

**Wawrzyniec Rudolf**

Uniwersytet Łódzki

### **URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE JAKO ORGANIZACJE OTWARTE NA WSPÓŁPRACĘ W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH**

**Streszczenie:** Organizacje publiczne nie mogą skutecznie realizować powierzanych im zadań bez współdziałania z innymi organizacjami (publicznymi, społecznymi i prywatnymi). W sposób szczególny współdziałanie potrzebne jest samorządowi regionu, który prowadzi politykę rozwoju województwa za pośrednictwem urzędu marszałkowskiego. Organizacja ta musi posiadać formalne możliwości nawiązywania współpracy z podmiotami zewnętrznymi oraz zatrudniać menedżerów publicznych, zdolnych do inicjowania i utrzymywania partnerstwa. W artykule zaprezentowano wybrane wyniki badań przeprowadzonych w okresie 2009-2010, których przedmiotem były relacje urzędu marszałkowskiego z instytucjonalnymi partnerami. Badania przeprowadzono w województwach: małopolskim, świętokrzyskim, wielkopolskim.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, współdziałanie, organizacje publiczne, relacje partnerskie, samorząd regionu.

#### **1. Wstęp**

Złożoność i wieloaspektowość zadań powierzanych administracji publicznej sprawia, że ich wykonanie wymaga angażowania zasobów nie tylko własnych, ale również tych pozostających w gestii innych organizacji publicznych, społecznych i prywatnych<sup>1</sup>. Angażowanie tych „zewnętrznych” podmiotów może wynikać z przepisów prawa (obowiązek współpracy), zwyczajów przyjętych dla danego typu organizacji publicznej lub inicjatywy jednej ze stron. Przedmiotem rozważań nie będzie jednak zlecanie zadań publicznych podmiotom prywatnym na komercyjnych zasadach (tzw. PPP) ani korzystanie przez urzędy administracji publicznej z usług wyspecjalizo-

---

<sup>1</sup> Interesującą klasyfikację zasobów będących w dyspozycji różnych podmiotów proponują Koli-ba, Meek i Zia: zasoby finansowe, naturalne, fizyczne, ludzkie, społeczne, polityczne, kulturowe oraz *know-how*. Zob. więcej: Ch. Koliba, J.W. Meek, A. Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, CRS Press Taylor & Francis Group, Boca Raton 2011.

wanych firm w celu lepszego wykonywania powierzonych im zadań (outsourcing). Skoncentrujemy się natomiast na otwartości organizacji publicznej na dobrowolną współpracę z podmiotami zewnętrznymi mającymi zbieżne cele, z tzw. interesariuszami. Tak rozumianą współpracę nazywamy współdziałaniem (*collaboration*). Poślugiwać się będziemy również terminem „partnerstwo”, rozumianym tu jako bliskie i długookresowe współdziałanie podmiotów.

W opracowaniu skoncentrowano się na współpracy podejmowanej przez samorząd województwa, któremu ustawodawca powierzył zadania związane z prowadzeniem polityki rozwoju<sup>2</sup>. W związku z faktem, że *gros* zadań pozostających w gestii zarządu województwa wykonuje urząd marszałkowski i wchodzące w jego skład departamenty, właśnie otwartość tej organizacji na współpracę stanowi przedmiot rozważań. W opracowaniu wykorzystano wyniki badań prowadzonych w latach 2009-2011 w ramach projektu: „Rola relacji partnerskich w zarządzaniu regionem” oraz projektu rozpoczętego w roku 2010 „Marketing jako operacyjne rozwinięcie koncepcji *good governance* w zarządzaniu publicznym”<sup>3</sup>.

## 2. Organizacje publiczne otwarte na współpracę

Jak pisze B. Kożuch, atrybutem każdej organizacji jest zdolność do współdziałania, dzięki któremu w sposób sprawniejszy i bardziej ekonomiczny osiągnąć są jej cele. Realizacja ich w pojedynkę byłaby niemożliwa lub wymagałaby zaangażowania większych sił i środków. W miarę wzrostu stopnia złożoności procesów zachodzących w samej organizacji i w jej otoczeniu potrzeba współdziałania przekracza granice organizacji, a czasem granice sektorów<sup>4</sup>. Należy przyznać, że współdziałanie dotychczas najlepiej zostało rozpoznane w sektorze przedsiębiorstw. To podział pracy w ujęciu pionowym i poziomym jest podstawą współdziałania przedsiębiorstw<sup>5</sup>. W dalszej części opracowania wiele uwagi poświęcimy organizacjom publicznym, dla których wspomniane współdziałanie, przekraczające granice sektorów, będzie oznaczać współpracę na styku organizacja publiczna a inna organizacja (publiczna, społeczna czy prywatna).

Prawna instytucja współdziałania jest istotnym mechanizmem wspierającym realizację zasady pomocniczości, będącej podstawą reformy ustrojowej państwa. Współdziałanie sprzyja procesowi usprawniania funkcjonowania państwa, większej skuteczności działania organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz optymalizacji metod zarządzania publicznymi zasobami finansowymi, znajdującymi się

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658; DzU 2007, nr 140, poz. 984.

<sup>3</sup> Projekty o numerach, odpowiednio N N115 248836 oraz N N115 364339 są finansowane ze środków na naukę będących w dyspozycji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

<sup>4</sup> B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 207.

<sup>5</sup> Tamże, s. 209.

w dyspozycji samorządu terytorialnego. Autor stoi na stanowisku, że pośród organizacji publicznych w najszerszym zakresie współdziałanie powinno dotyczyć samorządów terytorialnych (gmina, powiat, województwo). Jest to pogląd mający swoje uzasadnienie w zagranicznej literaturze przedmiotu<sup>6</sup>. Powierzone im zadania często nie są nawet możliwe do realizacji bez angażowania zasobów pozostających w gestii organizacji im niepodlegających. Aby z nich skorzystać, władze samorządowe muszą podejmować wysiłki zorientowane na ich pozyskanie, kreując jednocześnie więzi z innymi organizacjami publicznymi, społecznymi czy prywatnymi. Wydaje się, że polityka rozwoju jest płaszczyzną wzmacniania więzi między wspomnianymi organizacjami, co staje się największym wyzwaniem na poziomie regionu.

Warto dodać, że granice samodzielności JST w podejmowaniu różnych form współdziałania są zakreślone przez prawodawcę bardzo szeroko<sup>7</sup>. Inicjatywa podjęcia określonej formy współdziałania należy do JST, ponieważ podstawową zasadą jest dobrowolność podejmowania współdziałania.

### **3. Urząd marszałkowski i jego rola w realizacji polityki rozwoju na szczeblu regionu**

Urząd marszałkowski stanowi zaplecze administracyjne dla zarządu województwa – organu wykonawczego samorządu regionalnego. Podzielony na kilka czy kilkanaście departamentów i innych jednostek organizacyjnych ma wdrażać w życie decyzje podejmowane przez zarząd. Opracowanie dotyczy działalności samorządowych regionów w zakresie działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Dla prowadzonych rozważań kluczowe są zapisy ustawy o samorządzie województwa<sup>8</sup>. Zgodnie z nimi samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju współpracuje w szczególności: 1) z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, 2) z administracją rządową, szczególnie z wojewodą, 3) z innymi województwami, 4) z organizacjami pozarządowymi, 5) ze szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi<sup>9</sup>. Zapisy te należy interpretować jako domniemanie obowiązku współpracy z wymienionymi podmiotami<sup>10</sup>.

Na obowiązek konsultowania podstawowych dokumentów strategicznych i operacyjnych dotyczących rozwoju regionu wskazują również zapisy ustawy o zasadach

---

<sup>6</sup> R. Agranoff, M. McGuire, *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2003; S. Goss, *Making Local Governance Work, Networks, Relationships and Management of Change*, Palgrave Macmillan, New York 2001.

<sup>7</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 43-232.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz.1590.

<sup>9</sup> Tamże, art. 12.1.

<sup>10</sup> P. Dobosz, *Rozdział 2, Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 124.

prowadzenia polityki rozwoju<sup>11</sup>. Mówi się tam, że strategia rozwoju kraju, strategie sektorowe, strategia rozwoju województwa, programy operacyjne oraz plany wykonawcze podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>12</sup>.

W kontekście obowiązku współpracy samorządu regionu z innymi podmiotami warto jeszcze nawiązać do przepisów europejskich, które bezpośrednio obligują polskie podmioty publiczne do stosowania określonych praktyk partnerskich<sup>13</sup>. Należy tu zwrócić uwagę, że zarówno w przytoczonym rozporządzeniu, jak i w innych dokumentach unijnych dla określenia bliskiej współpracy stosowany jest termin partnerstwo. Cele funduszy finansujących politykę spójności UE realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej partnerstwem) pomiędzy Komisją Europejską a każdym państwem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak: a) właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne; b) partnerzy gospodarczy i społeczni; c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet<sup>14</sup>. Partnerstwo w myśl powyższych przepisów obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych. Przypomnijmy, że w okresie 2007-2013 na szczeblu województw w Polsce realizowanych jest 16 tzw. regionalnych programów operacyjnych – po jednym w każdym regionie. O ile podstawowym przejawem wspomnianej zasady partnerstwa w fazie planowania rozwoju regionalnego są konsultacje społeczne projektów programów, to w fazie ich implementacji jest to działalność tzw. komitetów monitorujących. Są to struktury złożone z szerokiego przedstawicielstwa organizacji reprezentujących partnerów publicznych, społecznych i prywatnych, mających czuwać nad skutecznością i jakością realizacji poszczególnych programów operacyjnych<sup>15</sup>.

Przepisy prawne przytoczone powyżej jednoznacznie wskazują, że samorząd regionu, a w praktyce urząd marszałkowski, powinien współpracować z podmiotami zewnętrznymi, aby skutecznie realizować powierzone mu zadania. Należy jednak podkreślić, że jakość współdziałania zależy od osób, które wspomniane relacje będą nawiązywać i prowadzić. Szczególnie cenne są tu relacje robocze prowadzone przez

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006..., art. 6.1.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, art. 11.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Rozporządzenie 1083/06..., art. 63-65; Ustawa z dnia 6 grudnia 2006..., art. 36.

menedżerów publicznych (dyrektorów departamentów)<sup>16</sup>. Właśnie opinie dyrektorów departamentów urzędów marszałkowskich oraz osób reprezentujących kierownictwo partnerów instytucjonalnych były przedmiotem badań opisanych poniżej.

#### 4. Metodyka badań

Projekt badawczy pt. „Rola partnerstwa w zarządzaniu regionem” dotyczył optymalizacji procesu zarządzania relacjami przez samorząd regionu. Celem projektu była identyfikacja uwarunkowań rozwoju partnerstwa w polskich regionach. Służyć temu miało poznanie i usystematyzowanie relacji pomiędzy samorządową władzą regionu (zarządem regionu), w tym przede wszystkim jej aparatem administracyjnym (urząd marszałkowski) z jednej strony, a jego zewnętrznymi interesariuszami. Badanie miało pozwolić na identyfikację instytucji wchodzących w skład otoczenia podmiotowego urzędu marszałkowskiego. Miało wskazać, jakie podmioty z tego otoczenia są szczególnie ważne dla realizacji polityki rozwoju przez władze regionu oraz jaki jest charakter i siła występujących między nimi relacji. Ze względu na szerokie rozumienie terminu „polityka rozwoju” w badaniu skoncentrowano się na tych jej elementach, które w świetle polityki spójności UE wydają się być najważniejsze dla konkurencyjności regionów, a więc takich jak: rozwój zasobów ludzkich, rozwój nauki i zwiększanie innowacyjności gospodarki, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, tworzenie i modernizacja infrastruktury społecznej i technicznej, rozwój kultury i turystyki.

Badanie zrealizowane zostało w trzech etapach. W pierwszym dokonano analizy źródeł wtórnych w postaci dokumentów strategicznych i operacyjnych wszystkich polskich województw pod kątem zapisów odnoszących się do współdziałania i partnerstwa. Etap drugi to zdiagnozowanie istniejących relacji urzędu marszałkowskiego (wewnętrzne i zewnętrzne) na przykładzie województwa łódzkiego. Trzeci – podstawowy etap – został przeprowadzony w trzech polskich województwach. Pozwolił on pogłębić analizę w odniesieniu do relacji zidentyfikowanych we wspomnianym badaniu pilotażowym w łódzkim urzędzie marszałkowskim. W niniejszym opracowaniu ograniczymy się do wybranych wyników z trzeciego etapu badania.

W badaniu dokonano również agregacji partnerów samorządu regionu na trzy kategorie: podmioty publiczne, podmioty społeczne i podmioty prywatne. Dobór respondentów do próby badanej był celowy. W przypadku dyrektorów departamentów urzędu marszałkowskiego wybrano te departamenty, które bezpośrednio uczestniczą w realizacji polityki rozwoju. Natomiast jeżeli chodzi o tzw. kluczowych interesariuszy samorządu regionu, to przy ich wyborze kierowano się opiniami dyrektorów urzędów marszałkowskich, wskazujących instytucje, z którymi współpracują. Do

---

<sup>16</sup> Rola menedżerów publicznych w tym zakresie została szeroko opisana w książce: *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-first Century*, eds. R. O’Leary, L.B. Bingham, Georgetown University Press, Washington D.C. 2009.

tej grupy respondentów zaliczono również inne organizacje, które w opinii autora wydają się mieć duży wpływ na realizowaną politykę rozwoju.

Partnerów badanych regionów podzielono na publicznych i prywatnych, przy czym w tej drugiej kategorii znalazły się organizacje zarówno społeczne, jak i prywatne. Wśród partnerów publicznych wyróżniono następujące kategorie: JST z obszaru województwa, związki JST, wojewoda i jego służby, centralna administracja rządowa, publiczne szkoły wyższe. Natomiast do organizacji społecznych i prywatnych zaliczono: samorząd gospodarczy, organizacje pozarządowe, prywatne szkoły wyższe. W sumie przeprowadzono 28 wywiadów z dyrektorami departamentów oraz 30 z szefami instytucji regionalnych i 6 z przedstawicielami instytucji centralnych. Wywiady przeprowadzone zostały w sposób bezpośredni przez ankierów w okresie VI-X 2010 r. w siedzibach tych instytucji.

## 5. Wybrane wyniki badań empirycznych

W dalszych rozważaniach przyjrzymy się uwarunkowaniom partnerstwa w działalności samorządu województwa, zwracając szczególną uwagę na otwartość menedżerów publicznych (dyrektorów departamentów urzędów marszałkowskich) na współpracę zewnętrzną<sup>17</sup>. W badaniu przyjęto założenie, że praktyczne współdziałanie samorządu regionu z podmiotami zewnętrznymi sprowadza się do działania przedstawicieli urzędu marszałkowskiego, czyli przede wszystkim menedżerów publicznych (dyrektorów departamentów). Najpierw zaprezentujemy czynniki skłaniające ich do współpracy, a następnie czynniki utrudniające taką współpracę. Wreszcie omówione zostaną opinie partnerów instytucjonalnych dotyczące współdziałania z urzędem.

Respondenci w urzędach marszałkowskich zostali poproszeni o opinie na temat otwartości ich departamentu na współpracę z organizacjami zewnętrznymi (ogółem). Spośród udzielonych odpowiedzi dwa czynniki uzyskały zdecydowanie najwięcej wskazań: większe możliwości realizacji postawionych przed samorządem zadań (22 wskazania) oraz chęć skorzystania z doświadczenia, wiedzy, kompetencji innych podmiotów (17). Oznacza to, że większość z 28 badanych dyrektorów wybrała każdą z wyżej wymienionych odpowiedzi. Analiza częstości odpowiedzi według typu departamentu potwierdza, że obie wymienione wyżej odpowiedzi były najczęściej wskazywane w każdym z typów departamentów. Kolejne miejsca w rankingu zajmują czynniki wybrane przez 8, 7 czy 6 respondentów (odpowiednio: chęć pozyskania zewnętrznych środków; *ex aequo* obowiązek współdziałania wynikający z przepisów krajowych, zasada partnerstwa wynikająca z przepisów wspólnotowych, presja podmiotów z regionu). Struktura odpowiedzi z podziałem na poszczególne typy departamentów reprezentowanych przez respondentów jest dość zbliżona.

---

<sup>17</sup> W ramach badania przeprowadzono również wywiady swobodne ze standaryzowaną listą poszukiwanych informacji z przedstawicielami zarządów badanych województw. Jednak ze względu na ograniczoną objętość niniejszego opracowania ich wyniki nie zostały zaprezentowane.

Respondenci zostali również poproszeni o wskazanie czynników skłaniających do współpracy reprezentowane przez nich departamenty w odniesieniu do każdej z wymienionych w ustawie grup potencjalnych partnerów publicznych, społecznych i prywatnych. Badani dyrektorzy departamentów wszystkich trzech województw potwierdzili liczne relacje kierowanych przez siebie jednostek z instytucjami publicznymi. Ponad 90% respondentów współpracuje przy realizacji powierzonych im zadań z takimi podmiotami publicznymi, jak: administracja rządowa (ministerstwa, agencje rządowe), publiczne szkoły wyższe, samorządy innych województw, wojewoda i jego służby, JST z obszaru województwa i ich związki. Nieco mniej, ale nadal znaczna część – ponad połowa badanych – wskazała regiony innych państw, organizacje międzynarodowe czy publiczne ośrodki naukowo-badawcze. Świadczy to o licznych powiązaniach z organizacjami publicznymi, w jakie wchodzi administracja samorządu województw przy realizacji powierzonych jej zadań.

Dla podjęcia działań na rzecz większej otwartości urzędu marszałkowskiego na współdziałanie ważne jest zidentyfikowanie czynników, które utrudniają departamentom urzędów marszałkowskich nawiązywanie relacji z podmiotami zewnętrznymi. Najpierw omówimy wyniki odnoszące się do relacji departamentu z podmiotami zewnętrznymi ogółem. Respondenci, podobnie jak przy pytaniu o czynniki skłaniające do współpracy, zostali poproszeni o wskazanie trzech czynników utrudniających te relacje. Nikt z badanych nie wskazał odpowiedzi: brak chęci po stronie departamentu oraz brak „zielonego światła” ze strony zarządu województwa do nawiązywania i prowadzenia współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Świadczy to o otwartości do współpracy wyrażonej przez wszystkich badanych menedżerów publicznych oraz o tym, że ich zwierzchnicy co najmniej nie przeszkadzają w tych działaniach. Paradoksalnie najczęstszym wskazaniem (blisko 70% respondentów) było roszczeniowe podejście partnerów. Faktycznie sytuacja zabiegania o współpracę bez woli zaangażowania własnych zasobów wydaje się być zaprzeczeniem partnerstwa. Może to wynikać z niezrozumienia przez potencjalnych partnerów urzędu marszałkowskiego istoty współdziałania, które ma prowadzić do korzyści generowanych przez wszystkich interesariuszy samorządu regionu. Potencjalni partnerzy samorządu regionu mogą postrzegać urząd marszałkowski głównie jako dystrybutora środków unijnych, a nie głównego aktora polityki rozwoju w województwie. Na drugim miejscu w rankingu znalazły się przepisy ograniczające współpracę (np. przepisy podatkowe) oraz ograniczenia kompetencyjne po stronie urzędu marszałkowskiego. Widać, że respondenci potrafią mnożyć przeszkody, które mogą stać się pretekstem, aby nie rozwijać współdziałania.

Respondenci zostali poproszeni również o wskazanie czynników utrudniających departamentowi nawiązywanie partnerskich relacji zewnętrznych w odniesieniu do różnych typów organizacji. Jeżeli chodzi o organizacje publiczne (JST, wojewoda, ministerstwa, samorządy innych województw, publiczne szkoły wyższe, organizacje międzynarodowe), zasadniczo we wszystkich ich typach wskazywano na pierwszym miejscu nieczytelne reguły współpracy oraz przepisy prawne ograniczające współ-

pracę. W przypadku JST wśród trzech czynników, które zdobyły najwięcej wskazań, znalazło się dodatkowo roszczeniowe podejście partnerów. Warto nawiązać też do czynników, które nie znalazły się na liście odpowiedzi, a respondenci dopisywali je samodzielnie. Wymieniano tu np. problemy ze współfinansowaniem projektów po stronie beneficjentów (wkład własny). W odniesieniu do współpracy z JST co drugi respondent wymieniał: czynniki polityczne (osoby reprezentujące organizację – potencjalnego partnera – mają odmienne przekonania polityczne niż opcja reprezentowana przez samorząd regionu), ograniczenia kompetencyjne po stronie urzędu marszałkowskiego, przepisy prawne ograniczające współpracę oraz nieczytelne reguły współpracy. Odpowiedzi te pokazują, że respondenci dopatrują się utrudnień przede wszystkim poza kierowanym przez siebie departamentem. Nawiązując do dobrych praktyk w zakresie partnerstwa w regionie, można odnieść wrażenie, że problemem jest raczej brak dobrych wzorów i ich promocji w środowisku samorządowców. Może się wówczas okazać, że pozorny brak regulacji dotyczących współdziałania, np. na styku samorząd regionu – samorządy lokalne, lub nieczytelne reguły współpracy nie tylko nie skutkują niemożnością podejmowania takich relacji, ale dają szersze możliwości współpracy.

Otwartość urzędów marszałkowskich na współpracę została oceniona przez instytucjonalnych partnerów. W każdym z trzech badanych województw pozyskano opinie średnio 10 partnerów, takich jak: samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, samorząd gospodarczy, uczelnie wyższe. Jeżeli chodzi o czynniki skłaniające do współpracy z urzędem marszałkowskim, to 9 na 10 respondentów wymieniało większe możliwości realizacji postawionych przed organizacją zadań. Trzech na czterech badanych wskazało również odpowiedź: chęć pozyskania zewnętrznych środków. A na trzecim miejscu (co drugi badany) znalazł się czynnik: chęć skorzystania z wiedzy, kompetencji innych osób związanych z administracją województwa.

Instytucjonalni partnerzy dość zgodnie dopatrują się czynników utrudniających współpracę w przepisach prawnych oraz w nieczytelnych regułach współpracy. Warto zwrócić uwagę, że zaledwie 15% respondentów wskazało na niechęć samorządu do podejmowania współpracy z daną organizacją. Otwartość urzędu na współdziałanie to nie tylko możliwości formalne pozwalające na współpracę, ale również cechy osobowościowe osób reprezentujących urząd. Respondenci zapytani o cechy idealnego partnera po stronie samorządu regionu wskazywali na pierwszych trzech miejscach takie cechy, jak: wiarygodność, odpowiedzialność, szerokie kompetencje. Zaledwie co piąty wskazał na otwartość, co jest dość zaskakujące, ale biorąc pod uwagę wcześniejsze wyniki, pokazujące dużą aktywność partnerów instytucjonalnych, otwartość nie jest kluczowa, bo i tak potencjalni partnerzy instytucjonalni będą zabiegać o współpracę. Trzech na czterech badanych oceniło, w jaki sposób urząd marszałkowski angażuje się we współdziałanie z instytucjami z regionu: w stopniu dużym lub bardzo dużym. Jest to bardzo dobra ocena, choć nadal 15% badanych jest przeciwnego zdania (w stopniu małym i bardzo małym).



## 6. Podsumowanie

Najważniejsze wnioski i konkluzje płynące z niniejszego opracowania są następujące:

1. Urząd marszałkowski w myśl przepisów krajowych i europejskich jest zobowiązany do współdziałania z instytucjonalnymi partnerami w zakresie prowadzenia polityki rozwoju.

2. Dyrektorzy departamentów urzędów marszałkowskich we współpracy zewnętrznej dopatrują się większych możliwości realizacji postawionych przed samorządem zadań oraz możliwości skorzystania z wiedzy i kompetencji innych podmiotów.

3. Menedżerowie publiczni chętniej współpracują z organizacjami publicznymi niż ze społecznymi czy prywatnymi. Takie postawy mogą wynikać z obaw przed oskarżeniami o relacje korupcyjne.

4. W opinii menedżerów publicznych z urzędu marszałkowskiego relacje z partnerami instytucjonalnymi utrudnia roszczeniowe podejście z ich strony oraz przepisy administracyjne po stronie urzędu, ograniczające współpracę. Wspomniani partnerzy barier w nawiązywaniu relacji z urzędem marszałkowskim dopatrują się w nieczytelnych regulach współpracy.

5. Poprawie współdziałania na linii urząd – instytucjonalni partnerzy może służyć powołanie stałych zespołów zadaniowych przy marszałku, zarządzanych przez departamenty merytoryczne, składających się z przedstawicieli wspomnianych partnerów instytucjonalnych.

## Literatura

- Agranoff R., M. McGuire, *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2003.
- Dobosz P., *Rozdział 2. Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- Goss S., *Making Local Governance Work, Networks, Relationships and Management of Change*, Palgrave Macmillan, New York 2001.
- Koliba Ch., J.W. Meek, A. Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, CRS Press Taylor&Francis Group, Boca Raton 2011.
- Kozuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999,
- The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-first Century*, eds. R. O’Leary, L.B. Bingham, Georgetown University Press, Washington D.C. 2009.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz.1590.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658; 2007, nr 140, poz. 984.

## **MARSHAL'S OFFICES AS THE ORGANIZATIONS OPEN FOR COOPERATION – EMPIRICAL APPROACH**

---

**Summary:** Contemporary public organizations cannot effectively run their tasks without cooperation with other organizations (public, social and private). The collaboration seems to be especially important for the regional self-government, which is responsible for the regional policy and runs it by the Marshal's Office. That organization has to possess legitimacy to establish relations with the external entities and to employ the skilled public managers who are able to establish and conduct the partnership relations. The author refers to both the European and Polish regulations which identify the institutional partners and the fields of collaboration. The selected results of the empirical research conducted in 3 Polish voivodeships between 2009-2010 are presented. It examined the relations between the Marshal's Office and its institutional partners.

**Keywords:** public management, collaboration, public organizations, partner relations, regional self-government.