http://dx.doi.org/10.18778/7969-168-5

Władza lokalna

a państwo społeczeństwo i rynek

Współpraca i konkurencja

Eugeniusz Wojciechowski
Aldona Podgórniak-Krzykacz
Magdalena Kalisiak-Mędelska
Jacek Chądzyński

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Władza lokalna

a państwo społeczeństwo i rynek

Współpraca i konkurencja

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórniak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądzyński

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2014

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórniak-Krzykacz, Magdalena Kalisiak-Mędelska
Jacek Chądzyński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT
Alojzy Zalewski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI
Łukasz Orzechowski

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/silvae

Publikacja finansowana ze środków na naukę w latach 2010−2014 jako projekt badawczy
nr NN114167138

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06573.14.0.K

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7969-168-5
ISBN (ebook) 978-83-7969-739-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

SPIS TREŚCI

Wstęp 7

ROZDZIAŁ 1. WSPÓŁCZESNE WYZWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA 11

1.1. Rola sieci powiązań i współpracy w zarządzaniu jednostką terytorialną 11
1.2. Konkurencja przedmiotowa i podmiotowa jednostek samorządu terytorialnego 20
1.3. Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym 23
1.4. Rynki usług publicznych w samorządzie terytorialnym 27

ROZDZIAŁ 2. WSPÓŁPRACA W SAMORZĄDZIE GMINNYM W POLSCE – UJĘCIE TEORETYCZNE 31

2.1. Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową 31
2.2. Współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego 34
2.3. Współpraca gmin z mieszkańcami 45
2.4. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi 51
2.5. Współpraca gmin z podmiotami sektora prywatnego 58

ROZDZIAŁ 3. METODYKA BADANIA 67

3.1. Cele i problematyka badania 67
3.2. Metody i narzędzia badawcze 71
3.3. Charakterystyka próby badawczej 74

ROZDZIAŁ 4. SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁPRACY I KONKURENCJI GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA PUBLICZNEGO 81

4.1. Relacje gmin z administracją rządową 81
4.2. Współpraca międzysamorządowa w gminach 85
4.3. Konkurencja między gminami a innymi samorządami 93

ROZDZIAŁ 5. SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁPRACY GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA SPOŁECZNEGO 97

5.1. Współpraca z mieszkańcami w samorządzie gminnym 97
5.2. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi 114

ROZDZIAŁ 6. SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁPRACY GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA PRYWATNEGO 123

6.1. Współpraca gmin z podmiotami prywatnymi 123
6.2. Wykorzystywanie przez gminy formuły partnerstwa publiczno-prywatnego 136

ROZDZIAŁ 7. WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA – UJĘCIE SYNTETYCZNE 141

7.1. Współpraca i konkurencja na rynkach usług publicznych w gminach 141
7.2. Syntetyczne wskaźniki zaawansowania współpracy międzysektorowej w polskich gminach 148
7.3. Propozycja pomiaru współpracy w gminie – ujęcie wskaźnikowe. 158

ROZDZIAŁ 8. WSPÓŁPRACA A KONKURENCJA – W POSZUKIWANIU ROZWIĄZANIA IDEALNEGO 171

8.1. Rola sieci powiązań w zarządzaniu gminą 171
8.2. Styl zarządzania samorządowego a zakres współpracy w gminie 174
8.3. Od systemu idealnego do realnego 180

Podsumowanie i wnioski końcowe. 189

Bibliografia 203

Spis tabel 207

Spis rysunków 211

Spis wykresów 213

WSTĘP

Samorząd terytorialny w Polsce znajduje się w fazie modernizacji i dostosowania do wyzwań globalnych i integracji europejskiej. Mimo ponad 20 lat jego funkcjonowania w nowej postaci jakościowej, nadal występują obszary wymagające usprawnień i reform. Jednym z nich jest realizacja zadań publicznych przy współudziale innych podmiotów (współpraca międzysamorządowa i międzysektorowa). Ograniczone możliwości finansowe, organizacyjne, techniczne i ludzkie samorządów terytorialnych w odniesieniu do skali potrzeb i konieczności rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów lokalnych powodują, że muszą one poszukiwać rozwiązań integrujących różnych uczestników życia społeczno-gospodarczego. W świetle tego, współpraca na różnych poziomach organizacji terytorialnej staje się warunkiem sprawnego działania jednostek lokalnych. Z ekonomicznego punktu widzenia ma ona zapewnić korzyść wszystkim stronom w postaci poprawy efektywności gospodarowania.

Postulat współpracy samorządów terytorialnych ma swoje źródła w koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*). Trend ten promuje m.in. zaangażowanie podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych w rynek usług publicznych w reżimie kontraktowym oraz w ramach partnerstw publiczno-publicznych, publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych. Wzrost znaczenia współpracy i relacji partnerskich nastąpił za sprawą współzarządzania publicznego (*public governance*), które w swoich założeniach traktuje szeroko pojmowaną współpracę jako czynnik tworzenia i istnienia sieci powiązań[1]. Ich rolą jest zarówno kreowanie, jak i realizacja polityk publicznych na każdym szczeblu władzy i administracji w państwie.

Mimo świadomości współpracy w samorządzie terytorialnym i cząstkowych analiz, w dalszym ciągu brakuje kompleksowych badań obrazujących dziedziny i formy jej zastosowania w polskich gminach. Wiedza na ten temat jest nadal skromna, mimo wagi zagadnienia w praktyce gospodarczej samorządu terytorialnego. Wychodząc naprzeciw potrzebom szerszego rozpoznania tego zjawiska, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego zrealizowała projekt badawczy pt. *Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem. Współpraca i konkurencja*[2]. Przedkładana Czytelnikowi publikacja zawiera wyniki badań projektu, którego celem było ukazanie

---

[1] Zob. D. Warm, *Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness*, „State and Local Government Review" 2011, No 43(1).

[2] Projekt badawczy własny Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN114167138, kierownik projektu prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski.

stopnia otwartości i aktywności polskich gmin w podejmowaniu przedsięwzięć współpracy, promowanej przez Unię Europejską. Współpraca ta rozpatrywana jest bardzo szeroko. Za przejawy kooperacji uznano zarówno wspólne działania, projekty samorządów realizowane z przedstawicielami innych sektorów, jak i zlecanie im realizacji zadań publicznych. Przedmiotem rozważań w publikacji jest także współpraca gmin z administracją rządową, z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi, podmiotami prywatnymi i mieszkańcami. Wymienione kierunki współpracy były rozpatrywane na trzech płaszczyznach: realizacji zadań publicznych, działalności planistycznej i działalności koordynacyjnej.

Publikacja jako całość składa się ze wstępu, ośmiu rozdziałów merytorycznych, z których dwa pierwsze mają charakter teoretyczny, trzeci opisuje metody i założenia badawcze, rozdziały 4–7 prezentują wyniki badań empirycznych, natomiast 8 ma głównie charakter rekomendacyjny. Ostatnią część publikacji stanowią wnioski końcowe i rekomendacje.

Rozdział 1 porusza zagadnienia tworzące teoretyczne tło dla analizy skali, zakresu i przestrzennego zróżnicowania współpracy gmin z innymi podmiotami. Zwrócono uwagę na znaczenie współpracy i konkurencji w działalności samorządu terytorialnego, rolę partycypacji społecznej w zarządzaniu gminą, traktowanej jako przejaw współpracy przedstawicieli władz lokalnych z mieszkańcami. Zarysowano w nim także możliwe warianty świadczenia usług publicznych. Rozdział 2 stanowi kontynuację części teoretycznej publikacji w zakresie podstaw prawnych współpracy gmin z podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Dokonano w nim także przeglądu możliwych form prawno-organizacyjnych tej współpracy na trzech wcześniej wskazanych płaszczyznach.

W rozdziale 3, o charakterze metodycznym, określony został cel główny i cele szczegółowe badania przeprowadzonego w ramach projektu. Dodatkowo zaprezentowano w nim pytania problemowe i hipotezy badawcze, a także uzasadniono wybór wykorzystanych metod i technik badania. Scharakteryzowano również gminy i zarządzających nimi wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (organów wykonawczych).

Rozdziały 4–6 zawierają analizę i ocenę uzyskanego materiału źródłowego w drodze przeprowadzonych badań ankietowych. Dotyczyła ona przede wszystkim współpracy gmin z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami i podmiotami prywatnymi. Natomiast zjawisko konkurencji zostało omówione w odniesieniu do administracji rządowej i jednostek samorządowych oraz w kontekście rynków usług publicznych. Analizą statystyczną objęto przedmiot, obszary i formy współpracy, według kryteriów: typu gminy (statusu prawno-administracyjnego), wielkości pod względem liczby mieszkańców i lokalizacji.

Rozdział 7 stanowi swego rodzaju podsumowanie wyników badań. Identyfikuje on współpracę i konkurencję na rynku usług publicznych w gminach oraz skalę współpracy przy użyciu syntetycznych wskaźników oceny. Rozdział zawiera również propozycję kompleksowego pomiaru badanej współpracy w gminie.

Rozdział 8 koncentruje uwagę na roli sieci powiązań w zarządzaniu samorządowym oraz na determinantach pożądanych postaw i zachowań wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w kontekście współpracy. W dalszej części rozdziału zaprezentowano propozycję realnego systemu współpracy w samorządzie gminnym na podstawie wyników analizy systemowej G. Nadlera.

Autorzy pragną podziękować wszystkim osobom, których wiedza i doświadczenie okazały się pomocne przy opracowaniu niniejszej publikacji. Szczególne podziękowania autorzy kierują do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy poświęcili swój czas, decydując się na uczestnictwo w badaniu.

Eugeniusz Wojciechowski
Magdalena Kalisiak-Mędelska
Aldona Podgórniak-Krzykacz
Jacek Chądzyński

Rozdział 1

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA[1]

1.1. Rola sieci powiązań i współpracy w zarządzaniu jednostką terytorialną

Forsowane przez lata w literaturze przedmiotu koncepcje nowego zarządzania publicznego (*new public management*) czy współrządzenia lokalnego (*local governance*[2]) zmierzają do wypracowania nowego systemu zarządzania jednostką terytorialną. Jego istota polega na zaangażowaniu w procesy kreowania polityki rozwoju, podejmowania decyzji o sposobach jej realizacji, jak i w procesy związane z bezpośrednią implementacją jej założeń − oprócz władz lokalnych[3] i podległych im podmiotów publicznych, również innych lokalnych aktorów: mieszkańców oraz reprezentantów sektora prywatnego, jak i stale rozwijającego się i przybierającego na znaczeniu sektora pozarządowego[4]. Złożo-

---

[1] W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułów: M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba,* [w:] *Przestrzeń a rozwój*, red. S. Korenik, A. Dybała, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 241, s. 262–267, A. Podgórniak-Krzykacz, *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2011, nr 39, s. 206–208.

[2] Naukowy termin *governance* związany jest z teorią ekonomii, w szczególności z poglądami sformułowanymi przez R. Coase'a, który podkreślał, że do realizacji skutecznych transakcji w gospodarce przyczynia się rynek, a także organizacja przedsiębiorstwa. Postulował, aby czynniki te rozpatrywać jako mechanizmy koordynacji. Współczesna interpretacja pojęcia *governance* powiązana jest z koncepcją O. E. Williamsona, który zdefiniował je jako instytucjonalne regulacje w przedsiębiorstwie, do których zaliczył struktury zarządzania i administracji, a także wzorce wertykalnych i horyzontalnych interakcji w przedsiębiorstwie, służące obniżaniu kosztów transakcyjnych. Zwrócił także uwagę na znaczenie sterowania zachowaniem, koordynacji, władzy, rządzenia. Zob. O. E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.

[3] Pod pojęciem władzy lokalnej są rozumiane ustawowe organy samorządu terytorialnego na poziomie gminy.

[4] Szerzej na temat tych koncepcji np.: A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie teryto-*

ność systemów terytorialnych oraz problemów lokalnych i regionalnych skłania zatem samorządy terytorialne do zawiązywania i rozbudowywania sieci powiązań z różnymi interesariuszami[5].

Zarysowany kierunek przekształceń w samorządzie terytorialnym należy postrzegać jako odpowiedź na potrzebę dostosowania form sterowania do nowych wymagań gospodarki globalnej i zintegrowanej Europy. Zmiana filozofii i sposobów kształtowania lokalnej polityki oznacza w praktyce transformację tradycyjnego samorządu terytorialnego (*local government*) do przewodzenia i sterowania lokalnego (*local governance*)[6]. P. John zdefiniował je jako elastyczny model podejmowania decyzji, oparty na luźnych powiązaniach poziomych między różnymi uczestnikami życia publicznego[7]. Charakteryzuje się on oprócz zaangażowania wielu instytucji w procesy zarządzania (sieciowością), także płaskimi strukturami organizacyjnymi, rozwiniętymi formami współpracy, innowacyjnością działania władz publicznych oraz decentralizacją zadań publicznych. Również T. Bovaird i E. Löffler akcentują w sformułowanej przez siebie definicji rolę sieci współpracy i horyzontalnych powiązań, określając *local governance* jako sposób współdziałania lokalnych interesariuszy w celu osiągnięcia efektów w realizacji polityki publicznej[8].

Local governance oznacza także demokratyczny i elastyczny proces podejmowania decyzji, który zachodzi w ramach formalnych i nieformalnych powiązań pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Można scharakteryzować go za pomocą następujących elementów składowych: instytucji, mechanizmów, systemów i procesów, zdolności, potencjału, przywództwa, decentralizacji, relacji, zależności, sieci powiązań[9]. Wymienione elementy służą obywatelom i ich zrzeszeniom do artykułowania własnych potrzeb i interesów, a także mediowania w kwestiach spornych, w celu wypracowania własnych praw i korzystnych rozstrzygnięć. Urzeczywistnienie koncepcji *governance* w obszarze współpracy powinno prowadzić do zmiany jej charakteru i oparcia jej na płynnych, mniej sformalizowanych interakcjach. Przekształcenia samorządu terytorialnego, dotychczas zorientowane na rynek i prywatyzację, zostały skierowane na bardziej kompleksowe kombinacje mechanizmów sterowania[10].

---

rialnym, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007, s. 11−75; P. John, *Governance In Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London−Thousand Oaks–New Delhi 2004, s. 6−22; A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005, s. 125−129.

[5] Na znaczenie sieci i rozwój społeczeństwa sieciowego zwrócił uwagę M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

[6] Zob. P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego" 2008, nr 4, s. 79.

[7] P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, s. 45.

[8] T. Bovaird, E. Löffler, *Understanding Public Management and Governance*, [w:] *Public Management and Governance*, eds. T. Bovaird, E. Löffler, Routledge, London–New York 2003, s. 315.

[9] *People Matter Civic Engagement in Public Governance*. *World Public Sector Report 2008*, United Nations, New York 2008, s. 20.

[10] T. Klenk, F. Nullmeier, *Public Governance als Reformstrategie*, Edition Hans Böckler, Düsseldorf 2003.

Praktycznym wymiarem *local governance* jest zmniejszanie w procesach decyzyjnych roli struktur politycznych na korzyść sieci. Wymaga to określonej postawy władz samorządowych, otwarcia na współpracę, umiejętności poszukiwania kompromisów, rozwiązywania konfliktów, negocjowania, odpowiedniej kultury politycznej, wzajemnego zaufania oraz przywództwa. Nie oznacza to dla niej utraty dominującej pozycji w procesach decyzyjnych, ze względu na społeczną legitymizację i umocowanie prawne posiadanych kompetencji, ale skutkuje zmianą roli w polityce lokalnej. Z perspektywy jednego z wielu uczestników sieci będą one zmuszone pełnić nowe role, polegające na: moderowaniu polityk lokalnych, rozwijaniu i umacnianiu powiązań z podmiotami niepublicznymi, koordynowaniu i harmonizowaniu działań i interesów zaangażowanych w sieć podmiotów czy sterowaniu współzależnościami między aktorami.

W literaturze przedmiotu wskazuje się argumenty za kreowaniem lokalnej polityki w ramach sieci, ale pojawiają się też głosy krytyczne. Za tym rozwiązaniem przemawiają potencjalnie korzystne skutki, takie jak: ożywienie lokalnej społeczności, wzmocnienie procesów demokratyzacji, aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego. Ale sieci mogą też wywoływać zaburzenia równości wpływu całego społeczeństwa na politykę lokalną, faworyzując grupy interesu najbardziej aktywne w sieci. W efekcie może dojść do osłabienia kontroli społecznej działalności samorządów[11]. Kolejne zagrożenie kreowania polityk lokalnych w ramach sieci związane jest z ich skutecznością. Zdecydowanie maleje ona, jeżeli uczestnicy nie wykazują umiejętności dyskutowania, wypracowywania kompromisów. Zdaniem przeciwników sieci, charakteryzują się one w rzeczywistości niską skutecznością współpracy[12]. W celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom, jak np. rozmycie odpowiedzialności, nadużycia, niska skuteczność sieci, niezbędne jest stworzenie określonego ładu organizacyjnego[13] współpracy wzmacniającego jej efektywność.

Zasadniczym trzonem koncepcji zarządzania w sieci (*policy network*, *governance networks*) jest sieć. Jest to zestaw węzłów i powiązań przedstawiających pewną relację między poszczególnymi węzłami bądź jej brak[14]. Węzły sieci to

---

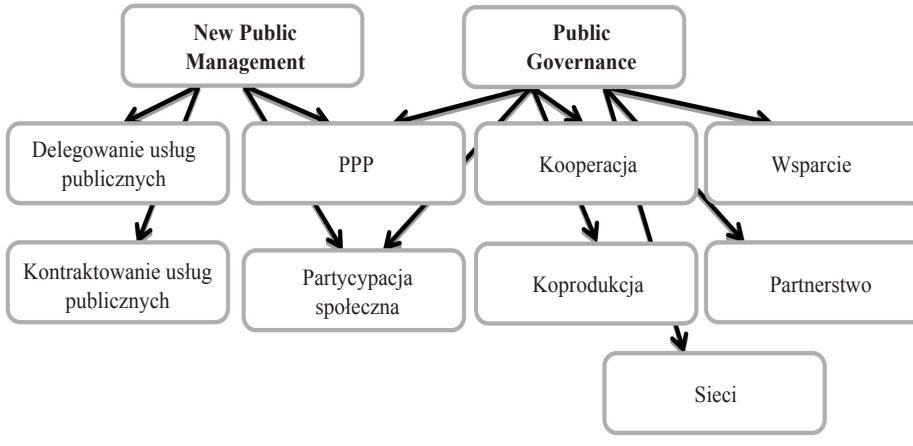
[11] Zob. M. Haus, H. Heinelt, *How to Achieve Governability at the Local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban leadership and Community Involvement*, [w:] *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, eds. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart, Routledge, London 2005.

[12] A. Podgórniak-Krzykacz, *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2011, nr 39, s. 205−213.

[13] Ład organizacyjny rozumiany jest jako proces lub system, w ramach którego zachodzi informowanie, kierowanie, zarządzanie i monitorowanie działań oraz ocena ryzyka, prowadzących do osiągnięcia założonych celów. Nie ma on charakteru statycznego. Ład organizacyjny – definicja w: *Poradnik 2110-1*, Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych (IIA Polska), http://www.iia.org.pl/www/images/stories/baza_wiedzy/Poradnik_2110.1_2500.A1_1_cz.II.pdf [dostęp 13.04.2014].

[14] D. J. Brass, J. Galaskiewicz, H. R. Greve, *Taking Stock of Network and Organisations, A Multilevel Perspective*, „Academy of Management Journal" 2004, No. 47, s. 795−817.

aktorzy, których rolę na poziomie samorządu lokalnego będą odgrywać władze samorządowe i pozostali aktorzy indywidualni, zbiorowi, instytucjonalni – uczestniczący w kształtowaniu i realizacji polityki lokalnej. Elementy sieci są połączone ze sobą za pomocą relacji. Mogą one mieć różny charakter, od prostych stosunków interpersonalnych, przez relacje gospodarcze, po powiązania polityczne. Ponadto relacje te mogą być symetryczne (odwzajemnione), jednostronne (jednowartościowe) lub wartościowane. M. Furmankiewicz wyróżnia pięć typów relacji w jednostkach samorządu terytorialnego: konflikt, konkurencję, kontrolę, koordynację i współpracę[15]. Podstawą budowania tej ostatniej jest wymiana informacji, traktowana jako przepływ. Ponadto do relacji zachodzących w ramach współpracy można zaliczyć: przekazywanie wsparcia finansowego, zasobów rzeczowych czy delegowanie ludzi. Współpraca obejmuje także bardziej zaawansowane interakcje, takie jak: koordynację działań, kooperację (wspólne działania na rzecz wspólnego celu, wspólne projekty), konflikt (spory, brak zgody), kontrolę (nadzór nad projektem, udział w organizacji)[16].



Rysunek 1. Główne modele zarządzania publicznego a współpraca

Źródło: opracowanie własne

Termin współpraca (współdziałanie) jest różnie interpretowany, a nawet odróżniany od kooperacji i koordynacji. Autorzy przypisują każdemu z tych pojęć inne znaczenie. Literatura anglojęzyczna posługuje się dla określenia współpracy (współdziałania) sformułowaniem *collaboration*, które nie przyjęło się w polskim piśmiennictwie. Oznacza ono dzielenie zasobów, władzy i korzyści, w warunkach integra-

[15] M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1, s. 7.

[16] R. Hardin, *Political obligation*, [w:] *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, eds. A. Hamlin, P. Pettit, Basil Blackwell, Oxford 1989, s. 103−119.

cji współpracujących organizacji, wspólnego planowania i realizowania niektórych zadań. Współpraca definiowana jest jako działalność wykonywana z innymi, podejmowana celowo i dobrowolnie dla realizacji wspólnych interesów i osiągania korzyści[17]. Zdaniem R. S. Foslera, współdziałanie jest obok współpracy i koordynacji jedną z form kooperacji. Współdziałanie w odróżnieniu od współpracy jest świadomą wspólną pracą dwóch podmiotów dla osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów. Oznacza w szczególności większe zaangażowanie organizacji, planowanie wspólnych działań, porozumienie w sferze celów, strategii i programów, jak również wzajemne zaangażowanie zasobów i zdolności, dzielenie ryzyka, odpowiedzialności i czerpanych korzyści. Z kolei koordynacja jest formą świadomej kooperacji wewnątrz organizacji, gdzie współpraca między komórkami organizacyjnymi jest oczekiwana lub naturalna[18].

Kolejny zestaw pojęć związanych ze współpracą wyróżnia C. Parkinson i wylicza: kooperację, współdziałanie i integrację. Kooperację traktuje jako najmniej intensywną formę wzajemnych relacji o charakterze nieformalnym, krótkotrwałym, ze słabymi kontaktami międzyorganizacyjnymi. Podstawą kooperacji jest wymiana informacji, a nie innych zasobów. Współdziałanie jest formalne, długotrwałe, z umiarkowanymi kontaktami, z podziałem ról i odpowiedzialności między partnerami. W odróżnieniu od kooperacji odznacza się ono zaangażowaniem zasobów współdziałających organizacji, co powoduje konieczność koordynacji działań, wypracowywania konsensusu, podziału ryzyka[19]. P. W. Mattessich, M. Murray-Close, B. R. Monsey kooperację, koordynację i współdziałanie identyfikują na podstawie stopnia formalności relacji. Ich zdaniem kooperacja ma najmniej formalny charakter, z kolei współdziałanie jest najbardziej rozwiniętym poziomem więzi międzyorganizacyjnych, włącznie z integracją[20].

Współdziałanie jest właściwością każdej zorganizowanej działalności, zmierzającą do zmniejszenia odległości hierarchicznej pomiędzy miejscem powstawania problemu zarządzania i miejscem jego rozwiązania[21]. Współpraca polega na nawiązaniu wzajemnych relacji między aktorami skupionymi wokół wspólnego celu. Może mieć ona charakter obligatoryjny lub fakultatywny, wynikać z przepisów prawa lub być podejmowana nieformalnie, jak również przebiegać systematycznie czy *ad hoc*. Z kolei współdziałanie w ramach sieci ma charakter nieformalny,

---

[17] Szerzej na ten temat: E. Bogacz-Wojtanowska, *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego", Kraków 2013, s. 17–21.

[18] R. S. Fosler, *Working Better Together. How Government, Business, and Nonprofit Organizations Can Achieve Public Purposes through Cross-Sector Collaboration, Alliances, and Partnerships*, Independent Sector, Washington D. C. 2001, s. 19.

[19] C. Parkinson, *Building Successful Collaborations: A Guide to Collaboration Among Nonprofit Agencies and Business*, Cambridge and North Dumfries Community Foundation, 2006, s. 4.

[20] P. W. Mattessich, M. Murray-Close, B. R. Monsey, *Collaboration: What Makes It Work*, Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul 2001, s. 60.

[21] A. Nalepka, A. Kozina, *Podstawy badania struktury organizacyjnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007, s. 58.

dobrowolny, wymaga zaangażowania uczestników sieci i opiera się na elastycznych i niehierarchicznych strukturach, w przeciwieństwie do tradycyjnych organizacji, które zwykle są bardziej formalne, oparte na rutynie i hierarchiczności.

W publikacji przyjęto szeroką definicję współpracy, oznaczającą wymianę zarówno informacji (kooperację), jak i innych zasobów (współdziałanie). Jest ona działaniem świadomym i w większości przypadków długotrwałym. Partnerstwo traktowane jest z kolei jako najbardziej zaawansowana forma współpracy.

Współczesne uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu lokalnego skłaniają je do zawiązywania lub angażowania się w kooperacyjne formy wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych, pozyskiwania środków finansowych czy realizacji przedsięwzięć na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Waga tego zagadnienia wzrasta w kontekście dyskusji na temat obszarów metropolitalnych. Powszechnie akceptowane jest stwierdzenie, że samorząd terytorialny powinien realizować zadania publiczne we współpracy z innymi partnerami, szczególnie w sytuacji gdy przestrzeń administracyjna nie pokrywa się z przestrzenią funkcjonalną[22]. Warunkiem koniecznym dla zaistnienia zjawiska współpracy jest odpowiedni kapitał społeczny. W zbiorowości, która charakteryzuje się lojalnością, zaufaniem i umiejętnością przestrzegania wypracowanych zasad, skłonność do podejmowania współpracy jest zdecydowanie większa, a sama współpraca łatwiejsza i generująca mniejsze koszty transakcyjne[23]. Według M. Mackintosh do głównych przesłanek współpracy należą[24]:

– synergia – w wyniku współpracy tworzona jest nowa wartość, która jest efektem skupienia rozproszonych zasobów, będących w posiadaniu różnych aktorów współpracy (maksymalizacja efektywności wykorzystania posiadanych zasobów);

– transformacja – wypracowanie konsensusu pomiędzy rozbieżnymi celami aktorów współpracy i stworzenie wspólnego rozwiązania, przynoszącego większe korzyści dla wszystkich;

– aspekt finansowy – maksymalizacja efektywności wydatkowania środków finansowych.

Współpraca jest zatem koniecznym rozwiązaniem z punktu widzenia interesów władz samorządowych, jak i lokalnych społeczności[25]. Podejmowanie współpracy w zakresie świadczenia usług publicznych będzie determinowane chęcią:

– osiągnięcia ekonomii skali,

– poprawy jakości i innowacyjności usług publicznych,

---

[22] R. J. Bennett, *Administrative systems and economic spaces*, „Regional Studies" 1997, No 3, s. 326.

[23] B. Barnaszewski, *Endogenne i egzogenne czynniki determinujące kształtowanie kapitału społecznego*, [w:] *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, red. M. Klimowicz, W. Bokajło, CeDeWu.pl, Warszawa 2010, s. 53−54.

[24] M. Mackintosh, *Partnership: Issues of Policy and Negotiation*, „Local Economy" 1993, No 7.3.

[25] Zob. M. Considine, S. Giguère, *The theory and practice of local governance and economic development*, Palgrave Macmillan, London 2008.

– wzrostu efektywności (m.in. na skutek kreowania warunków konkurencji),
– zwiększenia podaży usług publicznych,
– zapewnienia bądź tylko zwiększenia dostępności usług (zarówno pod względem przestrzennym, jak i finansowym),
– lepszego rozpoznania rzeczywistych problemów społecznych wymagających interwencji publicznej,
– stałej poprawy jakości kapitału społecznego.

Trzeba przy tym jednoznacznie podkreślić, że współpraca może przybierać bardzo różne formy i obejmować wiele obszarów życia społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej (tab.1).

Zaprezentowana w tabeli 1 klasyfikacja uwzględnia najważniejsze zdaniem autorów kryteria wyodrębniania typów i rodzajów współpracy, nie wyczerpuje jednak wszystkich możliwości. Dodatkowo należy podkreślić, że wyszczególnione kryteria nie tworzą spójnej całości, co może prowadzić do nakładania się na siebie

Tabela 1. Typologia i obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach wyodrębnionych kryteriów

Rodzaje współpracy		Przykładowe obszary współpracy
Kryterium A. Poziom sformalizowania współpracy		
sformalizowana		gospodarka komunalna
niesformalizowana		rozwiązywanie problemów społecznych
Kryterium B. „Siła/natężenie" współpracy – skala współpracy		
partnerstwo		infrastruktura techniczna
współpraca		gospodarka komunalna
koopetycja		mieszkalnictwo
Kryterium C. Rodzaj współpracy		
niematerialna		promocja
materialna		gospodarka odpadami
Kryterium D. Przedmiot współpracy		
działalność planistyczna		opracowywanie dokumentów strategicznych
realizacja zadań publicznych		gospodarka odpadami
działalność koordynacyjna		inwestycje w infrastrukturę techniczną
Kryterium E. Powiązania sektorowe współpracy		
wewnątrzsektorowa		porządek i bezpieczeństwo publiczne
międzysektorowa	bilateralna	pomoc społeczna
	multilateralna	rozwój gospodarczy
Kryterium F. Powiązania branżowe współpracy		
wewnątrzbranżowa		pomoc społeczna
międzybranżowa		aktywizacja społeczna i aktywizacja zawodowa
Kryterium G. Lokalizacja aktorów współpracy		
podmioty z danej jednostki terytorialnej		sport
podmioty spoza danej jednostki terytorialnej		inwestycje w infrastrukturę techniczną

Źródło: opracowanie własne.

pewnych obszarów współpracy i ich charakterystycznych cech. W związku z tym w praktyce trudno znaleźć przykłady odnoszące się tylko i wyłącznie do jednego kryterium. Pierwszym wyodrębnionym kryterium jest poziom sformalizowania współpracy. Na jego podstawie można wyróżnić współpracę o charakterze niesformalizowanym (kontakty prywatne, wymiana informacji, udział w konferencjach, sympozjach, zjazdach, itp.) i sformalizowanym, będącą konsekwencją uzgodnień zawartych w pisemnych umowach (o różnym natężeniu i formach)[26]. Zwykle ta pierwsza jest etapem poprzedzającym przejście na poziom współpracy formalnej.

W kolejnym kryterium pod uwagę wzięto poziom natężenia współpracy. Na tej podstawie wyróżnione zostały kolejno: partnerstwo − jako forma najbardziej zaawansowana, współpraca – ograniczająca się do interakcji w ramach procesu świadczenia usług publicznych oraz koopetycja, czyli umiejętność jednoczesnego konkurowania i współpracy w przypadku zbieżności celów.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na materialny i niematerialny wymiar współpracy[27]. Współpraca materialna dotyczy gospodarowania fizycznymi zasobami lokalnymi, natomiast niematerialna obejmuje wymianę wiedzy i doświadczenia, współpracę kulturalną, wzajemną promocję.

Przedmiotem współpracy mogą być działania planistyczne, koordynacyjne i realizacja zadań publicznych. Na etapie planowania współpraca ma na celu ustalenie wspólnych stanowisk i wypracowanie właściwych rozwiązań w drodze konsensusu. Wykorzystywane są w tym celu różne metody konsultacyjne oraz zespoły problemowe. Efekty tych działań mogą zostać uwzględnione na etapie opracowywania programów rozwoju, projektów aktów prawa lokalnego oraz realizacji projektów inwestycyjnych i świadczenia usług publicznych. Realizacja wspólnych przedsięwzięć prowadzonych przez gminy z innymi podmiotami wymaga koordynacji. Współpraca w tym zakresie opiera się na systemie wymiany informacji, przepływu zasobów materialnych, finansowych, ludzkich, w celu zapewnienia ciągłości działań, ich adekwatności i terminowości w odniesieniu do założeń projektów. Współpraca w zakresie realizacji zadań sprowadza się do kontraktowania, zlecania lub wspólnego świadczenia usługi publicznej z podmiotami prywatnymi, organizacjami pozarządowymi, administracją rządową lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Współpracować ze sobą mogą aktorzy reprezentujący ten sam lub różne sektory. Współpraca międzysektorowa może mieć charakter bilateralny (współpraca podmiotów z dwóch sektorów, np. publicznego i pozarządowego) oraz multilateralny, w której biorą udział podmioty należące do wszystkich trzech sektorów. Możliwe formy prawno-organizacyjne obu wymienionych typów współpracy prezentuje tabela 2 (zostały one szczegółowo omówione w rozdziale drugim).

---

[26] C. Skelcher, H. Sullivan, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Palgrave Macmillan 2002.

[27] M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1, s. 13.

Tabela 2. Formy prawno-organizacyjne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z innymi podmiotami

Współpraca bilateralna				
Integracja organizacyjna	Współpraca międzysamorządowa	Współpraca z organizacjami pozarządowymi	Współpraca z mieszkańcami	Współpraca z podmiotami prywatnymi
niska	Fora współpracy	Zespoły problemowe Rady pożytku publicznego	Zespoły problemowe	Zespoły problemowe
	Porozumienie	Umowy na powierzenie lub wspieranie realizacji zadań Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej	Umowy o wykonanie usługi (koprodukcja)	Kontraktowanie usług publicznych (zamówienie publiczne, zezwolenie, licencja, koncesja)
	Umowy partnerstwa	Umowy partnerstwa	–	Umowy PPP, wspólne projekty (umowy partnerstwa)
wysoka	Związek stowarzyszenie Spółki prawa handlowego Spółdzielnia socjalna	Współtworzenie instytucji otoczenia biznesu	Spółdzielnie socjalne	Spółki prawa handlowego
Współpraca multilateralna				
Lokalna Grupa Działania – partnerstwo terytorialne zrzeszające gminy, organizacje pozarządowe, mieszkańców i przedsiębiorstwa prywatne.				
Pakt/porozumienie na rzecz rozwoju terytorialnego				

Źródło: opracowanie własne.

Warto zaznaczyć, że współpraca może być realizowana bez tworzenia odrębnej struktury organizacyjnej, chociażby w trybie wzajemnego informowania się czy konsultowania decyzji lub aktów prawnych. Jeżeli przyjmuje ona sformalizowany charakter, można mówić już o stopniu integracji organizacyjnej współpracy. Wymienione w tabeli formy organizacyjne współpracy z podmiotami prywatnymi, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami obrazują stopień integracji organizacyjnej, od niskiej (fora współpracy), po wysoką (związki, stowarzyszenia, spółki), w sytuacji powołania nowego podmiotu współpracy.

Aktorzy zaangażowani we współpracę mogą reprezentować tę samą lub różne branże, wtedy kiedy mamy do czynienia z nakładaniem się obszarów problemowych i koniecznością kompleksowego podejścia do ich rozwiązania. Ostatnim

z wymienionych kryteriów jest położenie aktorów współpracy względem siebie w przestrzeni. Zwłaszcza w przypadku współpracy dotyczącej świadczenia usług publicznych realizatorami mogą być podmioty posiadające swoją siedzibę poza jednostką, w której dochodzi do świadczenia usług publicznych.

Konkludując, współpraca w samorządzie lokalnym może być odmiennie interpretowana i urzeczywistniana, stąd może przybierać mniej lub bardziej sformalizowaną postać, dotyczyć różnych spraw publicznych, angażować partnerów indywidualnych bądź instytucjonalnych, reprezentujących jeden bądź kilka sektorów. Jednakże tylko wielosektorowe współdziałanie i partnerstwo stanowią autentyczną realizację postulatu współzarządzania.

1.2. Konkurencja przedmiotowa i podmiotowa jednostek samorządu terytorialnego

Współpraca w działalności samorządu lokalnego nie wyklucza występowania konkurencji. Konkurencją nazywamy zjawisko, którego uczestnicy rywalizują między sobą w dążeniach do analogicznych celów, co oznacza, że działania podejmowane przez jednych utrudniają (a nawet niekiedy uniemożliwiają) osiąganie takich samych celów przez innych[28]. Konkurencję definiuje się także jako „akt lub proces działania jednostek dążących do takich korzyści, o które w tym samym czasie przy tych samych warunkach i regułach ubiegają się inni”[29]. Konkurencję w samorządzie lokalnym należy rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Pierwszy dotyczy konkurencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Drugi koncentruje się na rywalizacji wśród różnych uczestników rynku usług publicznych.

Mówiąc o konkurencji międzysamorządowej, należy uznać, że gminy podlegają presji konkurencyjnej, a ich zachowania z natury rzeczy są konkurencyjne. Konkurencja tego rodzaju może być grą o sumie zero, o sumie dodatniej i sumie ujemnej, przy czym tylko ta druga prowadzi do poprawy efektywności gospodarowania i przynosi inne korzystne efekty społeczne. Jak wskazuje T. Markowski, zjawisko to rozpatrywane może być dwojako: podmiotowo i przedmiotowo[30].

---

[28] M. J. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa*, [w:] *Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 19.

[29] A. Noga, *Dominacja a efektywna konkurencja*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1993, s. 9.

[30] T. Markowski, *Funkcja NSRR na lata 2007−2013 − wybrane zagadnienia rozwoju przestrzennego w projekcie NSRR*, s. 3. Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej MGiP, http://www.google.pl/?gws_rd=cr#bav=on.2,or.&fp=64892f08129c3d45&q=Ekspertyza+zosta%C5%82a+wykonana+na+zlecenie+Departamentu+Polityki+Regionalnej+w+MGiP.+Informacje+zawarte+w+ekspertyzie+odzwierciedlaj%C4%85+pogl%C4%85dy+autora+a+nie+zamawiaj%C4%85cego.++Tadeusz+Markowski++Funkcja+NSRR+na+lata+2007-2013+-+wybrane+zagadnienia+rozwoju+przestrzennego+w+projekcie+NSRR [dostęp 31.07.2013].

Konkurencja przedmiotowa wynika z konkurencyjnej pozycji materialnych i niematerialnych zasobów gminy, które są wykorzystywane (stając się aktywami) przez podmioty gospodarcze prowadzące na jej terenie swoją działalność. Wśród tych zasobów można wymienić m.in. obowiązujące uregulowania prawne (w tym akty prawa lokalnego), dostępne zasoby przyrodnicze (w tym klimat, położenie geograficzne czy surowce mineralne), wyposażenie w urządzenia infrastrukturalne o charakterze technicznym i społecznym, a także obecny na danym terytorium kapitał rzeczowy i finansowy oraz kapitał ludzki i społeczny (ich jakość i funkcjonalność)[31]. Zasoby te powinny być „strategicznie wartościowe, pozwalając przedsiębiorstwu wykorzystywać szanse i przeciwstawiać się zagrożeniom, powinny posiadać walor rzadkości i być niezastępowalne przez inne rodzaje zasobów oraz trudne do imitacji"[32] czy skopiowania w ramach innego terytorium.

Konkurencję przedmiotową można zatem traktować jako złożony zbiór użytkowników, posiadających określone, kształtowane w ramach tej przestrzeni przez dziesiątki, a nawet setki lat, relacje społeczne, gospodarcze, polityczne i środowiskowe oraz „rynkowo i społecznie akceptowaną przez nich podaż szeroko rozumianych zasobów"[33]. Miarą skuteczności tak rozumianej konkurencji jest z jednej strony posiadanie przez wspomniane wcześniej podmioty gospodarcze zdolności do osiągnięcia i utrzymywania w dłuższej perspektywie przewagi konkurencyjnej w swojej branży, a z drugiej – rozwój społeczno-gospodarczy całej jednostki terytorialnej[34].

„Konkurencyjność podmiotowa jest bezpośrednio związana z istnieniem podmiotów publicznych, prywatnych czy instytucjonalnych na danym obszarze i ich działaniami bezpośrednio wspierającymi konkurencyjność tego obszaru, podnoszącymi jego potencjał konkurencyjny"[35]. W układzie tym władze samorządowe pełnią najczęściej jednocześnie rolę podmiotu regulującego (przynajmniej częściowo) zasady, w ramach których dochodzi do podejmowania tych działań, ale i jednego z podmiotów realizujących te działania, a także podmiotu konkurującego z innymi władzami i instytucjami publicznymi o różne zasoby i interesy. W ostatnim przypadku do konkurencji podmiotowej może dochodzić zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym. Układ horyzontalny dotyczy konkurencji pomiędzy władzami i instytucjami publicznymi z tego samego poziomu (a więc m.in. w relacjach gmina–inna/-e gmina/-y), natomiast w układzie wertykalnym

[31] M. Gorynia, E. Łaźniewska, *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 157−158.

[32] A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005, s. 108.

[33] T. Markowski, *Funkcja*…, s. 4.

[34] T. Markowski, *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Wydawnictwo Friedrich Ebert-Stiftung, Kraków 1996, s. 120.

[35] M. Gorynia, E. Łaźniewska, *Kompendium*…, s. 156.

dochodzi do konkurowania podmiotów funkcjonujących na różnych poziomach podziału administracyjnego kraju (np. gmina−powiat, gmina−region, czy gmina−organ administracji państwowej)[36].

Przedmiotem konkurencji podmiotowej pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego są mieszkańcy, inwestorzy, środki finansowe, organizacja imprez, lokalizacja siedzib instytucji czy ponowny wybór do władz[37]. Jej celem jest zatem zwiększenie atrakcyjności gminy na rynku wobec obecnych i potencjalnych mieszkańców, turystów, przedsiębiorców, inwestorów, a nawet przedstawicieli władz i administracji publicznej, podejmujących decyzje w sprawie lokalizacji siedzib instytucji publicznych czy inwestycji infrastrukturalnych o charakterze ponadlokalnym. Na tej podstawie można wyróżnić[38]:

− konkurencję środowiskową, która opiera się na zasobach i produktach będących w dyspozycji jednostki terytorialnej, atrakcyjnych walorach przyrody,

− konkurencję gospodarczą, o której decyduje bezwzględna lub relacyjna wartość wytwarzanych dóbr i usług oraz gospodarcza atrakcyjność lokalizacji jednostki terytorialnej,

− konkurencję socjalną, sprowadzającą się do zapewnienia mieszkańcom pracy, mieszkań, opieki zdrowotnej, dobrego poziomu edukacji, usług komunalnych i kulturalnych,

− konkurencję inwestycyjną (atrakcyjność), której przedmiotem jest oferta korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospodarczych.

Miarą skuteczności konkurencji podmiotowej będzie zatem przede wszystkim poziom zdolności danej jednostki samorządu terytorialnego do przyciągania nowych mieszkańców i inwestorów oraz umiejętności zatrzymywania u siebie tych, którzy kiedyś decyzję o związaniu się z tą jednostką podjęli.

Samorząd terytorialny, wykonując przyznane mu zadania publiczne, uczestniczy we wszystkich przejawach życia gospodarczego. Stąd też nie mniej ważne jest konkurowanie zachodzące na rynku usług publicznych. Powoduje to, że w działalności samorządu lokalnego konieczne jest uwzględnienie mechanizmów rynkowych. W tym przypadku można wyodrębnić konkurowanie o rynek i na rynku usług publicznych. Pierwsza sytuacja dotyczy branż zmonopolizowanych. Podmioty komunalne konkurują z prywatnymi i/lub społecznymi o wejście na rynek i świadczenie usługi publicznej (monopol publiczny zastępowany jest niepublicznym). Z konkurencją na rynku mamy do czynienia w przypadku branż, w których jest uzasadnione ekonomicznie występowanie większej liczby usługodawców.

---

[36] T. Markowski, *Funkcja*…, s. 4.

[37] Konkurencja pomiędzy samorządem gminnym a administracją rządową jest zjawiskiem rzadkim, jednak można przypuszczać, że relacje współzawodnictwa mogą dotyczyć dostępu do informacji, środków finansowych czy wykwalifikowanej kadry.

[38] M. Adamowicz, *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" , T. X, z. 2, Warszawa 2008, s. 11.

Z założenia konkurencja w usługach publicznych jest pożądana, prowadząc do poprawy ich jakości i efektywności produkcji, pod warunkiem przestrzegania zasady uczciwej i niezakłóconej konkurencji. Jest to szczególnie ważne na tych lokalnych rynkach, na których świadczenie usług zachodzi w warunkach monopolu i zdominowane jest przez podmioty komunalne. Gminy muszą wystrzegać się zatem podejmowania praktyk godzących w niezakłóconą konkurencję, co w ich przypadku oznacza zakaz zawiązywania antykonkurencyjnych porozumień (karteli) oraz nadużywania swojej dominującej pozycji na rynku. Fundamentalne zasady konkurencji określone zostały w prawie antymonopolowym (Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.[39]).

Do najczęściej spotykanych antykonkurencyjnych praktyk należy nadużywanie pozycji dominującej przez gminy i gminne spółki prawa handlowego organizujące lub świadczące usługi publiczne. Praktyki takie są szczególnie niebezpieczne na rynkach zmonopolizowanych przez podmioty komunalne. Posiadanie pozycji dominującej samo przez się nie stanowi naruszenia prawa, jest nim natomiast jej nadużywanie, które może stanowić zakazaną praktykę ograniczającą konkurencję[40].

1.3. Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym

Jednym z założeń demokratycznego systemu sprawowania władzy publicznej jest aktywne uczestnictwo obywateli w rządzeniu. Tradycyjne mechanizmy demokracji obywatelskiej wydają się jednak obecnie niewystarczające i wymagają wzbogacenia i uzupełnienia o inne, bardziej rozwinięte formy aktywności obywateli w życiu publicznym i realizacji polityk publicznych. Wynika to z konieczności zmiany orientacji w stosunku do mieszkańca, jako partnera pełniącego funkcje kontrolne wobec państwa i władzy publicznej[41]. Po drugie, współczesne państwo to już nie tylko wymóg skutecznie działających instytucji publicznych świadczących wysokiej jakości usługi, to przede wszystkim umiejętność szybkiego dostosowania się jego struktur do ewoluujących potrzeb, oczekiwań i preferencji obywateli. Z tego punktu widzenia, różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje czy też mechanizmy rynkowe, a raczej negocjowane, uzgadniane i wypracowywane. Przeobrażeniu

[39] Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm.

[40] I. Nestoruk, *Konkurencja na rynkach lokalnych wraz z wybranym orzecznictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009, s. 15.

[41] J. Czaputowicz, *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego" 2010, nr 1−2, s. 20.

ulega również świadomość obywateli co do spodziewanej jakości życia publicznego oraz roli, jaką w nim pełnią, mogą pełnić lub też chcieliby pełnić. Stają się oni coraz bardziej krytyczni wobec stylu rządzenia, przejawem którego jest alienacja państwa w stosunku do społeczeństwa. Polemiczna postawa obywateli coraz częściej uruchamia mechanizm artykulacji ich chęci i prawa do wpływania na decyzje publiczne. Dla polityków i urzędników oznacza to nowy wymiar rządzenia uwypuklający inne niż dotychczas uznawane standardy – pozwalające obywatelom wypowiadać swoje interesy, egzekwować prawa, a także mediować w sprawach spornych. Niezwykle istotna staje się zatem partycypacja społeczna, będąca swoistego rodzaju płaszczyzną rozwiązywania pojawiających się problemów społeczno-gospodarczych państwa, regionu, dużego miasta czy małej gminy, wymagających nierzadko wspólnych i skoncentrowanych wysiłków zarówno władzy publicznej, partnerów społecznych, jak i samych obywateli.

Zjawisko partycypacji społecznej szeroko jest opisywane w literaturze przedmiotu. Sam termin ma wiele znaczeń. Ujmując w sposób bardzo ogólny, stanowi ona wyraz uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. Inaczej mówiąc, jest to proces społeczny, w wyniku którego obywatele lub określone grupy społeczne świadomie angażują się w sprawy dla nich istotne, dzielą się swoimi doświadczeniami oraz poglądami[42]. Uzyskują tym samym wpływ, a pośrednio kontrolę nad decyzjami władz publicznych, które oddziaływają na ich (obywateli) interesy[43]. Partycypacja obywateli dotyczy aktywności mieszkańców, którzy starają się oddziaływać na decyzje, które ostatecznie są podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację[44]. Aktywność ta obejmuje partycypację mieszkańców i ich organizacji (partycypacja pojedynczych obywateli, jak i obecność w polityce organizacji społeczeństwa obywatelskiego), a także wpływowych liderów życia społecznego.

Biała Księga (*European Governance*) partycypację społeczną określa natomiast jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych, w trakcie programowania, implementacji oraz monitoringu[45]. W węższym rozumieniu partycypacja społeczna może być ujmowana przez pryzmat partnerstwa publiczno-prywatnego[46].

---

[42] *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, praca zbiorowa, Warszawa 2007, s. 16.

[43] D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 11.

[44] Za: P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego" 2008, nr 4, s. 83–84.

[45] *Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 8.

[46] J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999, s. 41.

Może być ona również traktowana jako synonim informowania – inaczej porozumiewania się ze społecznością, często również utożsamianego z konsultacjami stwarzającymi obywatelom możliwość wyrażenia opinii w odniesieniu do proponowanych przez władze lokalne działań, przedsięwzięć czy decyzji.

Bez względu na sposób definiowania partycypacji społecznej, umożliwia ona wczesną identyfikację i niwelację konfliktów. Oddaje bowiem rzeczywisty obraz społecznego odbioru zamierzeń władzy publicznej, zapewnia transparentność podejmowanych działań oraz przyczynia się do zwiększenia akceptacji społecznej przedsięwzięć publicznych. Jej efektywność w dużej mierze zależy nie tylko od samych chęci uczestnictwa stron, ale również od jakości przepływu informacji między nimi. Nie tylko władza publiczna (rząd, samorząd) powinna informować o swoich zamierzeniach, ale i obywatele powinni mieć realne szanse na zaprezentowanie swojego zdania. Wymaga to łatwego i szerokiego dostępu do rzetelnych informacji na temat potencjalnych korzyści, skonfrontowanych z ewentualnymi kosztami, co pozwoli obywatelom na rozważenie wad i zalet konkretnych zamierzeń władz publicznych[47].

Siłą partycypacji społecznej są świadomi i aktywni obywatele oraz silne struktury obywatelskie. Należy jednak mieć świadomość, że partycypacja społeczna jest procesem niełatwym oraz nierzadko kosztownym w dosłownym, i nie tylko, tego słowa znaczeniu. Mnogość postaw, przekonań i sytuacji utrudnia włączanie obywateli w podejmowanie decyzji ważnych dla państwa czy samorządu terytorialnego. Ponadto sam proces decyzyjny w świetle partycypacji staje się trudniejszy, a zaangażowanie w jego przebieg innych partnerów wymaga odpowiedniego przygotowania zarówno ze strony władz publicznych, jak i pozostałych uczestników.

Partycypacja społeczna w środowisku lokalnym ma najsilniejsze umocowanie. Potrzeba uczestnictwa społeczności w działaniach samorządu wynika bowiem ze służebnego charakteru administracji lokalnej. Dlatego też opinia danej wspólnoty terytorialnej nie powinna pozostawać bez reakcji ze strony władzy szczebla lokalnego, jak i regionalnego. Kolejnym argumentem przemawiającym za partycypacją mieszkańców jest coraz większa liczba różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, projektów, planów rozwoju itp.), których wymogiem jest konsultowanie ich zapisów ze środowiskiem lokalnym. Poddawanie pod ocenę społeczną propozycji działań, rozwiązań pojawiających się problemów stwarza realne możliwości ich weryfikacji, co za tym idzie eliminacji tych nietrafionych, które mogą „rodzić" dodatkowe, niepotrzebne koszty ponoszone przez daną społeczność.

Paradoksalnie, partycypacja społeczna rodzi również sytuacje konfliktowe. Ujawniają się bowiem różne interesy, oczekiwania, obawy, niejednokrotnie też nasila się niezadowolenie społeczne. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się chociażby w obawie władz przed realizacją zobowiązań wobec

[47] *O partycypacji*…, s. 18.

mieszkańców, zgłoszonych przez nich wniosków, potrzeb czy postulatów. To także brak gotowości władz do organizacyjnego i finansowego zabezpieczenia działań związanych z szeroką partycypacją społeczną. Urzeczywistnienie partycypacji społecznej wymaga również transparentności zachowań, co może być niekorzystne dla interesów władzy i tym samym wywołać działania „stopujące" poszerzanie się partycypacji[48]. Istotnymi przeszkodami są nierzadko grupowe i osobiste cele osób sprawujących władzę, sprzeczne z ogólnym interesem społecznym, nadmiar uwikłań i powiązań politycznych oraz nieraz osobisty lęk przed utratą władzy, krytyką i otwartymi zarzutami lub ujawnieniem niekompetencji.

Partycypacja społeczna jest uregulowana, obok Konstytucji, w licznych ustawach oraz aktach prawnych niższego rzędu zobowiązujących ograny władzy publicznej do respektowania wyrażonej przez obywateli woli. Cele partycypacji społecznej znalazły również swoje odniesienia w dokumencie programowym polskiego rządu przyjętym w 2002 r. pt. *Zasady Dialogu Społecznego*. Niezwykle ważny z punktu widzenia kształtowania się partycypacji społecznej, znacznie rozszerzający jej zakres, jest także prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego[49]. Projekt zakłada wzbogacenie prawnego instrumentarium do większego zaangażowania się mieszkańców w sprawy swojej gminy, powiatu, województwa, w realizację zadań publicznych. Intencją projektu jest budowanie kapitału społecznego m.in. poprzez stworzenie platformy rzetelnej, pogłębionej debaty, przejrzystych procedur konsultacji, pobudzenie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jak również spotęgowanie kompetencji rad dzielnic i osiedli[50].

Wydaje się jednak, że to, co najbardziej przeszkadza rozwojowi partycypacji społecznej w Polsce, to opór bądź powściągliwość samych obywateli przed aktywniejszym zaangażowaniem się w życie publiczne. Potrafią oni raczej wyrazić sprzeciw, bunt niż aktywnie włączyć się w rozwiązywanie sytuacji konfliktowych. Ujawniają się bowiem ogólna nieufność wobec władzy publicznej, obawa przed manipulacją, a także: niski poziom utożsamiania się obywateli z miejscem, w którym żyją (krajem, regionem, gminą), mała gotowość do współdziałania i wspólnego rozwiązywania problemów, angażowanie się w konflikty.

---

[48] J. Czaputowicz, *Partycypacja*…, s. 20.

[49] Projekt poddawany był licznym zmianom, był też szeroko dyskutowany, często budząc kontrowersje. Jego ostateczna wersja zmieniła kształt, do Sejmu został wniesiony projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

[50] Projekt w proponowanym kształcie wywołuje jednak po stronie środowiska samorządowego szereg obaw. Przede wszystkim samorządowcy obawiają się zwiększenia kosztów funkcjonowania lokalnej administracji. Rozwiązania zawarte w projekcie nie leżą także w interesie wielu samorządowców, bowiem znaczna część spośród nich nie włącza mieszkańców w proces podejmowania decyzji i podejmuje je jednostronnie. Pojawia się również argument o tym, że nowa ustawa może zagrozić samorządności i zburzyć wypracowane przez samorządy własne rozwiązania w zakresie działań partycypacyjnych.

Partycypacja społeczna kreuje nowe role zarówno dla władz publicznych, jak i samych społeczności, jako informatorów o bieżących i potencjalnych działaniach oraz o pojawiających się potrzebach i problemach czy też współautorów koncepcji, planów, rozwiązań i projektów. Aktywny udział obywateli w biegu spraw publicznych jawi się jako warunek konieczny partnerskiego współrządzenia. Nie jest on możliwy bez odpowiedniej motywacji obywateli do zaangażowania swoich zasobów (czasu, wiedzy, doświadczenia) na rzecz interesu publicznego.

1.4. Rynki usług publicznych w samorządzie terytorialnym

Świadczenie usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest najważniejszym obszarem ich działalności. Są one bowiem swoistego rodzaju „dobrem wspólnym". Usługi publiczne, jako takie, mogą być klasyfikowane według wielu kryteriów. Klasyfikacja usług publicznych pozwala lepiej poznać i zrozumieć ich istotę oraz rolę, jaką odgrywają we współczesnych społeczeństwach.

Jedną z klasyfikacji usług publicznych jest podział, którego podstawą wyodrębnienia jest ich charakter, stąd też można mówić o usługach społecznych, komunalnych (technicznych) oraz administracyjnych, mających odmienną specyfikę ze względu na duży stopień uregulowania przepisami prawa. Usługi społeczne rozumiane są jako działania mające na celu kształtowanie i wzbogacenie zasobów fizycznych i intelektualnych członków danej wspólnoty[51], usługi komunalne mają natomiast na celu zaspokojenie wszelkich ich potrzeb bytowych. Usługi administracyjne związane są z decyzjami administracyjnymi, przez to nie stanowią potencjalnej płaszczyzny współpracy. Z tego względu nie zostały uwzględnione w badaniu.

Usługi publiczne obejmują szeroki zakres aktywności samorządu terytorialnego, przejawiającej się w dostarczaniu określonych korzyści odbiorcom przez podmioty o różnych formach prawnych i zróżnicowanych strukturach organizacyjnych oraz o różnych zasadach finansowania[52]. Świadczenie usług może być zorganizowane w wieloraki sposób, a mianowicie poprzez własne jednostki organizacyjne samorządu (model samowystarczalny), poprzez zawarcie umów z podmiotami niepublicznymi (model rynkowy) bądź też w formach mieszanych, wykorzystujących najlepsze rozwiązania wcześniej wymienionych modeli[53]. Proces świadczenia usług publicznych może być zorganizowany we współpracy z sektorem prywatnym z reguły na zasadach komercyjnych lub w drodze powierzenia

[51] M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, „Monografie i Opracowania Szkoły Głównej Handlowej" 2002, nr 512, s. 7.

[52] B. Kożuch, A. Kożuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego", Kraków 2011, s. 37.

[53] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 96−99.

Tabela 3. Katalog usług społecznych i komunalnych realizowanych przez gminy

Grupa usług	Rodzaj usług	Uwagi
Usługi społeczne	Ochrona zdrowia	Instrumenty zarządzania nie mieszczą się w zakresie działań administracji szczebla podstawowego
	Oświata i wychowanie oraz edukacja	Możliwości administracji lokalnej w zakresie standardów i rynku tych usług są ograniczone i dotyczą głównie udziału finansowego w kształtowaniu infrastruktury usługowej
	Kultura	Administracja lokalna posiada możliwości działań w zakresie kształtowania standardów tych usług, jeśli posiada niezbędne środki finansowe
	Kultura fizyczna i rekreacja	Administracja lokalna posiada stosunkowo duże możliwości realizacji tych usług, jednak ze względu na ich charakter dostarczanie ich jest powierzane najczęściej podmiotom zewnętrznym
	Pomoc i opieka społeczna	Istnieją stosunkowo duże możliwości kształtowania rynku tych usług przez administrację lokalną
	Mieszkalnictwo	Rola administracji lokalnej polega na tworzeniu warunków do zaspokojenia tych potrzeb, nie może ona jednak samodzielnie kształtować standardów tej usługi ze względu na obowiązujące w tym zakresie przepisy. Są one najczęściej realizowane przez podmioty prywatne
	Bezpieczeństwo publiczne	Cele i standardy tej usługi kształtują przepisy prawa
Usługi komunalne	Transport publiczny	Istnieje dość duża swoboda w zakresie kreowania standardów tego rodzaju usług oraz rynku usługodawców w zakresie przewozów
	Gospodarka wodna	Istnieją znaczne możliwości kształtowania przez administrację lokalną standardów realizacji tych usług, ograniczone są one jedynie przepisami sanitarnymi i w zakresie ochrony środowiska
	Gospodarka odpadami	Duże możliwości kształtowania przez administrację lokalną standardów realizacji tych usług
	Cmentarnictwo	Występowanie lokalnych rynków związanych z cmentarnictwem
	Zaopatrzenie w energię elektryczną, cieplną i gaz	Administracja lokalna ma obowiązek określenia standardów realizacji tych usług. Nie ma ona jednak większych możliwości kreowania rynku tych usług, mają one bowiem charakter monopolu
	Zieleń publiczna	Administracja lokalna ma pełne możliwości kształtowania standardów i określania zasad realizacji tych usług

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego", Kraków 2011, s. 37.

podmiotom publicznym (np. samorządowym) lub społecznym. Usługi świadczone w interesie ogólnym (*services of general interest*) obejmują zatem usługi interesu ogólnego świadczone na zasadach rynkowych – komercyjnych (*market services of general interest*), jak i nierynkowych – niekomercyjnych (*non-market services general interest*).

Konstrukcja modelu świadczenia usług (dobór rozwiązań) powinna być adekwatna do potrzeb grupy odbiorców, z drugiej zaś strony uwzględniać przesłanki ekonomiczne, by zapewnić skuteczne i efektywne ich dostarczanie. Bez względu jednak na przyjęty sposób organizacji rynku usług publicznych, władze lokalne powinny działać w interesie odbiorców, ponosząc pełną odpowiedzialność za podaż i jakość owych usług.

Obowiązek realizacji zadań publicznych sprawia, że samorządy lokalne organizują często proces świadczenia usług publicznych w ramach własnych struktur: urzędu oraz podległych mu jednostek organizacyjnych (jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, a także spółek prawa handlowego przewidzianych ustawą o gospodarce komunalnej[54]). Taki sposób organizacji dostaw usług publicznych bazuje na własnych zasobach jednostki samorządu lokalnego i determinowany jest przez szereg czynników: skalę obsługiwanego rynku, popyt na określone usługi, możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe dostarczania usług określonej jakości, brak alternatywnych dostawców lub świadomą decyzję pozostawienia działalności w domenie jednostki terytorialnej.

Alternatywą dla samowystarczalnego modelu świadczenia usług publicznych w gminie jest rozwiązanie rynkowe przejawiające się zaangażowaniem podmiotów niepublicznych (prywatnych i społecznych) w produkcję i dostawy usług obywatelom. Dość powszechne, choć nie do końca uzasadnione, jest przekonanie, że podmioty prywatne i społeczne działają efektywniej, świadcząc przy tym usługi lepszej jakości. W odniesieniu do podmiotów prywatnych wynika to głównie z lepszego zarządzania (nieobciążonego uwarunkowaniami politycznymi czy innymi względami pozamerytorycznymi) i wykorzystywania nowych, niedostępnych m.in. ze względów finansowych, rozwiązań procesowych, produktowych czy organizacyjnych. Nie bez znaczenia ma być też wyższy poziom wiedzy, kompetencji i umiejętności nie tylko kadry zarządzającej, ale również pracowników niższego szczebla zaangażowanych bezpośrednio w proces świadczenia usługi. Podmioty społeczne, działające głównie w branży usług społecznych, gwarantują dobre rozpoznanie potrzeb odbiorców, a tym samym lepsze dostosowanie oferty usług publicznych. Również w tym przypadku nieocenionym zasobem organizacji pozarządowych jest ich wiedza i profesjonalizm. W praktyce gospodarczej trudno wskazać występowanie modeli publicznego i prywatnego w czystej postaci. Z reguły występują rozwiązania pośrednie, mieszane, z częściowym udziałem

[54] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 ze zm.

podmiotów prywatnych (model publiczno-prywatny), społecznych (model publiczno-społeczny) lub jednych i drugich (model publiczno-prywatno-społeczny).

Dokonując systematyzacji modeli organizacji świadczenia usług publicznych w polskich gminach, należy zauważyć, że coraz więcej sfer działalności gminy poddawane jest procesom urynkowienia, przy zachowaniu istotnej roli podmiotów komunalnych lub innych podmiotów publicznych. Branże, w których występują warunki monopolu, zdominowane są przez podmioty publiczne. Dla wyróżnionych modeli organizacji usług publicznych charakterystyczne jest występowanie współpracy pomiędzy uczestnikami (model publiczno-społeczny i publiczno-prywatno-społeczny). Z kolei w modelach z dużym udziałem podmiotów prywatnych występują warunki konkurencji, niejednokrotnie ostrej (w szczególności dotyczy to budownictwa, transportu zbiorowego, gospodarki odpadami).

Tabela 4. Klasyfikacja usług publicznych według modelu organizacji rynku

Typ modelu usług publicznych w gminie	Rodzaje usług publicznych
Model publiczny	Zaopatrzenie w wodę, odbiór ścieków, edukacja, ochrona środowiska
Model publiczno-społeczny	Pomoc społeczna, kultura, sport
Model publiczno-prywatno-społeczny	Turystyka i wypoczynek
Model publiczno-prywatny	Zaopatrzenie w energię elektryczną, energię cieplną, gaz, transport zbiorowy, ochrona zdrowia, gospodarka odpadami
Model prywatny	Budownictwo

Źródło: opracowanie własne.

Trzeba przyznać, że włączanie w procesy związane z realizacją zadań publicznych podmiotów niepublicznych sprzyja konkurowaniu o rynek i później już na rynku, a to powinno pozytywnie wpływać na jakość i koszty świadczenia poszczególnych usług. Oczywiście, dobrze byłoby, żeby wynikające z niej relacje pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w rynku usług nie przybierały charakteru ostrej konkurencji, a opierały się na zasadach *fair play*, czy jeszcze lepiej, żeby można mówić o koopetycji, a więc sytuacji, w której potencjalni konkurenci potrafią ze sobą współpracować w przypadku zbieżności interesów.

Na lokalnych rynkach usług publicznych obecne są także inne podmioty publiczne, tj. organy administracji rządowej i podległe jej jednostki organizacyjne, organy administracji samorządowej szczebla powiatowego i wojewódzkiego i podległe im jednostki organizacyjne, przedsiębiorstwa będące własnością skarbu państwa. Ich obecność wynika z wertykalnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne poziomy władzy publicznej w Polsce (edukacja, pomoc społeczna, kultura, ochrona zdrowia, sport, turystyka i wypoczynek oraz ochrona środowiska), a także organizacji strategicznych branż gospodarki (energia elektryczna).

Rozdział 2

WSPÓŁPRACA W SAMORZĄDZIE GMINNYM W POLSCE – UJĘCIE TEORETYCZNE[1]

2.1. Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową

Regulacje prawne, jak i system organizacji państwa i administracji publicznej sprawiają, że jednostki samorządu gminnego są powiązane w różnym stopniu i charakterze z administracją rządową. Ponadto relacje te przebiegają jednocześnie na dwóch poziomach: administracja rządowa centralna−samorząd gminny (ministerstwa−gminy) oraz administracja rządowa terenowa−samorząd gminny (wojewoda–gminy i wynikająca współpraca gmin ze służbami i inspekcjami zespolonymi z wojewodą). Należy podkreślić, że współpraca merytoryczna w ramach struktur administracji publicznej decyduje o sprawności działania tego systemu, a co za tym idzie o skuteczności realizowanych polityk publicznych[2].

Decentralizacja państwa sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego zachowują samodzielność w realizacji zadań publicznych i zarządzaniu sprawami społeczności lokalnych, czyniąc to na własną odpowiedzialność i we własnym interesie. W tym kontekście L. Habuda wskazuje, że w stosunku do podstawowych jednostek samorządu terytorialnego nie występują jakiekolwiek zależności o charakterze tzw. hierarchicznego podporządkowania organom władzy centralnej. Natomiast hierarchia zarządzania pojawia się w relacjach samorządu z administracją rządową i polega na nadzorze wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych[3].

---

[1] W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułów: M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz*, [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42, s. 106–111. A. Podgórniak-Krzykacz, *Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową – prezentacja wyników badań,* [w:] *Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych*, red. S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, nr 296, s. 285–288.

[2] M. Kulesza, *Wstęp*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, red. M. Kulesza, M. Sakowicz, Warszawa 2009, s. 5.

[3] L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 102−103.

Współpraca administracji rządowej z samorządem terytorialnym jest niezbędnym warunkiem dla realizacji koncepcji rządzenia wielopoziomowego (*multilevel governance*). Głównym jej założeniem jest harmonijne zarządzanie sprawami publicznymi, przebiegające w ramach systemu negocjacji i współzależności pomiędzy różnymi poziomami terytorialnymi (organizacją ponadnarodową, państwem, samorządem terytorialnym)[4]. Skuteczna realizacja polityk publicznych wymaga zatem integracji wszystkich poziomów administracji publicznej od krajowego, przez regionalny, po lokalny.

W procesie tym szczególną rolę odgrywa ministerstwo ds. administracji, które jako podmiot odpowiedzialny za realizację strategii Sprawne Państwo 2020, powinno przyczyniać się do doskonalenia ustroju terytorialnego, w szczególności zwiększenia efektywności realizacji zadań publicznych i usprawnienia mechanizmów współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego[5]. Ponadto w ramach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji funkcjonuje Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego, który realizuje sprawy związane z bieżącym funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

Ministerstwo w szczególności zabiega o dobrą współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w obszarze informatyzacji administracji, czego przejawem jest opracowanie dokumentu programowego „Linia Współpracy podmiotów publicznych administracji rządowej i samorządowej na rzecz budowy otwartego państwa oraz ukierunkowanych na użytkownika usług e-administracji w Polsce". Oprócz integracji i interoperacyjności systemów informatycznych dokument zapowiada krzewienie kultury organizacyjnej opartej na współpracy i otwartości oraz koordynację i współdziałanie w zakresie budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, jako czynników niezbędnych do realizacji idei otwartego państwa[6].

Współpraca na linii jednostki samorządu terytorialnego a centralna administracja rządowa nie ogranicza się do relacji ze wspomnianym ministerstwem ds. administracji. Niemal wszystkie resorty inicjują tego rodzaju kontakty. Można tutaj wskazać w szczególności przedsięwzięcia współpracy (np. konsultacje, programy wsparcia finansowego, wymiana informacji) prowadzone przez ministerstwa: ds. rozwoju regionalnego, ds. edukacji, ds. sportu, ds. rozwoju terenów wiejskich, ds. zagranicznych, ds. rynku pracy i polityki społecznej, czy też zdrowia.

Pionową współpracę pomiędzy administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego zakłada także ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z przepisów tej ustawy wynika, że polityka rozwoju ma charakter kooperacyjny, integrujący działania różnych podmiotów, jest oparta na dialogu

---

[4] Por. G. Marks, *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, [w:] *The State of the European Community: The Mastricht Debate and Beyond*, eds. A. Cafruny, G. Rosenthal, Boulder 1993, s. 392, 402−403.

[5] Projekt strategii Sprawne Państwo 2020, Warszawa, październik 2011.

[6] *Linia współpracy podmiotów publicznych administracji rządowej i samorządowej na rzecz budowy otwartego państwa oraz ukierunkowanych na użytkownika usług e-administracji w Polsce*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, kwiecień 2012, s. 7−10.

i negocjacjach. Główna rola przypada wprawdzie administracji rządowej i województwom, jednak poziom lokalny, w tym gminy także wymienione zostały jako podmioty tej polityki[7]. Szczególne kompetencje ustawa przyznaje ministrowi ds. rozwoju regionalnego, którego zadaniem jest koordynowanie współpracy z samorządami w ramach realizowanej polityki rozwoju (art. 3a wymienionej ustawy).

W ramach realizacji zadań publicznych szczególną formą współpracy administracji rządowej z samorządem gminnym są różnego rodzaju programy, głównie oferujące wsparcie finansowe dla gmin. Uzyskanie dofinansowania przez gminę wymaga chęci partycypacji i aktywności jednostki. Do programów takich zaliczyć należy np.: Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, Radosna Szkoła, Budowa boisk wielofunkcyjnych ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży, Wyprawka szkolna.

Warto wspomnieć w tym kontekście o współpracy rządu z samorządem terytorialnym w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wprawdzie nie zrzesza ona pojedynczych gmin, ale ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu lokalnego, takie jak: Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, a także samorządu regionalnego. Rola Komisji sprowadza się do opiniowania aktów prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, wypracowywania wspólnych stanowisk rządu i samorządu terytorialnego czy wspólnych rozwiązań normatywnych. Poza wymienioną instytucją przedstawiciele samorządów wchodzą w skład różnych komisji i rad, gdzie zabiegają o uwzględnienie interesów samorządów regionalnych i lokalnych w podejmowanych przez nie decyzjach[8].

Kolejne kierunki współpracy administracji rządowej z samorządami lokalnymi związane są z zagadnieniami finansowania działalności jednostek terytorialnych. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapisany jest obowiązek konsultacji z reprezentacjami samorządów decyzji rządowych dotyczących systemu finansów lokalnych[9]. W konsultacjach tych bierze udział Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zdecydowana większość relacji gmin z administracją rządową wynika z przepisów prawa, w szczególności dotyczących zlecanych im do realizacji zadań publicznych. Zadania te mogą być wykonywane przez organy gminy w oparciu o ustawy szczegółowe lub na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Na mocy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie kompetencje powierzania realizacji zadań posiada także wojewoda, który na podstawie porozumienia może przekazać prowadzenie niektórych spraw z zakresu swoich właściwo-

[7] Art. 3 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 ze zm.

[8] Można wymienić tutaj: Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, Naczelną Radę Zatrudnienia, Radę Działalności Pożytku Publicznego, Radę Narodowego Funduszu Zdrowia itd.

[9] Art. 26, ust. 3, art. 28, ust. 3, 6 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 ze zm.

ści jednostkom samorządu terytorialnego[10]. Ponadto z przysługujących wojewodzie kompetencji nadzorczo-kontrolnych wobec jednostek samorządu gminnego wynika, że w praktyce najwięcej bezpośrednich kontaktów samorządów gminnych odbywa się z terenową administracją rządową (urzędem wojewódzkim).

Wojewoda w ramach przyznanego mu zakresu uprawnień zabiega o współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w określonych obszarach. Art. 15 pkt 4 ustawy wymienia obszary tej współpracy, do których zalicza: zapobieganie zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwo państwa i utrzymanie porządku publicznego, ochronę praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

W zakresie prowadzonej działalności koordynacyjnej i nadzorczej w województwie wojewodzie przysługują określone uprawnienia. W sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego[11]. Wojewoda może także na podstawie przeprowadzonych kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego wydawać zalecenia, pouczenia, zgłaszać uwagi i wnioski, a także skargi[12]. Do jego kompetencji nadzorczych zalicza się stwierdzanie nieważności aktów prawa miejscowego, wstrzymanie wykonania uchwały gminy, a także zaskarżanie wadliwych aktów prawnych w sądzie administracyjnym[13].

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z terenową administracją rządową może wykraczać poza działalność nadzorczą i kontrolną i polegać na konsultowaniu aktów prawnych i programów samorządowych. Ich celem jest wypracowanie wspólnych, akceptowanych przez obie strony rozwiązań. Konsultacje mogą przebiegać w ramach powołanych przez wojewodę lub organ samorządu terytorialnego zespołów konsultacyjnych.

2.2. Współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

W obliczu nowych funkcji samorządu terytorialnego oraz kryzysu gospodarczego i będących jego efektem ograniczeń finansowych, współpraca między-

[10] Art. 20 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009, Nr 31, poz. 206 ze zm.

[11] Art. 25 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009, Nr 31, poz. 206 ze zm.

[12] Art. 113 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 ze zm.

[13] Art. 91−94 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.

samorządowa zajęła centralne miejsce w rozważaniach na temat usprawniania działalności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce[14]. Świadczy o tym chociażby inicjatywa ustawodawcza, dotycząca rozszerzenia katalogu możliwych form prawno-organizacyjnych zawiązywania współpracy międzysamorządowej oraz wprowadzenia uproszczeń w tym procesie. Również przegląd literatury zagranicznej potwierdza jej istotne znaczenie. Współpraca międzysamorządowa jest poddawana analizie z perspektywy organizacyjnej, jej instytucjonalizacji, osiąganych efektów, zwłaszcza finansowych, budowania zaufania, czy kontroli demokratycznej[15].

W ostatnim czasie w Polsce można obserwować toczącą się debatę na temat pobudzania tej formy współpracy samorządów. Jednym z czynników powodzenia może być jej uregulowanie w odrębnym akcie prawnym. Tego typu rozwiązanie występuje w krajach Europy Zachodniej, czego przykładem jest bawarska ustawa o współpracy komunalnej z 20 czerwca 1994 r. *Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG)*, *Intermunicipal Assotiation Act* z 1986 r. w Belgii, *Joint Arrangements Act* i *Municipalities Act* w Holandii, czy ustawy obowiązujące w Estonii, Litwie i na Węgrzech.

Współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przebiega na wielu płaszczyznach, przy czym w największym stopniu uregulowana została ona w Polsce w odniesieniu do wykonywania zadań publicznych. Zyskała nawet miano kontraktowania wewnątrz sektora publicznego. Uzasadnieniem dla podejmowania wspólnych przedsięwzięć w obszarze dostarczania usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest konieczność niwelowania dysproporcji między zapotrzebowaniem na usługi publiczne a możliwościami ich świadczenia samodzielnie, przy wykorzystaniu własnych zasobów. Współpraca międzysamorządowa umożliwia integrację zasobów i zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. W kontekście ograniczonych środków finansowych często jest to konieczny sposób dostarczenia mieszkańcom usług publicznych, których oczekują.

---

[14] Zob. M. Furmankiewicz, K. Janck, *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym − różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, Cz. II, red. A. Harańczyk, „Studia KPZK PAN" 2012, T. CXL; J. Hausner (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

[15] Szerzej: K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An integrative framework for collaborative governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2012, vol. 22; M. Sorrentino, M. Simonetta, *Assessing local partnerships: an organisational perspective*, „Transformating Government: People, Process and Policy" 2011, vol. 5; S. Bolgherini, *Local Government and Inter-Municipal cooperation in Italy and Germany*, „PIFO Politische Italien-Forschung − Occasional Paper" 2011, No 11; W. Castelnovo, M. Simonetta, *Building trust within inter-municipal cooperation*, ECEG 2008, Academic Conferences Limited; G. Bell, X. Fageda, M. Mur, *Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2014, No 24.

Kooperacja międzysamorządowa może mieć formę współpracy bilateralnej lub multilateralnej. Przebiega ona poziomo (pomiędzy gminami) lub pionowo (na linii gmina−powiat, gmina−województwo). Zdaniem M. Sorrentino i M. Simonetta, zawiązywanie współpracy międzysamorządowej wynika z przesłanek politycznych, funkcjonalnych i społecznych[16]. Przemawiają za nią argumenty: większej efektywności, oszczędności, elastyczności i innowacyjności procesu świadczenia usług publicznych, będące rezultatem oddziaływań synergicznych oraz poprawy dostępności i jakości oferowanych dóbr i usług. Współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego uchodzi za sposób osiągania ekonomii skali w zakresie produkcji usług publicznych.

Warto podkreślić, że o powodzeniu tego rodzaju form współdziałania będą decydować liczne czynniki:

– środowisko zaufania,
– kultura współdziałania,
– mobilizacja kooperantów,
– kreatywność i otwartość na współpracę,
– sprawność koordynacji,
– profity dla każdej z zaangażowanych stron,
– sprawiedliwy podział odpowiedzialności.

Negatywnie mogą z kolei oddziaływać takie czynniki, jak:

– obawa przed utratą kontroli i wpływów,
– względy polityczne,
– niechęć do dzielenia się informacją.

Współpraca międzysamorządowa jest ważną i pożyteczną praktyką łączenia wysiłków współpracujących ze sobą jednostek. Ale jej wymowa jest znacznie szersza i sprowadza się do zagadnień sieciowości, koordynacji, współrządzenia, reżimu współdziałania. Kreowanie nowych form współdziałania i ich zastosowanie w dziedzinach do tej pory pozbawionych tego typu rozwiązań można także traktować jako rodzaj innowacji w samorządzie terytorialnym. R. Wolker wymienia innowacje w zakresie współpracy w samorządzie terytorialnym obok innowacji produktowych i procesowych[17].

Współpraca podejmowana przez gminy organizowana jest zarówno w tzw. formach twardych − wskazywanych w ustawach określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego, jak i przybiera charakter mniej formalny. W zakresie realizacji zadań publicznych współpraca samorządów jest uwarunkowana przepisami prawa. Podstawę prawną stanowi art. 171 Konstytucji RP, przyznający jednostkom samorządu terytorialnego prawo zrzeszania się. Z kolei ustawy o sa-

[16] M. Sorrentino, M. Simonetta, *Managing Paradoxes in Public Partnerships,* http://ssrn.com/abstract=2091034 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2091034 [dostęp 28.04.2013].

[17] R. M. Walker, *Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government*, „Public Administration" 2006, Vol. 84, Iss. 2, s. 311–335.

morządzie gminnym, samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa określają możliwe typy zrzeszeń oraz zasady ich zawiązywania. Proponują one trzy zasadnicze rozwiązania: porozumienie, związek i stowarzyszenie. Ponadto w praktyce występują także spółki prawa handlowego, które znajdują zastosowanie w niektórych sferach gospodarki komunalnej.

Ustawa o samorządzie gminnym uprawnia tę jednostkę administracyjną w drodze porozumienia do realizacji zadań z zakresu właściwości powiatu i samorządu województwa. Ponadto dopuszczone jest także przekazywanie gminie wykonywania zadań publicznych na podstawie porozumienia w imieniu innych tego typu jednostek[18]. Porozumienie ma wówczas charakter horyzontalny (obejmuje jednostki tego samego poziomu) i jest zawierane między jedną lub wieloma gminami. Polega ono na powierzeniu realizacji zadania jednej z nich na rzecz wszystkich pozostałych. Jednostka przejmująca zadanie ponosi odpowiedzialność za realizację zadania, pozostałe zaś partycypują w kosztach, poprzez system dotacji.

Kolejna forma współpracy samorządów to stowarzyszenia, które oprócz ustaw samorządowych regulowane są także przez zapisy ustawy o stowarzyszeniach[19]. Do utworzenia stowarzyszenia wymaganych jest minimum trzech założycieli, przy czym nie ma tutaj znaczenia rodzaj jednostki samorządowej (współpraca wertykalna). W odróżnieniu od porozumienia członkami stowarzyszenia mogą być również podmioty prywatne i osoby indywidualne. Przykładem tej formy partnerstwa wielosektorowego w Polsce są Lokalne Grupy Działania.

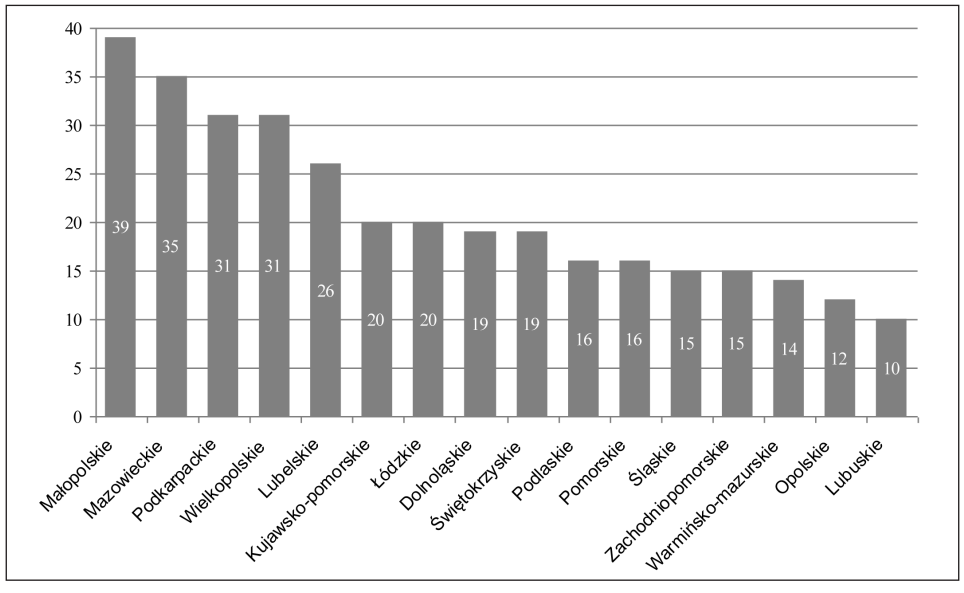
Lokalne Grupy Działania (LGD) to stowarzyszenia powstałe w ramach Inicjatywy Wspólnotowej LEADER, stanowiącej oś 4 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007−2013. Celem inicjatywy LEADER jest aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich, polega ona na oddolnym opracowaniu lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz realizacji innowacyjnych projektów łączących wiedzę, umiejętności i zasoby trzech sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego. Wynikiem tego jest tworzenie LGD, będących przykładem partnerstwa międzysektorowego zawiązywanego przez przedstawicieli sektora publicznego (max. w 50%), społecznego i prywatnego. LGD działają na korzyść rozwoju lokalnego głównie terenów wiejskich, opracowują Lokalną Strategię Rozwoju (LSR), a także mogą korzystać ze środków finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Oś LEADER w latach 2007–2013 przewidywała finansowanie trzech działań: wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju, wdrażania projektów współpracy regionalnej, jak i międzynarodowej LGD oraz funkcjonowania Lokalnych Grup Działania, nabywania umiejętności i aktywizacji.

---

[18] M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 125.

[19] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855 ze zm.

Obecnie w Polsce funkcjonuje 338 takich partnerstw. Są one tworzone jako stowarzyszenia działające na mocy wspomnianej już ustawy Prawo o stowarzyszeniach lub fundacje działające na mocy Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach[20]. LGD mogą tworzyć również stowarzyszenia specjalne na podstawie Ustawy z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[21].



Wykres 1. Liczba Lokalnych Grup Działania w poszczególnych województwach w Polsce (stan na 2013 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/26857/149599/file/mapa%20LGD%20PL.pdf [dostęp 10.11.2013]

Szczególną rolę w inicjowaniu i prowadzeniu współpracy międzysamorządowej odgrywają także stowarzyszenia zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego z całego kraju: Związek Miast Polskich (stowarzyszenie gmin zrzeszające 303 miasta), Unia Metropolii Polskich (zrzeszająca 12 głównych miast polskich), Związek Gmin Wiejskich RP (stowarzyszenie liczące ponad 500 członków), Związek Powiatów Polskich (stowarzyszenie skupiające 316 powiatów i miast na prawach powiatów), Związek Województw RP (stowarzyszenie polskich województw). Prowadzą one głównie działalność na rzecz rozwoju samorządu terytorialnego, lobbują w jego sprawach oraz reprezentują jego interesy.

[20] Dz. U. 1991, Nr 46, poz. 203 ze zm.
[21] Dz. U. 2007, Nr 64, poz. 427 ze zm.

Polskie prawo przewiduje także formę związków zawieranych przez gminy lub odrębnie przez powiaty (klauzula horyzontalna). Podobnie jak w przypadku porozumień, celem związków jest realizacja zadań publicznych przez nowo utworzony przez samorządy podmiot posiadający osobowość prawną.

Jednostki samorządu terytorialnego, w myśl zapisów ustawy o gospodarce komunalnej, mają także możliwość w celu wykonywania zadań powoływania spółek prawa handlowego (w praktyce najczęściej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych)[22]. Można je traktować jako specyficzną formę współpracy międzysamorządowej. Charakterystyka poszczególnych form współdziałania międzysamorządowego została zaprezentowana w tabeli 5.

Tabela 5. Formy prawno-organizacyjne współpracy międzysamorządowej

Forma prawno-organizacyjna	Podstawa prawna	Charakterystyka ogólna	Charakter współpracy
1	2	3	4
Porozumienie	Art. 74 Ustawy o samorządzie gminnym Art. 73 i 74 Ustawy o samorządzie powiatowym Art. 8 Ustawy o samorządzie województwa	Porozumienie polega na powierzeniu jednej lub kilku jednostkom samorządu terytorialnego określonych zadań publicznych przez umawiające się strony. Odpowiedzialność za świadczenie usługi publicznej jest transferowana do jednostki przejmującej realizację zadania. Jednostka powierzająca zadanie partycypuje w kosztach jego wykonania.	Współpraca horyzontalna zawierana pomiędzy gminami, pomiędzy powiatami, pomiędzy miastami na prawach powiatu i gminami, pomiędzy województwami, oraz wertykalna zawierana pomiędzy województwem a lokalnymi jednostkami terytorialnymi z obszaru województwa
Związek	Art. 64 Ustawy o samorządzie gminnym Art. 65 Ustawy o samorządzie powiatowym	Związki powoływane są w celu wspólnego realizowania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, stąd ich nazwa – związki celowe. Podmioty tego typu posiadają osobowość prawną i są korporacjami prawa publicznego. Związki realizują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.	Współpraca horyzontalna zawierana pomiędzy gminami oraz pomiędzy powiatami

[22] Art. 2 oraz 9−13 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.

Tabela 5 (cd.)

1	2	3	4
Stowarzyszenie	Art. 84 Ustawy o samorządzie gminnym Art. 75 Ustawy o samorządzie powiatowym Art. 8b Ustawy o samorządzie województwa	Stowarzyszenia to podmioty powoływane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu wspierania idei samorządności oraz obrony wspólnych interesów. Są to podmioty posiadające osobowość prawną.	Współpraca horyzontalna i wertykalna pomiędzy gminami, powiatami i województwami
Spółka	Art. 9–10 Ustawy o gospodarce komunalnej Art. 14 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym Art. 13 Ustawy o samorządzie województwa	Jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych bądź mogą przystępować do takich spółek w sferze użyteczności publicznej, a także pod pewnymi warunkami w sferze komercyjnej (w przypadku gmin i województw). Z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym wynika możliwość powoływania spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych.	Współpraca horyzontalna i wertykalna w sferze użyteczności publicznej pomiędzy gminami, powiatami i województwami, natomiast w sferze komercyjnej pomiędzy gminami i województwami

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.), Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.), Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236), Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm.).

Wymienione formy współpracy międzysamorządowej charakteryzują się różnym stopniem integracji organizacyjnej. Zgodnie z typologią organizacji współpracy autorstwa C. Skelcher i H. Sullivan[23], porozumienia należy traktować jako przejaw partnerstwa, natomiast spółki prawa handlowego, związki – procesów integracji. W ostatnim przypadku chodzi o powołanie do życia nowej organizacji, wyodrębnionej ze struktur jednostek samorządu terytorialnego, na którą uczestnicy zgadzają się przekazać część swojej autonomii. Stowarzyszenia należy zaklasyfikować jako formę pośrednią pomiędzy partnerstwem a pełną integracją.

[23] C. Skelcher, H. Sullivan, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, „Health & Social Care in the Community" 2003, vol. 11, s. 32.

O wyborze form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej z pewnością decyduje stopień trudności procedur ich powoływania i prowadzenia oraz konstrukcja prawna. W przypadku porozumień sprowadzają się one do podjęcia przez rady gmin odpowiednich uchwał oraz złożenia stosownych oświadczeń woli przez organ wykonawczy[24]. Porozumienie jest dedykowane dla prostych spraw. Tryb, w jakim powołuje się stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, został określony w ustawie Prawo o stowarzyszeniach. Stowarzyszenia te podlegają rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, a także obowiązkowi sprecyzowania warunków organizacji, trybu działania i zadań w statucie.

Procedura powoływania związków oraz spółek charakteryzuje się najwyższym poziomem złożoności. W przypadku związku podjęcie stosownej uchwały i przyjęcie statutu związku przez radę gminy poprzedza poinformowanie o tym zamierzeniu właściwego wojewody. Związek powstaje po złożeniu stosownych oświadczeń woli organów zainteresowanych jednostek. Ostatnim krokiem jest rejestracja związku, w wyniku której wraz z ogłoszeniem statutu nabywa on osobowość prawną. Związek wymaga ukonstytuowania jego organów. Również utworzenie spółki wymaga podjęcia stosownych uchwał rad gmin oraz złożenia oświadczeń woli przez organy wykonawcze jednostek. Dalsze kroki wynikają z Kodeksu spółek handlowych i obejmują zawarcie umowy spółki, wniesienie wkładu, powołanie organów i wpis do rejestru spółek[25].

Z inicjatywą zmian w regulacjach prawnych dotyczących współpracy międzysamorządowej wyszedł Prezydent Polski. Projekt ustawy przewiduje możliwość powoływania konwentów powiatowych, stanowiących forum organizacji współdziałania powiatu z pozostałymi jednostkami samorządu lokalnego z terenu powiatu i wypracowywania wspólnego stanowiska, jak i koordynacji wspólnych działań. Ich odpowiednikiem na poziomie wojewódzkim będą konwenty delegatów samorządu lokalnego w województwie oraz zespoły współpracy terytorialnej, tworzone przez gminy stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy (tab. 6). Celem ich działania ma być wykonywanie zadań publicznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju i wspólnych przedsięwzięć.

Omawiany projekt ustawy przewiduje nie tylko nowe formy współpracy międzysamorządowej, ale także pewne uproszczenia w dotychczasowych rozwiązaniach. Będą one dotyczyć m. in. możliwości powoływania związków gminno-powiatowych czy przyspieszenia procedury rejestracji związków.

---

[24] Art. 18 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 12 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.), art. 18 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

[25] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

Tabela 6. Propozycje form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w projekcie Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Forma prawno-organizacyjna	Charakterystyka ogólna
Konwent powiatowy	Forum organizacji współdziałania powiatu z pozostałymi jednostkami samorządu lokalnego z terenu powiatu i wypracowywania wspólnego stanowiska, jak i koordynacji wspólnych działań
Konwent wojewódzki	Forum organizacji współdziałania województwa z pozostałymi jednostkami samorządu lokalnego z terenu województwa i wypracowywania wspólnego stanowiska, jak i koordynacji wspólnych działań
Zespół współpracy terytorialnej	Tworzony przez gminy stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy, w celu wykonywania zadań publicznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju i wspólnych przedsięwzięć.

Źródło: opracowanie na podstawie projektu Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/ [dostęp 5.05.2013].

Poza współpracą determinowaną przepisami prawa, mającą bardzo pragmatyczny charakter, gminy powiązane są ze sobą relacjami nieformalnymi oraz uczestniczą w tzw. miękkich formach współpracy (fora, konwenty[26], platformy dialogu, spotkania, konferencje, seminaria, inicjatywy planistyczne, benchmarkingowe, konsultacje, uzgodnienia), a także realizują wspólne przedsięwzięcia i projekty (np. finansowane z funduszy UE). Z czasem mogą przekształcić się one w formy trwałego, zaawansowanego partnerstwa. Zasadniczym celem tej kooperacji jest wymiana informacji i doświadczeń, a w przypadku wspólnych projektów także wzbogacenie posiadanych zasobów (inwestycje w kapitał ludzki, majątek rzeczowy). M. Furmankiewicz wyjaśnia tworzenie się tego typu sieci międzyorganizacyjnych wykraczaniem przestrzeni funkcjonalnej jednostki poza jej obszar administracyjny[27]. Autor podkreśla, że warunkiem niezbędnym dla ich formowania jest istnienie długookresowego środowiska zaufania. Ich powodzenie będzie determinować także odległość między jednostkami. Rozproszone sieci współpracy również mogą być sprawne, jednak wymagają stałego kontaktu wszystkich stron. Ponadto odległość między jednostkami wpływa na charakter współpracy; z reguły sąsiadujące jednostki rozwiązują wspólne problemy, z kolei oddalone od siebie głównie wymieniają informacje[28].

[26] W polskiej praktyce samorządowej konwenty wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbywają się zarówno na poziomie powiatów (np. Konwent Burmistrzów, Wójtów i Starosty Wadowickiego), województw (Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Małopolski), jak i obszarów metropolitalnych (np. Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów NORDA).

[27] M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy*…, s. 8.

[28] Tamże.

Dostępne i planowane do wdrożenia w polskich warunkach formy współdziałania gmin warto odnieść do rozwiązań występujących w innych krajach europejskich. S. Bolgherini wskazuje na powszechność współpracy międzysamorządowej w Europie oraz różnice w sposobie jej realizacji[29]. Zdaniem R. Hulsta o przyjmowaniu określonych form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w poszczególnych krajach Europy Zachodniej decydują następujące czynniki[30]:

– krajowy kontekst instytucjonalny, na który składają się: formalna struktura administracyjna, kultura administracyjna i ustawodawstwo i zachęty do podejmowania współpracy,

– czynniki środowiskowe: społeczno-ekonomiczne, demograficzne, polityczne, technologiczne,

– lokalne preferencje.

Badania porównawcze na ten temat zwracają uwagę na wpływ zakresu autonomii gmin i fragmentacji terytorialnej na skalę tego zjawiska. W krajach, w których gminy dysponują dużą autonomią i samodzielnością w decydowaniu o sprawach lokalnych oraz swobodą decyzyjną w zakresie organizacji procesu świadczenia usług publicznych, istnieją szersze możliwości zawiązywania kooperacji[31]. Również fragmentacja terytorialna, skutkująca ograniczonymi możliwościami gmin do realizacji dużej liczby zadań publicznych, sprzyja zawiązywaniu współpracy (np. Francja).

W praktyce samorządów europejskich znajdują zastosowanie trzy zasadnicze formy współdziałania: porozumienia, odrębne jednostki organizacyjne oraz fora współpracy. Biorąc pod uwagę skalę współpracy, mamy do czynienia z przedsięwzięciem polegającym na świadczeniu pojedynczych usług publicznych po zaawansowane formy partnerstwa strategicznego. W przypadku polskich doświadczeń możemy mówić o zbliżonym do stosowanego w Europie Zachodniej spektrum rozwiązań prawno-organizacyjnych, jednak zdecydowanie odmiennie kształtuje się zakres ich wykorzystania. W warunkach polskich rzadziej dochodzi do zawiązywania współpracy międzysamorządowej poza realizacją zadań publicznych, w celu prowadzenia przedsięwzięć o charakterze strategicznym.

Ważną aktywnością polskich jednostek samorządu terytorialnego jest współpraca zagraniczna, przewidziana przepisami Konstytucji RP Art. 172 określa prawo jednostek do zrzeszania się, a także przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społeczno-

[29] S. Bolgherini, *Local Government and Inter-Municipal cooperation in Italy and Germany*, „PIFO Politische Italien-Forschung – Occasional Paper" 2011, No 11, s. 25.

[30] J. R. Hulst i in., *Institutional shifts in inter-municipal service delivery*, „Public Organization Review" 2009, vol. 9, s. 280.

[31] *Toolkit Manual – Inter-Municipal Cooperation*, UNDP 2010, www.municipal-cooperation.org [dostęp 20.04.2013], s. 5.

ściami lokalnymi i regionalnymi innych państw[32]. Prawo gmin w tym zakresie uszczegóławia Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Ta pierwsza przewiduje przystępowanie gmin do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami (art. 2.1). Z kolei ustawa o samorządzie gminnym wskazuje społeczności lokalne innych krajów jako jedyny docelowy podmiot podejmowanej współpracy międzynarodowej (rozdz. 2, art. 7.1, pkt 20) oraz stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał o współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (rozdz. 2, art. 18.2, pkt 12a).

Na podstawie przepisów prawa oraz praktyki samorządowej można wyodrębnić trzy rodzaje aktywności samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych:

– współpracę między jednostkami samorządów różnych państw, współpracę krajowych czy regionalnych związków samorządowych;

– członkostwo jednostek samorządu w zrzeszeniach międzynarodowych;

– bezpośredni lub pośredni wpływ tych jednostek na działania organizacji ponadnarodowych[33].

Gminy realizują współpracę zagraniczną w różnych formach. Zaliczyć można do nich współpracę zawiązywaną pomiędzy miastami bliźniaczymi (*twinning*). Współpraca ta akcentuje podobieństwa kulturowe i historyczne występujące między gminami i obejmuje szerokie spektrum działań. Polskie gminy podpisują również umowy partnerskie z innymi gminami w wielu sferach działalności. Zwykle poprzedza ją współpraca niesformalizowana, bazująca na oświadczeniach woli współpracy, listach intencyjnych, deklaracjach.

Kolejnym przejawem współpracy zagranicznej gmin jest uczestnictwo w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych. Najbardziej znane tego rodzaju organizacje to:

– Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) − jest największą w Europie organizacją władz lokalnych i regionalnych. Obecnie zrzesza ponad 50 krajowych związków miast, gmin i regionów z 41 krajów, reprezentujących około 150 tysięcy samorządów lokalnych i regionalnych;

– Eurocities − stowarzyszenie dużych miast europejskich, głównie z państw UE. Zrzesza ponad 140 miast z 36 krajów.

---

[32] Art. 172 ust. 1 i 2, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[33] A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. taż, Warszawa 2005, s. 12.

Interesy polskich samorządów są także reprezentowane w organach organizacji międzynarodowych. Jednym z nich jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, który jest organem doradczym, reprezentującym władze lokalne i regionalne państw członkowskich Rady Europy. Składa się on z 318 członków oraz 318 zastępców, którzy w sumie reprezentują 200 000 władz lokalnych i regionalnych. Polska wysyła do Kongresu 24 przedstawicieli (12 członków oraz 12 zastępców).

2.3. Współpraca gmin z mieszkańcami

Szeroko rozumiana współpraca samorządu terytorialnego z mieszkańcami jest złożonym procesem uwarunkowanym wzajemnymi relacjami. Jest ona przejawem zaangażowania mieszkańców w życie publiczne, co pozwala rozpatrywać ją w kontekście znaczenia i form partycypacji społecznej. Nie chodzi tutaj jednak o incydentalne, przypadkowe działania, a o sekwencję przemyślanych, celowych, systematycznych różnego rodzaju przedsięwzięć i akcji, mocniej bądź słabiej angażujących daną wspólnotę (nie wszystkie decyzje władz lokalnych wymagają równie silnego zaangażowania ze strony mieszkańców).

Relacje odzwierciedlające ten rodzaj współpracy można rozpatrywać przez pryzmat form uczestnictwa mieszkańców w procesie decyzyjnym oraz sposobu podejmowania decyzji przez władze lokalne. Władze mogą kierować się przekonaniem, iż ludzie są moralnie zobowiązani do przestrzegania decyzji większości, nawet jeśli te decyzje są sprzeczne z ich interesami (agregujący sposób podejmowania decyzji). Mogą również poszukiwać konsensusu poprzez szeroką debatę, podkreślając rolę instytucji demokratycznych w stworzeniu odpowiednich warunków do takiej debaty (deliberatywny sposób podejmowania decyzji)[34].

Omawiane relacje mogą przybierać również nieinteraktywną lub interaktywną formę (tab. 7). W przypadku pierwszej członkowie wspólnoty są co najwyżej informowani o zamierzeniach władzy lub poproszeni o konsultacje w kwestii planowanych zamierzeń władz. Druga przewiduje natomiast możliwość zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu, jak również inicjowania konkretnych działań[35].

Przytoczone w ramach wspomnianych form relacji władzy lokalnej z mieszkańcami przejawy uczestnictwa zasadniczo się od siebie różnią. Różnice wynikają z siły wpływu mieszkańców na proces decyzyjny. Jest on największy w momencie zaistnienia możliwości negocjowania czy wręcz przejęcia inicjatywy decyzyjnej – realnego współdecydowania odnośnie np. do kształtu polityk publicznych,

[34] *Jak organizować partycypację społeczną*, Instytut Badania i Rozwoju Aktywności Społecznej, http://ibras.org/partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje [dostęp 28.06.2011].

[35] Tamże.

Tabela 7. Relacje władza–mieszkańcy

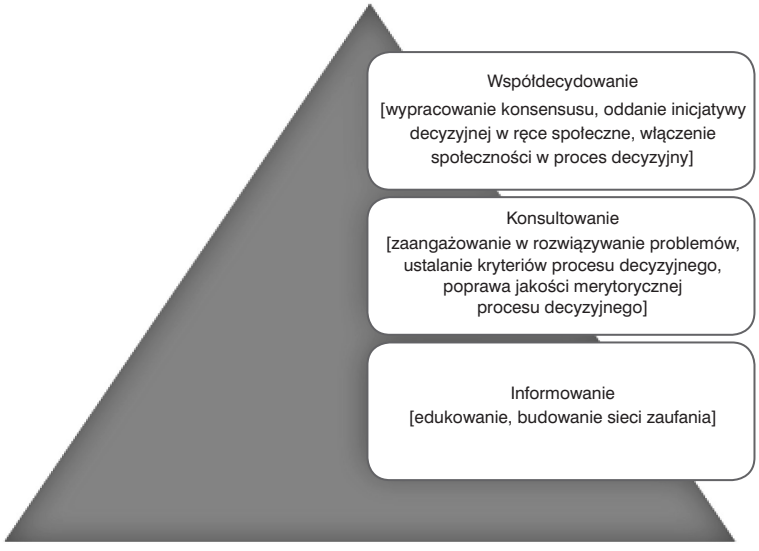
Postawa władz publicznych (styl zarządzania)	Rola uczestnika – członka społeczności lokalnej
Forma nieinteraktywna	
Zamknięty styl autorytarny – władze podejmują decyzje bez informowania o nich	Brak
Otwarty styl autorytarny – władze formułują swoją politykę w sposób niezależny. Przekazują informację mieszkańcom w celu przekonania ich do swoich decyzji	Odbiorca przekazywanych informacji (informowanie)
Konsultacja – władze prowadzą konsultacje na temat proponowanego rozwiązania, przedstawiając ograniczoną liczbę dopuszczalnych opcji	Osoba konsultowana (konsultacje)
Forma interaktywna	
Wspomaganie – władze udzielają wsparcia	Inicjator (współdecydowanie)
Współpraca – władze współpracują z różnymi organizacjami przy zachowaniu równości zasad	Współpracownik, partner (współdecydowanie)
Delegacja – władze przekazują uprawnienia do podejmowania pewnych decyzji czy realizacji polityk	Współdecydujący
Uczestnictwo – władze prowadzą dyskusje nad sposobami rozwiązywania pojawiających się problemów. Jej uczestnicy mogą samodzielnie definiować problem i sugerować różne rozwiązania	Konsultant (konsultacje)

Źródło: *Jak organizować partycypację?...*

regulacji prawnych, realizacji zadań publicznych. Skala uczestnictwa mieszkańców, a co za tym idzie zakres i charakter współpracy z władzami lokalnymi, nie ogranicza się jedynie do wymienionych trzech form. Przejawia się ona również stanem określanym jako: zaangażowanie w rozwiązywanie zaistniałych problemów, wypracowanie konsensusu, rozwiązywanie konfliktów pojawiających się pomiędzy różnymi grupami interesu, włączanie społeczności w ustalanie kryteriów procesu decyzyjnego. Wszystkie można jednak ująć w trzy podstawowe formy omawianej współpracy (partycypacji), takie jak:

1. Informowanie,
2. Konsultowanie,
3. Współdecydowanie.

Podstawowym, ale zarazem najprostszym przejawem omawianej współpracy jest informowanie. W odróżnieniu od innych jej form informowanie jest relacją jednostronną, w której rola mieszkańców ogranicza się do biernego odbiorcy. Rolą władz jest natomiast przekazanie informacji o podjętych decyzjach lub procedurach dotyczących jednostki terytorialnej i jej mieszkańców. Uzasadnienie podjętych decyzji jest zatem jedynie próbą nakłonienia społeczeństwa do ich akceptacji. Nie występuje tutaj przejaw aktywnego wpływu obywateli, choć nie wyklucza



Rysunek 2. Możliwe formy współpracy władzy lokalnej z mieszkańcami

Źródło: opracowanie własne

się możliwości uzewnętrznienia się negatywnych reakcji ze strony mieszkańców (brak poparcia, wyraz niezadowolenia itp.). Pomimo to, informowanie jest istotnym elementem wzajemnej współpracy, wręcz fundamentem budowania polityki jawności, przejrzystości i przewidywalności funkcjonowania władz lokalnych.

Katalog narzędzi stosowanych w ramach informowania jest bardzo szeroki. Część z nich narzuconych jest rozwiązaniami prawnymi w zakresie udostępniania informacji publicznej, jak np. Biuletyn Informacji Publicznej (BIP)[36], wstęp na posiedzenia organów władzy lokalnej, udostępnienie materiałów, także audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia oraz innych informacji wyłożonych lub wywieszonych w miejscach ogólnodostępnych[37]. Władze lokalne w prowadzonej przez siebie polityce informowania mogą wykorzystywać również te narzędzia, które bazują na technologiach teleinformatycznych bądź na tradycyjnych spotkaniach z przedstawicielami różnych środowisk opiniotwórczych. Liczba, rodzaj, zakres stosowanych narzędzi zależy w dużej mierze od podejścia władz lokalnych do znaczenia tego rodzaju działań w funkcjonowaniu jednostki terytorialnej, a także od wielkości i charakteru gminy.

[36] Urzędowy publikator teleinformatyczny w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

[37] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Tabela 8. Możliwe narzędzia procesu informowania w gminie

Narzędzia tradycyjne	Bezpośrednie formy informowania
Umieszczanie informacji w budynkach publicznych	Spotkania z lokalnymi liderami
Plakaty, foldery, ulotki	Spotkania z radnymi
Wydawanie cyklicznego biuletynu informacyjnego	Spotkania z organem wykonawczym
Sprawozdania z działalności władz	Spotkania z przedsiębiorcami
Informacje z obrad sesji rady	Spotkania z organizacjami pozarządowymi
Punkty informacyjne w urzędzie	Konferencje prasowe
BIP	Wywiady
Lokalne mass media	Sondaże opinii
Mailing	
Forum mieszkańców	
Infolinia	
Newsletter	
System powiadamiania sms	

Źródło: opracowanie własne.

Bardziej zaawansowaną formą dialogu z mieszkańcami, już choćby ze względu na swoją konstrukcję, są konsultacje społeczne. W odróżnieniu od informowania mają one już charakter dwustronnej relacji. Mieszkańcy, poza informacją, uzyskują również prawo wyrażenia swojej opinii w danej sprawie, która może być uwzględniona w pełni, w większym lub mniejszym stopniu, bądź też w ogóle, przy podjęciu ostatecznej decyzji.

Konsultacje społeczne umożliwiają stałą wymianę informacji na temat realnych problemów społeczności lokalnej, co pozwala na zidentyfikowanie i zhierarchizowanie najpotrzebniejszych działań odpowiadających oczekiwaniom mieszkańców. To również wzajemna nauka partnerów. Często bowiem mieszkańcy nie mają wiedzy dotyczącej realiów prawnych i finansowych związanych z wykonywaniem zadań publicznych, władze natomiast nierzadko funkcjonują, szczególnie w dużych gminach, w pewnej izolacji od przyziemnych problemów wspólnoty lokalnej[38]. Konsultacje społeczne na stałe wpisały się w życie samorządu terytorialnego, jako ważny element procesu podejmowania decyzji. Nie jest to sposób prosty, jednakże, co potwierdzają doświadczenia krajów Europy Zachodniej, właściwie przeprowadzone zwiększają poziom akceptacji decyzji władz, zaangażowania i zaufania społecznego, pozwalają na prowadzenie dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza w momencie braku konsensusu, oraz poprawę efektywności rządzenia. Wymagają jednak ustalenia i przestrzegania przynajmniej minimalnych standardów nakazujących władzom lokalnym zachowanie obowiązku zwrotnego informowania o przyjętych procedurach, wynikach konsultacji, racjach przemawiających za przyjęciem czy odrzuceniem sugestii mieszkańców.

[38] R. Gawłowski, *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2010, nr 18 (320), Sektor publiczny.pl, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/452991,co_daje_komunikacja_i_partycypacja_spoleczna.html [dostęp 10.06.2012].

W przypadku konsultacji społecznych wykorzystywane są przede wszystkim bezpośrednie spotkania władz lokalnych z mieszkańcami. Mogą mieć one formę wysłuchań publicznych, konferencji, sondaży, badań opinii publicznej, spotkań z ekspertami, z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych, spotkań konsultacyjnych, prezentacyjnych, warsztatów diagnostyczno-projektowych itp. Coraz częściej prowadzone są także drogą internetową lub poprzez sms.

Konsultacje społeczne nie są jednak najpełniejszym przejawem współpracy, choć bardzo często są tak traktowane. Jest nim współdecydowanie, którego podstawę stanowi pełne partnerstwo pomiędzy władzą lokalną a mieszkańcami. Istotą współdecydowania jest przekazanie obywatelom części kompetencji, ale także i odpowiedzialności za inicjowane działania i decyzje. Współpraca oparta na współdecydowaniu ma charakter równoczesny – projektowanie rozwiązań i ich konsultowanie następuje jednocześnie. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu, strony bowiem wspólnie definiują problemy i szukają rozwiązań uwzględniających interesy każdej z nich[39].

Współdecydowanie jest najbardziej złożoną formą współpracy, stąd też najrzadziej wykorzystywaną. Wymaga szerokiej wiedzy i zrozumienia, tak po stronie władz, jak i mieszkańców. Dla mieszkańców proces podejmowania decyzji jest zjawiskiem zbyt odległym, abstrakcyjnym, by mieć znaczenie dla ich codziennego życia. Co za tym idzie, poczucie realnego wpływu na ten proces wydaje im się ograniczone czy wręcz niemożliwe. Również lokalne struktury zaangażowania i zarządzania są dla wielu osób zbyt skomplikowane i zbyt biurokratyczne, aby zrozumieć, w jaki sposób i gdzie mogliby coś zmienić[40]. Najbardziej partycypacyjnym sposobem podejmowania decyzji publicznych jest jednak bezpośrednie ich delegowanie na samych mieszkańców. Ma to miejsce wówczas, gdy władze powierzają im samodzielne przygotowanie pewnych rozwiązań, uwzględnionych w uchwałach, co za tym idzie wdrożonych do realizacji.

Odzwierciedleniem działań angażujących mieszkańców w życie wspólnoty na poziomie współdecydowania są najczęściej referenda, negocjacje, decentralizacja uprawnień (np. jednostki pomocnicze gminy), bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, osiąganie konsensusu czy też lokalne rady obywatelskie. Rozpatrując współpracę z tego punktu widzenia, należy jednak dokonać wydzielenia niektórych (legalnych i nielegalnych) form aktywności obywatelskiej, jak choćby strajki, protesty, lobbing, pozwy obywatelskie, demonstracje, okupacja instytucji publicznych itp. Odrzucane są również takie aspekty uczestnictwa, jak głosowanie czy referenda. Niewątpliwie są one, wraz z wcześniej wymienionymi, ważnymi narzędziami w ręku demokratycznego społeczeństwa, nie urzeczywistniają jednak realnego współudziału, współpracy w sprawowaniu władzy.

---

[39] *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, www.konsultywa.pl, Warszawa 2009, s. 6.

[40] *Czego lokalne społeczności oczekują od programu Big Society*, Fundacja im. S. Batorego, 2010, s. 5.

Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami, bez względu na swoją formę, musi charakteryzować się pewnymi cechami odzwierciedlającymi jej sens i znaczenie. Po pierwsze, musi być realizowana w ramach świadomych, celowych i zorganizowanych działań pozwalających:

– mieszkańcom na zapoznanie się z kierunkami prowadzonych przez władze polityk publicznych, wyrażenie swojej opinii oraz podejmowanie ostatecznych decyzji w ważnych dla nich sprawach,

– władzom lokalnym na zdobycie i pogłębienie rzetelnej wiedzy o zarządzanej wspólnocie, identyfikację postaw, potrzeb i oczekiwań mieszkańców i dostosowanie właściwych przedsięwzięć, celów rozwojowych, kształtu i sposobu realizacji zadań publicznych.

Po drugie, nie może zostać ograniczona do najmniej wymagających form opierających się na jednokierunkowych relacjach (informowanie). Współpraca, zgodnie ze swym znaczeniem, wymaga aktywnego współudziału każdej ze stron w procesie decyzyjnym. To zaś pociąga za sobą konieczność stałego rozwijania i wzmacniania świadomości obywatelskiej mieszkańców, partycypacja społeczna nie jest bowiem możliwa bez mieszkańców, a ich gotowość i chęć zaangażowania się w sprawy publiczne determinować będą jej poziom i jakość. Natomiast wśród władz lokalnych niezbędne staje się pobudzanie świadomości wagi partycypacji w zarządzaniu gminą. Współpraca między władzą lokalną a mieszkańcami jest odzwierciedleniem pozycji mieszkańców w procesie sprawowania władzy publicznej, jako partnerów czy też jedynie biernych odbiorców decyzji podjętych przez władze lokalne.

Szansą poprawy współpracy gmin z mieszkańcami jest koprodukcja, rozumiana jako uczestnictwo obywateli w zarządzaniu i świadczeniu usług publicznych, z których sami korzystają. Ma ona na celu wzmocnienie wpływu i kontroli obywatela nad przebiegiem świadczenia usług publicznych, poprzez bezpośrednie jego zaangażowanie się w ten proces[41]. Koprodukcja może przyjmować różne formy: od bezpośredniej realizacji usługi publicznej przez obywatela, przez występowanie w roli partnerów przedstawicieli gminnych usługodawców w pracach podejmowanych na rzecz rozwiązywania problemów lub projektowania nowych rozwiązań, po zgłaszanie podmiotom odpowiedzialnym za dostarczanie tych usług opinii i sugestii[42]. Koprodukcja ma istotne znaczenie z punktu widzenia poprawy jakości świadczonych usług i ich wartości społecznych.

---

[41] Przykłady projektów pochodzą głównie z Wielkiej Brytanii, gdzie popularne są m. in. rodzinne projekty interwencyjne (Family Intervention Projects), nauka rodzinna (Family Learning), banki czasu (Time Banks), sądy młodzieży (Youth Courts), http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.cabinetoffice.gov.uk /media/207033/public_services_co-production.pdf [dostęp 19.09.2013].

[42] T. Kaźmierczak, *Koprodukcja, czyli prawo do miasta w działaniu – jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych" 2012, nr 2.

2.4. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi

Przez długie lata w kontekście gospodarki i zasad jej funkcjonowania wyodrębniano dwa przeciwstawne sobie sektory – prywatny i publiczny. Pierwszy składa się z nastawionych na zysk podmiotów stanowiących własność prywatną, tworzących podstawy materialne funkcjonowania społeczeństwa i działających według praw rynkowych. Drugi tworzą z kolei instytucje państwowe i samorządowe dbające o właściwe funkcjonowanie państwa i realizację stawianych przed nim zadań. Głównym celem istnienia podmiotów należących do tego sektora jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb społecznych. Stopniowo jednak zaczęły się pojawiać i zyskiwać na znaczeniu podmioty, które trudno było zaklasyfikować do któregokolwiek z tych dwóch sektorów, które „występują między oraz na styku sektora prywatnego i publicznego”[43]. Od połowy minionego wieku zaczął więc być wyodrębniany trzeci sektor[44], skupiający podmioty niestanowiące elementu struktury państwa, działające nie dla zysku, a na rzecz zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób, grup czy całego społeczeństwa oraz tworzące i umacniające w społeczeństwie poczucie wspólnoty[45]. Do najczęściej wskazywanych funkcji, które w praktyce pełnią organizacje pozarządowe, należą:

– pomocowa – związana z zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich, takich jak np. zaspokojenie głodu czy potrzeba poczucia bezpieczeństwa;

– afiliacyjna – dotycząca realizacji potrzeby przynależności jednostki ludzkiej do jakiejś grupy społecznej;

– ekspresyjna – związana z zaspokajaniem potrzeby samorealizacji człowieka;

– opiekuńczo-wychowawcza – dotycząca kształtowania osobowości człowieka w całym okresie jego życia;

– integracyjna – związana z udziałem w procesach budowania więzi społecznych, rozwojem umiejętności nawiązywania kontaktów i porozumień wewnątrz określonej grupy społecznej, ale i na zewnątrz, pomiędzy grupami[46].

---

[43] K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 50.

[44] Pojęcie trzeci sektor jest używane zamiennie z wieloma innymi określeniami, np.: sektor organizacji pozarządowych, sektor obywatelski, sektor społeczny, sektor *non-profit*, *voluntary sector* czy *independent sector*. Każde z nich eksponuje jednak inną cechę pozwalającą odróżnić ten sektor od dwóch pozostałych.

[45] Chociaż genezy jego powstania można się doszukiwać już w starożytności, a na pewno w średniowieczu, kiedy Kościół Katolicki zaczął tworzyć i rozwijać w sposób zinstytucjonalizowany działalność dobroczynną wobec najbardziej potrzebujących, chorych, biednych i bezdomnych. Zob. E. Leś, *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce. Tradycje i współczesność*, BORDO, Warszawa 1999; E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000.

[46] M. Załuska, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998, s. 38–40.

W literaturze przedmiotu można się spotkać ze stwierdzeniem, że trzeci sektor funkcjonuje, bo oprócz zapału i pracy ludzi go tworzących otrzymuje pomoc ze strony sektora pierwszego – w postaci środków na finansowanie działających w jego ramach organizacji, oraz sektora drugiego, który oprócz pomocy finansowej zapewnia także prawne i organizacyjne możliwości działania[47]. Przyjęta dopiero po kilkunastu latach od przełomu ustrojowego Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[48] (dalej nazywaną w skrócie UDPPiW) przyniosła wreszcie powszechnie obowiązującą, prawną definicję organizacji pozarządowych. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy są to osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, niedziałające w celu osiągnięcia zysku, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, utworzone na podstawie przepisów ustaw, działające najczęściej w formie fundacji i stowarzyszeń. W rodzimej literaturze przedmiotu wyodrębnia się najczęściej „wąską" i „szeroką" definicję trzeciego sektora. Zgodnie z pierwszą z nich, do organizacji wchodzących w skład tego sektora zalicza się wyłącznie fundacje i stowarzyszenia, a w „szerokiej" uwzględnia się również m.in. związki i samorządy zawodowe, związki pracodawców, kółka rolnicze czy koła gospodyń wiejskich. Podstawą wyodrębnienia sektora pozarządowego może być także prowadzenie działalności pożytku publicznego[49]. Tego typu działalnością zajmują się w Polsce m. in. zyskujące na popularności spółdzielnie socjalne[50].

---

[47] J. Wygnański, *Terminologia*, [w:] A. Gałązka (red.), *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 11−14.

[48] Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 ze zm.

[49] Działalność pożytku publicznego mogą prowadzić:

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a także do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

3) spółdzielnie socjalne;

4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. 2010, Nr 127, poz. 857 z późn. zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

[50] Spółdzielnie socjalne w swojej działalności, opartej na osobistej pracy jej członków, wypełniają obok funkcji społecznych również funkcje ekonomiczne. Funkcje społeczne w stosunku do ich członków przejawiają się w postaci działalności na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej. Funkcje ekonomiczne natomiast wynikają wprost z obowiązku prowadzenia przez spółdzielnie działalności gospodarczej na zasadach rachunku ekonomicznego, przy czym osiągany zysk nie jest celem samym w sobie, a środkiem do realizacji celów statutowych. Spółdzielnie socjalne są zatem jednym z wielu sposobów rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym (zob. art. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. 2006, Nr 94, poz. 651 ze zm.). Spółdzielnie socjalne w szczególnych sytuacjach można traktować jako formę współdziałania międzysamorządowego (gdy są one powoływane przez kilka samorządów lokalnych), jak i współpracy samorządu lokalnego z mieszkańcami.

Oprócz UDPPiW do najważniejszych aktów prawnych normujących istnienie i zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce należą: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku[51] oraz wymieniane już ustawy: z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach oraz z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach. Konstytucja RP w swojej preambule zwraca uwagę na współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasadę pomocniczości, umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot. W art. 12 zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Natomiast w art. 58 Konstytucja gwarantuje wolność zrzeszania się i możliwość swobodnego zakładania organizacji o charakterze dobrowolnym oraz działania w nich. Dwie pozostałe z wymienionych ustaw regulują z kolei zasady tworzenia i funkcjonowania dwóch podstawowych form prawnych, w jakich prowadzona jest działalność trzeciego sektora w Polsce, a więc fundacji i stowarzyszeń.

Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, rola organizacji tworzących trzeci sektor stale wzrasta, stanowiąc istotny czynnik rozwoju i jednocześnie przejaw demokracji i dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego. Udział w organizacjach daje członkom społeczności szansę realizowania rzeczywistych zmian „we własnym zakresie" lub poprzez „informację o problemie i nacisk na rządzących na jego rozwiązanie". Dodatkowo ich działalność może się przyczyniać do zwiększenia zakresu, dostępności i jakości usług zaspokajających ważne potrzeby społeczne[52]. Dostrzegł to także polski ustawodawca, dokonując w art. 5 i kolejnych UDPPiW zapisów regulujących zakres i formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz pozostałymi podmiotami mogącymi uzyskać status organizacji pożytku publicznego odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Podstawą tej współpracy powinien być uchwalony, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie jednostki samorządu terytorialnego, roczny (ewentualnie wieloletni) program współpracy[53].

Zgodnie z art. 5 ust. 2 UDPPiW, współpraca odbywa się w szczególności w formach:

1. zlecania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3[54] realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;

[51] Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

[52] Szerzej w: K. Kietlińska, *Rola*…

[53] Art. 5 ust. 3 oraz 5a UDPPiW.

[54] Te podmioty to: 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

2. wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;

3. konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;

4. konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego[55];

5. tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;

6. umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;

7. umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[56].

Ustęp 4 art. 5 zakłada, że zlecanie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym może przyjmować formy:

1. powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub

2. wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Do powierzenia lub wsparcia realizacji zadań dochodzi na drodze konkursu otwartego. W przypadku wspierania realizacji zadań organizacje pozarządowe same mogą złożyć ofertę realizacji zadań, a strona publiczna ma 2 miesiące na rozpatrzenie celowości realizacji wnioskowanego zadania i podjęcie decyzji

---

2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

3) spółdzielnie socjalne;

4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. 2010, Nr 127, poz. 857, ze. zm.),

które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. W dalszej części tekstu, pisząc o organizacjach pozarządowych, Autorzy będą mieć również na myśli powyżej wskazane podmioty.

[55] Zgodnie z zapisami art. 41a oraz 41e UDPPiW, Marszałek Województwa lub organ wykonawczy (w przypadku powiatu i gminy) może na wniosek organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie województwa, powiatu i gminy utworzyć odpowiednio: Wojewódzką, Powiatową lub Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy. Do ich zadań należeć powinno w szczególności: opiniowanie strategii rozwoju tych jednostek, projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, decyzji w sprawie zlecania tych zadań do realizacji organizacjom pozarządowym , czy pomoc, w przypadku wyjaśniania sporów pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

[56] Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 712 i nr 157, poz. 1241.

o ogłoszeniu konkursu[57]. Umowa o powierzeniu lub wspieraniu jest podpisywana na czas realizacji zadania, ale nie dłużej niż na 3 lata. Strona publiczna dokonuje w trakcie obowiązywania umowy kontroli i oceny realizacji zadania pod kątem: stanu realizacji, efektywności, rzetelności, jakości wykonania, prawidłowości wykorzystania przekazanych środków i prowadzenia wymaganej dokumentacji. Realizator zadania przygotowuje na koniec (w ciągu 30 dni od upływu terminu umowy) sprawozdanie z wykonania zadania[58].

Zlecanie zadań publicznych i przekazywanie dotacji przez organy administracji publicznej na rzecz organizacji pozarządowych przewidują również inne ustawy, np. ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[59], ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[60], ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu niepełnosprawnych[61], ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[62], ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[63]. Jednak tryb zlecania zadań publicznych jest zawsze ten sam – określony ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[64].

Dość rozpowszechniony w literaturze podział na finansowe i niefinansowe (pozafinansowe) formy współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi zakłada, że do tych pierwszych zaliczyć można:

1. powierzanie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 1 UDPPiW);

2. wspieranie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 2 UDPPiW);

3. wspieranie bądź powierzanie realizacji zadań na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym[65], albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przeka-

---

[57] Zgodnie z art. 19a ust. 1 UDPPiW, na podstawie oferty realizacji zadania publicznego złożonej przez organizacje pozarządowe, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki:

1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł;

2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

[58] Zob. art. 11−19a UDPPiW.

[59] Dz. U. 2004, Nr 64, poz. 593 ze zm.

[60] Dz. U. 2005, Nr 180, poz. 1493 ze zm.

[61] Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 ze zm.

[62] Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 ze zm.

[63] Dz. U. 2005, Nr 179, poz. 1485 ze zm.

[64] http://administracja.ngo.pl/x/436184 [dostęp 12.08.2013].

[65] Więcej na temat partnerstwa publiczno-prywatnego w podrozdziale 2.5. niniejszego opracowania.

zywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych (art. 11 ust. 5 UDPPiW);

4. umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej[66] (art. 5 ust. 2 pkt 6 UDPPiW);

5. umowy partnerstwa, określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[67] (art. 5 ust. 2 pkt 7 UDPPiW).

Z kolei do form pozafinansowych można zaliczyć przede wszystkim:

1. wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności przez organy administracji publicznej i organizacje,

2. konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,

3. konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery pożytku publicznego z radami pożytku publicznego,

4. tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, składających się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej.

Pozafinansowe formy współpracy powinny przede wszystkim wpływać pozytywnie na relacje samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, przy założeniu wzajemnego zaufania będącego podstawą podejmowania każdego rodzaju współpracy. Te formy współpracy pozwalają na lepsze dostosowanie tworzonych aktów i dokumentów prawa miejscowego (szczególnie rocznych lub wieloletnich programów współpracy) do oczekiwań i możliwości organizacji pozarządowych, a z drugiej w większym stopniu umożliwiają zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności.

W publikacji będącej wynikiem realizacji projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy"[68], autorzy zaproponowali usystematyzowany model współpracy, wyróżniając trzy jej płaszczyzny, a w ramach każdej z nich dodatkowo wyodrębniając po kilka obszarów współpracy (tab. 9).

---

[66] W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, m. in. w zakresie: budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, edukacji, oświaty i wychowania, czy ochrony przyrody (art. 19b ust. 1 UDPPiW).

[67] W przypadku projektów partnerskich realizowanych na podstawie umowy partnerskiej, jednostki sektora finansów publicznych (w tym samorządy terytorialne) ubiegające się o dofinansowanie dokonują wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych (w tym organizacje pozarządowe) z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów (art. 28a ust. 4 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

[68] Projekt, którego beneficjentem systemowym było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, został zrealizowany w latach 2009−2011 w ramach Poddziałania 5.4.1. Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora, http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/Projekt,Model,wspolpracy,administracji,publicznej,i,organizacji,pozarzadowych,%E2%80%93,wypracowanie,i,upowszechnienie,standardow,wspolpracy,20.html [dostęp 12.08.2013].

Tabela 9. Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Płaszczyzny współpracy		
Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych przy tworzeniu polityk publicznych	Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych	Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności
Obszary współpracy w ramach poszczególnych płaszczyzn		
– Współpraca przy diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań – Wzajemne informowanie się o planach, zamierzeniach i kierunkach działań – Współtworzenie strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych – Konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć – Współpraca przy wdrażaniu polityk publicznych – Uczestnictwo organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów	– Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych – Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form niefinansowych – Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych	– System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych – Wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych – Partnerstwo lokalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, s. 12, 28, 55 i 71. Tekst dostępny w wersji elektronicznej: http://www.civitas.edu.pl/pub/nasza_uczelnia/projekty_badawcze/Model_wspolpracy/model_wspolpracy.pdf [dostęp10.08.2013].

Omawiany model współpracy podkreśla istotną rolę organizacji pozarządowych jako partnerów samorządów w tworzeniu polityk publicznych, ich bezpośredniej realizacji oraz monitoringu i ocenie efektów. W przypadku opracowywania koncepcji i konkretnych planów działań dotyczących tzw. polityk miękkich, a więc np. polityki społecznej, ochrony środowiska, edukacji czy kultury, samorządy terytorialne radzą sobie w tym zakresie z reguły o wiele gorzej niż w przypadku polityk odnoszących się do rozwoju infrastruktury technicznej. Pamiętając o zasadzie pomocniczości, samorządy powinny rezygnować z bezpośredniej realizacji zadań tam, gdzie mogą być one przejmowane przez organizacje pozarządowe. Nie można jednak zapominać, że nie oznacza to zrzeczenia się czy przekazania odpowiedzialności za realizację tych zadań organizacjom. Ta pozostaje nadal po stronie samorządów lokalnych.

Współpraca na dwóch pierwszych płaszczyznach wymaga stworzenia odpowiednich warunków, które będą jej sprzyjały. Model zakłada konieczność

wsparcia organizacji pozarządowych przez samorządy. Powinno ono polegać na wzmacnianiu potencjału partnera (nieformalnych grup będących przejawem inicjatyw obywatelskich, jak i działających w pełni w sposób sformalizowany fundacji czy stowarzyszeń) poprzez wsparcie finansowe, lokalowe, merytoryczne (szkolenia i doradztwo) czy promowanie w społeczeństwie jego działań[69].

Wydaje się, że obecnie w Polsce nie brakuje już podstaw prawnych i szczegółowych uregulowań organizacyjnych dotyczących współpracy sektora organizacji pozarządowych z samorządami terytorialnymi, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Głównym problemem pozostaje nadal brak woli współpracy z obydwu stron. Czynnikiem mającym silny wpływ na taki stan rzeczy może być utrzymująca się jeszcze i bardzo powoli ustępująca wzajemna nieufność (wbrew powszechnej i dość zgodnej opinii obydwu stron, że głównej bariery na drodze do współpracy należy upatrywać w braku czy niewystarczającej ilości środków finansowych). To niedobrze, bo można przecież wręcz powiedzieć, że samorządy terytorialne i organizacje pozarządowe są na siebie skazane, a współpraca tych partnerów może przynieść naprawdę duże obopólne korzyści, nie tylko ekonomiczne.

2.5. Współpraca gmin z podmiotami sektora prywatnego

Oprócz współpracy gmin z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mieszkańcami oraz organizacjami pozarządowymi zachodzi ona również z podmiotami prywatnymi[70]. Z wielu względów, o których szerzej będzie mowa w dalszej części tego podrozdziału, gminom powinno zależeć na podejmowaniu, utrzymywaniu, a nawet rozwoju współpracy z tymi podmiotami. Ta współpraca może się odbywać co najmniej na płaszczyznach: realizacji zadań publicznych, pobudzania i wsparcia rozwoju przedsiębiorczości oraz zarządzania rozwojem gospodarczym.

W sytuacji, w której gmina decyduje się na powierzenie obowiązków związanych z realizacją zadań publicznych podmiotom prywatnym (zarówno osobom fizycznym, prawnym, jak i jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej), może to uczynić w drodze umowy cywilno-prawnej, uwzględniając przy tym

[69] Szerzej: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, s. 12, 28, 55 i 71. Tekst dostępny w wersji elektronicznej: http://www.civitas.edu.pl/pub/nasza_uczelnia/projekty_badawcze/Model_wspolpracy/model_wspolpracy.pdf [dostęp 10.08.2013].

[70] Nie mniej istotnymi aktorami, których istnienie i prawidłowe funkcjonowanie wpływa na rozwój określonego terytorium, są podmioty zajmujące się edukacją, sferą badawczo-rozwojową czy wspieraniem przedsiębiorczości i innowacyjności w ramach tego terytorium. Współpraca z tymi podmiotami nie była przedmiotem zainteresowania badań, stąd nie została ujęta w opracowaniu.

przede wszystkim przepisy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[71], Ustawy z dnia 29 czerwca 2004 r. Prawo zamówień publicznych[72], a w przypadku realizacji zadań w ramach opisanego w dalszej części podrozdziału partnerstwa publiczno-prywatnego – Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[73] oraz Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[74]. Przepisy te można odnieść również do sytuacji, w której współpraca pomiędzy gminą a podmiotami prywatnymi dotyczy dostarczania usług i towarów na potrzeby administracji gminnej (np. ochrona budynków administracji, realizacja zapotrzebowania na sprzęt komputerowy czy materiały biurowe).

W pierwszych latach po przełomie systemowym brakowało regulacji prawnych dotyczących sposobu wybierania podmiotów, które miałyby podjąć się realizacji zadań publicznych spoczywających na samorządzie gminnym bądź stać się dostarczycielem towarów i usług na rzecz gminy. Część samorządów wypracowała jednak własne zasady i kryteria, które miały zapewnić bezstronność w procesie wyboru dostawcy usługi i wysoką efektywność w zaspokajaniu potrzeb gmin i ich mieszkańców. Jak podkreśla E. Wojciechowski, dopiero Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[75] wprowadziła logikę rynkową (konkurencję wykonawców) do tej dziedziny działalności samorządu terytorialnego[76]. Kolejne nowelizacje doprowadziły do przyjęcia w 2004 r. ustawy Prawo zamówień publicznych, określającej zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej oraz kontrolę udzielania tych zamówień[77]. Do podstawowych zasad dotyczących stosowania prawa zamówień publicznych należą:

1) zasada równego traktowania wykonawców,
2) zasada zapewniania uczciwej konkurencji,
3) zasada bezstronności i obiektywizmu,
4) zasada legalizmu,
5) zasada jawności,
6) zasada pisemności postępowania,
7) zasada pierwszeństwa trybów przetargowych[78].

---

[71] Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

[72] Dz. U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.

[73] Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm.

[74] Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101 ze zm.

[75] Dz. U. z 1994 r., Nr 76, poz. 344 ze zm.

[76] E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 59.

[77] Ustawa z dnia 29 czerwca 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.

[78] http://zamowienia-publiczne.wieszjak.pl/udzielanie-zamowien/272590,Jakie-sa-zasady-udzielania-zamowien-publicznych.html#ixzz2dFL7w2UO [dostęp 27.08.2013].

Zgodnie z art. 13 Ustawy z dnia 29 czerwca 2004 r. Prawo zamówień publicznych (UPZP), zamówienia publicznego udziela się w trybie[79]:

1) przetargu nieograniczonego,
2) przetargu ograniczonego,
3) negocjacji z ogłoszeniem,
4) negocjacji bez ogłoszenia,
5) dialogu konkurencyjnego,
6) zapytania o cenę,
7) zamówienia z wolnej ręki,
8) licytacji elektronicznej.

Podstawowym trybem zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony, a więc dający możliwość przystąpienia do niego wszystkim zainteresowanym podmiotom, których przepisy ustawy nie wykluczają z kręgu potencjalnych wykonawców[80], a które posiadają uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania.

W Polsce dopuszczenie podmiotów prywatnych do prowadzenia działalności gospodarczej w ramach gospodarki komunalnej wymaga procedury przetargowej albo koncesji, zezwoleń, wpisów do rejestru działalności regulowanej, licencji, a także uprawnień zawodowych. W art. 46−75a Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[81] znajduje się wykaz działalności, które podlegają powyższym uregulowaniom. Szczegółowe zapisy dotyczące wymogów, jakie muszą zostać spełnione przez podmioty ubiegające się o ich uzyskanie, znajdują się natomiast już w konkretnych ustawach branżowych regulujących dany rodzaj działalności. I tak np. odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymaga uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej, prowadzonego przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[82]. Z kolei opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, ochrona przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymaga zezwolenia, którego udziela wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług[83]. Spośród innych działalności, które mogą prowadzić prywatni przedsiębiorcy w ramach współpracy z gminami, warto jesz-

[79] Tekst ujednolicony, Dz. U. 2013, poz. 907.

[80] Zgodnie z art. 24 UPZP wyklucza się m.in. podmioty, które wcześniej wyrządziły szkodę, nie wykonując bądź nienależycie wykonując inne zamówienie, podmioty będące w likwidacji, zalegające z podatkami, składkami społecznymi i zdrowotnymi, czy skazane za określone przestępstwa.

[81] Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807 ze zm.

[82] Art. 9b i 9c Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jedn. Dz. U. 2005, Nr 236, poz. 2008 ze zm.

[83] Art. 7 ww. ustawy.

cze wskazać na regularny przewóz osób w krajowym transporcie drogowym, który wymaga posiadania odpowiedniej licencji oraz zezwolenia. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[84] organem właściwym w sprawach udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany lub cofnięcia licencji w zakresie krajowego transportu drogowego jest starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy. Natomiast na podstawie art. 18 ust. 1 ww. ustawy zezwolenia, w zależności od obszaru wykonywania przewozów, udziela wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd związku międzygminnego, starosta lub marszałek województwa. Gmina chcąc zastosować outsourcing w obszarze ochrony mienia, np. budynków stanowiących siedzibę administracji samorządowej, czy zapewnić ochronę osób i mienia w trakcie organizowanych przez gminę imprez okolicznościowych, może skorzystać jedynie z usług podmiotów posiadających koncesję na ten rodzaj działalności wydaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych[85].

Przepisy przywoływanej już ustawy Prawo zamówień publicznych mają również zastosowanie w przypadku wykorzystywania przez samorządy terytorialne formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, która jest zdaniem dużej części specjalistów najbardziej zaawansowaną formą współpracy międzysektorowej. Samorządy gminne jako podmioty odpowiedzialne za rozwój terytorialny w wymiarze lokalnym borykają się często z problemem braku wystarczających środków finansowych na realizację inwestycji, które mogłyby przyczynić się do poprawy stanu infrastruktury i lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz podmiotów prowadzących swoją działalność na terenie gminy. W konsekwencji przekłada się to niestety na wolniejszy rozwój terytorium, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i społecznym, czy chociażby kulturowym. Częściowym rozwiązaniem tego problemu może być właśnie partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) i realizacja w tej formule inwestycji i zadań publicznych. Według The National Council for Public-Private Partnerships partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną (rządową, regionalną, lokalną) a podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki niemu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom[86].

Podział zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP umożliwia osiągnięcie najbardziej efektywnego ekonomicznie sposobu tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych[87]. W węższym ujęciu PPP oznacza realizację przedsięwzięć o charakterze użyteczności publicznej prowadzonych przez współpracujące

---

[84] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o transporcie drogowym, Dz. U. 2012, poz. 1265.

[85] Art. 15−16 Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, tekst jedn. Dz. U. 2005, Nr 145, poz. 1221 ze zm.

[86] Za: www.ncpp.org

[87] B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, wyd. 2, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 58–59.

podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających[88].

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jego przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia całości lub części wydatków z nim związanych, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego w postaci środków finansowych bądź majątku rzeczowego (art. 7 ustawy o PPP).

Działania w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego regulowane są również przepisami ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W myśl art. 1 ust. 2 koncesjonariusz (podmiot prywatny) zobowiązuje się na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą (podmiotem publicznym) do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem. Jest nim w przypadku koncesji na roboty budowlane wyłączne prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. W przypadku koncesji na usługi wynagrodzenie jest wyłącznym prawem do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Zgodnie z zapisami tej ustawy koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji.

W opinii specjalistów, do kluczowych korzyści wynikających z wykorzystywania formuły PPP należą[89]:

– realizacja projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego,
– ograniczone koszty całkowite projektu,
– lepsza alokacja ryzyka,
– zwiększona efektywność procesu wdrażania i zarządzania projektem,
– wyższa jakość usług publicznych,
– generowanie dodatkowych przychodów,
– poprawa działania administracji publicznej,
– wprowadzenie mechanizmów konkurencji w proces świadczenia usług publicznych.

W Polsce PPP jest rozwiązaniem stosunkowo nowym i nadal rzadko wykorzystywanym. Kierunek współpracy publiczno-prywatnej przez długie lata wytyczała jedynie Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz

[88] M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 49.

[89] B. Korbus, T. Srokosz, M. Wawrzyniak, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 24.

o Krajowym Funduszu Drogowym[90]. Instytucja PPP została na gruncie polskiego prawa uregulowana dopiero Ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[91]. W dość zgodnej opinii specjalistów, zapisy tej ustawy w istotny sposób ograniczały możliwość podejmowania współpracy przez podmioty sektora publicznego i prywatnego, zamiast tego typu działania ułatwiać. W efekcie końcowym formuła PPP była dotychczas wykorzystywana głównie w przypadku dużych inwestycji realizowanych na szczeblu centralnym, a nie lokalnym. W trybie ustawy nie uruchomiono żadnego projektu PPP.

Przyjęte na przełomie lat 2008−2009: Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[92] wraz z Ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[93], miały na celu odformalizowanie dotychczasowych regulacji i wzrost zainteresowania oraz ułatwienie podejmowania współpracy w formule PPP przez podmioty publiczne działające na szczeblu lokalnym. Pomimo dodatkowych nowelizacji zapisów tych ustaw nadal trudno mówić o powszechnym wykorzystywaniu tego rozwiązania przez polskie samorządy terytorialne. W latach 2009−2011 spośród ogłoszonych 103 projektów 67% przedsięwzięć było w trybie koncesji na roboty budowlane i usługi, a jedynie 33% w formule PPP. Największym zleceniodawcą dla PPP jest samorząd terytorialny (w tym przede wszystkim duże polskie miasta). Najwyższe wartości projektów odnotowano dotychczas w sektorach sportu i rekreacji, gospodarki odpadami, wodociągów i kanalizacji oraz infrastruktury okołotransportowej (parkingi). W porównaniu z doświadczeniami europejskimi, polskie projekty PPP są niskiej wartości[94].

Z punktu widzenia rozwoju każdej jednostki samorządu terytorialnego, obecność na jej terenie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest kwestią niezwykle istotną. Dają one miejsca pracy dla członków lokalnej społeczności, pozwalając pozyskiwać środki niezbędne do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb życiowych, a w części przypadków również podnoszenia swojego statusu materialnego i poziomu życia. Funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich kondycja gospodarcza przekłada się także na wielkość dochodów budżetów jednostek samorządowych. Uzyskują one wpływy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w postaci podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych. W związku z tym współpraca powinna zmierzać również do zapewnienia jak najlepszych warunków funkcjonowania zarówno już istniejącym, jak i potencjalnym przedsiębiorcom, chcącym w danej

[90] Tekst jedn. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2571 ze zm.

[91] Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1420 ze zm.

[92] Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100 ze zm.

[93] Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 101 ze zm.

[94] I. Herbst, P. Zaremba, *Analiza rynku PPP w Polsce – synteza*, „Europejski Doradca Samorządowy", kwiecień−czerwiec 2012.

gminie ulokować swoją działalność gospodarczą. W przywoływanej już ustawie o swobodzie działalności gospodarczej polski parlament wyraźnie wskazał w art. 8 ust. 1, że organy administracji publicznej, a więc i samorządu gminnego, wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Władze lokalne działające na poziomie gminy dysponują dość bogatym instrumentarium, którego właściwe zastosowanie może przyczynić się do lepszego, szybszego czy łatwiejszego rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej na terenie, za rozwój którego są odpowiedzialne. Należą do nich zarówno instrumenty o charakterze strategicznym, jak i instrumenty finansowe, inwestycyjne, promocyjne[95]. Nie mniej istotne są wszelkie zmiany w sposobie obsługi istniejących już podmiotów gospodarczych, jak i potencjalnych inwestorów, związane z upraszczaniem procedur i skracaniem czasu oczekiwania na wymagane prawem decyzje, zaświadczenia czy poświadczenia. Dla tworzenia klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości ważny jest także sam styl uprawiania polityki – jej transparentność, przemyślany i konsekwentny sposób realizacji, umiejętność aktywizowania i współpracy z innymi aktorami lokalnego życia społeczno-gospodarczego oraz podejmowanie działań przyczyniających się do tworzenia i rozwoju wysokiej jakości kapitału ludzkiego i społecznego na określonym terytorium.

Władze lokalne nie powinny być osamotnione i w praktyce często nie są w swych działaniach na polu wspierania przedsiębiorczości. Mogą one podejmować współpracę z podmiotami tworzącymi infrastrukturę otoczenia biznesu[96]. W tej grupie można wyróżnić: ośrodki szkoleniowo-doradcze, fundusze poręczeń kredytowych, lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe, fundusze kapitału zalążkowego, sieci aniołów biznesu, centra transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości, preinkubatory (akademickie inkubatory przedsiębiorczości), inkubatory oraz parki technologiczne, a także klastry. Coraz częściej do tej grupy, ze względu na wzrastającą w Polsce ich popularność, klasyfikowane są platformy technologiczne[97]. Podmioty te są prowadzone zarówno przez organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia) specjalizujące się w tego rodzaju działalności, jak i w coraz większym stopniu przez samorządy zawodowe i gospodarcze, organizacje przedsiębiorców, a także same samorządy terytorialne różnych szczebli (bądź przy ich współudziale). Tworząc i realizując później politykę wspierania przedsiębiorczości, lokalne władze powinny korzystać z wiedzy, doświadczenia i obserwacji poczynionych przez te podmioty, które są najczęściej bliżej problemu

[95] Zob. E. Bończak-Kucharczyk, K. Cherbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość,* FISE/PFPMiSP, Warszawa 1998.

[96] Wskazuje na to m.in. art. 12 przywoływanej już w tekście Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

[97] Zob. A. Bąkowski, M. Mażewska (red.), *Ośrodki Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012,* PARP, Łódź/Warszawa 2012.

niż politycy i urzędnicy. Lepiej znają potrzeby tych, do których pomoc ma być kierowana[98].

Kolejnym obszarem współpracy samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi jest wsparcie rozwoju gospodarczego. Działania w tym zakresie przybierają formę konsultacji, wspólnych zespołów, paktów, konsorcjów na rzecz rozwoju, misji gospodarczych. Ich celem jest wypracowywanie wspólnych stanowisk, kształtowanie decyzji publicznych odpowiadających na potrzeby lokalnego biznesu i danej społeczności oraz zintegrowane zarządzanie rozwojem.

Z pewnością współpraca pomiędzy gminą i działającymi na jej obszarze podmiotami prywatnymi jest zjawiskiem pozytywnym, mogącym przynieść korzyści wszystkim jej uczestnikom. Wydaje się jednak, że składane przez władze lokalne deklaracje nie zawsze mają swe odzwierciedlenie w praktyce. Zarówno zakres, jak i intensywność tej współpracy mogłyby być większe. Można odnieść wrażenie, że stosowane przepisy pozostają w dużej mierze martwe wobec przejawiania się tego typu inicjatyw.

[98] Choć i w tym przypadku można spotkać się z opiniami bezpośrednich beneficjentów ich usług (przedsiębiorców, pracowników, bezrobotnych), którzy twierdzą, że wiedza tych podmiotów musi być niewystarczająca, skoro proponowana przez nie oferta nie odpowiada istniejącym w danej chwili potrzebom rynkowym.

Rozdział 3

METODYKA BADANIA

3.1. Cele i problematyka badania

Projekt badawczy „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja" zakładał dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat roli władzy lokalnej w układzie państwo–społeczeństwo–rynek. Mechanizmy sprawowania władzy ulegają stałym przeobrażeniom pod wpływem wyzwań wynikających z globalizacji i zachodzących zmian społeczno-gospodarczych, do których zaliczyć należy także postulat współpracy oraz konkurencji. Za główny cel badań przyjęto identyfikację zjawiska współpracy i konkurencji gminnych jednostek samorządowych z podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi w obszarze realizacji zadań publicznych. Wyniki badań wypełniają obecną w polskiej literaturze przedmiotu lukę w wiedzy na temat form i obszarów, w których gminy podejmują współpracę bądź konkurują z innymi uczestnikami rynku usług publicznych w Polsce. Badanie pozwoliło na poznanie aktualnej sytuacji panującej w jednostkach samorządu gminnego, dotyczącej zakresu i charakteru współpracy międzysektorowej, ale również przyczyniło się do wskazania możliwych kierunków rozwoju współpracy polskich gmin oraz opracowania narzędzia oceny poziomu zaawansowania współpracy w gminie. W procedurze badawczej uwzględniono trzy perspektywy obserwacji:

– polityczną (państwo, demokracja, rządzenie),

– ekonomiczną (gospodarka, mechanizm rynkowy, konkurencja),

– społeczną (partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, partycypacja społeczna).

Połączenie tych punktów widzenia pozwala kompleksowo oceniać sposób organizacji i funkcjonowania władz lokalnych.

Współcześnie rola władz lokalnych dalece wykracza poza ramy typowego administrowania, co wymaga od nich umiejętności współpracy i konkurowania z innymi podmiotami. Sformułowany cel ogólny podnosi istotny problem naukowy w postaci niesprawności władzy lokalnej i konieczności przebudowy sposobów jej sprawowania.

Cele szczegółowe:

I. Opracowanie teoretycznego i wskaźnikowego modelu władzy idealnej rozumianego jako najbardziej zaawansowane partnerstwo gminy na wszystkich analizowanych płaszczyznach współpracy. Stanowi on pożądany z teoretycznego punktu widzenia (nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie) obraz relacji współpracy z podmiotami sektora publicznego, społecznego i prywatnego. Model ten stanowić będzie swoisty wzorzec dla konkretnych zachowań władzy lokalnej. Z kolei zaproponowany model wskaźnikowy ma charakter narzędzia pomiarowego, służącego do oceny współpracy władz lokalnych z podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego oraz określenia dystansu rzeczywistych postaw władz lokalnych w stosunku do modelu idealnego.

II. Identyfikacja i ocena skali procesów współpracy i konkurencji władz lokalnych polskich gmin z podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Realizacja tak sformułowanego celu była możliwa dzięki syntezie wyników analiz szczegółowych, prowadzonych w następujących obszarach badawczych, którym przyporządkowano katalog pytań badawczych:

1. Identyfikacja kierunków i form współpracy oraz konkurowania gmin z administracją rządową i samorządową:

a) Czy i w jakich obszarach gminy współpracują z administracją państwową?

b) Jakie są powody takiej współpracy?

c) Czy i w jakich obszarach gminy współpracują z innymi jednostkami samorządu terytorialnego?

d) Jakie są przyczyny podejmowania takiej współpracy?

e) W jakich formach prowadzona jest współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego?

f) Czy i o co gminy konkurują z administracją państwową?

g) Czy i w jakich obszarach konkurują gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego?

2. Identyfikacja kierunków i form współpracy gmin z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi:

a) Jak oceniają władze lokalne poziom świadomości obywatelskiej w swoich gminach?

b) Jaką rolę przypisują władze lokalne społeczności lokalnej w procesach sprawowania władzy publicznej?

c) W jakich formach władza lokalna współpracuje ze społecznością lokalną gmin?

d) Czy i jakie narzędzia informowania i komunikowania się z mieszkańcami wykorzystują gminy w kontaktach z mieszkańcami?

e) Czy, na jakie sposoby i w jakich obszarach stosowane są w gminach konsultacje społeczne z mieszkańcami?

f) Czy, w jakich formach i w jakich obszarach mieszkańcy gmin byli angażowani w procesy współdecydowania/współuczestnictwa?

g) Czy, w jakich formach i w jakich obszarach gminy podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi?

3. Identyfikacja kierunków i form współpracy oraz konkurowania gmin z podmiotami prywatnymi:

a) Jaki charakter mają relacje pomiędzy podmiotami komunalnymi a podmiotami prywatnymi świadczącymi usługi publiczne?

b) Czy i w jakich formach gminy podejmują współpracę z podmiotami prywatnymi poza sferą dostarczania usług publicznych?

c) Czy i w jaki sposób gminy wspierają rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie?

d) Czy gminy podejmują współpracę z organizacjami tworzącymi otoczenie dla biznesu?

e) Czy, w jakich formach i w jakich obszarach gminy realizują projekty partnerstwa publiczno-prywatnego?

4. Identyfikacja rynków usług publicznych w polskich gminach:

a) W jaki sposób zorganizowany jest rynek usług publicznych w gminach?

b) Jakie typy relacji występują na rynkach usług publicznych w poszczególnych branżach?

c) Czy relacje zachodzące pomiędzy gminami a podmiotami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi w poszczególnych kategoriach usług publicznych mają charakter współpracy?

d) W których branżach usług publicznych świadczonych w gminach dominuje współpraca?

5 Zdefiniowanie podstawowych barier w rozwoju współpracy międzysektorowej:

a) Jakie bariery utrudniają lub uniemożliwiają współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego?

b) Jakie bariery komunikowania się z mieszkańcami występują w gminach?

c) Jakie są bariery aktywnego współuczestnictwa obywateli w procesach podejmowania decyzji w gminach?

d) Jakie bariery uniemożliwiają lub ograniczają nawiązywanie przez gminy współpracy z podmiotami sektora prywatnego?

e) Jakie bariery uniemożliwiają lub ograniczają nawiązywanie przez gminy współpracy z podmiotami otoczenia biznesu?

f) Jakie są bariery w podejmowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego w gminach?

6. Identyfikacja otwartości władz lokalnych dla idei sieciowego zarządzania w samorządzie gminnym:

a) Czy zdaniem władz lokalnych procesy rządzenia w gminach powinny być oparte na sieciach międzyorganizacyjnych?

b) Jakie skutki wywołują sieci współpracy w procesach rządzenia w gminach?

Procedura badawcza przewidywała weryfikację następujących hipotez badawczych:

I. Wielkość (wyrażona liczbą mieszkańców) oraz typ gminy wpływają na rozmiar współpracy z administracją rządową, samorządową, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi.

Im większa gmina, tym większa potrzeba współpracy z wymienionymi podmiotami. Gminy miejskie częściej podejmują współpracę niż pozostałe gminy.

II. Wielkość (wyrażona liczbą mieszkańców) i typ gminy wpływają na liczbę wykorzystywanych form współpracy z podmiotami sektora publicznego, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi.

Im większa gmina, tym większa różnorodność wykorzystywanych form współpracy.

III. Cechy takie, jak wiek, poziom i profil wykształcenia, kadencja i doświadczenie w administracji samorządowej oraz poparcie polityczne wójta/burmistrza/prezydenta miasta determinują zaangażowanie gmin we współpracę.

Im młodszy, posiadający wykształcenie wyższe, o profilu menedżerskim wójt, tym jest on bardziej otwarty na współpracę.

Im większe doświadczenie wójta na tym stanowisku, tym większa skłonność do inicjowania i rozwijania współpracy.

Kandydaci niezależni i reprezentujący lokalne ugrupowania częściej podejmują współpracę od kandydatów z poparciem partyjnym.

IV. Wielkość gminy (wyrażona liczbą mieszkańców) wpływa na uczestnictwo podmiotów prywatnych i społecznych w świadczeniu usług publicznych.

Im większa gmina, tym większa potrzeba angażowania podmiotów zewnętrznych (współpracy), wynikająca z rozmiaru i specyfiki rynku.

V. Struktura podmiotowa rynku usług publicznych wpływa na charakter relacji pomiędzy jego uczestnikami.

Obecność podmiotów prywatnych na rynku usług publicznych wywołuje zjawisko konkurencji na tym rynku.

Obecność podmiotów społecznych na rynku usług publicznych sprzyja współpracy.

VI. Współpraca pomiędzy gminą a innymi uczestnikami rynku usług publicznych zachodzi w każdej branży.

Jednak częstotliwość występowania relacji o charakterze współpracy jest wyższa na rynku usług społecznych niż na rynku usług technicznych.

7. Wielkość gminy wpływa na deklarowane przez władze lokalne poparcie dla koncepcji sieciowego zarządzania samorządowego.

Reprezentanci dużych gmin częściej niż małych dostrzegają potrzebę wdrażania i akceptują nowe, innowacyjne podejścia do zarządzania samorządowego.

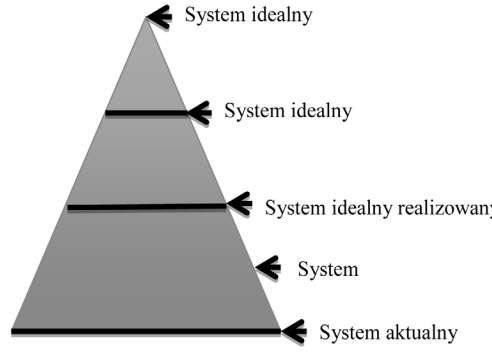
W celu uzyskania wiarygodnych wyników i wyczerpujących odpowiedzi na postawione pytania badawcze, niezbędne było przeprowadzenie wieloetapowego badania i połączenie w analizie różnorodnych źródeł danych oraz metod badawczych.

3.2. Metody i narzędzia badawcze

Projekt został zrealizowany przy zastosowaniu różnych metod i technik badawczych (ankieta pocztowa, metoda wzorująca oraz techniki analizy statystycznej). Podejście to pozwoliło wykorzystać mocne strony każdej z technik przy wzajemnej neutralizacji ich słabości.

Za główną podstawę teoretyczną realizowanego projektu badawczego przyjęto założenia badawcze znane w badaniach organizatorskich jako Koncepcja budowy systemów idealnych G. Nadlera (*Ideal Design of Effective and Logical System*)[1]. Koncepcja ta zakłada projektowanie całościowych usprawnień systemów organizacyjnych za pomocą metody „wzorującej", zwanej także prognostyczną. Punktem wyjścia jest opracowanie teoretycznego systemu idealnego, a następnie przy uwzględnieniu narzuconych ograniczeń, zbliżanie się do rozwiązania proponowanego, które jest lepsze od istniejącego.

Koncepcję systemu idealnego G. Nadler prezentuje graficznie za pomocą trójkąta (rys. 3). Wierzchołek tego trójkąta przedstawia teoretyczny system idealny, który nie jest osiągalny, ale stanowi pewien układ odniesienia pokazujący teoretyczne możliwości jak najlepszej realizacji celów. Poniżej znajduje się perspektywiczny system idealny, który także nie może być bezpośrednio zastosowany, ale który może stanowić punkt wyjścia do prowadzenia badań do uzyskania systemu idealnego osiągalnego technicznie (usytuowanego jeszcze niżej), możliwego do zastosowania w praktyce, gdyby warunki niezbędne do jego realizacji były do dyspozycji. Jednakże w rzeczywistości istnieje wiele ograniczeń, system technicznie osiągalny należy więc modyfikować i poprzez uwzględnienie wielu poprawek sprowadzić go do systemu, który może być w danych okolicznościach zalecany.



Rysunek 3. Koncepcja systemu idealnego G. Nadlera

Źródło: G. Nadler, *Work systems design: the ideals concept*, Irwin, Homewood Illinois 1967, s. 22–43

[1] Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Koncepcja G. Nadlera mieści się w nurcie teorii systemów, który rozwinął się w nauce o organizacji i zarządzaniu w XX w. System postrzegany jest jako zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych elementów (efekt synergiczny), wyodrębniony z otoczenia. Między systemem a otoczeniem zachodzi ciągła wymiana informacji, energii, materii, system zasilany jest zatem przez otoczenie i sam przekazuje do otoczenia efekty swojej działalności. Istnienie i działanie systemu zdeterminowane jest przez funkcję, jaką spełnia w otoczeniu.

W celu ustalenia i wdrożenia systemu zalecanego Nadler proponuje następujące etapy postępowania:

1. Ustalenie funkcji (celu),
2. Stworzenie systemu idealnego (analiza),
3. Zebranie informacji,
4. Generowanie wariantów,
5. Wybór systemu zalecanego (wybór wariantów),
6. Sformułowanie systemu,
7. Rewizja systemu (przegląd projektu, sprawdzenie),
8. Testowanie systemu,
9. Instalowanie systemu (wdrożenie systemu) oraz
10. Kontrolowanie funkcjonowania systemu.

Postępowanie według metody Nadlera polega więc na systematycznym jednoczesnym badaniu wyobrażonych systemów idealnych i systemów istniejących w celu przejścia z nieosiągalnego systemu idealnego do najlepszego systemu dającego się zastosować w praktyce. Metoda ta została wykorzystana w projekcie do zbudowania teoretycznego modelu władzy lokalnej w kontekście współpracy z sektorami: publicznym, społecznym i prywatnym. Przyjęcie systemowych zasad przy planowaniu modelu współpracy władzy lokalnej w gminie jest uzasadnione koniecznością kompleksowego projektowania wytycznych i podstaw działania władz samorządowych (wyniki badań zamieszczono w pkt. 8.3. w rozdz. 8).

W celu realizacji projektu przeprowadzone zostało także badanie ilościowe, skierowane do przedstawicieli lokalnych władz wykonawczych wszystkich gmin w Polsce. Ze względu na dużą liczebność populacji polskich gmin (2479) wykorzystano do badania technikę ankiety pocztowej. Kwestionariusz zawierał łącznie 30 pytań odnoszących się do poruszanych aspektów (załącznik 1). Pytania noszą charakter zamknięty i mają na celu identyfikację zjawisk lub ich ocenę. Ankieta posłużyła jako narzędzie diagnozy rozmiaru współpracy i konkurencji w polskich gminach. Respondentami w badaniu byli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, bądź osoby przez nich wskazane (wyniki badań zamieszczono w rozdziałach 4, 5, 6, pkt.7.1 w rozdz. 7 i pkt. 8.1, 8.2 w rozdz. 8).

Kolejną metodą wykorzystaną do badania poziomu współpracy realizowanej przez samorządy gminne w Polsce była analiza wielowymiarowa, w postaci

taksonomicznej miary rozwoju Z. Hellwiga (1968)[2]. Wykorzystuje się ją często do liniowego porządkowania obiektów opisanych przez wiele zmiennych diagnostycznych, które zastępowane są przez jedną miarę syntetyczną (wyniki zamieszczono w pkt. 7.2 w rozdz. 7).

Wszystkie zmienne uwzględnione w konstrukcji wskaźnika zintegrowanego są stymulantami, a ich wartości wyrażone w takich samych jednostkach miary (w %), dlatego nie wymagały one normalizacji. Przy konstrukcji syntetycznego miernika rozwoju istotne jest także przypisanie wag poszczególnym zmiennym diagnostycznym, określających ich znaczenie dla kryterium ogólnego w porównaniu z innymi zmiennymi. Może się ono odbywać na podstawie opinii ekspertów lub przy zastosowaniu metod statystycznych. Podejście statystyczne bazuje na informacjach o cechach tkwiących tylko w samej macierzy danych, a w szczególności wykorzystuje analizę zmienności cech oraz analizę korelacji między cechami, albo tylko jedną z tych analiz. Jego specyfiką jest „mechaniczne potraktowanie problemu ważenia, abstrahujące od rzeczywistej pozycji danej cechy określonej przesłankami merytorycznymi"[3]. Oznacza to, że cechy o dużej zmienności nie muszą być wcale ważne w sensie merytorycznym. W literaturze przedmiotu jednak zaleca się, aby przy braku jednoznacznych wskazań co do zróżnicowanego znaczenia i roli poszczególnych cech, przyjąć milcząco założenie o jednakowych wagach wszystkich wybranych zmiennych diagnostycznych[4].

Pierwszym krokiem w konstrukcji wskaźnika zintegrowanego było wyznaczenie wzorca, czyli obiektu, który posiada najkorzystniejsze wartości zmiennych diagnostycznych $z_{0j} = \max \{z_{ij}\}$, gdzie z_{ij} to wartości stymulant. Przyjęto, że najkorzystniejsze wartości uwzględnionych w badaniu zmiennych diagnostycznych wynoszą 100% (co oznacza, że pożądane jest występowanie danej cechy w całej badanej populacji gmin). W kolejnym kroku wyznaczono odległości każdego obiektu od przyjętego wzorca rozwoju (d_i), wykorzystując formułę odległości euklidesowej:

$$d_i = \sqrt{\sum_{j=1}^{m} (z_{ij} - z_{0j})^2} \tag{1}$$

gdzie:

$i = 1, 2, \ldots, n$ – liczba obiektów,

$j = 1, 2, \ldots, m$ – liczba zmiennych,

z_{ij} – znormalizowana wartość j-tej zmiennej dla i-tego obiektu,

z_{0j} – wzorcowa znormalizowana wartość j-tej zmiennej.

[2] Z. Hellwig, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny" 1968, z. 4.

[3] K. Kukuła, *Metoda unityzacji zerowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 60.

[4] Tamże, s. 64.

W celu unormowania wartości wskaźnika d_i zbudowano względny miernik rozwoju z_i o wartościach w przedziale (0,1):

$$z_i = 1 - \frac{d_i}{d_0} \tag{2}$$

gdzie:

z_i – syntetyczny miernik rozwoju dla i-tego obiektu,

d_0 – norma zapewniająca przyjmowanie przez z_i wartości należącej do przedziału od 0 do 1, którą można wyznaczyć np. według formuły:

$$d_0 = \overline{d_0} + 2S_0 \tag{3}$$

gdzie,

$\overline{d_0}$ – średnia arytmetyczna dla wyznaczonych odległości d_i,

S_0 – odchylenie standardowe dla wyznaczonych odległości d_i.

Wyższa wartość wskaźnika z_i oznacza, że badany obiekt znajduje się bliżej wzorca.

3.3. Charakterystyka próby badawczej

W wyniku badania uzyskano łącznie 494 ankiety, co stanowi 19,9% wszystkich gmin w Polsce. Biorąc pod uwagę typ gminy, zwrot ankiet kształtował się następująco:

– gminy miejskie, stanowiące 14% badanych gmin – 22,5%,

– gminy miejsko-wiejskie, stanowiące 22,4% badanych gmin – 18,9%,

– gminy wiejskie, stanowiące 62,2% badanych gmin – 19,8%.

Rozkład typów gmin w badanej próbie odpowiada ich udziałowi w populacji gmin w Polsce[5]. Tym samym nie wystąpiło w badanej próbie zjawisko nadreprezentatywności żadnego z typów gmin.

Najwięcej ankiet wpłynęło z gmin województw: mazowieckiego, łódzkiego, wielkopolskiego i lubelskiego. Biorąc pod uwagę ogólną liczbę gmin w województwie, największy odsetek ankiet uzyskano z gmin województw: podlaskiego i łódzkiego (rys. 4).

Suma wszystkich nadesłanych z gmin ankiet – 494.

Kolor odzwierciedla liczbę ankiet nadesłanych z danego województwa.

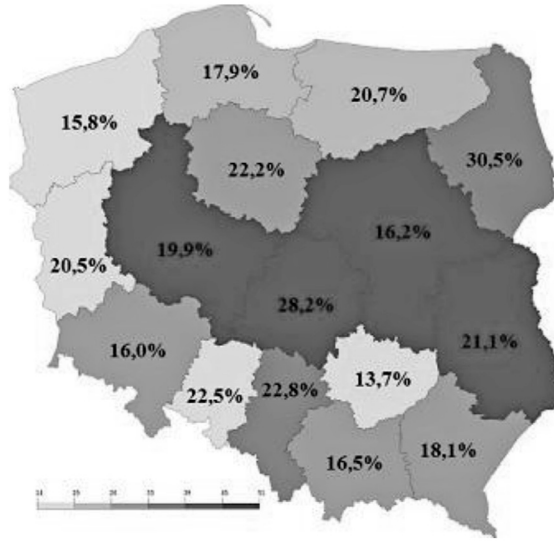
15,8% – udział nadesłanych ankiet z danego województwa w stosunku do ogółu gmin znajdujących się na jego terenie.

[5] Dla wszystkich gmin w Polsce udziały te wyniosły odpowiednio: 63,4% dla gmin wiejskich, 24,3% dla miejsko-wiejskich i 12,3% dla miejskich. Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia GUS dla jednostek podziału terytorialnego na dzień 9 maja 2012 r., http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm [dostęp 26.06.2012].

Tabela 10. Liczba gmin biorących udział w badaniu według województw oraz typów gmin

Jednostka terytorialna	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina wiejska		Ogółem	
	stan	badane	stan	badane	stan	badane	stan	badane
Dolnośląskie	36	7	55	8	78	12	169	27
Kujawsko-pomorskie	17	4	35	12	92	16	144	32
Lubelskie	20	–	47	4	171	41	213	45
Lubuskie	9	2	33	8	41	7	83	17
Łódzkie	18	12	26	8	133	30	177	50
Małopolskie	14	4	47	6	121	20	182	30
Mazowieckie	35	3	50	8	229	40	314	51
Opolskie	3	2	32	7	36	7	71	16
Podkarpackie	16	4	34	3	110	22	160	29
Podlaskie	13	6	27	6	78	24	118	36
Pomorskie	25	3	17	4	81	15	123	22
Śląskie	306	10	602	4	1571	24	167	38
Świętokrzyskie	5	2	26	4	71	8	102	14
Warmińsko-mazurskie	16	3	33	10	67	11	116	24
Wielkopolskie	19	5	90	15	117	25	226	45
Zachodniopomorskie	11	2	53	7	50	9	114	18
Polska	306	61	602	112	1571	311	2479	494

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rysunek 4. Rozkład uzyskanych ankiet według województw

Źródło: opracowanie własne

Badane gminy różnią się wielkością, wyrażoną liczbą mieszkańców (tab. 11). Największą grupą wśród badanych gmin są gminy małe, liczące do 10 tys. mieszkańców (niemal 60%). Gminy średnie, o liczbie mieszkańców 10−50 tys., stanowią 35,4%, a największe − ponad 6% analizowanych jednostek.

Tabela 11. Badane gminy według liczby mieszkańców

Badane gminy	Liczba mieszkańców					Ogółem
	Poniżej 5 tys.	5−10 tys.	10−20 tys.	20−50 tys.	50 tys. lub więcej	
Liczebność	113	175	129	46	31	494
Odsetek	22,9	35,4	26,1	9,3	6,3	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Wśród badanych gmin przeważają jednostki, w których funkcję organu wykonawczego pełnią osoby, dla których jest to druga lub pierwsza kadencja na tym stanowisku. Politycy lokalni z długim doświadczeniem, powyżej 4 kadencji, stanowią 27,5% respondentów (tab. 12).

Tabela 12. Badane gminy według liczby kadencji organu wykonawczego

Liczba kadencji	Liczba gmin	% gmin
1	117	23,7
2	131	26,5
3	110	22,3
4	60	12,1
5	45	9,1
6	25	5,1
Brak danych	6	1,2
Ogółem	494	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci to głównie osoby posiadające raczej niewielkie doświadczenie w pracy w administracji samorządowej. Aż 38,7% wójtów, burmistrzów i prezydentów miast biorących udział w badaniu pracowało w urzędzie poniżej 10 lat (tab. 13).

Zatrudnienie w urzędach badanych gmin kształtuje się z reguły na niskim poziomie, nieprzekraczającym 50 pracowników. Wynika to w dużej mierze z charakteru jednostki (dominują gminy wiejskie, małe). Urzędy duże, liczące ponad 250 pracowników stanowią zaledwie ok. 2% wszystkich urzędów (tab. 14).

Respondenci reprezentowali grupę wiekową powyżej 46 lat – 77,1%, przy czym były to głównie osoby do 55. roku życia. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast kwalifikujący się do grupy 25−45 lat stanowili zaledwie 22,7% (tab. 15).

Tabela 13. Badane gminy według stażu pracy organu wykonawczego w administracji samorządowej

Staż pracy wójta w administracji samorządowej	Liczba gmin	% gmin
Do 4 lat	63	12,8
5−9 lat	128	25,9
10−14 lat	82	16,6
15−19 lat	57	11,5
20−29 lat	94	19,0
30 lat lub więcej	39	7,9
Brak danych	31	6,3
Ogółem	494	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 14. Badane gminy według wielkości zatrudnienia w urzędzie

Wielkość zatrudnienia w urzędzie	Liczba gmin	% gmin
Poniżej 50 pracowników	324	65,6
50−249	110	22,3
250 lub więcej	11	2,2
Brak danych	49	9,9
Ogółem	494	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 15. Badane gminy według wieku organu wykonawczego

Wiek wójta, burmistrza, prezydenta miasta	Liczba gmin	% gmin
25−35	28	5,7
36−45	84	17,0
46−55	212	42,9
56 i więcej	169	34,2
Brak danych	1	0,2
Ogółem	494	100,0

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do wykształcenia widać wyraźną dominację osób z wykształceniem wyższym (87,3%) (tab. 16). Odsetek osób legitymujących się innym poziomem wykształcenia był raczej niewielki, coraz więcej osób kandydujących na stanowisko organu wykonawczego szczebla gminnego, pomimo braku formalnych wymogów w tej kwestii, posiada wykształcenie wyższe, w tym wyższe zawodowe lub też podnosi jego poziom w trakcie pełnienia funkcji.

Tabela 16. Badane gminy według poziomu wykształcenia organu wykonawczego

Poziom wykształcenia	Liczba gmin	% gmin
Średnie lub zawodowe	61	12,3
Wyższe	431	87,3
Brak danych	2	0,4
Ogółem	494	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Wśród respondentów dominują osoby z wykształceniem rolniczym i ekonomicznym (tab. 17). W kategorii „inny profil wykształcenia" (niż wymienione w ankiecie) respondenci najczęściej wskazywali wykształcenie techniczne (ok. 20%) i humanistyczne (12,5%).

Tabela 17. Badane gminy według profilu wykształcenia organu wykonawczego

Profil wykształcenia	Liczba gmin	% gmin
Prawnicze	32	6,6
Ekonomiczne	76	15,7
Menedżerskie	22	4,5
Rolnicze	88	18,2
Inne	264	52,5
Brak danych	12	2,5
Ogółem	494	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci swoje poparcie uzyskiwali przede wszystkim z ramienia lokalnych ugrupowań, komitetów obywatelskich. Natomiast blisko 28% respondentów startowało w wyborach samorządowych jako kandydaci niezależni. Pod szyldem partii politycznych było jedynie 18,8% wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast biorących udział w badaniu (tab. 18).

Tabela 18. Badane gminy według poparcia politycznego dla organu wykonawczego

Poparcie polityczne wójta, burmistrza	Liczba gmin	% gmin
Przez partie polityczne	93	18,8
Przez lokalne ugrupowanie/komitet obywatelski	258	52,2
Kandydat niezależny	136	27,6
Brak danych	7	1,4
Ogółem	494	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci spośród osób do 45. roku życia funkcję organu wykonawczego pełnili nie dłużej niż dwie kadencję, przy czym dla połowy z nich była to pierwsza kadencja. Powyżej tej granicy wieku respondenci charakteryzowali się 2- i 3-kadencyjnym doświadczeniem na stanowisku wójta (tab. 19).

Tabela 19. Wiek organu wykonawczego a liczba sprawowanych kadencji (% wskazań)

Wiek wójta	Liczba kadencji						
	1	2	3	4	5	6	Brak danych
Do 45. roku życia	52,9	30,8	15,4	1,0	0,0	0,0	0,0
Powyżej 45. roku życia	15,0	26,2	25,3	15,6	11,7	6,0	0,3

Źródło: opracowanie własne.

Wójtowie bez względu na wiek wywodzili się przede wszystkim z lokalnych ugrupowań, przy czym większy odsetek zauważalny jest wśród osób powyżej 45. roku życia. Drugą grupę stanowiły osoby określane jako kandydaci niezależni. Nieznacznie częściej reprezentowali tę grupę wójtowie do 45. roku życia (tab. 20).

Tabela 20. Wiek organu wykonawczego a poparcie polityczne (% wskazań)

Wiek wójta	Poparcie polityczne		
	partie polityczne	lokalne ugrupowania	kandydaci niezależni
Do 45. roku życia	19,3	49,5	31,2
Powyżej 45. roku życia	18,7	54,4	29,6

Źródło: opracowanie własne.

Wójtowie mający poparcie partii politycznych sprawowali swój urząd przede wszystkim po raz pierwszy lub drugi. Osoby wywodzące się z lokalnych ugrupowań pracowały drugą i trzecią kadencję, a kandydaci niezależni przede wszystkim drugą, prawie równie często były to osoby posiadające jedno- lub trzykadencyjny staż. Osoby, które pełniły funkcję wójta 6 kadencję, wywodziły się głównie z ugrupowań lokalnych (tab. 21).

Tabela 21. Charakter poparcia politycznego uzyskanego przez organ wykonawczy a liczba sprawowanych kadencji (% wskazań)

Poparcie	Liczba kadencji					
	1	2	3	4	5	6
Partie polityczne	33,3	23,0	18,4	11,5	10,3	3,4
Ugrupowania lokalne	19,8	28,3	25,9	11,1	4,5	3,2
Kandydaci niezależni	23,8	27,7	20,2	14,6	10,0	3,1

Źródło: opracowanie własne.

W gminach do 5 tys. mieszkańców najwięcej wójtów charakteryzowało się jednokadencyjnym doświadczeniem na stanowisku. W przypadku pozostałych gmin dominowały osoby z dwukadencyjnym stażem. W gminach powyżej 50 tys. mieszkańców prawie równie często pojawiały się osoby pełniące funkcje trzecią kadencję (tab. 22).

Tabela 22. Liczba sprawowanych kadencji przez organ wykonawczy a wielkość gminy (% wskazań)

Wielkość gminy	Liczba kadencji					
	1	2	3	4	5	6
Poniżej 5 tys. mieszkańców	28,7	14,8	25,9	12,0	13,0	5,6
5–10 tys.	21,7	27,1	25,5	12,7	10,2	7,8
10–20 tys.	24,4	31,7	18,7	13,8	8,9	2,4
20–50 tys.	13,3	40,0	33,3	6,7	4,4	2,2
50 tys. i więcej	23,3	33,3	30,0	13,3	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne.

W badanych gminach dominują osoby ze stażem pracy w administracji samorządowej pomiędzy 5 a 14 lat, przy czym w gminach wiejskich wójtowie charakteryzowali się proporcjonalnie większym doświadczeniem zawodowym (tab. 23).

Tabela 23. Staż pracy w administracji samorządowej organu wykonawczego a typ gminy (% wskazań)

Typ gminy	Staż pracy					
	do 4 lat	5−9	10−14 lat	15−19	20−29	30 lat lub więcej
Miejska	8,5	35,6	37,3	8,5	8,5	1,7
Miejsko-wiejska	8,2	37,1	23,7	11,3	13,4	6,2
Wiejska	12,1	25,4	12,5	13,3	26,1	10,6

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiona charakterystyka respondentów i gmin była podstawą analiz wyników badań zaprezentowanych w kolejnych rozdziałach i pozwoliła na szerokie wnioskowanie na temat czynników warunkujących występowanie współpracy i konkurencji. Z kolei liczba uzyskanych ankiet daje podstawę do uogólnienia wniosków na całą populację polskich gmin.

Rozdział 4

SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁPRACY I KONKURENCJI GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA PUBLICZNEGO[1]

4.1. Relacje gmin z administracją rządową

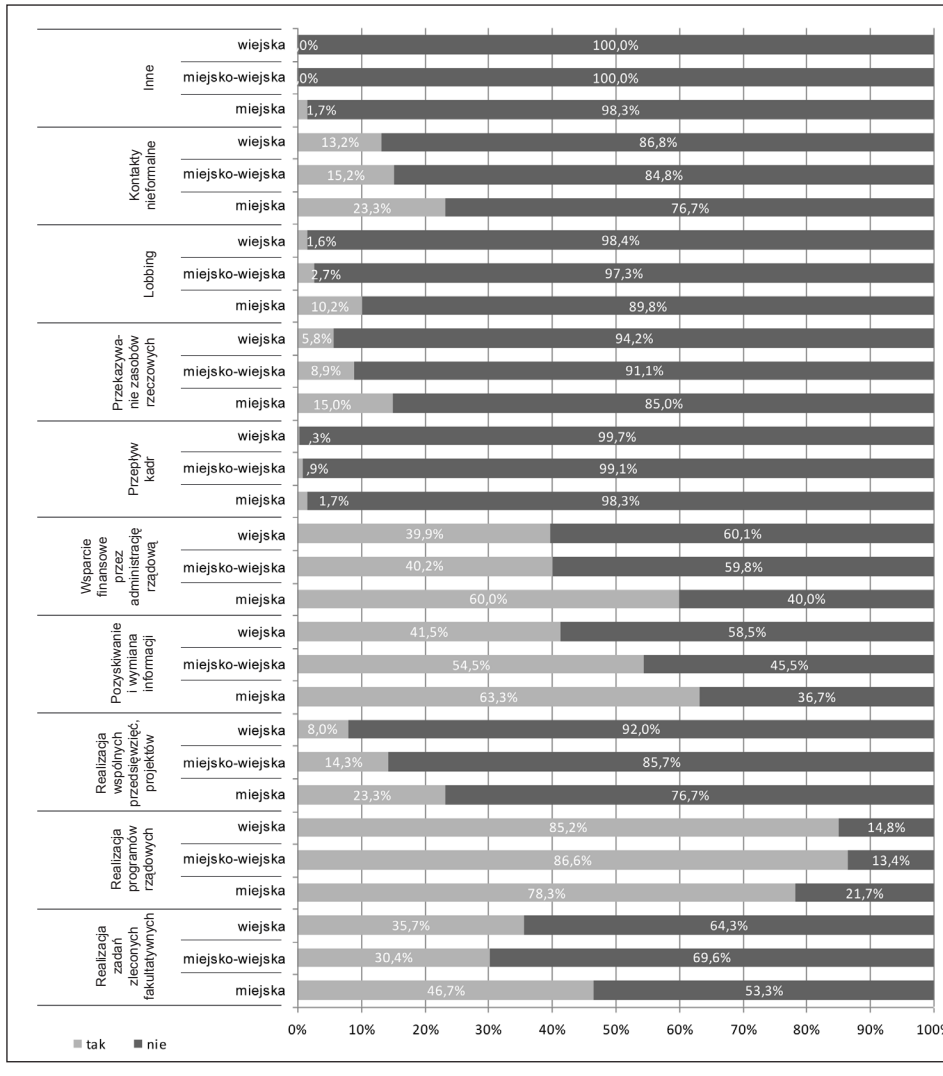
Gminy deklarują współpracę z administracją rządową wynikającą z przepisów prawa, na podstawie których zleca ona realizację zadań jednostkom samorządu terytorialnego. Współpraca ta dotyczy także procedur nadzorczych realizowanych przez urzędy wojewódzkie, co sprawia, że kontakty gmin z tymi organami administracji rządowej są częste.

Oprócz obowiązkowych zadań zleconych gminy realizują także zadania o charakterze fakultatywnym. Z faktu dobrowolności wynika zdecydowanie mniejsza skala tego typu działań, deklarowana przez ok. 36% badanych jednostek, a wśród gmin liczących ponad 50 tys. mieszkańców odsetek ten wynosi 48%. Porozumienia z administracją rządową najczęściej zawierają gminy miejskie (46,7%), rzadziej (tj. ponad 1/3) gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (ok. 30%) (wykres 2). Charakterystyczna jest także wyższa aktywność w tym zakresie gmin zlokalizowanych w województwach na południu Polski.

Poza wyżej wymienionym kierunkiem współpracy gminy uczestniczą w różnego rodzaju przedsięwzięciach inicjowanych przez stronę rządową. Przykładem tego typu inicjatyw są programy rządowe, takie jak: Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, Radosna Szkoła, Budowa boisk wielofunkcyjnych ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży. Programy te cieszą się dużą popularnością, o czym świadczy niemal 85% odsetek gmin biorących w nich udział. W szczególności dotyczy to gmin Polski Wschodniej. W najmniejszym stopniu korzystają z nich gminy miejskie (w 78%).

---

[1] W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułów: A. Podgórniak-Krzykacz, *Między współdziałaniem a konkurencją. Relacje partnerskie gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42, s. 215–219. A. Podgórniak-Krzykacz, *Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową – prezentacja wyników badań*, [w:] *Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych*, red. S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, nr 296, s. 289–292.



Wykres 2. Kierunki współpracy gmin z administracją rządową według typu gminy (%)

Źródło: opracowanie własne

Realizacja wspólnych projektów czy przedsięwzięć wraz z administracją rządową jest zjawiskiem stosunkowo rzadkim (dotyczy zaledwie 11,4% badanych gmin). Udział w tego typu inicjatywach deklaruje ponad 20% gmin miejskich, 37% gmin powyżej 50 tys. mieszkańców, natomiast zaledwie 8% gmin wiejskich. Najczęściej polegają one na uczestnictwie w projektach rządowych finansowanych ze środków UE (np. dotyczących podnoszenia kompetencji pracowników samorządowych, czy z zakresu kultury). Innym obszarem tej współpracy jest przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu i rozwój elektronicznej administracji.

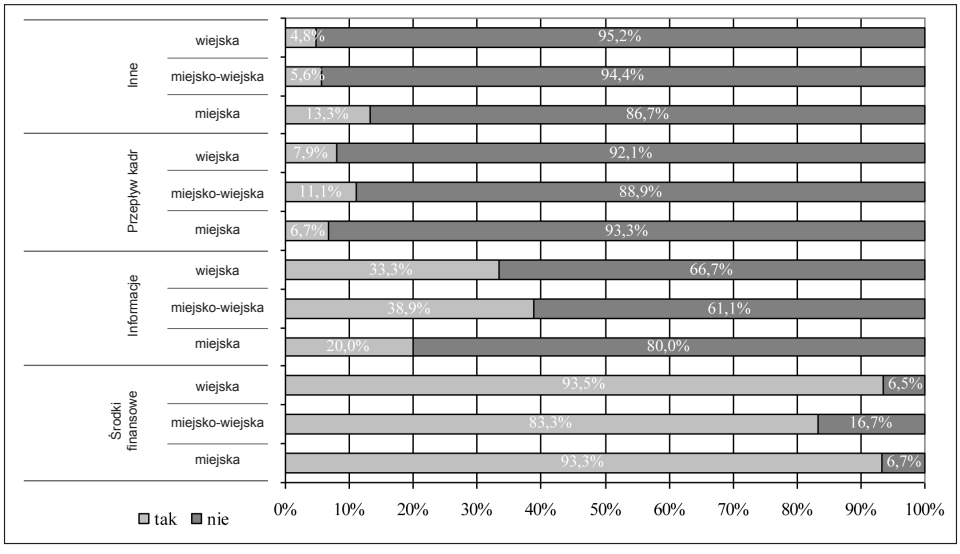
Gminy biorą także udział w organizowanych przez administrację rządową konferencjach, akcjach i kampaniach promocyjnych (np. Europejski Dzień bez Samochodu), konkursach czy imprezach sportowych. Wspólne projekty dotyczą także inwestycji na terenach popowodziowych, jak i rozwoju stref ekonomicznych.

Jedna z zasadniczych relacji występujących między administracją rządową a gminami polega na przekazywaniu i wymianie informacji (deklaruje ją niemal połowa gmin). Gminy miejskie (w 60%), a zwłaszcza duże, liczące powyżej 50 tys. mieszkańców (w 70%), częściej niż pozostałe typy jednostek są otwarte na wymianę informacji z administracją rządową. Wykazują one także wyższą aktywność w ubieganiu się o wsparcie finansowe z tego źródła (dotacje celowe pozyskuje 60% gmin miejskich, 70% gmin liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, a zaledwie 40% wiejskich). Charakterystyczne jest także to, że o wsparcie tego typu zdecydowanie rzadziej zabiegają gminy, w których organ wykonawczy pozostaje na swoim stanowisku ponad 4 kadencje. Marginalne znaczenie w relacjach administracji rządowej z samorządem gminnym mają: przepływ kadr (0,6%), lobbing (2,9%) czy przekazywanie zasobów rzeczowych (7,7%).

Warto podkreślić, że omawiane kontakty mają także charakter nieformalny, na co zwróciło uwagę 14,9% badanych. Prywatne relacje podejmowane są najczęściej przez gminy miejskie (w ponad 23%), a spośród nich gminy liczące powyżej 50 tys. mieszkańców. Natomiast rzadziej tak się dzieje w gminach miejsko-wiejskich (15%) i wiejskich (13%). Na tle innych form współpracy z administracją rządową, kontakty nieformalne okazują się istotne. Nieznacznie częściej podejmowane są one przez gminy, w których organ wykonawczy sprawuje swój mandat przez 1−3 kadencji.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że cechy takie jak typ gminy oraz jej wielkość wyrażona liczbą mieszkańców wpływają na częstotliwość kontaktów gmin z administracją rządową. Gminy miejskie i duże jednostki powyżej 50 tys. mieszkańców współpracują z administracją rządową częściej niż gminy miejsko-wiejskie i wiejskie czy gminy liczące poniżej 50 tys. mieszkańców. Dotyczy to w szczególności współpracy w zakresie realizacji zadań fakultatywnych, wspólnych projektów i przedsięwzięć czy wymiany informacji. Jedynie w przypadku realizacji programów rządowych zanotowano wyższą aktywność gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, co wynika z przyjętych założeń i kryteriów kierowania pomocy w ramach tych programów.

Relacje na linii administracja rządowa–samorząd gminny, mimo iż bazują na współpracy, mogą przybierać także charakter rywalizacji. Potwierdziło to niemal 20% wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Zjawisko to dostrzegają częściej przedstawiciele gmin małych, o liczbie mieszkańców poniżej 5 tys. (24,1%), oraz tych liczących 20−50 tys. (26,8%). Przedmiotem konkurencji ich zdaniem są przede wszystkim środki finansowe (wykres 3). Prawie połowa z nich uznała natomiast, że konkuruje z administracją rządową o informacje (częstość tego wskazania była najwyższa wśród gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, o liczbie mieszkańców 10−50 tys.). Konkurencja samorządów z administracją rządową jest



Wykres 3. Przedmiot konkurencji pomiędzy samorządem gminnym a administracją rządową według typu gminy (N = 96) (%)

Źródło: opracowanie własne

zatem zjawiskiem o nieznacznej skali, częściej natomiast występuje ona pomiędzy samorządami o zasoby, również te pochodzące m.in. od administracji rządowej (szerzej o konkurencji międzysamorządowej w pkt. 4.3).

Przez pryzmat relacji z urzędami wojewódzkimi ogólna ocena kontaktów z administracją rządową wypada korzystnie. Prawie 87% gmin jest raczej zadowolonych lub zdecydowanie zadowolonych ze współpracy z administracją rządową, przy czym dominuje to pierwsze stanowisko (tab. 24). Zaledwie ok. 9% gmin ocenia źle kontakty z administracją rządową. Najwięcej niekorzystnych ocen przyznały współpracy z administracją rządową gminy największe (powyżej 50 tys. mieszkańców). Jednocześnie spośród nich najwięcej jednostek oceniło ją najlepiej (12%).

Tabela 24. Ocena zadowolenia gmin ze współpracy z administracją rządową według wielkości gminy (%)

Ocena zadowolenia gmin ze współpracy z administracją rządową	Poniżej 5 tys.	5−10 tys.	10−20 tys.	20−50 tys.	50 tys. lub więcej	Ogółem
Zdecydowanie tak	10,6	11,6	10,3	2,4	12,0	10,3
Raczej tak	71,7	76,7	77,8	90,2	64,0	76,3
Raczej nie	8,8	7,0	5,6	7,3	20,0	7,8
Zdecydowanie nie	2,7	0,6	1,6	0,0	0,0	1,3
Trudno powiedzieć	6,2	4,1	4,8	0,0	4,0	4,4

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane wyniki badań wskazują na widoczną przewagę relacji współpracy nad konkurencją pomiędzy administracją rządową a lokalną administracją samorządową. W dużej mierze działania kooperacyjne sterowane są przez władze centralne i dotyczą przede wszystkim przekazywania posiadanych zasobów (np. finansowych, informacji) czy włączania strony samorządowej w proces decyzyjny (np. konsultacje). Rzadziej współpraca przybiera postać wspólnych działań strategicznych. Natomiast skala i nasilenie konkurencji w omawianym przypadku są niskie i ograniczają się praktycznie do pozyskiwania informacji.

4.2. Współpraca międzysamorządowa w gminach

Analizując procesy współpracy gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego należy podkreślić, że są one powszechne. Polskie gminy podejmują współpracę zarówno z innymi gminami, jak i współpracę o charakterze wertykalnym, która przebiega na linii gmina–powiat, gmina–województwo. Nie powinno dziwić, że najczęściej relacje kooperacji łączą gminy z powiatami, co wynika z faktu ich wchodzenia w skład powiatów i konieczności rozwiązywania wspólnych problemów o ponadgminnym charakterze. Na drugim miejscu wśród partnerów współpracy międzysamorządowej gmin ulokowały się województwa, natomiast najmniej gmin podejmuje współpracę z innymi gminami.

Przedmiot tej współpracy różnicuje się w zależności od typu partnera współpracy (tab. 25). Gminy ze wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego wymieniają informacje, przy czym zjawisko to jest najpowszechniejsze w relacjach między gminami. Ponadto realizują one wspólne przedsięwzięcia i projekty, w tym przypadku najczęściej gminy współpracują z powiatami (73,3%). W relacjach na linii gmina–powiat, gmina–województwo dodatkowo można wskazać inne istotne obszary współpracy: związane z pozyskiwaniem wsparcia finansowego przez gmi-

Tabela 25. Przedmiot współpracy międzysamorządowej gmin (%)

Partner współpracy / Przedmiot współpracy	Gmina	Powiat	Województwo	Zagraniczna jednostka samorządu terytorialnego (jst)
Wymiana informacji	81,4	75,0	67,1	33,1
Wsparcie finansowe	19,6	61,0	68,0	3,1
Przepływ kadr	9,1	6,8	3,1	0,4
Przekazywanie zasobów rzeczowych	6,2	18,2	15,5	5,0
Tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych	26,7	55,6	53,9	3,5
Koordynacja działań	26,2	47,5	35,2	4,8
Realizacja wspólnych przedsięwzięć i projektów	52,5	73,3	53,5	20,9
Kontrola, nadzór wynikające z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji	22,7	32,9	40,5	5,6

Źródło: opracowanie własne.

ny oraz wspólne wypracowywanie założeń dokumentów strategicznych. Ostatni z wymienionych obszarów jest szczególnie istotny w relacjach między gminami, niestety skala tego rodzaju uzgodnień jest niewielka (26,7% badanych gmin). Znaczenie tego zagadnienia wzrasta w obszarach metropolitalnych, które powinny formułować i realizować zintegrowaną strategię rozwoju tego obszaru. Relacje gmin z zagranicznymi jednostkami samorządowymi nie są już tak powszechne (dotyczy to ok. 1/3 jednostek). Współpraca ta polega głównie na wymianie informacji lub realizacji wspólnych przedsięwzięć, najczęściej w ramach umów partnerskich, współpracy bliźniaczej. Pozostałe formy współpracy zagranicznej są sporadyczne.

Przy analizie relacji różnych typów gmin z powiatami zaskakuje fakt, że w niektórych obszarach nieznacznie aktywniejsze od gmin miejskich są gminy miejsko-wiejskie. Sytuacja ta dotyczy: wymiany informacji, udzielania wsparcia finansowego, procesów planistycznych czy realizacji wspólnych przedsięwzięć i projektów (tab. 26). W przypadku relacji z województwami ponownie najczęściej zawiązują

Tabela 26. Przedmiot współpracy międzysamorządowej gmin według typu gminy (%)

Przedmiot współpracy	Typ gminy	Partner współpracy		
		gmina	powiat	województwo
Wymiana informacji	miejska	82,0	77,0	85,2
	miejsko-wiejska	78,6	78,6	70,5
	wiejska	82,3	73,3	62,4
Wsparcie finansowe	miejska	37,7	62,3	72,1
	miejsko-wiejska	25,0	67,0	67,0
	wiejska	14,1	58,5	67,5
Przepływ kadr	miejska	11,5	11,5	3,3
	miejsko-wiejska	10,7	8,9	2,7
	wiejska	8,0	5,1	3,2
Przekazywanie zasobów rzeczowych	miejska	11,5	27,9	21,3
	miejsko-wiejska	6,3	18,8	18,8
	wiejska	5,1	16,1	13,2
Tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych	miejska	37,7	55,7	73,8
	miejsko-wiejska	30,4	58,0	51,8
	wiejska	23,2	54,7	50,8
Koordynacja działań	miejska	45,9	67,2	45,9
	miejsko-wiejska	23,2	48,2	38,4
	wiejska	23,5	43,4	33,8
Realizacja wspólnych przedsięwzięć, projektów	miejska	65,6	75,4	63,9
	miejsko-wiejska	51,8	76,8	59,8
	wiejska	50,2	71,7	49,2
Kontrola, nadzór wynikające z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji	miejska	29,5	39,3	57,4
	miejsko-wiejska	20,5	37,5	43,8
	wiejska	22,2	29,9	36,0

Źródło: opracowanie własne.

współpracę gminy miejskie. W szczególności w zakresie działań związanych z tworzeniem i realizacją dokumentów strategicznych.

Analiza współpracy gmin z powiatami i województwami pozwoliła ponadto stwierdzić, że wraz ze wzrostem wielkości gminy wzrasta odsetek gmin współpracujących z tymi jednostkami. W przypadku powiatów w zasadzie we wszystkich wymienianych obszarach współpracy lepiej wypadają gminy liczące 20−50 tys. mieszkańców od gmin największych, powyżej 50 tys. mieszkańców. Z kolei biorąc pod uwagę lokalizację gminy w województwach, należy podkreślić wyższą aktywność współpracy gmin z powiatami z województw pomorskiego, lubelskiego i dolnośląskiego. Współpraca z województwami przebiega najczęściej w gminach największych. Jedynie w zakresie udzielania wsparcia finansowego i realizacji wspólnych przedsięwzięć i projektów nieznacznie dominują gminy mniejsze, o liczbie mieszkańców z przedziału 20−50 tys. Również w tym przypadku gminy województwa pomorskiego wypadają lepiej na tle pozostałych gmin.

Najbardziej aktywne w utrzymywaniu wspólnych relacji z innymi gminami są gminy miejskie. Warto podkreślić ich większe zaangażowanie w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w koordynację działań realizowanych w partnerstwie z innymi gminami, przekazywanie wsparcia finansowego, a także wspólne opracowywanie i wdrażanie dokumentów strategicznych. Na podstawie wyników badań można również stwierdzić, że wielkość gminy wyrażona liczbą mieszkańców decyduje o skali współpracy międzygminnej. Gminy duże częściej niż małe podejmują kooperację z innymi gminami, jednak należy podkreślić wyższy poziom tego wskaźnika dla gmin liczących 20−50 tys. mieszkańców od wskaźnika dla gmin największych, powyżej 50 tys. mieszkańców (tab. 27).

Tabela 27. Przedmiot współpracy międzygminnej a wielkość gminy (%)

Przedmiot współpracy międzygminnej	Liczba mieszkańców				
	poniżej 5 tys.	5−10 tys.	10−20 tys.	20−50 tys.	50 tys. lub więcej
Wymiana informacji	24,30	34,20	26,30	9,20	6,00
Wsparcie finansowe	13,40	27,80	25,80	21,60	11,30
Przepływ kadr	14,90	23,40	34,00	19,10	8,50
Przekazywanie zasobów rzeczowych	16,10	19,40	29,00	16,10	19,40
Tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych	18,30	29,00	30,50	13,70	8,40
Koordynacja działań	21,50	23,80	30,00	12,30	12,30
Realizacja wspólnych przedsięwzięć, projektów	20,50	34,10	26,00	13,20	6,20
Kontrola, nadzór wynikające z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji	21,20	27,40	28,30	15,00	8,00

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli weźmie się pod uwagę lokalizację gmin w poszczególnych regionach Polski, można dostrzec, że wymiana informacji jako zasadniczy przedmiot współpracy międzygminnej jest podejmowana w różnym zakresie. Zdecydowanie więcej gmin z województw: dolnośląskiego (88,9%), mazowieckiego (86,3%), pomorskiego (86,4%), śląskiego (81,6%), świętokrzyskiego (92,9%), wielkopolskiego (88,9%) i zachodniopomorskiego (88,9%), niż z pozostałych regionów, jest otwartych na wymianę informacji z innymi gminami. Realizacja wspólnych przedsięwzięć i projektów jest przedmiotem współpracy w największym stopniu w gminach województwa pomorskiego (68% z nich deklaruje współpracę w tym zakresie z gminami), z kolei w tego rodzaju kooperację jest zaangażowanych najmniej gmin w województwie podkarpackim (31%) i łódzkim (40%).

Współpraca miedzysamorządowa przebiega zarówno formalnie, w tym w formach prawa publicznego, jak i w tzw. formach „miękkich". Stopień wykorzystania poszczególnych form prawno-organizacyjnych współpracy w badanych gminach został zaprezentowany w tabeli 28.

Tabela 28. Organizacja współpracy międzysamorządowej w polskich gminach (N = 484)

Forma prawno-organizacyjna	Liczba badanych gmin	Udział w badanej populacji gmin (%)
Związek międzygminny	285	59
Porozumienie	379	78
Stowarzyszenie	257	53
Spółka prawa handlowego	116	24

Źródło: opracowanie własne.

Najpopularniejszą formą realizacji gminnych zadań publicznych w kooperacji z innymi jednostkami samorządu terytorialnego są porozumienia (78%). Uczestnictwo w stowarzyszeniach i związkach międzygminnych kształtuje się na zbliżonym poziomie, odpowiednio 53% i 59%. Najrzadziej współpraca międzysamorządowa prowadzona jest w formie spółek komunalnych i obejmuje niespełna 1/4 badanych gmin. Zaledwie w 15 przypadkach nie podejmuje się współpracy w żadnej z omawianych form. Można stwierdzić, że w większym stopniu polskie gminy wykorzystują formy prawa publicznego niż spółki do prowadzenia współpracy międzysamorządowej.

Porozumienia, jako najpopularniejsza forma kooperacji w gminach, spotykane są niemal we wszystkich sferach ich działalności (z wyłączeniem mieszkalnictwa), przy czym najliczniejsze są porozumienia w obszarze usług świadczonych przy wykorzystaniu infrastruktury technicznej oraz pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych (tab. 29). Najchętniej realizację zadań innym gminom w ramach porozumień przekazują gminy miejskie, zdecydowanie częściej niż gminy miejsko-wiejskie i wiejskie stosują to rozwiązanie w transporcie publicznym i kulturze. Warto podkreślić, że z reguły gminy zawierają porozumienia w celu realizacji jednego (najczęściej z zakresu infrastruktury technicznej) bądź dwóch zadań publicznych (dotyczących infrastruktury technicznej i pozyskiwania zewnętrznych

Tabela 29. Obszary współpracy gmin w tzw. formach „twardych" (%)

Obszar współpracy	Związek gmin			Stowarzyszenie			Porozumienie			Spółka		
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Transport publiczny	15,3	0	6,3	3,4	0,9	1	40,7	22,7	24,7	28,8	3,6	3,9
Infrastruktura techniczna	20,3	14,5	18,8	8,5	10,9	7,6	44,1	50,9	44,2	44,3	25,9	8,4
Pomoc społeczna	16,9	0,9	1,6	18,6	11,8	8,2	25,4	13,6	18,4	3,4	0,9	0,3
Ochrona zdrowia	11,9	1,8	2,3	22	5,5	7,9	22	17,3	15,9	3,4	1,8	1,0
Oświata	18,6	5,5	6,3	16,9	14,5	7,2	39	26,4	25,8	0,0	1,8	0,3
Kultura	18,6	6,4	7,2	27,1	26,4	22,4	37,3	18,2	18	5,1	0,9	0,3
Sport i turystyka	23,7	12,7	9,2	30,5	39,1	21,4	27,1	19,1	16,9	10,2	5,5	0,3
Ochrona środowiska	35,6	36,4	34,9	13,6	17,3	6,6	27,1	24,5	21,6	32,2	21,8	9,2
Porządek i bezpieczeństwo publiczne	10,2	1,8	6,3	6,8	6,4	1,6	20,3	18,2	17,1	8,5	3,6	0,0
Budownictwo mieszkaniowe	10,2	1,8	0,7	3,4	0,9	0,3	3,4	1,8	0,8	33,9	11,8	1,0
Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych	25,4	20,9	22,7	22	32,7	27	44,1	39,1	37	18,6	5,5	2,3
Promocja	25,4	20,9	23	33,9	37,3	24,7	28,8	21,8	20,7	8,5	2,7	1,3
Inne	3,4	2,7	1	3,4	1,8	0	3,4	3,6	1,7	1,7	0,9	0,0

Źródło: opracowanie własne.

środków finansowych). Porozumienia ze względu na powszechność ich stosowania są niemal tak samo popularne w gminach wszystkich województw. Nieznacznie wyróżniają się jednostki z województwa pomorskiego, podkarpackiego i śląskiego, a także gminy województwa świętokrzyskiego, które najczęściej spośród wszystkich badanych gmin zawierają porozumienia w zakresie transportu zbiorowego.

Mniej popularne od porozumień wśród polskich gmin okazały się związki, do których przystąpiło 59% badanych gmin. Gminy w ramach związków komunalnych najczęściej realizują zadania z zakresu ochrony środowiska, infrastruktury technicznej, działań promocyjnych i ubiegania się o zewnętrzne wsparcie finansowe. Również w tym przypadku gminy w głównej mierze wykonują w tej formie jedno zadanie, najczęściej w zakresie ochrony środowiska lub dwa – w ochronie środowiska i promocji. Zdecydowanie najczęściej wykorzystywana jest ta forma przez gminy miejskie.

Jeśli wziąć pod uwagę przestrzenne rozmieszczenie aktywności gmin w związkach komunalnych, okazuje się, że wykazuje ono największe zróżnicowanie spośród wszystkich form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej. Najwyższy jej poziom aktywności osiągają gminy z województw podkarpackiego, śląskiego i dolnośląskiego. Cechą charakterystyczną tych gmin jest angażowanie się we współpracę w formie związku, zarówno w dużym stop-

niu, jak i w różnorodnym zakresie działalności. Najsłabiej wypadają pod tym względem gminy województwa pomorskiego.

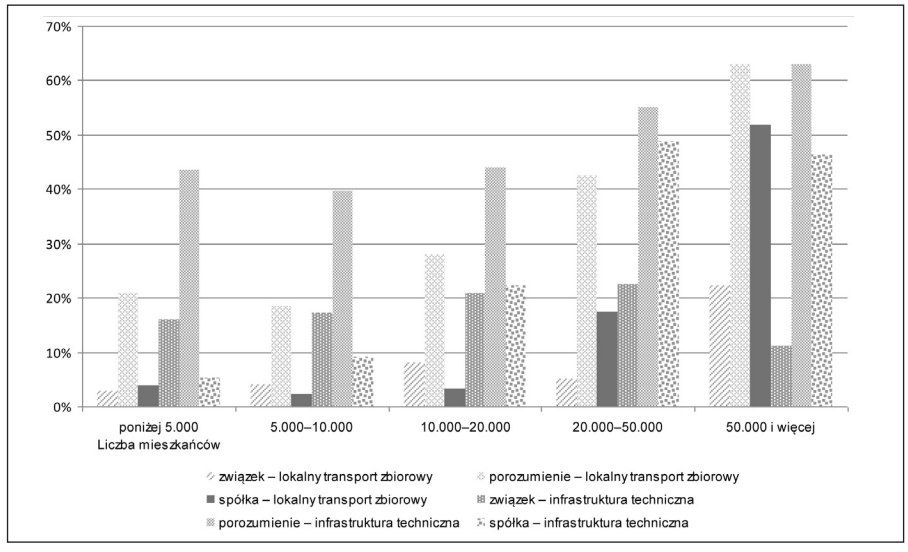
Trzecią pod względem częstości stosowania formą współpracy międzysamorządowej są stowarzyszenia. W ich ramach gminy najczęściej ubiegają się o zewnętrzne środki finansowe lub łączą tego typu aktywność z działalnością promocyjną. Ta forma prawno-organizacyjna współpracy komunalnej ma także istotne zastosowanie w obszarze sportu i turystyki oraz kultury. W stowarzyszeniach uczestniczą najczęściej gminy miejsko-wiejskie. Analiza aktywności polskich gmin w ramach stowarzyszeń wykazała, że gminy pomorskie, warmińsko-mazurskie i lubuskie osiągają pod tym względem najlepsze wyniki. Można tłumaczyć to dominacją w tych regionach jednostek o profilu turystycznym, a to pociąga za sobą wzmożone działania promocyjne, które prowadzone są z reguły właśnie w takiej formie.

Międzysamorządowe spółki komunalne realizują w gminach przede wszystkim zadania z zakresu infrastruktury technicznej, ochrony środowiska oraz gospodarki mieszkaniowej i transportu publicznego. W pozostałych analizowanych branżach ich znaczenie jest marginalne bądź w ogóle nie występują. W ich przypadku nie można jednoznacznie wskazać najbardziej aktywnych gmin. Zdają się dominować nieznacznie samorządy opolskie i pomorskie, które w ponad 1/3 przypadków prowadzą tego typu podmioty działające w sferze infrastruktury technicznej i ochrony środowiska. Z kolei gminy z województwa podlaskiego i lubelskiego współpracują w takiej formie zdecydowanie rzadziej.

Zaangażowanie w wymienione formy współpracy międzysamorządowej polskich gmin zależy od wielkości jednostki. Można zauważyć wzrost uczestnictwa gmin we wszystkich formach współpracy wraz ze wzrostem liczby mieszkańców gminy, a co za tym idzie popytu na usługi publiczne. Jedynym wyjątkiem są gminy najmniejsze, liczące poniżej 5 tys. mieszkańców, które zawierają porozumienia i stowarzyszenia w ramach świadczenia usług publicznych tak często jak gminy duże. Można tłumaczyć to ich ograniczonymi możliwościami technicznymi i organizacyjnymi świadczenia wszystkich lokalnych usług publicznych i koniecznością szukania alternatywy dla samodzielnego ich wytwarzania i dostarczania. Z kolei gminy duże, liczące powyżej 50 tys. mieszkańców, świadczą usługi dla swoich mieszkańców zdecydowanie częściej niż mniejsze jednostki w formie spółek międzysamorządowych.

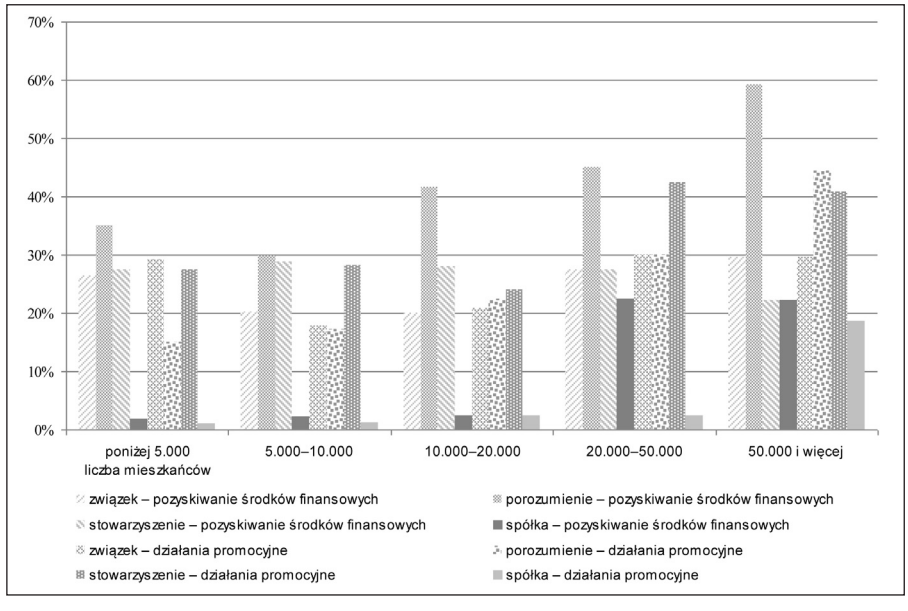
W szczególności omawiane zależności dotyczą lokalnego transportu zbiorowego oraz usług świadczonych na bazie infrastruktury technicznej. Zgodnie z wykresem 4 można wskazać na częstsze wykorzystanie wszystkich uwzględnionych form współpracy w gminach największych. W obu przypadkach porozumienia są zasadniczym sposobem współpracy międzysamorządowej.

Odmiennie sytuacja kształtuje się w przypadku wspólnego ubiegania się samorządów o zewnętrzne środki finansowe czy prowadzenie działań promocyjnych. Zależność pomiędzy zaangażowaniem we współpracę w poszczególnych formach prawno-organizacyjnych a wielkością gminy nie jest tak silna, jednak zauważalna



Wykres 4. Uczestnictwo gmin w formach prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego i usług świadczonych z wykorzystaniem infrastruktury technicznej w zależności od liczby mieszkańców gminy (%)

Źródło: opracowanie własne



Wykres 5. Uczestnictwo gmin w formach prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w zakresie pozyskania zewnętrznych środków finansowych oraz działalności promocyjnej w zależności od liczby mieszkańców gminy (%)

Źródło: opracowanie własne

(wykres 5). Warto podkreślić istotną rolę związków i stowarzyszeń w prowadzeniu tego rodzaju wspólnych przedsięwzięć.

Spośród tzw. „miękkich" form współpracy, organizacja konferencji, seminariów i forów dyskusyjnych są stosowane najczęściej. Konsultowanie decyzji z gminami ościennymi ma miejsce tylko w niespełna 20% badanych jednostek i dotyczą one ochrony środowiska, infrastruktury technicznej i oświaty. Zarówno wiążące uzgodnienia z gminami ościennymi, jak i inicjatywy benchmarkingowe są realizowane sporadycznie, najczęściej przez gminy miejskie (tab. 30).

Tabela 30. Obszary współpracy gmin w tzw. formach „miękkich" (%)

Obszar współpracy	Konferencje/ seminaria/fora dyskusyjne			Konsultacje z gminami ościennymi			Uzgodnienia z gminami ościennymi			Benchmarking		
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Transport publiczny	22,0	9,1	8,6	22,0	18,2	11,5	15,3	13,6	12,2	20,3	3,6	3,0
Infrastruktura techniczna	27,1	22,7	16,4	22,0	21,8	15,5	25,4	20,9	15,5	15,3	9,1	5,9
Pomoc społeczna	33,9	24,5	19,7	11,9	11,8	9,9	6,8	5,5	5,6	8,5	7,3	6,9
Ochrona zdrowia	32,2	17,3	15,8	23,7	12,7	7,6	11,9	5,5	4,6	6,8	2,7	3,0
Oświata	28,8	34,5	30,6	23,7	20,9	14,8	6,8	6,4	7,2	16,9	10,0	7,2
Kultura	35,6	26,4	18,1	18,6	15,5	13,5	6,8	4,5	5,3	16,9	6,4	5,9
Sport i turystyka	37,3	23,6	15,8	25,4	14,5	10,5	5,1	6,4	7,6	11,9	9,1	4,3
Ochrona środowiska	28,8	27,3	23,0	23,7	21,8	18,4	20,3	14,5	15,5	11,9	6,4	5,9
Porządek i bezpieczeństwo publiczne	23,7	19,1	11,5	20,3	17,3	11,2	16,9	7,3	6,9	6,8	6,4	3,6
Budownictwo mieszkaniowe	18,6	10,0	4,6	10,2	7,3	3,0	0,0	0,9	1,0	18,6	7,3	1,3
Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych	35,6	28,2	23,7	20,3	14,5	8,9	11,9	10,9	9,9	22,0	10,1	7,2
Promocja	47,5	29,1	17,1	20,3	12,7	9,5	3,4	9,1	6,6	22,0	6,4	6,6
Inne	1,7	3,6	0,3	3,4	1,8	1,0	10,2	1,8	1,0	1,7	0,9	0,7

Źródło: opracowanie własne.

W Polsce fora współpracy występują w praktyce samorządowej, jednak nie są jeszcze rozwiązaniem powszechnym. Konwenty wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbywają się zarówno na poziomie powiatów (np. Konwent Burmistrzów, Wójtów i Starosty Wadowickiego), województw (Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Małopolski), jak i obszarów metropolitalnych (np. Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów NORDA). Fora współpracy stosowane są głównie do podejmowania działań planistycznych i koordynacyjnych. Stopień ich wykorzystania przez gminy przedstawia tabela 31.

Tabela 31. Współpraca międzysamorządowa polskich gmin o charakterze koordynacyjnym i planistycznym (%)

Przedmiot współpracy	Partner współpracy	Liczba mieszkańców					Ogółem
		poniżej 5 tys.	5−10 tys.	10−20 tys.	20−50 tys.	50 tys. lub więcej	
Tworzenie i realizacja założeń dokumentów strategicznych	Gmina	21,2	21,7	31,0	43,9	35,7	26,7
	Powiat	57,5	51,4	55,6	70,7	53,6	55,6
	Województwo	55,8	48,0	50,8	63,4	85,7	53,9
Koordynacja działań	Gmina	24,8	17,7	29,4	39,0	53,6	26,2
	Powiat	43,4	37,7	56,3	61,0	67,9	47,5
	Województwo	31,0	32,6	40,5	40,0	60,7	35,2

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca międzysamorządowa w przypadku wspólnych działań planistycznych kształtuje się na stosunkowo wysokim poziomie, nieco słabiej wypada współpraca polegająca na koordynacji działań. Jest ona realizowana przede wszystkim z powiatami (47,6%), a w dalszej kolejności z województwami (36,5%) i gminami (26,3%). Również w tym przypadku można zauważyć tendencję do wzrostu liczby tego rodzaju inicjatyw wraz ze wzrostem wielkości gminy. Jednak gminy najmniejsze (poniżej 5 tys. mieszkańców) realizują współpracę międzygminną i z powiatami zdecydowanie częściej niż gminy liczące 5−10 tys. mieszkańców. Stopień realizowania współpracy polegającej na planowaniu polityk samorządowych kształtuje się podobnie jak w działalności koordynacyjnej i najczęściej dotyczy powiatów (55,7%) i województw (54%). Ponownie gminy najmniejsze osiągają wyższe wskaźniki tego rodzaju współpracy z powiatami i województwami.

Za zasadniczą barierę zawiązywania i rozwijania współpracy respondenci zgodnie uznali ograniczenia finansowe (86,8% wskazań, a także 90% gmin poniżej 5 tys. mieszkańców). Rzadziej dostrzeganą, ale równie istotną barierą okazały się utrudnienia prawne, które wskazała ponad połowa gmin miejskich. 1/3 respondentów podkreśla brak zainteresowania ze strony innych jednostek rozwijaniem współpracy.

4.3. Konkurencja między gminami a innymi samorządami

Zjawisko konkurencji należy rozpatrywać w przypadku gmin głównie horyzontalnie, w interakcji z innymi gminami. Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają, że relacje międzygminne mają znamiona konkurencji. Głównym jej przedmiotem są środki finansowe (64,4% gmin) i inwestorzy (60%), zaraz potem turyści (41%) (tab. 32).

Tabela 32. Przedmiot konkurencji gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (%)

Przedmiot konkurencji	Gmina	Powiat	Województwo
Mieszkańcy	23,0	2,5	1,5
Inwestorzy	60,0	16,9	9,3
Turyści	41,0	12,7	7,2
Środki finansowe	64,4	34,5	21,4
Imprezy sportowe, kulturalne, konferencje, festiwale itp.	34,2	20,9	7,0
Instytucje publiczne (szkoły wyższe, urzędy itp.)	9,3	6,8	5,1
Pracownicy	9,1	7,0	3,2
Informacje	15,4	10,1	6,6
Brak konkurencji	14,4	20,9	25,2

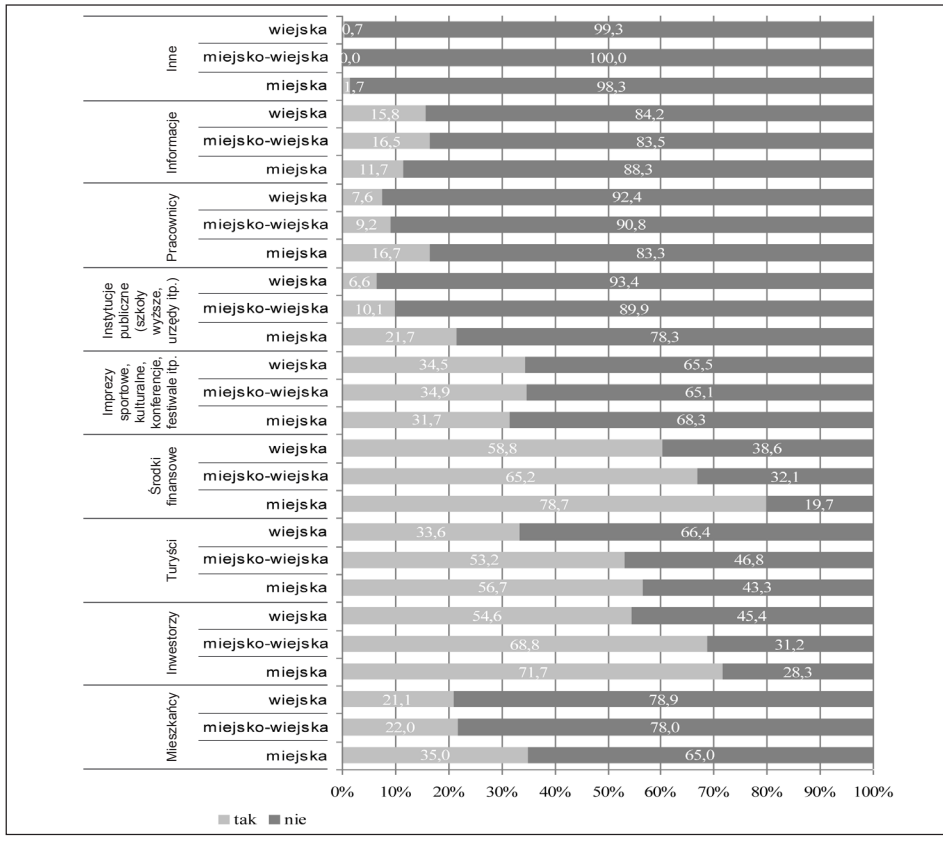
Źródło: opracowanie własne.

Rywalizacja gmin z powiatami i województwami, jeśli w ogóle jest wskazywana, polega głównie na konkurowaniu o środki finansowe i dotyczy 34,5% gmin, które wskazały na zjawisko konkurencji z powiatem, oraz 21,4% gmin konkurujących z województwem. Warto podkreślić, że 1/5 gmin w ogóle nie konkuruje z powiatem, a w odniesieniu do województwa procent wskazań jest jeszcze wyższy i wynosi ok. 25%.

Okazuje się, że gminy miejskie w największym stopniu rywalizują ze swoimi sąsiadami (wykres 6). Dotyczy to niemal wszystkich zasobów będących przedmiotem konkurencji, przy czym środki finansowe i mieszkańcy są najbardziej pożądanymi, stąd konkurują o nie znacznie częściej niż pozostałe typy gmin. Jedynie w przypadku zabiegania o organizację imprez sportowych, kulturalnych, konferencji czy festiwali, oraz pozyskiwania informacji nieznacznie częściej rywalizują gminy miejsko-wiejskie i wiejskie.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić występowanie zależności pomiędzy wielkością gminy a identyfikacją zjawiska konkurencji przez respondentów. Gminy największe, liczące powyżej 50 tys. mieszkańców, konkurują zdecydowanie częściej z innymi gminami niż mniejsze jednostki. Ponadto wraz ze wzrostem wielkości gmin wzrasta częstotliwość rywalizacji z innymi gminami. W szczególności należy zwrócić uwagę na różnice w poziomie wskaźnika konkurencji pomiędzy najmniejszymi a największymi gminami w odniesieniu do mieszkańców czy turystów oraz instytucji publicznych i pracowników (tab. 33). Omawiane zależności nie są już tak czytelne w przypadku konkurencji pomiędzy gminami i powiatami oraz województwami, choć też zachodzą, jednak w mniejszym stopniu.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że gminy zlokalizowane w województwach wschodnich w najmniejszym stopniu rywalizują z innymi gminami. Dotyczy to



Wykres 6. Konkurencja międzygminna według typu gminy (%)

Źródło: opracowanie własne

Tabela 33. Konkurencja międzygminna według liczby mieszkańców gminy (%)

Przedmiot konkurencji	Poniżej 5 tys.	5–10 tys.	10–20 tys.	20–50 tys.	50 tys. lub więcej
Mieszkańcy	20,0	18,8	23,4	31,7	46,4
Inwestorzy	59,1	51,2	67,7	68,3	71,4
Turyści	34,5	37,1	42,7	48,8	71,4
Środki finansowe	60,9	62,4	60,2	80,5	85,7
Imprezy sportowe, kulturalne, konferencje, festiwale itp.	35,5	31,2	34,7	31,7	50,0
Instytucje publiczne (szkoły wyższe, urzędy itp.)	5,5	5,3	9,7	14,6	39,3
Pracownicy	8,2	4,1	9,7	22,0	21,4
Informacje	20,9	10,0	16,1	19,5	17,9
Brak konkurencji	14,5	15,9	15,3	4,9	14,3

Źródło: opracowanie własne.

wszystkich analizowanych zasobów. W przypadku relacji tego rodzaju z powiatami, w najmniejszym zakresie dotyczą one gmin północno-zachodnich. Z kolei w odniesieniu do województw nie można wskazać jednoznacznie położenia gmin, których rywalizacja ma miejsce w najmniejszym zakresie.

Zdaniem przedstawicieli ponad 14% wszystkich gmin i 17,4% gmin wiejskich relacje pomiędzy gminami nie mają znamion konkurowania. W odniesieniu do powiatów opinie o braku relacji współzawodnictwa formułowane były najczęściej przez gminy wiejskie. Niemal połowa gmin (48,6%) liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców jest tego zdania. W przypadku województw interakcje tego typu okazują się jeszcze rzadsze wśród gmin wiejskich (zgłosiło je 30% tego typu jednostek) oraz gmin liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców (konkurencję wskazało 58,8% respondentów).

Podsumowując, należy podkreślić, że procesy współpracy dominują w relacjach między gminą a innymi samorządami. Wydaje się, że konkurowanie schodzi na plan dalszy w obliczu niezaspokojonych potrzeb wspólnot lokalnych.

Rozdział 5

SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁPRACY GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA SPOŁECZNEGO[1]

5.1. Współpraca z mieszkańcami w samorządzie gminnym

Współczesna administracja lokalna stała się płaszczyzną wielowątkowej współpracy jej przedstawicieli z innymi podmiotami życia publicznego. Jednym z jej przejawów jest współpraca z mieszkańcami pojmowana jako proces informowania, konsultacji społecznych i współdecydowania[2]. Jak wykazały badania, ocena praktyczna tego rodzaju współpracy, dokonana przez gminy, wypadła znacznie słabiej niż deklarowane chęci władz lokalnych w tym zakresie czy też silnie akcentowane w piśmiennictwie jej znaczenie w działalności samorządu terytorialnego.

Rozpatrując skuteczność poszczególnych form analizowanej współpracy, zauważamy, że 54% spośród badanych gmin oceniło informowanie jako średnio skuteczną metodę współpracy (trudno polemizować z uzyskanym wynikiem, choćby z faktu, że informowanie nie jest rzeczywistym wyrazem współpracy, ma ono za zadanie przede wszystkim dostarczyć informacje mieszkańcom), zaś niecałe 40% oceniło ją jako bardzo skuteczną. Ocena skuteczności jest zróżnicowana dla różnych typów gmin, bowiem gminy wiejskie jedynie w 34,4% uznały informowanie za bardzo skuteczny sposób kontaktu z mieszkańcami, gminy miejsko-wiejskie w 41,2%. Znacznie lepiej sytuacja wygląda w gminach miejskich, gdzie aż 50,8% przebadanych gmin traktuje tego typu proces jako bardzo skuteczny.

Bez względu na poziom oceny praktycznie każda z badanych gmin wykorzystywała podobne metody informowania mieszkańców. Gminy najczęściej sięgały po standardowe narzędzia (niejednokrotnie określone przez prawo). Wśród

---

[1] W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułów: J. Chądzyński, *Współpraca polskich gmin z organizacjami pozarządowymi – prezentacja wyników badań*, [w:] *Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych*, red. S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, nr 296, s. 39–43. M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz*, [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42, s. 106–113.

[2] Szerzej ten temat ujęty został w rozdz. 2 w pkt. 2.3.

nich najpopularniejsze były: przekazywanie informacji z obrad sesji rady gminy, umieszczanie informacji na tablicach ogłoszeń w budynkach publicznych, wydawanie folderów, ulotek oraz sprawozdań z działalności władz. Rozwiązania te w równym stopniu wykorzystywały gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie. Taki rozkład wyników nie jest zaskoczeniem, bowiem wymienione kanały są niejako narzucone gminom uregulowaniami prawnymi w zakresie udostępniania informacji publicznej

Mniej standardowymi, ale stosunkowo często wykorzystywanymi narzędziami przekazywania informacji mieszkańcom są ogłoszenia o sesjach rady, jak również dyżury wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W tym ostatnim przypadku nie obserwuje się zasadniczych odchyleń w uzyskanych wynikach przy uwzględnieniu typu gminy. Niemniej w gminach wiejskich znaczenie dyżurów organu wykonawczego jako narzędzia informowania jest mniejsze niż w przypadku pozostałych typów gmin – 62,1% gmin wiejskich wskazało na to narzędzie, 79,5% gmin miejsko-wiejskich i 90,2% miejskich. Wynik dla gmin wiejskich może świadczyć o innych możliwościach bezpośredniego kontaktu z wójtem, często na gruncie pozasłużbowym (np. w drodze do pracy, w ramach relacji sąsiedzkich). W przypadku gmin miejskich zjawisko anonimowości władzy jest znacznie silniejsze, stąd może to być jeden z nielicznych sposobów konfrontacji z organem wykonawczym.

Istotną rolę w komunikowaniu odgrywają media lokalne – prasa, radio, lokalna telewizja; są one jednak lepiej rozwinięte w gminach miejskich (88,5%) i miejsko-wiejskich (80,4%). Z tego rodzaju kanałów korzysta niewiele ponad połowa spośród gmin wiejskich, które odpowiedziały na ankietę. Jak wskazuje praktyka, są one tam znacznie słabiej rozwinięte, a wręcz w niektórych małych gminach np. prasa lokalna występuje w formie cyklicznej gazetki redagowanej przez pracowników urzędu. Warto jednak zwrócić uwagę na inne rozwiązania właściwe dla gmin wiejskich, takie jak kurenda czy ogłoszenia parafialne podczas niedzielnych nabożeństw. W małych społecznościach lokalnych są to niejednokrotnie efektywniejsze formy komunikacji niż te nowoczesne, oparte na technologii teleinformatycznej, w postaci systemu powiadamiania sms, newsletterów czy mailingu. Co ciekawe, nie znalazły one także większego zastosowania w tych gminach, które uznały proces informowania za bardzo skuteczny sposób utrzymywania kontaktu z mieszkańcami. Jeśli już, to najczęściej po wspomniane narzędzia sięgają gminy miejskie. W tej grupie gmin wykorzystywano również strony internetowe urzędów i BIP (Biuletyn Informacji Publicznej)[3], tablice informacyjne w budynkach publicznych, ogłoszenia o sesjach rady, media lokalne, dyżury wójta (burmistrza, prezydenta miasta), spotkania ze środowiskami opiniotwórczymi (np. organizacjami pozarządowymi) oraz plakaty, ulotki, gazetki informacyjne. Mniej „popularne" wśród respondentów były: konferencje

[3] Urzędowy publikator teleinformatyczny w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

prasowe, wywiady, dyżury radnych, punkty informacyjne w urzędach, badania ankietowe, fora mieszkańców.

Jeśli wziąć pod uwagę wielkość badanych jednostek, widać wyraźną przewagę dużych gmin, powyżej 50 tys. mieszkańców. Wykorzystują one bowiem prawie wszystkie z dostępnych narzędzi informowania, począwszy od tradycyjnych − polegających na umieszczaniu informacji w miejscach publicznych, po nowoczesne − oparte na technologiach teleinformacyjnych. Bardzo dużą rolę w gminach tej wielkości w prowadzeniu polityki informacyjnej odgrywają wywiady – 100%, lokalne mass media – 96,4%, konferencje prasowe – 89,3% (tab. 34).

Tabela 34. Wybrane narzędzia informowania w badanych gminach według liczby mieszkańców (%)

Narzędzia informowania	Liczba mieszkańców			
	poniżej 10 tys.	10−20 tys.	20−50 tys.	powyżej 50 tys.
Dyżury organu wykonawczego	59,5	77,6	90,2	100
Dyżury radnych	31,5	52,0	73,2	92,9
Spotkania z organizacjami pozarządowymi	46,5	69,6	78,0	100
Spotkania z przedsiębiorcami	24,7	50,4	70,7	78,6
Roczne sprawozdania z działalności władz lokalnych	66,6	68,5	63,4	78,6
Informacje o decyzjach radnych	49,6	42,7	65,9	75,0
Wydawanie biuletynu informacyjnego	39,2	58,4	61,0	67,9
Spotkania z lokalnymi liderami	41,6	44,8	41,5	50,0

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w pozostałych gminach, szczególną wagę mają dyżury organu wykonawczego, radnych, spotkania z organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami, roczne sprawozdania z działalności władz lokalnych, informacje o decyzjach radnych, wydawanie biuletynu informacyjnego i spotkania z lokalnymi liderami. Badania ankietowe mają zastosowanie najczęściej w gminach powyżej 50 tys. mieszkańców.

W małych gminach, poniżej 5 tys. mieszkańców, władze lokalne opierają swoje działania informacyjne przede wszystkim na podstawowym, obowiązkowym z prawa katalogu narzędzi (BIP, umieszczanie informacji w miejscach publicznych, cykliczne biuletyny, sprawozdania z działalności władz lokalnych itp.). Nie znajdują praktycznie zastosowania narzędzia takie, jak: newsletter – 0,9%, infolinia – 0,9%, konferencje – 2,7%. Natomiast coraz popularniejsze stają się lokalne mass media – 39,8%, wywiady – 15,0% czy mailing – 11,4%. W gminach o wielkości 10–20 tys. i 20–50 tys. mieszkańców rozkład odpowiedzi dotyczących wykorzystywanych narzędzi przekazywania informacji jest zbliżony do rozkładu charakteryzującego gminy duże.

W przekroju województw widać, że gminy w znacznie mniejszym stopniu „tłumaczą się" społeczności lokalnej poprzez cykliczne, najczęściej roczne sprawozdania z działalności swoich władz (tab. 35). Wyjątkiem mogą być gminy województwa małopolskiego, które wyróżniają się na tle pozostałych województw. Podobnie sytuacja wygląda w zakresie wydawania folderów, ulotek. Należy tu jednak pamiętać, że stopień wykorzystania tego kanału przekazu informacji w dużej mierze uzależniony jest od możliwości finansowych gminy (koszty opracowania, wydania, kolportażu). Przy czym, co należy podkreślić, materiały w postaci folderów, ulotek mogą być adresowane nie tylko do odbiorcy wewnętrznego (mieszkańców), ale także, co zresztą najczęściej się dzieje, do odbiorcy zewnętrznego – turystów, zagranicznych gości, potencjalnych inwestorów. W tej grupie narzędzi najlepiej wypadają gminy województwa pomorskiego, w przeciwieństwie do gmin zachodniopomorskich.

Prasa, radio i telewizja w najmniejszym stopniu wykorzystywane są w gminach wschodnich województw – podkarpackiego, podlaskiego, lubelskiego. Prawidłowości tej nie obserwuje się w przypadku pozostałych form, z wyjątkiem gmin województwa podlaskiego, które również niechętnie sięgają po mailing, system powiadamiania sms, newsletter, infolinię czy forum mieszkańców do upowszechniania informacji dotyczących różnego rodzaju spraw, wydarzeń, inicjatyw społeczno-gospodarczych itp. W przypadku systemu powiadamiania sms warto zwrócić uwagę na gminy województw dolnośląskiego, lubuskiego, wielkopolskiego i śląskiego. W wymienionych województwach system ten może służyć do informowania mieszkańców o potencjalnych zagrożeniach, np. przeciwpowodziowych. Jego znaczenie w procesie informowania nie ogranicza się jedynie do przekazywania komunikatów tego typu, dzięki systemowi sms gminy mogą w sposób szybki dostarczyć do większości mieszkańców bieżącą informację urzędową lub też dotyczącą spotkań, konsultacji, wydarzeń sportowych, kulturalnych itp. Marginalną rolę w informowaniu, a co za tym idzie w partycypacji, odgrywa infolinia.

Inna grupa sposobów informowania mieszkańców zawęża się praktycznie do bezpośrednich spotkań z organem wykonawczym, organizacjami pozarządowymi, lokalnymi liderami, przedsiębiorcami czy radnymi. Nie obserwuje się tutaj zasadniczych odchyleń pomiędzy poszczególnymi województwami. Wyjątek mogą stanowić gminy województwa pomorskiego, które przykładają znacznie większą wagę do spotkań z przedsiębiorcami niż gminy innych województw. Niezwykle ważne dla gmin są spotkania z organem wykonawczym organizowane dla mieszkańców czy też innych szczególnych grup interesu. W tym obszarze wyróżniają się przede wszystkim gminy województw: lubuskiego, pomorskiego, dolnośląskiego i śląskiego.

Narzędzia informowania mogą również odgrywać ważną rolę w procesie wyrażenia przez mieszkańców swojej opinii w danej sprawie. Konsultacje społeczne są bowiem niczym innym jak stałą wymianą informacji na temat realnych problemów społeczności lokalnej, co pozwala na zidentyfikowanie i zhierarchizowanie najpotrzebniejszych działań odpowiadających oczekiwaniom mieszkańców.

Tabela 35. Wybrane formy procesu informowania w badanych gminach – przekrój województw (%)

Województwo	Formy			
	Informacje z obrad sesji rady gminy	Umieszczanie informacji na tablicach ogłoszeń	Wydawanie folderów, ulotek	Sprawozdania z działalności władz
Dolnośląskie	100,0	96,3	92,6	51,9
Kujawsko-pomorskie	96,9	93,8	81,3	62,5
Lubelskie	95,6	97,8	84,4	77,8
Lubuskie	94,1	88,2	88,2	70,6
Łódzkie	92,5	87,5	75,0	65,0
Małopolskie	100	93,1	75,9	86,2
Mazowieckie	94,1	98,0	72,5	66,7
Opolskie	93,8	87,5	68,8	56,3
Podkarpackie	96,6	93,1	75,9	58,6
Podlaskie	97,1	97,1	71,4	74,3
Pomorskie	95,5	95,5	100,0	72,7
Śląskie	91,9	83,8	81,1	56,8
Świętokrzyskie	92,9	100,0	85,7	71,4
Warmińsko-mazurskie	91,7	95,8	83,3	66,7
Wielkopolskie	95,6	97,8	84,4	68,9
Zachodniopomorskie	94,4	94,4	66,7	64,7

	BIP	Mass media	Mailing	Forum mieszkańców	System sms	News-letter	Infolinia
Dolnośląskie	100,0	74,1	18,5	18,5	37,0	3,7	0,0
Kujawsko-pomorskie	100,0	71,9	15,6	18,8	6,3	15,6	0,0
Lubelskie	97,8	53,3	13,3	13,3	4,4	0,0	2,2
Lubuskie	100,0	64,7	0,0	23,5	29,4	5,9	0,0
Łódzkie	100,0	57,5	25,0	2,5	7,5	5,0	2,5
Małopolskie	93,1	72,4	27,6	13,8	6,9	10,3	6,9
Mazowieckie	98,0	58,8	17,6	13,7	9,8	11,8	0,0
Opolskie	100,0	81,3	6,3	12,5	6,3	6,3	0,0
Podkarpackie	93,1	48,3	17,2	10,3	10,3	10,3	0,0
Podlaskie	100,0	48,6	5,7	5,7	0,0	2,9	0,0
Pomorskie	95,5	81,8	0,0	9,1	4,5	4,5	0,0
Śląskie	100,0	67,6	10,8	13,5	18,9	18,9	0,0
Świętokrzyskie	100,0	57,1	21,4	21,4	7,1	0,0	0,0
Warmińsko-mazurskie	100,0	70,8	25,0	4,2	12,5	8,3	0,0
Wielkopolskie	100,0	77,3	17,8	4,4	20,0	13,3	4,4
Zachodniopomorskie	100,0	66,7	11,1	16,7	16,7	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne.

To również możliwość prowadzenia dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza gdy brak jest konsensusu. Właściwie prowadzone zwiększają poziom akceptacji nierzadko trudnych decyzji władz, zaangażowania i zaufania społecznego. Dla zobrazowania podobieństwa zestawiono odpowiednie formy właściwe dla procesu informowania oraz konsultacji (tab. 36)[4].

Tabela 36. Wybrane metody procesu informowania i konsultacji w badanych gminach – przekrój województw (%)

Województwo	Formy									
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
	I	K	I	K	I	K	I	K	I	K
Dolnośląskie	88,9	92,6	85,2	85,2	44,4	51,9	48,1	77,8	51,9	11,1
Kujawsko-pomorskie	62,5	90,6	62,5	78,1	37,5	40,6	43,8	56,3	34,4	6,3
Lubelskie	62,2	97,7	51,1	63,6	42,2	50,0	35,6	70,5	26,7	20,5
Lubuskie	94,1	94,1	70,6	81,3	41,2	35,3	58,8	94,1	47,1	11,8
Łódzkie	57,5	95,0	45,0	62,5	42,5	37,5	30,0	77,5	37,5	7,5
Małopolskie	75,9	96,6	58,6	75,9	48,3	51,7	44,8	69,0	55,2	13,8
Mazowieckie	70,6	94,0	49,0	60,0	45,1	36,0	29,4	60,0	33,3	6,0
Opolskie	62,5	81,3	56,3	75,0	50,0	25,0	37,5	68,8	43,8	25,0
Podkarpackie	55,2	100,0	55,2	65,5	34,5	37,9	34,5	48,3	41,4	3,4
Podlaskie	71,4	97,1	34,3	48,6	34,3	28,6	25,7	54,3	48,6	0,0
Pomorskie	90,9	100,0	63,6	72,7	50,0	54,5	68,2	81,8	54,5	13,6
Śląskie	86,5	100,0	64,9	83,3	40,5	44,4	48,6	69,4	54,1	19,4
Świętokrzyskie	78,6	100,0	57,1	78,6	57,1	42,9	35,7	85,7	57,1	21,4
Warmińsko--mazurskie	50,0	91,7	79,2	87,5	37,5	45,8	33,3	62,5	54,2	12,5
Wielkopolskie	60,0	95,6	60,0	77,8	51,1	55,6	42,2	77,8	42,2	11,1
Zachodniopomorskie	72,2	77,8	66,7	83,3	33,3	16,7	44,4	77,8	50,0	11,1

Objaśnienia:

I – proces informowania
1. – spotkania z organem wykonawczym
3. – spotkania z organizacjami pozarządowymi
5. – spotkania z lokalnymi liderami
7. – spotkania z przedsiębiorcami
9. – spotkania z radnymi

K – proces konsultacji społecznych
2. – spotkania z mieszkańcami
4. – spotkania z organizacjami pozarządowymi
6. – spotkania z ekspertami, zespołami doradczymi
8. – spotkania z grupami docelowymi
10. – spotkania w ramach „trójkąta współpracy"

Źródło: opracowanie własne.

[4] Zestawienie ma charakter orientacyjny, wymienione formy w procesie informowania i konsultacji społecznych nie są jednorodne, przez co nie są w pełni porównywalne.

W Polsce konsultacje społeczne wydają się być nadal niedoceniane, wręcz traktowane jako utrudniające sprawowanie władzy. Potwierdzają to również wyniki analizowanego badania, bowiem 56,1% respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie o skuteczność konsultacji, uznało je za średnio skuteczne narzędzie współpracy z mieszkańcami. Zaledwie 20,9% ocenia je jako bardzo skuteczne, praktycznie tyle samo uważa ich użyteczność za niską, a dla 2,7% są one wręcz nieskuteczne. Z punktu widzenia typu gminy nie obserwuje się istotnych różnic w postrzeganiu skuteczności konsultacji. Gminy wszystkich typów uważają je za średnio skuteczną formę partycypacji, przy czym gminy miejskie przeważają tutaj w niewielkim stopniu (62,3% ogółu badanych gmin miejskich) nad miejsko-wiejskimi (58,0%) i wiejskimi (52,4%). W grupie odpowiedzi „bardzo skuteczne rozwiązanie" przeważały zarówno gminy miejskie, jak i wiejskie.

Przyczyn niezbyt wysokiej oceny skuteczności konsultacji może być wiele. Jednym z błędów popełnianych w trakcie prowadzenia konsultacji jest niedostosowanie „języka dyskusji" przez władze, urzędników. Bardzo często posługują się oni niezrozumiałym, skomplikowanym, specjalistycznym słownictwem, utrudniającym dokładne zrozumienie problemu przez mieszkańców, a co za tym idzie ich aktywne uczestnictwo w konsultacjach. Kolejnym błędem jest zaniechanie poprzedzenia konsultacji przekazaniem mieszkańcom informacji o ich celu (można tutaj wykorzystywać strony internetowe urzędów, jedno z podstawowych narzędzi informowania). Udostępnienie podstawowych danych stwarza bowiem szanse odpowiedniego przygotowania się do tego procesu, a w efekcie świadomy w nim udział. Skuteczność konsultacji zależy także od postawy i zaangażowania samych władz, które niejednokrotnie odbierają je jako zło konieczne, utrudniające i wydłużające proces podejmowania decyzji. Ważnym problemem jest artykułowana niechęć władz do włączania innych partnerów lokalnych w postępowanie decyzyjne czy wręcz jawny opór przed dzieleniem się władzą. Równie istotną kwestią w tym zakresie jest zainteresowanie mieszkańców przedmiotem konsultacji.

Jak pokazuje badanie, jeśli konsultacje już odbywają się, to w najtrudniejszych formach z punktu widzenia władz, a mianowicie bezpośrednich spotkań, nierzadko konfrontacji, z mieszkańcami (94% wszystkich badanych gmin wybrało taką formę), z organizacjami pozarządowymi (71%), grupami docelowymi, np. osobami starszymi, przedsiębiorcami (68,6%). Mniejsze znaczenie mają elektroniczne formy konsultacji, np. poprzez stronę internetową urzędu czy też sondaż opinii lub spotkania w ramach tzw. „trójkąta współpracy" podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych, co może wynikać chociażby z małej skłonności gmin do tworzenia sieci.

Analiza wyników według rodzaju gminy pokazała pewne prawidłowości, a mianowicie:

– bezpośrednie spotkania z mieszkańcami są wykorzystywane w procesie konsultacji przez wszystkie gminy;

– bezpośrednie spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych są domeną gmin miejskich (80,3%) i miejsko-wiejskich (81,3%), podobnie jak spotkania z konkretnymi grupami docelowymi, odpowiednio: 85,2% i 82,1%;

– spotkania z zespołami eksperckimi, problemowymi dominują w gminach miejskich – 54,1% (gminy miejsko-wiejskie – 42%, wiejskie – 39,5%).

Analizując wyniki badań według liczby mieszkańców, można dostrzec podobne tendencje do tych zaprezentowanych powyżej, a mianowicie:

– gminy realizują konsultacje przede wszystkim korzystając z bezpośrednich spotkań z mieszkańcami – ten rodzaj zachowania właściwy jest dla wszystkich gmin, zarówno małych, średnich, jak i dużych;

– spotkania z grupami docelowymi są równie ważną formą konsultacji, przy czym w gminach poniżej 5 tys. mieszkańców są one rzadziej organizowane w porównaniu do gmin z pozostałych grup (57,7%);

– spotkania z organizacjami pozarządowymi charakteryzują gminy duże, powyżej 50 tys. mieszkańców (100%), w średnich i małych gminach odgrywają one znacznie mniejszą rolę;

– spotkania z ekspertami, zespołami doradczymi wyróżniają gminy powyżej 50 tys. mieszkańców (78,6%), podobnie jak sondaż opinii publicznej, który w niewielkim stopniu wykorzystywany jest w innych gminach;

Natomiast w podziale na województwa nasuwają się następujące spostrzeżenia:

– gminy prawie wszystkich województw praktycznie w równym stopniu wskazały na spotkania z mieszkańcami jako sposób prowadzenia konsultacji (odstępstwem są gminy województwa zachodniopomorskiego);

– typowaną formą konsultacji były również spotkania z organizacjami pozarządowymi – dotyczy to głównie gmin z województw warmińsko-mazurskiego, dolnośląskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego i lubuskiego, czy też z określonymi grupami docelowymi (przodują tutaj województwa lubuskie, pomorskie i świętokrzyskie).

Niekorzystne natomiast jest małe zainteresowanie gmin spotkaniami w ramach tzw. trójkąta współpracy, skupiającego przedstawicieli władz lokalnych, organizacji społecznych oraz przedsiębiorców. Dotyczy to praktycznie wszystkich gmin, również tych największych, powyżej 50 tys. mieszkańców (jedynie 28,6%). Na ten typ partnerstwa stawiają przeważnie gminy z województw: opolskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego. W odróżnieniu od tych województw, w województwie podlaskim żadna z 36 gmin biorących udział w badaniu nie wskazała na tego rodzaju spotkania. Przyczyn takiego stanu rzeczy oraz niskiego stopnia zainteresowania w gminach innych województw można doszukiwać się w małej świadomości istniejących problemów, potrzeb, braku oddolnej inicjatywy, słabości kapitału społecznego, braku umiejętności prowadzenia dyskusji, podejmowania współpracy, wypracowania konsensusu, niewykształceniu się liderów lokalnych czy istnieniu konfliktów interpersonalnych. Incydentalnymi formami

są także elektroniczne konsultacje, np. poprzez stronę internetową urzędu, sms oraz sondaże opinii.

Obszary, w jakich są stosowane konsultacje, mogą świadczyć o pewnej zachowawczości władz, również w tych gminach, które określiły je jako bardzo skuteczne narzędzie. W głównej mierze ograniczają się one do tych płaszczyzn, dla których istnieje obowiązek prawny przeprowadzenia konsultacji, jak np. zagospodarowanie przestrzeni (83% ogółu przebadanych gmin). Ankietowani, oprócz wspomnianego obszaru, uruchamiali proces konsultacyjny także w zakresie inwestycji infrastrukturalnych (58,7%) i ochrony środowiska (55%). Problemy społeczne, sport i rekreacja stanowiły przedmiot konsultacji dla niewielu ponad 30% gmin. Wśród mniej popularnych tematów konsultacji znalazły się: system transportowy, turystyka, melioracja, strategia rozwoju, dwujęzyczne oznakowanie tablic z nazwami ulic, zmiana nazw ulic, sprawy kultury.

Niepokoić może fakt, że niecałe 20% gmin podejmuje trud zorganizowania konsultacji dotyczących sposobu realizacji usług publicznych, czyli spraw niezwykle istotnych dla mieszkańców, świadczących m.in. o poziomie jakości życia w danej jednostce terytorialnej. Realizację konsultacji w sprawie usług publicznych deklarowało 37,7% badanych gmin miejskich, 19,6% miejsko-wiejskich i 15,8% wiejskich. Oznacza to, że w wielu przypadkach ich kształt, jakość, dostępność są wypadkową różnego rodzaju działań oraz subiektywnych odczuć świadczeniodawców (władz lokalnych, podmiotów i jednostek organizacyjnych dostarczających mieszkańcom usługi publiczne), a nie odzwierciedleniem zidentyfikowanych potrzeb i oczekiwań świadczeniobiorców, czyli mieszkańców. Taki stan rzeczy przekłada się na niski stopień personalizacji lokalnych usług publicznych.

Gminy miejskie wyróżniają się nie tylko pod względem organizowania konsultacji społecznych w sprawie kształtu i realizacji usług publicznych. Takie działania mają również miejsce w obszarze ochrony środowiska (64,4% badanych gmin miejskich), sportu i rekreacji (45,8%) czy też bezpieczeństwa publicznego (39,0%). Są to najczęściej gminy duże, powyżej 20 tys. mieszkańców. W kręgu zainteresowania konsultacjami społecznymi wszystkich rodzajów gmin było natomiast zagospodarowanie przestrzenne (gminy miejskie – 86,4%, miejsko-wiejskie – 87,5%, wiejskie – 82,7%), inwestycje infrastrukturalne (gminy miejskie – 64,4%, miejsko-wiejskie – 52,7%, wiejskie – 61,1%) oraz edukacja (gminy miejskie – 44,1%, miejsko-wiejskie – 33,9%, wiejskie – 37,9%).

Paleta obszarów konsultacji jest znacznie szersza w dużych jednostkach samorządu terytorialnego (powyżej 50 tys. mieszkańców). Przeprowadzane są one w największym stopniu w zakresie tematów dotyczących zagospodarowania przestrzennego (96,4% ogółu badanych gmin tej wielkości), inwestycji infrastrukturalnych (85,7%), problemów społecznych (71,4%), bezpieczeństwa publicznego (60,7%) i edukacji (60,7%). W odniesieniu do pierwszego obszaru nie ma istotnych odchyleń w uzyskanych odpowiedziach, jeśli chodzi o inne gminy.

Konsultacje odnoszące się do inwestycji infrastrukturalnych, oprócz wymienionych gmin, realizowane są w gminach liczących 5−10 tys. mieszkańców (62,4%) oraz 20–50 tys. mieszkańców (65,9%). Bezpieczeństwo publiczne nie jest w tak dużej mierze, jak ma to miejsce w dużych gminach, przedmiotem konsultacji w jednostkach poniżej 50 tys. mieszkańców, podobnie jak edukacja czy usługi publiczne. Przedsięwzięcia dotyczące sportu i rekreacji, jak również projekty uchwał poddawane konsultacjom społecznym są domeną gmin powyżej 20 tys. mieszkańców − odpowiednio 52,2% , 49,3%. Gminy najmniejsze, tj. poniżej 5 tys. mieszkańców, uruchamiały proces konsultacyjny, głównie gdy chodziło o zagospodarowanie przestrzenne (80,2%), ochronę środowiska (54,1%) i inwestycje infrastrukturalne (53,2%).

W przekroju województw najczęściej wymienianymi obszarami konsultacji przez gminy były: zagospodarowanie przestrzenne, następnie inwestycje infrastrukturalne, ochrona środowiska (tab. 37). Edukacja (wyraźnie wyróżniają się tutaj gminy województwa świętokrzyskiego), problemy społeczne (województwa podkarpackie i lubuskie), sport i rekreacja (województwa pomorskie i śląskie) stanowiły znacznie rzadziej przedmiot konsultacji. Trzeba podkreślić, że różnice pomiędzy gminami w poszczególnych obszarach konsultacji nie są na tyle duże, by pozwalały na szersze wnioskowanie.

Zagadnieniem poddawanym konsultacjom społecznym są również projekty uchwał. Tego rodzaju inicjatywę w największym stopniu podejmowały badane gminy województwa śląskiego, w nieco mniejszym zakresie gminy lubuskie, dolnośląskie i małopolskie. Analizowane wyniki badań pokazały zainteresowanie mieszkańców planowanymi rozwiązaniami prawnymi odnoszącymi się do ich wspólnoty, w przeciwieństwie do zaangażowania się w bezpośrednią inicjatywę uchwałodawczą. Ta ma miejsce w gminach województw: podkarpackiego (33,3% wszystkich gmin z tego województwa), świętokrzyskiego (28,6%) i śląskiego (26,5%). Nie można zatem łączyć udziału mieszkańców w konsultacjach społecznych dotyczących projektów uchwał (można wnioskować, że jest to raczej bierny udział) z rzeczywistym włączeniem się w kreowanie uregulowań prawych na poziomie lokalnym (aktywne włączenie się w proces decyzyjny – inicjatywa decyzyjna).

Rzeczywistym wyrazem współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami jest dopiero współdecydowanie – swoistego rodzaju akt przekazania obywatelom części kompetencji, ale także i odpowiedzialności. Zakłada ono zarówno projektowanie rozwiązań, jak i ich równoczesne konsultowanie. Decyzje zapadają tutaj na zasadzie konsensusu, strony bowiem wspólnie definiują problemy i szukają rozwiązań uwzględniających interesy każdej z nich[5]. Niestety, gminy w niewielkim stopniu współdecydowanie oceniają jako skuteczny wyraz współpracy. Sam proces współdecydowania nie jest prosty w realizacji. Podobnie jak

[5] *Konsultatywa*…, s. 6.

Tabela 37. Wybrane obszary konsultacji społecznych – przekrój województw (%)

Województwo	Obszary						
	Zagospodarowanie przestrzenne	Inwestycje infrastrukturalne	Ochrona środowiska	Edukacja	Problemy społeczne	Sport i rekreacja	Projekty uchwał
Dolnośląskie	92,6	55,6	55,6	40,7	37,0	44,4	55,6
Kujawsko-pomorskie	87,5	62,5	43,8	40,6	21,9	31,3	34,4
Lubelskie	84,1	65,9	61,4	40,9	38,6	36,4	27,3
Lubuskie	87,5	56,3	56,3	43,8	50,0	18,8	56,3
Łódzkie	90,0	72,5	60,0	35,0	42,5	20,0	40,0
Małopolskie	78,6	57,1	64,3	42,9	28,6	42,9	50,0
Mazowieckie	84,0	66,0	56,0	32,0	28,0	22,0	32,0
Opolskie	93,8	43,8	62,5	31,3	31,3	26,7	43,8
Podkarpackie	69,0	72,4	55,2	37,9	51,7	31,0	10,3
Podlaskie	77,1	62,9	60,0	20,0	28,6	11,4	42,9
Pomorskie	90,9	72,7	68,2	45,5	40,9	50,0	36,4
Śląskie	86,1	50,0	50,0	30,6	25,0	50,0	60,0
Świętokrzyskie	92,9	78,6	57,1	71,4	28,6	28,6	21,4
Warmińsko-mazurskie	87,5	37,5	58,3	50,0	41,7	33,3	45,8
Wielkopolskie	77,8	44,4	46,7	37,8	37,8	37,8	28,9
Zachodnio-pomorskie	82,4	41,2	35,3	23,5	23,5	41,2	35,3

Źródło: opracowanie własne.

przy konsultacjach, problemem jest niewielkie zainteresowanie władz współpracą w tym zakresie. Te dwie nachodzące na siebie płaszczyzny determinują więc nastawienie władz do współdecydowania jako narzędzia współpracy i korzyści, jakie może ono przynieść w końcowym efekcie. Aż 30% badanych wyraziło zdanie, że jest to mało skuteczna forma, 49,8% uznało, że średnio skuteczna, a tylko 12,3%, że bardzo skuteczna. Sporo gmin nie zdecydowało się w ogóle odpowiedzieć na to pytanie, w odróżnieniu od wcześniejszych pytań odnoszących się do procesu komunikowania czy konsultacji. Po uwzględnieniu rozkładu odpowiedzi w poszczególnych typach gmin, widać, że to głównie gminy miejskie dostrzegają pożytek ze współdecydowania – 19,6% wszystkich gmin miejskich biorących udział w badaniu określiło skuteczność tej formy jako wysoką. Mniej otwarte na tego typu rozwiązanie są gminy wiejskie (11,5%) i gminy miejsko-wiejskie – zaledwie 8%.

Podejmując działania w zakresie współdecydowania, praktycznie wszystkie z badanych gmin koncentrowały się na wypracowaniu porozumienia (47,3%), włączeniu mieszkańców w proces decyzyjny poprzez jednostki pomocnicze (43,8%), lokalne rady obywatelskie (42,1%). Należy jednak zaznaczyć, że jednostki pomocnicze odgrywają większą rolę w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, gdzie tradycje sołeckie są znacznie dłuższe i silniejsze niż w przypadku jednostek pomocniczych gmin miejskich. W gminach miejsko-wiejskich i miejskich większy udział mają rady obywatelskie, na które wskazało 50% badanych gmin miejsko-wiejskich, 45,9% gmin miejskich i tylko 38,6 wiejskich.

Referendum, będące konstytucyjnym uprawnieniem stwarzającym szansę wyrażenia przez członków wspólnoty swojej woli w odniesieniu do spraw dotyczących jej interesów oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, zostało wskazane zaledwie przez 10,5% ogółu przebadanych gmin, głównie miejskich i miejsko-wiejskich. Należy jednak pamiętać, że omawiane wyniki badań prezentują wyłącznie perspektywę władz. Można zatem domniemywać, iż możliwość wyartykułowania, najczęściej swojego niezadowolenia i sprzeciwu przez mieszkańców nie jest dla władz sytuacją oczekiwaną i pożądaną, szczególnie jeśli dotyczy odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego. Nieznacznie więcej gmin, bo 15,7%, opowiedziało się za bezpośrednią inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców. Wśród innych, nielicznych form uczestnictwa ankietowani wymieniali jeszcze lokalne grupy wsparcia, spotkania ze środowiskami opiniotwórczymi, np. związkami zawodowymi.

Ze względu na liczebność nie widać już tak znaczącej przewagi dużych gmin (powyżej 50 tys. mieszkańców) w stosunku do pozostałych jednostek w kwestii stosowanych narzędzi współdecydowania. Zasadniczych różnic pomiędzy gminami nie ma także w odniesieniu do konsensusu, porozumienia czy też negocjacji.

Decentralizacja uprawnień na rzecz jednostek pomocniczych ma mniejsze znaczenie w gminach małych, do 5 tys. mieszkańców, nie wyklucza to jednak możliwości włączenia mieszkańców w proces decyzyjny poprzez udział w pracach sołectw, dzielnic, osiedli. Udział wskazań wahał się od 41,1% w najmniejszych gminach do 57,1% w gminach największych. Zaskoczeniem mogą być gminy mające 20−50 tys. mieszkańców, w których udział ten wyniósł jedynie 37,5%.

Tabela 38. Wybrane formy współdecydowania według wielkości gminy wyrażonej liczbą mieszkańców (%)

Formy	Liczba mieszkańców				
	do 5 tys.	5−10 tys.	10−20 tys.	20−50 tys.	pow. 50 tys.
Wypracowanie konsensusu, porozumienia	55,1	46,4	45,8	55,0	57,1
Negocjacje	36,4	35,1	31,4	42,5	39,3

Źródło: opracowanie własne.

Gminy największe urzeczywistniały współdecydowanie także poprzez Lokalne Rady Obywatelskie. Referendum jako forma współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami przeprowadzane było przede wszystkim w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców.

Działania na rzecz włączenia mieszkańców w proces decyzyjny odmiennie się rozkładały w zależności od województwa (tab. 39). Bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza znalazła zastosowanie tylko w przypadku 74 gmin (15,3%) – najwyższy udział odpowiedzi w tym zakresie uzyskano z gmin województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego, śląskiego i łódzkiego. Konsensus, porozumienie najlepiej były rozwinięte w gminach województw lubelskiego i warmińsko-mazurskiego, najsłabiej zaś − opolskiego. W przypadku tego ostatniego mieszkańcy dość silnie angażują się natomiast w działalność jednostek pomocniczych, dając tym samym wyraz zainteresowania swoim najbliższym otoczeniem i jego problemami. W tej grupie form współdecydowania najsłabiej wypadły zaś gminy województw podkarpackiego, wielkopolskiego i podlaskiego. Stosunkowo popularnym sposobem uczestnictwa mieszkańców w decyzjach i przedsięwzięciach lokalnych są lokalne rady obywatelskie. Przejaw tego rodzaju systematycznego

Tabela 39. Najczęściej stosowane przez gminy formy współdecydowania (%)

Województwo	Formy			
	Konsensus, porozumienie	Udział w działalności jednostek pomocniczych	Lokalne rady obywatelskie	Bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza
Dolnośląskie	42,3	50,0	38,5	15,4
Kujawsko-pomorskie	58,6	51,7	48,3	10,3
Lubelskie	60,0	42,2	27,3	17,8
Lubuskie	53,3	40,0	46,7	13,3
Łódzkie	48,7	43,6	56,4	20,5
Małopolskie	44,8	62,1	48,3	6,9
Mazowieckie	54,2	41,7	52,1	6,3
Opolskie	25,0	62,5	50,0	18,8
Podkarpackie	33,3	33,3	55,6	33,3
Podlaskie	48,6	37,1	34,3	11,4
Pomorskie	54,5	50,0	50,0	9,1
Śląskie	41,2	47,1	41,2	26,5
Świętokrzyskie	71,4	57,1	57,1	28,6
Warmińsko-mazurskie	63,6	63,6	42,9	13,6
Wielkopolskie	47,5	35,0	30,0	17,5
Zachodniopomorskie	50,0	44,4	61,1	16,7

Źródło: opracowanie własne.

działania obywatelskiego w danej społeczności widoczny jest przede wszystkim w gminach województw zachodniopomorskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego, mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego. W województwach świętokrzyskim, pomorskim i opolskim skłonności do tworzenia przez mieszkańców lokalnych rad obywatelskich towarzyszy zaangażowanie w pracę jednostek pomocniczych, w pozostałych województwach ciężar aktywności obywatelskiej przesunięty jest w kierunku rad obywatelskich.

Analizując natomiast obszary, w których najczęściej mieszkańcy uczestniczą w procesie decyzyjnym, można zauważyć zbieżność odpowiedzi z tymi dotyczącymi obszarów najczęściej stosowanych konsultacji. Istnieje zatem przypuszczenie, że respondenci mogą nie wyczuwać różnicy pomiędzy konsultacjami a współdecydowaniem, traktując te pierwsze już jako udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji. W odpowiedziach respondentów najczęściej przewijały się zagospodarowanie przestrzenne, inwestycje infrastrukturalne, edukacja, budżet oraz rozwój lokalny. Obszary takie, jak opieka społeczna czy bezpieczeństwo publiczne znacznie rzadziej znajdowały się w kręgu zainteresowań mieszkańców chcących włączyć się w proces decyzyjny w tym zakresie. Obszarami, w których współdziałanie ma charakter systematyczny, są przede wszystkim inwestycje infrastrukturalne (w 361 gminach), zagospodarowanie przestrzeni (w 217 gminach) i budżet gminy (w 179 gminach). Obszary te znalazły się również w grupie odpowiedzi „sporadyczne współuczestnictwo". Tutaj też wskazano dodatkowo bezpieczeństwo publiczne, opiekę społeczną, edukację i rozwój lokalny. Wydaje się zatem, że inicjatywy współdecydowania podejmowane są przez gminy raczej sporadycznie, przypadkowo, niejednokrotnie w momencie pojawienia się konfliktu lub jego eskalacji. Rzadziej są efektem systematycznych i przemyślanych przedsięwzięć władz. Najczęściej dochodzi do nich w gminach miejskich i wiejskich. W gminach miejsko-wiejskich najsłabiej wypadły płaszczyzny współdecydowania, takie jak: bezpieczeństwo publiczne, opieka społeczna, a także edukacja i rozwój lokalny. Wspólnymi dla wszystkich gmin były: techniczne usługi publiczne, budżet gminy (w tej grupie najsłabiej wypadły gminy miejskie), zagospodarowanie przestrzenne i inwestycje infrastrukturalne.

Te same obszary znalazły potwierdzenie w analizie wyników badań pod kątem wielkości gminy według liczby mieszkańców. Mieszkańcy w równym stopniu

Tabela 40. Wybrane obszary współdecydowania według typów gmin (%)

Obszary	Typ gminy		
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Bezpieczeństwo publiczne	71,1	56,5	61,8
Opieka społeczna	64,6	47,5	63,5
Edukacja	81,3	77,8	80,3
Rozwój lokalny	83,3	74,5	78,9

Źródło: opracowanie własne.

we wszystkich gminach mają możliwość współpodejmowania decyzji w kwestiach zagospodarowania przestrzennego, inwestycji infrastrukturalnych czy rozwoju lokalnego. Będące punktem odniesienia gminy powyżej 50 tys. aktywnie włączały mieszkańców w zarządzanie w obszarze usług publicznych (100% ogółu gmin tej wielkości, zbliżony udział odnotowano w grupie gmin 10–20 tys. mieszkańców – 92,9%), edukacji (91,3%) oraz bezpieczeństwa publicznego (87,0%). W obszarze planowania finansowego wyróżniają się przede wszystkim gminy małe, poniżej 10 tys. mieszkańców. Blisko 80% gmin z tej grupy włączało w sposób systematyczny lub też sporadyczny mieszkańców w tworzenie budżetu obywatelskiego. Można zatem wysnuć wniosek, że narzędzie to lepiej sprawdza się w gminach charakteryzujących się mniejszą skalą i różnorodnością problemów lokalnych. Wydaje się, że i efektywność budżetu obywatelskiego będzie w tych jednostkach większa.

W zakresie obszarów współdecydowania nie widać zasadniczych różnic pomiędzy województwami (tab. 41). W zagospodarowaniu przestrzennym wszystkie gminy biorące udział w badaniu z terenu województw opolskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego potwierdziły rzeczywistą partycypację mieszkańców. Podobny wynik odnotowano w obszarze – budżet (gminy województwa lubuskiego) oraz w obszarze – rozwój lokalny (gminy województw opolskiego oraz pomorskiego).

Tabela 41. Najczęściej występujące obszary udziału mieszkańców w procesie podejmowania decyzji – przekrój województw (%)

Województwo	Obszary				
	Zagospodarowanie przestrzenne	Inwestycje infrastrukturalne	Edukacja	Budżet	Rozwój lokalny
Dolnośląskie	81,5	79,2	78,3	54,2	69,6
Kujawsko-pomorskie	89,3	88,5	75,0	75,0	71,4
Lubelskie	79,5	83,3	78,0	81,0	69,2
Lubuskie	87,5	87,5	92,9	100,0	85,7
Łódzkie	94,9	82,5	69,2	70,0	70,0
Małopolskie	96,3	89,7	80,8	78,6	80,0
Mazowieckie	84,8	87,2	77,3	69,6	65,2
Opolskie	100,0	90,9	92,3	86,7	100,0
Podkarpackie	82,1	85,7	85,2	73,1	83,3
Podlaskie	96,7	93,5	89,3	82,8	86,2
Pomorskie	90,0	85,0	75,0	95,5	100,0
Śląskie	87,5	81,8	66,7	72,7	84,8
Świętokrzyskie	100,0	83,3	81,8	92,3	70,0
Warmińsko-mazurskie	95,0	90,0	94,4	95,0	95,0
Wielkopolskie	90,7	87,5	84,6	86,4	81,3
Zachodniopomorskie	100,0	53,8	76,9	82,4	76,9

Źródło: opracowanie własne.

Podczas analizy wyników badań ilustrujących obszary, w których mieszkańcy występują jako współdecydenci, nasuwają się następujące spostrzeżenia, mianowicie: (1) wymienione powyżej obszary są dominujące, jeśli chodzi o urzeczywistnianie się partycypacji społecznej na poziomie współdecydowania, (2) odzwierciedlają one jednak postawy poszczególnych grup interesu, bezpośrednio zainteresowanych działaniami władz w tych obszarach (np. zjawisko narażenia interesu danej grupy mieszkańców poprzez likwidację szkoły, niepożądane – z punktu widzenia mieszkańców – zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego, lobbing na rzecz konkretnych inwestycji infrastrukturalnych). Wyniki nie muszą więc odzwierciedlać postaw wszystkich mieszkańców danej gminy.

Partycypacja społeczna jest procesem niełatwym, bowiem włączenie w przebieg procesu podejmowania decyzji innych uczestników niż tylko władze lokalne wymaga szerokiego przygotowania zarówno ze strony władz lokalnych, jak i obywateli oraz innych podmiotów. Zdaniem władz, jak wykazują badania, niedostateczny poziom partycypacji społecznej w polskich gminach jest efektem przede wszystkim braku zainteresowania samych mieszkańców. Można domniemywać, że jest on skutkiem braku zaufania mieszkańców do władz publicznych[6]. Podobne zajwisko występuje po stronie władz gminy, które są wybierane sposród mieszkańców i mają podobne cechy jak ich wyborcy.

Bierność członków wspólnoty lokalnej silniejsza jest jeśli chodzi o współdecydowanie, informowanie jest bowiem relacją jednokierunkową, gdzie informacje adresowane są do odbiorcy bez wymaganej reakcji na przekaz. Spośród innych barier respondenci wymienili: brak środków finansowych (średnia odpowiedzi gmin w przypadku informowania – 56,5%, współdecydowania – 35,9%), słabą reprezentację organizacji pozarządowych (45,6%) oraz w odniesieniu tylko do informowania, brak publicznego dostępu do internetu (28%) oraz odpowiedniej komórki w urzędzie odpowiadającej za ten proces (18,2%).

Bez względu na przyjęty rodzaj klasyfikacji badane gminy wskazywały na te same, omówione powyżej bariery. Warto jednak zwrócić uwagę na pewne różnice, a mianowicie często podkreślany brak świadomości obywatelskiej widoczny jest w gminach średnich i dużych, podobnie jak brak wiedzy o własnych uprawnieniach. Natomiast gminy małe (poniżej 10 tys.) cechuje słabo rozwinięta struktura organizacji pozarządowych, będących ważnym ogniwem współpracy pomiędzy władzami a mieszkańcami oraz znacznie skromniejsze środki finansowe potrzebne, by tę współpracę urzeczywistnić.

Omawiane bariery współpracy w głównej mierze sygnalizowały gminy województw: pomorskiego, małopolskiego, wielkopolskiego oraz śląskiego. Taki stan

[6] Światowe (Edelman Trust Barometer) i krajowe rankingi wskazują na obniżający się poziom zaufania Polaków do przedstawicieli władz publicznych, dotyczy to w szczególności parlamentu i partii politycznych.

Tabela 42. Najczęściej wskazywane bariery partycypacji społecznej – przekrój województw (%)

Województwo	Bariery					
	Brak zainteresowania mieszkańców		Brak środków finansowych		Brak świadomości obywatelskiej	Brak wiedzy mieszkańców o swoich prawach
	I	W	I	W		
Dolnośląskie	72,0	64,0	50,0	28,0	68,0	60,0
Kujawsko-pomorskie	56,7	74,2	56,7	45,2	45,2	41,9
Lubelskie	60,5	74,4	62,8	53,5	67,4	41,9
Lubuskie	56,3	56,3	50,0	37,5	62,5	31,3
Łódzkie	60,5	65,0	63,2	50,0	52,5	42,5
Małopolskie	75,0	65,5	60,7	31,0	72,4	41,4
Mazowieckie	66,7	64,7	64,6	37,3	68,6	47,1
Opolskie	68,8	60,0	43,8	33,3	66,7	33,3
Podkarpackie	37,9	55,2	55,2	41,4	65,5	51,7
Podlaskie	63,6	75,0	66,7	37,5	50,0	37,5
Pomorskie	77,3	77,3	45,5	36,4	86,4	50,0
Śląskie	73,5	75,7	44,1	32,4	67,6	45,9
Świętokrzyskie	69,2	64,3	69,2	14,3	64,3	64,3
Warmińsko-mazurskie	70,8	82,6	54,2	43,5	65,2	60,9
Wielkopolskie	74,4	67,4	58,1	18,6	72,1	62,8
Zachodniopomorskie	70,6	70,6	58,8	35,3	70,6	58,8

I – proces informowania W – współdecydowanie

Źródło: opracowanie własne.

rzeczy jest konsekwencją niskiego poziomu świadomości obywatelskiej (tego rodzaju bariera najbardziej jest odczuwalna w województwach: pomorskim, małopolskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim) oraz niewielkiej wiedzy obywateli o własnych prawach (świętokrzyskie, wielkopolskie, dolnośląskie), przez co aktywne współdecydowanie nadal jest najsłabiej rozwiniętą formą partycypacji społecznej.

Przywołane bariery współpracy wpływają na stosunkowo niski poziom systematyczności prowadzonych przez władze lokalne działań w tym zakresie. Można wnioskować, że w ocenie władz jest to konsekwencja „winy" leżącej po stronie mieszkańców (brak zaangażowania, niska świadomość obywatelska), co zapewne po części jest racją. Trzeba jednak mieć świadomość, że niejednokrotnie barierą rozwoju współpracy są same władze, bierne, niezainteresowane, autorytarne. Jednak w opinii respondentów sposób sprawowania władzy odgrywa znikomą (lub żadną) rolę, jeśli chodzi o kształt i przebieg współpracy. Nie wydaje się to takie oczywiste. Artykułowana jest bowiem po stronie władz obawa, że udział obywateli będzie późniejszym zobowiązaniem do zrealizowania wszystkich zgłoszonych wniosków, potrzeb i postulatów, co w konsekwencji stopuje rozwój

współpracy. Nierzadko hamują ją grupowe czy osobiste cele osób sprawujących władzę, sprzeczne z interesem społecznym, nadmiar uwikłań i powiązań politycznych oraz nieraz osobista obawa przed utratą władzy, krytyką i otwartymi zarzutami lub ujawnieniem niekompetencji.

5.2. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi

Spośród wszystkich 494 gmin, które wzięły udział w badaniu, zaledwie 8 (1,6%) nie współpracuje w żaden sposób z działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi. Tam, gdzie do tej współpracy dochodzi, polega ona najczęściej na zlecaniu przez samorząd tego rodzaju organizacjom realizacji zadań publicznych (tab. 43). W 2/3 przypadków taka forma współpracy jest systematyczna, a w ponad 20% przypadków dochodzi do niej sporadycznie.

Tabela 43. Formy i częstotliwość współpracy badanych gmin z organizacjami pozarządowymi (487 = 100%)

Forma współpracy	Częstotliwość współpracy		
	systematycznie	sporadycznie	brak współpracy
Zlecanie realizacji zadań publicznych	327 (67,2%)	103 (21,1%)	57 (11,7%)
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	241 (49,5%)	155 (31,8%)	91 (18,7%)
Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	250 (51,3%)	124 (25,5%)	113 (23,2%)
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	111 (22,8%)	172 (35,3%)	204 (41,9%)

Źródło: opracowanie własne.

Drugą formą współpracy, jaką wymienia przywoływana już Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jest wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków przez samorządy i organizacje. W tym przypadku odsetek gmin, które nie wykorzystują możliwości współpracy w tej formie, jest już wyższy i wynosi 18,7%. Częściej też informowanie ma charakter sporadyczny – 31,8% wskazań (w przypadku zlecania realizacji zadań publicznych odsetek ten wyniósł 21,1%).

Trzecia z możliwych form współpracy, o którą zostali zapytani przedstawiciele badanych gmin, to konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej funkcjonujących na ich terenie or-

ganizacji pozarządowych. Odsetek gmin, które nie decydują się na skorzystanie z takiej możliwości, jest jeszcze większy niż w przypadku informowania i wynosi 23,7%. Niestety, oznacza to, że w prawie co czwartej badanej gminie decyzje, które mogą wpływać na funkcjonowanie organizacji pozarządowych, są podejmowane poza nimi, bez możliwości odniesienia się do nich jeszcze na etapie przygotowawczym. Aby sytuacja uległa poprawie i przyjmowane przez gminy rozwiązania lepiej odpowiadały potrzebom organizacji pozarządowych, wskazane byłoby tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, w których przedstawiciele podmiotów pozarządowych mieliby możliwość bezpośredniego wpływania na tworzoną i realizowaną wobec nich politykę gmin. Problem polega na tym, że w ponad 40% badanych gmin takich zespołów nie ma wcale, a w kolejnych 35% są one tworzone jedynie okazjonalnie. Trudno w takiej sytuacji być optymistą i liczyć na szybką, radykalną zmianę w tym zakresie.

Trzeba jednak podkreślić, że na skłonność do podejmowania współpracy i jej częstotliwość ma wpływ wielkość gminy (tab. 44). W przypadku gmin najmniejszych (poniżej 5 tys. mieszkańców) ponad 1/4 wskazała na brak współpracy w formie zlecania realizacji zadań publicznych, a niecała połowa współpracuje z organizacjami pozarządowymi w tej formie regularnie. Natomiast wszystkie badane gminy liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców zlecają realizację niektórych zadań publicznych organizacjom pozarządowym, a w gminach od 50 tys. mieszkańców zlecanie ma w każdym przypadku charakter ciągły. W większej gminie funkcjonuje większy rynek potencjalnych odbiorców usług, a w konsekwencji, więcej działających na nim organizacji. Im więcej działających na rynku organizacji, tym więcej możliwości podejmowania z nimi współpracy przez gminę i podlegające jej podmioty. Wydaje się, że jest to główna przyczyna takiego stanu rzeczy. Zależność tę można również zaobserwować przy uwzględnieniu podziału na typy gmin (tab. 44), ale wydaje się, że wynika ona przede wszystkim z tego, że gminy wiejskie są z reguły mniejsze od miejsko-wiejskich (te z kolei od miejskich). Ponadto, w gminach wiejskich występuje mniejszy zakres zadań, które często są wykonywane w ramach samoorganizacji mieszkańców.

Również w tym przypadku wzajemnego informowania się o planowanych działaniach mamy do czynienia z zależnością pomiędzy wielkością badanej gminy a jej skłonnością do podejmowania współpracy. Odsetek gmin, w których nie dochodzi do wzajemnego informowania, maleje wraz ze wzrostem ich wielkości. Pewnym zaskoczeniem może być natomiast fakt, że z najwyższym odsetkiem gmin, w których dochodzi do systematycznej wymiany informacji, mamy do czynienia w grupie jednostek o liczbie mieszkańców wynoszącej 20–50 tys. osób. Żadnych wyjątków od reguły nie ma natomiast w przypadku podziału ze względu na typ gminy. Ze wzajemnym informowaniem się o planowanych działaniach mamy do czynienia zdecydowanie częściej wśród gmin miejskich niż miejsko-wiejskich, a tym bardziej wiejskich. W tym miejscu należy podkreślić, że może dziwić sytuacja, w której gminy (zwłaszcza małe) nie wykorzystują możliwości

Tabela 44. Formy i częstotliwość współpracy badanych gmin z organizacjami pozarządowymi według typu i wielkości gminy (w %)

Forma współpracy \ Częstotliwość współpracy		Systematycznie	Sporadycznie	Brak współpracy
W podziale ze względu na wielkość gminy wyrażoną liczbą mieszkańców				
Zlecanie realizacji zadań publicznych	< 5 tys.**	46,8	27,0	26,1
	5−10 tys.**	60,0	29,4	10,6
	10−20 tys.**2	77,5	14,7	7,8
	20−50 tys.**	91,3	8,7	0,0
	≥ 50 tys.**	100,0	0,0	0,0
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	< 5 tys.**	32,4	41,4	26,1
	5−10 tys.**	47,1	31,2	21,8
	10−20 tys.**	53,5	31,8	14,7
	20−50 tys.**	73,9	17,4	8,7
	≥ 50 tys.**	71,0	22,6	6,5
Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	< 5 tys. mieszk.**	36,9	27,0	36,0
	5−10 tys.**	45,3	28,2	26,5
	10−20 tys.**	61,3	21,7	17,1
	20−50 tys.**	63,0	28,3	8,7
	≥ 50 tys.**	77,4	16,1	6,5
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	< 5 tys.**	10,8	31,5	57,7
	5−10 tys.**	20,0	37,1	42,9
	10−20 tys.**	20,9	35,7	43,4
	20−50 tys.**	41,3	37,0	21,7
	≥ 50 tys.**	22,8	35,5	3,2
W podziale ze względu na typy gmin				
Zlecanie realizacji zadań publicznych	miejskie*	89,9	8,7	1,4
	miejsko-wiejskie*	82,3	9,7	8,0
	wiejskie*	56,4	28,2	15,4
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	miejskie*	72,5	15,9	11,6
	miejsko-wiejskie*	53,1	33,6	13,3
	wiejskie*	43,0	34,8	22,3
Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	miejskie*	65,2	24,6	10,1
	miejsko-wiejskie*	67,3	16,8	15,9
	wiejskie*1	42,3	28,9	28,9
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym	miejskie*	44,9	36,2	18,8
	miejsko-wiejskie*	26,5	31,0	42,5
	wiejskie*	16,4	36,7	46,9

* Dla gmin: miejskich 69 = 100%; miejsko-wiejskich 113 = 100%; wiejskich 305 = 100%.

** Dla gmin: < 5 tys. mieszk. 111 = 100%; 5−10 tys. mieszk. 170 = 100%; 10−20 tys. mieszk. 129 = 100%; 20−50 tys. mieszk. 46 = 100%; ≥ 50 tys. mieszk. 31 = 100%.

Źródło: opracowanie własne.

rozwoju współpracy z organizacjami pozarządowymi w formie, która nie wymaga od nich ponoszenia większych kosztów, a głównie opiera się na woli i umiejętności współpracy.

W przypadku konsultowania projektów aktów normatywnych, które mogą wpływać na warunki i zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych, nie ma odstępstwa od zależności wskazującej na wzrost odsetka gmin podejmujących współpracę wraz ze wzrostem wielkości badanych gmin. Z odstępstwem od reguły mamy natomiast do czynienia w ujęciu uwzględniającym typ gminy. Z największym odsetkiem gmin współpracujących w zakresie konsultacji mamy do czynienia w przypadku gmin miejskich, jednak proporcjonalnie częściej do tej współpracy w sposób systematyczny dochodzi wśród gmin miejsko-wiejskich.

Nie powinno nikogo dziwić, że tworzenie wspólnych zespołów problemowych o charakterze doradczym czy inicjatywnym jest domeną dużych gmin miejskich, które posiadają największy potencjał organizacji oraz potencjalnie najwięcej obszarów, w których te zespoły mogą być powoływane i regularnie wykorzystywane. Warto zwrócić natomiast uwagę na małe (liczące 5−10 tys. mieszkańców) gminy, które współpracują w tej formie częściej niż gminy w prezentowanym zestawieniu „o numer większe" (liczące 10−20 tys. mieszkańców), a więc z teoretycznie większym potencjałem. Ta grupa gmin charakteryzuje się najwyższym odsetkiem jednostek wykorzystujących w sposób nieregularny, sporadyczny formułę wspólnych zespołów problemowych. Podobnie sytuacja prezentuje się w odniesieniu do podziału na typy gmin. Z najwyższym odsetkiem gmin tworzących sporadycznie wspólne zespoły problemowe mamy do czynienia wśród gmin wiejskich, a więc bez wątpienia gmin małych (liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców).

Dokonując analizy odpowiedzi udzielonych przez badane gminy w ramach poszczególnych województw, trzeba pamiętać, że struktura przestrzenna gmin, które zdecydowały się na wzięcie udziału w badaniach, nie pozwala na uogólnianie uzyskanych wyników i porównywanie skali oraz zakresu współpracy w sposób reprezentatywny dla wszystkich gmin w poszczególnych województwach.

W przypadku zlecania realizacji zadań publicznych proporcjonalnie najwięcej gmin współpracuje z organizacjami pozarządowymi w województwach dolnośląskim (96,3%) oraz pomorskim (95,5%). Wśród województw, w których odsetek gmin współpracujących wyniósł ponad 90%, znalazły się jeszcze województwa: kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, opolskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie. Stosunkowo najrzadziej współpracują w tej formie badane gminy z województw mazowieckiego (71,4%) oraz podlaskiego (72,2%).

Z kolei w odniesieniu do wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działań, badane gminy przekroczyły próg 90% jedynie w przypadku trzech województw: lubuskiego (94,1%), kujawsko-pomorskiego (93,7%) oraz warmińsko-mazurskiego (91,3%). Dominują województwa, w których udział

gmin współpracujących mieści się w przedziale 80−90%. W przypadku czterech województw (świętokrzyskiego, łódzkiego, podkarpackiego oraz mazowieckiego) wskaźnik ten mieści się w przedziale 70−80%, a w województwie podlaskim jest jeszcze niższy – wyniósł 69,4%.

W żadnym województwie udział badanych gmin, w których dochodzi do konsultowania projektów aktów prawnych, nie przekroczył 90%. W przypadku sześciu (warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, a także dolnośląskiego) mieścił się w przedziale 80−90%, przy czym najwyższy (87%) okazał się wśród gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Z kolei najgorzej pod tym względem wypadły badane gminy z województw mazowieckiego oraz podlaskiego (odpowiednio 63,3% oraz 69,4% gmin wykorzystujących tę formę współpracy z organizacjami pozarządowymi).

Jak to już zostało wcześniej wskazane, odsetek gmin, które tworzą wspólne z przedstawicielami organizacji pozarządowych zespoły doradcze i inicjatywne, jest zdecydowanie najniższy ze wszystkich opisywanych form współpracy, przy czym również w tym przypadku widoczne są różnice pomiędzy badanymi gminami w poszczególnych województwach. Proporcjonalnie najczęściej do tej współpracy dochodzi w badanych gminach z województw lubelskiego oraz podlaskiego (w obu przypadkach czyni tak 68,2% gmin), a także niewiele rzadziej w podkarpackim (67,9%). Z drugiej strony, w trzech województwach odsetek ten nie przekroczył 50% i wyniósł dla gmin województwa mazowieckiego 44,9%, dla podlaskiego 44,4%, a dla zachodniopomorskiego zaledwie 35,3%.

Jeśli weźmie się pod uwagę wszystkie wyniki, w ramach wszystkich opisywanych form współpracy, można stwierdzić, że najlepiej wypadły badane gminy z województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, a najgorzej z mazowieckiego oraz podlaskiego.

Do współpracy gmin i podlegających im podmiotów sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi dochodzi najczęściej w obszarze upowszechniania kultury fizycznej i sportu (tab. 45). Dzieje się tak w przypadku ponad 70% badanych gmin. Kolejne pod względem popularności obszary współpracy to: pomoc społeczna (wskazania w 55% badanych gmin), a także kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej (odpowiednio 53,9% oraz 51,7%)[7].

[7] Z badań przeprowadzonych przez stowarzyszenie Klon/Jawor w 2010 r. wynika, że głównym obszarem działalności polskich organizacji pozarządowych jest sport, rekreacja, turystyka i hobby – wskazało na nie, jako na najważniejsze pole działania, 36% badanych organizacji. W następnej kolejności zaznaczane były: edukacja i wychowanie (15% wskazań), kultura i sztuka (14%), usługi socjalne i pomoc społeczna (7%), ochrona zdrowia (7%) oraz rozwój lokalny (5%). Zob. J. Przewłocka, *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 9−10.

Tabela 45. Współpraca badanych gmin z organizacjami pozarządowymi wraz z oceną jej dotychczasowych wyników

Obszar współpracy	Liczba gmin	Odsetek wskazań (484 = 100%)	Miejsce	Średnia ocena	Miejsce
Pomoc społeczna	266	55,0	2	3,69	8
Działalność charytatywna	212	43,8	10	3,56	11
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	250	51,7	4	3,94	2
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	111	22,9	20	2,87	20
Ochrona i promocja zdrowia	205	42,4	12	3,73	7
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	227	46,9	7	3,76	5
Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa	156	32,2	17	3,19	17
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	126	26,0	19	2,81	21
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	160	33,1	16	3,05	18
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	188	38,8	14	3,43	13–14
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	230	47,5	6	3,75	6
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	231	47,7	5	3,83	4
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	261	53,9	3	3,93	3
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	342	70,7	1	4,16	1
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	213	44,0	9	3,32	15
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	224	46,3	8	3,66	9
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	148	30,6	18	2,96	19
Ratownictwo i ochrona ludności	194	40,1	13	3,65	10
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami	174	36,0	15	3,28	16
Promocja i organizacja wolontariatu	207	42,8	11	3,43	13–14
Inne	8	1,7	21	3,50	12

Źródło: opracowanie własne.

Na drugim biegunie znajduje się działalność na rzecz mniejszości narodowych (niecałe 23% wskazań). To akurat nie powinno specjalnie dziwić, gdyż organizacje pozarządowe zajmujące się tą problematyką działają głównie w największych skupiskach osób deklarujących wyłącznie lub również przynależność do narodowości innej niż polska.

Niepokojące wydaje się zmarginalizowanie współpracy w obszarach upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, jak również upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji. Oczywiście można założyć, że te kwestie nie leżą w kompetencji władz lokalnych i z punktu widzenia rozwoju pojedynczej gminy nie mają aż takiego znaczenia, jak np. współpraca w obszarze pomocy społecznej. Tak naprawdę trudno zgodzić się z takim założeniem w sposób jednoznaczny i bezkrytyczny.

Nie ma natomiast wątpliwości, że stosunkowo rzadka współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarach promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej oraz wspierania rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, jest zjawiskiem niekorzystnym, które jednak daje się częściowo wytłumaczyć. Rola organizacji pozarządowych w ciągle rozwijającym się jeszcze systemie wsparcia przedsiębiorczości od końca lat 90. XX w. stale i znacząco maleje na rzecz podmiotów tworzonych i funkcjonujących w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w formie spółek kapitałowych, ale także podmiotów tworzonych i prowadzonych samodzielnie przez jednostki administracji publicznej[8]. Gorzej jednak, że współpraca w tych dwóch powyżej wskazanych obszarach jest także nisko oceniana. Problem nie leży zatem tylko w liczbie, ale zdaniem badanych również w jakości działań podejmowanych przez zajmujące się tą problematyką organizacje. Zarzuty dotyczące niedostosowania oferty organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności do potrzeb potencjalnych i działających już przedsiębiorców oraz osób chcących podnieść lub zmienić swoje kwalifikacje zawodowe formułowane są zarówno ze strony władz lokalnych, jak i samych beneficjentów tego typu oferty.

Odnosząc się jeszcze do ocen efektów dotychczasowej współpracy na poziomie gmina–organizacje pozarządowe, można zauważyć, że gminy (poza trzema wyjątkami) najczęściej wysoko oceniają działalność organizacji w tych obszarach, w których często z nimi współpracują. Do wspomnianych wyjątków należy obszar pomocy społecznej, który uplasował się na 2. pozycji pod względem liczby powiązań i dopiero na 8., jeśli chodzi o ocenę efektów tej współpracy, oraz ekologia, ochrona zwierząt i przyrody – odpowiednio 9. i 15. pozycja. Z drugiej strony można wymienić ochronę i promocję zdrowia, które plasują się w ujęciu ilościowym na 12. miejscu, ale pod względem jakości efektów współpracy na 7. Nasuwa się

[8] Zob. K. B. Matusiak, *Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. tenże, PARP, Warszawa 2010, s. 24–25.

w związku z tym pytanie o powód takiego stanu rzeczy. Czy gminy współpracują z określonego typu organizacjami, bo dobrze oceniają efekty tej współpracy, czy może jednak wysoko je oceniają, bo często i systematycznie z nimi współpracują? Niestety, omawiane badania nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie kierunku tej zależności. Pozostaje wierzyć, że lokalni politycy i pracownicy administracji samorządowej działają racjonalnie, tj. dążą do współpracy zawsze tam, gdzie widzą tego dobre efekty. Ocena efektywności współpracy z organizacjami pozarządowymi wymaga głębszych analiz kosztów i efektów ekonomicznych i społecznych.

Na 20 obszarów współpracy wymienionych w tabeli 46, w przypadku 15 obszarów mamy do czynienia z wyraźną zależnością pomiędzy odsetkiem gmin podejmujących współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz wysokością ocen tej współpracy a typem badanych gmin. We wszystkich tych przypadkach odsetek gmin współpracujących w danym obszarze z organizacjami pozarządowymi jest najniższy wśród gmin wiejskich, wyższy w gminach miejsko-wiejskich i najwyższy w miejskich. Również średnia ocen wyników współpracy dla tych obszarów jest najniższa wśród gmin wiejskich, a najwyższa wśród miejskich. Wydaje się, że największy wpływ na te wyniki ma przywoływana już wcześniej wielkość gmin i wynikające z tego: liczba i potencjał organizacji pozarządowych funkcjonujących na ich terenie oraz wielość możliwości współpracy. W przypadku obszaru nauka, edukacja, oświata i wychowanie, proporcjonalnie najczęściej do współpracy dochodziło w gminach miejsko-wiejskich. Podobna sytuacja miała miejsce jeszcze w ramach dwóch kolejnych obszarów: upowszechniania kultury fizycznej i sportu oraz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami. Jednak w każdym z tych trzech przypadków wyższy odsetek współpracujących gmin nie przełożył się na wyższą średnią ocen wyników tej współpracy. W pozostałych dwóch obszarach: upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równości praw kobiet i mężczyzn, a także krajoznawstwo i wypoczynek dzieci, pomimo niższego odsetka współpracy wśród gmin wiejskich niż miejsko-wiejskich, średnia ocena efektów tej współpracy jest wyższa.

Zdaniem przedstawicieli badanych gmin, współpracujące z nimi organizacje pozarządowe bardzo rzadko muszą konkurować z działającymi w tym samym obszarze podmiotami komunalnymi. Mniejsza konkurencja może skutkować niższą efektywnością realizacji zadań publicznych. Spośród 445 gmin, które odpowiedziały na to pytanie, jedynie w 9,4% dochodzi do zjawiska konkurowania. W 80,9% gmin zjawisko to, zdaniem badanych, nie występuje. Dodatkowo w 9,7% przypadków badani nie potrafili odpowiedzieć inaczej niż „nie wiem". Przy czym trudno mówić o jakiejś powtarzającej się w sposób regularny zależności pomiędzy wielkością badanych gmin czy ich typem a odsetkiem wskazań na konkurencję. To może sugerować, że organizacje pozarządowe zapraszane są do współpracy głównie w tych obszarach, w których gminy nie posiadają własnych podmiotów albo ich liczba jest niewystarczająca do potrzeb związanych z obowiązkiem realizacji danego zadania publicznego.

Tabela 46. Współpraca badanych gmin z organizacjami pozarządowymi wraz z oceną jej dotychczasowych wyników w podziale na typ gminy

Typ gmin / Obszar współpracy	Miejskie		Miejsko-wiejskie		Wiejskie	
	1.	2.	1.	2.	1.	2.
Pomoc społeczna	68,1	4,15	60,2	3,87	52,5	3,50
Działalność charytatywna	60,9	4,05	47,8	3,65	40,3	3,37
Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	62,3	4,28	60,2	4,19	48,5	3,69
Działalność na rzecz mniejszości narodowych	36,2	3,56	23,9	3,00	20,3	2,55
Ochrona i promocja zdrowia	65,2	4,04	49,6	3,59	36,7	3,38
Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	66,7	4,28	53,1	3,97	42,6	3,53
Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa	42,0	3,66	34,5	3,31	30,5	3,00
Upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	34,8	3,38	26,5	2,60	24,6	2,69
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	42,0	3,41	38,9	3,14	30,2	2,91
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	42,0	3,83	41,6	3,57	38,0	3,30
Nauka, edukacja, oświata i wychowanie	55,1	3,95	61,1	3,84	43,3	3,67
Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	72,5	4,19	52,2	3,73	43,3	3,76
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	72,5	4,24	61,9	3,97	49,5	3,81
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	78,3	4,50	84,1	4,18	66,2	4,08
Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego	58,0	3,98	46,0	3,31	41,6	3,15
Porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym	62,3	3,88	54,0	3,69	42,3	3,53
Upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji	39,1	3,44	36,3	2,98	26,9	2,80
Ratownictwo i ochrona ludności	46,4	3,97	44,2	3,62	38,4	3,60
Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami	40,6	3,93	42,5	3,50	34,01	3,02
Promocja i organizacja wolontariatu	58,0	3,93	49,6	3,61	38,7	3,20

1. – odsetek gmin współpracujących w danym obszarze w ramach danego typu gminy (w %).
2. – średnia ocena współpracy.

Źródło: opracowanie własne.

Rozdział 6

SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁPRACY GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA PRYWATNEGO[1]

6.1. Współpraca gmin z podmiotami prywatnymi

Z punktu widzenia rozwoju każdej jednostki samorządu terytorialnego, obecność na jej terenie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest kwestią niezwykle istotną. Tworzą one miejsca pracy dla członków lokalnej społeczności, pozwalając pozyskiwać środki niezbędne do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb życiowych, a w części przypadków również środki umożliwiające im podnoszenie swojego statusu materialnego i poziomu życia. Funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich kondycja gospodarcza przekładają się także na wielkość dochodów budżetów jednostek samorządowych w postaci wszelkich lokalnych danin publicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wpływów z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Z tych powodów forma, zakres, a zwłaszcza sama skłonność i zaangażowanie w podejmowaniu współpracy ze strony samorządów mają duże znaczenie.

Jak to zostało szerzej opisane w podrozdziale 2.5, współpraca gmin z podmiotami należącymi do sektora prywatnego może odbywać się na wielu płaszczyznach. Przede wszystkim podmioty prywatne mogą być bezpośrednimi realizatorami usług publicznych, za które ustawowo odpowiedzialność ponoszą samorządy gminne. Taka forma współpracy jest oczywiście obwarowana przepisami prawa, ale nie ma charakteru obligatoryjnego, a jedynie fakultatywny, wynikający z potrzeb i chęci współpracy. Jednak zdaniem większości specjalistów, udział podmiotów niepublicznych w tym obszarze działalności gminy powinien się stale

[1] W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułu: J. Chądzyński, *Realizacja projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich gminach – prezentacja wyników badań*, [w:] *Finanse i ryzyko w kształtowaniu rozwoju regionu*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 41, s. 15–20.

zwiększać. Powinno mieć to miejsce zwłaszcza tam, gdzie efekty podejmowanych działań są łatwe do zmierzenia i oceny, a zatem tam, gdzie w grę wchodzi działalność związana z tworzeniem, utrzymywaniem i eksploatacją infrastruktury technicznej, w sferze usług materialnych[23].

Ta zależność potwierdza się w ramach analizy odpowiedzi udzielanych przez przedstawicieli badanych gmin. Największy odsetek wskazań na zaangażowanie podmiotów prywatnych w proces zaspokajania potrzeb społecznych ma miejsce w przypadku budownictwa (tab. 47). Trochę rzadziej to występuje w transporcie publicznym oraz gospodarce odpadami. Ze swego rodzaju wyjątkiem potwierdzającym tę regułę mamy natomiast do czynienia w przypadku działań związanych z ochroną zdrowia. Ponad 40% gmin wskazuje także turystykę i wypoczynek jako te obszary, w których dochodzi do współpracy z podmiotami prywatnymi. Nie powinno to dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę strukturę własnościową podmiotów funkcjonujących na tych rynkach. Na drugim końcu skali znalazła się pomoc społeczna. Niski poziom zaangażowania podmiotów prywatnych wynika w tym przypadku z dwóch czynników. Pierwszym z nich jest struktura własnościowa podmiotów funkcjonujących na rynku. Drugim zaś jest trudna mierzalność jakości oferowanych usług i wynikające z tego ryzyko niewłaściwego zaspokajania potrzeb beneficjentów pomocy społecznej przez podmioty nastawione w swej działalności przede wszystkim na wygenerowanie zysku[4]. W świetle powyższych danych można stwierdzić, że badane gminy zachowują się racjonalnie. W największym stopniu dopuszczają podmioty prywatne do świadczenia usług publicznych w najbardziej sprywatyzowanych gałęziach, co umożliwia efektywną konkurencję.

Analizując wyniki zaprezentowane w tabeli 47, można zauważyć, że na poziom wykorzystywania podmiotów prywatnych w procesach świadczenia usług publicznych, za które odpowiedzialne są gminy, ma wpływ ich typ. W przypadku 9 z 15 wyodrębnionych obszarów usług widać wyraźnie, że gminy miejskie częściej od gmin miejsko-wiejskich, a te z kolei częściej niż gminy wiejskie wskazują na przekazywanie w ręce podmiotów prywatnych realizacji usług. Natomiast w jednym przypadku (zaopatrywanie w wodę) mamy do czynienia z klasyczną zależnością odwrotną

[2] Zob. E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 134−261; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 143−162.

[3] Decydując się na prywatyzację procesów świadczenia usług publicznych, nie można jednak zapominać, że tym, czym kieruje się przedsiębiorca prywatny, jest przede wszystkim chęć maksymalizacji zysku, która może czasami przeszkadzać w zagwarantowaniu przez niego właściwej jakości oferowanych usług. W związku z tym samorządy nie powinny rezygnować zbyt pochopnie z angażowania w procesy świadczenia usług własnych podmiotów ani tym bardziej pozbywać się ich w procesie prywatyzacji, o ile te działają prawidłowo i są w stanie konkurować z innymi podmiotami na rynku usług. Zob. E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012, s. 80−82.

[4] W praktyce nie brakuje jednak zarzutów kierowanych pod adresem podmiotów publicznych specjalizujących się w zapewnianiu opieki społecznej najbardziej potrzebującym. Ostatnie przykłady przemocy nad małoletnimi, a nawet niemowlakami są tego najlepszym dowodem.

Tabela 47. Odsetek wskazań na udział podmiotów prywatnych w procesie świadczenia usług publicznych na terenie badanych gmin (w %)

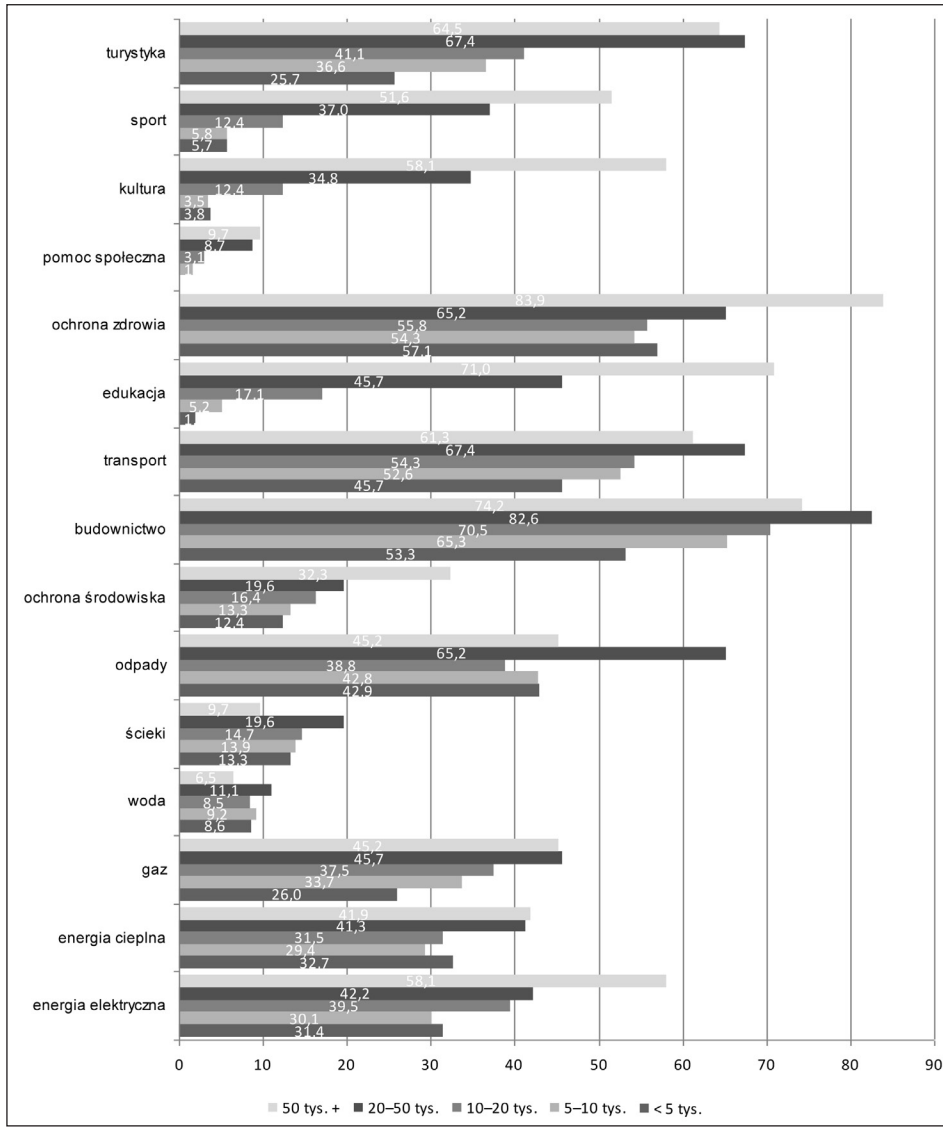
Obszar świadczonych usług publicznych	Ogólny odsetek wskazań (484 = 100%)	Odsetek wskazań w poszczególnych typach gmin		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Zaopatrywanie w energię elektryczną	35,8	45,6	41,6	31,5
Zaopatrywanie w energię cieplną	32,6	35,3	35,4	31,0
Zaopatrywanie w gaz	34,9	36,8	44,2	31,0
Zaopatrywanie w wodę	8,9	5,9	7,1	10,3
Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	14,3	11,6	15,0	14,6
Gospodarka odpadami	44,0	55,1	42,5	42,1
Ochrona środowiska	15,7	23,2	17,7	13,3
Budownictwo	66,3	76,8	69,0	62,9
Transport publiczny	53,5	55,1	65,5	48,7
Edukacja i wychowanie	15,7	55,1	22,1	4,3
Ochrona zdrowia	58,3	71,0	54,0	57,0
Pomoc społeczna	2,9	8,6	3,5	1,3
Kultura	12,4	43,5	14,2	4,6
Sport	13,4	39,1	16,8	6,3
Turystyka i wypoczynek	40,2	62,3	45,1	33,2
Inne	0,2	1,4	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne.

– z usług podmiotów prywatnych najczęściej korzystają gminy wiejskie, w następnej kolejności gminy miejsko-wiejskie, a najrzadziej po tę możliwość sięgają gminy miejskie. Zbliżona sytuacja ma miejsce również w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków. Wydaje się, że głównym powodem takiego stanu rzeczy może być potraktowanie przez respondentów wykorzystywania przez mieszkańców niezwodociągowanych terenów wiejskich własnych studni, szamb[5] oraz coraz powszechniejszych przydomowych oczyszczalni ścieków (samoobsługa w zakresie dostarczania usług publicznych).

Z dość oczywistych względów, z podobną zależnością spotkać się można w przypadku uwzględniania kryterium wielkości gmin mierzonej liczbą ich mieszkańców. Gminy wiejskie to w zdecydowanej większości gminy bardzo małe i małe (prawie 80% z nich liczy nie więcej niż 10 tys. mieszkańców), w przypadku gmin miejsko-wiejskich dominują gminy średnie (blisko 60% z nich to gminy z liczbą mieszkańców pomiędzy 10 tys. a 50 tys.), a wśród gmin miejskich – gminy średnie i duże (70% z nich mieści się w przedziale 20 tys. i więcej mieszkańców).

[5] Dodatkowo, w związku z brakiem wyspecjalizowanych podmiotów komunalnych, usługi związane z wybieraniem nieczystości z przydomowych szamb są zdominowane przez małe prywatne podmioty gospodarcze.



Wykres 7. Odsetek wskazań na udział podmiotów prywatnych w procesie świadczenia usług publicznych na terenie badanych gmin ze względu na ich wielkość (484 = 100%)

Źródło: opracowanie własne

Spośród 15 wyodrębnionych obszarów świadczenia usług publicznych, w przypadku 13 z nich można mówić o dającej się zaobserwować tendencji wzrostu udziału podmiotów prywatnych w świadczeniu usług publicznych wraz ze wzrostem wielkości gminy (wykres 7). Przy czym w 8 z nich dochodzi do zaburzeń tej zależności polegających na tym, że gminy najmniejsze (do 5 tys.

mieszkańców) trochę częściej wskazują na wykorzystywanie podmiotów prywatnych, niż to czynią gminy „o numer większe" – o liczbie mieszkańców do 10 tys. Dodatkowo odsetek ten ulega zmniejszeniu w przypadku gmin największych, o liczbie mieszkańców wynoszącej 50 tys. i więcej. Jedynie w 2 obszarach trudno mówić o istnieniu zależności pomiędzy wielkością gmin a wykorzystywaniem w nich podmiotów prywatnych w procesie świadczenia usług publicznych. Ma to miejsce w odniesieniu do zaopatrzenia w wodę oraz gospodarki odpadami. W przypadku zaopatrzenia w wodę może o tym decydować, wspomniana już przy okazji uwzględniania podziału na typy gmin, sytuacja zaopatrywania się w wodę mieszkańców małych gmin (głównie obejmujących tereny wiejskie) z przydomowych studni. Budowa infrastruktury wodociągowej jest często na takich terenach zupełnie nieopłacalna. Natomiast w odniesieniu do gospodarki odpadami, przyczyn można upatrywać chyba przede wszystkim w braku własnych podmiotów komunalnych, które świadczyłyby tego typu usługi na terenie małych gmin.

Wyodrębniając w każdym z 15 podanych w tabeli 47 obszarów świadczenia usług publicznych 3 województwa, w których odsetek gmin angażujących podmioty prywatne w proces świadczenia usług jest najwyższy, i 3 województwa, w których ten odsetek jest najniższy, można stwierdzić, że wśród najlepszych województw znalazły się pomorskie i małopolskie, a wśród najgorszych: lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie. Pomorskie w 10 obszarach znalazło się w pierwszej trójce województw i ani razu wśród najsłabszej trójki. Małopolskie wypadło tylko niewiele gorzej, gdyż w pierwszej trójce znalazło się w ramach 9 obszarów. Z drugiej strony województwo lubelskie ani razu nie zmieściło się w pierwszej trójce, za to 7 razy znalazło się w trójce województw o najniższym odsetku gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w zakresie świadczenia usług publicznych na rzecz swoich mieszkańców. W przypadku województwa podlaskiego i warmińsko-mazurskiego było to odpowiednio 5 i 4 obszary w ramach najgorszej trójki.

Oprócz współpracy w ramach przekazywania na rzecz podmiotów prywatnych bezpośredniej realizacji usług publicznych, samorządy terytorialne mogą współpracować z prywatnymi lokalnymi podmiotami gospodarczymi również w innych formach (tab. 48). Z uzyskanych w trakcie badań odpowiedzi wynika, że do najpopularniejszych zaliczyć można z pewnością udział podmiotów prywatnych w finansowaniu i organizacji gminnych imprez okolicznościowych. Ta forma jest również przez badanych najwyżej oceniana. Z kolei najgorzej, zarówno pod względem średniej oceny, jak i liczby gmin wykorzystujących taką formułę, wypada współpraca polegająca na tworzeniu przez gminy i prywatnych przedsiębiorców wspólnych zespołów problemowych. Daje to obraz, z którego wynika, że badane gminy są zainteresowane bardziej korzystaniem z pomocy ze strony lokalnych przedsiębiorców niż wspieraniem ich działalności czy angażowaniem się we wspólne pomysły i prace. W rzeczywistości nie jest chyba aż tak źle, samorządy

Tabela 48. Ocena współpracy badanych gmin z podmiotami prywatnymi poza obszarem realizacji zadań publicznych (w %)

Forma współpracy	Odsetek ocen (462 – brak współpracy = 100%)					Średnia ocena	Brak współpracy (462 = 100%)
	1	2	3	4	5		
Wspólne projekty i przedsięwzięcia wykraczające poza realizację zadań publicznych	2,5	7,0	41,5	42,5	6,5	3,44	46,1
Cykliczne konsultacje	3,8	9,6	53,4	30,3	2,9	3,19	41,1
Organizacja seminariów i konferencji tematycznych	2,5	11,0	43,0	40,0	3,5	3,31	45,9
Tworzenie zespołów problemowych	7,4	14,8	46,9	26,6	4,3	3,06	50,1
Udział w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych	1,3	3,5	34,9	49,0	11,3	3,65	11,9
Wspólny lobbing	7,9	6,7	47,2	34,8	3,4	3,19	43,0
Korzystanie z usług konsultantów, doradców i ekspertów	6,6	9,4	49,7	32,6	1,7	3,08	43,6
Inne	33,3	0,0	33,4	33,3	0,0	2,67	98,7

Źródło: opracowanie własne.

mają jednak z pewnością pod tym względem wiele do zrobienia. Zwłaszcza w zakresie angażowania przedsiębiorców w procesy decyzyjne w obszarach mających wpływ na aktualną sytuację gospodarczą i możliwości rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

Odsetek gmin podejmujących się współpracy z podmiotami prywatnymi wykraczającej poza obszar świadczenia usług publicznych zmienia się w zależności od typu gminy. Można powiedzieć, że co do zasady proporcjonalnie najczęściej, wymienione w tabeli 48 formy współpracy wykorzystywane są przez gminy miejskie, w następnej kolejności przez miejsko-wiejskie, a na końcu przez wiejskie. Z wyjątkami od tej reguły można się spotkać jedynie w przypadku udziału w finansowaniu i organizacji gminnych imprez okolicznościowych (najczęściej tę formę wykorzystują gminy miejsko-wiejskie) oraz korzystania z usług konsultantów, doradców i ekspertów (tym razem gminy miejsko-wiejskie wykorzystują tę formułę najrzadziej). To mogłoby sugerować, że może jednak wielkość określona liczbą mieszkańców, a nie sam typ gminy wpływa na skłonność do współpracy z podmiotami prywatnymi.

Analiza zebranych danych pod względem wielkości gminy wykazała jednak, że są obszary, gdzie wielkość ta nie posiada większego znaczenia. Należą do nich przede wszystkim: współpraca w ramach tworzonych w razie potrzeb zespołów problemowych oraz udział w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych, a następnie organizowanie cyklicznych konsultacji z przedsiębiorcami. Zasadna wydaje się w tym miejscu uwaga, że zarówno tworzenie zespołów problemowych, jak i organizacja cyklicznych konsultacji nie wymagają istnienia na terenie gminy dużej liczby podmiotów prywatnych prowadzących swoją działalność gospodarczą. Nie wiąże się to również z ponoszeniem większych kosztów przez gminy. W małych społecznościach za to o wiele łatwiej zebrać się ludziom, którzy w większości znają się osobiście, czy wpłynąć na nich, żeby zaangażowali się w jakieś działania, np. wspólną organizację lokalnych imprez okolicznościowych.

Na realizację wspólnych projektów i przedsięwzięć spoza sfery świadczenia usług publicznych decydują się na ogół badane gminy z województwa podkarpackiego, a w następnej kolejności z pomorskiego (tab. 49). Natomiast najsłabiej wypadają pod tym względem województwa świętokrzyskie i opolskie. Z kolei cykliczne konsultacje z udziałem przedsiębiorców prywatnych to domena gmin z województwa podkarpackiego, a także lubelskiego i pięta achillesowa gmin z województwa kujawsko-pomorskiego. Pomorskie i Podkarpackie to województwa, w których gminy stosunkowo najczęściej organizują samodzielnie lub są współorganizatorami seminariów i konferencji na tematy dotyczące przedsiębiorców i dotykające problemów, z którymi się spotykają w swojej działalności, w trakcie których poszukuje się możliwości ich rozwiązania. Na tworzenie zespołów problemowych zdecydowały się przede wszystkim badane gminy z województwa podlaskiego, a w następnej kolejności z lubelskiego, a więc województw Polski wschodniej. Z drugiej strony w województwach zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim (Polska północna) odsetek gmin współpracujących w ten sposób z sektorem prywatnym jest najniższy.

Najpopularniejsza wśród badanych forma współpracy, jaką okazało się współfinansowanie i współorganizowanie lokalnych imprez okolicznościowych, występuje najczęściej w gminach województwa małopolskiego oraz lubelskiego, a stosunkowo najrzadziej w ramach województw świętokrzyskiego i śląskiego. We wspólnych działaniach lobbingowych wyspecjalizowały się przede wszystkim gminy z województw: łódzkiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego. Z kolei najrzadziej z tej możliwości korzystały gminy z województw śląskiego i małopolskiego. Gminy z terenu województw wielkopolskiego i podkarpackiego najczęściej podejmowały współpracę z konsultantami i ekspertami zewnętrznymi, zaś w województwach opolskim, pomorskim i dolnośląskim do tego typu współpracy dochodziło najrzadziej.

Zebrane w tabeli 49 dane pozwalają stworzyć zestawienie gmin, które najczęściej i najrzadziej podejmują współpracę z podmiotami prywatnymi poza sferą świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej. Biorąc pod uwagę liczbę przypadków, w których województwa znalazły się w pierwszej i ostatniej trójce w ramach poszczególnych form współpracy, najlepiej pod tym względem

Tabela 49. Odsetek gmin w poszczególnych województwach współpracujących z podmiotami prywatnymi poza obszarem bezpośredniej realizacji zadań publicznych (w %)

Forma współpracy / Województwo	Wspólne projekty	Cykliczne konsultacje	Seminaria i konferencje	Zespoły problemowe	Imprezy okolicznościowe	Lobbing	Konsultanci i eksperci	Inne
Dolnośląskie	44,0	48,0	48,0	48,0	88,0	52,0	48,0	8,0
Kujawsko-Pomorskie	55,2	44,8	55,2	37,9	93,1	51,7	48,3	11,3
Lubelskie	61,0	70,7	61,0	61,0	95,1	56,1	63,4	9,8
Lubuskie	41,2	58,8	47,1	52,9	88,2	76,5	52,9	5,9
Łódzkie	52,1	54,2	50,0	50,0	83,3	52,1	60,4	25,0
Małopolskie	42,9	64,3	60,7	50,0	93,4	46,4	64,3	3,6
Mazowieckie	54,2	56,2	45,8	39,6	85,4	52,1	56,2	8,3
Opolskie	37,5	56,2	50,0	50,0	81,2	50,0	43,7	12,5
Podkarpackie	66,7	74,1	74,1	57,7	92,3	69,2	65,4	7,7
Podlaskie	60,0	65,7	51,4	62,9	88,6	54,3	51,4	5,7
Pomorskie	61,9	66,7	76,2	52,4	90,5	61,9	47,6	4,8
Śląskie	51,5	51,5	48,5	45,5	75,8	42,4	51,5	9,1
Świętokrzyskie	33,3	66,7	33,3	41,7	75,0	75,0	58,3	0,0
Warmińsko-Mazurskie	60,9	56,5	43,5	47,8	92,3	60,9	52,2	13,0
Wielkopolskie	61,0	58,5	63,4	56,1	90,2	73,2	65,9	9,8
Zachodniopomorskie	50,0	50,0	44,4	33,3	88,9	61,1	55,6	5,6

Źródło: opracowanie własne.

wypada województwo podkarpackie, a za nim wielkopolskie i lubelskie, zaś najgorzej województwa opolskie, zachodniopomorskie i świętokrzyskie.

Do najczęściej wskazywanych barier utrudniających bądź uniemożliwiających badanym gminom współpracę z podmiotami prywatnymi poza obszarem bezpośredniej realizacji zadań publicznych należy zaliczyć brak wystarczających środków finansowych – tak stwierdziło 64,7% spośród 476 reprezentantów gmin, którzy udzielili odpowiedzi na to pytanie (tab. 50). W następnej kolejności ankietowani wskazywali na brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców – 59,2% oraz obowiązujące przepisy prawne – 57,1%. Pozostałe odpowiedzi występowały już zdecydowanie rzadziej. 8,6% spośród udzielających odpowiedzi wskazało na brak zainteresowania współpracą ze strony pracowników administracji gminnej, 2,1% wymieniło inne bariery[6], a 4,0% stwierdziło, że w przypadku

[6] Wśród opcji „Inne" dominowały odpowiedzi dotyczące niewielkiej liczby i/lub potencjału ekonomicznego przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie gminy oraz obawa przed pomówieniem o korupcję.

Tabela 50. Odsetek wskazań na poszczególne rodzaje barier ze względu na typ i wielkość badanych gmin (476 = 100%)

Rodzaj barier	Przepisy prawne	Brak zainteresowania przedsiębiorców	Brak zainteresowania administracji	Brak środków finansowych	Inne	Brak barier
Typ gminy						
Miejska (67 = 100%)	79,1	40,3	13,2	55,9	7,4	4,4
Miejsko-wiejska (110 = 100%)	63,6	54,1	9,1	60,0	0,0	2,7
Wiejska (298 = 100%)	49,7	65,3	7,4	68,5	1,7	4,4
Wielkość gminy						
< 5 tys. (111 = 100%)	47,7	71,2	8,1	78,4	0,9	1,8
5–10 tys. (164 = 100%)	53,7	64,4	5,5	62,8	1,8	4,3
10–20 tys. (124 = 100%)	60,5	51,2	11,2	60,0	0,8	5,6
20–50 tys. (45 = 100%)	64,4	46,7	11,1	62,2	2,2	4,4
50 tys. + (31 = 100%)	83,9	38,7	12,9	48,4	12,9	3,2

Źródło: opracowanie własne.

reprezentowanych przez nich gmin nie występują żadne bariery uniemożliwiające czy chociażby utrudniające podejmowanie współpracy wykraczającej poza zlecanie realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym.

Okazuje się, że na przepisy prawne narzekają najczęściej przedstawiciele gmin miejskich, zaś proporcjonalnie najrzadziej – gmin wiejskich. Podobnie ma się rzecz w przypadku odpowiedzi wskazujących na brak zainteresowania współpracą ze strony administracji. Z kolei na brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców oraz brak środków finansowych, które mogłyby być przeznaczane na współpracę, najczęściej wskazują przedstawiciele gmin wiejskich.

Jeszcze większe rozbieżności w zakresie odpowiedzi dotyczących barier współpracy można zaobserwować, analizując niektóre z rozkładów odpowiedzi pod kątem wielkości badanych gmin. Wśród gmin najmniejszych, których liczba mieszkańców wynosi poniżej 5 tys. osób, barierę w postaci obowiązujących przepisów prawnych wskazała mniej niż połowa badanych, a w przypadku gmin największych (50 tys. i więcej) odsetek wskazań przekraczał 80%. Ze wzrostem odsetka odpowiedzi postępującym wraz ze wzrostem wielkości badanych gmin mamy do czynienia również w przypadku zwracania uwagi na brak zainteresowania

osób odpowiedzialnych za współpracę po stronie administracji samorządowej. Z kolei na brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców oraz brak wystarczających środków finansowych, jako barier podejmowania współpracy wykraczającej poza zlecanie bezpośredniej realizacji zadań publicznych nałożonych na gminy, wskazywały głównie najmniejsze samorządy, a odsetek wskazań malał wraz ze wzrostem wielkości badanych gmin. Pewne odchylenie od tej normy (w kontekście bariery finansowej) stanowiły odpowiedzi przedstawicieli gmin liczących 10–20 tys. mieszkańców. W tej grupie gmin był również najwyższy (co nie znaczy, że relatywnie wysoki) odsetek odpowiedzi stwierdzających brak jakichkolwiek barier we współpracy. Wydaje się, że najłatwiej wytłumaczyć taką zależność w świetle barier finansowych oraz braku zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców. Po pierwsze, małym gminom trudniej wygospodarować choćby niewielkie sumy z budżetu na finansowanie aktywizacji i wspieranie istniejących już inicjatyw będących przejawem kooperacji międzysektorowej. Po drugie, zdecydowana większość działalności gospodarczych skoncentrowana jest w większych gminach, na obszarach miejskich i tam też, w tej dużej grupie łatwiej jest znaleźć choćby kilka czy kilkanaście takich, które są zainteresowane opisanymi wcześniej formami współpracy z gminami, na terenie których funkcjonują. Być może to powoduje, że problemy z obowiązującymi co do zasady wszystkich, w jednakowym stopniu, uregulowaniami prawnymi schodzą na plan dalszy, tracąc na ważności.

Ze wszystkich województw, największy odsetek gmin wskazujących na brak jakichkolwiek barier miał miejsce w przypadku lubuskiego, gdzie 12,5% badanych gmin udzieliło takiej odpowiedzi. Na drugim biegunie znalazło się natomiast aż 6 województw, w których żadna z badanych gmin nie wskazała na brak barier współpracy. Co ciekawe, gminy z województwa lubuskiego wypadają przeciętnie, jeśli chodzi o odsetek jednostek współpracujących z podmiotami prywatnymi poza obszarem świadczenia usług publicznych. Jedynie w przypadku lobbingu są liderem, ale za to w zakresie realizacji wspólnych projektów zajmują wśród wszystkich województw trzecie miejsce od końca.

Jeśli chodzi o poszczególne rodzaje barier, na które wskazywali przedstawiciele badanych gmin, to złe przepisy prawne najczęściej wymieniały gminy z województwa małopolskiego (72,4%), natomiast najrzadziej z województwa opolskiego. Z kolei na brak zainteresowania proporcjonalnie najczęściej wskazywały gminy z województwa warmińsko-mazurskiego (78,3%), a najrzadziej z zachodniopomorskiego (42,1%). O braku zainteresowania ze strony pracowników administracji samorządowej najrzadziej mówią przedstawiciele gmin z małopolskiego (3,4%), a najczęściej z opolskiego (31,3%). Ostatnia z istotnych, często wskazywanych barier to brak lub niewystarczająca wielkość środków, które gminy mogą przeznaczyć na współpracę. Na ten przypadek najczęściej wskazują gminy z województwa zachodniopomorskiego (88,9%), a najrzadziej z województw: dolnośląskiego, lubuskiego oraz opolskiego (po 50,0%).

W ramach i na potrzeby współpracy z podmiotami prywatnymi prowadzącymi działalność gospodarczą na terenie określonej gminy, samorządy mogą tworzyć, współtworzyć czy tylko podejmować współpracę z wyspecjalizowanymi podmiotami tworzącymi otoczenie biznesu. W literaturze specjalistycznej można spotkać się z różnym nazewnictwem, stosowanym na określenie tej grupy podmiotów jako pewnej całości, ale i z różnym podziałem na poszczególne specjalizacje występujące w jej ramach. Na potrzeby opisywanych badań zastosowano podział popularyzowany m.in. przez przedstawicieli Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce[7]. Został on uwzględniony w tabeli 51.

Pierwsze stwierdzenie, jakie narzuca się po analizie zebranego materiału, to zbyt rzadkie wykorzystywanie wiedzy i doświadczenia, jakim dysponują te wyspecjalizowane podmioty przez badane gminy. Jeśli jednak gminy podejmują współpracę, to robią to przede wszystkim z instytucjami oferującymi wsparcie o charakterze informacyjnym i doradczo-szkoleniowym. Czyni tak prawie 3/4 badanych

Tabela 51. Odsetek gmin współpracujących z instytucjami wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności

Charakter działalności \ Częstotliwość współpracy		Systematyczna	Sporadyczna	Brak współpracy
Oferujące wsparcie o charakterze informacyjnym i szkoleniowo-doradczym, np. ośrodki szkoleniowo-doradcze (416 = 100%)	komercyjne	14,7	32,2	53,1
	niekomercyjne	20,4	35,6	44,0
	łącznie	25,2	47,6	27,2
Oferujące wsparcie finansowe, np. lokalne fundusze pożyczkowe, anioły biznesu (407 = 100%)	komercyjne	5,2	13,1	81,7
	niekomercyjne	6,1	15,7	78,1
	łącznie	9,1	19,9	71,0
Oferujące wsparcie w zakresie transferu i komercjalizacji technologii, np. centra transferu technologii (404 = 100%)	komercyjne	3,0	6,2	90,8
	niekomercyjne	2,7	7,5	89,8
	łącznie	4,2	8,4	87,4
Zajmujące się inkubowaniem przedsiębiorczości, np. inkubatory przedsiębiorczości i technologiczne (407 = 100%)	komercyjne	4,3	9,8	85,9
	niekomercyjne	5,7	16,7	77,6
	łącznie	7,9	19,9	72,2
Zajmujące się tworzeniem skupisk przedsiębiorstw i animowaniem środowiska innowacyjnego, np. klastry, parki technologiczne (408 = 100%)	komercyjne	4,7	8,4	86,8
	niekomercyjne	4,7	13,2	82,1
	łącznie	7,4	14,9	77,7

Źródło: opracowanie własne.

[7] Zob. np. K. B. Matusiak (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, PARP, Warszawa 2010.

gmin, przy czym 1/4 robi to w sposób systematyczny, częściej korzystając z oferty podmiotów niekomercyjnych niż nastawionych w swej działalności głównie na osiąganie zysku. Niestety, nie ma możliwości ustalenia, czy powodem tego są niższe koszty czy większa dostępność na rynku podmiotów niekomercyjnych. Wydaje się jednak, że akurat w ramach działalności o tym charakterze dominują ilościowo podmioty komercyjne. Nie ma natomiast wątpliwości, że głównym powodem tak dużej różnicy (na tle pozostałych) w odsetku gmin współpracujących z tym typem instytucji wsparcia jest ich powszechność. Utworzenie i funkcjonowanie ośrodka informacyjnego i szkoleniowo-doradczego wymaga ponoszenia najniższych kosztów i posiadania pracowników o proporcjonalnie niższym poziomie specjalizacji. Mniej niż 1 na 10 badanych gmin współpracuje z podmiotami oferującymi dla istniejących już przedsiębiorców, ale i osób chcących nimi dopiero zostać, wsparcie finansowe. Obecność tego typu podmiotów jest niezwykle ważna, gdyż jedną z podstawowych barier rozpoczynania i rozwoju działalności gospodarczej w Polsce stanowi właśnie deficyt niezbędnych środków własnych i ograniczone możliwości pozyskania ich ze źródeł zewnętrznych.

Kolejną, ze względu na poziom popularności w podejmowaniu współpracy, grupą wsparcia są inkubatory przedsiębiorczości i nastawione na pomoc dla innowacyjnych przedsiębiorców inkubatory technologiczne, czy akademickie inkubatory przedsiębiorczości. Niewiele rzadziej gminy deklarują współpracę z tworzącymi się skupiskami przedsiębiorstw, instytucji naukowo-badawczych i otoczenia biznesu, zorganizowanych w formie parków naukowo-technologicznych czy klastrów. To ciekawe, gdyż z badań zaprezentowanych we wspomnianym już raporcie SOOIiPP oraz katalogu PARP *Klastry w Polsce. Katalog*[8] wynika, że wszelkiego rodzaju inkubatorów jest w Polsce prawie dwukrotnie więcej niż parków i klastrów łącznie. Trzeba jednak przyznać, że ta odpowiednio większa popularność może, przynajmniej po części, wynikać z panującej obecnie mody na angażowanie się w inicjatywy parkowe i klastrowe. Zdecydowanie najrzadziej badane gminy nawiązują współpracę z podmiotami wyspecjalizowanymi w transferze i komercjalizacji technologii. To zaskoczenie, bo praktycznie każdy „szanujący się" park naukowo-technologiczny posiada w swojej strukturze przynajmniej jakąś filię czy punkt kontaktowy centrum transferu technologii (CTT) lub też współpracuje z CTT.

Można w tym miejscu wspomnieć jeszcze o odpowiadającej przewidywaniom zależności, zgodnie z którą odsetek gmin współpracujących z wszelkiego rodzaju instytucjami otoczenia biznesu wzrasta wraz ze wzrostem ich wielkości oraz ze zmianą statusu prawno-administracyjnego (gminy wiejskie → gminy miejsko-wiejskie → gminy miejskie). Trudno natomiast mówić o jakiejś trwałej i wyraźnej zależności wynikającej z przynależności partyjnej osób pełniących rolę organu wykonawczego.

[8] *Klastry w Polsce. Katalog*, PARP, Warszawa 2012.

Przedstawiciele badanych gmin wskazali również na bariery utrudniające, a czasami wręcz uniemożliwiające im podejmowanie współpracy z instytucjami funkcjonującymi w obszarze wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności. Głównymi barierami są ich zdaniem: niewystarczająca liczba/brak tego typu podmiotów funkcjonujących na terenie gminy (57,5% wskazań[9]) oraz brak/niewystarczająca wielkość środków finansowych – 51,5% wskazań. Na tę pierwszą barierę zwracają uwagę przede wszystkim przedstawiciele gmin wiejskich (62,8% wskazań w ramach tej grupy), a w następnej kolejności – miejsko-wiejskich oraz miejskich (odpowiednio 50,9% i 44,8% odpowiedzi). Ten fakt nie powinien jednak dziwić. Z kolei ponad 40% badanych (dokładnie 41,1%) narzekało na brak zainteresowania współpracą ze strony podmiotów wsparcia. Można mieć jednak co do tego pewne wątpliwości, gdyż tego typu podmiotom (zwłaszcza jeśli posiadają charakter niekomercyjny i ich działalność ma jedynie lokalny wymiar) zależy z co najmniej dwóch powodów na podejmowaniu współpracy z samorządami terytorialnymi. Po pierwsze, daje ona możliwość pozyskania środków finansowych na prowadzenie działalności, a po drugie, poprzez współpracę wzmacniają swój wizerunek i wiarygodność. Wydaje się, że brak zainteresowania może też wynikać przede wszystkim ze zbyt małego potencjału tkwiącego w lokalnym rynku (mała liczba przedsiębiorców funkcjonujących na danym obszarze). Na barierę w postaci złych przepisów prawnych wskazało 36,8% badanych. Przy czym daje się w tym przypadku zaobserwować malejący wraz ze wzrostem wielkości gmin odsetek wskazań na tę barierę. Co do zasady podobna zależność ma również miejsce w przypadku uwzględniania statusu prawno-administracyjnego badanych gmin.

Z pozostałych barier na uwagę zasługują jeszcze: niedostosowanie oferty tego typu podmiotów do potrzeb rynkowych – 22,6% oraz brak zainteresowania współpracą ze strony pracowników administracji gminnej – 6,8%. Zaledwie 4,5% badanych stwierdziło, że nie mają do czynienia z żadnymi barierami współpracy.

W dziedzinie współpracy międzysektorowej na linii samorząd lokalny–podmioty prywatne jest nadal wiele niezagospodarowanej przestrzeni do wykorzystania. Dotyczy to kwestii związanych z większym poziomem włączania prywatnych przedsiębiorców w procesy świadczenia usług (chociażby w ramach pomocy społecznej – zwłaszcza w kontekście starzenia się społeczeństwa i konieczności zapewnienia stosownej opieki coraz liczniejszej grupie osób). Przede wszystkim jednak chodzi o silniejsze zaangażowanie ich we wspólne przedsięwzięcia wykraczające poza realizowanie zadań publicznych oraz partycypowanie, w ramach zespołów problemowych oraz w tworzeniu lokalnej polityki rozwoju przedsiębiorczości.

[9] Gdzie 468 = 100%.

6.2. Wykorzystywanie przez gminy formuły partnerstwa publiczno-prywatnego

Współcześnie istnieje zarówno w teorii, jak i w praktyce ustawodawczej wiele form i rodzajów współpracy traktowanych jako przejawy partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Na potrzeby opisywanych badań przyjęta została szeroka definicja partnerstwa publiczno-prywatnego, uwzględniająca zapisy wspomnianych już wcześniej dwóch ustaw: o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W związku z tym, pytania skierowane do respondentów dotyczyły projektów realizowanych przez badane gminy w formie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w obydwu ustawach[10].

Przeprowadzone badania ilościowe w zakresie wykorzystania formuły PPP przyniosły niepokojące wyniki. Na 473 gminy, które udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące stosowania przez nie rozwiązań z zakresu PPP, aż 409 odpowiedziało negatywnie, stwierdzając, że jeszcze nigdy do tej pory nie realizowały jakiegokolwiek projektu w omawianej formule. 64 gminy, które wykorzystywały już wcześniej bądź w chwili udzielania odpowiedzi partnerstwo publiczno-prywatne, stanowią już tylko 13,5% wszystkich badanych gmin. Te proporcje ulegają niewielkim zmianom w przypadku wydzielenia poszczególnych typów gmin. Zgodnie z przypuszczeniami autorów badania, proporcjonalnie najwięcej gmin wykorzystujących PPP można znaleźć wśród gmin miejskich, w następnej kolejności wśród miejsko-wiejskich, a najrzadziej tego typu rozwiązania są stosowane w przypadku gmin wiejskich. Gminy miejskie również znacznie częściej niż pozostałe typy gmin tworzyły spółki z kapitałem publiczno-prywatnym (tab. 52).

Może wydawać się, że dość oczywistym wyjaśnieniem tej zależności jest rosnący wraz ze wzrostem wielkości gminy potencjał i założenie, że gminy miejskie mają więcej mieszkańców oraz większe potrzeby i możliwości realizacji projektów w ramach PPP. Jednak, jak można zobaczyć w tabeli 53, analiza pod względem wielkości gminy mierzonej liczbą mieszkańców nie do końca jednoznacznie potwierdza zasadność takiego stwierdzenia. Tendencja do zwiększania się udziału gmin podejmujących się realizacji projektów w ramach PPP wraz z ich wielkością ulega zaburzeniu w grupie gmin posiadających 10–20 tys. mieszkańców. Można sądzić, że to typ gminy i wynikające z niego funkcje jednostki wpływają na skłonność, a może wręcz konieczność wchodzenia w projekty partnerskie z sektorem prywatnym. Posiadanie w swym obszarze miasta, albo wręcz bycie gminą miejską, powoduje, że przed takimi gminami stawianych jest więcej wymagań. Chociażby oczekiwania związane z dostępnością do bardziej rozbudowanej infrastruktury technicznej, np. nie tylko w postaci sieci

[10] Praktycznie identyczne założenie przyjęto przy opracowywaniu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego raportu dotyczącego PPP w Polsce po wejściu w życie wspomnianych już ustaw z grudnia 2008 r. i stycznia 2009 r. Zob. *Raport. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011*, red. K. Siwek, MRR, Warszawa 2012, s. 21.

Tabela 52. Realizowane projekty PPP w podziale na poszczególne typy badanych gmin

Typ gminy	Podpisanie umowy o PPP lub koncesji		Utworzenie spółki z kapitałem publiczno-prywatnym		Brak projektów	
	Liczba gmin	Odsetek	Liczba gmin	Odsetek	Liczba gmin	Odsetek
Miejska (66 = 100%)	7	10,6	4	6,1	55	83,3
Miejsko-wiejska (111 = 100%)	15	13,6	2	1,8	93	84,5
Wiejska (298 = 100%)	30	10,1	6	2,0	261	87,9
Ogółem (473 = 100%)	52	11,0	12	2,5	409	86,5

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 53. Wielkość gminy a realizowane projekty PPP

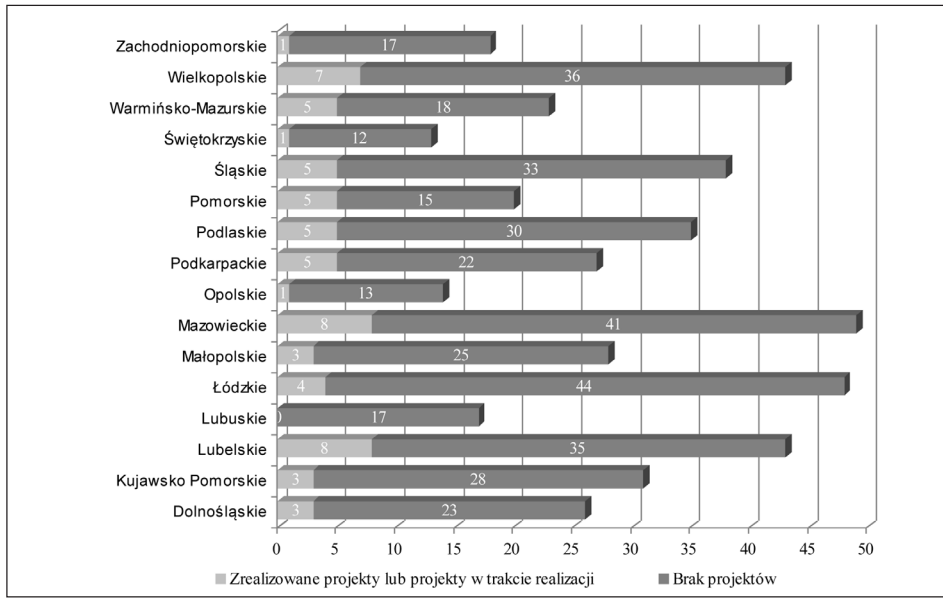
Wielkość gminy	Podpisanie umowy o PPP lub koncesji		Utworzenie spółki z kapitałem publiczno-prywatnym		Brak projektów	
	Liczba gmin	Odsetek	Liczba gmin	Odsetek	Liczba gmin	Odsetek
Poniżej 5 tys. (111 = 100%)	12	10,8	1	0,9	97	89,0
5 tys.–10 tys. (166 = 100%)	19	11,4	3	1,8	143	86,7
10 tys.–20 tys. (125 = 100%)	12	9,6	4	3,1	111	87,4
20 tys.–50 tys. (38 = 100%)	6	14,3	1	2,4	35	83,3
Powyżej 50 tys. (30 = 100%)	4	13,3	3	10,0	23	76,7

Źródło: opracowanie własne.

wodociągowej, ale i kanalizacyjnej, czy zagwarantowaniem miejskiej komunikacji publicznej, są wśród mieszkańców tego typu gmin większe.

Analizując zebrany materiał, pamiętając przy tym o niepełnej reprezentatywności na poziomie poszczególnych województw, można stwierdzić, że największą skłonnością do podejmowania współpracy w formie PPP wykazały się samorządy gminne z województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego (odpowiednio 25% i 21,7% współpracujących), a najgorzej wypadły badane jednostki z województw lubuskiego i zachodniopomorskiego (odpowiednio 0% i 5,6% współpracujących). Oprócz dwóch wspomnianych województw, jeszcze w 4 innych udział współpracujących gmin nie przekraczał 10% (województwa opolskie z 7,1%,

świętokrzyskie z 7,7%, łódzkie z 8,3% i kujawsko-pomorskie z 9,7%). W przypadku pozostałych 8 województw udział gmin realizujących projekty w ramach PPP mieścił się w przedziale 10−20%. Konkretne dane o projektach realizowanych w gminach poszczególnych województw prezentuje wykres 8.

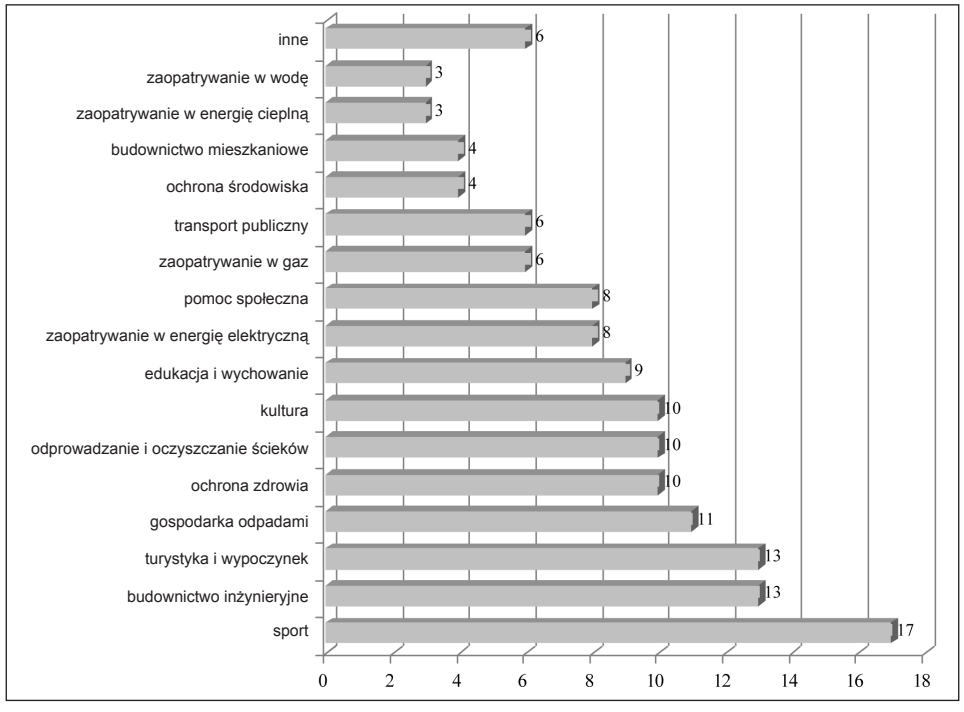


Wykres 8. Liczba gmin w ramach poszczególnych województw realizujących projekty PPP

Źródło: opracowanie własne

Badane gminy wykorzystywały formułę PPP najczęściej do realizacji projektów w obszarze sportu, a także budownictwa inżynieryjnego oraz turystyki i wypoczynku. Najrzadziej wskazywały natomiast na realizację projektów w obszarze zaopatrywania w wodę i energię cieplną, a z opcji „inne" można wymienić np. budowę i zarządzanie targowiskiem gminnym (wykres 9). W przywoływanym już *Raporcie* przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego połączone obszary sportu oraz rekreacji i turystyki stanowią najliczniejszą grupę projektów PPP realizowanych w latach 2009−2011, również połączona branża edukacji i kultury zajmuje wysokie, trzecie miejsce. Pojawiające się na pierwszy rzut oka istotne różnice pomiędzy wynikami *Raportu* a prezentowanymi badaniami wynikają głównie z różnego definiowania i klasyfikowania obszaru, o który byli pytani respondenci. Najlepszym przykładem jest transport, który w *Raporcie* obejmuje także drogi, parkingi czy dworce, a więc całą infrastrukturę transportową (w niniejszych badaniach tego typu projekty zostały wydzielone w postaci budownictwa inżynieryjnego)[11].

[11] Por. *Raport. Partnerstwo*…, s. 143−145.



* Projekty realizowane w badanych gminach wykraczały często poza jeden obszar

Wykres 9. Obszary realizacji projektów PPP w badanych gminach*

Źródło: opracowanie własne

Skoro poziom wykorzystywania formuły PPP w celu realizacji projektów infrastrukturalnych czy świadczenia usług publicznych jest wśród badanych gmin tak niski, to muszą być tego jakieś przyczyny. Ankietowani zdecydowanie najczęściej wskazywali na trzy powody takiego stanu rzeczy. Były to w kolejności częstotliwości wskazywania: brak zainteresowania współpracą ze strony podmiotów sektora prywatnego, brak środków finansowych oraz obowiązujące przepisy prawne regulujące taką formę współpracy międzysektorowej (tab. 54).

W związku z tym można zaobserwować kilka ciekawych zależności:

– Im większe gminy (kryterium liczby mieszkańców), tym częściej narzekają na przepisy prawne, ale jednocześnie ze wzrostem wielkości gminy rośnie udział odpowiedzi wskazujących na brak jakichkolwiek barier;

– Im mniejsze gminy, tym częściej narzekają na brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców oraz brak środków finansowych;

– Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie zdecydowanie częściej przyznają się do tego, że same nie są zainteresowane współpracą w ramach PPP.

Wydaje się, że podnoszenie tego typu argumentów przez respondentów może być w pewnym stopniu próbą zatuszowania swojej niekompetencji, nieznajomości

Tabela 54. Bariery podejmowania współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (476 = 100%)

Rodzaj bariery	Liczba gmin	Odsetek
Przepisy prawne	224	47,1
Brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców	287	60,3
Brak zainteresowania współpracą ze strony samorządowców	51	10,7
Brak środków finansowych	256	53,8
Obawa przed posądzeniem o korupcję lub inne nadużycia	8	1,7
Brak dobrych praktyk	3	0,6
Brak doświadczenia w realizacji projektów w tej formule	3	0,6
Inne	13	2,8
Brak barier	15	3,2

Źródło: opracowanie własne.

zagadnień związanych z możliwością współpracy w formule PPP[12] albo niechęcią do podejmowania decyzji, w wyniku których mogliby zostać posądzeni o korupcję[13]. Z drugiej strony, przedstawiane uzasadnienie dla braku zainteresowania taką formułą ze strony podmiotów prywatnych też nie jest pozbawione racji. Bez wątpienia realizacją projektów w formule PPP zainteresowane są przede wszystkim duże podmioty gospodarcze, a nawet ich konsorcja. Gminy, zwłaszcza wiejskie, nie realizują na tyle dużych projektów, żeby znalazły się one w kręgu zainteresowania dużych podmiotów, a mniejsze przedsiębiorstwa wolą wykonywać prace i zadania, które finansują jednak samorządy i przy których stosunkowo szybko mogą otrzymać zwrot poniesionych kosztów. Poza tym, w przypadku realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków pomocowych, co jest sytuacją dość rozpowszechnioną, obowiązujące procedury skutecznie blokują możliwość angażowania strony prywatnej jako inwestora i realizatora projektu PPP. Niejednokrotnie same samorządy przyznają się, że nie są zainteresowane współpracą z podmiotami prywatnymi. Tym samym nie próbują zrzucać odpowiedzialności za brak współpracy na podmioty prywatne czy też szukać kolejnych, mniej lub bardziej racjonalnych argumentów. Dopóki przedstawiciele władzy i administracji samorządowej nie zrozumieją, że w PPP chodzi o podejmowanie działań mogących przynieść korzyści wszystkim zainteresowanym stronom, to nawet najlepsze prawo i dostępność środków finansowych wiele w tej materii nie zmienią.

[12] Za takim wyjaśnieniem przemawiałyby wyniki badań zaprezentowanych w raporcie *PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007−2011)*, w których niska świadomość i niewystarczająca wiedza na temat PPP oraz brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP znalazły się jako główne bariery, zaraz po braku dobrych polskich praktyk w tej dziedzinie. Zob. *PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007−2011)*, PPPortal.pl, Katowice 2011, s. 9−10, http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_PPPORTAL_031111.pdf [dostęp 26.02.2012].

[13] Na formułę PPPP, z czwartym P oznaczającym prokuratora, który ma się pojawić najpóźniej na końcu procesu realizacji projektu, wskazywali ankietowani.

Rozdział 7

WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA – UJĘCIE SYNTETYCZNE

7.1. Współpraca i konkurencja na rynkach usług publicznych w gminach

Badania wykazały, że struktura własności dostawców usług publicznych w polskich gminach jest zróżnicowana. Coraz więcej sfer działalności gmin w Polsce poddawane jest urynkowieniu, przy zachowaniu istotnej pozycji podmiotów komunalnych lub innych podmiotów publicznych. Podmioty gminne (w tym spółki komunalne) z reguły zajmują się tradycyjnymi usługami komunalnymi (zaopatrzenie w wodę − 75,8% i odbiór ścieków − 73,5% badanych gmin, zob. tab. 55). Nadal w tych branżach występuje model publiczny organizacji świadczenia usług publicznych. Rola podmiotów komunalnych jest także istotna w świadczeniu usług z zakresu gospodarki odpadami, ochrony środowiska, pomocy społecznej, kultury i edukacji. W najmniejszym stopniu gminy angażują się w bezpośrednie świadczenie usług z zakresu dostaw energii elektrycznej (w 2,1%) i gazu (2,8%).

W przypadku ochrony środowiska, pomocy społecznej, edukacji, kultury i sportu charakterystyczne jest oparcie systemu organizacji świadczenia tych usług na podmiotach komunalnych i innych podmiotach publicznych (organy administracji rządowej i podległe jej jednostki organizacyjne, administracja powiatu i województwa oraz podległe im jednostki organizacyjne, spółki skarbu państwa). Obecność tych drugich na rynku usług publicznych w gminie wynika z wertykalnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne poziomy władzy publicznej w Polsce (edukacja, pomoc społeczna, kultura, ochrona zdrowia, sport, turystyka i wypoczynek oraz ochrona środowiska), a także sposobu organizacji strategicznych branż gospodarki (energia elektryczna).

Podmioty prywatne angażują się w świadczenie usług publicznych w gminach najczęściej w branżach: budownictwo, ochrona zdrowia, transport publiczny, gospodarka odpadami. Z reguły w tych branżach podmioty prywatne występują częściej w roli dostawcy usług niż podmioty komunalne, inne podmioty publiczne czy organizacje pozarządowe. Szczególnym przypadkiem jest gospodarka odpadami,

Tabela 55. Odsetek gmin wskazujących na uczestnictwo podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych w lokalnym rynku usług publicznych (%)

Branża usług komunalnych	Podmioty komunalne	Inne podmioty publiczne	Podmioty mieszane	Podmioty prywatne	Organizacje pozarządowe
Zaopatrzenie w energię elektryczną	2,1	22,7	19,1	35,0	13,3
Zaopatrzenie w energię cieplną	24,4	6,8	11,5	32,6	2,1
Zaopatrzenie w gaz	2,8	14,2	10,6	34,2	6,8
Zaopatrzenie w wodę	75,8	10,8	4,4	8,9	1,5
Odbiór ścieków	73,5	8,5	4,0	14,6	1,3
Gospodarka odpadami	55,9	7,4	6,1	43,0	1,9
Ochrona środowiska	46,2	19,9	6,4	15,9	7,4
Budownictwo	14,6	8,7	11,9	65,7	2,3
Transport publiczny	17,6	17,4	20,1	53,2	5,1
Edukacja	39,8	43,9	3,2	14,8	14,2
Ochrona zdrowia	13,1	32,8	10,0	58,1	7,4
Pomoc społeczna	43,2	41,3	2,1	2,8	17,2
Kultura	41,5	40,9	5,7	11,9	28,2
Sport	28,0	32,0	7,4	12,7	47,5
Turystyka i wypoczynek	20,3	24,4	8,3	39,5	26,7

Źródło: opracowanie własne.

która w gminach jest realizowana równie często przez podmioty komunalne, jak i prywatne. Można stwierdzić, że we wskazanych branżach rynki usług publicznych w największym stopniu są zbliżone do tzw. prywatnego modelu świadczenia usług publicznych.

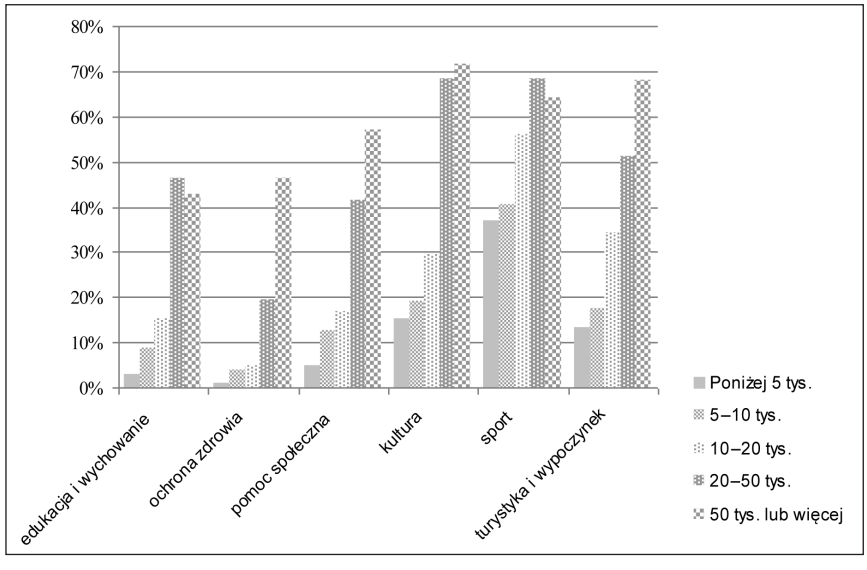
Organizacje pozarządowe najbardziej aktywnie angażują się w świadczenie usług z zakresu sportu, turystyki i wypoczynku oraz kultury. W przypadku turystyki i wypoczynku ma miejsce zrównoważony udział wszystkich przedstawicieli: sektora publicznego, prywatnego i społecznego.

Niemałe znaczenie dla organizacji rynku usług publicznych ma wielkość danej jednostki terytorialnej. Jak wynika z przeprowadzonych badań, wraz ze wzrostem wielkości gminy pod względem liczby mieszkańców, a zatem wielkości rynku usług publicznych, wzrasta częstość wskazań dotyczących zaangażowania w nim podmiotów prywatnych. Dotyczy to większości analizowanych branż: dostaw energii elektrycznej, zaopatrzenia w gaz, ochrony środowiska, edukacji i wychowania, ochrony zdrowia, kultury, sportu, turystyki i wypoczynku, nieznacznie budownictwa i transportu publicznego. Zależność ta nie dotyczy usług publicznych, których dostarczaniem zajmują się głównie podmioty komunalne (wodociągi i kanalizacja). Podmioty sektora pozarządowego wskazywane były jako uczestnicy rynku usług

publicznych zdecydowanie częściej w gminach dużych (powyżej 20 tys. mieszkańców), w szczególności w odniesieniu do usług społecznych (edukacji i wychowania, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury, sportu, turystyki i wypoczynku) (wykres 10). Z przeprowadzonej analizy wynika, że na rynkach usług publicznych w dużych gminach różnorodność dostawców jest znacznie większa (biorąc pod uwagę kryterium własności) niż w gminach małych (do 10 tys. mieszkańców). Potwierdza się tym samym hipoteza, że większe zaangażowanie podmiotów zewnętrznych w świadczenie usług publicznych występuje w dużych gminach.

Usługi z zakresu zaopatrzenia w wodę i odbioru nieczystości we wszystkich województwach świadczone są z reguły przez podmioty komunalne. Dostawcy prywatni w sferze zaopatrzenia w wodę wskazani byli w województwie małopolskim (31%) i w województwie podkarpackim (17,2%). Są to województwa, które osiągnęły na koniec 2011 r. najniższy poziom wskaźnika zwodociągowania gmin (odpowiednio 76% i 75,94%), co może tłumaczyć duży w porównaniu do innych gmin udział osób prywatnych zaopatrujących się w wodę za pomocą studni głębinowych. Z kolei występowanie podmiotów prywatnych świadczących usługi z zakresu odbioru nieczystości jest większe niż przeciętne dla gmin województw kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, małopolskiego i pomorskiego.

Analizując różnice występujące między województwami pod względem organizacji gospodarki odpadami w gminach, należy zaznaczyć stosunkowo niewielki udział gmin województwa lubelskiego i zachodniopomorskiego, w których



Wykres 10. Występowanie organizacji pozarządowych na rynku usług społecznych w gminach oraz zlecanie zadań publicznych organizacjom według liczby mieszkańców (%)

Źródło: opracowanie własne

występują w tej branży podmioty prywatne. W ochronie środowiska najrzadziej realizują one te usługi w gminach województw: świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, lubelskiego i pomorskiego.

W organizacji usług z zakresu pomocy społecznej we wszystkich województwach dominującą rolę odgrywają podmioty komunalne i inne podmioty publiczne. Organizacje społeczne świadczą tego typu usługi najczęściej w gminach województwa pomorskiego i wielkopolskiego. Podobna sytuacja dotyczy usług z zakresu kultury i sportu, z tą różnicą, że zaangażowanie sektora pozarządowego jest w tych przypadkach większe niż w pomocy społecznej.

W edukacji, dla której charakterystyczny jest model mieszany ze znaczącym udziałem podmiotów społecznych, wyróżniają się gminy województwa opolskiego, w których częściej niż w pozostałych regionach aktywne są organizacje społeczne. Z kolei w odniesieniu do usług z zakresu turystyki i wypoczynku należy wskazać na gminy województwa pomorskiego.

Dostawa energii elektrycznej zorganizowana jest na ogół w ramach modelu mieszanego z przewagą prywatnego. Rozbieżności od tego rozwiązania występują w największym zakresie w gminach województwa dolnośląskiego (większa rola podmiotów publicznych), lubelskiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego (w przypadku tych województw aktywne okazały się podmioty społeczne). W wymienionych województwach podmioty prywatne występowały na tym rynku w mniej niż 20% gmin.

Najmniej gmin zaopatruje swoich mieszkańców w energię cieplną przy pomocy podmiotów prywatnych w województwach opolskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim. W przypadku dostaw gazu dotyczy to gmin województwa dolnośląskiego i warmińsko-mazurskiego. W pozostałych branżach usług komunalnych z grupy reprezentującej model publiczno-prywatny nie występują znaczne różnice w organizacji tego systemu pomiędzy województwami.

Dokonując oceny zróżnicowania organizacji rynków usług publicznych w gminach, można wskazać na następujące prawidłowości:

− realizacja dostaw energii elektrycznej, energii cieplnej, gazu przez podmioty prywatne częściej ma miejsce w południowym i północno-zachodnim regionie Polski[1], również w tych częściach kraju gminy wskazują na większe zaangażowanie podmiotów prywatnych w edukacji i w sporcie;

− w gminach województw Polski wschodniej podmioty prywatne świadczące usługi z zakresu gospodarki odpadami i ochrony środowiska występują znacznie rzadziej, niż ma to miejsce w innych województwach;

[1] Region centralny obejmuje województwa łódzkie i mazowieckie, południowy − małopolskie i śląskie, wschodni – lubelskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie, północno-zachodni – lubuskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie, południowo-zachodni – dolnośląskie, opolskie, północny – kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie.

– zaangażowanie sektora społecznego w obszarze pomocy społecznej najczęściej deklarują gminy z województw Polski zachodniej i północnej, w turystyce – gminy z regionu południowego, południowo-zachodniego i północnego, natomiast w zakresie sportu najrzadziej gminy województw centralnych;

– w pozostałych analizowanych usługach publicznych występowanie poszczególnych podmiotów na gminnym rynku usług jest rozłożone równomiernie w skali kraju.

Na podstawie powyższego można sformułować wniosek, że w zachodnich województwach Polski mamy do czynienia z większym udziałem podmiotów prywatnych w rynku usług publicznych, czemu towarzyszy także większa aktywność organizacji pozarządowych. Można na tej podstawie domniemywać, że poziom rozwoju gospodarczego determinuje zaangażowanie podmiotów rynkowych i społecznych w świadczenie usług publicznych.

Usługi publiczne, w tym usługi użyteczności publicznej, charakteryzują się stosunkowo dużą podatnością na oddziaływanie władz lokalnych. Nie eliminuje to jednak możliwości wystąpienia zjawiska współpracy lub konkurencji na rynku poszczególnych usług. Reguły konkurencji mogą jednak zostać uchylone wobec usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, o ile utrudniałyby realizację tej usługi. Obok konkurencji znamiennymi relacjami zachodzącymi między podmiotami świadczącymi określony rodzaj usług są współpraca bądź brak jakichkolwiek relacji pomiędzy podmiotem komunalnym a innymi dostawcami usług publicznych obecnych na rynku. Podmioty te ani nie współpracują, ani nie konkurują z podmiotami komunalnymi.

Uzyskane wyniki badań pozwoliły zidentyfikować relacje występujące pomiędzy podmiotami komunalnymi a podmiotami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi (tab. 56). W opinii respondentów podmioty komunalne konkurują z innymi dostawcami usług publicznych przede wszystkim w transporcie publicznym, gospodarce odpadami i w budownictwie. Jeśli rozszerzyć zagadnienie konkurowania o konkurencję opartą na zasadach *fair play*, okaże się, że rynkiem charakteryzującym się największym stopniem rywalizacji są praktycznie te same branże. W niewielkim stopniu konkurencja zachodzi w przypadku odbioru ścieków, pomocy społecznej, kultury i sportu.

Współpraca pomiędzy uczestnikami rynku usług publicznych występuje głównie w usługach społecznych (sport, kultura, turystyka i wypoczynek, pomoc społeczna, edukacja i wychowanie, ochrona zdrowia), a także w ochronie środowiska, gospodarce odpadami, odprowadzaniu ścieków i zaopatrywaniu w wodę. Są to obszary, w których najczęściej dochodzi do podejmowania współpracy międzysektorowej przy wykorzystaniu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, a także w budownictwie inżynieryjnym. Warto jeszcze zwrócić uwagę na sytuację, w której zachodzi jednocześnie konkurencja i współpraca w przypadku zbieżności celów. Nie jest to zjawisko powszechne, odsetek gmin, które wskazały taką zależność w poszczególnych branżach usług publicznych, mieści się w przedziale 3,2–11%.

Tabela 56. Rodzaje relacji na rynkach usług publicznych (%)

Rodzaj relacji / Branża usług publicznych	Ostra konkurencja	Konkurencja oparta na zasadach *fair play*	Konkurencja i współpraca w przypadku zbieżności celów	Współpraca	Brak jakichkolwiek relacji
Zaopatrzenie w energię elektryczną	6,2	5,3	4,8	11,9	57,1
Zaopatrzenie w energię cieplną	0,9	4,8	3,4	12,2	50,5
Zaopatrzenie w gaz	1,1	3,4	3,2	10,1	55,1
Zaopatrzenie w wodę	0,7	3,7	4,8	19,7	57,8
Odbiór ścieków	0,5	6,0	6,4	21,3	53,2
Gospodarka odpadami	9,6	15,8	11,0	26,6	29,1
Ochrona środowiska	1,6	6,2	7,3	26,1	37,8
Budownictwo	12,4	12,4	8,9	13,8	31,2
Transport publiczny	12,8	14,0	8,9	18,8	28,9
Edukacja	0,9	4,6	8,0	30,0	38,3
Ochrona zdrowia	6,0	8,5	9,6	25,9	36,5
Pomoc społeczna	0	1,4	4,1	35,1	41,3
Kultura	0,5	2,1	6,2	44,7	32,8
Sport	0,5	3,4	8,7	46,3	28,0
Turystyka i wypoczynek	1,6	5,7	7,8	35,4	28,7

Źródło: opracowanie własne.

Wobec tego można stwierdzić, że udział podmiotów prywatnych w rynku usług publicznych sprzyja występowaniu konkurencji pomiędzy podmiotami komunalnymi a innymi uczestnikami rynku usług publicznych (współczynnik korelacji Pearsona pomiędzy liczbą respondentów wskazujących na obecność podmiotów prywatnych w rynku usług publicznych a liczbą wskazań dotyczących występowania zjawiska konkurencji wyniósł 0,82). Nie wszystkie jednak branże w równym stopniu poddają się silnej konkurencji, w szczególności dotyczy ona budownictwa i transportu publicznego. W takich obszarach, jak ochrona zdrowia, gospodarka odpadami, turystyka i wypoczynek, gdzie również występują licznie podmioty prywatne, ostra konkurencja nie zachodzi. W branżach sieciowych (zaopatrzenie w energię elektryczną, energię cieplną i gaz) podmioty komunalne nie są powiązane żadnymi relacjami z podmiotami prywatnymi.

Natomiast współpraca występuje w każdej z analizowanych branż i zachodzi częściej niż konkurencja, jednak obecność podmiotów społecznych sprzyja zjawisku współpracy pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi publiczne (współczynnik korelacji Pearsona wyniósł 0,80). W usługach społecznych współpraca występuje częściej niż w usługach technicznych świadczonych na poziomie gminy (tab. 57).

Tabela 57. Charakter relacji na rynku usług publicznych w gminach pomiędzy podmiotami komunalnymi a prywatnymi i organizacjami pozarządowymi

Najczęściej wskazywane branże, w których występują podmioty prywatne*	**Dominujący charakter relacji na rynku**
Zaopatrzenie w energię elektryczną	brak relacji
Budownictwo	konkurencja
Transport publiczny	konkurencja
Ochrona zdrowia	współpraca
Najczęściej wskazywane branże, w których występują podmioty publiczne**	**Dominujący charakter relacji na rynku**
Zaopatrzenie w wodę	brak relacji
Odbiór ścieków	brak relacji
Gospodarka odpadami	współpraca
Ochrona środowiska	brak relacji
Edukacja	współpraca
Pomoc społeczna	współpraca
Kultura	współpraca
Sport	współpraca
Najczęściej wskazywane branże, w których występują podmioty społeczne	**Dominujący charakter relacji na rynku**
Sport	współpraca
Turystyka i wypoczynek	współpraca

* Podmioty prywatne i podmioty mieszane z udziałem kapitału prywatnego

** Podmioty komunalne i inne podmioty publiczne

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonej analizy wynika wyraźna przewaga współpracy nad konkurencją na rynkach usług publicznych, a w połączeniu z kooperencją jest ona kilkakrotnie większa. Jednak zbyt duży odsetek gmin wykazał brak jakichkolwiek relacji. Przyjęcie określonego modelu świadczenia usług publicznych w gminach ma doprowadzić do „wyprodukowania" właściwej, rzetelnej i o wysokiej jakości usługi. Organizacja świadczenia usług publicznych w polskich samorządach jest typowa dla rozwiązań Europy kontynentalnej. Specyfika lokalnych rynków usług publicznych polega na znaczącej roli podmiotów publicznych pełniących rolę zarówno regulacyjną, jak i operacyjną. W wielu branżach usług komunalnych występują warunki monopolu naturalnego (usługi techniczne, np. wodociągi, kanalizacja, dostarczanie energii), w innych z kolei dochodzi do konkurencji lub współpracy z podmiotami prywatnymi lub organizacjami pozarządowymi. Kluczową kwestią w procesie świadczenia usług publicznych jest bowiem nie tyle sposób jego organizacji, co satysfakcja ich odbiorców. Wymaga to badania stopnia zadowolenia tych odbiorców, mieszczącego się w jakościowym kryterium oceny.

7.2. Syntetyczne wskaźniki zaawansowania współpracy międzysektorowej w polskich gminach

Dla oceny rozmiarów współpracy gmin z podmiotami publicznymi, prywatnymi i społecznymi, oprócz interpretacji poszczególnych wyników badań ankietowych, wykorzystano także syntetyczny wskaźnik. Jego zamierzeniem jest ocena wykorzystywania przez gminy jednocześnie wielu istotnych metod i narzędzi współpracy, co oznacza, że pożądana jest sytuacja, gdy wszystkie polskie gminy będą stosować liczne rozwiązania kooperacyjne. W celu konstrukcji wskaźnika został zaproponowany zestaw cech diagnostycznych obrazujących występowanie zjawiska współpracy w badanej populacji. Znaczący wpływ na rezultaty analizy ma odpowiedni dobór zmiennych diagnostycznych, które powinny:

- odgrywać istotną rolę w opisie badanego zjawiska,
- być kompletne i dostępne,
- być ujęte w skalach (przedziałowej bądź ilorazowej),
- być słabo skorelowane ze sobą, by uniknąć powtarzania się informacji,
- cechować się wysokim stopniem zmienności[2].

Zaproponowane zmienne objaśniające stan zaawansowania współpracy międzysektorowej gmin zostały obliczone na podstawie wyników badania ankietowego, zrealizowanego wśród 494 polskich gmin. Zmienne zaklasyfikowano do czterech grup charakteryzujących różne wymiary współpracy międzysektorowej. W celu uzyskania przejrzystości prezentacji danych w poszczególnych grupach nadano zmiennym symbol X_{ij}, gdzie i oznacza numer grupy ($i = 1, 2, 3, 4$), a j numer zmiennej w danej grupie: współpraca międzysamorządowa (22 zmienne, od X_{11} do X_{122}), kooperacja z organizacjami pozarządowymi (5 zmiennych, od X_{21} do X_{25}), mieszkańcami (12 zmiennych, od X_{31} do X_{312}) i podmiotami prywatnymi (10 zmiennych, od X_{41} do X_{410}). W badaniu uwzględniono zmienne, które na podstawie kryteriów merytorycznych są istotne z punktu widzenia prowadzonych badań (tab. 58−61).

Wytypowane zmienne diagnostyczne posłużyły do wyznaczenia czterech syntetycznych wskaźników zaawansowania współpracy gmin, w postaci taksonomicznych miar rozwoju Hellwiga (zgodnie z procedurą zaprezentowaną w rozdz. 3). Wskaźniki syntetyczne zostały wyliczone oddzielnie dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Otrzymane wyniki zostały przedstawione na wykresie 11.

[2] K. Heffner, P. Gibas, *Analiza ekonomiczno-przestrzenna*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2007.

Tabela 58. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące stan zaawansowania współpracy międzysamorządowej polskich gmin

Zmienna	Waga	Opis zmiennej	Gminy miejskie	Gminy miejsko--wiejskie	Gminy wiejskie
1	2	3	4	5	6
X_{11}	2	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na wymianie informacji	82,0	78,6	82,3
X_{12}	4	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na wsparciu finansowym gminy	37,7	25,0	14,1
X_{13}	5	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na tworzeniu i realizacji założeń dokumentów strategicznych	37,7	30,4	23,2
X_{14}	5	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na koordynacji działań	45,9	23,2	23,5
X_{15}	5	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć	65,6	51,8	50,2
X_{16}	2	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na wymianie informacji	77,0	78,6	73,3
X_{17}	4	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na wsparciu finansowym gminy	62,3	67,0	58,5
X_{18}	5	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na tworzeniu i realizacji założeń dokumentów strategicznych	55,7	58,0	54,7
X_{19}	5	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na koordynacji działań	67,2	48,2	43,4
X_{110}	5	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć	75,4	76,8	71,7
X_{111}	2	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na wymianie informacji	85,2	70,5	62,4
X_{112}	4	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na wsparciu finansowym gminy	72,1	67,0	67,5
X_{113}	5	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na tworzeniu i realizacji założeń dokumentów strategicznych	73,8	51,8	50,8
X_{114}	5	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na koordynacji działań	45,9	38,4	33,8
X_{115}	5	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć	63,9	59,8	49,2
X_{116}	5	% gmin współpracujących z innymi gminami w formie związków komunalnych	39,0	55,5	73,4

Tabela 58 (cd.)

1	2	3	4	5	6
X_{117}	3	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie porozumień	78,0	81,8	49,0
X_{118}	5	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie stowarzyszeń	47,5	65,5	48,0
X_{119}	3	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie spółki	59,3	42,7	17,8
X_{120}	5	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w ramach forów współpracy, konferencji, seminariów	62,7	60,0	47,3
X_{121}	5	% gmin współpracujących z gminami ościennymi w trybie konsultacji	54,2	47,3	41,1
X_{122}	5	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie wiążących uzgodnień	47,5	43	38,2

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 59. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące stan zaawansowania współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi

Zmienna	Waga	Opis zmiennej	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
X_{21}	3	% gmin zlecających realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym	98,4	93,6	86,3
X_{22}	4	% gmin informujących organizacje pozarządowe o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	93,1	88,1	83,8
X_{23}	4	% gmin konsultujących projekty aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	96,5	85,2	76,9
X_{24}	5	% gmin, które utworzyły z organizacjami pozarządowymi zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym	86,0	59,4	58
X_{25}	4	% gmin współpracujących z organizacjami pozarządowymi w minimum 5 obszarach problemowych	84,9	80,8	67,9

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 60. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące stan zaawansowania współpracy gmin z mieszkańcami

Zmienna	Waga	Opis zmiennej	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
X_{31}	3	% gmin stosujących min. 5 nieobowiązkowych narzędzi informowania mieszkańców*	85,0	60,7	37,9
X_{32}	3	% gmin wykorzystujących w procesie informowania mieszkańców media elektroniczne poza stroną www.**	61,7	36,6	24,1
X_{33}	5	% gmin, które realizowały konsultacje z mieszkańcami	91,5	90,2	97,1
X_{34}	5	% gmin, które realizowały konsultacje z grupami docelowymi	88,1	82,1	60,8
X_{35}	5	% gmin, które realizowały konsultacje z komisjami, ekspertami, zespołami problemowymi	55,9	42,0	39,8
X_{36}	3	% gmin, które realizowały sondaż opinii wśród mieszkańców	35,6	12,5	8,7
X_{37}	5	% gmin, które realizowały konsultacje w ramach tzw. „trójkąta współpracy”	22,0	10,7	9,4
X_{38}	3	% gmin, które realizowały konsultacje w min. 4 obszarach problemowych	72,9	50,9	54,6
X_{39}	4	% gmin, w których prowadzono negocjacje decyzji lokalnych z mieszkańcami	43,9	35,2	33,8
X_{310}	5	% gmin, w których wypracowano porozumienie/konsensus z mieszkańcami	49,1	54,3	48,2
X_{311}	4	% gmin, w których powołano lokalne rady obywatelskie	49,1	53,8	40,3
X_{312}	4	% gmin, w których w procesie decyzyjnym biorą udział jednostki pomocnicze	33,3	55,2	45,2

*Są to: plakaty, ulotki, gazetki informacyjne, wydawany okresowo biuletyn informacyjny, roczne sprawozdania z działalności gminy, mailing (rozsyłanie drogą pocztową informacji), media lokalne (prasa, radio, telewizja), poprzez lokalnych liderów, konferencje prasowe, wywiady, spotkania z przedsiębiorcami, forum mieszkańców, infolinia, badania ankietowe, punkt (biuro) informacyjne w urzędzie, *newsletter*, sms system powiadamiania.

** Są to: mailing (rozsyłanie drogą pocztową informacji), forum mieszkańców, infolinia, *newsletter*, sms system powiadamiania.

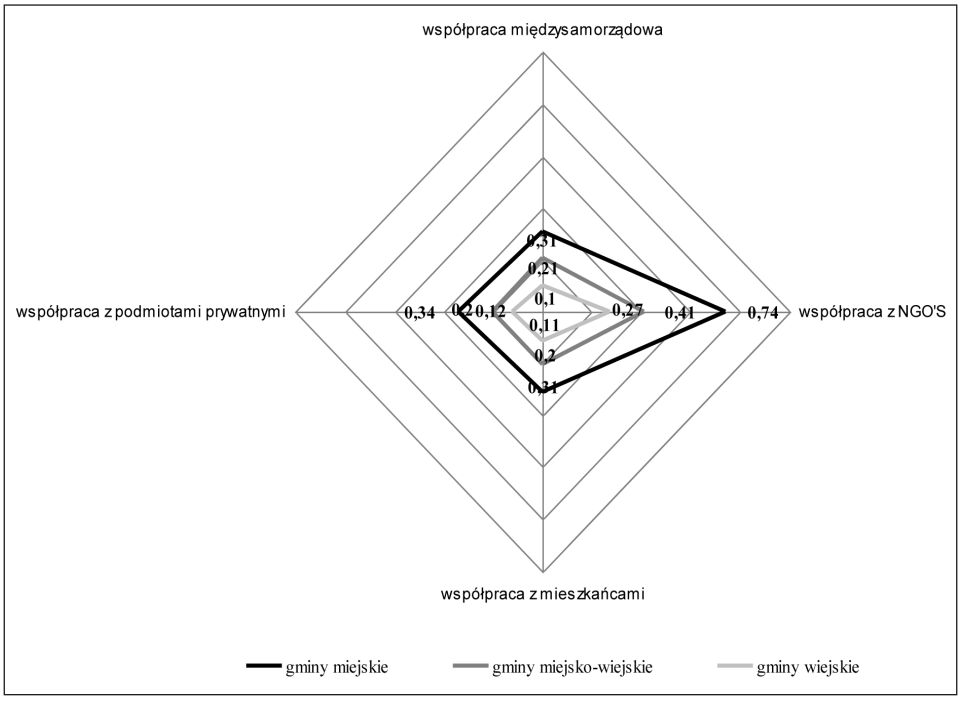
Źródło: opracowano na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 61. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom rozwoju współpracy gmin z podmiotami prywatnymi

Zmienna	Waga	Opis zmiennej	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
X_{41}	3	% gmin, które zlecają usługi publiczne podmiotom prywatnym	95,1	91,0	93,0
X_{42}	4	% gmin, w których podmioty prywatne dostarczają usługi publiczne w min. 4 branżach	83,6	64,9	54,0
X_{43}	5	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych projektów i przedsięwzięć	80,4	65,4	53,2
X_{44}	4	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w trybie konsultacji	85,4	68,3	55,4
X_{45}	4	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych seminariów i konferencji	87,0	61,3	57,6
X_{46}	5	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych zespołów problemowych	76,9	51,9	47,0
X_{47}	5	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnego lobbingu	80,5	59,5	48,4
X_{48}	4	% gmin współpracujących z komercyjnymi podmiotami otoczenia biznesu	74	60,6	48,4
X_{49}	5	% gmin realizujących projekty PPP w trybie umowy ppp lub koncesji	12,1	13,6	10,1
X_{410}	5	% gmin realizujących projekty PPP na podstawie powołanej spółki z kapitałem publiczno-prywatnym	6,1	1,8	2,0

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań ankietowych.

Na podstawie danych zaprezentowanych na wykresie 11 można stwierdzić, że stan zaawansowania współpracy międzysektorowej gmin jest niezadowalający. Jeśli zestawić wzorcowe (także potencjalnie możliwe) relacje współpracy z faktycznie realizowanymi przez polskie gminy, okazuje się, że nie wyczerpują one w pełni dostępnych rozwiązań. Ponadto można zauważyć pewne różnice w poziomie rozwoju współpracy gmin z podmiotami poszczególnych sektorów. Zdecydowanie najlepiej, ale na przeciętnym poziomie, wypada współpraca z organizacjami pozarządowymi (wartość wskaźnika od 0,27 dla gmin wiejskich do 0,74 dla gmin miejskich). Z kolei współpraca międzysamorządowa, kooperacja z mieszkańcami i podmiotami prywatnymi kształtuje się na podobnym, niskim poziomie (wskaźniki nie przekraczają wartości 0,34).



Wykres 11. Wskaźniki syntetyczne współpracy międzysektorowej dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich

Źródło: opracowanie własne

We wszystkich kierunkach współpracy gminy miejskie osiągnęły najlepsze wyniki, na drugim miejscu znalazły się gminy miejsko-wiejskie, najsłabiej współpraca jest realizowana w gminach wiejskich. Gminy miejskie realizują współpracę ponad dwukrotnie częściej niż gminy wiejskie, co należy tłumaczyć większą skalą i różnorodnością problemów do rozwiązania. W pozostałych obszarach współpracy rozbieżności w poziomie wskaźników zanotowanych przez gminy wiejskie i miejskie są jeszcze większe, bo niemal trzykrotne.

W kolejnym etapie badania zostały wyliczone syntetyczne wskaźniki rozwoju współpracy międzysektorowej dla trzech obszarów działalności gmin: realizacji zadań publicznych, działalności planistycznej i koordynacyjnej. Wytypowane zmienne diagnostyczne (zawarte w tab. 62, 63, 64) posłużyły do wyznaczenia syntetycznych wskaźników rozwoju współpracy gmin w wymienionych sferach.

Pomiar wskaźników współpracy gmin w poszczególnych etapach cyklu ich aktywności przynosi również zaskakujące wyniki. Zarówno na etapie planowania polityk i działań, ich koordynacji, jak i bezpośredniej realizacji zadań publicznych współpraca gmin nie jest zjawiskiem powszechnym i dalece odbiega od stanu wzorcowego – oczekiwanego (wykres 12).

Tabela 62. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom współpracy międzysektorowej w obszarze realizacji zadań publicznych

Zmienna	Waga	Opis zmiennej	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
X_{12}	4	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na wsparciu finansowym gminy	37,7	25,0	14,1
X_{15}	5	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć	65,6	51,8	50,2
X_{17}	4	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na wsparciu finansowym gminy	62,3	67,0	58,5
X_{110}	5	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć	75,4	76,8	71,7
X_{112}	4	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na wsparciu finansowym gminy	72,1	67,0	67,5
X_{115}	5	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na realizacji wspólnych projektów i przedsięwzięć	63,9	59,8	49,2
X_{116}	5	% gmin współpracujących z innymi gminami w formie związków komunalnych	39,0	55,5	73,4
X_{117}	3	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie porozumień	78,0	81,8	49,0
X_{118}	5	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie stowarzyszeń	47,5	65,5	48,0
X_{119}	3	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie spółki	59,3	42,7	17,8
X_{21}	5	% gmin zlecających realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym	98,4	93,6	86,3
X_{25}	5	% gmin współpracujących z organizacjami pozarządowymi w min. 5 obszarach problemowych	84,9	80,8	67,9
X_{41}	5	% gmin, które kontraktują usługi publiczne podmiotom prywatnym	95,1	91,0	93,0
X_{42}	5	% gmin, w których podmioty prywatne dostarczają usługi publiczne w min. 4 branżach	83,6	64,9	54,0
X_{43}	5	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych projektów i przedsięwzięć	80,4	65,4	53,2
X_{49}	5	% gmin realizujących projekty PPP w trybie umowy PPP lub koncesji	13,5	13,6	10,1
X_{410}	5	% gmin realizujących projekty PPP na podstawie powołanej spółki z kapitałem publiczno-prywatnym	6,1	1,8	2,0

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 63. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom współpracy międzysektorowej w działalności planistycznej

Zmienna	Waga	Opis zmiennej	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
1	2	3	4	5	6
X_{11}	1	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na wymianie informacji	82,0	78,6	82,3
X_{13}	5	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na tworzeniu i realizacji założeń dokumentów strategicznych	37,7	30,4	23,2
X_{16}	1	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na wymianie informacji	77,0	78,6	73,3
X_{18}	5	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na tworzeniu i realizacji założeń dokumentów strategicznych	55,7	58,0	54,7
X_{111}	1	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na wymianie informacji	85,2	70,5	62,4
X_{113}	5	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na tworzeniu i realizacji założeń dokumentów strategicznych	73,8	51,8	50,8
X_{121}	5	% gmin współpracujących z gminami ościennymi w trybie konsultacji	54,2	47,3	41,1
X_{122}	5	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w formie uzgodnień	47,5	43	38,2
X_{22}	1	% gmin informujących organizacje pozarządowe o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	93,1	88,1	83,8
X_{23}	5	% gmin konsultujących projekty aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej wskazanych podmiotów	96,5	85,2	76,9
X_{24}	5	% gmin, które utworzyły z organizacjami pozarządowymi zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym	86,0	59,4	58
X_{33}	5	% gmin, które realizowały konsultacje z mieszkańcami	91,5	90,2	97,1
X_{34}	5	% gmin, które realizowały konsultacje z grupami docelowymi	88,1	82,1	60,8
X_{35}	5	% gmin, które realizowały konsultacje z komisjami, ekspertami, zespołami problemowymi	55,9	42,0	39,8
X_{36}	3	% gmin, które realizowały sondaż opinii wśród mieszkańców	35,6	12,5	8,7
X_{37}	5	% gmin, które realizowały konsultacje w ramach tzw. „trójkąta współpracy”	22,0	10,7	9,4

Tabela 63 (cd.)

1	2	3	4	5	6
X_{38}	4	% gmin, które realizowały konsultacje w min. 4 obszarach problemowych	72,9	50,9	54,6
X_{39}	4	% gmin, w których prowadzono negocjacje decyzji lokalnych z mieszkańcami	43,9	35,2	33,8
X_{310}	5	% gmin, w których wypracowano porozumienie/konsensus z mieszkańcami	49,1	54,3	48,2
X_{311}	4	% gmin, w których powołano lokalne rady obywatelskie	49,1	53,8	40,3
X_{312}	4	% gmin, w których w procesie decyzyjnym biorą udział jednostki pomocnicze	33,3	55,2	45,2
X_{44}	5	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w trybie konsultacji	85,4	68,3	55,4
X_{45}	4	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych seminariów i konferencji	87,0	61,3	57,6
X_{46}	5	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych zespołów problemowych	76,9	51,9	47,0

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań ankietowych.

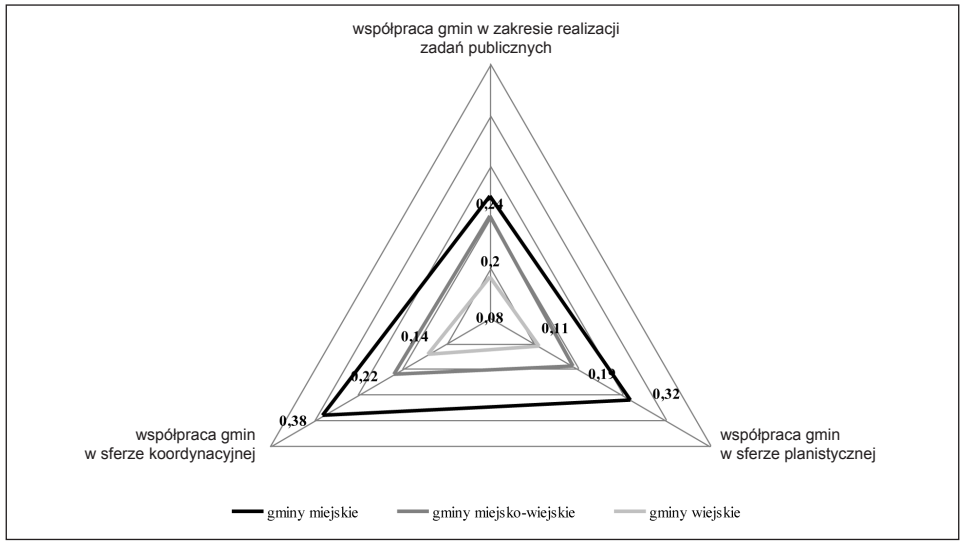
Tabela 64. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom współpracy międzysektorowej w działalności koordynacyjnej

Zmienna	Waga	Opis zmiennej	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
1	2	3	4	5	6
X_{11}	3	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na wymianie informacji	82,0	78,6	82,3
X_{14}	5	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na koordynacji działań	45,9	23,2	23,5
X_{123}	4	% gmin realizujących współpracę międzygminną polegającą na nadzorze wynikającym z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji	29,5	20,5	22,2
X_{16}	3	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na wymianie informacji	77,0	78,6	73,3
X_{19}	5	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na koordynacji działań	67,2	48,2	43,4
X_{124}	4	% gmin realizujących współpracę z powiatem polegającą na nadzorze wynikającym z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji	39,3	37,5	29,9

1	2	3	4	5	6
X_{111}	3	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na wymianie informacji	85,2	70,5	62,4
X_{114}	5	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na koordynacji działań	46,7	38,4	33,8
X_{125}	4	% gmin realizujących współpracę z województwem polegającą na nadzorze wynikającym z uczestnictwa we wspólnym projekcie lub organizacji	57,4	43,8	36,0
X_{120}	3	% gmin współpracujących z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w ramach forów współpracy, konferencji, seminariów	62,7	60,0	47,3
X_{22}	5	% gmin informujących organizacje pozarządowe o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków	93,1	88,1	83,8
X_{24}	4	% gmin, które utworzyły z organizacjami pozarządowymi zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym	86,0	59,4	58
X_{311}	4	% gmin, w których powołano lokalne rady obywatelskie	49,1	53,8	40,3
X_{45}	3	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych seminariów i konferencji	87,0	61,3	57,6
X_{46}	4	% gmin współpracujących z podmiotami prywatnymi w ramach wspólnych zespołów problemowych	76,9	51,9	47,0
X_{48}	3	% gmin współpracujących z komercyjnymi podmiotami otoczenia biznesu	74,0	60,6	48,4

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań ankietowych.

Różnice pomiędzy wyliczonymi wskaźnikami są nieznaczne, a ich wartości kształtują się na korzyść współpracy w działalności koordynacyjnej gminy. Zestawiając wskaźniki dla poszczególnych typów gmin, można spostrzec stosunkowo dobrą pozycję gmin miejskich, które osiągają najlepszy wynik w obszarze współpracy realizowanej w działalności koordynacyjnej. Równie intensywnie współpraca gmin miejskich jest prowadzona w działalności planistycznej. Najsłabiej pod tym względem wypadają gminy wiejskie, zwłaszcza na etapie realizacji zadań publicznych w partnerstwie z innymi podmiotami.



Wykres 12. Syntetyczne wskaźniki rozwoju współpracy gmin w sferze realizacji zadań publicznych, w sferze planistycznej i w sferze koordynacyjnej

Źródło: opracowanie własne

7.3. Propozycja pomiaru współpracy w gminie – ujęcie wskaźnikowe

Zaprezentowana w poprzednim punkcie ocena wskaźnikowa dotyczyła występowania zjawiska współpracy w badanej populacji gmin. Zaawansowanie procesów współpracy i powiązań sieciowych może zostać poddane ocenie także na poziomie pojedynczej gminy. Ocena taka pozwala zidentyfikować rozmiar współpracy dwusektorowej i wielosektorowej w jednostce, ich natężenie i słabe strony oraz potencjalnych partnerów. Może stanowić ona punkt wyjścia dla planowania działań ukierunkowanych na rozwijanie, wzmacnianie harmonijnej współpracy oraz budowanie sieci, a także monitorowanie trendów. Proponowany w tym miejscu pomiar współpracy skupia się na czterech następujących obszarach: realizacji zadań publicznych, działalności planistycznej w politykach publicznych, działalności koordynacyjnej polityk publicznych, współpracy wielosektorowej.

W trzech pierwszych obszarach wskaźniki odnoszą się do relacji gmina a: administracja rządowa, inne jednostki samorządu terytorialnego, mieszkańcy, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne. Z kolei w czwartym obszarze wskaźniki dotyczą wzajemnej współpracy wszystkich wymienionych podmiotów. Zaproponowany zestaw wskaźników nie jest zamknięty i może ulegać modyfikacjom lub uzupełnieniom w zależności od charakteru i specyfiki jednostki. Ocena

Tabela 65. Wskaźnikowy pomiar współpracy w gminie

Podmiot współpracy	Proponowane wskaźniki	
	Nazwa	Charakterystyka
1	2	3
Realizacja zadań publicznych		
Administracja rządowa	1. Liczba porozumień zawartych z organami administracji rządowej w zakresie realizacji zadań zleconych	Zmienna stymulanta Należy podać liczbę porozumień zawartych w danym roku, oczekiwany przyrost liczby porozumień w stosunku do roku poprzedniego
	2. Kwota dotacji na dofinansowanie zadań w ramach porozumień z administracją rządową	Zmienna stymulanta
	3. Kwota dotacji celowych ogółem na realizację zadań *per capita*	Zmienna stymulanta
	4. Kwota dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych *per capita*	Zmienna stymulanta
	5. Liczba realizowanych programów rządowych	Zmienna stymulanta Należy podać liczbę programów rządowych skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego, np. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, Moje Boisko-Orlik 2012 i wcześniejsze edycje, Radosna Szkoła itp., w ramach których gmina uczestniczy lub korzysta ze wsparcia finansowego w danym roku
	6. Liczba wspólnych przedsięwzięć realizowanych z organem administracji rządowej	Zmienna stymulanta Należy podać liczbę przedsięwzięć (projektów, inwestycji) realizowanych wspólnie z organem administracji rządowej, wykraczających poza realizację zadań zleconych i uczestnictwo w programach rządowych
Jednostki samorządu terytorialnego	1. Liczba zawartych porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego	Zmienna stymulanta
	2. Liczba stowarzyszeń i związków komunalnych, których gmina jest członkiem	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić zarówno stowarzyszenia ogólnopolskie, jak i lokalne
	3. Wydatki z tytułu zawartych porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego *per capita*	Zmienna stymulanta

Tabela 65 (cd.)

1	2	3
	4. Dochody z tytułu zawartych porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego *per capita*	Zmienna stymulanta
	5. Wydatki związane z uczestnictwem w związkach i stowarzyszeniach *per capita* oraz ich udział w wydatkach ogółem i w relacji do dochodów ogółem	Zmienna stymulanta
	6. Liczba spółek międzysamorządowych, w których gmina posiada udziały	Zmienna stymulanta Należy podać liczbę spółek w których udziałowcami lub akcjonariuszami są min. 2 jednostki samorządu terytorialnego
Organizacje pozarządowe	1. Udział lokalnych organizacji pozarządowych realizujących zadania gminy w liczbie organizacji pozarządowych z terenu gminy	Zmienna stymulanta Należy pominąć ogólnopolskie organizacje pozarządowe
	2. Wielkość dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym na sfinansowanie realizacji zadania publicznego *per capita*	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić kwotę dotacji przekazaną organizacjom pozarządowym na powierzenie zadań publicznych do realizacji
	3. Wielkość dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym na dofinansowanie realizacji zadania publicznego per capita	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić kwotę dotacji przekazaną organizacjom pozarządowym na wsparcie realizacji zadań publicznych
	4. Liczba rozstrzygniętych otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych	Zmienna stymulanta
	5. Liczba ofert złożonych przez organizacje pozarządowe w danym roku	Zmienna stymulanta
	6. Liczba zawartych umów z organizacjami pozarządowymi	Zmienna stymulanta
	7. Liczba zawartych umów długoletnich z organizacjami pozarządowymi	Zmienna stymulanta
	8. Liczba zerwanych umów z organizacjami pozarządowymi	Zmienna destymulanta
	9. Liczba wniosków złożonych z inicjatywy organizacji pozarządowej o realizację zadania publicznego	Zmienna stymulanta
	10. Liczba zleconych zadań publicznych w trybie pozakonkursowym	Zmienna stymulanta
	11. Wysokość nakładów na współpracę z organizacjami pozarządowymi – wg działów, rozdziałów i paragrafów	Zmienna stymulanta

	12. Wydatki na współpracę z organizacjami pozarządowymi na 1 mieszkańca	Zmienna stymulanta
	13. Liczba zawartych partnerstw projektowych z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych	Zmienna stymulanta
Mieszkańcy	1. Liczba usług publicznych realizowanych w gminie w ramach ko-produkcji	Zmienna stymulanta Koprodukcja rozumiana jako uczestnictwo mieszkańców w świadczeniu usług publicznych
	2. Liczba bezpośrednich inicjatyw uchwałodawczych mieszkańców dotyczących realizacji zadań publicznych	Zmienna stymulanta
	3. Liczba zgłoszonych projektów obywatelskich	Zmienna stymulanta
Podmioty prywatne	1. Liczba wydanych zezwoleń na realizację zadań publicznych	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić zezwolenia wydawane przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta na podstawie ustaw szczegółowych dopuszczające podmioty prywatne do realizacji zadań gminy, np. w zakresie regularnego przewozu osób w transporcie drogowym
	2. Liczba umów zawartych z podmiotami prywatnymi w zakresie realizacji zadań publicznych	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić liczbę wszystkich umów zawartych z podmiotami prywatnymi wyłonionymi w trybie Ustawy Prawo Zamówień Publicznych na realizację zadań publicznych, np. w zakresie odbioru odpadów, utrzymania terenów zieleni
	3. Liczba projektów uruchomionych w formule PPP na podstawie Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym	Zmienna stymulanta
Działalność koordynacyjna		
Administracja rządowa	1. Liczba wytycznych organów administracji rządowej związanych z koordynacją polityk publicznych	Zmienna stymulanta
	2. Liczba partnerstw z organami administracji rządowej	Zmienna stymulanta
	3. Liczba rządowych komisji, zespołów, kolegiów opiniodawczo-doradczych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	4. Liczba rządowych/wojewódzkich zespołów konsultacyjnych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta

Tabela 65 (cd.)

1	2	3
Jednostki samorządu terytorialnego	1. Liczba gmin, z którymi współpracuje jednostka	Zmienna stymulanta
	2. Udział przedsięwzięć koordynowanych przez gminę w ogólnej liczbie podjętych przedsięwzięć	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić przedsięwzięcia rozumiane jako wspólne projekty finansowane z UE, Lokalne Grupy Działania, związki, stowarzyszenia, porozumienia itp., w których gmina pełni rolę lidera-koordynatora
	3. Liczba partnerstw, w których gmina uczestniczy	Zmienna stymulanta
	4. Liczba komitetów sterujących, w których gmina bierze udział	Zmienna stymulanta
	5. Liczba uzgodnionych stanowisk z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	Zmienna stymulanta
	6. Liczba samorządowych zespołów konsultacyjnych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	7. Liczba samorządowych komisji, kolegiów opiniodawczo-doradczych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	8. Liczba zorganizowanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego konferencji, seminariów	Zmienna stymulanta
	9. Liczba zorganizowanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego warsztatów	Zmienna stymulanta
	10. Liczba zawiązanych forów współpracy międzysamorządowej	Zmienna stymulanta
	11. Udział wydatków na wspólne przedsięwzięcia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego wykraczające poza realizację zadań publicznych w wydatkach ogółem i w dochodach ogółem	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić wydatki związane z organizacją konferencji, seminariów, warsztatów, forów współpracy
Organizacje pozarządowe	1. Liczba zorganizowanych wspólnie z organizacjami pozarządowymi konferencji, seminariów	Zmienna stymulanta
	2. Liczba zorganizowanych wspólnie z organizacjami pozarządowymi warsztatów	Zmienna stymulanta

	3. Liczba zespołów doradczych z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych	Zmienna stymulanta
	4. Udział wydatków gminy przeznaczonych na promowanie działalności organizacji pozarządowych w wydatkach ogółem	Zmienna stymulanta
	5. Liczba przekazanych/użyczonych/wynajmowanych lokali, sprzętu organizacjom pozarządowym na preferencyjnych warunkach	Zmienna stymulanta
	6. Liczba udzielonych porad organizacjom pozarządowym rocznie	Zmienna stymulanta
	7. Liczba zorganizowanych przez gminę szkoleń dla przedstawicieli organizacji pozarządowych	Zmienna stymulanta
	8. Okres obowiązywania aktualnego programu współpracy w latach	Zmienna stymulanta
	9. Częstotliwość monitoringu współpracy z organizacjami pozarządowymi	Zmienna stymulanta Skala częstotliwości: częściej niż co pół roku co pół roku raz w roku raz na dwa lata raz na pięć lat rzadziej
	10. Systematyczność wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków	Zmienna stymulanta Skala częstotliwości: systematycznie często czasami rzadko w ogóle
Mieszkańcy	1. Liczba inicjatyw zgłoszonych przez jednostki pomocnicze	Zmienna stymulanta Należy uwzględnić inicjatywy uchwałodawcze, wnioski, opinie itp. skierowane przez jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla) do gminy
	2. Liczba uzgodnień z jednostkami pomocniczymi	Zmienna stymulanta
	3. Liczba lokalnych rad obywatelskich w gminie	Zmienna stymulanta

Tabela 65 (cd.)

1	2	3
	4. Liczba spotkań z przedstawicielami jednostek pomocniczych w roku	Zmienna stymulanta
	5. Wielkość funduszu sołeckiego *per capita*	Zmienna stymulanta Dotyczy gmin wiejskich
	6. Kwota środków przekazanych na rzecz jednostek pomocniczych *per capita*	Zmienna stymulanta
	7. Przeciętna liczba dyżurów radnego w roku	Zmienna stymulanta
	8. Przeciętna liczba dyżurów organu wykonawczego w miesiącu	Zmienna stymulanta
	9. Liczba protestów mieszkańców w ciągu roku	Zmienna destymulanta
	10. Liczba bezpośrednich spotkań z mieszkańcami w roku	Zmienna stymulanta
	11. Liczba przeprowadzonych referendów lokalnych	Zmienna stymulanta
Podmioty prywatne	1. Liczba zorganizowanych wspólnie z podmiotami prywatnymi z terenu gminy konferencji, seminariów	Zmienna stymulanta
	2. Liczba zorganizowanych wspólnie z podmiotami prywatnymi z terenu gminy warsztatów	Zmienna stymulanta
	3. Liczba zespołów doradczych z udziałem przedsiębiorców z terenu gminy	Zmienna stymulanta
	4. Liczba zawiązanych forów współpracy z lokalnym biznesem	Zmienna stymulanta
	5. Liczba bezpośrednich spotkań z przedsiębiorcami z terenu gminy w roku	Zmienna stymulanta
	6. Liczba programów wsparcia przedsiębiorczości wypracowanych wspólnie z przedsiębiorcami z terenu gminy	Zmienna stymulanta
	7. Liczba misji gospodarczych gminy z udziałem przedsiębiorców z terenu gminy	Zmienna stymulanta

Działalność planistyczna		
Administracja rządowa	1. Liczba opinii udzielonych przez organy administracji rządowej	Zmienna stymulanta
	2. Liczba uzgodnień dokonanych z organami administracji rządowej	Zmienna stymulanta
	3. Liczba wydanych zaleceń przez organy administracji rządowej	Zmienna stymulanta
	4. Liczba konsultacji dokonanych z organami administracji rządowej dotyczących opracowania dokumentów planistycznych	Zmienna stymulanta
	5. Liczba konsultacji dokonanych z organami administracji rządowej dotyczących projektów aktów prawnych	Zmienna stymulanta
	6. Liczba konsultacji dotyczących opracowania programów rządowych skierowanych do samorządów	Zmienna stymulanta
	7. Liczba obszarów tematycznych omawianych w ramach forów współpracy	Zmienna stymulanta
	8. Częstotliwość spotkań z wojewodą dotyczących ustaleń odnośnie polityk publicznych	Zmienna stymulanta Skala częstotliwości: częściej niż raz w miesiącu raz w miesiącu co pół roku kilka razy w roku raz w roku rzadziej niż raz w roku
	9. Liczba rządowych/wojewódzkich zespołów inicjatywnych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	10. Liczba rządowych zespołów konsultacyjnych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta

Tabela 65 (cd.)

1	2	3
Jednostki samorządu terytorialnego	1. Udział dokumentów lokalnych poddanych konsultacjom i uzgodnieniom z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w ogólnej ich liczbie	Zmienna stymulanta
	2. Liczba uzgodnień dokonanych z jednostkami samorządu terytorialnego	Zmienna stymulanta
	3. Liczba konsultacji przeprowadzonych z jednostkami samorządu terytorialnego	Zmienna stymulanta
	4. Liczba samorządowych zespołów planistycznych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	4. Liczba samorządowych zespołów planistycznych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	4. Liczba samorządowych zespołów planistycznych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	5. Liczba samorządowych zespołów konsultacyjnych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
	6. Liczba samorządowych zespołów inicjatywnych, w których zasiadają przedstawiciele gminy	Zmienna stymulanta
Organizacje pozarządowe	1. Udział dokumentów lokalnych poddanych konsultacjom społecznym z organizacjami pozarządowymi w ogólnej ich liczbie	Zmienna stymulanta
	2. Liczba konsultowanych projektów aktów prawnych, dokumentów programowych/strategicznych	Zmienna stymulanta
	3. Udział lokalnych organizacji pozarządowych uczestniczących w konsultacjach projektu budżetu w ogólnej liczbie organizacji pozarządowych działających w gminie	Zmienna stymulanta
	4. Liczba zespołów doradczych i inicjatywnych, problemowych, rad, forów, komisji konkursowych, komitetów sterujących, z organizacjami pozarządowymi	Zmienna stymulanta

	5. Liczba spotkań zespołów doradczych i inicjatywnych w ciągu roku	Zmienna stymulanta
	6. Udział lokalnych organizacji pozarządowych uczestniczących w konsultacjach programu współpracy w ogólnej liczbie organizacji pozarządowych działających w gminie	Zmienna stymulanta
	7. Liczba uwzględnionych opinii organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym	Zmienna stymulanta
	8. Uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach komisji rady gminy	Zmienna stymulanta Skala częstotliwości: systematycznie często czasami rzadko w ogóle
Mieszkańcy	1. Liczba dokumentów lokalnych poddanych konsultacjom społecznym (udział w ogólnej liczbie)	Zmienna stymulanta
	2. Odsetek mieszkańców biorących udział w konsultacjach społecznych w ciągu roku	Zmienna stymulanta
	3. Liczba propozycji uwzględnionych opinii mieszkańców w ostatecznych decyzjach	Zmienna stymulanta
	4. Udział wydatków planowanych w ramach budżetu obywatelskiego w wydatkach ogółem	Zmienna stymulanta
	5. Liczba propozycji uwzględnionych w relacji do wszystkich zgłoszonych przez mieszkańców propozycji w ramach budżetu obywatelskiego	Zmienna stymulanta
Podmioty prywatne	1. Liczba konsultacji z przedsiębiorcami na temat podejmowanych przedsięwzięć	Zmienna stymulanta
	2. Udział dokumentów lokalnych poddanych konsultacjom społecznym z przedsiębiorcami w ogólnej ich liczbie	Zmienna stymulanta
	3. Liczba uwzględnionych opinii przedsiębiorców w procesie decyzyjnym	Zmienna stymulanta

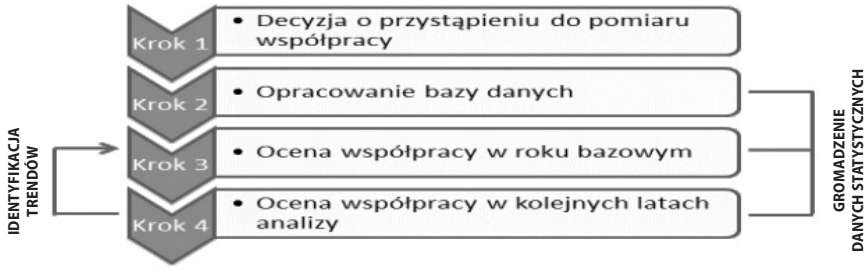
Tabela 65 (cd.)

1	2	3
	4. Liczba zespołów doradczych i inicjatywnych z udziałem przedsiębiorców	Zmienna stymulanta
	5. Uczestnictwo przedstawicieli biznesu w posiedzeniach komisji rady gminy	Zmienna stymulanta Skala częstotliwości: często w razie potrzeby rzadko nigdy
Współpraca międzysektorowa		
	1. Liczba przedsięwzięć realizowanych wspólnie z przedstawicielami wszystkich sektorów (społecznego, prywatnego i publicznego)	Zmienna stymulanta
	2. Liczba lokalnych forów współpracy zawiązanych wspólnie z przedstawicielami wszystkich sektorów (społecznego, prywatnego i publicznego)	Zmienna stymulanta
	3. Liczba wspólnych spotkań z przedstawicielami wszystkich sektorów (społecznego, prywatnego i publicznego)	Zmienna stymulanta
	4. Liczba wspólnie wypracowanych dokumentów z przedstawicielami wszystkich sektorów	Zmienna stymulanta
	5. Uczestnictwo w paktach i forach współpracy międzysektorowej na poziomie powiatu i/lub województwa	Zmienna stymulanta

Źródło: opracowanie własne.

ma charakter ilościowy i pozwala na obserwację zmian współpracy w kolejnych latach (tab. 65). Procedura pomiaru współpracy obejmuje:

1. Diagnozę współpracy – zebranie danych statystycznych pozwalających obliczyć wskaźniki, zbudować bazy danych, pierwszy rok, dla którego oblicza się wskaźniki, należy traktować jako rok bazowy;
2. Ocenę stanu wyjściowego w roku bazowym;
3. Gromadzenie danych w ujęciu rocznym, systematyczne uzupełnianie bazy danych;
4. Pomiar w kolejnych latach;
5. Ocenę zmian współpracy w czasie, zarówno w ramach obszarów, jak i z poszczególnymi podmiotami.



Rysunek 5. Schemat postępowania w ocenie wskaźnikowej współpracy gminnej

Źródło: opracowanie własne

Zaproponowane wskaźniki bazują z reguły na danych będących w dyspozycji jednostek samorządu gminnego i są właściwe dla konkretnej gminy. Z tego względu pomiar współpracy pozwala ocenić sytuację w tym zakresie w danej gminie i nie daje się odnieść do innych, podobnych tego typu jednostek.

Rozdział 8

WSPÓŁPRACA A KONKURENCJA – W POSZUKIWANIU ROZWIĄZANIA IDEALNEGO

8.1. Rola sieci powiązań w zarządzaniu gminą

Wydaje się, że sieci powiązań w polityce lokalnej będą odgrywać coraz większą rolę. Mimo że w praktyce nie są one jeszcze rozwinięte, to badania potwierdzają akceptację dla tego typu rozwiązań w samorządzie gminnym. Wskazują na to dane zaprezentowane w tabeli 66. Spośród objętych badaniem 494 jednostek zdecydowana większość respondentów (73,5%) wyraziła opinię, że rządzenie w gminie powinno być oparte na sieci powiązań z podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi. Pozostali przedstawiciele gmin nie mieli zdania na ten temat (21,2%), a tylko 5% z nich było przeciwnych oparciu rządzenia samorządowego na strukturach sieciowych.

Akceptacja powiązań sieciowych w polityce lokalnej jest zróżnicowana w zależności od typu gminy. W największym stopniu rządzenie sieciowe aprobują przedstawiciele gmin miejskich, w najmniejszym wiejskich. W grupie gmin wiejskich znalazło się najwięcej niezdecydowanych respondentów. Z kolei udział przeciwników tego rozwiązania w każdej grupie gmin jest zbliżony. Ośrodki miejskie wykazują w największym stopniu otwartość na nowe, innowacyjne koncepcje zarządzania samorządowego i można domniemywać, że będą je szybciej absorbować niż pozostałe jednostki.

Tabela 66. Poparcie respondentów dla idei sieciowego rządzenia w gminie według typu gminy (w %)

Typ gminy	Odpowiedzi		
	Tak	Nie mam zdania	Nie
Miejska	89,2	6,2	4,6
Miejsko-wiejska	79,6	16,9	3,5
Wiejska	67,9	26,5	5,6
Ogółem	73,5	21,5	5,0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 67. Poparcie respondentów dla idei sieciowego rządzenia w gminie według liczby mieszkańców (w %)

Liczba mieszkańców	Odpowiedzi		
	Tak	Nie mam zdania	Nie
Poniżej 5 tys.	65,5	29,0	5,5
5–10 tys.	72,4	20,2	7,4
10–20 tys.	74,0	23,6	2,4
20–50 tys.	79,5	13,6	6,9
Powyżej 50 tys.	96,6	3,4	0,0
Ogółem	73,5	21,5	5,0

Źródło: opracowanie własne.

Analiza rozkładów odpowiedzi pod względem wielkości gminy wyrażonej liczbą mieszkańców pozwala sformułować wniosek na temat jej wpływu na stopień poparcia dla idei sieciowego rządzenia w gminie. Najwięcej zwolenników omawianej koncepcji można znaleźć wśród burmistrzów i prezydentów miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, w mniejszym stopniu, ale również wysoko ideę popierają wójtowie gmin do 5 tys. mieszkańców. Warto zwrócić uwagę, że brak stanowiska wykazują w największym stopniu reprezentanci gmin najmniejszych (1/3 ankietowanych wójtów reprezentujących tego rodzaju gminy), z kolei niezdecydowanie i sprzeciw wśród reprezentantów gmin powyżej 50 tys. mieszkańców jest najniższy.

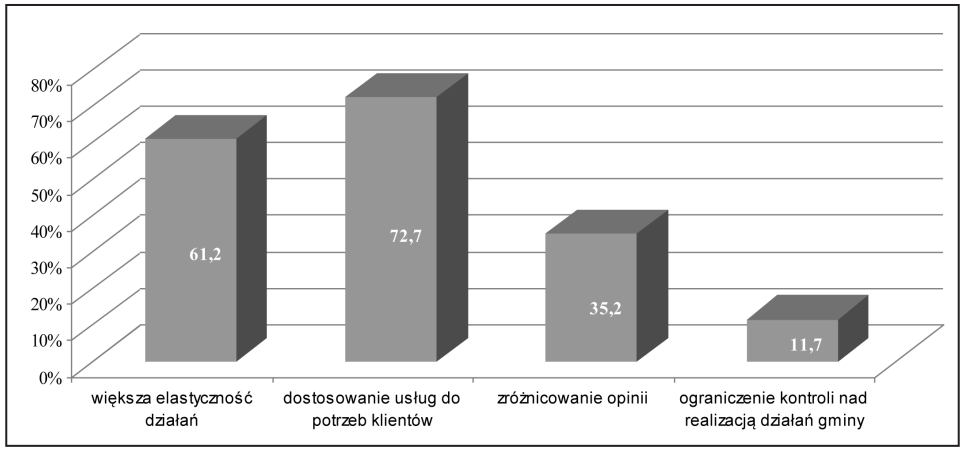
Biorąc pod uwagę lokalizację gmin według województw, należy zwrócić uwagę na gminy pomorskie, których przedstawiciele okazują się największymi entuzjastami zarządzania sieciowego (tab. 68). Żaden z respondentów pochodzących z gmin tego województwa nie udzielił odpowiedzi negatywnej, a wskaźnik akceptacji dla sieci jest w ich przypadku najwyższy. Z kolei respondenci reprezentujący województwo opolskie opowiedzieli się za obecnością powiązań sieciowych w zarządzaniu samorządowym jedynie w 50%, jednocześnie na wysokim poziomie ukształtował się wskaźnik dla braku zdania na ten temat. Najwięcej przeciwników omawianej koncepcji znalazło się w gminach województwa łódzkiego.

Zdaniem respondentów, sieci w procesach lokalnego zarządzania publicznego przynoszą pozytywne efekty (wykres 13). Najczęściej wskazywano na lepsze dostosowanie oferty usług publicznych do potrzeb i wymagań odbiorców. Ponad 60% ankietowanych podkreślało większą elastyczność podejmowania decyzji w ramach powiązań sieciowych, w mniejszym stopniu zwracano uwagę na możliwość uwzględnienia w procesie decyzyjnym poglądów różnych interesariuszy. Respondenci w niewielkim zakresie dostrzegają negatywne konsekwencje sieci dla procesów rządzenia. Niespełna 12% z nich wskazało, że sieci współpracy stanowią przeszkodę w realizacji decyzji politycznych.

Tabela 68. Poparcie respondentów dla idei sieciowego rządzenia w gminie według województw (w %)

Województwo	Odpowiedzi		
	Tak	Nie mam zdania	Nie
Dolnośląskie	65,4%	30,8%	3,8%
Kujawsko-pomorskie	71,0%	22,6%	6,5%
Lubelskie	68,9%	26,7%	4,4%
lubuskie	82,4%	11,8%	5,9%
Łódzkie	76,0%	12,0%	12,0%
Małopolskie	76,7%	23,3%	0,0%
Mazowieckie	72,9%	18,8%	8,3%
Opolskie	50,0%	43,8%	6,3%
Podkarpackie	78,6%	17,9%	3,6%
Podlaskie	85,7%	11,4%	2,9%
Pomorskie	90,9%	9,1%	0,0%
Śląskie	65,8%	26,3%	7,9%
Świętokrzyskie	76,9%	15,4%	7,7%
Warmińsko-mazurskie	82,6%	13,0%	4,3%
Wielkopolskie	63,6%	34,1%	0,0%
Zachodniopomorskie	76,5%	23,5%	0,0%

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 13. Skutki sieci w polityce lokalnej według respondentów

Źródło: opracowanie własne

Tabela 69. Skutki sieci w polityce lokalnej według typu gminy (w %)

Skutki sieci	Typ gminy	Odpowiedzi	
		Tak	Nie
Większa elastyczność działań	miejska	71,2	28,8
	miejsko-wiejska	65,8	34,2
	wiejska	57,2	42,8
Dostosowanie usług do potrzeb klientów	miejska	80,3	19,7
	miejsko-wiejska	74,8	25,2
	wiejska	70,2	29,8
Zróżnicowanie opinii	miejska	43,9	56,1
	miejsko-wiejska	38,7	61,3
	wiejska	31,8	68,2
Ograniczenie kontroli nad realizacją działań gminy	miejska	13,6	86,4
	miejsko-wiejska	9,0	91,0
	wiejska	12,3	87,7

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 69, gminy miejskie w największym stopniu dostrzegają pozytywne efekty sieci w zarządzaniu samorządowym, ale równie często jak gminy miejsko-wiejskie i wiejskie wiążą zarządzanie sieciowe z ograniczeniem kontroli władz lokalnych nad realizacją działań gminy. Przedstawiciele wszystkich typów gmin w podobnym zakresie zwracają uwagę na negatywne jego następstwa.

Powyższe dane pozwalają pozytywnie ocenić postawy władz samorządowych w gminach w odniesieniu do nowych koncepcji zarządzania sieciowego. Spotykają się one z dużym poparciem władz wynikającym z dostrzegania potencjalnych pozytywnych efektów w obszarze usprawniania procesu decyzyjnego i zarządzania jednostką terytorialną. Warto podkreślić, że poparcie to deklarują respondenci, mimo iż zdają sobie sprawę z ograniczeń swojej roli w procesie zarządzania gminą, wynikających z założeń zarządzania sieciowego.

8.2. Styl zarządzania samorządowego a zakres współpracy w gminie

Skłonność do współpracy władz samorządowych jest związana z prezentowanym przez organ wykonawczy stylem zarządzania. Wójt jako lokalny lider polityczny działa z jednej strony w ramach instytucji politycznej, z drugiej zaś osobiście odgrywa szczególną rolę jako przywódca w polityce lokalnej, co oznacza uzyskiwanie poparcia dla realizacji celów ważnych dla gminy. Chodzi o poparcie społeczności lokalnej, ważnych aktorów lokalnej sceny politycznej (radnych), polityków działających na innych szczeblach władzy publicznej oraz wpływowych aktorów społecznych (takich jak lokalni przedsiębiorcy), administracji lokalnej.

Uzyskiwanie poparcia nie oznacza jednak „wydawania rozkazów, ale budowanie gotowości do podążania w tym samym kierunku”[1]. Do najważniejszych czynników, które wpływają na zachowanie i decyzje przywódcy lokalnego należą[2]:

– czynniki osobiste, które związane są z wiekiem, wykształceniem, cechami psychologicznymi;

– czynniki instytucjonalne, czyli prawne umocowania władzy przywódcy, a także ramy organizacyjne, w których działa;

– czynniki systemowe lub inaczej partyjne, w tym poparcie polityczne;

– czynniki związane z kulturą polityczną, czyli pewne wytyczne dotyczące zachowania przywódcy i tego, jak mieszkańcy powinni go traktować.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć liczne klasyfikacje stylów zarządzania w polityce lokalnej, wśród których na uwagę zasługuje klasyfikacja stylów przywództwa P. J. Kloka. Z punktu widzenia rozwoju współpracy w gminie szczególnie pożądane będą opisane w tabeli 70 postawy wójtów, polegające na wspólnym rozwiązywaniu problemów, zarządzaniu w warunkach konsensusu, aktywnym przywództwie.

Tabela 70. Klasyfikacja stylów przewodzenia według P. J. Kloka

Przywództwo osobiste − działanie zgodnie z własną wizją przyszłości miasta		Wspólne rozwiązywanie problemów − wykorzystywanie rozwiązań wypracowanych wspólnie z mieszkańcami
Zarządzanie przy użyciu zasobów wewnętrznych − poleganie na własnej administracji i jednostkach miasta		Zarządzanie przy użyciu zasobów zewnętrznych − korzystanie z zasobów innych podmiotów miejskich
Zarządzanie opierające się na stosowaniu zasady większości − realizowane jest to, czego chce większość		Zarządzanie opierające się na konsensusie − dążenie do osiągnięcia możliwie najszerszego kompromisu między różnymi podmiotami w celu realizacji zadań
Reprezentacja własnej partii politycznej		Reprezentacja interesów całego miasta
Przywództwo pasywne		Przywództwo aktywne − poszukiwanie i tworzenie partnerstwa i koalicji
Legitymizacja celów − *input*	Legitymizacja poprzez efektywność − *output*	Legitymizacja proceduralna, poprzez przejrzystość procesów administracyjnych i politycznych − *throughput*

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. J. Klok, *Deliverable 9. Guide for Data Collection*, niepublikowany materiał programu PLUS 2003, [za:] P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 32−33.

[1] M. Haus, H. Heinelt, *Conceptual framework for the PLUS project*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Steward (eds.), *Democratic Choices for Cities*, Routledge, London 2004, s. 15.

[2] Zob. P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje − liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 28.

Jeszcze inną typologię zachowań przywódców lokalnych proponują P. John i A. Cole. Wymieniają oni cztery style przywództwa: styl zachowawczy, styl koncyliacyjny, styl bossowski, styl wizjonerski[3]. Ten ostatni, jako styl silnych, innowacyjnych przywódców, którzy budują trwałe koalicje i są otwarci na wszelkie zmiany, sprzyja rozwojowi współpracy. Z punktu widzenia podjętego tematu jest to najbardziej pożądany styl zarządzania w gminie. Skrajnym stylem zarządzania jest styl zachowawczy, który charakteryzuje się niską skłonnością lidera do budowania koalicji i sieci współpracy międzysektorowej, natomiast dużą otwartością na współpracę z mieszkańcami. Styl koncyliacyjny prezentują osoby realizujące politykę lokalną w ramach partnerstw, jednak zbyt duża podatność na wpływy otoczenia skutkuje brakiem silnego systemu podejmowania decyzji w gminie oraz stosunkowo słabą pozycją lidera w procesie sprawowania władzy. Styl bossowski jest typowy dla silnych i zdecydowanych przywódców, którzy nie są skłonni do współpracy, a nawet blokują tego rodzaju inicjatywy. Każdy z przytoczonych stylów przywództwa lokalnego pozwala także na wyodrębnienie charakterystycznych ról pełnionych przez wójta (tab. 71).

Tabela 71. Style przywództwa lokalnego a role liderów politycznych

Styl zachowawczy	Styl koncyliacyjny	Styl bossowski	Styl wizjonerski
Pomocnik Finansista Społecznik Administrator	Polityk Organizator Przedsiębiorca Podatny na wpływy	Polityk Decydent Finansista Nadzorujący Przywódca Menadżer	Łącznik Inspirator Negocjator Animator Rzecznik

Źródło: opracowanie własne.

Styl przywództwa reprezentowany przez organ wykonawczy może wynikać z wielu cech, takich jak chociażby: wiek, poziom i profil wykształcenia, liczba kadencji na stanowisku wójta czy poparcie polityczne. Cechy te mogą determinować styl prowadzenia polityk lokalnych i otwartość na współpracę. Analiza wyników badań w tym zakresie pozwoliła sformułować następujące spostrzeżenia:

I. Dotyczące istnienia związku pomiędzy wiekiem wójta a stosowanymi narzędziami współpracy międzysektorowej:

1. Młodzi wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast do 45. roku życia wykazują większe zainteresowanie, w przeciwieństwie do pozostałych grup wiekowych, wszelkimi bezpośrednimi i niestandardowymi przejawami współpracy międzysektorowej. Częściej sięgają po porozumienia, konferencje, seminaria lub

[3] P. John, A. Cole, *Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared*, [w:] *Renewing local democracy? The modernisation agenda in British local government*, eds. L. Pratchett, Frank Cass Publishers, London−Portland 2000, s. 98−115.

fora dyskusyjne − jako formę współpracy z innymi gminami (znacznie rzadziej w tej grupie wiekowej wskazywano na konsultacje z gminami ościennymi), czy też biuletyny, newslettery − jako kanały przekazywania informacji mieszkańcom o prowadzonych działaniach władz. W odniesieniu do współpracy z administracją rządową widoczna jest aktywność w zakresie realizacji programów rządowych, wymiany informacji oraz wspólnego lobbowania. Osoby do 35. roku życia są także bardziej otwarte na jedną z trudniejszych form współpracy czy też kontaktu z innymi partnerami lokalnymi, a mianowicie: bezpośrednie spotkania z ekspertami czy też przedstawicielami różnych grup interesów (mieszkańcami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi, Lokalnymi Radami Obywatelskimi) w ramach konsultacji społecznych lub współdecydowania. W przypadku tej ostatniej formy współpracy z niepublicznymi partnerami zdecydowanie częściej opowiadają się też za konsensusem (mniejszą rolę przywiązują natomiast do jednostek pomocniczych w procesie decyzyjnym).

2. Osoby pełniące funkcję organu wykonawczego, mające powyżej 45 lat, preferują tradycyjne, wypróbowane formy współpracy, jak np. w przypadku administracji rządowej wykonywanie zleconych zadań fakultatywnych, podejmowanie się wspólnych przedsięwzięć i projektów. Znacznie częściej wykorzystują one nieformalne kontakty zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. W gminach zarządzanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z tej grupy wiekowej współpraca międzysamorządowa opiera się na organizacyjnych formach, chociaż w przypadku współpracy z mieszkańcami wybierają oni również nowoczesne, bazujące na technologiach teleinformatycznych, narzędzia, takie jak np. mailing, który nie znalazł większego zainteresowania po stronie wójtów poniżej 45. roku życia. Wiek i doświadczenie powodują, iż wójtowie po 45. roku życia częściej wykorzystują wywiad jako możliwość przekazania ważnych informacji, ustosunkowania się do zaistniałych sytuacji problemowych lub kreowania więzi ze społecznością lokalną.

3. Bez względu na wiek wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast podejmują współpracę z reprezentantami wszystkich trzech analizowanych sektorów – publicznego, społecznego i prywatnego. Nie ma on również istotnego znaczenia, jeśli chodzi o obligatoryjne formy współpracy z mieszkańcami, szczególnie w zakresie informowania i konsultowania.

II. Dotyczące istnienia związku pomiędzy poziomem i profilem wykształcenia wójta a stosowanymi narzędziami współpracy międzysektorowej:

1. W przypadku osób posiadających wykształcenie wyższe[4] obserwuje się większą świadomość potrzeby podejmowania współpracy w różnych jej obszarach, jak również różnorodności jej form. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast z wykształceniem wyższym znacznie częściej sięgają po nowoczesne narzędzia współpracy z mieszkańcami, takie jak: badania ankietowe, konferencje,

[4] Przedstawiciele władz lokalnych biorący udział w badaniu charakteryzowali się przede wszystkim wykształceniem wyższym oraz w mniejszym stopniu średnim.

powiadomienia sms, newsletter, infolinia, sondaż opinii. Częściej również podejmują inicjatywy w ramach tzw. trójkąta współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi, negocjacji czy też przychylają się do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (osoby z wykształceniem średnim na polu współdecydowania aktywizują mieszkańców głównie poprzez Lokalne Rady Obywatelskie). W gminach kierowanych przez osoby z wykształceniem wyższym odnotowano także więcej przypadków współpracy z sektorem prywatnym, wykraczających poza obszar bezpośredniego świadczenia usług publicznych.

2. Profil wykształcenia raczej w niewielkim stopniu determinuje zachowania respondentów, jeśli chodzi o chęć podjęcia współpracy i narzędzia jej realizacji. Jednakże można zaobserwować, iż:

– osoby o prawniczym profilu wykształcenia częściej wskazywały na rozwiązania w postaci: cyklicznych spotkań z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych, spotkań w ramach tzw. trójkąta współpracy, sondażu opinii publicznej, inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Osoby te częściej też podejmowały współpracę z podmiotami prywatnymi;

– osoby o menadżerskim profilu wykształcenia sięgają przede wszystkim po nowoczesne narzędzia przekazywania informacji o podejmowanych działaniach i ich konsultacji, takie jak: mailing, newsletter, system powiadamiania sms, media publiczne czy fora mieszkańców i sondaże opinii publicznej. Częściej także wykorzystywały one działalność jednostek pomocniczych, lokalnych rad obywatelskich oraz referendum do aktywizacji mieszkańców w zakresie współdecydowania;

– wskazania respondentów o ekonomicznym profilu wykształcenia były zbliżone do tych charakteryzujących grupę osób z wykształceniem menadżerskim, przy czym największe zbieżności widoczne są w przypadku współdecydowania i jego form. W tym obszarze osoby z tym profilem wykształcenia również wskazały na jednostki pomocnicze, Lokalne Rady Obywatelskie i referendum;

– bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, lokalnymi liderami, organizacjami porządkowymi oraz przedsiębiorcami realizowane były przez wszystkich respondentów bez względu na profil wykształcenia.

III. Dotyczące istnienia związku pomiędzy liczbą kadencji na stanowisku wójta a stosowanymi narzędziami współpracy międzysektorowej:

1. Liczba kadencji pełnionych przez respondentów na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a co za tym idzie wielkość doświadczenia w zarządzaniu gminą nie wpływają znacząco na zaangażowanie gmin we współpracę z administracją rządową i samorządową.

2. Osoby pełniące od 1 do 4 kadencji są bardziej otwarte na wszelkie aktywne i bezpośrednie przejawy współpracy międzysektorowej. W tej grupie respondentów znacznie częściej wśród wskazań pojawiały się: konferencje, seminaria, fora i porozumienia jako formy współpracy międzysamorządowej, czy też formy konsultacji i współdecydowania, takie jak: spotkania z ekspertami i zespołami problemowymi, komisjami, grupami docelowymi, inicjatywy trójkąta współpra-

cy, negocjacje, konsensus oraz Lokalne Rady Obywatelskie. Należy jednocześnie zaznaczyć, że osoby z bardzo małym, jednokadencyjnym doświadczeniem charakteryzują się pewną zachowawczością, zarówno jeśli chodzi o zaangażowanie we współpracę międzysektorową, jak również sposoby jej urzeczywistniania.

3. Osoby pełniące funkcję organu wykonawczego dłużej niż 4 kadencje wykazywały mniejszą skłonność od pozostałych do wprowadzania partnerów społecznych i prywatnych w proces sprawowania władzy.

4. Wszyscy respondenci, bez względu na liczbę sprawowanych kadencji, wskazywali na potrzebę uczestnictwa w spotkaniach przede wszystkim z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi, w mniejszym stopniu zaś z przedsiębiorcami.

IV. Dotyczące istnienia związku pomiędzy poparciem politycznym wójta a stosowanymi narzędziami współpracy międzysektorowej:

1. Poparcie polityczne wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie wpływa praktycznie na zjawisko współpracy międzysektorowej, przy czym:

– osoby popierane przez lokalne ugrupowania polityczne częściej wykorzystują porozumienia i stowarzyszenia do prowadzenia współpracy międzysamorządowej. Niechętnie natomiast angażują się w aktywne, bezpośrednie formy wymiany informacji, opinii, sądów, poglądów, stanowisk, takie jak: konferencje, wywiady, badania ankietowe, cykliczne dyżury. Znacznie rzadziej niż pozostali sięgają po coraz powszechniejszą formę kontaktu z mieszkańcami, jaką jest powiadomienie sms. Znacznie częściej jednak dążą oni do wypracowania konsensusu czy też inicjują spotkania w ramach trójkąta współpracy. Częściej również podejmują współpracę z podmiotami prywatnymi;

– osoby popierane przez partie polityczne są mniej skłonne do cyklicznego przekazywania informacji na temat kierunków prowadzonych przez siebie działań. Częściej natomiast wykorzystują różne metody pozyskiwania informacji od przedstawicieli różnych środowisk lokalnych poprzez sondaże opinii publicznej, fora czy też spotkania w ramach trójkąta współpracy.

– kandydaci niezależni równie często jak kandydaci z poparciem partii politycznych wykorzystują w swojej działalności sondaż opinii publicznej czy trójkąt współpracy. Na płaszczyźnie współpracy z mieszkańcami większą wagę przywiązują do roli i działalności jednostek pomocniczych niż do pozostałych możliwości włączania mieszkańców w proces sprawowania władzy. Kandydaci niezależni są także znacznie bardziej otwarci na współpracę z podmiotami prywatnymi.

Zaprezentowane wyniki badań nie diagnozują w pełni stylu zarządzania samorządowego w badanych jednostkach, jednak pozwalają sklasyfikować zachowania przywódców lokalnych w obszarze współpracy. Lokalni liderzy polityczni wykazują różne postawy w zależności od wieku, wykształcenia, zaplecza politycznego, doświadczenia w pracy w administracji samorządowej. Zidentyfikowane postawy nie wskazują na bossowski i koncyliacyjny styl zarządzania samorządowego w polskich gminach w obszarze współpracy. Widoczne są natomiast cechy stylu wizjonerskiego i zachowawczego.

Osoby do 45. roku życia wykazują znamiona wizjonerskiego stylu zarządzania, o czym świadczy ich aktywność i otwartość na współpracę międzysektorową. Wykorzystują nadarzające się okazje wchodzenia w relacje partnerskie, a także są bardziej kreatywne pod względem stosowanych form i narzędzi współpracy. Wójtowie po 45. roku życia realizują współpracę częściej bazując na prywatnych sieciach kontaktów oraz tradycyjnych narzędziach. Ich styl zarządzania nie charakteryzuje się rewolucyjnymi zmianami. Preferują bezpośrednie kontakty, głównie z mieszkańcami, co świadczy o tendencji do zachowawczego stylu zarządzania.

Wydaje się, że wykształcenie organu wykonawczego w gminie z dziedziny zarządzania organizacjami predestynuje do menedżerskiego (kreatywnego, biznesowego) stylu sprawowania władzy, z kolei prawniczy profil wykształcenia sprzyja administrowaniu. Wyniki badań nie pozwalają jednak potwierdzić takiej tezy. Zarówno w grupie prawników, jak i ekonomistów, występują w równym stopniu osoby wykorzystujące nowoczesne techniki zarządzania współpracą.

Osoby rozpoczynające sprawowanie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta) wykazują powściągliwość w budowaniu relacji współpracy. Wraz z kolejnymi kadencjami wzrasta skłonność do współdziałania i stosowania niestandardowych narzędzi. Jak wykazują wyniki badań, po czwartej kadencji obserwuje się spadek aktywności kooperacyjnej, stąd też warto rozważyć, czy nie byłoby zasadne ustawowe ograniczenie liczby sprawowanych kadencji. To umożliwiłoby „odbetonowanie" polskiej sceny politycznej i dopuszczenie do władzy reprezentantów tej części społeczeństwa, która pozbawiona jest swojej reprezentacji we władzach publicznych.

Poparcie polityczne nie determinuje istotnie zachowań w zakresie współpracy, ale można zauważyć większą chęć nawiązywania koalicji z biznesem wśród wójtów niezależnych i wywodzących się z lokalnych ugrupowań politycznych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wskazać pożądane charakterystyki wójta (burmistrza, prezydenta), sprzyjające rozwojowi współpracy międzysektorowej. Na pierwszym miejscu należy wymienić takie cechy, jak: kreatywność, przedsiębiorczość, umiejętność budowania koalicji z różnymi partnerami, wypracowywania konsensusu, otwartość na nowe, innowacyjne rozwiązania. Ponadto ważne jest doświadczenie w sprawowaniu funkcji wójta. Najbardziej efektywna wydaje się druga i trzecia kadencja, kolejne sprzyjają rutynie i bossowskiemu stylowi sprawowania władzy. Wykształcenie menedżerskie nie jest gwarantem kreatywnego zarządzania samorządowego, jednak stanowi dobrą podstawę dla wdrażania wizjonerskiego stylu kierowania.

8.3. Od systemu idealnego do realnego

Wyznaczenie pożądanego stanu relacji gmin z podmiotami zewnętrznymi oraz roli władzy lokalnej w mechanizmie zarządzania sprawami publicznymi wymaga określenia obrazu idealnego, zgodnie z metodą projektowania

systemów autorstwa G. Nadlera. Jest on determinowany postulatami współpracy międzysektorowej i zarządzania w ramach sieci. W układzie wzajemnych sieciowych powiązań kluczowa jest kwestia zakresu kompetencji, możliwości kreowania polityk lokalnych i sterowania strukturami lokalnymi przez organy władzy samorządowej. Mimo rozproszenia kompetencji w sferze planowania, koordynacji i realizacji zadań publicznych na różne podmioty reprezentujące sektory społeczny, publiczny i prywatny, władza lokalna pozostaje wiążącym ogniwem układu.

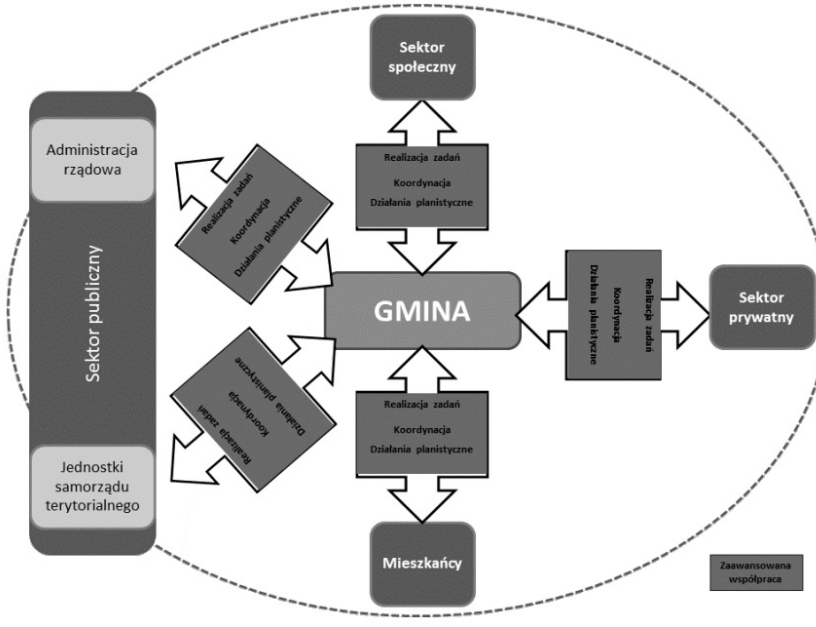
Układ idealny, który zakłada szeroko rozumiane partnerstwo między uczestnikami sieci, sprowadza władzę lokalną do jednego z wielu partnerów procesu zarządzania w samorządzie lokalnym, jednak nie zwalania jej z odpowiedzialności za skuteczność i efektywność tego procesu. Budowanie relacji współpracy w ramach tego układu wymaga posługiwania się paletą specyficznych narzędzi, umożliwiających wymianę informacji, opinii, prowadzenie dialogu, budowanie konsensusów, wypracowywanie wspólnych rozwiązań. Sieci opierają się głównie na zjawisku współpracy, co nie wyklucza pojawienia się konkurencji. Ma ona pozytywny wymiar i sprzyja rozwojowi lokalnemu poprzez pobudzanie podmiotów sieci do działań proefektywnościowych. Syntetyczne ujęcie systemu idealnego przedstawia tabela 72.

Podstawą układu idealnego jest sieć (na rys. 6 oznaczona przerywaną niebieską linią) angażująca w równym stopniu przedstawicieli wszystkich sektorów. Zakłada on silnie zaawansowaną współpracę w wyróżnionych obszarach: realizacji zadań publicznych, działalności planistycznej i koordynacyjnej.

Tabela 72. Współpraca i konkurencja w samorządzie gminnym – ujęcie idealne (sieć)

Podmioty sieci	Obszary współpracy	Narzędzia współpracy	Charakter powiązań	Konkurencja gmin z innymi podmiotami	Styl przywództwa samorządowego
Partnerstwo organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, mieszkańców, organizacji pozarządowych, podmiotów prywatnych	Realizacja zadań publicznych Działalność koordynacyjna Działalność planistyczna	Zlecanie zadań Elastyczne formy prawno-organizacyjne Fora współpracy Konsultacje Grupy robocze Panele Fora Seminaria Warsztaty Koprodukcja Zespoły doradcze i inicjatywne	Powiązania formalne i nieformalne pomiędzy wszystkimi uczestnikami sieci	Tak, jako czynnik sprzyjający rozwojowi lokalnemu i poprawie efektywności świadczonych usług publicznych	Wizjonerski, kreujący silne koalicje, bazujące na innowacyjnych rozwiązaniach

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 6. Intensywność współpracy gminy z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań, przedsięwzięć koordynacyjnych i planistycznych – stan idealny

Źródło: opracowanie własne

Stan idealny w obecnych uwarunkowaniach funkcjonowania samorządu terytorialnego jest trudny do osiągnięcia, zarówno z punktu widzenia unormowań prawnych, jak i postaw potencjalnych aktorów sieci. Wyniki badań w dużej mierze pokazują, że władze lokalne są otwarte na współpracę z podmiotami zewnętrznymi przebiegającą w formule konsultacji, informowania i zlecania zadań publicznych. Można dostrzec deficyt bardziej zaawansowanych praktyk współdziałania, o charakterze partnerstw międzysektorowych.

W istniejącym stanie podłożem współpracy jest obowiązujące prawo dopuszczające określone jej formy. Nie obserwuje się aktywności wyjścia poza te ramy, co przejawia się brakiem własnych inicjatyw. Istotną barierą rozwoju sieci powiązań okazuje się mentalność przedstawicieli władz samorządowych, brak zaufania i chęci zawiązywania koalicji. Również tu występuje konkurencja, tylko ma ona inny charakter niż w układzie idealnym. Nie dotyczy wszystkich partnerów, w największym stopniu odnosi się do podmiotów prywatnych rywalizujących o rynek usług publicznych oraz jednostek samorządu terytorialnego, które zabiegają o mieszkańców, inwestorów, lokalizację instytucji czy organizację imprez. Kryterium poprawy efektywności działania jednostki samorządu terytorialnego nie jest nadrzędnym celem zidentyfikowanej w stanie istniejącym konkurencji. Charakterystykę stanu istniejącego obrazuje tabela 73.

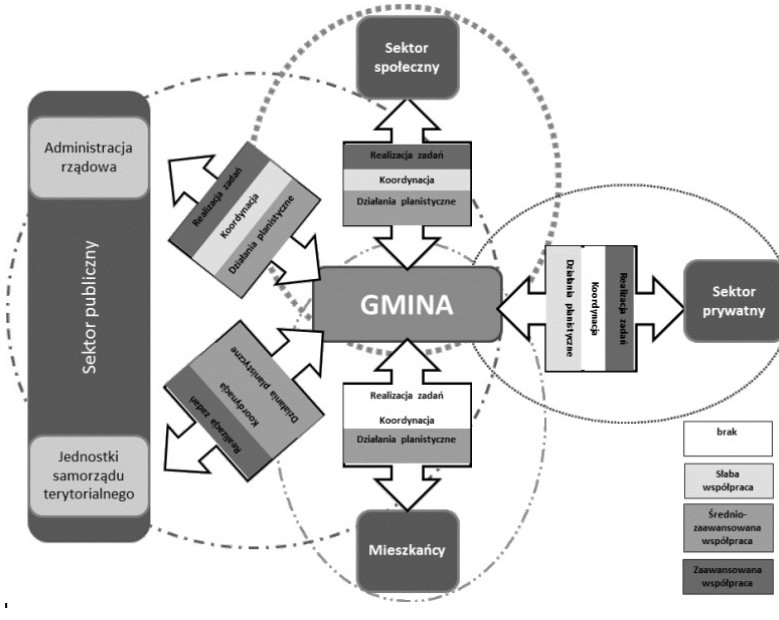
Tabela 73. Współpraca i konkurencja między samorządem gminnym a innymi podmiotami – stan istniejący

Podmioty współpracy	Dominujący obszar współpracy	Narzędzia współpracy	Sieć	Konkurencja gmin z innymi podmiotami	Styl przywództwa samorządowego
Organy administracji rządowej	Realizacja zadań publicznych	Zlecanie zadań Uczestnictwo w programach rządowych Informowanie Konsultacje	Słabe powiązania, głównie opierające się na formalnych kontaktach, wynikających z przepisów prawa	Brak	Styl zachowawczy, bossowski
Jednostki samorządu terytorialnego	Realizacja zadań publicznych Działalność planistyczna	Porozumienia Związki komunalne Stowarzyszenia Spółki Spotkania robocze Fora współpracy	Silne powiązania o charakterze formalnym i nieformalnym	Tak, o środki finansowe, inwestorów, turystów. Umiarkowana siła natężenia zjawiska	
Mieszkańcy	Działalność planistyczna	Konsultacje Grupy robocze Panele obywatelskie Fora Warsztaty Spotkania z organami władzy lokalnej Informowanie	Słabe powiązania, głównie wynikające z sytuacji przewidzianych prawem oraz pojawienia się zagrożenia interesu poszczególnych grup mieszkańców	Brak	
Organizacje pozarządowe	Realizacja zadań publicznych Działalność planistyczna	Zlecanie zadań Konsultacje Informowanie Grupy robocze Zespoły doradcze i inicjatywne	Silne powiązania, głównie w zakresie realizacji zadań publicznych i działalności planistycznej	Brak	
Podmioty prywatne	Realizacja zadań publicznych Działalność planistyczna	Zlecanie zadań Konsultacje Informowanie Zespoły doradcze i inicjatywne	Słabe powiązania, głównie wynikające z zaangażowania w realizację zadań publicznych	Tak, jako czynnik walki o rynek	

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wykazała, że na poziomie samorządu gminnego nie występuje rozwinięta sieć zależności. Tworzą się natomiast odrębne subsieci pomiędzy gminą a poszczególnymi uczestnikami rynku usług publicznych. Z reguły subsieci nie są wzajemnie powiązane, co obrazuje rysunek 7. Współpraca zachodząca w ich ramach ma różne natężenie, skupia się przede wszystkim na realizacji zadań publicznych, w mniejszym stopniu na działalności planistycznej, a w znikomym zakresie w obszarze koordynacji wspólnych przedsięwzięć. Najsłabiej współpraca przebiega na linii gmina–mieszkańcy. Ogranicza się głównie do uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Stan ten jest konsekwencją niskiej w dalszym ciągu świadomości obywatelskiej, braku zainteresowania i bierności mieszkańców, ale także cichej akceptacji tej sytuacji ze strony władz lokalnych. Na niski poziom współpracy mieszkańców z władzami wpływa również sytuacja gospodarcza i dezintegracja społeczna, jaka dokonała się w wyniku lansowania przez władze publiczne specyficznego indywidualizmu (niski poziom akceptacji słabszych grup społecznych).

Najlepiej współpraca wypada w relacjach międzysamorządowych, co wynika z faktu dostrzegania zbieżności interesów i potrzeby wspólnego działania. Ten stan daleki jest od stanu idealnego, chociaż można domniemywać, że właśnie w tej sferze w przyszłości współpraca może się rozwijać najszybciej. W przypadku sektora prywatnego daje się zauważyć niskie zainteresowanie szerszą współpracą i działaniem na rzecz wspólnoty samorządowej.



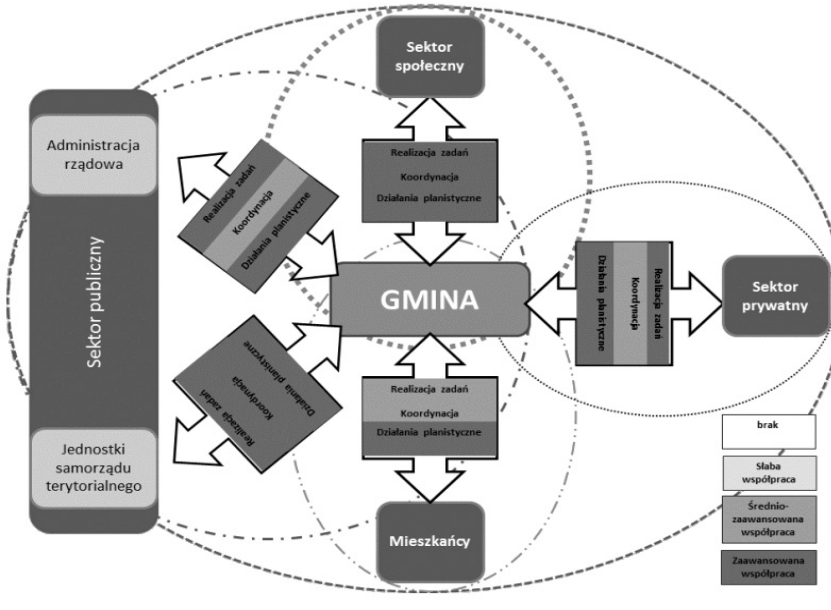
Rysunek 7. Intensywność współpracy gminy z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań, przedsięwzięć koordynacyjnych i planistycznych – stan zastany

Źródło: opracowanie własne

Zestawienie stanu idealnego ze stanem istniejącym w obszarze współpracy w samorządzie gminnym pozwala na opracowanie systemu możliwego do wdrożenia. Biorąc pod uwagę obecny stopień rozwoju samorządu terytorialnego i podejście do zagadnienia współpracy, nie jest możliwe wyeliminowanie subsieci. Powinny one stanowić bazowy element proponowanego systemu, tym samym będąc punktem wyjścia dla generowania powiązań między sobą. Efektem powiązań subsieci może być wykształcenie zaawansowanej sieci. Rozwój sieci wymaga zatem wzmocnienia współpracy w obszarze działalności planistycznej i koordynacyjnej ze wszystkimi aktorami. Zmianie powinien ulec także charakter konkurencji, ukierunkowując ją na rozwój i efektywność sektora samorządowego. Osiągnięcie takiego stanu wiąże się z rozszerzeniem katalogu stosowanych narzędzi o dedykowane współpracy na bazie dialogu, konsensusu, uzgodnień. Syntetyczne ujęcie systemu proponowanego przedstawia tabela 74.

Proponowane ujęcie pozwala integrować działania inicjowane przez przedstawicieli wszystkich sektorów, sprzyja budowaniu silnych i trwałych partnerstw, realizowaniu kompleksowych przedsięwzięć strategicznych (rys. 8).

Osiągnięcie tego poziomu integracji wymaga zbudowania środowiska zaufania, otwartości, uświadomienia uczestnikom sieci działania na rzecz interesu wspólnego, czerpania korzyści z potencjalnych efektów, jak również wspólnego ponoszenia odpowiedzialności za skutki podjętych działań.



Rysunek 8. Intensywność współpracy gminy z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań, przedsięwzięć koordynacyjnych i planistycznych – stan zalecany

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 74. Współpraca i konkurencja między samorządem gminnym a innymi podmiotami – system proponowany

Podmioty współpracy	Zalecane obszary współpracy	Preferowane narzędzia współpracy	Potencjalne podmioty tworzące sieć	Konkurencja gmin z innymi podmiotami	Styl przywództwa samorządowego
Organy administracji rządowej	Realizacja zadań publicznych Działalność koordynacyjna Działalność planistyczna	Konsultacje Grupy robocze Panele Fora Seminaria Warsztaty	Jednostki samorządu terytorialnego Organizacje pozarządowe Podmioty prywatne	Brak	Styl wizjonerski, styl zachowawczy
Jednostki samorządu terytorialnego	Realizacja zadań publicznych Działalność koordynacyjna Działalność planistyczna	Fora współpracy Konsultacje Grupy robocze Panele Fora Seminaria Warsztaty	Organy administracji rządowej Jednostki samorządu terytorialnego Organizacje pozarządowe Podmioty prywatne Mieszkańcy	Tak, jako czynnik sprzyjający rozwojowi lokalnemu	
Mieszkańcy	Realizacja zadań publicznych Działalność planistyczna	Koprodukcja Konsultacje Grupy robocze Panele Fora Seminaria Spotkania Warsztaty Uczestnictwo w działalności jednostek pomocniczych	Jednostki samorządu terytorialnego Mieszkańcy	Brak	

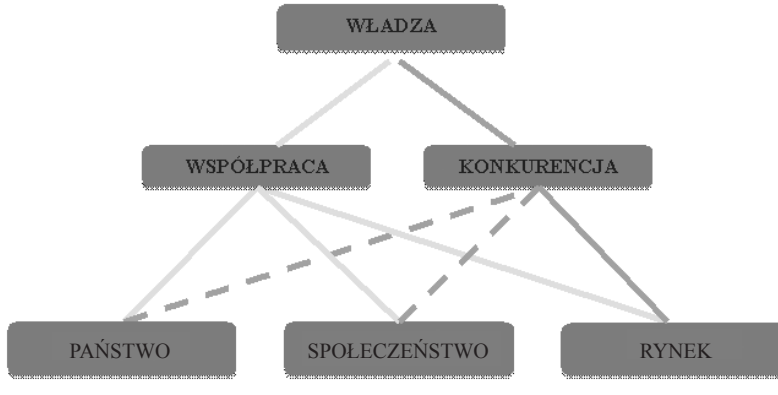
Organizacje pozarządowe	Realizacja zadań publicznych Działalność koordynacyjna Działalność planistyczna	Zlecanie zadań Konsultacje Grupy robocze Panele Fora Seminaria Warsztaty Zespoły doradcze i inicjatywne	Jednostki samorządu terytorialnego Organy administracji rządowej Organizacje pozarządowe Podmioty prywatne	Tak, jako czynnik sprzyjający poprawie efektywności świadczonych usług publicznych	Styl wizjonerski, styl zachowawczy cd.
Podmioty prywatne	Realizacja zadań publicznych Działalność koordynacyjna Działalność planistyczna	Zlecanie zadań Konsultacje Grupy robocze Panele Fora Seminaria Warsztaty Zespoły doradcze i inicjatywne	Organy administracji rządowej Jednostki samorządu terytorialnego Organizacje pozarządowe Podmioty prywatne	Tak, jako czynnik sprzyjający poprawie efektywności świadczonych usług publicznych	

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI KOŃCOWE

Rywalizacja i współdziałanie mają swój rodowód w naturze ludzkiej. Ludzie od samego początku dążąc do osiągnięcia celów, rywalizowali ze sobą, jak też decydowali się na współpracę. W tym ostatnim przypadku zakładano, że kooperacja, znosząc ryzyko przegranej w ostrej rywalizacji, przyniesie określone korzyści każdej ze stron. Można zatem powiedzieć, że współdziałanie ze swej istoty staje się swoistym kompromisem między interesami uczestników procesów współdziałania. W praktycznym rozumieniu mamy do czynienia z konkurencją − wywodzącą się z mechanizmu rynkowego lub ze współpracą − narzucającą inną logikę działania. Te skrajne postawy odznaczają się różną jakością, która nie zawsze przenosi się na wyższy poziom efektywności gospodarowania. W ostatnich latach dość powszechnie podkreśla się znaczenie partnerstwa, opisującego proces współpracy różnych podmiotów. Jest ono traktowane jako standard w działaniu publicznym. Zależności te w świetle państwa, społeczeństwa i rynku przedstawia rys. 9.

Element partnerstwa w realizacji celów publicznych pojawił się w koncepcji zarządzania publicznego w jej pierwszej formule, tj. zespołu rozwiązań określanych najczęściej *New Public Management* (NPM). Wspólnym mianownikiem koncepcji NPM, która wyrosła na gruncie krytyki modelu administracyjnego (wywodzącego się od M. Webera), jest orientacja na poprawę sprawności ekonomicznej działalności władz i administracji publicznej. Kolejny model współzarządzania (*public governance*) mocno już podkreśla rolę partnerstwa rozwijanego



Rysunek 9. Współpraca i konkurencja w relacjach władza lokalna a państwo, społeczeństwo, rynek

Źródło: opracowanie własne

w strukturze sieciowej. Interakcje uczestników sieci mogą mieć różny charakter i natężenie[1]. Można stwierdzić, że współpraca stanowi alternatywną wobec konkurencji drogę do poprawy efektywności gospodarowania, a co za tym idzie – lepszego zaspokajania potrzeb społecznych.

Zakres i strukturę działań związanych z władzą publiczną przedstawia rysunek 9. Jego konstrukcja nawiązuje bezpośrednio do tematu projektu określonego takim samym tytułem. Jak widać, wyszczególnione elementy tworzą układ, w ramach którego zachodzą zależności jednokierunkowe i zależności o charakterze interakcji. Centralne miejsce zajmuje władza publiczna jako ośrodek decyzyjny w państwie, oddziałująca na struktury społeczne i ustalająca „reguły gry" związane z funkcjonowaniem mechanizmu rynkowego. Swoistymi pośrednikami pomiędzy władzą a państwem, społeczeństwem i rynkiem stają się współpraca i konkurencja, wprowadzające czynnik dynamiczny i zmienny.

Proporcje w aktywności na rzecz współpracy i konkurencji regulowane są właśnie przez funkcjonowanie aparatu władzy i podejmowane decyzje. Władza publiczna składa się z dwóch segmentów: politycznego i administracyjnego[2]. Pierwszy obejmuje polityków szczebla krajowego i lokalnego, zarówno wchodzących w struktury władzy, jak i pozostających poza nimi. Segment administracyjny to zatrudnieni w systemie administracyjnym, który stanowi wyspecjalizowany (fachowy) aparat uczestniczący w procesie podejmowania decyzji publicznych.

Władza publiczna pełni w tym systemie rolę dwoistą. Z jednej strony tworzy prawno-instytucjonalne ramy dla inicjatyw w zakresie partnerstwa, z drugiej zaś staje się uczestnikiem współpracy. W relacji z konkurencją również buduje wspomniane „reguły gry", jak też rywalizuje (zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym) w wykonywaniu zadań publicznych z sektorem prywatnym i sektorem społecznym. Instytucje państwowe, organizacje pozarządowe i warunki rynkowe stanowią w splocie tych zależności otoczenie bądź kontekst konkretnych działań w sferze publicznej.

W świetle badań współpraca między samorządem terytorialnym a przedstawicielami sektorów publicznego, społecznego i prywatnego jest w Polsce deklarowana jako zjawisko powszechne, przy czym trzeba zastrzec, że brany jest pod uwagę wszelki przejaw współpracy w którymkolwiek z obszarów (tab. 75).

Powyższe dane obrazują duże zaangażowanie gmin w relacje współpracy. Dotyczą one prawie wszystkich gmin. W najmniejszym stopniu gminy kontaktują się z instytucjami otoczenia biznesu i z przedsiębiorcami w sferze działalności wykraczającej poza realizację usług publicznych. Współpraca gmin z podmiotami zewnętrznymi koncentruje się bardziej na świadczeniu usług publicznych,

[1] Szerzej o roli partnerstwa w sygnalizowanych modelach pisze J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 23−33.

[2] M. Wojciechowski, *Koszt władzy samorządowej* (praca doktorska), Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013, s. 62−66.

Tabela 75. Stopień zaangażowania gmin we współpracę z podmiotami sektora publicznego, społecznego i prywatnego (w %) (N = 494)

Sektor współpracy	Partner współpracy		Udział gmin wykazujących relacje współpracy
Sektor publiczny	Administracja rządowa		99,6
	Administracja samorządowa	gmina	99,6
		powiat	99,4
		województwo	99,6
		zagraniczna jednostka samorządu terytorialnego	91,9
Sektor prywatny	Zaangażowane w świadczenie usług publicznych		90,9
	Zaangażowane w działania prorozwojowe na rzecz gminy		63,0
	Podmioty otoczenia biznesu		45,9
Sektor społeczny	Obywatele		100,0
	Organizacje pozarządowe		98,6
	Podmioty otoczenia biznesu		53,7

Źródło: opracowanie własne.

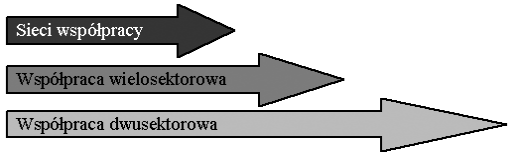
zdecydowanie rzadziej dotyczy przedsięwzięć prorozwojowych, a tylko w wyjątkowych sytuacjach ma charakter strategiczny.

Współpraca w zakresie świadczenia usług publicznych z podmiotami zewnętrznymi wskazywana jest przez przedstawicieli badanych gmin we wszystkich branżach usług komunalnych, przy czym dla żadnej z nich odsetek wskazań nie przekracza 50%. Najlepiej pod tym względem wypadają usługi społeczne. Mankamentem jest także niewielki zakres przedsięwzięć wielosektorowych (multilateralnych). Wynika to z braku otwartości gmin i potencjalnych partnerów współpracy na realizację wspólnych przedsięwzięć zorientowanych na rozwój gminy. Współpraca w zasadzie ogranicza się do zlecania zadań publicznych zarówno podmiotom społecznym, jak i prywatnym.

W świetle uzyskanych wyników badań można jednak stwierdzić, że małe gminy na ogół rzadziej niż gminy duże angażują podmioty prywatne i społeczne w proces świadczenia usług publicznych. W małych gminach również różnorodność wykorzystywanych form współdziałania jest mniejsza. Można to tłumaczyć tym, że na ich terenie lub w ich sąsiedztwie nie funkcjonują podmioty prywatne lub społeczne mogące realizować określone zadania własne gmin. Nadto własne służby komunalne (zwykle jednostki i samorządowe zakłady budżetowe) są głównym wykonawcą usług.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że gminy są zaangażowane w dużym stopniu w relacje kooperacyjne. Zaprezentowana w publikacji szczegółowa analiza wyników badań zmienia jednak perspektywę postrzegania tego zjawiska. Ten optymistyczny obraz zostaje zaburzony przy założeniu potrzeby stoso-

wania kompleksowego katalogu narzędzi i metod współdziałania, wynikających zarówno z przepisów prawa, jak i aktualnych koncepcji zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Zamieszczone w rozdziale 7, pkt. 7.2 wyniki analizy statystycznej wskazują na niezadowalający poziom współpracy międzysektorowej. Polskie gminy nie wyczerpują w pełni (nierzadko tylko w minimalnym zakresie) dostępnych i pożądanych rozwiązań. Ponadto w największym stopniu rozwinięta jest współpraca dwusektorowa, koncentrująca uwagę na kontraktowaniu usług publicznych. Na niskim poziomie lub w ogóle nie jest rejestrowana zintegrowana współpraca w ramach sieci.



Rysunek 10. Zaawansowanie współpracy w samorządzie gminnym w Polsce

Źródło: opracowanie własne

Istotnym źródłem niesatysfakcjonującego poziomu kooperacji może być niska kultura współpracy, połączona z atmosferą dużej jeszcze nieufności i powściągliwości wobec przejawiania tego typu inicjatyw. Należy także zwrócić uwagę na niedostrzeganie potrzeby i brak umiejętności tworzenia wielosektorowych partnerstw na rynkach usług publicznych, stwarzających możliwość wdrażania kompleksowych rozwiązań. Można oczekiwać, że nowe wyzwania (wynikające ze złożoności lokalnych problemów) oraz zmiany w podejściu do ich rozwiązywania (np. usieciowienie) będą wręcz zmuszać gminy do działań opartych na współpracy.

Niewątpliwie podejście sieciowe w zarządzaniu jednostką terytorialną jest koniecznym kierunkiem zmian. Jest ono wymuszane chociażby standardami wynikającymi z rozstrzygnięć Unii Europejskiej, faworyzującymi formułę partnerstwa na niższych poziomach organizacji terytorialnej (*multilevel governance*). Z drugiej strony, potrzeba budowania coraz szerszych, trwalszych sieci powiązań rodzić będzie się z dojrzałości jednostek samorządu terytorialnego, co za tym idzie z naturalnej potrzeby współdziałania na tym etapie rozwoju. Potencjalne zagrożenia wynikają z nieostrych granic wyznaczających obszary odpowiedzialności, utraty samodzielności, decyzyjności czy wpływów. Jest to ważne zagadnienie, ponieważ działanie w strukturze sieciowej rodzi niebezpieczeństwo „rozmycia" odpowiedzialności różnych uczestników współpracy i czyni ją mniej przejrzystą.

Współpraca międzysektorowa i międzysamorządowa przebiega w formach o różnym stopniu integracji organizacyjnej. Najczęściej wykorzystywane są te o pośrednim stopniu integracji (tab. 76).

Tabela 76. Formy współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej polskich gmin i ich stopień integracji organizacyjnej (w %)

Współpraca bilateralna								
Integracja organizacyjna	Współpraca międzysamorządowa		Współpraca z organizacjami pozarządowymi		Współpraca z mieszkańcami		Współpraca z podmiotami prywatnymi	
niska	Fora współpracy	91,7	Zespoły problemowe/Rady	65,3	Zespoły problemowe	54,1	Zespoły problemowe	22,4
	Porozumienie	78,0	Umowy na powierzenie lub wspieranie realizacji zadań umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej	89,9	Umowy o wykonanie usługi (koprodukcja)	b.d.	Kontraktowanie usług publicznych (zamówienie publiczne, zezwolenie, licencja, koncesja)	92,9
	Umowy partnerstwa	b.d.	Umowy partnerstwa	b.d.	Spółdzielnie socjalne	b.d.	Umowy PPP, wspólne projekty (umowy partnerstwa)	13,5
	Związek Stowarzyszenie Spółki prawa handlowego Spółdzielnia socjalna	59,0 53,0 24,0 b.d.	Współtworzenie instytucji otoczenia biznesu	b.d.			Spółki prawa handlowego	b.d.
wysoka								
Współpraca multilateralna								
Lokalne grupy działania – partnerstwo terytorialne zrzeszające gminy, organizacje pozarządowe, mieszkańców i przedsiębiorstwa prywatne – b.d. Pakt/porozumienie na rzecz rozwoju terytorialnego – b.d.								

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wyniki badań pozwoliły na sformułowanie kluczowych wniosków szczegółowych w zakresie współpracy i konkurowania w odniesieniu do badanych sektorów gospodarki.

W zakresie relacji badanych jednostek samorządu gminnego z administracją rządową obserwuje się silne powiązania, przy czym większość tych relacji nie ma znamion typowej współpracy, postrzeganej wąsko, jako interakcje prowadzące do realizacji wspólnych przedsięwzięć. Większość z nich ma charakter wymiany, której celem jest przepływ informacji czy też środków finansowych. Realna współpraca realizowana jest głównie na linii: administracja rządowa a reprezentacje samorządów, która w wyniku konfrontacji obu stanowisk pozwala wypracowywać konsensus i rozwiązania w sprawach organizacji i finansowania samorządu terytorialnego. Jako przykład takich reprezentacji samorządów, obok Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, należy wymienić konwenty i fora wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, których rola w poszukiwaniu lepszych rozwiązań w samorządzie gminnym powinna być coraz większa.

W relacjach gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego widoczna jest przewaga współpracy nad konkurowaniem. Jeśli zestawić skalę zjawiska współpracy i konkurowania badanych gmin z innymi samorządami, okaże się, że to pierwsze zdecydowanie dominuje. Brak rywalizacji w kontaktach z jednostkami sąsiadującymi deklarują w szczególności gminy wiejskie, co należy oceniać negatywnie, bo oznacza, że gminy te nie podejmują wyzwań konkurencyjnych. Można przypuszczać, że część z nich nadal nie jest świadoma warunków ciągłej konkurencji, w jakich przyszło im funkcjonować, część mimo dostrzegania potrzeby rywalizacji pozostaje bierna. Owa pasywność z reguły wynika z przekonania lokalnego lidera politycznego o braku możliwości podejmowania wyzwań konkurencyjnych.

W świetle zaprezentowanych wyników badań dotyczących przedmiotu współpracy gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego należy podkreślić częstsze relacje gmin z samorządem powiatowym i wojewódzkim niż z innymi gminami. Decyduje o tym wsparcie finansowe kierowane z powiatów i województw do gmin zlokalizowanych na ich terenie. Istotne znaczenie ma także wspólne wypracowywanie założeń dokumentów strategicznych – zwłaszcza o charakterze rozwojowym i planistycznym. Powiązania międzygminne nie są jednak sporadyczne i dominują nad relacjami z samorządem powiatowym i z wojewódzkim, np. w zakresie wymiany informacji.

Badanie wskazało również na główną barierę samorządowej kooperacji, jaką są właśnie utrudnienia finansowe. Wyniki badań potwierdziły tezę o wpływie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na intensywność współpracy. Dochodzi zatem do pewnego paradoksu, gdyż gminy, które dobrze radzą sobie ze swoimi problemami, częściej angażują się we współpracę. Można sądzić, że gminy słabsze, nie korzystając z takich powiązań w pełnym zakresie, zaprzepaszczają swoje szanse na rozwój.

Współpraca międzysamorządowa skoncentrowana była w obszarze realizacji zadań publicznych. Postrzegana jest przede wszystkim jako narzędzie pozwalające uzupełniać możliwości pojedynczych gmin w dostarczaniu mieszkańcom podstawowych usług publicznych. Na tej podstawie można stwierdzić, że głównym motywem jej podejmowania były partykularne interesy poszczególnych gmin.

Spośród form prawa publicznego dominującą formą kooperacji są porozumienia. Mniej popularne okazały się formy o wyższej integracji organizacyjnej, tj. związki, stowarzyszenia i spółki. Wyniki badań wskazują, że o ich wyborze w głównej mierze decydują dwa czynniki: stopień złożoności procedur powoływania i funkcjonowania oraz rodzaj realizowanego zadania publicznego. W pierwszym przypadku nie można nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że im trudniejsza i bardziej skomplikowana procedura uruchamiania współpracy, tym mniej chętnie będą sięgać po nią gminy.

Z kolei rodzaj zadania publicznego determinuje wybór konkretnego rozwiązania. Porozumienia, związki i spółki znajdują zastosowanie głównie w obszarze usług technicznych, w szczególności bazujących na kapitałochłonnej infrastrukturze technicznej. Stowarzyszenia, ale także porozumienia są powszechne w zakresie usług społecznych oraz związanych z działalnością promocyjną i finansową gmin. Można zatem stwierdzić, że wraz ze zwiększaniem się integracji organizacyjnej form współpracy międzysamorządowej, zmienia się profil prowadzonej w ich ramach działalności: od skoncentrowanej na „miękkich" czynnikach rozwoju po zadania realizowane na bazie infrastruktury technicznej.

Należy podkreślić też niski stopień integracji różnego rodzaju działalności w ramach każdej z organizacyjnych form współpracy. Oznacza to, że gminy decydują się najczęściej na realizację jednego lub dwóch zadań publicznych w ramach jednego porozumienia lub podmiotu współpracy. Zjawisko to należy ocenić negatywnie, bowiem wiąże się z utratą efektu synergicznego i korzyści (w tym także finansowych), możliwych do osiągnięcia w ramach wielobranżowej działalności.

„Miękkie" formy współpracy międzysamorządowej są stosowane w gminach rzadziej niż organizacyjne formy współdziałania. Współpraca tego rodzaju polega na wymianie informacji, wiedzy, doświadczeń, wypracowywaniu uzgodnień i wspólnych stanowisk. Najczęściej wykorzystywane są do tego celu konferencje, seminaria i fora współpracy. Zdecydowanie częściej sięgają po nie gminy miejskie.

Współpraca z mieszkańcami (w mniejszym lub większym stopniu) jest obecna w życiu polskiego samorządu terytorialnego. Jest ona jednak bardziej informowaniem niż konsultowaniem czy współdziałaniem. Niewątpliwie pierwsza z wymienionych form partycypacji jest bardzo ważna, determinuje bowiem przebieg kolejnych faz partycypacji. Nie ma jednak charakteru współpracy. Widoczny jest niewielki stopień otwartości i gotowości władz do

uwzględniania opinii, sądów mieszkańców, nie mówiąc już o wspólnym wypracowywaniu rozwiązań czy przyjęciu tych proponowanych przez jedną ze stron. A właśnie konsultacje i współdecydowanie mają istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania się nowego modelu zarządzania (*public governance*). Działania partycypacyjne ograniczają się praktycznie do obligatoryjnych form włączania obywateli w proces sprawowania władzy. Nierzadko jednak nawet w tym zakresie partycypacja społeczna jest torpedowana, np. poprzez zbyt krótki czas na zgłaszanie konsultacji, nieuwzględnianie wypracowanych rozwiązań czy też brak zaufania czy skłonności do współdziałania z partnerami społecznymi. W praktyce partycypacja społeczna wywołuje szereg obaw, mimo deklaracji dobrej woli władz w tej dziedzinie. Często samorządowcy postrzegają społeczeństwo uczestniczące, konsultujące jako realne utrudnienie sprawowania władzy czy wręcz uprawiania polityki. Można zaobserwować również niechęć przed upublicznianiem problemów, stąd opór przed podjęciem publicznej dyskusji dotyczącej rozwiązania sytuacji konfliktowej.

W zakresie informowania, gminy sięgały najczęściej po tradycyjne narzędzia, w dużej mierze wynikające z przepisów prawa regulującego udostępnianie informacji publicznej. Obszary konsultacji ograniczają się natomiast praktycznie do kilku kluczowych spraw (zagospodarowania przestrzennego, inwestycji infrastrukturalnych czy budżetu). W mniejszym stopniu konsultacjom poddawane są sprawy edukacji, kultury, ochrony zdrowia czy pomocy społecznej. Niewiele gmin konsultuje z mieszkańcami problemy związane z usługami publicznymi (sposób świadczenia, jakość). Współdecydowanie jako najbardziej zaawansowany przejaw współpracy władz lokalnych z mieszkańcami bardzo często utożsamiane (mylone) jest z konsultacjami. Widoczne to jest szczególnie w obszarach współdecydowania, które praktycznie pokrywają się z obszarami konsultacji. W ramach współpracy z mieszkańcami, gminy wskazywały najczęściej na bierność i niechęć mieszkańców do włączania się w sprawy publiczne, na małą wiedzę dotyczącą swoich uprawnień, jak też na brak wystarczających środków finansowych pozwalających na zintensyfikowanie działań partycypacyjnych.

Polskie samorządy terytorialne zostały zobligowane ustawowo do podejmowania współpracy z działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi. Poza kilkoma przypadkami, w badanych gminach dochodziło do podejmowania współpracy, ale polegała ona głównie na zlecaniu przez samorządy realizacji określonych zadań publicznych. Współpraca w tej formie odbywała się najczęściej regularnie i miała charakter usystematyzowany. Z kolei współpraca w ramach wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych w obszarach stanowiących główne pola działalności organizacji należących do trzeciego sektora jest formą najrzadziej wykorzystywaną przez badane gminy.

Do współpracy samorządów lokalnych i podlegających im podmiotów sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi dochodzi najczęściej w dziedzinie upowszechniania kultury fizycznej i sportu oraz pomocy społecznej, przy

czym bez względu na obszar działalności, organizacje pozarządowe rzadko przy tej okazji muszą konkurować z działającymi na tym samym obszarze – podmiotami komunalnymi. Warto w tym miejscu dodać, że poza nielicznymi wyjątkami (takimi jak wspomniana już pomoc społeczna czy ochrona zwierząt) można mówić o regule polegającej na tym, że wyższe oceny efektów działalności organizacji pozarządowych są im przypisywane w obszarach, w których do tej współpracy dochodzi częściej. Nie ma jednak możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy wysoka ocena jest efektem czy powodem częstych kontaktów wynikających z podejmowania owej współpracy?

Relacje pomiędzy samorządami gmin i podlegającymi im podmiotami sektora publicznego a podmiotami prywatnymi na ogół mają charakter wielopłaszczyznowy. Dominuje współpraca związana z uczestnictwem podmiotów prywatnych w procesach świadczenia usług publicznych, których konieczność realizacji jest konsekwencją nałożonych na gminy przez polskiego ustawodawcę zadań publicznych. Badane gminy najczęściej wskazywały na budownictwo, transport publiczny oraz gospodarkę odpadami jako te obszary, w których dochodzi do angażowania podmiotów prywatnych w realizację zadań komunalnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że poziom zaangażowania podmiotów w poszczególnych obszarach jest zróżnicowany ze względu na kryterium wielkości oraz typu (statusu prawno-administracyjnego) gminy.

Jak stwierdzono wcześniej, współpraca gmin z podmiotami prywatnymi nie ogranicza się jedynie do świadczenia usług publicznych. Spośród innych form współpracy, które wymienili przedstawiciele badanych jednostek terytorialnych, zdecydowanie największą popularnością cieszyło się włączanie podmiotów prywatnych w finansowanie i organizowanie lokalnych imprez okolicznościowych. Szkoda, że równie często nie dochodzi do podejmowania wspólnych działań w formie konsultacji, wspólnego lobbingu, wymiany doświadczeń w ramach seminariów i konferencji, wspólnych projektów, np. promocyjnych, misji gospodarczych oraz wspólnych zespołów problemowych. Przy czym i w tych przypadkach popularność wymienionych form wzrasta wraz z wielkością gminy i zmienia się w zależności od jej typu. Jak twierdzili badani, główną przyczyną ograniczającą bądź czasami wręcz uniemożliwiającą współpracę jest brak środków finansowych, które gminy mogłyby na nią przeznaczyć. Następną barierą był brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców i przepisy prawne regulujące zasady współpracy międzysektorowej. Wydaje się jednak, że przynajmniej ograniczone środki finansowe są nie do końca słusznym usprawiedliwieniem. Cyklicznie organizowane konsultacje z przedsiębiorcami czy wspólnie tworzone zespoły problemowe mogą sprzyjać rozwojowi współpracy, a nie wymagają od gmin ponoszenia znaczących kosztów.

Dla wspierania rozwoju przedsiębiorców, a przez to i rozwoju całego terytorium, za który odpowiadają organy gmin, te ostatnie mogą tworzyć, współtworzyć albo tylko podejmować współpracę z komercyjnymi i niekomercyjnymi

podmiotami specjalizującymi się we wspieraniu przedsiębiorczości i innowacyjności. Uzyskane wyniki badań pozwalają na sformułowanie stwierdzenia o zbyt ograniczonym wykorzystywaniu potencjału tkwiącego w tego typu podmiotach. Gminy tłumaczą to brakiem lub zbyt małą liczbą tych podmiotów działających na ich terenie oraz tradycyjnie już brakiem lub niewystarczającą ilością środków finansowych, które mogą przeznaczyć na tę współpracę. O ile nie podlega dyskusji pierwsza z wymienionych barier, to można mieć pewne wątpliwości, czy ograniczoność finansów nie została po raz kolejny potraktowana przez badanych jako „słowo-wytrych", usprawiedliwiające brak chęci, a przede wszystkim pomysłu na współpracę.

Szczególną i od pewnego czasu mocno popularyzowaną w Polsce formą współpracy międzysektorowej z udziałem strony samorządowej i prywatnych przedsiębiorców jest partnerstwo publiczno-prywatne. Jeśli już wśród badanych gmin dochodziło do zawiązania porozumienia i podpisania umowy czy utworzenia spółki publiczno-prywatnej, to w ramach PPP realizowane były przede wszystkim inwestycje w obszarze sportu, turystyki i wypoczynku oraz budownictwa inżynieryjnego, w tym infrastruktury transportowej. Trzeba jednak przyznać, że odsetek gmin, które zdecydowały zaangażować się w realizację projektów inwestycyjnych opartych na tej formule jest stosunkowo niewielki, przy czym najgorzej sytuacja wygląda w przypadku małych gmin wiejskich, a najlepiej wśród dużych jednostek miejskich. Ten fakt nie dziwi, jeśli weźmie się pod uwagę, że główną barierą współpracy, na którą wskazywali samorządowcy, jest brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców. Jak stwierdzali wójtowie, gminy wiejskie realizują najczęściej zbyt małe inwestycje, żeby były nimi zainteresowane duże przedsiębiorstwa i ich konsorcja, mające odpowiednie doświadczenie i potencjał. Mniejsi przedsiębiorcy wolą natomiast szybki zwrot poniesionych nakładów i w związku z tym chętnie podejmują współpracę z samorządami, ale jeśli już, to jedynie w charakterze wykonawców inwestycji. Dodatkowo taka formuła współpracy nadal jest postrzegana przez przedstawicieli władz lokalnych jako źródło potencjalnie większych kłopotów niż korzyści.

Biorąc pod uwagę, że formuła PPP jest w Polsce nadal rozwiązaniem stosunkowo nowym, pozostaje mieć nadzieję, że z czasem będzie wzrastać zarówno liczba samorządowców, jak i przedsiębiorców, którzy będą widzieli w partnerstwie publiczno-prywatnym źródło obopólnych korzyści i możliwości rozwoju. Żeby wspomóc te zmiany, władze centralne powinny zastanowić się m.in. nad kolejną korektą i uproszczeniem obowiązujących przepisów prawnych regulujących sferę współpracy w ramach partnerstwa oraz zintensyfikować jeszcze swoje wysiłki w obszarze promocji – zarówno samej idei, jak i dobrych praktyk w gospodarce samorządowej.

Uzyskane wyniki badań pozwoliły na pozytywną weryfikację hipotezy pierwszej w zakresie wpływu wielkości oraz typu gminy na rozmiar współpracy z administracją rządową, samorządową, mieszkańcami, organizacjami pozarzą-

dowymi i podmiotami prywatnymi. Stosunkowo najczęściej do współpracy dochodzi w gminach dużych, mających charakter miejski. Wraz ze zmniejszaniem się wielkości badanych gmin, a także zmianą typu na miejsko-wiejski i wiejski maleje również poziom współpracy. Wielkość i typ gminy wpływają także na różnorodność wykorzystywanych form współdziałania. Można zaobserwować podobną zależność jak w przypadku hipotezy pierwszej, co pozwala na potwierdzenie założeń hipotezy drugiej. Z kolei w odniesieniu do hipotezy trzeciej nie można jednoznacznie stwierdzić wpływu badanych cech organu wykonawczego na zachowania w zakresie współpracy.

Przeprowadzone badania pozwalają na wyodrębnienie kilku modeli organizacji rynku usług publicznych w gminie. W Polsce tradycyjny model publiczny dominuje w zaopatrzeniu w wodę, odbiorze ścieków, edukacji i ochronie środowiska. Z kolei budownictwo to branża usług w największym stopniu sprywatyzowana, a co za tym idzie najbardziej zbliżona do modelu prywatnego. W pozostałych branżach występują rozwiązania mieszane – od modelu publiczno-społecznego (w pomocy społecznej, kulturze i sporcie), poprzez model publiczno-społeczno-prywatny (w turystyce i wypoczynku), aż po model publiczno-prywatny charakterystyczny dla zaopatrzenia w energię elektryczną, energię cieplną oraz gaz, transportu zbiorowego, ochrony zdrowia i gospodarki odpadami. Zaangażowanie podmiotów zewnętrznych w rynku usług publicznych (a tym samym model jego organizacji) jest większe w gminach dużych, o charakterze miejskim. Pozwala to potwierdzić słuszność hipotezy czwartej.

Obecność podmiotów prywatnych na danym lokalnym rynku usług publicznych sprzyja konkurencji, choć nie dotyczy to w równym stopniu wszystkich branż. Analogicznie, obecność podmiotów społecznych sprzyja występowaniu współpracy, szczególnie w obszarze usług społecznych, co potwierdza założenia hipotezy szóstej. Można zatem wysnuć dwa wnioski o charakterze ogólnym, które pozwalają na pozytywną weryfikację hipotezy piątej:

1. Rodzaj relacji zachodzący pomiędzy uczestnikami danego rynku usług publicznych (konkurencja, współpraca) w dużej mierze wynika z branży. Współpraca jest częstszym zjawiskiem na rynku usług społecznych, konkurencja natomiast na rynku usług technicznych;

2. Typ podmiotu (prywatny, społeczny, komunalny) sprzyjać będzie określonym relacjom. Podmioty prywatne są bowiem bardziej skłonne do konkurowania w odróżnieniu od pozostałych.

Rozszerzanie współpracy nie jest możliwe, jeśli lokalny lider polityczny (organ władzy wykonawczej) nie dostrzega takiej potrzeby. Współpraca między instytucjami przebiega w ramach kontaktów międzyludzkich: relacji pomiędzy przedstawicielami władzy i urzędnikami. Prywatne relacje są przenoszone często na grunt kontaktów formalnych. Tym samym skłonność do współdziałania, zaufanie, otwartość na współpracę władz lokalnych i urzędników decyduje o rozmiarach tego zjawiska w skali kraju.

Jak wynika z badań, władza samorządowa w polskich gminach nie pełni jeszcze funkcji koordynatora czy moderatora lokalnej polityki rozwoju, ograniczając się bardziej do wypełniania funkcji administracyjnych. Można pokusić się o stwierdzenie, że nadal mamy do czynienia z tradycyjnym samorządem terytorialnym, opartym na bezpośrednim zaangażowaniu się w proces decyzyjny władz politycznych, a nie lokalnym współzarządzaniu, dla którego charakterystyczne jest wypracowywanie decyzji na bazie luźnych powiązań i interakcji, często nieformalnych.

Niezbędne są mechanizmy pobudzania współpracy pomiędzy samorządem gminnym a administracją rządową i samorządową w celu kreowania zintegrowanego systemu zarządzania terytorialnego. Niwelowanie postaw gmin polegających na zaspokajaniu tylko własnych potrzeb i realizowaniu partykularnych interesów wymaga nowych narzędzi kreujących współpracę, zwłaszcza zachęcających do działań przynoszących korzyści wszystkim zaangażowanym stronom (poziome koordynowanie polityk lokalnych, inicjatywy benchmarkingowe). Dobitnie potwierdzają to doświadczenia zagraniczne pokazujące bogactwo (wielość) rozwiązań, z których warte rozważenia w warunkach polskich są platformy dialogu czy fora dyskusyjne w sektorze publicznym. Spośród rozwiązań już istniejących, warto wykorzystać potencjał tkwiący w związkach międzygminnych, co wymaga w wielu przypadkach ich aktywizacji.

Rozwijanie współpracy z mieszkańcami wspólnoty samorządowej wymaga od władz lokalnych przede wszystkim przełamania oporu, zarówno samych władz, jak i mieszkańców, przed włączaniem się w proces decyzyjny obywateli. Niezbędna staje się zatem edukacja zwiększająca stan wiedzy na temat partycypacji społecznej w kręgach samorządowych i w lokalnych wspólnotach. Konieczne są również działania kształtujące świadomość obywatelską mieszkańców oraz pobudzające ich aktywność publiczną. Postuluje się również szersze wykorzystanie w procesie współpracy międzysamorządowej i współpracy samorządu lokalnego z mieszkańcami spółdzielni socjalnej.

Wydaje się, że współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami gminnymi mogłaby być częstsza i bardziej efektywna, gdyby te pierwsze w większym stopniu uczestniczyły w procesach kreowania i realizacji polityki rozwoju gminy już na etapie tworzenia konkretnych rozwiązań, których późniejsze wprowadzenie w życie będzie miało wpływ na ich funkcjonowanie i możliwości rozwoju. Pozwoliłoby to, jeśli nie w pełni, to na pewno w większym stopniu, wykorzystać potencjał tkwiący w organizacjach pozarządowych. To z kolei przyczyniłoby się do lepszego zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności. Do tego potrzebna jest jednak często zmiana mentalności i przyzwyczajeń oraz wiara w potrzebę współpracy, zarówno po stronie samych organizacji, jak i samorządów terytorialnych. Będzie to na pewno długotrwały proces, na efekty którego trzeba będzie niestety poczekać.

Na podstawie zgromadzonych wyników badań można stwierdzić, że perspektywa ukształtowania dojrzałego modelu współzarządzania w polskich gmi-

nach jest jeszcze dość odległa. Faktyczne wdrożenie w życie postulatu *governance* wymaga dalszych przeobrażeń w funkcjonowaniu samorządów lokalnych, które w większym stopniu powinny się otwierać na procesy współpracy i być poddawane szeroko pojmowanej decentralizacji. W związku z tym trzeba dążyć do wzmacniania i rozbudowywania układów sieciowych między innymi poprzez rozwój nowych płaszczyzn współpracy, a z drugiej strony identyfikowanie i niwelowanie zjawisk negatywnych generowanych przez struktury sieciowe. Sprzyja temu poparcie na poziomie deklaratywnym dla koncepcji sieciowego zarządzania samorządowego, wyrażane najczęściej przez przedstawicieli gmin dużych (pozytywna weryfikacja hipotezy siódmej).

* * *

Reasumując prowadzoną analizę, w świetle teorii i uzyskanych wyników badań empirycznych można sformułować trzy konstatacje. Po pierwsze, władze oraz administracje publiczne w wymiarze lokalnym ulegają przekształceniom w kierunku większej profesjonalizacji, lepszej sprawności ekonomicznej oraz działania w strukturach sieciowych uwzględniających partnerstwo. We współdziałaniu odgrywają one coraz bardziej rolę koordynatora działań, harmonizującego interesy poszczególnych uczestników porozumienia z naczelnym interesem publicznym.

Po drugie, w sposobie funkcjonowania władz publicznych zdecydowanie dominują więzi w ramach współpracy, zwłaszcza o charakterze gospodarczym (świadczenie usług komunalnych). Ranga konkurencji z innymi sektorami gospodarki jest odpowiednio mniejsza. Powodem tego są przede wszystkim uregulowania prawne oraz nikła świadomość funkcjonowania w warunkach konkurencji rynkowej.

Po trzecie, wyraźnie zarysowany mechanizm konkurencji występuje też między jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki te zabiegają o uzyskanie różnych korzyści, polegających m.in. na pozyskiwaniu inwestorów, środków finansowych, lokalizacji instytucji i imprez publicznych, organów władzy. Korzyści te mają w założeniu poprawić atrakcyjność jednostki terytorialnej, a tym samym jej konkurencyjność. Można przypuszczać, że natężenie konkurencyjności rośnie w miarę przechodzenia do mniejszych samorządów terytorialnych, rozumianych w sensie statusu administracyjno-prawnego (województwo, powiat, gmina). Powoduje to zwiększenie znaczenia lokalnego wymiaru polityki rozwoju.

Samorządy terytorialne budują swoją pozycję bardziej na zasadzie współpracy niż konkurencji. W związku z tym nasuwa się pytanie o granice tych działań. Wydaje się, że w przypadku współdziałania, partnerstwa jest nią utrata korzyści zeń płynących bądź świadomość uzyskiwania mniejszych korzyści w stosunku do oczekiwanych. Z kolei granica konkurencji zarysowana jest przepisami prawa, stojącymi na straży przestrzegania zasad „zdrowej" rywalizacji. Zakres współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego pośrednio świadczy o stopniu kapitału społecznego, jako cesze społeczeństwa obywatelskiego.

BIBLIOGRAFIA

Adamowicz M., *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", t. X, z. 2, Warszawa 2008.

Andrzejewska M., Baranowski M., Fiedziukiewicz K., Kowalska A., Matuszkiewicz J. M., Rusztecka M., Roo-Zielińska E., Solon J., *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2007, http://pspe.gridw.pl/movies/O%20partycypacji_spolecznej.pdf.

Barnaszewski B., *Endogenne i egzogenne czynniki determinujące kształtowanie kapitału społecznego*, [w:] *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, red. M. Klimowicz, W. Bokajło, CeDeWu.pl, Warszawa 2010.

Bell G., Fageda X., Mur M., *Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2012, No 24.

Bennett R. J., *Administrative systems and economic spaces*, „Regional Studies" 1997, No 3.

Bolgherini S., *Local Government and Inter-Municipal cooperation in Italy and Germany*, „PIFO Politische Italien-Forschung − Occasional Paper" 2011, No 11.

Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.

Bovaird T., Löffler E., *Understanding Public Management and Governance*, [w:] *Public Management and Governance*, eds. T. Bovaird, E. Löffler, Routledge, London–New York 2003.

Brass D. J., Galaskiewicz J., Greve H. R., *Taking Stock of Network and Organisations, A Multilevel Perspective*, „Academy of Management Journal" 2004, No 47.

Castells M., *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Castelnovo W., Simonetta M., *Building trust within inter-municipal cooperation*, ECEG 2008, Academic Conferences Limited.

Chądzyński J., *Realizacja projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich gminach – prezentacja wyników badań*, [w:] *Finanse i ryzyko w kształtowaniu rozwoju regionu*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 41.

Chądzyński J., *Współpraca polskich gmin z organizacjami pozarządowymi – prezentacja wyników badań*, [w:] *Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych*, red. S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, nr 296.

Coase R., *The Nature of the Firm*, „Economica"1937, Vol. 4, No 16.

Considine M., Giguère S., *The theory and practice of local governance and economic development*, Palgrave Macmillan, London 2008.

Czaputowicz J., *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego" 2010, nr 1−2.

Czego lokalne społeczności oczekują od programu Big Society, Fundacja im. S. Batorego, 2010.

Długosz D., *Mechanizmy tworzenia oraz wdrażania polityk publicznych w państwie współczesnym*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, Kraków 2001.

Długosz D., Wygnański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

Domański R., Marciniak A., *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2003, t. CXIII, Warszawa.

Emerson K., Nabatchi T., Balogh S., *An integrative framework for collaborative governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2012, vol. 22.

Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1.

Furmankiewicz M., Janck K., *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym − różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, Cz. II, red. A. Harańczyk, „Studia KPZK PAN" 2012, t. CXL.

Gawłowski R., *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji", Sektor publiczny.pl http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/452991,co_daje_ komunikacja_i_partycypacja_spoleczna.html [1.06.2012].

Gorynia M., Łaźniewska E., *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Hardin R., *Political obligation*, [w:] *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, eds. A. Hamlin, P. Pettit, Basil Blackwell, Oxford 1998.

Haus M., Heinelt H., *How to Achieve Governability at the Local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban leadership and Community Involvement*, [w:] *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, eds. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart, Routledge, London 2005.

Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999.

Hausner J. (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.

Hulst J. R. i in., *Institutional shifts in inter-municipal service delivery*, „Public Organization Review" 2009, vol. 9.

Jak organizować partycypację społeczną, Instytut Badania i Rozwoju Aktywności Społecznej, http://ibras.org/partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje [28.06.2011].

Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005.

John P., *Governance in Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London−Thousand Oaks–New Delhi 2004.

John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001.

Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz*, [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42.

Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba*, [w:] *Przestrzeń a rozwój*, red. S. Korenik, A. Dybała, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 241.

Kalisiak-Mędelska M., *Usługi użyteczności publicznej. Wybrane problemy*, [w:] *Gospodarka Przestrzenna X*, red. Z Przybyła, Wydawnictwo Turystyczne Plan, Jelenia Góra 2007.

Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010.

Klastry w Polsce. Katalog, PARP, Warszawa 2012.

Klenk T., Nullmeier F., *Public Governance als Reformstrategie*, Edition Hans Böckler, Düsseldorf 2003.

Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce, Warszawa 2009.

Korbus B., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2009.

Kożuch B., Kożuch A. (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego", Kraków 2011.

Kulesza M., *Wstęp*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, red. M. Kulesza, M. Sakowicz, Warszawa 2009.

Lackowska M., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

Linia współpracy podmiotów publicznych administracji rządowej i samorządowej na rzecz budowy otwartego państwa oraz ukierunkowanych na użytkownika usług e-administracji w Polsce, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

Mackintosh M., *Partnership: Issues of Policy and Negotiation*, „Local Economy" 1993, No 7 (3).

Markowski T., *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Wydawnictwo Friedrich Ebert-Stiftung, Kraków 1996.

Marks G., *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, [w:] *The State of the European Community: The Mastricht Debate and Beyond*, eds. A. Cafruny, G. Rosenthal, Boulder 1993.

Matusiak K. B., *Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. K. B. Matusiak, PARP, Warszawa 2010.

Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.

Nalepka A., Kozina A., *Podstawy badania struktury organizacyjnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007.

Nie ma nowoczesnego zarządzania bez komunikacji z mieszkańcami, rozmowa z prof. M. Kuleszą, Portal Samorządowy.pl, http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659_0.html [8.06.2012].

People Matter Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report 2008, United Nations, New York 2008.

Podgórniak-Krzykacz A., *Między współdziałaniem a konkurencją. Relacje partnerskie gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42.

Podgórniak-Krzykacz A., *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2011, nr 39.

Podgórniak-Krzykacz A., *Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową – prezentacja wyników badań*, [w:] *Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych*, red. S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, nr 296.

Potoczek A., *Zaufanie społeczne a proces partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje" 2011, nr 2(5).

Projekt Strategii Sprawne państwo 2020, Warszawa 2011.

Projekt Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza

Przewłocka J., *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.

Skelcher C., Sullivan H., *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, „Health & Social Care in the Community" 2003, vol. 11.

Słownik Języka Polskiego, http://www.sjp.pl/partycypacja [27.06.2011].

Sorrentino M., Simonetta M., *Assessing local partnerships: an organisational perspective*, „Transformating Government: People, Process and Policy" 2011, vol. 5.

Sorrentino M., Simonetta M., *Managing Paradoxes in Public Partnerships,* http://ssrn.com/abstract=2091034 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2091034 [28.04.2013].
Swianiewicz P., *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Publicznego" 2008, nr 4.
Toolkit Manual − Inter-Municipal Cooperation, UNDP 2010, www.municipal-cooperation.org, s. 5, [20.04.2013].
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966.
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037.
Ustawa z dnia 19 grudnia 2009 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm.
Ustawa z dnia 19 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009, Nr 19, poz. 101 ze zm.
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.
Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz. U. z 2010 r., Nr 127, poz. 857 ze zm.
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420 ze zm.
Ustawa z dnia 29 czerwca 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658.
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 ze zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.
Walker R. M., *Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government*, „Public Administration" 2006, Vol. 84.
Warm D., *Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness*, „State and Local Government Review" 2011, No 43(1).
Williamson O. E., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.
Włodyka S. (red.), *Prawo handlowe. Część ogólna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
Wnuk-Lipiński E., Bukowska X., *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka" 2008, nr 2.
Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.
Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa 2009.
Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
Wojciechowski M., *Koszt władzy samorządowej* (praca doktorska), Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013.
www.ncpp.org.
www.ngo.pl.
www.stat.gov.pl.
Wygnański J., *Terminologia*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.
Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

SPIS TABEL

Tabela 1. Typologia i obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach wyodrębnionych kryteriów 17
Tabela 2. Formy prawno-organizacyjne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z innymi podmiotami 19
Tabela 3. Katalog usług społecznych i komunalnych realizowanych przez gminy 28
Tabela 4. Klasyfikacja usług publicznych według modelu organizacji rynku 30
Tabela 5. Formy prawno-organizacyjne współpracy międzysamorządowej 39
Tabela 6. Propozycje form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w projekcie Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw 42
Tabela 7. Relacje władza–mieszkańcy 46
Tabela 8. Możliwe narzędzia procesu informowania w gminie 48
Tabela 9. Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi 57
Tabela 10. Liczba gmin biorących udział w badaniu według województw oraz typów gmin 75
Tabela 11. Badane gminy według liczby mieszkańców 76
Tabela 12. Badane gminy według liczby kadencji organu wykonawczego 76
Tabela 13. Badane gminy według stażu pracy organu wykonawczego w administracji samorządowej 77
Tabela 14. Badane gminy według wielkości zatrudnienia w urzędzie 77
Tabela 15. Badane gminy według wieku organu wykonawczego 77
Tabela 16. Badane gminy według poziomu wykształcenia organu wykonawczego 78
Tabela 17. Badane gminy według profilu wykształcenia organu wykonawczego 78
Tabela 18. Badane gminy według poparcia politycznego dla organu wykonawczego. 78
Tabela 19. Wiek organu wykonawczego a liczba sprawowanych kadencji (% wskazań) 79
Tabela 20. Wiek organu wykonawczego a poparcie polityczne (% wskazań) 79
Tabela 21. Charakter poparcia politycznego uzyskanego przez organ wykonawczy a liczba sprawowanych kadencji (% wskazań) 79
Tabela 22. Liczba sprawowanych kadencji przez organ wykonawczy a wielkość gminy (% wskazań) 80
Tabela 23. Staż pracy w administracji samorządowej organu wykonawczego a typ gminy (% wskazań). 80
Tabela 24. Ocena zadowolenia gmin ze współpracy z administracją rządową według wielkości gminy (%). 84
Tabela 25. Przedmiot współpracy międzysamorządowej gmin (%). 85
Tabela 26. Przedmiot współpracy międzysamorządowej gmin według typu gminy (%). 86
Tabela 27. Przedmiot współpracy międzygminnej a wielkość gminy (%). 87
Tabela 28. Organizacja współpracy międzysamorządowej w polskich gminach (N = 484) 88
Tabela 29. Obszary współpracy gmin w tzw. formach „twardych” (%). 89
Tabela 30. Obszary współpracy gmin w tzw. formach „miękkich” (%). 92
Tabela 31. Współpraca międzysamorządowa polskich gmin o charakterze koordynacyjnym i planistycznym (%) 93
Tabela 32. Przedmiot konkurencji gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (%) 94

Tabela 33. Konkurencja międzygminna według liczby mieszkańców gminy (%) 95
Tabela 34. Wybrane narzędzia informowania w badanych gminach według liczby mieszkańców (%) 99
Tabela 35. Wybrane metody procesu informowania w badanych gminach – przekrój województw (%) 101
Tabela 36. Wybrane metody procesu informowania i konsultacji w badanych gminach – przekrój województw (%) 102
Tabela 37. Wybrane obszary konsultacji społecznych – przekrój województw (%) 107
Tabela 38. Wybrane formy współdecydowania według wielkości gminy wyrażonej liczbą mieszkańców (%) 108
Tabela 39. Najczęściej stosowane przez gminy formy współdecydowania (%) 109
Tabela 40. Wybrane obszary współdecydowania według typów gmin (%) 110
Tabela 41. Najczęściej występujące obszary udziału mieszkańców w procesie podejmowania decyzji – przekrój województw (%) 111
Tabela 42. Najczęściej wskazywane bariery partycypacji społecznej – przekrój województw (%) 113
Tabela 43. Formy i częstotliwość współpracy badanych gmin z organizacjami pozarządowymi (487 = 100%) 114
Tabela 44. Formy i częstotliwość współpracy badanych gmin z organizacjami pozarządowymi według typu i wielkości gminy (w %) 116
Tabela 45. Współpraca badanych gmin z organizacjami pozarządowymi wraz z oceną jej dotychczasowych wyników 119
Tabela 46. Współpraca badanych gmin z organizacjami pozarządowymi wraz z oceną jej dotychczasowych wyników w podziale na typ gminy 122
Tabela 47. Odsetek wskazań na udział podmiotów prywatnych w procesie świadczenia usług publicznych na terenie badanych gmin (w %) 125
Tabela 48. Ocena współpracy badanych gmin z podmiotami prywatnymi poza obszarem realizacji zadań publicznych 128
Tabela 49. Odsetek gmin w poszczególnych województwach współpracujących z podmiotami prywatnymi poza obszarem bezpośredniej realizacji zadań publicznych (w %) 130
Tabela 50. Odsetek wskazań na poszczególne rodzaje barier ze względu na typ i wielkość badanych gmin (476 = 100%) 131
Tabela 51. Odsetek gmin współpracujących z instytucjami wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności 133
Tabela 52. Realizowane projekty PPP w podziale na poszczególne typy badanych gmin 137
Tabela 53. Wielkość gminy a realizowane projekty PPP 137
Tabela 54. Bariery podejmowania współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (476 = 100%) 140
Tabela 55. Odsetek gmin wskazujących na uczestnictwo podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych w lokalnym rynku usług publicznych (%) 142
Tabela 56. Rodzaje relacji na rynkach usług publicznych (%) 146
Tabela 57. Charakter relacji na rynku usług publicznych w gminach pomiędzy podmiotami komunalnymi a prywatnymi i organizacjami pozarządowymi 147
Tabela 58. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące stan zaawansowania współpracy międzysamorządowej polskich gmin 149
Tabela 59. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące stan zaawansowania współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi 150
Tabela 60. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące stan zaawansowania współpracy gmin z mieszkańcami 151

Tabela 61. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom rozwoju współpracy gmin z podmiotami prywatnymi . . . 152
Tabela 62. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom współpracy międzysektorowej w obszarze realizacji zadań publicznych . . . 154
Tabela 63. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom współpracy międzysektorowej w działalności planistycznej . . . 155
Tabela 64. Zmienne diagnostyczne charakteryzujące poziom współpracy międzysektorowej w działalności koordynacyjnej . . . 156
Tabela 65. Wskaźnikowy pomiar współpracy w gminie . . . 159
Tabela 66. Poparcie respondentów dla idei sieciowego rządzenia w gminie według typu gminy (w %) . . . 171
Tabela 67. Poparcie respondentów dla idei sieciowego rządzenia w gminie według liczby mieszkańców (w %) . . . 172
Tabela 68. Poparcie respondentów dla idei sieciowego rządzenia w gminie według województw (w %) . . . 173
Tabela 69. Skutki sieci w polityce lokalnej według typu gminy (w %) . . . 174
Tabela 70. Klasyfikacja stylów przewodzenia według P. J. Kloka . . . 175
Tabela 71. Style przywództwa lokalnego a role liderów politycznych . . . 176
Tabela 72. Współpraca i konkurencja w samorządzie gminnym – ujęcie idealne (sieć) . . . 181
Tabela 73. Współpraca i konkurencja między samorządem gminnym a innymi podmiotami – stan istniejący . . . 183
Tabela 74. Współpraca i konkurencja między samorządem gminnym a innymi podmiotami – system proponowany . . . 186
Tabela 75. Stopień zaangażowania gmin we współpracę z podmiotami sektora publicznego, społecznego i prywatnego (w %) (N = 494) . . . 191
Tabela 76. Formy współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej polskich gmin i ich stopień integracji organizacyjnej (w %) . . . 193

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Główne modele zarządzania publicznego a współpraca 14
Rysunek 2. Możliwe formy współpracy władzy lokalnej z mieszkańcami 47
Rysunek 3. Koncepcja systemu idealnego G. Nadlera 71
Rysunek 4. Rozkład uzyskanych ankiet według województw 75
Rysunek 5. Schemat postępowania w ocenie wskaźnikowej współpracy gminnej 169
Rysunek 6. Intensywność współpracy gminy z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań, przedsięwzięć koordynacyjnych i planistycznych – stan idealny 182
Rysunek 7. Intensywność współpracy gminy z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań, przedsięwzięć koordynacyjnych i planistycznych – stan zastany 184
Rysunek 8. Intensywność współpracy gminy z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań, przedsięwzięć koordynacyjnych i planistycznych – stan zalecany 185
Rysunek 9. Współpraca i konkurencja w relacjach władza lokalna a państwo, społeczeństwo, rynek 189
Rysunek 10. Zaawansowanie współpracy w samorządzie gminnym w Polsce 192

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Liczba Lokalnych Grup Działania w poszczególnych województwach w Polsce (stan na 2013 r.) 38
Wykres 2. Kierunki współpracy gmin z administracją rządową według typu gminy (%) 82
Wykres 3. Przedmiot konkurencji pomiędzy samorządem gminnym a administracją rządową według typu gminy (N = 96) (%). 84
Wykres 4. Uczestnictwo gmin w formach prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego i usług świadczonych z wykorzystaniem infrastruktury technicznej w zależności od liczby mieszkańców gminy (%) 91
Wykres 5. Uczestnictwo gmin w formach prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w zakresie pozyskania zewnętrznych środków finansowych oraz działalności promocyjnej w zależności od liczby mieszkańców gminy (%) 91
Wykres 6. Konkurencja międzygminna według typu gminy (%). 95
Wykres 7. Odsetek wskazań na udział podmiotów prywatnych w procesie świadczenia usług publicznych na terenie badanych gmin pod względem ich wielkości (484 = 100%) 126
Wykres 8. Liczba gmin w ramach poszczególnych województw realizujących projekty PPP 138
Wykres 9. Obszary realizacji projektów PPP w badanych gminach. 139
Wykres 10. Występowanie organizacji pozarządowych na rynku usług społecznych w gminach oraz zlecanie zadań publicznych organizacjom według liczby mieszkańców (%) 143
Wykres 11 Wskaźniki syntetyczne współpracy międzysektorowej dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. 153
Wykres 12. Syntetyczne wskaźniki rozwoju współpracy gmin w sferze realizacji zadań publicznych, w sferze planistycznej i w sferze koordynacyjnej 158
Wykres 13. Skutki sieci w polityce lokalnej według respondentów. 173