

Wartość publiczna a trwałość przewaga konkurencyjna miasta – perspektywa teorii organizacji

Dr Magdalena Wiśniewska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

 <https://orcid.org/0000-0002-4967-9881>

Wprowadzenie

Podstawowy cel funkcjonowania miast, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, jest obecnie niewystarczający do zapewnienia trwałego ich rozwoju. Obserwowany jest spadek populacji wielu ośrodków miejskich na rzecz ośrodków, które zdolne są przyciągać atrakcyjne zasoby i budować przewagę konkurencyjną. Organizacje te muszą poszukiwać nowych podejść do formułowania swojego funkcjonowania, tak by zahamować depopulację i rosnące koszty utrzymania tkanki miejskiej.

Celem opracowania jest przedstawienie relatywnie nowego podejścia do zarządzania ośrodkami miejskimi, jakim jest wartość publiczna, i wykazanie, że koncepcja ta przydatna jest w dobie nowych wyzwań, przed jakimi stoją współczesne miasta. Za pomocą rozważań teoretycznych bazujących na literaturze polskiej i obcojęzycznej autorka zamierza uzasadnić, iż warunkiem efektywnego stosowania tej koncepcji jest zapewnienie zdolności dynamicznych przez miasto, a te pochodzą przede wszystkim od jego interesariuszy, a więc spoza granic organizacyjnych administracyjnych struktur miejskich. Zamiarem autorki jest także zilustrowanie podejmowanych zagadnień za pomocą danych empirycznych dotyczących największych polskich miast. Prezentowany materiał empiryczny oparty jest na ogólnodostępnych źródłach statystycznych i danych wtórnych.

Cele funkcjonowania miasta

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym określają cel funkcjonowania miast jako „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”¹. Takie sformułowanie oparte jest na domniemaniu zadań i kompetencji gminy, nie tworzy zatem zamkniętego katalogu zadań, wymienia jedynie przykładowe powinności². Niektórym gminom miejskim (miastom), z uwagi na potencjał przestrzenny i ludnościowy, ustawodawca rozszerzył zakres zadań o zadania powiatowe – są to miasta na prawach powiatu. Na swoim terytorium wykonują one zadania obu szczebli samorządowych. Powiat wykonuje zadania, które przekraczają możliwości finansowe przeciętnej gminy lub wykraczają zasięgiem przestrzennym poza terytorium gmin³.

Aktywność organizacji, jakimi są miasta, znajduje wyraz przede wszystkim w świadczeniu usług publicznych, stanowieniu przepisów prawa i kreowaniu warunków funkcjonowania ludzi i organizacji ludzkich. Rodzaje zadań, jakie realizują miasta, sprowadzają się do następujących sfer⁴:

- świadczenia usług dla obywateli, w tym dotyczących bezpieczeństwa, środowiska naturalnego;
- dostarczania gospodarstwom domowym użyteczności w tych sferach społeczno-gospodarczych, w których nie funkcjonują powszechnie inne sektory (podmioty gospodarcze i społeczne), jak oświata, opieka społeczna;
- świadczenie usług tworzących warunki odpowiedniego działania dla wszystkich sektorów (prywatnego, społecznego i publicznego) – infrastruktury społecznej i technicznej.

Zwykle administrowanie, polegające na wykonywaniu czynności organizatorsko-wykonawczych związanych z nałożonymi przez przepisy prawa obowiązkami, nie przesądza obecnie o rozwoju miast. Co więcej, współczesne miasta borykają się z problemem odpływu ludności i rosnącymi kosztami utrzymania tkanki miejskiej. Niezbędne jest sprawne zarządzanie miastem, ukierunkowane na osiągnięcie efektów rozwojowych. Stąd do spektrum podejść i metod zarządzania miastem od przynajmniej kilku dekad włącza się coraz nowsze rozwiązania. Część z nich czerpana jest z podejść, metod i technik zarządzania charakterystycznych dla organizacji gospodarczych i jest z powodzeniem (rozumianym jako osiągnięcie założonych rezultatów) stosowana. Niemniej jednak należy mieć na uwadze

1 Art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) – dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

2 Tamże.

3 Art. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

4 B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 54.

specyfikę organizacji publicznych, jakimi są miasta. Publiczny charakter tych organizacji w szczególny sposób kształtuje ich relacje z otoczeniem, czyniąc je bardziej złożonymi⁵. Przede wszystkim samorządy lokalne cechuje znacznie większa odpowiedzialność wobec otoczenia za podejmowane decyzje i to nie tylko w sensie prawnym. Otoczenie tych organizacji w większym stopniu niż w odniesieniu do organizacji prywatnych jest odbiorcą efektów generowanych przez świadczone usługi i dostarczane dobra. Wpływ miast na otoczenie charakteryzuje się zarówno większą różnorodnością oddziaływań, jak i większym gronem odbiorców (społeczność, sektor przedsiębiorstw, inne organizacje, turyści itd.). Fakt ten jednocześnie rzutuje na konieczność większego zorientowania się jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby i oczekiwania różnorodnych podmiotów w tym otoczeniu. Z kolei zmienność tych potrzeb narzuca miastom konieczność większej elastyczności w działaniu, ciągłego monitorowania osiągniętych efektów, a także systematycznej diagnozy uwarunkowań płynących zarówno z otoczenia bliższego, jak i dalszego.

Wartość publiczna

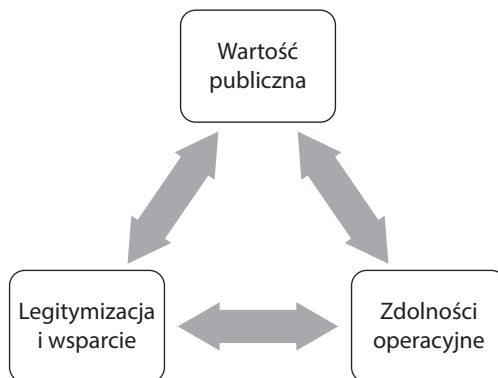
Pod koniec minionego stulecia w zarządzaniu publicznym dokonały się istotne zmiany paradygmatu. Jako najważniejsze należy uznać odejście od administrowania sprawami miejskimi w kierunku zarządzania. Wiązała się z tym tendencja do wykorzystywania doświadczeń przedsiębiorstw i aplikowania do zarządzania miastem rozwiązań stosowanych w sektorze gospodarczym. Popularności nabrała koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), a więc podejście nakierowane na wyniki ekonomiczne. Jednak obecnie i do Nowego Zarządzania Publicznego podchodzi się krytycznie. Organizacje publiczne, w tym miasta, nie mogą kierować się wyłącznie rachunkiem ekonomicznym. Wykonują wiele działań, na które nie znajduje się rynku, są niedochodowe (np. pomoc społeczna). Jednocześnie niezbędne jest zapewnienie dostępu do usług wszystkim obywatelom, a więc także grupom społecznym o mniejszych zdolnościach finansowych. Miasta nie mogą dokonać segmentacji rynku i wybrać jakiejś grupy klientów jako jedynej – muszą świadczyć usługi wszystkim. Stanowi to istotne wyzwanie. Odpowiedzialność za szeroko rozumiany interes publiczny skłania badaczy zarządzania publicznego do poszukiwania trafniejszych podejść do zarządzania sprawami o znaczeniu publicznym.

5 B. Kożuch, *Specyficzne cechy organizacji publicznych*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 35–39; D. Stawasz, *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 178–184.

Obecnie w literaturze światowej popularna jest koncepcja wartości publicznej wprowadzona przez Moore'a, profesora Harvardu. Jest ona owocem zajęć dydaktycznych, które prowadził z praktykami zarządzania publicznego⁶. Rdzeniem tej nowatorskiej koncepcji jest przyjęcie założenia, że – podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw – działanie organizacji publicznych podlega ocenie przez jego odbiorców i nie wystarczy sam fakt dostarczania usług publicznych, by zadowolić obywateli. Owe usługi publiczne muszą być dla społeczeństwa wartościowe (przez analogię do wartości dla klienta w rozumieniu praktyki gospodarczej). To nowe ujęcie pozwala inaczej spojrzeć na odpowiedzialność organizacji publicznych wobec ich klientów i zrozumieć, że klient publiczny także ma prawo do oczekiwania od dóbr i usług publicznych wartości (publicznych).

Wartość ta [publiczna – przyp. M.W.] generowana jest wtedy, gdy członkowie społeczeństwa, będący jednocześnie tymi, którzy ponoszą nakłady na działalność sektora publicznego, a przez to (przez analogię do sektora przedsiębiorstw) są niejako jej „akcjonariuszami”, uzyskują stan zaspokojenia zbiorowo wyrażanych potrzeb w drodze działalności danej władzy i przy akceptacji jej działań⁷.

Moore obrazował istotę koncepcji za pomocą tzw. trójkąta strategicznego (rysunek 1).



Rysunek 1. Trójkąt strategiczny wartości publicznej według Moore'a

Źródło: M. Moore, *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge 1995, s. 71.

6 M. Moore, *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge 1995.

7 M. Wiśniewska, *Wartość publiczna i zarządzanie wartościami publicznymi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 28–38.

„Trójkąt strategiczny” kieruje uwagę na trzy kwestie istotne z punktu widzenia wartości publicznej, a są nimi następujące obszary uwagi menedżera publicznego:

- identyfikacja i właściwe rozpoznanie spraw ważnych i ocenianych jako wartościowe przez społeczeństwo (wartości, które są publicznie, zbiorowo pożądanymi);
- uzyskanie w procesie publicznej debaty mandatu społecznego dla zamierzonych działań, ale i przyjmowanych metod realizacji oraz efektów;
- zapewnienie zdolności organizacyjnych do osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Zgodnie z teorią instytucjonalną otoczenie stawia organizacji określone wymagania, a organizacja jest reaktywna względem tych wymogów⁸. Otoczenie jest źródłem legitymizacji dla działania organizacji, a w odniesieniu do organizacji publicznej sprawa ta jest o tyle istotna, że obywatele kolektywnie finansują funkcjonowanie tych podmiotów i nie dzieje się to w procesie wyboru znamienym dla kupowania produktu czy usługi od firmy. Inaczej mówiąc, obywatel, w tym mieszkaniec miasta, czy tego chce, czy nie, łoży na dobra i usługi publiczne. Trudność polega na tym, że organizacje publiczne, w tym miasto, muszą spełnić oczekiwania wszystkich potencjalnych odbiorców. Ponadto oferta miasta wpływa na decyzje lokalizacyjne mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Oczekiwania mieszkańców i użytkowników miasta są z kolei nie tylko heterogeniczne, ale i dynamiczne, zmienne w czasie. Niezbędne jest systematyczne monitorowanie stanu zaspokojenia potrzeb zbiorowych, zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym. Zmiany mogą dokonywać się zarówno w skali popytu, jak i w jego strukturze. Czasem konieczna jest rezygnacja z dotąd stosowanych rozwiązań na rzecz rozwijania nowych podejść w zakresie sposobu i rodzaju usług publicznych. Jak wskazują Brown i Osborne, otoczenie dalsze organizacji publicznych może kształtować nowe warunki funkcjonowania tych podmiotów i narzucać dostosowanie się do nowych uwarunkowań przez wprowadzanie innowacji⁹.

8 P. Selznik, *Leadership in administration*, Harper & Row, New York 1957.

9 K. Brown, S.P. Osborne, *Managing change and innovation in public service organizations*, Routledge 2012, s. 13.

Zdolności organizacyjne miasta w kontekście wdrażania nowych rozwiązań

W obliczu zmienności otoczenia kluczowe wydają się posiadanie i wykorzystanie niezbędnych zdolności operacyjnych do tworzenia wartości publicznej, w tym jej redefiniowanie zgodnie z antycypowanymi zmianami. Opierając się na teorii zasobowej, organizacja (w tym publiczna) to splot zasobów (*resources*) i zdolności (*capabilities*), a przewaga konkurencyjna tworzona jest za pomocą właściwego ich doboru i kompozycji. Jednocześnie zasoby te powinny spełniać warunek VRIN, a więc być: wartościowe/cenne, rzadkie, trudne do imitacji i niesubstytucyjne¹⁰. Do wprowadzania rozwiązań nowych i nowatorskich konieczne są zdolności o szczególnym charakterze, a więc zdolności dynamiczne. Zdolności rozumiane są jako rutyny wysokiego szczebla lub zbiory rutynowych procedur, które wraz ze swoimi wejściowymi przepływami zapewniają zarządzającemu organizacją zestaw opcji decyzyjnych umożliwiających uzyskanie znaczących wyników określonego typu¹¹. Zdolności dynamiczne natomiast odwołują się do określonego kontekstu otoczenia, które obliuguje organizacje do zmian dla zyskania (utrzymania) przewag konkurencyjnych. Zdolności dynamiczne to zdolności do integracji, tworzenia i rekonfiguracji wewnętrznych i zewnętrznych kompetencji do szybkiego reagowania na zmieniające się otoczenie¹². Zdolności dynamiczne stają się zatem podstawowe dla organizacji w obliczu zmian¹³.

Zdaniem Ćwiklickiego zdolność operacyjna wykracza poza ramy danej organizacji publicznej, odnosi się także do organizacji partnerskich, które wspólnie kreują wartość publiczną¹⁴. Wydaje się to konieczne, ponieważ organizacje publiczne, w tym miasta, mają cechy, które utrudniają wdrażanie zmian, stąd niezbędne jest poszukiwanie zdolności dynamicznych poza organizacyjnymi granicami tych podmiotów. Na zdolność do wprowadzania zmian negatywnie rzutują zwłaszcza następujące cechy organizacji publicznych: wysoki stopień centralizacji, formalizacji oraz biurokracja¹⁵. Na zdolność operacyjną

10 J.B. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management” 1991, no. 17, s. 99–120.

11 S.G. Winter, *The satisficing principle in capability learning*, „Strategic Management Journal” 2000, special issue 21(10–11), s. 981–996.

12 D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic capabilities and strategic management*, „Strategic Management Journal” 1997, vol. 18(7), s. 509–533.

13 S.G. Winter, *The satisficing principle...*, s. 991.

14 M. Ćwiklicki, *Zdolność operacyjna w koncepcji wartości publicznej*, „Management Forum” 2017, vol. 5, no. 2, s. 12.

15 J. van der Voet, *The effectiveness and specificity of change management in a public organization: transformational leadership and a bureaucratic organizational structure*, „European Management Journal” 2014, no. 32, s. 373–382.

(*capacity*) składają się tym samym możliwości (*capabilities*) danej organizacji lub partnerstwa, które tworzy i w którym odpowiada się za dostarczanie dóbr czy świadczenie usług. Dostarczająca wartości publicznej zdolność operacyjna nie musi zatem wiązać się *stricte* z daną organizacją. Priorytetowa jest umiejętność danego miasta do pozyskania z otoczenia partnerów, z którymi stworzy zdolności dynamiczne niezbędne do zbudowania wartości publicznej. Możliwe są następujące rozwiązania:

- wykorzystanie potencjału mieszkańców:
 - rady mieszkańców działających przy urzędzie;
 - rady jednostek pomocniczych;
 - budżet partycypacyjny;
- wykorzystanie potencjału przedsiębiorstw:
 - partnerstwo publiczno-prywatne;
 - wybrane procedury w ramach zamówień publicznych, które uwzględniają współpracę z wykonawcą przy określaniu przedmiotu zamówienia (dialog techniczny, konkurs);
 - zamówienia przedkomercyjne;
- wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych:
 - rady organizacji pozarządowych działających przy radzie miasta;
- współpraca z innymi podmiotami publicznymi, w tym jednostkami samorządu terytorialnego, uczelniami.

Wykorzystanie zewnętrznych zdolności organizacyjnych przez polskie miasta wojewódzkie

Jak wskazuje przedstawiona w dalszej części analiza, polskie miasta nie wykorzystują w pełni możliwości, jakie daje im otoczenie w kwestii poprawy własnych zdolności operacyjnych. Do analizy wybrano wojewódzkie miasta Polski. Są to jednocześnie miasta na prawach powiatu. Na użytek niniejszego tekstu przyjęto, że w największym stopniu gotowość do wykorzystania potencjału interesariuszy wyraża przystępowanie do partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp), wdrażanie budżetu obywatelskiego oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi (*non-governmental organizations* – NGO). Z uwagi na dostępność danych przyjęto następujące ramy czasowe analizy:

- okres 2009–2017 dla partnerstwa publiczno-prywatnego – jest to okres od wprowadzenia w życie drugiej, poprawionej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym;

- rok 2017 jako rok do analizy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wdrażania budżetu obywatelskiego.

Analizie poddano:

- udział wartości projektów partnerstwa publiczno-prywatnego z okresu 2009–2017 w wydatkach ogółem miast wojewódzkich Polski z tego okresu;
- udział środków przeznaczonych na zadania zlecone organizacjom pozarządowym w wydatkach ogółem miast wojewódzkich Polski w roku 2017;
- udział środków przeznaczonych na budżet obywatelski w wydatkach ogółem miast wojewódzkich Polski w roku 2017.

Jeśli chodzi o dane dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego, uwzględniono dane z okresu od 2009 roku, a więc wprowadzenia znowelizowanej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁶, do 2017 roku. Przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego mają charakter długookresowy i uwzględnienie jedynie okresu roku nie byłoby reprezentatywne. Natomiast przedsięwzięcia związane ze współpracą z organizacjami trzeciego sektora realizowane są w harmonogramach jednorocznych, podobnie jak budżety obywatelskie. Stąd uwzględniono jedynie rok 2017. Jest to jednocześnie rok, w którym można liczyć na upowszechnienie takich przedsięwzięć. Współpraca z organizacjami trzeciego sektora realizowana jest bowiem powszechnie od wdrożenia w życie zmiany w ustawie o samorządzie gminnym z 2010 roku¹⁷. Pierwszy budżet obywatelski zrealizowano w Polsce w 2003 roku, a kolejny w 2011 roku i od tego czasu trend ten się upowszechnił¹⁸.

Na potrzeby analizy wykorzystano dane rządowe dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego ze strony bazapp.gov.pl, dane Głównego Urzędu Statystycznego z Banku Danych Lokalnych oraz dostępne dane wtórne z publikacji na temat udziału wydatków na budżety obywatelskie w miastach wojewódzkich oraz udziału wydatków na współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Uzyskane dane przedstawiają tabela 1 oraz wykres 1.

16 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100).

17 M. Nowak, M. Mażewska, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź – Gdańsk – Kielce 2011, s. 30.

18 W. Kębtowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

Tabela 1. Wartość wybranych przedsięwzięć realizowanych przez miasta wojewódzkie Polski w ramach zewnętrznych zdolności organizacyjnych jako udział w wydatkach ogółem (w %)

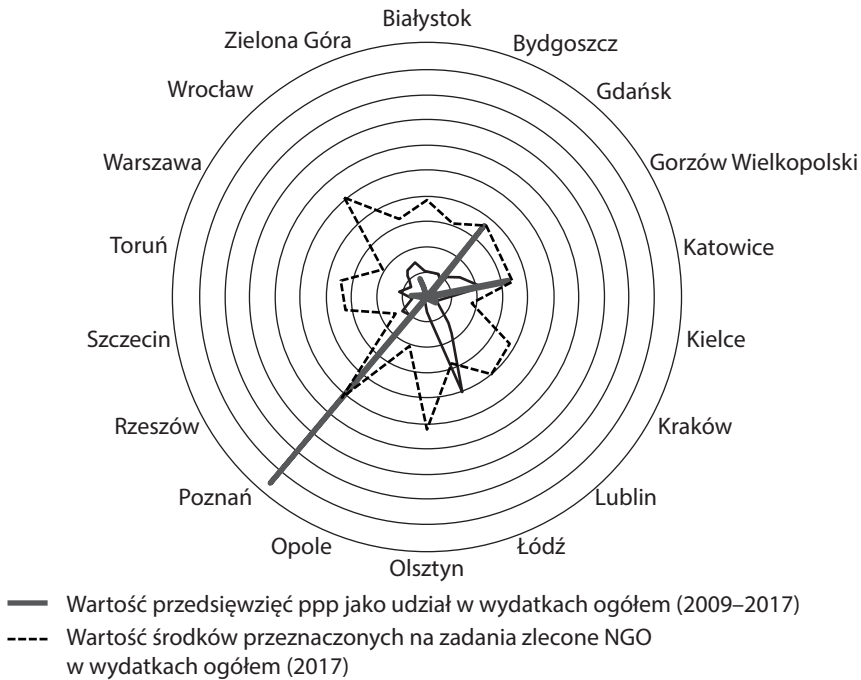
	Wartość przedsięwzięć ppp jako udział w wydatkach ogółem (2009–2017)	Wysokość środków przeznaczonych na zadania zlecone NGO w wydatkach ogółem (2017)	Wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski w wydatkach ogółem (2017)
Białystok	0,00	1,90	0,47
Bydgoszcz	0,00	1,50	0,49
Gdańsk	1,78	1,80	0,44
Gorzów Wielkopolski	0,00	1,60	0,72
Katowice	1,73	1,70	1,10
Kielce	0,00	0,90	0,38
Kraków	0,27	1,90	0,22
Lublin	0,00	2,00	0,71
Łódź	0,00	1,40	2,00
Olsztyn	0,00	2,60	0,31
Opole	0,00	1,00	0,07
Poznań	4,76	2,60	0,50
Rzeszów	0,00	0,70	0,58
Szczecin	0,05	1,60	0,28
Toruń	0,31	1,70	0,59
Warszawa	0,10	1,00	0,35
Wrocław	0,00	2,50	0,59
Zielona Góra	0,38	1,60	0,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (dostęp: 7.01.2020); *Ile miasta przekazują organizacjom? Znamy kwoty*, <https://publicystyka.ngo.pl/ile-miasta-przekazuja-organizacjom-znamy-kwoty> (dostęp: 7.01.2020); J. Kot, E. Kraska, *Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego w koncepcji zarządzania strategicznego na przykładzie wojewódzkich miast Polski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 100–110; bazapp.gov.pl (dostęp: 7.01.2020).

Partnerstwo publiczno-prywatne jest wykorzystywane w niewielkim stopniu przez miasta wojewódzkie Polski. Jest to formuła dająca wiele korzyści, szczególnie jeśli chodzi o wdrażanie nowatorskich rozwiązań. Partnerzy wspólnie określają założenia projektu, co powoduje, że wkład partnera prywatnego jest znacznie większy niż w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych w rozumieniu wykorzystania jego zdolności organizacyjnych. Pozyskane dane wskazują, że czołowe miejsce wśród miast wojewódzkich zajmuje Poznań, który w analizowanym okresie zrealizował partnerstwo w największym wymiarze finansowym. W analizowanym okresie takiego partnerstwa w ogóle nie podjęło dziesięć na osiemnaście miast.

Jeśli chodzi o zlecanie zadań organizacjom trzeciego sektora, trzy miasta – Olsztyn, Poznań i Wrocław – przeznaczyły na ten cel powyżej 2% budżetu. Trzeba mieć na uwadze fakt, że organizacje te, jako skupiające ludzi osobiście zaangażowanych w dany obszar aktywności, bardzo często dysponują znakomitą wiedzą

i doświadczeniem, i są w stanie zrealizować dane zadanie publiczne znacznie efektywniej niż struktury administracji samorządowej. Współpraca taka odciąża jednostki miejskie i daje szansę na stosowanie rozwiązań lepiej korespondujących ze zmiennymi oczekiwaniami odbiorców danych zadań publicznych.



Wykres 1. Wartość wybranych przedsięwzięć realizowanych przez miasta wojewódzkie Polski w ramach zewnętrznych zdolności organizacyjnych jako udział w wydatkach ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (dostęp: 7.01.2020); *Ile miasta przekazują organizacjom? Znamy kwoty*, <https://publicystyka.ngo.pl/ile-miasta-przekazuja-organizacjom-znamy-kwoty> (dostęp: 7.01.2020); J. Kot, E. Kraska, *Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego...*; bazappp.gov.pl (dostęp: 7.01.2020).

Środki przeznaczane przez miasta na realizację budżetów obywatelskich również były skromne w analizowanym okresie. Jak pisze Kłębowski¹⁹, powinny one wynosić większość wydatków majątkowych, natomiast nowela ustawy o samorządzie gminnym z 2018 roku określa, że wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski w miastach na prawach powiatu powinna wynosić co najmniej 0,5% wydatków danej jednostki²⁰. Opracowana na potrzeby niniejszego rozdziału

19 W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 34–35.

20 Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

analiza praktyki polskich miast wojewódzkich pokazuje, iż miasta tak naprawdę nie gwarantują mieszkańcom realnego wpływu na kształtowanie ich samorządów za pomocą budżetów obywatelskich. Instrument ten zdaje się często medialną inicjatywą, nieprzekładającą się niestety na rzeczywiste upodmiotowienie obywateli miast. Łódź jest tutaj wyróżniającym się przykładem – w 2017 roku przeznaczyła 2% całości wydatków na budżet obywatelski.

Podsumowanie

Współczesne miasta, podobnie jak inne organizacje, funkcjonują w dynamicznym otoczeniu. Zmienność ta wyraża się między innymi w nowych potrzebach zbiorowych społeczności lokalnych, na które władze miasta muszą reagować, co prowadzi do wdrażania innowacyjnych rozwiązań. Brak reakcji na te potrzeby skutkować może depopulacją i wzrostem kosztów utrzymania miasta. Miasta muszą zatem zapewnić wartościową ofertę swoim mieszkańcom. Dla wdrażania nowatorskich usług publicznych konieczne są zdolności dynamiczne, których nienawykłe do dynamicznego działania jednostki miejskie nie mają. Źródłem owych zdolności dynamicznych może być otoczenie zadaniowe miasta w postaci partnerów prywatnych, organizacji trzeciego sektora i samych mieszkańców. Jednak, jak pokazuje praktyka, miasta Polski nie korzystają w stopniu znaczącym z tych rozwiązań. Konieczne jest popularyzowanie takich praktyk i odejście od roli dostarczyciela dóbr i usług publicznych w kierunku roli koordynatora korzystającego z całego spektrum zdolności organizacyjnych, także tych, które są do dyspozycji poza granicami formalnymi tradycyjnych struktur miejskich.

Bibliografia

- Barney J.B., *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management” 1991, no. 17, s. 99–120.
bazapp.gov.pl (dostęp: 7.01.2020).
- Brown K., Osborne S.P., *Managing change and innovation in public service organizations*, Routledge, London 2012.
- Ćwiklicki M., *Zdolność operacyjna w koncepcji wartości publicznej*, „Management Forum” 2017, vol. 5, no. 2, s. 8–13.
- Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (dostęp: 7.01.2020).
- Ile miasta przekazują organizacjom? Znamy kwoty*, <https://publicystyka.ngo.pl/ile-miasta-przekazuja-organizacjom-znamy-kwoty> (dostęp: 7.01.2020).
- Kębtowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
- Kębtowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

- Kot J., Kraska E., *Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego w koncepcji zarządzania strategicznego na przykładzie wojewódzkich miast Polski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 100–110.
- Koźuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Koźuch B., *Specyficzne cechy organizacji publicznych*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 31–44.
- Moore M., *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge 1995.
- Nowak M., Mażewska M., *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź – Gdańsk – Kielce 2011.
- Selznik P., *Leadership in administration*, Harper & Row, New York 1957.
- Stawasz D., *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Teece D.J., Pisano G., Shuen A., *Dynamic capabilities and strategic management*, „Strategic Management Journal” 1997, vol. 18(7), s. 509–533.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100).
- Voet J. van der, *The effectiveness and specificity of change management in a public organization: transformational leadership and a bureaucratic organizational structure*, „European Management Journal” 2014, no. 32, s. 373–382.
- Winter S.G., *The satisficing principle in capability learning*, „Strategic Management Journal” 2000, special issue 21(10–11), s. 981–996.
- Wiśniewska M., *Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 28–38.

Streszczenie

Opracowanie przedstawia nowe podejście do zarządzania w organizacji publicznej, jakim jest koncepcja wartości publicznej w kontekście konieczności wdrażania innowacyjnych rozwiązań w miastach. Autorka argumentuje, że osiągnięcie trwałej przewagi konkurencyjnej przez miasto jako organizację publiczną możliwe jest poprzez dostarczanie użytkownikom miasta wartości publicznej, jednak wyłącznie przy posiadaniu umiejętności zapewnienia dynamicznych zdolności organizacyjnych, a te są przede wszystkim zewnętrzne w stosunku do granic organizacyjnych struktur miejskich. Rozważania oparte są na literaturze polskiej i anglojęzycznej oraz zilustrowane materiałem empirycznym dotyczącym największych polskich miast.

Słowa kluczowe: wartość publiczna, przewaga konkurencyjna miasta, zdolności organizacyjne, innowacje miejskie, zarządzanie publiczne

Public value and sustainable competitive advantage of the city – the perspective of organizational theory

Abstract

The paper presents a new approach to management in a public organization, which is the concept of public value. The author argues that the city's ability to achieve sustainable competitive advantage as a public organization is possible by providing city users with public value, but only involving dynamic organizational skills, and these are primarily external to the organizational boundaries of urban structures. The considerations are based on Polish and English-language literature and illustrated with empirical material concerning the largest Polish cities.

Keywords: public value, competitive advantage of the city, organizational capacities, urban innovation, public management