

Mirosław KRUSZYŃSKI*, Szymon FIEREK**, Jacek ŻAK**

ZASTOSOWANIE KONCEPCJI „DOBREGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO” DO WYBORU TRAMWAJÓW DLA SYSTEMU MIEJSKIEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Streszczenie

W artykule przedstawiono koncepcję „dobrego zarządzania publicznego” (ang. good governance) i skonfrontowano ją z innymi modelami zarządzania miastem stosowanymi w administracji publicznej, takimi jak „tradycyjne zarządzanie publiczne” czy „nowe zarządzanie publiczne”. Autorzy scharakteryzowali cechy lansowanego przez Komisję Europejską „dobrego zarządzania”, opisanego w Białej Księdze Zarządzania Europejskiego, a następnie odnieśli je do procesu decyzyjnego zmierzającego do wyboru niskopodłogowych tramwajów przeznaczonych do obsługi ruchu pasażerskiego w publicznym transporcie miejskim w Poznaniu. Wspomniany proces decyzyjny został przeprowadzony z wykorzystaniem metodyk wielokryterialnego i grupowego podejmowania decyzji, a jego wyniki zostały porównane z wynikami zamówienia publicznego na zakup tramwajów opartego na tradycyjnym zarządzaniu publicznym (modelu biurokratycznym).

Słowa kluczowe: zarządzanie miastem, dobre zarządzanie publiczne, wybór tramwajów

1. WPROWADZENIE

Problematyka zarządzania miastem jest związana z problematyką zarządzania publicznego i poruszana jest przez wielu autorów na świecie [1], [15], [17]. Zarządzanie miastem jest postrzegane, jako złożony proces decyzyjny – kontrolny, w którym władze miejskie przejmują odpowiedzialność za wszystkie aspekty funkcjonowania miasta [1]. Celem zarządzania miastem jest zapewnienie jego efektywnego funkcjonowania, które z kolei ma istotny wpływ na rozwój ekonomiczny miast, zapewniając społeczności lokalnej/ użytkownikom miast zabezpieczenie w zakresie świadczonych usług komunalnych i publicznych [17]. Wielu autorów jest zgodnych, co do tego, że zarządzanie miastem powinno być odniesione do teorii klasycznego zarządzania, jednak przy uwzględnieniu specyfiki jednostek sektora publicznego i problematyki miejskiej. Jednocześnie autorzy wielu prac [9], [22] dostrzegają bardziej złożony charakter zarządzania aglomeracjami miejskimi niż zarządzania przedsiębiorstwami. Stąd istnieje konieczność dostosowania klasycznych metod zarządzania do warunków funkcjonowania sektora publicznego i specyfiki problematyki miejskiej. Mówi się również o tym, że zarządzanie miastem powinno mieć charakter procesowy i być nastawione na działania, a także uwzględniać szeroki (znacznie szerszy niż w przypadku organizacji w sektorze prywatnym) [9] wachlarz osób i podmiotów (ang. stakeholders) zainteresowanych sprawnym funkcjonowaniem aglomeracji miejskiej.

W literaturze przedmiotu [5], [7], [20] można znaleźć trzy zasadnicze podejścia do zarządzania publicznego stosowanego w aglomeracjach miejskich:

- *Tradycyjne zarządzanie publiczne* (ang. Traditional Public Administration – TPA), koncepcja zarządzania oparta na modelu biurokratycznym,
- *Nowe zarządzanie publiczne* (ang. New Public Management – NPM), koncepcja zarządzania oparta na metodach i technikach stosowanych w sektorze prywatnym,

* Urząd Miasta Poznania

** Politechnika Poznańska, Wydział Maszyn Roboczych i Transportu

- *Dobre zarządzanie publiczne* (ang. Good Governance – GG) koncepcja zarządzania oparta na partycypacyjnym modelu podejmowania decyzji.

Celem niniejszej pracy jest porównanie dwóch sposobów zarządzania aglomeracją miejską: powszechnie wykorzystywanego, tradycyjnego zarządzania publicznego (opartego na modelu biurokratycznym) z dobrym zarządzaniem publicznym (wykorzystującym zasady partycypacyjnego podejmowania decyzji). Podejścia te porównano na przykładzie dwóch sposobów rozwiązywania problemu - wyboru nowego taboru (40 niskopodłogowych tramwajów) dla systemu miejskiego transportu publicznego w Poznaniu. Pierwsze podejście wykorzystuje sformalizowane (biurokratyczne) zasady organizacji przetargu i realizacji zakupu tramwajów przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) Poznań zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia publicznego (SIWZ). Drugie podejście zmierza do wykorzystania najlepszych praktyk „dobrego zarządzania publicznego” i polega na wspólnej dyskusji, wymianie poglądów oraz zebraniu opinii i preferencji głównych podmiotów zainteresowanych wyborem tramwajów. W tym podejściu w procesie decyzyjnym, zmierzającym do osiągnięcia kompromisu wykorzystano metodyki wielokryterialnego i grupowego podejmowania decyzji [24].

Artykuł składa się z 4 rozdziałów. W rozdziale 1 przedstawiono rozważania wstępne, wprowadzając czytelnika w istotę rozważanego zagadnienia. W rozdziale 2 zamieszczono podstawy metodyczne prac badawczych, w tym scharakteryzowano i porównano różne koncepcje zarządzania publicznego, metodykę wielokryterialnego wspomagania decyzji (WWD) oraz reguły grupowego podejmowania decyzji (GPD). W rozdziale 3 szczegółowo scharakteryzowano problem decyzyjny wyboru tramwajów niskopodłogowych dla systemu publicznego transportu miejskiego w Poznaniu oraz zaprezentowano przebieg przeprowadzonej analizy oraz przedstawiono jej wyniki. W rozdziale 4 zawarto wnioski i podsumowanie artykułu. Całość uzupełniono spisem bibliograficznym oraz streszczeniami w językach polskim i angielskim.

2. GŁÓWNE KONCEPCJE METODYCZNE WYKORZYSTANE W BADANIACH

2.1 Modele zarządzania publicznego

Tradycyjne zarządzanie publiczne (ang. Traditional Public Administration – TPA) w dużej mierze opiera się na zdefiniowanym przez Maxa Webera [22] modelu biurokratycznym, w którym podkreśla się potrzebę ciągłości, podziału i specjalizacji pracy. Formuła ta umożliwia pracownikom osiągnięcie wysokiej specjalizacji w realizacji zadań i pozwala im zostać ekspertami w odniesieniu do wąskiego zakresu obowiązków i systematycznie wykonywanych czynności. W modelu tym realizowane przez pracownika zadania stanowią niewielką część wszystkich zadań organizacji. Specjalizacja pracowników powoduje, że często wykonują oni swoje działania niezależnie od innych. A zatem, aby cała organizacja mogła funkcjonować prawidłowo konieczna jest koordynacja rozproszonych aktywności, którą w systemie biurokratycznym zapewnia struktura funkcjonalna oparta na hierarchicznej więzi nadrzędności i podporządkowania. Hierarchia z kolei wymaga, aby funkcje i zadania były jednoznacznie przyporządkowane do poszczególnych jednostek i stanowisk organizacyjnych, w przeciwnym razie dochodzi, bowiem, do nakładania się uprawnień i kompetencji, co może powodować konflikty. Organizacja biurokratyczna charakteryzuje się wysokim stopniem sformalizowania, co w praktyce oznacza szczegółowe określanie zadań i czynności każdego stanowiska pracy (pracownika), podejmowanie decyzji na podstawie ustanowionych generalnych norm postępowania oraz pisemne dokumentowanie podejmowanych działań. W modelu tym zarówno pracownicy administracji jak również jej petenci zostają

„odpersonalizowani” i w imię zapewnienia deklaratywnej efektywności przekształceni w strony i sprawy.

Nowe zarządzanie publiczne (ang. New Public Management – NPM) zwane zarządzaniem menedżerskim polega na adaptacji metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. W podejściu tym chodzi zwłaszcza o zarządzanie przez cele, czyli nastawienie organizacji publicznych na osiąganie wyników, delegowanie uprawnień na niższe szczeble zarządzania, decentralizację zarządzania nimi, przyjęcie przez organizacje publiczne perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. W modelu tym działania ukierunkowane są na osiąganie efektów, co ma doprowadzić do zapewnienia gospodarności, efektywności i skuteczności organizacji publicznych [21]. Aby osiągnąć wyniki, administracja publiczna powinna, korzystać z takich rozwiązań jak np. prywatyzacja czy outsourcing. Wiązą się one z dezagregacją sektora publicznego i tworzeniem mniejszych jednostek organizacyjnych, co sprawia, że łatwiej jest określić ich zadania, a miejsce niewidocznych biurokratów zajmują widzialni czy znani menedżerowie, którym łatwiej jest przypisać odpowiedzialność za realizowane czynności. Zauważyć należy, że nowe publiczne zarządzanie korzysta w dużym stopniu z koncepcji rynkowego wyboru produktów sektora publicznego. Koncepcja ta postrzega jednostkę – petenta, jako klienta i konsumenta oferowanych przez administrację publiczną usług. Zakłada przy tym, że stworzenie konsumentowi możliwości dokonania wyboru prowadzi do podniesienia efektywności administracji publicznej oraz wymusza podniesienie jakości świadczonych usług. Zgodnie z tą koncepcją jednostki organizacyjne administracji publicznej muszą się ubiegać się, tak jak organizacje z sektora prywatnego, o dokonanie przez klienta zakupu towarów i usług. A zatem koncepcja ta odnosi się do zasad konkurencji rynkowej. Zakłada ona ponadto [7], że administracja publiczna nie powinna dokonywać regulacji w zakresie świadczonych usług, lecz działać w warunkach konkurencji rynkowej, podobnie jak sektor prywatny [20].

Dobre zarządzanie publiczne (ang. Good Governance - GG), oparte na modelu partycypacyjnym, w odróżnieniu od dwóch wcześniej opisanych zakłada rozwiązywanie złożonych problemów decyzyjnych z partnerami (mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszenia zawodowymi, gospodarczymi, biznesowymi) reprezentującymi różne punkty widzenia [5]. W modelu tym petent – klient traktowany jest podmiotowo. Koncepcja ta zakłada partnerstwo i konsultacje z obywatelami i uczestnikami życia publicznego, dzięki czemu dąży się do osiągnięcia porozumienia społecznego. Podejmowane działania ukierunkowane są na potrzeby, co odpowiada podejściu marketingowemu, a nie sprzedażowemu w klasycznej teorii zarządzania marketingowego [12]. W dokumentach europejskich [2] oraz krajowych [15] zdefiniowano cechy dobrego zarządzania publicznego, które obejmuje: *otwartość* (transparentność instytucji publicznych względem obywateli i opinii publicznej), *partycypacyjność* (szeroki udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o charakterze publicznym), *rozliczalność* (precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji), *efektywność* (optymalny i oszczędny sposób realizowania celów publicznych) oraz *koherencję* (integrację zarządzania między różnymi obszarami i poziomami władzy publicznej).

Wyżej opisane koncepcje zarządzania były i są przedmiotem zainteresowania wielu badaczy zarówno krajowych jak i zagranicznych [2], [6], [10], [20]. Na podstawie ich prac, w tablicy 1 zestawiono porównawczo charakterystyczne cechy trzech analizowanych koncepcji zarządzania.

Komisja Europejska [2] zaleca model dobrego zarządzania publicznego jako model zarządzania w administracji publicznej zarówno na poziomie miasta, regionu jak i kraju czy wręcz współpracy międzynarodowej. Wg Białej Księgi Komisji Europejskiej [2] dobre zarządzanie publiczne ma pomóc krajom członkowskim w lepszym formułowaniu i

realizowaniu polityk publicznych oraz w zmianie samego podejścia do procesu rządzenia. W związku z tym Komisja Europejska wskazała, że „dobre zarządzanie publiczne” powinno być oparte o oddolne (ang. bottom – up) inicjatywy i procesy decyzyjne, jednocześnie eliminując odgórny (ang. top-down) model podejmowania decyzji [2].

Tablica 1. Porównanie koncepcji zarządzania w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Tradycyjne zarządzanie publiczne	Nowe zarządzanie publiczne	Dobre zarządzanie publiczne
Struktura organizacyjna	Scentralizowana, funkcjonalna, hierarchiczna struktura zależności [10]	Orientacja prorynkowa, zasady marketingowej obsługi klienta [6]	Społeczeństwo obywatelskie; zasady współdecydowania; uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji [2]
Styl kierowania	Biurokratyczny – intuicyjne administrowanie	Menedżerski – profesjonalne zarządzanie	Partnerski – konsultowanie; poszukiwanie kompromisu
Ukierunkowanie działań	Procedury	Efekty	Potrzeby
Rola społeczności	Znikome zaangażowanie społeczności	Wzmoczona konsultacja społeczna	Zaangażowanie społeczności i umożliwienie jej działania
Cel działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian	Budowanie porozumienia społecznego
Dokumenty kształtujące sposoby działania	Prawo administracyjne, Plany i strategie	Business plany, Regulaminy zarządzania menedżerskiego i kontrakty	Filozofia współdziałania i partycypacyjnego podejmowania decyzji
Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność [4]
Cel realizacyjny	Zarządzanie nakładami (inputs) [20]	Zarządzanie nakładami (inputs) i produktami (outputs) [20]	Wielorakie cele: wytworzenie usługi; satysfakcja; wyniki; zaufanie i budowanie lojalności
Rozliczalność /odpowiedzialność	Pionowa - w górę, za pośrednictwem jednostek organizacyjnych, przed organami wyższych rządów	Pionowa - w górę, za pośrednictwem kontraktów realizacyjnych; czasem na zewnątrz, przed klientami za pośrednictwem mechanizmów rynkowych	Wieloraka: przed obywatelami jako kontrolerami władz, klientami jako odbiorcami usług, podatnikami

2.2 Wielokryterialne wspomaganie decyzji

Wielokryterialne wspomaganie decyzji (WWD) jest dziedziną wiedzy wywodzącą się z badań operacyjnych. Dziedzina ta zmierza do wyposażenia decydenta w procedury, narzędzia i metody matematyczno – informatyczne umożliwiające rozwiązywanie złożonych problemów decyzyjnych, przy analizie których konieczne jest uwzględnienie wielu, często przeciwstawnych punktów widzenia. Metodyka WWD służy do rozwiązywania wielokryterialnych problemów decyzyjnych [18], [26], czyli sytuacji, w której mając zdefiniowany zbiór zadań (rozwiązań, wariantów) A oraz spójną rodzinę kryteriów oceny F decydent dąży do:

- określenia wariantu uważanego za najlepszy (problem wyboru),

- dokonania podziału wariantów na określone klasy (problem klasyfikacji),
- uszeregowania wariantów od najlepszego do najgorszego (problem szeregowania).

Podstawowymi atrybutami wielokryterialnych problemów decyzyjnych (WPD) są zbiór rozwiązań (wariantów) A oraz spójna rodzina kryteriów oceny F . Zbiór rozwiązań A to zbiór obiektów, decyzji, kandydatów, wariantów lub czynności, które mają być poddane analizie i ocenie w trakcie procedury decyzyjnej. W analizowanym przykładzie za warianty przyjęto poszczególne modele tramwajów, opisane w kolejnym rozdziale. Przez spójną rodzinę kryteriów F rozumie się taki zbiór kryteriów, który powinien spełniać wymagania: wyczerpywalności oceny, spójności oceny z nadrzędnymi celami decydenta, nieredundancji kryteriów [18], [26].

Metody WWD służące do rozwiązywania WPD można w ogólności podzielić na trzy grupy [18]: metody wieloatrybutowej teorii użyteczności, np. UTA, AHP, metody oparte na relacji przewyższania np. ELECTRE I–IV, Promethee, Oreste, metody interaktywne (dialogowe) np. LBS. Metody te zostały scharakteryzowane w pracy J. Żaka [26].

Zagadnienie wyboru tramwajów zdefiniowano, jako wielokryterialny problem szeregowania, czyli rankingu wariantów. Ranking wygenerowano z wykorzystaniem metody AHP (ang. *Analytic Hierarchy Process*) [19].

2.3 Grupowe podejmowanie decyzji

W procesach grupowego podejmowania decyzji uczestniczą indywidualne osoby reprezentujące różnych decydentów i interwenientów i są odpowiedzialne za podjęcie ostatecznej decyzji. W wielu wypadkach mają one różne systemy wartości, a ostateczna decyzja jest najczęściej wynikiem interakcji pomiędzy nimi. Uzyskanie tej decyzji wymaga poszukiwania kompromisu w stosunku do indywidualnych oczekiwań osób zaangażowanych w proces decyzyjny, których interesy często pozostają w konflikcie [14]. Konflikt ten jest wynikiem odmiennej, subiektywnej oceny rozważanego zagadnienia. B. Roy [18] przedstawia kilka zasadniczych źródeł tego konfliktu, tj.: odmienne poglądy etyczne i ideologiczne, różne specyficzne cele, czy różne role pełnione przez interwenientów w społeczeństwie. Na przykład dla problemu wyboru tramwajów, operator przywiązuje znacznie większą wagę do ceny pojazdów niż pasażerowie, dla których z kolei, niezwykle istotne znaczenie ma komfort podróży.

O grupowym podejmowaniu decyzji często mówi się w kontekście wielokryterialnego wspomaganie decyzji oraz teorii negocjacji [8]. Istnieją specjalizowane wersje metod wielokryterialnych dostosowywane do specyfiki grupowych procesów decyzyjnych [14]. W pracy T. Jelassiego, G. Kerstena i S. Ziontsa [8] przedstawiony jest przegląd modeli decyzji grupowych i skonfrontowany z modelami wykorzystującymi teorię negocjacji. Interesujące podejście do rozwiązywania grupowych problemów decyzyjnych przedstawia również A. Lewandowski [13], który prezentuje system SCDAS (ang. Selection Committee Decision Analysis and Support), wspomagający wybór najlepszego wariantu ze skończonego zbioru wariantów w oparciu o procedurę grupowego osiągania określonego poziomu satysfakcji wszystkich uczestników procesu decyzyjnego.

3. PORÓWNANIE TRADYCYJNEGO I DOBREGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADNIE PROBLEMU WYBORU TABORU W TRANSPORCIE MIEJSKIM

3.1 Istota zagadnienia

Istotą rozważanego w niniejszym artykule problemu decyzyjnego jest ocena i wybór najlepszego / najkorzystniejszego modelu tramwaju niskopodłogowego dla systemu

miejskiego transportu publicznego w Poznaniu. Problem ten jest związany z rozstrzygniętym w 2010 roku przetargiem na zakup 40 tramwajów obsługujących ruch pasażerski w mieście.

W pracy zaprezentowano dwa podejścia do dokonywania wzmiankowanego wyboru taboru. Z jednej strony tradycyjne podejście oparte na praktykach powszechnie stosowanych przy organizacji przetargów na realizację zamówień publicznych, z drugiej zaś podejście partycypacyjne, pozwalające na uczestnictwo wielu podmiotów w procesie decyzyjnym i dążące do znalezienia racjonalnego kompromisu, na bazie dyskusji i uwzględniania preferencji i oczekiwań różnych interesariuszy.

Pierwsze z rozważanych podejść zostało utożsamione z „tradycyjnym zarządzaniem publicznym”, opartym na modelu biurokratycznym. Zgodnie z zasadami tego modelu zarządzania, w celu dokonania wyboru tramwajów powołano specjalną komisję przetargową, która czuwała nad przebiegiem całego przetargu. Wygenerowano obszerną dokumentację przetargową obejmującą m.in. SIWZ wraz ze wszystkimi załącznikami, opisującą tryb udzielania zamówienia, opis przedmiotu zamówienia, informacje techniczne, kryteria oceny itp. Procedura ta prowadzona była w trybie negocjacji z ogłoszeniem i przebiegała dwuetapowo:

- W pierwszym etapie skierowano zaproszenie do udziału w postępowaniu przetargowym do 10 producentów spełniających warunki formalne tj. posiadają niezbędną wiedzę, doświadczenie i dysponują potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, znajdują się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia oraz nie podlegają wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 24 ustawy Prawo zamówień publicznych. W odpowiedzi na zaproszenie producenci złożyli wnioski o dopuszczenie do udziału postępowaniu zawierające wstępne oferty. Na tym etapie wykluczony został jeden z producentów z uwagi na niespełnianie w/w warunków, natomiast dwóch nie złożyło kompletnej oferty wstępnej.
- W drugim etapie, do którego przystąpiło siedmiu producentów, nastąpiły negocjacje, po których producenci składali oferty końcowe. Finalnie oferty złożyły cztery firmy, z czego jedna była niekompletna i nie mogła być dalej analizowana.

Finalną decyzję o wyborze tramwaju podejmuje, na podstawie sparymetryzowanej oceny ofert, prezes spółki. W podejściu tym jedynie decydent ocenia wszystkie rozważane warianty – tramwaje niskopodłogowe za pomocą zdefiniowanego przez siebie zestawu kryteriów.

W drugim podejściu, wykorzystującym naukowo zorientowane metodyki wielokryterialnego i grupowego podejmowania decyzji (WWD i GPD) [24] zarówno decydent jak i interwenienci dokonywali oceny za pomocą spójnej rodziny kryteriów zmierzającej do rozważenia możliwie wszystkich aspektów oceny i wzięcia pod uwagę interesów i oczekiwań wszystkich zainteresowanych stron. Podejście to reprezentuje koncepcję „dobrego zarządzania publicznego”, a więc uwzględniającą istotną rolę w podejmowaniu decyzji różnych podmiotów zainteresowanych dokonywanym wyborem tj.: przedstawicieli operatora miejskiego systemu transportu publicznego, (MPK Sp. z o.o. w Poznaniu), władz miasta (Zarząd Miasta i Zarządu Transportu Miejskiego) oraz mieszkańców (w szczególności pasażerów publicznego transportu miejskiego). Każdy z rozważanych podmiotów, będący interwenientem („oddziaływaczem”) procesu decyzyjnego jest podmiotem grupowym, składającym się z kilku do kilkudziesięciu reprezentantów. Stąd, cały proces decyzyjny ma charakter grupowego procesu podejmowania decyzji. W rozważanej procedurze decyzyjnej decydent zaprasza omawianych interwenientów do wspólnego podjęcia decyzji o wyborze tramwajów.

W obu przypadkach celem decydenta jest uzyskanie zagregowanej, ilościowej oceny wszystkich tramwajów i ich uszeregowanie od najlepszego do najgorszego. W związku z tym w podejściu przetargowym zastosowano procedurę szczegółowo opisaną w SIWZ

opierającą się na zsumowaniu punktów odpowiadających parametrom poszczególnych wariantów.

W drugim podejściu (opartym na metodyce WWD i GPD) rozważany problem zdefiniowano, zgodnie z klasyfikacją wielokryterialnych problemów decyzyjnych, jako wielokryterialne zadanie szeregowania (rankingu) wariantów, a do jego rozwiązania wykorzystano metodę AHP, pozwalającą na uzyskanie zagregowanych ocen użyteczności wszystkich rozważanych wariantów.

3.2 Definicja wariantów i kryteriów ich oceny

W obu rozważanych przypadkach analizie poddano ten sam zestaw siedmiu wariantów – tramwajów, których producenci złożyli wstępne oferty. Wśród nich znaleźli się: Alstom Citadis – A0001, Ansaldo Breda Sirio – A0002, CAF – A0003, PESA 120N – A0004, Siemens Combino – A0005, Solaris Tramino – A0006 oraz Stadler Variobahn – A0007. Wszystkie pojazdy to całkowicie niskopodłogowe, wielocłonowe tramwaje o długości w przedziale od 29 m do 33 m oraz szerokości zawartej w przedziale od 2,3 m do 2,4 m z napędem silnikami prądu przemiennego. Szczegółowa charakterystyka tramwajów została przedstawiona w pracy pod redakcją J. Żaka [24].

Operator systemu miejskiego transportu publicznego, tj. MPK w Poznaniu, samodzielnie (poprzez Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia Publicznego - SIWZ) zdefiniował kryteria oceny wariantów (tramwajów). Kryteria te oznaczono symbolami K 0.1 – K 0.3, a obejmowały one:

Wartość techniczną (K 0.1): kryterium oceniające komfort i funkcjonalność tramwaju, uwzględniające znamionową liczbę miejsc siedzących i stojących, szerokości drzwi oraz szerokość przejścia wewnątrz wagonu,

Długość okresu gwarancyjnego (K 0.2): kryterium oceniające długość okresu, na który producent udziela gwarancji ogólnej i gwarancji na konstrukcje mechaniczne,

Cenę oferty (K 0.3): kryterium oceniające koszt zakupu przedmiotu zamówienia.

W podejściu wykorzystującym metodykę WWD i GPD do oceny tramwajów wykorzystano większy zestaw kryteriów (dziewięć kryteriów oznaczonych symbolami K1 – K9) uwzględniający więcej aspektów oraz różne punkty widzenia. Zestaw ten obejmował:

Komfort podróży w tramwaju (K1): kryterium oceniające wygodę, jakość i bezpieczeństwo podróżowania w tramwaju.

Charakterystykę trakcyjno – eksploatacyjną tramwaju (K2): kryterium oceniające walory jezdne tramwaju a także wpływające na bezpieczeństwo podróżowania.

Niezawodność tramwaju (K3): kryterium oceniające zdolność tramwaju do bezawaryjnego wykonywania zadań przewozowych w żądanym okresie eksploatacji.

Trwałość tramwaju (K4): kryterium oceniające całkowity okres eksploatacji tramwaju, w którym zachowuje on sprawność techniczną i gotowość do realizacji zadań przewozowych.

Koszty eksploatacji (K5): kryterium oceniające całkowite jednostkowe koszty eksploatacji tramwaju, przypadające na 1 km przebiegu.

Przyjazność tramwaju dla środowiska (K6): kryterium oceniające wpływ tramwaju na otoczenie.

Użyteczność i funkcjonalność tramwaju (K7): kryterium oceniające walory użytkowe i funkcjonalność tramwaju, wpływające na jego przyjazność dla pasażerów oraz wydajność w systemie miejskiego transportu publicznego.

Cenę tramwaju (K8): kryterium oceniające koszt zakupu pojedynczego tramwaju.

Doświadczenie dostawcy tramwaju (K9): kryterium oceniające pozycję i wiarygodność rynkową producenta oraz jego specjalizację w produkcji tramwajów niskopodłogowych oraz doświadczenie w realizacji podobnych zamówień.

W podejściu przetargowym z uwagi na niespełnienie ograniczeń, które w części mogłyby być uwzględnione w postaci kryteriów lub z uwagi na błędy formalne ocenie poddane zostały jedynie trzy warianty tj. A0003, A0004 oraz A0006 (odpowiednio CAF, Pesa, Solaris). Dane dotyczące parametrów oceny poszczególnych wariantów przedstawiono w postaci macierzy ocen w tablicy 2.

Tablica 2. Fragment macierzy ocen wariantów dla kryteriów przetargowych K0.1-K0.3

KRYTERIA i PODKRYTERIA			A0003	A0004	A0006
K 0.1	Szerokość drzwi	[mm]	6800	7000	7500
	Szerokość przejścia	[mm]	550	742	750
	Liczba miejsc		223	222	229
K 0.2	Gwar. ogólna	[mies.]	36	60	60
	Gwar. mechaniczna	[mies.]	120	168	168
K 0.3		[mln zł]	12,3	7,1	8,3

W podejściu opartym na metodyce WWD i GPD ocenie przy pomocy zestawu dziewięciu kryteriów podlegało wszystkie siedem rozważanych wariantów A0001 do A0007. Z uwagi na liczbę parametrów macierz ocen wariantów przedstawiono fragmentarycznie w tablicy 3.

Tablica 3. Fragment macierzy ocen wariantów względem kryteriów K1-K9

KRYTERIA i PODKRYTERIA			Kierunek preferencji	A0001	A0002	A0003	A0004	A0005	A0006	A0007
K1	L. m-sc. siedzących	[szt.]	Max	48	46	48	63	57	61	57
	L. m-sc. ogółem	[szt.]	Max	212	209	223	222	210	229	212
	Min. szer. przejścia	[mm]	Max	590	550	550	742	719	750	520
	Wys. podłogi	[mm]	Min	350	350	350	350	360	350	350
K2	Droga hamowania	[m]	Min	11,4	11,5	11,5	11,5	11,6	11,5	11,5
	Zdolność pokonywania wzniesień	[%]	Max	7	6	6	7	7	6	7
K3	Gwarancja ogólna	[mies.]	Max	36	36	36	60	36	60	36
...
K7	Platformy dla inwalidów	[0/1]	Max	0	1	0	1	0	0	1

3.3 Preferencje podmiotów zaangażowanych w proces decyzyjny

Po zdefiniowaniu wariantów i kryteriów przystąpiono do ustalenia preferencji. W przypadku procedury przetargowej były to preferencje decydenta, które zostały przez niego zdefiniowane w SIWZ. Preferencje te obejmowały autorytarnie wyznaczone procentowe wagi kryteriów oraz szereg warunków ograniczających. Jak w większości przetargów w Polsce najważniejszym kryterium była cena (73 %), zdecydowanie mniej ważne były – wartość techniczna (15 %) i długość okresu gwarancyjnego (12 %).

W drugim podejściu opartym na metodyce WWD z każdą z wymienionych grup podmiotów (składającą się z kilku do kilkudziesięciu osób) przeprowadzono wywiad, określając indywidualne oczekiwania i preferencje każdego reprezentanta w poszczególnych podmiotach. W rezultacie przeprowadzonych badań ankietowych uzyskano oceny ważności poszczególnych kryteriów (w postaci globalnych ocen punktowych) oraz wyskalowano wrażliwość decydentów (interwenantów) na zmianę wartości kryteriów. Przy konstruowaniu modeli preferencji wykorzystano charakterystyczną dla metody AHP procedurę porównań wszystkich elementów hierarchii parami i przyznawania im odpowiedniego stopnia ważności / preferencji w skali od 1 do 9 punktów. Każda liczba w tej skali odpowiada sile preferencji jednego elementu względem drugiego. Wszystkie współczynniki mają charakter

kompensacyjny, tzn. wartość oceny dla elementu mniej ważnego jest odwrotnością oceny dla elementu ważniejszego. Porównania te przeprowadzono dla kryteriów, podkryteriów i wariantów ocenianych przez wszystkie 3 grupy podmiotów uzyskując 30 macierzy preferencji. Dla każdej z macierzy uzyskano bezwzględną, znormalizowaną wagę kryterium / podkryterium / wariantu – w_{ij}^b . Następnie, uwzględniając grupowy charakter podejmowanych decyzji w dyskusji panelowej zdefiniowano grupowe modele preferencji dla poszczególnych podmiotów, tj. władz miejskich, operatora miejskiego systemu transportu publicznego i pasażerów. W procesie definiowania w/w modeli preferencji reprezentantom poszczególnych podmiotów umożliwiono wzajemną interakcję i wzajemne oddziaływanie na budowanie określonych modeli preferencyjnych. Na podstawie oczekiwań zdefiniowanych przez poszczególne podmioty wyznaczono także jeden uśredniony grupowy model preferencji. W tablicy 4 zamieszczono bezwzględne wagi kryteriów w_{ij}^b , dla wszystkich podmiotów oraz dla wspólnego grupowego modelu preferencji.

Tablica 4. Względne wagi kryteriów uzyskane po zamodelowaniu preferencji decydenta i interwenientów w metodzie AHP

Kryterium	Pasażerowie	Władze miejskie	Operator systemu publicznego	miejskiego transportu	Grupowy model preferencji
K1	0,195	0,106	0,159		0,155
K2	0,062	0,058	0,019		0,031
K3	0,163	0,186	0,159		0,155
K4	0,076	0,186	0,159		0,140
K5	0,097	0,186	0,159		0,140
K6	0,139	0,106	0,061		0,079
K7	0,163	0,058	0,093		0,102
K8	0,076	0,186	0,159		0,163
K9	0,029	0,058	0,032		0,035

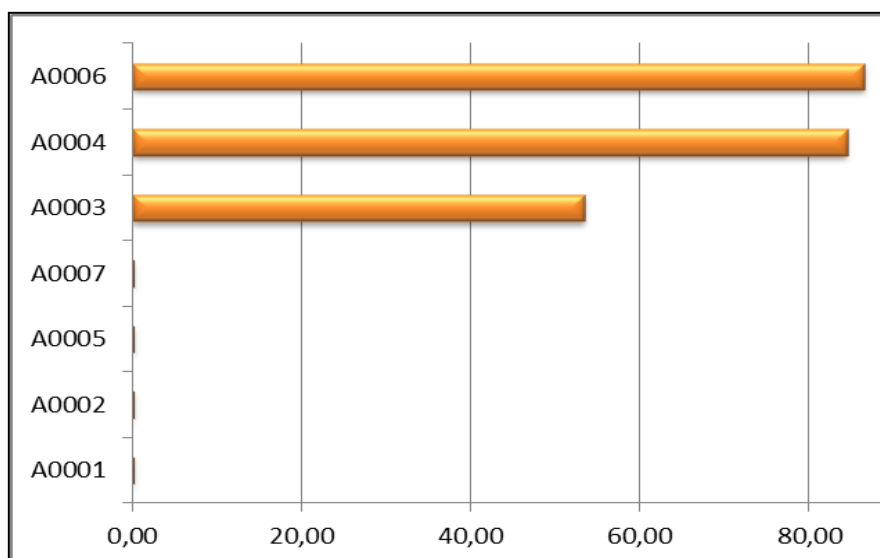
3.4 Uzyskanie rankingów końcowych

Po uzyskaniu wyżej opisanych preferencji dla poszczególnych podmiotów przystąpiono do oceny wariantów. W przypadku postępowania przetargowego, utożsamianego z tradycyjnym zarządzaniem publicznym ocena polegała na konwersji danych na skalę punktową, a następnie ważonego zsumowania wszystkich wartości. W efekcie każdy wariant uzyskał określoną liczbę punktów określającą jego miejsce w rankingu. Na rysunku 1 przedstawiono ranking końcowy uzyskany w drodze przetargu. Jak widać na czele rankingu znalazł się wariant A0006 (Solaris) uzyskując niewielką przewagę nad wariantem A0004 (Pesa). Na trzecim miejscu (ostatnim wśród wariantów poddanych ocenie końcowej) znalazł się wariant A0003 (CAF). Warianty, które zostały odrzucone przez decydenta na wcześniejszym etapie i nie podlegały ocenie kocowej (A0001, A0002, A0005, A0007) znalazły się na samym dole rankingu uzyskując zerową ocenę.

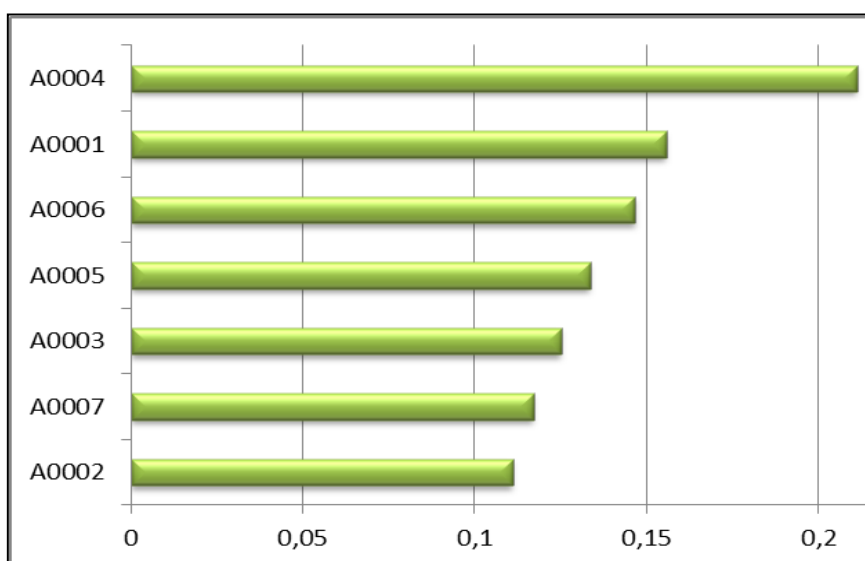
W przypadku podejścia opartego na „dobrym zarządzaniu publicznym” i wykorzystującego metodyki WWD i GPD droga do uzyskania rankingu końcowego przebiegała dwutorowo z uwzględnieniem metodyki grupowego podejmowania decyzji opisanej przez autorów w pracy pod redakcją J. Żaka [24]. Z jednej strony model preferencji wspólnie zdefiniowany dla 3 grup podmiotów (władz miejskich, operatora i pasażerów) posłużył do wyznaczenia jednego ranking zwanego przez autorów rankingiem ex-ante.

Z drugiej strony zamodelowano osobno preferencje każdej z grup, po czym na ich podstawie przeprowadzono osobne eksperymenty obliczeniowe i uzyskano 3 rankingi. Następnie

wykorzystując procedurę agregacji wartości funkcji użyteczności poszczególnych wariantów w tych rankingach osiągnięto ranking ex-post. Końcowy ranking uzyskano na podstawie uśrednienia rankingów ex-ante i ex-post (rysunek 2). W rankingu uzyskanym z uwzględnieniem wielu grupowych podmiotów na szczycie rankingu znalazł się wariant A0004 (Pesa), na drugim miejscu wariant A0001 (Alstom). Na końcu rankingu znalazł się wariant A0002 (Ansaldo Breda).



Rys. 1. Rezultaty oceny wariantów w procedurze przetargowej



Rys. 2. Rezultaty oceny wariantów metodą AHP - uzyskane wg preferencji grupowych

4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W artykule porównano tradycyjny model zarządzania publicznego oparty na podejściu biurokratycznym z dobrym zarządzaniem publicznym opartym na modelu partycypacyjnym. Rozważania te przedstawiono na przykładzie problemu wyboru / selekcji taboru dla systemu publicznego transportu miejskiego. Z jednej strony problem rozwiązano stosując podejście, które miało miejsce w przetargu (model biurokratyczny), a z drugiej wykorzystując metodyki wielokryterialnego i grupowego wspomaganie decyzji (model partycypacyjny). W tabelicy 5

zawarto zestawienie najważniejszych różnic w obu podejściach, odnoszące się do rozważanego zagadnienia wyboru tramwaju dla systemu publicznego transportu miejskiego.

Tablica 5. Porównanie koncepcji tradycyjnego i dobrego zarządzania publicznego na przykładzie problemu wyboru tramwaju dla systemu miejskiego systemu transportu zbiorowego

Tradycyjne zarządzanie publiczne – model biurokratyczny	Dobre zarządzanie publiczne – model partycypacyjny
1	2
Podejmowanie decyzji na podstawie ustanowionych generalnych norm postępowania – ustawa o prawie zamówień publicznych, procedura przetargowa, SWIZ Standaryzacja problemu decyzyjnego oparta o ogólne wytyczne ustawowe i przyjęte praktyki przetargowe (np. szereg warunków ograniczających, dominujący charakter kryterium ceny)	Podejmowanie decyzji na podstawie metodyk wielokryterialnego i grupowego podejmowania decyzji. Dostosowanie procedury postępowania do indywidualnej specyfiki problemu decyzyjnego (uwzględnienie preferencji różnych podmiotów, zdefiniowanie spójnej rodziny kryteriów oceniających, uwzględnienie szerokiego zbioru rozważanych wariantów).
Autorytarny sposób podejmowania decyzji zgodnie z interesem jednego podmiotu (operatora systemu) opracowującego warunki przetargowe.	Grupowy sposób podejmowania decyzji – zaangażowanie wszystkich podmiotów zainteresowanych rozważanym problemem
Bardzo ograniczony model preferencji uwzględniający jedynie ważność kryteriów. Autorytarnie narzucane preferencje. Ważność kryteriów zdefiniowana przez operatora systemu przygotowującego dokumentację przetargową.	Rozbudowany model preferencji uwzględniający ważność kryteriów oraz wrażliwość decydenta na zmianę wartości kryteriów. Dążenie do osiągnięcia kompromisu i porozumienia społecznego. Ważność kryteriów zdefiniowana w trakcie dyskusji panelowych.
Nadmierne ograniczenie zbioru rozważanych wariantów poprzez wprowadzenie szeregu ograniczeń krytycznych. Liczba finalnie rozważanych modeli tramwajów ograniczona do trzech.	Elastyczne traktowanie ograniczeń, poddanie ocenie zbioru siedmiu modeli tramwajów.
Wysoki stopień sformalizowania oraz pisemnego dokumentowania podejmowanych działań	Interaktywne działanie poprzez dialog, konsultacje, panele dyskusyjne oraz wzajemną interakcję pomiędzy uczestnikami procesu decyzyjnego.
Skomplikowany tryb dochodzenia do wyboru tramwaju. Nadmierne rozbudowana dokumentacja skutkująca brakiem przejrzystości uzyskiwanych rezultatów końcowych.	Transparentność procesu podejmowania decyzji na każdym jego etapie. Możliwość kształtowania i weryfikacji rezultatów przez wszystkie podmioty
Odmienne rezultaty końcowe	
Wariant A0006 - Solaris	Wariant A0004 - Pesa

Niniejszy artykuł dowodzi, że postępowanie przetargowe posiada wiele cech i ograniczeń i modelu biurokratycznego takich jak: działanie wg procedur które wyznacza kodeks prawa administracyjnego, brak udziału/ zaangażowania społeczności w procesie decyzyjnym. Z drugiej strony opisany proces wyboru tramwaju przy wykorzystaniu metodyk WWD i GPD cechują właściwości charakterystyczne dla koncepcji „dobrego zarządzania publicznego” takie jak: zaangażowanie społeczności w proces decyzyjny, dążenie na drodze konsultacji do osiągnięcia rozwiązania kompromisowego pozwalającego na zbudowanie porozumienia społecznego.

Należy również podkreślić, że zastosowanie podejścia wielokryterialnego i grupowego do oceny wariantów (ofert przetargowych) nie jest sprzeczne z ustawą Prawo Zamówień Publicznych i może być wykorzystywane w zamówieniach publicznych. Dlatego dziwi jego pomijanie w rozwiązywaniu tego typu problemów. Świadczy to o silnym przywiązaniu do tradycyjnego modelu zarządzania i realizowania „utartych”, nieefektywnych schematów.

Warto zauważyć istotną różnicę osiągniętych rezultatów w obu podejściach. W rankingu uzyskanym na podstawie metodyk WWD i GPD zwycięzcą jest wariant A0004 – tramwaj PESA 120N. W warunkach rzeczywistych wybór padł na wariant A0006 – tramwaj Solaris Tramino. Warty uwagi jest wysokie, drugie miejsce w rankingu wg metodyk WWD i GPD

wariantu A0001 (Alstom Citadis), który w postępowaniu przetargowym w ogóle nie został zaproszony do negocjacji. Oznacza to, że przetarg poznański zorganizowany z pominięciem zasad metodycznych WWD i GPD, doprowadził do odmiennych wyborów w stosunku do tych, które sugerowane są zgodnie z koncepcją dobrego zarządzania publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Amos F.: *Strengthening Municipal Government*. Cities. Vol. 6, 1989, s. 202-208.
- [2] *Commission of the European Communities.: European Governance, A White Paper.*
- [3] Crawford L.: *Rząd i nadzór: Wartość zarządzania projektami w sektorze publicznym.*
- [4] Czaputowicz J.: *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji,*
- [5] Długosz D., Wygnański J.: *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej.* Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- [6] Hess M., Adams D.: *Knowing and skilling in contemporary public administration,* AJPA, 61(4):68–79, 2002.
- [7] Horn, M. 1995. *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector.* Cambridge University Press, New York.
- [8] Jelassi T.: *An Introduction to Group Decision and Negotiation Support.* W: Bana Costa C.(red.): *Readings in Multiple Criteria Decision Aid.* Springer, Berlin, 1990, s.537-568.
- [9] Kammeier D.: *A Computer-Aided Strategic Approach to Decision-Making in Urban Plannin..* Cities. Vol. 15, No 2, 1998, s. 105-119.
- [10] Kelly G., Muers S.: *Creating Public Value,* Strategy Unit, Cabinet Office, UK, 2002.
- [11] Kojło S., Leszczyńska K., Lipski S., Wiszczun E.: *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności.* Warszawa 2009.
- [12] Kotler P.: *Marketing od A do Z.* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2004.
- [13] Lewandowski A.: *Decision Support System for Group Decision Making: Decision Theoretic Framework.* Decision Support Systems, Vol. 5, 1989, s. 403-423.
- [14] Leyva-Lopez J., Fernandez-Gonzalez E.: *A New Method for Group Decision Support Based on ELECTRE III Methodology.* EJOR, Vol. 148, No. 1, 2003, s. 14-27.
- [15] McGill R.: *Urban Management in Developing Countries.* Cities. Vol.15,1998,s.463-471.
- [16] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.: *Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji,* Warszawa, 2008
- [17] Rakodi C.: *Cities and People, Towards a Gender-Aware Urban Policy Process? Public Administration and Development.* 1991, s. 541-559.
- [18] Roy B.: *Decision-Aid and Decision Making.* EJOR, Vol. 45, 1990, s. 324–331.
- [19] Saaty T.: *The Analytic Hierarchy Process.* McGraw-Hill, New York, 1980.
- [20] Smith R., Weller P.: *The Impossibility of Party Government—A Comment,* APSA Retrospective, Australian Political Science Association Conference, 2000.
- [21] Superat J.: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku* 2003, nr 2, s. 28-46.
- [22] Weber M.: *The Theory of Social and Economic Organization.* Tłumaczenie Henderson A., London: Collier Macmillan Publishers, 1947.
- [23] Wong S., Tang B.: *Strategic Urban Management in China: A Case Study of Guangzhou Development District.* Habitat International. Vol. 30, 2006, s. 645-667.
- [24] Żak J., Bieńczyk M., Fierek S., Kruszyński M., Ratajczak J., Sawicka H., Zmuda – Trzebiatowski P.: *Zastosowanie metodyki WWD do rozwiązywania wybranych problemów decyzyjnych związanych z zarządzaniem miastem.* Poznań, 2009.

- [25] Żak J., Fierek S.: *Design and Evaluation of Alternative Solutions for an Integrated Urban Transportation System*. Proceedings of the World Conference on Transport Research, Berkeley, June 24-28, 2007 (WCTR'2007 - CD Proceedings – 21 stron).
- [26] Żak J.: *Wielokryterialne wspomaganie decyzji w transporcie drogowym*. Wyd. Politechniki Poznańskiej, rozprawa nr 394, Poznań, 2005.

APPLICATION OF THE CONCEPT OF THE GOOD PUBLIC GOVERNANCE FOR THE SELECTION OF TRAMS/STREETCARS FOR THE MASS TRANSIT SYSTEM

Abstract

The article presents the concept of “good governance” which is confronted with other models of city management applied by public administration, such as traditional public administration or new public management. The authors characterized major features of “good governance” promoted by the European Commission, and described in the White Paper of the European Governance. They further referred to the decision process focused on the selecting of (streetcars / trams) serving passengers in the public transport system in Poznan. The above described process has been carried out with the application of multicriteria and group decision making methodologies. Results were compared with the results of a public contract for the purchase of trams / streetcars based on traditional public management (bureaucratic model).

Keywords: City management, Good public governance, selection of trams/streetcar selection