bazappp.gov.pl/project_base/
73. <http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/default.aspx>
74. http://www.pportal.pl/baza-projektow-ppp.html?search=&status=0&institution_type=0&location=&investment_woj=0&woj=0&pow=0&gmi=0&sid=2&trade=0&amount_from=&amount_to=&filter_own=0&limitstart=0&order=p.created&dir=desc
75. <http://www.pportal.pl/wiadomosci-krajowe/warszawa-przetarg-na-nowe-wiaty-przystankowe-wygraly-ams-i-stoer>
76. http://rowery.eko.org.pl/index_akt
77. <http://www.wrower.pl/miasto/oficer-rowerowy-we-wroclawiu,2056.html>
78. www.encyklopediarowerowa.pl/oficer-rowerowy.html
79. www.zory24.pl/artykul/wielki-czwartek-pasazerow-mzk,6134.html
80. www.civitas.eu/docs1/CIVITAS_II_Policy_Advice_Notes_03_Cycling_Walking_PL.pdf
81. torun.gazeta.pl/torun/1,48723,13107650_W_Toruniu_powstanie_system_wypozyczenia_rowerow.html
82. www.nextbike.pl/company000.html
83. www.greencapitalcity.pl/ecocar-system.html
84. www.civitas-mimosa.eu/Default.aspx?alias=www.civitas-mimosa.eu/gdansk

85. <http://www.mpk.krakow.pl/pl/aktualnosci/news,2935,qr-kody-ulatwiaja-korzystanie-z-komunikacji-miejskiej.html>
86. www.tuwroclaw.com/pliki/duze_zdjecia/wiadomosci/komunikacja/centrum_sterowania_ruchem.jpg [dostęp: 20.09.2012].
87. http://www.lublin.eu/Lublin_w_europejskim_programie_URBACT_II_HerO-1-1004.html
88. http://www.lublin.eu/images/upload/Recenzja_dr_Billerta%281%29.pdf
89. http://www.ars.plock.pl/pl/o_rewitalizacji, <http://www.urbamas.ump.pl/?part=publications>
90. http://urbact.eu/fileadmin/Documents/zako%C5%84czone_projekty_URBACT_-_grudzie%C5%84_2011-_FINAL-popr.pdf,
91. http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Reg_Gov/outputs_media/FR_abstract_PL.pdf [dostęp: 25.05.2012].
92. http://www.umsieradz.finn.pl/res/serwisy/bip-umsieradz/komunikaty/_009_223024.pdf [dostęp: 14.04.2013].
93. <http://www.miastotkaczy.pl/>
94. http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Atlas_dobrych_praktyk/atlas_dobrych_praktyk_nowe/3Atlas_Dobrych_Praktyk_Byczyna_ver052009.pdf,
95. www.konsultacje.olsztyn.eu
96. www.olsztyn.gazeta.pl <http://olsztyn.gazeta.pl/olsztyn/51,35189,13165745.html?i=1>
97. <http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/kaweczynska-plakat-19-10.pdf><http://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacja/projekt-remontu-ul-kaweczynskiej>
98. http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Dla_przedsiębiorczych/Projekty_Unijne/modules/pages/0026.html [dostęp: 28.05.2012].
99. <http://www.fundacjabycrazem.pl/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=115&cntnt01origid=19&cntnt01returnid=25> [dostęp: 25.05.2012].
100. <http://www.urbanistyka.info/content/potrzeba-udziału-społeczeństwa-w-procesie-rewitalizacji>
101. www.kartaskup.pl/
102. www.kartaskup.pl/public_media/fb/files/folder_SKUP_2012.pdf
103. http://www.wroclaw.pl/nowe_zasady_wjazdu_do_wroclawia_pojazdow_ciezarowych_powyzej_18_t_dmc_obowiazujace_od_1_stycznia_2012_r.dhtml
104. <http://www.wrower.pl/miasto/dlugosci-sciezek-rowerowych-w-polskich-miastach.html>
105. <http://www.ztm.waw.pl/?c=200&l=1>
106. <http://www.wrower.pl/wiadomosci/pierwsze-zamykane-parkingi-rowerowe-w-polsce,5526.html>
107. <http://www.wrower.pl/miasto/pasy-kontrapasy-oraz-sluzy-rowerowe-we-wroclawiu,2068.html>
108. <http://www.gitd.pl/aktualnosci/item/78-zakazy-ruchu-w-miastach-dla-pojazd%C3%B3w-ci%C4%99%C5%BCarowych>
109. <http://filipinnovation.dost.gov.ph/library/InnovationStrategyHelsinki.pdf>
110. www.gdynia.pl/news/inwestycje/7213_71602.html

111. <http://www.mmwroclaw.pl/332807/2010/9/5/wroclaw-ma-pierwsze-w-polsce-sluzya-rowerowe?category=news>
112. <http://www.spoldzielnia.byczyna.pl/> [dostęp: 14.04.2012].
113. rewitalizacji; <http://www.w-r.com.pl/> [dostęp: 28.04.2012].
114. <http://www.w-r.com.pl/> [dostęp: 28.04.2012].
115. www.cupt.gov.pl/index.php?id=240&strona=2 [dostęp: 06.09.2012].
116. mpti.krakow.pl/o-projekcie/smart-city/ [dostęp: 06.09.2012].
117. www.mmszczecin.pl/421953/2012/8/6/komunikacja-miejska-bedzie-traktowana-w-sposob-priorytetowy-buspasy-pozostana?category=news
118. www.itspolska.pl/?page=5 [dostęp: 23.08.2012].
119. www.cupt.gov.pl/index.php?id=987 [dostęp: 18.09.2012].
120. www.caravel.forms.pl/dokumenty/raport2009.pdf [dostęp: 10.09.2012].
121. europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1025_pl.htm [dostęp: 20.12.2012].
122. pl.wikipedia.org/wiki/Technologia_informacyjna [dostęp: 15.02.2013].
123. www.pois.gov.pl/dokumenty/strony/dokumenty.aspx [dostęp: 15.02.2013].
124. pl.wikipedia.org/wiki/System_informatyczny [dostęp: 17.02.2013].
125. http://bip.konin.eu/tmpl/zamowienia/zam203_1.pdf [dostęp: 14.04.2013].
126. http://www.arado.pl/dzial_kontakt_105.html [dostęp: 16.04.2013].
127. http://www.lublin.eu/images/upload/hero_guidebook_pol.pdf [dostęp: 26.04.2012].
128. <http://ipp.pl/funeralna-koncesja-w-gdansk/> [dostęp: 27.04.2013].
129. <http://ppportal.pl> [dostęp: 27.04.2013].
130. <http://cittaslowpolska.pl/o-nas> [dostęp: 16.05.2013].
131. www.cittaslow.org/download/DocumentiUfficiali/ [dostęp: 16.07.2013].
132. <http://www.ppp.gov.pl> [dostęp: 12.04.2013].
133. ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/index.cfm?LAN=PL [dostęp: 14.08.2012].

Oferta studiów podyplomowych

Przygotowanie i Zarządzanie Projektami Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Co nas wyróżnia

- Patronat Ministra Gospodarki
- Jedyne w Polsce studia poświęcone w całości problematyce PPP
- Unikalna możliwość przygotowania projektu PPP pod okiem najlepszych specjalistów, zatrudnionych w kancelariach prawnych i firmach doradczych
- Duża liczba zajęć warsztatowych z praktykami
- Mała liczebność grup

Wykładowcy

- Pracownicy naukowo-dydaktyczni Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Uniwersytetu Warszawskiego i Politechniki Warszawskiej
- Eksperti (praktycy) prowadzący projekty PPP, mogący podzielić się nie tylko szeroką wiedzą, ale również bogatym i aktualnym doświadczeniem praktycznym

Szczegółowe informacje

www.podyplomowe.waw.pl/partnerstwo_publiczno_prywatne/

Podyplomowe Studia Zarządzania Nieruchomościami

Podstawowym celem studiów jest nabycie przez uczestników teoretycznej i praktycznej wiedzy z zakresu zarządzania nieruchomościami (potwierdzone uzyskaniem dyplomu SGH).

Zakres tematyczny studiów obejmuje interdyscyplinarne zagadnienia (techniczne, prawne, ekonomiczne), których znajomość jest niezbędna do pełnienia funkcji zarządcy nieruchomości zarówno mieszkaniowych, jak i komercyjnych.

Wykładowcy:

- Pracownicy naukowo-dydaktyczni Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Politechniki Warszawskiej
- Wybitni praktycy z zakresu zarządzania nieruchomościami

Szczegółowe informacje

http://www.sgh.waw.pl/ksztalcenie/podyplomowe/spis/zarzadzania_nieruchomosciami/

Rewitalizacja miast polskich – organizacja i finansowanie

Unikatowe, kompleksowe studia podyplomowe realizowane przy wsparciu praktyków z miast w Polsce, których osiągnięcia w zakresie rewitalizacji są nagradzane przez Towarzystwo Urbanistów Polskich czy Związek Miast Polskich.

Studia przygotowują w profesjonalny sposób do prowadzenia tradycyjnie rozumianych projektów rewitalizacyjnych (remonty i odnowa kwartałów miejskich w połączeniu z działaniami społecznymi i proinwestycyjnymi) oraz do wdrażania rozwiązań innowacyjnych (korzystanie ze środków Inicjatywy JESSICA oraz formuły PPP).

Celem studiów jest wykształcenie wysokiej klasy specjalistów o wiedzy i umiejętnościach praktycznych zgodnych z międzynarodowymi standardami w zakresie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich w odniesieniu do delimitacji obszarów zdegradowanych, programowania działań rewitalizacyjnych, pozyskiwania środków na ich realizację i prowadzenia ich od fazy koncepcyjnej do monitoringu efektów.

Co nas wyróżnia

- Studia prowadzone w partnerstwie przez Szkołę Główną Handlową i Uniwersytet Jagielloński (podwójny dyplom ukończenia studiów podyplomowych)
- Jedyne w Polsce kompleksowe studia poświęcone rewitalizacji miast
- 64 godziny warsztatów praktycznych i godzin wizyt studyjnych w miastach
- 100 godzin interaktywnych zajęć e-learningowych
- Duża liczba zajęć warsztatowych z praktykami

Szczegółowe informacje

<http://rewitalizacja.sgh.waw.pl>

