

**MAGDALENA WIŚNIEWSKA**

Uniwersytet Łódzki

**WSPÓŁPRACA WŁADZ LOKALNYCH  
Z INTERESARIUSZAMI MIASTA  
– TEORIA I PRAKTYKA NA PRZYKŁADZIE  
MIAST REGIONU ŁÓDZKIEGO**

**Abstract: Co-operation of Local Governments and Stakeholders – Theory and Practice. Example of Lodz Region Cities.** The paper presents the theory and practice concerning the co-operation of local government with stake holders, like local community, local organizations (including public, private and non-profit) and other communes. The theoretical part of the paper is based on the literature and legal acts. The practical part presents the results of own research conducted in 43 cities in Lodz Region.

**Key words:** Inter-municipal co-operation, local stakeholders, public-private partnership, third sector.

## **Wstęp**

Gmina jest wspólnotą samorządową obejmującą określone terytorium, którą tworzą mieszkańcy gminy. Do zadań gminy należą „zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone przez prawo na rzecz innych podmiotów” [Ustawa... 1990]. Celem głównym funkcjonowania gminy jest realizacja zadań własnych określonych jako „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.” [ibidem, np. 9 ust.4]. Ustawa podaje katalog zadań własnych gminy, a odrębne ustawy podają, które zadania mają charakter obowiązkowy. Realizacja tych zadań wymaga jednak czasem uwzględnienia szerszego grona zainteresowanych, a nie wyłącznie samych mieszkańców. Na zaspokojenie potrzeb mieszkańców mają pośrednio wpływ również inne organizacje, w tym

publiczne, prywatne i organizacje trzeciego sektora. Takie podejście zgodne jest z koncepcją interesariuszy, znaną w naukach o zarządzaniu. Opracowanie prezentuje możliwości w zakresie współpracy władz miejskich z powyżej wskazanymi grupami interesariuszy w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Problematyka została zobrazowana badaniem ankietowym przeprowadzonym w 43 miastach regionu łódzkiego.

## 1. Interesariusze miasta

*Stakeholders* najczęściej tłumaczy się jako interesariusze, grupy interesu, czyli osoby, grupy osób, instytucje, które są zainteresowane wynikami działania danej organizacji. Biorąc pod uwagę gminę, jej interesariuszy należy rozumieć dość szeroko. Interesariuszami będą przede wszystkim mieszkańcy, ale także podmioty gospodarcze funkcjonujące na danym obszarze, turyści, a także pracownicy urzędu gminy, władze lokalne, przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy czy kierownicy komunalnych przedsiębiorstw i wiele innych. Interesy tych grup mogą być nieco odmienne, a czasem nawet sprzeczne, różna będzie zatem ocena funkcjonowania systemu zarządzania w gminie. Zgodnie z podejściem *stakeholders*, „organizacja jest wtedy najbardziej efektywna, kiedy znajduje punkt równowagi interesów różnych interesariuszy wyrażający się optymalną relacją ich korzyści do ponoszonych przez nich kosztów” [Bielski 2004, s. 67]. Gmina powinna we wszystkich obszarach swego funkcjonowania zarządzać w sposób, dzięki któremu udałoby się pogodzić te sprzeczne często ze sobą interesy, uwzględniając ponadto dodatkowe aspekty, jak choćby względy ochrony środowiska wyrażające interes przyszłych pokoleń interesariuszy. Realizacja tych interesów powinna być jednak zawsze zbieżna z naczelnym celem funkcjonowania gminy, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Postulat pogodzenia ze sobą interesów wszystkich jest więc często trudny lub niemożliwy wręcz do spełnienia. Niemniej można powiedzieć, że realizacja interesu jednej z grup może pociągać za sobą pośrednio lub bezpośrednio realizację interesu innej grupy. Na takie właśnie skutki powinien być nastawiony sposób zarządzania w gminie z jednoczesnym minimalizowaniem negatywnych efektów zewnętrznych w postaci np. konfliktów na podłożu przestrzennym.

Rozwiązania polegające na włączeniu interesariuszy w decydowanie o kierunkach aktywności władz lokalnych pozwalają na osobiste zaangażowanie partnerów w realizowanych przedsięwzięciach. Zastosowanie takiego instrumentu prowadzi do zwiększenia skuteczności podejmowanych działań. Partne-

rzy włączeni w realizację przedsięwzięć miejskich są bardziej przekonani o ich słuszności. Wzrasta też korzystność, albowiem często dochodzi do montażu finansowego przy realizacji inwestycji, angażowane są tym samym mniejsze środki finansowe gminy. Takie rozwiązanie może być korzystniejsze jeszcze z innego względu. Zaangażowanie późniejszych użytkowników danych obiektów, urządzeń czy sieci w ich powstanie zwiększa szansę na maksymalizację korzyści, albowiem wzrasta szansa na inwestycje pełniej odpowiadające ich potrzebom w wyniku udziału w procesie decyzyjnym.

W prezentowanym opracowaniu przedmiotem rozważań jest współpraca gmin z następującymi grupami interesariuszy:

- społeczność lokalna,
- podmioty publiczne (inne gminy, inne jednostki samorządu terytorialnego, pozostałe podmioty publiczne),
- lokalne podmioty prywatne,
- organizacje trzeciego sektora.

## **2. Realizacja przedsięwzięć gminnych wspólnie z mieszkańcami**

Gmina jako wspólnota mieszkańców jest ustawowo zobowiązana do zaspokajania potrzeb zbiorowych tej społeczności. Dokonuje się to za sprawą reprezentacji jej interesów we władzach lokalnych. Można jednak domniemywać, że niekiedy władze potrzebują dodatkowego wsparcia ze strony mieszkańców przy podejmowaniu decyzji. Mieszkańcy, przy szczupłych budżetach lokalnych mogą też dodatkowo partycypować w wykonywaniu niektórych zadań publicznych.

Społeczność lokalna, zdeterminowana potrzebą wybudowania na swoim terenie danego obiektu, ciągu czy sieci infrastrukturalnej może utworzyć tzw. komitet społeczny. Niektóre statuty gmin przewidują tworzenie komitetów na potrzeby realizacji zadań gminy, skarbnik gminy sprawuje wtedy nadzór finansowy nad działalnością komitetu. Ze względu na uniknięcie utrudnień administracyjnych czy prawnych (posiadanie rachunku bankowego, wymogi instytucji skarbowych), preferuje się obecnie rejestrowanie założonych komitetów jako stowarzyszeń, aby posiadały one osobowość prawną. Tak powstała organizacja funkcjonuje na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 r.* [Ustawa... 1989] Mieszkańcy mogą też współuczestniczyć w kosztach budowy infrastruktury technicznej przez samoopodatkowanie, zwiększając zasobność gminy, a także przez wnoszenie opłat adiacenckich.

Ze względu na to, że przez decyzje władz lokalnych zaspokajane są podstawowe zbiorowe potrzeby społeczności lokalnych, niezbędne jest jak największe zaangażowanie ludności w proces ich podejmowania, w tym w proces planowania, zarówno strategicznego, jak i przestrzennego czy finansowego. Na tym etapie zapadają bowiem najważniejsze decyzje, a późniejsze działania są jedynie ich wynikiem. Jak wskazują doświadczenia innych krajów, właśnie konsultacje społeczne są kluczem do sukcesu. Podejmowane decyzje zbieżne są z interesem społeczności lokalnej, dzięki czemu można mówić o skuteczności działania władz lokalnych, jako że celem jest realizacja tego interesu. Dzięki komunikacji ze społecznością lokalną stwarza się też szanse na zwiększenie korzystności działania, np. przez wskazanie inwestycji priorytetowych. Jest to również szansa na maksymalizację ekonomiczności działania, dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu społeczności lokalnej w samą realizację przedsięwzięcia. Przekonanie na etapie planowania rodzi bowiem chęć do współuczestniczenia w danym działaniu czy inwestycji – w formie wkładu finansowego lub pracy. Podejście takie łączy celowościowe podejście do efektywności działania z pojmowaniem efektywności zgodną z koncepcją interesariuszy. Przykłady wdrożenia tego podejścia w życie pokazują, że rzeczywiście można w ten sposób zmaksymalizować efektywność działania.

Dla przykładu, w kanadyjskim mieście Edmonton<sup>1</sup> utworzono różne instytucjonalne formy konsultacji ważnych dla mieszkańców decyzji czy przedsięwzięć inwestycyjnych. Infrastrukturalny Techniczny Komitet Doradczy koncentruje się na przepływie informacji między miastem a użytkownikami przestrzeni miejskiej i innymi grupami interesu, dla których problem rozwoju infrastruktury miejskiej jest istotny. W jego skład wchodzi eksperci z dziedziny projektowania infrastruktury, realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz zarządzania infrastrukturą. Ta interdyscyplinarna instytucja reprezentuje organizacje branżowe, stowarzyszenia biznesowe i społeczność lokalną w celu doradztwa władzom miejskim w zakresie celów strategicznych i wyboru narzędzi zarządzania. Tworzy także przyjazne uwarunkowania do budowy

---

<sup>1</sup> Zaprezentowane informacje na temat działania władz miasta Edmonton w odniesieniu do zarządzania rozwojem infrastruktury technicznej pochodzą z witryny internetowej miasta [[www.edmonton.ca/infrastructure](http://www.edmonton.ca/infrastructure)] oraz z witryny kanadyjskiej inicjatywy Infraguide, będącej zarówno siecią strukturą ludzi związanych z budową infrastruktury, jak i zbiorem opublikowanych przykładów najlepszych praktyk w dziedzinie zrównoważonego rozwoju infrastruktury komunalnej [[www.infraguide.ca](http://www.infraguide.ca)].

infrastruktury przez dwukierunkową komunikację między miastem a funkcjonującymi w mieście grupami interesu, umożliwiając antycypowanie i zaspokajanie ich potrzeb z zakresu infrastruktury technicznej. Ponadto, efektem komunikacji jest partycypacja grup interesu (w tym mieszkańców) w kosztach budowy infrastruktury. Miasto Edmonton stara się integrować wokół rozwoju infrastruktury jej użytkowników i ekspertów z tej dziedziny. Tworzy ramy dla wypracowania właściwych decyzji w kontekście posiadanych zasobów i antycypowanych nowych inwestycji, w kontekście wyboru między przedsięwzięciami o charakterze odtworzeniowym i inwestycyjnym, wreszcie między możliwościami a potrzebami kapitałowymi. W ten sposób powstająca infrastruktura jest wyrazem rzeczywistych potrzeb użytkowników, a proces jej planowania charakteryzuje się sprawnością, korzystnością i ekonomicznością.

Innym ciekawym przykładem włączania interesariuszy w realizację zadań komunalnych jest zaangażowanie mieszkańców w proces powstawania nowych urządzeń infrastrukturalnych w formie wkładu pracy własnej. W opisanym poniżej przykładzie już na etapie planowania konieczne było precyzyjne określenie pieniężnej wartości tego wkładu.

Pod koniec lat 90. XX w., w USA, Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Społecznego Stanu Wirginia wprowadził w życie program o nazwie *Self-Help Virginia* (Samopomoc Wirginia)<sup>2</sup>. Program ten miał opierać się na Środowiskowym Programie Małych Miast (*Small Towns Environment Program – STEP*), rozwijanym przez Nowojorski Instytut Rensselaerville. Ideą przyświecającą programowi STEP jest zmniejszenie kosztów budowy systemu wodociągów i kanalizacji w małych miastach przez zaangażowanie własnej pracy wolontariuszy ze społeczności lokalnej, w myśl strategii *sweat equity*<sup>3</sup>. Instytut, we współpracy z Agencją Ochrony Środowiska USA, Fundacją Ford oraz władzami stanowymi, pomógł społecznościom w 17 stanach zrealizować ponad 300 projektów STEP. Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Społecznego Stanu Wirginia gotów był dofinansować Samopomoc Wirginia. Prawo federalne ogranicza możliwość przyznania środków do terenów, gdzie większość gospodarstw domowych ma niskie lub średnie dochody. Warunkiem koniecznym

---

<sup>2</sup> Opisany przykład pochodzi z czasopisma *Appalachia magazine*, dostępnego na stronie internetowej Regionalnej Komisji Appalachów – organizacji powstałej na rzecz realizacji partnerstwa federalno-stanowego geograficznego regionu Appalachów. Celem Komisji jest tworzenie możliwości rozwoju gospodarczego i podnoszenia warunków bytowych ludności Appalachów [www.arc.gov].

<sup>3</sup> Tłumaczenie dosłowne z j. angielskiego: „wkład potu czoła”, „wkład pracy własnej”.

jest silne przekonanie społeczności lokalnej o potrzebie powstania konkretnej nowej inwestycji. Ponadto, aby można było skorzystać ze środków Self-Help Virginia musiały być spełnione następujące warunki:

- społeczność lokalna musiała postrzegać, że przedmiot ewentualnej pomocy stanowi szansę na rozwiązanie ważnego problemu;
- zmobilizowane siły wolontariuszy muszą zdołać pokryć swą pracą więcej godzin niż liczba godzin dofinansowanych;
- ogólny koszt przedsięwzięcia musi być co najmniej o 40% niższy niż szacowany koszt projektu realizowanego w sposób tradycyjny (bez wkładu pracy wolontariuszy);
- społeczność musi wyłonić lidera, którego zadaniem będzie koordynacja i motywacja pracujących przy projekcie aż do całkowitego ukończenia prac.

Przykładem zrealizowanego w ten sposób projektu jest budowa wodociągu w miejscowości Smith Ridge, która pozbawiona była sieci wodociągowej. Rosnąca liczba dzikich ujęć wody zagrażała zanieczyszczeniem gleby, wysuszeniem terenu. Dziś ludność przyłączona jest do sieci wodociągowej ze zbiornika odległego prawie 40 km właśnie dzięki zrealizowanemu projektowi dofinansowanemu przez *Self-Help Virginia*. Społeczność, której część pracowała codziennie, zdołała zbudować sieć wodociągową włączając 62 domy i 4 kościoły do głównej sieci. Pracowali prawie wszyscy dorośli mieszkańcy. Projekt wykonano taniej niż zamierzano – koszt finalny wyniósł ok. 70% kosztu szacowanego. Dodatkowo, prace trwały znacznie krócej niż zamierzano. Dziś, poza oczywistą radością z możliwości korzystania z wody z sieci, mieszkańcy twierdzą, że wspólna inwestycja znacznie zbliżyła do siebie społeczność. Mieszkańcy okolic Smith Ridge dziwili się determinacji mieszkańców tej miejscowości. Twierdzili, że przecież inwestycję można było przeprowadzić inaczej – tradycyjnie, bez takiego obciążenia pracą własną. Społeczność Smith Ridge odniosła jednak też korzyści społeczne, polegające na zbudowaniu więzi między mieszkańcami.

### **3. Współpraca gminy z innymi podmiotami publicznymi**

W celu wykonywania powierzonych zadań gmina może podejmować współpracę z innymi gminami [*Ustawa...* 1990, art. 64 ust. 1]. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w powstałym związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych temu związkowi, przechodzą na ten związek. Wtedy (tak jak gmina) związek taki wykonuje powierzone zadania

we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zaś organem wykonawczym jest jego zarząd. Gospodarkę finansową związek gmin prowadzi na podstawie przepisów o gospodarce finansowej gmin.

Gminy mogą też wspólnie zdecydować o powierzeniu określonych zadań jednej z gmin. W tym celu zawierane są porozumienia międzygminne. Wtedy gmina wykonująca zadania objęte porozumieniem, przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Inną formą współdziałania gmin jest udzielanie pomocy (także finansowej), wzajemnie albo innym jednostkom samorządu terytorialnego, przez gminy, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin i inne stowarzyszenia jednostek samorządowych [Izdebski 2003, s. 211].

Współpraca gmin znajduje szerokie zastosowanie. Szczególnie przydatna jest w sytuacji, gdy niewielkie potrzeby jednej gminy w określonym zakresie czynią wykonywanie określonego zadania szczególnie kosztownym. Będzie to dla przykładu zbiórka odpadów komunalnych<sup>4</sup>, która w gminie wiejskiej o niewielkiej liczbie mieszkańców będzie rodziła określone problemy finansowe. Współdziałanie kilku gmin w tym zakresie pozwala korzystać z ekonomii skali i wykonywać to zadanie taniej niż samodzielnie przez jedną gminę.

Innym przykładem będzie oczyszczalnia ścieków, której budowy jako obiektu wymagającego dużych nakładów finansowych może nie udźwignąć budżet jednej gminy. Wtedy istnieje możliwość współdziałania gmin w celu połączenia środków finansowych dla realizacji tej inwestycji. Także Unia Europejska umożliwia związkom międzygminnym korzystanie z dofinansowania projektów w ramach funduszy strukturalnych i innych. Uczestnictwo związku gmin oznacza zresztą, że inwestycja będzie miała szeroki zakres oddziaływania, co znacznie zwiększa szansę, że dany projekt zostanie przyjęty. Współpraca gmin jest zjawiskiem powszechnym w Europie i ma długą tradycję, o czym szerzej w jednym z kolejnych podrozdziałów.

Współpraca gmin ma jednak pewną specyfikę, a dokładniej mówiąc, szansa współpracy wynika ze specyfiki podmiotu, jakim jest gmina. Samorządy lokalne bowiem, jako „niemobilne” przez związanie z zasady z danym terytorium, są geograficznie (i administracyjnie) ograniczone względem możliwości wyboru partnerów dla wspólnej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Ta-

---

<sup>4</sup> Przykład współdziałania gmin w zakresie zbiórki odpadów opisują [Jakubczyk *et al.* 1998, s. 579-594].

kie ograniczenie może oznaczać określone skutki. Gminy graniczące z większą liczbą innych gmin mają więcej potencjalnych partnerów, co może wpływać na prawdopodobieństwo podjęcia współpracy<sup>5</sup>. Może mieć to szczególne znaczenie ze względu na polityczny charakter władz samorządowych – jeśli władze sąsiadujących samorządów znajdują się w opozycji politycznej, szansa na podjęcie współpracy może maleć, z jednoczesną utratą z oczu interesu lokalnego w postaci wspólnej realizacji pożądanego przez obie społeczności lokalne inwestycji.

W dobie konkurencji (nie tylko między przedsiębiorstwami, ale także między obszarami, a więc i gminami), istnieje także ryzyko, że gminy postrzegają będą współpracę jako pewną niekorzyść, szczególnie, jeśli w wyniku takiej współpracy korzyści odnosi także partner (a takie jest przecież założenie współpracy). Korzyści uzyskiwane przez partnera mogą być postrzegane przez drugą stronę jako strata dla niej samej, bowiem relatywnie jej pozycja nie wzrasta w takim stopniu, jak mogłaby, gdyby zachowane było *status quo* partnera. Takie postrzeganie problemu oznaczać może jednak stagnację, bowiem bez współdziałania może okazać się, że żadna strona nie zyska nic<sup>6</sup>.

Każda gmina powinna rozważyć możliwość współdziałania z innymi gminami. Taka współpraca może znacznie odciążyć budżet gminy i pozwolić tym samym na przeznaczenie zaoszczędzonych środków na finansowanie innych przedsięwzięć, a więc zaspokojenia większej ilości potrzeb lokalnych lub pełniejszego zaspokojenia wybranej potrzeby przez montaż finansowy środków z inną gminą.

Funkcjonująca w Polsce współpraca gmin w celu wykonywania powierzonych zadań jest powszechna także w innych krajach europejskich. Dla przykładu, w Niemczech zinstytucjonalizowana współpraca gmin sięga XIX w., a od tego czasu rozwinęły się różne formy międzykomunalnej współpracy, takie jak<sup>7</sup>:

- 1) wspólnoty administracyjne,
- 2) gminy zespolone,
- 3) gminy związkowe,
- 4) urzędy,

---

<sup>5</sup> O tym i innych uwarunkowaniach podejmowania się przez gminy partnerstwa szerzej w: [Feiock 2004, s. 72-81].

<sup>6</sup> O negatywnych skutkach rywalizacji między samorządami m.in. w: [Herrschel, Newman 2002, s. 174-201].

<sup>7</sup> Charakterystykę tych form współpracy opisuje [Ofiarska 2002, s. 30-39].



- 5) związki celowe,
- 6) wspólnoty robocze,
- 7) porozumienia publicznoprawne.

Współpraca gmin w Niemczech jest oceniana pozytywnie, ponieważ pozwala uniknąć negatywnych skutków tworzenia dużych gmin, umożliwiając jednocześnie specjalizację i profesjonalizację administracji lokalnej, optymalizację planowania, jak również harmonizację działań administracji dotyczących danego obszaru z jednoczesnym zaangażowaniem społeczności lokalnej i zachowaniem decentralizacji zadań [Dittman, Rösler 1994, s. 112-113].

Współpraca gmin jest szczególnie rozpowszechniona we Francji, która charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem struktur samorządu terytorialnego, a dodatkowo współistnieniem gmin małych (o niewielkim potencjale finansowym) i gmin bardzo dużych [Poplewska 2002, s. 40; Ofiarska 2003, s. 127-131]. Współpraca ta korzenie swoje ma już w XIX w., obecnie zaś funkcjonują następujące formy tej współpracy [Poplewska 2002, s. 41-47]:

- syndykat gmin,
- dystrykt,
- wspólnota miejska,
- komisja departamentalna współpracy międzygminnej,
- wspólnota gmin,
- wspólnota miast<sup>8</sup>.

We Francji współpracę międzygminną postrzega się jako konieczność przy realizacji ważnych przedsięwzięć na poziomie lokalnym [Ofiarska 2002, s. 47]. Pogląd ten znajduje poparcie samych gmin, których coraz więcej przystępuje do różnych form współdziałania międzygminnego [Ofiarska 2003, s. 130]. Jeśli chodzi o przedsięwzięcia inwestycyjne, koncentrują się one na następujących obszarach: oczyszczanie i dostarczanie wody, inwestycje drogowe oraz odpady komunalne [*Les comptes...* 2004]. Syndykaty gmin realizują też inwestycje energetyczne. Naczelnymi zasadami, na podstawie których funkcjonują związki gmin we Francji są zasady: specjalizacji i wyłączności<sup>9</sup>. Pierwsza z nich oznacza, że uprawnienia powołanego związku ograniczają się do powierzonych mu zadań. Druga natomiast mówi o tym, że utworzony

---

<sup>8</sup> Wspólnoty miast przekształcały się następnie we wspólnoty aglomeracji [Ofiarska 2003, s. 129].

<sup>9</sup> Informacje pochodzą z witryny internetowej francuskiego Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu [[http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo\\_struct\\_intercom/aspect\\_budg\\_natu\\_comp.html](http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_intercom/aspect_budg_natu_comp.html)].

związek ma wyłączność na realizację powierzonych mu zadań i nie mogą one być równolegle wykonywane na poziomie gmin, które wchodzą w jego skład. Dzięki temu nie ma kolizji uprawnień, a także, co bardzo ważne z punktu widzenia korzystności i ekonomiczności zadań, nie dubluje się czynności, które można wykonywać wspólnie z innymi jednostkami.

O powszechności potrzeby współpracy gmin świadczy także występowanie tego zjawiska w innych krajach, jak np. Szwecja i Finlandia, gdzie choć gminy są relatywnie duże, to jednak względy między innymi racjonalnego zarządzania powodują konieczność poszukiwania różnorodnych rozwiązań współdziałania jednostek terytorialnych [Radziwiński 1995, s. 61].

Gminy mogą współpracować także z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak powiat czy województwo. Bardzo często współpraca taka dotyczy inwestycji drogowych. Często interes społeczności lokalnej wymaga, aby gmina partycypowała w budowie czy modernizacji drogi powiatowej lub wojewódzkiej. Współpraca taka może dotyczyć również innych obszarów.

#### **4. Współpraca gminy z podmiotami prywatnymi**

Realizacja powierzonych gminie zadań inwestycyjnych, które umożliwić będą zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, może oznaczać konieczność zaangażowania środków prywatnych. Można tego dokonać za pomocą przeniesienia części działalności gminy poza jej obręb (w ręce podmiotu prywatnego) w celu efektywniejszego wykonania określonego zadania. Taką formę współpracy jednostki samorządu terytorialnego (tu: gminy) określa się mianem partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP<sup>10</sup>). Ze względu na to, że gmina jest ustawowo zobowiązana do świadczenia określonych usług, nie może ona zrzec się odpowiedzialności za ich wykonywanie, dlatego partnerstwo publiczno-prywatne odnoszące się do usług publicznych nie oznacza pozbawienia się odpowiedzialności przez gminę za ich świadczenie, a jedynie współpracę gminy (jako wciąż jednostki odpowiedzialnej ustawowo) z podmiotem prywatnym w określonym umownie zakresie.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce regulują przepisy *Ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* [Ustawa... 2008]. Ustawa formułuje współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę z 2005 r. Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą o PPP, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest

---

<sup>10</sup> Skrót od nazwy angielskiej: *Public-Private Partnership* (PPP).

wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym<sup>11</sup>.

Istnieje jeszcze jeden dokument prawny tworzący ramy dla takich wspólnych inicjatyw, jest bowiem możliwość zawierania umów o charakterze PPP na gruncie *Ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi* [Ustawa... 2009]. Te przepisy mają zastosowanie w sytuacji, gdy zasadniczą część ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia ma ponosić partner prywatny (koncesjonariusz). Ponadto, ustawa ta reguluje też procedury, które mają zastosowanie przy umowach PPP w ramach *Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*.

Zalety PPP można najogólniej sformułować następująco [Kopańska 2003, s. 57]:

- 1) możliwość wykorzystania korzyści skali (podmiot prywatny może oferować usługę na obszarze kilku gmin);
  - 2) złamanie samorządowego monopolu na wykonywanie określonego zadania;
  - 3) odpolitycznienie zarządzania lokalnymi usługami;
  - 4) rozwój infrastruktury bez konieczności zadłużenia gminy;
  - 5) wprowadzenie nowych technologii, co w przypadku niewielkich środków finansowych gminy nie jest możliwe do wykonania przez nią samodzielnie.
- Można także wskazać na kolejne zalety PPP, takie jak [Guidelines...]:
- przyspieszenie dostarczania usług komunalnych dzięki możliwości ominięcia konieczności wyłożenia środków finansowych z góry i zastąpienia ich regularnymi płatnościami po wykonaniu inwestycji;
  - szybsze wykonanie – sektor prywatny odpowiedzialny za projekt i budowę obiektu, który dodatkowo otrzyma środki kapitałowe dopiero po wykonaniu inwestycji jest zmotywowany do maksymalnego skrócenia okresu wdrażania przedsięwzięcia w życie;
  - niższe koszty całkowite – sektor prywatny jest silniej zmotywowany do obniżenia kosztów przedsięwzięcia, a ponadto łatwiej jest obniżyć te koszty w tym sektorze, ponieważ nie obowiązują go charakterystyczne dla sektora publicznego zasady budżetowania;
  - lepsza alokacja ryzyka – rdzeniem PPP jest przeniesienie ryzyka na stronę, która poniesie je po mniejszych kosztach;
  - silniejsze bodźce do działania – sektor prywatny jako ten, który ponosi ryzyko finansowe jest silniej zmotywowany do działania;

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, art. 1.1.

- wyższa jakość usług – doświadczenia międzynarodowe wskazują na często wyższą jakość usług świadczonych w wyniku partnerstwa publiczno-prywatnego;
- tworzenie się dodatkowych przychodów – partner prywatny może wygenerować dodatkowy przychód od osób trzecich za sprawą użycia dodatkowych zasobów redukując tym samym wymagany wkład sektora publicznego;
- wzmożone zarządzanie publiczne – przez przeniesienie odpowiedzialności za dostarczanie usług, sektor publiczny koncentruje się na roli regulatora i kontrolera zamiast na codziennym zarządzaniu dostarczaniem usług publicznych.

Współpraca publiczno-prywatna przyjmuje wiele form w zależności od natężenia zaangażowania każdej ze stron zarówno w wymiarze organizacyjnym, własnościowym, jak i finansowym. Forma PPP może być różna także ze względu na podmiot (prywatny czy publiczny), który po wykonaniu inwestycji będzie dane urządzenie eksploatował. Najbardziej powszechnie występujące formy współpracy publiczno-prywatnej to [Domański 1999; Jerzmanowski 2000, za Wojciechowski 2003, s. 104]:

- umowa o świadczenie usług,
- kontrakt menedżerski,
- leasing,
- koncesja,
- umowa typu: budowa-eksploatacja-przekazanie (BOT, z ang. *built-operate-transfer*),
- przeniesienie prawa własności mienia komunalnego.

Współcześnie propagowaną formą jest partnerstwo publiczno-prywatne. Niemniej jednak poza tą sformalizowaną postacią, gmina może podejmować inne działania angażujące podmioty prywatne, np. tworząc rady biznesu czy rady przedsiębiorców. Zaangażowanie tej grupy interesariuszy nie musi przybierać formy wkładu finansowego. Mogą oni pełnić funkcje doradcze, angażować się we wspólny marketing zewnętrzny.

## **5. Współpraca gminy z organizacjami tzw. trzeciego sektora**

Przyjmując ekonomiczny punkt widzenia, działalność organizacji *non-profit* traktuje się jako wynik zawodności rynku i sektora publicznego w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Zawodność dostrzegalna jest przede wszystkim

w sferze społecznej, ale także w wykonywaniu innych zadań publicznych [Leś 2000, s. 19]. „Organizacje pozarządowe najogólniej można zdefiniować jako specyficzne, współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące grupy obywateli, które cechuje względna dojrzałość społeczna, określony stopień zorganizowania, prywatny charakter inicjatywy, dobrowolność uczestnictwa, niezależność i niekomercyjność, a także – na ogół – znaczny udział wolontariatu i istotna rola w kształtowaniu postaw ludzkich” [Gliniński 2005, s. 170]. Współcześnie używa się wiele pojęć nawiązujących do organizacji trzeciego sektora, jak organizacje pozarządowe, organizacje społeczne, charytatywne, obywatelskie, ochotnicze, sektor pozarządowy, niedochodowy, *non-profit* czy właśnie trzeci sektor stosowany jest też skrót z języka angielskiego *ngo* (ang. *non-governmental organization*).

Zgodnie z zapisami ustawy gminnej, do zadań własnych gminy należy m.in. współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, choć nie będących organizacjami pozarządowymi (chodzi o podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 *Ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*) [*Ustawa...* 2003; *Ustawa ...1990*]. Jest to zapis nowy, albowiem pochodzi z nowelizacji z 2010 r. [*Ustawa...* 2010].

Organizacje trzeciego sektora mogą być ważnym partnerem dla miasta w obszarze ich funkcjonowania. Są to bowiem organizacje znające najlepiej specyfikę problemów, którymi się zajmują. Zrzeszają często ludzi, którzy zajmują się danym zagadnieniem z powołania, a także dlatego, że dany problem, np. społeczny czy środowiskowy jest im szczególnie bliski lub też dotknął ich bliskich. Zasięganie opinii tych środowisk może być niezwykle cenne dla efektywniejszego radzenia sobie z problemami z obszaru aktywności tych organizacji. Gminy mogą też powierzać tym organizacjom wykonywanie niektórych zadań publicznych uzyskując lepszą sprawność działania, zarówno w wymiarze skuteczności, jak i korzyści i ekonomiczności.

## **6. Współpraca miast regionu łódzkiego z wybranymi grupami interesariuszy – wyniki badań**

Przedmiotem badania ankietowego przeprowadzonego w 2012 r. w regionie łódzkim była współpraca władz miejskich z interesariuszami miasta. Badaniem objęto 43 miasta. Na terenie regionu są 44 miasta. Z badania wyłączono jednak miasto Łódź ze względu na jego specyfikę (liczba ludności, powierzchnia, potencjał gospodarczy).

Większość miast deklaruje zasięgnięcie opinii mieszkańców przy podejmowaniu decyzji w odniesieniu do ważnych przedsięwzięć z punktu widzenia miasta. 6 miast takiej aktywności nie zadeklarowało. Niektóre gminy argumentowały to wystarczającym mandatem wyborczym władz miasta dla reprezentacji interesów mieszkańców.

37 miast współpracuje z mieszkańcami. Tabela 1 przedstawia główne obszary konsultacji. Konsultowane są przede wszystkim kwestie inwestycji wpływających na warunki bytowe mieszkańców (9 wskazań). Miasta włączają też mieszkańców we współdecydowanie podczas tworzenia dokumentów planistycznych z zakresu planowania przestrzennego (8 wskazań) oraz planów strategicznych (8 wskazań). 5 miast konsultuje swoje zamierzenia w zakresie procesów rewitalizacji tkanki miejskiej.

Jeśli chodzi o współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST), taką współpracę zadeklarowały wszystkie miasta. Tabela 2 przedstawia obszary/formy współpracy badanych miast z innymi jednostkami samorządu

Tabela 1

Obszary konsultacji ważnych przedsięwzięć  
przez władze miast regionu łódzkiego z mieszkańcami i przedsiębiorcami  
(stan deklarowany na 2012 r.)

Obszar współpracy	Liczba wskazań
Inwestycje w warunki bytowe	9
Planowanie przestrzenne	8
Zarządzanie strategiczne	8
Projekty rewitalizacyjne	5
Kultura, oświata, sport	2
Gospodarka/przedsiębiorczość	2
Wsparcie organizacji III sektora	3
Kształtowanie budżetu	2
Promocja miasta	1
Brak wskazania obszaru	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań (tab. 1-5).

Tabela 2

Obszary/formy współpracy miast regionu łódzkiego  
z innymi jednostkami samorządu terytorialnego  
(stan deklarowany na 2012 r.)

Obszar/forma współpracy	Liczba wskazań
Wspólne inwestycje	16
Członkostwo w związku lub stowarzyszeniu międzygminnym	12
Miasta partnerskie	7
Wspólna realizacja zadań publicznych	6
Wspólny marketing	6
Lokalna grupa działania	5
E-administracja	2
Wsparcie osób niepełnosprawnych	2
Planowanie przestrzenne	1
Geotermia	1
Zdrowie	1
Rewitalizacja	1
Wspólne szkolenia	1
Inne	7

terytorialnego. 16 miast deklaruje realizację wspólnych inwestycji z innymi JST. 12 miast jest członkami związku lub stowarzyszenia gmin, a 7 współpracuje z miastami partnerskimi. 6 miast wykonuje zadania publiczne wspólnie z innymi JST.

W badaniu uwzględniono także pytania w odniesieniu do ważnych dla miasta podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych funkcjonujących na terenie miasta. Respondenci byli proszeni o wskazanie w każdym przypadku 3 takich podmiotów oraz określenie przedmiotu współpracy miasta z podaną organizacją. Jeśli chodzi o funkcjonujące na terenie miasta podmioty publiczne, których działalność jest ważna z punktu widzenia miasta, aż 30 miast w ogóle nie wskazało żadnego takiego podmiotu, 8 miast ograniczyło

Obszary współpracy miast regionu łódzkiego  
z podmiotami publicznymi funkcjonującymi w mieście  
w latach 2007-2012

Obszar współpracy	Liczba wskazań
Bezpieczeństwo	4
Rynek pracy	3
Zadania publiczne	3
Kultura	2
Sprawy gospodarcze	1
Edukacja	1
Promocja	1
Sprawy społeczne	1
Ochrona środowiska	1

się do podania jednostki organizacyjnej miasta; 13 wskazało przynajmniej jeden taki podmiot.

Jeśli chodzi o obszar zadeklarowanej współpracy (tab. 3), miasta wskazały przede wszystkim obszar bezpieczeństwa (Policja, Straż Pożarna), rynku pracy (Powiatowe Urzędy Pracy) czy ogólnie zadania publiczne.

Bardzo niekorzystnie rysuje się sytuacja, jeśli chodzi o znaczenie podmiotów prywatnych dla miasta. Aż 37 miast nie postrzega żadnego pomiotu prywatnego działającego lokalnie jako ważny. Tylko 6 samorządów wskazało przynajmniej jeden pomiot. Miasta, które wskazały przynajmniej jeden podmiot prywatny jako ważny z punktu widzenia interesów miasta, deklarują przede wszystkim promocję jako obszar współdziałania (tab. 4).

W odniesieniu do organizacji *non profit*, 37 miast postrzega przynajmniej jeden taki podmiot jako istotny dla miasta. 23 miasta identyfikują jako ważne przynajmniej trzy podmioty. Jak przedstawia tab. 5, badane miasta współpracują z organizacjami „trzeciego sektora” w różnych obszarach. Jest to głównie pomoc społeczna (20 wskazań) oraz obszar sportu, rekreacji i turystyki (20 wskazań). 11 miast prowadzi wspólne działania promocyjne (także o charakterze promocji wewnętrznej, w formie np. wydarzeń miejskich), a 9 współdziałała w zakresie kultury i sztuki.



Tabela 4

**Obszary współpracy miast regionu łódzkiego  
z podmiotami prywatnymi funkcjonującymi w mieście  
w latach 2007-2012**

Obszar współpracy	Liczba wskazań
Promocja	5
Wymiana informacji	3
Inwestycje	3
Sprawy rozwoju lokalnego	2
Zdrowie	1
Sport	1
Usługi komunalne	1

Tabela 5

**Obszary współpracy miast regionu łódzkiego  
z organizacjami trzeciego sektora  
w latach 2007-2012**

Obszar współpracy	Liczba wskazań
Pomoc społeczna	20
Sport, turystyka, rekreacja	20
Promocja	11
Kultura i sztuka	9
Doradztwo, szkolenia, edukacja	3
Bezpieczeństwo	2
Infrastruktura	2
Sprawy gospodarcze	1
Zdrowie	1
Opieka nad zwierzętami	1
Środowisko	1
Inne	4

## Wnioski

Samorządy gmin są ustawowo zobowiązane do zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej, co dokonuje się przede wszystkim przez reprezentację interesów mieszkańców we władzach samorządowych w drodze demokratycznych wyborów. Niemniej jednak, mieszkańcy mogą być bezpośrednim partnerem, konsultantem, inwestorem także podczas trwania kadencji władz.

Wiele zadań publicznych gminy mogą wykonywać wspólnie z innymi gminami, a także współuczestniczyć w zadaniach powiatu czy województwa, nie tylko w zakresie zadań zleconych. Do współdecydowania i wspólnej realizacji przedsięwzięć mogą włączać się też przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe czy pożytku publicznego. Za sprawą działania sektora przedsiębiorstw zaspokajane są także pośrednio potrzeby mieszkańców, choćby w zakresie miejsc pracy.

Wśród zadań własnych gminy jest obowiązek działania na rzecz organizacji z tzw. trzeciego sektora. Organizacje tzw. trzeciego sektora odpowiadają na ułomność rynku i sektora publicznego. Ich działanie jest tym samym bardzo ważne z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Badane miasta w większości przypadków dostrzegają możliwość konsultacji realizacji ważnych przedsięwzięć z mieszkańcami i wykorzystują ją. Widzą też obszary współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i taką współpracę podejmują. Inne podmioty publiczne działające na terenie badanych miast nie były wskazane jako ważne z punktu widzenia interesów miasta. Może mieć na to wpływ niewystępowanie po prostu takich podmiotów, a niekoniecznie brak zainteresowania po stronie miast. Najmniej korzystnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do sektora przedsiębiorstw. Lokalne przedsiębiorstwa są w znikomym stopniu postrzegane jako ważne czy jako ewentualny parter do wspólnych przedsięwzięć. Nałożony na gminy obowiązek współpracy i działania na rzecz organizacji pozarządowych i pożytku publicznego znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce funkcjonowania badanych miast. Objęte badaniem miasta dostrzegają te organizacje, znają przedmiot ich działalności i widzą obszary współdziałania.

Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, ustawowo nałożone obowiązki znajdują swoje odzwierciedlenie w bieżącym funkcjonowaniu badanych miast. Podejmowanie nieobowiązkowej współpracy należy niestety wśród nich do rzadkości.

## Literatura

- Bielski M., 2004, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*. 2 wyd. rozszerzone, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, s. 67.
- Dittmann A., Rösler A., 1994, *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*. „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2, s. 112-113.
- Domański T., 1999, *Partnerstwo publiczno-prywatne*. „Wspólnota”, Nr 44.
- Feiock R. C. (red.), 2004, *Metropolitan Governance. Conflict, Competition, and Cooperation*. Georgetown University Press, Washington D.C, s. 72-81.
- Gliński P., 2005, *Organizacje pozarządowe*, *Encyklopedia socjologii*. Suplement, Warszawa, s. 170.
- Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development*, UN/ECE Forum on Public-Private Partnership for Infrastructure: the next steps (PPPs), <http://www.unece.org/ie/ppp/documents/pppguide.pdf>.
- Herschel T., Newman P., 2002, *Governance of Europe's City Regions. Planning, Policy and Politics*. Routledge, London-New York, s. 174-201.
- Izdebski H., 2003, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa, s. 211.
- Jakubczyk Z., Lichtoń J., Tyszkiewicz E., 1998, *Ekonomiczno- organizacyjne aspekty wdrożenia systemu zbiórki odpadów komunalnych na przykładzie gmin: Namysłów, Świerczów, Wilków i Domaszewice*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego- doświadczenia i perspektywy*. Tom I, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole. s. 579-594.
- Jerzmanowski Z., 2000, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Gmina – nie orkiestra*. Wspólnota 1.
- Kopańska A., 2003, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Difin, Warszawa.
- Les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux en 2004*, Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, (opracowanie pochodzi z witryny francuskiego Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu, [http://colo\\_otherfiles\\_fina\\_loca/telecharger/epci2004\\_brochure\\_4dec2006.pdf](http://colo_otherfiles_fina_loca/telecharger/epci2004_brochure_4dec2006.pdf), s. 16–19, 22).
- Leś E., 2000, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa, s. 19.
- Ofiarska M., 2002, *Publicznoprawne formy współpracy gmin w RFN*. „Samorząd Terytorialny”, Nr 6, s. 30-39.

- Ofiarska M., 2003, *Nowy model współpracy międzygminnej we Francji (uwagi na tle reformy z 1999 roku)*. „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2, s. 127-131.
- Poplewska A., 2002, *Współpraca międzygminna we Francji (wybrane zagadnienia organizacyjne)*. „Samorząd Terytorialny”, Nr 6, s. 40.
- Radzimiński P., 1995, *Związki komunalne w Szwecji i Finlandii*. „Samorząd Terytorialny”, Nr 4, s. 61.
- Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 r.* (Dz.U. z 10 kwietnia 1989 roku, Nr 20, poz. 104 z późn. zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), art. 6 ust. 1.
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100).
- Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi* (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101).
- Ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2010 Nr 28, poz. 146).
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa.