

Ewa Zeman-Miszewska

Płaszczyzny współpracy samorządów lokalnych z innymi podmiotami

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 44/3, 285-300

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI: 10.18276/sip.2016.44/3-23

Ewa Zeman-Miszewska*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PŁASZCZYZNY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDÓW LOKALNYCH Z INNYMI PODMIOTAMI

Streszczenie

Samodzielność samorządów terytorialnych w procesie realizacji nałożonych na nie zadań nie oznacza, że każdy musi realizować je samodzielnie. Osiągnięcie zakładanych celów działania często wymaga umiejętnej współpracy z innymi podmiotami. Znaczenie współpracy z pozostałymi podmiotami zdecydowanie wzrosło wraz z rozpoczęciem przemian ustrojowych. Rozwój gospodarki rynkowej, przekazanie kompetencji i środków, a także odpowiedzialności na rzecz samorządów terytorialnych stały się czynnikami aktywizującymi podejmowanie przez nie wspólnych przedsięwzięć z innymi podmiotami. Opracowanie podejmuje próbę diagnozy dotychczasowego wykorzystania możliwych form i płaszczyzn współpracy samorządów z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi.

Słowa kluczowe: samorzady lokalne, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, współpraca

Wprowadzenie

U podstaw współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi a innymi podmiotami leżą korzyści wynikające z synergii, wyższe niż suma działań indywidualnych.

* Adres e-mail: e.m.miszewscy@pro.onet.pl.

Współpraca często warunkuje możliwość realizacji konkretnych celów niemożliwych do osiągnięcia samodzielnie przez samorząd. Zwykle prowadzi do niższych kosztów bądź przyspieszenia realizacji stojących przed samorządami działań. Warunkiem koniecznym, lecz nie wystarczającym dla podjęcia współpracy jest zainteresowanie jej nawiązaniem i wola podjęcia współpracy przez wszystkie potencjalne strony relacji. Wymaga to przekonania o wspólnocie celów i interesów, a także dysponowania przez strony relacji odpowiednimi zasobami. Istotnymi uwarunkowaniami determinującymi płaszczyzny i formy współpracy są regulacje prawne i zwyczajowe oraz przyzwolenie społeczne na określone formy współpracy.

Pozytywne efekty współdziałania dotyczą zwykle samorządów, które sobie wzajemnie ufają i są świadome wzajemnych korzyści wynikających ze współpracy oraz mają pozytywne doświadczenia w tym zakresie. Zwykle inicjatorami takiej współpracy bywają radni lub wybierani bezpośrednio przedstawiciele władzy i administracji publicznej (prezydenci, burmistrzowie).

Celem niniejszego opracowania jest próba diagnozy wykorzystania możliwości współpracy samorządów lokalnych (reprezentowanych przez samorządy gminne) z innymi podmiotami, a przede wszystkim odpowiedź na pytanie o to, czy dotychczasowe wspólne przedsięwzięcia samorządów z innymi podmiotami wykorzystują wszystkie potencjalne sfery i formy współpracy.

Podstawowymi podmiotami badań zaprezentowanymi jako uczestnicy współpracy są mieszkańcy, samorządy lokalne (gminne), przedsiębiorstwa lokalne i organizacje non profit. Niniejsze opracowanie nawiązuje do prowadzonych pod moim kierunkiem badań zespołu pracowników i doktorantów Samodzielnego Zakładu Gospodarki i Administracji Publicznej oraz Katedry Ekonomii i Polityki Transformacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Zważywszy na ograniczone ramy artykułu pewne wątki wywodów zostały ograniczone tylko do niezbędnego minimum. Szersze rozważania na ten temat są zawarte w opracowaniu *Wspólnoty lokalne jako uczestnik i podmiot transformacji gospodarczej* (Zeman-Miszewska, Jakubowska, Krakowiak-Drzewiecka, 2015).

1. Podstawowe uwarunkowania współpracy

Przemiany ustrojowe, a zwłaszcza decentralizacja kompetencji i środków, ale także odpowiedzialności za dobrostan wspólnot lokalnych, stały się czynnikami

aktywizującymi inicjatywę, pomysłowość, energię i przedsiębiorczość (Gorzelał, Jałowiecki, Dziemianowicz, Roszkowski, Zarycki, 1998, s. 81). Sukces polskich przemian społecznych i gospodarczych dokonał się w znacznej mierze w układach i społecznościach lokalnych. Ustanowienie w 1990 roku ustroju samorządu terytorialnego umożliwiło elitom lokalnym podjęcie działań na własny rachunek – względnie niezależnie od dyrektyw rządu centralnego. Wobec szczupłości zasobów finansowych konieczne stało się podejmowanie współpracy z innymi podmiotami. Gminy, które stworzyły podstawy do realnej współpracy pomiędzy członkami wspólnoty i podmiotami otoczenia, lepiej niż inne potrafiły wykorzystać zasoby lokalne i możliwości wynikające z przemian ustrojowych.

Zróźnicowanie efektów działań samorządów wiązało się z ich umiejętnościami komunikowania się z innymi samorządami, mieszkańcami, przedsiębiorstwami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi, zdolnością do konkurowania i współpracy z innymi gminami w pozyskiwaniu kapitału i realizacji zadań rozwojowych, współpracy z podmiotami prywatnymi i społecznymi w ramach przedsięwzięć związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym, wykorzystywania rozwiązań instytucjonalnych gospodarki rynkowej w układach lokalnych, tworzenia warunków umożliwiających konkurowanie, a zwłaszcza eliminowania monopoli gminnych, oraz zróżnicowanymi umiejętnościami wykorzystywania narzędzi wspierania aktywności obywatelskiej sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

W gminach czy regionach ujawniły się różnice dotyczące możliwości i umiejętności nawiązania współpracy z innymi podmiotami. Często różnice odnoszące się do sposobów osiągania celów miały charakter fundamentalny i wynikały z nastawienia polityków i ugrupowań sprawujących władzę (liberałowie vs. etatyści).

Ważnymi, lecz nie jedynymi czynnikami o charakterze obiektywnym różnicującymi nasilenie i formy współpracy były:

- a) charakter gminy (duża–mała, miejska–wiejska), który miał wpływ na jej potrzeby i możliwości kapitałowe;
- b) jej położenie w stosunku do centrum (biskość dająca rozmaite profity lokalizacyjne, sprzyjająca nawiązywaniu kontaktów z różnymi podmiotami bądź peryferyjność utrudniająca takie kontakty);
- c) dotychczasowy stan i charakter rozwoju gospodarczego, status i kompetencje podmiotów uczestniczących we współpracy (monokultura ograniczająca możliwość współdziałania bądź zdywersyfikowana działalność gospodarcza

i związane z nią doświadczenia poszerzające możliwość współpracy na różnych płaszczyznach, dominujący kapitał krajowy bądź obcy, który różnicował zainteresowanie reprezentowanych przez niego podmiotów problemami lokalnymi, oraz dominujące wielkie lub małe przedsiębiorstwa związane bądź nie ze środowiskiem lokalnym);

d) doświadczenia związane ze współpracą oraz aktywnością społeczną sprzyjające bądź niesprzyjające współpracy (tradycje aktywności społecznej, samopomocy sąsiedzkiej);

e) tradycje kulturowe (etos pracy, kapitał społeczny).

Naturalna ograniczoność zasobów, a co się z tym wiąże – rosnąca konkurencja o nie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, skłaniała podmioty sektora publicznego, gospodarczego i społecznego do łączenia swoich kapitałów i podejmowania współpracy. Współdziałanie podmiotów miało zapewnić realizację indywidualnych celów każdego z nich, a także osiągnięcie efektu synergii. Podjęcie współpracy nie zawsze jednak poprzedzała diagnoza potrzeb i możliwości współpracy, co skutkowało tworzeniem fasadowych form współpracy (zwłaszcza dotyczyło to współpracy w związkach celowych gmin). Do wielu wspólnych działań nie doszło pomimo zawiązania pewnych form organizacyjno-prawnych takiej współpracy. Czasem brak możliwości egzekucji niewykonanych zobowiązań przez jedną ze stron stawał się przyczyną niepodjęcia bądź niekontynuowania współpracy. W efekcie powstawały dodatkowe koszty, z którymi nie szły w parze jakiegokolwiek efekty działania. Sprzyjało to negatywnemu uogólnianiu doświadczeń współpracy. Negatywnych skutków podejmowanych dość pochopnie (zwłaszcza w pierwszym okresie reformy ustrojowej) decyzji można było uniknąć, rezygnując z intuicji na rzecz diagnozy poprzedzającej konstruowaniu porozumień pomiędzy różnymi podmiotami. Do najważniejszych kwestii, których zdiagnozowanie sprzyjałoby zmniejszeniu ryzyka nietrafionych decyzji, należą odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaki cel chcemy osiągnąć i czy możliwość jego zrealizowania zależy od współpracy?
2. Po co chcemy współpracować? Czy współpraca zapewnia obniżenie kosztów lub skrócenie czasu przedsięwzięcia?
3. Z kim należy ją nawiązać? Z innymi samorządami? Z przedsiębiorstwami? Z organizacjami pozarządowymi? Z mieszkańcami? Jakie argumenty przemawiają za, a jakie przeciw podjęciu jej z konkretnymi podmiotami?

4. Czy dotychczasowe doświadczenia ze współpracy da się spożytkować w nowych działaniach? Czy darzymy potencjalnych partnerów zaufaniem, czy dostrzegamy możliwości lepszej organizacji współpracy, wyboru najlepszych form organizacyjnych i prawnych takiej współpracy?
5. Jakie będą warunki uczestnictwa poszczególnych podmiotów w realizacji zakładanych celów i zadań?
6. Jaki będzie podział odpowiedzialności za podjęte działania i korzyści wynikające z efektów współpracy?

2. Współpraca samorządów z innymi podmiotami

Wraz ze zmianami ustrojowymi przyjęto nomy prawne, które dopuszczają i regulują współpracę samorządów z innymi podmiotami, takimi jak:

- mieszkańcy gminy,
- inne samorządy lokalne,
- przedsiębiorcy,
- organizacje pozarządowe.

Określają też zakres i formy tej współpracy – różne dla różnych podmiotów. Współpraca dotyczy zwykle zadań związanych z gospodarką komunalną, oświatą i wychowaniem, ochroną zdrowia i pomocą społeczną, porządkiem publicznym i bezpieczeństwem, a także innych wynikających z potrzeb lokalnych. Współpracę regulują przepisy prawa budżetowego, Kodeks spółek handlowych, umowy cywilnoprawne oraz inne szczegółowe przepisy.

Szczególny charakter ma współpraca samorządu terytorialnego z mieszkańcami gminy. Powinna się ona odbywać na zasadach konsultacji społecznych, które mogą być zarówno pytaniem o pomysły rozwiązania problemu, jak i sondowaniem, co mieszkańcy myślą o konkretnej propozycji takiego rozwiązania. Mogą one przyjmować różną formę, to jest od spotkania władz gminy z zainteresowanymi mieszkańcami po specjalistyczne badania ankietowe. Część konsultacji ma charakter obligatoryjny, gdy dotyczą następujących kwestii: tworzenia, łączenia, podziału i zniesienia gmin, ustalania ich granic, nazw oraz siedzib władz (Hauser, 1999, s. 42). Problemem we współpracy samorządów z mieszkańcami jest niewielkie zainteresowanie mieszkańców taką współpracą (incydentalnie wzrastające, gdy powstają istotne z punktu widzenia konkretnych grup społecznych problemy) i przeświadcze-

nie reprezentujących ich radnych, że jako mieszkańcy wiedzą, jakie są oczekiwania społeczności lokalnej. Ze współpracą tą wiąże się wiele kwestii politycznych, społecznych i psychologicznych, których omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Trzeba jednak wspomnieć o przywiązywaniu przez samorzady dużej wagi do komunikacji, która w przyszłości może wpłynąć na zainteresowanie współpracą. Sprzyja temu rozwój i upowszechnienie interaktywnych mediów. Internet, telefonia stacjonarna czy komórkowa służą nie tylko do przekazywania informacji, ale tworzą możliwość kreowania poczucia wspólnoty w trakcie (ale także i wskutek) komunikowania (Przybylska, 2010, s. 84).

Wzrastająca potrzeba współpracy pomiędzy dwoma i więcej samorządami lokalnymi związana jest przede wszystkim ze wzrostem liczby spoczywających na samorządach zadań, wielkością podejmowanych przedsięwzięć, a także oczekiwaniami ze strony społeczeństwa. Korzyściami ze współdziałania są między innymi: zmniejszenie kosztów ponoszonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, uzyskiwanie większych efektów i przyspieszenie realizacji celu, racjonalizacja działań, a także możliwość wymiany informacji i doświadczeń. Możliwości podejmowania wspólnych działań postrzegane są przede wszystkim w sferach:

- a) gospodarowania dobrami publicznymi i świadczenia usług publicznych;
- b) aktywizacji przedsiębiorczości i stanu gospodarki;
- c) poprawy sytuacji na rynku pracy;
- d) łączenia kapitałów i zwiększenia możliwości pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania związanych ze wspólnymi przedsięwzięciami.

Współpraca ma zwykle charakter celowy, często zadaniowy i przyjmuje konkretne sformalizowane formy (por. tab. 1).

Bogactwu możliwych form współpracy (Porawski, 2013, s. 3–54) nie towarzyszy ich wysoka ocena. Stosunkowo wysoko przez uczestników oceniana jest współpraca w ramach porozumienia komunalnych i stowarzyszeń. Wysoko bywają oceniane także konkretne przedsięwzięcia dotyczące wspólnych inwestycji infrastrukturalnych (linie przesyłowe gazowe, ciepłownicze, wodociągowe i kanalizacyjne). Przedstawiciele samorządów zdają sobie sprawę z potrzeby, a często i konieczności współpracy, nie zawsze są jednak chętni do niej lub też nie są w stanie w pełni wykorzystać istniejących w tym zakresie możliwości. Na przeszkodzie stają przede wszystkim problemy proceduralne. Sprowadzają się one do braku chęci czy też umiejętności negocjacji i kompromisu. Trudności we współpracy między gminami

spowodowane są również brakiem technik umożliwiających w zadowalający sposób porównywanie ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów bądź też niewiedza na temat tych technik. Często także względy prestiżowe/wizerunkowe stają się przesłanką do negocjacji warunków współpracy mających niewiele wspólnego z kalkulacją ekonomiczną.

Tabela 1. Główne płaszczyzny i formy organizacyjno-prawne współpracy

Płaszczyzny zadaniowe	Formy organizacyjno-prawne
<ul style="list-style-type: none"> – Utrzymanie ładu przestrzennego – Ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej – Budowa i utrzymanie wodociągów oraz zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych – Utrzymanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadków komunalnych – Budowa urządzeń i zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz – Utrzymanie lokalnego transportu zbiorowego – Ochrona zdrowia – Turystyka i promocja – Inne wynikające z lokalnych potrzeb 	<ul style="list-style-type: none"> – Celowe związki międzygminne (komunalne) dla wspólnego wykonywania zadań publicznych – Porozumienia komunalne – powierzenie jednej z gmin będącej stroną porozumienia określonych w nim zadań publicznych – Stowarzyszenia gmin dla obrony wspólnych interesów – Spółki prawa handlowego – Stowarzyszenia lub fundacje, w których możliwy jest też udział innych podmiotów niż samorządy podmiotów – Inicjowane lub wspierane przez samorządy wszelkie dobrowolne sieci współpracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykaz Związków Międzygminnych... (2015).

Budowanie partnerstwa między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi dla realizacji zadań społecznych jest uznawane za ważny element tworzenia demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym. Dobrą podstawą oceny relacji samorząd–społeczność lokalna jest diagnoza wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych, a warunkiem pełnienia przez nie pozytywnej roli w rozwoju wspólnoty jest ich włączenie w funkcjonowanie gminy na zasadzie partnerstwa.

Organizacje trzeciego sektora pełnią ważną rolę przede wszystkim w dziedzinie edukacji związanej z demokracją i innowacjami społecznymi, reprezentacji interesów środowisk oraz grup słabych i wykluczonych, świadczenia usług społecznych oraz w tworzeniu środowisk opiniotwórczych wokół istotnych problemów społecznych. Wskazane cele realizowane są poprzez:

- a) pomoc społeczną, pomoc w trudnej sytuacji życiowej oraz w wyrównywaniu szans rodzin i osób;
- b) ochronę i promocję zdrowia;
- c) przeciwdziałanie marginalizacji osób niepełnosprawnych, osób bezrobotnych bądź zagrożonych utratą pracy;
- d) obronę równych praw kobiet i mężczyzn; ochrony praw konsumentów;
- e) zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym;
- f) działalność charytatywną;
- g) upowszechnianie i ochronę wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji;
- h) ratownictwo i ochronę ludności; pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- i) naukę, edukację, oświatę i wychowanie; kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i tradycji; działania na rzecz tradycji i świadomości kulturowej, obywatelskiej i narodowej, a także na rzecz mniejszości narodowych;
- j) działalność wspomagającą rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalność wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- k) krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży; upowszechnianie kultury fizycznej i sportu;
- l) ekologię i ochronę zwierząt oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego;
- m) działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijanie kontaktów i współpracy między społeczeństwami.

Samorząd terytorialny ma prawo i obowiązek podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi¹. O wyborze form współpracy decydują wspólnie partnerzy, a zatem nie ma możliwości zmuszenia jednej ze stron (organizacji pozarządowej czy organu administracji publicznej) do współpracy w określonej formie bez zgody tej strony (Izdebski, 2003).

W zależności od sposobu zaangażowania samorządów we współpracę z organizacjami pozarządowymi można wyodrębnić współpracę opartą na podłożu finanso-

¹ Wynika to z obowiązujących w Polsce regulacji prawnych, w tym w szczególności Konstytucji RP oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Obowiązek współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi zapisany jest w art. 5. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

wym (dotacje, granty, współpraca na zasadach rynkowych) i wsparciu pozafinansowym (użyczanie sprzętu, pomieszczeń, oddelegowywanie pracowników). Do ważnych pozafinansowych form współpracy organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym należą:

- a) wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności przez organy administracji publicznej i zainteresowane organizacje;
- b) konsultowanie projektów aktów prawnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej pożytku publicznego organizacji pozarządowych;
- c) tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych składających się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej.

Z monitoringu prowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, dotyczącego wprowadzania ustawy o działalności pożytku publicznego, wynika, że większość samorządów gminnych i powiatowych współpracuje z organizacjami pozarządowymi zarówno w wymiarze:

- a) finansowym – powierzanie i zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w konkursie ofert oraz w trybie „małych dotacji” (niepodlegających konkursowi), a także regrantingu (jest formą outsourcingu zadań publicznych);
- b) niefinansowym – przekazywanie informacji i konsultacje, przekazywanie na preferencyjnych warunkach prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, tworzenie centrów wsparcia dla organizacji pozarządowych, udostępnianie materiałów i urządzeń na potrzeby organizacji, pomoc w promocji organizacji pozarządowych.

Średnio 71,6% organizacji pozarządowych jako swojego głównego partnera po stronie samorządowej wskazuje urząd miasta/gminy, w którym/której siedzibę ma organizacja, przy czym wskazanie takie daje 78,3% organizacji, których zasięg działania ogranicza się do skali gminy lub powiatu, oraz aż 61,6% organizacji, które deklarują ogólnopolski zasięg działalności (Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013). Podstawowe problemy związane ze współpracą podmiotów dotyczą przypisanej organizacjom pozarządowym przez stronę samorządową pozycji „petenta”. Owocuje to niższą niż możliwa aktywnością organizacji pozarządowych, a brak zainteresowania radnych rozwojem tych organizacji i wykorzystaniem ich potencjału podkreśla fasadowość deklarowanego partnerstwa.

Mankamentem dotychczasowych relacji między samorządami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi jest traktowanie ich jedynie jako podwykonawców zadań publicznych. Trudno je uznać za relacje partnerskie. Zlecenia uzyskują zwykle od gmin te same organizacje na te same, zwyczajowo już przekazywane im do realizacji zadania. Tryb zlecania ogranicza uczestnictwo organizacji pozarządowych. Gmina nie oczekuje od nich współdziałania w poznawaniu potrzeb i opracowywaniu sposobów rozwiązań konkretnych problemów, a tylko świadczenia usług. To i fakt preferowania w przyznawaniu zleceń organizacji z własnego terytorium działania sprzyja powstawaniu monopolu samorządowo-pozarządowych i praktycznie wyklucza konkurencję. Zlecenia według deklaracji samorządów dotyczą najczęściej: sportu (80,5%), kultury (37,5%), zdrowia (30,1%) i pomocy społecznej (28,7%). Samorządy – choć są to ich zadania własne – nie pokrywają w pełni kosztów ponoszonych przez organizację w trakcie ich realizacji, co jest niezgodne z przyjętymi w tym zakresie intencjami ustawowymi (jest to zjawisko tzw. odwróconej pomocniczości) (Rymsza, Hryniewiecka, Derwich, 2004). Samorządy postrzegają organizacje pozarządowe jako partnera słabszego nie tylko pod względem możliwości finansowych, ale i pod względem ilości i jakości zaangażowanej kadry. Zgodnie z badaniami obecny stan współpracy cechują powierzchowne relacje wyrażające się między innymi brakiem konsultacji uchwalanych przez samorządy programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Udział organizacji został zredukowany do roli wykonawcy usług. Dotychczasowa praktyka nierównoprawnych relacji utrwala się i nie sprzyja rozbudowie kapitału społecznego oraz tworzeniu faktycznych, a nie deklaracyjnych wspólnot lokalnych.

Współpraca lokalnych przedsiębiorstw (i ich organizacji) z samorządem gminnym przybierać może rozmaite formy. Do najpowszechniejszych z nich należą (Kłósiewicz-Górecka, Słomińska, 2006, s. 104; Słomińska, 2007, s. 19–33):

- świadczenie przez przedsiębiorstwa usług na zlecenie gminy,
- współtworzenie i opiniowanie aktów prawnych,
- inicjowanie wspólnych przedsięwzięć gospodarczych,
- współorganizowanie spotkań, seminariów i konferencji,
- powoływanie wspólnych organizacji gospodarczych,
- wspólna realizacja inwestycji i projektów w gminie,
- wspólne działania promocyjne gminy,

- pomoc firm w organizowaniu imprez dla społeczności lokalnej,
- sponsoring (przez przedsiębiorstwa) ważnych wydarzeń w gminie.

Najważniejszym elementem współpracy jest jednak współdziałanie obu podmiotów w rozwoju społeczno-gospodarczym, tworzeniu atmosfery przedsiębiorczości i promowaniu gminy i lokalnych przedsiębiorców. Gmina dysponuje ograniczonymi środkami i możliwościami, stąd dobór odpowiednich instrumentów oddziaływania i współpracy ma kluczowe znaczenie dla jej rozwoju. Skuteczne oddziaływanie gminy na rozwój przedsiębiorczości polega na zastosowaniu całego pakietu instrumentów, ponieważ instrumenty te wspomagają się na zasadzie synergii (Flieger, 2009, s. 147–179). Prowadzone niezależnie od siebie badania² wskazują, że gminy stosują podobne instrumenty w celu osiągnięcia porównywalnego z innymi gminami poziomu konkurencyjności.

W zbiorczym zestawieniu narzędzi stosowanych przez gminy i ocenianych powyżej przez przedsiębiorców Flieger (2009, s. 147–179) wymienia: stabilność polityki podatkowej gminy, otwartość gminy na nowe projekty inwestycyjne, dostęp do infrastruktury technicznej, udział lokalnych przedsiębiorców w wyznaczaniu kierunków rozwoju gminy, „szybkie ścieżki” dla projektów inwestycyjnych, programy pomocy dla małych firm, prywatyzację przedsiębiorstw komunalnych, stabilną politykę czynszową i cenową gminy, sprzedaż gruntów gminnych oraz oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste, wspierania promocji lokalnych produktów, promocję gminy, strategię rozwoju gospodarczego, wieloletnie plany inwestycyjne, a także różnego rodzaju wsparcie informacyjne (gminne bazy danych dotyczące nieruchomości, gromadzenie i zarządzanie informacjami pomocnymi w zarządzaniu przedsiębiorstwem) i ułatwienia finansowania przedsięwzięć przedsiębiorców (gminny fundusz gwarancyjny). Znajomość ze strony gminy potrzeb przedsiębiorców bywa jednak powierzchowna i ma czysto formalny charakter. Przyczynia się to do braku zainteresowania przedsiębiorców uczestnictwem w inicjatywach lokalnych. Przedstawiciele samorządów doskonale zdają sobie sprawę z wzajemnych zależności pomiędzy powodzeniem przedsiębiorców i rozwojem społeczno-gospodarczym, jednak nie są w stanie prze-

² Wykorzystano m.in. następujące opracowania: „Biznes i samorząd – wzajemne relacje” – Raport z badań Rzetelnej Firmy, 2014 zaprezentowany 9 października 2014 r. podczas III Kongresu Rzetelnych Firm w Warszawie, wnioski panelu dyskusyjnego podczas wspomnianego Kongresu (http://www.pila.pl/files/file/Aktualnosci/11_2014/raport.pdf), opracowanie: (Flieger, 2009), a także niepublikowane wnioski z prowadzonych w Samodzielnym Zakładzie Gospodarki i Administracji Publicznej w Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach w latach 2006–2015 badań dotyczących przedsiębiorczości w województwie śląskim.

łamać braku zainteresowania przedsiębiorców współpracą. Często na przeszkodzie porozumieniu stoją nierealistyczne oczekiwania dotyczące możliwości wspierania i uprzywilejowywania lokalnych przedsiębiorców przez gminę.

Podsumowanie

Jak wynika z rozważań, wskazać można zarówno pozytywne, jak i negatywne przykłady współpracy. W sferze dialogu będącego podstawą wszelkiej współpracy nastąpił wprawdzie istotny postęp w przekazie informacji za pośrednictwem rozmaitych form komunikacji (najistotniejsze miejsce zajmuje tu internet), niemniej jednak nadal uczestnicy wspólnoty podkreślają brak zainteresowania władzy ich opiniami oraz brak bezpośredniego kontaktu z władzami i administracją publiczną. Władza natomiast pozostaje w przekonaniu, że jako reprezentant wspólnoty podejmuje zgodne z jej interesem decyzje, choć nie bada potrzeb i opinii jej członków. Konsultacje mają najczęściej charakter powierzchowny i nie prowadzą do uzgodnienia stanowisk.

Umiejętność współpracy organów samorządowych z pozostałymi podmiotami pozostawia wiele do życzenia. Możliwości formalne nie idą w parze z ich wykorzystaniem. Bywa, że przyczyny mają charakter obiektywny, często jednak jest to niewiedza lub spory kompetencyjne, do których dochodzi zwłaszcza w kontaktach z innymi samorządami. Czasem przyczyną jest kontynuacja swoistego „interwencjonizmu gminnego” niedopuszczającego do partnerstwa innych podmiotów, takich jak prywatne przedsiębiorstwa czy też podmioty sektora organizacji pozarządowych. Zachowawcze postawy urzędników gminnych dotyczące partnerskiego współdziałania z innymi podmiotami wynikają zarówno z ich niekompetencji, jak i obawy o posadzenie o korupcję.

Wśród podstawowych wniosków płynących z komentowanych tu badań można wymienić następujące:

- a) zakres potencjalnych sfer współpracy samorządów terytorialnych i innych podmiotów (znacznie) przewyższa rzeczywisty (faktyczny) zakres podejmowanych przez nie wspólnych przedsięwzięć;
- b) równoległe z postępem procesów transformacji nie wzrastają zainteresowanie współpracą i jej zakres;

- c) współpracy podmiotów nie zawsze towarzyszy świadomość wspólnych interesów uczestników wspólnoty;
- d) komunikacja między samorządami a innymi podmiotami sprzyja nawiązywaniu między nimi realnej współpracy, często towarzyszy jej jednak brak zainteresowania informacją zwrotną;
- e) współpraca między podmiotami determinowana jest przede wszystkim przez względy ekonomiczne, a wzajemne zaufanie schodzi na dalszy plan (zwłaszcza na płaszczyźnie współpracy z instytucjami finansowymi).

Poza oczywistymi sukcesami, które są udziałem wielu gmin współpracujących z innymi podmiotami, wyłania się niejednoznaczny obraz wykorzystania możliwości tkwiących we współpracy. W jakimś stopniu przyczyn należy szukać w niechętnym przekazywaniu przez władze państwowe „władztwa” samorządom. W sferze regulacji prawnych samorządy terytorialne są w wielu przypadkach ubezwłasnowolnione przez władze państwowe w związku ze zbyt szczegółową regulacją kwestii dotyczących organizacji własnych struktur i sposobów działania, a przede wszystkim możliwości wykorzystywania własnych doświadczeń w doskonaleniu funkcjonowania. Na te szczegółowe regulacje nakładają się ciągle zmiany przepisów i wydawane rozporządzenia, które zakłócają dotychczasowe rozwiązania. Główne powody tkwią jednak w niskim kapitale społecznym, a przede wszystkim w braku zaufania do innych, przedkładaniu własnych interesów czy też tylko „świętego spokoju” członków władz gminnych ponad interesy wspólnoty.

Literatura

- Flieger, M. (2009). Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, 147–169.
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B., Dziemianowicz, W., Roszkowski, W., Zarycki, T. (1998). Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce. W: G. Gorzelał, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura i mobilizacja społeczna w gminach* (s. 81–151). Warszawa: Wyd. UW.
- Hauser, J. (red.). (1999). *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Izdebski, H. (2003). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*. Pobrane z: http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/komentarz_do_ustawy_o_dzialalnosci_pozytku.pdf (19.04.2016).

- Kłosiewicz-Górecka, U., Słomińska, B. (2006). Samorząd jako kreator partnerstwa na rynku lokalnym. W: J. Karwowski (red.), *Marketing a aktywność regionów* (s. 104–115). Szczecin: Wyd. Naukowe US.
- Porawski, A. (red.). (2013). *Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby. Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego*. Pobrane z: http://wartowiedziec.org/attachments/article/18953/Wspolpraca_JST_w_Polsce_stan_i_potrzeby_Raport_ZMP_listopad_2013.pdf (12.04.2016).
- Przewłocka, J., Adamiak, P., Herbst, J. (2013). *Podstawowe informacje o organizacjach pozarządowych*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon-Jawor.
- Przybylska, A. (2010). *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej*. Warszawa: Wyd. UW.
- Rymsza, M., Hryniewiecka, A., Derwich, P. (2004). *Jak wprowadzać w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia z lat dziewięćdziesiątych*. Pobrane z: <http://www.isp.org.pl/files/15474277280847008001211198511.pdf> (12.04.2016).
- Słomińska, B. (2007). Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości. *Samorząd Terytorialny*, 3, 19–33.
- Wykaz Związków Międzygminnych – stan na 30 czerwca 2015 (2015). Warszawa: BIP, Ministerstwo Informatyzacji i Cyfryzacji.
- Zeman-Miszewska, E., Jakubowska, A., Krakowiak-Drzewiecka, M. (red.). (2015). *Wspólnoty lokalne jako uczestnik i podmiot transformacji gospodarczej*. Katowice: Wyd. UE w Katowicach.

LOCAL GOVERNMENTS' DIMENSIONS OF COOPERATION WITH EXTERNAL ENTITIES

Abstract

The autonomy of local governments concerning the fulfilment of public commitments does not mean that they have to pursue them on their own. Meeting the targets of their assignments often requires a skilful cooperation with external entities. The meaning of such cooperation has substantially risen after the transition period had begun. The development of market economy as well as handing over the obligations and funds together with responsibility to local governments became mobilizing factors for carrying out joint endeavours with

external entities. This paper aims to evaluate the forms and dimensions of local governments' cooperation with public and private entities conducted so far.

Keywords: local governments, companies, non-governmental organizations, cooperation

JEL codes: H82, H32, A13, L31

