

Opublikowane w: Monika Kaczmarek-Śliwińska, Grażyna Piechota (2012). Priorytety promocji polskich miast na prawach powiatu w kontekście realizacji działań promocyjnych i wykorzystania governance w samorządzie, „Marketing i Rynek”, nr 4, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 24-31.

dr Monika Kaczmarek – Śliwińska
Instytut Neofilologii i Komunikacji Społecznej
Politechnika Koszalińska

dr Grażyna Piechota
Katedra Stosowanych Badań Społecznych
Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzeńskiego

Priorytety promocji polskich miast na prawach powiatu w kontekście realizacji działań promocyjnych i wykorzystania governance w samorządzie

Promocja miast

Promocja miast jako proces oddziaływania na otoczenie od kilku lat staje się coraz istotniejszym elementem zarządzania. Podkreślanie zalet i walorów miejsc, zachęcanie osób do odwiedzania czy zamieszkania w określonym miejscu, a podmiotów gospodarczych do inwestowania stanowi przedmiot rosnącego zainteresowania także w polskich samorządach. Rozważania dotyczące promocji miejsc koncentrują się zwykle na kilku aspektach – prestiżu miasta, jego atrakcyjności, jako miejsca do zamieszkania, czy prowadzenia działalności gospodarczej, a także studiowania, wreszcie miejsca wartego odwiedzenia i spędzenia w nim czasu wolnego. W przypadku miast często używane jest pojęcie marki – marki miasta, która związana jest z dość nieuchwytnymi elementami, wpływającymi na skojarzenia, które towarzyszą myśleniu o określonym mieście w kontekście jego atrakcyjności. Wydaje się, że marki miast często są efektem wypracowanym, który czasem nie ma wiele wspólnego z racjonalnymi powodami do np. zamieszkania. Jednym z takich, mniej racjonalnych powodów, który przyciąga do zamieszkania w określonych miejscach jest tzw. prestiż, a więc ulotne poczucie bycia dumnym z miejsca, w którym się mieszka, nawet jeśli to zamieszkanie wiąże się z wieloma codziennymi utrudnieniami. Zdarza się, że elementami, które budują markę miasta i jego prestiż są: rozwijające się, także oddolnie, różnorodne formy kultury, integrujące ludzi i wyzwajające kapitał społeczny, albo ciekawa architektura i historia miasta oznaczająca się licznymi zabytkami, często są to także interesujący, albo znani mieszkańcy, artyści, którzy stanowią wabik dla innych mieszkańców. Dobry wizerunek miasta, niezależnie od źródeł jego pochodzenia, to realne i wymierne zyski dla budżetu miasta. Te, płynące z podatków od przedsiębiorców zaangażowanych w turystykę na terenie miasta (jeśli to jest składnik, z którego miasto czerpie zyski), albo od przedsiębiorców, którzy inwestują w sferę przemysłową, czy handlową (jeśli taka jest struktura rozwoju miasta), czy wreszcie tworzenie

przyjaznych warunków do mieszkania, co powoduje, iż miasto przyciąga nowych mieszkańców wraz z częścią ich podatków, która w polskich realiach jest niebagatelna, bo stanowi prawie połowę płaconych podatków. Każdy z wybranych sposobów wydaje się być istotny, pod warunkiem, że miasto realizuje spójne działania, ujęte np. w przyjętej strategii, w której określa plany swojego działania na założony czas zakładając również osiągnięcie w tym okresie konkretnych celów, a także współpracę z różnymi podmiotami, które takie działania promocyjne wspierają swoim kapitałem. O ile takie polskie miasta, jak Kraków, czy Gdańsk mają od wielu lat wypracowany, stabilny wizerunek i działania promocyjne raczej go tylko wzmacniają niż zmieniają, o tyle, obecnie jedno z najpopularniejszych miast w Polsce – Wrocław - ten wizerunek wypracował w ciągu ostatnich kilkunastu lat, podejmując świadome i planowe działania. Dziś Wrocław jest miastem przyciągającym nowych mieszkańców i nowe inwestycje, dzięki którym pozyskuje kapitał na rozwój, a działania, które podjęto wcześniej skutkują zauważaniem Wrocławia, jako miasta także dla dużych, międzynarodowych wydarzeń. Wrocław jest jednym z czterech polskich miast, w którym odbędą się mistrzostwa Europy w piłce nożnej EURO2012, Wrocław został też Europejską Stolicą Kultury w 2016 roku.

Z tego wynika jednak, iż działania, które toczą się w sferze promocji miast, aby być skuteczne, powinny określać nie tylko cele do osiągnięcia, czy narzędzia do realizacji, ale także, a może przede wszystkim, zawierać jasne odniesienie do konkretnego miasta, kapitału, którym dysponuje zarówno w kontekście społecznym, jak i politycznym, czy możliwych kierunków rozwoju. Inaczej mówiąc czy promocja ma wyzwolić nowy kierunek rozwoju miasta, czy też wzmocnić jego dotychczasowy wizerunek. W każdym razie jednak ponoszenie przez miasta wydatków na działania promocyjne powinno wynikać z przyjmowanych strategii, które uzasadniają ponoszenie wydatków w tym zakresie, także wskazując, jaki ma być efekt podejmowanych działań.

Drugi z elementów, przyjętych w procesie podjętej analizy to badanie, jak miasta korzystają, w procesach promocji z kapitału społecznego, którym miasto dysponuje. Governance, jako promowany obecnie model zarządzania, nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach Unii Europejskiej, zakłada włączanie do procesów zarządzania publicznego, nie tylko na poziomie lokalnym, innych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe, organizacje gospodarcze, czy zawodowe, a także mediów. Governance na poziomie lokalnym zdaje się mieć niezwykle istotne znaczenie, gdyż zarządzanie większością tych zadań, które mają znaczenie dla rozwoju miast i gmin, przeniesionych zostało właśnie na poziom samorządu. Zatem realizacja governance w samorządzie jest zarządzaniem z uwzględnieniem innych podmiotów, które funkcjonują na lokalnym terenie, zarówno w obszarze społeczno-kulturalnym, czy edukacyjnym i ekologicznym (organizacje pozarządowe), gospodarczym (organizacja samorządu gospodarczego, czy zawodowego), a także z uwzględnieniem istniejących wyższych uczelni, które agregują kapitał społeczny w określonych miastach, czy angażując w działania i budowanie struktur społeczeństwa obywatelskiego, media lokalne i regionalne.¹

¹ Zgodnie z definicją zaproponowaną przez C. Ruzza: governance to zarządzanie publiczne, które jest systemem policentrycznej i zmiennej koordynacji politycznej wymagającej efektywnie działających powiązań pomiędzy jednostkami terytorialnymi różnych szczebli i wzmocnienia sfery publicznej, łączącej obywateli ze wszystkich państw członkowskich. Zdaniem Ruzzy, to właśnie włączenie społeczeństwa obywatelskiego w aktywne

Postrzeganie procesów promocji w kontekście współpracy różnych środowisk na szczeblu lokalnym, czyli realizację governance w sferze promowania miast, wydaje się być nowym spojrzeniem na zarządzanie, które jednak biorąc pod uwagę rozwój lokalnych społeczności powinno uwzględniać aspekt włączania kapitału społecznego, który istnieje w lokalnych społecznościach do procesów promowania. Tym bardziej, że działania promocyjne często dzieją się poza sferą urzędową, na skutek współpracy, jakie podejmują różne organizacje z innymi podmiotami w kraju, czy zagranicą, czy też bezpośrednich kontaktów mieszkańców miast, które również mogą mieć istotne znaczenie dla promocji miasta. Stąd aktywność administracji samorządowych w zakresie promocji można byłoby ująć nie tylko jako tę, która realizuje promocję, ale także tę, która koordynuje działania podejmowane przez inne osoby, czy podmioty, włączając je, formalnie, czy nieformalnie, do zarządzania promocją miast.

Metodologia badań

Badanie zrealizowano w okresie marzec-czerwiec 2011 roku metodą ilościową. Do wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce wysłano łącznie 65 ankiet, wraz z pismem przewodnim adresowanym do władz samorządowych, w którym uzasadniano konieczność badania oraz wskazano, iż dane, o które badające proszą należą do informacji publicznej. Pismo wraz z ankietą wysłano do urzędów miast drogą elektroniczną, korzystając z adresów poczty elektronicznej ujawnionych przez każdy z urzędów miasta w Biuletynie Informacji Publicznej. Ankiety do miast, które nie odesłały wypełnionej ankiety po pierwszej wysyłce łącznie wysyłano trzykrotnie. Tylko trzy urządy miast (Katowice, Piekary i Warszawa) odpowiedziały, że w badaniu nie weźmie udziału i nie wypełni ankiety. Część miast pozostawiła wysłane ankiety wraz z pismem bez rozpoznania i odpowiedzi. Ankiety odesłało łącznie 29 miast, co daje zwrotność wysłanej ankiety na poziomie 44,62% - (miasta, które odesłały ankiety zostały wymienione w ostatniej tabeli wraz z podaniem danych: o wysokości ponoszonych wydatków na działalność promocyjną, liczbą osób odpowiedzialnych za realizację promocji miasta, okresem od kiedy prezydent sprawuje urząd oraz wskazaniem tendencji odnośnie liczby mieszkańców miast – spadek, czy wzrost).

Kwestionariusz wysyłanej ankiety składał się łącznie z 23 pytań zamkniętych i otwartych. Pytania badawcze były skoncentrowane wokół kilku zagadnień, takich jak polityka działań promocyjnych w miastach na prawach powiatu, planowanie i realizowanie zadań zgodnie z wieloletnimi planami działania (strategiami), organizacja struktur odpowiedzialnych za promocję w urzędach miast oraz cele polityki promocyjnej miast. Elementem badania były także działania podejmowane w miastach partnerskich, w szczególności polityka inicjowania takich działań oraz wybór miast na miasta partnerskie oraz udział innych podmiotów w kreowaniu polityki promocyjnej miast na prawach powiatu w Polsce. Pytania zadane w ankiecie dotyczyły okresu ostatniej kadencji sprawowania władzy przez prezydentów miast, która objęła lata 2007-2010.

tworzenie polityki oraz uznanie takiego społeczeństwa, jako monitorującego relacje pomiędzy sferą publiczną, a procesami tworzenia i realizowania prawa, pozwala na efektywne sprawowanie władzy, zmianę postaw obywateli i ulepszanie instytucji demokratycznych oraz wzmacniania legitymizacji sfery publicznej. Więcej w zbiorze *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, (red.) K. Wódz, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 9 i nast.

W badaniu postawiono jedną główną hipotezę, która brzmiała, że polskie miasta na prawach powiatu nie realizują zaplanowanej, wieloletniej i mającej charakter strategiczny promocji, działania które są podejmowane są spontaniczne, niezaplanowane i skoncentrowane na osiąganie doraźnych celów. Ponadto założono dodatkową hipotezę, iż działania promocyjne miast są wykorzystywane także, aby promować lokalnych liderów politycznych – prezydentów miast.

W prezentacji wyników badań celowo pominięto wymienianie nazw miast (poza ostatnią tabelą), jak chodzi o realizowaną politykę promocji. W prowadzonym badaniu miastom zagwarantowano poufność danych, pomimo tego, iż dane, jakie przekazano są informacjami publicznymi. Badające uznały jednak, iż badanie miało na celu prezentację polityki promocji oraz realizowanych działań w miastach na prawach powiatu zbiorczo, koncentrując się na prezentacji dominujących tendencji, nie zaś wskazując konkretnie politykę prowadzoną przez konkretne miasta. Prezentowane w badaniach są zdaniem badających wystarczającym przyczynkiem do podjęcia dyskusji o promocji polskich miast na prawach powiatu.

Wyniki badań

Ankiety wysłano do 65 miast na prawach powiatu. Wypełnioną ankietę odesłało 29 miast, co daje zwrotność ankiet na poziomie 44,62%. W każdym z miast biorących udział w badaniu istnieje wydział promocji – jako samodzielna komórka organizacyjna – 15 urzędów, albo w połączeniu w innych komórkami – 14 urzędów. Jak wskazali badani, promocję łączy się z wydziałami: kultury i sportu, polityki informacyjnej, edukacji, ewidencji działalności gospodarczej, strategii i rozwoju oraz realizacji programów inwestycyjnych. Jak prezentują dane, w podobnej liczbie urzędów wydziały promocji są utworzone, jako wydziały samodzielne, jak i połączone z komórkami odpowiedzialnymi za realizację innych zadań. O ile łączenie promocji z kulturą i sportem, polityką informacyjną, czy strategią rozwoju można uznać za uzasadnione (traktowanie promocji, jako elementu powiązanego z pozostałą działalnością), o tyle jej wiązanie z edukacją, czy ewidencją działalności gospodarczej zdaje się być trudne do racjonalnego uzasadnienia.

Miastom na prawach powiatu zadano pytanie, czy działania, które są realizowane w ramach promocji (a taką działalność zadeklarowało wszystkie 29 miast, które brały udział w badaniu) są realizowane na podstawie przyjętej strategii promocji. W 11 spośród 29 miast (37,93%) zadeklarowano posiadanie opracowanej strategii promocji w latach 2007-2010, a zatem promocja miast jest realizowana zgodnie ze spisana strategią. W przypadku 1 miasta realizowana jest strategia, która powstała w 2003 roku i nadal wyznacza priorytety dla promocji, zaś w przypadku 11 miast (37,93%) strategia nie została opracowana, co oznacza, że działania są podejmowane bez żadnego planu, doraźnie. Pięć miast na prawach powiatu (17,24%) strategię dotyczącą promocji wpisało do opracowanej innej strategii. Nie było przedmiotem badania dokonywanie szczegółowej analizy treści strategii promocji przygotowanych przez miasta. Jednak zapytano, czy w strategiach miast określono słabe i mocne strony, które wskazywałyby na zdefiniowanie pozycji wyjściowej miasta oraz pozwalałyby na określenie celów, które przyświecają podejmowanym działaniom promocyjnym. Okazało się, że wszystkie miasta, które realizują zadania zgodnie z opracowaną strategią określiły w jej treści słabe i mocne strony miasta. Strategia, jako

dokument, jest opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej wyłącznie w przypadku 7 miast, choć zgodnie z obowiązującą ustawą o dostępie do informacji publicznej strategia, jako dokument, który przyjmowany jest uchwałą rady miasta powinien być opublikowany w BIP urzędu.

Badanym miastom zadano także pytanie o wskazanie priorytetów przyjętych w strategii promocji lub realizowanych w działaniach podejmowanych faktycznie (w przypadku, gdy miasta nie posiadały spisanej strategii). Poniższa tabela prezentuje dane z tych miast, które określiły swoje priorytety w prowadzeniu działań promocyjnych. Pod tabelą zawarto legendę oznaczenia celów priorytetowych, natomiast sama tabela zawiera wskazania stopnia ważności celów promocji przez miasta (od 1 - najniższa do 6 - najwyższa, cyfrą 0 oznaczono brak odpowiedzi) oraz wyliczoną średnią, pozwalającą na wskazanie średniego poziomu, jaki w miastach przykłada się do poszczególnych wskazanych priorytetów działań promocyjnych. Dane w tabeli zaprezentowano w układzie pionowym, co oznacza, że pionowo podane dane dotyczą jednego miasta.

A	5	6	6	6	6	6	6	2	4	5	5	1	5	6	4,92
B	4	6	3	4	5	5	5	1	6	4	6	6	1	6	4,42
C	6	6	3	6	1	2	6	4	5	3	3	2	3	6	3,92
D	1	6	0	4	3	1	0	0	1	1	1	4	2	0	1,50
E	3	6	5	5	4	4	0	3	3	2	4	5	4	0	3,42
F	2	6	4	5	2	3	6	5	2	6	2	3	6	0	3,71

Oprac. Grażyna Piechota

- A. Zachęcenie turystów z kraju i zagranicy do odwiedzenia miasta.*
- B. Zachęcenie inwestorów do inwestowania na terenie miasta.*
- C. Budowanie poczucia przynależności mieszkańców do wspólnoty, w celu zapobiegania emigracji mieszkańców do innych miejsc.*
- D. Zachęcanie mieszkańców innych miejsc do zamieszkania w mieście.*
- E. Zachęcanie studentów do edukacji wyższej w mieście.*
- F. Budowanie poczucia przynależności mieszkańców w celu ich aktywizacji we współzarządzaniu miastem.*

Badania wskazały, iż priorytetem dla miast w podejmowanych działaniach promocyjnych są zachęcenie turystów z kraju i zagranicy do odwiedzenia miasta (A – 4,92) oraz zachęcenia inwestorów do inwestowania na terenie miasta (B - 4,42). Mniejsze znaczenie dla miast na budowanie poczucia przynależności mieszkańców do miasta i zapobieganie tym samym emigracji mieszkańców do innych miast (C – 3,92) oraz zdecydowanie najmniejsze znaczenie miasta przykładają do tego, aby na skutek podejmowania działań promocyjnych pozyskiwać nowych mieszkańców (D – 1,50). Jednym z istotniejszych priorytetów miast na prawach powiatu w działaniach promocyjnych jest zachęcanie studentów do edukacji w szkołach wyższych mających siedzibę na terenie miasta. Ostatni z zaproponowanych celów, to wskazanie działań promocyjnych, jako możliwego narzędzia aktywizującego i wspierającego lokalne społeczności w procesach governance, czyli zarządzania publicznego. Innymi słowy, władze miasta podczas działalności promującej miasto zachęcają mieszkańców do aktywizowania się w procesach współzrządzenia miastem (E – 3,71).

Powyższe dane pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze standardowo postrzega się działania promocyjne, jako te, które mają na celu marketing partnerski, a zatem kwoty ponoszone na wydatki związane z promocją powinny wrócić do samorządu w wyniku napływu do miasta turystów, czy inwestorów. O takim celu marketingu terytorialnego piszą Klisiński i Widera formułując kilka warunków, które powinny być zrealizowane, aby doszło do wymiany. Wśród tych warunków wymieniają:

1. Istnienie przynajmniej dwóch stron.
2. Każda ze stron powinna posiadać coś, co stanowi wartość dla drugiej strony.
3. Każda ze stron powinna potrafić porozumieć się i być w stanie dostarczyć produkt.
4. Każda ze stron powinna mieć możliwość przyjęcia lub odrzucenia oferty.
5. Każda ze stron powinna być przekonana, że jest rzeczą właściwą i wskazaną utrzymywanie kontaktów handlowych z drugą stroną. (Klisiński, Widera, 2006: 8)

Podobnie relację marketingu i promocji określa Brytyjski Instytut Marketingu definiując tę zależność, jako proces zarządzania, w którym następuje poznanie, antycypowanie i zaspokojenie potrzeb klientów w zamian za uzyskanie dochodu, czyli zysku. (Klisiński, Widera, 2006: 9). Tym samym analizując podstawowe priorytety, jakie wskazały miasta można stwierdzić, iż działania promocyjne, które są podejmowane mają charakter marketingowy, dążą do realizacji celów wymiernych materialnie, do generowania zysku.

Drugim ze sformułowanych wniosków, biorąc pod uwagę analizę wskazanych przez miasta priorytetów działań promocyjnych, to budowanie przynależności mieszkańców do miasta, a tym samym zachęcanie ich do pozostania w mieście oraz zachęcanie potencjalnych nowych mieszkańców do zamieszkania w mieście. O ile miasta deklarowały, iż traktują promocję jako działania, które powinny skutkować pozostawaniem dotychczasowych mieszkańców w mieście, o tyle zdecydowanie najmniejszą uwagę wśród priorytetów zwracają na pozyskiwanie nowych mieszkańców. Ta część badania wydaje się być nieco zaskakująca, gdyż z jednej strony rosnący proces zmniejszania się liczby mieszkańców miast, na skutek różnych okoliczności, a z drugiej ewidentne korzyści wynikające z faktu zamieszkiwania, na terenie miast (około 50 proc. podatku dochodowego płaconego przez mieszkańca trafia do budżetu samorządowego, nie licząc innych opłat i podatków), powinien czynić z tego właśnie celu jeden z podstawowych, który powinien towarzyszyć działaniom promocyjnym, także jako tym, które są dla miasta opłacalne i przynoszą zysk.

Trzeci z wniosków dotyczy ostatniego ze wskazanych celów, a więc wykorzystywania działań promocyjnych do budowania nowego sposobu zarządzania miastem – governance, a zatem wykorzystania procesów promocji, jako działań, które w istocie budują i wykorzystują kapitał społeczny istniejący na terenie miasta. Wynik tej analizy należy jednak zestawić z wynikami pozyskanymi w innej części tego samego badania. Otóż miasta co prawda deklarują, iż w działaniach promocyjnych stawiają na budowanie i promowanie nowego sposobu zarządzania z udziałem innych lokalnie działających podmiotów, jednak żadne z biorących udział w badaniu miasto nie wskazało jednocześnie, że w realizacji promocji współpracuje z innymi podmiotami. W działaniach promocyjnych deklarowana jest przez miasta jedynie współpraca ze spółkami gminnymi, sporadycznie (w jednym przypadku) z mediami lokalnymi (nie uściślono jednak, czy chodzi o media lokalne, które działają, jako media komercyjne, czy też media samorządowe, które emitowane są przez władze samorządowe bezpośrednio albo w formie działania spółek gminnych). Ponadto spośród

badanych miast tylko 6 posiada powołane rady opiniotwórcze, doradcze, czy konsultacyjne, funkcjonujące przy prezydencie miasta, albo organie mu bezpośrednio podległym (w badaniu wskazano, iż 3 rady działają odpłatnie i 3 nieodpłatnie, natomiast w dalszej części badań ankietowane miasta ujawniły w istocie, iż tylko jedno miasto posiada rzeczywiście powołaną radę, pozostałe do tego zakresu uznały np. współpracę z agencjami doradztwa public relations). W badaniu poproszono o podanie danych o liczbie działających w danym mieście organizacji pozarządowych, gospodarczych, zawodowych a także wyższych uczelni publicznych i niepublicznych. Nie wszystkie miasta podały takie dane, stąd obliczono średnią z danych podanych przez miasta. Okazało się, że w miastach działa średnio 576 organizacji pozarządowych, 11.832 organizacje gospodarcze, 19 organizacji zawodowych, a także średnio 3 szkoły wyższe publiczne i 5 szkół wyższych niepublicznych. Zatem można stwierdzić analizując dane w sposób wyłącznie ilościowy, że stopień zorganizowania lokalnych społeczności jest wystarczający, aby móc korzystać z zasobów lokalnego kapitału społecznego w procesach zarządzania governance. Włączając przedstawicieli różnych typów organizacji, czy szkół wyższych do procesów zarządzania, jako czynnika doradczego, czy opiniotwórczego, który wspierałby działania promocyjne, a także włączał się w ich realizację praktycznie, osiągnąć by te cele, które stanowią istotę governance. Wniosek, który się nasuwa wobec zestawienia danych z badania pozwala na uznanie, iż albo miasta inaczej wyobrażają sobie governance w zarządzaniu promocją niż korzystanie ze zorganizowanego kapitału społecznego, albo też w badaniu zadeklarowano priorytety działań promocyjnych, które w istocie pozostają wyłącznie deklaratywne. Aby sformułować jednoznaczny wniosek należałoby w tym zakresie przeprowadzić badania pogłębione, skoncentrowane na analizie prowadzenia działań promocyjnych w konkretnych miastach, także w kontekście analizy np. założeń strategii rozwoju.

Kolejnym elementem badania była weryfikacja, czy miasta posiadają miasta partnerskie, a jeśli tak, to czy promocja odbywa się na zasadach opracowanej strategii, która zakładałaby wskazane priorytety takiej współpracy oraz jakie elementy zdecydowały o tym, że współpracę z miastem partnerskim nawiązano. Wszystkie miasta, które wzięły udział w badaniu zadeklarowały, iż posiadają miasta partnerskie, jednak tylko 3 z nich posiadają opracowaną strategię współpracy z takimi miastami. Pozostałe miasta biorące udział w badaniu (26, co stanowi 89,66% samorządów) realizują współpracę bez posiadania strategii. Wybór miast partnerskich, z którymi miasta współpracują najczęściej jest efektem występowania jednego z trzech elementów: bliskie położenie miast, propozycja współpracy, która została wystosowana przez miasto partnerskie oraz uznanie miasta za partnerskie jest efektem oddolnej trwającej współpracy pomiędzy mieszkańcami i ich organizacjami w obu miastach. Ta ostatnia przyczyna – oddolna współpraca pomiędzy mieszkańcami oraz organizacjami, która wydaje się być najbardziej uzasadnionym powodem uznawania miast za partnerskie - została wskazana, jako powód do nawiązania współpracy partnerskiej w 14 na 29 samorządów biorących udział w badaniu (co stanowi 48,28% badanych).

Badane polskie miasta na prawach powiatu jako powody nawiązywania współpracy z miastami partnerskimi wskazały między innymi: wymianę młodzieży i studentów, ożywienie współpracy gospodarczej, działania polegające na wymianie kulturalnej. Wszystkie miasta, które wzięły udział w badaniu zadeklarowały także, iż we współpracy z miastami partnerskimi realizują wspólne projekty; od kulturalnych po edukacyjne, gospodarcze i

wymianę turystyczną, jednak tylko 16 z 29 miast (co stanowi 55,17%) zadeklarowało, iż wprost realizuje działania promocyjne, pozostałe miasta wskazały, iż nie prowadzą bezpośrednich działań promocyjnych, co jednak uzasadniałoby fakt, iż relacje miast partnerskich są pochodną współpracy nawiązanej przez mieszkańców oraz ich organizacje.

Poniższa tabela obejmuje kilka danych, ujętych zbiorczo, w kontekście ich konkretnego przypisania do miasta na prawach powiatu. Dane wskazują na tendencje w mieście, odnośnie liczby mieszkańców miast i zmian związanych z przyrostem, albo spadkiem tej liczby oraz średnich kwot przeznaczanych na działania promocyjne wraz ze wskazaniem liczby pracowników odpowiedzialnych za promocję, w kontekście ogólnej liczby pracowników. W tabeli ujęto także dane dotyczące okresu sprawowania władzy przez prezydenta, co pozwala na dookreślenie okresu, w którym zarządzający miastem realizuje politykę promocji.

W ankiecie zapytano miasta o wskazanie zależności kwot wydatków ogółem, w stosunku do kwot wydatków na promocję. W tym zakresie część miast wypełniła ankietę danymi nieoddającymi, jak należałoby sądzić stan faktyczny, gdyż ze wskazań części miast wynikało, iż kwoty przeznaczone na promocję sięgają w niektórych przypadkach od 30% do nawet 78%, co jest i prawnie i faktycznie niemożliwe. W tabeli zatem podano tylko te dane, które miasta podały prawidłowo.

Lp.	Miasto powiatowe	Liczba mieszkańców	Spadek/wzrost liczby mieszkańców w ciągu ostatnich 5 lat	Prezydent sprawuje urząd nieprzerwanie od roku	Liczba pracowników odpowiedzialnych za promocję w urzędzie miasta	Liczba pracowników ogółem	Średnia kwota przeznaczona na promocję w ostatnich 5 latach	promocji w całkowitych wydatkach budżetowych miasta - w %
1.	Bielsko Biała	175 402	s	2002	8	b.d.	1696015	b.d.
2.	Chelm	70000	w	2006	15	240	663874	b.d.
3.	Chorzów	108000	s	2010	3	400	405100	0,18
4.	Częstochowa	231465	s	2010	21	835	1406234	b.d.
5.	Dąbrowa Górnicza	123463	s	2006	3	439	664433	b.d.
6.	Gliwice	188 268	s	1993	4	636	1213367	0,15
7.	Jastrzębie Zdrój	91322	w	2002	10	367	b.d.	b.d.
8.	Jaworzno	94559	b.d.	2002	9	415	535500	0,15
9.	Kielce	204835	s	2002	6	593	1566504	0,44
10.	Koszalin	107 993	s	2010	4	372	455940	b.d.
11.	Kraków	755000	s	2002	14	2500	b.d.	b.d.
12.	Legnica	100 161	s	2002	2	325	592168	0,16
13.	Leszno	64000	w	1998	11	248	544415	b.d.
14.	Lublin	350462	s	2010	8	1000	b.d.	b.d.
15.	Mysłowice	73174	s	2010	5	335	478484	1,22
16.	Olsztyn	176 457	w	2009	9	700	3110785	b.d.
17.	Piotrków Trybunalski	77685	s	2006	b.d.	290	303674	0,12

18.	Płock	126542	s	2010	19	596	4510630	b.d.
19.	Poznań	552000	s	1998	13	1600	15405853	b.d.
20.	Przemyśl	66000	s	2002	10	367	464400	b.d.
21.	Rybnik	137087	s	1998	8	378	1007723	b.d.
22.	Rzeszów	179500	w	2002	12	616	2788563	0,38
23.	Sosnowiec	217000	s	2002	6	657	1119000	b.d.
24.	Suwałki	70000	w	2010	2	170	529180	0,51
25.	Szczecin	400000	b.d.	2006	20	1031	4894988	b.d.
26.	Świętochłowice	53000	s	2010	6	180	171800	b.d.
27.	Toruń	192157	w	2002	11	500	b.d.	b.d.
28.	Zielona Góra	118000	w	2006	2	479	3626217	0,76
29.	Żory	60 512	s	1998	4	238	501042	0,21

Oprac. Monika Kaczmarek – Śliwińska

s – spadek, w – wzrost, b.d. – brak danych

Jak wskazały badane miasta, spośród 29 biorących udział w badaniu, tylko w 8 z nich wzrosła liczba mieszkańców, 2 miasta nie podały danych w tym zakresie, w pozostałych miastach liczba mieszkańców w ciągu ostatnich 5 lat spadła. To w części dane potwierdzone ogólnym spadkiem ludności w Polsce, niższym demograficznym oraz procesami migracji wewnętrznej oraz emigracji do innych krajów, ale dane potwierdzają, jak się wydaje także wskazania samych miast, co do realizowanej polityki promocji, w której priorytetami działań nie są ani zabieganie o pozostawanie dotychczasowych mieszkańców w mieście, ani też zabieganie o pozyskanie nowych mieszkańców.

Relacja dotycząca liczby pracowników odpowiedzialnych za realizację działań promocyjnych do ogólnej liczby pracowników samorządowych również pokazuje różne tendencje. Zatrudnienie ogółem w badanych urzędach waha się od 170 do 2500 pracowników. Odpowiedzialnymi za promocje miasta jest z kolei, od 2 osób (Suwałki, Legnica, Zielona Góra) do nawet ok. 20 osób (Częstochowa – 21 osób, Szczecin – 20 osób i Płock – 19 osób). Jednocześnie nie oznacza to, że wyższa liczba osób odpowiedzialnych za promocje jest w tych urzędach, w których jest ogólnie wysoka liczba pracowników samorządowych. I tak np. w Przemyślu ogólnie zatrudnionych w administracji samorządowej jest 367 pracowników, z czego 10 jest odpowiedzialnych za promocję (co stanowi 2,72%), natomiast w Chełmie odpowiedzialnych za promocje jest 15 pracowników, przy ogólnej liczbie zatrudnionych 240 pracowników (co stanowi 6,25%). W Krakowie (miasto o najliczniejszym zespole pracowników samorządowych – 2500 osób, odpowiada za promocję 14 osób – 0,56%), z kolei w Suwałkach (najmniejszy zespół pracowników – 170 osób, są 2 osoby odpowiedzialne za promocję - 1,18%). Z kolei w Częstochowie, gdzie zespół pracowników odpowiedzialnych za promocję jest najliczniejszy – 21 osób, pracowników samorządowych jest ogółem 835 osób – 2,51%. To oznacza, odmiennie, niż w przypadku średnich kwot przeznaczanych w samorządach na działania promocyjne, które poza wyjątkami nie przekraczają 1% wydatków ogółem, że poziom zatrudnienia jest zróżnicowany

i liczba pracowników wcale nie zależy od wielkości miasta, jak również nie stanowi proporcjonalnego udziału w liczbie wszystkich pracujących w urzędzie.

Średni udział wydatków przeznaczanych na promocję w ogólnej kwocie wydatków miast nie przekracza 1%, wyjątek stanowiły Mysłowice, w których ten udział wynosił 1,22% wydatków budżetowych. Te dane jednak, jak wskazano wcześniej, są dość nieprecyzyjne, z uwagi na fakt, iż miasta najczęściej nie podawały, albo podawały nieprecyzyjnie dane, które nie pozwalały na obliczenie współczynnika wydatków na promocje w ogólnych wydatkach miasta.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania ilościowe w miastach na prawach powiatu wskazały na kilka ogólnych tendencji. Pierwsza, to ta, że działania promocyjne są prowadzone przez niemal połowę badanych miast bez opracowanych strategii, które wskazywałyby kierunki podejmowanych działań, jednoznacznie określały cele do osiągnięcia oraz precyzowały czas, w którym cele powinny być zrealizowane. To pozwalałoby także na kontrolowanie skuteczności podejmowanych działań promocyjnych. Jeszcze mniej miast posiada opracowane strategie dotyczącą promocji w miastach partnerskich poza granicami Polski. Jednak, co można wskazać jako istnienie praktyki pozytywnej, że w wielu przypadkach nawiązywane relacje z miastami partnerskimi są wynikiem istniejących oddolnych kontaktów i współpracy pomiędzy mieszkańcami miast partnerskich lub ich organizacjami. Władze miast na prawach powiatu wskazały dwa podstawowe priorytety w działaniach promocyjnych, którymi są przyciąganie do miast turystów oraz inwestorów. Mniejszą uwagę władze miast przykładają do wykorzystywania działań promocyjnych jako tych, za pomocą których można przekonywać mieszkańców do pozostawania w mieście, albo zachęcać potencjalnych mieszkańców do zamieszkania. To oznacza, że albo promocja, jako proces nie jest uważana za możliwą, czy właściwą do osiągnięcia takich celów, albo też władzom badanych miast nie zależy na tym, aby utrzymywać dotychczasową liczbę mieszkańców, czy pozyskiwać nowych (ten aspekt wydaje się być mało prawdopodobnym). Tabela zamieszczona powyżej jednoznacznie zaprezentowała, iż w zdecydowanej większości miast liczba mieszkańców spada. Jak także wskazano powyżej, w części jest to zapewne wynik zmian demograficznych, ale w części także braku zdolności miast do zapobiegania migracjom albo przyciągania nowych mieszkańców. W tym miejscu należy wskazać także na dodatkowy proces, dotyczący zwłaszcza dużych miast, a mianowicie fizyczne, ale nie prawne zamieszkiwanie obywateli. Oznacza to, że w wyniku migracji wewnętrznych Polacy przemieszczają się z jednych miast do innych, natomiast nie ujawniają tego ani w procesach meldunkowych, ani też w składanych zeznaniach podatkowych. O ile procesy meldunkowe nie mają aż tak istotnego znaczenia, poza wskazaniem prawidłowej liczby mieszkańców, o tyle składane zeznania już tak, gdyż w ślad za złożeniem zeznania w określonym urzędzie, do budżetu miasta trafiają podatki mieszkańca. Sytuacją niepożądaną jest zatem taka, kiedy osoba mieszka i korzysta z różnorodnej infrastruktury w jednym mieście pozostając w nim niezameldowana, a zeznanie podatkowe składa tam, gdzie posiada meldunek, co powoduje przekazanie kwoty z jej podatków do budżetu niewłaściwego miasta. To zatem kolejny element, który powinien być przedmiotem działań promocyjnych, o charakterze wewnętrznym, kampanii skierowanych do

mieszkańców, zwłaszcza w obliczu uświadamiania im konsekwencji podejmowanych przez nich decyzji.

Innym interesującym elementem, który wskazały wyniki badań, to brak wykorzystania *governance* przez władze miast w projektowaniu czy realizacji procesów promocji. Poza wyjątkami w miastach nie istnieją organy formalnie powoływane, jako rady doradcze, czy konsultacyjne, które bazowałyby na lokalnym kapitale społecznym i ten kapitał w działaniach promocyjnych byłby wykorzystywany dla wspierania promocji miast, czy też pozwalałby na koordynowanie przez administrację samorządu działań, które prowadzą inne lokalne podmioty. Badania wykazały także, że w realizację działań promocyjnych włączone są głównie: administracja samorządu, spółki gminne, w jednym przypadku wspomniano media lokalne. Brak wykorzystania *governance* przez administracje samorządów rodzi dwa skutki. Po pierwsze, administracja samorządu nie korzysta z potencjału różnorodnego kapitału lokalnego, który pozwalałby na podejmowanie efektywnych działań promocyjnych, zarówno w fazie projektowania takich działań, jak i ich realizacji. Po drugie problemem pozostaje to, że działania, które podejmuje miasto mogą być łatwo kontestowane, jeśli nie bazują na wsparciu przedstawicieli zróżnicowanego lokalnego kapitału społecznego; artystów, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, uczelni, czy mediów, także tych krytycznie wypowiadających się o realizowanej polityce, czy otwarcie nie wspierających lokalnego lidera. Działania podejmowane w izolacji albo w oparciu o doradztwo istniejących w otoczeniu prezydenta grup nieformalnych, mogą być i najczęściej są z założenia działaniami kontestowanymi, bazującymi na braku dialogu publicznego i niewykorzystującymi tego kapitału, który pochodzi z aktywności oddolnej – organizacji pozarządowych, organizacji gospodarczych, zawodowych czy możliwej aktywizacji mieszkańców, którą mogłyby powodować lokalne media.

Reasumując, średnia kwota, jak wynika z badania, którą miasta przeznaczają na działania promocyjne to ok. 1,6 mln złotych. Biorąc pod uwagę, że kwota ta w miastach zwykle nie przekracza 1 procenta rocznych wydatków budżetowych, można stwierdzić, iż na promocje nie są wydawane istotne kwoty. Tym bardziej zatem miasta, nie mając do dyspozycji nieograniczonych środków powinny szukać alternatywnych możliwości realizacji działań promocyjnych, jako tych, które nie tylko promują rozwój, ale także go umożliwiają.

Bibliografia

- Klisiński J., Widera Z., (2006), *Marketing samorządu terytorialnego. Aspekty lokalne*, Wyd. Unikat 2, Katowice
- Piechota G., (2011), *Nieład komunikacyjny w demokracji lokalnej. Komunikowanie polityczne w budowaniu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego*, Wyd. Naukowe „ŚLĄSK” Katowice
- Wódcz K., (2007), *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, (red.) Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa

Summary:

Priorities of Polish county towns in the field of promotion and governance in self-government – empirical report

Promotion of towns (as the research topic presented in the article) has become in recent years a key element of management. Analysis of towns' promotion covers usually the following issues: the prestige of the city, its attractiveness for inhabitants and touristic and a cultural potential. In this context often the term 'city brand' is used. It should be implemented based on coherent promotion strategy. All the promotion activities in order to be effective should refer not only to proper goals and tools but also clearly refer to the particular city and its socio-political capital and potential development directions.

The second element analyzed in the article is governance, understood as management model that invites to public managements other stakeholders such as nongovernmental organizations, professional associations, media, etc. Implementation of governance means using social capital present in local society. In this sense, local government promotes cities by coordination of other stakeholders activities by inviting them to be actively involved in management processes.