

Beata Banachowicz, Justyna Danielewicz***

**PUBLIC GOVERNANCE – NOWA KONCEPCJA
ZARZĄDZANIA JEDNOSTKAMI TERYTORIALNYMI
NA PRZYKŁADZIE REGIONU ŁÓDZKIEGO**

1. WPROWADZENIE

Wraz ze zmianą systemu politycznego i gospodarczego kraju, miasta i regiony Polski weszły w nowy etap rozwoju. Reaktywowanie samorządu terytorialnego na poziomie gminy, powiatu i województwa oznacza ustanowienie podmiotu odpowiedzialnego za warunki oferowane przez jednostkę terytorialną dla prowadzenia działalności gospodarczej oraz za warunki bytowe ludności. Zmieniły się zatem warunki i zasady, w jakich działają władze lokalne. Decentralizacja władzy i demokratyzacja procesu zarządzania, jaka nastąpiła w Polsce sprawiają, iż zarządzanie rozwojem gmin, powiatów i regionów wymaga profesjonalizmu działań oraz umiejętności podejmowania decyzji. W polskich Jednostkach Samorządu Terytorialnego (JST) sposób zarządzania powinien wykorzystywać metody i techniki sprawdzone w krajach o długoletnich doświadczeniach samorządowych. Doświadczenia te wskazują, iż rola władz lokalnych i regionalnych nie powinna polegać tylko i wyłącznie na administrowaniu czy też rządzeniu. W proces rozwoju danego obszaru powinni zaangażować się wszyscy „aktorzy” życia społecznego i gospodarczego funkcjonujący na jego terenie. To podejście do zarządzania publicznego (w odniesieniu do miasta) trafnie scharakteryzował W. Hudnut twierdząc, iż:

Zarządzając miastem trzeba zrozumieć, że ważniejszy niż poszczególne sprawy czy harmonogram zajęć jest dialog, nakłanianie ludzi do rozmowy, pracy i zastanowienia się nad tym, kim jesteśmy i dokąd zmierzamy, a nie do dyskusji nad konkretnymi punktami programu. Burmistrz nie jest tylko dostarczycielem usług. W latach osiemdziesiątych stało się to jasne. Burmistrz jest pośrednikiem, który kojarzy interesy sektorów publicznego i prywatnego. (Osborne, Gaebler 1998).

** Dr, adiunkt, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Uniwersytet Łódzki.

Koncepcja zarządzania publicznego jest dyskutowana w środowisku naukowców i polityków od połowy lat 80. i odnosi się do takich m. in. aspektów sprawowania władzy, jak rządzenie poprzez autorytarne decyzje i system kontroli. W tym ujęciu zarządzanie publiczne odnosi się raczej do „obszaru władzy wykonawczej niż ustawodawczej i związane jest z uzyskaniem jak najwyższej efektywności w tej dziedzinie sprawowania władzy” (Webster's... 1986, s. 982). Z kolei według definicji British Council zarządzanie publiczne zawiera się w interakcji pomiędzy formalnymi instytucjami reprezentującymi obszar sprawowania władzy i organizacjami tworzonymi przez społeczność lokalną lub regionalną. Zarządzanie publiczne odnosi się do procesów, w których społeczność lokalna zaczyna odgrywać istotną rolę i wpływać na decyzje polityczne i społeczno-gospodarcze związane z poziomem życia społecznego i rozwojem cywilizacyjnym.

Zarządzanie publiczne implikuje wysoki poziom efektywności organizacyjnej w odniesieniu do procesu formułowania założeń polityki rozwoju lokalnego i regionalnego oraz jej wdrażania. W tym ujęciu zarządzanie publiczne przyczynia się do rozwoju gospodarczego, stabilności procesów gospodarczych i dobrobytu społecznego, wnosząc wkład w postaci przejrzystości procesów decyzyjnych, partycypacji społecznej, otwartości, równowagi finansowej i respektowania prawa na każdym szczeblu sprawowania władzy.

Przez zarządzanie publiczne rozumie się także zintegrowane mechanizmy, procesy i instytucje, poprzez które obywatele i grupy społeczne mogą wyrażać swoje preferencje, negocjować rozwiązania sprzeczności interesów i praktycznie wykorzystywać swoje ustawowe prawa i spełniać wynikające z nich obowiązki. Zarządzanie publiczne powinno gwarantować zatem, że formułowanie politycznych, społecznych i ekonomicznych priorytetów odbywać się będzie w oparciu o szeroko rozumiany konsensus społeczny, w którym interesy najbiedniejszych i najbogatszych będą uwzględnione w procesach decyzyjnych wpływających na alokację zasobów i dóbr.

Podmiotami procesu zarządzania publicznego są ośrodki sprawowania władzy publicznej, sektor prywatny i społeczeństwo. Władza publiczna tworzy odpowiednie podstawy polityczne i prawne niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Sektor prywatny generuje miejsca pracy i źródła dochodów. Społeczeństwo podejmuje aktywne działania w sferze ekonomicznej, społecznej i politycznej. Z uwagi na fakt, iż każdy z podmiotów ma swoje silne i słabe strony, najistotniejsze staje się stworzenie warunków dla ich konstruktywnej współpracy. Na zarządzanie publiczne składa się zatem suma działań indywidualnych osób oraz instytucji publicznych i prywatnych, które współpracują ze sobą w celu osiągnięcia zamierzonych efektów. Jest to proces ciągły, który pozwala zmodyfikować konflikto-genne lub sprzeczne interesy i wykorzystując mechanizm negocjacji i kooperacji, pozwala doprowadzić do osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami.

Na gruncie tego podejścia została sformułowana koncepcja *good governance*, u podstaw, której leży zrozumienie norm i wartości właściwych władzy publicznej. Typologia proponowana przez Harmonia i Mayera wyróżnia trzy grupy norm i wartości:

1) efektywność i skuteczność w zakresie dotyczącym zarówno funkcjonowania administracji, jak i wytwarzania i dystrybucji dóbr usług publicznych;

2) prawa jednostki oraz adekwatność procesów zarządzania do relacji pomiędzy władzami publicznymi i obywatelami;

3) reprezentacja i kontrola władzy, obejmująca kontrolę społeczną nad działalnością rządów (Kickert 1997).

Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP) zawierał zestaw zasad tzw. *good governance*, które pojawiają się najczęściej w literaturze i wydają się dostarczać pewnych uniwersalnych wartości (tab. 1).

Tabela 1

Pięć zasad *good governance*

Zasady <i>good governance</i>	Zasady UNDP i odpowiadające im definicje, na których zostały oparte
1. Legitymizm (<i>legitimacy and voice</i>)	– uczestnictwo (<i>participation</i>) – wszyscy ludzie powinni mieć prawo do zabrania głosu w procesie podejmowania decyzji bezpośrednio, lub poprzez wylegitymowane instytucje, które reprezentują ich poglądy. Tak szeroka partycypacja jest zbudowana w oparciu zarówno o wolność mowy i stowarzyszeń, jak i zdolność do konstruktywnego uczestnictwa – orientacja na porozumienie (<i>consensus orientation</i>) – <i>good governance</i> łączy różne interesy w celu osiągnięcia szerokiego konsensusu na bazie tego, co jest najlepsze dla danej społeczności i, gdzie możliwe, na bazie polityk i procedur
2. Misja (<i>direction</i>)	– wizja strategiczna – liderzy i społeczność ma szerokie i długofalowe spojrzenie na <i>good governance</i> i rozwój człowieka, przy jednoczesnym zrozumieniu tego, co jest potrzebne dla takiego rozwoju. Jednocześnie jest on oparty na zrozumieniu kompleksowości czynników historycznych, kulturowych i społecznych, na których ta wizja jest tworzona
3. Skuteczność (<i>performance</i>)	– reagowanie (<i>responsiveness</i>) – instytucje i procedury postępowania mają służyć wszystkim aktorom – efektywność i sprawność (<i>effectiveness and efficiency</i>) – rezultatem podjętych działań ma być zaspokojenie potrzeb społeczności przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu zasobów

Tabela 1 (cd.)

Zasady <i>good governance</i>	Zasady UNDP i odpowiadające im definicje, na których zostały oparte
4. Odpowiedzialność (<i>accountability</i>)	– odpowiedzialność – osoby podejmujące decyzje we władzach, sektorze prywatnym czy organizacjach społeczeństwa odpowiadają zarówno przed nim, jak i instytucjami. Odpowiedzialność ta może być różna w zależności od rodzaju organizacji i tego, czy decyzja dotyczy wewnętrznego jej funkcjonowania czy też oddziałuje na otoczenie – jawność (<i>transparency</i>) – jawność budowana jest w oparciu o swobodny przepływ informacji. Procedury, instytucje i informacje są bezpośrednio dostępne dla wszystkich, których dotyczą w formie zrozumiałej i umożliwiającej ich monitorowanie
5. Sprawiedliwość (<i>fairness</i>)	– równość (<i>equity</i>) – wszyscy mężczyźni i kobiety mają takie same możliwości ulepszania lub podtrzymywania swojego dobrobytu – zasady prawa (<i>rule of law</i>) – przepisy prawa powinny być rozsądne i przestrzegane bez wyjątku, szczególnie przepisy praw człowieka

Źródło: opracowanie własne na podstawie Graham, Amos, Plumptre 2003.

Tak ujęte zarządzanie nie ogranicza się jedynie do wewnętrznej organizacji sektora publicznego. Koncentruje się przede wszystkim na relacjach tego sektora z otoczeniem. Dlatego o zarządzaniu publicznym mówi się jako o złożonym zarządzaniu powiązaniami, uwzględniającymi wielu różnych „aktorów”. „Aktorami” tymi są władze centralne, regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne, grupy interesów, organizacje społeczne i biznesowe. Każdy z tych podmiotów reprezentuje odmienne, niejednokrotnie konfliktowe interesy. Z kolei rząd nie może być postrzegany jako dominujący aktor, który może jednostronnie narzucać swoją wolę. Innymi słowy zarządzanie publiczne obejmuje nie tylko działania władz, lecz wiele innych kanałów, którymi „polecenia” są przekazywane w formie założonych celów, nakreślonych kierunków i realizowanych polityk (Knight 2000) Zarządzanie publiczne przejawia się takimi formami aktywności jak:

- 1) interweniowanie w istniejące sieci powiązań między aktorami życia publicznego,
- 2) stwarzanie warunków do współpracy pomiędzy podmiotami (budowa konsensusu),
- 3) wspólne rozwiązywanie problemów.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej otwiera przed polskimi regionami nowe możliwości szybkiego rozwoju. Warunkiem jest jednak dokonanie głębokich przekształceń w sferze gospodarczej i społecznej. Przekształcenia te powinny prowadzić do zdecydowanego podniesienia poziomu innowacyj-

ności i konkurencyjności poprzez wzrost efektywności lokalnego i regionalnego potencjału wytwórczego, naukowo-badawczego i organizacyjnego. Powyższe cele powinny także przyświecać polityce gospodarczej, społecznej i naukowej każdego regionu. Jest to również dobry moment do kierowania się w swoich działaniach zasadami *good governance*.

2. INNOWACYJNOŚĆ REGIONÓW

Ważnym instrumentem kształtowania takiej polityki jest posiadanie jasnej, dobrze uzasadnionej, nowoczesnej wizji kierunków dalszego rozwoju regionu oraz działań prowadzących do podniesienia konkurencyjności i innowacyjności jego gospodarki.

Innowacyjność regionów i budowanie regionalnych strategii innowacyjnych stały się wyzwaniem współczesnych czasów. W tym wspólnym dziele poprawiania konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów coraz ważniejszą rolę odgrywają samorządy regionalne i lokalne, jako istotne elementy regionalnych systemów innowacyjnych. Władze terytorialne mogą wspierać rozwój instytucji okołobiznesowych, współtworzyć klimat proinnowacyjnych zachowań, mobilizować swoje społeczności do wdrażania nowych produktów, procesów zarządzania, tworzyć lokalną atmosferę przedsiębiorczości. Oddziaływanie na lokalny układ terytorialno-produkcyjny wymaga zorganizowania nowoczesnego urzędu. Urzędy władz terytorialnych muszą stać się instytucjami innowacyjnymi, stale doskonalącymi się, nadążającymi za zmianami i zdolnymi do inspirowania rozwoju regionalnego i lokalnego. Takie są strategiczne cele dotyczące doskonalenia instytucji samorządowych. Są one pochodnymi celów polityki strukturalnej i regionalnej państw zainteresowanych pobudzaniem konkurencyjności gospodarki przez rozwój regionalnych systemów innowacyjnych. Takie też są oczekiwania i wyzwania wobec naszych samorządów w jednoczącej się Europie.

Tworzenie i rozwijanie regionalnych systemów innowacyjnych (RIS) z pominięciem władz lokalnych byłoby działaniem niewłaściwym. Jak wynika bowiem z badań nad współczesną globalizującą się gospodarką, sprawne władze publiczne odgrywają coraz istotniejszą rolę w organizowaniu konkurencyjnego zewnętrznego otoczenia biznesowego i przestrzennego. Z kolei wzrastające znaczenie jakości instytucjonalnego otoczenia biznesowego wynika z tego, iż jest ono zasobem immobilnym i coraz częściej warunkującym uzyskiwanie trwałej przewagi konkurencyjnej sektora wytwórczo-usługowego, charakteryzującego się z kolei coraz większą mobilnością. Jest to zrozumiałe, ponieważ w obecnej gospodarce informacyjnej wewnętrznie uzyskiwane przewagi konkurencyjne są krótkotrwałe. Wszelkie

innowacje w przedsiębiorstwach, przy zglobalizowaniu gospodarki, są bardzo łatwo transferowane między krajami. Istotną częścią immobilnego otoczenia warunkującego lokalizację współczesnej firmy zależnej od informacji i wiedzy jest jakość kapitału społecznego. Poprawa jakości kapitału społecznego jest możliwa tylko w długim wielopokoleniowym okresie. Ważną rolę w jego podnoszeniu odgrywają różnego typu instytucje formalne i nieformalne, w tym władze rządowe i terytorialne. Upowszechnianie innowacyjnych usprawnień w dziedzinie władztwa i zarządzania różnymi procesami społecznymi i gospodarczymi rzutuje znacząco na przewagi konkurencyjne całych narodów. Jeśli mechanizm innowacyjny w sprawowaniu władzy jest sprawny, to gospodarka uzyskuje ważne źródło trwałej przewagi konkurencyjnej. Jeśli generowanie i dyfuzja innowacji napotyka na bariery w systemie władzy, to i cała gospodarka ma obniżoną konkurencyjność.

Rozpoznanie innowacyjnych metod zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, które w sposób bezpośredni wpływają na podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki oraz poprawiają skuteczność osiągania celów polityki rozwoju, jest niezbędne do sformułowania najbardziej optymalnych rozwiązań w tym zakresie. Wśród narzędzi złożonych, do najbardziej użytecznych należy zaliczyć: planowanie strategiczne, zarządzanie jakością, *benchmarking*, dobre wzorce („best practice”), *foresighting*, TQM, *reengineering*, *outsourcing*, *lean management* itd. Rekomendacje w zakresie innowacyjnych metod zarządzania rozwojem lokalnym/regionalnym sformułowane w drodze analizy istniejących doświadczeń krajów rozwiniętych i Europy Środkowej pozwolą na efektywne realizowanie celów polityki rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawę konkurencyjności lokalnej i regionalnej gospodarki. Analiza ta pozwoli na przygotowanie listy rozwiązań najlepiej przystosowanych do wykorzystania w polskich realiach społecznych, gospodarczych i politycznych, a zatem gwarantujących optymalny efekt rozwojowy w długim horyzoncie czasowym.

Wykorzystanie nowoczesnych koncepcji zarządzania pozwoli na zbudowanie nowej jakości zarządzania organizacjami publicznymi zarówno w stosunku do klientów zewnętrznych: członków społeczności lokalnej czy inwestorów jak i wewnętrznych, tj. innych wydziałów urzędu czy poszczególnych pracowników administracji. Poznanie tych rozwiązań oraz ich rozpowszechnienie w ramach regionu mogłoby być istotnym strategicznym celem regionalnej strategii innowacji.

Wspólnymi cechami wymienionych koncepcji zarządzania są: orientacja na klientów, praca zespołowa, wysokie wymagania wobec umiejętności pracowników, uwzględnianie istniejących ograniczeń oraz zdolność do samoorganizacji i stanowią one istotę organizacji uczącej się i inteligentnej, a co za tym idzie innowacyjnej. Budowanie i wdrażanie RIS jest niezbędnym elementem dla prawidłowego rozwoju i funkcjonowania JST i odwrotnie, sprawne i innowacyjne ich funkcjonowanie jest warunkiem rozwoju RIS.

3. REGIONALNA STRATEGIA INNOWACYJNA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

W dniu 16 marca 2003 r. odbyło się w Łodzi I Forum Innowacyjne, które miało na celu zainicjowanie prac nad Regionalną Strategią Innowacyjną Województwa Łódzkiego, która została nazwana RIS LORIS. Zadaniem jej jest przygotowanie regionalnej strategii innowacji w oparciu o zasady *good governance*. RIS LORIS ma się opierać na trzech głównych filarach:

- partnerstwie,
- komunikacji i dialogu społecznym,
- priorytetach.

Projekt zakłada budowanie systemu innowacji na fundamencie trwałego partnerstwa między przemysłem, samorządem wszystkich jednostek terytorialnych w regionie i administracją rządową, jednostkami naukowo-badawczymi oraz infrastrukturą biznesową.

Trwałe partnerstwo między wszystkimi aktorami działającymi w regionie ma wspomóc władze regionalne w:

- budowaniu podstaw trwałego i zrównoważonego rozwoju;
- podnoszeniu poziomu innowacyjności i konkurencyjności regionu, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw;
- nawiązaniu ścisłej współpracy z krajowymi i zagranicznymi regionami innowacyjnymi;
- pozyskaniu maksymalnie dużych środków finansowych pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych oraz z innych źródeł krajowych i zagranicznych na potrzeby rozwoju regionu.

Uznano, iż **komunikacja i dialog społeczny** są konieczne do zrealizowania celów, które zostaną wypracowane w strategii. Włączenie jak najszerszej grupy społeczeństwa, która ma wpływ na kierunki rozwoju regionu, ograniczyłoby konflikty mogące pojawić się na etapie realizacji. Dlatego też zmobilizowano wszystkie kluczowe instytucje, osoby a przede wszystkim SME do aktywnej współpracy przy tworzeniu RIS LORIS. Społeczeństwo regionu powinno utożsamiać się z działaniami zespołów przygotowujących RIS, a jego przedstawiciele (samorządy jednostek terytorialnych różnego szczebla, NGOs *etc.*) oraz mass media powinni być sojusznikami RIS. Należy dążyć do wzrostu świadomości społecznej w zakresie innowacji oraz przejrzystości realizacji RIS LORIS.

Rozwiązania wypracowane w ramach LORIS uwzględniały **priorytety** zapisane w:

- Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006,
- Zintegrowanym Programie Operacyjnego Rozwoju Regionalnego,

- Programie Zwiększenia Innowacyjności Gospodarki w Polsce do 2006 r,

- Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego.

Tym samym LORIS stał się integralnym elementem szerzej zarysowanej koncepcji wdrażania proinnowacyjnej polityki rozwoju regionalnego w Polsce.

Proces opracowania strategii został zaplanowany na dwa lata i podzielony na trzy etapy.

I etap – etap definicji rozpoczął się w marcu 2003 r. i trwał osiem miesięcy – do października 2003r. W tym czasie:

- ustanowiono strukturę zarządzania projektem,
- stworzono regionalny konsensus w celu realizacji projektu i ustanowienia regionalnej strategii innowacji (osiągnięto zgodę wszystkich uczestniczących stron w zakresie celów projektu, harmonogramu prac i metodologii),
- przeprowadzono promocję projektu i usprawniono komunikację społeczną, mającą na celu budowę konsensusu, podnoszenie świadomości w zakresie innowacyjności, upowszechnienie już istniejących możliwości podnoszenia poziomu innowacyjności, promocję innowacyjnego wizerunku miasta i regionu,
- opracowano metodologię przygotowania RIS.

Etap ten został zakończony II Forum Innowacyjnym (16–17 października 2003 r.), którego rezultatem było podpisanie porozumienia w sprawie budowy Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego, w którym wszyscy sygnatariusze, w miarę posiadanych możliwości i kompetencji, zadeklarowali chęć działania na rzecz budowy Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego RIS LORIS oraz pracę na rzecz realizacji wytyczonych celów.

Forum to zainicjowało jednocześnie II etap prac – implementacji RIS LORIS, który miał trwać 8 miesięcy i zakończyć się w czerwcu 2004 r.

Szczególnym obszarem badań na tym etapie była analiza:

- potencjału innowacyjnego i otwartości na innowacje władz regionalnych i lokalnych,
- popytu na innowacje w Łodzi i w regionie,
- regionalnego potencjału naukowo-badawczego,
- istniejącej infrastruktury wspierania przedsiębiorczości i innowacji,
- wykorzystania technologii informatyczno-telekomunikacyjnych (TIT),
- zintegrowana struktury gospodarczej regionu i kierunków rozwoju.

Obecnie trwają końcowe prace nad opracowaniem raportów z każdego z powyższych obszarów badań. Etap ten ma zakończyć się opracowaniem założeń i planu działania służącym wdrożeniu Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego i strategii.

III etap był etapem oceny – zaplanowanym na sześć miesięcy (od lipca do grudnia 2004 r.) składającym się z:

- zdefiniowania działań przewidzianych w strategii (określenie kierunków polityki innowacyjnej; określenie sposobów optymalizacji lokalnej i regionalnej infrastruktury wspomagającej innowacyjność);
- uzyskania zgody co do kształtu strategii ze strony władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, innych instytucji, środowiska biznesu (konsensus społeczny);
- implementacji programów i projektów pilotażowych (wybór projektów pilotażowych i ustanowienie dokumentów formalnych, określających zasady organizacyjne i źródła ich finansowania);
- ustanowienie systemu monitorowania dla kontroli i oceny realizowanych działań.

W tworzeniu Regionalnej Strategii Innowacyjnej Województwa Łódzkiego jednym z pól badawczych jest właśnie problematyka innowacyjności władz lokalnych i ich roli w rozwoju regionalnego systemu innowacyjnego. Rozwiązania będące wynikiem przeprowadzonych badań mają przynieść efekt w postaci stworzenia nowej zintegrowanej wartości i jakości procesów zarządzania zarówno wewnątrz urzędu, jak i w ramach przyjętych i wdrażanych koncepcji rozwoju lokalnego i regionalnego. Niezbędne wydaje się zatem przeanalizowanie pewnych grup problemów, które mają kluczowe znaczenie zarówno dla opisanego istniejącego procesu zarządzania w JST, jak i dla wskazania potencjału innowacyjnego tych jednostek.

Biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac nad sformułowaniem przesłanek do zbudowania Regionalnej Strategii Innowacyjnej Województwa Łódzkiego oraz cel niniejszego artykułu właściwe wydaje się bliższe zapoznanie ze wstępnymi wynikami badań, które dla potrzeb projektu zostały przeprowadzone w jednostkach samorządowych województwa łódzkiego.

4. POTENCJAŁ INNOWACYJNY I OTWARTOŚĆ NA INNOWACJE WŁADZ REGIONALNYCH I LOKALNYCH

Województwo łódzkie zajmuje obszar 18 219 tys. km² (5,8% powierzchni kraju) położony w centrum Polski, na skrzyżowaniu samochodowych i kolejowych ciągów komunikacyjnych. Graniczy z sześcioma innymi województwami: mazowieckim, świętokrzyskim, śląskim, opolskim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim. Liczba mieszkańców województwa wynosi 2 630,40 tys. (6,8% ludności kraju), z czego 1 703,3 tys. to osoby mieszkające w miastach, zaś 927,1 tys. osób zamieszkuje tereny wiejskie. Region jest gęsto zaludniony – na 1 km² przypada 144 mieszkańców (średnia krajowa wynosi 122 osoby). Pod względem liczby ludności łódzkie znajduje się na 6 miejscu wśród polskich województw.

Administracyjnie województwo jest podzielone na 177 gmin w 24 powiatach ziemskich. Na jego obszarze znajduje się 5234 miejscowości, w tym 42 miasta. Trzy miasta istnieją na prawach powiatu: Łódź, Piotrków Trybunalski i Skierniewice. Siedzibą administracyjną jest Łódź – drugie, co do wielkości, miasto w Polsce, z liczbą mieszkańców wynoszącą 840 000.

Dla celów badawczych przygotowano ankietę, która składała się z sześciu części obejmujących następujące zagadnienia:

- 1) podstawowe informacje o gminie/powiecie,
- 2) relacje pomiędzy władzami lokalnymi/regionalnymi a lokalną społecznością i organizacjami pozarządowymi,
- 3) relacje pomiędzy władzami lokalnymi/regionalnymi a przedsiębiorcami,
- 4) innowacyjne formy zarządzania urzędem,
- 5) innowacyjne formy zarządzania rozwojem JST,
- 6) zamierzenia władz lokalnych/regionalnych w zakresie wdrożenia innowacyjnych form zarządzania.

Wskaźnik zwrotu ankiety adresowanej do wszystkich gmin i powiatów regionu łódzkiego wyniósł:

- dla gmin: 75 ze 177 – 42,37% (w tym gminy miejskie – 5, gminy wiejskie – 55, gminy miejsko-wiejskie – 15),
- dla powiatów: 18 z 24 – 75% (w tym 3 miasta na prawach powiatu).

Dla potrzeb niniejszego opracowania istotne jest pięć ostatnich części ankiety.

Część 2) koncentruje się wokół rozpoznania warunków współpracy pomiędzy władzami lokalnymi i społecznością lokalną, organizacjami pozarządowymi, ze szczególnym uwzględnieniem problemów związanych z wyodrębnieniem obszarów i form współpracy. Badania wskazały, iż w powiatach współpraca władz publicznych z mieszkańcami zwykle ma miejsce w dziedzinie: kultury i sportu (40% odpowiedzi), edukacji i działalności szkoleniowej, turystyki i pomocy społecznej (po 27%) oraz ochrony zdrowia i promocji (po 20%). Wspólne przedsięwzięcia są znacznie częściej podejmowane w obszarach zurbanizowanych, głównie z uwagi na lepszą sytuację finansową miast, na co najczęściej wskazują respondenci.

Część 3) traktuje o relacjach między władzami lokalnymi a przedsiębiorcami. Najczęściej wskazywanymi obszarami współpracy są: promocja gminy/powiatu (20%), marketing produktów lokalnych i regionalnych (20%) i misje gospodarcze (20%). Władze lokalne starają się rozszerzyć tę współpracę, szczególnie w zakresie rzetelnej i aktualnej informacji, marketingu produktów i usług wytwórców lokalnych/regionalnych, konsultowania planu miejscowego i gospodarki gruntami oraz zachęcającej polityki fiskalnej. Jednakże skłonność do podjęcia współpracy pomiędzy JST a przedsiębiorcami jest w dużej mierze uzależniona od zasobności lokalnego budżetu. Brak środków publicznych w dużej mierze ogranicza możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć.

W części 4) ankiety pytano o rodzaje innowacyjnych metod zarządzania urzędem, które zostały wdrożone w pracy urzędu, oraz o dziedziny, w których narzędzia te znalazły zastosowanie. Respondenci wskazywali przede wszystkim na wdrażanie systemów informatycznych jako najważniejszą innowację, szczególnie użyteczną dla wspomagania systemów gromadzenia i udostępniania informacji o gminie/powiecie, a także podnoszącą sprawność procesów decyzyjnych (87%). Innowacyjne w ocenie respondentów są także działania w sferze poprawy jakości obsługi klienta (47%). Wskazano także szereg działań w sferze podejmowania decyzji, które należy traktować jako innowacyjne. Wśród nich do najważniejszych należą: najlepsza praktyka (*best practice* – 47% odpowiedzi), eliminowanie marnotrawstwa w funkcjonowaniu urzędu (70%), budżetowanie zadaniowe (30%), stosowanie rachunku społeczno-ekonomicznego w konstrukcji budżetu i procesie decyzyjnym (53%), wieloletnie planowanie inwestycyjne (60%), planowanie strategiczne (40%), prognozowanie (47%). Badania wykazały ponadto, iż mimo świadomości znaczenia innowacyjnych metod zarządzania dla usprawniania pracy urzędu, władze lokalne w ograniczonym stopniu wykorzystują je w praktyce z uwagi na szereg barier utrudniających ich wdrożenie. Wśród najważniejszych wymienia się bariery: prawne, finansowe, psychologiczne i logistyczne. Bariery prawne wynikają przede wszystkim z nieprecyzyjnych konstrukcji prawnych, dopuszczających błędną interpretację przepisów, niespójności regulacji prawnych, braku przepisów wykonawczych oraz nieustannej zmiany w przepisach prawa. Przyczynami barier finansowych są najczęściej: ograniczona ilość środków finansowych w budżecie, niedoskonała ustawa o finansach publicznych, nieterminowe otrzymywanie środków z umów oraz wysokie koszty obsługi kredytów. Źródłami barier psychologicznych są najczęściej złe przyzwyczajenia urzędników, głównie związane z wysokim stopniem biurokratyzacji pracy urzędu, oraz lęk przed zmianami, nierzadko wynikający z niskiej samooceny urzędników. Powstawaniu barier logistycznych sprzyja umieszczenie urzędu w różnych budynkach, które nie są ze sobą połączone, co w znacznym stopniu utrudnia komunikację i wydłuża procedury decyzyjne. W tej części ankiety pytano również o to, czy gmina/powiat wymienia się doświadczeniami w zakresie usprawnień w funkcjonowaniu urzędu z innymi jednostkami samorządowymi w regionie. Respondenci w 72% odpowiedzieli twierdząco, wskazując, iż wymiana doświadczeń dotyczy przede wszystkim takich dziedzin, jak: funkcjonowanie urzędu, zarządzanie kadrami, organizacja sektora użyteczności publicznej, ochrona środowiska oraz organizacja systemów infrastruktury technicznej.

Część 5) ankiety dotyczyła innowacyjnych form zarządzania rozwojem JST i koncentrowała się wokół takich zagadnień, jak: dziedziny, w których zarządzanie innowacyjne jest wdrażane na poziomie lokalnym lub regionalnym, oraz najczęściej stosowane metody innowacyjnego zarządzania

rozwojem. Respondenci wśród dziedzin, w których stosuje się innowacyjne metody zarządzania wymienili: planowanie przestrzenne (39%), ochronę środowiska (50%), usługi publiczne (33%). Najczęściej stosowanymi innowacyjnymi metodami zarządzania są: zarządzanie jakością ISO 9000, najlepsze praktyki i *outsourcing*. Władze lokalne oczekują, iż w długiej perspektywie stosowanie nowoczesnych metod zarządzania przyniesie wymierne korzyści w postaci podniesienia sprawności procesów decyzyjnych, poprawy jakości świadczenia usług publicznych oraz podniesienia efektywności finansowej podejmowanych przedsięwzięć.

W części 6) pytano o zamierzenia gminy/powiatu w zakresie zastosowania nowoczesnych metod zarządzania urzędem i zarządzania rozwojem. Respondenci w 89% są zdecydowani w przyszłości stosować innowacyjne metody zarządzania, upatrując w nich szansy na usprawnienie funkcjonowania urzędu oraz podniesienie poziomu obsługi mieszkańców (28%). Nowoczesne metody zarządzania znajdują zastosowanie przede wszystkim w takich dziedzinach, jak: administracja, promocja, ochrona środowiska, finanse, usprawnienie organizacji i komunikacji, edukacja i pomoc społeczna. Władze lokalne mają jednakże świadomość niebezpieczeństwa wystąpienia pewnych niekorzyści związanych z wdrożeniem nowoczesnych metod zarządzania. Wśród nich najczęściej wymienia się: relatywnie wysokie koszty wdrożenia innowacji, konieczność modyfikacji kadry, a co za tym idzie możliwość utraty miejsc pracy oraz obawa przed wprowadzaniem zmian. Mimo takich obaw 83% respondentów deklaruje zrozumienie i akceptację dla konieczności zastosowania nowoczesnych rozwiązań w dziedzinie zarządzania urzędem i zarządzania rozwojem.

5. KONKLUZJE

Budowanie i wdrażanie RIS stanowi niezbędny element dla prawidłowego rozwoju i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania będące wynikiem przeprowadzonych badań mają przynieść efekt w postaci stworzenia nowej zintegrowanej wartości i jakości procesów zarządzania zarówno wewnątrz urzędów, jak i w ramach przyjętych i wdrażanych koncepcji rozwoju lokalnego i regionalnego.

W Regionalnej Strategii Innowacyjnej, która jest wdrażana w regionie łódzkim można dostrzec następujące zasady *good governance*:

- legitymizm – do włączenia w proces opracowania RIS były zachęcane wszystkie środowiska działające w regionie łódzkim (władze lokalne i regionalne, organizacje pozarządowe, społeczność lokalna, przedsiębiorcy, środowiska naukowe itd.). Jednym z głównych zadań zespołu przygotowującego

RIS było osiągnięcie konsensusu między reprezentantami różnych, często konfliktowych, interesów i cel ten został osiągnięty;

- misja – RIS ma być zgodne z długookresową strategią rozwoju miasta i regionu, która ma zapewnić zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy i poprawić konkurencyjność regionu;

- skuteczność – cele realizowane w ramach RIS mają służyć wszystkim aktorom, a ich realizacja ma zapewnić efektywne wykorzystanie zaangażowanych środków;

- odpowiedzialność – każdy z zespołów działających przy tworzeniu RIS jest odpowiedzialny za określone zadania, z realizacji których musi wywiązać się w określonym terminie. Wszystkie działania są jawne. Informacje o nich są kierowane do tych, których bezpośrednio dotyczą. Ponadto każdy zainteresowany może na bieżąco śledzić postępy prac, korzystając ze strony internetowej LORIS oraz poprzez uczestnictwo w spotkaniach innowacyjnych;

- sprawiedliwość – działania będące konsekwencją przygotowania i wdrożenia RIS muszą w równym stopniu dbać o dobro mieszkańców (bez względu na płeć), jak i innych aktorów w regionie.

Analiza funkcjonowania JST pod kątem zdolności do wchłaniania innowacji i użycia ich jako mechanizmu rozwojowego przynosi szereg konsekwencji w postaci pewnych wymogów i rekomendacji, które należy uwzględnić w procesie budowania strategii rozwoju lokalnego i regionalnego.

Jednym z najistotniejszych elementów jest tworzenie odpowiednich warunków dla przekształcania działań spontanicznych w działania trwałe, które pozwolą na wypracowanie skutecznych i efektywnych form współpracy pomiędzy różnymi aktorami życia społeczno-gospodarczego regionu. Rolą władz lokalnych i regionalnych powinno być zatem stosowanie całej gamy instrumentów stymulujących, ze szczególnym uwzględnieniem zarówno dyfuzji innowacji i pomysłów, transmisji innowacji, działań integrujących i koordynujących, jak również aktywności promocyjnej i informacyjnej z wykorzystaniem technik informatycznych (e-gmina).

Niezwykle ważnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego JST są inwestycje w kapitał społeczny. Poziom rozwoju kapitału społecznego w sposób bezpośredni wpływa zarówno na sprawność funkcjonowania sfery administracji publicznej, jak i na efektywność zarządzania rozwojem. Natomiast rozpoznanie innowacyjnych metod zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, które wpływają na podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki oraz poprawiają skuteczność osiągania celów polityki rozwoju, jest niezbędne do sformułowania najbardziej optymalnych rozwiązań w tym zakresie.

Sprawny urząd to sprawne zarządzanie jednostką terytorialną. Na przeszkodzie nierzadko stoi częsta zmiana kadr i zrywanie ciągłości wiedzy po okresie wyborczym. Stąd niezbędne wydaje się wprowadzenie regulacji

stabilizujących urzędniczą kadre samorządową np. poprzez utworzenie cywilnego korpusu pracowników samorządowych, przynajmniej dla kluczowych dziedzin aktywności samorządów, wymagających wysokiego stopnia profesjonalizacji (np. zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym, planowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomościami, oświata) oraz wprowadzenie wymaganych standardów minimalnej wiedzy dla różnych stanowisk.

W polskich warunkach pozostawienie kwestii doskonalenia samorządu terytorialnego własnemu losowi oznaczałoby wielką stratę społeczną i zdecydowanie ograniczyłoby możliwości przyspieszenia rozwoju kraju. Należy zatem uzyskać jak najpełniejszy obraz naszych własnych doświadczeń i braków, a także uzyskać kompleksowy obraz gmin i powiatów województwa w zakresie wyposażania w techniki informatyczne, wprowadzania innowacyjnego zarządzania jednostkami terytorialnymi, innowacyjnego funkcjonowania urzędów i oferowania innowacyjnych usług w urzędach: gminnych, powiatowych i marszałkowskich.

BIBLIOGRAFIA

- Graham J., Amos B., Plumptre T. (2003), *Principles for Good Governance in the 21st Century*, „Policy Brief”, vol. 15.
- Jewtuchowicz J., Matusiak K. B., Stawasz E. (2001), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii UŁ, „Monografie, Rozprawy, Raporty, Opracowania”, Łódź.
- Kickert W. J. M. (1997), *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism*, „Public Administration”, vol. 75, No. 4, p. 731–752.
- Łobocki J. (2003), *Znaczenie kapitału społecznego w budowie konkurencyjności regionu*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Biuletyn KPZK”, vol. 208, Warszawa.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Miles I. (1999), *Services in National Innovation Systems: From Traditional Services to Knowledge Intensive Business Services*, [w:] *Transformation Towards a Learning Economy*, eds. G. Shienstock, O. Kuusi, Finish National Fund for Research and Development, Sitra 213, Helsinki.
- Osborne D., Gaebler T. (1998), *Rządzić inaczej*, Media Rodzina of Poznań, Poznań.
- Stawasz E. (1997), *Przegląd podstawowych pojęć: innowacje, transfer technologii, krajowy i regionalny system innowacji, polityka innowacyjna*, [w:] *Instrumenty transferu technologii i pobudzania innowacji, wybór ekspertyz*, red. T. Markowski, E. Stawasz, R. Zembaczyński, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Wydawnictwo Przedświt, Warszawa.
- Todtling F., Sedlacek S. (1997), *Regional Economic Transformation and the Innovation System of Styria*, „European Planning Studies”, No. 1.
- Webster's Third New Dictionary (1986).

Beata Banachowicz, Justyna Danielewicz

**PUBLIC GOVERNANCE – THE NEW CONCEPT
OF TERRITORIAL UNITS MANAGEMENT. THE CASE OF ŁÓDŹ REGION**

The aim of this paper is to show the evolution from traditional management towards urban governance in Łódź, one of the biggest Polish city, as well as in Łódź Region.

The paper investigates innovative approach towards city and regional management which includes following aspects:

- urban governance – relation between government and local society, NGO's, entrepreneurs and other actors at local and regional level,
- social capital – the importance of human capital for development of communities,
- regional innovation strategy (RIS) – improving competitiveness of region.

Success of this innovative approach demands overcoming number of barriers occurring within implementation processes. Therefore the paper ends with some recommendation for local and regional authorities. It point who is the subject of city and regional management, how should public offices be managed (not administrated), how the process of city and regional management should be organized to improve competitiveness of the region and increase development processes.