

Partnerstwa w sferze publicznej

redakcja naukowa

Anna Kołomycew ▪ Bogusław Kotarba



Europejski Fundusz Rolny na rzecz
Rozwoju Obszarów Wiejskich



Krajowa Sieć
Obszarów Wiejskich



Program
Rozwoju
Obszarów
Wiejskich
na lata 2007-2013

„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Publikacja opracowana przy pomocy Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Partnerstwa w sferze publicznej

redakcja naukowa

Anna Kołomycew ▪ Bogusław Kotarba



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2014

Recenzent:
prof. dr hab. *Jacek Sroka*

Redaktor prowadząca: *Lidia Męzińska*

Redakcja i korekta: *Anna Kaniewska*

Projekt okładki: *Katarzyna Juras*

Copyright © 2014
by Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ISBN 978-83-7383-741-6
Wersja elektroniczna książki
doi 10.7366/9788373837416

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 828 93 91, 22 826 59 21, 22 828 95 63
dział handlowy: jak wyżej w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii, Marki

Spis treści

Od redaktorów	7
Krzysztof Łabędź Świadomościowe uwarunkowania współpracy interpersonalnej w Polsce . .	16
Leszek Graniszewski Uwarunkowania i przyczyny słabości dialogu społecznego w Polsce	26
Katarzyna Helpa-Liszkowska Kultura organizacyjna w procesie inicjowania oraz funkcjonowania partnerstw lokalnych	39
Małgorzata Słodowa-Helpa Partnerstwo jako recepta na sukces wspólnot lokalnych w wykorzystaniu atutów glokalizacji – nowe możliwości w kleszczach starych barier, nie tylko biurokracji	51
Łukasz Laszczyński Partnerstwo publiczno-prywatne jako formuła współpracy sektorów publicznego i prywatnego. Rozwiązania prawne i praktyka	64
Marcin Szewczak Prawne aspekty partnerstwa transgranicznego jako element kreowania europejskiej przestrzeni administracyjnej	77
Lucyna Rajca Zarządzanie przez partnerstwa	87
Aleksander Noworól Zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich w świetle konceptji <i>Adaptive Governance</i> Elinor Ostrom	99
Bogusław Kotarba Zasady partnerstwa w wybranych działaniach samorządów gminnych . . .	111

Agnieszka Pawłowska, Anna Gąsior-Niemiec Samorząd terytorialny jako architekt koalicji na rzecz rozwoju lokalnego	123
Anna Kołomycew Organizacje społeczne w strukturze partnerstw międzysektorowych w województwie podkarpackim. Profesjonalizacja i formalizacja jako konsekwencja zmian sektora społecznego	137
Tomasz Potkański Współpraca międzysamorządowa w Polsce: uwarunkowania instytucjonalne i prawne, skala zjawiska oraz agenda badawcza w kontekście wyzwań rozwojowych polskiego samorządu terytorialnego. Perspektywa praktyka samorządowego	152
Paulina Łazutka Specyfika związku celowego w Niemczech na przykładzie landu Bawarii. Analiza prawnoporównawcza	165
Dorota Strus Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w procesie kreowania polityki publicznej w ochronie środowiska	179
Monika Sidor Rady działalności pożytku publicznego w największych miastach Polski . .	191
Joanna Figura Partnerstwo lokalne na rzecz zatrudnienia – powiatowe rady na rzecz rynku pracy	203
Arkadiusz Nyzio „Zielony Dół” – partnerstwo publiczno-pozarządowe w praktyce. Studium przypadku	216
Wojciech Furman Paradoks partnerstwa władzy politycznej i mediów	226
Notki o Autorach	238

OD REDAKTORÓW

Współcześnie obserwujemy coraz większą popularność różnego typu partnerstw, będących instrumentem rządzenia i bardziej efektywnego świadczenia usług w sferze publicznej oraz formą współpracy. Idea partnerstw – angażujących zarówno przedstawicieli sektora publicznego, jak i społecznego oraz prywatnego – ma tradycję sięgającą lat 70. XX wieku i doczekała się rozbudowanej teorii oraz szeregu publikacji naukowych. Mimo to w praktyce partnerstwa nadal pozostają rozwiązaniem trudnym do wdrożenia, wymagającym woli, wzajemnego zrozumienia, współpracy oraz równoprawnych relacji pomiędzy zaangażowanymi w nie podmiotami.

W zależności od kontekstu można wskazać różne typy partnerstw. Biorąc pod uwagę specyfikę zaangażowanych podmiotów, partnerstwa dzieli się na publiczne – zawierane pomiędzy instytucjami publicznymi, i publiczno-prywatne – zawierane pomiędzy instytucjami publicznymi i podmiotami niepublicznymi, a więc zaliczanymi do sektora prywatnego (przedsiębiorstwa/podmioty gospodarcze) oraz społecznego (pozarządowego) (Furmankiewicz 2006, s. 117–188).

W przypadku powołania dla realizacji konkretnego celu partnerstwa można określić mianem problemowych (tematycznych). Czas ich funkcjonowania może być z góry określony i powiązany z okresem niezbędnym dla osiągnięcia zakładanych efektów. Podmioty tego typu mogą mieć także długofalowy charakter i być traktowane jako stały instrument polityk sektorowych. Wśród tego rodzaju partnerstw można wskazać inicjatywy na rzecz rynku pracy i poprawy zatrudnienia, czy też coraz bardziej popularne partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej.

Nieco inaczej jest w przypadku partnerstw terytorialnych, do których są zaliczane partnerstwa lokalne. Wprawdzie mogą one mieć charakter zadaniowy (zorientowany na rozwiązanie konkretnego problemu), jednak z reguły czynnikiem wiążącym zaangażowane w nie podmioty jest fakt przynależności do określonej wspólnoty terytorialnej, łączące się z tym poczucie odpowiedzialności za rozwój danego obszaru oraz więzi z lokalną społecznością.

Z kolei ze względu na charakter udziału interesariuszy można wyróżnić partnerstwa zarządcze – służące realizacji polityk publicznych i posiadające

kompetencje przyznane przez organy publiczne, decyzyjne – elitarne struktury o charakterze ekskluzywnym, tworzone przez podmioty reprezentujące poszczególne sektory, oraz inkluzywne – podmioty angażujące obywateli w procesy decydowania publicznego (Pawłowska i in. 2014, s. 24; Munro i in. 2008, s. 61–79).

Chociaż poszczególne partnerstwa są zróżnicowane i specyficzne, to jednak mają cechy wspólne, do których J. Hutchinson i M. Campbell zaliczyli m.in. koalicyjny charakter i oparcie działań na porozumieniu różnorodnych podmiotów, dostrzeżenie zbieżnych celów, podział posiadanych przez partnerów zasobów oraz ryzyka, a także korzyści (wzajemne) wynikające ze współpracy i występowanie efektu synergii (Hutchinson, Campbell 1998). Mimo stosunkowo wielu doświadczeń związanych z funkcjonowaniem partnerstw ich specyfika nie została do końca poznana, a same partnerstwa dość często postrzegane są jako tajemnicza „czarna skrzynka”, w przypadku której znane są tzw. wejścia (obejmujące uczestniczące w partnerstwie podmioty, programy działania, projekty i środki publiczne) oraz „wyjścia” (obejmujące „wartość dodaną” partnerstwa w postaci nowo stworzonych miejsc pracy, nowych podmiotów gospodarczych), ale nie do końca klarowne są same procesy działania tychże struktur (*Local...* 2001, s. 18).

Jednym z najbardziej do tej pory uregulowanych, zinstytucjonalizowanych i prawnie dookreślonych typów partnerstw pozostają partnerstwa publiczno-prywatne. Do ich tworzenia i spopularyzowania przyczyniła się koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (NZP), której próbę wdrożenia podjęto pod koniec lat 70. oraz w latach 80. XX wieku w systemach anglosaskich. Nowe Zarządzanie Publiczne miało przezwyciężyć nieefektywny sposób dystrybucji środków publicznych, wprowadzić racjonalny system planowania działań w sferze publicznej, a jednocześnie znaleźć rozwiązanie na „odciążenie” sektora publicznego, dla którego dotychczas funkcjonujący system *welfare state* okazał się zbyt kosztowny, nieefektywny, a jednocześnie stale poddawany presji społecznej i rosnącym oczekiwaniom (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 6).

Wśród szeregu założeń Nowego Zarządzania Publicznego wskazywano na konieczność tworzenia rynków wewnętrznych i warunków do konkurowania podmiotów w systemie dostarczania usług publicznych. Celem takiego podejścia miała być lepsza jakość usług oraz niższe koszty ich dostarczania, co miało sprostać oczekiwaniom klientów (odbiorców usług). NZP jest kojarzone z komercjalizacją i prywatyzacją usług publicznych, deregulacją i otwarciem sektora publicznego na nowych aktorów, a także próbami „przeszczepienia” metod zarządzania typowych dla podmiotów prywatnych (firm) (Savas 2000, s. 1736–1737).

Jednym z wiodących instrumentów NZP były partnerstwa publiczno-prywatne (PPP). Ogólnie ujmując, miały one polegać na łączeniu możliwości i zasobów sektora publicznego i prywatnego oraz podjęciu wspólnej realizacji przedsięwzięć o charakterze publicznym. Oparcie współpracy na umowie i doprecyzowanie warunków kooperacji miało gwarantować z jednej strony realizację przedsięwzięcia publicznego – na czym zależało administracji publicznej, a z drugiej zysk

(udział w zyskach) podmiotu prywatnego zaangażowanego w realizację przedsięwzięcia. Jak wskazali G.A. Hodge, C. Greve i A.E. Boardman, partnerstwa publiczno-prywatne mimo wieloletniego dyskursu i analiz nadal są dość zagadkowe – jednocześnie atrakcyjne i ryzykowne. Jak zauważają wspomniani autorzy, ich nowatorski charakter polegał przede wszystkim na zaangażowaniu środków prywatnych w przedsięwzięcie publiczne, kompleksowej umowie między partnerem publicznym i prywatnym regulującej zobowiązania i zasady współpracy, a co za tym szło, istotnie zmienionym charakterze rządzenia i odpowiedzialności w sferze będącej przedmiotem umowy (Hodge i in. 2010, s. 3–4).

Należy wskazać, że PPP jest jednym z najdłużej obecnych w Polsce typów partnerstw, chociaż regulacje dotyczące tej formuły współpracy przyjęto dopiero w 2005 r., czyli gdy rozwiązania takie były już od wielu lat wdrażane w państwach Europy Zachodniej. Gdy Polska „oswajała” się z partnerstwami dwusektorowymi, do jakich zaliczyć możemy PPP, w innych państwach coraz bardziej popularna stawała się nowa koncepcja rządzenia w sferze publicznej, tzw. podejście *governance*, którego kluczowym elementem były partnerstwa wielosektorowe.

W uproszczeniu – ze względu na złożony charakter – koncepcja *governance* była kolejnym etapem poszukiwań efektywnych rozwiązań w zakresie rządzenia w sferze publicznej¹. Bazowała na pewnych założeniach i instrumentach NZP, ale jednocześnie miała niwelować braki, wypaczenia i nieefektywność poprzedniego podejścia. *Governance*, w odróżnieniu od NZP, zakładało oparcie systemu sprawowania władzy i realizacji zadań publicznych na sieci powiązań, relacji i kontaktów zróżnicowanych podmiotów/aktorów/interesariuszy (*stakeholders*) oraz stworzeniu partnerstw terytorialnych celem zwiększenia efektywności działań i satysfakcji odbiorców usług publicznych. Podejście *governance* uwzględniało jeszcze jedną kwestię, która nie była aż tak wyraźna w przypadku NZP. Chodziło tu o chęć partycypacji członków społeczności lokalnych w procesie decydowania o kierunkach rozwoju ich jednostki terytorialnej. Partnerstwa tworzone na gruncie tego podejścia miały być odpowiedzią na aktywność społeczną i dążenie do włączenia się członków społeczności lokalnych w działania na rzecz sfery publicznej. O ile „współrządzenie” – jak można tłumaczyć *governance* (Pawłowska i in. 2014) – pozostaje kwestią sporną z uwagi na prawnie ograniczone możliwości włączenia członków społeczności lokalnych w procesy podejmowania decyzji, o tyle „współdecydowanie”, rozumiane jako opiniowanie projektów aktów prawnych, dokumentów strategicznych i planistycznych czy też zgłaszanie pomysłów w zakresie rozwoju jednostki terytorialnej – wydaje się

¹ Z uwagi na złożoność i wielość odmian koncepcji *governance* w tym miejscu *governance* jest rozumiane jako system rządzenia (współrządzenia) oparty na szerokim zaangażowaniu w kreowanie sfery publicznej pozostałych aktorów, tj. przedstawicieli sektora społecznego, prywatnego, a także innych instytucji publicznych i władz operujących na innych poziomach decyzyjnych. Tym samym jest bardziej zbliżone do *network governance* i/lub *collaborative governance*. Szerzej na temat koncepcji *governance* i jej odmian: Pawłowska i in. 2014, s. 16–26.

otwarte i dostępne dla członków społeczności lokalnych i jest wręcz idealne dla powstających partnerstw.

Partnerstwa międzysektorowe (wielosektorowe) są formą współpracy, która teoretycznie najlepiej wpisuje się w założenia koncepcji *governance*, ich celem bowiem jest instytucjonalizacja (choć niekoniecznie formalizacja) współpracy nawiązanej z uwagi na zbliżone potrzeby i oczekiwania społeczności (na przykład dotyczące określonych aspektów rozwoju lokalnego, poprawy sytuacji na rynku pracy, rozbudowy lokalnej infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej). Połączenie zróżnicowanych zasobów, doświadczeń i możliwości, a także odmiennych sposobów oceny danej sytuacji może zwiększać efektywność wspólnych przedsięwzięć. W tym kontekście partnerstwa są formą „zbiorowego działania”, instrumentem o charakterze inkluzyjnym, którego obecność przy okazji redukuje koszty implementacji przyjmowanych rozwiązań i eliminuje problem odgórnie narzuconych decyzji (Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013, s. 57–58).

Partnerstwa stanowią nie tylko element koncepcji teoretycznych, takich jak NZP czy *governance* oraz akademickiego dyskursu naukowego, ale także coraz częściej są rekomendowane przez instytucje Unii Europejskiej, krajowe podmioty publiczne i traktowane jako instrument realizacji polityk publicznych wdrażanych na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Jednym z najdłużej funkcjonujących typów partnerstw zainicjowanych przez instytucje Unii Europejskiej są partnerstwa w formule Lokalnych Grup Działania (LGD). Oprócz PPP należą do najbardziej uregulowanych i sformalizowanych typów partnerstw, a jednocześnie są wiodącym instrumentem europejskiej polityki adresowanej do obszarów wiejskich. Partnerstwa trójsektorowe w formule LGD były wdrażane na obszarach wiejskich wszystkich państw członkowskich Unii od 1991 r. w ramach tzw. podejścia LEADER. Oczekiwano, że będą one instrumentem społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich. Partnerstwa (LGD) miały zrzeszać członków społeczności lokalnych reprezentujących różne sektory (publiczny, społeczny i gospodarczy) w celu podejmowania wspólnych działań na rzecz poprawy sytuacji w danej jednostce (oddolność i terytorialność działań). Doświadczenia i sukcesy LGD sprawiły, że stały się one wzorcem do wdrażania partnerstw jako instrumentu także w innych dziedzinach, m.in. rybołówstwa, jako Rybackie Lokalne Grupy Działania (Rozporządzenie... 2006; *Fisheries*...).

Ponadto partnerstwa jako instrument angażowania społeczności w sprawy publiczne i włączania ich w procesy kreowania rozwoju lokalnego stały się podstawą koncepcji tzw. rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną (*Community-led Local Development*), będącej jednym z instrumentów realizacji założeń polityki spójności UE oraz celów strategii *Europa 2020* (*Cohesion*... 2013). Oznacza to rozszerzenie w państwach europejskich idei partnerstw terytorialnych, tworzonych dotychczas na obszarach wiejskich (bądź mających charakter problemowy, np. dotyczący rybołówstwa), na inne płaszczyzny rozwoju społeczno-gospodarczego.

Obserwowana obecnie wielość i różnorodność partnerstw, ich rosnąca popularność jako instrumentu współpracy na poziomie lokalnym, a także narzędzia realizacji polityk sektorowych sprawiają, że stały się one interesujące pod względem poznawczym i stanowią przedmiot badań podejmowanych na gruncie wielu dyscyplin nauki. Poza niewątpliwymi zaletami, do których zaliczyć można partycypacyjny charakter podejmowanych przedsięwzięć, włączenie społeczne, aktywizację członków wspólnot lokalnych, kooperację międzysektorową na poziomie lokalnym (zorientowaną na pobudzanie rozwoju danego terenu lub też działania w określonej sferze), zaangażowanie szerszego grona podmiotów w kreowanie sfery publicznej, łączenie zasobów i możliwości działania, a tym samym redukcję kosztów wdrażania decyzji podejmowanych przez władze lokalne, należy także zwrócić uwagę na szereg ograniczeń tej formuły.

Jak się bowiem okazuje, w Polsce z założenia oddolny charakter partnerstw w praktyce rzadko był główną siłą sprawczą ich powstania. Niezbędnymi w tym procesie liderami z reguły okazywali się przedstawiciele sektora publicznego. Inną kwestią dotyczącą rosnącej obecnie popularności partnerstw są dostępne środki finansowe (w tym pochodzące z UE) na ich tworzenie i funkcjonowanie. Pojawia się wątpliwość, czy wszystkie nowo powstałe w ostatnich latach partnerstwa są wyrazem oddolnych działań społeczności lokalnych, potrzeb oraz faktycznej chęci włączenia się w procesy kształtowania sfery publicznej. Czy mają może fikcyjny charakter i są okazją do wykorzystania dostępnego wsparcia?

Z rozszerzeniem katalogu podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie sfery publicznej wiąże się kwestia odpowiedzialności za realizowane w niej zadania oraz zakres sprawowanej władzy i odpowiedzialności. Czy sieciowe, stosunkowo luźne (mimo niejednokrotnie silnego sformalizowania) struktury, jakimi są partnerstwa, mogą przejąć część zadań władz publicznych? Jaka będzie przyszłość partnerstw? I w jakim stopniu wpiszą się w procesy kreowania polityk publicznych oraz wspierania rozwoju na poziomie lokalnym? Czy i jak głęboko idea partnerstw i potrzeba współpracy jest zakorzeniona w świadomości społeczności lokalnych? Czy współczesne społeczeństwo polskie jest na tyle dojrzałe i zmotywowane, aby współpracować w sferze publicznej w takiej formie? Między innymi odpowiedzi na te pytania poszukiwali autorzy poszczególnych rozdziałów monografii.

Partnerstwo to przede wszystkim współpraca. Uwarunkowaniami, które wpływają na nią w podstawowy sposób, są kwestie kulturowe i mentalne. Problemem tym zajął się Krzysztof Łabędź, który podkreślił rolę zaufania we wzajemnych relacjach społecznych. Przedstawiając w oparciu o wyniki badań rzeczywisty stan współdziałania w polskim społeczeństwie i analizując kontekst sytuacyjny kształtujący normy zaufania, doszedł do wniosku, że w Polsce mamy do czynienia z okolicznościami sprzyjającymi bardziej kształtowaniu się kultury nieufności niż kultury zaufania. Jedną z form sprzyjających współpracy i budowie zaufania w życiu publicznym jest dialog społeczny. Analizę jego stanu zawiera opracowanie Leszka Graniszewskiego. Autor koncentruje się na dialogu korporacyjnym

między rządem i przedstawicielami władzy publicznej a reprezentantami pracowników – związkami zawodowymi – i przedsiębiorców/pracodawców, toczącym się po 1989 r. Wskazuje na szereg uwarunkowań dialogu o charakterze społeczno-gospodarczym oraz prawno-instytucjonalnym. Podkreśla, że przyczyną jego niskiej efektywności są między innymi kwestie kulturowe, upolitycznienie, nieefektywne ramy organizacyjno-instytucjonalne oraz problemy o charakterze personalnym. Z kolei na rolę kultury organizacyjnej w budowaniu partnerstw wskazuje Katarzyna Helpa-Liszkowska. W artykule zaprezentowała istotę, funkcje i modele kultury organizacyjnej oraz poddała analizie jej wpływ na skuteczność partnerstw. Podkreśliła również potrzebę wykorzystania wiedzy o kulturze organizacyjnej, co mogłoby pozytywnie wpłynąć na skuteczność i trwałość partnerstw.

O tym, jak istotną rolę mogą odegrać partnerstwa w rozwoju lokalnym, traktuje opracowanie Małgorzaty Słodowej-Helpy. Autorka wskazuje zasady warunkujące udane partnerstwa i analizuje je w kontekście różnorodnych wyzwań, w tym wynikających z globalizacji. Zwraca również uwagę na wzrost konkurencji, zarówno pomiędzy podmiotami gospodarczymi, jak i jednostkami terytorialnymi – samorządami, przy czym udowadnia, że konkurencja nie musi wykluczać kooperacji.

Cechą partnerstw, w które zaangażowane są podmioty publiczne, jest podleganie regulacjom prawnym w znacznie większym zakresie niż w przypadku partnerstw społecznych czy prywatnych. Wynika to ze specyfiki sektora publicznego, wypełniającego funkcje administracyjne i władcze. Problemom tym zostały poświęcone dwa kolejne artykuły: Łukasza Laszczyńskiego oraz Marcina Szewczaka. Pierwszy z autorów skoncentrował się na analizie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w kontekście roli, jaką PPP odgrywa w procesie realizacji zadań publicznych. Drugi poruszył mało eksplorowaną problematykę prawnego unormowania partnerstw transgranicznych, będących w jego ocenie częścią europejskiej przestrzeni administracyjnej. Koncentrując się na regulacjach odnoszących się do dwóch ważnych podmiotów współpracy transgranicznej – samorządów (zwłaszcza województw) oraz euroregionów, doszedł do wniosku, że dla tych drugich brak jest miejsca w obecnym systemie administrowania rozwojem regionalnym, co skutkuje niewykorzystaniem potencjału, jaki ze sobą niosą.

Kolejny artykuł dotyczy wykorzystania partnerstw jako sposobu zarządzania na poziomie lokalnym. Lucyna Rajca na przykładzie doświadczeń angielskich lokalnych partnerstw strategicznych (częściowo również partnerstw funkcjonujących w Polsce) zaprezentowała problemy i dylematy, jakie łączą się z praktycznym stosowaniem tego rozwiązania. Jak wskazała, doświadczenia brytyjskie nie napawają optymizmem, gdyż w tym kraju partnerstwa międzysektorowe nie spełniły pokładanych w nich oczekiwań. Jest to zresztą problem nie tylko Wielkiej Brytanii, lecz także innych krajów europejskich, w których obserwuje

się rozdzielić między teorią i polityczną poprawnością a rzeczywistością społeczną. Aleksander Noworól zwrócił uwagę na zachodzące współcześnie zmiany uwarunkowań mających wpływ na „współzarządzanie sprawami publicznymi”. Analizie poddał między innymi problem zaufania w komunikowaniu społecznym, zależności między systemem kulturowym Polski a trwałymi „matrycami instytucjonalnymi”, a na tym tle rolę obszarów funkcjonalnych w polityce regionalnej i współpracy terytorialnej, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonalnych obszarów miejskich. Zidentyfikowane ograniczenia i bariery skłoniły autora do zaproponowania „modelu myślowego, który pozwoliłby przekraczać istniejące ograniczenia”, opartego na dorobku E. Ostrom w zakresie ekonomii instytucjonalnej.

Problem uwarunkowań, które wpływają na zakres i sposób angażowania się samorządów terytorialnych w partnerstwa, i wynikające z tego konsekwencje, są przedmiotem analizy podjętej przez Bogusława Kotarbę, którego zdaniem obowiązujące w Polsce rozwiązania prawno-instytucjonalne sprzyjają raczej angażowaniu się samorządów w partnerstwa sformalizowane. Jednak oprócz bezpośredniego uczestnictwa w takich formach istnieją możliwości stosowania przez władze lokalne w bieżącej działalności zasad charakterystycznych dla partnerstw, co może korzystnie wpłynąć na angażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne i zarządcze.

Agnieszka Pawłowska i Anna Gąsior-Niemiec poświęciły opracowanie ocenie roli samorządów lokalnych w budowie koalicji na rzecz rozwoju jednostek terytorialnych. Na podstawie badań Lokalnych Grup Działania, przeprowadzonych w województwie podkarpackim, przedstawiły możliwości i doświadczenia lokalnych władz publicznych jako „podmiotów inspirujących powstawanie sieci i/lub koalicji rozmaitych aktorów, zmierzających do zdynamizowania rozwoju społeczności lokalnej”. Badania wykazały, że dominująca w tym zakresie rola samorządów terytorialnych ma źródło nie tylko w podstawach prawnych, lecz także w szerokiej akceptacji społecznej. Natomiast Anna Kołomycew dokonała analizy roli organizacji pozarządowych, jaką odegrały w procesie tworzenia w województwie podkarpackim partnerstw międzysektorowych w formule lokalnych grup działania. W opracowaniu wskazała ponadto konsekwencje odgórnie narzuconej konieczności profesjonalizacji i formalizacji podmiotów społecznych zaangażowanych w lokalne partnerstwa.

Mimo szczególnej roli, jaką odgrywają/mogą odgrywać w rozwoju lokalnym partnerstwa międzysektorowe, nie powinno się ignorować również innych ich form. Do takich należą na przykład partnerstwa o charakterze branżowym. Problematyce tej poświęcił artykuł Tomasz Potkański, który przedstawił intensyfikującą się współpracę samorządów terytorialnych w kontekście regulacji prawnych, wyzwań rozwojowych jawiących się przed władzami lokalnymi, jak również europejskich polityk publicznych. Z kolei Paulina Łazutka poruszyła problemy współpracy komunalnej w Niemczech. Scharakteryzowała

publicznoprawną formę współdziałania, jaką jest w Bawarii związek celowy, jak również zwróciła uwagę na podobieństwa i różnice występujące między związkiem celowym w Bawarii a związkami międzygminnymi w Polsce. Natomiast Dorota Strus podjęła problematykę współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi. Skoncentrowała się na kwestiach dotyczących kreowania przez jednostki samorządu terytorialnego polityki publicznej w ochronie środowiska na poziomie lokalnym. Zwróciła uwagę na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi oraz udział aktorów niepublicznych w tworzeniu i realizacji polityki ochrony środowiska. Przeprowadzone badania skłoniły ją do uznania współpracy między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi za niezadowalającą.

Platformą dialogu władz publicznych z organizacjami pozarządowymi powinny być między innymi rady działalności pożytku publicznego, mające umocowanie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednak czy są faktycznie formą dialogu obywatelskiego odzwierciedlającego ideę partnerstwa pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi? Jak dowiodła Monika Sidor na podstawie badań dotyczących funkcjonowania rad pożytku publicznego w dziesięciu największych miastach Polski, współdziałanie władz lokalnych z tymi podmiotami wykazuje szereg mankamentów, a udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tak sformułowane pytanie jest trudne. Ciałem o podobnym charakterze jak rady działalności pożytku publicznego są rady rynku pracy, działające z kolei na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Analizę ich możliwej roli w rozwoju partnerstw lokalnych na rzecz zatrudnienia przeprowadziła Joanna Figura.

Arkadiusz Nyzio zrekonstruował ogólnopolską debatę, która odbyła się w 2013 r., a dotyczyła problemów współpracy wojewody małopolskiego z Ośrodkiem Recepcyjno-Szkoleniowym „Zielony Dół” w Krakowie – spółką działającą *non profit*, powołaną przez organizacje pozarządowe w celu pomocy osobom z problemami psychicznymi. Nieprzedłużenie przez wojewodę umowy najmu lokalu stało się powodem nieporozumień i wzbudziło sporo kontrowersji. Opisana w studium przypadku historia wskazuje na szereg problemów i niebezpieczeństw, jakie pojawiają się w kontaktach administracji rządowej (czy szerzej, publicznej) z organizacjami społecznymi.

Monografię zamyka opracowanie Wojciecha Furmana, w którym zwrócił uwagę na istotny problem relacji władza–media. Na podstawie przeprowadzonych badań dokonał oceny typów wzajemnych interakcji. W toku analizy szukał odpowiedzi na pytanie „o partnerstwo polityków i dziennikarzy lub też o brak takiego partnerstwa, czyli o wystąpienie rywalizacji albo nawet konfliktu”. Doszedł do wniosku, że w badanych przypadkach dziennikarze najczęściej „prezentowali się jako zdystansowani sprawozdawcy, świadczący usługi dla swoich odbiorców, a jeśli już prowadzili dyskusje lub w nich uczestniczyli, to z treści ich wypowiedzi wcale nie wynikało, że były to dyskusje z władzą”.

Celem redaktorów niniejszej publikacji było zaprezentowanie dość obszernego już dorobku naukowego dotyczącego partnerstw, dokonanie przeglądu istniejących rozwiązań, a także przedstawienie problemów i trudności związanych z tworzeniem i działalnością partnerstw oraz z ich przyszłością. Z uwagi na złożoność i obszerność problematyki opracowanie z pewnością jej nie wyczerpuje. Dokonując wyboru tematów poruszanych w poszczególnych rozdziałach, redaktorzy kierowali się chęcią jak najpełniejszego przedstawienia różnych aspektów funkcjonowania tych form współpracy, mając jednocześnie świadomość, że szereg zagadnień z nimi związanych nadal wymaga pogłębionych badań.

Anna Kołomycew
Bogusław Kotarba

Bibliografia

- Cohesion Policy 2014–2020*, The new rules and legislation governing the next round of EU Cohesion Policy investment for 2014–2020 have been formally endorsed by the Council of the European Union in December 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf (3.08.2014).
- Fisheries Farnet*, <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/flags> (3.08.2014).
- Furmankiewicz M. 2006, *Współpraca międzysektorowa w ramach „partnerstw terytorialnych” na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2 (24).
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. 2013, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria: EKONOMIA” 6 (1).
- Hodge G.A., Greve C., Boardman A.E. 2010, *Introduction: PPP phenomenon and its evaluation* [w:] G.A. Hodge, C. Greve, A.E. Boardman (red.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hutchinson J., Campbell M., *Working in Partnership: Lessons from the Literature*, 1998, Leeds: Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/http://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/RB63.pdf> (3.08.2014).
- Local Partnerships for Better Governance*, 2001, Paris: OECD Territorial Economy.
- Munro H., Roberts M., Skelcher C. 2008, *Partnership governance and democratic effectiveness: Community leaders and public managers as dual intermediaries*, „Public Policy and Administration” 23 (1).
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. 2014, *Partnerstwa międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. 2011, *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, New York: Oxford University Press.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego, Dz.U. L 223 z 15.8.2006.
- Savas E.S. 2000, *Privatization and the New Public Management*, „Fordham Urban Law Journal” 28 (5).

KRZYSZTOF ŁABĘDŹ

ŚWIADOMOŚCIOWE UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY INTERPERSONALNEJ W POLSCE

Wstęp

Najogólniej mówiąc, w Polsce mamy do czynienia ze słabą aktywnością społeczną w sferze publicznej, zarówno jeśli chodzi o uczestnictwo w organizacjach pozarządowych i innych formach składających się na społeczeństwo obywatelskie, jak i partycypację polityczną. Analizując przyczyny takiego stanu rzeczy, większość autorów wiąże je z cechami kapitału społecznego, pojęcia złożonego, różnie rozumianego, trudnego do operacjonalizacji. Sądzę, że na potrzeby niniejszego tekstu wystarczy określenie przyjęte w *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów w maju 2013 r. W dokumencie tym „kapitał społeczny rozumiany jest jako wynikająca z zaufania oraz obowiązujących norm i wzorów postępowania, zdolność do mobilizacji i łączenia zasobów, która sprzyja kreatywności oraz wzmacnia wolę współpracy i porozumienia w osiąganiu wspólnych celów” (*Strategia...* 2013, s. 37). Określenie to wyraźnie sygnalizuje, że przyczyn słabości współdziałania społecznego należy upatrywać w świadomości społecznej – zaufanie, normy i wzory, wola współpracy i porozumienia to składniki kapitału społecznego, których stan w społeczeństwie polskim będzie przedmiotem opisu w tym tekście. Założeniem jest stwierdzenie, że ostatecznie każda współpraca zależy od działających ludzi, ich postaw, emocji, fobii itp. Celem będzie zatem przedstawienie słabości kapitału społecznego (można sądzić, że pewne przekonania o wartości współpracy i współdziałania mają charakter wartości jedynie uznawanych, a nie odczuwanych) oraz trwałego (kulturowego) charakteru tej słabości.

Kultura zaufania – kultura nieufności

Ze współdziałaniem ludzi (które, przy zaistnieniu pewnych warunków, można utożsamiać ze społeczeństwem obywatelskim) wiąże się szereg problemów, w tym m.in. często pojawiające się w literaturze sytuacje określane jako „dylemat więźnia” (podkreślający wagę zaufania i współdziałania), problem „pasażera na gapę” (sygnalizujący możliwość korzystania z efektów bez włączania się do współdziałania) czy „wspólnego pastwiska” (dotyczący znaczenia przestrzegania

umów). Wszyscy autorzy rozważający kwestię uwarunkowań współpracy, współdziałania czy partnerstwa (to ostatnie z reguły odnoszone jest do współpracy grupowej czy instytucjonalnej) są zgodni co do tego, że podstawowym czynnikiem jest zaufanie. Jego rangę najdobitniej chyba ujął Piotr Sztompka, tytułując jedną ze swoich książek *Zaufanie. Fundament społeczeństwa* (Sztompka 2007). Analizując problematykę zaufania, posłużył się rozróżnieniem kultury zaufania i kultury nieufności, co może być bardzo przydatne w analizie sytuacji, z którą mamy do czynienia w Polsce. Ponieważ trudno jednoznacznie stwierdzić, czy mamy do czynienia z kulturą zaufania czy nieufności, poniżej zostaną przedstawione czynniki warunkujące ukształtowanie się którejs z nich, znajdujące odbicie w wynikach badania opinii społecznej.

O rzeczywistym stanie współdziałania w społeczeństwie polskim można wnieść na podstawie głównych wskaźników najczęściej przytaczanych w charakterystyce społeczeństwa obywatelskiego. W 2013 r. przynależność do organizacji społecznych (stowarzyszeń, partii, związków, rad, komitetów, grup religijnych itp.) deklarowało 13,7% badanych, z których tylko 72,2% podejmowało jakieś działania związane z przynależnością (w stosunku do wszystkich badanych stanowiło to 9,9%). Najczęściej przyznawano się do przynależności do organizacji religijnych (23,9%) oraz sportowych (15,3%) (Czapiński 2013, s. 287). Podejmowanie działań na rzecz własnej społeczności na przestrzeni dwóch lat poprzedzających badanie zadeklarowało 15,2%, podejmowanie nieodpłatnej pracy lub świadczenie usług na rzecz innych osób lub organizacji społecznej, czyli np. działania o charakterze pomocy sąsiedzkiej czy w charakterze wolontariuszy, deklarowało w 2011 r. 19,6%. 17% badanych stwierdziło, że brali udział w zebraniach publicznych w ciągu ostatniego roku (ibidem, s. 26). Dodać można, że po krótkim okresie (w latach 1980–1981) nastąpił trwały, jak się wydaje, powrót do „próżni socjologicznej”, czyli sytuacji, w której żadne organizacje społeczne nie są traktowane jako wartościowe – brak poczucia więzi lub słabą więź z jakąkolwiek organizacją społeczną zadeklarowało 92% badanych (w przypadku partii politycznych było to 94%), natomiast 2,7% identyfikowało się z jakąś organizacją społeczną, a 1,5% z partią (*Więzi...* 2008). Wskaźniki te, choć podlegają pewnym zmianom, w zasadzie utrzymują się od lat na podobnym poziomie, a w porównaniu z sytuacją w innych krajach europejskich Polska zajmuje pod tym względem ostatnie lub jedno z ostatnich miejsc.

Warto też dodać, że przytoczone wskaźniki obejmują najprawdopodobniej także lokalne inicjatywy i ruchy społeczne, których charakterystyka wiele mówi o pewnych tendencjach w funkcjonowaniu polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Pewną specyfiką różnego typu ruchów i grup lokalnych (najczęściej sąsiedzkich), które spontanicznie powstają dla realizacji jakiegoś celu (np. nie dopuszczenie do pewnych inwestycji), jest to, że w momencie kiedy problem przestaje występować, rozwiązują się, nie zostawiając po sobie żadnych struktur. Inna ich cecha to fakt, że uczestnictwo w tego rodzaju aktywności występuje

najczęściej dopiero po ujawnieniu się jakiegoś konfliktu (np. zamknięcie szkoły), a nie na etapie planowania i podejmowania decyzji. Można zatem powiedzieć, że nawet ci, którzy wykazują aktywność w sferze publicznej, wolą doraźnie protestować, niż w sposób trwały brać udział w funkcjonowaniu własnej społeczności – jest to traktowane jako domena aktywności władz.

Słabość współdziałania w sferze publicznej występuje pomimo deklarowanych w trakcie badań przekonań z tym związanych: w 2012 r. 81% badanych stwierdziło, że działając wspólnie z innymi ludźmi, można osiągnąć więcej niż samemu, 72% wybrało odpowiedź, że ludzie tacy jak respondent, działając wspólnie z innymi, mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska, 47% byłoby skłonnych pomagać komuś spoza rodziny w dobrowolnej i nieodpłatnej pracy na rzecz środowiska albo potrzebujących (Grabowska 2012, s. 39–41). W oparciu o tego rodzaju deklaracje można powiedzieć, że w społeczeństwie polskim doceniane jest znaczenie współpracy, co powinno sprzyjać wspólnie podejmowanej aktywności, wydaje się natomiast, jak już wspomniano wyżej, że jest to wartość jedynie uznawana (podobnie jak np. udział w wyborach).

Realizacja zarysowanego wyżej celu tego tekstu wymaga zdefiniowania dwóch wymienionych typów kultury. Kultura zaufania to „uogólnione zaufanie przenikające całą zbiorowość i traktowane jako obowiązująca reguła postępowania”, natomiast kultura nieufności (cynizmu) to „rozpowszechniona i uogólniona podejrzliwość w stosunku do osób i instytucji, nakazująca nieustannie monitorować i kontrolować ich działania w obawie przed oszustwami, nadużyciami, kłamstwami, nierzetelnością, spiskami i konspiracją” (Sztompka 2002, s. 326). Dla zobrazowania kultury nieufności i jej konsekwencji można przytoczyć słowa Ruth Benedict opisujące kulturę mieszkańców wyspy Dobu, w której lęk i poczucie zagrożenia były zasadą przenikającą wszystkie sfery życia społeczności: „Są zdradzieccy i nie uznają żadnych praw. Nawet między nimi panuje nieograniczone prawo pięści. (...) stawiają wysoko wrogość i zdradę jako szanowane w tej społeczności cnoty. (...) Do tych celów każdy rozporządza siłami magicznymi i (...) korzysta z nich przy każdej sposobności. (...) Ludzie, z którymi człowiek ma codziennie do czynienia, to czarownice i czarownicy, zagrażający jego interesom” (Benedict 2002, s. 221–222). W efekcie człowiek nie może nigdy czuć się bezpiecznie: „Cała egzystencja Dobuańczyków jest »walką na noże«, każdą korzyść uzyskuje się kosztem pokonanego rywala”. Konflikty mają przebieg skryty i zdradziecki, a „Człowiekiem dobrym, takim, któremu się powiodło, jest ten, który cichcem wysadził drugiego z siodła” (ibidem, s. 232).

Sztompka stwierdził, że na ukształtowanie się kultury zaufania czy nieufności wpływa dziedzictwo historyczne, ale przede wszystkim charakter aktualnego kontekstu sytuacyjnego (strukturalnego). Znaczenie uwarunkowań kulturowych zaufania (zaufanie lub nieufność staje się normą społeczną) rośnie w odniesieniu do obiektów abstrakcyjnych, złożonych (instytucji, urzędów, firm, ustrojów

itd.), w stosunku do których nie mamy wystarczających informacji i kompetencji. Pierwszym czynnikiem, który cytowany autor wyróżnił w ramach kontekstu sytuacyjnego, jest stabilność normatywna (której przeciwieństwem jest anomia), istniejąca wtedy, kiedy normy prawne, moralne, zwyczajowe gwarantują m.in. sprawiedliwość, bezpieczeństwo socjalne, ochronę obywateli, prawa podmiotowe itp. Drugi czynnik to przejrzystość organizacji społecznej – budowa, racje istnienia, zasady działania, kompetencje, rezultaty są znane i zrozumiałe (przeciwieństwem jest niejasność i tajemniczość). Trzeci stanowi trwałość porządku społecznego, która w oczywisty sposób nie występuje w sytuacji radykalnej zmiany społecznej. Kolejny czynnik to podporządkowanie władzy regułom prawa (przeciwieństwem jest arbitralność i brak odpowiedzialności władzy) – ograniczenie kompetencji, ramy proceduralne, nadzór i kontrola nad urzędnikami, wieloinstancyjność i możliwość odwołania się od decyzji itp. Ostatnim wymienionym czynnikiem jest realizowanie uprawnień i egzekwowanie obowiązków (przeciwieństwem bezsilność obywateli i permissywność władzy), czemu służy istnienie i działanie niezależnych instytucji, do których można się odwołać dla ochrony zagrożonych uprawnień (sądy, trybunały), oraz instytucji wymuszających realizację obowiązków (prokuratura, policja) (Sztompka 2002, s. 318–319)¹.

Jak już wyżej wspomniano, niemożliwe wydaje się dokonanie jednoznacznej interpretacji, czy w Polsce mamy do czynienia z kulturą zaufania czy nieufności. Zatem nie stawiając sobie takiego celu, poniżej przedstawię poziom zaufania do różnych podmiotów występujący w społeczeństwie polskim oraz treści świadomości społecznej związane z wymienionymi wyżej czynnikami kontekstu strukturalnego kształtującymi taką czy inną kulturę.

Słabość społeczeństwa obywatelskiego tłumaczy się najczęściej przez odwołanie do niskiego poziomu zaufania, z którym mamy w Polsce do czynienia, co znajduje potwierdzenie w wynikach wielu badań. Na pytanie, czy większości ludzi można ufać, twierdząco odpowiedziało w 2013 r. jedynie 12,2% badanych, natomiast odpowiedź, że w kontaktach z ludźmi ostrożności nigdy za wiele, wybrało 77,3% (Czapiński 2013, s. 286). Podobne wyniki uzyskano w innych badaniach przeprowadzonych w styczniu 2014 r. – większości ludzi można ufać – 22%, w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym – 75% (*Zaufanie...* 2014). W badaniach tych pytano również o zaufanie do partnerów w interesach – 33% stwierdziło, że takie podejście się opłaca, natomiast 40%, że zaufanie do partnerów w interesach na ogół źle się kończy; ponadto 55% respondentów stwierdziło, że nie chcieliby prowadzić działalności gospodarczej wspólnie z innymi osobami. Pod koniec 2010 r. 78% badanych zgodziło się także z opinią, że

¹ Nieco inaczej badacz przedstawił te czynniki w *Zaufaniu* – w tym przypadku w miejsce podporządkowania władzy regułom prawa opisany został czynnik określony jako swojskość (familiarność) otoczenia, w którym ludzie podejmują swoje działania (przeciwieństwem jest obcość) (Sztompka 2007, s. 279–280).

jeżeli człowiek nie ma się na bacności, inni to wykorzystają, a 67% z poglądem, że tam, gdzie jedni zyskują, inni muszą zawsze coś tracić (*Zmiany...* 2011).

Jednocześnie pytając o zaufanie do osób z najbliższego otoczenia, we wszystkich badaniach uzyskuje się wyniki świadczące o bardzo dużym zaufaniu do najbliższej rodziny (97%, w tym zdecydowanie 82%) oraz niewiele mniejszym zaufaniu do znajomych (91%, w tym 25% zdecydowanie), dalszej rodziny (87%, w tym 36% zdecydowanie) i sąsiadów (76%, w tym 18% zdecydowanie) (Grabowska 2012, s. 22). Obraz ten psują nieco wyniki badań sprzed kilku lat, z których wynikało, że blisko połowa żon i prawie tyle samo mężów byłoby skłonnych inwigilować współmałżonka. Warto dodać, że zaufaniem nie cieszy się zdecydowana większość polityków, ostatnio jedynie Bronisław Komorowski uzyskuje deklarację zaufania ze strony więcej niż połowy badanych.

Niski jest także poziom zaufania do większości instytucji publicznych, szczególnie tych związanych ze sprawowaniem władzy politycznej. Co prawda, wysoki poziom zaufania, jakim obdarzane są m.in. instytucje charytatywne, wojsko, Kościół czy policja (od 89–65%), świadczy o braku uogólnionej normy nieufności wobec instytucji w ogóle (choć najprawdopodobniej nie dotyczy to instytucji politycznych), to jednak wobec szeregu instytucji przeważa nieufność. Największa jest deklarowana wobec partii politycznych, sejmu i senatu, rządu, gazet i telewizji (65–49%) (Grabowska 2012, s. 28–30).

Do współpracy pomiędzy różnymi organizacjami bezpośrednio odnoszą się słowa jednego z uczestników ruchów miejskich, które można uznać za bardzo symptomatyczne dla istniejącej w Polsce sytuacji: „(...) współdziałanie w sieci, zwłaszcza podmiotów zbiorowych (organizacji, ruchów, grup nieformalnych), daje poczucie bezpieczeństwa. Istnieje bowiem powszechne wyobrażenie o zagrożeniu dla tożsamości własnej grupy w wyniku albo poprzez podjęcie współdziałania z innymi grupami. Obawa przed byciem wykorzystanym, zmanipulowanym, wmanewrowanym w cudze sprawy i zobowiązania. (...) Współdziałanie organizowane sieciowo te zagrożenia zmniejsza – umawiamy się na konkretne działanie, bez innych zobowiązań i uzgodnień (jednorazowa transakcja, a nie trwała relacja) i potem dalej zajmujemy się swoimi sprawami, każdy osobno” (Megler 2013, s. 27).

Kontekst sytuacyjny norm zaufania

Przechodząc do poszczególnych czynników składających się na kontekst sytuacyjny kształtujący normy zaufania, zaczynając od stabilności normatywnej, warto przedstawić pewne refleksje dotyczące systemu norm społeczeństwa polskiego. Otóż, co potwierdzają różni autorzy, w podejściu do wielu często deklarowanych wartości (m.in. rodziny, ojczyzny, religii), nie mówiąc już o wartościach politycznych w rodzaju państwa czy demokracji, dominuje pragmatyzm, ich ocena uzależniona od tego, jak dalece wartości te zapewniają odpowiednio

wysoką jakość życia danej jednostki. W tym kontekście poszczególne wartości mają charakter instrumentalny wobec dostatniego, zdrowego i szczęśliwego życia: „(...) u podstaw procesu wartościowania różnorodnych dóbr u Polaków leży zindywidualizowany pragmatyzm, który staje się nadrzędną wartością wobec pozostałych” (Budzyńska 2008, s. 46). W oparciu o tę obserwację (obecną także m.in. u Marka Ziółkowskiego czy Janusza Czapińskiego) można stwierdzić, że należy oczekiwać, iż naczelną normą postępowania większości jednostek będzie podporządkowanie działań partykularnym interesom, co trudno uznać za czynnik budujący zaufanie społeczne. Jest to szczególnie widoczne w odpowiedziach na pytanie o motyw, którymi kierują się politycy – 85% zgodziło się z opinią, że większość polityków – niezależnie od tego, co mówi – tak naprawdę dba tylko o swoją karierę (*Druzgocący...* 2014).

Z powyższym w pewien sposób wiąże się relatywizm moralny – ocena różnych działań zależy od sytuacji, w której są podejmowane, nie ma jasnych i absolutnych kryteriów określających, co jest dobre, a co złe; ocena pozostaje sprawą indywidualną oceniającego. Normy moralne uznawane przez członków społeczeństwa polskiego w coraz mniejszym stopniu związane są z normami obecnymi w doktrynie moralnej Kościoła, co można uznać za jeden z przejawów niespójności norm (Marianiński 2011, s. 62 i n.).

O tym, że anomia jest obecna w społeczeństwie polskim, można wnioskować na podstawie wielu wskaźników, bezpośrednich i pośrednich. Pierwsze obejmują wyrażenie przez respondentów zgody z następującymi opiniami: coraz trudniej dopatrzeć się jakiegoś sensu w otaczającym nas świecie – 62%; jedyne, czego można być obecnie pewnym, to tego, że niczego nie można być pewnym – 80%; przy istnieniu tak wielu różnych idei, teorii i światopoglądów często już nie wiadomo, w co wierzyć – 61% (*Zmiany...* 2014).

Jako wskaźniki pośrednie można wykorzystać opinie na temat demokracji jako formy rządzenia oraz gospodarki wolnorynkowej, czyli poglądy dotyczące podstawowych norm regulujących najważniejsze sfery życia społeczeństwa, świadczące o sile ich legitymizacji. W 2013 r. odpowiedź, że demokracja ma przewagę nad wszystkimi innymi formami rządu, wybrało 25,5%, ze zdaniem, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być lepsze, zgodziło się 13,6%, że nie ma znaczenia, czy rząd jest demokratyczny, czy nie – 16,1%, demokrację za złą formę rządów uznało 5,8%, a 39% nie udzieliło odpowiedzi (Sułek 2013, s. 277). Wynika z tego, że demokracja jest akceptowana tylko przez 1/4 społeczeństwa, co zresztą znajduje potwierdzenie w badaniach świadczących o występowaniu tendencji autorytarnych, w tym np. do dyskryminacji mniejszości seksualnych (np. tylko 8,5% badanych stwierdziło, że homoseksualiści powinni móc układać sobie życie według własnych przekonań – Czapiński 2013, s. 286–287), odmowy niektórym ludziom i grupom prawa do szacunku, czy też do zaostrożenia kar dla przestępców łącznie z wprowadzeniem kary śmierci. Ze stwierdzeniem, że gospodarka rynkowa oparta na prywatnej przedsiębiorczości jest najlepszym

systemem gospodarczym dla naszego kraju, zgodziła się połowa respondentów, ale jednocześnie 79% stwierdziło, że przeciętni ludzie są coraz biedniejsi, a bogaci się nieliczna grupa bogatych, co w sytuacji preferowania przez zdecydowaną większość społeczeństwa wartości równościowo-sprawiedliwościowych należy uznać za zdecydowaną krytykę (*Polacy o gospodarce...* 2014).

Powszechne jest przekonanie, że istniejące normy nie pozwalają uniknąć zjawisk o charakterze patologicznym, określanych niekiedy mianem negatywnego kapitału społecznego – korupcji, nepotyzmu itp. W społeczeństwie dominuje przekonanie o korupcji wśród wysokich urzędników państwowych i polityków, np. o tym, że obsadzają krewnych, znajomych i kolegów na intratnych stanowiskach, jest przekonanych 84%, załatwiają dla nich kontrakty i zamówienia publiczne – 79%, biorą łapówki za załatwienie sprawy – 72% (*Polacy o nepotyzmie...* 2014). Niezgodny ze społecznymi odczuciami jest także sposób finansowania stosowany w sferze politycznej: zarobki polityków (posła, ministra) postrzegane są przez największą liczbę respondentów jako zbyt wysokie (mniej więcej o połowę) w stosunku do aprobowanych (*Polacy o zarobkach...* 2013), a finansowanie partii politycznych z budżetu państwa spotyka się ze zdecydowaną negacją (81%) (*Finansowanie...* 2008).

Ostatnie wymienione wskaźniki wiążą się także z drugim z wyróżnionych składników kontekstu strukturalnego, którym jest przejrzystość organizacji społecznej. O jej zakresie może świadczyć fakt, że 39% respondentów zgodziło się z opinią, iż to nie rząd nami rządzi; ci, co naprawdę nami sterują, nie są w ogóle znani (*Zmiany...* 2014). Jeśli chodzi o inne przesłanki pozwalające ocenić zakres zrozumienia przez społeczeństwo zasad funkcjonowania organizacji społecznej, to przede wszystkim można odwołać się do badań zainteresowania kwestiami politycznymi i wiedzy o polityce jako determinujących możliwości poznania i zrozumienia tej organizacji. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania na ten temat, można powiedzieć, że zarówno istniejący poziom zainteresowania (duże zainteresowanie polityką deklaruje zwykle ok. 10% badanych²), jak i poziom wiedzy nie sprzyjają rozumieniu zasad funkcjonowania organizacji społecznej.

W odniesieniu do trwałości porządku społecznego można jedynie stwierdzić, że po okresie transformacji systemowej (radykalnej zmiany społecznej) nastąpiła pewna stabilizacja w większości sfer życia społecznego, co powinno sprzyjać zaufaniu. Odsetek osób stwierdzających w lutym 2014 r., że warto było zmieniać ustrój (71%), może świadczyć o odczuciu pewnej stabilizacji i bezpieczeństwa egzystencjalnego. Niemniej jednak radykalna zmiana społeczna i jej rozliczne konsekwencje są w świeżej pamięci społeczeństwa, a ocena przeobrażeń ulega pewnym zmianom (w maju 2013 r. twierdzących, że warto było zmieniać ustrój, było mniej – 59%) (*Czy warto...* 2014).

² Wskazują na to liczne badania TNS-OBOP, w których jest zwykle zadawane pytanie o zainteresowanie polityką.

Kolejny czynnik dotyczy sposobu realizacji zasady państwa prawa, odpowiedzialności władzy, możliwości jej kontroli i odwoływania się od decyzji. W tym przypadku trudno znaleźć wyniki, które bezpośrednio świadczyłyby o postrzeganiu tych kwestii przez społeczeństwo. Natomiast zakładając, że ostatecznie rozliczenia rządzących dokonuje elektorat, można pokusić się o pewne hipotezy. Po pierwsze, obywatele mają bardzo niskie poczucie wpływu na sprawy kraju (deklarowane w 2013 r. przez 19%, przy 79% twierdzących, że wpływu nie mają) (*Poczucie wpływu...* 2013), czyli na to, co robią władze. Po drugie, występuje poczucie niewielkich możliwości zmiany rządzących, których działania oceniane są negatywnie, bo większość nie dostrzega alternatywy – 69% respondentów w 2013 r. stwierdziło, że żadne z funkcjonujących na scenie politycznej ugrupowań nie spełnia ich oczekiwań i nie zasługuje, żeby na nie głosować, a partię taką dostrzega jedynie 26%. Jednocześnie 52% badanych nie chciałoby powstania nowych ugrupowań (przy 37% mających odmienne zdanie) (*Jakiej partii...* 2014), a zatem sytuacja braku alternatywy wydaje się bez wyjścia. Bezalternatywność przejawia się także na inne sposoby – przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. pytano, czy respondent zamierza głosować na kandydata popieranej partii raczej dlatego, że odpowiada mu ta partia, czy żeby uniemożliwić dojście do władzy partii, której działalność i program są sprzeczne z jego poglądami: pierwszą odpowiedź wybrało 59%, drugą 37%, a zatem można powiedzieć, że ponad 1/3 wyborców wybiera „mniejsze zło”, a nie odpowiadający im program (*Pewność...* 2011). Także odpowiedzi na pytanie o przyczyny absencji wyborczej (w 2011 r.) potwierdzają powyższe – najczęściej wskazywano brak odpowiedniego kandydata czy partii (18,5%) (Żerkowska-Balas, Kozaczuk 2013, s. 6). Ogólnie zatem mówiąc, wyborcy mają raczej niewielkie poczucie możliwości kontroli rządzących. Niewielka wydaje się także znajomość działalności instytucji kontrolnych (TK, RPO, NIK) – około połowy badanych nie jest w stanie dokonać ich oceny (*Oceny...* 2013).

Ostatni czynnik kontekstu strukturalnego – możliwość realizowania uprawnień i egzekwowania obowiązków – łączy się przede wszystkim z treścią prawa, jego przestrzeganiem i sposobem funkcjonowania instytucji z tym związanych. Wyniki badań świadomości społecznej, które można odnieść do tego zakresu, skłaniają do stwierdzenia, że nie jest to czynnik przyczyniający się do budowy zaufania. Jeśli chodzi o ocenę prawa, to przeważa przekonanie, że problemem jest przede wszystkim złe, nieskuteczne egzekwowanie prawa (57%), a nie treść norm prawnych (40%). 76% stwierdziło, że sankcje karne przewidziane przez prawo są zbyt łagodne, a 14% – że wymierzane kary są nieadekwatne do popełnianych czynów. O stanie praworządności może świadczyć fakt, że 51% uznało, iż większość zwykłych ludzi w Polsce często nie przestrzega prawa (44% – że Polacy zazwyczaj prawa przestrzegają) (*O przestrzeganiu...* 2014). Działanie wymiaru sprawiedliwości źle ocenia 61% respondentów (dobrze tylko 28%, w tym zdecydowanie 1%). Według 84% badanych najważniejszym problemem

jest przewlekłość postępowań sądowych, ponad 70% wskazało także na notoryczne opóźnienia rozpraw, zbyt wysokie koszty sądowe oraz zbyt skomplikowane procedury. Zbliżony odsetek ankietowanych deklaruje zaufanie (w tym zdecydowanie – 5%) i brak zaufania do sądów, a 72% ma większe zaufanie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niż do polskich sądów (14%). Rozkład odpowiedzi na pytanie, czy sędziowie są niezawisli, był następujący: tak, zawsze – 4%, tak, w zdecydowanej większości orzeczeń – 18%, czasem tak, czasem nie – 44%, nie – 22% (ibidem). Trzeba dodać, że w jednych z badań sprzed kilkunastu lat dominowało przekonanie, iż w Polsce ludzie nie są równi wobec prawa (58%, przy 20% twierdzących, że są równi) (*Wolność i równość...* 2000).

Podsumowanie

Wnioskiem wynikającym z powyższych danych może być stwierdzenie, że większość elementów składających się na kontekst strukturalny bardziej sprzyja ukształtowaniu się kultury nieufności niż kultury zaufania. Teza taka jest jeszcze bardziej uzasadniona, jeśli dodamy krótką refleksję dotyczącą dziedzictwa historycznego, choćby tylko z okresu powojennego – uwzględniając wyraźne rozejście się sfery prywatnej i publicznej, w której normą było ukrywanie prawdziwych poglądów z obawy przed donosami mogącymi mieć bardzo negatywne konsekwencje, liczbę „funkcjonariuszy systemu” (określenie Wojciecha Lamentowicza oznaczające osoby kontrolujące zachowanie innych, co nie musiało wynikać z pełnionych przez nie funkcji), rozbudowaną kontrolę policyjną itp., skłaniające bardziej do nieufności poza najbliższym gronem rodzinno-towarzyskim.

Bibliografia

- Benedict R. 2002, *Wzory kultury*, Warszawa: Muza.
- Budzyńska E. 2008, *Podzielane czy dzielące? Wartości społeczeństwa polskiego* [w:] J. Mariański, L. Smyczek (red.), *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Czapiński J. 2013, *Kapitał społeczny* [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Czy warto było zmieniać ustrój? Ocena zmian ustrojowych po 25 latach*, Komunikat CBOS 67/2014, www.cbos.com.pl (1.08.2014).
- Druzgocący sondaż. Dla polityków*, onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/druzgocacy-sondaz-dla-politykow/mtv71> (1.08.2014).
- Finansowanie partii politycznych*, Komunikat CBOS, BS/59/2008, www.cbos.pl (1.08.2014).
- Grabowska M. (red.) 2012, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, Warszawa: CBOS.
- Jakiej partii potrzebują Polacy?* Komunikat CBOS, BS/123/2013, www.cbos.com.pl (1.08.2014).

- Mariański J. 2011, *Katolicyzm polski. Ciągłość i zmiana: studium socjologiczne*, Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Megler L. 2013, *Z liderami czy bez liderów? Partycypacja na przykładzie nowych ruchów miejskich*, „Animacja Życia Publicznego” 3.
- O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Komunikat CBOS, BS/5/2013, www.cbos.com.pl (1.08.2014).
- Oceny instytucji publicznych*, Komunikat CBOS, BS/130/2013, www.cbos.com.pl (1.08.2014).
- Pewność głosowania, preferencje niezdecydowanych oraz alternatywy, przewidywania i obawy wyborcze*, Komunikat CBOS, BS/122/2011, www.cbos.com.pl (1.08.2014).
- Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat CBOS, BS/121/2013, www.cbos.com.pl (1.08.2014).
- Polacy o gospodarce wolnorynkowej*, Komunikat CBOS 31/2014, www.cbos.pl (1.08.2014).
- Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym*, Komunikat CBOS, BS /124/2012, www.cbos.pl (1.08.2014).
- Polacy o zarobkach różnych grup zawodowych*, Komunikat CBOS, BS 127/2013, www.cbos.pl (1.08.2014).
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego*, Monitor Polski 2013, poz. 378.
- Sulek A. 2013, *Stan społeczeństwa obywatelskiego* [w:] J. Czapieński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Sztompka P. 2002, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków: Znak.
- Sztompka P. 2007, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Więzi społeczne i wzajemna pomoc*, Komunikat CBOS, BS/24/2008, www.cbos.pl (1.08.2014).
- Wolność i równość w życiu społecznym*, Komunikat CBOS, BS/26/2000, www.cbos.com.pl (1.08.2014).
- Zaufanie w stosunkach międzyludzkich*, Komunikat CBOS 29/2014, www.cbos.pl (1.08.2014).
- Zmiany w psychologicznych profilach elektoratów partyjnych*, Komunikat CBOS, BS/19/2011, www.cbos.pl (1.08.2014).
- Żerkowska-Balas M., Kozaczuk A. 2013, *Obywatele i wybory*, Raport Fundacji Batorego, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2011/12/Obywatele-a-wybory-2.pdf> (1.08.2014).

LESZEK GRANISZEWSKI

UWARUNKOWANIA I PRZYCZYNY SŁABOŚCI DIALOGU SPOŁECZNEGO W POLSCE

Wpływ uwarunkowań społeczno-gospodarczych na możliwości kształtowania się korporacyjnego dialogu społecznego w Polsce

Organizacje kapitału stanowią ostoję gospodarki rynkowej i instytucji własności prywatnej. Mobilizują pracodawców do obrony ich interesów i reprezentują ich w sporach zbiorowych (Dittrich 1995, s. 203). Również związki zawodowe jako organizacje broniące socjalnych i ekonomicznych interesów pracowników realizują najpełniej swoją rolę w sferze systemu społeczno-gospodarczego państwa. Panujący w Polsce do 1989 r. system realnego socjalizmu podważył te relacje. Państwo i gospodarka zaczęły stanowić względnie jednolity system, w związku z czym związki zawodowe pełniły funkcje w sferze społeczno-ekonomicznej i politycznej. Najpierw wynikało to z koncepcji związków zawodowych jako „pasa transmisyjnego”, a po 1980 r. z roli „Solidarności” jako ruchu społecznego, wokół którego organizowało się społeczeństwo.

Makroekonomicznym celem transformacji było przekształcenie gospodarki nakazowo-rozdzielczej w gospodarkę rynkową (Kundera 1998, s. 24). Reforma systemu gospodarczego prowadzić miała do restrukturyzacji i prywatyzacji gospodarki. Tymczasem bazą związków zawodowych byli robotnicy zatrudnieni w państwowych przedsiębiorstwach przemysłu ciężkiego, którzy w pierwszej kolejności mieli ponieść ciężar tych zmian. Ujawniły to bardzo szybko działania stabilizacyjne w ramach tzw. planu Balcerowicza: zwalczanie inflacji przez zamrożenie płac i uwolnienie cen. Spowodowało to spadek poziomu płacy realnej i w związku z tym masową pauperyzację społeczeństwa, a szczególnie robotników i chłopów (Markowski 2000, s. 86–91).

Model wprowadzanej gospodarki rynkowej nawiązywał do wzorów kapitalizmu anglosaskiego. Oznaczało to oparcie się na własności prywatnej i redukcję roli państwa oraz innych podmiotów (np. takich jak związki zawodowe czy rady pracownicze w przedsiębiorstwach) w regulowaniu procesów gospodarczych. Związki zawodowe miały ograniczyć się do spraw płac i warunków pracy. Uchwalona w lipcu 1990 r. ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie przewidywała wpływu załogi na zarządzanie sprywatyzowanym przedsiębiorstwem¹. Rady pracownicze, które miały wzmacniać pozycję

¹ Jedynie w tzw. jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa przewidziano 1/3 miejsc w radach nadzorczych dla przedstawicieli pracowników.

związków zawodowych w przedsiębiorstwach, wyłączono ze sfery decyzji produkcyjno-ekonomicznych. Zgodnie z ustawą rada pracownicza, podejmując decyzję o przekształceniu, przesądzała o własnej samolikwidacji. Nie wprowadzono zamiennie żadnych form partycypacji pracowniczej wypracowanych w krajach Europy Zachodniej i Japonii (Gąciarz 1995).

„Solidarność” zaakceptowała ten model gospodarki także dlatego, że nie dysponowała alternatywną wizją programową, gdyż zarzucono koncepcję Samorządnej Rzeczypospolitej z lat 80. Z kolei OPZZ miało poczucie braku legitymacji społecznej, było więc uległe. Ponadto zaplecze członkowskie OPZZ (głównie pracownicy nadzoru, średnia kadra) mniej dotkliwie odczuwało skutki przemian (Pańków, Gąciarz 1997, s. 36). Początkowo kolejne rządy „solidarnościowe” skupione na transformacji gospodarki blisko współpracowały z liderami NSZZ „Solidarność”, jedynej zorganizowanej siły społecznej, która mogła wesprzeć reformę gospodarczą. W tym charakterze związek odgrywał podwójną rolę.

Po pierwsze, roztoczył „parasol związkowy” nad niepopularnymi decyzjami gospodarczymi i chronił swoje zaplecze polityczne przed niezadowoleniem załóg zakładów pracy i związanych z nimi grup społecznych (ibidem, s. 28). Po drugie, związek w skali mikroekonomicznej miał się stać pozytywnym promotorem zmian gospodarczych w przedsiębiorstwach państwowych – współpracując z samorządem pracowniczym i dyrekcją oraz stanowiąc dla nich źródło inspiracji, miał się przyczyniać do opracowania i realizacji przekształceń własnościowych. Przyjęte regulacje prawne doprowadziły jednak do tego, że związek stał się potrzebny jedynie do odegrania pierwszej roli.

Strukturalnym przemianom w gospodarce towarzyszyły zjawiska koniunkturalne, takie jak: inflacja, prywatyzacja i bezrobocie. Wprowadzona przez rząd „terapia szokowa” miała zmniejszyć poziom inflacji dzięki zdjęciu z rynku nadmiernej ilości pieniądza. Bariera efektywnego popytu doprowadziła jednak do pogorszenia położenia materialnego dużych segmentów społeczeństwa, w dużej części klienteli związków zawodowych. Prywatyzacja osłabiła potencjał związków zawodowych, a z prywatyzowanych przedsiębiorstw zniknęły organizacje związkowe. Z kolei w powstających prywatnych firmach z reguły od początku nie było miejsca dla związków zawodowych. Na zmniejszenie liczby członków związków wpływało też zwiększające się bezrobocie, które dotyczyło tradycyjne sektory gospodarki, dotychczasowe ostoje związków zawodowych. Bezrobotni mogli nadal być członkami związków, ale nie płacili składek, co ograniczało zasoby finansowe związków.

Spowodowane efektami gospodarczej „terapii szokowej” konflikty przemysłowe w gospodarce wymusiły konieczność modyfikacji realizowanej koncepcji systemu społeczno-gospodarczego. Nie dało się ograniczyć roli związków zawodowych do funkcji czysto związkowych. Wpływy „Solidarności” były nadal duże i na szczeblu decyzji politycznych mogła ona blokować dalsze wprowadzanie reform gospodarczych. R. Matyja wręcz stwierdza, że w latach 1991–1993

funkcjonował swoisty dwustronny korporacjonizm (związki zawodowe i rząd) polegający na udziale związków zawodowych (przede wszystkim „Solidarności”) w procesie politycznym poprzez procedury konsultacyjne i wymuszanie korzystnych decyzji rządu lub parlamentu (Matyja 2006, s. 271).

Pomimo to napięcie społeczne nadal wzrastało (w latach 1992–1993 doszło do kilku tysięcy strajków). W efekcie w 1992 r. Jacek Kuroń sprawujący funkcję ministra pracy w rządzie H. Suchockiej zaproponował zawarcie Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania, zakładającego m.in. bezpośredni udział partnerów społecznych w przekształceniach własnościowych. Ponadto wprowadzono mechanizmy negocyjacyjnego kształtowania płac i zrezygnowano z podatku od wynagrodzeń (tzw. popiwku). Pakt miał stanowić „alibi” wobec kontrowersji społecznych związanych z szybką prywatyzacją i likwidowaniem nierentownych przedsiębiorstw państwowych (Fałkowski 2006, s. 34).

Jednakże założenia paktu zaczęła wprowadzać w życie już nowa centrolewicowa koalicja PSL-SLD. W lutym 1994 r. powołano Komisję Trójstronną jako zinstytucjonalizowaną platformę trójstronnego dialogu społecznego z udziałem partnerów społecznych (organizacje pracodawców i związki zawodowe) oraz rządu. Od 1995 r. zaczęto zawierać porozumienia ustalające wskaźniki wzrostu płac dla sfery budżetowej i sfery produkcyjnej. W ten sposób nastąpiło odejście od koncepcji odpolitycznienia stosunków pracy, a rząd bezpośrednio zaangażował się w negocjacje z partnerami społecznymi, co przyczyniło się do wprowadzania do systemu politycznego elementów modelu korporacyjnego w skali makro.

Jednocześnie w stosunkach między kapitałem a pracą na poziomie przedsiębiorstw kształtował się wielowymiarowy mikrokorporacjonizm. Pojawiały się rozmaite trójstronne struktury powiązań, w których przejawiał się interes ogólny, a nie tylko interesy partykularne pracodawców i pracowników. Często partycypowało w tych porozumieniach państwo lub władze samorządu terytorialnego. Poprawne stosunki między pracownikami a pracodawcą w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych były jednak wynikiem nie tyle zaawansowanego dialogu społecznego w przedsiębiorstwach, ile ustaleń dokonanych w czasie prywatyzacji w postaci umów socjalnych wynegocjowanych przez pracowników i koncesji na ich rzecz, które poczynił nowy właściciel, aby nabyć przedsiębiorstwo od państwa. Były to umowy czasowe i po upływie terminu ich obowiązywania nowi właściciele często wycofywali się z korzystnych dla pracowników postanowień (Frieske i in. 1997, s. 137–139). Jednakże zmniejszanie się liczby strajków (7443 strajki w 1993 r. i 11 w 2001 r.) i badania opinii społecznej pokazywały, że strajki stawały się coraz mniej popularną i skuteczną metodą obrony interesów pracowników².

Inny aspekt to model kapitalizmu, który realnie kształtował się od końca lat 80. w Polsce. J. Staniszkis nazwała ten model kapitalizmem politycznym,

² Według CBOS 80% Polaków nie wierzyło w skuteczność strajków.

gdyż akumulowanie kapitału następowało nie tylko dzięki działalności gospodarczej, lecz także szczególnym związkom z państwem. W latach 1987–1989 kapitalizm tworzył się drogą przesuwania kapitału z sektora państwowego do sektora prywatnego za pomocą struktur kapitalizmu państwowego. Natomiast na początku lat 90. mechanizmom kapitalizmu politycznego sprzyjało zachowanie korzystnych warunków administracyjnych: brak osłony celnej, luźne prawo dewizowe i bankowe, utrzymywanie stałego kursu dolara mimo inflacji, tworzenie publicznych funduszy zarządzających pieniędzmi wyłączonymi z budżetu. Spowodowało to, że nowi polscy kapitaliści swoją pozycję na rynku zawdzięczali nie pomysłom ekonomicznym, lecz powiązaniom z administracją i światem polityki. Na pograniczu władzy państwowej i biznesu tworzyły się tzw. układy resortowo-korporacyjne (więcej zob. Hausner 2007, s. 62–75) wiążące elity polityczno-administracyjne i gospodarcze, które nosiły znamiona klientelizmu polityczno-ekonomicznego (por. Gadowska 2002). Wybrane przedsiębiorstwa prywatne otrzymywały zamówienia publiczne i wygrywały przetargi organizowane przez administrację.

Stworzono ogromny sektor publiczny w postaci skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych, funduszy celowych, agencji rządowych, dysponujący funduszami porównywalnymi z dochodami budżetu państwa. Dysponowanie i partycypowanie w tym sektorze uzależnione zostało od preferencji politycznych. Korzyści ekonomiczne z działalności tego sektora uzyskuje swoista korporacja polityków, menedżerów i urzędników administracji. Według J. Staniszkis klasa polityczna realizuje swoje grupowe interesy na styku grup interesu, średniej kadry administracji i komisji sejmowych. Natomiast władza polityczna jest często tylko punktem wyjścia do zajęcia silnej pozycji na rynku. Autonomizacja tegoż sektora publicznego i wycofywanie się państwa z bezpośredniego wpływu na jego funkcjonowanie określone zostało przez J. Staniszkis jako kapitalizm sektora publicznego, w którym najważniejsze decyzje zapadają na poziomie „władz wydzielonych”: samorządów lokalnych, agencji i skomercjalizowanych funduszy oraz w instytucjach funkcjonalnych (NBP, RPP) (Staniszkis 2002). Obsada sektora publicznego poddana została nadal regułom polityki, stanowiąc podstawę rozdawnictwa stanowisk i korzyści, wykorzystywanego przez partie polityczne do utrzymywania swej klienteli. W tym patologicznym układzie politycznym i ekonomicznym uczestniczyły też środowiska biznesu i związki zawodowe powiązane z różnymi odłami klasy politycznej, natomiast wybory stały się tylko swoistym rytuałem politycznym służącym głównie reprodukcji klasy politycznej.

Zewnętrzne uwarunkowania ekonomiczno-społeczne dialogu społecznego w Polsce

Na zakorzenienie i efektywność korporacyjnego dialogu społecznego w Polsce wpływ miały także zmiany o charakterze globalnym zachodzące na

świecie. W krajach Europy Zachodniej różne warianty korporatyizmu rozwinęły się w specyficznym otoczeniu społeczno-gospodarczym, określanym jako fordowski (industrialny) model gospodarki i społeczeństwa, charakteryzującym się dominacją wielkich przedsiębiorstw przemysłowych zatrudniających wielkie rzesze pracowników, często pracujących przy tzw. taśmie. Fordyzm korespondował z keynesowską polityką gospodarczą zakładającą aktywną rolę państwa w gospodarce, stymulowanie popytu przez konsumpcję napędzaną podnoszeniem płac i aktywną walką z bezrobociem (Gardawski 2009, s. 25–26).

Czynniki te sprzyjały istnieniu silnych związków zawodowych, będących równorzędnym partnerem dla pracodawców i rządu. Doprowadziło to do rozwinięcia dialogu społecznego i zawierania transakcyjnych umów społecznych korzystnych dla pracowników czerpiących z zasobów państwa opiekuńczego, które dysponowało wysokimi wpływami budżetowymi z podatków. Jednakże już w połowie lat 70. po kryzysie naftowym z 1973 r. rozpoczęło się załamywanie fordyzmu, a w jego miejsce pojawił się postfordyzm (postindustrializm), spowodowany globalizacją, zmianami technologicznymi, strukturalnymi i ekonomicznymi oraz przeobrażeniami na rynku pracy, które doprowadziły do osłabienia pozycji pracowników i w konsekwencji związków zawodowych. Zapoczątkowane zostały procesy deindustrializacji, zmniejszające zapotrzebowanie na zatrudnienie w tradycyjnych gałęziach przemysłu, w których poziom „uzwiązkowania” był wysoki.

Związki zawodowe funkcjonujące w dotychczasowych dużych strukturach gospodarczych nie potrafiły skutecznie reprezentować pracowników w nowych sektorach gospodarki, takich jak przemysł nowych technologii, usługi, handel. Sens ich istnienia podważały także nowe metody zarządzania zasobami ludzkimi, polegające na zindywidualizowanych systemach płac oraz technikach zarządzania pracą stymulujących bezpośrednią komunikację między pracodawcą i pracownikiem zatrudnionym w zdekoncentrowanych i małych przedsiębiorstwach. Indywidualizacja treści umów o pracę powodowała, że zaczęto wskazywać na zbędność związków zawodowych w warunkach zanikania zunifikowanego interesu załogi przedsiębiorstwa, gdyż indywidualne potrzeby pracowników miały być zaspokajane przez działy personalne firm (Gardawski 2001, s. 50).

Zwiększał się też poziom bezrobocia w środowiskach pracowniczych, łatwość przekraczania granic przez kapitał produkcyjny w ramach ponadnarodowych korporacji powoduje bowiem pojawienie się zjawiska dumpingu pracowniczego, czyli korzystania z taniej siły roboczej. Negatywne konsekwencje dla pracowników miała także zmiana nastawienia do sposobu prowadzenia polityki gospodarczej, z popytowej na propodażową, czyli nakierowaną na działania obniżające koszty produkcji, w tym koszty pracy, przez deregulację rynku pracy i stosowanie elastycznych form zatrudnienia, ułatwiających zwalnianie z pracy i podejmowanie nowej (Gardawski 2011, s. 117). Prowadzi to z kolei do obniżenia pozycji przetargowej pracowników i związków zawodowych w państwach, w których

siła robocza jest relatywnie droższa, co w coraz większym zakresie występuje także w Polsce.

Te nowe zjawiska gospodarcze i społeczne miały wpływ na stosunki polityczne i przemysłowe charakteryzujące się odchodzeniem od dotychczasowego korporacyjnego dialogu społecznego. W latach 80. i 90. rozpoczął się kryzys państwa dobrobytu, rządy zaczęły się zmagać z kryzysem finansów publicznych spowodowanym często deficytem budżetowym wynikającym ze wzrastających wydatków socjalnych. W efekcie pojawił się nowy typ paktów o charakterze regulacyjnym, które jednak były zawierane w krajach, gdzie wcześniej panował liberalny model kapitalizmu i niski był poziom kapitału społecznego. Przez zawieranie takich paktów z pracodawcami i rządem związki zawodowe starały się utrzymać miejsca pracy dla pracowników kosztem niepodnoszenia żądań wzrostu płac. Jak wskazuje J. Gardawski, prowadzenie takiego dialogu społecznego zmierzającego do zawierania kryzysowych paktów społecznych wymaga z jednej strony determinacji rządów, a z drugiej odejścia od partykularnej perspektywy szczególnie przez związki zawodowe, gdyż w imię dobra ogólnego podejmują się one podpisać pod paktem, który może doprowadzić do relatywnego pogorszenia sytuacji pracowników (np. ograniczenia stabilności zatrudnienia).

Jednak zawarcie paktu może przyczyniać się do wzrostu kapitału społecznego, który będzie sprzyjał kontynuowaniu dialogu społecznego w przyszłości (Gardawski 2010, s. 344–345). Takiego paktu nie udało się zawrzeć w Polsce, chociaż podejmowano pewne próby w okresie rządów centrolewicowych L. Millera w 2002 r. i centroprawicowych Prawa i Sprawiedliwości w 2006 r. W przypadku pierwszym powodem niepowodzenia „Paktu dla pracy i rozwoju”, do którego zawarcia dążył J. Hausner, był brak akceptacji i zaufania ze strony „Solidarności”. Pomna bowiem niedawnych kosztów, jakie musiała ponieść za popieranie reform rządu AWS, obawiała się z tego samego powodu skutków poparcia reform zawartych w planie Hausnera, a ponadto legitymizowałyby reformy obcego sobie rządu lewicowego, nie uzyskując nic w zamian (Gardawski 2011, s. 133). Z kolei realizacja Umowy społecznej „Gospodarka – praca – rodzina – dialog” była niemożliwa ze względu na to, że rząd PiS chciał prowadzić jedynie dialog selektywny tylko z tymi organizacjami, „które nie wyrastają z układu postkomunistycznego”, na co nie godziła się nawet popierająca rząd „Solidarność” (ibidem, s. 135–136).

Uwarunkowania prawno-instytucjonalne dialogu społecznego w Polsce

Konstytucja deklaruje w preambule, że prawa podstawowe w państwie powinny być oparte na dialogu społecznym. Do konsensualnych form reprezentowania interesów konstytucja odwołuje się też w art. 20, w którym stwierdza się, że społeczna gospodarka rynkowa powinna być oparta na solidarności, dialogu

i współpracy partnerów społecznych. Ponadto w art. 59 związkom zawodowym i organizacjom pracodawców gwarantuje się prawo do rokowań w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych i innych porozumień (paktów społecznych). Jednocześnie jedynie związkom zawodowym przyznaje się prawo do strajku (w ust. 3 art. 59), ale nie gwarantuje się odpowiedniego prawa do lokautu dla pracodawców. W ten sposób dialog społeczny i szeroko rozumiani partnerzy społeczni stanowią jedną z zasad ustroju demokratycznego Polski i jeden z wymiarów realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego (Długosz 2005/2006, s. 95). Wskazuje się też na czynniki, które powinny sprzyjać korporatyzmowi w Polsce:

- 1) dziedzictwo przeszłości, czyli korporatyzm socjalistyczny (choć oceniany negatywnie), demokrację koncesjonowaną („Solidarność”, porozumienia „okrągłego stołu”);
- 2) istnienie potrzeby programowej współpracy głównych aktorów w czasie transformacji gospodarki;
- 3) czynniki zewnętrzne, sugerujące potrzebę zainstalowania modelu korporatystycznego (zalecenia MOP, modne w Polsce odwoływanie się do doświadczeń niemieckich, wskazania katolickiej nauki społecznej) (Morawski 1998, s. 91).

Jednakże praktyka społeczno-polityczna zweryfikowała rzeczywisty zakres zastosowania regulacji konstytucyjnych. Chociaż od czasu podpisania w 1993 r. Paktu o przedsiębiorstwie państwowym czynione były próby umocowania w Polsce modelu korporacyjnego jako sposobu rozwiązywania problemów transformacji politycznej i gospodarczej, to hasło „dialog społeczny” wykorzystywane było instrumentalnie przez lewicowe i prawicowe elity polityczne, aby zapewnić sobie pokój społeczny i poparcie ciągle silnych związków zawodowych w przeprowadzanych reformach społeczno-gospodarczych.

Rolę instytucjonalnego mechanizmu kształtowania modelu korporacyjnego odgrywać miała Komisja Trójkonna. Okazała się jednak w dużym stopniu instytucją fasadową, służącą pozorowaniu dialogu społecznego w warunkach braku kultury dialogu i niskiego poziomu zaufania między grupami społecznymi i agendami państwa. W momencie ustanowienia dialogu trójkonnego na szczelnie centralnym wskazywano ponadto na zagrożenia, jakie niesie zakorzenienie się rozwiązań korporacyjnych w i tak już zbiurokratyzowanym polskim systemie politycznym. Mianowicie korporatyzm sprzyjać miał dalszej oligarchizacji systemu przez zawieranie pozaparlamentarnych koalicji między biurokracjami państwa i reprezentacjami różnych silnych interesów grupowych (Tatur 1994).

Okazało się, że te obawy nie mają pokrycia w rzeczywistości i ewentualny nadmierny wpływ, szczególnie związków zawodowych, realizował się za pośrednictwem kanałów politycznych, a nie korporacyjnych. Związki zawodowe postanowiły bowiem bronić interesów swojego zaplecza przez bezpośrednie uczestnictwo polityczne i postawiły nie na partnerstwo społeczne i dialog społeczny, ale na partnerstwo polityczne (Zalewski 1998) (a w przypadku „Solidarności” w okresie

istnienia AWS dominację polityczną) w ramach szerszych koalicji i bloków politycznych. Spowodowało to także upolitycznienie Komisji Trójstronnej, co miało destrukcyjny wpływ na efektywność jej prac, nawet na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Avdagic 2004). Polegało to na tym, że centrala związkowa powiązana z aktualnie rządzącym ugrupowaniem realizowała swoje interesy dzięki bezpośrednim relacjom z rządzącymi, natomiast centrala związana z aktualną opozycją polityczną bojkotowała w danym okresie prace komisji, blokując jej funkcjonowanie (Frieske, Machol-Zajda 1999).

Mimo zatem instytucjonalizacji formalnej, faktyczna instytucjonalizacja dialogu społecznego jest niska. Inną słabością dialogu społecznego była i jest silna personalizacja, gdyż okresy jego wzmożenia związane były bardziej z zaangażowaniem konkretnych osób niż docenieniem roli dialogu społecznego w systemie sprawowania władzy. W pierwszym okresie istnienia Komisji Trójstronnej, w latach 1994–2001, nastąpiła aktywizacja dialogu społecznego ze względu na zaangażowanie w latach 1994–1996 wiceministra, a następnie ministra pracy i polityki socjalnej Andrzeja Bączkowskiego. W kolejnym okresie funkcjonowania komisji, gdy zyskała ona ustawowe umocowanie po 2001 r., animatorem dialogu społecznego był minister gospodarki, a później wicepremier Jerzy Hausner, który wcześniej w publikacjach naukowych, a następnie praktycznie jako członek rządów L. Millera i M. Belki, dążył do rzeczywistego włączenia partnerów społecznych i dialogu społecznego w proces planowanych reform społeczno-gospodarczych (Fałkowski 2006, s. 36).

Między instrumentalizacją a fasadowością dialogu społecznego

Nawet animatorzy dialogu społecznego, tacy jak A. Bączkowski, a później J. Hausner, traktowali go instrumentalnie (nawet jeśli w dobrej wierze), co było niedobłą kontynuacją praktyki istniejącej od momentu jego instytucjonalizacji w latach 90., gdy dialog społeczny na poziomie Komisji Trójstronnej miał być „wentylem bezpieczeństwa” dla rządzących w sytuacji silnego niezadowolenia społecznego. A. Bączkowski uważał trójstronny dialog społeczny przede wszystkim za ważne narzędzie pozyskiwania poparcia społecznego dla realizowanych reform systemowych (ibidem, s. 35).

Podobnie oceniane jest postępowanie wicepremiera J. Hausnera, który angażował się w dialog społeczny dopóty, dopóki uważał, że pozyska poparcie partnerów społecznych dla własnego planu reform (nazywanego planem Hausnera), a następnie włączał się w powoływanie nowych instytucji dialogu obywatelskiego, narażając trójstronny dialog społeczny na marginalizację i deinstytucjonalizację (Fałkowski i in. 2006, s. 36).

Z kolei wyrazem traktowania formalnych instytucji dialogu społecznego jako fasadowych było funkcjonowanie komisji w latach 1997–2001, gdy ani rząd centrolewicowy, ani później rząd AWS-UW nie włączał partnerów społecznych

w ramach komisji w uzgadnianie i wdrażanie reform. Zarówno wcześniej (w okresie realizacji planu Balcerowicza), jak i później uważano wręcz inicjowanie dialogu społecznego w celu konsultowania kształtu i kierunku reform za nieefektywne i szkodliwe dla ich jakości i skuteczności (Fałkowski 2006, s. 34–35).

Wyrazem dominacji koncepcji partnerstwa politycznego, w którym uczestniczą grupy interesu (w polskich warunkach związki zawodowe), elity polityczne i administracyjne, był okres rządów AWS-UW. W świetle tej koncepcji nie dziwi fakt, że „Solidarność” nie starała się przez większość tego okresu umocnić pozycji Komisji Trójstronnej w systemie politycznym, mimo iż znalazła się ona wcześniej w obywatelskim projekcie konstytucji przygotowanym pod patronatem związku. Zmiana podejścia nastąpiła dopiero pod koniec rządów AWS, gdy jasne stało się, że władzę przejmie lewica postkomunistyczna w koalicji z marginalną Unią Pracy i ewentualnie z PSL, a co spowoduje utratę dotychczasowej pozycji „Solidarności” wobec rządzących. Dopiero wtedy stosunkowo szybko przygotowano ustawę o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego (WKDS). Nastąpiło odejście związków zawodowych od bezpośredniego zaangażowania politycznego, które osłabiało ich pozycję w oczach opinii publicznej, na rzecz budowy systemu dialogu społecznego i partnerstwa społecznego. Nie udało się jednak zapewnić komisji kompetencji stanowiących, pozostając przy jej dotychczasowej funkcji opiniodawczo-konsultacyjnej.

To nowe otwarcie dialogu społecznego na szczeblu centralnym oraz ustanowienie go na szczeblu wojewódzkim wzbudziło duże oczekiwania i nadzieje co do efektów tej formy porozumienia. Duże oczekiwania mieli rządzący i organizacje partnerów społecznych, które uzyskały status tzw. organizacji reprezentatywnych, co umożliwiło im udział w pracach komisji i WKDS. Szybko się jednak okazało, że zapal rządu miał jedynie na celu pozyskanie partnerów społecznych do poparcia kosztownych społecznie reform, a gdy tego poparcia nie uzyskał, to jego entuzjazm do promowania dialogu społecznego znacznie osłabł. Zatem mimo wzmocnienia formalnej instytucjonalizacji prawnej, faktyczna instytucjonalizacja dialogu społecznego, służącego do wypracowywania efektywnych i społecznie popieranych rozwiązań, pozostała na niskim poziomie, co jest kolejnym argumentem świadczącym o instrumentalnym podejściu do dialogu i jego fasadowym charakterze. Dla wsparcia tego wniosku można podać przykład Austrii oraz w mniejszym zakresie innych krajów (Niemcy, Holandia), gdzie mimo braku formalnej instytucjonalizacji prawnej instytucji dialogu społecznego odgrywa on nadal ważną rolę w tych systemach politycznych (Sroka 2009, s. 15). Badacze zachodni wskazują, że korporacyjny dialog społeczny jest efektywny przede wszystkim w warunkach demokracji konsensualnej, a nie większościowej (westminsterskiej), który to model jest bliższy jest realiom polskiej demokracji. Jednocześnie polscy badacze problemu dialogu społecznego wykazują ograniczoną „wiarę”, że rozwój instytucji prodialogowych (np. takich jak WKDS)

przyczyniłby się także do zwiększenia roli rozwiązań konsensualnych w polskim systemie politycznym (ibidem, s. 19).

Zatem, mimo że także w krajach demokracji konsensualnej (Austrii, Holandii) uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne-kulturowe przyczyniły się do osłabienia poziomu korporacyjnego dialogu społecznego, to pozostaje on ważnym i uznanym elementem „filozofii sprawowania władzy”, a nie tak jak w Polsce ciałem obcym. M. Sławski i A. Zybertowicz wskazują, że instytucje dialogu społecznego są ciałem obcym w polskim życiu społeczno-politycznym, ale ze względu na uwarunkowania konstytucyjne i standardy unijne nie można ich odrzucić wprost; następują więc procesy prowadzące do traktowania dialogu społecznego jako fasady (Sławski, Zybertowicz 2005, s. 85).

Jednakże wpływ integracji europejskiej jest ograniczony, ponieważ nie jest związany z obowiązkiem wdrożenia prawa unijnego w odniesieniu do kształtu instytucji dialogu społecznego. Rozwiązania unijne mają charakter miękkich reguł, które oddziałują na wprowadzanie instytucji trójstronnych i praktyk konsultacyjnych z partnerami społecznymi jako standardu unijnego. Mimo to większość zagadnień podlegających konsultacjom należy do kompetencji rządów państw członkowskich (Fałkowski i in. 2006, s. 107).

M. Sławski i A. Zybertowicz proponują dwa scenariusze zdarzeń, które doprowadzą ostatecznie do przynajmniej pośredniego odrzucenia dialogu społecznego jako instytucji życia społeczno-politycznego. Najpierw może nastąpić redefiniowanie roli jego instytucji, czyli „rozmontowywanie” dialogu społecznego przez:

- pozorowanie dialogu społecznego;
- niekonkluzywność dialogu społecznego, wynikającą z braku po stronie rządzących woli wypracowywania uzgodnień, które będą się różniły od stanowiska rządu, czego przejawem jest przedstawianie projektów ustaw do konsultacji w sytuacji, gdy partnerzy społeczni mają niewiele czasu na wyrażenie opinii, co świadczy o tym, że rządzący faktycznie nie chcą brać tych opinii pod uwagę, a czynią to jedynie ze względów formalnych;
- niebranie pod uwagę opinii i uchwał podejmowanych w ramach centralnego i regionalnego dialogu społecznego przez władze krajowe i regionalne;
- rytualizacja (jedynie klub dyskusyjny), ponieważ najważniejsze kwestie podejmowane są poza instytucjami dialogu społecznego;
- wykorzystywanie udziału w pracach instytucji trójstronnych do budowania własnej pozycji indywidualnej lub grupowej w ramach klientelistyczno-kolegijskich nieformalnych relacji oraz kolekcjonowanie funkcji (efekt „choinkowości”) i korzyści materialne (diety) (Sławski, Zybertowicz 2005, s. 84–90).

W efekcie następuje neutralizowanie znaczenia instytucji dialogu społecznego ze względu na:

- ograniczone kompetencje Komisji Trójstronnej i WKDS oraz dodatkowo niewnoszenie przez przedstawicieli administracji centralnej i wojewódzkiej ważnych spraw pod obrady instytucji dialogu społecznego;

- procedury umożliwiające blokowanie dialogu i uzyskiwania porozumienia przez jego uczestników;
- nieinformowanie opinii publicznej o istnieniu instytucji dialogu społecznego oraz sporach i dylematach, z którymi muszą się zmierzyć partnerzy społeczni;
- ograniczanie środków na działanie instytucji dialogu społecznego.

Podsumowanie: słabość państwa i słabość partnerów społecznych

Słabość dialogu społecznego jest też pochodną słabości instytucji publicznych i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, jakimi są organizacje partnerów społecznych. W odniesieniu do rządu jest to brak koordynacji i współpracy między poszczególnymi resortami oraz wykorzystywanie wpływów wśród partnerów społecznych w rywalizacji między ministrami. Taka sytuacja jest pochodną tzw. układów branżowo-resortowych, w ramach których obserwuje się często „zespole nie interesów między działaczami związkowymi, przedstawicielami pracodawców lub zarządów firm państwowych, politykami i urzędnikami ściśle powiązanymi z interesami danych branż” (ibidem, s. 100). Jak wskazuje J. Hausner, „branżowe struktury korporacyjne (np. górnictwo, energetyka, kolejnictwo, ochrona zdrowia, oświata) przetrwały tam, gdzie nadal jedyną dopuszczalną – lub dominującą – formą własności jest własność publiczna, a centralna administracja rządowa ściśle reguluje i reglamentuje funkcjonowanie organizacji danego sektora, petryfikując resortowy (branżowy i hierarchiczny) układ zarządzania” (Hausner 2007, s. 62). W niektórych branżach związanych z przemysłem ciężkim takie układy są w stanie blokować politykę rządu i porozumienia wypracowywane w ramach trójstronnego dialogu branżowego, które naruszają przywileje danej branży.

W odniesieniu do organizacji partnerów społecznych problemem jest ich reprezentatywność oraz słabość zasobów finansowych, ludzkich, eksperckich, a także rozbieżność i rywalizacja partnerów społecznych o wpływy polityczne oraz partykularyzm, który utrudnia zawieranie porozumień w ramach instytucji dialogu społecznego. Powstaje efekt „błędnego koła”, ułomności dialogu bowiem powodują jego obchodzenie i poszukiwanie porozumienia z partnerami społecznymi poza instytucjami dialogu lub powoływanie nowych instytucji (dialog obywatelski), które są bardziej uległe wobec decydentów (lub mogą dostać coś w zamian). W efekcie następuje marginalizacja instytucji dialogu społecznego na skutek ograniczenia jego funkcjonowania do czynności rutynowych i pozbawionych realnego wpływu na podejmowanie ważnych decyzji albo zawieszania udziału w pracach tych instytucji (Fałkowski i in. 2006, s. 101). Najbardziej spektakularnym działaniem było zawieszenie od 26 czerwca 2013 r. udziału w pracach Komisji Trójstronnej przez „Solidarność”, OPZZ i FZZ, czyli wszystkie centrale związkowe reprezentujące pracobiorców.

Jak wskazują badacze Instytutu Spraw Publicznych, dialog społeczny (ale także dialog obywatelski) jest słabo przydatny przy realizacji polityk publicznych

w zakresie: poprawy efektywności wdrażania polityk publicznych, przyspieszenia procesu legislacyjnego oraz uzupełniania treści tych polityk o postulaty ważne dla partnerów społecznych. Autorzy ci wskazują na następujące przyczyny niskiej efektywności dialogu społecznego (obywatelskiego):

- uwarunkowania kulturowe i utrwalone wzory (nie)prowadzenia dialogu społecznego wywodzące się jeszcze z poprzedniego ustroju, a związane z negatywnym nastawieniem urzędników do konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa oraz brakiem transparentności i ciągłości pracy administracji oraz kolejnych rządów, które odrzucały rozwiązania wypracowane przez poprzedników;
- upolitycznienie dialogu społecznego z powodu afiliacji politycznych partnerów społecznych, ale także przez instrumentalne wykorzystywanie instytucji dialogu społecznego przez ugrupowania polityczne i/lub rząd dla wsparcia jego polityki;
- nieefektywne ramy organizacyjne funkcjonowania instytucji dialogu społecznego, które sprzyjają blokowaniu rozmów i utrudniają zawieranie porozumień, oraz dominacja reguł nieformalnych nad formalnymi;
- uzależnienie skuteczności dialogu od kwestii personalnych, przede wszystkim autorytetu i pozycji przedstawiciela rządu odpowiedzialnego za prowadzenie dialogu społecznego (ibidem, s. 9–11).

Brak dialogu społecznego powoduje, że organizacje w nim uczestniczące sięgają po inne kanały artykulacji i agregacji swoich interesów. Przede wszystkim jest to lobbing, który odbywa się w mniej sformalizowanych formach mimo istnienia ustawowej regulacji (ibidem, s. 48–49).

Bibliografia

- Avdagic S. 2004, *State-labor relations in East-Central Europe: Explaining variations in union effectiveness*, „Socio-Economic Review” 2.
- Chora klasa 2002, wywiad z prof. J. Staniszkis, „Nowe Państwo” 3.
- Dittrich E. 1995, *Transformacja gospodarki a stosunki pracy* [w:] H. Moerel (red.), *Zbirowe stosunki pracy w procesie przemian*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Długosz D. 2006, *W kierunku debaty publicznej? Nowe rozwiązania partycypacyjne a pożądané zmiany w systemie dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce*, „Trzeci Sektor” 4.
- Fałkowski M. 2006, *Instytucjonalizacja dialogu trójstronnego w Polsce po roku 2001*, „Trzeci Sektor” 6.
- Fałkowski M., Grosse T.G., Napiontek O. 2006, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Frieske K., Machol-Zajda L., *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia* [w:] K. Frieske i in. (red.), *Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

- Frieske K.W. i in. 1997, *Formy reprezentacji pracowniczej w procesach powstawania nowego ładu gospodarczego* (maszynopis), Warszawa.
- Gadowska K. 2002, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gardawski J. 2001, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gardawski J. 2009, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Gardawski J. 2010, *Dialog społeczny: ku dialogowi selektywnemu IV Rzeczypospolitej* [w:] J. Kornaś (red.), *Idea ustrojowa a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Gardawski J. 2011, *Partnerstwo społeczne oraz dialog w Europie i Polsce* [w:] K. Jasiecki (red.), *Grupy interesu i lobbing. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Gąciarz B. 1995, *Samorząd pracowniczy w nowoczesnej gospodarce*, Warszawa: Fundacja Polska Praca.
- Hausner J. 2007, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kundera E. 1998, *Transformacja gospodarki polskiej* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Markowski D. 2000, *Wielkie struktury społeczne*, Tyczyn: Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Tyczynie.
- Matyja R. 2006, *System polityczny Trzeciej Rzeczypospolitej* [w:] P. Kaczorowski (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Morawski W. 1998, *Zmiana instytucjonalna: społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pańków W., Gąciarz B. 1997, *Kształtowanie się nowego porządku społecznego a stosunki przemysłowe w Polsce* [w:] W. Kozek (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Spławski M., Zybortowicz A. 2005, *Dialog społeczny jako ciało obce w tkance polskiego życia społecznego. Analiza wstępna* [w:] D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Sroka J. 2009, *Kulturowe oraz instytucjonalne uwarunkowania dialogu społecznego w krajach Unii Europejskiej i w Polsce* [w:] J. Sroka (red.), *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Tatur M. 1994, „Corporatism” as a paradigm of transformation [w:] J. Staniszkis (red.), *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Zalewski D. 1998, *Partnerstwo polityczne – NSZZ „Solidarność” i OPZZ jako reprezentacje zbiorowych interesów*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

KATARZYNA HEŁPA-LISZKOWSKA

KULTURA ORGANIZACYJNA W PROCESIE INICJOWANIA ORAZ FUNKCJONOWANIA PARTNERSTW LOKALNYCH

Wstęp

Wobec niezwykle bogatej literatury przedmiotu nie ma potrzeby szerokiego prezentowania istoty i roli partnerstw lokalnych, rozumianych w tym artykule jako horyzontalne, przekraczające granice sektorowe (tzw. międzysektorowe, trójsektorowe) długofalowe porozumienie podmiotów sektora publicznego, biznesowego i pozarządowego, mających równorzędny status i zawiązywanych wokół obszaru geograficznego wspólnego dla wszystkich jego uczestników (Każmierczak 2008, s. 37; Węgierska-Chyc 2013, s. 19–20).

Jest jednak pilna potrzeba poszukiwania skutecznych sposobów stymulowania takich partnerstw, zwłaszcza tych, które wśród podstawowych obszarów działania oprócz rynku pracy i spraw społecznych za cel stawiają sobie inicjowanie i wspieranie działań prorozwojowych, m.in.: promocję przedsiębiorczości, tworzenie nowych firm, doradztwo ekonomiczne itp. (Zybała 2007, s. 13–14). Zgodne są bowiem opinie, że ich inicjowanie oraz funkcjonowanie jest procesem trudnym, uzależnionym w dużej mierze od skłonności do angażowania się wszystkich partnerów, oczekiwanych korzyści, zaufania czy wzajemności, czyli potencjału kapitału społecznego. Istotne są też czynniki o charakterze ekonomicznym, jak i pozaekonomiczne, m.in. kulturowe.

Relacje między kulturą a gospodarką, jako dwoma równorzędnymi obszarami ludzkiej działalności, podsystemami świata społecznego silnie powiązanymi i wzajemnie się warunkującymi, są z całą pewnością bardzo złożone, nie do końca jasne, przez co przysparzają wielu problemów. W procesie rozwoju kultura może stanowić jego cel, środek lub odgrywać rolę regulatora, decydującego o charakterze i kierunkach rozwoju, jest obszarem, który z jednej strony może wpływać na zjawiska gospodarcze, z drugiej jednak sam może być przez nie kształtowany (Janikowski 2009, s. 17–30).

W literaturze od lat eksponowany jest niebagatelny wpływ norm, postaw i wartości wyznawanych w danym kręgu kulturowym na powodzenie lub porażkę wszelkich działań o charakterze społeczno-gospodarczym¹. Kultura organizacyjna

¹ Można byłoby wymienić co najmniej kilka fal wzmożonych debat na temat uwarunkowań kulturowych, począwszy od Maxa Webera, uznawanego za prekursora badań relacji między kulturą

uznawana jest za jeden z najistotniejszych czynników przesądzających o konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ich sukcesie rynkowym (Cameron, Quinn 2003; Hofstede, Hofstede 2007; Harrison, Huntington 2003). Od niej zależą bowiem podejmowane decyzje, sposoby ich realizacji i efektywność działania, czyli to, czy zasoby oraz współpraca różnych partnerów przyniosą pożądane rezultaty. Nierzadko przecież, mimo doskonałego zaplecza w postaci lokalnych produktów i usług, prób nawiązania współpracy i oddolnych inicjatyw, właśnie ze względu na niedostatki kultury organizacyjnej dominującej w danym środowisku, wszelkie działania kończą się fiaskiem. Z całą pewnością są to systemy ściśle ze sobą powiązane, dlatego jakkolwiek zmiana w jednej z tych dziedzin odbija się na drugiej.

Problemy kultury organizacyjnej są w największej mierze badane w odniesieniu do przedsiębiorstw, wiele jej elementów, zwłaszcza w wymiarach istotnych z punktu widzenia psychologii zarządzania, np.: przywództwo, zarządzanie zespołem, ma duże znaczenie również w odniesieniu do partnerstw lokalnych. Dlatego punkt wyjścia opracowania stanowi założenie o kulturowym zakorzenieniu działań przedsiębiorczych, czyli o tym, że do zrozumienia ich istoty, form, wszelkich przejawów nie wystarczy analiza elementów czysto ekonomicznych i struktury rynków. Należy odnieść się do sfery kultury, gdyż właśnie tam usytuowane są czynniki decydujące o aktywnym uczestnictwie w życiu gospodarczym (Glinka 2008; Harrison, Huntington 2003).

Celem opracowania jest przedstawienie istoty, funkcji i modeli kultury organizacyjnej, jej wpływu na skuteczność partnerstw oraz potrzeby wykorzystania wiedzy z tego zakresu w skali lokalnej i regionalnej.

Istota i funkcje kultury organizacyjnej oraz czynniki ją kształtujące

Podobnie jak szeroko rozumiana kultura, tak i kultura organizacyjna, określana też mianem kultury korporacyjnej, jest pojęciem wieloznacznym, a jej definicja jest wciąż przedmiotem sporów i kontrowersji². Kultura organizacyjna nie istnieje samodzielnie – w znacznej swej części jest niezauważalna i nieuświadomiona, ukryta w umysłach członków organizacji stanowi dla nich spoiwo, które integruje odmienne osobowości, grupy, charaktery.

Podstawy koncepcyjne badań nad problematyką kultury organizacyjnej wywodzą się z dwóch różnych dziedzin: antropologii (kultura metaforą organizacji) i socjologii (organizacja ma kulturę). Wiele prac o fundamentalnym znaczeniu dla

a rozwojem ekonomicznym za sprawą jego najsłynniejszego dzieła pt.: *Etyka protestancka i duch kapitalizmu* (1994). Por. Landes 2000; Trompenaars, Hampden-Turner 2002.

² Po raz pierwszy terminem tym posłużył się już w latach 40. XX wieku E. Jacques, któremu perspektywa kulturowa służyła jako zmienna umożliwiająca wyjaśnienie problemów gospodarczych i społecznych dawnych krajów kolonialnych. Wyniki jego pracy, opublikowane w 1951 r., uważa się za oficjalny moment narodzin tego pojęcia (Sulkowski 2002, s. 53).

rozumienia kultury organizacyjnej powstało już w latach 70., dynamiczny wzrost zainteresowania tym pojęciem zaczerpniętym z socjologii do nauk ekonomicznych datuje się od lat 80. XX wieku, a obecnie stale się wzmacnia pod wpływem zmian związanych z globalizacją i umiędzynarodowieniem rynków (Siemiński 2008, s. 13–14).

G. Hofstede – zajmujący się elementami kultury i ich wpływem na społeczeństwo – zdefiniował kulturę organizacyjną jako „zbiorowe zaprogramowanie umysłu, które odróżnia członków jednej organizacji od drugiej” (Hofstede, Hofstede 2007, s. 297). Jego zdaniem kultura organizacji to także jej psychologiczne aktywa, które mogą służyć do przewidzenia tego, co stanie się z aktywami finansowymi za kilka lat. Odnosi on kultury organizacyjne do kultur narodowościowych i różnicuje je za pomocą czterech następujących norm i wartości określonych wymiarami, bardzo silnie wpływającymi na zarządzanie i jednocześnie warunkującymi typ kultury (Witak 2014):

- wymiar indywidualizm – kolektywizm, ukazujący różnice między kulturami na tle roli przypisywanej jednostce i zakresu, w jakim jest skłonna zaakceptować dominację wspólnych interesów nad jednostkowymi,
- dystans władzy różnicujący kultury w zależności od tego, czy ludzie skłonni są przywiązywać większą lub mniejszą wagę do miejsca w hierarchii władzy, odnoszący się zatem do sposobu, w jaki pracownicy postrzegają formalną hierarchię organizacyjną, jako nieodłączny aspekt dobrze zorganizowanej i sprawnie działającej organizacji,
- wymiar unikania niepewności, pozwalający wyróżnić kultury, w których stopień unikania niepewności jest niski lub wysoki³, wskazujący zatem, w jakim stopniu osoby są gotowe zaakceptować sytuację niestabilną, zmiany oraz możliwość działania mimo braku formalnych procedur,
- wymiar męskość – kobiecość ukazujący skalę dwóch cech, gdzie na jednym biegunie plasują się kultury męskie, z dominującym twardym, opartym na zasadzie konkurencji podejściem do życia organizacji, a na drugim – kultury kobiece, charakteryzujące się większą opiekuńczością i wyrozumiałością w relacjach interpersonalnych.

W psychologii organizacji kulturę rozumie się najczęściej w sposób niewartościujący. Obejmuje ona wówczas wartości i normy, wyznaczające specyficzny sposób zachowania się uczestników danej organizacji, różniące tę organizację od innych. Charakterystyczny dla tego ujęcia jest brak podziału wzorów kulturowych zachowań na takie, które mają znaczenie dla osiągnięcia formalnych celów organizacji, i na takie, które są obojętne z tego punktu widzenia. Kultura w tym przypadku jest traktowana jako kategoria opisowa, niepodlegająca wartościowaniu

³ Przy niskim stopniu unikania niepewności skłonność do podejmowania ryzyka i tolerancja niejednoznaczności sytuacji jest większa, przy wysokim dużą wartość przypisuje się poczuciu pewności, stabilizacji i bezpieczeństwa.

ze względu na sprawność funkcjonowania organizacji. Nie można zatem o niej powiedzieć, że w danym przypadku jest dobra lub zła, albo wysoka lub niska. Można najwyżej stwierdzić, że jest ona w danej organizacji mniej lub bardziej widoczna. S. Robbins uważa, że kultura organizacyjna to pewien system znaczeń, które przyjmuje organizacja, odróżniających ją od innych (Robbins 2004).

Rola kultury organizacyjnej zależy od etapu, na którym znajduje się organizacja – czy jest to faza narodzin, wczesnego wzrostu, wieku średniego czy dojrzałości. Niezależnie od etapu, kultura organizacyjna spełnia zawsze pięć podstawowych funkcji (choć nie jedynych). Należą do nich (Sułkowski 2002, s. 60–63):

- funkcja integracyjna – polegająca na utrzymaniu organizacji w całości, spajająca ją poprzez aktywne uczestnictwo, przejawiające się akceptacją wspólnych celów, wartości, norm i poglądów; aby ocenić stopień integracji, należy uwzględnić takie czynniki, jak: zbudowanie wspólnego języka, określenie granicy grupy, stworzenie hierarchii wewnętrznej, utrwalenie zasad i reguł oraz pewnych rytuałów itp.,
- funkcja percepcyjna – wiążąca się ze sposobem postrzegania przez jej członków rzeczywistości, organizacji i jej otoczenia oraz samych siebie przez pryzmat filtrów poznawczych i stereotypów wspólnych członkom organizacji,
- funkcja adaptacyjna – związana z możliwością wypracowania schematów działania w określonych sytuacjach dzięki postrzeganiu rzeczywistości organizacyjnej i otoczenia jako względnie stabilnych – kultura zmniejsza niepewność, nadaje sens rzeczywistości i wskazuje na schematy zachowań w określonych sytuacjach oraz umożliwia przystosowanie się grupy do otoczenia,
- funkcja nadawania tożsamości – wiążąca się z tworzeniem wspólnego, spójnego wizerunku organizacji, poczucia wspólnoty jej członków,
- funkcja stymulowania zmian w organizacji – kultura staje się katalizatorem i narzędziem zmian organizacyjnych, zwłaszcza w warunkach niepewności związanych z dynamiką i gwałtownością zmian w otoczeniu, typowych dla epoki postindustrialnej.

Kultura organizacyjna jest determinowana i kształtowana przez wiele elementów o charakterze zewnętrznym, takich jak: kultura kraju, w którym dana jednostka prowadzi działalność (i/lub kraju, z którego się wywodzi), czy branża, oraz o charakterze wewnętrznym, tj. wielkość danej jednostki, jej tradycje, a przede wszystkim ludzie ją tworzący.

Wpływ różnych czynników endo- i egzogenicznych jest znacznie bardziej skomplikowany, gdyż dopiero wspólnie tworzą one splot zależności, w wyniku których powstaje określony typ kultury przedsiębiorstwa, instytucji, organizacji. Na kulturę organizacyjną wpływają wszystkie typy kultury, czyli kultura narodowa, kultura regionalna i kultura ekonomiczna danego obszaru, a także wiele innych, takie jak kultura branży, subkultury zawodowe działów, a nawet nieformalnych grup pracowniczych. Na najniższym szczeblu plasuje się kultura reprezentowana przez jednostki: pracowników, menedżerów, kierowników

oraz ich cechy osobowości. Każdy z tych czynników może stać się elementem decydującym o kierunkach ewolucji wspólnego systemu założeń, wartości, norm czy postaw. Kształtowanie się kultury organizacyjnej w procesie wzajemnej interakcji czynników endogenicznych jest z reguły trudne do uchwycenia i zidentyfikowania.

Otoczenie systemu społeczno-kulturowego organizacji coraz częściej ujmowane jest kompleksowo i dzielone na makro- i mikrootoczenie. Makrootoczenie tworzy warunki czasowo-przestrzenne działalności organizacji. Wywiera wpływ na kulturę organizacyjną dzięki transmisji wartości i wzorców kulturowych ukształtowanych w makrosystemie społecznym. Odnosi się do tradycji, wartości społecznych, przyzwyczajzeń i warunków demograficznych. Otoczenie bliższe może wpływać natomiast w sposób bezpośredni lub pośredni na kulturę organizacyjną (Siemiński 2008, s. 69–71).

A. Brown dzieli te czynniki na trzy podstawowe grupy elementów kształtujących poszczególne kultury: kultura narodowa, regionu i lokalna, w jakiej działa podmiot, czynniki związane z założycielem lub liderem organizacji, jego wizja i stylem zarządzania oraz rodzaj podejmowanej działalności (Brown 1998, s. 42).

G. Aniszewska i I. Gielnicka dzielą z kolei czynniki endo- i egzogeniczne na trzy grupy: otoczenie, organizacja, uczestnicy organizacji (Aniszewska, Gielnicka 1999, s. 44).

Prorozwojowa i projakościowa kultura organizacyjna z perspektywy lokalnej i regionalnej

Trudno jednoznacznie zdefiniować, czym jest prorozwojowa kultura organizacyjna, choć pojęcie to figuruje już w wielu publikacjach i dokumentach. Wiadomo jest, że kultura proinnowacyjna oznacza m.in. tworzenie przyjaznego klimatu wobec innowacji i zawiera takie wymiary jak: elastyczność, otwartość na współpracę, czy też świadomość konieczności wprowadzania zmian i ustawicznego zdobywania wiedzy. W warunkach dynamicznych przekształceń zachodzących w otoczeniu innowacyjna kultura organizacyjna może sprzyjać adaptacji do tych zmian.

Pośród ważnych z perspektywy partnerstw lokalnych zachowań charakterystycznych dla proinnowacyjnej/prorozwojowej kultury organizacyjnej warto wymienić (Gadomska-Lila 2013, s. 14):

- wspieranie twórczych sposobów myślenia i rozwiązywania problemów,
- tworzenie klimatu sprzyjającego zmianom organizacyjnym oraz atmosfery współzawodnictwa, mającej wpływać na wzrost ambicji,
- pogłębianie wiedzy i umiejętności oraz właściwe dzielenie się wiedzą i informacją, a także sprawne systemy komunikowania,
- upublicznienie autorów sukcesów oraz budowanie atmosfery uznania i szacunku dla innowatorów,

- rozwijanie tolerancji dla ryzyka, niepewności, poszukiwań, a także potknięć,
- szeroki udział pracowników w tworzeniu nowych rozwiązań oraz wprowadzanie demokratycznych zasad podejmowania decyzji i rozwiązywania konfliktów,
- wspieranie działań grupowych oraz negowanie postaw egoistycznych i arogancji.

Do istotnych czynników mających wpływ na tworzenie proinnowacyjnej kultury należy strategia rozwoju przedsiębiorstwa, instytucji czy regionu. Właściwie skonstruowana i zrozumiała strategia wraz z kulturą mogą tworzyć nawet efekt synergiczny, jednak stanie się tak tylko wówczas, gdy między nimi będzie zachodzić dodatnie sprzężenie zwrotne. Oznacza to, że z jednej strony strategia determinuje kierunek rozwoju proinnowacyjnej kultury organizacyjnej, z drugiej strony kultura tworzy ramy ograniczające proces projektowania strategii. Każda zmiana strategii powinna więc pociągać za sobą zmiany kulturowe, co oznacza kształtowanie kultury elastycznej, innowacyjnej i otwartej (Krupski, Niemczyk, Stańczyk-Hugiet 2009, s. 8).

Na tym gruncie zachodzi proces ciągłych interakcji pomiędzy wartościami, wyobrażeniami i działaniami, które sprawiają, że „kultura przedsiębiorczości” jest trudna do opisanie, ulega bowiem ustawicznym zmianom pod wpływem uwarunkowań historycznych, społecznych i gospodarczych, procesów globalizacyjnych oraz zmian w systemach informacji, edukacji, prawa itp. To wszystko przekonuje, że obecnie przedsiębiorca nie może skupiać się wyłącznie na swojej firmie, ale musi liczyć się z całym zespołem czynników wpływających na samą firmę, jak i, a może przede wszystkim, na jej otoczenie.

Takie podejście do przedsiębiorczości kładzie nacisk na uwzględnianie interakcji społecznych, czyli sposobów myślenia, interpretowania świata i jego odczuwania oraz stosunków i form pracy i konsumpcji. Ten typ kulturowego podejścia pozwala na analizowanie oddolnych procesów wzrostu gospodarczego, napędzanych przez jednostki i grupy społeczne dążące do realizacji swoich celów, wśród których jest także zysk i poprawa swojego położenia.

Kultura organizacyjna wraz z przedsiębiorczością stanowią łącznie istotne elementy permanentnego rozwoju kształtującego przewagę konkurencyjną danej jednostki terytorialnej nad innymi. Bogata kultura przedsiębiorczości na poziomie lokalnym jest też istotnym czynnikiem oraz stymulatorem rozwoju lokalnego zgodnego z założeniami tzw. zrównoważonego rozwoju (Leśniewski 2010a, s. 52).

Wobec rosnącej roli jakości w procesie kształtowania konkurencyjności coraz większe znaczenie ma kultura jakości. K. Bright i C.L. Cooper zwracają uwagę, iż system zarządzania jakością jest kształtowany w organizacji na poziomie artefaktów i zasad zachowań, czyli najlepiej uświadomionym. W podmiotach mających duże doświadczenie w stosowaniu zasad zarządzania jakością możliwe jest kształtowanie w dłuższym okresie poziomu norm i wartości. Tylko najbardziej

zaawansowane mogą podejmować skuteczne próby oddziaływania na wybrane elementy trzeciego, nieuświadomionego poziomu (Wawak 2014).

W trakcie opracowania systemu zarządzania jakością możliwe jest oddziaływanie wyłącznie na pierwszy poziom kultury organizacyjnej przez projektowanie nowej organizacji, metod pracy, określanie celów, procedur i instrukcji. Wpływ kultury organizacyjnej może się przejawiać zatem w sposobie zaprojektowania procesów, struktury organizacyjnej, zadań i uprawnień pracowników. Na etapie wdrożenia podejmowane są próby oddziaływania również na drugi poziom przez szkolenia, informowanie, nadzór, pomoc w stosowaniu nowych metod. Kultura organizacyjna może uniemożliwić skuteczne wdrożenie systemu, jeżeli nie zostaną zaakceptowane i przyjęte do stosowania przez pracowników zasady orientacji na klienta, stosowania i wykorzystywania analiz czy ciągłego doskonalenia. Wprowadzone procedury i instrukcje będą w takim przypadku stosowane, jednak trudno mówić o działającym w pełni systemie (ibidem).

Etap doskonalenia systemu, którego wdrożenie się powiodło, mogą stanowić próby kształtowania zachowań pracowników. Ich skuteczność zależy od podatności kultury organizacyjnej na wprowadzanie zmian.

W każdym państwie występują kultury narodowe, obok nich etniczne, regionalne, lokalne oraz inne konstruowane na zasadzie terytorialnej, innej kulturowej, lub na zasadzie określonego połączenia różnych zmiennych. W perspektywie historycznej w warunkach odosobnienia przestrzennego, braku kontaktu z innymi grupami, wyróżnione układy kulturowe były tworzone jako wyraz utrwalonych relacji ze środowiskiem przyrodniczym, społecznym i kulturowym (Sadowski 2010, s. 194–197).

Ważny jest specyficzny zbiór wzorców postępowania i wytworów kultury symbolicznej, utożsamianych z określonym regionem przez ludzi, którzy go zamieszkują i dla których stanowią one istotną wartość. Ze względu na tę kulturę, która odróżnia się od innych kultur regionalnych, ludzie spoza owego regionu także traktują to terytorium jako wyodrębniającą się całość z powodu specyfiki zasobów kulturowych. Rozwój społeczności lokalnej jest w dużej mierze uzależniony od pielęgnowania własnej kultury regionalnej, jednocześnie trwałość tej kultury zapewnia istnienie społeczności lokalnych (Kowalik 2006, s. 22–23).

Niezależnie od dalszego rozwoju porządku światowego kultura regionalna włączona w obszar kształtowania się świata globalnego lub świata koegzystujących i współpracujących ze sobą państw narodowych będzie miała coraz większe znaczenie dla życia pojedynczych osób, które z kolei mogą wywierać coraz większy wpływ na rozwój własnego regionu i jego kultury – przynajmniej możliwość taka zakładana jest w koncepcji globalizacji.

Modele i typologia kultury organizacyjnej

G. Hofstede, posługując się metaforą komputerową, porównał naturę ludzką do systemu operacyjnego (Hofstede, Hofstede 2007, s. 17–19). Natura stanowi element wspólny dla wszystkich ludzi bez względu na pochodzenie. W przeciwieństwie do natury kultura nie jest dana w spadku, uczymy się jej, jej źródłem jest środowisko społeczne, a nie geny. Ważne, aby nie mylić jej z naturą ludzką z jednej strony, a osobowością jednostki z drugiej.

Określenie, gdzie dokładnie przebiega granica między naturą, kulturą a osobowością, jest bardzo trudnym zadaniem, a na podstawie wyników różnych badań stwierdzić można, że w różnych kręgach kulturowych wygląda to nieco inaczej.

Poziom kolektywny zaprogramowania umysłu charakterystyczny dla danej organizacji przenika dalej, tworząc kulturę branży, regionu, społeczeństwa. Hofstede zaproponował model zawierający wszystkie elementy stanowiące nieodłączne składniki każdej kultury, w tym także kultury organizacyjnej. Wyróżnił w nim symbole, mity, bohaterów, rytuały oraz wartości i normy, które wspólnie wytworzą specyficzną atmosferę, kształtują stosunki pomiędzy wszystkimi członkami grupy i pozwalają odróżnić ich od członków innej grupy.

Kim Cameron i Robert Quinn uważają, że kultura organizacyjna jest zasadniczym czynnikiem wpływającym na efektywność każdego przedsięwzięcia, i wyróżniają cztery główne typy kultury: klanu, adhokracji, hierarchii oraz rynku.

Kulturę klanu, wykazującą podobieństwo do organizacji typu rodzinnego, cechuje dominacja wspólnie wyznawanych wartości i celów. Można tu zaobserwować wysoki stopień uczestnictwa, spójność i bardzo duże poczucie wspólnoty. Zamiast przepisów, procedur, konkurencyjności i pogoni za zyskiem cenione są: praca zespołowa, dążenie do zwiększenia zaangażowania ludzi i poczucie odpowiedzialności za pracowników lub członków organizacji, która jest przyjaznym miejscem pracy. Ludzie świetnie ze sobą współdziałają, istnieje dobra komunikacja, a firma przypomina rodzinę. Przywódcy są traktowani jak mentorzy, opiekunowie. Spójność organizacji zapewniają lojalność oraz silne przywiązanie do tradycji. Ogromny nacisk kładzie się na długofalową korzyść, jaką daje rozwój osobisty. Ważne są też silne więzi i morale załogi. Sukces organizacji rozpatrywany jest w kategorii dobrej atmosfery wewnątrz organizacji i troski o jej uczestników. Organizacja preferuje pracę zespołową, uczestnictwo i konsensus (Drzewiecka, Stasiuk 2012).

Kultura adhokracji odzwierciedla typ organizacji opierającej się na dynamicznym rozwoju jednostek doraźnie powoływanych. Charakterystyczną cechą tego typu organizacji jest szybkość reagowania na wyjątkowo niespokojne i zmienne warunki, jakie panują w dzisiejszych czasach. Zgodnie z jej założeniami sukces organizacji zapewniają przede wszystkim innowacje. Główną właściwość tego typu kultury stanowi popieranie zdolności przystosowywania się, elastyczności i kreatywności w sytuacjach niepewnych, niejednoznacznych z nadmiarem

informacji. Brak jest tu scentralizowanego ośrodka władzy czy stosunków zależności służbowej. Kładzie się duży nacisk na rozwiązania niestereotypowe, ceniona jest gotowość do ryzykownych propozycji, rozwiązań oraz wybieganie w przyszłość w celu przewidywania rozwoju sytuacji.

Kultura hierarchii opiera się na cechach wyodrębnionych przez Maxa Webera, znanych jako klasyczne atrybuty biurokracji, dlatego też kojarzona jest ze stylem biurokratycznym⁴. Głównym celem organizacji o hierarchicznym typie kultury jest dążenie do wytwarzania identycznych wyrobów w sposób efektywny, niezakłócony i niezawodny. Najważniejsze są wydajność, szybkość i praca bez zakłóceń. To miejsce wysoce sformalizowane i zhierarchizowane. Sprawni przywódcy są dobrymi koordynatorami i organizatorami. Celem długofalowym jest dążenie do trwałości, efektywności i przewidywalności. Spójność organizacji dają ujęte w regulaminy przepisy i zasady.

W kulturze rynku znacznie silniej kładzie się nacisk na sprawy zewnętrzne, na kształtowanie własnej pozycji w otoczeniu niż na sprawy wewnętrzne, na transakcje z podmiotami zewnętrznymi, tj. dostawcami, klientami, koncesjonariuszami, związkami zawodowymi oraz z nadzorem, dotyczące: wymiany, sprzedaży i wszelkiego rodzaju kontraktów z innymi podmiotami w taki sposób, aby zyskać sobie przewagę konkurencyjną na rynku. Ten typ kultury działa przede wszystkim dzięki ekonomicznym mechanizmom rynkowym. Podstawowymi wartościami są konkurencyjność i wydajność oraz uzyskanie pozycji lidera na rynku. Zadaniem kierownictwa jest dbanie o wydajność, wyniki i zyski niezależnie od sytuacji, jaka panuje na rynku, a nawet wobec ustalonego z góry założenia, że otoczenie nie jest przyjazne, lecz wrogie, a klienci mają ciągle rosnące wymagania. W działalności organizacji o kulturze tego typu ważne są: wyniki, rentowność, pozycja na rynku, realizacja ambitnych zadań, pozyskanie dostępu do stałych klientów.

Kultura organizacyjna podmiotów lokalnych

Jednym z czynników kształtujących rozwój lokalny jest kultura organizacyjna organów władzy publicznej i innych lokalnych instytucji. Typ kultury organizacyjnej determinuje otwartość gminy na podjęcie współpracy; od niego zależy, czy gminy będą aktywizować postawy przedsiębiorcze.

W warunkach gospodarki konkurencyjnej kultura organizacyjna gmin, a także wszystkich zlokalizowanych w nich podmiotów, stanowi ważną składową długofalowego rozwoju lokalnego, dynamizuje bądź hamuje rozwój poszczególnych obszarów, tworząc tzw. klimat inwestycyjny, który oznacza nie tylko tereny pod inwestycje, ulgi podatkowe itp., ale przede wszystkim dotyczy kwestii uwarunkowanych kulturowo, np. łatwości nawiązywania kontaktu urzędników

⁴ Atrybutami tymi są: zasady, specjalizacja, merytokracja, hierarchia, odrębna własność, bezosobowość, odpowiedzialność.

z przedsiębiorcami. Identyfikacja kultury organizacyjnej na danym obszarze pozwala określić jego zdolność do podejmowania działań o charakterze przedsiębiorczym. Jeśli natomiast to właśnie kultura stanowi barierę takiej zdolności, to dzięki zdiagnozowaniu dominującego jej typu można podjąć działania zmierzające do jej przekształcenia w kierunku bardziej sprzyjającym przedsiębiorczości, co jest jednoznaczne z warunkami korzystnymi dla rozwoju lokalnego (Leśniewski 2010a, s. 59–61). Skoro kultura organizacyjna uznawana jest za jeden z zasobów kształtujących konkurencyjność danej organizacji, to także w przypadku gmin czy innych jednostek terytorialnych można ją traktować jako czynnik determinujący ich możliwości uzyskania przewagi konkurencyjnej.

Urzędy gmin, jako jednostki nadzorujące rozwój danego obszaru terytorialnego, mają swoją kulturę organizacyjną, która może być stymulantem bądź destymulantem działań prorozwojowych, w zależności od typu danej kultury. Typ kultury organizacyjnej urzędów gmin może decydować o możliwościach prowadzenia na ich terenie szeroko pojętych inwestycji przedsiębiorstw (lokalizacja działalności gospodarczej w danej gminie). Decydujący wpływ na kształtowanie kultury organizacyjnej urzędów gmin mają wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, czyli najwyższy szczebel zarządzania. Obecnie urzędy gmin powinny stwarzać dogodne warunki dla inwestorów, mieszkańców gminy itp., a urzędnicy powinni pełnić funkcję doradców. Kultura organizacyjna stwarza określone warunki kształtowania zachowań pracowników urzędów gmin, które to zachowania mogą wpływać na podejmowanie działań o charakterze prorozwojowym (Leśniewski 2010b, s. 12). Ponadto administracja samorządowa, tworząc lepsze warunki dla wzrostu aktywności gospodarczej, pobudza rozwój lokalnej przedsiębiorczości, a działanie to powinno wspierać przede wszystkim aktywność społeczności lokalnych. Realizacja tego celu jest zależna od uwarunkowań wewnętrznych oraz od czynników zewnętrznych, które mają charakter obiektywny, a samorząd nie ma na nie wpływu – są to m.in. konsekwencje globalizacji, zmian strukturalnych w gospodarce oraz restrukturyzacji (Makiela 2008, s. 17).

Gmina jako podmiot rynku lokalnego odgrywa najważniejszą rolę w kształtowaniu warunków prowadzenia działalności gospodarczej, jest jednocześnie pracodawcą, zleceniodawcą, klientem i inwestorem (Misiąg 2001, s. 8 i 17). Identyfikacja typu kultury organizacyjnej umożliwia określenie, czy dany urząd gminy zorientowany jest na kształtowanie pozycji w otoczeniu zewnętrznym jednostki samorządu terytorialnego, koncentracji na sprawach wewnętrznych, rozwoju swobody i elastyczności działania oraz czy istnieje stabilność i kontrola w urzędzie gminy.

Podsumowanie

Właściwe rozpoznanie i kształtowanie kultury organizacyjnej może mieć znaczący wpływ na skuteczność i trwałość partnerstw lokalnych, zwłaszcza coraz

dynamiczniej tworzonych Lokalnych Grup Działania. Niezwykle ważne jest dopasowanie organizacyjne, analizowane z perspektywy strategii, kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi (Gadomska-Lila 2013). Koncepcja dopasowania organizacyjnego należy do tych zagadnień, które obecnie znajdują się w centrum zainteresowania zarówno teorii, jak i praktyki zarządzania, jednak pomimo pozornie dużej „popularności” brakuje odwołujących się do naukowych podstaw zwartych opracowań, opartych na wynikach badań empirycznych, wskazujących zarówno na przesłanki zasadności, jak i opisujących metodyczne aspekty realizacji tego przedsięwzięcia.

Bibliografia

- Aniszewska G., Gielnicka I. 1999, *Firma to ja, firma to my: poradnik kultury organizacyjnej firmy*, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Bartosik-Purgat M. 2004, *Uwarunkowania kulturowe w marketingu międzynarodowym*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Brown A. 1998, *Organizational Culture*, London: Financial Times.
- Bukraba-Rylska I. 2000, *Kultura w społeczności lokalnej. Podmiotowość odzyskana?* Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Cameron K., Quinn R. 2003, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana: model wartości konkurujących*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Drzewiecka M., Stasiuk A. 2012, *Charakterystyka kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa produkcyjnego*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów. Problemy. Innowacje. Projekty” 3.
- Gadomska-Lila K. 2013, *Dopasowanie organizacyjne. Aspekt strategii, kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi*, Warszawa: Difin.
- Gesteland R.R. 2000, *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Glinka B. 2008, *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Harrison L.E., Huntington S.P. (red.) 2003, *Kultura ma znaczenie: jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Poznań: Zys i S-ka Wydawnictwo.
- Helpa-Liszkowska K. 2012, *Potencjał kulturowy w procesie stymulowania rozwoju obszarów wiejskich*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2 (24), s. 83–93.
- Hofstede G., Hofstede G.J. 2007, *Kultury i organizacje: zaprogramowanie umysłu*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Janikowski R. 2009, *Kultura ośią zrównoważonego rozwoju* [w:] R. Janikowski, K. Krzysztofek (red.), *Kultura a zrównoważony rozwój – środowisko, ład przestrzenny, dziedzictwo w świetle dokumentów UNESCO i innych organizacji międzynarodowych*, Warszawa: Polski Komitet ds. UNESCO.
- Kaźmierczak T. 2008, *Partnerstwa lokalne: struktura, funkcjonowanie, styl działania* [w:] T. Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Kowalik S. 2006, *Społeczność lokalna a kultura regionalna* [w:] A.W. Brzezińska, A. Hulewska, J. Słomska (red.), *Edukacja regionalna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Krupski R., Niemczyk J., Stańczyk-Hugiet E. 2009, *Koncepcje strategii organizacji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Landes D. 2000, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a drudzy tak ubodzy*, Warszawa: Muza.
- Leśniewski M.A. 2010a, *Kultura organizacyjna gminy a rozwój regionalny* [w:] K. Kuciński (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Warszawa: Difin.
- Leśniewski M.A. 2010b, *Wyznaczanie profilu kultur organizacyjnych z wykorzystaniem modelu K.S. Camerona i R.E. Quinna, na przykładzie urzędów gmin regionu świętokrzyskiego – wyniki badań*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Zeszyt Naukowy 104, SGH w Warszawie.
- Makiela Z. 2008, *Przedsiębiorczość regionalna*, Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Misiąg W. 2001, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa: Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
- Robbins S. 2004, *Zachowania w organizacji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sadowski A. 2010, *Kultury narodowe, regionalne i lokalne w państwie – układ wertykalny czy horyzontalny* [w:] P. Gliński, I. Sadowski, A. Zawistowska (red.), *Kulturowe aspekty struktury społecznej. Fundamenty, konstrukcje, fasady*, Warszawa–Białystok: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN – Uniwersytet w Białymstoku.
- Siemiński M. 2008, *Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Sułkowski Ł. 2002, *Kulturowa zmienność organizacji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Trompenaars F., Hampden-Turner C. 2002, *Siedem wymiarów kultury. Znaczenie różnic kulturowych w działalności gospodarczej*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Wawak S., *Kultura organizacyjna w kontekście zarządzania jakością*, <http://mfiles.pl/pl/index.php/> (16.07.2014).
- Weber M. 1994, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Lublin: Test.
- Wejchman Z. 2011/2012, *Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny.
- Węsierska-Chyc L. 2013, *Metodologia budowania partnerstw lokalnych* [w:] B. i T. Sadowski (red.), *Partnerstwa lokalne jako istotny element rozwoju przedsiębiorczości społecznej*, Poznań: Fundacja Barka.
- Witak K., *Kultura organizacyjna – odkrywanie prawdziwej osobowości przedsiębiorstwa*, <http://www.psychologia-spoeczna.pl/artykuly/599> (8.05.2014).
- Zybała A. 2007, *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

MAŁGORZATA SŁODOWA-HEŁPA

**PARTNERSTWO JAKO RECEPTA NA SUKCES
WSPÓLNOT LOKALNYCH W WYKORZYSTANIU
ATUTÓW GLOKALIZACJI – NOWE MOŻLIWOŚCI
W KLESZCZACH STARYCH BARIER, NIE TYLKO BIUROKRACJI**

*Jakość naszego życia to „gra zespołowa” (...)
Czas zatem na dobro wspólne*

(Szomburg 2013)

*Zacznijmy korzystać z energii wzajemnego partnerstwa,
aby utworzyć nowy świat dla naszego gatunku*

(Raich 2011)

Wstęp

Trudno byłoby nie zgodzić się z przytoczonymi przesłaniami, lecz znacznie trudniej znaleźć skuteczne recepty na ich urzeczywistnienie. Nie oznacza to jednak, że poszukiwanie rozwiązań jest bezzasadne, ponieważ zgodnie z inną znaną maksymą: „jeżeli chcemy działać, szukamy sposobu, a jeśli nie – usprawiedliwienia”. Tych usprawiedliwień byłoby, rzecz jasna, sporo.

O podjęciu problematyki partnerstw lokalnych zdecydowało z jednej strony przeświadczenie o pilnej potrzebie ich funkcjonowania w warunkach, gdy przed wspólnotami lokalnymi stoją coraz trudniejsze wyzwania o charakterze społecznym i ekonomicznym, a z drugiej nowe możliwości (instytucje i instrumenty) stymulowania takich partnerstw i szanse na uzyskanie źródeł ich finansowania.

Nie tylko doświadczenia zachodnie, lecz także pozytywne przykłady inicjatyw podejmowanych w naszym kraju dają podstawę do sformułowania tezy, iż czynnikiem decydującym w największej mierze o sukcesie wspólnot lokalnych jest wytworzenie sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy głównymi podmiotami życia społeczno-gospodarczego, czyli samorządem, przedsiębiorcami, placówkami naukowo-badawczymi, bankami, instytucjami pozarządowymi oraz mieszkańcami. Istotne są przy tym zarówno powiązania formalne, jak i nieformalne, uzależnione w dużym stopniu od istniejącego kapitału społecznego, komunikacji i mobilizacji społecznej, partnerstwa na różnych poziomach, od najniższych struktur społeczności lokalnych, czyli sołectw, realizujących programy odnowy wsi, przez inicjatywy subregionalne Lokalnych Grup Działania lub związków i stowarzyszeń będących beneficjentami Funduszu Spójności, do międzynarodowej współpracy gmin i regionów. Z badań wynika przecież, iż właśnie mobilizacja społeczna jest najsilniejszym czynnikiem rozwoju infrastruktury, a także przedsiębiorczości, co w sposób oczywisty prowadzi do dalszej aktywizacji gospodarczej.

Warunki, tryb i harmonogram uzyskania pomocy UE stanowią swego rodzaju „doping” dla polskich wspólnot lokalnych, skuteczny czynnik mobilizujący do podejmowania wspólnych przedsięwzięć. Nie oznacza to jednak, iż dopiero możliwość sięgania po zewnętrzne środki stanowi zaczyn przedsięwzięć partnerskich¹.

Choć trudno byłoby szukać zdeklarowanych przeciwników partnerstw lokalnych, ponieważ w ostatniej dekadzie za ich tworzeniem opowiedziało się nie tylko wiele autorytetów naukowych, lecz także przedstawiciele różnych stron sceny politycznej, najświeższe fakty dowodzą najlepiej, że aktywne wspieranie współpracy jest bardziej postulatem niż faktem.

Wymienione przesłanki, świadczące o randze oraz o wyjątkowej aktualności podjętej problematyki, zarówno w Polsce, jak i w UE, zdecydowały też o kształcie niniejszego opracowania, traktowanego jako głos w dyskusji dotyczącej wyzwań stojących przed partnerstwami lokalnymi w warunkach kreowania regionalnych przewag konkurencyjnych przy konieczności respektowania realiów globalizacji oraz zasad powszechnie akceptowanej sprawiedliwości międzypokoleniowej, wynikających z koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Na tle wyzwań stojących przed wspólnotami lokalnymi i stanowiska Komisji Europejskiej dotyczącego zintensyfikowania partnerstw oraz nowych instrumentów UE wspierających takie przedsięwzięcia przedstawiono zasady ich skutecznego funkcjonowania oraz postulaty dotyczące przezwyciężania dotychczasowych barier na tym polu i przekształcania partnerstw projektowych w trwałe partnerstwa strategiczne. Artykuł został zredagowany na podstawie literatury przedmiotu, najnowszych dokumentów oraz innych opracowań. W trosce o jak największą aktualność poruszanych zagadnień wykorzystane też zostały informacje zamieszczone w dziennikach oraz na stronach internetowych.

Główne założenia

U podstaw dalszych rozważań leży kilka założeń i argumentów uzasadniających rosnącą rangę wspólnych działań na poziomie lokalnym².

- Trwały, zintegrowany rozwój społeczno-gospodarczy jest możliwy tylko w zintegrowanych wewnętrznie wspólnotach lokalnych i racjonalnie zorganizowanych wielopodmiotowych układach.

¹ Polska ma przecież bogate tradycje w tym zakresie i może się poszczycić licznymi sukcesami w dziedzinie twórczej aktywności społecznej, kooperacji, solidarności oraz samopomocy. Są przykłady wielu nowatorskich rozwiązań organizacyjnych w okresie zaborów oraz w dobie II Rzeczypospolitej. Wystarczy wspomnieć o sukcesach Liskowa, wsi wielkopolskiej w powiecie kaliskim, w której wiele pionierskich rozwiązań organizacyjnych realizowanych na początku XX w. pod kierunkiem miejscowego proboszcza nie ustępowało dzisiejszym i nadal mogą one być uznane za modelowe (Piekara 2005, s. 27–126; Błaziński 2005; Kaźmierczak, Dudkiewicz 2007).

² Część z nich została już szerzej zaprezentowana w pracach: Słodowa-Helpa 2012, s. 292–310; Słodowa-Helpa 2013a.

- Polska lokalna stoi przed wielką szansą awansu cywilizacyjnego, którego urzeczywistnienie wymaga jednak dialogu i współdziałania wszystkich podmiotów oraz sektorów, uruchomienia reakcji łańcuchowych i generowania synergii (Towalski 2007). Przy tego typu współpracy i solidarności terytorialnej możliwe jest uzyskanie przewag konkurencyjnych i swego rodzaju terytorialnych korzyści skali.
- Zintegrowane podejście angażujące wszystkie podmioty może w dużej mierze zwiększać zdolność wspólnoty do czerpania zrównoważonych korzyści z jej dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Szczególnie ważne są projekty wzmacniające tożsamość lokalną i poczucie własnej wartości, np. przez rozwój regionalnych i lokalnych produktów, łączenie lokalnych sektorów poprzednio rozdzielonych, takich jak rolnictwo i turystyka, komercjalizację zasobów kulturowych i przyrodniczych, wykorzystanie lokalnych umiejętności, nowe zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych.
- Duża część działań na rzecz zrównoważonej konkurencyjności leży w kompetencjach szczebla lokalnego, a sukces gospodarczy jest bardziej zjawiskiem lokalnym lub subregionalnym niż regionalnym. Priorytetowe znaczenie mają więc systemy zarządzania i współpracy w obrębie wspólnot lokalnych, między różnymi ich podmiotami: władzami, przedsiębiorstwami, bankami, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami. One też są coraz silniej eksponowane i stymulowane przez Komisję Europejską (KE)³.
- Wyborów spośród tego, co oferuje świat, dokonuje się lokalnie, a globalizacja wcale nie musi i nie powinna być utożsamiana z destrukcją lokalności (Kuciński 2011a, s. 15)⁴.
- Z procesami ogólnocywilizacyjnej unifikacji współlistnieją zjawiska z gruntu odmienne, przeciwstawiające się tym tendencjom, chociaż uzależnione od nich i prawdopodobnie nawet przez nie wywołane (Bukraba-Rylska 2000, s. 7).
- Współczesne procesy globalizacji są raczej organizacją różnorodności niż ekspansją jednolitości, dlatego, wbrew pozorom, wraz z postępem globalizacji nie maleje, lecz rośnie rola kontekstu lokalnego, w tym zasobów specyficznych, niepowtarzalnych, mocno zakorzenionych w lokalnej przestrzeni. Prowadzi to nie tyle do zaniku i redukcji, ile do ujawnienia, a nawet ożywienia specyficznych cech społeczności lokalnych, wzrostu znaczenia różnic kulturowych oraz przeciwstawienia zjawiskom deterytorializacji jakościowo nowych procesów reterytorializacji.

³ W rezolucji z 12 maja 2011 r. w sprawie projektu *Unia innowacji* Parlament Europejski zdecydowanie podkreślił, iż władze lokalne i regionalne są kluczowymi partnerami przy jego wdrażaniu w praktyce. Znajdują się bowiem najbliżej obywateli, świata biznesu oraz instytucji naukowych i dlatego są w stanie dobrać i skoordynować zestaw instrumentów najlepiej dostosowany do zasobów lokalnych

⁴ Już w latach 90. XX wieku Z. Bauman wskazywał, że „na czymkolwiek by globalizacja nie polegała, nie oznacza ona kulturowego zjednoczenia globu (...), jest to jedynie »macierz możliwości« odmiennych wyborów i kombinacji uwarunkowanych kulturowo” (Bauman 1997).

- Praktyczna realizacja zrównoważonej konkurencyjności zaczyna się więc i kończy na lokalnym poziomie organizacji przestrzennej. Tam świadczona jest większość podstawowych usług publicznych, tam też usytuowanych jest najczęściej determinant współczesnej zrównoważonej konkurencyjności i w największej mierze możliwe jest urzeczywistnienie podstawowych zasad rozwoju zrównoważonego oraz najszerzej można stosować, wypracowane przez Johna Ellingtona, reguły tzw. potrójnego fundamentu (*triple bottom line*), znajdujące szerokie poparcie w biznesie (Słodowa-Helpa 2010, s. 131–139).
- Nawiązując do koncepcji Blakely'ego, na poziomie lokalnym da się wyróżnić przynajmniej cztery rodzaje konkurencji oraz cztery filary rozwoju. Można bowiem konkurować o mieszkańców, inwestorów, turystów oraz o fundusze publiczne, a filarami rozwoju, które dzięki wygrywanej konkurencji powinny być wzmacniane, są: zatrudnienie w branżach nowoczesnych i operujących na rynkach międzynarodowych, baza rozwoju (sprawne instytucje otoczenia biznesu), zalety lokalizacji (szczególnie rola środowiska lokalnego – społecznego i przyrodniczego) oraz zasoby wiedzy, które stają się obecnie jednym z najważniejszych czynników rozwojowych. Przez te cztery wymiary rozwoju przebiega sfera problemowa wszystkich wymiarów konkurencji.
- Społeczne oczekiwania wobec działań i odpowiedzialności za stan środowiska lokowane są coraz wyraźniej również w organach władzy lokalnej.
- Samorząd lokalny powinien odgrywać rolę aktywnego lidera, zarówno inicjującego nowe rozwiązania, jak i wzmacniającego kulturę innowacyjności w regionie. Dysponuje bowiem odpowiednimi narzędziami, pozwalającymi wpływać na kształtowanie poziomu konkurencyjności, od zarządzania infrastrukturą techniczną i innowacyjną, poprzez regulacje prawa lokalnego, po promowanie lokalnej gospodarki.
- Aby władze lokalne potrafiły pełnić niełatwą funkcję katalizatora i lidera w tworzeniu sieci lokalnej, same muszą być innowacyjne. Muszą mieć świadomość niezbędnych przekształceń, posiadać w strukturach swojej administracji sieciowy model zarządzania, menedżerów odpowiedzialnych za integrowanie działań producentów i usługodawców, tworzenie podstaw lokalnego lobby, reprezentowanie gminy na zewnątrz, kształtowanie jej wizerunku. Ważny jest styl sprawowania władzy. Nie ulega bowiem wątpliwości, i potwierdzają to wyraźnie wyniki wielu badań oraz oceny m.in. inwestorów, że od struktury urzędów i jakości pracy, wiedzy, umiejętności oraz postaw urzędników zależy sprawna, kompetentna obsługa klientów, determinująca znaczną część sukcesów nie tylko gmin, lecz i innych szczebli samorządu terytorialnego (Słodowa-Helpa 2006, s. 227–257).
- Partnerstwa lokalne powstają w odpowiedzi na różne zapotrzebowanie, mają różne formy, strukturę, zasięg oraz zadania. Ich charakterystyczną cechą stanowi jednak wspólne działanie oparte na wzajemnej zależności wszystkich stron (Zybała 2007).

Glokalizacja – wyzwanie wymagające pogłębiania partnerstwa na poziomie lokalnym

Działać lokalnie, myśleć globalnie

Termin *glokalizacja*, wprowadzony i spopularyzowany przed kilkunastu laty przez W. Robertsona, określa sytuację, w której to co lokalne zderza się z globalnym. Zaproponował on, by wszystko, co dzieje się z lokalnymi społecznościami i kulturami w warunkach globalizacji, jak również to, co te społeczności wnoszą do globalizacji, oraz jak to czynią, traktować jako proces i określać właśnie mianem glokalizacji (Kuciński 2011a, s. 15–16).

Glokalizacja, nazywana też rewersem globalizacji (ibidem, s. 17), oznaczająca łączenie w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego globalizacji z lokalnością, dwóch na pierwszy rzut oka przeciwstawnych wymiarów, rozumiana jest jako rosnące znaczenie lokalnych społeczności i gospodarek funkcjonujących w warunkach stwarzanych przez nabierające ogólnoświatowego charakteru procesy integracyjne oraz coraz większa rola lokalnych warunków działania podmiotów gospodarczych realizujących swoje globalne strategie.

Proces glokalizacji nie ma jedynie charakteru socjologicznego czy kulturowego, lecz także bogate i różnorodne aspekty ekonomiczne, gdyż polega przede wszystkim na wzajemnym wspomaganiu procesów globalizacyjnych i rozwoju lokalnego (ibidem, s. 17–19). Stanowiąc swoistą syntezę, pozwala na widzenie globalizacji z innego, niejako odwrotnego punktu widzenia, niż się to na ogół czyni, co umożliwia dostrzeżenie: przyczyn i konsekwencji lokalizacji w konkretnym otoczeniu lokalnym (w lokalnej przestrzeni ekonomicznej) podmiotów gospodarczych zorientowanych globalnie oraz miejscowych rozwiązań instytucjonalnych, formalnych i nieformalnych, sprzyjających pozyskiwaniu inwestycji podejmowanych przez działające globalnie podmioty, stymulujących rozwój lokalny. Pozwala też na przeanalizowanie warunków otwierania się tego lokalnego środowiska ekonomicznego i społecznego na resztę świata i integrowania się z nim oraz konsekwencji gospodarczych, społecznych, ekologicznych, kulturowych i politycznych tego procesu, jak również wczesne zapobieganie wymywaniu przez globalną gospodarkę lokalnych czynników wzrostu ekonomicznego (Kuciński 2011b).

Za sprawą rozwoju nowoczesnych technologii i możliwości komunikacji lokalność i globalność przeplatają się ze sobą. Wspólnoty lokalne muszą jednak stawić czoło większej niż dotąd liczbie wyzwań o różnym charakterze (Pirveli 2006, s. 122).

Zasady, których respektowanie jest konieczne

*Połączenie sił to początek, pozostanie razem to postęp,
wspólna praca to sukces*

(H. Ford)

Na podstawie coraz bogatszych ustaleń teoretycznych oraz doświadczeń praktycznych, zarówno polskich, jak i zagranicznych, bez trudu można przytoczyć kilkanaście wzajemnie powiązanych zasad stanowiących główne filary oraz warunki udanego partnerstwa. Każda z nich jest kategorią dynamiczną, ulegającą ustawicznym przemianom, wymagającą zatem wieloaspektowego ujęcia, różnych kontekstów umożliwiających rozpoznanie i wyjaśnienie mechanizmów rozwojowych na gruncie szeroko rozumianych zasobów kulturowych, których najważniejszą składową jest zaufanie, dobro rzadkie i kruche, uznawane jednak za podstawowy czynnik wzrostu dobrobytu i zdrowej rywalizacji. Zasady te można połączyć w kilka następujących par:

- kooperacja i kooperencja (lub koopetycja),
- komunikacja i komputeryzacja,
- komplementarność i kompatybilność,
- koordynacja i kompetencje,
- koncentracja i koegzystencja kontrastów,
- konsensus oraz kompromisy.

W tym zestawie nie powinno zabraknąć też kolizji i konfliktów towarzyszących społeczeństwu od zawsze, będących nieodłączną konsekwencją złożonych struktur gospodarczych i społecznych różniących się celami, sposobami ich realizacji oraz uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi (Duczkowska-Piasecka 2013, s. 41–44). Wyeliminowanie konfliktów nie jest możliwe, a wraz ze wzrostem wielowarstwowej złożoności procesu rozwoju ich liczba oraz skala nawet wyraźnie się zwiększa, pojawiają się częściej i z większą ostrością, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzeni pełniącej wiele alternatywnych funkcji i będącej zasobem coraz bardziej deficytowym, a zatem i konfliktogennym. Nie zawsze jednak konflikt musi być postrzegany pejoratywnie i oceniany wyłącznie przez pryzmat towarzyszących mu zjawisk negatywnych. Wskazuje się na jego twórcze znaczenie, na korzyści płynące z konfrontacji i „zdrowego starcia” w debacie dotyczącej rozwoju. Konflikt może stanowić okazję do budowania „nowego”, na innych warunkach i zasadach. Wymaga jednak wielkiego przewartościowania, przekształcania konfliktu destruktywnego w konstruktywny, czyli zmiany wzorców myślenia i zachowań, innych zasad komunikowania się, umiejętności konstruktywnego dialogu, wzniesienia się ponad emocje, odnowienia wspólnotowości w duchu wzajemnego szacunku, równoważenia indywidualnych interesów z potrzebami szerszej wspólnoty, radzenia sobie ze sporami. Wówczas taki konflikt może być traktowany nawet jako dobro wspólne (Szomburg, Zbieranek 2013).

Innego ujęcia niż wcześniej wymagają też pozostałe kategorie. Pozyskiwanie przewag konkurencyjnych ewoluuje bowiem od prostych form do coraz bardziej skomplikowanych, trudnych do zawłaszczenia i naśladowania, od podejścia konwencjonalnego opartego na konkurencyjności produktów czy usług do podejścia innowacyjnego, którego źródłem są wartości wynikające ze współdziałania i połączenia sił podmiotów sprzyjających neutralizacji zagrożeń, dyfuzji wiedzy, większemu prawdopodobieństwu osiągnięcia sukcesu w postaci lepszego i szybszego rozwoju (Słodowa-Hełpa 2013a, s. 72). Potrzebne okazało się przejście od koncepcji konkurowania opartej na rywalizacji do koncepcji opartej na współdziałaniu, poprzez zawierane alianse, tworzone z myślą o budowie konkurencyjnej oferty rynkowej lub wypełnieniu luki konkurencyjnej. Kooperacja, postrzegana wcześniej jako czynnik redukujący konkurencję, coraz częściej występuje więc w powiązaniu z nią. Dotychczasowi konkurenci równocześnie konkurują i kooperują ze sobą, a dotychczasową grę wygrany–przeegrany (*win-lose*) zmieniają na relacje wygrany–wygrany (*win-win*) (Bal-Woźniak 2008; 2012).

Z różnymi formami jednoczesnej współpracy oraz konkurowania związane są nowe, niekonwencjonalne kategorie, takie jak: koopetycja i kooperencja, przez jednych badaczy i praktyków traktowane jako synonimy i stosowane zamiennie, przez innych rozróżniane⁵. Cechują się one złożonością oraz dużym dynamizmem, wynikającym z jednoczesnego ścierania się dwóch przeciwstawnych strumieni relacji, różnorodności realizowanych przez strony celów oraz ze specyfiki turbulentnego otoczenia, w jakim funkcjonują. Wachlarz rozwiązań kooperacyjnych jest bardzo szeroki, obejmuje bowiem zróżnicowane poziomy zarządzania, mogące przybrać różne formy organizacyjne, w zależności od potrzeb i warunków funkcjonowania od prostych i klarownych do niezwykle złożonych, wielostronnych, angażujących nawet kilkudziesięciu konkurentów, od umów społecznych poprzez projekty niekapitałowe aż do umów kapitałowych i kooperencji globalnej w grupach kapitałowych jednocześnie współpracujących i rywalizujących ze sobą. Zawsze jednak kooperencję i koopetycję rozpatruje się kompleksowo, jako strumienie, a nie pojedyncze umowy czy projekty (Aluchna i in. 2013).

Współpraca, będąca głównym elementem koopetycji, pozwala na wzmocnienie siły przetargowej partnerów, lepsze wykorzystanie zasobów oraz organizacyjne uczenie się. Nic więc dziwnego, że metaforycznie przyrównywana jest do „ławicy, która może pokonać rekina” (Borowy 2013).

W warunkach globalizacji i internacjonalizacji, wymuszających osiąganie przewag konkurencyjnych na rynkach międzynarodowych, dobrym przykładem firm kooperujących i konkurujących ze sobą, połączonych wspólnym celem

⁵ Koopetycja jest strategią ukierunkowaną na wykorzystanie synergii, będącej efektem działania podmiotów w sieci oraz ich odpowiedniej konfiguracji względem siebie i innych uczestników sektorów. Występuje wszędzie tam, gdzie konkurencja i kooperacja realizowane są jednocześnie, uwidaczniając się najlepiej w strukturach łańcuchów dostaw. Por. Cygler 2009; Grzybowska 2011, s. 32–34.

i przyczyniających się do zrealizowania zadań, dla których zostały powołane, są klastry integrujące kooperujące przedsiębiorstwa, organizacje oraz uniwersytety.

Trudno byłoby w tym miejscu pominąć zasadę komplementarności, zwłaszcza że nie wymaga ona ani wysokich nakładów finansowych, ani skomplikowanych konstrukcji teoretycznych i wysokiego stopnia abstrakcji. Jej respektowanie i osiąganie korzyści płynących z efektu synergii jest możliwe nierzadko wyłącznie przy niewielkim wysiłku na płaszczyźnie organizacyjnej lub przy relatywnie niewielkich kosztach.

Cywilizacja informacyjna, dzięki nowym formom coraz powszechniejszego, szybkiego i względnie taniego komunikowania się na znaczne odległości oraz przemieszczania się w przestrzeni (Internet, poczta elektroniczna, telefonizacja, telefonia komórkowa, wirtualne szkolnictwo i miejsca pracy, indywidualne środki transportu), zwiększa możliwości kontaktów między partnerami oraz ze środowiskiem zewnętrznym. Internet i związane z nim nowe możliwości komunikowania się oraz doskonalenia kontaktów zmieniają nie tylko marketing przedsiębiorstw oraz ich relacje z klientami, lecz także zmieniają samego klienta i w ten sposób wpisują się w nowe strategie.

Przygotowanie wspólnot lokalnych do osiągania sukcesów wymaga bowiem nie tylko przekazania im najwyższej jakości wiedzy, wyposażenia w infrastrukturę informatyczną, komputery, infostrady, multimedia, dostępu do nowoczesnych technologii, ale przede wszystkim wykształcenia określonych umiejętności twórczego wykorzystania tych zasobów, pozwalających sprostać wyzwaniom stawianym przez nowoczesną gospodarkę. W świetle założenia, że przede wszystkim ludzie, ich umiejętności i wykształcenie oraz instytucje determinują zastosowanie oraz ostateczne wykorzystanie technologii, zasadniczą rolę powinna odgrywać kreacja nowych form zachowań, kształtowanie odpowiednich struktur i mechanizmów społecznych zdolnych z pożytkiem wykorzystać środki techniczne oraz zasoby informacji dla zwiększenia efektywności oraz przewag konkurencyjnych. Ważnym warunkiem zastosowania wszystkich rozwiązań są, rzecz jasna, kompetencje i związane z nimi liczne pozytywne rezultaty na płaszczyźnie ekonomicznej, przyczyniające się do wzrostu produktywności oraz konkurencyjności, tworzenia klimatu dla innowacyjności w świecie zdominowanym przez globalną konkurencję oraz zwiększenia zatrudnienia dzięki rozwojowi wykwalifikowanej i zdolnej do adaptacji siły roboczej, natomiast na płaszczyźnie społecznej przyczyniające się do wzrostu spójności społecznej oraz sprawiedliwości, udziału jednostek w instytucjach demokratycznych, wzmocnienia praw człowieka i jego autonomii jako przeciwwagi dla zwiększających się nierówności w skali świata oraz marginalizacji jednostek. Dyskusja o roli komunikacji i koordynacji w kreowaniu innowacyjnego społeczeństwa oraz ich mechanizmach nabiera szczególnego znaczenia i zatacza coraz szersze kręgi. Niebywale trudnym wyzwaniem jest jednak poszukiwanie „klucza do nowych kluczowych kompetencji”.

Nie sposób rozwinąć wszystkie istotne kwestie. Wielką metamorfozę wykazuje też konwergencja, kategoria oznaczająca w najbardziej ogólnym ujęciu zbliżanie, zbieżność, upodabnianie w różnych wymiarach. Kluczowym warunkiem nowoczesnego modelu rozwoju jest wykreowanie mechanizmu rozwojowego bazującego na wielopodmiotowych i policentrycznych sieciach koordynacji działań występujących w różnych skalach horyzontalnych, a zatem przekształcenie „ekonomii skali” w „ekonomię sieci”.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność – nadzieje i obawy

Nowym instrumentem zaproponowanym przez KE, nawiązującym do pozytywnych doświadczeń programu LEADER, realizowanego dotychczas na obszarach wiejskich, nadmorskich oraz rybackich, jest rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS, *community led local development* – CLLD) – art. 32–35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy EFSI (Rozporządzenie... 2011; *Rozwój...* 2012). Ma on sprzyjać dalszemu wzrostowi zaangażowania lokalnych społeczności w opracowanie, a później w realizację lokalnej strategii rozwoju wykorzystującej potencjał tkwiący w samych społecznościach i umożliwić obywatelom szerszy udział w sprawowaniu władzy, ograniczając tym samym narzucanie pomysłów na rozwój z zewnątrz, jak jest to przyjęte w różnych programach dotacyjnych (*CLLD...* 2014).

Zasadnicza zmiana w stosunku do dotychczasowego trybu wspierania obecnych Lokalnych Grup Działania polega na dodatkowym przeznaczeniu funduszy polityki spójności (EFS i EFRR), umożliwiającym: optymalną harmonizację polityki rozwoju prowadzonej przez lokalną społeczność, pełniejszą integrację szerokiej grupy partnerów reprezentujących różne lokalne interesy, uwzględnienie zasobów miast oraz aglomeracji, gdzie istnieje przecież ogromny potencjał dla partycypacyjnych metod radzenia sobie z całym wachlarzem coraz trudniejszych wyzwań (*Wspólne wytyczne...* 2013).

Już w Zielonej księdze z 2008 r. pt. *Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę* KE ujęła spójność terytorialną jako zapewnienie harmonijnego rozwoju różnych obszarów oraz gwarancję, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów i przekształcać ich różnorodność w korzyści, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju całej UE (*Zielona księga...* 2008). Wiosną 2013 r. przy użyciu metody KOLAB opracowane zostały konkretne propozycje zastosowania RLKS w Polsce i ogłoszone Wspólne wytyczne czterech Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej (*Wspólne wytyczne...* 2013).

Wydawało się, że w warunkach, gdy w naszym kraju nie udało się jeszcze rozwinąć lokalnych partnerstw społecznych na taką skalę jak w innych krajach UE, wprowadzenie instrumentu odpowiadającego na lokalne potrzeby

i umożliwiającego lepsze wykorzystanie lokalnego potencjału partycypacyjnego zaspokoi oczekiwania zarówno władz, jak i społeczności lokalnych. Rzeczywistość okazała się jednak inna.

O ile zachęcająco wyglądały zapisy projektu umowy partnerstwa, określającej kierunki interwencji w Polsce w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych, o tyle niepokoić musi późniejsza marginalizacja ze strony administracji centralnej i wojewódzkiej dyskusji nad zastosowaniem tego instrumentu, często bez twardych argumentów o nieprzydatności RLKS. W konsekwencji w warunkach, gdy w Polsce – zgodnie z przyjętym trybem uruchamiania tego instrumentu – o wdrażaniu RLKS w poszczególnych województwach mają decydować władze samorządowe, zabrakło tego mechanizmu w zdecydowanej większości projektów Regionalnych Programów Operacyjnych⁶. Wobec dużego zainteresowania wspólnot lokalnych, zwłaszcza działających już LGD, jest to tym bardziej zaskakujące.

W tych warunkach zrozumiałą jest niepokój organizacji skupionych wokół Stałej Konferencji ds. Konsultacji Funduszy Europejskich 2014–2020 dotyczący planów wykorzystania w Polsce mechanizmu „Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność” (Apel... 2013). Nie dziwi też petycja do administracji rządowej i samorządowej o niepozbawianie społeczności lokalnych możliwości aktywnego uczestnictwa we wdrażaniu polityk publicznych i szans na jak najszersze zastosowanie tego mechanizmu w Regionalnych Programach Operacyjnych, podpisana do 2 lutego 2014 r. aż przez 443 organizacje pozarządowe z całej Polski (Apel... 2014). W uzasadnieniu przytoczone zostały przekonujące argumenty ukazujące potrzebę wdrażania w Polsce mechanizmu RLKS/CLLD oraz jego przewagę nad programami krajowymi i regionalnymi, które nie są w stanie skutecznie odpowiedzieć na specyficzne problemy lokalne, wykorzystać lokalnych zasobów, skoordynować działań, wyrównywać różnice wewnątrz regionu, pogłębiać współpracę między obszarami miejskimi i wiejskimi, podnosić poziomu kapitału społecznego, szczególnie na obszarach zmarginalizowanych, i tym samym sprzyjać rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Wyjaśniono również typowe nieporozumienia związane z istotą RLKS (Budzych-Tabor 2014).

Absolutnie zatem nie można zgodzić się z propozycją rozwiązania przyjętego w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego, gdzie zamiast RLKS przewidziane zostały projekty partnerskie (PP) zawiązywane jedynie w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia lub spełnienia wymogów konkursowych. Nie mogą one przecież stanowić alternatywy, ponieważ ani nie dotyczą partnerstwa trójsektorowego, ani nie są związane z samodzielnym rozwiązywaniem zidentyfikowanych problemów i wyznaczaniem kierunków rozwoju lokalnego wynikających z opracowanej strategii (Grabowski 2014). Ponadto

⁶ Większość urzędów marszałkowskich i zarządów województw nie podaje żadnego uzasadnienia takiego stanu rzeczy.

dotychczasowe doświadczenia ukazują, że większość takich partnerstw przestała funkcjonować po zakończeniu projektu.

Wszystkie te fakty dowodzą, że pogłębienie niezbędnego współdziałania w obrębie wspólnot lokalnych z pewnością nie będzie łatwe. Skłaniają równocześnie do sformułowania niebawale pesymistycznego pytania: czy czasem w Polsce biurokracja nie zdławi oddolnego zapału?

Podsumowanie

Rozwój partnerstwa, który oczywiście nie jest „złotym środkiem” na rozwiązanie wszystkich problemów, z jakimi boryka się Polska lokalna na różnych płaszczyznach, wymaga przede wszystkim interakcji instytucji formalnych oraz nieformalnych, od których w największym stopniu zależy jakość współpracy i stopień społecznego zaufania, a w konsekwencji efektywność gospodarowania oraz wzrost jakości we wszystkich sferach, od polityki i administracji, przez biznes, edukację, kulturę, służbę zdrowia itp. Na tym więc powinna polegać *grazespółowa*, którą eksponuje motto artykułu.

Bibliografia

- Aluchna M., Cygler J., Marciszewska E., Witek-Hajduk M.K., Materna G. 2013, *Kooperencja przedsiębiorstw w dobie globalizacji. Wyzwania strategiczne, uwarunkowania prawne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Apel Stoczni w sprawie CLLD do pełnomocników Marszałków ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi Urzędów Marszałkowskich, podpisany dnia 25 listopada 2013 r.
- Apel w sprawie instrumentu „Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność” – podpisz się! Umieszczony na ngo.pl.
- Bal-Woźniak T. 2008, *Innowacyjność w realizowaniu spójności społeczno-ekonomicznej. Bariery. Warunki. Perspektywy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 13.
- Bal-Woźniak T. 2012, *Wielopoziomowe zarządzanie innowacyjnością w oparciu o podejście podmiotowe* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011: transformacja, modernizacja, droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, t. 3, *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bauman Z. 1997, *Glokalizacja, czyli komu globalizacja a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 3 (143).
- Błiziński W. 2005, *Przyszędłem wam przychylić nieba i chleba: listy, rękopisy, wystąpienia*, Kalisz: Edytor.
- Borowy M., *Kooperacja, czyli jak ławica może pokonać rekina?*, maciejborowy.pl (15.06.2013).
- Budzich-Tabor U. 2014, *Osiem typowych nieporozumień na temat Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność*, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Biuletyn „Dobry Start”, www.witrynawiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42826 (14.06.2014).

- Bukraba-Rylska I. 2000, *Kultura w społeczności lokalnej. Podmiotowość odzyskana?*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- CLLD – szansa dla organizacji pozarządowych, ofop.eu/aktualnosci/clld (10.06.2014).
- Cygler J. 2009, *Kooperencja przedsiębiorstw. Czynniki sektorowe i korporacyjne*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza.
- Duczowska-Piasecka M. 2013, *Marketing terytorialny. Jak podejść do rozwoju z korzyścią dla wszystkich*, Warszawa: Difin.
- Grabowski G., *Projekty partnerskie a zintegrowane instrumenty rozwoju lokalnego (ZIT i RLKS)*, wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/978505.html (21.07.2014).
- Grzybowska K. 2011, *Kooperacja – współczesna forma współpracy w łańcuchu dostaw*, „Logistyka” 6.
- Kaczmarek M., *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność – nowa twarz Leadera?*, www.witrynowiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42817 (24.06.2014).
- Kaźmierczak T., Dudkiewicz M. 2007, *Budujemy nowy Łisków*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kuciński K. 2011a, *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski” IX.
- Kuciński K. (red.) 2011b, *Glokalizacja*, Warszawa: Difin.
- Piekara A. 2005, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Warszawa: Twigger.
- Pirveli M. 2006, *Lokalny rozwój gospodarczy a zarządzanie projektami*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 1 (23).
- Proinnowacyjny samorząd lokalny. Lokalne innowacje siłą regionu!*, iw.org.pl/pl/proinnowacyjny-samorząd-lokalny (6.06.2012).
- Raich M., Dolan S.L., Klimek J. 2011, *Globalna transformacja biznesu i społeczeństwa*, Warszawa: Difin.
- Raszeja-Ossowska I., *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność. Nowy instrument wsparcia*, www.dotacje.pl/dla-rolnikow/rozwoj-lokalny-kierowany-spolescnosc-nowy-instrument-wsparcia/ (22.07.2014).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006. KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD) SEC(2011)1141. Bruksela, dnia 6.10.2011.
- Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność. Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*, Dokument Roboczy Służb Komisji, Bruksela 14.3.2012, SWD (2012).
- Słodowa-Helpa M. 2006, *Lokalny wymiar konkurencyjności* [w:] J. Olszewski, M. Słodowa-Helpa (red.), *Koncepcje i czynniki rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenia do spo-*

- leczeństwa informacyjnego*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania.
- Ślódowa-Helpa M. 2008, *Fundusze Unii Europejskiej jako instrumenty stymulujące partnerstwo na obszarach wiejskich* [w:] S. Sokołowska, A. Bisaga (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Ślódowa-Helpa M. 2010, *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność w wymiarze lokalnym* [w:] P. Mickiewicz, B. Mickiewicz (red.), *Zrównoważony rozwój lokalny: warunki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Szczecin: Stowarzyszenie Naukowe – Rozwój Gospodarki i Rynku.
- Ślódowa-Helpa M. 2012, *Samorząd terytorialny w procesie stymulowania zintegrowanego rozwoju* [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Ślódowa-Helpa M. 2013a, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, Warszawa: CeDeWu.
- Ślódowa-Helpa M. 2013b, *Wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym w perspektywie 2014–2020*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 6 (255).
- Szomburg J., Zbieranek P. 2013, *Czas na dobro wspólne!* [w:] J. Szomburg (red.), *Dobro wspólne – lepsza jakość życia*, Gdańsk: Wolność i Solidarność nr 51.
- Towalski R. (red.) 2007, *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Unia innowacji – nowy program w ramach strategii Europa 2020*, ec.europa.eu/commission_2010-2014 (20.05.2014).
- Wspólne wytyczne Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej, AGRI, EMPL, MARE I REGIO, na temat Rozwoju Kierowanego przez Społeczność w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych*, 2013, <http://www.faow.org.pl/> (26.06.2014).
- Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce*, 2014, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, 2008, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela COM(2008) 616 wersja ostateczna.
- Zybała A. 2007, *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

ŁUKASZ LASZCZYŃSKI

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO FORMUŁA WSPÓŁPRACY SEKTORÓW PUBLICZNEGO I PRYWATNEGO. ROZWIĄZANIA PRAWNE I PRAKTYKA

Wstęp: Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie realizacji zadań publicznych

System zamówień publicznych, za którego pośrednictwem podmioty publiczne realizują swoje potrzeby, ulega w ostatnich latach dynamicznym zmianom. Przedmiotowe zmiany prowadzą ku nowym formom realizacji zadań publicznych, co przejawia się we wzrastającej roli formuły współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz odchodzenia od klasycznych reguł związanych ze stosowaniem norm wywodzonych z przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Współpraca między podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi może mieć różne podstawy, cel, a w końcu sam przebieg. Niezależnie od powyższych, kooperacja między sektorami i należącymi do nich przedstawicielami w postaci podmiotów publicznych oraz partnerów prywatnych wydaje się zjawiskiem w dzisiejszych czasach nieodzownym, a także przynoszącym wiele pozytywnych efektów.

Formalnoprawną podstawę przedmiotowej współpracy wyznaczają przepisy ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej u.p.p.) (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r...). Przepisy przedmiotowej ustawy określają zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Realizacja zadań publicznych w większości przypadków następuje przy udziale podmiotów prywatnych. Dzieje się tak dlatego, iż najczęściej podmioty publiczne nie są w stanie wyłącznie własnymi siłami, w szczególności ze względu na brak odpowiednich struktur organizacyjnych, realizować zadań własnych mających na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Dla pełnej analizy zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w polskim systemie prawnym niezbędna jest znajomość jeszcze dwóch dodatkowych aktów prawnych, a mianowicie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r...), dalej p.z.p., oraz przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r...), dalej u.k.r.u.

Zgodnie z treścią normy prawnej wywodzonej z przepisu art. 4 ust. 1 u.p.p., jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania korzyści

z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, to do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy u.k.r.u. W przypadkach innych niż określone powyżej do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy p.z.p., w zakresie nieregulowanym w niniejszej ustawie (art. 4 ust. 2 u.p.p.).

W literaturze przedmiotu podnosi się, iż we współczesnym zarządzaniu publicznym podstawową rolę w realizacji zadań należących do podmiotów publicznych odgrywają zamówienia publiczne (zgodnie z ustawową definicją) jako umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane. Alternatywą dla klasycznych form zamówień publicznych jest umowa koncesji i umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym (szerzej: Lamch-Rejowska, Laszczyński 2012, s. 296–297). Jak pokazują jednak dane statystyczne, które zostaną zaprezentowane poniżej, między wykorzystaniem wskazanych powyżej formalnoprawnych modeli realizacji publicznych zadań istnieją znaczne dysproporcje.

Tak więc w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r. liczba wszystkich ogłoszonych postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi wyniosła 277. W 2009 r. zostały ogłoszone 44 postępowania (15,88%), w 2010 r. 61 postępowań (22,02%), w 2011 r. 43 postępowania (15,52%), w roku 2012 – 77 (27,89%), w 2013 r. – 52 (18,77%). Spośród wszystkich tych postępowań 77,98% stanowiły realne projekty, tzn. takie, których zakres, wartość i przedmiot współpracy różnił się od zadeklarowanego poprzednio przez daną jednostkę postępowania (w przypadku postępowań ogłaszanych ponownie).

Liczba wszczętych postępowań dotyczących realnych projektów w badanym okresie wyniosła odpowiednio: 30 – w 2009 r., 46 – w 2010, 35 – w 2011, 63 – w 2012 oraz 42 – w 2013 r. Łącznie postępowania dotyczyły 216 realnych projektów. Należy zaznaczyć, iż część podmiotów publicznych, pomimo niepowodzenia w nawiązaniu współpracy z sektorem prywatnym, wszczyniała postępowanie dotyczące konkretnego projektu ponownie, niekiedy czterokrotnie. Na mocy ogłoszonych postępowań zawarto łącznie 58 umów, z których 1 została zawarta w 2009 r., 15 – w 2010 r., 18 – w 2011 r., 15 – w 2012 r. oraz 9 – w 2013 r. (*Raport rynku...* 2013).

Prawną formułę partnerstwa publiczno-prywatnego najczęściej wykorzystywano w takich dziedzinach jak: infrastruktura sportowa, transport, służba zdrowia, energetyka, ciepłownictwo, gazyfikacja, edukacja, zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków. Powyższe dane nie stanowią oczywiście imponujących wyników w porównaniu z liczbą postępowań wszczynanych z zastosowaniem przepisów p.z.p. Jak wynika z opublikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych danych dotyczących udzielonych zamówień w 2012 r., wszczęto wówczas 195 929 postępowań w drodze publikacji ogłoszenia o zamówieniu, z czego: w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano 174 382 ogłoszenia, a w Dzienniku

Urzędowym UE – 21 547 ogłoszeń (*Sprawozdanie...* 2013, s. 7). Dane zawarte w przekazanych prezesowi urzędu sprawozdaniach wskazują, iż w 2012 r. udzielono 188 478 zamówień (w 2011 r. – 186 232).

W ocenie autora niniejszego opracowania rola partnerstwa publiczno-prywatnego w najbliższych latach będzie jednak wzrastała. Nie bez znaczenia dla oceny tego zjawiska jest fakt zarysowującego się w ostatnim czasie spadku wartości polskiego systemu zamówień publicznych, co wynika z analizy corocznych sprawozdań o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych sporządzanych przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Z zawartych w przedmiotowych sprawozdaniach danych wynika, iż wartość polskiego rynku zamówień publicznych (oszacowana na podstawie ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych) wynosiła: 23,00 mld zł (w 2000 r.), 23,90 mld zł (w 2001 r.), 35,00 mld zł (w 2002 r.), 37,00 mld zł (w 2003 r.), 48,00 mld zł (2004 r.), 68,10 mld zł (w 2005 r.), 79,60 mld zł (w 2006 r.), 103,10 mld zł (w 2007 r.), 109,50 zł (w 2008 r.), 126,70 mld zł (w 2009 r.), 167,00 mld zł (w 2010 roku), 144,10 mld zł (w 2011 r.), 132,70 mld zł (w 2012 r.) (ibidem, s. 90).

Mając na uwadze powyższy wstęp, wskazać należy, iż celem niniejszego opracowania będzie przedstawienie zasadniczych informacji związanych ze stronami oraz przedmiotem partnerstwa. Z uwagi na fakt, iż sam tytuł wskazuje na zawarcie w pracy także refleksji natury praktycznej, ambicją autora będzie również analiza praktycznych efektów stosowania przedmiotowej ustawy oraz zasygnalizowanie najważniejszych problemów, z jakimi na co dzień spotykają się podmioty realizujące projekty w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie będzie analiza o charakterze historyczno-prawnym dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego. Analizując jednak jego przedmiot w Polsce, należy mieć na względzie, iż rozwiązania o charakterze normatywnym w tym zakresie nie mają długiej historii, w przeciwieństwie do innych krajów. Ów swoisty historyczny niedostatek może mieć jednak bardzo pozytywny skutek, jeśli analiza prawno-historyczna oraz komparatystyczna przyniesie refleksję umożliwiającą budowanie takich rozwiązań prawnych, które będą stanowiły wyraz sięgnięcia po najlepsze doświadczenia i rozwiązania, jakie sprawdziły się w innych krajach o znacznie bogatszych doświadczeniach związanych ze współpracą między podmiotami publicznymi oraz partnerami prywatnymi.

Warto w tym miejscu wskazać, iż zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego dość silnie zakorzeniło się w dyskursie towarzyszącym próbom zastanowienia się nad sposobami oraz metodami realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne, z jednej strony wobec pojawiających się kryzysów gospodarczych oraz – z drugiej – ciągle rosnących ambicji i oczekiwań odbiorców usług publicznych. Jak wskazano już na wstępie, dotychczasowe formuły z czasem stają się niewystarczające i nie do końca odowiadają ambicjom, o których mowa w zdaniu poprzednim.

Należy mieć jednak świadomość, iż dyskusja towarzysząca partnerstwu publiczno-prywatnemu jest niestety przesyciona sporą liczbą tez, sformułowań oraz ocen niepozbawionych czysto reklamowego charakteru czy też postaw, które przejawiają się w chęci realizacji za pomocą formuły związanej z partnerstwem publiczno-prywatnym doraźnych celów, bez (niestety) pogłębionej refleksji dotyczącej trudności, jakie niesie ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne. Takie dość uproszczone spojrzenie na zagadnienie może przynieść zdecydowanie więcej szkód niż oczekiwanych korzyści. Warto zatem, aby takie inicjatywy jak konferencja, w której trakcie niniejsze opracowanie zostało zaprezentowane, stały się płaszczyzną nie tylko wymiany poglądów dotyczących partnerstw realizowanych w sektorze publicznym, ale także bardzo otwartej i szczerzej dyskusji pokazującej wszystkie trudności związane z realizacją zadań publicznych przy zastosowaniu tej formuły¹.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy partnerstwa publiczno-prywatnego

Zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego jest tematem wielopłaszczyznowym i rodzącym wiele problemów praktycznych, stąd trudno jest mówić o istnieniu jednolitej definicji doktrynalnej przedmiotowego zjawiska. Analiza literatury związanej z partnerstwem publiczno-prywatnym powoduje, iż wskazać można wiele takich definicji, a każdy z ich autorów rozkłada w nieco odmienny sposób akcenty, wskazując na jego zdaniem najważniejsze elementy towarzyszące współpracy podmiotów publicznych oraz ich partnerów prywatnych. Tak więc według A. Panasiuka „(...) partnerstwo publiczno-prywatne jest uważane za formę długoterminowej współpracy sektorów publiczno-prywatnych przy realizacji zadań publicznych (...)” (Panaszuk 2009, s. 290). Natomiast B.P. Korbus i M. Strawiński piszą, iż „(...) partnerstwo publiczno-prywatne dość często jest związane jedynie z formą realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Wydaje się jednak, iż takie założenie nie całkiem wyjaśnia istotę omawianej współpracy i w celu jaśniejszego przedstawienia problematyki warto przyjąć, że PPP to forma (instrument) sprawnego wywiązywania się przez administrację (czy raczej obsługiwana przez nią władzę) z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym, a sama budowa lub modernizacja infrastruktury jest jedynie konsekwencją lub warunkiem sprawnego wykonywania określonych zadań stawianych władzom lokalnym. Celem PPP jest zatem co do zasady sprawne wywiązywanie się z określonych zadań, a nie infrastruktura jako taka. Poszczególne warianty współpracy opartej na koncepcji PPP

¹ Tematyka niniejszego opracowania została przedstawiona w referacie wygłoszonym przez autora podczas konferencji „Partnerstwa w sektorze publicznym” zorganizowanej przez Katedrę Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego w dniach 5–6 czerwca 2014 r. w Rzeszowie.

są środkiem (narzędziem) w ręku władz, za którego pomocą mogą się one wywiązywać ze spoczywających na nich (z mocy prawa oraz zobowiązań politycznych obowiązków wobec społeczeństwa)” (Korbus, Strawiński 2009, s. 23).

W ocenie autora niniejszego opracowania przytoczona powyżej definicja zasługuje na szczególną uwagę i jest przedmiotem pełnej jego zgody w zakresie najważniejszych elementów związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym. Tak jak bowiem w przypadku realizacji zadań publicznych przy użyciu środków, jakie daje podmiotom zobowiązanym do jej stosowania ustawa p.z.p., trudno zgodzić się ze stanowiskiem, że celem zamawiających zobowiązanym do stosowania przepisów p.z.p. jest zawieranie odpłatnych umów z wykonawcami, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, a nie zaspokajanie swoich potrzeb związanych właśnie z usługami, dostawami czy też robotami budowlanymi. Zamówienia publiczne stanowią pewne (normatywne) narzędzie niezbędne do osiągnięcia celów i zadań, z których znaczna część ma charakter ustawowych obowiązków, a nie zaś cel sam w sobie. Zamówienia publiczne nie mogą być przecież utożsamiane z procedurą zmierzającą do zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego, co zresztą wynika wprost z definicji legalnej zawartej w przepisie art. 2 pkt 12 p.z.p.

Nie sposób jednak nie zauważyć – szczególnie w dyskusji towarzyszącej zagadnieniu partnerstwa publiczno-prywatnego w prasie – iż związane z nim powszechne odczucie sprowadza się jednak do pierwiastka materialnego jako efektu współpracy. Zdaniem E. Kowalczuk „(...) partnerstwo publiczno-prywatne oznacza przedsięwzięcia realizowane na podstawie umowy długoterminowej zawartej między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, której celem jest stworzenie elementów infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym (...)”².

Tak więc w ocenie autora niniejszego opracowania, podobnie jak autorów cytowanej powyżej definicji, w partnerstwie publiczno-prywatnym widzieć należy w pierwszej kolejności środek (narzędzie) do osiągnięcia celu opartego na długofalowej współpracy, a desygnatów przedmiotowej współpracy (basen, parking, oczyszczalnia ścieków) nie powinno się utożsamiać z istotą partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jak wskazano już powyżej, przepisy u.p.p. określają zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 1 ust. 1 u.p.p.). Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 u.p.p.). Mając zatem na uwadze przytoczone powyżej definicje oraz wprowadzenie w zagadnienie

² Autorka wskazuje jednak w przedmiotowym opracowaniu wiele cennych uwag związanych z praktycznymi aspektami towarzyszącymi księgowaniu umów partnerstwa publiczno-prywatnego. Szerzej: Kowalczuk 2014, s. 10.

dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na przedmiot owego partnerstwa. Przytoczona powyżej definicja nie wskazuje oczywiście katalogu zadań, które mogą być objęte przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego, jednak w tym względzie zasadnicze znaczenie ma definicja zawarta w słowniku ustawowym w art. 2 u.p.p.

Zgodnie z powyższym, przez przedsięwzięcie należy rozumieć: budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie – połączone z utrzymaniem składnika majątkowego, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego bądź jest z nim związany, lub zarządzaniem nim. Regulacja prawna, która poprzedzała obowiązującą u.p.p., a więc ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r...), odnosząc się do pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazywała na opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpracę podmiotu publicznego i partnera publicznego służącą realizacji zadań publicznych. W obecnie obowiązującej u.p.p. ustawodawca zdecydował się zatem na odejście od bezpośredniego wskazania na realizację zadań publicznych na rzecz realizacji przedsięwzięcia.

Przedmiotowy zabieg może oczywiście budzić pewne wątpliwości i trudności natury interpretacyjnej (pomimo nawet wprowadzenia na ustawowy grunt definicji legalnej terminu „przedsięwzięcie”) i jak słusznie podnosi się w literaturze przedmiotu, przyjęte obecnie unormowanie powoduje konieczność każdorazowego interpretowania, jak dalece zadanie publiczne mieści się w pojęciu „przedsięwzięcia” i czy w związku z powyższym może być finansowane i realizowane na podstawie zawartej umowy wspólnie przez podmiot publiczny i partnera prywatnego (Feret 2014).

W tym zakresie, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, pomocne okazały się samorządowe ustawy ustrojowe. Wskazać chociażby należy, iż zgodnie z treścią normy wywodzonej z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r...), gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Nadto zgodnie z katalogiem zawartym w treści przepisu art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy wskazać należy, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, działalności w zakresie telekomunikacji, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia,

pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, promocji gminy, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...), współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Kolejnym istotnym elementem wprowadzonym do określenia przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego. Nie sposób nie zauważyć zatem, iż jednym z kluczowych elementów partnerstwa publiczno-prywatnego jest „ryzyko”. Polski ustawodawca nie decyduje się jednak na wprowadzenie do słownika ustawowego definicji legalnej przedmiotowego terminu. W dyskusji dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego przedmiotowy podział ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego stanowi jeden z najważniejszych argumentów przemawiających za tą formułą realizacji publicznych zadań. W tym miejscu wskazać można ponadto, iż o ile długotrwałość współpracy między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest pochodną celów, jakim ma ona służyć, i zależy od konkretnego przypadku współpracy, o tyle odpowiedni podział ryzyka jest kluczowym elementem relacji między stronami współpracy. Jednocześnie należy mieć świadomość, iż właściwy podział ryzyka, będąc bardzo trudnym zadaniem, przy konstruowaniu projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest elementem determinującym powodzenie partnerskich projektów.

W literaturze przedmiotu dość zgodnie podnosi się, że w odniesieniu do problemu alokacji ryzyka, o którym mowa była wyżej, przyjąć należy zasadę, iż powinna je ponosić ta strona, która przedmiotowym ryzykiem jest w stanie najlepiej zarządzać lub też kontrolować.

Mając powyższe na uwadze, można wskazać za M. Wielońskim na potwierdzenie, iż „(...) podstawową zasadą wszelkich PPP jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach. Celem jest raczej optymalizacja, a nie maksymalizacja

przeniesienia ryzyka, aby zapewnić osiągnięcie jak największej wartości. Obarczenie wykonawcy z sektora prywatnego ryzykiem związanym z projektem powinno stanowić dla niego zachętę do poprawy w zakresie zarządzania i wdrażania danych projektów (...)” (Wieloński 2014, s. 88).

W literaturze przedmiotu dokonuje się dość zróżnicowanego podziału ryzyka w procesie realizacji zdań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Za dokonany przez A. Panasiuka podziałem można wyróżnić następujące rodzaje ryzyka: ryzyko techniczne, ryzyko polityczne i ryzyko ekonomiczne. Jak podnosi ww. autor, ryzyko występujące w każdej z ww. grup może w sposób pośredni wpływać na efekt końcowy projektu (Panasiuk 2013, s. 294). W skład wymienionej wyżej grupy elementów ryzyka technicznego można zaliczyć w szczególności: wadliwe materiały, niewdrażane technologie, uwarunkowania środowiskowe uniemożliwiające albo znacznie utrudniające realizację przedsięwzięcia czy w końcu problemy operacyjno-techniczne. Do grupy elementów ryzyka politycznego zaliczyć można w szczególności: zmiany legislacyjne, zmiany władzy wykonawczej na szczeblu rządowym oraz na szczeblu samorządowym, brak kontynuacji jednolitej polityki rozwoju. Ostatnią z grup w ramach zaprezentowanego wyżej podziału stanowi ryzyko ekonomiczne, które jest w zasadzie najszerszą grupą zjawisk oraz okoliczności, a jednocześnie bardzo poważnie zróżnicowaną. Do tej grupy można zaliczyć takie okoliczności jak: wpływ otoczenia rynkowego na realizację projektu, dostępność tanich środków transportu, umiejętności kadry kierowniczej odpowiedzialnej za zarządzanie projektem.

Poza dokonany wyżej podziałem rodzajów ryzyka w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można dodatkowo wyróżnić bardziej szczegółowe rodzaje i grupy, do których zalicza się: ryzyko wynikające z niepewności co do osiągnięcia odpowiedniego poziomu dochodu, ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego, ryzyko związane z pracami konstrukcyjnymi (przy projektach związanych z zaprojektowaniem, a następnie wykonaniem robót budowlanych), ryzyko związane z operacjami walutowymi (ryzyko kursowe), ryzyko związane z prawidłowym wykonywaniem kontraktów oraz publiczną regulacją przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (dotyczy to w szczególności tego rodzaju projektów, w których partner prywatny będzie zajmował się sferą do tej pory zmonopolizowaną przez podmioty publiczne), ryzyko związane z przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska oraz zachowania dziedzictwa kulturowego obszarów, na których jest wdrażane przedsięwzięcie, ryzyko ukrytych wad, ryzyko braku publicznej akceptacji, ryzyko utraty kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług, ryzyko ukrytego protekcjonizmu (występujące w przypadku silnego przekonania społeczeństwa o publicznym monopolu w zakresie danego rodzaju działalności).

Kolejnym elementem partnerstwa publiczno-prywatnego są jego strony, a więc podmiot publiczny oraz partner prywatny. Ich definicje legalne znajdują się w słowniku ustawowym zawartym w przepisie art. 2 u.p.p.

Zgodnie z powyższym przez podmiot publiczny należy rozumieć:

- a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- b) inną niż określona w lit. a osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50% lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

Pełny katalog podmiotów należących do sektora finansów publicznych został zawarty w treści przepisu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r...). Zgodnie z powyższym są to:

- a) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- b) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- c) jednostki budżetowe,
- d) samorządowe zakłady budżetowe,
- e) agencje wykonawcze,
- f) instytucje gospodarki budżetowej,
- g) państwowe fundusze celowe,
- h) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- i) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- j) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- k) uczelnie publiczne,
- l) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- m) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- n) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Odnosząc się zaś do definicji legalnej partnera prywatnego, który w myśl art. 2 pkt 2 u.p.p. oznacza przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego, należy przywołać definicję przedsiębiorcy oraz przedsiębiorcy zagranicznego zawartą w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r...). Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 przedmiotowej

ustawy przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Przedsiębiorcą zagranicznym jest zaś osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą oraz obywatel polski wykonujący działalność gospodarczą za granicą.

Umowa o partnerstwo publiczno-prywatne

Mając na uwadze zagadnienie umowy o partnerstwo publiczno-prywatne, wskazać należy, iż jej podpisanie jest poprzedzone etapem wyboru partnera prywatnego. Przebieg tego procesu jest uzależniony od formuły wynagrodzenia partnera prywatnego, o czym była już mowa we wstępnej części niniejszego opracowania. Kryteria oceny ofert służące wyborowi partnera prywatnego zostały określone w treści przepisu art. 6 u.p.p. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 u.p.p. najkorzystniejszą jest ta oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Kryteriami oceny ofert w myśl art. 6 ust. 2 oraz 3 u.p.p. są:

- a) podział zadań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego,
- b) terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Kryteriami oceny ofert mogą być również w szczególności:

- a) podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego,
- b) stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego,
- c) efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych,
- d) kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

Umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym definiuje przepis art. 7 ust. 1 u.p.p. Zgodnie z powyższym na mocy tej umowy partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności przez wniesienie wkładu własnego.

Identyfikacja najważniejszych problemów towarzyszących partnerstwom publiczno-prywatnym

Jak wskazano na wstępie opracowania – w ocenie jego autora – zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego jest obecnie dość dobrze upowszechnione. Należy zwrócić uwagę, iż działania zmierzające do popularyzacji idei partnerstwa publiczno-prywatnego zostały uznane również za ważne przez polskiego ustawodawcę. Zgodnie z treścią przepisu art. 3 u.p.p. do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie u.p.p. należy w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dokonywanie analiz i ocen jego funkcjonowania, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego.

Wyrazem szerokich działań popularyzatorskich związanych z tą formą partnerstwa jest nie tylko bogata literatura przedmiotu poświęcona przedmiotowej idei, ale także tematyczne portale internetowe. Wśród nich można wymienić PPPportal (<http://www.pppportal.pl>) czy PPP Platformę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (<http://www.ppp.gov.pl>).

Mając na uwadze przedmiot niniejszego opracowania oraz jego ograniczoną objętość, nie sposób oczywiście wskazać oraz omówić wszystkich problemów i barier związanych z praktycznym stosowaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Wśród barier oraz czynników, które pojawiają się w raportach dotyczących stosowania partnerstwa, wskazać należy: brak tzw. dobrych praktyk w Polsce, niską świadomość i niewystarczającą wiedzę nt. partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze publicznym, brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w tej formule w sektorze publicznym, wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej, brak prostych i przejrzystych uregulowań prawnych, brak specjalistów i doradców w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego, procedury wyboru partnera, konieczność wykonania skomplikowanych montażu finansowych, brak przepływu informacji nt. możliwości nawiązania współpracy, niską świadomość i niewystarczającą wiedzę nt. partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze prywatnym, silny opór społeczny, wpływy polityczne, brak projektów inicjowanych przez organy administracji rządowej w zakresie ich własnych kompetencji, brak partnerów prywatnych (inwestorów i operatorów), ryzyko nadużycia w kontaktach administracji publicznej (samorządu) z sektorem prywatnym, ryzyko zaburzenia konkurencyjności przy realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego, ograniczenia w finansowaniu inwestycji z funduszy unijnych (*PPP – dziedziny...* 2011, s. 10).

Podsumowanie

Podsumowując, raz jeszcze należy wspomnieć, iż poruszone w opracowaniu problemy stanowią jedynie wąski wycinek problematyki związanej

z partnerstwem publiczno-prywatnym realizowanym w oparciu o przepisy u.p.p. W tym miejscu autor chciałby raz jeszcze podjąć próbę uchwycenia istoty partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego na podstawie przepisów omówionej w wybranym zakresie u.p.p. Mając powyższe na uwadze, autor pragnie podnieść, iż nie sposób nie spojrzeć na zagadnienie partnerstwa z punktu widzenia szerszego kontekstu, jakim jest prywatyzacja usług publicznych. Nie podejmując się w żaden sposób oceny przedmiotowego zjawiska, a wobec oczywistej obserwacji, że z takim zjawiskiem mamy coraz częściej do czynienia, autor chciałby jedynie wskazać, iż partnerstwo publiczno-prywatne wpisuje się w główny nurt owego procesu.

Mając powyższe na uwadze, można wskazać dodatkowo za A. Panasiukiem, iż „(...) w chwili obecnej administracją targają dwa trendy: prywatyzacja i deregulacja. Oba mają ten sam cel, a mianowicie wycofywanie się państwa z obszarów, które do tej pory były domeną władzy publicznej. Obie tendencje mają na celu zaszczerpienie idei konkurencji w działaniu (...). PPP jest więc często postrzegane jako ukryta forma prywatyzacji, na pewno jest to nowy model zarządzania publicznego, polegający na nawiązaniu współpracy opartej na zidentyfikowaniu szeregu korzyści dla obu kooperujących sektorów. Przyjęcie zasad rynkowych w działalności sektora publicznego jest ważnym elementem nowego zarządzania publicznego, a prywatyzacja jest jednym z jego głównych elementów (...)” (Panasiek 2013, s. 287). W ocenie autora ta nowa forma zarządzania publicznego, jaką jest niewątpliwie partnerstwo publiczno-prywatne, będzie w najbliższym czasie dostarczała nowych i ciekawych powodów do obserwacji oraz analiz.

Bibliografia

- Feret E. 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania samorządowych zadań publicznych* [w:] W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawno-finansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Korbus B.P., Strawiński M. 2009, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa: LexisNexis Polska.
- Kowalczyk E. 2014, *Księgowanie umów partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Finanse Publiczne” 6 (91).
- Lamch-Rejowska M., Laszczyński Ł. 2012, *Prawo zamówień publicznych. Praktyczny poradnik dla zamawiających i wykonawców*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Panasiek A. 2009, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Panasiek A. 2013, *System zamówień publicznych. Zarys wykładu*, Warszawa: Public Procurement Legal Publisher.
- PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007–2011), 2011, Katowice: PPPortal.pl, www.ppp.gov.pl (29.07.2014).
- Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, 2013, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, www.bazapppp.gov.pl (29.07.2014).

- Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, 2013, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2058;sprawozdanie_prezesa_urzedu_zamowien_publicznych_o_funkcjonowaniu_systemu_zamowien_publicznych_w_2011_roku.html (29.07.2014).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU z 2013 r., poz. 672, tekst jedn. ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU z 2010 r., Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2013 r., poz. 885, tekst jedn. ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2005 r., Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn.: DzU z 2013 r., poz. 907 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2013 r., poz. 594, tekst jedn. ze zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 101 z późn. zm.
- Wieloński M. 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej*, Warszawa: Difin.

MARCIN SZEWCZAK

PRAWNE ASPEKTY PARTNERSTWA TRANSGRANICZNEGO JAKO ELEMENT KREOWANIA EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI ADMINISTRACYJNEJ

Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące niniejszego tematu związane są wspólnym wątkiem partnerstwa, jednakże łączą w sobie zarówno elementy prawne, jak i elementy z pogranicza administracji i ekonomii. Procesy związane z powstawaniem europejskiej przestrzeni administracyjnej możemy obserwować od kilku lat. Rozwijają się one paralelnie do kierunków rozwoju implementacji prawa Unii Europejskiej. Niemniej jednak największy wpływ na ten rozwój ma polityka regionalna Unii Europejskiej, która z kolei w ramach swoich kompetencji zawiera element współpracy transgranicznej. Stwierdzeniem wręcz oczywistym jest to, że rozwój europejskiej przestrzeni administracyjnej jest niemożliwy bez rozwoju współpracy transgranicznej. A zatem także rozwój współpracy transgranicznej bez solidnych podstaw prawno-organizacyjnych nie jest możliwy. Czy istniejące euroregiony dają takie możliwości? Wydaje się, że na podstawie dokonanej analizy możemy stwierdzić, iż nie do końca. Czegoś brakuje i w moim przekonaniu jest to brak dobrze skonstruowanej idei partnerstwa transgranicznego. W niniejszym artykule spróbuję pokrótce przedstawić dwa podstawowe zjawiska – kierunki rozwoju dla współpracy transgranicznej oraz dla rozwoju europejskiej przestrzeni administracyjnej. Efektem tych działań powinno być wypracowane i funkcjonujące partnerstwo transgraniczne. Partnerstwo transgraniczne, które stanie się podmiotem wiodącym w procesie administrowania rozwojem regionalnym.

Współpraca transgraniczna – nowa rola dla euroregionów

Poddając analizie aspekty związane ze współpracą transgraniczną (a zarazem międzynarodową) samorządów i jej wpływem na administrowanie rozwojem regionalnym, należy zacząć od roli samorządu województwa w tworzeniu strategii rozwoju. Przy tworzeniu strategii, a następnie realizacji polityki rozwoju na poziomie regionu samorząd może współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Według R. Cybulskiej, współpraca ta może mieć też na celu objęcie strategią również współpracy międzyregionalnej. Jest to o tyle istotne, że może się zdarzyć, iż wystąpią znaczne

rozbieżności w określeniu, co powinno się znaleźć w strategii, jako że podmioty te reprezentują różne interesy. Współpraca natomiast może doprowadzić do osiągnięcia kompromisu w zakresie celów i priorytetów strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju (Cybulska 2012).

Dość poważnym zarzutem wobec większości strategii jest to, że uwzględniają one tylko wewnętrzną przestrzeń i nie odnoszą się do regionów sąsiednich. Brak uwzględnienia powiązań międzyregionalnych nie jest zgodny z zasadą spójności terytorialnej. Wiele elementów infrastruktury technicznej (drogi, linie przesyłu energii itp.) oraz rozwoju gospodarczego (obszary rolnicze, silne ośrodki przemysłowe itp.) i społecznego (uczelnie, ośrodki kultury) ma charakter ponadregionalny i należy je traktować kompleksowo, uwzględniając przy tym współpracę międzyregionalną (Bański i in. 2009, s. 101).

Samorządy województw przystępują do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, które są uchwalane przez sejmik województwa (art. 18 pkt 13 ustawy o samorządzie województwa, dalej: s.w.) i zawierają: główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy, zamierzenia dotyczące przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. R. Cybulska trafnie podkreśla, że chodzi tu o ukierunkowanie współpracy w sposób szczegółowy – terytorialnie, np. jako miasta partnerskie, współpraca regionów przygranicznych, a i bardziej ogólny – przez wskazanie konkretnego kraju czy regionu, z którym województwo samorządowe chciałoby współpracować w zakresie rozwoju regionalnego (Cybulska 2012).

Priorytety współpracy zagranicznej województwa mogą być uchwalane, a inicjatywy zagraniczne województwa – w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej – podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych. Uchwały te zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Uchwała oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej przesyłane są przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Większość polskich województw, kształtując priorytety współpracy zagranicznej, skupia się na zadaniach związanych z infrastrukturą techniczną i ochroną środowiska naturalnego. Zauważalny jest mały stopień uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach międzyregionalnych (Dumała 2006, s. 905; Modzelewski 2006, s. 917).

Współpraca samorządu województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw realizowana jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa¹. Województwo uczestniczy w działalności

¹ Słusznie zauważył L. Kieres pod koniec lat 90., że państwo odchodzi od wszechobecności w sprawach międzynarodowych na rzecz związków między gminami czy też regionami różnych państw (Kieres 1997, s. 52). Jednakże pomimo wzrastającej roli jednostek samorządowych w kreowaniu współpracy międzynarodowej, organy administracji rządowej nie pozwalają im na pełną

międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 76 ustawy o s.w.). Powyższy przepis nie normuje pojęcia lub katalogu instytucji regionalnych oraz ogólnokrajowych organizacji zrzeszających. Dlatego też należy przyjąć, iż mogą to być wszelkie podmioty funkcjonujące w formie zinstytucjonalizowanej, na przykład Komitet Regionów, lub podmioty o charakterze szeroko pojętych organizacji zrzeszających. Warto zaznaczyć ograniczenie, jakim jest art. 3 ustawy, wykluczający przystępowanie do zrzeszeń stanowiących odpowiedniki krajowych związków międzygminnych. Jak wskazuje H. Izdebski, ograniczenie to nie ma uzasadnienia dla współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego sąsiadujących państw członkowskich Unii Europejskiej (Izdebski 2011, s. 442).

Trudno zgodzić się z ujęciem S. Czarnowa, według którego współpraca zagraniczna w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa nie jest tożsama z współpracą międzyregionalną ani tym bardziej transgraniczną. Według autora współpraca zagraniczna jest pojęciem zbiorczym, łączącym współpracę transgraniczną i interregionalną, zbliżonym do pojęcia współpracy regionalnej (Czarnow 2001, s. 61). Z kolei według K. Jóskowiaka współpraca zagraniczna samorządu województwa jest jednym z elementów współpracy międzyregionalnej (Jóskowiak 2003, s. 12–13, zob. też Subocz 2006). Wydaje się, że pojęciem łączącym w sobie zadania z zakresu współpracy zagranicznej jednostek samorządowych, transgranicznej i międzyregionalnej jest europejska współpraca terytorialna. W nim znajduje się bowiem miejsce dla wszelkich form współpracy międzynarodowej, w szczególności nawiązywanej przez jednostki samorządowe, a zorientowanej na zacieśnianie kontaktów międzynarodowych. Takie podejście zbliża do stworzenia zintegrowanego systemu administrowania rozwojem regionalnym.

Oprócz samorządu województwa istotną rolę w kreowaniu współpracy międzynarodowej odgrywają samorządy gminne, których zadania w tym zakresie określane są jako „dyplomacja oddolna” (Skorupska 2005, s. 1). Oprócz nawiązywania współpracy o charakterze transgranicznym samorządy gminne są członkami międzynarodowych organizacji zrzeszających samorządy lokalne (Furmankiewicz 2004, s. 301–304). Podstawy formalne współpracy na poziomie samorządów gminnych mogą mieć różną formę i uregulowania. W większości około 75% związków bliźniaczych gmin współpraca oparta jest na umowie (umowy mogą mieć różne nazwy, np. umowa partnerska lub umowa o współpracy) (Zięba-Załuca 2008, s. 66). W okresie późniejszym, zwłaszcza w obliczu starania się o środki europejskie, jest dookreślana w formie partnerstwa transgranicznego (Drażba, Hryniewiecka 2010, s. 91). W realizowanych ze środków

samodzielność, m.in. decydując o podziale środków z funduszy unijnych na działania w zakresie współpracy transgranicznej.

unijnych projektach nacisk kładzie się na budowanie partnerstw samorządów i podmiotów społecznych (Swianiewicz 2005, s. 16). Ze względu na poziom rozwoju współpracujących obszarów przygranicznych można wyróżnić: a) „piękne siostry” (*beautiful sisters*) – bogate regiony współpracujące w dziedzinie kultury, b) „grube banany” (*fat bananas*) – bogate regiony współpracujące w dziedzinie promocji i rozwoju gospodarczego, c) „trzęsącą się galaretę” (*shaky umbrellas*) – słabą współpracę często inicjowaną odgórnie przez państwo, d) „brzydkie kaczątko” (*ugly ducklings*) – związki słabych ekonomicznie regionów o charakterze peryferyjnym (Dumała 2008).

Zapomnianą w ostatnim okresie instytucją, stworzoną przecież do rozwijania współpracy międzynarodowej i transgranicznej, jest euroregion. Po fali entuzjazmu lat 90. XX wieku współczesne euroregiony funkcjonują jedynie jako sztuczne twory czekające na dofinansowanie przyznane w ramach projektów unijnych. Jednocześnie zauważyć należy liczne przeszkody w działalności transgranicznej dla obywateli i przedsiębiorców.

Ewentualne zmiany mogą nastąpić dzięki realizacji strategii *Europa 2020*, jednakże, jak uważa A. Kuś, jej powodzenie zależy od tego, czy państwa członkowskie będą w stanie odpowiednio zaangażować się w realizację niezbędnych reform na poziomie krajowym na rzecz wzrostu gospodarczego, nie zapominając równocześnie o społecznym wymiarze rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (Kuś 2013, s. 1183–1184).

Początki funkcjonowania euroregionów w Polsce nie należały do łatwych. Jak podkreślał w połowie lat 90. XX wieku M. Rudnicki, słaby jest dostęp do informacji z zakresu procedur finansowych obowiązujących w Unii Europejskiej i Polsce, a odnoszących się do współpracy transgranicznej (Rudnicki 1996, s. 41). Euroregiony stanowiły nowy element struktury społeczno-gospodarczej w aspektach przestrzennych, funkcjonalnych i prawnych (Czarnow 1997, s. 55). Próbując zdefiniować pojęcie euroregionów², należałoby stwierdzić, iż są to struktury o charakterze prywatno- i publicznoprawnym, powstałe w wyniku zawarcia umów między stowarzyszeniami gmin znajdujących się po obu stronach granicy, w celu współpracy gospodarczej, promowania kultury regionalnej, propagowania turystyki przygranicznej, ochrony środowiska, działalności kulturalno-edukacyjnej, rozwoju kontaktów przygranicznych sąsiadujących ze sobą państw oraz otwarcia się na nowe formy i możliwości współpracy dzięki zmniejszeniu dystansu dzielącego Polskę od państw Unii Europejskiej (Baran 2002, s. 190; podobne

² Jako pierwszą podpisano umowę transgraniczną Euregio, zawartą w 1958 r. pomiędzy jednostkami terytorialnymi (miasta, gminy, powiaty, regiony) z holenderskich przygranicznych prowincji Gelderland, Drenthe i Overijssel oraz niemieckich z okręgu Emsland i Osnabrück (Dolna Saksonia) i okręgu Münster (Nadrenia Północna-Westfalia). Kolejne powstające tego typu jednostki – euroregiony – wzięły swoją nazwę od pierwszego i istniejącego po dziś dzień Euregio (zob. Dołzbłasz, Raczek 2010, s. 29).

definicje przytaczają: Różycki 1995, s. 140; Malendowski, Szczepaniak 2000, s. 10; Rudnicki 2005, s. 450).

Istotne określenie z punktu widzenia administrowania rozwojem regionalnym przedstawia K. Gałuszka, według której euroregion jest początkiem powstawania zinstytucjonalizowanego zarządzania sieciowego regionem transgranicznym dzięki współpracy sąsiadujących ze sobą jednostek samorządowych graniczących ze sobą państw (Gałuszka 2006, s. 58). Należy w zupełności zgodzić się z powyższym stwierdzeniem, zwłaszcza w kontekście wprowadzanej koncepcji *multi-level governance* w administrowaniu rozwojem regionalnym.

Euroregion powinien funkcjonować jako swoista sieć współpracy podmiotów administracji publicznej i stać się głównym podmiotem odpowiedzialnym za realizację współpracy transgranicznej w regionie³. Współpraca transgraniczna nie może być traktowana jako zagadnienie lokalne, dotyczące wyłącznie przygranicznych samorządów, powinna zajmować odpowiednie miejsce w polityce rozwoju regionalnego oraz mieć należyte wsparcie organizacyjne władz centralnych i regionalnych (Mierosławska 2004, s. 44). Administracja realizująca cele przyświecające współdziałaniu pomiędzy regionami musi uwzględniać w nich nie tylko korzyści swojego obszaru działania, ale w równym stopniu korzyści partnerów współpracy (Wrzosek 2008, s. 129).

Konkludując, należy zdecydowanie stwierdzić, że w obecnym systemie administrowania rozwojem regionalnym nie znalazło się miejsca dla euroregionów. Ich naturalne cechy i cele nie są należycie wykorzystywane w strukturze administracji publicznej. Być może rozwiązaniem byłoby połączenie wysiłków samorządów województw i euroregionów lub uczynienie z nich podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie międzynarodowych aspektów związanych z rozwojem regionalnym. W polskich uwarunkowaniach istotny jest stopień decentralizacji oraz wprowadzania w życie zasady subsydiarności w stosunku do współpracy transgranicznej (Perkowski 2010, s. 30). Wydaje się jednak, że idealnym

³ W wyniku przeprowadzonych wywiadów oraz spotkań z przedstawicielami trzech euroregionów Polski wschodniej: Euroregionu Niemen, Euroregionu Bug oraz Euroregionu Karpackiego, należy zdecydowanie stwierdzić, że po wielkim entuzjazmie towarzyszącym powstawaniu euroregionów i nadziejach na zintensyfikowanie dzięki temu współpracy transgranicznej obecnie panuje przekonanie o zdeprecjonowaniu pozycji euroregionów. W unijnej polityce regionalnej zostały one sprowadzone wyłącznie do pozycji beneficjentów poszczególnych programów transgranicznych. Nie mają środków i możliwości organizacyjnych, aby kreować własnym nakładem politykę regionalną. W minimalnym zakresie funkcjonuje również współpraca samorządów województw i euroregionów w kreowaniu polityki zagranicznej. Bardzo często z przyczyn politycznych stają się one dwoma odrębnymi ośrodkami, które nie współpracują ze sobą. Skutkiem takiej sytuacji jest niski stopień zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w działania na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej za pośrednictwem i pomocą euroregionów. Szczególnie samorządy gminne decydują się samodzielnie nawiązywać taką współpracę. Dlatego istotne jest przeprowadzenie jak najszybszych reform w odniesieniu do tego komponentu polityki regionalnej Unii Europejskiej, tak aby euroregiony zyskały na znaczeniu jako realne podmioty odpowiedzialne za kształtowanie europejskiej współpracy terytorialnej.

rozwiązaniem byłoby wspieranie przez euroregiony międzynarodowych działań realizowanych przez lokalne grupy działania. Propozycje te w połączeniu z zastosowaniem administrowania sieciowego pozwoliłyby na lepsze zaangażowanie euroregionów w proces administrowania rozwojem regionalnym. W ujęciu unijnym zaś wpłynęłoby to na umocnienie działań na rzecz europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Nowa forma partnerstwa transgranicznego w procesie tworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej

Przyjęcie założenia, że administrowanie rozwojem regionalnym to skoordynowany system administracyjny, będący częścią składową europejskiej przestrzeni administracyjnej, wymaga przeprowadzenia dokładnej analizy samego pojęcia owej przestrzeni. Rozważania należy rozpocząć od propozycji Carla D'Orty, według którego europejska przestrzeń administracyjna to środowisko produkujące unijne polityki i reguły działania, wpływające na funkcjonowanie administracji krajowych, w celu uzyskania jednolitości praw obywatelskich i przedsiębiorczości w Unii Europejskiej, zapewniających jednorodny poziom efektywności i jakości obsługi (D'Orta 2011, s. 89). Bez wątplenia należy stwierdzić, że zarówno polityka regionalna, jak i polityka rozwoju obszarów wiejskich w sposób zdecydowany wpływają na sposób funkcjonowania administracji krajowych państw członkowskich. Jednocześnie to od administracji krajowych zależy stopień poprawnej realizacji tych polityk i współkoordynacji z administracjami pozostałych państw członkowskich.

Problematykę pojęcia europejskiej przestrzeni administracyjnej szczegółowo omawia Harwig Hoffmann, proponując wielowymiarową definicję; według niej europejska przestrzeń administracyjna to obszar, w którym coraz bardziej zintegrowane administracje krajowe wspólnie wykonują uprawnienia delegowane przez Unię zgodnie z systemem podziału władzy. Mimo zróżnicowania poszczególnych administracji państw członkowskich idea współpracy dała podstawy do tworzenia tzw. zintegrowanej administracji w formie intensywnej współpracy między krajowymi i ponadnarodowymi podmiotami administracyjnymi (Hoffmann 2008, s. 662–676). Zgodnie z koncepcją H. Hoffmanna możliwe jest tworzenie europejskiej przestrzeni administracyjnej dzięki powstawaniu wielopoziomowej sieci współpracy administracji, których instytucje kooperują ze sobą. Administrowanie rozwojem regionalnym w zestawieniu z powyższą propozycją jest niejako „lustrzanym odbiciem” jego koncepcji w odniesieniu do aspektów związanych z rozwojem regionalnym (przez który rozumie się rolę administracji publicznej w administrowaniu polityką regionalną i rozwojem obszarów wiejskich). Rozważania H. Hoffmanna dotyczące kształtowania się europejskiej przestrzeni administracyjnej poprzedzone były koncepcją przestrzeni jako europejskiej konwergencji administracyjnej (Olsen 2003, s. 506–531).

Według H. Hoffmanna europejska przestrzeń administracyjna jest trójwymiarową konstrukcją złożoną z pionowych, poziomych i ukośnych relacji uczestników sektora administracji publicznej i trzeciego sektora. Zdecydowanie należy podkreślić, że europejska przestrzeń administracyjna rozpatrywana w odniesieniu do administrowania rozwojem regionalnym nie może być sprowadzona do konstrukcji dwuwymiarowej. Administrowanie rozwojem regionalnym musi być rozpatrywane w ujęciu wielopoziomowym, obejmującym poziom unijny, krajowy, regionalny i lokalny. Pomiędzy nimi oraz wewnątrz nich musi ponadto funkcjonować współpraca pomiędzy podmiotami administrującymi. Celem prawa unijnego nie jest dążenie do stworzenia zunifikowanej administracji unijnej, prowadzącej do harmonizacji struktur administracyjnych w całej Unii Europejskiej. Pojęcie europejskiej przestrzeni administracyjnej jest związane z działalnością administracyjną w zakresie kreowania polityk wspólnotowych i krajowych państw członkowskich oraz zarządzania nimi (Joerges 2006, s. 779–802). Mimo zróżnicowania w pojedynczych dziedzinach, zjawisko współpracy administracyjnej doprowadziło do zintegrowanego systemu zarządzania, czyli intensywnej współpracy między podmiotami administracyjnymi i działań z każdego poziomu. Zintegrowany system zarządzania sprawia, że system rządów Unii Europejskiej i zarządzania jest niepowtarzalny i różni się od systemów państw członkowskich, które dopiero są na etapie jego wprowadzania (Hoffmann 2008).

Europejska przestrzeń administracyjna jest kompleksową, wielowymiarową koncepcją, sprzyjającą intensywnej współpracy pomiędzy podmiotami administracyjnymi i rozwijaniu jej na każdym poziomie działalności, w szczególności na poziomie administrowania rozwojem regionalnym. Zdecydowanie nie jest to nowy poziom administracji, składający się z systemów administracyjnych i instytucji, które współpracują i stosują się do tych samych zasad (Cioclea 2012, s. 288–295, szerzej: Matei i in. 2011, s. 11–12, 1–95).

W jaki sposób należałoby więc wyeksponować rolę partnerstwa transgranicznego w procesie tworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej? Wydaje się, że odpowiedzią na to pytanie jest próba skonstruowania partnerstw na wzór lokalnych grup działania o zasięgu międzynarodowym, poszerzonych o podmioty z sektora biznesu i organizacje pozarządowe.

Podsumowanie

Próbując dokonać podsumowania, postaram się posłużyć przykładem funkcjonowania partnerstwa transgranicznego. Øresund, wspólny region graniczny Danii i Szwecji, boryka się z problemami bezrobocia wśród młodych osób, a ponadto ma niewystarczającą liczbę informatyków. Kwestie te oraz niedostateczna liczba pielęgniarek uznane zostały przez EURES za problemy powszechne. W ubiegłym roku stopa bezrobocia w Danii wzrosła ponad dwukrotnie, natomiast sytuacja w Szwecji pozostała dosyć stabilna. EURES Dania wspierał współpracę między

Duńską Organizacją Położnych i szpitalem uniwersyteckim Skåne w Szwecji. W Kopenhadze zorganizowano kilka imprez służących tworzeniu sieci kontaktów dla pielęgniarek i sześciu firm medycznych, pierwszą w urzędzie pracy, drugą w miejscowym hotelu. Odbyły się również spotkania informacyjne, w których każdorazowo uczestniczyło od 15 do 20 pielęgniarek. Spotkania rekrutacyjne spotkały się z dużym zainteresowaniem; dzięki nim wiele pielęgniarek już znalazło pracę. Na spotkaniu informacyjnym w szpitalu w Skåne 87 pielęgniarek i położnych zostało zatrudnionych natychmiast (*Partnerstwo transgraniczne...*).

Wydaje się, że powyżej opisana dobra praktyka w zdecydowany sposób przyczyni się do budowy europejskiej przestrzeni administracyjnej. Wyzwanie tworzenia partnerstw transgranicznych spoczywa przede wszystkim w rękach samorządów terytorialnych, które powinny się stać podmiotami inicjującymi nowe partnerstwa. Być może w ten sposób nastąpi ożywienie funkcjonowania euroregionów.

Bibliografia

- Bański J., Bednarek-Szczepańska M., Czapiewski K. 2009, *Miejsce obszarów wiejskich w aktualnych strategiach rozwoju województwa – kierunki i cele rozwoju a rzeczywistość*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Geograficzne – Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Baran A. 2002, *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen* [w:] A. Stasiak (red.), *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej.
- Ciocea A.E. 2012, *Principles of the European Administrative Space and their impact on performance in public organizations*, „CES Working Papers” 4 (3).
- Cybulska R. 2012, *Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie województwa* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Czarnow S. 1997, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 10.
- Czarnow S. 2000, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 11.
- D’Orta C. 2011, *What future for the European Administrative Space?*, EIPA Working paper, no 2003, za: N. Lymouris, *Understanding the European Administrative Space* [w:] L. Matei, D. Vašiček, M. Kastelan Mrak (red.), *European Administrative Space – Balkan Realities*, „South-Eastern European Administrative Studies, ASsee Online Series” 3.
- Dołzbłasz S., Raczyk A. 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Drażba M., Hryniewiecka W. 2010, *Partnerstwo transgraniczne jako forma współpracy transgranicznej* [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok: Fundacja Prawo i Partnerstwo.
- Dumała H. 2006, *Priorytety współpracy zagranicznej polskich województw – analiza porównawcza* [w:] B. Plawgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.

- Dumała H. 2008, *Rodzaje i formy struktur współpracy międzyterytorialnej w Europie* [w:] S. Dolzblasz, A. Raczyk (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, „Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego” 4.
- Furmankiewicz M. 2004, *Polskie samorządy gminne w organizacjach międzynarodowych* [w:] G. Rdzanek, E. Stadtmüller (red.), *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, Wrocław: Arboretum.
- Gałuszka K. 2006, *Rola współpracy transgranicznej w strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa śląskiego i euroregionu Beskidy* [w:] K. Gomółka (red.), *Współpraca transgraniczna a rozwój regionalny*, Warszawa–Elbląg: Sowa – Instytut Ekonomiczny.
- Hoffmann H. 2008, *Mapping the European administrative space*, „West European Politics” 31 (4).
- Izdebski H. 2011, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: LexisNexis Polska.
- Joerges C. 2006, *The legitimacy of supranational decision-making*, „Journal of Common Market Studies” 44 (4).
- Jóskowiak K. 2003, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 5.
- Kieres L. 1997, *Rozwój samorządności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej z perspektywy Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 10.
- Kuś A. 2013, *Kilka uwag o rynku wewnętrznym UE* [w:] A. Dębiński i in. (red.), *Abiit non obiit. Księga poświęcona pamięci księdza profesora Antoniego Kościa SVD*, Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Malendowski W., Szczepaniak M. 2000, *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej* [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony: mosty do Europy bez granic*, Warszawa: Elipsa.
- Matei A., Matei L., Iancu D.C. 2011, *The Internalization of the European Administrative Space Principles in National Public Administrations. Study Case: Romania*, Research Report written within the framework of Jean Monnet project “South-Eastern European developments on the administrative convergence and enlargement of the European Administrative Space in Balkan states”.
- Mierosławska A. 2004, *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 3.
- Modzelewski W.T. 2006, *Aktywność zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego czynnikiem rozwoju regionalnego* [w:] B. Pławgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.
- Olsen J. 2003, *Towards a European administrative space?*, „Journal of European Public Policy” 10 (4).
- Partnerstwo transgraniczne przynosi rezultaty*, <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=pl&catId=9899&myCatId=9899&parentId=20&acro=news&function=newsOnPortal> (1.08.2014).
- Perkowski M. 2010, *Unia Europejska jako środowisko współpracy transgranicznej* [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok: Fundacja Prawo i Partnerstwo.
- Różycki S. 1995, *Idea euroregionalizacji i jej ocena na przykładzie badań ankietowych w Euroregionie Nysa*, Liberec: Technická univerzita.

- Rudnicki M. 1996, *Szkic o Euroregionie Pro Europa Viadrina*, „Samorząd Terytorialny” 5.
- Rudnicki M. 2005, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Skorupska A. 2005, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań* [w:] A. Skorupska (red.), *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Subocz E. 2006, *Współpraca transgraniczna gmin na pograniczu polsko-rosyjskim* [w:] B. Pławgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.
- Swianiewicz P. 2005, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 10.
- Wrzosek S. 2008, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Zięba-Załućka H. 2008, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 1.

LUCYNA RAJCA

ZARZĄDZANIE PRZEZ PARTNERSTWA

Wstęp

Współczesne koncepcje polityki lokalnej głoszą, że skuteczność władzy lokalnej zależy od umiejętności zarządzania przez partnerstwa. Nowoczesne modele rządzenia oparte na sieciach społecznych i partnerstwach międzysektorowych realizowane przez samorządy są w pewnym stopniu inspirowane zachętami zewnętrznymi. Według OECD w wielu krajach partnerstwa lokalne tworzyły i wspierały rządy (OECD..., s. 12–13). W Polsce ważną rolę odgrywają zachęty zawarte w programach Unii Europejskiej. Partnerstwa są postrzegane jako metoda rządzenia skomplikowanymi relacjami i interakcjami w nowoczesnym społeczeństwie sieciowym. Wydają się skutecznym sposobem realizowania celów społecznych, mogą zmniejszać koszty sektora publicznego, sprzyjać inkluzji i doskonaleniu demokracji oraz oferować alternatywny model dostarczania usług. Praktyka wskazuje jednak na problemy w osiąganiu pozytywnych efektów zarządzania przez partnerstwa. Celem opracowania jest pokazanie tych problemów i wyłaniających się dylematów przez zaprezentowanie doświadczeń wynikających głównie z funkcjonowania angielskich partnerstw międzysektorowych, a także – w znacznie mniejszym stopniu – polskich partnerstw. W zakończeniu podjęto próbę sformułowania wniosków.

Angielskie lokalne partnerstwa strategiczne

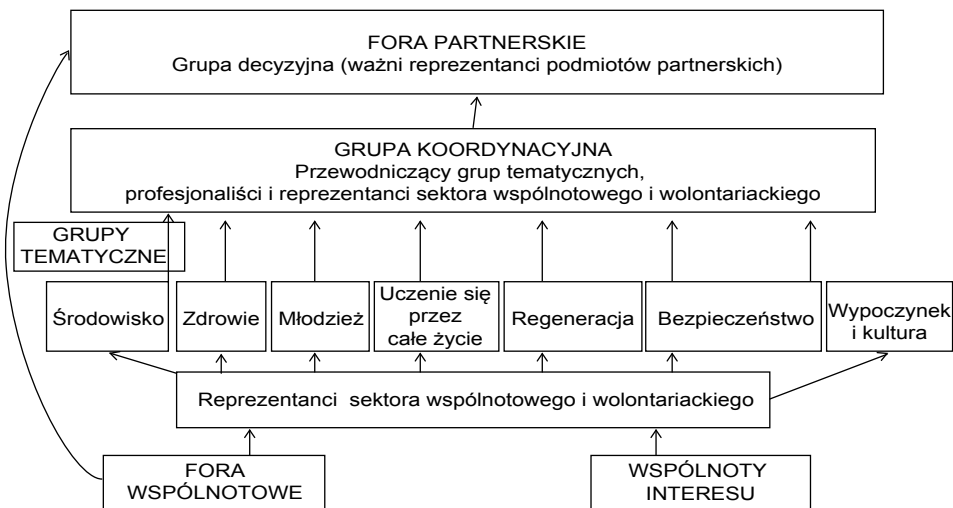
W Wielkiej Brytanii rozwój partnerstw lokalnych nastąpił pod wpływem programów rządów laburzystów (1997–2010). Funkcjonowanie partnerstw było zasadnicze dla dwóch głównych celów reform samorządu terytorialnego: poprawy usług w wyniku „połączonego rządzenia” i demokratycznej odnowy na poziomie lokalnym. W Anglii istnieje wiele różnorodnych partnerstw w sektorze publicznym, natomiast poniższe rozważania skoncentrują się głównie na kluczowym komponencie laburzystowskiej infrastruktury tych podmiotów, a mianowicie na międzysektorowych lokalnych partnerstwach strategicznych (*Local Strategic Partnerships*, LSP)¹. Ich głównym zadaniem było zbiorowe planowanie

¹ W Szkocji ekwiwalentnym partnerstwem jest *Community Planning Partnership*, a w Walii *Wales Local Service Boards*.

strategiczne, zapewnienie usług publicznych i zarządzanie nimi na terenach jednostek samorządu terytorialnego w Anglii. Idea tworzenia lokalnych partnerstw strategicznych narodziła się po nałożeniu na władze samorządowe obowiązku przygotowania wieloletnich strategicznych planów rozwoju w celu „promowania i poprawy dobrobytu ekonomicznego, społecznego i środowiskowego na ich terenie” (*Local...* 2000). Prawie we wszystkich angielskich jednostkach samorządowych funkcjonowało LSP, które łączyło rady i lokalnych partnerów takich jak policja, służba zdrowia, straż pożarna, urząd zatrudnienia, lokalny biznes oraz grupy wspólnotowe i wolontariackie. Nie każda jednostka samorządowa miała oddzielne partnerstwo, gdyż możliwe było utworzenie jednego dla dwóch lub więcej samorządów. Powoływaniem i organizacją LSP zajmowały się samorządy lokalne, ale kierowanie partnerstwem można było powierzyć każdemu z członków. Wiodąca rola w LSP przypadła władzy lokalnej posiadającej demokratyczny mandat i zobowiązanej do stawiania interesów mieszkańców na pierwszym planie. Partnerstwa te funkcjonowały na trzech głównych poziomach (Audit Commission 2009, s. 2, 7): 1) strategicznym: nadzór, przygotowanie wizji, ustalanie kierunków; uzgadnianie wspólnych celów i priorytetów, monitorowanie postępu; 2) wykonawczym: alokacja zasobów, zarządzanie przez wyniki, kontrola wykonania; 3) operacyjnym lub grup tematycznych: dostarczanie usług w celu realizacji uzgodnionych celów i zarządzanie nimi. LSP były dobrowolnymi (*voluntary*)², nieinkorporowanymi stowarzyszeniami bez zatrudnionych pracowników i własnych zasobów. Były dofinansowane grantami rządu centralnego. Nie świadczyły bezpośrednio usług, nie kontrolowały zasobów lokalnych służb publicznych, musiały jednak wpływać na główne wydatki i działalność partnerów. Schemat 1 przedstawia przykładową strukturę organizacji i partycypacji w LSP.

Badania wskazywały na wiele symptomów dysfunkcjonalności LSP (Audit Commission 2009, s. 16 i nast.), na przykład niektóre z nich nie rozwinęły powiązań i mechanizmów niezbędnych dla efektywnej współpracy. Partnerzy nieposiadający ustawowego umocowania czuli się wyłączeni z dyskusji. Brakowało informacji dla wsparcia procesu decyzyjnego. Istniały problemy z opracowaniem długoterminowych celów. LSP były bardziej odpowiednie do sterowania świadczeniem usług niż zasobami, ale wiele z nich nie wykonywało żadnego z tych zadań. Partnerstwa te nie miały znaczącego wpływu na zasoby finansowe; wysoki odsetek głównych świadczeniodawców i funduszy pozostawał poza ich zasięgiem. Badania wskazywały, że większość LSP troszczyła się głównie o zapewnienie ogólnokrajowych wskaźników, a nie o zaspokojenie potrzeb poszczególnych grup mieszkańców. Brakowało spójności działania zarówno w ramach LSP, jak i między LSP a różnymi grupami społecznymi (Equality... 2010, s. vi). Interesy niektórych grup społecznych na danym terenie były brane pod uwagę w większym stopniu niż innych. Nawet jeśli członkowie niektórych grup społecznych

² Nie miały ustawowego umocowania.



Schemat 1. Przykładowa struktura organizacji i partycypacji w LSP

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Friends of the Earth 2011, s. 5.

uczestniczyli w LSP, nie oznaczało to, że je reprezentowali – mieli bowiem własne interesy (cele) i nie posiadali żadnego mandatu. Co więcej, osoby uznawane przez swych partnerów w LSP jako reprezentanci niekoniecznie były tak postrzegane przez ogół wyborców. W ramach sektora biznesu istniały napięcia z powodu konfliktu interesów. Sugerowano, aby LSP przygotowały swoistą mapę natury (charakteru) wspólnot lokalnych, w których mogą pojawiać się napięcia i konflikty. Sporządzenie takiej mapy nie oznacza jednak zaangażowania reprezentantów wszystkich grup społecznych ani ich odpowiedzialności wobec tych, których rzekomo reprezentują (ibidem, s. xi–xii). W literaturze przedmiotu wskazywano na trudności w podejmowaniu decyzji przez LSP ze względu na zbyt duże gremium decyzyjne lub nadmierną szczegółowość rozważań, napięcia między partnerami, ich niekompetencję, problemy z przywództwem, różny stopień zaangażowania podmiotów publicznych (Wang 2011, s. 73–83). Pomimo potencjalnego wpływu LSP na lokalne *governance* i na lokalne procesy demokratyczne były one słabo rozpoznawalne. Być może świadczyło to o braku ich znaczenia na poziomie lokalnym.

Od LSP wymagano angażowania społeczeństwa lokalnego. Część radnych uważała jednak, że tylko oni mają prawo ustalać lokalne priorytety ze względu na posiadany mandat demokratyczny. Na wielu terenach nie zabiegano o zaangażowanie mieszkańców. W rezultacie większość mieszkańców nic nie wiedziała o lokalnych priorytetach i nie miała nic do powiedzenia w sprawie ich wyboru. Aktywność społeczna wyrażająca się w udziale sektora wolontariackiego i społecznego zderzała się niekiedy ze sztywnością organizacji. Znajdowano też

przykłady „tokenistycznej inkluzji” (Coaffee, Headlam 2008, s. 1595). Nawet po dłuższym funkcjonowaniu LSP nie były w stanie ocenić swych postępów i zarządzać działalnością. Niewiele z nich potrafiło wskazać konkretny wpływ na poprawę usług czy innych wyraźnych osiągnięć w zakresie poprawy społecznych, gospodarczych czy środowiskowych warunków życia dla mieszkańców³.

Dostrzegany był problem nierównej pozycji uczestników partnerstw. Reprezentanci z różnych sektorów przychodzili do LSP z radykalnie odmiennymi zasobami. Problemem dla reprezentantów obywateli było to, aby ich opinie były tak samo uwzględniane jak opinie ekspertów i ludzi biznesu, którzy posiadają lepszą wiedzę techniczną, zaufanie i umiejętności negocjacyjne (Sullivan, Lowndes 2004, s. 61). Jak twierdzi Peter Matthews, nierówność partnerów utrzymuje się nie tylko z powodu różnic w zasobach. Z jego badań przeprowadzonych w dwóch szkockich władzach lokalnych wynika, że opracowując strategię lokalną, urzędnicy i politycy kreują „strategiczną sferę kulturową”, całkiem odmienną od doświadczeń społeczności lokalnej, z którą chcą współpracować (Matthews 2014, s. 466–468). Urzędnicy mówili „strategicznym” językiem trudnym do zrozumienia dla innych. Kiedy aktywiści społeczni próbowali używać języka sfery strategicznej, napotykali trudności, gdyż nie byli zaznajomieni z fachową terminologią. Niekorzystnie wpływało to na porozumienie i dalszą chęć uczestnictwa w partnerstwach (Matthews 2012, s. 147–161). W rezultacie zaangażowanie wspólnoty w badanych szkockich partnerstwach było bardzo słabe, a ich odpowiedzialność wobec społeczności lokalnej – minimalna. Inne badania pokazały, że „publiczni menedżerowie i aktywiści społeczni mają sprzeczne rozumienie wspólnego sensu partnerstwa” (Davies 2007, s. 780). Zarządzanie przez wyniki narzucone przez rząd laburzystów utrudniało współpracę w partnerstwach (angielskie LSP były zdominowane przez menedżerów). Wydaje się zatem, że nowe zarządzania publiczne i komunitarianizm motywujący do partnerstw są w pewnej sprzeczności.

Na dysfunkcjonalność LSP niewątpliwie pewien wpływ miały działania rządu Partii Pracy, która w rzeczywistości nie wspierała silnych relacji horyzontalnych i partnerskich pomiędzy lokalnymi służbami. Chociaż rząd centralny wymagał, aby samorząd terytorialny łączył lokalne podmioty w celu uzgodnienia spójnych lokalnych priorytetów, to każde ministerstwo (departament) mogło żądać od podległych agencji lokalnych czy rady samorządowej zapewnienia odmiennych ogólnokrajowych celów politycznych, niezależnie od tego, czy odpowiadały one oczekiwaniom mieszkańców (OPM...). Nie sprzyjało to spójności działania w ramach LSP. Zatem rząd laburzystów z jednej strony promował partnerstwa, a z drugiej prowadził politykę, która w pewnym stopniu przyczyniała się do kolaboracyjnej

³ Badania wykazały, że wyróżniły się cztery typy partnerstw, które miały odmienne relacje horyzontalne: „doradcze”, „zlecające”, „laboratoryjne” i „nastawione na upodmiotowienie wspólnoty”. Szerzej: OPM..., s. 5.

inercji. Ze względu na konieczność uzgadniania lokalnych celów z regionalnymi biurami rządu w istocie LSP nie miały zbyt wiele pola do manewru.

Obecnie (2014 r.) istnieje niepewność odnośnie do przyszłego funkcjonowania lokalnych partnerstw strategicznych. Koalicja rządowa składająca się z konserwatystów i liberalnych demokratów zlikwidowała kompleksowe oceny terenu (*Comprehensive Area Assessments*), *Place Survey*, lokalne umowy terenowe (*Local Area Agreements*), które były kluczowymi elementami struktury świadczenia usług w jednostkach samorządowych. Zlikwidowano ogromną większość instytucji regionalnych, w tym agencje rozwoju regionalnego (*Regional Development Agencies*) i regionalne biura rządu (*Government Offices for the Regions*). Te ostatnie pełniły w stosunku do LSP funkcje pomocnicze (doradzały, dostarczały informacji, ułatwiały kontakty), mediacyjne i akredytacyjne (akredytacja oznaczała przyznanie funduszy). Zakończono finansowanie utworzonych w 2010 r. przez laburzystów (tuż przed przegranymi wyborami) zarządów liderów władzy lokalnej⁴. Umowy wieloterenowe (*Multi-Area Agreements*) – dobrowolne umowy partnerskie między władzami lokalnymi dotyczące współpracy w sprawach przekraczających lokalne granice – nie mają żadnego oficjalnego uznania. W niektórych przypadkach ich cele i zobowiązania zostały przeniesione do lokalnych przedsięwzięć partnerskich (*Local Enterprise Partnerships*), którym przekazano również cele i zobowiązania dwóch ustanowionych przez laburzystów miast-regionów (Greater Manchester i Leeds). Lokalne przedsięwzięcia partnerskie są podmiotami łączącymi władzę lokalną i biznes, a ich celem jest „kreowanie i poprawa warunków dla rozwoju gospodarczego na danym terenie” (*Communities...* 2012, s. 53). Polityki koalicji rządowej mają silnie probiznesowy charakter i pomimo retoryki „Wielkiego Społeczeństwa” (*Big Society*) mogą oznaczać wycofywanie zaangażowania społeczności lokalnych z procesów decyzyjnych, a przedkładanie wpływu biznesu (*Friends of the Earth* 2011, s. 3). Co najmniej 50% zarządów nowych przedsięwzięć partnerskich mieli stanowić przedstawiciele lokalnego handlu i przemysłu, a jeden z najważniejszych reprezentantów biznesu miał przewodniczyć każdemu nowemu partnerstwu.

Brytyjska koalicja rządowa uznała, że LSP były częścią państwowej struktury, która tłumiała obywatelską przedsiębiorczość (*Communities...* 2010). Po wprowadzeniu lokalnych przedsięwzięć partnerskich nie było żadnych wzmianek o lokalnych partnerstwach strategicznych (*House of Commons...* 2013, s. 8). Na stronach internetowych ministerstwa do spraw wspólnot i samorządu terytorialnego w kwietniu 2014 r. znajdowała się jedynie informacja, że poradniki (przewodniki) dla lokalnych partnerstw strategicznych zostały zarchiwizowane i zastąpione nowymi dokumentami dotyczącymi planowania polityk w Anglii, tj.: *National Planning Policy Framework* z marca 2012 r. i *Planning Practice Guidance* z marca 2104 r. W żadnym z tych aktów nie było ani jednej wzmianki dotyczącej LSP.

⁴ Miały one przejąć funkcje zlikwidowanych zgromadzeń regionalnych.

Zgodnie z pierwszym z wymienionych dokumentów system planowania winien odgrywać ważną rolę w ułatwianiu interakcji społecznych i kreowaniu inkluzywnych wspólnot. W tym celu organy lokalne planujące politykę (*local planning authorities*)⁵ powinny dążyć do zaangażowania wszystkich segmentów społeczeństwa w opracowanie planów lokalnych i decyzji planistycznych oraz ułatwiać (udzielać porady i pomocy) planowanie grupom społecznym w sąsiedztwach (Department for Communities... 2012, s. 17, pkt 69). Zasadnicze znaczenie – jak założono – ma istotne zaangażowanie i współpraca z organami sąsiedzkimi, lokalnymi organizacjami z sektora publicznego, społecznego, prywatnego oraz z *Local Enterprise Partnership* i *Local Nature Partnership*⁶. Pomimo zobowiązania koalicji rządowej do upodmiotowienia społeczności lokalnych, środki na budowanie ich umiejętności zostały znacznie uszczuplone. W rezultacie redukcji uległa reprezentacja społeczności lokalnych oraz udział sektora wspólnotowego i wolontariackiego w LSP. Z powodu cięć budżetowych ograniczone zostało również zaangażowanie samorządu terytorialnego i menedżerów w sąsiedztwie. Jak twierdzi Iain Lindley, „skala obecnych cięć wydatków publicznych osłabi nawet najbardziej efektywne praktyki kolaboracyjne” (Lindley 2014, s. 327). Ponadto rozwijanie rynkowego podejścia do działań służb publicznych również utrudnia współpracę⁷.

Chociaż LSP były krytykowane i mają niejasną przyszłość, to badania ujawniły cenny kapitał społeczny budowany dzięki funkcjonowaniu partnerstw i motywację do kontynuowania współpracy (Jones, Ormston 2014, s. 159). Redukcja wydatków publicznych i brak zainteresowania rządu nie okazały się wystarczającą przyczyną unicestwienia dotychczasowych partnerstw. Niekiedy nawet zgłaszano większą potrzebę współpracy, aby kultywować kapitał społeczny i gospodarować wspólnymi zasobami w obecnych warunkach ekonomicznych (Matthews 2014, s. 155). Niektórzy badacze brytyjscy (Lowndes, Pratchett 2012, s. 22) dowodzą, że współpraca i zarządzanie przez wyniki zostały tak głęboko zakorzenione w metodach działania lokalnych aktorów, iż będą oddziaływały na

⁵ *Local planning authority* została zdefiniowana przez rząd jako „władza publiczna, której obowiązkiem jest wykonanie określonych funkcji planistycznych dla konkretnego terenu. Wszystkie wzmianki dotyczące *local planning authority* odnoszą się do rady dystryktu, rady dzielnicy Londynu, rady hrabstwa, organu ds. rozlewisk (*Broads Authority*), organu ds. parku narodowego oraz *Greater London Authority*, w zakresie stosownym do ich kompetencji” (Department for Communities... 2012, s. 53).

⁶ *Local Nature Partnership* zostało zdefiniowane przez rząd jako „podmiot mianowany przez sekretarza stanu w ministerstwie do spraw środowiska, żywności i spraw wiejskich, ustanowiony w celu ochrony i poprawy środowiska naturalnego na danym terenie i czerpania z tego korzyści” (Department for Communities... 2012, s. 53).

⁷ Iain Lindley zaproponował alternatywną wizję współpracy koncentrującą się na wspólnym uczeniu się, dzieleniu informacjami i oddolnym podejmowaniu (wdrażaniu) współpracy w ramach bardziej elastycznych i otwartych struktur współpracy. W rezultacie, jak twierdzi autor, formy organizacyjne współpracy będą znacznie się różnić, jeśli w ogóle przetrwają (Lindley 2014, s. 312–330).

praktyki wdrażane w wyniku reform koalicji rządowej. Istnieją jednak nadal wątpliwości, czy przedsięwzięcia społeczne, a szerzej społeczeństwo obywatelskie, mają umiejętności, zaufanie i zasoby do świadczenia usług publicznych na skalę, jakiej oczekuje koalicja rządowa (Hayman 2011, s. 14).

Odnosnie do kapitału społecznego, który mają generować partnerstwa, warto wspomnieć, że w literaturze wskazuje się na negatywne strony tego zasobu i że nie ma jednoznacznych dowodów świadczących o jego realnym wpływie na różne sfery życia, gdyż ważną rolę odgrywa kontekst społeczny (Działek 2012, s. 105). Atrakcyjna koncepcja kapitału społecznego wymaga dalszych rozważań teoretycznych i testowania empirycznego. Zdaniem szwedzkiego badacza Stiga Montina kapitał społeczny, który rozwija się w lokalnych organizacjach i różnych formach lokalnego działania, powinien być włączony w działania instytucji systemu przedstawicielskiego (partii politycznych i organów systemu przedstawicielskiego). Badania szwedzkie wskazują, że istotne znaczenie dla kształtowania kapitału społecznego ma funkcjonowanie instytucji państwa opiekuńczego (Montin 2004, s. 192, za: Kubka 2012, s. 156–157). Jeśli tak jest, to należy zgodzić się z Andrzejem Kubką, że „dla rozwoju demokracji kluczowe znaczenie ma poprawa jakości funkcjonowania instytucji politycznych, przede wszystkim instytucji systemu demokracji przedstawicielskiej, ponieważ to właśnie one wzmacniają « ducha obywatelskości »” (Kubka 2012, s. 157).

W okresie rządów laburzystów partnerstwom przypisywano wiele zalet. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak na brak przekonujących dowodów na pozytywne efekty „połączonego rządzenia”. Dostrzegano na przykład brak wystarczających dowodów potwierdzających efektywność funkcjonowania różnego rodzaju partnerstw; podawano w wątpliwość przypisywane im zalety demokratyczne, podkreślano brak zwiększenia partycypacji publicznej, podnoszono fundamentalne kwestie dotyczące wrażliwości i odpowiedzialności partnerstw wobec tych, których reprezentują. Zwracano uwagę, że te podmioty są niedemokratyczne, gdyż nie są poddane kontroli w demokratycznych wyborach, i że zamazują linię odpowiedzialności za podejmowane decyzje i świadczone usługi (Rajca 2012, s. 153–157).

Polskie partnerstwa międzysektorowe

W Polsce dużą rolę w promowaniu nowoczesnych modeli rządzenia opartych na sieciach społecznych i partnerstwach międzysektorowych odgrywają zachęty zawarte w programach Unii Europejskiej. Idea *multilevel governance* miała wpływ na koncepcję polityki regionalnej w Polsce na lata 2007–2013 (*Nowa koncepcja...* 2008, s. 13). W dyskusję wokół praktycznego wdrażania tej koncepcji wpisuje się Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów z 2009 r. Komitet Regionów zalecił w niej: wprowadzenie mechanizmów służących wsparciu dla demokracji uczestniczącej; utrwalenie

praktyki partnerstwa zarówno w układzie pionowym, jak i poziomym – między samorządem terytorialnym a społeczeństwem obywatelskim (Uzasadnienie... 2012, s. 6; Opinia... 2013, s. 39). Unia promuje partnerstwa w przekonaniu, że władza publiczna nie jest w stanie sama sprostać współczesnym wyzwaniom. Zgodnie z koncepcją *governance* aktorom uczestniczącym w partnerstwach powinien być przyznany status równoważny bez względu na sektor, z którego się wywodzą.

Praktyka odbiega jednak od założeń teoretycznych. Badania polskich partnerstw międzysektorowych – Lokalnych Grup Działania (LGD) – wskazują na wyraźną dominację przedstawicieli władz lokalnych, niską aktywność podmiotów gospodarczych oraz słabe zaangażowanie podmiotów sektora pozarządowego. Władze lokalne traktowały nowo tworzone partnerstwa w sposób utylitarny, jako jeden z instrumentów rozwoju lokalnego, pozyskiwania zewnętrznych funduszy, a nie źródło endogennego rozwoju lokalnego (Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013, s. 51–74)⁸. Ze względu na stwierdzaną w różnych badaniach dominację sektora publicznego (Furmankiewicz 2013b, s. 71–89) zachodzi obawa występowania zjawiska tokenizmu polegającego na tworzeniu jedynie wrażenia szerokiego udziału sektora społecznego, podczas gdy w rzeczywistości LGD są zdominowane przez władze publiczne i lokalne grupy interesu (Furmankiewicz 2013a, s. 162). Najczęściej LGD były organizowane przez samorządy i zachowały one w nich znaczące wpływy. Chociaż fundusze i programy unijne są czynnikiem sprzyjającym tworzeniu partnerstw, to jednocześnie występują czynniki hamujące ich rozwój, m.in.: słabość społeczeństwa obywatelskiego, niski poziom kapitału społecznego, dominacja sektora publicznego i traktowanie partnerstw w sposób utylitarny, niechęć części samorządowców do zawierania partnerstw i angażowania społeczeństwa, niedostateczna współpraca między jednostkami samorządowymi, zbyt wysokie wymagania proceduralne dla mieszkańców terenów wiejskich oraz konieczność prefinansowania działań. Być może sytuacja ulegnie zmianie w najbliższych latach, gdyż w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 programy i fundusze unijne w znacznie większym stopniu niż dotychczas skierowane są na stymulowanie współrzędzenia w samorządzie terytorialnym. Wspierany jest „rozwój kierowany przez społeczność lokalną” i bardziej zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów miejskich. W nowej unijnej perspektywie budżetowej promowany jest kooperatywny model rozwoju, który wpisuje się w koncepcję *public governance* (Adamus, Ptaszek 2012, s. 85–106).

⁸ Nieco inaczej prezentowała się LGD „Lider – Dolina Strugu” ze względu na tradycje współpracy w gminach doliny Strugu. Zob. też: Kołomycew, Pawłowska 2013, s. 62–80.

Podsumowanie

W ostatnich latach zauważalna jest swego rodzaju idealizacja zarządzania przez partnerstwa, które stało się wymogiem w wielu sytuacjach nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale też w Polsce, chociażby przy staraniu się o środki Unii Europejskiej czy uczestniczeniu w konkursie będącym częścią projektu realizowanego przez Związek Miast Polskich ze środków Mechanizmu Finansowego EOG⁹. Tymczasem w Europie praktyczne doświadczenia nie nadążają za dyskursem. Literatura na temat reform samorządu terytorialnego wprowadzanych w wielu państwach według założeń koncepcji *governance* podkreśla wewnętrzne sprzeczności między celami wielu tych inicjatyw a problemami, które pojawiają się w czasie ich implementacji. Rozdzźwięk między teorią i retoryką polityczną a rzeczywistością społeczną doprowadził do swego rodzaju wyznania winy za sieciowe *governance* przez Roda Rhodesa (Rhodes 2011, s. 196–212) i Gerry’ego Stokera (Stoker 2011, s. 28). Decydenci są zainteresowani zaangażowaniem społeczeństwa w funkcjonowanie partnerstw, natomiast mieszkańcy chcą dobrych usług, a jeśli angażowania się, to na ich warunkach (Matthews 2012, s. 147–161).

Decydenci w swych praktykach w ramach biurokracji nadal odtwarzają hierarchie, a zakres przekazania władzy do sieci może być przeszacowany (Rhodes 2011, s. 196–212). W Szwecji, jak podkreśla Andrzej Kubka, różne formy angażowania mieszkańców prowadzą „w każdym przypadku do włączenia (jeśli nie podporządkowania) inicjatyw obywatelskich mechanizmom systemu demokracji przedstawicielskiej na poziomie lokalnym” (Kubka 2012, s. 150). Aktywność obywateli w różnych formach jest sterowana i kontrolowana przez polityków lokalnych, którzy realizują własne interesy. Co więcej, występujące obecnie w państwach skandynawskich silnie indywidualistyczne postawy obywatelskie kontrastują z formami aktywności kolektywnej, stabilnej i długookresowej (Kubka 2011, s. 486–488). Trend w kierunku nieangażowania się w sferze politycznej pojawił się również w Wielkiej Brytanii (Communities... 2008, s. 9–10).

W *governance* podważona została centralna pozycja radnych pochodzących z wyborów powszechnych za sprawą dążenia do otwarcia procesów decyzyjnych na nowych partnerów z różnych sektorów. Wraz z otwarciem procesów decyzyjnych zwiększyło się znaczenie ekspertyz i technokratów. W ciągu ostatnich ponad dwóch dekad w Wielkiej Brytanii pojawiły się podmioty, które udzielają porad w zakresie kreowania i implementacji polityki dla aktorów lokalnego *governance*. Wiele badaczy wskazuje, że otwarcie procesów decyzyjnych w rzeczywistości nie występuje, a uczestniczą w nich tylko nieliczni aktorzy, którzy tworzą coraz bardziej zamknięte kręgi decyzyjne (Pyka 2011, s. 71). Nowa elita

⁹ Projekt jest zatytułowany: *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego*. Ocenie będzie podlegać sposób prowadzenia współpracy przez partnerstwa, a nie przedmiot współpracy. Konkurs ma wskazać najciekawsze doświadczenia współpracy partnerstw międzysamorządowych i międzysektorowych.

powstaje dzięki specyficznym umiejętnościom i posiadanym zasobom. Nie oznacza to zaniku konfliktów ani odnowy demokracji lokalnej. Demokracja partycypacyjna w wersji zinstytucjonalizowanej powoduje, że biorący w niej udział aktorzy społeczni odtwarzają normy i hierarchie dotychczasowego porządku politycznego (ibidem, s. 71, 73). Jest wielce prawdopodobne, że zwiększenie możliwości wpływu na decyzje przyczyni się do upodmiotowienia tylko ograniczonych segmentów społeczeństwa czy grup interesu i zabezpieczy interesy pewnej części społeczeństwa ze szkodą dla pozostałej.

Doświadczenia brytyjskie wskazują, że partnerstwa międzysektorowe nie spełniły oczekiwań. Słabo wpisują się w logikę lokalnej demokracji przedstawicielskiej. Jak twierdzą brytyjscy badacze, nowe instrumenty stosowane przez rząd Partii Pracy przyspieszyły procesy indywidualizacji, pogłębiły kryzys instytucji reprezentatywnych w systemie westminsterskim (Faucher-King, Le Galès 2010, s. 130), a Wielka Brytania dokonała zwrotu w kierunku modelu „postdemokracji”, głęboko erodując zbiorową tożsamość i poczucie wspólnego celu (ibidem, s. 141). Rozwijanie zarządzania przez partnerstwa może więc doprowadzić do lokalnych postdemokracji. Niektórzy sugerują, że po reformach inspirowanych nowatorskimi koncepcjami nadchodzi pora na ponowne odkrycie biurokratycznej formuły działania instytucji publicznych i powiązanych z nią wartości i że dla rozwoju demokracji kluczowe znaczenie ma poprawa jakości funkcjonowania instytucji politycznych, przede wszystkim instytucji systemu demokracji przedstawicielskiej. Niezależnie od oceny tych sugestii, ważne względy przemawiają za tym, aby podejmować działania mające na celu aktywizowanie mieszkańców.

Bibliografia

- Adamus W., Ptaszek P. 2012, *Modele rozwoju gmin w ujęciu wielokryterialnego procesu decyzyjnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3 (49).
- Audit Commission, *Working better together? Managing local strategic partnerships*, National Report April 2009, http://www.isca-web.org/files/Active_Network_2013/Desk_Research/4_UK_working_better_together.pdf (10.05.2014).
- Coaffee J., Headlam N. 2008, *Pragmatic localism uncovered: The search for locally contingent solutions to national reform agendas*, „Geoforum” 39 (4).
- Communities and Local Government 2008, *Communities in Control. Real People, Real Power. Evidence Annex*, London, July.
- Communities and Local Government 2010, *Decentralisation and Localism Bill: An Essential Guide*, London.
- Communities and Local Government 2012, *National Planning Policy Framework*, London, March.
- Davies J.S. 2007, *The limits of partnership: An exit-action strategy for local democratic inclusion*, „Political Studies” 55 (4).
- Department for Communities and Local Government 2012, *National Planning Policy Framework*, London, March.
- Działek J. 2012, *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3 (45).

- Equality and Human Rights Commission (H. Russel et al.) 2010, *The Role of Local Strategic Partnerships and Local Area Agreements in Promoting Equalities*, Manchester.
- Faucher-King F., Le Galès P. 2010, *The New Labour Experiment. Change and Reform under Blair and Brown*, Stanford: Stanford University Press.
- Friends of the Earth 2011, *Sustainable Community Strategies & Local Strategic Partnerships*, London, June.
- Furmankiewicz M. 2013a, *Pomiędzy wykluczeniem, niewiedzą a zaangażowaniem. Lokalne Grupy Działania w ocenie organizacji pozarządowych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 44.
- Furmankiewicz M. 2013b, *Współrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1 (51).
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. 2013, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria: EKONOMIA” 6 (1).
- Hayman A. 2011, *Social enterprises – LGC view*, „Local Government Chronicle”, 14 April.
- House of Commons Library (M. Sandford) 2013, *The Abolition of Regional Government*, SN/PC/05842, 27 March.
- Jones T., Ormston Ch. 2014, *Localism and accountability in a post-collaborative era: Where does it leave the community right to challenge?*, „Local Government Studies” 40 (1).
- Kołomycew A., Pawłowska A. 2013, *Partnerstwa międzysektorowe w rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2 (52).
- Kubka A. 2011, *Poszukiwania nowych form demokracji bezpośredniej w krajach skandynawskich* [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kubka A. 2012, *„Polityka rozwijania demokracji” w szwedzkim samorządzie terytorialnym* [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Lindley I. 2014, *Prospects for local collaboration into an uncertain future: Learning from practice within labour's partnership paradigm*, „Local Government Studies” 40 (2).
- Local Government Act 2000, Part I, 4(1), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (2.05.2014).
- Lowndes V., Pratchett L. 2012, *Local governance under the Coalition government: Austerity, localism and the 'big society'*, „Local Government Studies” 38 (1).
- Matthews P. 2012, *From area-based initiatives to strategic partnerships: Have we lost the meaning of regeneration?*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 30 (1).
- Matthews P. 2014, *Being strategic in partnership – interpreting local knowledge of modern local government*, „Local Government Studies” 40 (3).
- Montin S. 2004, *Moderna kommuner*, Malmö.

- Nowa koncepcja polityki regionalnej – Refleksje do dyskusji*, 2008, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- OECD, *Local Governance and Partnerships. A Summary of the Findings of the OECD Study on Local Partnerships*, <http://www.oecd.org/regional/leed/1962067.pdf> (20.04.2014).
- Opinia Komitetu Regionów, *Decentralizacja w Unii Europejskiej oraz rola samorządu lokalnego i regionalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE*, Dz. Urz. UE C 139 z 17.05.2013.
- OPM, *Local Strategic Partnership in England*, <http://www.dialogspoleczny.pl/files/LSPsinEngland210208.pdf> (30.04.2014).
- Pyka R. 2011, *Lokalne gouvernance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2 (44).
- Rajca L. 2012, *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Toruń: Europejskie Centrum Edukacji.
- Rhodes R.A.W. 2011, *Thinking on: A career in public administration*, „Public Administration” 89 (1).
- Stoker G. 2011, *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 89 (1).
- Sullivan H., Lowndes V. 2004, *Like a horse and carriage or a fish on a bicycle: How well do local partnerships and public participation go together?*, „Local Government Studies” 30 (1).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, grudzień 2012 r., oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie/> (25.03.2014).
- Wang G.X. 2011, *A debate on transforming local governance in the UK: Is partnership a better way?*, „Journal of Politics and Law” 4 (1).

ALEKSANDER NOWORÓŁ

ZARZĄDZANIE ROZWOJEM FUNKCJONALNYCH OBSZARÓW MIEJSKICH W ŚWIELE KONSEPCJI *ADAPTIVE GOVERNANCE* ELINOR OSTROM

Wstęp

Rewolucja naukowo-techniczna i niepoahamowany rozwój technologii informatyczno-komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies* – ICT) stanowią pożywkę dla zmian relacji pomiędzy różnego typu partnerami sfery publicznej. Dominujące znaczenie sfery ikonicznej nad werbalną, możliwość bezpośredniego dotarcia do informacji źródłowej, anonimowość (pozorna) surfowania po Internecie – to tylko wybrane przesłanki tworzące współczesny wzorzec komunikacji społecznej, determinujący relacje polityczne, społeczne i gospodarcze. Dotyczy to zarówno jednostek, jak i organizacji z wszystkich sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego. Zmiany zachodzące w formach komunikacji społecznej zmuszają badaczy do zrozumienia pierwotnych mechanizmów współzarządzania sprawami publicznymi. Chodzi tu o modele współpracy i kolektywnej aktywności, które – w toku dziejów – zostały wykreowane oddolnie i są pierwotne w stosunku do zbiurokratyzowanych i zdominowanych przez ośrodki władzy systemów administracji publicznej. Modele te stosowane są tradycyjnie w wielu wspólnotach i pozwalają korzystać z tzw. zasobów wspólnych, o czym pisała obszernie E. Ostrom. W przekonaniu autora badania takich – spontanicznie tworzonych – systemów instytucjonalnych ujawniają mechanizmy, które dają szansę ułożenia produktywnych społecznie relacji pomiędzy aktorami sceny publicznej w dobie współczesnej. Zagadnieniom tym poświęcony jest niniejszy artykuł.

Zaufanie jako paradygmat komunikowania społecznego

Na początku XXI w. główne siły sprawcze zmieniające dzisiejszy świat wiążą się z konsekwencjami takich zjawisk jak: globalizacja życia społeczno-gospodarczego, zmiany klimatyczne czy rosnące koszty energii. Zjawiska te są przebadane i obszernie opisane w literaturze (por. Bąkiewicz, Żuławska 2010; Castells 2011; Szlachta 2009, s. 141–150). Mechanizmem stymulującym zmiany jest trwająca od XVIII w. rewolucja naukowo-techniczna. Szczególnie istotny wydaje się przy tym rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W odniesieniu do

zarządzania organizacjami terytorialnymi (Noworól 2013b, s. 53–65) globalizację stymulują tzw. przepływy radiacyjne, które dotyczą przenoszenia informacji (Domański 2006, s. 26–29).

Współczesne rozumienie procesów rozwojowych w organizacjach gospodarczych, ale i w organizacjach terytorialnych, wiąże się z pojęciem ekonomii przepływów (*flow economy*). Opisuje ona rzeczywistość, w której podstawowe wartości bazują na przepływach informacji i idei (Dawson 2008, s. 123, 125). R. Dawson wskazuje sześć elementów ekonomii przepływów: standardy, interfejsy, łączność, związki (relacje), zawartość i usługi. Główne powiązanie dotyczy pary: standardy–związki. Standardy techniczne niezbędne są dla funkcjonowania globalnej komunikacji. Związki natomiast oparte są na zaufaniu, które determinuje charakter powiązań w warunkach funkcjonowania w sieci Internetu. Powiązania te wynikają bezpośrednio z procesów charakteryzujących społeczeństwo informacyjne. Według J.S. Browna i P. Duguida dezintermediacja stanowi, obok pięciu innych procesów (demasyfikacji, decentralizacji, denacjonalizacji, despacjalizacji i dezagracji), podstawową cechę takiego społeczeństwa (Brown, Duguid 2000, s. 22; Pawłowska 2004, s. 170). Pominięcie pośredników tworzy zatem złudzenie dotarcia bezpośrednio do źródła informacji, a przez to – do nawiązania relacji dwustronnej, jak w życiu realnym, i to z jednostkami i organizacjami, do których w rzeczywistości trudno byłoby dotrzeć. W konsekwencji z punktu widzenia nadawcy informacji kontrola związków umożliwia kontrolę wartości zarówno ekonomicznych, jak i ideologicznych. Oznacza to, że związki (relacje) pomiędzy organizacjami sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego, a także pomiędzy organizacjami i indywidualnymi użytkownikami sieci, mają dziś kluczowe znaczenie. Przykładowo, przedsiębiorstwa stale zmieniają swoje strategiczne pozycje biznesowe, aktywnie sięgają po nabycie nowej wiedzy, tworzą alianse z innymi podmiotami, wychodząc z procesami biznesowymi poza ramy organizacji. Pozwala to na tzw. strategiczne repozycjonowanie, dla którego wymogiem kluczowym jest podejście partycypacyjne (Dawson 2008, s. 128–147). Tak więc ekonomia przepływów podnosi znaczenie bezpośredniego uczestnictwa w organizowaniu życia społeczno-gospodarczego jako elementu budowania przewagi konkurencyjnej. Uczestnictwo publiczne i społeczne zwykle kojarzone jest z demokracją bezpośrednią, w ekonomii przepływów uzyskuje natomiast wymiar pragmatyczny. Dzięki ICT odległe terytorialnie ośrodki miejskie i działające w nich podmioty z wszystkich sektorów tworzą alianse bądź konkurują w rzeczywistości opartej na – podbudowanych zaufaniem – wzajemnych relacjach. Dzieje się to poza formalnymi współzależnościami, ponad granicami jednostek administracyjnych, a nawet państw.

Trwałość matryc instytucjonalnych a system kulturowy Polski

Według D.C. Northa „instytucje są to reguły gry lub bardziej formalnie – stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludzkie współdziałanie” (Stankiewicz 2012, s. 46). W ujęciu G.B. Kleinera instytucję rozumie się jako „stosunkowo odporne na zmiany zachowań lub interesów pojedynczych podmiotów i ich grup, a także kontynuujące działalność w znaczącym przedziale czasu formalne i nieformalne normy lub systemy norm, regulujące podejmowanie decyzji, działalność i współdziałanie podmiotów społeczno-ekonomicznych (osób fizycznych i prawnych, organizacji) i ich grup” (ibidem, s. 51). Uwzględniając ujęcie teoretyczne W. Stankiewicza, można w następujący sposób określić cechy instytucji jako regulatora życia społecznego:

- instytucje wnoszą do działalności człowieka czynnik trwałości, ciągłości i tworzą warunki zapewniające przewidywalność rezultatów jego działań;
- instytucje są przekazywane międzypokoleniowo drogą uczenia się jednostek i grup ludzkich, m.in. z wykorzystaniem pisanych i niepisanych wzorców zachowań społecznych;
- instytucje zawierają system czynników stymulujących pozytywnie, ale i negatywnie działania ludzkie;
- instytucje dają jednostkom i grupom społecznym poczucie bezpieczeństwa działania w określonych granicach;
- instytucje społeczne redukują niepewność, co oznacza ograniczenie kosztów transakcyjnych oraz szansę na budowanie i rozwój kapitału społecznego (ibidem, s. 53; Noworól 2013b, s. 54).

Instytucje pozostają w relacjach współzależności, tworząc tzw. matryce instytucjonalne (Kirdina 2003, s. 182–195). Teorię matrycy instytucjonalnej stworzyła S. Kirdina. Teoria ta opiera się na dwóch aksjomatycznych postulatach. Postulat pierwszy polega na postrzeganiu społeczności jako integralnej całości tworzącej zunifikowany organizm. Nauki społeczne dekomponują go, ujmując w wymiarach – „osiach”: ekonomicznej, politycznej i kulturowo-ideologicznej. Drugim postulatem w teorii matrycy instytucjonalnej jest założenie istnienia tzw. instytucji bazowych. Instytucje te są zakorzenionymi i historycznie stabilnymi, odpornymi na zmiany formami społecznymi. Instytucje bazowe to niezmienniki, które pozwalają społeczeństwu na trwanie w toku ewolucji historycznej bez utraty integralności. Niezmienniki te są przy tym niezależne od woli i dążeń konkretnych aktorów społecznych. S. Kirdina podkreśla, że instytucje bazowe odnoszą się wyłącznie do tych relacji społecznych, które są historycznie i wewnętrznie niezmiennie. Ich funkcją jest regulowanie podsystemów społecznych (ibidem, s. 2–3). Analiza historyczna instytucji bazowych pozwala S. Kirdinie na wyodrębnienie dwóch matryc instytucjonalnych: „X” – charakterystycznej dla Rosji, Azji oraz Ameryki Łacińskiej. Matryca ta obejmuje: instytucje gospodarki redystrybucyjnej, instytucje unitarnego ustroju politycznego oraz instytucje ideologii

komunitarnej. Matryca „Y”, opisująca Europę Zachodnią i Amerykę Północną, wykorzystuje – odpowiednio – instytucje gospodarki rynkowej, instytucje federalnego ustroju politycznego oraz instytucje ideologii subsydiarnej (ibidem, s. 4). S. Kirdina podkreśla, że we współczesnym, globalizującym się świecie istnieje pewien poziom przenikania się matryc, ale zgodnie z przywołanym wyżej schematem jedna z nich jest zawsze dominująca.

Niezależnie od „geograficznych” aspektów koncepcji matryc instytucjonalnych ich trwałość jest zauważalna pomimo zmian wywołanych rewolucją informacyjną. Ludzka mentalność zmienia się wolno, tworząc napięcie między utrwalonymi wzorcami i wartościami a tym, co oferuje dynamika przemian technologicznych i gospodarczych. Wiek XXI dostarcza wielu tego przykładów; przywołajmy choćby wykorzystanie nowoczesnej broni i Internetu przez terrorystów o średniowiecznej, integrystycznej mentalności czy odżywający w całej Europie nacjonalizm jako tęsknotę za nieistniejącą już, lecz bardziej zrozumiałą rzeczywistością, charakteryzującą się czytelnymi wartościami i symbolami. Warto też właśnie w kontekście trwałości matryc instytucjonalnych przytoczyć opisaną przez J. Kleera koncepcję systemu kulturowego jako czynnika hamującego rozwój cywilizacyjny w Polsce.

J. Kleer podkreśla, że system kulturowy uwarunkowany jest przez pięciokąt, który tworzą: język, tradycja, religia, historia oraz stosunek do państwa. Przywołując *Raport Polska 2050*, J. Kleer opisuje system kulturowy Polski jako „swoistą zbitkę historii z tradycją oraz brakiem ciągłości państwowej w ostatnich dwóch stuleciach. Zbitkę systemu kulturowego tworzą pozostałości cywilizacji agrarnej, anarchii szlacheckiej, konserwatywnego nurtu w Kościele katolickim, roszczeniowo-egalitarnej spuścizny socjalizmu, dominacji indywidualnych korzyści oraz braku umiejętności wspólnego działania na rzecz dobra wspólnego, brak zaufania do instytucji państwa, a także niedoskonałości systemu edukacji i badań naukowych” (Kleer 2013, s. 124). To ważka opinia w świetle możliwości skutecznego działania we współczesnym świecie, szczególnie w sferze zarządzania rozwojem terytorialnym.

Obszary funkcjonalne w „nowym paradygmacie” polityki regionalnej

W ujęciu syntetycznym tzw. nowy paradygmat polityki regionalnej polega na odejściu od intraregionalnej polityki wyrównawczej ku polityce nastawionej na rozwój przez pobudzanie potencjałów endogenicznych i tworzenie trwałych regionalnych zdolności konkurencyjnych. Autor w kilku publikacjach podejmował opisywaną tematykę, wskazując najważniejsze wyznaczniki „nowej” polityki regionalnej. Zaliczył do nich m.in. także:

- uwzględnienie konsekwencji nowych wyzwań społeczno-gospodarczych związanych z takimi zjawiskami jak: globalizacja, zmiany klimatyczne, niekorzystne procesy demograficzne,

- podejście strategiczne (koncentracja na kluczowych priorytetach),
- promowanie procesu uczenia się przez perspektywną ewaluację rzeczywistego oddziaływania interwencji (*evidence-based policy*),
- uwzględnianie znaczenia wzrostu rzeczywistej i wirtualnej mobilności społeczeństwa (powiązania transportowe oraz ICT),
- **uwzględnienie faktu, że spójność terytorialna staje się, wraz ze spójnością gospodarczą i społeczną, równoprawnym celem rozwojowym, czego wyrazem jest wyodrębnienie niepokrywających się z granicami administracyjnymi układów terytorialno-funkcjonalnych (*place-based policy*)**,
- uwzględnienie roli współdziałania w ramach systemu zarządzania wielopodmiotowego, w którym różne szczeble administracji publicznej kooperują ze sobą oraz z partnerami społecznymi i gospodarczymi, tworząc sieci współpracy (Noworól 2013a, s. 72–74; Noworól 2013c, s. 159–160).

Dwa ostatnie wyznaczniki są szczególnie istotne dla opisywanej tu problematyki. Wiąże się z nimi bowiem rosnące znaczenie terytorialnego wymiaru polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. T. Markowski zaznacza, że taki właśnie wymiar polityki rozwoju wynika z wagi, jaką przywiązuje się do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych, i tego, że sprawność funkcjonowania systemów terytorialno-produkcyjnych i ich konkurencyjność jest środkiem do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców (Markowski 2011, s. 75). Wyzwaniem dla władz publicznych jest zatem tworzenie systemu działań kierowanych do obszarów charakteryzujących się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi) nazwanych obszarami funkcjonalnymi (*Koncepcja...* 2011, s. 18, 178; Markowski 2011, s. 83–87; Noworól 2013a, s. 62–72). *KPZK 2030* ustala klasyfikację obszarów funkcjonalnych, wśród których wyróżnia się **funkcjonalne obszary miejskie (FOM)**. Obszar taki to ciągły przestrzennie układ osadniczy, obejmujący zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną, w którą włącza się też gminy miejsko-wiejskie i wiejskie (*Koncepcja...* 2011, s. 178–206). Wyzwaniem dla zarządzających staje się więc zarządzanie takimi obszarami, które nie stanowią formalnych jednostek administracyjnych. Systemy zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi muszą zatem uwzględniać dwie kluczowe przesłanki. Pierwsza – to charakter związków społeczno-gospodarczych i przestrzennych, stanowiących podstawę delimitacji obszaru. Warto przy tym pamiętać, że MOF ma charakter dynamiczny i w przypadku obszaru metropolitalnego, czyli takiego, którego miastem rdzeniowym jest metropolia, procesy przepływów i powiązań będą wpływać na ekspansję terytorialną¹. Wiąże się to bezpośrednio z drugą przesłanką zarządzania MOF, która dotyczy modelu **niepowiązanego** z bezpośrednim władztwem, wynikającym z nadania jednostce terytorialnej

¹ Kryteria uznania ośrodka miejskiego za metropolię opisano w: Markowski, Marszał 2006.

statusu jednostki administracyjnej. Kluczowym instrumentem zarządzania staje się tu współpraca terytorialna i zdolność do kolektywnej mobilizacji zasobów.

Współpraca terytorialna

Zarządzanie sprawami publicznymi we współczesnych demokracjach opisuje wiele koncepcji, spośród których dwa ujęcia uznać należy za podstawowe i najwięcej wyjaśniające. Pierwsze to współzarządzanie (*governance*), które tworzy opisywany w wielu publikacjach model teoretyczny, nawiązujący do takich pojęć jak współrządzenie – współwładztwo, sieci, partnerstwo, *joining up* (łącznie), przejrzystość i zaufanie². W ujęciu syntetycznym warto odwołać się do R.A.W. Rhodesa, który utrzymuje, że współzarządzanie (*governance*) odnosi się do „samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci”, posiadających następujące cztery cechy charakterystyczne:

- wzajemną zależność pomiędzy organizacjami, co oznacza uwzględnianie w procesie rządzenia podmiotów spoza sektora publicznego i przełamanie „granic” między sferami: publiczną, prywatną i społeczną;
- ciągle interakcje pomiędzy uczestnikami sieci, spowodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania celów;
- interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu i regulowane przez zasady, wynegocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci;
- znaczny poziom niezależności od państwa, wynikającej z tego, że sieci nie są odpowiedzialne przed państwem; państwo nie zajmuje pozycji władczej wobec sieci, może jednak nimi pośrednio sterować (Rhodes 1997, s. 53).

Na tle powyższych rozważań wyłania się drugie kluczowe pojęcie, a zarazem koncepcja zarządzania i rządzenia publicznego. Chodzi o tzw. zarządzanie wielopodmiotowe. I znów, nie wnikając w dotyczącą go obszerną literaturę³, warto przypomnieć, że u podstaw idei zarządzania wielopodmiotowego (*Multilevel Governance – MLG*) legło przekonanie, iż rządzenie i zarządzanie publiczne, jakkolwiek stanowią domenę państwa, to powinny ją przekraczać, uwzględniając sektory prywatny i społeczny. „Wszystkie trzy sektory są kluczowe dla trwałego i zrównoważonego rozwoju. Rząd tworzy wiodące środowisko polityczne i prawne. Sektor prywatny generuje miejsca pracy i dochody. A organizacje społeczeństwa obywatelskiego ułatwiają interakcje polityczne i społeczne, mobilizując grupy społeczne do uczestnictwa w działaniach gospodarczych, społecznych i politycznych” (*UNDP... 1997*).

Zdaniem K. Szczerskiego koncepcja zarządzania wielopodmiotowego właściwie „opisuje zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach

² Wśród wielu pozycji por.: Lisiecka i in. 2011; Pawłowska 2004; Pollitt, Bouckaert 2011; Rhodes 1997; Stivers 2009, s. 1095–1108.

³ Por. prezentację szerokiego spektrum tej problematyki w: Sroka 2009.

określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach” (Szczerski 2005, s. 11). Wielopodmiotowość dotyczy upodmiotowienia w procesie zarządzania nie tylko władz publicznych różnych poziomów, ale i innych podmiotów powiązanych przenikającymi się sieciami. W konsekwencji w proces zarządzania jednostkami terytorialnymi włączone są różne poziomy rządy i zarządzania terytorialnego oraz podmioty z trzech sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego.

Taki właśnie model zarządzania jest praktycznie jedynym możliwym podejściem w sytuacji zawiadywania sprawami funkcjonalnych obszarów miejskich. Skoro FOM jest, z terytorialnego punktu widzenia, zmienną w czasie grupą jednostek terytorialnych obejmujących miasto rdzeniowe wraz ze strefą podmiejską, skoro potencjał konkurencyjności obszaru funkcjonalnego tkwi w relacjach przekraczających granice administracyjne, to sposobu organizowania spraw publicznych szukać trzeba w dobrowolnej współpracy, ukierunkowanej na wykorzystanie istniejących zasobów i potencjałów oraz przekraczanie zidentyfikowanych barier rozwojowych. Ta dobrowolność współpracy stanowi szczególnie trudne wyzwanie w warunkach ograniczeń instytucjonalnych, związanych z lokalnym czy regionalnym systemem kulturowym, a zwłaszcza niskim poziomem kapitału społecznego w Polsce (Czapiński, Panek 2013, s. 296–309).

Wybór instytucjonalny w koncepcji Elinor Ostrom

Na tle powyższych rozważań i w świetle zidentyfikowanych barier o charakterze instytucjonalnym rodzą się pytania o to, w jaki sposób zarządzać procesami rozwojowymi w obszarach funkcjonalnych. Niewątpliwie ważną stymulantą współpracy terytorialnej jest polityka regionalna Unii Europejskiej i przyjęty w okresie programowania na lata 2014–2020 system wsparcia oddolnych związków i porozumień organizacji z różnych sektorów. Wyrazem tego są dwa instrumenty: Zintegrowane inwestycje terytorialne oraz Rozwój kierowany przez lokalną społeczność (*Programowanie...* 2014). Pierwszy z wymienionych instrumentów jest w chwili pisania tych słów programowany po raz pierwszy. Drugi, pilotażowo wprowadzany w ramach programu LEADER+ w poprzednim okresie programowania UE, ma już swoją historię i rosnącą literaturę naukową (zob. np. Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013, s. 51–74). Prowadzone przez różnych autorów analizy funkcjonowania tzw. Lokalnych Grup Działania, powoływanych do życia w ramach realizacji instrumentu pod nazwą Rozwój kierowany przez lokalną społeczność, raczej potwierdzają dominację istniejących matryc instytucjonalnych, o których była mowa powyżej. Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest jednak opisywanie rzeczywistości, lecz stworzenie modelu myślowego, który pozwoliłby przekraczać istniejące ograniczenia. W opinii autora model taki pozwala sformułować dorobek E. Ostrom w sferze ekonomii instytucjonalnej.

Badania E. Ostrom dotyczą zasobów wspólnych, które charakteryzują się tym, że nie można ograniczyć do nich dostępu (lub jest to bardzo trudne), a jednocześnie zużycie tych zasobów istotnie redukuje możliwości ich konsumpcji przez innych. Dotyczy to wielu kluczowych dla człowieka zasobów: jezior, pastwisk, lasów, rzek, podziemnych zbiorników wodnych, ławic rybnych i wielu innych dóbr. W teorii w obrębie zasobów wspólnych wyróżnia się „rdzeń zasobów” (np. w przypadku łowiska – woda lub ryby) oraz ograniczoną ilość „jednostek pobocznych”, o które można zasób redukować (np. konkretny połów). Dla polityki regionalnej istotne znaczenie ma przy tym to, w jakich okolicznościach i w jakich warunkach wyklucza się lub ogranicza dostęp do zasobów wspólnych. Należy pamiętać, że zasoby wspólne mogą stanowić część majątku podmiotów publicznonprawnych (krajowych, regionalnych, lokalnych), a bywa też, że nie są niczyją własnością i istnieje do nich swobodny dostęp. W każdym przypadku wspólne zasoby narażone są na niszczenie (Ostrom 2013; Ostrom i in. 2006).

E. Ostrom uważa, że – z uwagi na różnorodność zarówno samych zasobów wspólnych, jak i otoczenia społecznego i ekonomicznego, w którym owe zasoby występują – stworzenie długoterminowego systemu zarządzania nimi musi różnić się w każdym przypadku. Sugeruje zatem zestaw **zasad, które powinny być stosowane do tworzenia małych i średnich „reżimów instytucjonalnych”**, zdolnych do zarządzania zasobami wspólnymi.

Przede wszystkim należy czytelnie zdefiniować granice, dotyczące zarówno występowania samych zasobów, jak i gospodarstw domowych uprawnionych do korzystania z nich. Powinna zostać zachowana proporcjonalna równowaga między korzyściami i kosztami, które uzyskują i ponoszą użytkownicy zasobów. Wszelkie postanowienia muszą być wspólnie uzgadniane przez użytkowników. Monitoring dotyczący warunków biofizycznych zasobów oraz zachowań użytkowników należy prowadzić z ich przynajmniej częściowym udziałem. Wobec tych użytkowników, którzy naruszają ustalone reguły, powinny być stopniowane sankcje. Sankcje te mogą stosować lub realizować albo inni użytkownicy, albo odpowiedzialni urzędnicy. Mechanizmy rozwiązywania konfliktów mają zapewniać dostęp do lokalnych, niskokosztowych przestrzeni negocjacji pomiędzy użytkownikami lub między użytkownikami a urzędnikami.

Kolejną zasadą jest pozwolenie użytkownikom na samoorganizowanie się i tworzenie własnych, niezależnych instytucji, gwarantujących im odpowiednie prawa do zasobów wspólnych. E. Ostrom sugeruje też dopuszczenie – w odniesieniu do zasobów, które stanowią część szerszych systemów – tzw. zagnieżdżonych przedsięwzięć. Ich istotą jest cedowanie odpowiedzialności za zorganizowanie wyżej wymienionych elementów zarządzania (np. korzystanie, monitoring, rozwiązywanie konfliktów) na wielopoziomowe struktury współpracy i wzajemnych zależności (Ostrom 2013).

Interdyscyplinarne badania sposobów gospodarowania zasobami wspólnymi, uwzględniające powyższe obserwacje, pozwoliły E. Ostrom sformułować pięć

podstawowych wymagań, które powinno spełniać „adaptacyjne współzarządzanie” (*Adaptive Governance*). Wymagania te obejmują:

- pozyskiwanie dokładnych i aktualizowanych na bieżąco informacji o stanie zasobów i ich użytkownikach, z wykorzystaniem nowych technologii i GIS, ale także różnych form współpracy użytkowników, administracji publicznej oraz ekspertów;
- radzenie sobie z konfliktami, których wystąpienie w przypadku wykorzystywania zasobów wspólnych jest bardzo prawdopodobne; wymaga to zidentyfikowania areny, na której konflikty mogą powstać, i przygotowania odpowiednich środków zaradczych;
- wzmocnienie przestrzegania przepisów, przy założeniu, że formalne regulacje będą skuteczne, o ile uczestnicy potraktują je jako uzasadnione, uczciwe i pozwalające uzyskać założone cele; system jest bardziej sprawny wtedy, gdy monitorowanie przepisów prowadzone jest przez samych użytkowników;
- zapewnienie infrastruktury zarówno technicznej, jak i instytucjonalnej, przy świadomości, że rozwojowi zaawansowanych systemów technicznych i technologicznych powinny towarzyszyć ustalenia organizacyjne z użytkownikami zasobów, połączone z myśleniem długoterminowym;
- zachęcanie do adaptacji i zmiany, co wiąże się z koniecznością dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych do nowych wyzwań: zidentyfikowanych błędów, czy też nowych zakusów na eksploatację zasobów (Ostrom 2008, s. 17–18).

Badaczka tworzy więc ogólne zasady – ramy instytucjonalne, w obrębie których można dokonywać odpowiednich, kolektywnych wyborów, uwzględniających wspólne interesy. Podkreśla, że na stosowane praktycznie reguły postępowania mają wpływ areny wyboru i działania, które mogą mieć charakter formalny i nieformalny. Formalne, czyli silnie regulowane przez prawo areny wyboru to organy administracji publicznej oraz sądy. Organy te tworzą systemy monitorowania i egzekwowania prawa, respektując ład konstytucyjny. E. Ostrom przykład jednak wielką wagę do sfery nieformalnej. W wielu sytuacjach, co odnosi się zarówno do gospodarowania zasobami wspólnymi, jak i – zdaniem autora – do zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi – równie ważne dla procesów zarządczych są nieformalne areny kolektywnego wyboru. Zaliczyć do nich trzeba: nieformalne spotkania czy prywatne stowarzyszenia (Ostrom 2013, s. 75), a w dobie współczesnej także choćby sieci społecznościowe.

Na tym tle E. Ostrom opisuje schemat zmiennych oddziałujących na wybór instytucjonalny dokonywany przez partnerów, angażujących się we wspólne działania. Istotą owego wyboru jest podjęcie przez każdego z partnerów decyzji, czy wspierać zmiany istniejących reguł postępowania, czy też pozostać przy *status quo*. Wśród determinant owej decyzji cytowana autorka wyróżnia:

- „świat zewnętrzny”, który tworzą: podzielane normy i możliwości ekspansji oraz informacje o korzyściach i kosztach związanych z wprowadzeniem nowych reguł postępowania, a także

- „świat wewnętrzny”, obejmujący normy wewnętrzne konkretnego partnera (jego indywidualny system wartości), tzw. stopę dyskontową, czyli współczynnik odnoszący się do czasu, po którym odczuwane będą spodziewane koszty i korzyści zmiany sposobu postępowania.

Niska stopa dyskontowa oznacza w praktyce długi czas, po którym korzyści się ujawnią, wysoka zaś charakteryzować będzie działania, które powinny przynieść natychmiastowe pozytywne skutki. Niska stopa jest wyrazem strategicznego myślenia i oparcia reguł na zaufaniu do partnerów. Ten element indywidualnej strategii partnerów ma kluczowe znaczenie dla działania opartego na współpracy i zgodnym, kolektywnym wyborze. Uwzględnienie wymienionych poprzednio elementów obu „światów” prowadzi do podjęcia decyzji o tym, czy zmieniamy reguły postępowania, czy pozostajemy przy dotychczasowych zasadach funkcjonowania we wspólnocie. To ważna lekcja dla podmiotów i osób włączających się w procesy kolektywnego działania, które – dzięki analizie E. Ostrom – powinny określić zakres oczekiwań i zmierzyć się ze zmieniającą się rzeczywistością.

Podsumowanie

Rozwój otwartej i globalizującej się gospodarki opartej na wiedzy jest dominującym procesem urbanizacyjnym w XXI w. Dla dużych środków miejskich nie widać alternatywy poza wejściem na ścieżkę metropolizacji i wielokierunkowej oraz wielopoziomowej kooperacji w warunkach rosnącej konkurencji terytorialnej. Wynikające z tego zmiany determinują formę komunikacji społecznej i wpływają na nowy typ relacji pomiędzy wspólnotami terytorialnymi oraz działającymi na tych terytoriach organizacjami z sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich musi uwzględniać te zmiany, szczególnie dotyczące słabnącej roli administracji publicznej przy rosnącym znaczeniu różnego typu organizacji sieciowych, działających we wszystkich skalach, od globalnej, przez krajową i regionalną, po wymiar lokalny. Zarządzanie funkcjonalnym obszarem miejskim, jako zmiennym w czasie tworem o wymiarze subregionalnym, powinno – z konieczności – być oparte na innych niż władztwo regułach działania. W warunkach zarządzania wielopodmiotowego, uwzględniającego organizacje z różnych sektorów, znaczenia nabierają relacje o charakterze sieci, które muszą uwzględniać istniejące matryce instytucjonalne, czyli utrwalone reguły współżycia społecznego, ideologie, sposoby rozumienia wartości i traktowanie oczekiwań. Badania E. Ostrom, mimo że dotyczyły zasobów wspólnych, można z powodzeniem traktować jako inspirację dla budowania modelu współpracy terytorialnej w FOM. Dla obszarów tych bowiem najtrudniejszym wyzwaniem staje się tworzenie nowych reguł współdziałania, ukierunkowanych na eliminację barier i wzmocnienie istniejących potencjałów. Funkcjonalne obszary miejskie stają się dziś laboratorium kreowania rozwiązań

instytucjonalnych ukierunkowujących nowe strategie oparte na współdziałaniu na przekór istniejącemu systemowi kulturowemu.

Bibliografia

- Bąkiewicz A., Żuławska U. (red.) 2010, *Rozwój w dobie globalizacji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Brown J.S., Duguid P. 2000, *The Social Life of Information*, Boston: Harvard Business School Press.
- Castells M. 2011, *Spółczesność sieci*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czapiński J., Panek T. 2013, *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Dawson R. 2008, *The flow economy – opportunities and risks in the new convergence* [w:] R. Dawson, *Living Networks. Leading Your Company, Customers and Partners in the Hyper-Connected Economy*, Upper Saddle River, NJ: FT Prentice Hall.
- Domański R. 2006, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. 2013, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria: EKONOMIA” 1 (6).
- Kirdina S. 2003, *Institutional Matrices and Institutional Changes*, Pushchino, http://www.kirdina.ru/eng/doc/Institutional_Matrices_and_Institutional_Changes%20Economic_Transformation_and_Evolutionary_Theory_of.%20Schumpeter.pdf (30.07.2013).
- Kleer J. 2013, *Wizja przyszłości Polski: Raport Polska 2050*, „Biuletyn PTE” 2 (61), http://www.pte.pl/pliki/1/68/PTE_Paradoksy_przesklad_www.pdf (25.20.2013).
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), 2011, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z dnia 13.12.2011 r., Warszawa.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E. 2011, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Markowski T. 2011, *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, „Studia KPZK PAN”, CXXXVII.
- Markowski T., Marszał T. 2006, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, http://www.kpzk.pan.pl/images/stories/pliki/Metropolie_obszary_metropolitalne_metropolizacja.pdf (25.09.2013).
- Noworól A. 2013a, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, Warszawa: CeDeWu.
- Noworól A. 2013b, *Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” XIV (część III).
- Noworól A. 2013c, *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 169.
- Ostrom E. 2008, *The Challenge of Common-Pool Resources*, „Environment: Science and Policy for Sustainable Development” 50 (4).

- Ostrom E. 2013, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ostrom E., Gardner R., Walker J. 2006, *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pawłowska A. 2004, *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów*, „Służba Cywilna”, jesień–zima 2003/2004.
- Pollitt C., Bouckaert G. 2011, *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the neo-Weberian State*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Rhodes R.A.W. 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Sroka J. 2009, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Stankiewicz W. 2012, *Ekonomika instytucjonalna*, Warszawa: Prywatna Wyższa Szkoła Businessu i Administracji, http://pwsbia.edu.pl/pdf_files/Waclaw_Stankiewicz_Ekonomika_Instytucjonalna_III.pdf (30.07.2013).
- Stivers C. 2009, *The ontology of public space: Grounding governance in social reality*, „American Behavioural Scientist” 52 (7).
- Szczerski K. 2005, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Szlachta J. 2009, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego* [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- UNDP Policy Document on Governance for Sustainable Human Development*, United Nations Development Programme, 1997, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/> (15.10.2012).

BOGUSŁAW KOTARBA

ZASADY PARTNERSTWA W WYBRANYCH DZIAŁANIACH SAMORZĄDÓW GMINNYCH

Wstęp

Partnerstwa są obecnie postrzegane jako atrakcyjna, przynosząca szereg korzyści forma współpracy pomiędzy różnymi podmiotami życia społecznego na rzecz realizacji wspólnych przedsięwzięć. Mogą one służyć zaspokajaniu interesów określonych grup lub rozwiązywaniu problemów dotyczących szerszych kręgów, na przykład społeczności lokalnych czy regionalnych. W kontekście zaangażowania samorządów terytorialnych w partnerstwa szczególnego znaczenia nabiera właśnie ten drugi wymiar. Na samorządach spoczywa wiele zadań. Największym zakresem obowiązków, a jednocześnie kompetencji, dysponują gminy. Wykonywanie spoczywających na nich obowiązków na jak najwyższym poziomie wymaga nie tylko sprawnych władz i administracji, lecz także umiejętnego wykorzystywania miejscowych zasobów, w tym kapitału społecznego. Synergia wynikająca z łączenia działań różnych podmiotów lokalnego życia społecznego i gospodarczego w ramach partnerstw może wydatnie wspomóc zaspokajanie zróżnicowanych oczekiwań mieszkańców.

W artykule podjęto analizę uwarunkowań, które wpływają na zakres i sposób angażowania się samorządów terytorialnych w partnerstwa. Skoncentrowano się na wskazaniu wybranych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które nie odnoszą się wprost do partnerstw, ale ułatwiają stosowanie charakterystycznych dla nich zasad. Założono, że pojawianie się tych zasad w działalności samorządów gminnych jest dowodem na partnerskie relacje władz i mieszkańców, co z kolei może pozytywnie wpływać na jakość kapitału społecznego i stanowić podstawę do zawiązywania bardziej zaawansowanych form współpracy, jakimi są partnerstwa. Przyjęto tezę, że mimo istnienia w Polsce rozwiązań instytucjonalno-prawnych sprzyjających stosowaniu zasad charakterystycznych dla partnerstw, część władz lokalnych wykorzystuje je w sposób niepełny lub wręcz całkowicie rezygnuje z ich stosowania.

W ogólnym znaczeniu „partnerstwo to rodzaj współpracy, wynikającej z dobrowolnej inicjatywy partnerów” (Ziomek 2009, s. 9). W bardziej szczegółowym ujęciu partnerstwo jest dobrowolnym związkiem pewnej liczby podmiotów (instytucji, organizacji, firm, grup nieformalnych), działających we wspólnie zdefiniowanym celu, z reguły związanym z rozwiązaniem określonego problemu

i zakładającym równoważność wszystkich partnerów niezależnie od potencjału i pozycji w środowisku lokalnym (Henzler 2009, s. 16).

Partnerstwo może przynosić pozytywne rezultaty w sytuacji, kiedy jego członkowie przestrzegają określonych zasad. Należą do nich:

- równość partnerów wobec siebie – wszyscy uczestnicy są angażowani w procesy decyzyjne i działania wykonawcze na jednakowych zasadach, mogą korzystać z takich samych możliwości;
- oddolne budowanie partnerstw na poziomie lokalnym – problemy, których rozwiązywaniu ma służyć tworzone partnerstwo, rozwiązywane są przez bezpośrednio zainteresowanych, znających lokalne uwarunkowania uczestników;
- wspólne planowanie i podejmowanie decyzji, a następnie ich wspólne wdrażanie;
- innowacyjność i kompleksowość podejmowanych działań – skuteczne działanie wymaga całościowego podejścia do problemu, wykorzystania wszystkich szans i zaangażowania wszystkich partnerów. Skuteczne partnerstwa mają potencjał, by sięgać po nowatorskie rozwiązania;
- zaufanie, otwartość i jawność działań – decyzje i działania realizowane w ramach partnerstwa powinny być jawne i uzasadnione, a wszyscy członkowie partnerstwa powinni darzyć się zaufaniem;
- koncentracja na rzeczywistych problemach społeczności lokalnych;
- łagodzenie konfliktów – fundamentem współpracy powinna być kooperacja i wspólne działanie. Współpracujący nie powinni się postrzegać jako konkurenci, lecz partnerzy;
- poszerzanie kręgu partnerskiego – niezbędny element rozwoju partnerstwa, wiążący się również z rozszerzaniem obszarów interwencji, zabezpieczający jednocześnie przed sztuczną elitarnością członków partnerstwa (Sobolewski i in. 2007, s. 25–27).

Istnieją różne typologie partnerstw, odzwierciedlające jednocześnie ich charakterystyczne cechy. W zależności od zastosowanych kryteriów możemy wyróżnić partnerstwa:

- o strukturze formalnej (posiadające osobowość prawną) i o strukturze nieformalnej (nieposiadające osobowości prawnej);
- koordynujące i wykonawcze (projektowe);
- branżowe;
- publiczno-prywatne;
- lokalne (Barańska i in. 2011, s. 35–39).

Dokonanie jednoznacznych podziałów i przyporządkowywanie konkretnych partnerstw wyłącznie do jednego z wymienionych typów jest raczej niemożliwe (i niepotrzebne). W zależności od cech, jakimi charakteryzują się poszczególne rodzaje partnerstw, możemy przyporządkować je jednocześnie do kilku typów. Jest to zaleta typologii, które są niewyczerpujące i rozłączne, dzięki czemu ułatwiają wielowymiarowe i w konsekwencji bardziej wnikliwe analizy.

Specyfika uczestnictwa samorządów terytorialnych w partnerstwach

Odnosząc przytoczoną typologię do partnerstw, których członkami mogą być samorządy terytorialne, należy stwierdzić, że w zasadzie możliwe jest ich zaangażowanie w każdy z przytoczonych rodzajów. Oczywiście pewne typy będą dominować z racji szczególnej roli, jaką samorządy terytorialne odgrywają w systemie społeczno-politycznym i gospodarczym państwa. Chodzi tutaj przede wszystkim o partnerstwa ze sformalizowaną strukturą. Samorządy terytorialne są częścią administracji publicznej, w związku z tym ich działania muszą być oparte na ściśle określonych regułach i mieścić się w granicach wyznaczonych prawem¹. Ponadto samorząd terytorialny, zdefiniowany w ustawach ustrojowych jako wspólnota mieszkańców i określone terytorium (art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa), w istocie podejmuje działania za pośrednictwem swoich kadencyjnych organów. Możliwość zmian personalnych we władzach powoduje, że dla zachowania ciągłości działań w ramach partnerstw konieczne jest ich utrwalenie poprzez jakąś formę instytucjonalizacji (Kotarba 2013, s. 257–261).

Można się zastanawiać, czy wyznacznikiem sformalizowania struktury jest tylko osobowość prawna, jak to zaproponowano w przywołanej typologii. Wydaje się, że jest to zbyt wąskie ujęcie². W zasadzie trudno wyobrazić sobie partnerstwo w sferze publicznej bez zawarcia jakiejkolwiek umowy pomiędzy jego uczestnikami. Zwykle umowa taka reguluje cel współpracy oraz status, uprawnienia i zadania umawiających się stron, a więc formalizuje tworzony układ. Jest ona konieczna nie tylko w przypadku partnerstw publiczno-prywatnych³, mających charakter projektowy i wykonawczy, lecz także wskazana w przypadku partnerstw

¹ Oczywiście nie oznacza to, że inne partnerstwa mogą łamać ogólny porządek prawny. Chodzi raczej o zakres swobody, z jakiej mogą korzystać partnerstwa bez udziału podmiotu publicznego.

² Niezależnie od zastrzeżeń co do osobowości prawnej jako czynnika przesądzającego o uznaniu partnerstwa za strukturę sformalizowaną, nie można ignorować tej cechy w ogóle, gdyż jest charakterystyczna, a w przypadku samorządów terytorialnych nabiera szczególnego znaczenia. Najbardziej popularną formą partnerstw z osobowością prawną są stowarzyszenia tworzone na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. ...). Jednak ustawy tej nie stosuje się wprost do jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ zgodnie z jej regulacjami osoby prawne (a takimi są samorządy terytorialne) mogą być jedynie wspierającymi członkami stowarzyszeń (art. 10 ust. 3). Możliwość przystąpienia jednostki samorządu terytorialnego do stowarzyszenia musi wynikać z przepisów szczególnych. W przypadku stowarzyszeń branżowych są to ustrojowe ustawy samorządowe, w odniesieniu zaś do partnerstw o charakterze międzysektorowym – ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. ...).

³ W tym przypadku konieczność zawarcia umowy wynika wprost z przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. ...).

lokalnych, stanowiących „(...) platformę współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego” (Sobolewski i in. 2007, s. 10). Okolicznością wzmacniającą potrzebę sformalizowania takiej współpracy jest prowadzenie działalności w sposób systematyczny i trwały. Wobec wspomnianych już zmian składów osobowych organów jednostek samorządowych umowy temu sprzyjają.

Niezależnie od wskazanych okoliczności o charakterze obiektywnym, w odniesieniu do niektórych partnerstw lokalnych, istnieją również prawne wymogi sformalizowania współpracy. Dotyczy to Lokalnych Grup Działania – partnerstw trójsektorowych tworzonych jako instrument wsparcia obszarów wiejskich w ramach osi IV LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁴. Istotą tej osi, a jednocześnie istotą całego „podejścia LEADER” wdrażanego we wszystkich państwach członkowskich Wspólnot Europejskich od początku lat 90., jest „oddolne budowanie lokalnej strategii rozwoju oraz angażowanie do jej realizacji różnych podmiotów, reprezentujących sektor publiczny, społeczny i gospodarczy” (*LEADER...* 2009, s. 13). W założeniach podejścia LEADER leży mobilizowanie i łączenie działań wszystkich podmiotów lokalnych na rzecz rozwoju obszaru, na którym funkcjonują. Formą tej mobilizacji są nowe struktury (stowarzyszenia) (Goszczyński 2008, s. 114).

Oprócz partnerstw sformalizowanych funkcjonują również te o charakterze nieformalnym, bardziej otwarte. Mają również szereg zalet. „Praktyka pokazuje, że partnerstwa »otwarte« zdecydowanie łatwiej nawiązują współpracę z innymi instytucjami czy nieformalnymi strukturami na różnych poziomach działania. Podnoszą w ten sposób swoją wiarygodność w oczach społeczności lokalnej i mogą stać się narzędziem wpływu na rozwój lokalny” (Barańska i in. 2011, s. 35). Istnienie szeregu uwarunkowań, które powodują, że samorządy terytorialne angażują się raczej w partnerstwa sformalizowane, nie wyklucza całkowicie ich udziału w innych formach. Jednak należy postawić pytanie, czy w takim przypadku tę „inną formę” należy jeszcze nazywać partnerstwem, czy raczej „partnerskim stylem działania” władz jednostki samorządu terytorialnego, respektujących/wykorzystujących zasady partnerstwa. Uzasadnieniem dla tak postawionego pytania jest sposób funkcjonowania samorządów terytorialnych, określony w aktach prawnych.

W kontekście zaangażowania jednostki samorządu terytorialnego w jakąkolwiek formę współpracy ważne są co najmniej dwie kwestie: 1) sposób podejmowania i implementacji decyzji oraz 2) sposób reprezentowania jednostki na zewnątrz. W uproszczeniu, zarówno na poziomie lokalnym (gmina i powiat),

⁴ Program jest kontynuowany w obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, obejmującej lata 2014–2020.

jak i regionalnym (województwo samorządowe) kluczowe decyzje podejmują organy stanowiące (rady gminy i powiatu oraz sejmik województwa), ich realizacją zaś zajmują się organy wykonawcze (odpowiednio wójt⁵, zarząd powiatu i zarząd województwa). Gminę reprezentuje na zewnątrz wójt, a powiat i województwo – przewodniczący zarządu, odpowiednio starosta i marszałek województwa. W przypadku chęci zaangażowania się jednostki samorządu terytorialnego w partnerstwo, jeżeli zaangażowanie to ma mieć pełny wymiar (łącznie z przyjmowaniem zobowiązań), to decyzję taką musi podjąć organ stanowiący. Gdy partnerstwo ma bądź ma mieć charakter nieformalny, trudno podjąć uchwałę o przystąpieniu do bliżej nieokreślonego podmiotu. Ze względu na „swobodny charakter” takiego związku trudno również do końca przewidzieć zakres jego działalności, sposób funkcjonowania, odpowiedzialność za podejmowane czynności itp. Wszystko to powoduje, że ewentualne zaangażowanie samorządu może nastąpić poprzez organ wykonawczy uprawniony do reprezentowania go na zewnątrz i mieć charakter konsultacyjny, doradczy. Wprawdzie w konsekwencji takiej współpracy niewykluczone jest podejmowanie przez władze samorządowe konkretnych działań odpowiadających celom nieformalnego partnerstwa, ale ich wdrażanie musi być zgodne z trybem wykonywania zadań przez samorząd i pozostaje niejako obok samego partnerstwa. Biorąc pod uwagę przytoczone wybrane uwarunkowania, należy stwierdzić, że w przypadku partnerstw nieformalnych zaangażowanie samorządów podlega obiektywnym ograniczeniom. Jednostki samorządowe nie tyle mogą uczestniczyć w partnerstwach nieformalnych, ile mogą w swojej działalności stosować zasady charakterystyczne dla partnerstw. To, czy je wykorzystują, czy też nie, zależy zarówno od cech osobowościowych i kultury politycznej członków władz, jak i rozwiązań o charakterze instytucjonalno-prawnym, niezwiązanych nawet bezpośrednio z samymi partnerstwami.

Zasady partnerstwa w działalności gmin

Działania, które mają umocowanie w aktach prawnych, a w których występują zasady charakterystyczne dla partnerstw, to między innymi: konsultacje społeczne⁶, współpraca z organizacjami pozarządowymi, inicjatywa lokalna⁷ oraz fundusz sołecki (Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r...). W zasadzie każda z zasad partnerstwa może w jakiejś mierze znaleźć w nich odzwierciedlenie, jednak niektóre są bardziej charakterystyczne dla poszczególnych rozwiązań

⁵ Pojęcie „wójt” obejmuje również burmistrza i prezydenta miasta.

⁶ Konsultacje społeczne mają umocowanie w ustrojowych ustawach samorządowych, jak również w innych ustawach dotyczących prawa materialnego, np. w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁷ Podstawą współpracy z organizacjami pozarządowymi jest głównie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...). Ten sam akt prawny reguluje instytucję inicjatywy lokalnej.

instytucjonalno-prawnych. W dalszej części tekstu analizie poddano przejawy zasad partnerstwa w konsultacjach społecznych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Tabela 1. Możliwość występowania zasad partnerstwa w wybranych działaniach (rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych) samorządów gminnych

Zasada partnerstwa	Działania samorządów gminnych			
	konsultacje społeczne	współpraca z organizacjami pozarządowymi	inicjatywa lokalna	fundusz sołecki
równość partnerów wobec siebie	x	x	x	
oddolne budowanie partnerstw na poziomie lokalnym		x	x	x
wspólne planowanie i podejmowanie decyzji	x			x
wspólne planowanie i podejmowanie decyzji, a następnie ich wspólne wdrażanie		x	x	
innowacyjność		x	x	x
kompleksowość podejmowanych działań				
zaufanie, otwartość i jawność działań	x	x	x	x
koncentracja na rzeczywistych problemach społeczności lokalnych		x	x	x
łagodzenie konfliktów	x			
poszerzanie kręgu partnerskiego	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne.

Samo istnienie możliwości nie przesądza o tym, czy i w jaki sposób zostaną one wykorzystane. Zasada równości partnerów znajdzie odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez samorząd gminny wówczas, gdy jego władze nie będą wykorzystywać swojej dominującej pozycji w lokalnym układzie społecznym. Formalnie w relacji władze lokalne – mieszkańcy z założenia mamy do czynienia z nierównością wynikającą z istoty władzy. Jednak przy spełnieniu określonych warunków osiąganie celów zbiorowych nie zawsze musi następować w drodze arbitralnych decyzji. Możliwe jest dążenie do konsensusu. Służą temu między innymi konsultacje społeczne, które pozwalają władzom poznać preferencje mieszkańców i podjąć rozstrzygnięcie satysfakcjonujące większość. Wiążą się one z kolejnymi zasadami partnerstwa – wspólnym planowaniem i podejmowaniem decyzji oraz łagodzeniem konfliktów. Sposób i częstotliwość przeprowadzania konsultacji oraz ich przedmioty są dobrym wskaźnikiem stosunku władz do tej formy demokracji bezpośredniej. Wynika to z tego, że ustawodawca pozostawił władzom w tym zakresie duży margines swobody. To one określają

tryb przeprowadzania konsultacji, jak również decydują, w jakich sprawach się odbędą⁸.

Poważne traktowanie konsultacji wskazywałoby, że zasady ich przeprowadzania powinny być ustalone w statucie gminy – podstawowym dokumencie o charakterze ustrojowym⁹, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Praktyka dowodzi jednak, że takie rozwiązania nie są raczej stosowane. Na przykład statut żadnej z gmin województwa podkarpackiego nie zawiera tego typu ustaleń¹⁰. Możliwe jest również przyjęcie generalnych zasad w odrębnej uchwale lub też ustalenie ich na potrzeby przeprowadzenia konsultacji w konkretnej, jednostkowej sprawie. Na 160 podkarpackich gmin tylko w 41 podjęto uchwały ustalające ogólne zasady przeprowadzania konsultacji (Kotarba 2014, s. 203).

Niezależnie od uchwał określających zasady istotne jest również, czy w gminach odbywają się tylko (lub przeważnie) konsultacje obowiązkowe, czy też władze wykazują wolę organizowania ich w innych, istotnych dla lokalnej społeczności sprawach. Analiza uchwał podjętych na Podkarpaciu w latach 2010–2013 dowodzi, że nieobowiązkowe konsultacje odbyły się jedynie w dwóch przypadkach (dotyczyły uruchomienia kopalni piasku oraz budowy elektrowni wiatrowej)¹¹. Dane te potwierdzają, że władze gminne nie przywiązują dużej wagi do wykorzystania konsultacji w bieżącej działalności.

Oprócz samego faktu ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mniej istotne jest brzmienie przyjmowanych zasad i wykorzystywanie ich w praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do konsultacji obowiązkowych. Na tej podstawie można stwierdzić, czy władze lokalne traktują je jako formę partnerskiego dialogu z mieszkańcami, czy raczej jako konieczność spełnienia ustawowego wymogu. Najbardziej powszechne są konsultacje dotyczące programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Obowiązek ich przeprowadzania wynika z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Konsultacje te często są jedynie formalnością i nie mają wpływu na decyzje podejmowane przez władze (Herbst 2008, s. 16; Kotarba 2012, s. 609–610). Niejednokrotnie ograniczają się do zamieszczenia projektu programu współpracy w Biuletynie Informacji Publicznej i wywieszenia na tablicy ogłoszeń urzędu gminy oraz wyznaczenia terminu (czasami kilku-, kilkunastodniowego) na zgłoszenie uwag. Konsultacje uznawane są za ważne bez względu na to, czy jakakolwiek organizacja odniesie

⁸ Z pewnymi wyjątkami, kiedy to przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe.

⁹ Statut jest zbiorem samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, regulującym zadania, strukturę i sposób działania instytucji lub organizacji (Kotulski 2001, s. 38).

¹⁰ Na podstawie analizy statutów gmin (Dzienniki Urzędowe... 2014).

¹¹ Na podstawie analizy uchwał rad gmin (Dzienniki Urzędowe... 2014). Należy jednak zastrzec, że część konsultacji w gminach, które podjęły ogólne uchwały o zasadach ich przeprowadzania, mogła się odbyć bez podejmowania specjalnej uchwały publikowanej w dzienniku urzędowym województwa. Możliwe są również konsultacje bez oficjalnego umocowania w uchwale o randze prawa miejscowego.

się do przedstawionych propozycji (zob. Zarządzenie Nr 1295/13...; Zarządzenie Nr 22/2013...; Ogłoszenie...). W tak przeprowadzanych konsultacjach trudno doszukać się partnerskiego traktowania stron czy też wspólnego planowania i podejmowania decyzji.

Z natury konsultacje społeczne charakteryzują się jawnością i otwartością działań, nawet jeżeli dotknięte są wskazanymi wcześniej niedoskonałościami. Kwestia wzajemnego zaufania nie jest już taka oczywista. Można na nie patrzeć zarówno z perspektywy władz lokalnych, jak i mieszkańców – potencjalnych bądź rzeczywistych uczestników konsultacji. Zaufanie władz do mieszkańców może polegać na przekonaniu o „mądrości” i słuszności wyborów dokonywanych przez mieszkańców. Taki stan sprzyjałby konsultowaniu z mieszkańcami szerokiego wachlarza decyzji i, co więcej, uznawaniu ich wyników, nawet jeżeli wskazania mieszkańców byłyby odmienne od oczekiwanych. Gdyby tak się działo, to równocześnie mieszkańcy nabieraliby zaufania do władz i konsultacji, gdyż odczuwaliby, że ich głos faktycznie się liczy i udział w nich ma sens. Medialne doniesienia o konsultacjach społecznych wskazują, że nie cieszą się one wysokim udziałem mieszkańców (*Konsultacje z niską...*; *Konsultacje w Mniszku...*; *Konsultacje w sprawie...*). Oczywiście powodów niskiej frekwencji może być o wiele więcej, ale z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że jednym z nich jest brak zaufania mieszkańców do tej formy dialogu z lokalnymi władzami. Liczny udział mieszkańców w konsultacjach społecznych byłby również oznaką realizacji zasady poszerzania kręgu partnerskiego.

We współczesnych państwach demokratycznych przywiązuje się dużą wagę do aktywizacji społeczeństwa i pobudzania zaangażowania jego członków w sprawy społeczne i publiczne. Jedną z form wspierania aktywności społecznej jest współpraca sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi, będącymi specyficznymi, współczesnymi formami samoorganizacji społecznej, integrującymi grupy obywateli, charakteryzującymi się względnie dojrzałą tożsamością społeczną, określonym stopniem zorganizowania, prywatnym charakterem inicjatywy, dobrowolnością uczestnictwa, niezależnością i niekomercyjnością (Gliński 2006, s. 8). W dużej części ta współpraca toczy się na poziomie samorządów terytorialnych, zwłaszcza gminnych.

Współpraca samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi powinna być¹² nacechowana zasadami partnerstwa. Przestrzeganie tych zasad w dużej mierze zależy od woli lokalnych władz. Na przykład zasada równości partnerów wobec siebie może być realizowana wówczas, kiedy samorząd nie wykorzystuje swojej uprzywilejowanej pozycji, wynikającej z faktu, że władze mogą, lecz nie muszą zlecić do realizacji określone zadania organizacjom pozarządowym.

¹² Wynika to z ustawy, w której zapisano, że współpraca „odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, **partnerstwa** [podkreślenie B.K.], efektywności, uczciwej konkurencji i jawności” – art. 5 ust. 3. ustawy o działalności pożytku publicznego (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...).

Potwierdzeniem równoprawnego traktowania stron jest również jakość konsultowania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jak już wspomniano, niektóre samorządy traktują je jako formalność, co dowodzi, że nie liczą się z opinią partnerów, a tym samym nie przestrzegają zasady równości stron.

We współpracy z organizacjami pozarządowymi może znaleźć swoje miejsce zasada oddolnego budowania partnerstw na poziomie lokalnym. Sprzyja jej przepis ustawy, który przewiduje, że organizacja pozarządowa może z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego (art. 12). Przyjęcie takiej oferty przez władze lokalne i nawiązanie współpracy jest potwierdzeniem realizacji tej zasady. Jednocześnie taki tryb nawiązania współdziałania może odzwierciedlać zasadę koncentracji na rzeczywistych problemach społeczności lokalnych, gdyż to mieszkańcy (zorganizowani), znający najlepiej problemy swojego środowiska, proponują podjęcie odpowiednich działań.

Rzeczywiste skonsultowanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, a następnie zlecenie im do realizacji określonych zadań, to stosowanie zasady wspólnego planowania i podejmowania decyzji oraz ich wspólnego wdrażania. Wydaje się, że wspólne wdrażanie podjętych decyzji, czyli w tym przypadku wspólne wykonywanie zleconego zadania, to sprzeczność. Jednak należy mieć na uwadze, że samorząd gminny, zlecając zadanie, nie pozbywa się odpowiedzialności za jego realizację. Choć operacyjnie zleconego zadania nie wykonuje, to podejmuje pewne czynności (np. przeprowadzenie procedury konkursowej, rozliczenia finansowe, ocena merytoryczna wykonania zadania), tym samym uczestniczy w implementacji wspólnych decyzji.

Angażowanie w realizację zadań gminy szerszego kręgu osób niż tylko zatrudnione w jej jednostkach organizacyjnych sprzyja jeszcze jednej zasadzie partnerstwa – innowacyjności. Członkowie organizacji pozarządowych reprezentują różne profesje i odgrywają różne role społeczne. Tym samym stanowią zbiór osób, które mogą wnieść pozaadministracyjne doświadczenie oraz nowatorskie metody realizacji zadań publicznych. Jednocześnie zwiększanie liczby powierzanych do realizacji zadań gminy w naturalny sposób powoduje wzrost liczby zaangażowanych osób i organizacji, czyli jest przejawem zasady poszerzania kręgu partnerskiego.

Mimo istnienia instytucjonalno-prawnych warunków do współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi skala tej współpracy zmierzona zaangażowaniem finansowym gmin nie jest duża (choć nakłady na nią systematycznie rosną – od około 600 mln zł w roku 2004 do 1,6 mld w 2011 r.) (Adamiak 2013, s. 37). Występuje tu zróżnicowanie zarówno pomiędzy poszczególnymi rodzajami gmin, jak i pomiędzy województwami. W 2011 r. w gminach wiejskich dotacje dla organizacji pozarządowych wyniosły średnio 0,4% wydatków, w gminach miejsko-wiejskich – 0,7%, w miejskich zaś – 0,9%. Jeżeli chodzi o dane na poziomie województw, to średnia dotacji gmin wahała się od 0,2% (mazowieckie) do 1,0% (opolskie) (ibidem, s. 39).

Jeżeli chodzi o jakość współpracy, to jak wykazały badania przeprowadzone przez Fundację Wspomagania Wsi¹³, członkowie 44% badanych organizacji nie umieli jednoznacznie pozytywnie bądź negatywnie ocenić współpracy z samorządem lokalnym. Pozytywnie tę współpracę oceniło 37% badanych, negatywnie zaś – 19%. Respondenci wyrażali również swoje oczekiwania wobec samorządów: 79% spośród nich chciałoby, żeby samorząd uwzględniał opinię organizacji społecznych przy podejmowaniu decyzji, a 66% było zdania, że powinien zasięgać opinii organizacji społecznych w wybranych sprawach (*Współpraca...* 2011, s. 8, 12). Jest to kolejny dowód na niedocenywanie przez władze lokalne konsultacji i nie najwyższy poziom jakości współpracy z trzecim sektorem.

Podsumowanie

Partnerstwa mogą być przydatną formą współpracy samorządów gminnych z mieszkańcami i wsparciem realizacji lokalnej polityki rozwoju. Specyfika funkcjonowania samorządów terytorialnych jako podmiotów administracji publicznej powoduje, że ich swobodne angażowanie w dowolny typ partnerstwa jest utrudnione. Wskazane w artykule uwarunkowania sprzyjają angażowaniu się samorządów raczej w partnerstwa o sformalizowanej strukturze. Jednak oprócz takiego zaangażowania istnieją możliwości podejmowania działań, w których istotną, pozytywną rolę odgrywają zasady charakterystyczne dla partnerstw. Poza tymi, w których stosowanie takich zasad ma zupełnie nieformalny charakter i zależy głównie od kultury politycznej decydentów, istnieją również takie, które są zinstytucjonalizowane i mają umocowanie w rozwiązaniach prawnych. Należą do nich przede wszystkim konsultacje społeczne, współpraca z organizacjami pozarządowymi, inicjatywa lokalna, a w gminach wiejskich fundusz sołecki. Przeprowadzona analiza potwierdza postawioną tezę, że mimo istnienia w Polsce rozwiązań instytucjonalno-prawnych sprzyjających stosowaniu zasad charakterystycznych dla partnerstw część władz lokalnych wykorzystuje je w sposób niepełny lub wręcz całkowicie rezygnuje z ich stosowania. Świadczy o tym między innymi liczba i jakość przeprowadzanych konsultacji społecznych, jak również zakres współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Bibliografia

Adamiak P. i in. 2013, *Współpraca w obszarze kultury – samorządy, publiczne instytucje kultury, organizacje pozarządowe*, Warszawa: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, http://www.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/dokumenty_2009/kultura_raport.pdf (20.07.2014).

¹³ Badania ankietowe przeprowadzono w 2011 r. na próbie 5000 organizacji z całego kraju. Na ankietę odpowiedziało 448 organizacji (*Współpraca...* 2011).

- Barańska B. i in. 2011, *Dialog społeczny i tworzenie partnerstw na rzecz rynku pracy*, Katowice: Wojewódzki Urząd Pracy, http://www.rozmawiajmy.wup-katowice.pl/_data/assets/pdf_file/0019/2278/WUP_DIALOG_internet.pdf (26.06.2014).
- Dzienniki Urzędowe Województwa Podkarpackiego, System Informacji Prawnej Lex, Wolters Kluwer SA 2014.
- Gliński P. 2006, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, <http://biblioteka.kijowski.pl/glinski%20piotr/grupy.pdf> (28.07.2014).
- Goszczyński W. 2008, *Kształtowanie synergicznych form kapitału społecznego jako warunek prawidłowej aktywizacji społeczności lokalnych na przykładzie pilotażowego programu LEADER+* [w:] H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Henzler P. 2009, *Partnerstwo to ludzie. O czym nie można zapomnieć planując pracę partnerską* [w:] B. Skrzypczak, M. Grygorczyk (red.), *Pomiędzy tożsamością a skutecznością: dobre praktyki społecznego konstruowania partnerstw lokalnych*, Warszawa: Stowarzyszenie CAL.
- Herbst J. 2008, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Konsultacje w Mniszku z niską frekwencją, 7 dni Grudziądz*, <http://grudziadz.7dni.pl/311516,Konsultacje-w-Mniszku-z-niska-frekwencja.html> (29.07.2014).
- Konsultacje w sprawie galerii handlowej GTC. Frekwencja – pół sali*, Tu Białoleka.pl, http://tustolica.pl/konsultacje-w-sprawie-galerii-handlowej-gtc-frekwencja-pol-sali_65604 (29.07.2014);
- Konsultacje z niską frekwencją*, Radio Opole, <http://www.radio.opole.pl/2014/kwiecien/wiadomosci/slaba-frekwencja-prudnickich-konsultacji.html> (29.07.2014).
- Kotarba B. 2012, *Wpływ samorządów gminnych powiatu rzeszowskiego na zmianę poziomu aktywności społeczności wiejskich – studium przypadku* [w:] F. Kampka, S. Stępa (red.), *Wieś i ruch ludowy w Polsce i Europie*, t. 2, Warszawa: Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego.
- Kotarba B. 2013, *Rola współpracy samorządów gminnych mikroregionu „Dolina Strugu” w budowie społeczności obywatelskiej* [w:] P. Romaniuk, C. Bugdański (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna.
- Kotarba B. 2014, *Pobudzanie i wspieranie aktywności mieszkańców przez samorządy gminne* [w:] E. Trafialek (red.), *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku: przedsiębiorczość, zmiana, rozwój, polityka socjalna*, Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Kotulski M. 2001, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 11.
- LEADER. *Poradnik dla doradców rolnych*, 2009, Kraków: Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Oddział.
- Ogłoszenie o konsultacjach z organizacjami pozarządowymi na terenie Gminy Stare Babice, <http://www.stare-babice.pl/pl/news/konsultacje-programu-wsp%C3%B3%B3%C5%82pracy> (26.06.2014).
- Raport końcowy z konsultacji społecznych w Krakowie*, 2014, Kraków: Urząd Miasta Krakowa, <http://www.dialogspoleczny.krakow.pl/files/objects/7018/35/Raport%20z%20konsultacji%20metro%20monitoring%20sieczi.pdf> (29.07.2014).

- Sobolewski A. i in. 2007, *Przez współpracę do sukcesu*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, DzU z 2009 r., Nr 52, poz. 420 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn. DzU z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. DzU z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 173.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.
- Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym. Wyniki badania ankietowego 2011*, Warszawa: Fundacja Wspomagania Wsi, <http://www.witrynawiejska.org.pl/repository/mar2012/raport.pdf> (27.07.2014).
- Zarządzenie Nr 1295/13 Burmistrza Głubczyc z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji Programu współpracy Gminy Głubczyce z organizacjami pozarządowymi w 2014 roku.
- Zarządzenie Nr 22/2013 Wójta Gminy Modliborzyce z dnia 8 października 2013 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu Programu współpracy Gminy Modliborzyce z organizacjami pozarządowymi na rok 2014.
- Ziomek A. 2009, *Partnerstwa lokalne w Polsce – uwarunkowania i kierunki rozwoju* [w:] B. Skrzypczak, M. Grygorczyk (red.), *Pomiędzy tożsamością a skutecznością: dobre praktyki społecznego konstruowania partnerstw lokalnych*, Warszawa: Stowarzyszenie CAL.

AGNIESZKA PAWŁOWSKA, ANNA GAŚSIOR-NIEMIEC

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO ARCHITEKT KOALICJI NA RZECZ ROZWOJU LOKALNEGO¹

Wstęp

Samorząd gminny odpowiada za świadczenie blisko 70% wszystkich usług publicznych w Polsce. To poważny ciężar organizacyjny i finansowy, który spoczywa na organach władz publicznych bez względu na wielkość i zasobność zarządzanych przez nie jednostek administracyjnych. Polskie gminy są zamieszkane średnio przez 15,5 tys. osób. Jednak aż 1967 spośród ich całkowitej liczby wynoszącej 2479 liczy mniej niż 15 tys. mieszkańców. Rośnie liczba gmin, w których liczba ludności nie przekracza 2 tys. osób (GUS 2013, s. 46, 48). Zwłaszcza samodzielność tych najmniejszych gmin często ma wymiar jedynie prawno-polityczny, gdyż ani finansowo, ani organizacyjnie nie są one w stanie podolać obowiązków związanym z wykonywaniem nawet podstawowych zadań publicznych.

Tymczasem rola samorządu terytorialnego obecnie wykracza już poza rutynowe świadczenie usług publicznych. Definiowanie funkcji współczesnych samorządów cechuje swoisty holizm, uzasadniony na gruncie nowego paradygmatu rozwoju terytorialnego, w którym akcentuje się wielowymiarowość podmiotową i przedmiotową działań podejmowanych na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Wielowymiarowość podmiotowa implikuje współdziałanie rozmaitych podmiotów publicznych i niepublicznych, ukierunkowane na rozwiązywanie lokalnych i regionalnych problemów społeczno-gospodarczych. Wielowymiarowość przedmiotowa odnosi się zaś do konieczności uwzględniania w procesie formułowania polityk publicznych różnych aspektów życia społeczności terytorialnych.

Szczególnej wagi nabiera kwestia wielowymiarowości w planowaniu i implementacji nowoczesnej polityki rozwoju, która nie podlega już prostej delimitacji: ani w wymiarze przestrzennym, ani przedmiotowym. Przyczyną jest nie tylko względna umowność granic jednostek podziału terytorialnego, lecz także wzrastająca mobilność mieszkańców, nasilająca się tendencja do „odmiejscawiania” zatrudnienia i deterytorializacji prowadzenia działalności gospodarczej, a także

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr N N114 250039.

świadczenia wielu usług, w tym publicznych. Wszystkie te czynniki wpływają na postrzeganie granic między jednostkami podziału terytorialnego, które uznaje się za coraz bardziej przenikalne. Dla władz samorządowych oznacza to nowe wyzwania, między innymi związane ze stanowieniem prawa miejscowego i budowaniem struktur wspierających procesy rozwojowe.

Rozwój lokalny nie jest już jednak postrzegany wyłącznie przez pryzmat działalności gospodarczej, a polityka rozwoju jako zespół działań ukierunkowanych tylko na podniesienie ekonomicznej atrakcyjności danej jednostki terytorialnej. Przedsiębiorcy i inwestorzy coraz częściej oczekują bowiem nie tylko możliwości maksymalizowania zysków, ale również wysokiej jakości warunków do życia w ładnym i przyjaznym otoczeniu, z usługami publicznymi na wysokim poziomie oraz dostępem do szerokiej oferty rekreacyjnej i kulturalnej. Oczekiwania aktorów gospodarczych stają się tym samym coraz bardziej zbieżne z potrzebami społeczności lokalnych, co znajduje przełożenie w nowych koncepcjach polityki rozwoju.

Jednak w gminach małych, w szczególności wiejskich, prowadzenie polityki ukierunkowanej na inwestowanie w różnorodne czynniki i aspekty procesów rozwojowych może być trudne pod względem organizacyjnym i/lub wręcz niemożliwe z powodu ograniczeń finansowych. W takich przypadkach władze publiczne muszą zdecydowanie przededefiniować swoją dotychczasową rolę: z podmiotu władczego ewoluując w kierunku podmiotu animującego i koordynującego działania szerszego spektrum aktorów. Umiejętnie budując lokalne koalicje na rzecz rozwoju i wzmacniając sieci o zasięgu ponadlokalnym, każdy samorząd terytorialny ma szansę skutecznie realizować politykę rozwoju. Wykorzystanie tej szansy jest wszakże uwarunkowane stworzeniem warunków pobudzających udział mieszkańców w decydowaniu o kierunkach i drogach rozwoju².

Właśnie tej roli samorządu lokalnego jest poświęcony niniejszy artykuł. Jego celem jest ukazanie możliwości i doświadczeń lokalnych władz publicznych w roli podmiotów inspirujących powstawanie sieci i/lub koalicji rozmaitych aktorów, zmierzających do zdynamizowania rozwoju społeczności lokalnej. Ta rola samorządu terytorialnego zostanie przedstawiona na przykładzie Lokalnych Grup Działania (LGD), ze szczególnym uwzględnieniem wyników badań empirycznych prowadzonych na obszarze województwa podkarpackiego. Zdaniem autorek LGD są dobrym przykładem potencjału tkwiącego w koalicjach zawiązywanych przez lokalnych aktorów na rzecz przynajmniej częściowego przezwyciężenia – w dłuższym czasie – trudności związanych z ograniczeniami finansowymi i organizacyjnymi gmin w zakresie realizacji polityki rozwoju terytorialnego. Koalicje tego typu są komponentem modelu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS). Ich wartością dodaną jest wzrost zainteresowania

² W teorii podejście to określa się obecnie mianem „rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”, dalej RLKS – z ang. *Community-led Local Development* (CLLD).

i podniesienie poziomu zaangażowania mieszkańców w działania prowadzone na rzecz rozwoju zamieszkiwanego przez nich terytorium.

Treść artykułu została uporządkowana w następujący sposób: w jego pierwszej części przedstawiono nowe podejścia do definiowania pojęcia rozwoju lokalnego i związane z nim koncepcje działań leżących w kompetencjach samorządu. Dalej scharakteryzowana została inicjatywa wspólnotowa LEADER, której rezultatem są, między innymi, LGD ujmowane w kategoriach koalicji na rzecz rozwoju lokalnego. Kolejna część studium koncentruje się na zaangażowaniu samorządowych gmin w tworzenie i funkcjonowanie tych koalicji, wykorzystując wyniki badań prowadzonych w województwie podkarpackim. Doświadczenia LGD są omawiane w kontekście nowej perspektywy programowania funduszy UE (2014–2020), w ramach której dotychczasowy program LEADER (IV oś Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich) przyjął postać RLKS. Artykuł zamykają wnioski.

Rozwój lokalny jako zadanie władz samorządowych

Jak podkreśla Andrzej Sobczyk, obecnie głównym czynnikiem rozwoju lokalnego jest „potencjał endogeniczny, którego mobilizowanie zapewnia trwałą dynamikę rozwoju” (Sobczyk 2012, s. 126). Definiowanie rozwoju lokalnego przez pryzmat mobilizacji potencjału endogenicznego umiejscawia podejście A. Sobczyka w pierwszej grupie definicji rozwoju lokalnego wyodrębnionej przez Agnieszkę Ziomek, która wyróżniła: 1) definicje odnoszące się do celowej aktywności mieszkańców, samorządów lokalnych i innych aktorów lokalnych; 2) definicje dotyczące podnoszenia efektywności gospodarczej w regionie przez mobilizację zasobów kapitałowych i rzeczowych (Ziomek 2010, s. 181).

Z kolei Adam Szewczuk określa rozwój lokalny – odwołując się do definicji sformułowanej przez Ryszarda Broła – jako „zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie” zmierzające do „kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego” (Szewczuk i in. 2011, s. 21–23). Podkreślić należy „terytorialny” charakter tak rozumianego rozwoju lokalnego, który – inaczej niż rozwój sektorowy – jest ukierunkowany jednocześnie na cechy gospodarcze, przestrzenne i kulturowe danego układu terytorialnego oraz uwzględnia potrzeby mieszkańców tego układu i prezentowaną przez nich hierarchię wartości (Sobczyk 2010, s. 126).

Integralną cechą tak definiowanego rozwoju lokalnego są jego aktorzy i uczestnicy manifestujący swoją odrębność i autonomiczność w charakterze społeczności związanej z danym obszarem przez aktywny udział w decydowaniu o kierunkach rozwoju oraz angażowanie się w działania zmierzające do

osiągnięcia celów rozwojowych. Jak podkreśla A. Szewczuk, „rozwój lokalny jest nie tylko funkcją różnorodnych działań rozproszonych podmiotów, lecz także procesem współpracy” (Szewczuk i in. 2011, s. 24). A zatem umiejętność współpracy, łączenia różnych interesów i koordynowania wysiłków na rzecz społeczności lokalnej jest wartością, która współcześnie – oprócz innych wartości niematerialnych – w znacznym stopniu decyduje o kształcie i tempie rozwoju lokalnego.

Zasadniczą rolę w procesach rozwojowych odgrywają organy lokalnych władz publicznych, w Polsce wyposażone w kompetencje umożliwiające wspieranie na różne sposoby aktywności zmierzającej do podniesienia dobrostanu mieszkańców. Trzeba zaznaczyć, że w odniesieniu do gmin ustawa nie wskazuje dosłownie rozwoju lokalnego jako zadania własnego. Jednak wśród przykładowo wymienionych 22 zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty lokalnej trudno znaleźć takie, które w bezpośredni lub pośredni sposób nie dotyczyłyby problematyki rozwoju (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r...). Ponadto w art. 6 przedmiotowej ustawy przyznaje się gminom wszystkie te zadania, które nie zostały *explicite* przekazane innym podmiotom. Tak więc samorząd gminny ma znaczną swobodę – w sensie prawnym – podejmowania działań o charakterze rozwojowym.

W bardziej jednoznaczny, chociaż jednocześnie ograniczony sposób ustawodawca wypowiedział się o zadaniach gminy w zakresie rozwoju w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w art. 3, w którym wskazał, że politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny). Przepisy obu przywołanych ustaw nie wyczerpują oczywiście podstaw prawnych prowadzenia przez samorząd gminny aktywności ukierunkowanej na rozwój lokalny. W wymiarze prawnym, politycznym i społecznym nie ulega wątpliwości, że samorząd jest w Polsce kluczowym aktorem rozwoju lokalnego, będąc podmiotem, który odpowiada za dynamikę i skutki rozwoju także ze względu na swoją strategiczną pozycję w prorozwojowych sieciach i koalicjach tworzonych na danym terytorium. Jednym z przykładów koalicji prorozwojowych powoływanych przez lokalnych interesariuszy są Lokalne Grupy Działania powstające na obszarach wiejskich państw członkowskich Unii Europejskiej w wyniku realizacji inicjatywy wspólnotowej LEADER.

Lokalne Grupy Działania jako koalicje na rzecz rozwoju lokalnego

Inicjatywa wspólnotowa LEADER³ została zapoczątkowana w 1991 r. Stanowiła ona zasadniczy element wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich. Przyjęto wówczas założenie, że rozwój ten powinien mieć charakter endogenny. LEADER miał zaś przyczynić się do stworzenia

³ LEADER – *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* – Powiązania Pomiędzy Działaniami na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

warunków zachęcających mieszkańców do udziału w lokalnych przedsięwzięciach rozwojowych – zwłaszcza tych o charakterze innowacyjnym i wielokierunkowym. Co ważne, wdrażaniu nowych rozwiązań technologicznych i infrastrukturalnych miała jednak towarzyszyć troska o zasoby naturalne, lokalne tradycje i dziedzictwo kulturalne (*Podejście...* 2006, s. 6).

Wdrażanie pierwszej serii działań na rzecz inicjatywy LEADER, finansowanej ze środków strukturalnych UE, zostało zakończone w 1993 r. W latach 1994–1999 skalę działań zwiększono, realizując program LEADER II, określany również mianem LEADER+. Ten program był kontynuowany do 2006 r. Już od 2004 r. stał się on dostępny (w ograniczonym wymiarze) dla nowych państw członkowskich takich jak Polska. W latach 2007–2013 program LEADER został w pełni zintegrowany z krajowymi programami rozwoju obszarów wiejskich. W Polsce został on włączony do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jako oś IV współfinansowana z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że LEADER to nie tylko kolejny program UE, lecz cała metodologia związana z realizacją działań prorozwojowych – początkowo wyłącznie na obszarach wiejskich. W konsekwencji obecnie mówi się o „podejściu LEADER”, mając na myśli specyficzny sposób programowania i realizacji działań pobudzających rozwój, już nie tylko na obszarach wiejskich, ale także zurbanizowanych. Podejście LEADER charakteryzuje się następującymi cechami (*ibidem*, s. 8–14):

- 1) terytorialnością – przedsięwzięcia są realizowane na obszarze stosunkowo małym i jednolitym pod względem gospodarczym, społecznym i kulturowym. Jego mieszkańcy dzielą wspólną tradycję, doświadczenia, potrzeby i oczekiwania;
- 2) oddolnością, czyli rozwiązaniami instytucjonalnymi umożliwiającymi mieszkańcom wyrażanie ich rzeczywistych potrzeb i oczekiwań oraz stwarzającymi im warunki do podejmowania samodzielnych działań, a także włączającymi ich w określanie kierunków rozwoju lokalnego zawartych w dokumentach strategicznych (Lokalnych Strategiach Rozwoju);
- 3) partnerstwem aktorów reprezentujących sektor publiczny, społeczny oraz gospodarczy, realizowanym w ramach Lokalnych Grup Działania. Chcąc uniknąć zwyczajowego zdominowania tych nowych partnerstw przez interesariuszy publicznych dysponujących większymi zasobami finansowymi, organizacyjnymi i ludzkimi oraz przewagą wynikającą z doświadczenia w realizacji projektów europejskich, wprowadzono zasadę wymagającą uczestnictwa co najmniej 50% podmiotów społecznych i gospodarczych zarówno wśród członków, jak i w organach LGD;
- 4) innowacyjnością projektów, które mają służyć tworzeniu nowych produktów, usług czy rozwiązań organizacyjnych;

- 5) wielosektorowością i integralnością przedsięwzięć rozwojowych. Projekty realizowane w ramach programu LEADER mają być wzajemnie komplementarne oraz w równym stopniu ukierunkowane na wszystkie płaszczyzny rozwoju;
- 6) tworzeniem lokalnych sieci współpracy jako płaszczyzn wymiany informacji, doświadczeń i zasobów pomiędzy interesariuszami oraz prowadzenia debaty nad najbardziej pożądanymi kierunkami rozwoju lokalnego;
- 7) współpracą pomiędzy sieciami lokalnymi w ramach tego samego regionu, różnych regionów i państw – innymi słowy, tworzeniem sieci sieci.

W kategoriach pragmatycznych program LEADER stworzył wyjątkową okazję dla gmin, które mogły dzięki niemu uzyskać dodatkowe środki na lokalne przedsięwzięcia prorozwojowe. Warunkiem koniecznym wykorzystania tej okazji było jednak powołanie do życia lokalnej koalicji w postaci LGD – w latach 2007–2013 działało ich w Polsce aż 338. Wszędzie tam, gdzie nie znalazł się inny silny interesariusz, to samorząd był inicjatorem powstania LGD. Każda LGD obejmuje obszar co najmniej dwóch gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich (z wyłączeniem miast liczących ponad 20 tys. mieszkańców), zamieszkiwany przez zbiorowość liczącą 10–150 tys. osób (*Program...* 2007, s. 329–330). O skali popularności LEADER-a świadczy to, że LGD obejmują swym zasięgiem 93,22% obszaru kraju uprawnionego do korzystania ze wsparcia tego programu (278 235,7 km²) oraz 16 877 180 mieszkańców Polski, tj. 91,29% ludności wiejskiej (44,27% ogółu Polaków) (*Oś...* 2009, s. 6–7).

LGD działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Ustawa z dnia 7 marca 2007 r...). Pod względem prawnego-organizacyjnym są one na ogół zarejestrowane w postaci tzw. stowarzyszeń specjalnych. Mają osobowość prawną, statut i organy wewnętrzne: walne zebranie członków, zarząd i komisję rewizyjną (podobnie jak stowarzyszenia powstające na podstawie przepisów ustawy – Prawo o stowarzyszeniach (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r...) oraz radę, której zadaniem jest ocenianie wniosków projektowych zgłaszanych do finansowania ze środków EFRR za pośrednictwem LGD. Od innych stowarzyszeń LGD odróżnia też organ nadzoru, którym jest marszałek województwa właściwy dla obszaru działania danej LGD.

Opisany sposób instytucjonalizacji LGD daje im mocne podstawy do reprezentowania i artykułowania interesów terytorialnych. Nakłada na nie jednak również różnorakie ograniczenia. Na przykład będąc osobami prawnymi operującymi głównie za pośrednictwem środków publicznych, mają one obowiązek zachowania przejrzystości działań, informowania o decyzjach i ich konsultowania z lokalnymi społecznościami na zasadach identycznych jak podmioty publiczne. Z kolei zasady wielosektorowości, partnerstwa i sieciowania, które są ustawowo wpisane w konstrukcję LGD, mogą zderzać się z oczekiwaniami związanymi z ich

oddolnością, gdyż w znacznym stopniu ograniczają dowolność w doborze członków i determinują zakres ich udziału w procesie decyzyjnym.

Tego rodzaju ograniczenia można uznać za zasadne, zważywszy na brak tradycji współpracy międzysektorowej na obszarach wiejskich w Polsce. Wymóg spełnienia ustawowo określonych warunków w tym zakresie jest tłumaczony koniecznością wdrożenia metodologii kształtowania lokalnych koalicji różnorodnych interesariuszy, którzy winni dostrzec także własną korzyść w przedsięwzięciach realizowanych na rzecz całej wspólnoty. W chwili obecnej interesariuszem, który w pełni identyfikuje swoje działania z interesem społeczności lokalnej, są jedynie lokalne władze publiczne. Udziałowi władz samorządowych w powoływaniu LGD jako koalicji na rzecz lokalnego rozwoju zostanie więc poświęcona kolejna część artykułu, przedstawiająca wyniki badań empirycznych prowadzonych w latach 2010–2013.

Samorząd lokalny jako interesariusz w Lokalnych Grupach Działania

Przedmiotem badań były wszystkie LGD z województwa podkarpackiego. Badania miały charakter ilościowy – kwestionariusze ankiet kierowane do członków LGD – oraz jakościowy – przeprowadzono wywiady z wybranymi członkami w wyselekcjonowanych LGD. Ostatecznie w badaniach ilościowych udział wzięło 518 respondentów (33% wszystkich członków LGD zidentyfikowanych przed badaniem) z 26 grup. W badaniach jakościowych wzięło udział 75 osób reprezentujących przede wszystkim zarządy, rady oraz biura LGD.

W badanych LGD członkowie reprezentujący organizacje społeczne, biznes, siebie jako osoby fizyczne oraz inne niepubliczne kategorie stanowili łącznie 63,9% respondentów, podczas gdy przedstawiciele sektora publicznego stanowili 28% respondentów (tabela 1).

Tabela 1. Udział różnych podmiotów wśród respondentów (%)

Jednostki samorządu terytorialnego	26,6
Związki samorządowe	1,4
Organizacje społeczne	19,7
Podmioty gospodarcze	8,1
Osoby fizyczne	34,4
Inne	1,7
Brak danych	8,1

Źródło: Pawłowska i in. 2014, s. 153.

Respondenci sygnalizowali problemy związane z pozyskaniem do LGD członków z innych sektorów niż publiczny. Nieliczna reprezentacja podmiotów

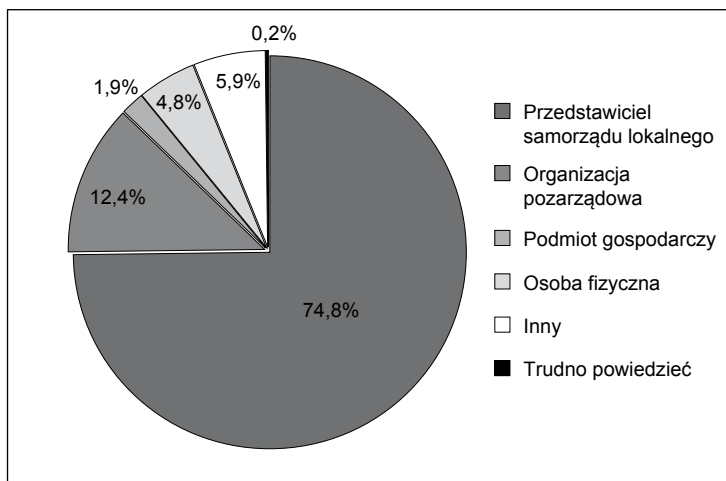
gospodarczych może świadczyć o bardzo słabej identyfikacji interesów lokalnego biznesu z działaniami na rzecz szerszej społeczności. Ponadto udział przedsiębiorców w LGD ma zwykle tylko wymiar formalny: nie angażują się oni aktywnie w przedsięwzięcia autoryzowane przez te koalicje, mimo że – z racji wymogów ustawowych – zasiadają w organach LGD. Poważnym problemem jest – wspomniane w niektórych wywiadach i potwierdzone wynikami badań prowadzonych w ramach innych projektów (Hałamska i in. 2010, s. 104–119; Furmankiewicz 2013, s. 71–89) – manipulowanie przynależnością do sektora.

Chodzi o sytuację, gdy członek LGD, formalnie reprezentujący w niej organizację społeczną lub biznes, mógł być zarazem pracownikiem urzędu gminy, jednostki budżetowej gminy bądź radnym gminnym. Takie osoby było łatwo pozyskać do LGD z uwagi na ich powiązania zawodowe z samorządem lokalnym, wykorzystując przy tym ich pozazawodową aktywność jako „szyld”, pod którym występują w LGD. Z jednej strony takie praktyki z pewnością redukują zakres reprezentacji interesów lokalnych, ograniczając inkluzyjny charakter koalicji utworzonej w ramach LGD. Ułomna reprezentacja interesariuszy z innych sektorów aniżeli publiczny pogłębia problem ich tradycyjnie słabego wpływu na decyzje dotyczące kierunków lokalnego rozwoju. Poza tym manipulowanie przynależnością sektorową może być odczytywane jako próba zachowania lub powiększenia zakresu wpływu władz gminnych przez podporządkowanie LGD ich celom i interesom.

Jednak z drugiej strony warto zwrócić uwagę, że opisana powyżej sytuacja może mieć też wymiar pozytywny. W okresie tworzenia LGD ich inicjatorzy często zmagali się ze słabością sektorów społecznego i gospodarczego na obszarach wiejskich. Zdeterminowani, by powołać koalicje na rzecz rozwoju lokalnego pod szyldem LEADER-a, byli w pewnym sensie zmuszeni do manipulowania członkostwem przez bezwzględny wymóg udziału co najmniej 50% interesariuszy spoza sektora publicznego. Nie bez znaczenia dla powołania LGD i sukcesu podejmowanych przez nie działań były doświadczenie i profesjonalizm osób zatrudnionych w instytucjach gminnych – zważywszy na dość skomplikowaną procedurę tworzenia i rejestracji LGD oraz aplikowania o środki z funduszy unijnych.

Na wiodącą rolę samorządów gminnych jako architektów koalicji na rzecz lokalnego rozwoju wskazują wyniki naszych badań. Mówią one też wyraźnie o dostrzeganej przez wszystkich interesariuszy silnej determinacji władz publicznych do wypełnienia warunków umożliwiających funkcjonowanie LGD – zwłaszcza w początkowym okresie. Prawie 3/4 respondentów oświadczyło, że ich grupa została powołana z inicjatywy władz samorządowych (wykres 1). Tylko około 12% wskazało na organizację społeczną; niespełna 5% na osobę fizyczną, a jeszcze mniej – na przedsiębiorcę jako inicjatora LGD.

Znaczną, lecz nie tak dużą rolę władz samorządowych w procesie powoływania koalicji na rzecz rozwoju lokalnego wykazały również badania ogólnopolskie, w których 44% respondentów wskazało na samorząd jako architekta LGD (Knieć



Wykres 1. Podmiot, który wystąpił z inicjatywą powstania LGD

Źródło: Pawłowska i in. 2014, s. 161–162.

2010, s. 19). Jeden z naszych rozmówców w następujący sposób przedstawił proces powstania reprezentowanej przez niego LGD, począwszy od pojawienia się samej idei, a na jej sfinalizowaniu skończywszy:

Tak się zdarzyło, że ja byłam wójtą w tamtym okresie (...) i znalazłam się pewnego razu na spotkaniu w Urzędzie Marszałkowskim i po spotkaniu Pan Marszałek mi mówi, że będzie takie spotkanie właśnie z LGD, które w tamtym okresie były [LGD powstałe w ramach LEADER+], i jeśli jestem zainteresowana, żebym tam poszła i posłuchała. I poszłam, posłuchałam sobie z boku, choć nie wiedziałam do końca, o czym ci ludzie mówią, choć mi się podobało, bo dużo się mówiło o takich inicjatywach społecznych (...) i później tak to się zaczęło, że spotkałam się najpierw z wójtami z terenu kilku gmin, ponieważ doszłam do wniosku, że przez samorządy łatwiej nam będzie wyłonić w tych gminach liderów (...) Panowie wójtowie przywieźli ze swoich środowisk na spotkanie do K. [nazwa jednej z gmin członkowskich LGD] liderów ze swoich środowisk, panie z kół gospodyń wiejskich, jakichś prezesów stowarzyszeń, niektórych aktywnych radnych, i tak to się zaczęło (XII/1/CA).

Wydaje się, że ten sposób zaangażowania władz lokalnych w procesy skutkujące powstaniem LGD był dość powszechny, skoro inny nasz rozmówca stwierdził:

Na walne zgromadzenie inauguracyjne po 20 osób z każdej gminy przyjechało – wójtowie, burmistrzowie mieli takie zadanie – mają po 20 członków u siebie w gminie znaleźć (IV).

Wiodąca rola samorządów gminnych znalazła uznanie nie tylko w procesie konstruowania koalicji na rzecz lokalnego rozwoju, ale także później, kiedy

musiały one zmierzyć się z poważnymi wyzwaniami o charakterze merytorycznym i organizacyjnym: opracowaniem Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR) oraz ewaluacją i wyborem projektów mających służyć realizacji LSR. W tym zakresie powszechnie doceniano wiedzę i doświadczenie urzędników samorządowych w pozyskiwaniu i rozliczaniu środków z UE. Jednak równie ważne okazywały się osobiste i polityczne kontakty, jakie wójtowie gmin mieli w urzędzie marszałkowskim. Te kontakty mogły być wykorzystane w sytuacjach, gdy zawodziły ścieżki i procedury formalne. Jeden z naszych rozmówców ujął to w następujący sposób:

(...) bo to też dzięki pomocy wójtów, bo taka grupa gdyby nie miała wsparcia jednego wójta, drugiego i trzeciego, to nie byłoby szans nawet w urzędzie marszałkowskim cokolwiek załatwić (...) oni jako samorządowcy są obeznani w tych wszystkich strukturach, skąd wziąć pieniądze, jak to pozałatwiać (VI/8/ZA).

Kolejnym atutem silnego zaangażowania samorządu lokalnego w LGD okazywała się gwarantowana przez niego stabilizacja finansowa. Gminy mają największy udział w składkach odprowadzanych do budżetów LGD. W większości przypadków zapewniają także biurom LGD pomieszczenia. Przede wszystkim jednak mają w dyspozycji poważne środki finansowe ujęte w swoich budżetach oraz mogą starać się o kredyty na preferencyjnych warunkach. Waga zasobów finansowych dostępnych samorządom jest niepodważalna w sytuacji, gdy realizacja projektów w ramach programu LEADER – podobnie jak w ramach innych programów UE – opiera się na zasadach dodatkowości i refinansowania kosztów projektu dopiero po jego zakończeniu. Oznacza to, że beneficjent musi dysponować w 100% środkami finansowymi już na początku przedsięwzięcia. Możliwość wniesienia największego wkładu finansowego w funkcjonowanie koalicji takich jak LGD, w połączeniu z trybem finansowania projektów, praktycznie gwarantowała uprzywilejowaną pozycję władzom samorządowym w zestawieniu z pozostałymi członkami LGD.

Finansowe aspekty powstania i funkcjonowania LGD były także silnie akcentowane przez naszych respondentów, kiedy pytaliśmy o początkowe przesłanki utworzenia koalicji. Chociaż najwięcej wskazań (74,8%) miały potrzeby lokalne, prawie połowa respondentów wskazała na konieczność zinstytucjonalizowania współpracy w celu pozyskania środków finansowych. Wyraźnie ujawniło się przekonanie, że program LEADER to po prostu jeszcze jedno źródło finansowania przedsięwzięć lokalnych ze wsparciem UE, a założenie LGD stanowi jedyny sposób, by po te środki sięgnąć. Całkiem otwarcie stwierdził to jeden z naszych rozmówców:

Tak naprawdę zainicjowali to samorządowcy, burmistrzowie, wójtowie. Bo trzeba było wziąć te pieniądze, a jak je wziąć? Nie było innej możliwości tylko trzeba było założyć stowarzyszenie [LGD] (IV).

Silna pozycja samorządów gminnych w koalicjach na rzecz rozwoju lokalnego, jakimi są LGD, jest również widoczna w alokacji środków finansowych na cztery działania realizowane w ramach programu LEADER w latach 2007–2013. Na poziomie województwa podkarpackiego alokacja ta przedstawiała się następująco:

- 1) różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej: 11 158 339,51 zł – 6,31%,
- 2) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw: 21 426 717,30 zł – 12,13%,
- 3) odnowa i rozwój wsi: 106 868 039,71 zł – 60,48%,
- 4) małe projekty: 37 255 512,26 zł – 21,08% (Pawłowska i in. 2014, s. 127–148).

Podczas gdy ze środków przeznaczonych na działania 1 i 2 korzystają rolnicy i lokalni przedsiębiorcy, organizacje społeczne zaś mogą się starać o środki ulokowane w działaniu 4, samorządy gminne korzystają ze środków przeznaczonych na działanie 3 – i udział środków na to właśnie działanie jest w całkowitym budżecie zadaniowym osi LEADER największy. Ponadto stosunkowo dużą wartość mają również projekty, z którymi samorządy lokalne występują do LGD – mogą one sięgać 500 000 zł. Są to zwykle projekty zmierzające do rozwoju infrastruktury użyteczności publicznej wykorzystywanej dla celów turystyki, sportu, kultury i rekreacji; poprawy stanu przestrzeni publicznej, odnowy zabytków i ochrony dziedzictwa niematerialnego itp., a więc mieszczące się zasadniczo w typowym katalogu zadań samorządu gminnego, który zwykle ma ograniczone możliwości ich finansowania.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność

W nowej perspektywie finansowej UE (2014–2020) podejście LEADER ewoluje w kierunku rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS). RLKS zachowuje właściwe LEADER-owi cechy: oddolność, terytorialność, zintegrowanie, partnerstwo, innowacyjność, decentralizację zarządzania i finansowania oraz sieciowanie i współpracę. Jego cechą różnicującą w stosunku do poprzednika jest to, że może być stosowany jako instrument realizacji działań w ramach wszystkich głównych czterech funduszy strukturalnych UE: Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). RLKS jest instrumentem obligatoryjnym w realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, a fakultatywnym w odniesieniu do pozostałych funduszy i w tym przypadku o jego wykorzystaniu zadecydują państwa członkowskie UE (*Zasady...* 2014, s. 3).

Rozszerzenie, nawet jeżeli tylko fakultatywne, na pozostałe fundusze instrumentu realizacji działań współfinansowanych z funduszy UE, opierającego się na szerokim uczestnictwie mieszkańców w zarządzaniu społecznością terytorialną poprzez partnerstwo rozmaitych podmiotów w ramach lokalnej koalicji

prorozwojowej, jest świadectwem uznania skuteczności podejścia LEADER w stymulowaniu rozwoju terytorialnego i pobudzaniu aktywności społeczności lokalnych. W kolejnej perspektywie finansowej koalicje te będą mogły realizować szerzej zdefiniowane zadania, takie jak działania zmierzające do ułatwienia dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo; ułatwienia dostępu do usług publicznych wysokiej jakości; wspierania przedsiębiorczości społecznej; rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich. W zasadzie każde z wymienionych przykładowo działań należy do katalogu zadań kojarzonych z samorządem terytorialnym.

Z jednej strony może się to przełożyć na jeszcze silniejsze zdominowanie lokalnych partnerstw przez władze publiczne w sytuacji, gdy RLKS będzie stanowił ważny instrument realizacji celów, za które tradycyjnie odpowiada samorząd. Z drugiej jednak znów pojawia się szansa na zwiększenie wpływu aktorów niepublicznych na programowanie i wspieranie procesów rozwojowych, zwłaszcza że doświadczenia LGD pomogły im mimo wszystko okrzepnąć. RLKS może być skutecznie wykorzystany na przykład do poprawy konkurencyjności lokalnych producentów rolnych oraz usługodawców nierolniczych. Możliwość finansowania przedsięwzięć w ramach RLKS daje szansę na efekt skali w sytuacji, gdy można nimi objąć większy obszar, większą liczbę ludności, zaangażować w ich realizację większą liczbę interesariuszy. W gruncie rzeczy działania w ramach RLKS będą przypuszczalnie miały charakter ponadlokalny ze wszystkimi konsekwencjami tej zmiany: pozytywnymi (przezwyciężenie trudności finansowych i organizacyjnych doświadczanych przez małe gminy) i negatywnymi (utrata „lokalności” i bezpośredniości kontaktów typowych dla LGD).

Podsumowanie

Badania przeprowadzone wśród członków Lokalnych Grup Działania z województwa podkarpackiego wykazały, że władze samorządowe są najczęstszym inspiratorem powstania koalicji na rzecz rozwoju lokalnego. W przypadku LGD są też ich najpotężniejszym uczestnikiem, dysponującym poważnymi zasobami finansowymi, ludzkimi i organizacyjnymi. Rozporządzają również znacznym bagażem doświadczeń w zakresie aplikowania i realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE.

Najistotniejszym czynnikiem dominacji w roli architekta LGD wydaje się jednak ich niekwestionowany status wiodącego interesariusza rozwoju lokalnego, mający swoje źródło nie tylko w podstawach prawnych samorządu terytorialnego, lecz także – może przede wszystkim – w szerokiej akceptacji społecznej. Samorząd gminny, dzięki blisko ćwierćwieczu na ogół skutecznego funkcjonowania, stał się legitymizowanym adresatem oczekiwań w zakresie promowania i wspierania rozwoju. Twierdzenie to formułujemy na podstawie dość zgodnej

akceptacji jego działań – także tych motywowanych instrumentalnie – podejmowanych w lokalnych koalicjach. Wyraży niechęci wobec samorządu jako inicjatora LGD i największego beneficjenta środków z programu LEADER należą do odosobnionych.

Koalicyjny charakter LGD dopiero się buduje. Dysproporcje pomiędzy interesariuszami, wynikające z ich zróżnicowanych i nierównych zasobów, możliwości działania oraz chęci zaangażowania się na rzecz społeczności lokalnej, są ciągle zbyt poważne, by można było ich współpracę w ramach LGD ocenić jako w pełni partnerską. Być może osiągnięcie idealnej równowagi między interesariuszami rozwoju lokalnego nawet w dłuższej perspektywie nie jest możliwe. Mimo to należałoby kontynuować wsparcie dla tej formy angażowania w rozwój lokalny większej liczby podmiotów, które dopiero zaczynają artykułować swoje potrzeby i interesy oraz uczą się dochodzenia do porozumienia z innymi podmiotami, a także dzielenia zasobami i ryzykiem w dążeniu do wspólnego celu, jakim jest rozwój terytorialny.

Koalicje na rzecz rozwoju lokalnego – już w ramach programów wspierających RLKS – mają szansę urosnąć do rangi ważnego i rozpoznawalnego aktora w życiu publicznym, zwłaszcza na obszarach wiejskich. W szczególności mogą stanowić sposób na przezwyciężenie trudności związanych z niewielkimi rozmiarami gmin, są bowiem – w pewnym sensie – instrumentem planowania rozwoju na obszarze kilku jednostek samorządowych. Pod warunkiem wzmocnienia kompetencyjnego i finansowego LGD te organizacje mogą przeobrazić się w rzeczywistą płaszczyznę zbliżającą poszczególne samorządowe władze publiczne i podmioty społeczne oraz gospodarcze z kilku czy kilkunastu gmin, skłaniającą je do bliższej – niż jest to w chwili obecnej – współpracy i lepszej koordynacji działań. Jednak zmiany wymaga nie tylko otoczenie regulacyjne LGD i sposoby finansowania projektów przez nie autoryzowanych. Także władze lokalne muszą przedefiniować swoją rolę w tych koalicjach, odchodząc od jednostronnej dominacji na rzecz negocjowanej koordynacji i współdziałania z innymi podmiotami.

Bibliografia

- Furmankiewicz M. 2013, *Współrzędzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1.
- GUS 2013, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R. 2010, *LEADER w Polsce: drogi implementacji programu*, „Wies i Rolnictwo” 4.
- Knieć W. 2012, *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Kraków–Toruń: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, http://www.grupypartnerskie.org.pl/media/filemanager/publikacje/badaniepartnerstw_raport.pdf (29.07.2014).

- Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, 2009, Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. 2014, *Partnerstwa międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Podejście „LEADER”. Podstawowy poradnik*, 2006, Bruksela: Komisja Europejska.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, 2007, wersja lipiec 2007, Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Sobczyk A. 2010, *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 81.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. 2011, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, DzU z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, DzU z 2007 r., Nr 64, poz. 427 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 1990 r., Nr 16, poz. 95.
- Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce. Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 (kwiecień 2014)*, 2014, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Ziomek A. 2010, *Rezultaty ekonomiczne partnerstw lokalnych a rozwój lokalny. Analiza wybranych przykładów* [w:] A. Dybała, S. Korenik (red.), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

ANNA KOŁOMYCEW

**ORGANIZACJE SPOŁECZNE W STRUKTURZE PARTNERSTW
MIĘDZYSEKTOROWYCH W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM.
PROFESJONALIZACJA I FORMALIZACJA
JAKO KONSEKWENCJA ZMIAN SEKTORA SPOŁECZNEGO**

Wstęp

Jednym z aktorów zaangażowanych w proces tworzenia coraz bardziej popularnych obecnie partnerstw międzysektorowych¹ są szeroko rozumiane organizacje społeczne². Ich aktywność w ramach nowo tworzonych partnerstw wydaje się naturalna, gdyż to właśnie organizacje tego typu są źródłem nowatorskich rozwiązań wynikających z zaangażowania się w nie różnych osób (aktywistów i społeczników), które często w sposób niestandardowy są skłonne działać na rzecz dobra wspólnego. Z racji większej elastyczności i swobody działania podmiotów społecznych – niż w przypadku sektora publicznego – środowisko pozarządowe raczej sprzyja oddolnym inicjatywom i spontanicznym akcjom na rzecz wspólnoty lokalnej. Zaletą organizacji społecznych jest ich integracyjny charakter, społecznikowskie nastawienie i oparcie się na pracy wolontariuszy, a więc osób o zbliżonych poglądach i celach, które podejmują wspólnie działania, nie pobierając za nie wynagrodzenia.

Choć wspomniane cechy organizacji społecznych są oczywiste, współcześnie coraz częściej można obserwować zanikanie pierwotnego, dobrowolnego i zrzeszeniowego charakteru tych podmiotów oraz przekształcanie się ich w organizacje profesjonalne, sformalizowane, coraz bardziej zbliżone w wymiarze organizacyjnym do instytucji publicznych (hierarchiczność, biurokracja, system kontroli), a ze względu na cel – do podmiotów sektora biznesowego, a więc nastawionego na generowanie dochodu (Wygnański 2008, s. 9–19), konkurencyjność, płatny oraz profesjonalny personel, który zastępuje dotychczasowych wolontariuszy. Konsekwencją takiej sytuacji jest silne zróżnicowanie sektora społecznego,

¹ W niniejszym tekście autorka posługuje się określeniem „partnerstwa międzysektorowe”, mając na uwadze partnerstwa w formule LGD, tworzone w ramach podejścia LEADER na obszarach wiejskich, stanowiących element koncepcji rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej na wsparcie Wspólnej Polityki Rolnej. Ze względu na ograniczoną objętość tekstu autorka nie odwołuje się do innego typu partnerstw lokalnych, terytorialnych czy zadaniowych, które również zrzeszają przedstawicieli zróżnicowanych sektorów.

² W niniejszym artykule autorka zamiennie stosuje określenia: organizacja społeczna, organizacja pozarządowa, organizacja sektora społecznego.

w którym obok wyspecjalizowanych podmiotów, kompetentnych do tego, aby aplikować o wsparcie finansowe rozdzielane w trybie konkursowym, funkcjonują (choć coraz częściej tylko formalnie istnieją) podmioty słabsze, którym nie udało się sprostać konkurencyjnym zasadom. Do grona tych ostatnich często należą małe organizacje wiejskie, których powstaniu przyświecało idealistyczne dążenie do zrobienia czegoś na rzecz najbliższego otoczenia. Czy zatem podmioty tego typu mają szansę stać się aktywnym członkiem partnerstw międzysektorowych, zyskać możliwość oddziaływania i współkształtowania procesów rozwoju na poziomie lokalnym?

Głównym celem niniejszego artykułu jest wskazanie roli, jaką odegrały organizacje społeczne w procesie tworzenia partnerstw międzysektorowych w formule lokalnych grup działania w województwie podkarpackim. Ponadto zostaną scharakteryzowane główne problemy, z jakimi zmagają się współcześnie sektor organizacji społecznych, a z których najważniejsza wydaje się ogólnie narzucona konieczność profesjonalizacji i formalizacji podmiotów społecznych (nawet tych dotąd nieformalnych, takich jak na przykład większość kół gospodyń wiejskich), chcących korzystać z dostępnych instrumentów organizacyjnych i finansowych.

W niniejszym artykule autorka starała się odpowiedzieć na następujące pytania: w jakim stopniu organizacje społeczne włączyły się w proces tworzenia partnerstw międzysektorowych (w formule LGD) w województwie podkarpackim? Czy widoczne jest wewnątrzregionalne zróżnicowanie w poziomie zaangażowania (aktywności) podmiotów pozarządowych w proces tworzenia partnerstw? Czy organizacje pozarządowe mogły (miały szansę) stać się liderem w ramach nowej formuły partnerskiej współpracy na rzecz rozwoju? Jakie są główne powody profesjonalizowania się sektora społecznego? I jakie są konsekwencje procesów profesjonalizacji i formalizacji?

W artykule wykorzystano analizę danych dotyczących organizacji pozarządowych (ze szczególnym uwzględnieniem stanu i specyfiki podkarpackich organizacji pozarządowych), literaturę przedmiotu oraz częściowe wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w ramach projektu badawczego pt. „Partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju w województwie podkarpackim” realizowanego w latach 2010–2013 w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Katedry Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego³.

³ Projekt NN 114250039 pod kierownictwem prof. A. Pawłowskiej był finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Sektor społeczny – nadal społeczny czy już profesjonalny? Uwarunkowania instytucjonalizacji i profesjonalizacji sektora społecznego

Obserwowana współcześnie tendencja zmierzająca do profesjonalizacji działań organizacji społecznych celem zwiększenia ich efektywności niesie za sobą szereg konsekwencji dotyczących przeobrażeń ich struktury i kultury organizacyjnej, zasad funkcjonowania oraz relacji z otoczeniem (w tym społecznością, z której wywodzą się jej członkowie, oraz z sektorem publicznym, tj. władzami lokalnymi i regionalnymi, z którymi najczęściej mają styczność i współpracują). Zmiany charakteru działania sektora społecznego są zasadniczo efektem przeobrażeń sfery publicznej oraz wynikiem rosnących potrzeb i oczekiwań społecznych (*Together...* 2011). Jednym z głównych partnerów sektora publicznego stały się zatem organizacje pozarządowe, które współcześnie nie są już kojarzone wyłącznie z działalnością charytatywną, *stricte* pomocową (socjalną). Coraz częściej, zgodnie z koncepcją *governance*, są ważnym elementem uczestniczącym w procesie nakreślania kierunków rozwoju, a także niejednokrotnie realizacji zadań publicznych (*The Future...* 2013).

W ramach standaryzacji europejskich organizacji społecznych (obejmującej profesjonalizację, etatyzację i komercjalizację) M. Rymsha wyróżnił dwa modele przeobrażeń: niemiecki i angielski (Rymsha 2007, s. 9–11). W modelu niemieckim celem przekształceń dotychczasowych form działania organizacji społecznych, będących ważnym partnerem administracji publicznej w systemie dostarczania usług publicznych, jest poprawa jakości oraz zagwarantowanie stałego ich świadczenia. Model ten bazuje na realizacji zasady pomocniczości oraz relacjach pomiędzy administracją publiczną a podmiotami sektora pozarządowego zbudowanymi na zasadach korporacjonizmu (ibidem; Zimmer 2008, s. 89–94). Z kolei model angielski cechuje orientacja wolnorynkowa i w związku z tym nastawienie na konkurencyjność oraz brak preferencji dla określonych podmiotów. W tym modelu w większym stopniu niż w niemieckim – zdaniem M. Rymshy – dostrzegana jest etatyzacja sektora pozarządowego (Rymsha 2007, s. 10). Cechą wspólną wspomnianych modeli jest dążenie do profesjonalizacji organizacji społecznych, z tym że w obu ma ona odmienny charakter. W modelu niemieckim polega na czerpaniu wzorców z sektora publicznego i przejmowaniu obowiązujących w nim standardów działania oraz kultury organizacyjnej. Natomiast w modelu brytyjskim widoczne jest czerpanie wzorców z sektora prywatnego, a co za tym idzie – systemu zarządzania typowego dla podmiotów komercyjnych (ibidem).

Odnosząc się do sytuacji polskiego sektora pozarządowego i procesów profesjonalizacji, można uznać, że jest mu bliżej do modelu niemieckiego. Wzorowanie się na systemie działania sektora publicznego jest naturalne z uwagi na istniejące relacje i współpracę tych sektorów. Konieczność współpracy podmiotów publicznych z organizacjami pozarządowymi została odgórnie narzucona przez

ustawodawcę wraz z wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5, Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...). Trudno tym samym ocenić efektywność współpracy oraz częstotliwość kontaktów przedstawicieli tych dwóch sektorów w sytuacji braku takiego obowiązku. Z jednej strony można zauważyć, że współpraca międzysektorowa często sprowadza się do „mechanicznego” wypełnienia nałożonych na samorządy obowiązków (np. przygotowanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi czy konsultacje projektów aktorów prawnych ze środowiskiem pozarządowym oraz zlecanie lub/i powierzanie zadań publicznych). Z drugiej strony, biorąc pod uwagę kondycję sektora pozarządowego w Polsce, należy wskazać, że często jest on nie tyle partnerem dla samorządów (np. przy realizacji zadań publicznych), ile beneficjentem środków publicznych, które dla wielu organizacji są jednym z głównych źródeł utrzymania (Przewłocka i in. 2013, s. 151–153). Kondycja finansowa i słabość organizacyjna sektora pozarządowego powoduje, że przez administrację publiczną nie jest on do końca poważnie traktowany (ibidem, s. 164–168).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z koncepcją *governance*⁴ włączenie zróżnicowanych aktorów w procesy kreowania i opiniowania planowanych przez władze działań w praktyce oznacza zrzeczenie się przynajmniej części kompetencji oraz ograniczenie dotychczasowej samodzielności i decyzyjności władz publicznych (Pawłowska i in. 2014, s. 20–23). Poza wspomnianymi ograniczeniami dotychczasowej swobody konieczne są zmiany organizacyjne i proceduralne, co nakłada na administrację publiczną nowe obowiązki, a także zainteresowanie ze strony samych organizacji pozarządowych.

Mówiąc o upodabnianiu się organizacji pozarządowych do podmiotów sektora publicznego – pod względem organizacyjnym, kadrowym, form zarządzania, kontroli i oceny działania – warto zweryfikować rolę organizacji społecznych i ich działań na gruncie teorii instytucjonalnej. Teoria ta zakłada, że organizacja (instytucja) jest przede wszystkim nastawiona na przetrwanie, a w związku z tym ma charakter adaptacyjny i dostosowuje się do otoczenia i zmieniających się warunków. Jak wskazali J.G. March i J.P. Olsen – przedstawiciele instytucjonalizmu normatywnego – instytucje niosą z sobą wartości, normy, kulturę i tożsamość, a przez to ich struktura oraz zasady działania odpowiadają obowiązującym normom i wartościom politycznym i społecznym (tzw. logika stosowności) (March, Olsen 2005, s. 198–201).

Teoria instytucjonalna zakłada, że organizacje dostosowują się do otaczającego je środowiska bardziej ze względu na legitymizację społeczną i otoczenie niż dążenie do zwiększenia efektywności działania. Takie rozumienie byłoby zatem

⁴ Koncepcja *governance* zakłada aktywny udział organizacji pozarządowych w kreowaniu sfery publicznej jako przedstawicieli społeczeństwa. Argumentem przemawiającym za szerokim udziałem społecznym w sferze publicznej (*participatory governance*) jest większa efektywność rozwiązywania problemów społecznych z uwagi na udział samych zainteresowanych, a także połączenie zróżnicowanych zasobów i możliwości działania. Szerzej: Heidbreder 2012.

sprzeczne z założeniem, że organizacje społeczne są podmiotami racjonalnymi i nastawionymi na osiągnięcie jasno wytyczonych celów i mogą być faktycznie aktywnym aktorem procesów rozwoju na poziomie lokalnym (Alves, Koga 2006, s. 68–83).

Co więcej, w przypadku przeobrażeń sektora społecznego w Polsce można częściowo dostrzec prawidłowości odnotowane przez P.J. DiMaggio i W.W. Powella w Stanach Zjednoczonych ponad trzy dekady temu w zakresie ujednolicania struktury organizacji społecznych. Wspomniani autorzy zaobserwowali proces ujednolicania (upodabniania się do siebie) podmiotów społecznych, który określili jako *izomorfizm*, wskazując na trzy jego typy: przymusowy, odgórnie narzucony (*coercive*), naśladowniczy (*mimetic*) oraz normatywny (*normative*) (DiMaggio, Powell 1983, s. 149).

Pierwsza ze wskazanych form izomorfizmu polegała na konieczności dostosowania/upodobnienia się organizacji społecznych do pozostałych podmiotów ze względu na presję zewnętrzną (zarówno formalną, jak i nieformalną) (ibidem, s. 149–151). Drugi typ izomorfizmu stanowił wynik samodzielnej decyzji organizacji społecznej, a naśladownictwo było traktowane jako mechanizm asekuracyjny w sytuacji niepewności (lub/i dwuznaczności). Należy zwrócić uwagę, że nie wszystkie organizacje chcą być „kopiowane” i nie zawsze mają świadomość bycia „wzorcowymi”. Jednak „kopiowanie” („modelowanie zachowań”) nie zawsze musi być oficjalne, a nośnikami tzw. dobrych praktyk mogą być pracownicy albo podmioty mające z nimi styczność, np. doradcy, konsultanci (ibidem, s. 149–151). Trzecia forma izomorfizmu wynika z wewnętrznej potrzeby członków organizacji społecznej dążących do profesjonalizowania działań, m.in. przez doprecyzowanie (lub/i zdefiniowanie) zasad pracy i działania organizacji, wskazanie podstaw legitymizacji i wyznaczenie zakresu autonomii. Konsekwencją takiego podejścia jest ścisła selekcja kadr organizacji społecznej i procedury zbliżone do sektora prywatnego (DiMaggio, Powell 1983, s. 151–154).

Choć motywy ujednolicania i profesjonalizowania organizacji społecznych w Polsce są odmienne, to tendencja do unifikacji podmiotów społecznych jest również widoczna⁵. Początki profesjonalizacji sektora społecznego w Polsce można obserwować od 2001 r.⁶ P. Gliński wskazał na trzy motywy przeobrażeń instytucjonalnych: oddolny rozwój społeczny i naciski przedstawicieli środowisk

⁵ Profesjonalizacja i ujednolicanie organizacji społecznych w Stanach Zjednoczonych w latach 70. i 80. wynikały z rosnącej konkurencyjności tych podmiotów i ich rywalizacji o dostęp do władzy (politycznej) i legitymizację społeczną, a co za tym szło, poprawę ich sytuacji ekonomicznej. Szerzej: DiMaggio, Powell 1983, s. 148–150.

⁶ Za pierwszy etap profesjonalizacji działających już organizacji społecznych w Polsce można uznać wprowadzenie obowiązku rejestracji stowarzyszeń i fundacji w KRS (Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r...). Kolejnym etapem było przyjęcie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...). Obecnie trwające prace nad nową ustawą („projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw”) i tzw. prezydenckim projektem ustawy o współdziałaniu

społecznych na uregulowanie zasad funkcjonowania podmiotów tego typu oraz dogodny klimat polityczny po 2001 r. (dla wzmocnienia instytucji społecznego zaangażowania), rozwój narzędzi komunikowania i informowania (powstanie szeregu portali internetowych, raportów, periodyków wydawanych przez instytucje badawcze) oraz perspektywa integracji z Unią Europejską. Obecnie głównym motywem profesjonalizacji organizacji społecznych wydaje się dążenie do aplikowania o środki publiczne, w tym pochodzące z funduszy europejskich. Tendencję tę wyraźnie zaobserwowano w trakcie badań przeprowadzonych wśród organizacji będących członkami Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim (Pawłowska i in. 2014, s. 154), a także dostrzeżono w innych regionach Polski w ramach badań prowadzonych przez W. Goszczyńskiego, R. Kamińskiego i W. Kniecica (Goszczyński i in. 2013). Problematyka profesjonalizacji organizacji pozarządowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych funkcjonujących na wsi i w małych miastach, będzie przedmiotem rozważań dalszej części niniejszego artykułu.

Organizacje społeczne w województwie podkarpackim

Podobnie jak większość organizacji społecznych w Polsce, tak i podkarpackie cechuje silne zróżnicowanie, z tym że najbardziej wyspecjalizowane (profesjonalne) i efektywne (m.in. w pozyskiwaniu środków zewnętrznych) są organizacje zlokalizowane w ośrodkach miejskich (Przewłocka i in. 2013, s. 33–57). W kontekście członkostwa organizacji społecznych i ich udziału w budowie partnerstw międzysektorowych (w ramach podejścia LEADER) w województwie podkarpackim istotne są głównie organizacje funkcjonujące na wsiach oraz w małych miastach (Pawłowska i in. 2014, s. 31–39; Zajda 2011, s. 52–84). W świetle analizy organizacji społecznych na tych właśnie obszarach Podkarpacie wydaje się regionem szczególnym. Jest to region tradycyjnie wiejski, który utracił dotychczasowe funkcje rolnicze, a jednocześnie obszary wiejskie województwa nadal zamieszkuje znaczny odsetek mieszkańców, sięgający 60% ogółu populacji (*Kapitał...*).

Program LEADER wdrażany w perspektywie 2007–2013 jako oś IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) był szansą na zdywersyfikowanie działalności na obszarach wiejskich oraz zaktywizowanie mieszkańców tych terenów zarówno pod względem społecznym, jak i zawodowym (*Działania...*; Wasielewski 2005, s. 69–96). Głównym celem podejścia LEADER było stworzenie warunków dla oddolnych inicjatyw mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie ich udziału w życiu publicznym jednostek terytorialnych. Jednym z beneficjentów PROW miały być organizacje społeczne działające na obszarach

wiejskich, postrzegane jako społeczni liderzy. Jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań, faktycznym liderem nowo powstałych partnerstw stały się w większości przypadków władze samorządowe, a nie – jak oczekiwano – organizacje społeczne.

Z danych GUS wynika, że więcej organizacji społecznych w województwie podkarpackim jest zarejestrowanych⁷ na obszarze gmin wiejskich i miejsko-wiejskich niż miejskich. W 2010 r. na wsiach siedzibę miało aż 58% podkarpackich organizacji społecznych, 14% w miastach zlokalizowanych w gminie miejskiej, 10% w miastach położonych na terenie gmin miejsko-wiejskich i 18% w miastach na prawach powiatu (*Trzeci...* 2013, s. 29–30; Pawłowska i in. 2014, s. 86).

Trudno jednoznacznie wskazać na liczbę istniejących organizacji w regionie podkarpackim, podobnie jak w przypadku całego sektora społecznego w Polsce. Dane gromadzone przez różne instytucje nie są porównywalne z uwagi na niespójność kategorii, jaką jest sektor społeczny (sektor pozarządowy)⁸.

Odnosząc się do zjawiska profesjonalizacji działalności organizacji pozarządowych, można oceniać, że w województwie podkarpackim, podobnie jak w innych regionach kraju, podmioty wyspecjalizowane zlokalizowane są głównie w ośrodkach miejskich (w tym w stolicy regionu). I to właśnie w tej grupie organizacji coraz rzadziej obserwować można ideę zrzeszeniowości i społecznikostwa (Przewłocka i in. 2013, s. 49). Podmioty te częściej bazują na wyspecjalizowanych kadrach niż wolontariuszach. Ich działalność opiera się na „logicie projektowej” i aplikowaniu o kolejne granty i realizacji projektów, dzięki którym podmioty te funkcjonują. Według danych pochodzących z bazy danych NGO.pl, blisko 1/4 podkarpackich organizacji społecznych jest zarejestrowana w czterech największych miastach regionu, tj. Rzeszowie, Przemyślu, Krośnie i Tarnobrzegu, z tej grupy prawie 13% w stolicy regionu podkarpackiego⁹.

W strukturze podkarpackich organizacji społecznych działających na obszarach wiejskich szczególną rolę odgrywają dwa typy podmiotów: ochotnicze

⁷ Formalna rejestracja organizacji społecznych nie jest jednoznaczna z ich faktyczną aktywnością. Problem tzw. martwych dusz, a więc organizacji istniejących jedynie w rejestrach, a nieprowadzących działalności, wynika z braku obowiązku wyrejestrowania organizacji pozarządowych po zaprzestaniu ich działalności. Szerzej: Przewłocka, Herbst 2011.

⁸ Według bazy NGO.pl w województwie podkarpackim istnieje 8626 organizacji społecznych. Z kolei wg Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego jest ich około 2 tys., w tym faktycznie aktywnych jest około 200 podmiotów. Z kolei wg raportów rzeszowskiego Stowarzyszenia Rozwoju Społecznego prowadzącego (wraz z Podkarpacką Radą Organizacji Pozarządowych) badania stanu i kondycji sektora pozarządowego w regionie podkarpackim jest ich około 1200. Szerzej: Baza ngo.pl, http://bazy.ngo.pl/search/wyniki.asp?wyniki=1&kryt_nazwa=&kryt_miasto=&kryt_woj=9&kryt_pola= (26.07.2014). Por. *Raport...* 2010, s. 10.

⁹ NGO.pl, http://bazy.ngo.pl/search/wyniki.asp?wyniki=1&kryt_nazwa=&kryt_miasto=&kryt_woj=9 (9.12.2013).

straże pożarne (OSP)¹⁰ i koła gospodyń wiejskich (KGW). I ta ostatnia grupa organizacji wydawała się głównym odbiorcą programu LEADER. Tymczasem to właśnie LEADER stał się w ich przypadku powodem „przymusowej profesjonalizacji” (Pawłowska i in. 2014, s. 88). Obecnie liczbę KGW w województwie podkarpackim szacuje się na około 1360 organizacji, w bazie NGO.pl zaś znajduje się 55 kół mających formę prawną stowarzyszenia oraz jeden związek kół gospodyń wiejskich. Więcej kół gospodyń wiejskich funkcjonujących w postaci stowarzyszeń jest tylko w województwie małopolskim (85) i wielkopolskim (61). Dla porównania w również tradycyjnie rolniczym regionie lubelskim istnieje obecnie zaledwie 20 KGW mających formę prawną stowarzyszenia (Zieliński 2011; bazy NGO.pl).

Organizacje pozarządowe jako członkowie Lokalnych Grup Działania i konsekwencje ich partycypacji

W kontekście udziału organizacji społecznych w nowo tworzonych partnerstwach międzysektorowych w postaci LGD w niniejszym artykule autorka skoncentrowała się na dwóch kwestiach, tj. roli organizacji w procesie tworzenia LGD w województwie podkarpackim oraz konsekwencjach wynikających z udziału tych podmiotów w strukturze partnerstwa.

Choć tematyka partnerstw międzysektorowych jest coraz bardziej popularna, a jedną z najbardziej rozpoznawalnych form są właśnie LGD, w tym miejscu warto jednak skrótowo wskazać, czym są partnerstwa w formule LGD. Partnerstwa tego typu zaczęły funkcjonować w Polsce wraz z rozpoczęciem wdrażania podejścia LEADER na obszarach wiejskich (w latach 2004–2006 w ramach Pilotażowego Programu LEADER+, a w perspektywie 2007–2013 jako oś IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013) (Kołomycew 2013, s. 264–265). Partnerstwa tego typu miały być podmiotami zrzeszającymi przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego, z tym że dwie ostatnie grupy muszą mieć zagwarantowaną stanowiącą co najmniej 50% reprezentację w strukturze partnerstwa (i jego organach). LGD były tworzone na obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców) i obejmować obszar zamieszkały przez 10–150 tys. osób. Celem tak powołanych partnerstw było wspólne wypracowanie Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR), dokumentu będącego podstawą działań na rzecz rozwoju danego obszaru. Realizacja LSR miała następować dzięki inicjatywom społeczności lokalnej, dla których wsparcie można było uzyskać, aplikując w ramach czterech grup działań: małe projekty,

¹⁰ Profesjonalizacja organizacji społecznych, jakimi są OSP, również się dokonuje. Jednak proces ten nastąpił znacznie wcześniej niż w przypadku KGW i miał inne przyczyny. Szerzej: Adamiak 2013, s. 8–10.

odnowa wsi, różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej i tworzenie mikroprzedsiębiorstw (Pawłowska i in. 2014, s. 59–71).

Wyniki badań przeprowadzonych wśród członków indywidualnych podkarpackich LGD¹¹ pokazują, iż reprezentanci organizacji społecznych wbrew oczekiwaniom nie byli najaktywniejszą grupą podmiotów w procesie tworzenia partnerstw tego typu. Największą grupę ich członków, obejmującą 34,4% ogółu, stanowiły osoby fizyczne, a więc niereprezentujące ani podmiotów społecznych, ani gospodarczych, ani też publicznych, lecz wyłącznie siebie. Do drugiej pod względem liczebności grupy należeli przedstawiciele jednostek samorządowych – 26,6% uczestników LGD w województwie podkarpackim¹². Z kolei reprezentanci organizacji społecznych (tj. stowarzyszeń, fundacji oraz innych organizacji niesformalizowanych, np. kół gospodyń wiejskich) stanowili 19,7%. Najmniejszą grupą członków partnerstw międzysektorowych w formule LGD byli przedstawiciele sektora gospodarczego – 8,1% ogółu.

Przytoczone powyżej wyniki badań wskazują, że reprezentanci sektora publicznego stanowili znaczny odsetek członków podkarpackich LGD. Grupa ta była w praktyce jeszcze większa – o czym świadczą dane zawarte w metryczce kwestionariusza ankiety – ze względu na miejsce zatrudnienia tychże osób. Część z nich, mimo deklaracji, iż w strukturze LGD nie reprezentują żadnej instytucji (publicznej, społecznej, gospodarczej), tylko występują jako osoby fizyczne, w praktyce była związana z sektorem publicznym (administracją samorządową) przez fakt zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych samorządów (np. w urzędzie gminy/starostwie powiatowym lub innych podmiotach będących jednostkami organizacyjnymi gmin lub powiatów). Wiązał się z tym problem tzw. podwójnej reprezentacji (Halamska i in. 2010, s. 112).

Interesujący wydaje się fakt, że zaledwie co piąty członek partnerstwa reprezentował organizację społeczną (z którą był wcześniej związany). Z kolei 36% osób fizycznych należących do podkarpackich LGD zadeklarowało, że przed przyłączeniem się do partnerstwa posiadało doświadczenie związane z działalnością w organizacji społecznej zorientowanej na rozwój lokalny. Z uwagi na specyfikę partnerstw tworzonych w ramach podejścia LEADER (miały mieć oddolny i społeczny charakter) sektor społeczny wydawał się naturalnym źródłem wyłaniania liderów i lokalnych inicjatyw (Pawłowska i in. 2014, s. 154).

¹¹ Badania przeprowadzone przez zespół w składzie: A. Pawłowska (kierownik), A. Gąsior-Niemiec, A. Kołomycew, B. Kotarba, R. Grabowski w ramach wspomnianego projektu badawczego nr NN 114250039.

¹² Wśród poddanych badaniu ankietowemu członków podkarpackich LGD 1,4% wskazało, iż w strukturze partnerstwa reprezentują związek samorządowy.

Problem słabej reprezentacji sektora społecznego i prywatnego w strukturalnie partnerstwach w stosunku do publicznego dostrzegali także inni badacze, m.in. M. Halamska, S. Michalska, R. Śpiewak, wskazując, że są one (a zwłaszcza rady LGD) zdominowane przez władze publiczne i osoby z nimi związane, pełniące tzw. funkcje społeczne w danej jednostce terytorialnej, np. dyrektorzy szkół i nauczyciele, kierownicy i pracownicy lokalnych ośrodków pomocy społecznej, ośrodków kultury, bibliotek itp. (Halamska i in. 2010, s. 112). Należy pamiętać, że w małych jednostkach istotną rolę odgrywają powiązania koleżeńskie, rodzinne, zawodowe, co również uwidoczniło się w przypadku partnerstw międzysektorowych.

Inną przyczyną większej aktywności sektora publicznego była po prostu słabość sektora społecznego. Jak wskazuje J. Herbst, „organizacje są takie jak społeczności, które je tworzą” (Herbst 2008, s. 43). Zaangażowanie członków społeczności lokalnych jest raczej spontaniczne i krótkotrwałe, a potrzeba działania na rzecz społeczności lokalnych – słabo zakorzeniona w polskiej mentalności. Przynależność do formalnych organizacji społecznych w regionie podkarpackim była zdaniem H. Kotarskiego skorelowana z wiekiem, wykształceniem i statusem zawodowym (im wyższy poziom wykształcenia i status zawodowy, tym większy poziom zaangażowania w sprawy społeczne i publiczne), a także religijnością (angażowanie się w działalność organizacji wyznaniowych) (Kotarski 2013, s. 141–147). Innym powodem słabości sektora społecznego jest stosunkowo niski poziom zaufania społecznego wśród mieszkańców województwa podkarpackiego. Największym zaufaniem mieszkańcy regionu darzą rodzinę i najbliższych znajomych. Zaledwie 1/4 ufa sąsiadom, tylko co piąty badany zaś władzom samorządowym (ibidem, s. 148–160). Jeszcze inną kwestią badaną przez H. Kotarskiego była chęć współdziałania społecznego. Gotowość do działania na rzecz jednostki lokalnej przyznało 48% respondentów. Jednak już tylko nieco ponad 3% było skłonnych samodzielnie podjąć się działań na rzecz najbliższego otoczenia. Co więcej, najmniej aktywni okazali się ludzie młodzi w przedziałach wiekowych 15–24 i 35–44 lata. Nisko ocenić należy także aktywność obywatelską mieszkańców regionu. Zaledwie 1/4 uczestniczyła (w ciągu roku) w zebraniu społecznym/publicznym, a aż 70% przyznało, że nie uczestniczyło w żadnym spotkaniu dotyczącym spraw publicznych (ibidem, s. 160–170).

Trzeba też pamiętać, że utworzenie LGD wiązało się z szeregiem formalności i działań organizacyjnych. Był to proces żmudny i czasochłonny. Wiele osób początkowo zainteresowanych formułą LGD zwyczajnie zrezygnowało, nie mając wystarczająco dużo czasu, a także wiedzy i umiejętności, by sprostać skomplikowanym procedurom towarzyszącym budowie partnerstwa¹³. Taką wiedzę,

¹³ Na podstawie wywiadów przeprowadzonych wśród członków indywidualnych, zarządów i rad dziesięciu LGD w województwie podkarpackim. Zarchiwizowane wywiady w zbiorach autorów badań.

doświadczenie i zasoby (kadrowe i finansowe) posiadały natomiast samorządy lokalne. Ich zaangażowanie można uzasadnić także chęcią wykorzystania dostępnych środków finansowych na rzecz rozwoju lokalnego (Furmankiewicz 2013, s. 71–89). Działanie to może nie zawsze jest jednak oceniane pozytywnie. Z jednej strony samorządy, widząc szansę na pozyskanie dodatkowych środków na wsparcie rozwoju terytorialnego, po prostu ją wykorzystwały. Z drugiej zwyczajnie „wtargnęły” na obszar działań zarezerwowany dla oddolnych inicjatyw społecznych¹⁴.

Inną kwestią, która wydaje się tłumaczyć niski poziom zaangażowania sektora społecznego, a zwłaszcza części jego podmiotów, jest nadmierne sformalizowanie zasad tworzenia partnerstw i aplikowania o dostępne wsparcie finansowe w ramach osi IV PROW 2007–2013. Procedury związane z utworzeniem partnerstwa międzysektorowego narzucały obowiązek nadania mu formy prawnej¹⁵, co powodowało sztuczne tworzenie nowych podmiotów. Najczęściej były one „inspirowane” przez władze lokalne, które przy okazji pomagały spełnić wymagania formalne związane z ich rejestracją.

W takiej sytuacji trudno jednoznacznie zweryfikować, które LGD powstały na bazie faktycznie istniejących wcześniej organizacji społecznych, a które są efektem sprostania wymogom formalnym narzuconym przez zasady programu i ustawodawcę. O wiodącej roli władz publicznych w procesie tworzenia partnerstw świadczą wyniki badań przeprowadzonych wśród członków podkarpackich LGD. Około 3/4 badanych wskazało, że ich LGD powstała dzięki inicjatywie i mobilizacji pozostałych członków przez lokalne władze. Tylko 12% przyznało, że inicjatywa pochodziła od organizacji pozarządowej. Wskazania te próbowano zweryfikować w trakcie wywiadów i okazało się, że członkowie LGD nie do końca jednak wiedzą, jak proces tworzenia wyglądał. Po raz kolejny pojawił się problem nakładania się ról w społecznościach lokalnych, gdzie ta sama osoba pełni zarówno funkcje publiczne, jak i aktywnie uczestniczy w życiu społecznym danej jednostki terytorialnej. W trakcie badań zdarzyło się, że respondenci jednoznacznie wskazali na wiodącą rolę organizacji społecznej w procesie tworzenia partnerstwa w formule LGD; dotyczyło to LGD PROWENT, LGD „Lider – Dolina Strugu” oraz LGD Partnerstwo dla Ziemi Nizańskiej (Pawłowska i in. 2014, s. 163–165).

¹⁴ Podobne zjawisko zaobserwowano w niemieckich LGD, w których istotną rolę również odegrały władze publiczne oraz osoby z nimi związane. Ingerencję tę oceniono jednak pozytywnie, uznając za przejaw racjonalnego podejścia i profesjonalizmu niezbędnego do efektywnego funkcjonowania partnerstwa. Trzeba też pamiętać o silnym powiązaniu sektora społecznego z władzami publicznymi, o czym wspomniano na początku tekstu. Szerzej: Kull 2008.

¹⁵ LGD funkcjonują jako stowarzyszenia specjalne, zob. art. 15 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Ustawa z dnia 7 marca 2007 r...).

Kolejną kwestią wiążącą się z funkcjonowaniem organizacji społecznych w ramach partnerstw międzysektorowych była formalizacja dotąd niesformalizowanych podmiotów, tj. kół gospodyń wiejskich, o ile chciały one w pełni korzystać z możliwości oferowanych w ramach osi IV PROW programu LEADER. Sama przynależność członków organizacji nieformalnych do LGD nie stanowiła problemu, gdyż mogli oni przystępować jako osoby fizyczne. Niesformalizowany charakter był barierą w przypadku chęci aplikowania o dostępne wsparcie finansowe (w ramach czterech grup działań osi IV PROW). Bez posiadania osobowości prawnej KGW nie mogły złożyć wniosku i otrzymać wsparcia. Innym problemem okazała się zasada prefinansowania projektów obowiązująca w ramach osi IV PROW. Oznaczało to konieczność zrealizowania przedsięwzięcia i dopiero ubiegania się o zwrot poniesionych kosztów. Dla przeważającej liczby wiejskich organizacji społecznych była to bariera nie do pokonania, większość nie posiadała bowiem żadnego zaplecza finansowego (Śpiewak 2008, s. 147). W przypadku KGW z reguły tworzonych przez osoby z terenów wiejskich sam fakt powołania stowarzyszenia, jego rejestracji, założenia rachunku bankowego, prowadzenia księgowości i rozliczeń, a także przygotowania wniosku aplikacyjnego, który nawet w odniesieniu do działania w ramach tzw. małych projektów, a więc przedsięwzięć o wartości od 5 do 25 tys. złotych, był skomplikowany, skutecznie demotywowwały do dalszej aktywności (Goszczyński i in. 2013, s. 38–39). W takiej sytuacji samorządy lokalne w wielu przypadkach pomogły przebrnąć organizacjom przez proces formalizacji ich struktury¹⁶.

Regulacje mające zapewnić efektywne wydatkowanie środków publicznych w praktyce doprowadziły do paraliżu działań i częściowo wyeliminowały z grona beneficjentów podmioty, dla których pierwotnie idea programu LEADER została stworzona. Co więcej, jak wskazują W. Goszczyński, R. Kamiński i W. Knieć, profesjonalizacja dotknęła już nie tylko same organizacje, które mimo barier poddały się obowiązującym trendom i włączyły się w nurt powszechnej formalizacji i ujednolicania, lecz także partnerstwa międzysektorowe. Wspomniani autorzy uznali, że partnerstwa w formule LGD znacznie odeszły od tych kojarzonych ze spontanicznymi, oddolnymi inicjatywami ukierunkowanymi na problemy społeczności lokalnej, coraz bardziej zaś przypominają profesjonalnie zarządzane organizacje. Społeczny i oddolny charakter wydawały się mieć jeszcze w pierwszym etapie tworzenia LGD w Polsce. Brak doświadczeń i konieczność uczenia się „na bieżąco” łączyły członków i generowały współpracę. Obecnie partnerstwa tego typu to raczej sieć organizacji wyspecjalizowanych, sformalizowanych i zbiurokratyzowanych podmiotów. Trudno natomiast zweryfikować, czy faktycznie byłyby one zdolne – jak sugerują wspomniani autorzy – „ponieść ciężar lokalnego i regionalnego wspierania procesów odnowy wsi i aktywizacji lokalnej oraz

¹⁶ Na podstawie wywiadu z członkiniami Stowarzyszenia KGW w Niwiskach będącego członkiem LGD Lasovia. Por. Goszczyński i in. 2013, s. 39.

stymulowania rudymen tarnej przedsiębiorczości” (ibidem). Z pewnością część tych podmiotów faktycznie tak, czy jednak większość?

Podsumowanie

W niniejszym artykule autorka starała się zwrócić uwagę na istotny problem, jakim stała się w ostatnich latach kwestia profesjonalizacji, ujednolicania form oraz sposobów działania organizacji społecznych. Z pewnością można dostrzec pozytywne aspekty tego procesu, chociażby skuteczne aplikowanie o dostępne środki finansowe, profesjonalne zarządzanie projektami, efektywne wydatkowanie środków finansowych (w tym publicznych), a także fakt, iż część organizacji społecznych może być rzeczywistym partnerem władz publicznych, uczestniczącym w procesie świadczenia usług publicznych. Pozytywne jest również to, iż sektor społeczny powoli zaczyna być postrzegany jako dający pracę, także profesjonalistom i osobom wykształconym. Jednocześnie można się zastanawiać, czy to nadal sektor społeczny. Czy idea zrzeszania, wspólnej pracy na rzecz jednostki lokalnej ma jeszcze sens? Czy to już tylko idealistyczne założenie bez jakichkolwiek szans na realizację? Czy w etatyzacji sektora społecznego, orientacji projektowej i generowanej przez nią konkurencyjności oraz u ty litarnym podejściu do celów organizacji, a także w „papierowej” i „sztucznej” multifunkcyjności tych podmiotów uprawniającej do aplikowania o wsparcie w jak największej liczbie konkursów nadal jest miejsce na „społeczne”, na „wspólne” i na partnerstwo?

Z pewnością wadą profesjonalizacji sektora społecznego jest wykluczanie części podmiotów. Dotyczy to głównie małych, faktycznie oddolnych i społecznikowskich organizacji wiejskich. Procedury, wymagania i formalności narzucone przez dostępne programy okazują się dostępne nie dla wszystkich. Wyraźnie widoczne jest niedopasowanie programów do realiów życia. Można to obserwować na przykładzie osi IV PROW, ale także innych programów współfinansowanych przez UE (ibidem, s. 38–39).

Z pewnością przedstawiony w niniejszym artykule problem nie został wyczerpany, a problematyka jakości sektora społecznego oraz jego ewolucji i roli w tworzeniu partnerstw wymaga dalszych pogłębionych badań, w tym także w wymiarze porównawczym.

Bibliografia

- Adamiak P. 2013, *Ochotnicze straże pożarne w Polsce. Raport z badania 2012*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Alves M.A., Koga N.M. 2006, *Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective*, „Brazilian Administration Review” 3 (2), <http://www.scielo.br/pdf/bar/v3n2/v3n2a06.pdf> (25.07.2014).
- Baza ngo.pl, <http://bazy.ngo.pl/> (26.07.2014).

- DiMaggio P.J., Powell W.W. 1983, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, „American Sociological Review” 48 (2).
- Działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/OS-4-LEADER> (26.07.2014).
- Furmankiewicz M. 2013, *Współrzędzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1.
- Gąsior-Niemiec A. 2014, *Partnerstwo i partycypacja na obszarach wiejskich – przypadek lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, „Polityka i Społeczeństwo” 1 (w druku).
- Goszczyński W., Kamiński R., Knieć W. 2013, *Dylemat linościzka, czyli o profesjonalizacji autentyczności i perspektywach rozwoju organizacji pozarządowych na wsi i w małych miastach*, Toruń–Warszawa: Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R. 2010, *LEADER w Polsce: drogi implementacji programu*, „Wieś i Rolnictwo” 4.
- Heidbreder E.G. 2012, *Civil society participation in EU governance*, „Living Reviews in European Governance” 7 (2), <http://www.livingreviews.org/lreg-2012-2> (25.07.2014).
- Herbst J. 2008, *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich* [w:] M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kapitał ludzki i społeczny, Monitoruj Podkarpackie, <http://monitoruj.podkarpackie.pl/kapita%C5%82-ludzki/> (26.07.2014).
- Kołomycew A., 2013, *Partnerstwa jako interesariusze w modeli rządzenia wielopodmiotowego. Specyfika, tworzenie, i funkcje w jednostkach terytorialnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 34.
- Kotarski H. 2013, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kull M. 2008, *EU Multi-Level Governance in the Making: The Community Initiative Leader+ in Finland and Germany*, University of Helsinki (niepublikowana rozprawa doktorska).
- March J.G., Olsen J.P. 2005, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Martela B. 2011, *Aktywność obywatelska w ramach inicjatyw nieformalnych. Przyczynki do refleksji*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Sociologica” 38.
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. 2014, *Partnerstwa międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. 2013, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Przewłocka J., Herbst J. 2011, *Ile jest w Polsce organizacji i czym się one zajmują?*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/666758.html> (25.07.2014).
- Raport z badań nad strukturą i stanem organizacji pozarządowych w województwie podkarpackim*, 2010, Rzeszów: Stowarzyszenie Rozwoju Społecznego.
- ROP, *Raporty i opracowania*, <http://www.prop.rzeszow.pl/raporty-prop.html> (26.07.2014).

- Rymsza M. 2007, *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora* [w:] M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman (red.), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> (25.07.2014).
- Śpiewak R. 2008, *Czy organizacje pozarządowe są wsi potrzebne?* [w:] M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- The Future Role of Civil Society*, World Economic Forum, 2013, http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf (24.06.2014).
- Together for Better Public Services, Partnering with Citizens and Civil Society*, 2011, OECD Public Governance Reviews.
- Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2010 roku*, 2013, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, DzU z 2001 r., Nr 17, poz. 209 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, DzU z 2007 r., Nr 64, poz. 427 z późn. zm.
- Wasielewski K. 2005, *Program LEADER +. Szansa czy tylko nadzieja na aktywizację polskiej wsi?* [w:] B. Fedyszak-Radziejowska (red.), *Proces demarginalizacji polskiej wsi. Programy pomocowe, liderzy, elity i organizacje pozarządowe*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Wygnański J.J. 2008, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Zajda K. 2011, *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zieliński K. 2011, *Rekordowe podkarpackie smaki*, http://www.potrawyregionalne.pl/153,5398,REKORDOWE_PODKARPACKIE_SMAKI_.htm (26.07.2014).
- Zimmer A. 2008, *Korporacjonizm na nowo. Uwarunkowania historyczne a niemiecki sektor organizacji pozarządowych* [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, M. Mozga-Górecka, J. Herbst, J. Wygnański, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

TOMASZ POTKAŃSKI

**WSPÓŁPRACA MIĘDZYSAMORZĄDOWA W POLSCE:
UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE I PRAWNE, SKALA
ZJAWISKA ORAZ AGENDA BADAWCZA W KONTEKŚCIE WYZWAŃ
ROZWOJOWYCH POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.
PERSPEKTYWA PRAKTYKA SAMORZĄDOWEGO**

Wstęp

W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce można zaobserwować intensyfikację współpracy międzysamorządowej (JST) i szerokie zainteresowanie tym zagadnieniem. W artykule staram się przedstawić szeroki kontekst, w jakim to zjawisko zachodzi. Wychodząc od kluczowych wyzwań rozwojowych, przed jakimi stoją obecnie polskie samorządy, oraz polityki Unii Europejskiej kładącej nacisk na podejście terytorialne, warto dostrzec, że polska strategia rozwoju regionalnego także wspiera to podejście. Realizacja zasady spójności terytorialnej prowadzonych działań rozwojowych wymaga szerokiej współpracy JST oraz szerzej, współpracy instytucji reprezentującej wszystkie trzy sektory na obszarze danego terytorium. W dalszych krokach charakteryzuję i poddaję ocenie istniejące formy współpracy JST z punktu widzenia przydatności dla zarządzania terytorialnego oraz ocenę aktualny stan rozwoju partnerstw JST. Ten szeroki wstęp posłuży do uzasadnienia potrzeb badawczych w tym zakresie. Odnoszą się one zarówno do etapu zawiązywania partnerstw, etapu realizacji zadań, jakie przed sobą stawiają, jak i oceny ich efektywności i trwałości. Odnosząc się do doświadczeń jednego z programów, który koordynuje Związek Miast Polskich, prezentuję metodologię samooceny jakości współpracy w ramach partnerstw.

**Uwarunkowania i wyzwania rozwojowe
dla rozwoju społeczności lokalnych**

Problemy demograficzne stają się jednym z podstawowych wyzwań dla rozwoju lokalnego. W chwili obecnej współczynnik dzietności kobiet w Polsce wynosi 1,3–1,4 (a próg odnawialności pokoleń stanowi 2,1), co plasuje nas na jednym z ostatnich miejsc na świecie (212 z 224 państw klasyfikowanych w statystykach) (*The World Factbook* 2013). Jako bezpośrednią przyczynę demografowie wskazują zmianę modelu rodziny, przesunięcie wieku zawarcia małżeństwa i urodzenia pierwszego dziecka, a także spadek liczby małżeństw przy rosnącej liczbie rozwodów. Zmiany te są kombinacją wielu czynników: mają podłoże kulturowe oraz ekonomiczno-społeczne, spośród których najważniejszy jest brak

stabilności ekonomicznej młodych ludzi (trudności w znalezieniu stabilnej pracy i niska dostępność ekonomiczna mieszkań). Do roku 2035 ludność Polski ma się zmniejszyć o 2 mln, do ok. 36 mln, a do 2050 r. o kolejne 3 mln. Dla planowania rozwoju lokalnego ważne są szczególnie zmiany w proporcji osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym oraz starzenie się ludności w wieku produkcyjnym – oznacza to bowiem bardzo znaczące przesunięcia w popycie na różnego rodzaju usługi publiczne, co będzie generowało nowe koszty i obniży część dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Według prognozy demograficznej GUS dla Polski (*Prognoza... 2008*) w latach 2008–2035 liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 3,8 mln, w tym największy spadek nastąpi w najbliższych latach (2015–2020 – aż o 1,2 mln osób). Generalnie przybywać będzie osób w wieku poprodukcyjnym, a ubywać dzieci przy spadku łącznej liczby ludności. Jednocześnie część młodych osób w wieku największej rozrodczości migruje z terenów wiejskich do miast, a z miast mniejszych do tych największych. Ponadto szacuje się, że w ciągu ostatnich 10 lat blisko 2 mln osób wyemigrowało do krajów „starej” Unii, korzystając ze wspólnego rynku pracy w UE, ostatnio przede wszystkim z rodzinami, a tym samym na stałe. Wszystkie te procesy złożone razem będą tworzyć olbrzymie wyzwania dla lokalnych rynków pracy i lokalnych rynków usług publicznych. Przyzwyczailiśmy się, że udaje się zmniejszyć bezrobocie w kraju dzięki wyjazdom za granicę części osób, które nie znajdują zatrudnienia. Tymczasem ciągu 5–10 lat na naszych lokalnych i nie tylko peryferyjnych rynkach pracy zacznie brakować chętnych do pracy z powodu braku prostej zastępowalności pokoleń, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę wpływ migracji z mniejszych ośrodków do największych miast w kraju lub za granicę. Brak rąk do pracy będzie nowym zjawiskiem, całkowicie zmieniającym perspektywę rozwojową mniejszych ośrodków – wychodząc poza sytuację znaną nam z doświadczenia. Będzie to główne wyzwanie. Sprostanie mu wymaga współpracy międzysamorządowej w celu wytworzenia wystarczającego wspólnego potencjału rozwoju, by generować nowe miejsca pracy – skutecznie zachęcając młodych do wiązania się ze swoim terenem.

Spadek liczby dzieci w wieku szkolnym już powoduje wzrost jednostkowych kosztów oświaty, dodatkowo obciążając budżety samorządowe. W efekcie władze lokalne muszą na ten cel przesuwac środki, które miały być wydane na rozwój infrastruktury dla rozwoju przedsiębiorczości. Kiedy z danego terenu wyjeżdżają dzieci (lub się nie rodzą), zmniejsza się strumień środków płynących do gminy/powiatu z tytułu subwencji oświatowej – a koszty utrzymania infrastruktury i opłacenia kadry pozostają lub spadają znacznie wolniej. Nie jest to tylko problem kosztów oświaty. Wyjazdy mieszkańców w poszukiwaniu pracy przekładają się na niższą liczbę odbiorców lokalnych komunalnych usług publicznych (woda, kanalizacja, odpady stałe, lokalny transport itp.), co wobec rosnących kosztów obsługi i amortyzacji wybudowanej już infrastruktury zwiększa koszty jednostkowe, które na razie najczęściej ponosi gmina, ale w sytuacji pogarszającego

się stanu finansów samorządowych taka polityka nie będzie mogła długo trwać i koszty dla mieszkańców będą także wzrastać. Podobnie jak w objętych kryzysem regionach innych państw UE wzrost kosztów utrzymania przy braku perspektyw stabilnego i satysfakcjonującego zatrudnienia spowoduje dalszy odpływ liczby ludności w wieku produkcyjnym, szczególnie tej najbardziej mobilnej – w wieku 25–35 lat, kiedy zakłada się rodziny i decyduje o miejscu zamieszkania (czyli gdzie będzie się płacić PIT) oraz miejscu wychowania dzieci (czyli dokąd za uczniem popłynie subwencja oświatowa).

Te procesy demograficzne i ich przyczyny oraz społeczne konsekwencje zachodzą równolegle do wspomnianego kryzysu dochodów jednostek samorządu. Jest to zjawisko systemowe, wynikające z obniżenia przez parlament w latach 2006–2007 stawek podatku PIT i wprowadzenia wysokich ulg rodzinnych. Coroczny ubytek tylko z tego tytułu szacowany jest na ok. 8 mld zł¹. Od roku 2008 samorządy nie otrzymały z tego tytułu 56 mld zł – nigdy nie zrekomensowanych, co jest kwotą olbrzymią – wynosi bowiem więcej niż roczne wydatki inwestycyjne wszystkich jednostek samorządu (45 mld zł w 2013 r.). Do tego dochodzą dodatkowe zadania nakładane hojną ręką parlamentu i rządu, a tym samym wydatki – ale nierekompensowane adekwatnymi dochodami. W tak trudnej sytuacji finansowej samorządów pole manewru jest bardzo niewielkie i wymaga integracji zarządzania usługami między JST, aby obniżyć koszty jednostkowe.

Jednocześnie w warunkach zglobalizowanej gospodarki główne czynniki makroekonomiczne wpływające na kondycję lokalnych gospodarek mają źródło poza granicami danej gminy czy nawet zespołu gmin, a często i kraju. Choć wzrasta znaczenie eksportu jako siły napędowej lokalnych gospodarek, to jednak jednocześnie musimy się liczyć z niestabilnością polityczną czy gospodarczą w wielu regionach świata, często bliskich, do których eksportują swe wyroby lub usługi przedsiębiorstwa zlokalizowane w konkretnych samorządach. Ta niestabilność otoczenia gospodarczego nie zwalnia samorządów od planowania rozwoju gospodarczego i wdrażania tych planów. Wręcz przeciwnie, w zglobalizowanej gospodarce pojedynczym samorządom (nawet dużym miastom, a co dopiero mniejszym czy gminom wiejskim) trudno być silnym partnerem dla działających globalnie przedsiębiorców. Chcąc odgrywać w tym systemie aktywną rolę i odnosić sukcesy – nawet na swoją lokalną miarę – należy wykorzystywać ekonomię skali, czyli łączyć siły i zasoby (atrakcyjność) szeregu sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego.

Oprócz tych zjawisk, umotywowanych w dużej mierze czynnikami zewnętrznymi, istnieją wewnętrzne i wręcz kulturowe uwarunkowania współpracy – szczególnie brak umiejętności współpracy międzyludzkiej i międzyinstytucjonalnej.

¹ Obliczenia własne Biura Związku Miast Polskich na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Fragment uzasadnienia dla obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach jednostek samorządu terytorialnego, złożonego w Sejmie RP w dniu 27 września 2012 r.

W relacjach między liderami instytucji publicznych, w tym samorządów, nadal tak jak od 1990 r. dominuje rywalizacja o zasoby i prestiż. Ten model świetnie się sprawdzał przez pierwszych dwadzieścia lat funkcjonowania samorządu, ale teraz już nie wystarcza – potrzebujemy jego zmiany. Ten kulturowy wymiar jest połączony ze słabością instytucjonalną – tj. słabością systemów koordynacji działań i współpracy na rzecz rozwoju w wymiarze międzysamorządowym i międzysektorowym (samorząd terytorialny – społeczeństwo obywatelskie – przedsiębiorcy). Aspektowi temu – w wymiarze działań doskonalących – poświęcona jest ostatnia część artykułu.

Kontekst europejskich polityk publicznych

Wszystkie wymienione problemy, może z wyjątkiem ostatniego, który szczególnie silnie daje o sobie znać w Polsce, obecne są także w innych krajach Unii Europejskiej. Wysiłki rozwojowe w celu realizacji dotychczasowej strategii lizbońskiej nie dały zadowalających rezultatów. Oficjalnym powodem były negatywne skutki światowego kryzysu finansowego (*Komunikat...* 2010, s. 5), ale patrząc z szerszej perspektywy, dostrzegamy, że po prostu wyczerpał się model rozwoju oparty na bezustannej konkurencji i podejściu sektorowym, a w sensie przestrzennym – na punktowych interwencjach rozwojowych, które miały się zsumować w danym regionie, czy na niższym szczeblu – na poziomie jednej gminy – w spójny proces rozwojowy. Nic takiego nie nastąpiło i dlatego Unia Europejska zmieniła zestaw strategicznych celów rozwojowych i narządzi ich wdrażania, przyjmując 17 czerwca 2010 r. na szczycie Rady Europejskiej nową strategię rozwoju: *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (ibidem). W nowej strategii określono pięć celów rozwojowych, które mają być osiągnięte na poziomie unijnym:

- 1) zatrudnienie (75% osób w wieku 20–64 lata powinno mieć pracę);
- 2) badania i rozwój oraz innowacje (wartość inwestycji w badania i rozwój oraz w innowacje powinna być równa 3% PKB);
- 3) zmiany klimatu i energia (ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r., 20% energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych, a efektywność energetyczna – wzrosnąć o 20%);
- 4) edukacja (odsetek młodzieży niekontynuującej nauki nie powinien przekraczać 10%, a co najmniej 40% osób w wieku 30–34 lata powinno mieć wykształcenie wyższe);
- 5) ubóstwo i wykluczenie społeczne (zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln).

Patrząc krytycznie na te cele, dostrzegamy, że żadnego z nich, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, nie da się zrealizować dotychczasowymi metodami, w tym działając w pojedynkę (np. samorządy – w granicach swego terytorium i konkurując między sobą).

W kolejnych latach, w ślad za zmianą deklarowanych celów strategicznych, zmieniły się także zasady oraz instrumenty planowania i realizacji kluczowych polityk publicznych w tym zakresie. Nowe podejście wyrażone w 2011 r. w tzw. Agendzie Terytorialnej UE 2020 przełożyło się wkrótce na regulacje europejskiej polityki spójności (*Territorial...* 2011) i polskiej polityki rozwoju (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...* 2010) wprowadzające nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych².

Przejsięcie w zarządzaniu rozwojem od podejścia sektorowego i tradycyjnej redystrybucji pieniędzy do podejścia zintegrowanego terytorialnie ma polegać na integrowaniu działań różnych podmiotów publicznych i środków na rozwój nie wobec terytoriów określonych administracyjnie (np. gmin, regionów), lecz funkcjonalnie (charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi i mających spójny plan działania).

Punktem odniesienia dla interwencji polityk publicznych będą „obszary funkcjonalne”. Pojęcie to oznacza (za *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, zob. *Koncepcja...* 2011) „obszary o wspólnych cechach geograficznych, społeczno-gospodarczych i przestrzennych i jednolitych celach rozwoju”. Z założenia obszar ów będzie większy niż jedna jednostka administracyjna. W zależności od specyfiki poszczególnych obszarów funkcjonalnych cele i instrumenty polityki przestrzennego zagospodarowania kraju są zróżnicowane i ukierunkowane na wykorzystanie ich specyficznego potencjału geograficznego dla osiągnięcia celów rozwojowych kraju. Celem delimitacji obszarów funkcjonalnych jest prowadzenie wobec nich zintegrowanej polityki rozwoju, polityki przestrzennej, regionalnej (w tym miejskiej) oraz polityki spójności. *KPZK 2030* wyróżnia kilka typów miejskich i wiejskich obszarów funkcjonalnych. Obszary funkcjonalne (OF) o znaczeniu wojewódzkim są wyznaczane przez zarządy województw i uwzględniane w planach zagospodarowania województwa. W praktyce do tej kategorii dołączają OF wokół miast o znaczeniu ważnym dla danego regionu. One to – w wymiarze realizacji unijnej polityki spójności – będą beneficjentami wyodrębnionych alokacji finansowych zwanych ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne). Natomiast wszystkie inne OF (miasta o znaczeniu subregionalnym i lokalnym oraz wiejskie OF) są tworzone oddolnie i mają znaczenie oraz charakter bardziej funkcjonalny, a mniej formalny, choć też mogą być beneficjentami wsparcia publicznego, co odgrywa tu istotną rolę.

Rozwiązania przyjęte po stronie polskiej w pełni korespondują z regulacjami dotyczącymi wydatkowania funduszy europejskich na nadchodzący okres. Polityka spójności UE na lata 2014–2020 obejmuje m.in. następujące założenia proceduralne i programowe:

² Zasada spójności terytorialnej – *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...* 2010, s. 4, 8, 148 i 162.

- zintegrowane podejście do rozwoju obszaru – opisane już powyżej, wynikające z Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020;
- oparcie programów rozwoju na zasobach lokalnych społeczności – co oznacza, że projektując filary lokalnego rozwoju (gospodarczego), w mniejszym stopniu liczymy na inwestorów zewnętrznych, w większym zaś staramy się oprzeć rozwój na podmiotach lokalnych i lokalnych zasobach oraz przewagach konkurencyjnych – co natychmiast wymusza współpracę międzysektorową;
- współpraca samorządów i władz publicznych różnych poziomów – 3 kwietnia 2014 r. Komitet Regionów przyjął Kartę Wielopoziomowego Sprawowania Rządów (Rządzenia) w Europie, *Multi-level Governance Charter* (Committee...). Karta jest próbą zebrania zasad tworzących ramy współzarządzania sprawami publicznymi przez podmioty lokalne, regionalne i centralne (a nawet międzynarodowe, np. unijne), we współpracy z innymi sektorami. Stara się ona budować kulturę współzarządzania;
- CLLD – *Community-Led Local Development* (rozwój lokalny kierowany przez społeczność lokalną) – rozwinięcie podejścia LEADER (lokalne partnerstwa trójsektorowe) stosowanego dla rozwoju obszarów wiejskich jako część tej polityki sektorowej przy programowaniu i wydatkowaniu funduszy spójności. Umowa partnerstwa między Polską a Unią Europejską podpisana 23 maja 2014 r. w Brukseli zakłada, że RLKS będzie stosowany w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, a decyzję o jego wdrożeniu w ramach regionalnych programów operacyjnych będą podejmować zarządy województw. Jak dotąd tylko trzy z nich (kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie oraz ostatnio śląskie) podjęły takie formalne zobowiązanie. W pozostałych w taki lub inny sposób premiowane będą projekty partnerskie podmiotów z różnych sektorów (np. projekty partnerskie w woj. mazowieckim);
- koncentracja środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na priorytetach strategii *Europa 2020* to wspólna dla wszystkich europejskich beneficjentów wytyczna Komisji Europejskiej. Dla Polski została ona sformułowana ostatecznie w umowie partnerstwa między Polską a Unią Europejską – oznacza, że min. 50% środków musi zostać przeznaczonych na projekty związane z konkurencyjnością małych i średnich przedsiębiorstw, badaniami i działalnością innowacyjną oraz efektywnością energetyczną i odnawialnymi źródłami energii.

Uzupełnieniem tego nowego kontekstu polityk publicznych wobec funkcjonowania partnerstw jest, a raczej będzie, Krajowa Polityka Miejska, której projekt przyjęło w marcu 2014 r. kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Dwa spośród pięciu jej celów odnoszą się do współpracy partnerskiej miast z ich otoczeniem, i to miast różnej wielkości.

Proces budowy partnerstw międzysamorządowych w Polsce dla celów pełnego skorzystania z dostępnych funduszy nowej perspektywy został silnie wsparty przez alokowanie środków w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

(dostępne do końca 2015 r.) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dostępne do 2016 r.). Znaczenie uruchomienia tych programów opisano w przedostatniej części artykułu.

Analiza istniejących form współpracy międzysamorządowej

Poniżej opiszę aktualnie funkcjonujące w naszym porządku prawnym formy współpracy JST i podejmę się ich oceny z punktu widzenia przydatności dla wdrożenia zasad zarządzania terytorialnego – rozumianego jako wspólne diagnozowanie, planowanie i wdrażanie szeregu równoległych przedsięwzięć rozwojowych na danym obszarze funkcjonalnym przez współpracujące samorządy i docelowo podmioty z innych sektorów. Szczegółowy opis tych form został dokonany w raporcie przygotowanym w 2013 r. przez zespół pracowników Związku Miast Polskich (Porawski 2013) w oparciu o analizę prawną i własne badania ilościowe. Tutaj przytoczę tylko główne ich cechy i sformułuję kluczowe wnioski wskazujące, w jakim stopniu te formy mogą być podstawą szerokiej współpracy w celach rozwojowych.

Porozumienia międzygminne/międzypowiatowe, opisane w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 73 ustawy o samorządzie powiatowym, dotyczą powierzenia innej jednostce samorządu wykonywania zadań publicznych. W praktyce oznacza to, że jedna gmina lub powiat przejmuje wszystkie prawa i obowiązki w zakresie dostarczania danej usługi lub jej części od organów gmin/powiatów, z którymi podpisuje takie porozumienie, a te przekazują jej środki na finansowanie swojej części działań. Jest to bardzo „sztywna” forma, dostosowana do tego celu – tj. w momencie podpisania porozumienia jedna jednostka przejmuje od drugiej kompetencje, a ta druga je w całości traci (w określonym przedziale czasowym). Niestety brak jest danych dotyczących liczby tego typu porozumień (brak wspólnego rejestru), ale są one licznie podpisywane między JST i odnoszą się do bardzo różnych, często jednostkowych działań – np. umożliwiają mieszkańcom danej gminy korzystanie z jakiejś placówki innej gminy, która w tym zakresie staje się organizatorem tej usługi, lub też powiat przekazuje gminie wykonywanie części usług powiatowych dla mieszkańców tej gminy. Nie ma jednego pełnego rejestru takich porozumień, ale stosuje je większość jednostek samorządu. Z analizy finansów samorządowych za rok 2012 wynika, że dotacje celowe dla innych JST z tytułu powierzenia zadań wyniosły 1,2 mld zł, a więc skala zjawiska nie jest duża (poniżej 1% budżetów wszystkich JST). Niestety tylko w części jest ona przydatna do realizacji współpracy JST – tam, gdzie podmioty wymieniają się zadaniami, aby obniżyć koszt lub podnieść jakość usług. Forma ta nie zawiera możliwości koordynacji planowania wspólnych działań, i tak więc musi być obudowana innymi formami współpracy.

Związki międzygminne i międzypowiatowe tworzone są na podstawie art. 64–73 ustawy o samorządzie gminnym i art. 65–72 ustawy o samorządzie

powiatowym – w celu „wspólnego wykonywania zadań publicznych”. W efekcie powstają nowe podmioty prawa publicznego, przejmujące wszystkie prawa i obowiązki tworzących je organów gmin/powiatów. Obecnie istnieje 226 takich związków gminnych i 2 powiatowe (dane wynikające z rejestru w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji), ale tylko 145 złożyło sprawozdania (czyli działa). Ich cechą charakterystyczną jest bardzo sztywna struktura, dostosowana do zarządzania konkretną infrastrukturą liniową, stąd bardzo sformalizowany sposób występowania do związku i występowania z niego. W chwili obecnej możliwe jest wyłącznie tworzenie odrębnie związków gmin i odrębnie związków powiatów, ale znajdujący się już w sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym dopuszcza tworzenie wspólnych związków, choć będzie to miało małe znaczenie praktyczne ze względu na odmiennność zadań tych rodzajów samorządu. Skala budżetów związków komunalnych sięga 1,3 mld zł (2011 r.) – co odpowiada mniej niż 1% budżetów wszystkich JST, a więc nie jest znacząca. Związki komunalne – ze względu na swoją „sztywność” – która jest formą ochrony interesów członków i zakłada całkowite przejęcie kompetencji do zarządzania daną usługą od członków, nie są dobrze dostosowane do współpracy w zakresie planowania rozwoju i zarządzania wieloma sektorami usług naraz, a szczególnie częstych zmian w tym zakresie, choć mogą skutecznie uzupełniać wachlarz innych form. Nie jest to forma współpracy międzysektorowej.

Zupełnie odmienną formą są stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Tworzą je gminy (w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów – art. 84 ustawy gminnej), a także powiaty i województwa (art. 75 ustawy powiatowej, art. 8b ustawy wojewódzkiej). Tworzone stowarzyszenie ma status prawny organizacji pozarządowej. Stowarzyszenia JST mogą mieć charakter ogólnokrajowy (istnieje ich 5), krajowy „branżowy” (6), regionalny (13) i euroregionalny (16), a także lokalny (zidentyfikowano 78 takich stowarzyszeń – ale nie ma obejmującego je jednego rejestru). Stowarzyszenia nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych – nie mogą przejmować wykonywania zadań własnych JST. Powstają w celu rozwojowym – jako forma oddolnej koordynacji procesów planowania działań. Aby odegrać swoją rolę jako forma organizacji współpracy JST, muszą one być uzupełniane (obudowane) przez równoległe działające związki komunalne, co dubluje lub wręcz multiplikuje struktury wdrożeniowe, podnosząc koszty i poziom komplikacji organizacyjnych. Stowarzyszenie JST nie jest też formą współpracy międzysektorowej (ze względu na kontrowersje podnoszone przez nadzór prawny wokół roli członków wspierających z innych sektorów).

W tym kontekście ważną rolę odgrywają stowarzyszenia JST i innych podmiotów, utworzone na podstawie szczególnej regulacji ustawowej, w tym zwłaszcza Lokalne Grupy Działania, LGD (art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), których celem jest rozwój obszarów wiejskich

(336 LGD z udziałem 2060 gmin), oraz Lokalne Organizacje Turystyczne, LOT (art. 4 ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej) mające na celu rozwój i promocję turystyki (132 z udziałem 607 gmin i powiatów). Ponieważ ze względu na prorozwojowy charakter mogą, a nawet muszą należeć do nich inne osoby prawne oraz osoby fizyczne – są to więc rzeczywiste i dość już dobrze przećwiczone formy współpracy międzysektorowej. Wdrażanie podejścia RLKS będzie oparte na tych doświadczeniach. W nowym okresie programowania 2014–2020 będą one potencjalnie odgrywały jeszcze większą rolę w planowaniu i wdrażaniu rozwoju (podejście RLKS będzie wdrażane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich), ale niestety w obecnym wydaniu polskim (AD 2014) polityka spójności nie jest wystarczająco skoordynowana z polityką rozwoju obszarów wiejskich. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że planowanie rozwoju w ramach LGD/LOT nie będzie skorelowane z zarządzaniem terytorialnym w obszarach funkcjonalnych, ich granice bowiem w dużej mierze się nie pokrywają. Jest to problem, który wymaga szybkiej interwencji rządu.

Nie omawiam roli spółek prawa handlowego w zakresie współpracy międzygminnej (inna forma realizacji tych samych zadań, które należą do związków komunalnych), ale z rosnącą uwagą należy przyglądać się skali rozwoju i roli prorozwojowych porozumień międzysamorządowych (zwanych powszechnie „partnerstwami” – tj. umów o współpracy na gruncie prawa cywilnego), których sygnatariuszami stają się też podmioty z innych sektorów. Większość związków ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne) ma właśnie formę porozumienia cywilnoprawnego lub stowarzyszenia JST (na przykład Stowarzyszenie Metropolia Poznań).

W opinii Związku Miast Polskich ważnym uzupełnieniem form współdziałania samorządów (poza dominującymi dziś związkami komunalnymi i stowarzyszeniami JST) byłby „zespół współpracy terytorialnej” zaproponowany w „prezydencim” projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym (druk sejmowy 1699). Miałoby to być narzędzie silniejsze niż stowarzyszenie (ma prawo realizować usługi) oraz znacznie bardziej elastyczne niż związek komunalny (udziałowcy przekazują do wspólnego wykonywania tylko wybrane usługi i w ramach jednej formy prawnej można realizować wiele usług dla mieszkańców danego obszaru).

W ostatnich dwu latach proces budowy partnerstw międzysamorządowych w Polsce został znacząco przyspieszony. Oprócz powoli rosnącej świadomości potrzeby współpracy drugim czynnikiem jego rozwoju jest nadzieja na łatwiejszy dostęp do funduszy unijnych dla przedsięwzięć partnerskich. Ważną rolę odgrywa w tym procesie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które udostępniło środki z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT – dostępne do końca 2015 r.) oraz jest operatorem środków z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG – dostępne do 2016 r.) na przygotowanie strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Trzeba podkreślić zjawisko

pozytywnie nietypowe dla polskiej administracji, która potrafiła precyzyjnie skoordynować wykorzystanie dwóch różnych źródeł funduszy zewnętrznych dla wsparcia realizacji tego samego celu, jakim jest promocja współpracy partnerskiej i zarządzania terytorialnego w sensie ogólnym, oraz umożliwienie (w trybie konkursowym) ponad 60 partnerstwom samorządowym dobrego przygotowania się do wykorzystania funduszy unijnych nowej perspektywy dzięki opracowaniu wspólnych strategii, studiów wykonalności i projektów technicznych wspólnych przedsięwzięć ważnych dla rozwoju lokalnego w nowych warunkach.

Aktualna skala zainteresowania projektami partnerskimi jest bardzo wysoka. Łącznie aż 127 różnych partnerstw międzysamorządowych, w tym także z udziałem partnerów z innych sektorów, złożyło wnioski grantowe do MliR w ramach trzech następujących po sobie konkursów w ramach POPT i MF EOG. 65 z nich otrzymało granty w wysokości 1–2,5 mln zł na sfinansowanie wykonania badań i delimitacji obszaru funkcjonalnego, zdiagnozowania szans rozwojowych i przygotowania wspólnych strategii rozwoju, strategii sektorowych dla kluczowych sektorów oraz studiów wykonalności i projektów technicznych najważniejszych przedsięwzięć. Niewątpliwie część pozostałych także nie porzuciła idei współpracy. Członkami 127 partnerstw było ponad 1000 jednostek samorządu, a więc blisko 35% wszystkich. W realizację grantów zaangażowanych jest ok. 500 jednostek, a więc co najmniej 17% wszystkich. Należy sądzić, że jest to wystarczająca masa krytyczna JST w kraju, aby dzięki współpracy uruchomić nowe i trwałe trendy w rozwoju lokalnym. Trzeba jednak podkreślić, że powodzenie nowego podejścia tj. „zarządzania terytorialnego”, zależy od tego, w jakim stopniu będzie to współpraca trójsektorowa, a nie tylko międzysamorządowa. W tym zakresie jak najszersze wykorzystanie doświadczeń programu LEADER, a obecnie podejścia RLKS, będzie wspierało ów proces. Wspomniane w założeniach unijnej polityki spójności „bazowanie na lokalnych potencjałach” oznacza właśnie współpracę między sektorami publicznym, prywatnym i społecznym. Wymaga to mozolnego budowania wzajemnego zaufania między partnerami, czyli rozmontowywania tej największej bariery rozwoju Polski, jaką jest niski kapitał społeczny.

Niemniej punktem wyjścia dla realizacji takiego planu są dobrze działające partnerstwa międzysamorządowe. Wspomaganie ich rozwoju instytucjonalnego to jedno z kilku zadań projektu realizowanego przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP w ramach Programu Regionalnego MF EOG, dla którego operatorem jest MliR. Jednym z ważnych elementów tego zadania było przygotowanie metodologii samooceny jakości współpracy w ramach partnerstw. Pełna treść tego narzędzia do samodzielnego stosowania jest dostępna na stronie internetowej Związku Miast Polskich (*Projekt...* 2012). Poniżej przedstawiam tylko jego strukturę, która wygląda następująco:

Narzędzie rozwoju kultury współpracy i rozwoju instytucjonalnego – model samooceny jakości i rozwoju instytucjonalnego partnerstw:

- nr 1: diagnoza zasobów i konkurencyjności obszaru funkcjonalnego (OF),
- nr 2: analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych na terenie OF jako element diagnozy,
- nr 3: programy rozwoju dla obszaru funkcjonalnego,
- nr 4: integracja usług publicznych i infrastruktury w OF,
- nr 5: stopień integracji między dokumentami strategicznymi i operacyjnymi partnerstwa a odpowiadającymi im dokumentami partnerów (JST),
- nr 6: monitoring i ewaluacja działań partnerstwa,
- nr 7: skład partnerstwa z punktu widzenia jego potrzeb,
- nr 8: komunikacja partnerstwa z mieszkańcami i innymi interesariuszami OF,
- nr 9: przestrzeń debaty i dialogu między partnerami,
- nr 10: zaufanie między partnerami.

Pomimo że współpraca partnerska JST istnieje od 1990 r., to w obecnej skali i przy współczesnym rozumieniu jej roli można ją określić jako nowe zjawisko, na pewno w wymiarze jakościowym. Dotychczasowe partnerstwa (stowarzyszenia i związki komunalne) rzadko podejmowały wyzwanie zainicjowania całościowego rozwoju lokalnego. Jednocześnie inicjatyw tych jest już bardzo wiele i skuteczny monitoring tych procesów będzie budował naszą wiedzę. Jako praktyk samorządowy z doświadczeniem naukowym formułuję poniżej szereg zagadnień, które warto uczynić przedmiotem badań naukowych i refleksji, tak aby skrócić okres uczenia się na błędach. W obecnych, znacznie bardziej skomplikowanych warunkach połączenie wiedzy środowisk praktyków samorządowych i badaczy

Tabela 1. Kluczowe wymiary procesu współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako zagadnienia badawcze

Praktyczny wymiar współpracy	Szczegółowe zagadnienia badawcze (przykłady)
1) Etap zawiązywania partnerstwa lub ew. poszerzenia wcześniejszej formy współpracy	– motywacje aktorów do podjęcia współpracy – przygotowanie struktur organizacyjnych (rozwój instytucjonalny)
2) Etap programowania rozwoju i realizacji planów	– motywacje aktorów do podjęcia współpracy – przygotowanie struktur organizacyjnych (rozwój instytucjonalny) – relacje między aktorami procesu i interesariuszami instytucjonalnymi
3) Wymiar efektów współpracy partnerskiej	– wyniki współpracy w sensie poziomu skuteczności realizacji założonych celów (w trakcie, na koniec) – perspektywa efektywności kosztowej zadań realizowanych w partnerstwie – perspektywa budowy kapitału społecznego (zaufania w wymiarze lokalnym i międzyinstytucjonalnym) – perspektywa trwałości współpracy partnerskiej

Źródło: opracowanie własne.

z różnych dziedzin wydaje się jednym z priorytetów. W tabeli 1 przedstawiam mój autorski zestaw kluczowych wymiarów procesu współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako zagadnienia badawcze (lub ich wyodrębnione części).

Podsumowanie

- Problemy rozwojowe na poziomie lokalnym i subregionalnym mogą być skutecznie rozwiązywane wyłącznie przez współpracę partnerską podmiotów publicznych, społecznych i gospodarczych.
- Ogólne otoczenie prawne (zasady formułowania polityk publicznych) już się zmieniło na lepsze (paradygmat zarządzania terytorialnego), a sposób alokacji środków publicznych (w tym szczególnie UE) na rozwój w dużej mierze będzie wspierał te działania.
- System prawny w stopniu podstawowym (tj. minimalnym wystarczającym) pozwala na realizację zasady zarządzania terytorialnego, zmiany na lepsze są planowane i prawdopodobne.
- Praktyka współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jest dalece nieadekwatna do potrzeb w sensie kultury współpracy, komunikacji między partnerami, a nawet motywacji do współpracy.
- Powodzenie podejścia „zarządzania terytorialnego” zależy od tego, w jakim stopniu będzie to współpraca trójsektorowa, a nie tylko międzysamorządowa.
- Badania naukowe powinny być skoncentrowane na praktycznych uwarunkowaniach procesu współpracy partnerskiej w ramach zarządzania terytorialnego i powinny formułować wnioski dla praktyków i w języku dla praktyków.

Bibliografia

- Committee of Regions*, <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/charter-mlg.aspx> (3.08.2014).
- Komunikat Komisji Europejskiej: EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polska 2030*, Uchwała Rady Ministrów nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx (3.08.2014).
- Pakiet Rozporządzeń Parlamentu Europejskiego dot. Wdrażania Wspólnych Ram Strategicznych (EFRR, EFS, FS, EFRROW i EFMR) w latach 2014–2020, *Official Journal of European Union*, Vol. 56, 20.12.2013, nr L347.
- Porawski A. (red.) 2013, *Współpraca JST w Polsce – Stan i potrzeby*, Poznań: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i in., opracowanie w ramach projektu ZMP ze środków MF EOG, <http://www.miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/>

pub/pages/page_77/text_images/wspolpraca%20jst%20-%20stan%20i%20potrzeby.pdf (02.08.2014).

Prognoza demograficzna Polski 2008–2035, 2008, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf (02.08.2014).

Projekt: Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego, 2012, http://www.miasta-polskie.pl/strona-72-projekt-norweski_2.html (3.08.2014).

Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.

The World Factbook, Biblioteka CIA, 2013, USA, 2012, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html> (02.08.2014).

PAULINA ŁAZUTKA

SPECYFIKA ZWIĄZKU CELOWEGO W NIEMCZECH NA PRZYKŁADZIE LANDU BAWARII. ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA

Wstęp

Współpraca międzykomunalna obejmuje wszystkie formy współpracy pomiędzy komunalnymi terytorialnymi osobami prawnymi – miastami, gminami, związkami gmin, powiatami, w których dwóch lub więcej partnerów posiadających podobne kompetencje współdziała, aby realizować wspólne cele (BMVBS/BBR 2008, s. 12). Podstawą prawną współpracy międzykomunalnej jest prawo do samorządu wyrażone w art. 28 ust. 2 Konstytucji RFN (Konstytucja... 1949, s. 1478). Stanowi ono podstawę wykonywania zadań komunalnych samodzielnie przez gminy (na własną odpowiedzialność) oraz gwarantuje prawo współdziałania przy realizacji tychże zadań (*Interkommunale...* 2008, s. 51).

Dokładne postanowienia dotyczące współpracy międzykomunalnej zostały wskazane w ordynacji gminnej, jak również w ustawach o współpracy komunalnej. Ustawy te w każdym landzie mają inną treść, przewidują różne publicznoprawne formy współdziałania o różnorodnym charakterze wiążącym. W poszczególnych landach zmienia się też nieznacznie liczba i treść dostępnych form organizacyjnych. Należy także podkreślić, że to samo określenie formy współpracy w różnych landach nie zawsze jest tożsame (Bundesanstalt 2012, s. 47–48).

W wyborze formy współpracy międzykomunalnej gminy mają całkowitą dowolność. Mogą one wybierać spośród form formalnych, które dzielą się na publicznoprawne (wspólnota robocza, porozumienie, związek celowy) i prywatnoprawne (fundacja, spółdzielnia), oraz nieformalnych (rada doradcza, okrągły stół).

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie publicznoprawnej formy współdziałania, jaką jest związek celowy w Bawarii, tworzony na podstawie bawarskiej ustawy z dnia 20 czerwca 1994 r. o współpracy komunalnej (zwanej dalej *KommZG*, GVBl 1994, s. 555), jak również zwrócenie uwagi na podobieństwa i różnice między związkiem celowym w Bawarii a polskim związkiem międzygminnym.

Pojęcie związku

Rozważania dotyczące związku celowego w Bawarii należy rozpocząć od zdefiniowania tej formy współdziałania. W bawarskiej ustawie o współpracy komunalnej brak jest definicji związku celowego. W doktrynie prawa wielokrotnie podejmowano próby zdefiniowania tej kategorii. Przyjęte definicje różnią się między sobą w znaczny sposób. Według T. Schmidta związek celowy to osoba prawna prawa publicznego, posiadająca zdolność prawną, ze znaczącym udziałem komunalnym, która służy wykonywaniu poszczególnych, przekazanych jej zadań komunalnych (Schmidt 2005, s. 29). Zdaniem J. Oebbecke jest to powstająca przy udziale co najmniej jednej gminy osoba prawna prawa publicznego posiadająca zdolność prawną, która wykonuje jedno lub kilka zadań oraz ma prawo do samorządzenia się (Oebbecke 2007, s. 855).

Wiele definicji związku celowego zostało sformułowanych w latach 80. i na początku lat 90. XX wieku, a część z nich nadal pozostaje aktualna. Warto zwrócić uwagę chociażby na określenie J. Wohlfartha, według którego związek celowy to osoba prawna prawa publicznego służąca wspólnemu wykonywaniu konkretnych zadań komunalnych (Wohlfarth 1994, s. 1072). Z kolei zdaniem W. Damkowskiego związek celowy jest terytorialną osobą prawną prawa publicznego, która wykonuje jedno lub kilka zadań (Damkowski 1988, s. 297).

Jak twierdzi I. Richter, związek celowy w prawie niemieckim jest tworzony i wykorzystywany przez członków związku do wypełniania zadań o charakterze władczym. Może on wykonywać jedno albo kilka zadań przekazanych mu w różnym zakresie przez poszczególnych członków związku. Założycielem związku celowego powinna być terytorialna wspólnota samorządowa, natomiast pozostałymi członkami mogą być zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Związek celowy jest zatem osobą prawną prawa publicznego bez wyłącznej właściwości władztwa na danym terenie (Richter 2012, s. 27–28).

W Polsce, podobnie jak w Niemczech, prawo jednostek samorządu terytorialnego do współdziałania zostało wyrażone bezpośrednio w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 172 ust. 1, który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się (Konstytucja... 1997). Pomimo tak ogólnie określonego prawa do współdziałania brak jest specjalnej ustawy, która konkretyzowałaby tę kwestię, tak jak w przypadku Niemiec. Zagadnienia te zostały umieszczone przez polskiego ustawodawcę w ustawach samorządowych, tj. w ustawie o samorządzie gminnym (dalej u.s.g., Ustawa z dnia 8 marca 1990 r...) oraz w ustawie o samorządzie powiatowym (dalej u.s.p., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r...). Art. 64 ust. 1 u.s.g. wskazuje, że gminy są uprawnione do tworzenia związków międzygminnych w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Analogiczne postanowienie zawiera u.s.p. w art. 65 ust. 1, stanowiąc, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

Regulacja ustawowa kwestii współdziałania nie jest zbyt obszerna i zawiera zaledwie kilka artykułów. Co istotne, polski ustawodawca również nie zamieścił w żadnej z powołanych ustaw legalnej definicji związku międzygminnego. Ciężar stworzenia owej definicji spoczął tym samym na doktrynie. W tym miejscu warto przytoczyć negatywną definicję związku międzygminnego M. Ofiarskiej, która wskazuje, iż „nie ulega wątpliwości, że związki międzygminne i związki powiatów nie są ani jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ani nie tworzą stopnia pośredniego pomiędzy gminą a powiatem, czy powiatem a województwem. Nie stanowią również jednostek samorządu terytorialnego »wyższego stopnia«. Nie są także jednostkami samorządu terytorialnego *sensu stricto* stanowiącymi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (Ofiarska 2008, s. 443). Autorka wskazuje dalej, że związki mają na celu realizację zadań publicznych, a ich powołanie i rejestracja następują na zasadach określonych w prawie administracyjnym (ibidem, s. 444).

Wskazując na podstawowe różnice terminologiczne między związkami w Niemczech i w Polsce, należy zwrócić uwagę na nazewnictwo. W Niemczech bez względu na land związek tworzony z udziałem jednostek samorządu terytorialnego określany jest mianem związku celowego, co jednoznacznie wskazuje, że nowy podmiot powstaje w konkretnym celu, np. wspólnego wykonywania przekazanych mu przez uczestników związku zadań publicznych.

W Polsce nazewnictwo związku nie tyle sugeruje cel przyświecający tworzeniu związku, co wskazuje na podmioty go tworzące. Przez wiele lat trwał również spór dotyczący używania dwojakiej nazwy związku. Określenie „związek międzygminny” było pierwotnie stosowane zamiennie z terminem „związek komunalny”. Jak jednak zauważa A. Agopszowicz, nie są to określenia synonimiczne. Pierwszy z tych terminów oznacza, że jest to forma współdziałania wyłącznie gmin, drugi zaś wskazuje, że chodzi o formę współdziałania nie tylko gmin, lecz także innych komunalnych osób prawnych (Agopszowicz, Gilowska 1997, s. 370). Rezygnacja przez ustawodawcę z nazwy „związek komunalny” nastąpiła w związku z pojawieniem się w systemie samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego i była próbą uporządkowania pojęć (Marekwia 2012, s. 16).

Uczestnicy związku

Na podstawie art. 17 *KommZG* gminy, powiaty i okręgi mogą łączyć się w związki celowe, aby realizować zadania, do których wykonania są uprawnione albo zobowiązane. Są to tzw. *Freiverbände*, czyli związki dobrowolne, którym wskazane podmioty przekazują pojedyncze zadania, a także wszystkie zadania związane z jednym, konkretnym celem. Oprócz wskazanych już osób prawa publicznego członkami związku celowego mogą być również korporacje, zakłady i fundacje prawa publicznego, gdy szczególne przepisy prawa nie wyłączają takiej możliwości. Ponadto członkiem związku celowego mogą być osoby fizyczne

i prawne prawa prywatnego, w sytuacji, kiedy przyczynia się to do realizacji zadań związku i nie stoi w sprzeczności z zasadami dobra publicznego.

Katalog podmiotów mogących tworzyć związki celowe i przystępować do już istniejących na gruncie bawarskiej ustawy jest szerszy w porównaniu z katalogiem uczestników związków międzygminnych w Polsce. Polski ustawodawca w ustawach samorządowych wskazał możliwych uczestników związków, tym samym gminy mogą tworzyć między sobą związki międzygminne, a powiaty są uprawnione do tworzenia związków z innymi powiatami. Współdziałać w formie związków mogą także miasta na prawach powiatu, które wykonują równocześnie zadania przypisane gminom i powiatom. Wynika to bezpośrednio z art. 92 ust. 2 u.s.p., który stanowi, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Zatem miasta na prawach powiatu mogą tworzyć związki z gminami w zakresie przypisanych im zadań gminnych oraz z powiatami w związku z wykonywaniem przez nie zadań z zakresu działania powiatu (Jaworska-Dębska 2013, s. 428). Jak wskazuje M. Ofiarska, niedopuszczalne jest tworzenie związków jednostek samorządu lokalnego z jednostkami samorządu regionalnego. Ponadto niedopuszczalne jest tworzenie związków gmin z powiatami w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (Ofiarska 2008, s. 446). Reasumując, członkiem związku na gruncie prawa polskiego może być tylko jednostka samorządu terytorialnego współdziałająca z inną jednostką samorządu terytorialnego tego samego szczebla, czyli gmina z gminą, powiat z powiatem. Niemożliwe jest natomiast, tak jak to ma miejsce w prawie niemieckim, uczestnictwo w związku podmiotów niebędących terytorialnymi osobami prawnymi prawa publicznego, czy też podmiotów prywatnych.

Statut związku

Do powstania związku celowego i uzyskania przez niego osobowości prawnej niezbędny jest statut. W art. 19 *KommZG* wskazane zostały elementy obligatoryjne i fakultatywne statutu. Do elementów obligatoryjnych należy dookreślenie: nazwy i siedziby związku, określenie członków oraz terenu działania, wskazanie zadań, podziału miejsc i głosów w zgromadzeniu związku oraz kryteriów, zgodnie z którymi członkowie związku będą pokrywać jego potrzeby finansowe. W prawie niemieckim jest to tzw. klucz podziału, czyli *Umlegungsschlüssel*.

W bawarskiej ustawie wyróżniono dodatkowo elementy fakultatywne statutu związku celowego, do których zalicza się przepisy w zakresie ustroju i administracji związku, gospodarki związku, rozwiązywania związku czy też rozjemstwa w przypadku konfliktów. Wyliczenie ustawowe jest jedynie przykładowe i ma charakter sygnalizacyjny. Wydaje się zasadne, aby statut regulował wszystkie kwestie dotyczące związku, był uszczegółowieniem postanowień ustawowych lub obejmował przepisy, których ustawa nie zawiera.

Statut związku celowego wymaga zatwierdzenia przez organ nadzoru. Organ nadzoru może odmówić zatwierdzenia statutu tylko w sytuacji, gdy powstanie związku jest niezgodne z zasadami współżycia społecznego, jest niedopuszczalne z punktu widzenia prawa lub też statut związku jest niezgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi (art. 20 ust. 1 *KommZG*).

Jeżeli związek celowy będzie działał w celu realizacji zadań z przekazanego zakresu¹, wówczas zatwierdzenie statutu następuje po wysłuchaniu organu nadzoru fachowego w kwestii zezwolenia wydawanego na podstawie uznania administracyjnego. W sytuacji gdy organ nadzoru nie wypowie się w ciągu miesiąca od dnia otrzymania zapytania, organ nadzoru uznaje, że organ nadzoru fachowego nie sprzeciwia się utworzeniu związku celowego.

Organ nadzoru zobligowany jest ustawowo – zgodnie z art. 21 ust. 1 *KommZG* – do publikacji w swoim dzienniku urzędowym statutu związku. Związek celowy powstaje dzień po publikacji statutu w dzienniku urzędowym, chyba że statut przewiduje późniejszy termin.

Polski ustawodawca w art. 67 ust. 2 u.s.g. określa elementy statutu związku. Wyliczenie to ma charakter przykładowy i otwarty. Tym samym w statucie mogą być regulowane również inne kwestie dotyczące związku, zgodnie z wolą jego członków. Statut przyjmowany jest przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Na gminach ciąży również obowiązek poinformowania wojewody o zamiarze przystąpienia do związku. Jak wskazuje L. Kieres, wojewoda jako organ nadzoru nie dysponuje środkami prawnymi, które mógłby wykorzystać, aby nie dopuścić do przystąpienia gminy do związku. Wojewoda jako organ nadzoru może reagować tylko wobec uchwały rady gminy, która jest sprzeczna z prawem. Natomiast wyłączona jest ingerencja organu nadzoru z powołaniem na kryterium celowości czy gospodarności (Kieres 1991, s. 6).

Kolejnym krokiem, który musi zostać wykonany przez gminy, jest zgłoszenie związku do rejestru związków międzygminnych. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Zgłoszenie utworzenia

¹ Gminy niemieckie wykonują trzy rodzaje zadań. Po pierwsze, są to tzw. *freiwillige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises*, czyli zadania dobrowolne pochodzące z własnego zakresu działania, które są realizowane według własnego uznania i odpowiednio do możliwości finansowych gminy. Do grupy tej zaliczamy np. budowę i utrzymanie basenu czy też muzeum. Do drugiej grupy zadań gmin należą tzw. *Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises*, czyli zadania obowiązkowe z własnego zakresu działania. Realizacja tych zadań podlega nadzorowi prawnemu ze strony państwa. Tym samym państwo decyduje, czy gmina wykonuje to zadanie, gmina natomiast postanawia, jak dane zadanie jest realizowane. Do tej grupy zaliczamy np. odbiór śmieci, zaopatrzenie w wodę, gaz i prąd, budowę szkół i przedszkoli. Trzecia grupa zadań gmin to tzw. *Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises*, czyli zadania z przekazanego zakresu działania. Te zadania realizowane są zgodnie z wytycznymi państwa i podlegają nadzorowi wykwalifikowanemu, fachowemu. Wśród nich możemy wskazać np. wypłatę świadczeń z pomocy społecznej, nadzór budowlany, czy też przeprowadzanie wyborów w gminie, za: *Aufgaben der Kommunen*, http://www.kommunalwahl-bw.de/aufgabe_kommunen.html (6.08.2014); zob. także: Dittmann, Rösler 1994, s. 109.

związku oraz związane z tym dokumenty organy stanowiące jednostek tworzących związek przedstawiają prowadzącemu rejestr za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku (Ofiarska 2008, s. 470). Wpis związku do rejestru ma charakter obligatoryjny. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu (z dniem ogłoszenia statutu).

Działanie związku

Prawa i obowiązki członków związku, które zostały mu przekazane – wraz z niezbędnymi do ich realizacji kompetencjami – przechodzą na związek. Związek może wydawać zatem uchwały i rozporządzenia w odniesieniu do zadań, które zostały mu przekazane (art. 22 *KommZG*).

Podobna jest sytuacja w polskim ustawodawstwie. Związek komunalny jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego przejmuje na siebie prawa i obowiązki gmin, wykonując je następnie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (przy pomocy swoich organów, będąc jednocześnie wyposażony w osobowość publicznoprawną i cywilnoprawną). Od chwili ogłoszenia statutu związku gminy pozbawione są zadań i związanych z nimi kompetencji, które uprzednio scedowały na związek (Marekwi 2012, s. 19–20). Takie samo stanowisko zostało wyrażone w orzecznictwie, które uznało, iż skutkiem przeniesienia praw i obowiązków z jednego podmiotu (lub podmiotów) na drugi jest to, że podmiot, który przekazuje te zadania (gmina), wyzbywa się ich na rzecz drugiego podmiotu (związku międzygminnego). Oznacza to, że wraz z przejściem praw i obowiązków na rzecz związku międzygminnego przechodzą kompetencje z tymi prawami i obowiązkami związane, a gminy tracą prawo do wykonywania konkretnego zadania publicznego (Wyrok... 2006).

Bawarski związek celowy zobowiązany jest do publikacji swoich uchwał i rozporządzeń we własnym dzienniku urzędowym, gdy zaś nie posiada własnego dziennika urzędowego, publikacja następuje w dzienniku urzędowym urzędu powiatowego, dzienniku urzędowym powiatu lub w dzienniku urzędowym innych członków, kiedy terytorialny zasięg działania związku celowego wykracza poza teren powiatu, lub w dzienniku urzędowym organu nadzoru lub w dziennikach urzędowych swoich członków.

Związek celowy nie posiada ani herbu, ani flagi, chociaż za zgodą swoich członków może posiadać herb.

Organy związku

Niezbędnymi organami związku celowego są organ stanowiący i wykonawczy, czyli odpowiednio zgromadzenie związku oraz przewodniczący związku. Statut związku może regulować, czy i w jaki sposób tworzone są komisje związkowe (art. 29 *KommZG*).

Przewodniczący związku, jego zastępca i pozostali członkowie zgromadzenia związku (radni związku) pełnią swoje funkcje honorowo. Związek celowy wypłaca im rekompensatę na podstawie przepisów bawarskiej ordynacji gminnej (Bawarska... 1998, s. 796), dotyczących rekompensat dla pełniących honorowe funkcje obywateli gminy.

Zgodnie z art. 30 ust. 4 *KommZG* radnymi związku nie mogą być urzędnicy oraz kierownicy lub pracownicy zawodowi związku celowego, jak również urzędnicy i pracownicy na stanowiskach kierowniczych osób prawnych lub innych organizacji prawa prywatnego lub publicznego uczestniczących w związku oraz urzędnicy i pracownicy organów nadzoru, które bezpośrednio kontrolują związek celowy, z wyłączeniem osób wybranych do reprezentacji starosty.

Zgromadzenie związku

Zgromadzenie związku jest organem uchwałodawczym składającym się z przewodniczącego związku i pozostałych radnych związku (art. 31 ust. 1 *KommZG*). Każdy członek związku oddelegowuje jednego radnego do zgromadzenia. Statut związku może przewidywać, że poszczególni (albo wszyscy) członkowie związku mogą oddelegować do zgromadzenia kilku przedstawicieli albo że przedstawiciele poszczególnych członków związku posiadają wielokrotne prawo głosu. Ponadto statut może przewidywać, że głosy kilku przedstawicieli jednego członka związku mogą zostać oddane tylko jednolicie.

Jeżeli członkowie związku są osobami fizycznymi lub prawnymi prawa prywatnego, ich głosy w zgromadzeniu nie mogą osiągnąć 2/5 głosów określonej statutem liczby głosów. Zastrzeżenie to nie dotyczy osób prawnych prawa prywatnego, których kapitał znajduje się całkowicie lub w przeważającej części w rękach publicznych.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie 5 *KommZG* przedstawicielstwo komunalnych terytorialnych osób prawnych prawa publicznego powinno być współmierne do ich udziału we wspólnym wykonywaniu zadań związku celowego.

Gmina reprezentowana jest w zgromadzeniu związku – z mocy urzędu – przez burmistrza, powiat przez starostę, okręg zaś przez prezydenta okręgu. Za zgodą osób wskazanych powyżej (i ich zastępców) uczestnicząca w związku terytorialna osoba prawna prawa publicznego może wskazać innego przedstawiciela do zgromadzenia związku. Pozostali przedstawiciele osób prawnych prawa publicznego w zgromadzeniu wybierani są przez organ uchwałodawczy danego podmiotu. Czas urzędowania wyznaczonych radnych związku i ich zastępców trwa sześć lat. Okres ten kończy się dla członków organów przedstawicielskich związku wraz z końcem kadencji, na jaką zostali wybrani, albo na skutek ich ustąpienia z pełnionej funkcji. Zawodowi członkowie rady gminy będący członkami zgromadzenia związku kończą swoją kadencję wraz z zakończeniem stosunku służbowego.

Radni związku i ich zastępcy pełnią swój urząd do momentu przejęcia urzędu przez nowych radnych związku.

Organem stanowiącym i kontrolnym w polskim związku międzygminnym jest również zgromadzenie związku. Zgodnie z art. 70 u.s.g. składa się ono z wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin uczestniczących w związku (a na mocy powierzenia przez daną radę – z zastępców wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast bądź radnych) oraz – jeżeli przewiduje to statut – dodatkowych przedstawicieli.

Zgromadzenie bawarskiego związku celowego zwoływane jest pisemnie przez przewodniczącego. Jeżeli przewodniczący związku nie jest jeszcze wybrany (lub wskazany przez statut związku), a statut nie zawiera żadnej regulacji w sprawie zwoływania zgromadzenia, wówczas zgromadzenie jest zwoływane pisemnie przez organ nadzoru. Informacja o zwołaniu posiedzenia powinna określać dzień, godzinę, miejsce i przedmiot narady oraz być podana do wiadomości radnych najpóźniej na tydzień przed posiedzeniem. W sprawach nagłych przewodniczący może skrócić czas poinformowania o posiedzeniu do 24 godzin (art. 32 ust. 2 *KommZG*). Zgromadzenie może być również zwołane na wniosek 1/3 radnych związku. Statut może przewidywać w tej sprawie inną większość lub innych uprawnionych do złożenia takiego wniosku.

Przedstawiciele organów nadzoru mają prawo uczestniczenia w posiedzeniu zgromadzenia związku. Na ich wniosek przyznawane jest im także prawo głosu.

Zgromadzenie związku jest uprawnione do wydawania uchwał, pod warunkiem że wszyscy radni związku zostaną przepisowo zwołani na posiedzenie i zostanie uzyskana określona w statucie większość głosów. Uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów, jeżeli inna większość nie została przewidziana ustawą lub statutem związku. W sytuacji równej liczby głosów wniosek jest odrzucany. Głosowanie jest jawne. Członkowie związku mogą nakazać swoim radnym w zgromadzeniu, w jaki sposób mają głosować. Jednak głosowanie niezgodne z narzuconą dyscypliną nie ma wpływu na ważność uchwały zgromadzenia związku.

Zgromadzenie związku działa w celu wykonywania zadań związku celowego, o ile na podstawie ustawy, statutu związku lub uchwały zgromadzenia nie decyduje samodzielnie przewodniczący związku, komisja związku, inna powołana w związku komisja albo przewodniczący przedsiębiorstwa.

Zgromadzenie związku ma wyłączną właściwość w zakresie m.in.:

- 1) podejmowania postanowień w sprawie zarządzeń, zmiany lub uchylenia uchwał i rozporządzeń,
- 2) podejmowania postanowienia w kwestii uchwały budżetowej, uchwały zmieniającej budżet i zaciągania dodatkowych kredytów podczas roku budżetowego,
- 3) podejmowania uchwał w sprawie planu finansowego,
- 4) przedstawienia rocznego rozliczenia, bilansu rocznego i absolutorium,

- 5) wyboru przewodniczącego związku i jego zastępcy, wskazania członków komisji związku,
- 6) uchwalenia, zmiany lub zniesienia regulaminu zgromadzenia związku,
- 7) podejmowania uchwały o zmianie statutu związku, rozwiązaniu związku i wskazaniu likwidatorów.

M. Ofiarska dzieli sprawy należące do właściwości zgromadzenia polskiego związku międzygminnego na pięć kategorii. Wśród nich możemy wymienić: sprawy organizacyjne (np. uchwalenie i zmiana regulaminu obrad zgromadzenia związku), planistyczne (np. uchwalanie budżetu związku), finansowo-majątkowe (np. rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu), osobowe (np. wybór i odwołanie przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego zgromadzenia związku², wybór i odwołanie zarządu) oraz kierowniczo-kontrolne (np. stanowienie o kierunkach działania zarządu) (Ofiarska 2008, s. 484).

Przewodniczący związku

Organem związku celowego o charakterze wykonawczym jest przewodniczący związku. Zgromadzenie związku wybiera ze swego grona przewodniczącego związku i jego zastępcę. Wybory przeprowadzane są w głosowaniu tajnym. Wybrany jest ten, kto zdobył więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli większość w I turze jest niewystarczająca, odbywa się II tura, w której kandydatami są dwie osoby z największą liczbą głosów. W sytuacji, gdy w I turze kilku kandydatów otrzymało taką samą liczbę głosów, o udziale w II turze decyduje losowanie. W przypadku równej liczby głosów w II turze o zwycięstwie przesądza również losowanie.

Przewodniczący związku powinien być ustawowym przedstawicielem gminy, powiatu lub okręgu, który należy do związku. Kadencja przewodniczącego trwa sześć lat – do momentu przejścia funkcji przez nowo wybranego przewodniczącego. Jeżeli pochodzi on z wyborów komunalnych, wówczas jego kadencja trwa przez okres sprawowania urzędu, na jaki został wybrany.

Przewodniczący reprezentuje związek na zewnątrz, przygotowuje posiedzenia zgromadzenia oraz im przewodniczy. Wykonuje on uchwały zgromadzenia oraz podejmuje działania w ramach przyznanych kompetencji, które ordynacja gminy powierza do wykonania burmistrzowi. Przewodniczący może przekazać posiadane kompetencje swojemu zastępcy.

Organem wykonawczym polskiego związku międzygminnego jest zarząd, który w przeciwieństwie do swego bawarskiego odpowiednika ma charakter organu

² Należy zaznaczyć, że w polskim porządku prawnym przewodniczący zgromadzenia związku jest tylko i wyłącznie przewodniczącym organu kolegiального. Jego zadaniem jest przewodniczyć obradom związku i organizować jego pracę. Z kolei zgodnie z bawarską ustawą o współpracy komunalnej przewodniczący zgromadzenia związku na podwójną funkcję. Jest on zarówno organem wewnętrznym zgromadzenia, któremu organizuje prace, jak i organem wykonawczym związku.

kolegialnego. Zgodnie z art. 73 ust. 2 u.s.g. zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. Do zakresu działania zarządu będą należały te sprawy, które nie zostały zastrzeżone ustawą lub statutem do właściwości zgromadzenia związku. Statut związku do zakresu działania zarządu może przekazać przede wszystkim przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia, uchwalanie planów bieżącej działalności zarządu, informowanie członków związku o pracy zarządu, wykonywanie uchwał zgromadzenia, wykonywanie budżetu oraz składanie sprawozdań z jego wykonania, prowadzenie gospodarki finansowej związku (Ofiarska 2008, s. 491).

Finanse związku

Jak wskazuje M. Ofiarska, w zakresie gospodarki finansowej związku stosuje się odpowiednie regulacje ordynacji gminnej. Związki celowe prowadzą zatem gospodarkę finansową na zasadach zbliżonych do gmin (Ofiarska 2002, s. 37). Również w Polsce do gospodarki finansowej związków międzygminnych stosujemy analogicznie przepisy dotyczące gospodarki finansowej gmin. Przewodniczący związku przedkłada do wiadomości członków projekt uchwały budżetowej we właściwym czasie, ale nie później niż na miesiąc przed podjęciem uchwały budżetowej.

Jeżeli przychody związku otrzymywane z wynagrodzenia za świadczone przez niego usługi oraz pozostałe przychody nie są wystarczające, związek celowy pobiera od swoich członków dodatkowe składki. Dodatkowe nakłady finansowe ponoszone przez poszczególnych członków mogą zostać nałożone tylko na podstawie statutu związku lub też ograniczone przez podanie maksymalnej kwoty, jaką musi zapłacić każdy członek. Rozłożenie dodatkowych składek pomiędzy członków związku powinno być dokonywane w oparciu o korzyści, jakie członkowie czerpią z wykonywania zadań przez związek. Może być zastosowana również inna skala podziału, np. wielkość podmiotu uczestniczącego w związku, liczba jego mieszkańców, przyczyny dodatkowych składek czy nakład poszczególnych członków, ale tylko wtedy, kiedy jest współmierna i efektywna (art. 42 ust. 2 *KommZG*). Wysokość dodatkowych składek określana jest corocznie w uchwale budżetowej.

Katalog możliwych dochodów związków jest podobny w Polsce i w Niemczech. W obu przypadkach najważniejsze jest odpowiedzialne podejście członków do zasilania budżetu związku przez wpłaty składek, gdyż wraz ze scedowaniem na związek przez jego członków określonych zadań publicznych członkowie zobowiązują się również dostarczyć mu odpowiednie środki finansowe na ich realizację. Niewniesienie składek do budżetu związku uniemożliwia jego prawidłowe funkcjonowanie, co wypacza zarówno cel przyświecający utworzeniu związku, jak i samą ideę współdziałania.

Rozwiązanie i likwidacja związku

Rozwiązanie związku zgodnie z art. 44 *KommZG* wymaga większości 2/3 głosów w zgromadzeniu związku. Związek celowy jest rozwiązywany, gdy jego zadania na podstawie ustawy lub szczegółowego przepisu ustawy zostają przekazane całkowicie innej osobie prawnej prawa publicznego lub też gdy w związku pozostaje tylko jeden członek.

Jeżeli związek celowy zostaje rozwiązany, to wszystkie jego sprawy podlegają likwidacji. Związek celowy istnieje do końca procesu likwidacyjnego, a więc tak długo, jak wymaga tego cel likwidacji. Likwidatorem – jeżeli zgromadzenie związku nie postanowi inaczej – jest przewodniczący związku.

Likwidator kończy bieżące sprawy związku i ściąga wierzytelności. Aby zakończyć czynności prawne bezskutecznie zawieszone, może podejmować on nowe czynności w tej sprawie. Wszystkich dłużników związku likwidator informuje o wymagalności roszczenia, zaspokaja również wszystkich wierzycieli związku. Pozostały majątek związku jest dzielony pomiędzy jego poszczególnych członków w momencie rozwiązania związku; podział następuje według klucza podziału dodatkowych składek na związek.

Na gruncie polskiego porządku prawnego można uznać, że związek ulega rozwiązaniu, gdy został spełniony cel, jaki leżał u podstaw jego utworzenia, lub też w związku pozostał tylko jeden członek. Wątpliwe jest natomiast, czy zgromadzenie związku powinno podejmować w takiej sytuacji stosowną uchwałę, zapadającą odpowiednią większością głosów, oraz jak ma wyglądać dalsze postępowanie w tej sprawie. Brak doprecyzowania tej sytuacji w polskim porządku prawnym jest szczególnie widoczny w porównaniu z rozwiązaniami niemieckimi. Bawarskie przepisy regulują tę kwestię wyczerpująco (*KommZG*).

Polski ustawodawca przesądza w ustawach samorządowych, że zasady likwidacji powinny zostać określone w statucie związku. Jak jednak zauważyła M. Ofiarska, rozwiązanie to należy ocenić bardzo negatywnie. Związek jednostek samorządu terytorialnego posiada bowiem osobowość prawną. Tymczasem likwidacja osoby prawnej uczestniczącej w obrocie nie jest jedynie jej sprawą wewnętrzną. Dlatego też powinno zostać to uregulowane w akcie rangi ustawy. Brak precyzyjnych przepisów w tym zakresie może doprowadzić do sytuacji, w której każdy związek będzie dowolnie regulował zasady swojej likwidacji (Ofiarska 2008, s. 528).

Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać na różnice i podobieństwa między związkiem celowym w Bawarii a polskim związkiem międzygminnym. Wybór przez zainteresowane podmioty publicznoprawnej formy współdziałania, jaką jest związek, skutkuje powołaniem odrębnego od jego uczestników podmiotu (związku), który

posiada osobowość prawną, działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podmioty uczestniczące w nim przekazują do wykonania swoje zadania publiczne, a ich realizacja staje się celem funkcjonowania związku. Wśród podobieństw należy wskazać także posiadanie przez związki statutu o zbliżonym zakresie spraw. Bawarski związek celowy oraz polski związek międzygminny posiadają organy obligatoryjne o charakterze stanowiącym i wykonawczym, mające podobny zakres zadań i kompetencji. Ponadto zarówno bawarska *KommZG*, jak i polska u.s.g. wskazują, że związki prowadzą politykę finansową na takich samych zasadach jak gminy.

Natomiast wśród różnic pomiędzy bawarskim związkiem celowym a polskim związkiem międzygminnym szczególną uwagę należy zwrócić na inny zakres regulacji prawnej tej formy współdziałania. W Polsce ustawodawca ogranicza regulację prawną dotyczącą związków z udziałem jednostek samorządu terytorialnego zaledwie do kilku artykułów w samorządowych ustawach ustrojowych. Natomiast w Niemczech zagadnienie to regulowane jest odrębną ustawą dotyczącą współpracy międzykomunalnej. W Bawarii istnieje ponadto szerszy katalog podmiotów, które mogą tworzyć związki oraz do nich przystępować. Oprócz terytorialnych osób prawnych prawa publicznego uczestnikami mogą być również korporacje, fundacje, zakłady prawa publicznego, osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego. Natomiast w Polsce grupa podmiotów uprawnionych do zakładania związków i przystępowania do nich ogranicza się tylko do gmin, powiatów i miast na prawach powiatu. Wśród różnic należy wskazać także na organ wykonawczy związku, który w Bawarii jest organem monokratycznym, natomiast w Polsce jest to organ kolegialny (zarząd).

Porównując regulacje prawne w Niemczech i Polsce, można zauważyć pewnego rodzaju dysonans w szczególowości regulacji ustawowej dotyczącej form współdziałania. Tym samym wydaje się zasadne, jako wniosek *de lege ferenda*, by podnieść potrzebę uszczegółowienia regulacji ustawowej w Polsce dotyczącej związków z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub też poświęcenia tej problematyce odrębnej ustawy, która uchroniłaby przed dowolną regulacją w statutach chociażby kwestii zasad występowania ze związku czy jego likwidacji i przełożyłaby się na większą pewność prawną w kontaktach prawnych z osobą prawną, jaką jest związek.

Ustawa dotycząca współdziałania powinna wskazywać wszystkie dostępne na gruncie prawa polskiego publicznoprawne formy współdziałania, zawierać katalog podmiotów, które byłyby uprawnione do współdziałania, jak również dokładny opis procedury tworzenia danej formy współdziałania, przystępowania do już istniejących związków, ich rozwiązania oraz likwidacji. W przypadku związków regulacji powinny podlegać też kwestie organów związku, zakresu ich działania, statutu związku (i jego obligatoryjnych elementów), a także nadzoru nad związkiem.

Pomysł wprowadzenia odrębnej ustawy poświęconej współdziałaniu może spotkać się z zarzutem chęci ograniczenia w ten sposób samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, że samodzielność wyraża się po pierwsze w samej możliwości decydowania o tym, czy rozpoczynać współdziałanie, czy też nie. A po drugie – w zakresie możliwości wyboru przez jednostkę samorządu terytorialnego najlepszej dla niej formy współdziałania.

Zakres szczegółowości regulacji ustawowej, np. wskazanie w ustawie kompetencji organów związku czy też sposobu jego likwidacji, nie ma żadnego wpływu na samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast jest dla niej gwarancją transparentnego działania w wybranej formie oraz gwarantuje pewność prawną w obrocie prawnym z osobą prawną w postaci związku.

Bibliografia

- Agopszowicz A., Gilowska Z. 1997, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Aufgaben der Kommunen*, http://www.kommunalwahl-bw.de/aufgabe_kommunen.html (6.08.2014).
- Bawarska ordynacja gminna z dnia 22 sierpnia 1998 r., GVBl. 1998.
- BMVBS/BBR 2008, *Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen*, Berlin–Bonn.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2012, *Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen*, Bonn.
- Damkowski W. 1988, *Ländergrenzen überschreitende Regionalverbände. Öffentlichrechtliche Möglichkeiten und Grenzen – Dargestellt am Beispiel der Unterelberaums*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 4.
- Dittmann A., Rösler A. 1994, *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 1–2.
- Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik. Texte der Kommunalakademie*, 2008, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf> (6.08.2014).
- Jaworska-Dębska B. 2013, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kieres L. 1991, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 10.
- Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, BGBl. I.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Marekwia A. 2012, [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekwia, *Związki międzygminne. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Oebbecke J. 2007, [w:] T. Mann, G. Püttner (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin: Springer.
- Ofiarska M. 2008, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Ofiarska M. 2002, *Publicznoprawne formy współpracy gmin w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 6.
- Richter I. 2012, *Zweckverbandsrecht im Freistaat Sachsen. Am Beispiel der Abwasserzweckverbände und im Lichte der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichtes*, Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag.
- Schmidt T. 2005, *Kommunale Kooperation. Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck GmbH.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.
- Wohlfarth J. 1994, *Neue Gesetze zur kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Frankreich und in Saarland*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 13.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 lipca 2006 r., II SA/Go 247/06.

DOROTA STRUS

WSPÓŁDZIAŁANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W PROCESIE KREOWANIA POLITYKI PUBLICZNEJ W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Wstęp

Przedmiotem opracowania jest zagadnienie dotyczące kreowania polityki publicznej w ochronie środowiska na poziomie lokalnym przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z uwagi na jego złożoność zasadne wydaje się podniesienie kilku kluczowych kwestii, porządkujących analizowaną materię. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na uwarunkowania o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, jakie towarzyszą procesowi kształtowania się współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Po drugie – na sam proces kreowania polityki publicznej w ochronie środowiska przez uprawnione organy władzy lokalnej. Po trzecie – na element współpracy w tym zakresie między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi. Ostatnią kwestią w związku z analizowanym problemem badawczym jest zwrócenie uwagi na istniejący model współpracy między sektorem publicznym a podmiotami zewnętrznymi, jakimi są organizacje pozarządowe. Podjęty w opracowaniu problem badawczy wydaje się istotny z wielu powodów. Jednym z nich jest przekazanie organom władzy lokalnej odpowiedzialności za realizację lokalnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Drugim – uczynienie organizacji pozarządowych podmiotami współodpowiedzialnymi za jakość i skuteczność podejmowanych działań w sferze polityki środowiskowej. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na efektywność podejmowanej współpracy między sektorem publicznym i sektorem pozarządowym w odniesieniu do lokalnej polityki w zakresie ochrony środowiska.

Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi

Tworzenie szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-społecznego jest złożonym procesem, który rozpoczął się w Polsce po 1989 r. Nowa rzeczywistość polityczno-ustrojowa wiązała się z budowaniem nowego systemu

prawno-instytucjonalnego w państwie, a przede wszystkim ze zmianami w świadomości społecznej. W początkowym okresie transformacji i tworzenia podstaw społeczeństwa obywatelskiego można było zaobserwować brak zaufania lokalnych organizacji społecznych w stosunku do restytuowanej w 1990 r. administracji samorządowej, którą utożsamiano z pionem rządowym. Kluczową przeszkodą, utrudniającą nawiązywanie dialogu, był brak rozwiązań prawnych w tym zakresie, a jego konsekwencją – inicjowanie współpracy przez niektóre jednostki samorządu gminnego w postaci opracowywanych programów współpracy. Były one wyrazem poparcia aktywności społecznej (obywatelskiej) przez władze lokalne, a także instrumentem pozwalającym na włączenie czynnika społecznego w proces wykonywania zadań lokalnych mieszczących się w zakresie tzw. polityki publicznej.

Należy podkreślić, że stworzenie ram normatywnych przez uchwalenie w dniu 24 kwietnia 2003 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...) pozwoliło na ukonstytuowanie się zasad współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Powyższa regulacja przewidywała jedynie udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych, nie formułując tym samym konkretnych zasad uczestnictwa czynnika obywatelskiego w procesie tworzenia lokalnych polityk publicznych w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego wspólnoty samorządowej. Rozwiązanie to bez wątpienia sytuowało organizacje pozarządowe w roli wykonawcy zadań, a nie aktywnego uczestnika życia publicznego. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dokonała podziału organizacji na organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego, wskazując jednocześnie, że obydwie kategorie, poza różnicami podstawy prawnej tworzenia i ich zakresu zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego, łączy niezależność strukturalna od administracji państwowej, samorządność i realizacja celów pożytku publicznego (Blicharz 2012). W kontekście współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ustawa wprowadza obowiązek takiej współpracy na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności oraz wskazuje na formy tej współpracy. Oprócz zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które należy uznać za szczególną formę współdziałania, przewidziano również wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań, konsultowanie projektów aktów prawnych czy też tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym oraz inicjatywnym (art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Przykładem takich zespołów są rady działalności pożytku publicznego działające na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.

Należy również wskazać, że powyższa regulacja zinstytucjonalizowała współpracę między administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi, wprowadzając obowiązek przyjmowania przez organy stanowiące szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego rocznych i wieloletnich programów współpracy.

Poza prawnym aspektem budowania w Polsce płaszczyzny współdziałania w omawianym zakresie istotną rolę odgrywały panujące nastroje i tendencje na polskiej scenie politycznej w odniesieniu do uprawiania polityki względem tzw. trzeciego sektora. Jak zauważa G. Makowski, w okresie sprawowania władzy przez PiS w latach 2005–2007 zainteresowanie sektorem pozarządowym nie mieściło się w obrębie politycznych priorytetów decydentów. Budowanie sektora obywatelskiego miało służyć jedynie wzmocnieniu instytucji publicznych (Makowski 2008, s. 74–75).

Konsekwencją takich działań było zakłócenie płaszczyzny współpracy między stroną rządową a Radą Działalności Pożytku Publicznego¹, utworzoną na mocy przepisów wspomnianej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podniesione kwestie zostały poddane weryfikacji w postaci badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych² i Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej³. Wyniki wykonanych wspólnie badań wykazały rosnącą tendencję włączania organizacji pozarządowych w proces konsultowania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. W zakresie zlecania zadań publicznych organizacjom w latach 2004–2005 i w latach 2007–2008 zaobserwowano powolną tendencję zmniejszania liczby tych zadań⁴. W dalszym ciągu za niewystarczające należy uznać nawiązywanie współpracy pozafinansowej głównie w zakresie konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych czy tworzenia wspólnych gremiów doradczych (*Poradnik...* 2012).

Podejmowane przez lokalne władze działania zmierzające w konsekwencji do rozwiązywania wielu problemów z udziałem podmiotów zewnętrznych (organizacji pozarządowych) w ramach kreowania różnych lokalnych polityk publicznych powinny się przyczyniać do skutecznej poprawy jakości życia lokalnej społeczności i tym samym wpływać na jej rozwój. Przypomnijmy, że udział administracji samorządowej w tym zakresie jest determinowany przez zasadę

¹ Rada Działalności Pożytku Publicznego w świetle przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie została utworzona jako instytucja o charakterze opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, uprawniona m.in. do opiniowania rządowych projektów aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego i wolontariatu.

² Badania na temat współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w ramach projektu badawczego na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: „Monitoring ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” oraz projektu: „Budowanie przyjaznego środowiska dla organizacji pozarządowych »Kompas«”.

³ Monitoring dotyczył zakresu i stopnia współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi i miał postać ankiety.

⁴ Ankieta przeprowadzona we wszystkich urzędach gminy i starostwach powiatowych w latach 2004–2005 wykazała, że około 25% urzędów nie zleca zadań publicznych organizacjom, natomiast w latach 2007–2008 wartość ta uległa zmniejszeniu o kilka procent i ukształtowała się ostatecznie na poziomie 17%.

decentralizacji, znajdującą swoje umocowanie w przepisach Konstytucji RP. Jej istotą jest zagwarantowanie uczestnictwa samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej.

Ponadto, jak wskazuje A. Piekara, zdecentralizowanie władztwa publicznego na rzecz społeczności lokalnych należy uznać za najbardziej korzystne z punktu widzenia społecznego (Piekara 2010, s. 65). W tym ujęciu zasada decentralizacji wpływa na uaktywnienie lokalnych inicjatyw społecznych, które z kolei pozwalają na budowanie partnerstwa z szeroko rozumianą administracją samorządową. Rozwiązywanie lokalnych problemów i podejmowanie stosownych działań mieści się zatem w ramach prowadzonych przez władze lokalne polityk publicznych (o czym szerzej w dalszej części opracowania). Uczynienie organizacji pozarządowych partnerem współpracy z władzą lokalną było i jest implikowane czynnikami zewnętrznymi. Należy podkreślić, że w obliczu dynamiki procesów cywilizacyjnych i pojawiającej się złożoności problemów kreowanie i realizacja lokalnych polityk wymaga podjęcia współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Mówiąc o uwarunkowaniach międzynarodowych, należy zwrócić uwagę na oficjalne proklamowanie w 1992 r. zasady zrównoważonego rozwoju⁵ i uczynienie organizacji pozarządowych partnerem współpracy z władzą lokalną. Jej przyjęcie wiązało się z dążeniem do wzmocnienia roli i znaczenia organizacji pozarządowych jako partnerów w działaniach na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju. W kontekście uwarunkowań międzynarodowych należy wskazać na przyjętą w dniu 25 czerwca 1998 r. konwencję z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowanych decyzjach oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁶. Z treści art. 6 konwencji wynika zapewnienie społecznego udziału w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki. Istotnym czynnikiem wpływającym na skuteczność i efektywność działań w omawianym zakresie jest członkostwo Polski w Unii Europejskiej (Lewenstein i in. 2010, s. 47). Włączanie organizacji pozarządowych w projektowanie i realizację polityk publicznych stanowi ważny element polityki społecznej Unii Europejskiej.

W świetle analizowanej materii głównymi aktorami uczestniczącymi w polityce publicznej są organy administracji samorządowej oraz organizacje pozarządowe. W obliczu dynamiki procesów cywilizacyjnych i rosnącej złożoności problemów wymagających rozwiązania kreowanie i realizacja lokalnych polityk publicznych wymaga nawiązania współpracy z podmiotami zewnętrznymi (organizacjami pozarządowymi) w celu osiągnięcia skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Wykorzystanie potencjału wiedzy i doświadczenia, jakimi dysponują organizacje pozarządowe, może przynieść w przyszłości wymierne

⁵ Zasada ta została oficjalnie przyjęta podczas konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. na temat środowiska i rozwoju.

⁶ Konwencja ta została ratyfikowana przez Polskę na podstawie ustawy przyjętej przez parlament w dniu 21 czerwca 2001 r. (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r...).

korzyści dla lokalnych społeczności. Podejmowanie współpracy w tym zakresie jest determinowane przepisami prawa⁷ i opiera się na kilku kluczowych zasadach, a mianowicie na zasadzie subsydiarności, partnerstwa, jawności i uczciwej konkurencji.

Zasada pomocniczości stanowi jedną z konstytucyjnych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, znajduje swoje umocowanie w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz jest jedną z ważniejszych reguł, na jakich opiera się polityka społeczna Unii Europejskiej. Rozumienie istoty zasady pomocniczości (subsidiarności) należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, jest ona podstawą do wyodrębnienia zadań publicznych, a następnie ich podziału pomiędzy różne szczeble władz publicznych. Po drugie, zasada ta odnosi się do sposobu realizacji zadań publicznych, co w praktyce powinno oznaczać, że jeżeli jest to tylko możliwe, to zadania publiczne nie powinny być wykonywane przez agendy władz publicznych, lecz przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego dzięki zastosowaniu mechanizmu przekazywania (Izdebski, Kulesza 2004, s. 318). Przekazanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym i włączenie ich w proces tworzenia lokalnych polityk publicznych sprawia, że stają się one znaczącym aktorem lokalnego życia publicznego. To z kolei implikuje konieczność nawiązywania współpracy z przedstawicielami lokalnej władzy na zasadzie szeroko rozumianego partnerstwa. Włączanie organizacji pozarządowych w życie społeczno-polityczne danej lokalnej wspólnoty jest wyrazem budowania partnerstwa publiczno-społecznego. Należy podkreślić, że aktywne uczestnictwo organizacji pozarządowych w omawianym zakresie odbywa się na zasadzie transparentności (jawności), która znajduje odzwierciedlenie w powoływaniu zespołów eksperckich i rad programowych przy realizacji wielu przedsięwzięć o charakterze publicznym. Pożądane wydaje się, aby instytucje społeczeństwa obywatelskiego (organizacje pozarządowe) były aktywnym kreatorem polityk publicznych na wszystkich etapach ich tworzenia. Praktyka nie potwierdza jednak w pełni tego założenia (o czym szerzej we wnioskach końcowych).

Przestrzeganie zasad współpracy w ramach szeroko rozumianego partnerstwa stanowi w konsekwencji warunek skuteczności realizacji określonych celów. W klasycznym ujęciu zaproponowanym przez D. Eastona proces związany z projektowaniem i wdrażaniem polityk publicznych składa się z następujących etapów:

- 1) rozpoznawanie (diagnoza) problemów i wyzwań,
- 2) sformułowanie polityki publicznej (stworzenie instrumentarium polityki publicznej),
- 3) przyjęcie polityki publicznej w ramach procesu legislacyjnego,

⁷ Chodzi głównie o przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

- 4) wdrożenie polityki publicznej,
- 5) oceny (Arczewska 2011, s. 167).

Lokalna polityka publiczna w zakresie ochrony środowiska i udział aktorów niepublicznych (organizacji pozarządowych) w jej tworzeniu i realizacji

Przez pojęcie polityki publicznej należy rozumieć działania podejmowane w celu rozwiązywania określonych problemów. W innym ujęciu polityka publiczna może być definiowana przez pryzmat określonych kierunków działania aktorów wobec problemów będących przedmiotem ich zainteresowania (Raport... 2011, s. 167). Polityka publiczna nie może być utożsamiana z pojęciem polityki, której zakres dotyczy jedynie rywalizacji o zdobycie władzy. Wszelkie polityki publiczne zorientowane na różne płaszczyzny życia społeczno-gospodarczego wiążą się z działaniami podejmowanymi przez państwo, w tym również przez władzę lokalną, w celu rozwiązywania problemów i zagrożeń. Jest to pewien powiązany ze sobą system zarówno działań, jak i instrumentów organizacyjnych, prawnych i finansowych, które są podejmowane przez władzę publiczną oraz działające w jej imieniu agendy w celu osiągnięcia zamierzonych celów (Chrabąszcz, Zawicki 2014, s. 17).

W literaturze przedmiotu można wskazać na wiele ujęć tego pojęcia. Jak zauważa A. Zybała, polityki publiczne obejmują uporządkowane działania państwa i jego obywateli, które są podejmowane w celu rozwiązywania zbiorowych problemów z wykorzystaniem różnorodnych narzędzi, w tym współpracę, edukację, informowanie, debatowanie, wskaźniki efektywności działań, ewaluację, ekspertyzy, instytucje oraz powiązania z organizacjami społecznymi (Zybała 2013, s. 9). Zasadniczym powodem kreowania polityk publicznych są uwarunkowania prawne, ale również zmieniająca się rzeczywistość.

W procesie kreowania polityki publicznej w zakresie ochrony środowiska, w tym również na szczeblu lokalnym, kluczowe znaczenie ma ustawa Prawo ochrony środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r...). Warto przypomnieć, że programy ochrony środowiska są ważnym elementem polityk w tej dziedzinie. Stanowią one rozwinięcie i uszczegółowienie postanowień zawartych w *Polityce ekologicznej państwa*⁸. Podkreślić należy, że zgodnie z zasadą hierarchiczności polityka tworzona na szczeblu lokalnym musi korespondować z polityką ekologiczną państwa. W związku z powyższym musi ona spełniać wymagania, jakie ustawowo zostały przewidziane dla polityki ekologicznej państwa⁹. Uprawnienie w zakresie opracowywania projektów programów środowiskowych należy do

⁸ Aktualnie obowiązuje *Polityka ekologiczna państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, przyjęta na podstawie uchwały Sejmu.

⁹ W świetle art. 14 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska polityka ekologiczna państwa określa w szczególności: cele ekologiczne, priorytety ekologiczne, poziomy celów długoterminowych,

organów wykonawczych szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, natomiast ich przyjęcie następuje w drodze uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą programy są opracowywane na okres czterech lat. Szczegółowe kwestie dotyczące ich tworzenia są określone przez Ministerstwo Środowiska jako *Wytyczne do sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*. Z treści wytycznych wynika, że programy te powinny się odnosić do kwestii racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych rozumianego jako zmniejszanie materiałochłonności, energochłonności i wodochłonności w gospodarce. Mają one dotyczyć poprawy jakości wód, ochrony powietrza, ochrony przyrody i bezpieczeństwa chemicznego. Ponadto w wytycznych Ministerstwa Środowiska wskazuje się włączenie – przy opracowywaniu wojewódzkich programów ochrony środowiska – pozarządowych organizacji ekologicznych obejmujących zakresem swojej właściwości dane województwo. Ustawodawca przewidział obowiązek ich opiniowania odpowiednio przez ministra właściwego do spraw środowiska w przypadku projektów wojewódzkich programów ochrony środowiska, przez organ wykonawczy województwa w przypadku projektów powiatowych programów ochrony środowiska oraz przez organ wykonawczy powiatu w przypadku projektów gminnych programów ochrony środowiska. Opinia co do zasady nie jest wiążąca dla jednostki uchwalającej program, co w praktyce oznacza, że programy tworzone na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego nie są ze sobą skoordynowane.

Dodatkowo ogólnikowy charakter postanowień zawartych w *Polityce ekologicznej państwa* utrudnia ich przekładanie na konkretne cele lokalne, a to z kolei może prowadzić do różnych efektów na poszczególnych szczeblach samorządu (Bar 2011, s. 25–26). Oprócz wskazanych programów środowiskowych lokalna polityka publiczna może dotyczyć tych obszarów, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko. W procesie kreowania polityki w zakresie ochrony środowiska głównym aktorem jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa, który jest jednocześnie inicjatorem procesu.

Ważnym partnerem, na co już zwracano uwagę w opracowaniu, są również tzw. aktorzy niepubliczni, a w szczególności organizacje pozarządowe. Należy podkreślić, że ich udział w ochronie środowiska jest regulowany przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Kwestie udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska nie zostaną podjęte w opracowaniu, ponieważ przekracza to ramy analizowanego zagadnienia.

rodzaj i harmonogram działań proekologicznych, środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe.

Wracając do współpracy między sektorem publicznym (administracją samorządową) a sektorem niepublicznym w kreowaniu polityki publicznej w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do diagnozowania problemu, formułowania programu działań, przyjęcia strategii (programu), wdrażania i ewaluacji polityki, warto zaprezentować niektóre wyniki badań i sformułować wnioski końcowe.

Pierwszy z wymienionych etapów wydaje się kluczowy z uwagi na to, że trafne rozpoznanie problemu (zagrożenia) pozwoli sformułować określoną strategię działania i tym samym wpłynąć na skuteczną realizację polityki lokalnej w przyszłości. Dokonanie pełnej i wnikliwej analizy będzie miało na celu wskazanie występujących barier oraz słabych i mocnych stron w projektowaniu przyszłych działań. Zasadniczym celem diagnozy jest poddanie analizie lokalnych zasobów zarówno w wymiarze materialnym, jak i kulturowym, co z kolei warunkuje poprawę jakości życia lokalnej społeczności. Należy podkreślić, że w Polsce praktyka diagnozowania problemów została oparta na badaniu jakości życia mieszkańców danej wspólnoty w poszczególnych dziedzinach życia, tj. m.in. w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego, komunikacji, środowiska, edukacji (ibidem, s. 39). Proces związany z rozpoznawaniem problemów w różnych dziedzinach polityk publicznych powinien zmierzać do pozyskania partnerów w grupie organizacji pozarządowych. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe musi zatem być spójna z zadaniami samorządu terytorialnego w ramach określonego w drodze ustawy zakresu spraw.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że identyfikowanie problemów w zakresie kreowania polityki publicznej może opierać się na dowodach lub na opiniach. Z punktu widzenia skuteczności polityki jej oparcie na dowodach, tj. na wiedzy eksperckiej, raportach z badań, raportach statystycznych, raportach ewaluacyjnych czy wynikach konsultacji społecznych, może w przyszłości wpłynąć na podejmowanie optymalnych decyzji, pod warunkiem zaistnienia woli politycznej w celu jej wykorzystania (Zawicki 2014, s. 42). Konsekwencją definiowania problemów jest ich wprowadzenie do tzw. debaty publicznej z udziałem polityków, ekspertów, urzędników i obywateli i grup interesu, która pozwoli na znalezienie najlepszych rozwiązań (ibidem, s. 43–44). Przeprowadzone w 2011 r. przez Instytut Spraw Publicznych badania pokazały w tym zakresie pewne problemy.

Okazało się, że na poziomie gminnym i powiatowym pojawia się trudność z dotarciem do organizacji pozarządowych, które na tym szczeblu, a szczególnie w małych gminach, praktycznie nie występują. W analizowanej fazie zaobserwowano dominującą rolę administracji samorządowej i znikomy poziom partycypacji ze strony organizacji pozarządowych. Uzasadnieniem tego jest po pierwsze słabe wyspecjalizowanie organizacji pozarządowych, po drugie zlecenie zewnętrznym firmom dokonania diagnozy problemów.

Kolejnym etapem wyodrębnionym w procesie kreowania polityki publicznej jest przekazywanie informacji o planach, zamierzeniach i kierunkach działań między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi. Należy zwrócić

uwagę, że system wzajemnego informowania się jest nieodzownym elementem wyzwalającym aktywność społeczną. Pełny przekaz informacji o planowanych działaniach ze strony lokalnych władz powinien uwzględniać różne instrumenty, poczynając od poczty tradycyjnej, elektronicznej, tworzenia specjalnych platform elektronicznych, przez upublicznienie informacji w ramach organizowanych spotkań z różnymi podmiotami. Przekazywanie informacji powinno być również inicjowane przez organizacje pozarządowe w zakresie prezentowania własnej wiedzy i posiadanego doświadczenia. Kluczowym etapem jest włączenie podmiotów zewnętrznych (organizacji pozarządowych) w proces opracowywania strategii i programów w ramach realizacji polityk publicznych.

Opracowywanie strategii rozwoju nie może ograniczać się wyłącznie do wymogu normatywnego, ale przede wszystkim powinno być oparte na merytorycznym współdziałaniu. W planowaniu strategicznym należy dążyć do systemowego określenia poszczególnych działań, których realizacja w perspektywie czasowej pozwoli na osiągnięcie zamierzonego celu. Praktyka związana ze strategicznym programowaniem, szczególnie w odniesieniu do opracowywania lokalnych programów w zakresie środowiska, pokazuje liczne niedoskonałości. Ograniczają się one jedynie do wywiązania z ustawowego obowiązku przez organy władzy lokalnej. Jak dowodzi praktyka, zarówno po stronie lokalnych organów władzy publicznej, jak i organizacji pozarządowych występują pewne obiektywne bariery. Poważnym problemem są niewystarczające zasoby kadrowe w urzędach dysponujące wyspecjalizowaną wiedzą w zakresie ochrony środowiska oraz brak profesjonalnych organizacji pozarządowych. Konsekwencją tego jest zlecanie zewnętrznym firmom konsultingowym przygotowania dokumentów w ramach polityki środowiskowej.

Jak wspomniano wyżej, ważnym etapem konstruowania polityk publicznych jest proces uruchomienia konsultacji społecznych nad ich projektami. Wymaga to włączenia jak największej grupy danej społeczności lokalnej zarówno przez władze samorządu terytorialnego, jak i przez organizacje pozarządowe. Pojęcie konsultacji społecznych należy odnieść do sformalizowanej przez przepisy prawa, a w szczególności przez przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, procedury pozyskiwania przez administrację samorządową opinii wyrażanej przez społeczność lokalną na temat projektów dokumentów lub innych działań o charakterze publicznym.

Komunikacja między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu polityki środowiskowej pokazuje, że obowiązuje tu model jednokierunkowy, który przebiega od sektora publicznego do sektora pozarządowego i ogranicza się do współpracy z organizacjami pozarządowymi na zaawansowanym już etapie tworzenia polityki¹⁰. Należy zatem zwrócić uwagę na za-

¹⁰ Na uwagę zasługuje podniesienie kilku kwestii dotyczących konsultacji społecznych zawartych w raporcie, który powstał w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej:

gadnienie konsultowania lokalnych programów w zakresie ochrony środowiska, opracowywanych na szczeblu gmin, powiatów i województw samorządowych. Badania, jakie w zakresie konsultacji społecznych przeprowadzono w odniesieniu do programów środowiskowych, wykazały, że mają one jedynie charakter doraźny, nie służą budowaniu trwałych ram współpracy z obywatelami i organizacjami pozarządowymi i w dalszym ciągu są związane z obowiązkiem nałożonym na urzędy. Z kolei ze wspomnianego wyżej raportu opracowanego przez Instytut Spraw Publicznych wynika, że w tej materii działanie administracji samorządowej budzi poważne zastrzeżenia.

Zapraszanie do udziału w konsultacjach wybranych organizacji powoduje mały wpływ sektora niepublicznego na ostateczny kształt formułowanych dokumentów w ramach polityki środowiskowej (Zawicki 2014, s. 68). Warto wskazać, że bariery w zakresie konsultacji w procesie tworzenia polityk środowiskowych pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi występują po obydwu stronach. Podstawowym czynnikiem utrudniającym współpracę międzysektorową jest brak przygotowania organizacyjnego i kadrowego ze strony administracji samorządowej. Z kolei organizacje sektora pozarządowego nie są merytorycznie przygotowane do udziału w procesie tworzenia polityk środowiskowych. Czynnikiem mogącym wpłynąć na jakość współpracy jest atrakcyjność tematu związanego z formułowaniem danej polityki środowiskowej (Arczewska 2011, s. 18).

Podsumowanie

W konkluzji podniesionych w opracowaniu zagadnień nasuwają się pewne spostrzeżenia. Otóż istniejący w Polsce model współpracy między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi w odniesieniu do kreowania polityki środowiskowej nie jest w pełni zadowalający. Niejednokrotnie w opracowaniu odwoływano się do wad i niedoskonałości tego współdziałania, niemniej wydaje się, że wiele barier ma charakter obiektywny. Przykładem jest chociażby to, że funkcjonujące w Polsce organizacje ekologiczne działają głównie na szczeblu krajowym. Warto też wskazać, że po stronie administracji samorządowej nawiązanie współpracy z sektorem niepublicznym przy konstruowaniu polityki jest traktowane jako obowiązek ustawowy, a nie jako płaszczyzna do budowania trwałych relacji opartych na dialogu w zgodzie z zasadą partnerstwa. Co w konsekwencji oznacza, że współpraca ta ma charakter fragmentaryczny.

W związku z tym zasadne byłoby dążenie do wypracowania takiego modelu współdziałania, który byłby oparty na tzw. dobrych praktykach polegających na

„Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” podczas realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

tworzeniu zespołów konsultacyjnych i zapraszaniu przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w przedmiotowych komisjach działających w ramach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że w tym zakresie zasadne byłoby określenie zasad udziału organizacji pozarządowych w lokalnych politykach publicznych. Rozwiązania o charakterze systemowym powinny też dotyczyć stworzenia instrumentu pozwalającego na monitorowanie przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej działalności gremiów konsultacyjno-doradczych, tj. lokalnych rad działalności pożytku publicznego z udziałem organizacji pozarządowych. Współpraca między tymi sektorami może być również warunkowana przesłankami o charakterze politycznym, co oznacza, że istotą współpracy będą partykularne interesy, a nie interes publiczny. Budowanie instytucji partnerstwa publiczno-społecznego powinno znajdować wyraz w tworzeniu rzetelnych i zrozumiałych w odbiorze polityk publicznych. Legitymizacja instytucji społeczeństwa obywatelskiego w tym procesie pozwoli na poprawę jakości procesów decyzyjnych przy formułowaniu programów i strategii na szczeblu lokalnych organów władzy publicznej.

Bibliografia

- Arczevska M. 2011, *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, ekspertyza przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu: „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1. Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu operacyjnego Kapitał Ludzki”, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bar M. 2011, *Tytuł I: Przepisy ogólne. Dział III: Polityka ekologiczna i programy ochrony środowiska* [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Blicharz J. 2012, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [w:] J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Chrabąszcz R., Zawicki M. 2014, *Nauki o polityce publicznej* [w:] M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Izdebski H., Kulesza M. 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber.
- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R. (red.) 2010, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Makowski G. 2008, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce* [w:] G. Makowski, T. Schimanek (red.), *Organizacje pozarządowe*

- we i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Piekara A. 2010, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, 2012, Warszawa: Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, www.isp.org.pl (10.02.2014).
- Raport końcowy z badań na temat: *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska, materiał przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu: „Modele współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre Rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału Sektora, Poddziałanie 5.4.1. Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”*, 2011, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, DzU z 2001 r., Nr 89, poz. 970.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU z 2010 r., Nr 234, poz. 1536.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 1232.
- Zawicki M. (red.) 2014, *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zybała A. 2013, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa: Difin.

MONIKA SIDOR

RADY DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO W NAJWIĘKSZYCH MIASTACH POLSKI

Wstęp

Relacje między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi zostały prawnie unormowane ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dostrzegając jednak potrzebę poszerzenia współpracy wynikającej z dynamicznych zmian społecznych, a także z praktyki stosowania przyjętych przepisów, znowelizowano obowiązujący akt prawny. W rezultacie ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poszerzono formy dialogu obywatelskiego. Jedną z takich nowych form jest możliwość tworzenia rad działalności pożytku publicznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. ...).

Pojawia się zatem pytanie, czym właściwe są te rady i czy istotnie można je określić jako formę dialogu obywatelskiego, w której odzwierciedla się idea partnerstwa między samorządem a organizacjami pozarządowymi. Celem artykułu jest odpowiedź na to pytanie w oparciu o badanie funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego w dziesięciu największych miastach Polski, liczących powyżej 300 tys. mieszkańców, tj. Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, Szczecinie, Bydgoszczy, Lublinie i Katowicach. Autorka artykułu od kilku lat obserwuje w nich rozwój różnych form partycypacji publicznej.

Realizując cel badawczy, zastosowano przede wszystkim metodę analizy treści. Aby właściwie określić funkcjonowanie rad, przeanalizowano akty prawa miejscowego, a także protokoły z posiedzeń rad. Należy zauważyć, iż szczegółowość tych raportów jest bardzo różna, np. w Warszawie, Krakowie czy Katowicach zamieszczono szczegółowe raporty na stronie urzędu miasta. Z kolei w Poznaniu czy Gdańsku publikowane materiały są skromne. Jednocześnie autorka zdaje sobie sprawę z tego, iż brak informacji nie zawsze jest równoznaczny z małą aktywnością tych rad, choć w efekcie trudno jednoznacznie określić, w jaki sposób one funkcjonują.

Podstawy prawne funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego

Jak już wspomniano, w znowelizowanej ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie znalazły się wytyczne dotyczące samorządowych rad działalności pożytku publicznego. Najszerze regulacje odnoszą się do wojewódzkich rad pożytku publicznego.

Powołanie rad na każdym szczeblu samorządu terytorialnego nie jest obowiązkowe. Na poziomie województwa istnieje jednak wymóg złożenia wniosku do marszałka o powołanie takiego organu wspólnie przez co najmniej 50 organizacji oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3¹. Z kolei na poziomie gminy czy powiatu nie ma ilościowego wymogu, aby ukonstytuować radę. Organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego powołuje na wniosek trzeciego sektora taką radę, której kadencja trwa dwa lata². Natomiast organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania danej rady, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych. Nakreślono też skład rady, którą powinni tworzyć zarówno przedstawiciele organu stanowiącego i wykonawczego danej gminy czy powiatu, jak i przedstawiciele trzeciego sektora prowadzący działalność na terenie danej wspólnoty lokalnej, przy czym winni oni stanowić co najmniej połowę członków (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...).

Zgodnie z przepisami również lokalne i regionalne rady mają charakter opiniodawczo-doradczy, a ogólność przepisów wskazuje, że ich kompetencje mogą zostać rozszerzone. W odniesieniu do kompetencji rad działalności pożytku publicznego na poziomie gmin i powiatów wymienione zadania mają charakter głównie opiniodawczy. Należy do nich zatem:

- 1) opiniowanie projektów strategii rozwoju danej JST, programu współpracy, a także projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego;
- 2) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, a także w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecania tych zadań do realizacji przez powyższe podmioty; nakreślanie standardów realizacji takich zadań;
- 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 (ibidem).

¹ W dalszej części artykułu autorka będzie używać tylko określenia organizacje pozarządowe lub trzeci sektor.

² Co ciekawe, na poziomie województwa marszałek powołuje radę, natomiast na poziomie powiatu starosta nie ma takiej kompetencji.

Dodatkowym zadaniem rad wojewódzkich, powiatowych i gminnych jest wzajemna współpraca na zasadzie partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań. Ta zewnętrzna funkcja rad oznacza większą samodzielność, a ich rola powinna wykraczać poza charakter doradczy (Żołędowska 2011, s. 95).

Obecnie niespełna 5% jednostek samorządu terytorialnego utworzyło rady działalności pożytku publicznego (r.d.p.p., rada pożytku). Najwięcej z nich powstało w województwie małopolskim. Ponadto istnieją one już w większości samorządów województw (14 rad na 16 województw)³. Utworzono je również we wszystkich analizowanych przez autorkę miastach, choć w różnych przedziałach czasowych.

Pierwszym etapem powołania r.d.p.p. jest przyjęcie przez radę miasta uchwały w sprawie trybu powołania członków oraz sposobu organizacji i trybu działania tego organu. W Warszawie, Łodzi, Bydgoszczy tego typu dokument uchwalono w 2010 r. Z kolei w Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Lublinie i Katowicach uchwałę w tej sprawie przyjęto w 2011 r.

Należy zaznaczyć, iż dwie rady pożytku powstały wcześniej niż wprowadzone zapisy ustawowe, czyli przed 2010 r. „Najstarszą” spośród rad w największych polskich miastach jest Gdańska Rada Działalności Pożytku Publicznego. Została powołana w 2005 r. i liczyła 14 członków, w tym 6 z organizacji pozarządowych i jedną będącą osobą zaufania publicznego wyznaczoną przez trzeci sektor. Podkreślono, iż jest to nie tylko organ doradczo-opiniujący prezydenta miasta, ale także inicjatywny w zakresie pożytku publicznego (*Powstała...* 2007). Z kolei Szczecińską Radę Działalności Pożytku Publicznego powołano w 2009 r. Wcześniej, bo od 2007 r., istniał Zespół Konsultacyjno-Opiniujący, który spełniał podobne zadania. W skład rady weszło 26 osób, w tym 13 z trzeciego sektora (Uchwała nr XXXIV/867/09... 2009).

Można stwierdzić, iż przykład tych dwóch miast wskazuje, że przyjęte lokalne rozwiązania w samorządzie wyprzedzają przepisy ustawowe. Podobna uwaga dotyczy programu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Nowatorskie, jak na ówczesne czasy rozwiązanie w tym zakresie przyjęto w Gdyni w 1995 r., czyli osiem lat wcześniej, zanim uchwalono ustawę, która je normowała (Sidor 2011, s. 150).

Tryb powoływania członków rady i przewodniczącego

Ustawodawca nie wskazał jednoznacznie, jak powinni być powoływani członkowie rady, a dotyczy to zwłaszcza przedstawicieli organizacji. W praktyce

³ Podsumowanie seminarium *Jak poprawić jakość dialogu obywatelskiego w Polsce? (rady działalności pożytku publicznego jako przestrzeń do prowadzenia dialogu obywatelskiego)*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, maj 2014 r.

wykształciły się dwa modele wyłaniania przedstawicieli organizacji pozarządowych do rad pożytku. W pierwszym z nich organ wykonawczy powołuje ich spośród kandydatów przedstawionych mu przez trzeci sektor. W drugim modelu organ wykonawczy jedynie zatwierdza przedstawicieli organizacji pozarządowych, które same dokonały wyboru (Adamiak 2014).

W badanych miastach przeważa drugi model wyłaniania przedstawicieli trzeciego sektora do r.d.p.p. Jedynie w Bydgoszczy występuje pierwszy schemat. Ośmiu przedstawicieli trzeciego sektora do bydgoskiej rady rekomendują przedstawicieli organizacji. Prezydent powołuje ich, kierując się jednak tym, aby wśród nich byli reprezentanci różnych sfer działalności publicznej. Członkowie rady wybierają ze swojego grona przewodniczącego (Uchwała Nr LXXIII/1104/10... 2010). W przyjętych regulacjach znalazł się zatem zapis dotyczący zapewnienia reprezentatywności według kryterium branżowego.

Pomimo iż większość analizowanych miast przyjęła drugi model wyłaniania kandydatów organizacji pozarządowych na członków rady, to mają one inne metody wyboru przedstawicieli trzeciego sektora. Ponadto nie we wszystkich przypadkach członkowie rady dysponują swobodą w wyborze przewodniczącego tego organu.

Dyskusja nad odpowiednim sposobem wyłaniania kandydatów do pozarządowej części warszawskiej rady odbyła się na kilku jej posiedzeniach w I kadencji. Ostatecznie przyjęto propozycję, zgodnie z którą kandydatów zgłaszają komisje dialogu społecznego, a wybierają wszystkie organizacje działające na terenie Warszawy; mogą one oddać głos na nie więcej niż dziesięć kandydatur na liście. Natomiast wyznaczenie przewodniczącego spośród członków rady należy do organu wykonawczego, a część pozarządowa wyłania ze swojego grona wiceprzewodniczącego (Uchwała nr XLIX/1374/2013... 2013).

Inną metodę wybierania części pozarządowej stosuje się w Gdańsku. Dziewięciu przedstawicieli trzeciego sektora wskazuje bowiem Gdańska Rada Organizacji Pozarządowych. Ponadto inny jest też tryb wyboru przewodniczącego, ponieważ powołuje się dwóch współprzewodniczących: jednego ze strony pozarządowej i jednego z samorządowej (Regulamin... 2011).

Występowanie „współprzewodnictwa” w radzie pożytku zastosowano też w Krakowie. Inny jest natomiast tryb wyłaniania członków części pozarządowej. Przedstawiciele trzeciego sektora są wybierani na Walnym Zebraniu Organizacji Pozarządowych, a także w ciągu 14 dni od daty tego spotkania. Każda organizacja pozarządowa, prowadząca działalność na terenie Krakowa, może oddać głos maksymalnie na ośmiu kandydatów. Co ciekawe, od osoby kandydującej do rady wymaga się szeregu dokumentów, m.in. opisu doświadczenia wskazującego na celowość wyłonienia go na członka rady (Uchwała nr XXXIV/432/11... 2011).

Podczas zgłaszania kandydata do wrocławskiej rady jest wymagany, podobnie jak w Krakowie, opis doświadczeń i umiejętności kandydata, które przydatne będą w radzie, a także krótkie uzasadnienie zgłoszenia go do udziału w jej

pracach. W terminie siedmiu dni od daty opublikowania listy kandydatów organizacje mają prawo głosować na dwóch z nich. Do rady wchodzi sześć osób, które uzyskały największą liczbę głosów, a w przypadku równej ich liczby decyduje losowanie. Przewodniczącego wybierają członkowie rady (Uchwała nr X/210/11... 2011).

Ośmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych do poznańskiej rady jest wybieranych w wyborach, za których przeprowadzenie odpowiada Oddział Koordynacji Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta. Organizuje on spotkanie z organizacjami, podczas którego spośród zgłaszanych kandydatów dokonywany jest wybór członków do Komisji Wyborczej. Wybory do rady mają formę jednodniowego głosowania, w dniu oraz w godzinach wskazanych w ogłoszeniu. Poza tym następne etapy są podobne jak we Wrocławiu (Uchwała nr XI/115/VI/2011... 2011).

W szczecińskiej radzie zarówno liczba jej członków, jak i sposób ich doboru zmieniały się dość często. Prawdopodobnie zmiany te wynikają z dłuższej niż w innych miastach praktyki funkcjonowania rady. W 2013 r. uproszczono przepisy, choć nie doprecyzowano, ilu ma być członków, podobnie nie określono liczby przedstawicieli organizacji pozarządowych w radzie (Uchwała nr XXXIII/977/13... 2013). Przedstawicieli części pozarządowej szczecińskiej rady wybiera się na Walnym Spotkaniu Organizacji Pozarządowych. Na członków rady są wyłaniani ci kandydaci, którzy zdobyli największą liczbę głosów. Przewodniczącego wybiera się na pierwszym posiedzeniu rady (Uchwała nr XI/242/11... 2011). Należy zauważyć, iż prezydent Szczecina uwzględnił rekomendację poprzedniej rady pożytku i liczba członków została w obecnej kadencji zmniejszona do 18 osób (Protokół nr 2/2014... 2014).

W Lublinie pozarządową część rady wybiera się podobnie jak w Szczecinie w jednodniowym głosowaniu podczas Kongresu Organizacji Pozarządowych Miasta Lublina. Inaczej jednak niż w Szczecinie powoływany jest przewodniczący rady, mianowicie wyznacza go prezydent. Natomiast rada wybiera ze swojego grona zastępcę przewodniczącego i sekretarza (Uchwała Nr 196/XIII/2011... 2011).

W Katowicach wyłonienie członków do pozarządowej części rady odbywa się z uwzględnieniem zasady reprezentatywności oraz aktywnej współpracy z miastem (Załącznik... 2011). Pojawia się jednak pytanie, czy kryterium aktywnej współpracy z samorządem jest właściwe. Wydaje się, że taka procedura zniechęca i zamyka się na organizacje, które nie mają zbyt częstych kontaktów z urzędem miasta. Powiatowej radzie w Katowicach nie pozostawiono też w pełni swobody wyboru przewodniczącego. Co ciekawe, organ ten wybiera ze swojego grona w głosowaniu jawnym bezwzględną większością głosów przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i sekretarza, ale przewodniczący rady wyłaniany jest spośród przedstawicieli prezydenta miasta, natomiast wiceprzewodniczący spośród reprezentantów organizacji pozarządowych (ibidem).

Można stwierdzić, iż w Łodzi występuje mieszany model wyłaniania pozarządowej części rady. Przedstawiciele trzeciego sektora jest jedenastu, przy czym dwóch wybiera prezydent miasta, a dziewięciu – trzeci sektor. Po ogłoszeniu listy kandydatów na członków rady w ciągu 21 dni odbywa się otwarte spotkanie z nimi poświęcone prezentacji ich zamierzeń oraz odpowiedzi na pytania zebranych. W ciągu 14 dni od daty spotkania każda organizacja prowadząca działalność na terenie Łodzi może głosować na jednego kandydata z listy. Członkami rady zostają osoby, które otrzymały największą liczbę głosów. Przewodniczącego rady i I wiceprzewodniczącego powołuje prezydent miasta, a łódzka rada może wybrać ze swojego grona II wiceprzewodniczącego, z tym że ma to być przedstawiciel organizacji pozarządowej (Uchwała nr C/1849/10... 2010).

Podsumowując, można zatem zauważyć, iż rady pożytku nie są do końca demokratycznymi organami doradczo-konsultacyjnymi. Wpływ na nie ma przede wszystkim organ wykonawczy, który w większości miast pozostawia sobie możliwość mianowania przewodniczącego. W Warszawie i Katowicach są to zastępcy prezydenta miasta, w Łodzi i Lublinie wyznaczeni zostali pełnomocnicy prezydenta miasta ds. organizacji pozarządowych. Co ciekawe, nawet kiedy wszyscy członkowie mają możliwość wyboru przewodniczącego, nie jest to zawsze osoba pochodząca z trzeciego sektora, tak jak w Poznaniu czy Bydgoszczy. W Szczecinie wybrano na to stanowisko dyrektora biura ds. organizacji pozarządowych, a we Wrocławiu radnego (z klubu prezydenta miasta). Może to być spowodowane tym, iż przewodniczący rady organizuje jej pracę. Osoba pochodząca ze środowiska samorządowego ma większe możliwości wpływu na obsługę administracyjno-biurową niż przedstawiciel organizacji. Ponadto może to robić w ramach wykonywania obowiązków służbowych.

Ciekawym pomysłem jest tzw. współprzewodnictwo, występujące w Gdańsku czy Krakowie. Niesie to ze sobą również pewne zagrożenia, chociażby brak dobrej komunikacji pomiędzy współprzewodniczącymi, co miało miejsce w Krakowie (Protokół nr 4/2014... 2014).

Zaangażowanie członków rady działalności pożytku publicznego w jej prace

Jak już wspomniano, ustawodawca wskazał, iż co najmniej połowę miejsc w radzie należy zapewnić przedstawicielom organizacji pozarządowych.

Jak podano w poniższej tabeli, w każdej badanej radzie spełniono ten wymóg. W dwóch jednak miastach, tj. w Łodzi i Lublinie, liczba przedstawicieli organizacji pozarządowych przeważa nad liczbą przedstawicieli samorządu. Wydaje się to dobrym rozwiązaniem, ponieważ zapewnia właściwą reprezentację trzeciego sektora w tej strukturze. Jednocześnie zauważyć można po raz kolejny dominującą pozycję organu wykonawczego, jeśli chodzi o liczbę przedstawicieli strony samorządowej.

Tabela 1. Liczba członków rad działalności pożytku publicznego w największych polskich miastach

Miasto	Przedstawiciele prezydenta	Przedstawiciele rady miasta	Przedstawiciele organizacji
Warszawa – 20 członków	7	3	10
Kraków – 16 członków	4	4	8
Łódź – 17 członków	3	3	11
Wrocław – 12 członków	3	3	6
Poznań – 16 członków	4	4	8
Gdańsk – 18 członków	7	2	9
Szczecin – 18 członków	5	4	9
Bydgoszcz – 16 członków	4	4	8
Lublin – 18 członków	6	2	10
Katowice – 16 członków	6	2	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminów przyjętych przez poszczególne miasta.

Pojawia się zatem pytanie, która z tych trzech grup najbardziej angażuje się w pracę rady. Odzwierciedleniem tego może być chociażby frekwencja w radzie. W Warszawie w I kadencji (2011–2013) ogólna frekwencja wyniosła 67,29%. Najwyższą frekwencję na 24 posiedzeniach rady wykazali członkowie części pozarządowej, a ich uczestnictwo było przeważające i wyniosło 80%. Z kolei urzędnicy wykazali się obecnością na poziomie 57,73%, a radni zaledwie 47,22%. Kolejna kadencja przyniosła jednak wzrost uczestnictwa członków rady (80% ogółu). Po raz kolejny to przedstawiciele trzeciego sektora byli najbardziej aktywną grupą – 82,5%, następnie uplasowali się reprezentanci prezydenta miasta – 80,35%, a potem radni – 70,83%⁴.

Wydaje się zatem, że I kadencja nie zniechęciła członków warszawskiej rady do pracy w niej. Świadczy o tym również jej skład w II kadencji – liczba osób z poprzedniej kadencji przeważała nad liczbą osób debiutujących w radzie w proporcji 13 do 7 (Zarządzenie nr 4259/2013... 2013).

Pozornie podobne zjawisko można było zaobserwować w Katowicach. W I kadencji (2011–2013) ogólna frekwencja wyniosła 66,07%, jednak aktywność poszczególnych grup była nieco inna niż w Warszawie. W pierwszej kolejności można dostrzec duże zaangażowanie urzędników (80,15%), które przeważało nad aktywnością przedstawicieli organizacji pozarządowych (66,07%) i radnych (54,76%). W II kadencji sytuacja nieco się zmieniła, podniosło się bowiem zaangażowanie wszystkich grup (79,46% ogółem), ale wciąż wyższą frekwencję wykazali przedstawiciele prezydenta miasta (80,95%) w porównaniu z pozostałymi dwoma grupami (obydwie zanotowały aktywność na poziomie 78,57%).

⁴ Opracowanie na podstawie protokołów z posiedzeń Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Można zatem stwierdzić, iż powiatową radę w Katowicach zdominowała strona samorządowa. Potwierdzeniem tej tezy jest jej skład w II kadencji (2013–2015), który zmienił się w połowie. Z sześciu osób reprezentujących prezydenta dwie to wiceprezydenci, a na sześciu urzędników dwie osoby są nowe⁵. Z kolei z dwóch radnych jeden należał do poprzedniego składu. Natomiast cztery osoby z organizacji pozarządowych, pomimo iż miały już doświadczenie pracy w poprzedniej kadencji, to jednak nie pochodziły z pierwotnego składu rady I kadencji, lecz zastąpiły członków, którzy z niej zrezygnowali (Powiatowa... 2014). Ponadto zauważalny był spadek zainteresowania kandydowaniem do rady. W 2011 r. zgłoszonych było 33 kandydatów, a w 2013 r. tylko 11 (ibidem).

Spadek zainteresowania uczestnictwem przedstawicieli trzeciego sektora w radzie pożytku zauważyć można również w Lublinie. Na pierwszym Kongresie Organizacji Pozarządowych, który odbył się 18 lutego 2012 r., wyboru dziesięciu członków dokonało ok. 200 organizacji pozarządowych (*I Kongres...* 2014). Podczas II Kongresu Organizacji Pozarządowych Miasta Lublin, który odbył się 10 maja 2014 r., wydano 68 kart do głosowania. Trzy osoby z części pozarządowej zostały ponownie wybrane do rady (*II Kongres...* 2014). Uczestnictwo w pracach rady I kadencji (2012–2014) było średnie i wyniosło ogółem 66,66%, z tym że zaangażowanie członków trzeciego sektora było nieco wyższe (69,28%).

Podobne wyniki odnotowała bydgoska rada. W I kadencji (2011–2013) ogólna frekwencja wyniosła 67%, a w odniesieniu do reprezentantów organizacji 72,9%. W trakcie II kadencji (2013–2015) rada spotykała się do tej pory dziesięć razy. Frekwencję wszystkich członków można określić na poziomie 69%, a przedstawicieli organizacji na 72,5%. Była zatem wyższa w porównaniu z pozostałymi uczestnikami⁶. Bydgoska rada składa się w ponad 1/3 z członków poprzedniej kadencji, w tym spośród ośmiu przedstawicieli organizacji trzy osoby zasiadły w niej ponownie (Załącznik do Uchwały Nr 1/2014... 2014).

Skład rady z ponad 1/3 członków z poprzedniej kadencji funkcjonuje również w Łodzi (dotyczy to siedmiu osób). W II kadencji rady (lata 2013–2015) ponownie wybranych zostało pięć osób z jedenastu przedstawicieli organizacji (Łódź... 2014). Jeśli chodzi o frekwencję, to ze względu na to, iż listy były sporządzane odrębnie, pojawiła się trudność z ustaleniem nazwisk niektórych osób. Ciekawe jest jednak to, iż frekwencja nie zwiększała się, gdy łódzką radę odwiedzała prezydent miasta Hanna Zdanowska. Po raz pierwszy do takiego spotkania doszło 12 grudnia 2011 r. i uczestniczyło w nim 14 osób⁷. Drugie spotkanie odbyło się 5 czerwca 2012 r. i obecnych na nim było 16 osób (Protokół z posiedzenia... 2011; 2012). Natomiast jedną z najwyższych frekwencji cieszyło się posiedzenie z udziałem skarbnika miasta, w którym uczestniczyły 24 osoby. Omawiano

⁵ W trakcie kadencji nastąpiła zmiana i obecnie tylko jedna osoba jest nowa.

⁶ Obliczenia własne autorki na podstawie listy obecności.

⁷ Nie wszystkie osoby obecne na tych posiedzeniach były członkami łódzkiej rady.

na nim sprawę finansowania działań organizacji pozarządowych (Protokół z posiedzenia... 2011). Potwierdza to fakt, iż dominujący charakter ma finansowa współpraca samorządu i organizacji.

Jednocześnie trudno udowodnić tezę, iż obecność organu wykonawczego na posiedzeniach rady zwiększa jej rangę czy mobilizuje członków. Obrazuje to również sytuacja z Krakowa. Gdy współprzewodniczący krakowskiej rady z części pozarządowej wystosował do prezydenta miasta list *Kolejny krok w tył we współpracy UMK i NGO*, a także po debacie na forum rady jej członkowie doszli do wniosku, iż należałoby zaprosić prezydenta do rozmowy na temat modelu takiej współpracy (Protokół nr 4/2014... 2014).

Spotkanie z prezydentem odbyło się 14 maja 2014 r. Co ciekawe, liczba członków rady była taka sama jak liczba zaproszonych gości i wyniosła łącznie 22 osoby. Należy dodać, że większość zaproszonych gości stanowili członkowie z różnych komisji dialogu obywatelskiego. W trakcie debaty nad modelem współpracy różnych sektorów nie wypracowano żadnych konkretnych decyzji (Protokół nr 5/2014... 2014).

Frekwencja na 23 spotkaniach, które odbyły się w latach 2012–2014, wyniosła 64,9%, z tym że przedstawiciele organizacji pozarządowych wykazali się nieco niższą aktywnością, bo wynoszącą 62,5%⁸.

Z kolei w Poznaniu w I kadencji (2011–2013) frekwencja była dość niska w porównaniu z innymi miastami i sięgnęła 59%. Wydaje się, że również w tej radzie zdominowała ją część urzędnicza (76%) nad pozarządową (70%). Uczestnictwo radnych było bardzo niskie i wyniosło 25% (Prezentacja... 2014). Potwierdza to tezę, iż radni są najmniej aktywną grupą w radach pożytku. Wydaje się, że może to wynikać z tego, iż przeważającą jednak rolę ze strony samorządu odgrywa organ wykonawczy.

Podsumowanie

Analizując funkcjonowanie rad działalności pożytku publicznego, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy są one istotnie formą dialogu obywatelskiego, odzwierciedlającą ideę partnerstwa między samorządem a organizacjami pozarządowymi. Pokazuje to chociażby sposób powoływania przewodniczących rad – w niektórych bowiem jest on po prostu wyznaczany przez organ wykonawczy gminy (Warszawa, Łódź, Lublin, Katowice). Ponadto w niektórych radach zauważyć można zmniejszoną aktywność części pozarządowej, a wyższą – części samorządowej, tj. przedstawicieli prezydenta (Katowice, Poznań). Może to przyczynić się do fasadowości procesu konsultacyjnego, gdyż decyzje administracji samorządowej będą konsultowane z „czynnikiem społecznym” w postaci rady,

⁸ Obliczenia własne na podstawie list obecności, Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=52024 (30.06.2014).

która w rzeczywistości zostanie zdominowana przez urzędników. W konsekwencji może to zniechęcić przedstawicieli organizacji pozarządowej do pracy w tego typu ciałach, które legitymizują decyzje administracji samorządowej.

W kontekście frekwencji natomiast zauważalne jest mniejsze zaangażowanie radnych w pracę tego organu. Wydaje się, że przy odpowiednim udziale przedstawicieli organu stanowiąco-kontrolnego gminy członkowie rady mogliby być lepiej poinformowani o kierunkach prac rady miasta, tak aby proces legislacyjny nad aktami prawa miejscowego był bardziej sprawny.

Pojawia się również kolejne zagadnienie związane z funkcjonowaniem rady pożytku w kontekście istnienia różnego rodzaju innych ciał doradczych (komisji dialogu obywatelskiego/społecznego, rad branżowych, np. ds. osób niepełnosprawnych, seniorów, kultury). Wydaje się, że rada pożytku powinna być głównym ciałem doradczo-konsultacyjnym, a nie jednym z wielu. Taką tendencję można zauważyć w Warszawie i Krakowie, choć ze względu na ograniczony zakres artykułu nie zostało to w pełni przez autorkę opisane.

W odpowiedzi na pytanie o to, czym są rady pożytku, warto byłoby też scharakteryzować zakres zadań, którymi się zajmowały. Analiza ich regulaminów wskazuje, że w większości powtarzają się tam zapisy ustawowe. Warto jednak wspomnieć, iż sami członkowie rad, zwłaszcza części pozarządowej, dostrzegali potrzebę ich poszerzenia. Na jednym z posiedzeń warszawskiej rady stwierdzono, że zbyt mało zajmuje się ona kondycją trzeciego sektora i systemem współpracy, za to dużo czasu poświęca na opiniowanie dokumentów (Sprawozdanie... 2012).

Z kolei na zwiększenie funkcji rzeczniczej rady wskazano w Szczecinie. Dostrzeżono potrzebę większej widoczności rady na zewnątrz, zarówno wśród organizacji pozarządowych, jak i mieszkańców. Zdaniem jednego z członków szczecińskiej rady winna ona być swego rodzaju „przekaznikiem” informacji, uwag oraz opinii ze środowiska pozarządowego, same organizacje zaś także mają promować działalność i poczynania rady (Protokół nr 7/2012... 2012).

Kolejną kwestią do rozstrzygnięcia jest pytanie, czy aby zwiększyć znaczenie rad pożytku, należałoby wprowadzić zmiany legislacyjne wprost nadające im funkcję inicjującą. Taka propozycja pojawiła się podczas debaty poświęconej radom w Kancelarii Prezydenta RP w maju 2014 r. W przekonaniu autorki nie wydaje się to zasadne, ponieważ każdy samorząd powinien szukać własnych rozwiązań. Jeśli zarówno strona samorządowa, jak i same organizacje pozarządowe nie będą dostrzegały w radzie forum prowadzenia partnerskiego dialogu, wymiany opinii, kreowania nowych rozwiązań na rzecz społeczności lokalnej, to za sprawą szczegółowych rozwiązań legislacyjnych nie osiągnie się takiej harmonijnej współpracy.

Bibliografia

- Adamiak P., 2014, *Lokalne rady pożytku: osamotnione i niereprezentatywne?*, http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/980515.html?utm_source=prenumerata_najw&utm_medium=email&utm_campaign= (15.05.2014).
- I Kongres Organizacji Pozarządowych Miasta Lublin – relacja*, <http://fim.org.pl/i-kongres-organizacji-pozarzadowych-miasta-lublin-relacja/> (15.06.2014).
- II Kongres zakończony. Znamy nową Radę*, http://www.lublin.eu/II_Kongres_zakonczony_Znamy_nowa_Rade_-2-3397.html (15.06.2014).
- Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=52024 (30.06.2014).
- Łódź Aktywnych Obywateli, http://aktywniobywatele.uml.lodz.pl/palio/html.run?Instance=novus&_PageID=1&_CatID=118&_Checksum=-1915352726 (30.05.2014).
- Powiatowa Rada Działalności Pożytku Publicznego, <http://www.katowice.eu/wps/powiatowa-rada-dzialalnosci-pozytku-publicznego.htm> (15.06.2014).
- Powstała Gdańska Rada Działalności Pożytku Publicznego*, 2007, <http://www.gdansk.pl/bip/architektura,97,3197.html> (15.06.2014).
- Prezentacja: Poznańska Rada Działalności Pożytku Publicznego kadencji 2014–2015, <http://www.poznan.pl/mim/ngo/dzialalnosc-prdpp,p,16057,22199.html> (30.06.2014).
- Protokół nr 2/2014 z posiedzenia Szczecińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w dniu 30 stycznia 2014 roku.
- Protokoły nr 4/2014 z posiedzenia Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, 15 kwietnia 2014, nr SO.07.521.3.4.2014 i 5/2014, 14 maja 2014, nr SO.07.521.3.5.2014.
- Protokół nr 7/2012 z posiedzenia Szczecińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w dniu 13 września 2012 roku.
- Protokoły z posiedzenia Łódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, Łódź, 9 grudnia 2011 roku; 12 grudnia 2011 r.; 5 czerwca 2012 roku.
- Regulamin Gdańskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Załącznik do zarządzenia 211/11 Prezydenta Miasta Gdańska, 21 lutego 2011 roku.
- Sidor M. 2011, *Teoretyczny czy rzeczywisty wpływ samorządu terytorialnego na rozwój społeczeństwa obywatelskiego?* [w:] K. Bondyra, P. Śliwa, M. Wojtkowiak (red.), *Samorząd i gospodarka*, Poznań–Wągrowiec: M-Druk.
- Sprawozdanie z XIV posiedzenia Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, 23 maja 2012 roku.
- Uchwała Nr 196/XIII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 8 września 2011 r. w sprawie określenia organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin oraz trybu powoływania jej członków.
- Uchwała nr C/1849/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie przyjęcia „Trybu powoływania członków i sposobu organizacji i trybu działania Łódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego”.
- Uchwała Nr LXXIII/1104/10 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 22 września 2010 roku w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Bydgoszcz.
- Uchwała nr X/210/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie określenia trybu powołania członków oraz organizacji i trybu działania Wrocławskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

- Uchwała nr XI/115/VI/2011 Rady Miasta Poznania z dnia 17 maja 2011 roku w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Poznańskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Uchwała nr XI/242/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 12 września 2011 r. w sprawie przyjęcia trybu powoływania członków oraz sposobu organizacji i trybu działania Szczecińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Uchwała nr XLIX/1374/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, Dz.Urz. Woj. Maz., poz. 1162.
- Uchwała nr XXXIV/432/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Uchwała nr XXXIV/867/09 Rady Miasta Szczecin z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie powołania składu osobowego Szczecińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Uchwała nr XXXIII/977/13 Rady Miasta Szczecin z dnia 9 września 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia trybu powoływania członków oraz sposobu organizacji i trybu działania Szczecińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U z 2010 r., Nr 28, poz. 146.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności publicznej i o wolontariacie, Dz.U z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Załącznik do Uchwały Nr 1/2014 Rady Działalności Pożytku Publicznego w sprawie przyjęcia sprawozdania z działalności Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Bydgoszczy za okres 5.04 do 31.12.2013 r.
- Załącznik do Uchwały nr VII/101/11 Rady Miasta Katowice z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie określenia trybu powołania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Zarządzenie nr 4259/2013 r. Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie utworzenia Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Żołędowska M. 2011, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

JOANNA FIGURA

PARTNERSTWO LOKALNE NA RZECZ ZATRUDNIENIA – POWIATOWE RADY NA RZECZ RYNKU PRACY

Wstęp

Powiatowe rady rynku pracy w Polsce odgrywają niezwykle istotną rolę w partnerstwie lokalnym na rzecz zatrudnienia. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ich roli w rozwoju partnerstwa lokalnego w działaniach na rzecz zatrudnienia oraz wskazanie najważniejszych kwestii w tym zakresie w oparciu o doświadczenia zdobyte w ostatnich latach ich funkcjonowania. Nierównowaga występująca na polskim rynku pracy stanowi przesłankę dla poszukiwania rozwiązań mających na celu spowodowanie jak największego dopasowania popytu na pracę i podaży pracy. Jest to problem trudny do rozwiązania przede wszystkim dlatego, że bezrobocie w Polsce ma głównie charakter strukturalny, a zatem jego ograniczenie w krótkim okresie wymaga stosowania wielu narzędzi i sposobów, wykraczających często poza ustawowe ustalenia w tej dziedzinie (Tęczar, Dubajka 2007, s. 5). Kompleksowość w tym zakresie odgrywa rolę decydującą, podobnie jak właściwe funkcjonowanie powiatowych rad na rzecz zatrudnienia.

Rozważania należy zacząć od stwierdzenia, iż instytucje rynku pracy należą do grupy instytucji partnerstwa lokalnego, które realizują na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy (Sobolewski 2007, s. 11). Do szerokiego grona instytucji partnerstwa lokalnego można zaliczyć m.in.: organizacje pozarządowe, samorządy zawodowe, gminne centra informacji, lokalne ośrodki wspierania przedsiębiorczości, szkolne oraz akademickie ośrodki i biura karier, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz instytucje oświatowe (Mazur, Pacut 2008, s. 133).

Partnerstwo lokalne – od pomysłu do współpracy

Idea inicjatywy partnerskiej oparta jest na założeniu, że tylko szeroko rozumiana i pełna współpraca różnych sektorów może zaowocować inicjatywami rozwoju zrównoważonego, które umożliwiają poszukiwanie spójnych, śmiałych i nowatorskich rozwiązań trudnych problemów. Samodzielne próby rozwiązywania ich przez poszczególne sektory najczęściej bowiem okazują się nieskuteczne. Działając w izolacji, poszczególne sektory często ze sobą konkurują lub

powielają swe działania, co prowadzi do złego i nieefektywnego wykorzystania posiadanych przez nie zasobów. Takie działanie przyczynia się również do powstania „kultury obwiniania innych”, opartej na przekonaniu, że za istniejące problemy, chaos i zaniedbania odpowiedzialny jest ktoś inny.

Termin „partnerstwo lokalne” w ostatnich czasach często pojawia się w publikacjach i opracowaniach dotyczących problematyki rozwoju lokalnego i promocji lokalnych środowisk społeczno-gospodarczych. Mimo iż jest tak powszechnie używany w różnych konfiguracjach, nie został do końca sprecyzowany. Nie ma jednej, uniwersalnej definicji partnerstwa lokalnego. Taki stan rzeczy wynika z faktu, iż w Europie i na świecie istnieje wiele form współpracy partnerskiej pomiędzy podmiotami realizującymi różnorodne zadania. Można przyjąć iż, partnerstwo lokalne to platforma współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, mając na celu rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowę tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności (Tęczar, Dubajka 2007, s. 22–23). Podobną definicję przywołuje A. Frąckiewicz-Wronka, wskazując równocześnie, iż partnerstwo jest procesem, a nie jedynie aktem działania. Ma w założeniu tworzyć długookresową wartość, ale przede wszystkim zbliżać do siebie ludzi i jednocześnie wspólnotę. Główny cel partnerstwa to w przeważającej mierze zaktywizowanie lokalnej społeczności po to, aby sama działała i sama starała się rozwiązywać własne problemy (Frąckiewicz-Wronka 2010, s. 31, 128).

Jednak partnerstwo to także włączenie w proces podejmowania decyzji i ich realizację odpowiednich szczebli władz wspólnotowych i krajowych, jak również instytucji i środowisk regionalnych oraz lokalnych, najlepiej znających potrzeby i możliwości swego regionu (Serafin i in. 2005, s. 8). Zrozumienie pojęcia partnerstwa lokalnego polega na uświadomieniu sobie jego głównego przesłania – partnerzy społeczni (w tym również przedsiębiorcy, instytucje samorządowe i inne) podejmują współpracę, by dzięki koordynacji działań oraz połączeniu zasobów uczestników zwiększyć możliwości działania poszczególnych podmiotów. Za sprawą wspólnych działań uzyskuje się lepszy efekt, a samo partnerstwo zwiększa dostęp do informacji, usprawnia jej obieg, polepsza wykorzystanie zasobów informacyjnych. Zwiększa również satysfakcję uczestników, którzy czują się pełnoprawnymi reprezentantami społeczności lokalnej ze świadomością znaczenia ich zdania, opinii i sugestii (Rokoszewski i in. 2007, s. 50).

Za zasadne należy uznać podkreślenie w tym miejscu, iż najważniejszą cechą każdego partnerstwa lokalnego jest współpraca partnerów na każdym etapie realizacji określonych działań prorozwojowych. W trakcie funkcjonowania partnerstwa tworzy się bowiem system trwałych więzi i powiązań pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Istotne jest również to, że partnerzy powinni reprezentować różne sektory, takie jak: gospodarka, rynek pracy, kultura, edukacja czy opieka

społeczna. Ważne jest, aby byli to partnerzy zainteresowani rzeczywistą i efektywną współpracą, a nie tylko deklaratywną i efektowną (Tęczar, Dubajka 2007, s. 23). Partnerstwo lokalne, podobnie jak każdy inny aspekt, ma mocne oraz słabe strony (tabela 1).

Tabela 1. Mocne oraz słabe strony partnerstwa lokalnego

Mocne strony	Słabe strony
Zdolność do uczestnictwa (umożliwienie działania dużej liczbie graczy, współudział, współdecydowanie, współodpowiedzialność)	Lokalne partnerstwo jest niewystarczające
Możliwe ulepszenie lokalnego systemu wsparcia	Im bardziej ustrukturalizowane partnerstwo, tym więcej problemów i mniejsza szansa działania
Bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych przez partnerów kompetencji i zdolności	Brak możliwości rozwiązywania kwestii związanych z wykluczeniem społecznym na szerszą skalę
Funkcja edukacyjna (lepsze zrozumienie potrzeb i intencji partnerów)	Ograniczenie się do lokalnych problemów
Dostęp do większych zasobów i lepsze ich wykorzystanie	Sprzeczne interesy partnerów z poszczególnych sektorów
Ochrona regionalnych zainteresowań	Trudności związane z podziałem zadań i odpowiedzialności między partnerów (nierówne koalicje)
	Kultura administracyjna

Źródło: Frąckiewicz-Wronka 2010, s. 131.

Po dokładnej analizie wszystkich „za” oraz „przeciw” partnerstwa lokalnego należy stwierdzić, iż zalety, jakie ono przynosi, wyraźnie przewyższają istniejące minusy związane z jego funkcjonowaniem. Natomiast dostrzeganie nie tylko plusów, ale również i minusów jego istnienia oraz funkcjonowania należy ocenić pozytywnie, gdyż jest to przesłanka do podejmowania konkretnych działań zmierzających do jak największego ograniczenia słabości związanych z partnerstwem lokalnym. Do zasad skutecznego partnerstwa zalicza się:

- równość wszystkich partnerów wobec siebie;
- trwałą strukturę i samorządność;
- świadomość wspólnych korzyści;
- długi horyzont czasowy działania;
- budowanie partnerstwa oddolnie na poziomie lokalnym;
- dzielenie się wiedzą, swobodną komunikację;
- wypracowanie mechanizmów rozwiązywania sporów;
- oddziaływanie partnerstwa nieograniczające się do grupy bezpośrednio zaangażowanych;
- realizację przez partnerstwo wyznaczonych celów (wspólne planowanie i podejmowanie decyzji, a następnie ich wdrażanie);

- innowacyjność i kompleksowość podejmowanych działań;
- koncentrację na rzeczywistych problemach społeczności lokalnych;
- łagodzenie konfliktów;
- poszerzanie kręgu partnerstwa (jego działania stanowią cenny wkład w doświadczenia globalnego ruchu na rzecz budowania partnerstwa);
- jasno określone warunki zmiany zasad partnerstwa;
- „wartość dodaną” partnerstwa, dzięki której zaangażowane organizacje osiągną znaczne korzyści.

Współcześnie w większości państw powszechnie występuje zjawisko wielosektorowości w podejmowanych działaniach. Konieczność współistnienia oraz współdziałania ze sobą sektora prywatnego, publicznego oraz społecznego nie budzi już zastrzeżeń. Poszczególne sektory, oprócz realizacji własnych zadań, współpracują z pozostałymi na wielu płaszczyznach. W ciągu ostatnich dwóch dekad w Polsce można obserwować przechodzenie od stylu rządzenia charakterystycznego dla szczebla narodowego, regionalnego, lokalnego, politycznego, hierarchicznego i biurokratycznego (*government*) do partnerstwa społecznego opartego na współpracy (*governance*) (Frąckiewicz-Wronka 2010, s. 134, 137, 129). Reasumując powyższy wątek, należy skonstatować, iż partnerstwo lokalne sprowadza się do czterech aspektów:

- tworzenia formalnych struktur umożliwiających realizację polityki;
- mobilizowania do działania i realizacji wspólnych interesów różnych partnerów;
- wspólnej agendy i wielowymiarowego programu działania;
- zwalczania bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego przez promowanie integracji społecznej (Geddes 1998, s. 15).

Jak zostało powyżej wskazane, partnerstwo lokalne może obejmować wiele dziedzin, m.in. sferę rynku pracy, sferę gospodarczą (przedsiębiorczość), sferę infrastrukturalną, sferę edukacji. Sfery te jednocześnie wzajemnie na siebie oddziałują, stanowią wzajemnie powiązany system podobny do łańcucha, w którym najsłabsze ogniwo decydować będzie o sile całości. Dlatego też planując i podejmując wszelkie działania w zakresie partnerstwa lokalnego, zawsze należy mieć na uwadze, iż aktywność powinna obejmować jak największą liczbę dziedzin oraz partnerów w nich działających. Niniejszy artykuł ze względu na ograniczenia formalne koncentruje się tylko na kwestiach związanych z rynkiem pracy.

Sytuacja panująca na współczesnym rynku pracy w Polsce jest bardzo trudna. Z jednej strony rynek pracy to bezrobocie, problem wykluczenia społecznego i brak perspektyw rozwojowych dla ludzi dotkniętych brakiem pracy, w tym również młodzieży. Z drugiej jednak strony to rozwiązania instytucjonalno-prawne związane z szeroko rozumianą polityką zatrudnienia. Na poziomie lokalnym może być podejmowanych wiele działań w celu tworzenia nowych miejsc pracy. Niezbędna w tym zakresie jest jednak odpowiednia polityka. W omawianej dziedzinie istnieje niezwykle dużo miejsca dla rozwoju partnerstwa lokalnego

i aktywności m.in. powiatowych rad zatrudnienia, które, jak się wydaje, powinny odgrywać rolę przewodnią w tych działaniach. W kontekście rozwoju rynku pracy i polityki zatrudnienia partnerstwa lokalne powinny być postrzegane jako instrument realizacji wyznaczonych wcześniej celów, a także poprawy efektywności działań zmierzających do ich osiągnięcia, szczególnie wobec wyzwań, jakie stawia nowoczesny rynek pracy (Tęczar, Dubajka 2007, s. 23).

Podstawa prawna partnerstwa lokalnego i powiatowych rad rynku pracy

Współcześnie zasada partnerstwa lokalnego jest obecna w wielu aktach prawa międzynarodowego, a w szczególności Unii Europejskiej. Stanowi podstawę przemian założonych w strategii lizbońskiej. Jest także podstawową zasadą europejskiej strategii zatrudnienia. Przepisy dotyczące partnerstwa społecznego zostały zawarte również w polskim prawie. W preambule do Konstytucji RP z 1997 r. podkreślono znaczenie dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości dla wzmacniania uprawnień społeczeństwa. Dookreślenie tego przepisu stanowi art. 12 konstytucji, w którym czytamy, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Pełną wolność w zakresie zrzeszania się obywateli gwarantuje art. 58, dając prawne przyzwolenie na budowę partnerstwa społecznego. Odpowiednie przepisy dotyczące partnerstwa możemy odnaleźć m.in. w: ustawie o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r., ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., ustawie o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., ustawie o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 r. oraz ustawie o pomocy społecznej z dnia 2 marca 2004 r. (Frąckiewicz-Wronka 2010, s. 134–135).

Natomiast szczegółowe funkcjonowanie rad rynku pracy w Polsce reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy. Powyższa ustawa wyznacza między innymi zadania rad rynku pracy w Polsce, natomiast rozporządzenie określa ich organizację i tryb działania oraz finansowania kosztów szkoleń ich członków. W ramach regulacji ustawowych zasada partnerstwa społecznego została również ujęta w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W rozdziale 8 zatytułowanym: „Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy” w art. 21 czytamy, że „Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach: (1) działania rad zatrudnienia; (2) partnerstwa lokalnego; (3) uzupełniania i rozszerzenia oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia”. W ustawie tej

w sposób wyraźny zaznaczono, że zarówno regionalne, jak i lokalne projekty zmierzające do promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej powinny być realizowane na zasadzie partnerstwa.

Definicja i zadania powiatowych rad rynku pracy

Powiatowe rady rynku pracy są organami opiniodawczo-doradczymi starosty w sprawach polityki rynku pracy. Warto w tym miejscu wskazać, że istnieją również wojewódzkie rady rynku pracy, które są organami opiniodawczo-doradczymi marszałka województwa w sprawach polityki rynku pracy. Funkcjonuje również Rada Rynku Pracy, będąca organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w dziedzinie polityki rynku pracy oraz organem stanowiącym w zakresie ustalania priorytetów wydatkowania środków z rezerwy KFS (Krajowy Fundusz Szkoleniowy). W dalszej części rozważań będzie mowa przede wszystkim o powiatowych radach rynku pracy z pominięciem rad wojewódzkich oraz Rady Rynku Pracy ze względu na ograniczenia formalne narzucone niniejszemu opracowaniu.

Do głównych zadań powiatowych rad rynku pracy należy w szczególności:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w powiatach,
- ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy,
- opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i innych zadań fakultatywnych,
- składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w powiecie,
- ocenianie okresowych sprawozdań z działalności powiatowego urzędu pracy, informacji o stanie bezrobocia w powiatach oraz wypracowywanie stosownych wniosków i sprawozdań,
- delegowanie przedstawicieli do komisji konkursowej w liczbie równej co najmniej połowie składu komisji dokonującej wyboru kandydata na stanowisko dyrektora powiatowego urzędu pracy,
- opiniowanie wniosków o odwołanie lub wnioskowanie o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy,
- opiniowanie programów specjalnych, w tym celowości ich realizacji, z uwzględnieniem liczby osób objętych programem, kryteriów doboru tych osób, zakładanych rezultatów programu specjalnego, z podaniem mierników i trybu dokonania oceny, kosztów realizacji programu specjalnego, w tym poszczególnych przedsięwzięć (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r...).

Funkcjonowanie powiatowej rady zatrudnienia leży u podstaw dynamicznych zmian na rynku pracy w systemie zatrudnienia. Dzięki swojemu kierownictwu, poszukiwaniu twórczych rozwiązań i myśleniu strategicznemu członkowie rad

mają decydujące znaczenie w osiągnięciu sukcesu w postępujących przemianach oraz rozwoju i ożywianiu lokalnej gospodarki. To właśnie rada zaczyna tworzyć zależność między podażą i popytem (między pracownikami i pracodawcami) na rynku pracy. Strategiczna rola, jaką odgrywa rada w społecznościach lokalnych, ciągle ewoluuje, a w efekcie członkowie rady rozwijają swoje umiejętności kierownicze i zdolności planowania strategicznego (Werner 2008, s. 13).

Skład i powoływanie członków powiatowych rad zatrudnienia

Członków powiatowych rad zatrudnienia powołuje starosta spośród kandydatów zgłoszonych przez organy i organizacje, o których mowa odpowiednio w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Kadencja rad zatrudnienia trwa cztery lata. W skład powiatowej rady zatrudnienia wchodzi osoby powoływane przez starostę spośród działających na terenie powiatu:

- terenowych struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych,
- terenowych struktur każdej reprezentatywnej organizacji pracodawców w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych,
- społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych,
- jednostek samorządu terytorialnego,
- organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

Członek rady zatrudnienia może zostać odwołany:

- na wniosek organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady,
- z inicjatywy starosty, po zasięgnięciu opinii organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady.

Pracodawca jest obowiązany zwolnić pracownika od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniach rady zatrudnienia. W czasie zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy. Na wniosek członków rady zatrudnienia zamieszkałych poza miejscem obrad rady koszty przejazdów środkami transportu zbiorowego są refundowane ze środków Funduszu Pracy odpowiednio przez ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa albo starostę, w wysokości i na zasadach określonych w przepisach odrębnych dla pracownika zatrudnionego w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r...).

Wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady rynku pracy następuje w głosowaniu jawnym. Kandydatury na przewodniczącego

i wiceprzewodniczącego są zgłaszane przez członków rady rynku pracy i następnie poddawane pod głosowanie. Wybór następuje po uzyskaniu przez kandydata zwykłej większości głosów, przy obecności przynajmniej połowy członków rady rynku pracy. Przebieg i rezultaty głosowania oraz ewentualne uwagi i zastrzeżenia członków rady rynku pracy co do jego przeprowadzenia odnotowuje się w protokole z posiedzenia rady. Pracami rady rynku pracy kieruje przewodniczący, a w razie jego nieobecności wiceprzewodniczący. Przewodniczący rady rynku pracy w szczególności: (1) ustala przedmiot i termin obrad rady; (2) przewodniczy obradom rady; (3) reprezentuje radę w kontaktach z innymi organami i instytucjami; (4) zaprasza na posiedzenia rady przedstawicieli organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radzie; (5) inicjuje i organizuje prace rady. Zwołuje posiedzenia rady rynku pracy z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy liczby jej członków. Posiedzenia rady rynku pracy odbywają się co najmniej raz na kwartał. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest uzyskanie opinii członków rady w trybie obiegowym.

Rada rynku pracy wyraża swoją opinię w sprawach należących do zakresu jej kompetencji w formie uchwały lub odpowiedniego zapisu w protokole posiedzenia rady. Natomiast tylko w formie uchwały Rada Rynku Pracy może: (1) opiniować przedłożone przez ministra właściwego do spraw pracy priorytety wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego; (2) opiniować wzór podziału środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego i plan ich wydatkowania; (3) oraz decydować o przeznaczeniu środków z rezerwy Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Uchwały w sprawach wymagających opinii rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków. W przypadku równej liczby głosów decydujący głos należy do przewodniczącego rady rynku pracy. Głosowania rady rynku są jawne. Na umotywowany wniosek członka rady pracy przewodniczący zarządza głosowanie tajne. Szkolenia członków rady są finansowane odpowiednio przez ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa lub starostę. Techniczną obsługę rady rynku pracy zapewnia stosowna komórka organizacyjna urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw pracy. Natomiast techniczną obsługę wojewódzkiej i powiatowej rady rynku pracy zapewnia odpowiednio wojewódzki i powiatowy urząd pracy (Rozporządzenie Ministra... 2014).

Należy również dodać w tym miejscu, iż do najważniejszych i najbardziej pożądanых umiejętności członków powiatowych rad zatrudnienia należy: uważne słuchanie opinii innych; umiejętności przywódcze; wspomaganie pracy rady; sprawna komunikacja; odpowiedzialność; skupianie się na najważniejszych kwestiach oraz zdyscyplinowanie (Werner 2008, s. 35).

Najważniejsze etapy budowania partnerstwa na rzecz zatrudnienia

Budowanie partnerstwa na rzecz zatrudnienia jest trudnym zadaniem. W każdym środowisku będzie się ono odbywało nieco inaczej, w zależności od lokalnych warunków. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają jednak wyróżnić trzy podstawowe etapy powstawania partnerstwa:

- etap inicjowania partnerstwa;
- etap organizowania partnerstwa;
- etap zarządzania partnerstwem.

Każdy z tych trzech etapów obejmuje szereg działań i przedsięwzięć, które tworzą powiązaną ze sobą logiczną całość, każdy z nich zaś jest jednakowo ważny dla skuteczności działania partnerstwa. Etap inicjowania obejmuje: ustalenie zakresu działania – zdefiniowanie problemów, identyfikację potencjalnych partnerów, zawiązanie partnerstwa – określenie wizji wspólnego działania. Etap organizowania to: uzgodnienie struktury i zasad współpracy – podpisanie porozumienia, zapewnienie potrzebnych zasobów, planowanie wspólnych działań. Natomiast etap zarządzania partnerstwem obejmuje: funkcjonowanie partnerstwa, wdrażanie projektów, finansowanie, monitorowanie i ewaluację, budowanie potencjału partnerstwa, instytucjonalizację.

Najsilniejsze partnerstwa to te, którym udało się najlepiej dobrać zestaw organizacji partnerskich. Dlatego bardzo ważne jest, aby zaraz po ustaleniu zakresu działań podjąć następujące kroki: (1) zidentyfikować organizacje, których zaangażowanie byłoby przydatne w planowanych działaniach; (2) w oparciu o posiadane kontakty i nawiązywanie nowych sprawdzić, jakie istnieją realne możliwości współpracy; (3) wybrać partnerów do współpracy i zapewnić ich aktywne zaangażowanie. Na te działania warto poświęcić sporo czasu, aby zebrać jak najwięcej informacji na temat działalności i historii organizacji, które planujemy zaangażować do współpracy. Każdy z partnerów musi ocenić potencjalne ryzyko i korzyści związane z zaangażowaniem się we współpracę międzysektorową. Co więcej, aby w pełni zaangażować się we współpracę w myśl zasady obopólnych korzyści, każdy z partnerów powinien poznać ryzyko i korzyści pozostałych partnerów prawie tak dobrze jak własne (m.in. utrata reputacji, utrata autonomii, konflikt interesów, „drenaż zasobów”, wyzwania związane z realizacją projektów). Zanim dojdzie do sformalizowania partnerstwa, każdy z partnerów powinien zastanowić się nad zasobami, które będą potrzebne do zrealizowania ustalonych działań.

Najczęściej przez pojęcie zasobów rozumie się środki finansowe niezbędne do zrealizowania danego projektu. Jedną z ważnych zalet współpracy partnerów z różnych sektorów jest dostęp do szerokiego wachlarza zasobów niefinansowych, którymi dysponują poszczególne organizacje i instytucje. Istotnym elementem partnerstwa jest również misja. Stanowi ona pierwszą i najogólniejszą płaszczyznę określającą wspólnotę interesów partnerstwa. W ten sposób identyfikuje

się wszystkich partnerów wokół wspólnych wartości partnerstwa. Faza ta służy ocenie sytuacji w społeczności i podjęciu decyzji o tworzeniu partnerstwa. Jeżeli odpowiedź jest pozytywna, partnerzy powinni potwierdzić wolę współdziałania przez podpisanie odpowiedniego dokumentu oraz ustalić zasady współpracy i zaplanować pierwsze działania. Najczęściej następuje to w formie porozumienia bądź listu intencyjnego.

W praktyce partnerstwo w wyniku rozwoju może przyjmować różne struktury organizacyjne – struktury nieformalne (grupa inicjatywna, grupa tematyczna, zespół zadaniowy), sformalizowane (sieć, forum, koło) czy formalne (stowarzyszenie, fundacja, agencja). Nawet na bardzo wczesnym etapie rozwoju partnerstwo potrzebuje pewnej ustalonej struktury, która zapewni właściwe i efektywne mechanizmy podejmowania decyzji, zarządzania i rozwoju. Działania partnerstwa obejmują trzy podstawowe aspekty: realizację wspólnych przedsięwzięć przez wybraną grupę partnerów, wdrażanie projektów indywidualnych, uzupełniających inicjatywy wspólne, oraz działania organizacyjne. Aby zagwarantować spójność i synergii wszystkich tych działań, niezbędne jest wprowadzenie do praktyki partnerstwa procesu planowania. Składają się nań dwa podstawowe elementy: (1) tworzenie kilkuletnich strategii działania partnerstwa; (2) tworzenie planów operacyjnych (planów działania), obejmujących z reguły okres roku. W długim okresie działania partnerstwa równie istotna jak określone cele jest natomiast strategia działania (Tęczar, Dubajka 2007, s. 29–35, 48–49).

W partnerstwo na jego różnych etapach zaangażowanych będzie wiele osób, pełniących rozmaite funkcje, w zależności od potrzeb. Ważne jest, aby partnerzy rozumieli, czym dana funkcja się charakteryzuje, aby wybrać te, które będą potrzebne na danym etapie rozwoju partnerstwa oraz do osiągnięcia zakładanego celu. Równie istotne jest, aby każdą z funkcji powierzyć najbardziej odpowiedniej osobie. Idea partnerstwa zmusza do zastanowienia się nad różnymi zagadnieniami dotyczącymi kwestii przywództwa. Na poszczególnych etapach rozwoju partnerstwa niektórzy partnerzy w sposób naturalny będą bardziej aktywni i widoczni, przejmując w ten sposób rolę lidera – biorąc jednocześnie wobec pozostałych odpowiedzialność za prowadzone działania.

Rodzaj przywództwa wybierany w danym momencie zależy przede wszystkim od typu partnerstwa, złożoności zagadnienia, określonej potrzeby działania oraz cech osobowych zaangażowanych osób. Najlepiej, gdy partnerstwo w swoim składzie ma osoby o zróżnicowanych cechach i umiejętnościach przywódczych, dzięki czemu mogłoby stawiać czoła różnym wyzwaniom, za każdym razem dobierając najodpowiedniejszego do sytuacji lidera. Lider partnerstwa jest bardzo ważnym jego elementem. Można powiedzieć, że jest on siłą napędową partnerstwa i pozwala na jego funkcjonowanie. Naturalnym liderem partnerstwa jest instytucja, która je kreowała i budowała. Do wypracowania efektywnego i udanego układu partnerskiego potrzebne są różnego rodzaju umiejętności – niektóre mogą rozwijać się same, inne trzeba wykształcić.

Istnieje jednak grupa umiejętności podstawowych, którymi koniecznie muszą legitymować się wszystkie osoby chcące efektywnie pracować w partnerstwie i realizować działania z sukcesem. Są to umiejętności związane z negocjowaniem i mediacjami, moderowaniem, szkoleniem, pracą w zespole. Oczywiście, nikt nie posiada tych wszystkich umiejętności w jednakowym stopniu. Przedstawiciele poszczególnych sektorów wnoszą do partnerstwa różne umiejętności i kompetencje. W związku z tym ważne jest, aby powierzać zadania osobom, które posiadają umiejętności i doświadczenie w danej dziedzinie. Współpraca partnerska daje szansę na rozwinięcie nowych umiejętności. Jest to jeden z aspektów partnerstwa sprawiających, że zaangażowanie we współpracę partnerską stanowi atrakcyjną alternatywę dla osób, które dojrzały do zmian w swoim życiu zawodowym. Po utworzeniu partnerstwa i podpisaniu porozumienia partnerskiego uwaga partnerów zostaje skierowana na wypracowanie wspólnych projektów/programów działania. Jest to ważny moment, który rozpoczyna nowy etap w funkcjonowaniu partnerstwa – partnerzy przechodzą od budowania współpracy i odpowiedniej struktury do wypracowywania i wdrażania konkretnych działań. Część partnerów zaangażowanych we współpracę znacznie lepiej będzie się czuła w tym nowym etapie. Dotyczy to przede wszystkim osób i organizacji skoncentrowanych na realizacji praktycznych działań, dla których faza budowania partnerstwa była nużąca i męcząca. Przed przystąpieniem do realizacji konkretnych działań konieczna może się też okazać powtórna analiza ustaleń dotyczących zarządzania partnerstwem i ich ewentualne dostosowanie do aktualnych potrzeb. Doświadczenia pokazują, że najwięcej sukcesów odnoszą partnerstwa koncentrujące się na konkretnych zadaniach, w których partnerzy są aktywnie zaangażowani w realizację praktycznych działań (ibidem, s. 51–56, 60).

Podsumowanie

Upowszechnienie się wiedzy na temat niedoskonałości¹ poszczególnych sektorów sprawiło, że partnerstwo lokalne oparte na współdziałaniu podmiotów je reprezentujących otworzyło nowe możliwości rozwiązywania problemów społecznych i wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Niezwykle istotną rolę w powyższym zakresie odgrywają powiatowe rady zatrudnienia, które współdziałając z wszelkimi możliwymi partnerami, inspirują rozmaite przedsięwzięcia zmierzające do pełnego i produktywnego zatrudnienia osób bezrobotnych. Strategiczna rola powiatowych rad zatrudnienia powinna polegać zarówno na zarządzaniu całością i wdrażaniu swojej wizji dzięki umiejętnościom przywódczym, jak i na pracy na posiedzeniach, w oparciu o działania komitetów i grup

¹ Zdaniem J. Stiglitz'a można wyróżnić sześć rodzajów niedoskonałości rynku: (1) niedoskonałość konkurencji; (2) niedoskonałość informacji; (3) niekompletność pewnych rynków; (4) bezrobocie i inne zakłócenia makroekonomiczne; (5) zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych; (6) zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych, za: Stiglitz 2004, s. 102.

roboczych. Powiatowe rady zatrudnienia powinny uczestniczyć w tworzeniu lokalnych strategii zatrudnienia, które w odpowiedzi na nowe wyzwania zapewniają dobre przygotowanie siły roboczej, dopasowane do aktualnie panujących wymagań rynku pracodawców (Werner 2008, s. 45). Jawią się one zatem jako jeden z kluczowych czynników w partnerstwie lokalnym, element, który powinien wspierać rozwój partnerstwa lokalnego na rzecz zatrudnienia na każdym możliwym etapie. Wykorzystując posiadane zasoby – ludzkie, kapitałowe oraz infrastrukturalne – powiatowe rady zatrudnienia powinny współdziałać ze wszystkimi możliwymi partnerami oraz w każdej możliwej dziedzinie na rzecz osiągnięcia wyznaczonych wcześniej celów w zakresie poprawy sytuacji na rynku pracy. Taka współpraca sprawia, że osiągnięte korzyści zarówno dla uczestników partnerstwa, jak i całego społeczeństwa są dużo wyższe niż indywidualne.

Trzeba stwierdzić, że współczesne warunki społeczno-gospodarcze, które charakteryzuje wysoka dynamika zmian i skala problemów, sprawiają, iż w zasadzie tylko dzięki współpracy i partnerstwu można mówić o rozwiązywaniu głównych problemów i trudności związanych z bezrobociem, zatrudnieniem i tworzeniem nowych miejsc pracy. Rynek pracy wymaga w tym zakresie rozwiązań kompleksowych. Kompleksowość działań oznacza uwzględnienie wzajemnego oddziaływania na siebie różnych sfer, m.in. przedsiębiorczości, edukacji i kształcenia ustawicznego czy infrastruktury (Rokoszewski i in. 2007, s. 58).

Bibliografia

- Frąckiewicz-Wronka A. 2010, *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Geddes M. 1998, *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, European Research Report, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Gordon I.H. 2001, *Relacje z klientem: marketing partnerski*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Mazur S., Pacut A. 2008, *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Rokoszewski K., Olszewska-Urban J., Pawłowicz B., Roszczak E., Rabiej A., Nawrocka E., Pacholska I. 2007, *Partnerstwo lokalne. Budowanie partnerstwa na rzecz zatrudnienia*, Kraków–Łódź: Międzynarodowe Centrum Partnerstwa Partners Network – Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie rad rynku pracy, DzU z 2014 r., Nr 0, poz. 630.
- Serafin R., Kazior B., Jarzębska A. 2005, *Grupy partnerskie: od idei do współdziałania. Praktyczny poradnik*, Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Sobolewski A. 2007, *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Stiglitz J.E. 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Tennyson R. 2006, *Poradnik partnerstwa*, Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Tęczar K., Dubajka J. 2007, *Partnerstwo lokalne. Dobre praktyki w budowaniu partnerstwa na rzecz zatrudnienia i nowoczesnego rynku pracy*, Kraków–Łódź: Międzynarodowe Centrum Partnerstwa Partners Network – Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU z 2004 r., Nr 99, poz. 1001.
- Werner G.W. 2008, *Partnerstwo lokalne: efektywne działania służb zatrudnienia i instytucji dialogu społecznego: podręcznik dla powiatowych rad zatrudnienia*, Łódź: Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.

ARKADIUSZ NYZIO

„ZIELONY DÓŁ” – PARTNERSTWO PUBLICZNO-POZARZĄDOWE W PRAKTYCE. STUDIUM PRZYPADKU

Wstęp

Niniejszy artykuł jest próbą rekonstrukcji ogólnopolskiej debaty dotyczącej krakowskiego Ośrodka Recepcyjno-Szkoleniowego „Zielony Dół” (ZD), która toczyła się latem 2013 r. W artykule wykorzystano metodę historyczną i analizę zawartości prasy. Opisywana współpraca nie miała charakteru coraz popularniejszego w Polsce partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), jednakże można uznać ją za interesujący przypadek, z którego płyną istotne wnioski dotyczące współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi.

Główni bohaterowie debaty dotyczącej „Zielonego Dołu”

Tytułowy ośrodek znajduje się w Woli Justowskiej będącej częścią krakowskiej dzielnicy Zwierzyniec. To zespół obiektów o łącznej powierzchni 1,9 ha, którego centralne miejsce zajmuje dwukondygnacyjny budynek o powierzchni 1000 m². Jego wartość szacuje się na 19–30 mln zł (Załącznik...; Hajnosz 2013b; Bańka, Miller 2013). Wybudowany w okresie PRL, służył spotkaniom władz komunistycznych. Po 1989 r. pozostał własnością Skarbu Państwa i przeszedł pod pieczę wojewody krakowskiego (od 1999 r. małopolskiego) jako gospodarstwo pomocnicze (instytucja ta została zlikwidowana z końcem 2010 r.). Kosztowny w utrzymaniu, szybko zaczął podupadać. Poddawano go kolejnym remontom – w 1993 r., gdy zamieszkał w nim Steven Spielberg, a remont sfinansowali Amerykanie (*Spielberg...* 1993), i 1998 r. (*Ośrodek...* 2014). Wynajmowano pokoje hotelowe i salę, przynosił jednak straty. Zatrudnienie trzech pracowników wojewody i pozostałe opłaty składały się na całkowity koszt utrzymania w wysokości ponad 100 tys. zł rocznie. Na przykład w 2009 r. było to 151 tys. zł, przychody zaś wyniosły wówczas 124 tys. zł (Cibor, Cichowska 2013). Brakowało przekonujących pomysłów na jego wykorzystanie (rozważano np. hodowlę lam) (Borejza 2013). W ostatnich latach możliwości ZD zaczęły wykorzystywać organizacje tzw. trzeciego sektora.

W 1999 r. w Krakowie powstały dwa stowarzyszenia zajmujące się pracą z chorymi: Stowarzyszenie Wspierania Onkologii UNICORN (UNICORN)

i Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej (SnRRPiOŚ). W maju 2009 r. UNICORN, dzięki pomocy finansowej udzielonej przez województwo małopolskie i Urząd Miasta Krakowa (UMK), powołał Centrum Psychoonkologii (*Centrum...* 2009), które szybko odkryło potencjał ośrodka i po otrzymaniu grantu zaczęło go wykorzystywać, prowadząc warsztaty i szkolenia.

SnRRPiOŚ w sierpniu 2004 r. uzyskało status organizacji pożytku publicznego (OPP) (*Sprawozdanie...* 2011), a 31 maja 2005 r. (*Laboratorium...* 2014) powołało – we współpracy z UMK i prezydentem Krakowa (Rozmowa z Andrzejem Cechnickim z 19 VII 2010 r.) – swoją spółkę prawa handlowego (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością *non profit*) – Laboratorium Cogito sp. z o.o. Jej celem była działalność gospodarcza w ramach realizowania celów statutowych stowarzyszenia, na które przeznaczano wypracowane zyski. Jak tłumaczyła kierownik ZD, decyzję tę podjęto „w wyniku zmian w zakresie orzecznictwa u pracowników niepełnosprawnych”. Przekonywała, że formuła spółki prawa handlowego „jest dobrą formą” działania, ponieważ nie wprowadza „ograniczeń w zakresie proporcji między obszarem gospodarczym a statutowym” (Misina, Sutula 2012, s. 10).

Za swą działalność SnRRPiOŚ otrzymało szereg nagród, m.in. tytuł Małopolskiego Lidera Przedsiębiorczości Społecznej w 2012 r. (*Sprawozdanie...* 2012, s. 5; Sikorski 2012). W marcu 2008 r. zostało jednym z sygnatariuszy Małopolskiego Paktu na rzecz Ekonomii Społecznej (s. 16). Stowarzyszenie nie posiada umowy podpisanej z Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ), jest jednak przezeń uznawane za „organizację wspierającą pacjentów” – podobnie jak UNICORN (*Organizacje...* 2014).

14 października 2009 r. Stanisław Kracik zastąpił Jerzego Millera na stanowisku wojewody małopolskiego – stało się to zresztą po rekomendacji tego ostatniego (Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 1 X 2013 r.). Miller, który w latach 1993–1998 piastował urząd wicewojewody krakowskiego, został powołany na tę funkcję po wygranych przez Platformę Obywatelską (PO) wyborach parlamentarnych w 2007 r. Następnie został ministrem spraw wewnętrznych i administracji, a pod koniec kwietnia 2010 r. przewodniczącym komisji badającej przyczyny katastrofy smoleńskiej. Zakończyła ona prace pod koniec lipca 2011 r. Tymczasem Kracik, piastując ciągle funkcję wojewody, bez powodzenia kandydował w wyborach na prezydenta Krakowa (listopad 2010 r.) i w wyborach do senatu (październik 2011 r.). 12 grudnia 2011 r. Miller zastąpił Kracika na fotelu wojewody i sprawuje tę funkcję do dzisiaj.

Obu wojewodom bliska jest problematyka służby zdrowia. Miller był w latach 2004–2006 prezesem Narodowego Funduszu Zdrowia, później przymierzano go do fotela ministra zdrowia (Maj 2013a). Kracik jest członkiem UNICORN (Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 11 VII 2014 r.) i dyrektorem Szpitala Specjalistycznego im. Józefa Babińskiego w Krakowie (szpital w Kobierzynie).

Laboratorium Cogito w „Zielonym Dole”

Po objęciu funkcji wojewody Kracik zaczął się zastanawiać, w jaki sposób można zagospodarować ZD. Po raz pierwszy gościł w nim wraz z UNICORN i nabrał przekonania, że powinna być tam prowadzona działalność społeczna. Kilka miesięcy później nawiązał kontakt z SnRRPiOŚ, które posiadało odpowiednie *know-how* wypracowane w krakowskim pensjonacie „U Pana Cogito”, borykało się też z problemami lokalowymi. Pomysł polegał na tym, aby w ośrodku połączyć potencjał UNICORN i SnRRPiOŚ (Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 1 X 2013 r. i 11 VII 2014 r.). Stowarzyszenie miało stworzyć w ośrodku firmę społeczną i zatrudnić kilkanaście osób po kryzysach psychicznych różnego rodzaju. Praca przy organizacji rozmaitych imprez miała być formą terapii i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Rozważano różne warianty współpracy, ostatecznie decydując się na podpisanie umowy najmu nieruchomości między działającym w imieniu wojewody dyrektorem generalnym Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW) a Laboratorium. Datowana na 30 kwietnia 2010 r. umowa (tego dnia zgody udzielił minister skarbu – decyzja nr 60/Z/10) została skonstruowana w następujący sposób. Najpierw zawarto ją do 30 czerwca 2011 r., a następnie – za sprawą aneksu z 16 lipca 2010 r. – wydłużono okres najmu do 16 maja 2013 r. (Umowa najmu... 2010, s. 1–3; Aneks nr 1... 2010, s. 1).

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 4) najem państwowej nieruchomości „na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu”, chyba że dany podmiot posiada status OPP (art. 37 ust. 4a) lub jeżeli wyraził na to zgodę wojewoda (art. 37 ust. 4) (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r...). Oba stronom zależało na dłuższej, około dziesięcioletniej perspektywie, która stwarzała dogodne możliwości starania się o granty europejskie. Kracik od razu zaczął czynić starania w Ministerstwie Skarbu (MS), aby otrzymać zgodę na przedłużenie umowy o kolejnych sześć lat w trybie bezprzetargowym. Myśl o dziesięcioletniej perspektywie zadecydowała również o ustaleniach finansowych: zamiast 10 tys. zł miesięcznie Laboratorium płaciło preferencyjny czynsz w wysokości 1 tys. W zamian za to zobowiązało się wyremontować obiekt (Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 1 X 2013 r.), a w umowie zaznaczono, że w przypadku jej nieprzedłużenia spółka nie będzie mogła domagać się zwrotu środków włożonych w modernizację ośrodka. Otrzymano jednak zapewnienie Kracika, że współpraca będzie kontynuowana (Maj 2013b). Ze strony MS padały jednoznacznie pozytywne deklaracje, ale przez dziesięć miesięcy nie udało się sfinalizować sprawy i przedłużyć umowy (Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 1 X 2013 r.). Od zawarcia umowy Laboratorium opłacało pozostających w ośrodku trzech pracowników wojewody.

Laboratorium nie posiadało statusu OPP. Kwestia możliwości (Umowa najmu... 2010, s. 4) uzyskania go przez spółkę prawa handlowego stała się

przedmiotem kontrowersji po decyzji wrocławskiego sądu, który uznał, że jest to dopuszczalne (Arczewska, Stec 2005). Sąd Najwyższy orzekł później, że była to decyzja słuszna: status można nadać, jeżeli spółka prowadzi „działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych” – zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – i nie działa „w celu osiągnięcia zysku” (Uchwała... 2006). Działalność Laboratorium mieściła się w ustawowych granicach, a jednak nie zdecydowano się na podjęcie działań zmierzających do otrzymania statusu (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r...).

Laboratorium przeprowadziło i w całości sfinansowało gruntowny remont ZD (Radziechowski 2013). Łączna wartość inwestycji w budynku wyniosła około miliona zł (Szostkiewicz, Cechnicki 2013). W rozmowie z autorem dyrektor generalna MUW uznała tę kwotę za wyraźnie zawyżoną (Rozmowa z Małgorzatą Bywanis-Jodlińską... z 30 IX 2014 r.). Z ośrodka korzystał też UNICORN, chociaż – zdaniem najemców – działa się to rzadziej, po zrealizowaniu swojego grantu. Pomimo symbolicznej opłaty za najem miesięczny koszt utrzymania obiektu wynosił około 45 tys. zł (List Stowarzyszenia... 2013), a opłaty wzrastały jeszcze w okresie zimowym. Kluczowe było więc efektywne wykorzystanie miesięcy letnich. Organizowano zatem szkolenia, konferencje, imprezy okolicznościowe, zarówno dla osób i podmiotów prywatnych, jak i dla administracji rządowej i samorządowej. W ośrodku zatrudnienie znalazło kilkunastu niepełnosprawnych (Sikorski 2012). Spółka nie tylko była w stanie opłacić swoich pracowników – choć zdarzały się okresy, np. początek 2013 r., kiedy było to niełatwe (Hajnosz 2013a) – ale także zarabiać na siebie. Stała się wysoko ocenianą firmą społeczną, łączącą profesjonalną działalność komercyjną z realizowaniem zadań o charakterze społecznym.

Nieprzedłużenie umowy i ogólnopolska debata

W 2011 r. Kracika zastąpił Miller. Wojewoda wyraził uznanie w związku ze stanem ZD, rozmowy w sprawie dalszego losu współpracy przebiegały jednak powoli. Przez cały 2012 r. negocjowano nowe warunki. Miller zaznaczył, że ośrodek powinien więcej zarabiać (Orylski 2013). Andrzej Cechnicki wspominał, że w trakcie negocjacji nie pojawiał się wątek rozpisania konkursu (Cechnicki, Banaś 2013, s. 174). Laboratorium zwracało uwagę, że krótki horyzont czasowy umowy utrudnia rozwinięcie działalności, i proponowało jej przedłużenie o sześć, a nawet dziesięć lat.

Tymczasem pojawiło się wiele wariantów tego, jaki kształt mogłaby przyjąć dalsza współpraca. Rozważano również jej zacieśnienie i utworzenie PPP (List Stowarzyszenia..., s. 1–3).

Trzyletnia umowa wygasła 16 maja 2013 r. Kilka dni wcześniej członkowie Laboratorium słyszeli od urzędników, że zostanie przedłużona – mówiono o grudniu 2014 r. i o podwyższeniu ceny najmu (Hajnosz 2013c; Cechnicki,

Banaś 2013, s. 171). Datowana na 23 maja 2013 r. decyzja o przedłużeniu najmu do 31 sierpnia była dla Laboratorium zaskoczeniem (Maj 2013a). Wojewoda odmówił komentarza i zadeklarował, że o wykorzystaniu ośrodka w przyszłości zadecyduje konkurs, ale będzie w nim wciąż prowadzona działalność o charakterze niekomercyjnym. „Co będzie dalej, to jest kwestia do dalszej dyskusji” – tłumaczył 27 maja jego rzecznik (Nagranie... 2013). Stowarzyszenie wystosowało apel, w którym domagało się uchylecia decyzji wojewody (List Kazimierza Bednarczyka... 2013), ten pozostał jednak nieugięty. 5 czerwca spotkał się z władzami spółki i potwierdził, że będzie musiała opuścić ZD. Termin najmu wydłużono do końca września, w tym czasie obowiązywał też wyższy czynsz (Maj 2013b; Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 11 VII 2014 r.).

Poza krótkim stwierdzeniem z początku czerwca, iż „Doświadczenie trzech lat wskazuje, że przedłużenie umowy nie jest wskazane” (Wołodźko 2013), wojewoda sięgał po argumenty trojakiiego rodzaju. Chronologicznie pierwsza była sugestia, jakoby MUW dopatrył się w działalności Laboratorium finansowych uchybień. „Nie mamy wątpliwości co do celowości działania stowarzyszenia, ale mamy poważne wątpliwości co do jego funkcjonowania w części finansowej” – mówiła rzecznik wojewody (Hajnosz 2013d). Podobnie rzecz ujmował sam Miller, zaznaczał jednak, że nie przesądza sprawy (Maj 2013a) i że powinny zostać przeprowadzone „czynności wyjaśniające” (Hajnosz 2013a). Już na początku czerwca prasa ujawniła, że owe nieprawidłowości sprowadzały się do niezapłacenia przez spółkę na czas kilku faktur. Chodziło o około 30 tys. zł (Banasik 2013). Później okazało się, że zobowiązanie przekracza możliwości finansowe Cogito, rozłożono je więc na raty. Ujawniono też, że nieporozumienie spowodowane było częściowo zaniedbaniem ze strony urzędu, który nie wystawił faktur na czas (Hajnosz 2013b). Wina rozkładała się na obie strony, co przyznał sam wojewoda (Maj 2013b). Jego rzecznik potwierdziła, że kondycja finansowa ZD uległa poprawie po włączeniu się Laboratorium w jego działalność (Cibor, Cichowska 2013).

Drugi argument dotyczył sprawiedliwości w gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa. Miller uważał, że decyzja musi zapaść w drodze konkursu (Bańka, Miller 2013). Podkreślał też, że tak duży obiekt powinno wykorzystywać więcej organizacji. Henryk Wujec zwrócił uwagę, że organizacje, które w przyszłości mogłyby zagospodarować ZD, skorzystałyby wówczas na zmianach wprowadzonych w ośrodku przez Laboratorium z funduszy sponsorów i darczyńców. Tym samym środki te mogły zostać wykorzystane w sposób inny niż zamierzony przez darczyńców (*Zielony Dół – SKES...* 2013). Trzeba zauważyć, że w latach 2010–2013 z ZD korzystało nie tylko Laboratorium, ale także UNICORN i inne podmioty, działało się to jednak nieregularnie. Pod koniec czerwca SnRRPiOŚ zaproponowało nieoficjalnie, aby w ZD zorganizować Środowiskowe Domy Samopomocy (ŚDS) i mieszkanie chronione, w ten sposób odpowiadając na argument o poszerzeniu społecznego wykorzystania ośrodka. Wojewoda nie

odpowiedział na tę koncepcję. Jego rzecznik podkreślił zaś, że sprawa rozstrzygnię się w drodze konkursu, a ŚDS są domeną UMK (*Zielony Dół: poszukiwanie... 2013*).

Trzecia grupa argumentów dotyczyła kwestii formalnoprawnych. Miller powoływał się na art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący o konieczności rozpisania przetargu, zaznaczając, że ust. 4a dotyczy OPP, Laboratorium zaś takiego statusu nie posiada (List Jerzego Millera... 2013). W tym samym art. 37 ust. 4 znajduje się jednak – jak już wspomniano – *expressis verbis* wyrażona możliwość odstąpienia od trybu przetargowego w drodze jednostronnej decyzji wojewody. Można było też podpisać z Laboratorium nową umowę. Jak tłumaczono autorowi, z formalnoprawnego punktu widzenia sprawa nie była więc przesądzona. Decyzję podjęto z myślą o równości i przejrzystości zasad (Rozmowa z Małgorzatą Bywanis-Jodlińską... z 30 IX 2014 r.). Kolejną interpretację dodał rzecznik wojewody: „Wojewoda nie wypowiedział umowy, która zawarta była na czas określony – trzy lata. Obecny użytkownik obiektu nie złożył wniosku o przedłużenie umowy, choć dobrze wiedział, że się kończy” (*Ruch... 2013*). Cechnicki skomentował to, mówiąc, że „język tej wypowiedzi owija się o Wawel i zahacza o wieżę Mariacką” (Cechnicki, Banaś 2013, s. 174).

Kontrowersje wywołała nie tylko decyzja, ale także moment jej ogłoszenia i argumentacja MUW. Doszło do mobilizacji elit symbolicznych, które występowały z krytyką, wyrazami zaniepokojenia i prośbami o cofnięcie lub wyjaśnienie decyzji (*Lista... 2013*, s. 11). Pod koniec lipca Miller mówił na temat konkursu: „Uważam, że stworzyliśmy warunki każdemu, żeby mógł złożyć ofertę” (Bańka, Miller 2013). Regulamin konkursu, który ukazał się dzień wcześniej, mówił, że startować mogą w nim wyłącznie OPP, ale wprowadzał też furtkę w postaci możliwości złożenia wspólnej oferty konkursowej przez dwa podmioty, spośród których tylko jeden posiada rzeczony status (Regulamin...). Miller zapowiadał to już zresztą dwa tygodnie wcześniej (Cibor, Cichowska 2013). Laboratorium nie zostało więc na wstępie wykluczone z procedury przetargowej. W obu etapach wystartowały tylko trzy organizacje. Nie zdecydowały się na to ani Stowarzyszenie, ani jego spółka – Laboratorium.

Na zgłaszanie ofert organizacje miały czas do końca sierpnia 2013 r. 4 września zakończył się pierwszy, niejawnny etap konkursu, a 12 września ogłoszono jego zwycięzcę – zostało nim stowarzyszenie UNICORN (Maj 2013c; Banasik 2013). 29 września odbyła się zorganizowana przez Laboratorium impreza pożegnalna (*Wbrew...*). UNICORN wprowadził się jednak do obiektu w październiku 2014 r. – wcześniej na przeszkodzie stanęły przyczyny natury finansowej i organizacyjnej, jako że ośrodek wymagał modernizacji w związku z potrzebami organizacji, jak również z nowymi przepisami przeciwpożarowymi. Te ostatnie muszą zostać wdrożone do końca 2014 r. Finansuje je wojewoda, koszt to około 120 tys. zł (Zarządzenie... 2014). Poważne problemy finansowe

dotknęły zarówno UNICORN (Mazurek 2014), jak i SnRRPiOŚ (Rzecznik Praw Obywatelskich 2014, s. 26).

Podsumowanie

Spór toczył się w nieprzyjemnej atmosferze. Pojawiły się wręcz pogłoski, że za decyzją Millera mógł stać krakowski deweloper (Wołodźko 2013). Pisali o tym nie tylko dziennikarze (Borejza 2013; Hajnosz 2013a), ale nawet Cechnicki (Cechnicki, Banaś 2013, s. 173) i jeden z urzędujących posłów (Apel... 2013, s. 5). Sprawa zbiegła się bowiem z powstającym nowym „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa”, które miało zastąpić dokument z 2003 r. Jego projekt, do którego można było zgłaszać do 19 sierpnia 2013 r. uwagi, miał rzekomo przewidywać zabudowę ZD. Na początku sierpnia z tej okazji stowarzyszenie pytało: „Po co wojewoda rozpisuje przetarg dla organizacji pożytku publicznego na terenach zarezerwowanych pod »mieszkaniówkę«?” oraz „Komu tak naprawdę obiecany jest Zielony Dół?” (*Mieszkaniówka...* 2014). Ostateczna wersja nowego studium, przyjęta 9 lipca 2014 r., opatrzyła tereny ZD kategorią „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”. Dokument ma obowiązywać do 2030 r. (*Uchwalona...* 2014). Nie oznacza to jednak, że niemożliwe jest prowadzenie w tym miejscu działalności usługowej. Przesądzi o tym dopiero nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (tzw. plan miejscowy) dla Woli Justowskiej. MUW bardzo oszczędnie reagował na tego rodzaju głosy. Była to świadomość i konsekwentnie prowadzona taktyka marketingowa – obawiano się zaognienia sytuacji (Rozmowa z Małgorzatą Bywanis-Jodlińską... z 30 IX 2014 r.). Kontrowersje wzbudziło również rzekome powiązanie Millera z UNICORN. Tymczasem, jak już wspomniano, to Kracik jest członkiem stowarzyszenia, Miller nie ma zaś ze zwycięzcą konkursu nic wspólnego.

W sytuacji tak dużych kontrowersji społecznych i pojawiających się insynuacji najgorszą rzeczą było doprowadzenie do powstania medialnego wrażenia niejasności decyzji z maja 2013 r. Inkoherencja argumentacji MUW pozwoliła na snucie domysłów i wytworzenie emocjonalnej retoryki. Ta zaś zdawała się jedynie utwardzać stanowisko Millera. Trudno nie zauważyć, że część odpowiedzialności za ten stan rzeczy leży również po stronie dziennikarzy. Naturalnie ich troska o dobro wspólne zasługuje na szacunek, jednakże tak jednoznaczne spozycjonowanie jednego z uczestników opisywanego sporu – niezależnie od stojących za nim racji – przyczyniło się do wytworzenia sytuacji, w której trudno było o rzeczową polemikę. Sprowadzenie sporu o ZD do krytyki jednego urzędnika może sprawić, że niewyciągnięte zostaną z niego odpowiednie wnioski.

Po pierwsze, opisany spór wskazuje, że powodzenie partnerstwa między organami władzy publicznej a organizacjami pozarządowymi wymaga ciągłej promocji i podkreślania wagi wypracowanych dobrych praktyk. Po drugie, wskazuje, że

gentlemen's agreement nie jest wystarczającym materiałem budulcowym partnerstwa publiczno-pozarządowego. Powinno być ono silnie zakorzenione w rozwiązaniach prawnych. Po trzecie, przedstawiona sytuacja obrazuje, jak poważny ciąg konsekwencji może wywołać jedna decyzja urzędnicza. Po czwarte, być może najistotniejszy wniosek sprowadzić można do obserwacji, że żadna idea nie obrońni się sama. Ze sprawy ZD powinni wyciągnąć odpowiednie wnioski zarówno przedstawiciele organów władzy publicznej, jak i organizacji pozarządowych. Kwestią kluczową w budowaniu sprawnie funkcjonującej instytucji jest zaufanie. Jego brak może wyrządzić nie mniejsze szkody niż dysfunkcjonalne rozwiązania prawne. Wzajemne zaufanie partnerów to nieodzowny element jakiegokolwiek formy partnerstwa. Sprawa ZD z pewnością zasługuje na obszerniejsze i bardziej wyczerpujące opracowanie – autor zamierza podjąć się tego zadania w przyszłości. Na zakończenie warto pokusić się o następującą refleksję. Niniejszy artykuł powstał krótko po obchodach ćwierćwiecza wolnej Polski, jest to więc dobry moment, aby przypomnieć, że tak jak nie ma wolności bez „Solidarności”, tak nie ma solidarności bez sprawnie funkcjonujących instytucji.

Bibliografia

- Aneks nr 1 zawarty w dniu 16 lipca 2010 r. w Krakowie.
- Apel Łukasza Gibały do premiera Donalda Tuska w sprawie „Zielonego Dołu”, 7 VIII 2013 r.
- Arczewska M., Stec P. 2005, *Spółki prawa handlowego nie powinny mieć możliwości uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego*, „Analizy i Opinie” Instytutu Spraw Publicznych 35.
- Banasik M. 2013, *Pan Cogito musi się pakować*, „Dziennik Polski” z 13 IX.
- Bańka J., Miller J. 2013, *J. Miller o „Zielonym Dole”: To nie była łatwa decyzja*, Radio Kraków, Kraków, <http://www.radiokrakow.pl/www/index.nsf/ID/KORI-99Y9UJ#>.
- Borejza T. 2013, *Co wolno wojewodzie...*, „Przegląd” 40.
- Cechnicki A., Banaś B. 2013, *O strukturalnym wykluczeniu społecznym inaczej. Firma społeczna „Zielony Dół” – studium przypadku*, „Postępy Psychiatrii i Neurologii” 22(3).
- Centrum Psychoonkologii w Krakowie i UNICORN wspierają chorych na raka, 2009, biomedical.pl, <http://www.biomedical.pl/aktualnosci/centrum-psychoonkologii-w-krakowie-i-unikorn-wspieraja-chorych-na-raka-622.html>.
- Cibor K., Cichowska Z. 2013, *Wojewoda Małopolski przeciw ekonomii społecznej?*, ngo.pl, Warszawa, http://poradnik.ngo.pl/x/655572%3Bjsessionid=D86A54BDC0EC668DDB0C15EE5660A08B?doc_id=899025&projekt=543995 (5.08.2014).
- Hajnosz I. 2013a, *Dla kogo Zielony Dół?*, „Gazeta Wyborcza” (Kraków) z 4 VI.
- Hajnosz I. 2013b, *Opuszczą Zielony Dół miesiąc później*, „Gazeta Wyborcza” (Kraków) z 6 VI.
- Hajnosz I. 2013d, *Wynocha z Zielonego Dołu*, „Gazeta Wyborcza” (Kraków) z 31 V.
- Laboratorium Cogito sp. z o.o., Krajowy Rejestr Sądowy, www.krs-online.com.pl/laboratorium-cogito-sp-z-o-o-krs-224535.html (5.08.2014).
- List Jerzego Millera do Jerzego Federowicza z 10 VII 2013 r.

- List Kazimierza Bednarczyka, przewodniczącego Sejmiku Województwa Małopolskiego, do Andrzeja Cechnickiego z 3 VI 2013 r.
- List Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej do wojewody małopolskiego, Jerzego Millera, 7 VIII 2013 r.
- List Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej i Laboratorium Cogito do Jerzego Millera z dnia 5 IV 2013 r.
- Lista osób i instytucji udzielających wsparcia akcji ratowania Ośrodka „Zielony Dół” prowadzonego przez Laboratorium Cogito sp. z o.o. 2013*, „Dla Nas. Czasopismo Środowisk Działających na rzecz Osób Chorujących Psychiczenie” 30 (czerwiec).
- Maj A. 2013a, *Co się stało z wojewodą? Dlaczego Jerzy Miller wrócił z Warszawy odmieniony*, „Dziennik Polski” z 21 VI.
- Maj A. 2013b, *Wojewoda pozbawił chorych pracy. Nie tłumaczy, dlaczego*, „Dziennik Polski” z 6 VI.
- Maj A. 2013c, *Zielony Dół: jest troje chętnych, nie ma Cogito*, „Dziennik Polski” z 5 IX.
- Mazurek M. 2014, *Unicorn z nową siedzibą. Pomóżmy!*, „Gazeta Krakowska”, www.gazetakrakowska.pl/artykul/3480375,unicorn-z-nowa-siedziba-pomozmy,id,t.html?cookie=1 (5.08.2014).
- Mieszkaniówka w miejsce Zielonego Dołu*, <http://krowoderska.pl/mieszkaniowka-w-miejsce-zielonego-dolu/> (5.08.2014).
- Misina T., Sutula J. 2012, *Sukces jest wynikiem pracy zespołu*, „es.O.es. Biuletyn Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie” 3.
- Nagranie „Kroniki” TVP Kraków z 27 V 2013 r.
- Organizacje wspierające pacjentów*, Narodowy Fundusz Zdrowia, Kraków, <http://www.nfz-krakow.pl/stronadlapacjenta/index.php?site=art&idd=&ida=97> (5.08.2014).
- Orylski Ł. 2013, *Były minister kontra osoby po kryzysach psychicznych*, pion.pl, Poznań, <http://www.pion.pl/artykuly/aktualnosci/byly-minister-kontra-osoby-po-kryzysach-psychicznych> (5.08.2014).
- Ośrodek Receptyjny Zielony Dół*, <http://www.eholiday.pl/noclegi-xt3605.html> (5.08.2014).
- Radziechowski M. 2013, *Miller wyrzuca „Zielony Dół”*, krowoderska.pl, Kraków, <http://krowoderska.pl/miller-wyrzuca-zielony-dol> (5.08.2014).
- Regulamin Konkursu na najem na czas nieoznaczony zespołu obiektów Ośrodka Receptyjnego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie położonego przy ul. Zielony Dół 4 w celu prowadzenia w przedmiocie najmu działalności społecznie użytecznej*.
- Rozmowa z Andrzejem Cechnickim z 19 VII 2010 r.
- Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 1 X 2013 r.
- Rozmowa ze Stanisławem Kracikiem z 11 VII 2014 r.
- Rozmowa z Małgorzatą Bywanis-Jodlińską, dyrektorką generalną Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, i Janem Brodowskim, rzecznikiem prasowym wojewody małopolskiego, z 30 IX 2014 r.
- Ruch Palikota apeluje do premiera o nadzór nad sprawą Zielonego Dołu*, TVP Kraków, Kraków 2013, www.tvp.pl/krakow/aktualnosci/spoleczne/ruch-palikota-apeluje-do-premiera-o-nadzor-nad-sprawa-zielonego-dolu/12024532 (5.08.2014).
- Rzecznik Praw Obywatelskich 2014, *Modernizacja pieczy społecznej. Wykorzystanie środków unijnych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnym. Dobre praktyki*, materiały konferencyjne, Warszawa.

- Sikorski S. 2012, *Laboratorium Cogito*, „Gazeta Krakowska” z 16 I.
- Spielberg zaprasza Wajdę*, 1993, „Film” 12 (28 III).
- Sprawozdanie merytoryczne z działalności organizacji pożytku publicznego za rok 2011*, 2012, Kraków: Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej.
- Sprawozdanie z działalności Zarządu Województwa Małopolskiego* (12 IX – 16 X 2012 r.).
- Szostkiewicz M., Cechnicki A. 2013, *Ośrodek „Zielony Dół” jest potrzebny*, Radio Kraków, Kraków, <http://www.radiokrakow.pl/www/index.nsf/ID/JPAK-99RANJ?OpenDocument> (5.08.2014).
- Uchwalona zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*, uchwała nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.
- Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 13 stycznia 2006 r. III CZP 122/2005.
- Umowa najmu zawarta w dniu 30 kwietnia 2010 r. w Krakowie pomiędzy Skarbem Państwa – Małopolskim Urzędem Wojewódzkim a Laboratorium Cogito Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU z 1997 r., Nr 115, poz. 741.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU z 2003 r., Nr 96, poz. 873.
- Wbrew nadziei trzeba mieć nadzieję*, https://www.youtube.com/watch?v=yQnExmM-P9_M.
- Wołodźko K. 2013, *Jak wojewoda niszczy społeczny biznes*, wgospodarce.pl, Warszawa, <http://wgospodarce.pl/opinie/4588-jak-wojewoda-niszczy-spolesczny-biznes> (5.08.2014).
- Załącznik nr 2 do regulaminu konkursu. Projekt umowy najmu, dokumenty Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.
- Zarządzenie (nr poz. rej. 57/14) Wojewody Małopolskiego z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu Wojewody Małopolskiego na 2014 rok.
- Zdrowieć z Panem Cogito*, 2010, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Zielony Dół – SKES ponownie pisze do wojewody małopolskiego*, 2013, ekonomiaspoleczna.pl, Warszawa, http://poradnik.ngo.pl/x/655572.jsessionid=07418C8694B93A-50D83469926ECC1921?ci=komentarze&doc_id=907495&projekt=543995&resid=655572&state=am (5.08.2014).
- Zielony Dół: poszukiwanie rozwiązania*, 2013, charaktery.eu, Kielce, <http://www.charaktery.eu/artykuly/Psychologia-dla-Ciebie/1317/Zielony-D%C3%B3%C5%82-poszukiwanie-rozwi%C4%85zania> (5.08.2014).

WOJCIECH FURMAN

PARADOKS PARTNERSTWA WŁADZY POLITYCZNEJ I MEDIÓW

Wstęp

Wolność słowa oraz dostęp do różnorodnych źródeł informacji należą do niezbędnych instytucji liberalnej demokracji. Instytucje te pozwalają obywatelom na oświecone rozumienie spraw publicznych, rzeczywisty udział w demokratycznych procesach oraz kontrolowanie władzy. Wsparcia w tych działaniach udzielają obywatelom dziennikarze, którzy wobec władzy spełniają również funkcje kontrolne. Czy jednak we współczesnym demokratycznym społeczeństwie możliwe lub nawet pożądane jest trwałe partnerstwo jednostek władzy politycznej i organizacji medialnych? Czy kontrolowany może lub nawet powinien być partnerem kontrolowanego?

Pytania o partnerstwo władzy i mediów dotyczą fundamentalnych zależności między władzą polityczną a mediami, rozumianymi jako organizacje wyspecjalizowane w sporządzaniu i rozpowszechnianiu przekazów dziennikarskich. W dalszym ciągu rozważań liczba partnerów zostanie ograniczona do dwóch. Będzie to jednostka władzy politycznej (rząd lub samorząd terytorialny) oraz organizacja medialna (redakcja gazety, anteny lub portalu), obie działające na wspólnym terytorium. Wynikające z tych rozważań teoretyczne modele interakcji władzy i mediów będą następnie podstawą analizy zawartości branżowego miesięcznika „Press”.

Interakcja polityków i dziennikarzy

Przyjmijmy, że partnerstwo ma miejsce wówczas, kiedy co najmniej dwa autonomicznie działające podmioty podejmują uzgodniony projekt działania. Partnerstwo, podobnie jak każde inne działanie, realizowane jest w kilku kolejnych krokach: diagnoza sytuacji, uzgodnienie planu, wykonanie planu, diagnoza zmienionej sytuacji.

Na pytanie postawione we wstępie nie da się odpowiedzieć dopóty, dopóki pozostaniemy na poziomie abstrakcyjnie pojmowanej władzy i równie ogólnikowym wyobrażeniu dziennikarstwa. Czy władzę sprowadzić należy do korekcji, czyli prawomocnego wymuszania posłuszeństwa; czy też do cierpliwej

deliberacji nad najbardziej korzystnym dla wszystkich rozwiązaniem? Czy media to posłuszny pokojowy piesek, którego wystarczy pogłaskać, aby mieć pewność, że zachowa się odpowiednio; czy też groźny buldog, do którego nie trafiają żadne racje i lepiej go obchodzić z daleka?

Rozpocniemy zatem nie od partnerstwa, lecz od szerszej i lepiej rozpoznanej kwestii interakcji polityków korzystających z rad specjalistów public relations (PR) oraz dziennikarzy. Interakcja jest dynamiczną sekwencją wzajemnie zorientowanych działań partnerów, którzy modyfikują swoją aktywność w zależności od tego, co robi drugi partner. Wprowadzenie pojęcia PR pozwala na znalezienie wspólnej płaszczyzny komunikowania, na której będzie możliwe rozpatrywanie interakcji władzy i mediów. Komunikowanie rozumiemy jako sporządzanie, rozpowszechnianie oraz odczytywanie przekazów ujętych w pewne ramy poznawcze i dotyczących osób, rzeczy, zjawisk oraz idei.

Niech sposobem na uporządkowanie interakcji dziennikarzy i specjalistów PR będą cztery modele PR, jakie zaproponowali James E. Grunig i Todd Hunt (zostały one umieszczone w środkowym wierszu tabeli 1 i uzupełnione o model spinu) (Grunig, Hunt 1984, s. 21–43). Kolejnym krokiem było odróżnienie pięciu stopni wywierania wpływu na drodze komunikowania (informacja, dyskusja, perswazja, sugestia, manipulacja) oraz przyporządkowanie każdemu modelowi PR jednego stopnia wywierania wpływu. Na koniec dla kolumn tak powstałej tabeli wyszukano odpowiedni model dziennikarstwa, wyróżniając dziennikarstwo stronnicze oraz dziennikarstwo centrowe. Wszystkie te modele zostały usytuowane na osi rozciągającej się między biegunem ładu i porozumienia a biegunem konfliktu.

Na skrajnej pozycji po lewej stronie w tabeli 1 znajduje się model informacji publicznej PR oraz odpowiadająca mu rola dziennikarza sprawozdawcy. Wprawdzie informowanie nieodłączne jest od działania, tak jak lokucja od illokucji, a komunikowanie ma zarówno aspekt symboliczny, jak i pragmatyczny, jednak natężenie aspektu pragmatycznego może być stopniowane. Organizacja udzielająca informacji publicznej nie konkuruje z inną organizacją na rynku gospodarczym ani politycznym, a dziennikarz sprawozdawca dba o staranność i rzetelność swoich informacji.

Kolejnym stopniem jest dyskusja. W tym przypadku wynik jest nieznany wcześniej i niepewny, gdyż każdy z dyskutantów gotów jest ustąpić przed racjonalnymi argumentami partnera. Wynikiem dyskusji jest konsens wypracowany w trakcie wysłuchiwanie racji, starannego ich rozważania, diagnozowania sytuacji i formułowania planu działań. Jak wskazał John Rawls, wypracowanie takiego konsensu wprawdzie utrudniają ciężary sądu, konsens będzie jednak możliwy wtedy, gdy wolni, rozumni i obdarzeni wrażliwością moralną obywatele zgodzą się na takie ograniczenie wyznawanych przez siebie rozległych doktryn, aby powstał konkretny, rozumny i sprawiedliwy projekt polityczny (Rawls 1998, s. 74–77, 91–101, 187, 241, 290). Dziennikarz może być w takich przypadkach dyskutantem lub moderatorem dyskusji.

Wynik perswazji i sugestii jest znany, choć także niepewny. Perswadujący podmiot nie zamierza ustąpić ze swoich racji, a jego celem jest przekonanie oponentów, traktowanych jako samodzielnie myślące podmioty. Natomiast sugestia zmierza do skłonienia odbiorcy, aby bezkrytycznie zaakceptował treść przekazu mimo braku logicznych przesłanek do jej przyjęcia (Gheorghiu 1987, s. 21). W obszarze sugestii umieścimy także prowokację dziennikarską, skłaniającą do działań, do jakich by bez prowokacji nie doszło. W przypadkach perswazji i sugestii decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu treści przekazu należy do odbiorcy. Ponieważ potrzeby i interesy partnerów pozostają odmienne, wynikiem perswazji i sugestii będzie tymczasowy kompromis. Dziennikarz może opowiadać się po jednej ze stron, czyli występować jako rzecznik, może też odgrywać rolę rozjemcy sporu.

Manipulacja polega na przedmiotowym traktowaniu odbiorcy lub, mówiąc bardziej dokładnie, na wyłączeniu podmiotowości odbiorcy (Karwat 1999, s. 38). Marek Tokarz wyróżnił proste, czyli naiwne, oraz zaawansowane techniki manipulacji. Pierwsze z nich nie wymagają żadnej specjalistycznej wiedzy. Jest to presja, szantaż i kłamstwo. Natomiast techniki zaawansowane opierają się na sześciu zasadach opisanych przez Roberta Cialdiniego: wzajemności (odwzajemnianie z nawiązką), konsekwencji (początkowe niewielkie zaangażowanie ma tendencję do podtrzymywania się), konformizmu (naśladowanie innych), sympatii (uleganie osobom lubianym i znanym), autorytetu (uleganie bez podejmowania oceny autorytetu) i niedostępności (pożądane są rzeczy niedostępne) (Cialdini 2000). Tokarz dodał do nich kontrast (pomniejszanie wagi sprawy przez umieszczanie jej na tle sprawy o dużym znaczeniu), racjonalizację (wytworzenie i następnie zredukowanie dysonansu), relaks (wprowadzenie odbiorcy w dobry nastrój) i powtarzanie (Tokarz 2006, s. 245–292, 320–326).

Powyższe wyliczenie wskazuje, że różnice między sugestią a zaawansowanymi techniki manipulacji wydają się trudno dostrzegalne. Spróbujemy rozwikłać ten problem, kierując się wskazówkami Gruniga i Hunta. Niech sugestia dotyczyć publikacji w mediach popularnych, w których stosowane jest dążenie do rozgłosu: *soft news*, balansowanie na granicy prawdy i fałszu, wieloznaczne sformułowania, towarzyskie plotki. Odbiorca jest rozbawiany, zaskakiwany lub nawet szokowany, lecz niekoniecznie staje się dzięki temu mądrzejszy lub przynajmniej lepiej zorientowany. Pojęcie prostych technik manipulacji rezerwujemy natomiast na określenie *spinu* i *kontrspinu*.

Koncepcja czterech modeli PR Gruniga i Hunta została opublikowana w USA w roku 1984. Równocześnie w latach 80. XX wieku w brytyjskim słowniku politycznym pojawił się termin *spinning* na oznaczenie działań specjalistów PR mających na celu selekcjonowanie, ocenianie i interpretowanie przekazywanych mediom informacji. Sposoby na *spinning* to częściowe, niedokładne informowanie, narzucona ocena i interpretacja oraz manipulacja (Seymour-Ure 2003,

s. 151)¹. *Spin doctor* działa w środowisku mediów nadmiaru, dba o wyciszenie znaczeń pojmowanych jako niekorzystne dla swego klienta oraz o nagłośnienie znaczeń korzystnych (McNair 2006, s. 125). Są to działania PR prowadzone na najwyższym znanym dotychczas poziomie interakcji organizacji i redakcji oraz zmierzające do kontrolowania dyskursu.

Tabela 1. Interakcja polityków i dziennikarzy

Model interakcji	Ład				Konflikt
Poziom interakcji	podstawowy		średni		wysoki
Stopień wpływu	informacja	dyskusja	perswazja	sugestia	manipulacja
Model PR	informacja publiczna	komunik. symetryczne	komunik. asymetryczne	rozgłos	spin
Model dziennikarza stronnicego	–	–	rzecznik fundamentalny	plotkarz, prowokator	kontrspin
Model dziennikarza centrowego	sprawozdawca	dyskutant, moderator	rzecznik racjonalny, rozjemca	–	

Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie podstawowym umieścimy działania informacyjne takiej organizacji, która nie konkuruje na rynku, lecz powinna dbać o reputację i funkcjonować w sposób przejrzysty. W modelu tym mieszczą się administracyjne działania władzy lub – w polskim przykładzie – funkcjonowanie Narodowego Funduszu Zdrowia. Specjalista PR spełnia w takiej organizacji funkcje usługowe wobec dziennikarzy: sporządza i udostępnia komunikaty prasowe i teksty przemówień, ułatwia kontakty i pomaga w zbieraniu materiałów. Odpowiada mu model dziennikarza jako nieuprzedzonego, możliwie zdystansowanego sprawozdawcy, który zbiera informacje i przekazuje je swoim odbiorcom. Na tym poziomie umieścimy również przykłady komunikowania symetrycznego w postaci konsultowania złożonych decyzji albo dłuższej rozmowy prowadzonej przez uznanego dziennikarza z osobą obdarzoną autorytetem. Taka rozmowa służy poważnej refleksji i odbywa się w atmosferze wzajemnego szacunku.

Poziom średni to działania PR zgodne z modelem komunikowania asymetrycznego: przygotowane wywiady, konferencje prasowe, telewizyjne pojedynki kandydatów, akcje i imprezy. Są w znacznej części przedstawiane na żywo i konkurują o uwagę odbiorców. Znaczenia nabrał atrakcyjny sposób prezentacji, uproszczona i łatwo zrozumiała treść, spór toczony wokół wyrazistych kwestii i osób, skuteczne wywarcie wpływu na odbiorców.

¹ W polskim języku potocznym określimy spin jako nawijanie, robienie widel z igły lub odwracanie kota ogonem.

Poziom najwyższy to *spin* specjalistów PR oraz *kontrspin* wytrawnych dziennikarzy. Dociekliwe, czasem nawet beczelne pytania dziennikarzy pozwalają się przebić przez otoczkę *spinu*. Agresywny wywiad, kpina, wnikliwy komentarz, analiza oraz dziennikarstwo śledcze dają odbiorcom szansę oporu wobec natrętnych działań PR, prowadzonych przez profesjonalnych *spin doctors*.

Przekonująco pisał o tym Brian McNair: „Interpretacja (...) jest inteligentnym dziennikarskim adaptowaniem się do środowiska, które jest wysoce konkurencyjne, bogate w informacje oraz intensywnie manipulowane przez aktorów politycznych (...) W świecie *spinu* i intensywnego zarządzania informacją komentarz polityczny jest najlepszą formą *kontrspinu*, jaką posiadamy”².

Dziennikarstwo centrowe a stronnicze

Różnice między dziennikarstwem stronnictwem a dziennikarstwem centrowym, naszkicowane w tabeli 1, odsyłają do różnic między fundamentalizmem a umiarkowanym racjonalizmem i relatywizmem, o jakich pisał Ernest Gellner. Podstawą fundamentalizmu jest przekonanie, że wiara ma być wyznawana w sposób stanowczy, w pełnej i dosłownej formie, bez kompromisów, złagodzeń, ponownych interpretacji czy uproszczeń. Można ją zdefiniować precyzyjnie i ostatecznie, co implikuje jej spisanie. Relatywizm jest natomiast wrogiem idei unikatowej, wyłącznej, obiektywnej, zewnętrznej i transcendentnej prawdy. Dla zwolenników relatywizmu prawda jest nieuchwytna, wielopostaciowa, ukryta i subiektywna. Pomiędzy tymi dwoma skrajnościami umieścił Gellner umiarkowany racjonalizm, który nie dąży do zaproponowania jedyne go modelu społeczeństwa, ale zakłada, że możliwe jest obiektywne poznanie, i upiera się przy zasadzie kwestionowania wszystkich faktów i cech oraz symetrycznym traktowaniu wszystkich przekonań (Gellner 1997, s. 11, 37, 99, 105 i n.). Kontynuując to rozumowanie, należy stwierdzić istnienie podobieństwa między dziennikarstwem stronnictwem a myśleniem fundamentalnym oraz między dziennikarstwem centrowym a myśleniem umiarkowanie racjonalnym.

Dziennikarstwo centrowe oraz dziennikarstwo stronnicze stanowią dwa bieguny w stosunkach dziennikarzy i władzy politycznej. Takie rozróżnienie można znaleźć u wielu autorów. Uczynił tak na przykład Thomas Hanitzsch, wskazując na siedem uniwersalnych wymiarów kultury dziennikarskiej. Wymiar określony przezeń jako drugi dotyczy dystansu dziennikarzy wobec władzy. Rozciąga się on między biegunem adwersarza (społeczna kontrola działań władzy, równoważenie potęgi władzy, krytyczne i sceptyczne podejście do decyzji władzy, dokonywane otwarcie lub w sposób zawoalowany) a biegunem lojalnego pomocnika

² „Interpretation [...] is an intelligible journalistic adaptation to an environment which is highly competitive, information-rich and intensively manipulated by political actors [...] In a world of spin and intensified news management, political commentary is the best counter-spin we have”. Zob. McNair 2006, s. 82–83.

(autocenzura, propaganda, paternalistyczny stosunek do odbiorców przekazów, wspieranie autorytetu władzy, aż po dziennikarstwo dworskie stanowiące tubę władzy) (Hanitzsch 2007, s. 369–378).

Zdecydowane wsparcie wszelkich działań władzy wymaga od dziennikarza przyjęcia instrumentalnej postawy posłuszeństwa oraz wyzbycia się wszelkich prób dokonywania samodzielnych interpretacji czy ocen. W tym sensie Leszek Kołakowski pisał o antagonizmie postaw kapłana i błazna. Kapłan jest strażnikiem absolutu, uznanego i zawartego w tradycji. Błazen podaje w wątpliwość wszystko, co uchodzi za oczywiste, a może tak czynić dlatego, że choć obraca się w dobrym towarzystwie, to do niego nie należy. Kapłan uprawia kult przeszłości, a błazen jest systematycznie nieufny wobec zastanej rzeczywistości i stale podejmuje refleksję nad możliwością uznania racji przeciwstawnych (Kołakowski 1989, s. 178–180). Dodajmy, że dziennikarz obracający się w sferach władzy politycznej, lecz tej władzy niesprawujący, dobrze odpowiada powyższej charakterystyce błazna.

Stopniowanie zależności mediów od władzy politycznej znajdujemy w koncepcji, jaką sformułowali Jay G. Blumler i Michael Gurevitch, proponując pięć stopni politycznego zaangażowania mediów (*media partisanship*). Stopnie te zaczynają się od bezpośredniego zarządzania organizacją medialną przez jej politycznego właściciela, stopień kolejny to bezwzględna lojalność wobec podmiotu politycznego, następnie zwyczajowe wsparcie podmiotu politycznego, okazjonalne wsparcie, aż po pełną polityczną neutralność organizacji medialnej (Blumler, Gurevitch 2006, s. 65).

Zwróćmy uwagę, że dwa pierwsze stopnie tej skali są właściwe dla dziennikarstwa stronniczego oraz dla pewnej części działań public relations, realizowanych na przykład przez organ partii lub czasopismo samorządowe. Takie przypadki dają się też określić jako przenikanie działań PR do dziennikarstwa lub wzajemne skażenie interesów. Trzy kolejne stopnie tej skali charakteryzują działania dziennikarstwa centrowego.

Dwa wskazane powyżej wzorce lojalnego wykonawcy lub krnąbrnego adwersarza zostały rozbudowane przez wprowadzenie dodatkowego wymiaru dotyczącego siły władzy politycznej. Clifford G. Christians, Theodore L. Glasser i Denis McQuail wskazali na cztery kluczowe grupy ról odgrywanych przez dziennikarzy w demokratycznym społeczeństwie. Grupy te zostały ułożone w matrycę, której oś pionową wyznacza siła instytucji władzy, a oś poziomą – autonomia bądź zależność dziennikarzy (Christians i in. 2009, s. 125–127). Przedstawia je tabela 2.

Pierwszą z tych grup jest monitorowanie. Obejmuje ono najbardziej rozpowszechnione czynności zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o wydarzeniach. Informacjom towarzyszą interpretacje, oceny i prognozy, lecz nacisk został położony na rzetelność i niezależność przekazów. Zakres monitorowania rozciąga się od biernej sprawozdawczości aż po aktywne działania

dziennikarzy na rzecz odbiorców przekazów (*a watchdog role*), jednak bez stronnego angażowania się w grupowe interesy.

Grupa ról określona jako ułatwianie wiąże się z koncepcją społecznej odpowiedzialności mediów i polega na prowadzeniu deliberacji oraz zachęcaniu do deliberowania, a przez to do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, kształtowania i funkcjonowania sfery publicznej społeczeństwa obywatelskiego. Mimo pluralizmu opinii sprzyja formowaniu pewnej wizji dobra wspólnego, wykraczającej poza partykularne interesy różnych grup społecznych. Władza w takim przypadku jest nie tyle słaba, ile świadomie rezygnuje z części swych uprawnień na rzecz obywateli zajętych poszukiwaniem najlepszych rozwiązań. Trzy minimalne warunki deliberacji to kompetencja uczestników, sformułowanie przez nich własnego stanowiska oraz debata służąca zaprezentowaniu, uargumentowaniu i przedyskutowaniu stanowisk (Juchacz 2006, s. 17).

Tabela 2. Role społeczne dziennikarzy

Autonomia dziennikarska (<i>Media autonomy</i>)	Silne instytucje władzy		Zależność dziennikarska (<i>Media dependency</i>)
	Monitorowanie (<i>monitorial</i>)	Współpraca (<i>collaborative</i>)	
	Zmiana (<i>radical</i>)	Ułatwianie (<i>facilitative</i>)	
Słabe instytucje władzy			

Źródło: Christians i in. 2009, s. 125.

Kolejna grupa ról łączy dążenie do radykalnych zmian przez koncentrowanie się na wskazywaniu nieprawości i nadużyć władzy. Nie chodzi tu o pojedyncze przypadki krytyki, jak w przypadku monitorowania, lecz o systematyczne zaangażowanie na rzecz określonych celów politycznych. W demokratycznym społeczeństwie takie funkcje wypełniają zazwyczaj media reprezentujące mniejszości i domagające się radykalnych zmian systemu politycznego.

Role współpracy znajdują zastosowanie w państwach rozwijających się, w których instytucje polityczne nie osiągnęły jeszcze stanu dojrzałości. Media wspierają tam rozwój społeczny, a ich działania nabierają wagi zwłaszcza w sytuacji zagrożeń lub nawet kryzysów. Współpraca mediów i władz w sytuacji różnorodnych zagrożeń dla stabilności państwa jest czymś normalnym również w dojrzałych systemach demokratycznych.

W takim ujęciu partnerstwo władzy politycznej i mediów jest możliwe w przypadkach zawartych w prawej kolumnie tabeli 2 i określonych jako zależność dziennikarska. Lewa kolumna autonomicznych działań dziennikarzy i władzy wyklucza partnerstwo.

Dobór próby, hipoteza i pytania badawcze

Ukazujący się od 1996 r. miesięcznik „Press” jest najpoważniejszym z polskich pism branżowych w dziedzinie dziennikarstwa. Płatne rozpowszechnianie tego czasopisma w 2012 r. wyniosło 3620 egzemplarzy (Uchwała... 2013). Tradycyjnie w każdym numerze ukazuje się jeden długi wywiad z uznanym dziennikarzem. Komplet takich wywiadów ze wszystkich numerów z roku 2013 złożył się na próbę badawczą.

Hipoteza dotyczy występowania w próbie badawczej wszystkich czterech grup dziennikarskich ról społecznych wymienionych w tabeli 2. Dwie z tych grup (ułatwianie i współpraca) wskazują na możliwość partnerstwa władzy politycznej i mediów, a dwie pozostałe (monitorowanie, zmiana) takie partnerstwo wykluczają.

Metodą badania była analiza zawartości, a jednostką analizy – wzmianka dotycząca roli społecznej dziennikarza, jaka wystąpiła w badanej publikacji. Pytania badawcze przybrały następującą postać:

1. Monitorowanie: dziennikarz jako rzeczowy, nieuprzedzony sprawozdawca.
2. Ułatwianie:
 - a) dziennikarz jako dyskutant;
 - b) dziennikarz jako moderator dyskusji.
3. Zmiana:
 - a) dziennikarz jako rzecznik racjonalny;
 - b) dziennikarz jako rzecznik fundamentalny;
 - c) dziennikarz jako rozjemca sporu;
 - d) dziennikarz jako plotkarz lub prowokator;
 - e) dziennikarz uprawiający *kontrspin*, zwłaszcza dziennikarstwo śledcze.
4. Współpraca: dziennikarz jako partner władzy.

Wyniki analizy

Na wybrany rocznik złożyło się 11 numerów, ponieważ numer wakacyjny był podwójny. Wśród rozmówców znaleźli się kolejno: [1] Jerzy Jurecki – redaktor naczelny „Tygodnika Podhalańskiego”, laureat konkursu „Dziennikarz Roku”, [2] Paweł Lisicki – redaktor naczelny tygodnika „Do Rzeczy”, [3] Katarzyna Bosacka – dziennikarka prowadząca programy poradnikowe w telewizji TVN, [4] Michał Pol – multimedialny dziennikarz sportowy, [5] Katarzyna Janowska – redaktor naczelna Telewizji Kultura, [6] Michał Legierski – laureat konkursu Grand Press Photo, [7–8] Weronika Wawrzukowicz – dziennikarka prowadząca rozmowy w radiu i telewizji, [9] Beata Pawlikowska – autorka poradników językowych i podróżniczych, [10] Maciej Nowak – recenzent kulinarny i teatralny, [11] Piotr Waglowski – bloger, [12] Filip Chajzer – dziennikarz prowadzący

rozmowy w telewizji TVN. Numery przypisane kolejnym osobom będą używane podczas przedstawiania wyników analizy.

Tabela 3. Deklarowane role społeczne dziennikarzy

Nr	Rozmówca	Monitorowanie	Ułatwianie		Rzecznik racjonalny	Rzecznik fundamentalny	Zmiana		Kontrospin	Współpraca	
		Sprawozdawca	Dyskutant	Moderator			Rozjemca	Plotkarz, Prowokator		Partner	Razem wzmiarki tematyczne
1	Jerzy Jurecki	1			1					1	3
2	Paweł Lisicki	1									1
3	Katarzyna Bosacka				1						1
4	Michał Pol	1	1								2
5	Katarzyna Janowska			1							1
6	Michał Legierski	1									1
7*8	Weronika Wawrzakowicz			1							1
9	Beata Pawlikowska	1									1
10	Maciej Nowak	1			1						2
11	Piotr Wagłowski				1			1			2
12	Filip Chajzer	1									1
Razem		7	1	2	4	0	0	1	0	1	16

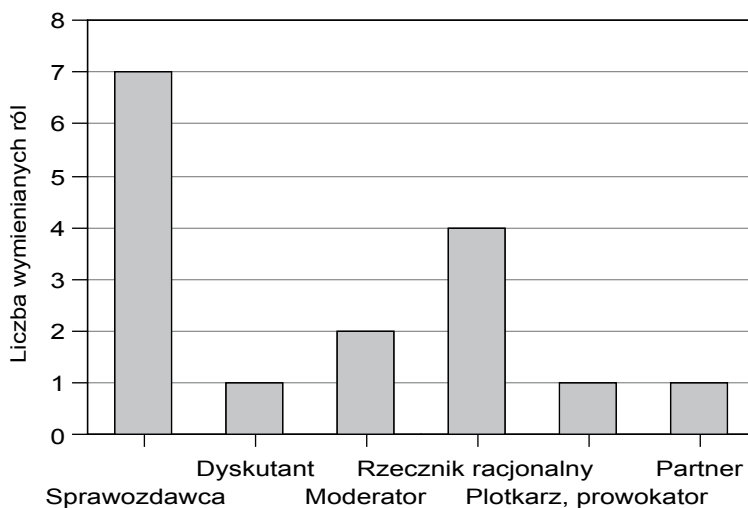
Źródło: obliczenia własne.

Wyniki analizy przedstawia tabela 3, a ich skrót został zawarty na wykresie 1. Dla łatwiejszej orientacji w treści tabeli 3 kolumny dotyczące możliwego partnerstwa władzy i mediów zostały zacienione.

Analiza polegała na identyfikowaniu obecności poszukiwanej roli społecznej dziennikarza, nie liczone natomiast, jak często ta rola w danym wywiadzie została wspomniana. Liczenie częstości występowania w tak niewielkiej próbie nie stanowiłoby prawomocnej podstawy do formułowania wniosków. Zastrzec należy również, że analiza dotyczy autoprezentacji dziennikarzy, a nie ich rzeczywistych działań. Zrozumiałą postawą jest skłonność do przedstawiania własnej aktywności w korzystnym świetle.

W każdym z wywiadów zidentyfikowano od jednej do trzech ról społecznych wypełnianych przez dziennikarza. Siedem wywiadów, czyli ponad połowa, okazało się monotematycznych. W trzech wywiadach wystąpiły po dwie role, a w jednym – trzy.

Dziennikarskie role społeczne, o jakich mówili rozmówcy, pod względem liczebności tworzą dwie duże grupy: bardziej liczną (obejmującą siedem ról, czyli blisko 2/3) oraz mniej liczną (od jednej do czterech ról).



Wykres 1. Deklarowane role społeczne dziennikarzy. Skrócone wyniki analizy

Źródło: obliczenia własne.

Rolę sprawozdawcy charakteryzowano następującymi słowami: „Jestem listonoszem od szybkiego dostarczania wiadomości” [1]; „rzetelnie sprawdzamy fakty” [2]; „selekcjonuję najważniejsze informacje” [4]; „lubię, kiedy się coś dzieje i mogę to sfotografować” [6]; „dlaczego nie miałabym powiedzieć innym, w jaki sposób to zrobiłam?” [9]; „przekładam doznania sensualne na słowo pisane” [10]; „śpiewałem i tańczyłem razem z nimi, jak jest wesele i jest reporter, to musi być reporter w akcji” [12].

O roli moderatora dyskusji mówiły dwie osoby, obie wyspecjalizowane w prowadzeniu rozmów na antenie: „Program ma mieć walor normalnej, swobodnej rozmowy” [5]; „lubię gości, jestem ich ciekawa, ludzie dają się wciągnąć w rozmowę” [7–8]. W jednym przypadku sam dziennikarz zadeklarował rolę dyskutanta: „Wchodzę w dialog z użytkownikami” [4].

Do stosowania perswazji w roli racjonalnego rzecznika przyznało się czterech rozmówców: „Piszę, by pokazać, że źle się dzieje, gdy urzędnicy żerują na ciężko pracujących ludziach” [1]; „chodzi o to, by zmieniać postawy ludzi wobec odżywiania” [3]; „chodzi mi o stworzenie ruchu gastronomii etycznej” [10]; „trzeba poprawiać świat, prawo powinno być stanowione przejrzyście” [11].

Tylko raz była mowa o świadomej prowokacji ze strony autora: „Wiele osób bezkrytycznie przyjęło spreparowaną informację, choć zarówno przed publikacją, jak i chwilę później sygnalizowałem, że to jest żart, prowokacja” [11].

Również raz została zidentyfikowana rola określona jako współpraca: „Władza boi się prasy, ale pomagamy też władzy” [1]. Chodziło o wspólną akcję pomocy pogrzelcom. Ta sprawa nie została dokładnie opisana, tylko wspomniana

w jednym zdaniu. Można odnieść wrażenie, że była to raczej spontanicznie realizowana chęć pomocy poszkodowanym niż starannie przedyskutowany projekt. To współdziałanie z władzą okazało się dorywcze i wcale nie przekreślało sprawowania funkcji kontrolnej przy innych okazjach.

Zabrakło deklaracji wystąpienia w roli rzecznika fundamentalnego, rozjemcy oraz *kontrspinu*. Nie wspomniano o przypadkach dziennikarstwa śledczego, co najwyżej wskazywano na potrzebę patrzenia władzy na ręce [1], [2], [11]. Zapewne jest to wynikiem niewielkiego rozmiaru próby badawczej, ponieważ w pozostałych publikacjach wybranego do analizy rocznika „Press” zarówno polskie, jak i zagraniczne przypadki dziennikarstwa śledczego były reprezentowane.

Hipoteza zakładająca występowanie wszystkich czterech grup dziennikarskich ról społecznych została potwierdzona. Każda z czterech możliwych grup (monitorowanie, ułatwianie, zmiana, współpraca) znalazła swoją charakterystykę w wypowiedziach rozmówców, chociaż różnice liczebne między poszczególnymi grupami okazały się znaczne.

Podsumowanie

Głównym celem analizy była odpowiedź na pytanie o partnerstwo polityków i dziennikarzy lub też o brak takiego partnerstwa, czyli o wystąpienie rywalizacji albo nawet konfliktu. Jednak z treści analizowanych wypowiedzi wynika, że stosunek władzy i mediów był kwestią zdecydowanie marginesową. Najczęściej dziennikarze prezentowali się jako zdystansowani sprawozdawcy, świadczący usługi dla swoich odbiorców, a jeśli już prowadzili dyskusje lub w nich uczestniczyli, to z treści ich wypowiedzi wcale nie wynikało, że były to dyskusje z władzą.

Działanie w roli rzecznika partykularnych interesów zostało zidentyfikowane tylko w pięciu spośród szesnastu przypadków. Cztery z nich dotyczyły rzeczowej perswazji, a jeden – prowokacji dziennikarskiej. Natomiast o partnerstwie rozumianym jako współpraca redakcji i władzy nad podjęciem i realizowaniem wspólnego projektu działania mowa była tylko w jednym przypadku, kiedy chodziło o akcję pomocy dla pogrzelców.

Niewielki rozmiar próby badawczej powoduje ograniczoną prawomocność powyższych wniosków. Analiza większej liczby publikacji z dłuższego okresu dałaby pewniejszą podstawę odpowiedzi na pytanie dotyczące deklaracji dziennikarzy występujących jako partnerzy władzy.

Bibliografia

- Blumler J.G., Gurevitch M. 2006, *The Crisis of Public Communication*, London–New York: Routledge.
- Christians C.G., Glasser T.L., McQuail D. 2009, *Normative Theories of the Media. Journalism in Democratic Societies*, Champaign: University of Illinois Press.
- Cialdini R. 2000, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Gellner E. 1997, *Postmodernizm, rozum i religia*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Gheorghiu V.A. 1987, *Sugestia*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Grunig J.E., Hunt T. 1984, *Managing Public Relations*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Hanitzsch T. 2007, *Deconstructing journalism culture: Toward a universal theory*, „Communication Theory” 17.
- Juchacz P. 2006, *Deliberacja, demokracja, partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Karwat M. 1999, *Sztuka manipulacji politycznej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kołąkowski L. 1989, *Pochwała niekonsekwencji. Pisma rozproszone z lat 1955–1968*, t. 2, Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- McNair B. 2006, *Journalism and Democracy. An Evaluation of the Political Public Sphere*, London: Routledge.
- Rawls J. 1998, *Liberalizm polityczny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Seymour-Ure C. 2003, *Prime Ministers and the Media. Issues of Power and Control*, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Tokarz M. 2006, *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Uchwała nr 44/2013 Zarządu Związku Kontroli Dystrybucji Prasy z dnia 24 października 2013 roku, Komunikat Zarządu Związku Kontroli Dystrybucji Prasy o wysokości nakładów i dystrybucji tytułów kontrolowanych przez ZKDP w 2012 roku, <http://www.zkdp.pl/images/komunikat2012.pdf> (11.05.2014).

NOTKI O AUTORACH

Joanna **FIGURA**, mgr – doktorantka na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie

Wojciech **FURMAN**, prof. nadzw. dr hab. – Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski

Anna **GAŚSIOR-NIEMIEC**, dr – Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski

Leszek **GRANISZEWSKI**, dr – Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

Katarzyna **HELPA-LISZKOWSKA**, mgr – doktorantka na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Anna **KOŁOMYCEW**, dr – Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski

Bogusław **KOTARBA**, dr – Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski

Łukasz **ŁASZCZYŃSKI**, mgr – doktorant na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Krzysztof **ŁABĘDŹ**, prof. nadzw. dr hab. – Instytut Politologii, Akademia Ignatianum w Krakowie

Paulina **ŁAZUTKA**, mgr – doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Aleksander **NOWORÓL**, prof. nadzw. dr hab. – Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Arkadiusz **NYZIO**, mgr – doktorant na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Agnieszka **PAWŁOWSKA**, prof. nadzw. dr hab. – Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski

Tomasz **POTKAŃSKI**, dr – Związek Miast Polskich; Instytut Polityk Publicznych, Collegium Civitas w Warszawie

Lucyna **RAJCA**, dr – Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Monika **SIDOR**, dr – Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Małgorzata **SŁODOWA-HELPA**, prof. nadzw. dr hab. – Katedra Teorii i Historii Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Dorota **STRUS**, dr – Instytut Administracji, Samorządu i Prawa, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Marcin **SZEWCAK**, dr hab. – Katedra Administracyjnego Prawa Gospodarczego, Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II