

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Uniwersytet Łódzki

SAMORZĄD TERYTORIALNY W WARUNKACH *GOVERNANCE* I SIECI

Streszczenie: Artykuł podejmuje problematykę ewolucji samorządu terytorialnego pod wpływem koncepcji współzrządzenia lokalnego i rządzenia sieciowego. Jego celem jest wskazanie zmian w samorządzie terytorialnym w zakresie: funkcji, sposobów świadczenia usług publicznych i relacji z obywatelami. Wyniki badań pokazują, że polskie gminy powiązane są licznymi, funkcjonalnymi relacjami z aktorami zewnętrznymi. Jednak liderzy lokalni nie akceptują sytuacji sieci w lokalnej polityce publicznej.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, współzrządzenie lokalne, sieci.

DOI: 10.15611/br.2013.1.13

1. Wstęp

Tocząca się w Europie debata na temat samorządu terytorialnego koncentruje uwagę na jego funkcjonowaniu w nowych warunkach wyznaczonych przez koncepcje społeczeństwa sieci i współzrządzenia. Pierwsza z nich stanowi próbę wyjaśnienia zjawiska postępującego usieciowienia społeczeństw w wymiarze globalnym, które jest efektem m.in. szerokiego zastosowania nowoczesnych technik komunikacyjno-informacyjnych. Ich rozwój spowodował redukcję dystansu występującego pomiędzy społeczeństwami i ich poszczególnymi członkami oraz wzrost liczby relacji zachodzących między nimi. Zagadnienie to jest istotne z punktu widzenia samorządu terytorialnego i terytorium jako jego bazy integrującej działania w sferze publicznej.

Druga z akcentowanych koncepcji wskazuje na nowy sposób sprawowania władzy publicznej, który zakłada włączenie aktorów niepublicznych (społecznych i prywatnych) w proces podejmowania decyzji publicznych. W skrajnym ujęciu mowa jest o „rządzeniu bez udziału rządu”, w którym została ograniczona rola instytucji publicznych na rzecz ośrodków decyzyjnych pozostających poza strukturami władzy formalnej. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera kwestia samodzielno-

ści samorządu terytorialnego i jej nowej interpretacji. Postulat zaangażowania podmiotów zewnętrznych w kreowanie i realizację polityk lokalnych skłania z kolei do poszukiwania nowych sposobów organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym, rozwijania procesów współpracy międzysektorowej, budowania partnerstw terytorialnych, jak również rozwijania umiejętności koordynacyjnych lokalnych polityków.

W artykule zostały zaprezentowane podstawowe założenia obu koncepcji oraz podjęto próbę identyfikacji sfer działalności samorządu terytorialnego, które już uległy bądź będą ulegać modyfikacjom pod ich wpływem. Rozważania teoretyczne zostały wzbogacone także o częściowe wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu „Władza lokalna pomiędzy państwem, społeczeństwem a rynkiem. Współpraca i konkurencja”, realizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego¹. Dane statystyczne zaprezentowane w artykule obrazują stopień uwikłania gmin w sieci współpracy z podmiotami społecznymi, prywatnymi i publicznymi. Ponadto zostały zidentyfikowane skutki uczestnictwa gmin w takich strukturach z punktu widzenia władz lokalnych.

2. Interpretacja samorządu terytorialnego w kontekście *public governance*

Koncepcja współzrządzenia publicznego jest bardzo szeroko dyskutowana w literaturze przedmiotu. Jej założenia mają także bezpośrednie odniesienie do samorządu terytorialnego jako instytucji działającej w sferze publicznej. W związku z tym P. John sformułował termin lokalnego współzrządzenia (*local governance*), polegającego na budowaniu luźnych (formalnych i nieformalnych) powiązań pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi, w ramach których zachodzi demokratyczny, elastyczny proces podejmowania decyzji².

Local governance to podejście do zarządzania w samorządzie terytorialnym, które zakłada obecność w procesach decyzyjnych i zarządzaniu samorządowym wielu różnorodnych aktorów zewnętrznych (obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, ośrodków naukowo-badawczych, podmiotów publicznych zarówno tego samego, jak i różnych poziomów terytorialnych). Jego celem jest integracja specyficznych zasobów będących w dyspozycji wszystkich wymienionych podmiotów (zwłaszcza wiedzy i informacji) i osiągnięcie na tej podstawie lepszych rezultatów w dostarczaniu usług publicznych. Podstawą, a zarazem efektem *gover-*

¹ W artykule zaprezentowane zostały częściowe wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego własnego nr NN114167138 pt. „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem. Współpraca i konkurencja”, realizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego na podstawie umowy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

² P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, s. 45.

nance jest zatem proces uczenia się. W podejściu tym zwraca uwagę sposób sprawowania władzy polegający na tworzeniu ładu opartego na zinstytucjonalizowanej koordynacji działań zbiorowych³.

Tabela 1. Interpretacja pojęcia *governance*

Termin	Charakterystyka
Zarządzanie partycypacyjne, obywatelskie, demokratyczne (<i>community governance, democratic governance</i>)	Partycypacja obywateli w procesach kształtowania i realizacji decyzji politycznych
Zarządzanie wielopodmiotowe, współzarządzanie (<i>public, local, regional governance</i>)	Zaangażowanie w procesy decyzyjne wielu podmiotów reprezentujących sektor publiczny, prywatny i społeczny
Partnerska polityka publiczna	Decyzje publiczne są kreowane i wdrażane w ramach partnerstw zawiązywanych pomiędzy reprezentantami różnych sektorów
Zarządzanie sieciowe (<i>networked governance</i>) Sieciowe zarządzanie wspólnotą (<i>networked community governance</i>)	Koordinacja działań zbiorowych za pomocą sieci
Zarządzanie wielopoziomowe (<i>multi-level governance</i>)	Dystrybucja władzy: pionowa (pomiędzy różne poziomy terytorialne) ponad poziom i poniżej poziomu narodowego, a także pozioma (pomiędzy aktorów funkcjonalnych i terytorialnych)
Rządzenie bez udziału rządu	Utrata przez władze publiczne decydującej pozycji w sieci

Źródło: opracowanie własne.

W omawianej koncepcji zarządzania samorządowego mocno akcentowany jest także aspekt zaangażowania obywateli w sprawy lokalnej społeczności, w szczególności poprzez uczestnictwo w publicznym procesie decyzyjnym. Partycypacyjne podejście do zarządzania sprawami społeczności lokalnych i regionalnych rozwinęło się w odpowiedzi na obecny w latach 90. kryzys demokracji lokalnej w państwach skandynawskich. Przejawiał się on głównie spadkiem frekwencji wyborczej, stąd poszukiwano nowych rozwiązań zachęcających obywateli do aktywnego zaangażowania się w sprawy lokalne, narzędzi artykułowania społecznych interesów oraz nowych sposobów dochodzenia do porozumień w sytuacjach konfliktów społecznych. Obecnie na popularności zyskuje termin współrządzenia społecznego (*community governance*), który wskazuje na zastosowanie formalnych i nieformalnych zasad, struktur i procesów w celu rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb społecznych. Proces formułowania polityk publicznych stał się bardziej inkluzywny i w większym stopniu bazuje na zaufaniu, zaangażowaniu obywateli i systemach negocjacji.

³ S. Kelman, *Trends in the Next Decade: Interorganizational Collaboration*, IBM Centre for the Business of Government, Spring 2007.

3. Samorząd terytorialny w sieciach powiązań

W ostatnich latach instytucjonalne rozwiązania w zakresie rządzenia (w tym zarządzania samorządowego) rozwijają się pod wpływem możliwości technicznych wynikających z zastosowania Internetu i rozwoju nowych sposobów i sieci komunikowania się⁴. Usieciowienie istotnie oddziałuje na władzę publiczną, która przestaje być skoncentrowana w jednym ośrodku czy instytucji, a przekształca się w poziome i rozproszone struktury. Coraz więcej programów i polityk publicznych jest realizowanych w ramach sieci współpracy.

G. Stoker dowodzi, że zarządzanie sieciowe może przyczynić się do formułowania lepszych rozwiązań w zakresie kompleksowej obsługi obywateli oraz kwestii politycznych⁵. Wprowadza on do debaty akademickiej na ten temat pojęcie sieciowego zarządzania wspólnotą (*networked community governance*), które za nadrzędny cel stawia zbieżność potrzeb społecznych (preferencji społecznych), definiowanych przez wspólnotę samorządową, z działaniami prowadzącymi do rozwiązania problemów (preferencji publicznych). Interakcje i wspólne działania mają zagwarantować ten proces i zapewnić wysoką skuteczność działania samorządu terytorialnego. Relacje w sieciach mogą mieć różny charakter i obejmować:

- powiązania formalne i nieformalne,
- relacje współpracy, konfliktu, konkurencji, koordynacji.

Omówione koncepcje lokalnego współzrządzenia i sieciowego zarządzania społecznością lokalną są ze sobą ściśle związane i komplementarne względem siebie. Wielopodmiotowość i sieci powiązań w procesach decyzyjnych i zarządzania dotyczą zarówno lokalnego, jak i regionalnego szczebla samorządu terytorialnego. Ponadto będą one kształtować wszystkie polityki lokalne podejmowane przez jednostki samorządowe, jednak w różnym stopniu. Bez wątplenia w polityce rozwoju gospodarczego czy polityce miejskiej zarówno postulat współzrządzenia, jak i sieci powiązań będą w dużym stopniu kreować proces ich formułowania i realizacji. Współpraca międzysektorowa odgrywa istotną rolę w polityce społecznej, kulturze, sporcie czy edukacji. Wydaje się jednak, że pewne decyzje w samorządzie terytorialnym będą nadal podejmowane w tradycyjnym, politycznym procesie, choć nacisk na ich uspołecznienie jest duży (np. polityka budżetowa).

W polskiej praktyce samorządowej rzadko jednostki obejmują rolę arbitra, negocjatora czy też moderatora polityk lokalnych. Do sporadycznych rozwiązań należy także wypracowywanie wspólnych, kompromisowych rozstrzygnięć z aktorami zewnętrznymi. Zdecydowanie przeważa postawa bezpośredniego zaangażowania w procesy rządzenia i podejmowania decyzji jednostronnie i samodzielnie przez

⁴ O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009, s. 105.

⁵ G. Stoker, *New Localism, Participation and Networked Community Governance*, referat zaprezentowany na 6 UN Global Forum on Reinventing Government 24-27 maja, Seul, Republika Korei, s. 7.

władze samorządowe nad postawą koncentrującą uwagę na formułowaniu priorytetów i kierunków polityki, przy jednoczesnym powierzaniu kompetencji decyzyjnych innym podmiotom⁶.

4. Konsekwencje nowych wyzwań dla funkcjonowania samorządu terytorialnego

Nie ulega wątpliwości, że zaprezentowane koncepcje będą wpływać, a w niektórych obszarach aktywności samorządu terytorialnego już oddziałują na proces decyzyjny. Poniższe rozważania skupiają uwagę na kilku aspektach:

- przeobrażeniach funkcji samorządu terytorialnego,
- zmianie interpretacji pojęcia samodzielności samorządu terytorialnego,
- zmianie relacji występujących pomiędzy samorządem terytorialnym a obywatelami,
- nowych formach świadczenia usług publicznych,
- rozwoju współpracy i partnerstw,
- wzroście znaczenia umiejętności koordynacji działań na poziomie subnarodowym.

Pierwszym z wyznaczonych obszarów wpływu omawianych postulatów na samorząd terytorialny są realizowane funkcje w społeczeństwie. G. Stoker zwraca uwagę na wpływ nowych form więzi społecznych (społeczności sieciowych) w tym zakresie⁷. Ocenia, że oddziaływanie to polega na modyfikacji hierarchii ważności funkcji, co oznacza, że jedne tracą, inne zyskują na znaczeniu, czy też zostaje ona uzupełniona o nowe funkcje. Autor dokonał systematyzacji społecznych funkcji samorządu terytorialnego i wyróżnił⁸:

- wyrażanie tożsamości społecznej,
- społeczne inwestycje (rozwój gospodarczy),
- społeczną konsumpcję (dobrobyt),
- koordynację stylu życia (zarządzanie wspólnotą).

Każda z wyodrębnionych funkcji społecznych implikuje określone cechy procesów politycznych i zarządzania, zachodzących w samorządzie terytorialnym. Ich charakterystyka została zamieszczona w tab. 2.

Poszczególne funkcje społeczne samorządu terytorialnego kształtują się odmiennie w różnych państwach, a zatem pozostają pod wpływem tradycji samorządowych, sposobu organizacji samorządu terytorialnego czy poziomu kapitału społecz-

⁶ A. Podgórnjak-Krzykacz, *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Dylewski, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 39, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2011, s. 205-213.

⁷ G. Stoker, *New Localism...*, s. 6.

⁸ Tamże, s. 7.

Tabela 2. Funkcje samorządu terytorialnego w powiązaniu z polityką i zarządzaniem

Wymiary	Tożsamość	Rozwój gospodarczy	Dobrobyt	Koordinacja stylu życia (zarządzanie wspólnotą)
Lokalna polityka	Reprezentatywna i klientelistyczna	Budowanie reżimów	Kolektywna i partyzancka	Sieciowa
Kultura obywatelska	Parafialna	Koncyliacyjna	Poddana	Partycypacyjna
Relacje międzysamorządowe	Słaba autonomia	Silna autonomia	Integracja	Integracja
Zarządzanie	Słabo rozwinięte	Ułatwiający, ale selektywne	Aktywne	Przekraczające granice terytorialne

Źródło: G. Stoker, *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 2011, vol. 89, no. 1, s. 25.

nego w danym kraju. Na uwagę zasługuje zyskująca na znaczeniu w Wielkiej Brytanii, Australii czy Niemczech funkcja zarządzania wspólnotą, w których lokalna polityka charakteryzuje się wysokim stopniem usieciowienia.

Akceptacja dla prowadzenia polityk lokalnych w ramach sieci w polskich gminach jest przeciętna. Zaledwie 36,6% badanych reprezentantów gmin (wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast) było zdania, że rządzenie w gminie powinno przebiegać w ramach sieci powiązań z podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi⁹. Niemal 12% respondentów nie miało zdania na ten temat, natomiast aż 51,5% przedstawicieli gmin uważa, że takie zjawisko nie powinno mieć miejsca. Respondenci (zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy usieciowienia polityk lokalnych) wskazywali na możliwość wygenerowania pozytywnych efektów w ramach sieci, takich jak: zwiększenie elastyczności procesu decyzyjnego i tym samym działalności gminy (25,2%), lepsze dopasowanie oferty usług publicznych do potrzeb społecznych (68,8%), wypracowywanie lepszych decyzji przy uwzględnieniu pluralizmu poglądów i postaw interesariuszy (33,3%). Mimo wielu przeciwników sieciowych powiązań w polityce lokalnej, tylko nieliczni respondenci wskazali na ich negatywną konsekwencję w postaci ograniczenia kontroli gminy nad realizacją swoich zadań (6,8%).

Omawiane koncepcje *governance* i sieci bez wątpienia zmieniają interpretację pojęcia samodzielności samorządu terytorialnego. *Local governance*, ze względu na akcent położony na kwestiach przywódczych, rozszerza zawartość pojęcia samodzielności jednostki o samodzielność sterowania i koordynowania. Ponadto stałe włączanie samorządu terytorialnego w kreowanie coraz większej liczby polityk publicznych w ramach współzrządzenia wielopoziomowego (*multilevel governance*)

⁹ W badaniu wzięły udział 484 gminy (19,4% wszystkich gmin w Polsce), wśród nich znalazło się 61 gmin miejskich (12,2%), 112 gmin miejsko-wiejskich (22,4%), 311 gmin wiejskich (62,2%).

przyczynia się do zwiększania zakresu samodzielności samorządu terytorialnego. J. Supernat zwraca uwagę na wzrost znaczenia przywódców lokalnych i regionalnych w artykułowaniu potrzeb, oczekiwań i wartości wspólnot samorządowych. Często wywierają oni nacisk na państwo, kwestionują jego legitymację, korzystają z różnych instrumentów i rozwiązań (między innymi pionowych i poziomych sieci powiązań), aby ominąć polityczno-prawny porządek krajowy itd.¹⁰ Należy jednak zwrócić uwagę na inną interpretację omawianego zjawiska. Sieciowe zarządzanie w polityce lokalnej może w skrajnych sytuacjach prowadzić do ograniczenia zakresu samodzielności samorządu terytorialnego przez rozproszenie ośrodków władzy i konieczność włączania różnych aktorów w proces decyzyjny. Tym samym pojawia się problem przypisania odpowiedzialności za efekty wdrażanych w tym trybie ustaleń.

Kolejny kierunek zmian został wyodrębniony ze względu na sformułowane w ramach koncepcji *governance* postulaty społecznego zaangażowania. Polega on na nowym kształcie relacji samorządu terytorialnego z obywatelami. Stają się oni partnerami w procesie projektowania i realizacji polityk lokalnych. Stąd powszechność stosowania w polskich gminach różnego rodzaju form angażowania obywateli w sprawy lokalne, od konsultacji społecznych po bardziej zaawansowane sposoby deliberacji i współdecydowania. Aktywność obywatelska przestaje mieć charakter wyłącznie sezonowy i wynikać z uczestnictwa w wyborach władz lokalnych, ale rozwija się w kierunku systematycznego zabiegania o korzystne rozstrzygnięcia spraw lokalnych i prezentowania własnych poglądów i stanowisk w tym zakresie. Na znaczeniu zyskuje zatem sposób dochodzenia do decyzji lokalnych. Omawiane zjawisko skutkuje stosowaniem szerokiego katalogu form partycypacji społecznej w życiu lokalnej wspólnoty. Nowe możliwości w tym zakresie stwarza Internet, którego rola w procesach rządzenia obywatelskiego staje się coraz większa.

Bez wątpliwości można dostrzec w związku z omawianym zjawiskiem zmianę, polegającą na uzupełnieniu kryteriów polityk lokalnych o charakterze ekonomicznym (gospodarności, efektywności, skuteczności), postulowanych przez nowe zarządzanie publiczne, o wartości takie jak zaufanie, przejrzystość, kapitał społeczny. Będą one decydować o sukcesie negocjacji prowadzonych między władzami lokalnymi a zainteresowanymi stronami.

W praktyce aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego, będąca sposobem transformacji i ożywienia demokracji lokalnej, w rzeczywistości jest raczej wyjątkiem niż regułą. Wymaga ona bowiem odpowiedniego kapitału społecznego, skutecznej polityki informacyjnej, a także przekonanych o słuszności tego rozwiązania polityków i urzędników samorządowych. Nierzadko samorządowcy postrzegają społeczeństwo uczestniczące, konsultujące jako realne utrudnienie sprawowania władzy

¹⁰ J. Supernat, *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 283-287.

czy wręcz uprawiania polityki¹¹. Z drugiej strony wątpliwości może budzić to, czy rzeczywiście partycypacyjny sposób sprawowania władzy prowadzi do reprezentatywności interesów społecznych.

Zmian pod wpływem koncepcji *governance* i społeczeństwa sieci w działalności samorządu terytorialnego należy doszukiwać się także w sferze sposobów organizacji świadczenia usług publicznych. Prywatyzacja usług publicznych i włączenie organizacji pozarządowych w ten proces jest zjawiskiem odpowiadającym założeniom współrzędzenia, choć w większym stopniu nawiązują do koncepcji nowego zarządzania publicznego. Zlecenie dostaw usług publicznych podmiotom zewnętrznym spełnia postulat wielopodmiotowości polityki lokalnej. Ponadto oznacza to, że lokalne podmioty publiczne nie działają w izolacji od rynku. Nie we wszystkich rodzajach usług publicznych procesy te są daleko posunięte, co wynika z charakteru rynku w danej branży i występujących w niej barier w dostępie do niego. Branże zmonopolizowane, infrastrukturalne będą poddawane prywatyzacji w mniejszym stopniu niż te, w których ograniczenia wejścia na rynek są niewielkie, a na rynku występuje konkurencja.

Postulat wzrostu zaangażowania obywateli w proces decyzyjny został w ostatnim czasie uzupełniony także dążeniem do włączania obywateli w proces świadczenia usług publicznych. Ten skrajny przykład decentralizacji zadań publicznych na obywatela, zwany koprodukcją usług publicznych, występuje w wielu krajach, zwykle w sferze pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji czy bezpieczeństwa publicznego¹². Niektóre zadania, np. opiekę nad osobami starszymi czy niepełnosprawnymi, wykonują bezpośrednio obywatele przy wsparciu wyspecjalizowanych organizacji publicznych lub zamiast tych podmiotów. Koprodukcja jest definiowana jako bezpośrednie zaangażowanie obywateli i użytkowników usług publicznych w planowanie, projektowanie, dostarczanie i ewaluację usług publicznych. Tradycyjny model świadczenia usług publicznych poddany został tym samym weryfikacji. W tym kontekście konieczne wydaje się wytyczenie na nowo granic pomiędzy państwem a rynkiem oraz pomiędzy państwem a społeczeństwem.

Z założeń koncepcji współrzędzenia lokalnego wynika konieczność współdziałania władz samorządowych z szerokim kręgiem interesariuszy. Współpraca między samorządem terytorialnym a przedstawicielami sektorów publicznego, społecznego i prywatnego jest w Polsce zjawiskiem powszechnym, co potwierdzają dane zamieszczone w tab. 3.

¹¹ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań*, [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 42, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2012, s. 116.

¹² OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, 2011.

Tabela 3. Stopień zaangażowania gmin we współpracę z podmiotami sektora publicznego, społecznego i prywatnego (w %) (N=484)

Sektor współpracy	Podmioty współpracy	Udział gmin wykazujących relacje współpracy	
Sektor publiczny	administracja rządowa	99,6	
	administracja samorządowa	gmina	99,6
		powiat	99,4
		województwo	99,6
		zagraniczna jednostka samorządu terytorialnego	91,9
Sektor prywatny	zaangażowane w świadczenie usług publicznych	90,9	
	zaangażowane w działania prorozwojowe na rzecz gminy	63,0	
	podmioty otoczenia biznesu	45,9	
Sektor społeczny	obywatele	100,0	
	organizacje pozarządowe	98,6	
	podmioty otoczenia biznesu	53,7	

Źródło: opracowanie własne.

Z danych zawartych w tab. 3 wynika duże zaangażowanie gmin w relacje współpracy. Dotyczą one w zasadzie wszystkich gmin. W najmniejszym stopniu gminy kontaktują się z podmiotami otoczenia biznesu i przedsiębiorcami w sferze działalności wykraczającej poza realizację usług publicznych. Współpraca gmin z aktorami zewnętrznymi koncentruje się na świadczeniu usług publicznych, zdecydowanie rzadziej dotyczy przedsięwzięć prorozwojowych, a tylko w wyjątkowych sytuacjach ma charakter strategiczny.

Mankamentem jest także stosunkowo niewielki zakres przedsięwzięć wielosektorowych (multilateralnych). Do tego typu inicjatyw należy zaliczyć Lokalne Grupy Działania, których według informacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi funkcjonuje obecnie w Polsce 337. Tego rodzaju stowarzyszenia mają charakter partnerstw terytorialnych; zrzeszają zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i organizacje pozarządowe i przedsiębiorców działających na ich terenie. Celem ich działalności jest rozwój obszarów wiejskich.

W sytuacji wielopodmiotowej polityki lokalnej oraz sieci powiązań szczególnie rola przypada lokalnym liderom. Ich pozycja w strukturach sieci jest silna, bowiem odgrywają w nich rolę koordynatora, moderatora już istniejących złożonych powiązań, jak również mogą inicjować nowe sieci. Przywództwo związane z realizacją tak pojmowanej funkcji koordynacji jest bardzo pojemne i wykracza poza działania na rzecz poszukiwania czynników wzrostu czy przedsięwzięcia zorientowane na klienta (przedsiębiorcę, inwestora, mieszkańca). Powinno ono obejmować także inicjaty-

wy przekraczające granice terytorialne jednostki, holistyczne, a nie wycinkowe podejście do zarządzania samorządowego, całościowe rozwiązywanie problemów, co zapewnić może większą skuteczność samorządu terytorialnego¹³. Współrzędzenie wymusza na lokalnych liderach bardziej kompleksowe i złożone myślenie i działanie. Koordynacyjna działalność władz samorządowych oznacza godzenie interesów różnych podmiotów, a jednocześnie zapewnienie ich zbieżności z naczelnym interesem jednostki¹⁴. W związku z tym pojawia się zasadnicze pytanie o skuteczność zarządzania sieciami powiązań i prowadzenia polityk lokalnych w tej konwencji w sytuacji braku posiadania wskazanych umiejętności przez lokalnych i regionalnych włodarzy?

5. Podsumowanie

W kontekście omówionych trendów samorząd terytorialny zyskuje nową interpretację. Jego trzonem staje się interes społeczności lokalnej, a słabnie znaczenie terytorium ujęte w sztywnych granicach jako punkt odniesienia dla jego działalności. Należy również podkreślić, że powodzenie konkretnych jednostek jest wypadkową wielu czynników, spośród których sprawne i efektywne świadczenie usług publicz-

Tabela 4. Kierunki ewolucji samorządu terytorialnego pod wpływem koncepcji *governance* i sieci

Obszar	Kierunek zmian
Funkcje samorządu terytorialnego	Od funkcji administracyjnych przez ekonomiczne do funkcji społecznych
Zakres samodzielności	Od samodzielności administracyjnej i ustrojowej przez samodzielność w organizacji sposobów świadczenia usług publicznych po samodzielność w zakresie przywództwa
Sposób kierowania	Od administrowania przez zarządzanie do sieciowego współzarządzania
Relacje z obywatelami	Od petenta przez konsumenta-klienta po obywatela
Formy świadczenia usług publicznych	Od rozwiązań publicznych przez kontraktowanie usług po koprodukcję
Relacje współpracy	Od współpracy dwusektorowej dotyczącej świadczenia usług publicznych po wielosektorowe partnerstwa strategiczne
Przywództwo	Od przywództwa politycznego przez menedżerskie po przywództwo obywatelskie

Źródło: opracowanie własne.

¹³ G. Stoker, *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 2011, vol. 89, no. 1, s. 17.

¹⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, wydanie drugie poprawione i poszerzone, Difin, Warszawa 2012, s. 111.

nych jest tylko jednym z nich. Do głosu dochodzą umiejętności koordynacji działań zbiorowych podejmowanych w warunkach wielokierunkowych i wielopodmiotowych relacji. Wymaga to od lokalnych przywódców dysponowania szczególnymi predyspozycjami: integrowania działalności podmiotów reprezentujących często odmienne cele i wartości oraz sposoby funkcjonowania czy budowania konsensusów.

Mimo dostrzegania pozytywnych efektów sieciowego modelu organizacji gminy i licznych argumentów na rzecz współzarządzania w samorządzie terytorialnym, w praktyce rozwiązania te nie spotykają się z pozytywnym przyjęciem ze strony osób odpowiedzialnych za zarządzanie w polskich gminach. Zarysowana w artykule ewolucja samorządu terytorialnego przebiega w polskich warunkach zdecydowanie słabiej niż w innych krajach. Ponadto warto podkreślić, że omówione podejścia nie zastępują dotychczasowych mechanizmów rządzenia samorządowego, takich jak hierarchia czy rynek, a jedynie je uzupełniają. Sprawne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego wymaga zatem zastosowania właściwego rozwiązania w określonym kontekście. Wyzwaniem pozostaje nadal budowa silnej instytucji samorządu terytorialnego.

Literatura

- John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań*, [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 42, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2012.
- Kelman S., *Trends in the Next Decade: Interorganizational Collaboration*, IBM Centre for the Business of Government, Spring 2007.
- Lissowski O., *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009.
- OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, 2011.
- Podgórniak-Krzykacz A., *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Dylewski, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 39, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2011.
- Stoker G., *New Localism, Participation and Networked Community Governance*, referat zaprezentowany na 6 UN Global Forum on Reinventing Government 24-27 maja, Seul, Republika Korei.
- Stoker G., *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 2011, vol. 89, no. 1.
- Supernat J., *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, wydanie drugie poprawione i poszerzone, Difin, Warszawa 2012.

LOCAL GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF GOVERNANCE AND NETWORK

Summary: The article takes the issue of local government evolution under the influence of local governance and networked governance conceptions. Its purpose is to determine the changes in local government in respect of: functions, methods to provide the public services and relationships with citizens. Research shows that Polish municipalities have numerous functional relations with external parties. Still, local leaders do not accept network in the local policy.

Keywords: local government, local governance, network.