

**ALEKSANDER NOWORÓL**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **KONTRAKT JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA OBSZARAMI FUNKCONALNYMI**

**Abstract: Contract as an Instrument of Functional Areas Management.** Technical, social and economic environment of administrative units changes the attitude to territorial governance and management. It refers especially to the management within functional areas. Multilevel governance enforces a contractual approach. Territorial partners are bond by the voluntariness while the public administration respects the principle of subsidiarity. The institution explaining the emerging relations is the contract. The aim of the paper is a presentation of the influence of contractual conditionings on the strategic management process. The paper discloses features of the relational contract that are relevant to management in functional areas. A basis for the reasoning is formed by own research of the author and his participation in preparation of strategic plans and urban regeneration (revitalization) programs.

**Keywords:** Functional areas, institution of the contract, multilevel governance, relational contract, territorial management.

### **Wprowadzenie**

Otoczenie technologiczne, społeczne i gospodarcze jednostek administracyjnych zmienia podejście do zarządzania terytorialnego. Odnosi się to szczególnie do zarządzania w obszarach funkcjonalnych, które delimitowane są wspólnym interesem niepowiązanych prawnie jednostek terytorialnych oraz interesariuszy: społecznych i gospodarczych. Wielopodmiotowość zarządzania wymusza podejście kontraktowe, wiążące umownie partnerów w warunkach dobrowolności działania, przy respektowaniu przez administrację publiczną zasady pomocniczości. Instytucją pozwalającą na zrozumienie powstających przy tym związków jest kontrakt. Celem opracowania jest ukazanie tego, jak uwarunkowania kontraktowe wpływają na proces zarządzania strategicznego. Podstawą wnioskowania są badania własne autora w postaci ekspertyz realizowanych dla Rządu RP w latach 2011-2014 [np. Noworól 2014] oraz obserwacja

uczestnicząca w przygotowaniu lokalnych i regionalnych planów strategicznych oraz programów rewitalizacji<sup>1</sup>.

## 1. Pojęcie *instytucji kontraktu* – wybrane zagadnienia

W ujęciu czołowego teoretyka tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej Northa *Instytucje są to zasady gry w społeczeństwie, a bardziej formalnie, to stworzone przez ludzi ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. Tworzą więc one strukturę bodźców w procesie wymiany czy to politycznym, społecznym czy gospodarczym* ([North 1990, s. 2]).

Wśród instytucji, determinujących życie społeczno-gospodarcze, jedną z czołowych pozycji zajmuje kontrakt (umowa). Wiąże się on z potrzebą stabilizowania relacji pomiędzy członkami wspólnot terytorialnych, partnerami gry rynkowej i wszelkiego typu aktorami procesów związanych z określeniem wzajemnych praw i obowiązków. W ujęciu Stankiewicza, kontrakt traktowany jest jako ważna instytucja w całej strukturze instytucjonalnej współczesnego systemu społeczno-gospodarczego, ściśle powiązana z mechanizmem rynkowym, procesem kształtowania się kosztów transakcyjnych i z funkcjonowaniem przedsiębiorstw. W czasach intensywnej współpracy międzynarodowej oraz powszechnej, globalnej wymiany dóbr i usług, także w układach sieciowych, nie możemy nie doceniać znaczenia działań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa w warunkach, kiedy mogą zawodzić personalne więzi i społeczne normy gwarantujące realizację wzajemnych zobowiązań przez uczestników wymiany [Stankiewicz 2012, s. 99-100]. Teorię instytucjonalną kontraktów rozwinął Williamson. Centralną kategorią podejścia tego autora są koszty transakcyjne, obciążające mechanizmy rynkowe i prowadzące do nieefektywności gospodarowania [Williamson 1998]. Potrzeby wielorakiej wymiany, a czasem realny przymus ekonomiczny znajdują się u podstaw zawierania różnego typu umów, którym towarzyszą jednak instytucje określane jako miękkie, w postaci tradycji, obyczajów i obrzędów. Według Northa, jedną z głównych zmiennych determinujących koszty transakcyjne jest ideologia [North 1990, s. 2-4]. Według Stankiewicza, koszty transakcyjne, jako część kosztów funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego, są funkcją trzech parametrów: niepewności, częstotliwości (kumulacji doświadczenia) i specyfiki aktywów, związanej z wyborami między alternatywnymi strukturami zarządzania [Stankiewicz 2012, s. 142-149]. Koszty transakcyjne uzależnione są więc, w znacznej mierze od środowiska regulacyjnego, tworzonego przez państwo i samorządy.

---

<sup>1</sup> Autor kierował zespołami opracowującymi uchwalone: *Strategię Rozwoju Rzeszowa do 2025 r.* i *Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego*. Jako ekspert uczestniczył i uczestniczy w opracowaniu i ewaluacji *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2020* oraz – wciąż niezakończony – *Strategii Rozwoju Krakowa do 2030*. W każdym przypadku, zagadnienie zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi stanowiło element konceptualizacji ww. strategii.

Warto przypomnieć też, że kontrakty dzielą się na kompletne i niekompletne. Według Stankiewicza, *kontrakt kompletny jest to rodzaj kontraktu, w którym ujęte zostały wszystkie zmienne mogące mieć wpływ na strukturę relacji kontraktowych branych pod uwagę w całym okresie prowadzonych negocjacji i podpisywania umowy*. Większość umów zawierana jest jednak w warunkach niepewności, która determinuje niekompletność kontraktów. Dla poniższych rozważań zasadnicze jest też pojęcie tzw. kontraktu relacyjnego, który – jakkolwiek zaliczany do grupy kontraktów kompletnych – charakteryzuje się tym, że reguły gry są zmienne i tworzą się w całym przebiegu współpracy partnerów [Stankiewicz 2012, s. 106-134].

W dobie współczesnej istotnie zmienia się rola państwa, jako strażnika ładu instytucjonalnego [ibidem, s. 182]. We wcześniejszych publikacjach, autor przedstawił własne rozumienie tej problematyki, które zakłada rosnącą rolę relacji partnerskich pomiędzy uczestnikami tzw. partnerstw hybrydowych (wielosektorowych). Związki pomiędzy uczestnikami w coraz większym stopniu odnoszą się do kontraktowego wymiaru wzmiankowanych partnerstw [Noworól 2013, s. 136]. W odniesieniu do procesów zarządzania rozwojem terytorialnym, warto – w tym duchu – odnotować, że poza ustawowymi zależnościami podmiotów i instytucji odpowiedzialnych za procesy funkcjonowania i rozwoju jednostek terytorialnych – rośnie znaczenie stosunków międzyorganizacyjnych w układach wielopoziomowych i wielosektorowych. Znajduje to wyraz w orientacji teoretycznej określanej jako współzrządzenie/współzarządzanie, akcentującej upodmiotowienie w procesie zarządzania nie tylko władz publicznych różnych poziomów, ale i innych podmiotów, powiązanych przenikającymi się sieciami. Zmienia się więc infrastruktura instytucjonalna [Kudłacz 2015] zarządzania terytorialnego – obejmuje zatem zarówno współpracujące, jak i konkurujące instytucje i organizacje, odpowiedzialne za procesy funkcjonowania i rozwoju tych jednostek, a także szerokie grono interesariuszy, usytuowanych w różnych sektorach i różnych poziomach zarządzania [Noworól 2016, s. 59-62].

## **2. Kontraktowanie rozwoju jako instrument zarządzania terytorialnego**

Kontraktowanie jest jednym z podstawowych instrumentów współczesnego zarządzania rozwojem. W ujęciach teoretycznych, prezentowanych wcześniej przez autora, przez *rozwój terytorialny* rozumie się takie ukierunkowanie zmiany systemu terytorialnego, które – stymulując takie siły sprawcze, jak: przedsiębiorczość, równoważenie czynników endo- i egzogenicznych oraz konkurencyjność i kooperacja – prowadzi do procesów polegających na tworzeniu nowych konfiguracji elementów, z których system jest zbudowany. Te nowe konfiguracje elementów systemu obejmują:

- wzrost złożoności, różnorodności i elastyczności podsystemów, zwiększając ich możliwości i zdolności przystosowawcze;

- podniesienie zdolności autoregulacji podsystemów,
- zwiększenie kreatywności i proaktywności (innowacyjności) podsystemów;
- dostosowanie dynamiki zmian ciągłych i nieciągłych w podsystemach do potrzeb własnych i wpływu otoczenia;
- zintensyfikowanie kontaktów z otoczeniem, przez komunikację, wymianę dóbr i wartości, oraz ekspansję (przestrzenną, społeczną, gospodarczą), przy kontrolowanym poziomie dostosowania i agresywności [Noworól 2007, s. 26-29; 2013, s. 21].

Wypada zgodzić się, z Hausnerem, że *rozwój, jako proces syntetyzujący różnego typu aktywności, jest przy tym „nieprzewidywalny, nielinearny, niejednorodny i nierównomierny. Nie można nad nim zapanować ani intelektualnie, ani praktycznie. Można go wywoływać i interpretować, ale nie kontrolować* [Hausner 2013, s. 25]. Stymulowanie rozwoju wiąże się z wdrażaniem polityki rozwoju, regulowanej ustawowo w Polsce (Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Autor podziela opinię (m.in. Hausnera), że kluczowym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego są instytucje, a szczególnie – ich efektywność adaptacyjna w zmieniającym się otoczeniu. Polityka rozwojowa *powinna koncentrować się na generowaniu, mobilizowaniu i pomnażaniu zasobów, które tę efektywność determinują i podnoszą* [Hausner 2013, s. 38]. Prowadzenie polityki rozwoju polega na wykorzystywaniu szerokiej gamy narzędzi zarządzania rozwojem. Polityka rozwoju wynika ze zjawisk, które dzieją się w sferze realnej oraz z założeń i koncepcji aktorów publicznych, zdolnych prowadzić świadomą i celową prorozwojową działalność. W początku XXI w. prowadzenie takiej działalności uwzględniać musi główne siły sprawcze zmieniające świat. Siły te wiążą się z konsekwencjami takich zjawisk, jak: rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych, globalizacja życia społeczno-gospodarczego, zmiany klimatyczne, niekorzystne procesy demograficzne i związane z nimi konsekwencje dla systemów emerytalnych, rosnące koszty energii. Zjawiska te są szeroko przedstawiane w literaturze [Castells 2011; Jewtuchowicz 2013]. Uwzględnienie tych aspektów zarządzania rozwojem ukierunkowało refleksję naukową w stronę tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej, opartego na terytorializacji, określanej jako *a place-based policy* [Barca 2009]. Jej wyznaczniki opisano w wielu publikacjach [Szlachta 2011; Noworól 2013]. W kontekście tej wypowiedzi, kluczowe jest zauważenie, że kontraktowanie rozwoju stanowi właśnie jeden z takich wyznaczników.

Przez *kontraktowanie rozwoju* będziemy rozumieć stymulowanie procesów rozwojowych na podstawie umowy. Podejście takie ma liczne odniesienia do instytucji kontraktu w relacji do skuteczności interwencji publicznej. Przez *prorozwojową interwencję publiczną* rozumieć należy aktywność władz i administracji publicznej, ukierunkowaną na stymulowanie procesów zmian terytorialnych. Pojęcie *skuteczności działania* tłumaczyć należy, za Zieleniewskim [1969, s. 225], następująco: *Działanie skuteczne to takie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Miarą skuteczności jest tylko stopień zbliżenia się do celu. Nie bierzemy pod uwagę*

*kosztu*. Tak więc skuteczna, prorozwojowa interwencja publiczna to taka, która pozwala osiągać zamierzone cele. Skuteczna interwencja publiczna zatem: realizuje cele strategiczne, posiada określoną lokalizację, wykorzystuje istniejące możliwości wsparcia, tworzone przez otoczenie jednostki terytorialnej (w tym – regulacje unijne), wreszcie – mobilizuje potencjały endogeniczne związane z poszczególnymi podsystemami terytorialnymi. Skuteczna interwencja publiczna polega więc na umownym (kontraktowym) powiązaniu egzogenicznych i endogenicznych czynników rozwoju. W programowaniu rozwoju coraz większego znaczenia nabiera wielopoziomowa, międzysektorowa umowa zainteresowanych aktorów procesu.

Warto zauważyć, że wyznaczniki współczesnej polityki regionalnej, wymuszają niejako podejście kontraktowe. Przede wszystkim dotyczy to prowadzenia polityki w obszarach funkcjonalnych, przekraczających granice administracyjne. Podmioty wdrażające politykę rozwoju muszą wiązać się umową, gdyż tradycyjne relacje pomiędzy organami administracji publicznej nie są wystarczające. Dotyczy to w szczególności budowanych, na podstawie tzw. *Umowy partnerstwa pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską* [Programowanie ... 2014], struktur zarządzania w obszarach funkcjonalnych:

- miejskich – w formule tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych,
- wiejskich – w ramach tzw. Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność, gdzie zarządczą rolę odgrywają tzw. lokalne grupy działania.

Wymienione instrumenty polityki spójności Unii Europejskiej, stosowane w okresie programowania 2014-2020, ukierunkowane są w szczególności na rozwijanie zdolności organizacyjnych w sferze partnerskiego budowania potencjału rozwojowego w warunkach współpracy międzyorganizacyjnej. Jest to możliwe wyłącznie w warunkach wzajemnych uzgodnień, konkludowanych umowami. Rośnie więc znaczenie relacji kontraktowych w procesach zarządzania rozwojem, czego przykładem są choćby już dziś umowy zawiązywane między beneficjentami polityki strukturalnej UE a instytucjami zarządzającymi programami operacyjnymi, czy też umowy tworzone w procesie zawiązywania partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego.

### **3. Kontrakt relacyjny i jego znaczenie w procesie zarządzania**

Metody zarządzania w obszarach funkcjonalnych muszą uwzględniać przesłanki związane z kontraktowaniem rozwoju. W warunkach zarządzania wielopasmowego, każdy dokument programowy staje się rodzajem umowy pomiędzy wspólnotą lokalną, której dotyczy a władzą polityczną i administracją publiczną zainteresowanych jednostek terytorialnych. W rzeczywistości tworzonej przez liczne, konkurujące terytorialnie ośrodki decyzyjne, rolę lokalnej administracji publicznej określić można jako dwoistą. Po pierwsze, jako animatorzy, twórcy i uczestnicy zintegrowanego publicznego systemu planowania strategiczno-przestrzennego, podmioty publiczne wspólnie tworzyć powinny zasady, instrumenty i warunki do realizacji interesu wspólnoty sa-

morządowej. Oznacza to – najpierw – pełnienie funkcji konstytucyjnych w odniesieniu do gwarantowania ładu demokratycznego oraz zapewnienia koordynacji ustawowych zadań, z zachowaniem zasady pomocniczości. W tym kontekście, wyłania się konieczność tworzenia warunków do wsparcia rozwoju jednostek terytorialnych i obszarów funkcjonalnych przez kontrakty terytorialne zawierane z partnerstwami hybrydowymi, umiejscowionymi w różnych obszarach wielopodmiotowych sieci. Po drugie, władze i administracja publiczna, będąc też uczestnikami partnerstw hybrydowych, powoływanych do rozwoju obszarów funkcjonalnych, powinny odgrywać także inne – nowe role. Chodzi o zagwarantowanie interesów wspólnoty terytorialnej w aktywnościach partnerstwa. Powstaje przy tym konieczność wykorzystania środków kontraktowych oraz perswazyjnych do integrowania tych aktywności z zadaniami publicznymi, a – w przypadku formułowania kontraktów terytorialnych – podjęcia się roli podmiotu pośredniczącego w rozmowach partnerstwa z innymi podmiotami publicznymi.

Sieciowe powiązania, wielość ośrodków decyzyjnych i konieczność realizowania zadań publicznych w zmieniających się granicach obszarów funkcjonalnych, stopniowo przesuwają ciężar aktywności władz i administracji publicznej ze sfery wypełniania ściśle określonych (ustawowych) zadań, ku działaniom kontraktowym, definiowanym wspólnie z partnerami społecznymi i gospodarczymi, lub też innymi poziomami zarządzania terytorialnego (unijnym, krajowym, wojewódzkim).

Instytucjonalnym modelem strategii rozwoju lokalnego będzie kontrakt relacyjny. Wykorzystując typologię kontraktów Litwincewej, wskazać można następujące cechy takiego kontraktu:

- *długoterminowość*, wynikająca z potrzeby planowania w przedziale czasowym pozwalającym na realizację istotnych dla wspólnoty inwestycji, co wymaga czasem i 10-letniego okresu realizacji, obejmującego: definiowanie projektu, debatę publiczną, projektowanie techniczne wraz z uzgodnieniami i pozwoleniami, pozyskanie finansowania, proces realizacji, wreszcie – uruchomienie;
- *występujący mechanizm prolongacji*, wynikający z potrzeby kontynuacji działań w okresach programowania, objętych kolejnymi strategiami;
- *niski poziom sformalizowania*, zwłaszcza w sytuacji, gdy strategię rozwoju lokalnego nie są obligatoryjne;
- *samospełniający mechanizm ochrony*, związany z tym, że wszystkie strony kontraktu są zainteresowane jego prawidłowym przebiegiem;
- *niestandardowość*, wynikająca z lokalnej specyfiki terytoriów, dla których opracowywana jest strategia;
- *występowanie mechanizmu adaptacji*, który jest niezbędny w warunkach zmieniających się warunków oraz otoczenia społeczno-gospodarczego i politycznego terytoriów [por. także Litwincewa 2003, s. 156, cyt. za: Stankiewicz 2012, s. 112].

Normy wspierające procesy kontraktowania, akcentujące wagę kooperacji wskazał Macneil. Podkreślał przy tym rolę kontraktu jako narzędzia społecznych działań,

wskazując m.in. takie cechy, jak: dążenie do integracji, wzajemność świadczeń, wdrażanie zgody, giętkość, solidarność, kreowanie potencjału i zgodność z matrycą społeczną [Macneil 1969, s. 407; Stankiewicz 2012, s. 129].

Na tle powyższych rozważań, proces zarządzania obszarami funkcjonalnymi – to seria dobrowolnych umów, pomiędzy interesariuszami. O ile ich sformułowanie – na etapie planowania strategicznego – wymaga prowadzenia międzyorganizacyjnego dialogu interesariuszy, o tyle zorganizowanie i wdrożenie tego procesu jest – choć nie wyłącznie – głównie zadaniem władz i administracji publicznej. Zgodnie z opisem zamieszczonym powyżej, oznacza to wyższe koszty transakcyjne, wynikające ze stopnia zhierarchizowania administracji publicznej oraz dodatkowych wydatków, związanych z prowadzeniem dialogu publicznego.

## Zakończenie

Nowoczesne technologie i umiędzynarodowienie kontaktów kreują rzeczywistość, w której rośnie znaczenie relacji partnerskich między podmiotami wielu sektorów i wielu poziomów rządzenia/zarządzania terytorialnego. Instytucją stabilizującą ten proces – w szczególności w obszarach funkcjonalnych, staje się kontrakt – umowa wiążąca partnerów terytorialnych regułami i warunkami współdziałania. Rodzajem kontraktu, który odpowiada procesom właściwym gospodarce przestrzennej obszarów funkcjonalnych jest kontrakt relacyjny, ukierunkowany na budowanie trwałych i wzajemnie korzystnych relacji pomiędzy partnerami, na podstawie ich systemu kulturowego i obopólnego interesu.

## Literatura

- Barca F., 2009, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Castells M., 2011, *Spółeczeństwo sieci*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Hausner J., 2013, *Rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] *Kultura a rozwój*. J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.). Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 23–38.
- Jewtuchowicz A., 2013, *Kreatywna gospodarka, kreatywne miasto – nowy model rozwoju?*, [w:] *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLIII, Warszawa, s. 43–56.
- Kudłacz T., 2015, *Rodzaje i cechy infrastruktury oraz jej funkcje w rozwoju regionalnym i lokalnym – zarys problemu*, [w:] *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy*, T. Kudłacz, A. Hołuj (red.). CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa, s. 13–32.
- Litwincewa G., 2003, *Instytucjonalnaja ekonomiczeskaja tieorija*. NGTUniw, Nowosybirsk.
- Macneil I. R., 1969, *Whither Contracts?* Journal of Legal Education, nr 21(4), s. 403–418.

- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wyd. UJ, Kraków.
- Noworól A., 2013, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. CeDeWu, Warszawa.
- Noworól A., 2013a, *The Role of Hybrid Partnerships in the Management of Development*, [w:] *The 21st NISPAcee Annual*, I. P. Kovacs, C.M. Profiroiu (red.). Conference: *Regionalisation and Inter-regional Cooperation*, 16-18 maja, Belgrad, Serbia, Wyd. NISPAcee, Bratysława.
- Noworól A., 2014, *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*. MliR/MR, Warszawa.
- Noworól A., 2016, *Uwarunkowania i konsekwencje odmiennych koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi – przypadek Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, A. Noworól, A. Hołuj (red.). CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa, s. 55–67.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Stankiewicz W., 2012, *Ekonomika instytucjonalna, Zarys wykładu*. (III). Warszawa.
- Szlachta J., 2011, *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego, w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*, [w:] *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, M. Kolczyński, P. Żuber (red.). MRR, Warszawa, s. 27–37.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, 1250).
- Williamson O. E., 1998, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*. PWN, Warszawa.
- Zieleniewski J., 1969, *Organizacja i zarządzanie*. PWN, Warszawa.