

Pozycja samorządu terytorialnego w Polsce – doświadczenia i perspektywy rozwoju

Dr Paweł Antkowiak

Zakład Badań Władzy Lokalnej i Samorządu
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wprowadzenie

W tym roku obchodzimy 27 rocznicę odtworzenia w Polsce samorządu terytorialnego. Tego typu jubileusz zawsze składania do refleksji na temat tego co udało się osiągnąć, gdzie zawiedliśmy i co jeszcze przed nami. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Odwołanie się do idei samorządności należy uznać za jeden z fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej.

Według zamierzeń twórców reform samorządowych podstawowymi celami ich wprowadzenia miała być decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Założenie było bardzo proste – im bliżej obywatela zapadać będą decyzje, tym trafniej odpowiadać one będą na społeczne zapotrzebowanie. I tak de facto jest, chociaż przyznać trzeba, że nie wszystko się udało. Ciągłe dyskutujemy nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji, przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych etc. Na wielką pochwałę zasługuje sposób wydatkowania pieniędzy unijnych przez polskie samorzady.

Warto też pamiętać, że proces budowy samorządu terytorialnego w Polsce nie jest skończony, a przed nami pojawiają się nowe wyzwania. Coraz częściej w Polsce mówi się o zwiększeniu roli metropolii i dużych aglomeracji miejskich. Wydaje się także, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne podmioty w proces sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Chodzi przede wszystkim o włączenie organizacji pozarządowych, przedstawicieli świata biznesu oraz mieszkańców w proces podejmowania decyzji publicznych. Coraz większą popularność zdobywa-

ją też tzw. budżety obywatelskie, powstają rady osiedli czy rady dzielnic, konsultacje społeczne nabierają nowego znaczenia i charakteryzują się wyższą jakością aniżeli na początku lat 90. Nie ulega więc wątpliwości, że samorząd stał się znakomitą szkołą wyrobienia obywatelskiego i przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce

Przemiany systemu politycznego w Polsce zapoczątkowane w roku 1989 przyczyniły się do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka. Dekada lat dziewięćdziesiątych XX wieku to burzliwy okres przemian, którego integralną częścią było wprowadzenie samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że decentralizacja władzy publicznej, której emanacją była restytucja samorządu terytorialnego, jest jednym z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej¹.

Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”². Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych.

Samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną Konstytucją i to właśnie ustawa zasadnicza przypisuje mu szczególną rolę wśród terenowych organów administracji

¹ P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Poznań 2011, s. 5.

² J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 20.

publicznej³. Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać⁴.

Należy również powiedzieć, że samorząd terytorialny, jako instytucja życia publicznego, posiada wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz wykonawcze są ciałami politycznymi. W świetle realiów polskiej transformacji ustrojowej nie spełniły się wizje twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służenia społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi. W praktyce bowiem często zdarzało się tak, że samorząd bywał zdominowany przez partie i bloki wyborcze, które tworzyły układy jednopartyjne lub koalicyjne. Gra interesów nasila się w szczególności w okresie wyborczym, w którym samorządy stają się obszarem walki politycznej, często przybierającej ostre formy. Takie traktowanie samorządu powoduje, że trudno jest osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest dobro publiczne⁵.

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwany od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców, działaczy politycznych i opozycję. Uzasadniając potrzebę odtworzenia samorządności odwoływano się do kategorii ideologicznych, politycznych i społecznych. Podstawowe zaś założenia samorządu terytorialnego zostały wynegocjowane w toku obrad „Okrągłego Stołu”, między przedstawicielami ówczesnej strony rządzącej i opozycyjnej⁶. W grudniu 1989 r. parlament zmienił ustawę zasadniczą i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej⁷.

Zmiany ustrojowe wprowadzone pakietem ustaw z 1990 roku wprowadziły dualistyczny model administracji lokalnej⁸. W dniu 8 marca 1990 roku Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu: ustawę o samorządzie terytorialnym i ordynację wyborczą do rad gmin. Pierwsza z nich ustaliła podstawy samorządu gminnego, druga natomiast

pozwołała na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do nowo kształtujących się rad gminnych⁹.

W kolejnych miesiącach uchwalono cały pakiet ustaw samorządowych. Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się pierwsze w pełni demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie został zapoczątkowany proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym¹⁰.

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu jej samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. Reforma ta zlikwidowała system organów jednolitej władzy państwowej¹¹.

W dniu 2 kwietnia 1997 roku uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 12 października tego samego roku. Z przepisów Konstytucji wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

- **zasada pomocniczości** – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- **zasada samodzielności** – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej, a także względem siebie; jest to samodzielność: w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, finansowa, podatkowa, majątkowa, publicznoprawna;
- **zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego** – w przypadku gdy przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego¹².

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie

⁹ B. Słobodzian, op. cit., s. 48-49.

¹⁰ Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, jakie związane były z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się mianowicie większej mobilności polskiego społeczeństwa. Niestety okazało się, że jedynie jego część była zainteresowana tego rodzaju aktywnością. Niezależnie od tego, jakie były przyczyny niskiej frekwencji pamiętać również należy, iż wybory samorządowe charakteryzują się w Polsce mniejszym zainteresowaniem wyborców. I tak na przykład, kiedy w 2002 roku po raz pierwszy wybierano wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, frekwencja wyniosła 35,02%. (por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, 21.04.2017).

¹¹ E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 58.

¹² J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, op. cit., s. 23-25.

³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 7.

⁴ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 207-209.

⁵ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, (w:), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005, s. 76.

⁶ B. Słobodzian, op. cit., s. 41.

⁷ J. Adamiak, op. cit., s. 66.

⁸ Z. Leoński, op. cit., s. 5.

powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa. Na mocy tych wszystkich przepisów z dniem 1 stycznia 1999 r. powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej¹³.

Wprowadzono 2489 gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, 373 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. W porównaniu do podziału obowiązującego w latach 1975-1998 nowy podział terytorialno-administracyjny jest przeważnie oceniany jako dużo korzystniejszy. Mimo to reforma jest przedmiotem uwag krytycznych¹⁴.

W kręgu krytyków podkreśla się, że co najmniej 15% powiatów i kilka województw nie ma dla swej samodzielności podstaw gospodarczych¹⁵. Im bowiem większy jest powiat lub województwo, tym większa jest ich zdolność finansowa i tym są one silniejsze. Słabym jednostkom grozi permanentny deficyt lub wypracowanie dochodu wystarczającego jedynie na opłacenie własnej administracji¹⁶. Krytykuje się również jako dekoncentrację sił i środków utworzenie zbyt wielu powiatów miejskich, zwłaszcza tam gdzie istnieją podobne powiaty ziemskie. Potwierdzenie tych uwag krytycznych przez praktykę życia może w przyszłości spowodować zmniejszenie ogólnej liczby jednostek administracyjnych w Polsce.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego. Dotychczas bowiem w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy wybierali w wyborach bezpośrednich włodarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku.

¹³ Ibidem, s. 25-26.

¹⁴ Należy pamiętać, że w zamiśle twórców reformy samorządowej była mowa o około 120-150 powiatach. Jednak w toku rozgrywek parlamentarnych oraz realizacji partykularnych interesów poszczególnych regionów doszło do dwukrotnego zwiększenia tej liczby. Tak duże rozdrobnienie powiatów powoduje ich niewydolność finansową oraz ograniczenie możliwości realizacji poszczególnych zadań. Warto też wspomnieć, że w założeniach projektu punktem centralnym było ustanowienie samorządowych powiatów według schematu: „5 – 10 – 50”, czyli złożonych z co najmniej 5 gmin, 10 tysięcy mieszkańców stolicy powiatu oraz 50 tysięcy mieszkańców na obszarze całego powiatu. W praktyce jednak nie wszystkie powiaty spełniają to kryterium. (Por. J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 153-163).

¹⁵ M. Kowarski, *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, (w:) *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, red. R. Orłowski, Z. Ziolo, Zamość 1999, s. 79.

¹⁶ Podobnie jak w przypadku powiatów, również liczba województw była przedmiotem sporu politycznego na najwyższym szczeblu. Warto zwrócić uwagę, że pierwsze najbardziej skrajne projekty reformy samorządu na poziomie województwa mówiły nawet o 6 lub 8 silnych regionach, które miałyby utworzyć województwa. Projekt przedstawiony w sejmie zakładał utworzenie 12 województw, a w toku parlamentarnych bojów mowa była o 15, 17 a nawet 49 województwach. Ostatecznie zdecydowano się na utworzenie 16 województw. Zdaniem krytyków tego rozwiązania są one zbyt małe i zbyt słabe ekonomicznie, aby konkurować na arenie europejskiej z silnymi regionami np. Niemiec (Por. Reguński, op. cit., s. 164-183).

Dziś mamy zatem trójszczeblowy podział terytorialny. Na poziomie podstawowym mamy gminę, w której organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta w miastach). Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości miasta). Na poziomie powiatu funkcje organu stanowiąco-kontrolnego pełni rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd powiatu ze starostą na czele wybierany przez radnych. Na poziomie regionalnym, a więc w województwach mamy sejmik województwa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz pięcioosobowy zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się tylko i wyłącznie, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, na kryterium legalności, czyli zgodności z prawem¹⁷.

Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych 27 lat restrukturyzacji polskiego systemu ustrojowego przyjęto ogromną liczbę rozwiązań zawartych w ustawach, ale również w niezliczonej liczbie nowelizacji tych ustaw, które miały na celu usprawnienie rozwiązań już funkcjonujących.

Po ponad ćwierćwieczu doświadczeń pojawia się jednak ciągle wiele znaków zapytania, dotyczących modyfikacji funkcjonującego już modelu samorządu terytorialnego w Polsce. Wynikają one z naturalnego procesu rozwoju, gdzie praktyczne wdrożenie modelowych rozwiązań wymaga przeglądu, uzupełnienia, a czasem modyfikacji. Z uwagi na mnogość zagadnień, w przedmiotowym opracowaniu szczególna uwaga zwrócona zostanie na trzy obszary, a mianowicie problem metropolizacji, funkcjonowanie partnerstw lokalnych oraz zmiany w ordynacji wyborczej.

Problem metropolizacji

Postępujący proces metropolizacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw demokratycznych¹⁸. Nie ulega wątpliwości, że proces metropolizacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw demokratycznych. Zmiana metod zarządzania obszarami metropolitalnymi stała się wreszcie przedmiotem zainteresowania ustawodawcy i doprowadziła do przyjęcia nowych przepisów prawnych, które umożliwią skuteczniejsze ich działanie¹⁹. Dotychczas funkcjonujące rozwiązania prawne nie stanowiły kompleksowej odpowiedzi na problem, jakim jest wzrastająca rola obszarów metropolitalnych, która stanowi efekt koncentracji przestrzennej gospodarki w dużych miastach i ich otoczeniu oraz towarzyszące temu zjawisko suburbanizacji. Dalsze trwanie w swoistego rodzaju „niemocy” rzutowałoby na jakość współpracy jednostek

¹⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 374-385.

¹⁸ P. Antkowiak, *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2014, s. 2-4.

¹⁹ B. Nawrot, *Obszar metropolitalny jako propozycja zmian w systemie zarządzania lokalnego w Polsce* (w:) *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011, s. 169.

samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszarów metropolitalnych²⁰.

Warto przypomnieć, że rola i znaczenie ośrodków wielkomiejskich od początku reform samorządowych była szczególna, ale niedostrzeżona w początkowej fazie reform. Rację ma Beata Słobodzian, gdy pisze, że na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku wielkie miasta miały taki sam status jak małe gminy, co powodowało ich dysfunkcjonalność oraz brak możliwości dalszego rozwoju. Skala zadań stojących przed dużym miastem jest diametralnie różna aniżeli małej gminy wiejskiej²¹.

Od 1993 roku rozpoczęto prace nad „Miejskim programem pilotażowym”, którego zadaniem było m.in. „zintegrowanie rozproszonych dotąd zadań, kompetencji, finansów na terenie największych miast polskich, ustalenie jasnego podziału kompetencji i odpowiedzialności między administracją rządową i samorządową”²². Równolegle do prowadzonych prac nad reorganizacją terytorialną państwa przygotowano drugi wariant powiatowej reformy, czyli tzw. pilotażowy program miejski²³.

Tymczasem kolejne nowelizacje prawa samorządowego prowadziły do przejmowania coraz to nowych zadań i kompetencji przez duże miasta. W roku 1995 pojawiła się ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, zwanej potocznie ustawą o dużych miastach bądź ustawą miejską²⁴. Na jej mocy gminy uzyskały kolejne kompetencje i przejmowały coraz to większą odpowiedzialność za realizację zadań publicznych.

Miejskie strefy publiczne przestały funkcjonować z dniem 31 grudnia 1998 roku. Od 1 stycznia roku następnego swoje funkcjonowanie rozpoczęły powiaty, w tym ważne dla naszych rozważań miasta na prawach powiatu. Upłynęły dwa lata zanim ustawodawca jasno dał do zrozumienia, że miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Widać również wyraźnie, że miasta różnie radziły sobie z przyjęciem na siebie nowych obowiązków. Wydaje się, że w nieco lepszej sytuacji znalazły się te, które uczestniczyły w programie pilotażowym oraz działały w oparciu o wspomnianą ustawę z 1995 roku²⁵.

Od lat podkreślano więc, że jednym z elementów wieńczących reformy samorządowe w Polsce powinno być przyjęcie rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wykorzystać szansę na skok cywilizacyjny w oparciu o wysoką motorykę rozwojową dużych ośrodków miejskich. Warto więc odkreślić,

²⁰ T. Kaczmarek, *Aglomeracja poznańska jako region badania i działania* (w:) red. T. Kaczmarek, A. Mizgajski, *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, Poznań 2008, s. 15.

²¹ B. Słobodzian, *Gmina – miasto na prawach powiatu – metropolia – w poszukiwaniu efektywnego modelu ustroju miast w Polsce* (w:) *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011, s. 161.

²² A. Wierzbą, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 26.

²³ *Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa 1993.

²⁴ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. 1997 Nr 36, poz. 224.

²⁵ B. Słobodzian, *Gmina – miasto...*, op. cit., s. 162-163.

że w Polsce podejmowano wcześniej próby unormowania tego zagadnienia. Najważniejsze projekty ustaw dotyczące tej materii to:

- ustawa o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych;
- ustawa o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz zmianach niektórych innych ustaw;
- ustawa o ustroju obszarów metropolitalnych;
- ustawa o obszarach metropolitalnych.

Brak jednolitych założeń i zgody co do modelowych rozwiązań sprawiał, że przez lata nie udało się wdrożyć żadnej z tych koncepcji.

Warto też podkreślić, że problematyka związana z rozwojem obszarów metropolitalnych została wyraźnie dostrzeżona w nowych polskich dokumentach strategicznych. Wskazać tu należy m.in. *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*²⁶. Postuluje się tam intensywny rozwój sieci metropolitalnej sprowadzający się do przygotowania nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Kwestia metropolitalna pojawia się również w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*²⁷ oraz w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*²⁸. Oba dokumenty strategiczne podkreślają znaczenie największych ośrodków miejskich dla rozwoju kraju. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pracuje także nad *Krajową Polityką Miejską*²⁹, której celem ma być poprawa efektywności interwencji publicznej, koordynacji polityk sektorowych na obszarach miejskich oraz rozwiązanie kluczowych problemów miast, dla realizacji celów rozwojowych kraju.

Równolegle w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji trwały prace, które objawiły się najpierw w postaci *Zielonej Księgi dotyczącej Obszarów Metropolitalnych* z 2012 roku, a potem w postaci *Białej Księgi Obszarów Metropolitalnych* z 2013 roku. W dokumentach tych zwrócono uwagę na podstawowe mankamenty dotychczasowych rozwiązań i postulaty wysuwane przez środowisko samorządowe. Warto wskazać konkluzję, jaka wypływa z ustaleń Ministerstwa w odniesieniu do obszarów metropolitalnych. Otóż sposobem na wzmocnienie metropolii miała być oddolna integracja zarządzania wsparta zachętami finansowymi. Miał to być początek wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunek będą zależały od władz samorządowych znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych. Zdaniem autorów opracowania narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem, gdyż opierałoby się na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast. Należy też dodać, że Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, które zostały przygotowane w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

²⁶ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, 11 stycznia 2013 roku, Warszawa.

²⁷ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, grudzień 2011, Warszawa.

²⁸ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, 13 lipca 2010 roku, Warszawa.

²⁹ *Krajowa Polityka Miejska*, marzec 2014, Warszawa.

Niejako w kontrze do przedstawionych wyżej dokumentów i projektów, w szczególności tych przygotowanych i wdrażanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w 2013 roku do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym. Od początku wzbudzał on poważne wątpliwości i stał się przedmiotem ożywionej dyskusji³⁰. Przede wszystkim jednak znacząco odbiegał on od realizowanych już projektów modernizacji polskiego samorządu terytorialnego w zakresie polityki wielkomiejskiej. Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym nie przystawał do samorządowej rzeczywistości będącej efektem 25 lat pracy zarówno parlamentarzystów, samorządowców, jak i przedstawicieli świata nauki.

Nie ulega jednak wątpliwości, że dobrze się stało, iż ten projekt trafił pod obrady parlamentu, bowiem stał się podstawą do ożywionej dyskusji. W jej efekcie wypracowano de facto nowe rozwiązanie, włącznie ze zmianą nazwy samej ustawy, która w ostatecznej wersji brzmi ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych.

Ustawa, która została przyjęta przez Parlament RP i podpisana przez Prezydenta RP ma niewiele wspólnego z pierwotną wersją poselskiej propozycji rozwiązania kwestii metropolitalnej w Polsce po wielu latach burzliwej dyskusji. Trudno jest dziś oceniać efektywność przyjętych rozwiązań, bowiem dopiero praktyka funkcjonowania związków metropolitalnych pokaże, czy decyzja o przyjęciu nowych rozwiązań w takim kształcie była słuszna. W oparciu o powyższy akt prawny nie powstał jeszcze w Polsce żaden związek metropolitalny. Zagadnienie to więc nadal wydaje się być otwarte.

³⁰ Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; Opinia Prokuratora Generalnego o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia Krajowej Izby Urbanistów o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym; Uwagi Województwa Małopolskiego do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Uwagi woj. Łódzkiego dotyczące poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Departament Polityki Regionalnej; Opinia o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego; Uwagi woj. Opolskiego do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia województwa zachodniopomorskiego w sprawie poselskiego projektu ustawy – o powiecie metropolitalnym; Województwo Pomorskie – uwagi do poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym – wniesionym do Marszałka Sejmu przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, skierowanym do opinii organizacji samorządowych; Opinia o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie; Opinia o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym województwa kujawsko-pomorskiego; Uwagi do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-mazurskiego w Olsztynie; Opinia o projekcie ustawy o powiatach metropolitalnych, Związek Powiatów Polskich; Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP nr 43/2013/K-P z dnia 5 grudnia 2013 roku w sprawie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Stanowisko Krajowej Rady Architektów RP w sprawie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Stanowisko Zarządów Związku Miast Polskich i Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w sprawie poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia Strony Samorządowej Zespołu ds. Ustrojowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie projektu ustawy o związkach metropolitalnych; Wspólne Stanowisko regionalnych organizacji samorządowych przyjęte na spotkaniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych w Nowej Soli w dniu 29 października 2013 roku. na temat projektu ustawy o powiecie metropolitalnym oraz projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw; Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107); Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w sprawie poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, dn. 25 października 2013 roku.

W 2017 roku natomiast, pojawił się w obrocie prawnym nowy akt, a mianowicie ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim

(Dz. U. 2017, poz. 730), który jest efektem zabiegów i lobbingu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego SILESIA. Jest do dedykowana dla konkretnej metropolii ustawa, która uwzględnia specyfikę danego obszaru. Sama idea wydaje się więc być słuszna. Dodać jednak należy, że parlament odrzucił projekt ustawy dotyczący powołania Metropolii Poznań, a więc przygotowany wedle analogicznych założeń „uszycia na miarę”. Ocena funkcjonowania nowej formy prawnej zrzeszającej jednostki samorządu terytorialnego wymaga więcej czasu.

Partnerstwo lokalne – nowy impuls rozwojowy

Na przestrzeni ostatnich lat widać również wyraźnie, że wyczerpała się statyczna formuła prowadzenia polityki lokalnej. Wydaje się, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne podmioty do struktur zarządczych po to, aby usprawnić i zrationalizować proces podejmowania decyzji publicznych, co bezpośrednio przekłada się na rozwój gospodarczy danego regionu. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie jest koncepcja zarządzania publicznego, która w Polsce objawia się w postaci coraz liczniej powstających partnerstw lokalnych. Niestety ocena ich funkcjonowania jest bardzo niejednoznaczna, a liczba i zakres działania poszczególnych partnerstw niezadowalająca³¹.

Termin *governance* rozumiany jest bardzo szeroko, a jego wieloznaczność wciąż się pogłębia. Pojęcie *governance* może być rozumiane między innymi jako: kierowanie korporacyjne (*corporate governance*), nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), dobre rządzenie (*good governance*) czy jako koordynacja w obrębie sieci powstających między podmiotami gospodarczymi (*inter-firm governance*)³². Szczególnie istotne jest jednak odniesienie się do koncepcji *governance* w kontekście funkcjonowania szczebla lokalnego. Takie założenie przybliży nas do koncepcji *nowego regionalizmu*, która opiera się na współpracy administracji publicznej, mieszkańców, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli sektora komercyjnego w ramach danego obszaru³³.

³¹ P. Antkowiak, *Teoretyczne i praktyczne aspekty tworzenia partnerstwa lokalnego jako nowej metody zarządzania publicznego*, (w:) *Subregionalny Katalog Zmian Gospodarczych i Mechanizmów Zaradczych. Region północno-wschodniej Wielkopolski*, red. P. Antkowiak, Poznań 2013, s. 15-32; por. A. Kołomycew, *Partnerstwa międzysektorowe na poziomie lokalnym. Uwarunkowania rozwoju Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim*, (w:) *Polska i Europa wobec wyzwań współczesnego świata. Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, red. P. Antkowiak, Toruń 2014, s. 82-103.

³² J. Sroka, *Deliberacja i rządy wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 45-46; por. R. Gawłowski, *Koncepcja nowego regionalizmu. Polska polityka miejska wobec wyzwań XXI wieku*, (w:) *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010, s. 138.

³³ Zob. A. Frąckiewicz-Wronka, *Nowe zarządzanie publiczne jako praktyczne i teoretyczne ramy odniesienia dla lokalnej polityki społecznej*, (w:) *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 13-60; por. A. Austen, *Zastosowanie koncepcji sieci do wzmocnienia efektywności działań podejmowanych w sektorze publicznym*, (w:) *Partnerstwo lokalne...*, op. cit., s. 61-84.

W tradycyjnym rozumieniu, podział ról w życiu społecznym jest jasno określony. Otóż administracja samorządowa ze względu na swoją pozycję ustrojową, posiadane kompetencje oraz możliwości rozwojowe sprawuje władzę na danym terytorium i wykonuje zadania publiczne. Przedsiębiorcy dążą do uzyskania zysku, dobrze jeśli przy prowadzeniu swojej działalności kierują się zasadami etyki biznesu. Dysponują oni odpowiednim kapitałem pieniężnym, a ich doświadczenia gospodarcze stanowią nieocenioną wartość. Organizacje zrzeszające przedsiębiorców są odpowiedzialne za reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych i samorządowych³⁴. Organizacje pozarządowe skupiają swoje działania na rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych³⁵. Nie dysponują one jednak wystarczającym kapitałem, ale ich kreatywność i mobilność działania mogą stanowić wielki atut.

Governance to funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów. Definicję tę można odnieść także do *public governance*. Jak zauważa Hubert Izdebski, takie publiczne zarządzanie, które nie musi należeć wyłącznie do władzy publicznej, łączy się z odchodzeniem od traktowania obywateli tylko jako wyborców, wolontariuszy czy konsumentów usług publicznych i z przejściem do upatrywania w nich interesariuszy oraz – dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą – współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra³⁶.

Rolą władz publicznych jest zatem w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityk publicznych. Administracja publiczna ujmowana w kategoriach *governance*, w tym jej tak istotny element jakim jest samorząd, stanowi część mechanizmów życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli³⁷.

Instrumentem, który służy budowie systemu wieloszczeblowego zarządzania publicznego jest niewątpliwie idea partnerstwa, której istotę oddają w pełni założenia powyższej koncepcji. Jest ona od wielu lat z powodzeniem wdrażana w państwach zachodnich, ale również – co warto jest szczególnie podkreślić – od pewnego czasu w Polsce.

³⁴ Należy się jednak zastanowić nad reprezentatywnością tego typu struktur oraz ich pozycją w systemie wielopoziomowego zarządzania. Widoczne jest bowiem niewielkie zainteresowanie członkostwem w tych organizacjach ze strony przedsiębiorców. Wynika to ze słabej pozycji ustrojowej wymienionych organizacji, będącej konsekwencją ich prywatnoprawnego charakteru. Brak tego typu struktur w sferze publicznej jest, jednym z głównych powodów ich marginalizowania przez władze samorządowe, które nie widzą potrzeby i możliwości przekazywania kompetencji administracyjnych na rzecz rozproszonego środowiska gospodarczego. Wynikająca z tego słabość strukturalna i programowa organizacji biznesowych wydaje się być główną przeszkodą na drodze do stworzenia efektywnego systemu wielopoziomowego zarządzania, który mógłby zniwelować zbyt asymetryczne obecnie relacje pomiędzy samorządem terytorialnym i reprezentacją przedsiębiorców. Zob. R. Kmiecik, P. Antkowiak, M. Balcerek, *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Poznań 2012, s. 30-38.

³⁵ Więcej: D. Polakowski, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym w oparciu o partycypację społeczną*, (w:) *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 143-166.

³⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 33.

³⁷ R. Kmiecik, P. Antkowiak, M. Balcerek, op. cit., s. 11.

Nieśmiałe próby tworzenia partnerstw różnego rodzaju, w tym w szczególności partnerstw lokalnych pokazują, że istnieje realna potrzeba rozpowszechnienia tej metody zarządzania publicznego i wskazania swoistego rodzaju wytycznych, dotyczących ich sprawnego funkcjonowania. Innowacyjność tej idei oraz niewielkie doświadczenia w jej wdrażaniu sprawiają, że warto przyrzeć się jej nieco bliżej.

Termin *partnerstwo lokalne* coraz częściej pojawia się w publikacjach dotyczących problematyki rozwoju i promocji lokalnych środowisk społeczno-gospodarczych oraz rozwoju lokalnego³⁸. W Europie i na świecie istnieje wiele form współpracy partnerskiej pomiędzy podmiotami realizującymi różnorodne zadania. Po raz pierwszy zagadnienie partnerstwa lokalnego zaistniało w debacie publicznej w połowie lat 80. XX w. w krajach anglosaskich, bowiem to tu najwcześniej pojawiła się idea współpracy wielu podmiotów skierowanej na rozwój społeczności lokalnych. Działanie takie było konsekwencją prób rozwiązania licznych problemów społeczno-ekonomicznych występujących w tych krajach, które istniały w końcu lat 80 (głównie w Wielkiej Brytanii), w związku z procesami restrukturyzacyjnymi w miejscowej gospodarce. Wówczas okazało się, że klasyczne mechanizmy rozwiązywania tych problemów (wsparcie określonych osób lub przedsiębiorstw przez jedną instytucję – np. zasiłki dla bezrobotnych) przestały być efektywne. Rozpoczęto więc poszukiwania nowych metod rozwiązywania problemów społecznych, w których znaczna część działań polegałaby na udziale różnych instytucji przy likwidowaniu negatywnych zjawisk³⁹.

We wstępnej fazie swojego funkcjonowania różne inicjatywy partnerskie przybierały na ogół formę partnerstw publiczno-prywatnych, mających charakter średnio- bądź krótkoterminowych porozumień o współpracy, podpisywanych przez miejscowy sektor publiczny i lokalny biznes. W większości przypadków porozumienia te były głównie powoływane w celu rozwiązania konkretnego problemu, jaki pojawił się w lokalnym środowisku społecznym lub na lokalnym rynku pracy, jak np. likwidacja fabryki i związane z tym bezpośrednio zwolnienia grupowe. Działania, jakie zostały przewidziane do podjęcia w ramach podpisanego porozumienia, obejmowały na ogół tylko jedno konkretne zagadnienie, jeden obszar problemowy. Po interwencji, tak zorganizowane inicjatywy partnerskie z reguły przechodziły do historii, bowiem przyczyna, dla której były powoływane przestawała istnieć⁴⁰.

Wraz z biegiem czasu rola, forma i obszar działania lokalnych inicjatyw partnerskich ulegały zmianie. W miarę rozwoju struktur przyszłej Unii Europejskiej również sens istnienia partnerstw lokalnych ulegał ewolucji. Lokalne grupy partnerskie postawiły sobie bowiem za główny cel istnienia, prowadzenie działań skierowanych na zdobywanie funduszy pomocowych, przeznaczonych na realizację konkretnych projektów. W późniejszym czasie nastąpiła

³⁸ Więcej: S. Kantyka, *Partnerstwo lokalne w kontekście idei zrównoważonego rozwoju*, (w:) *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012, s. 111-142.

³⁹ *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, red. A. Sobolewski, R. Krzewicka, G. Och, J. Olszowska-Urban, J. Piekutowski, G. Podławiak, T. Sobolewski, Warszawa 2007, s. 9.

⁴⁰ Ibidem.

jednak istotna zmiana w pojmowaniu idei partnerstwa lokalnego, bowiem zaczęło ono być postrzegane jako wielopłaszczyznowy oraz międzysektorowy czynnik i mechanizm promujący rozwój lokalny. Partnerstwo lokalne przestało być więc tylko narzędziem bezpośredniej realizacji konkretnych działań zapobiegawczo-osłonowych. W nowym kształcie ukierunkowane zostało na promowanie spójności społecznej oraz budowę lokalnej tożsamości pośród członków społeczności lokalnych⁴¹. W konsekwencji w samej (przyszłej) Unii Europejskiej w latach 90. XX w. i na początku XXI w. dostrzeżono potencjał i możliwości, jakie niesie ze sobą partnerstwo lokalne. Zasada partnerstwa stała się jedną z kluczowych reguł obowiązujących przy realizacji inicjatyw prorozwojowych wspieranych ze środków UE⁴².

Termin partnerstwo lokalne nie doczekał się jednej obowiązującej definicji. Wynika to przede wszystkim z wieloaspektowości i różnorodności form współpracy partnerskiej. W oparciu o istniejące formy partnerstw lokalnych i lokalnych inicjatyw partnerskich możemy stwierdzić, że najczęściej przybierają one formułę forów współpracy partnerów, wspólnie realizujących określone działania i wdrażających różnorodne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej. Takie pojmowanie partnerstwa lokalnego jest jednak zbyt ogólne i niewystarczające. Uszczegóławiając to zagadnienie, możemy przyjąć definicję, która ujmuje partnerstwo, jako platformę współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwałe i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy. Ich celem jest zaś rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności⁴³.

Niezmiernie ważną cechą partnerstw lokalnych jest współpraca partnerów na każdym etapie realizacji określonych działań prorozwojowych⁴⁴. W trakcie funkcjonowania partnerstwa tworzy się bowiem system trwałych powiązań pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Ponadto bardzo istotnym czynnikiem, jakim wyróżnia się partnerstwo lokalne jest zaangażowanie w prace partnerów reprezentujących różne sektory, takie jak gospodarka, rynek pracy, kultura, edukacja i opieka społeczna. Nie jest bezwzględnie wymagane, aby w skład partnerstwa wchodził przedstawiciel wszystkich rodzajów organizacji funkcjonujących na danym obszarze. Ważne jest natomiast, aby byli to partnerzy zainteresowani rzeczywistością i efektywną – a nie tylko deklaracyjną i efektywną współpracą⁴⁵.

Tworzenie partnerstw lokalnych nie jest rzeczą łatwą, bowiem wymaga to pełnego zaangażowania wszystkich stron

zawijazanego porozumienia. W Polsce, która od ponad dwóch dekad próbuje budować społeczeństwo obywatelskie jest to szczególnie trudne, a potencjał tkwiący w partnerstwie lokalnym jest nadal słabo wykorzystywany. Idea partnerstwa uznawana jest za optymalny kierunek działań lokalnej polityki. Jules Pretty, brytyjski naukowiec i praktyk w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, twórca teorii kapitału lokalnego zidentyfikował sześć obszarów/zasobów – zarówno materialnych, jak i niematerialnych – jakie zastają lub mogą stworzyć ludzkie wspólnoty żyjące na określonym terytorium. Należą do nich:

- kapitał fizyczny: infrastruktura, transport, sieć telekomunikacyjna;
- kapitał społeczny: współpraca, więzi społeczne, aktywność społeczna, organizacje i instytucje;
- kapitał ludzki: wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie, struktura siły roboczej, umiejętności społeczne i adaptacyjność ludzi;
- kapitał finansowy: dochody ludności, środki własne, środki publiczne, dotacje, stypendia, pomoc społeczna;
- kapitał naturalny: zasoby naturalne, cechy środowiska, ukształtowanie terenu;
- kapitał intelektualny: know-how; wiedza i doświadczenie w realizacji określonych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych.

Tak rozumiane zasoby stanowią lokalny kapitał, który może stanowić o sile społeczności – np. ciekawe walory środowiskowe tworzące zaplecze dla agroturystyki – lecz jednocześnie braki w jednym z obszarów mogą generować inne (np. zły stan infrastruktury drogowej i transportu publicznego utrudniający dojazdy do pracy czy szkoły). Świadomość takich atutów i deficytów jest ważnym elementem kreowania partnerstwa, które działając na rzecz społeczności będzie – naturalną kolejną rzeczą – korzystać z jej kapitału. To także ważna część diagnozowania lokalnych problemów⁴⁶.

Trudno również wskazać listę podmiotów, które powinny tworzyć partnerstwo lokalne. Najczęściej wymienia się bardzo szerokie spektrum jego potencjalnych uczestników: publiczne służby zatrudnienia; instytucje pomocy społecznej; inne podmioty administracji publicznej; organizacje pozarządowe (NGO); organizacje pracodawców i przedsiębiorstw; przedsiębiorstwa prywatne; związki zawodowe; instytucje szkoleniowe; agencje zatrudnienia; organizacje i związki wyznaniowe; lokalne media; szkoły i uczelnie; jednostki naukowo-badawcze; mieszkańcy⁴⁷. Warto dodać, że do grona potencjalnych współpracowników, wchodzących w skład partnerstwa lokalnego, powinny wchodzić trzy sektory, a więc sektor publiczny, gospodarczy i społeczny.

Co ważne, zakres podmiotów mogących wchodzić w skład poszczególnych sektorów jest bardzo szeroki, ale ich dobór nie jest przypadkowy, bowiem każdy z nich posiada inne umocowanie prawne, zakres kompetencji, doświadczenie, cel funkcjonowania, inne zasoby materialne i niematerialne. Należy powiedzieć, że ideą partnerstwa jest przede wszystkim łączenie różnych podmiotów, aby każdy

⁴¹ Zob. A. Jabłońska, M. Drażba, *Partnerstwo publiczno-społeczne jako „przystępna” forma partnerstwa międzysektorowego*, (w:) *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Białystok 2009, s. 33-39.

⁴² Por. *Kreator rozwoju gospodarki lokalnej*, red. M. Kamińska-Dojnikowska, Suwałki 2003, s. 66-67.

⁴³ K. Tęczar, J. Dubajka, *Partnerstwo lokalne. Dobre praktyki w budowaniu partnerstwa na rzecz zatrudnienia i nowoczesnego rynku pracy*, Kraków 2007, s. 23.

⁴⁴ Zob. M. Wenclik, *Sfera publiczna i prywatna – interakcje*, (w:) *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Białystok 2009, s. 12-32.

⁴⁵ K. Tęczar, J. Dubajka, op. cit., s. 23.

⁴⁶ M. Bergmann, *Partnerstwa lokalne – dlaczego warto współpracować?*, http://www.ie-ries.com.pl/artukul_y/244-partnerstwo-lokalne-dlaczego-warto-wspolpracowa-magdalena-bermann.html, 7.04.2017 r., s. 3-4.

⁴⁷ Ibidem, s. 4.

z nich dołożył swoją część merytoryczną do powstającego projektu – taką w której posiada największe kompetencje oraz jest w stanie przyjąć na siebie pewne zobowiązania. Odpowiedni dobór partnerów jest jedną z kluczowych spraw na samym początku tworzenia partnerstwa. Może się bowiem okazać, że w skład partnerstwa wejdą osoby niepożądane, których działalność przyniesie więcej strat niż korzyści.

Próbując wskazać spektrum działania powstających aktualnie w Polsce partnerstw lokalnych należałoby wymienić cztery obszary, a mianowicie sferę rynku pracy, gospodarczą, infrastrukturalną oraz sferę edukacji. Niezależnie jednak od tego rodzaju typologii większość z nich służy przede wszystkim lokalnemu ożywieniu gospodarczemu, które pomaga społecznościom lokalnym w systematycznym pobudzaniu rozwoju gospodarczego i tworzeniu nowych miejsc pracy, przy aktywnym udziale mieszkańców. Pozwala ono wypracować projekty – programy gospodarcze w oparciu o posiadane zasoby lokalne oraz analizę problemów i potrzeb, których wdrożenie przyczyni się do ożywienia gospodarczego gminy/powiatu/regionu oraz do powstania nowych miejsc pracy dla mieszkańców. Lokalny rozwój gospodarczy jest więc długofalowym procesem przemian, które dokonują się w gospodarce na danym obszarze. Obejmuje on zmiany dotyczące produkcji, zatrudnienia, inwestycji, kapitałów, dochodów ludności, konsumpcji itd. Proces ten jest przewidywalny, planowany i wdrażany przez sektor prywatny i publiczny, samorząd i społeczność lokalną. Podstawową rolę odgrywa w nim pełne wykorzystanie zasobów ludzkich i naturalnych w celu tworzenia zatrudnienia i osiągania dobrobytu mieszkańców. Lokalny rozwój gospodarczy powinien być stymulowany przez samorząd. Rolą władz jest m.in. wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, przyciąganie nowych inwestorów, podnoszenie kwalifikacji mieszkańców, w tym promowanie kształcenia ustawicznego, stwarzanie warunków do stałych kontaktów pomiędzy sektorem publicznym, społecznym i prywatnym. Nie można jednak zapominać o obowiązku zachowania dziedzictwa kulturowego dla następnych pokoleń i ochronie środowiska naturalnego. Rozwój powinien być zatem zrównoważony⁴⁸.

Chcąc podsumować powyższe rozważania warto odwołać się do badań dotyczących funkcjonowania partnerstw w Polsce. Otóż okazuje się, że stosunkowo dobrze znają oraz oceniają one swoje otoczenie społeczne, gospodarcze i przyrodnicze. Szczególnie dobrze postrzegane jest dziedzictwo przyrodnicze, które traktowane jest albo jako szansa na rozwój albo też podstawowy motor rozwojowy. Dobrze oceniany jest również potencjał społeczno-gospodarczy terenu działania partnerstw. Partnerstwa lokalne w Polsce funkcjonują

na niezwykle szeroko zdefiniowanym polu aktywności – co ma swoje plusy, ale i minusy. Wartością jest szerokie podejście do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Natomiast wadą tego podejścia jest rozmycie działalności i chaotyczne próby rozwiązywania wielu różnych problemów na raz, na co często nie pozwalają zasoby ludzkie i rzeczowe⁴⁹.

⁴⁸ K. Rokoszewski, J. Olszowska-Urban, B. Pawłowicz, E. Roszczak, A. Rabej, E. Nawrocka, I. Pacholska, *Partnerstwo lokalne. Budowanie partnerstwa na rzecz zatrudnienia*, Kraków 2007, s. 25-29.

⁴⁹ *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Kraków-Toruń 2010, s. 4-5.

Charakterystyczną cechą działalności partnerstw lokalnych w Polsce jest różnorodność form ich aktywności: od wydarzeń jednodniowych, przez imprezy cykliczne, od organizacji konferencji międzynarodowych przez lokalne spotkania dyskusyjne, po zebrania i debaty wiejskie, od wydawania publikacji periodycznych, przez wydawnictwa jednorazowe, po tworzenie i prowadzenie portali internetowych. Większość partnerstw wytworzyła także dokumenty o charakterze strategicznym, często alternatywne wobec scenariuszy rozwoju proponowanych dotąd w sposób monopolistyczny przez lokalne samorządy i władze regionalne. Dokumenty te mają charakter wielowymiarowy i wielosektorowy. To chyba jedno z najważniejszych dziś świadectw potencjału w nich tkwiącego. Partnerstwa lokalne odgrywają też istotną rolę w tworzeniu i rozwoju kapitału ludzkiego. Prowadzą one bardzo rozbudowaną działalność edukacyjną oraz doradczą, wspierając się przy tym często współpracą z wyspecjalizowanymi ośrodkami naukowymi i oświatowymi, w ostateczności zaś korzystają z zasobów lokalnej kadry nauczycielskiej⁵⁰.

Należy również pamiętać, że bodaj najważniejszym wyznacznikiem skuteczności działań podejmowanych w partnerstwie są zasoby ludzkie. To bowiem przede wszystkim od ludzkiej kreatywności, innowacyjności oraz charyzmatycznego lidera zależą ostateczne rezultaty całego przedsięwzięcia. Charyzma nie oznacza jednak bezwzględnej narzucania zdania lidera i autorytarnego rządzenia. Praktyka zarządzania publicznego pokazuje, że dzisiejsze warunki gospodarcze wymagają raczej lidera – koordynatora, który będzie potrafił sprawnie wykorzystywać indywidualne potencjały i mocne strony innych, aniżeli narzucał własną wolę⁵¹.

Ocena funkcjonowania istniejących już partnerstw lokalnych nie jest jednoznaczna. Większość z nich powstaje w oparciu o realizowane projekty, w znakomitej części finansowane ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Po zakończeniu finansowania część z nich nie podejmuje nowych aktywności i kończy swoją działalność. W Polsce są jednak pozytywne przykłady, gdzie związane partnerstwo w ramach realizowanego projektu przetrwało próbę czasu i kontynuuje sprawnie swoją działalność. Nie ulega wątpliwości, że nowe wyzwania jakie stoją przed jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce, mogą być sprawniej i efektywniej realizowane w oparciu o szerszy kompromis społeczny w ramach tworzonych partnerstw lokalnych, których celem jest rozwój gospodarczy na danym terytorium. Powodzenie tego rodzaju inicjatyw zależy w głównej mierze od ludzi, którzy poświęcą nie tylko swój czas, ale również będą w stanie osiągnąć kompromis godząc, często sprzeczne ze sobą interesy danych grup, w ramach wspólnego przedsięwzięcia. Należy mieć nadzieje, że partnerstwa lokalne obejmować będą swoim zasięgiem coraz większe obszary, włączając w aktywne działania członków wspólnoty lokalnej. Tego rodzaju inicjatywy stanowią niewątpliwie krok na przód w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Są one przetestowane w państwach Europy Zachodniej, ale w Polsce ciągle stanowią swoistego rodzaju novum. Ich rozwój uzależniony jest zarówno od dobrej

⁵⁰ Ibidem, s. 6-7.

⁵¹ K. Rokoszewski, J. Olszowska-Urban, B. Pawłowicz, E. Roszczak, A. Rabej, E. Nawrocka, I. Pacholska, *Partnerstwo lokalne...*, s. 88.

woli politycznych decydentów, jak również zaangażowania władz lokalnych oraz mieszkańców.

Zmiany lokalnego prawa wyborczego z perspektywy 27 lat

System wyborczy pełni w państwie demokratycznym bardzo istotną rolę w kształtowaniu życia politycznego. Nie inaczej jest na poziomie lokalnym i regionalnym. Jednocześnie jest jednak tym elementem ustroju, który w bardzo łatwy sposób daje się wykorzystać do doraźnych celów politycznych, które niekoniecznie pokrywają się z celami ogólnospołecznymi. Wybory w Polsce są formalnym procesem selekcji osób na publiczne stanowiska, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym i regionalnym. Poprzez wybory społeczeństwo staje się w praktyce, a nie jedynie w teorii, suwerenem. Jednocześnie doświadczenia sześciu dotychczasowych elekcji samorządowych pokazują, że samorządowa ordynacja wyborcza jest przedmiotem gry politycznej, a także efektem swoistego rodzaju koniunkturalizmu rządzących elit, które w minionych latach dokonywały nie do końca zrozumiałych i uzasadnionych merytorycznie zmian w prawie wyborczym. Wydaje się, że zmiany te wynikały bardziej z doraźnych potrzeb poszczególnych elit politycznych aniżeli uzasadnionych podstaw merytorycznych⁵².

Wybory z roku 2014 odbiły się szerokim echem w publicznej debacie. Nie było to efektem szczególnego zainteresowania obywateli wyborami samorządowymi, czy rewolucyjnymi zmianami w prawie wyborczym, ale raczej efektem zdarzeń jakie miały miejsce w trakcie liczenia głosów. Zamieszanie powstałe po wyborach podważało, zdaniem wielu, ostateczny wynik wyborów. Pojawiające się w debacie publicznej oraz w mediach argumenty mówiące o potencjalnych fałszerstwach w trakcie przedłużającej się procedury liczenia głosów i ustalania ostatecznego wyniku wyborczego sprawiły, że wizerunek samorządu, jako ostoi polskiej demokracji i element budowy społeczeństwa obywatelskiego, został poważnie nadszarpnięty. Szczegółowa analiza niejasności i zamieszania wyborczego zawarta została w opracowaniu *Nieważne głosy, ważny problem*⁵³.

Ekspertsi wykazali, że główną przyczyną wzrostu liczby głosów nieważnych (w porównaniu z 2010), było zaznaczenie na karcie do głosowania więcej niż jednego kandydata. W ten sposób „zmarowało się” kilkaset tysięcy głosów. Na błędy wyborców wpływ miało wprowadzenie zbroszurowanych kart do głosowania – pojedyncze strony były przez nich traktowane jak odrębne karty. Ich zdaniem przed wyborami samorządowymi 2018 trzeba opracować nowy projekt kart i instrukcji dla wyborców – to zdaniem autorów raportu najpilniejsze zadanie. Fundacja Batorego, na zlecenie której powstało opracowanie, zwróciła się do Państwowej Komisji Wyborczej o pilne powołanie interdyscyplinarnej grupy spe-

cialistów, która pomoże w przygotowaniu jasnych i zrozumiałych projektów. Ekspertsi w opisanym dokumencie rekomendowali cały szereg działań, które uchronić mają wyborców przed popełnianiem błędów w trakcie procedury głosowania w kolejnej samorządowej elekcji. Przede wszystkim zalecali oni:

- stałe działania edukacyjne nt. kompetencji samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu województwa;
- kampanie informacyjne przed każdymi wyborami nt. procedur wyborczych;
- wydzielenie w Krajowym Biurze Wyborczym zespołu zajmującego się strategią i planowaniem działań informacyjnych i edukacyjnych, współpraca zespołu z ekspertami i organizacjami pozarządowymi;
- szkolenia dla wszystkich członków obwodowych komisji wyborczych, zwiększenie dyscypliny uczestnictwa w nich;
- wyposażenie obwodowych komisji wyborczych w komplet wystandaryzowanych materiałów umożliwiających uporządkowanie i zabezpieczenie dokumentacji wyborczej;
- zmiana sposobu kategoryzacji głosów nieważnych z uwzględnieniem przyczyn ich nieważności;
- uregulowanie statusu tzw. niepartyjnych obserwatorów wyborów – umożliwiając obserwowanie wyborów np. przedstawicielom organizacji społecznych;
- po każdych wyborach samorządowych, w celu monitorowania problemów, badanie materiałów wyborczych (w tym kart do głosowania) w wybranej grupie obwodów; wybór niezależnego zespołu badaczy w drodze konkursu organizowanego przez PKW;
- odejście od kart zbroszurowanych (tzw. książeczek) w kolejnych wyborach samorządowych;
- pilne powołanie interdyscyplinarnej grupy roboczej (z udziałem ekspertów od komunikacji społecznej) do opracowania nowego wzoru kart wyborczych i materiałów informacyjnych na wybory 2018 (działania PKW i KBW)⁵⁴.

Wracając jednak do zasady rywalizacji wyborczej najważniejszą zmianą zasad rywalizacji wyborczej było wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych obejmujących wszystkie gminy nie będące miastami na prawach powiatu. Utworzony więc 37 842 takich okręgów wyborczych. Organami odpowiedzialnymi za dokonanie tego podziału były rady gmin, które mogły działać tylko i wyłącznie na zlecenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Niewątpliwą słabością tzw. JOWów jest m.in. kwestia wakatu. Wygaśnięcie mandatu w JOW skutkuje koniecznością ogłoszenia i przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Może to destabilizować prace rady. Przede wszystkim jednak argumentem stojącym za wprowadzeniem JOWów była perspektywa większej identyfikacji kandydatów z wyborcami. Miało to sprzyjać selekcji wyborczej, ożywić lokalne społeczności i zmienić sposób myślenia nowo wybranych radnych. Radny powinien bardziej utożsamiać się z własnym okręgiem wyborczym i jego wyborcami, aniżeli całą gminą. Warto pamiętać, że podobna argumentacja – zwiększenie tożsamości oraz personalizacja polityki – pojawiały się w momencie wprowadzania zasady bezpośredniego wyboru organu wy-

⁵² K. Tybuchowska, *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, nr 1/2, s. 21-25.

⁵³ Zob. A. Gendźwiłł, M. Czeźnik, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania karto do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.

⁵⁴ Ibidem.

konawczego w gminie w 2002 roku⁵⁵. Przeciwnicy tego rozwiązania podnoszą, że taka formuła głosowania znacznie deformuje ostateczny wynik wyborczy (zdecydowanie bardziej aniżeli w przypadku formuły proporcjonalnej)⁵⁶.

Także nadchodząca elekcja samorządowej 2018 roku stoi pod znakiem zapytania. W debacie publicznej pojawiają się bowiem głosy mówiące o istotnych modyfikacjach prawa wyborczego – np. ograniczenie kadencyjności w samorządzie czy chociażby powrót do pośrednich wyborów włodarzy gmin. Ponadto, pojawia się argument o możliwym skróceniu kadencji samorządowej i wcześniejszym przeprowadzeniu wyborów. Chcąc pokusić się o podsumowanie dotychczas dokonanych zmian w ordynacji wyborczej oraz proponowanych rozwiązań na przyszłość należy zwrócić uwagę na kilka istotnych faktów. Po pierwsze, widać wyraźnie, że wraz z biegiem czasu i przyrostem samorządowych doświadczeń samorządowa ordynacja wyborcza staje się coraz bardziej sformalizowana i skomplikowana dla politycznych decydentów, którzy wyrażają chęć wzięcia udziału w wyborach. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że następuje proces upartyjnienia wyborów oraz organów uchwałodawczych i wykonawczych na poziomie gminy, czemu zdecydowanie sprzyja sukcesywne modyfikowanie ordynacji wyborczej w kierunku ułatwienia działalności partiom politycznym. Po trzecie, tego rodzaju proces wpływa negatywnie na tworzące się oddolnie inicjatywy lokalne, które w sposób nieunikniony sprzyjają tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Po czwarte, nie ma nic złego w tym, że partie polityczne angażują się w wybory lokalne i regionalne, jednakowoż nagannym jest, gdy w swojej działalności politycznej, w szczególności w kampanii politycznej, nie podejmują tematów istotnych z punktu widzenia wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

Przed każdą elekcją wyborczą na poziomie lokalnym powraca także dyskusja na temat potencjalnych zmian w prawie wyborczym. Większość dotychczasowych propozycji, jakie pojawiały się w historii samorządowego prawa wyborczego miała wymiar koniunkturalny. Obóz polityczny sprawujący aktualnie władzę próbował bowiem dostosowywać reguły rywalizacji politycznej do własnych oczekiwań, co z założenia jest działaniem ze wszech miar zasługującym na krytykę. Dziś, gdzie wątkiem kluczowym w debacie publicznej jest ograniczenie kadencyjności w samorządzie. W ostatnim czasie problem ten zawężony został do obsadzania jednoosobowego stanowiska wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Postulat ograniczenia kadencyjności był wielokrotnie już dyskutowany. W analizach pojawiały się zarówno argumenty „za” takim rozwiązaniem: większa dynamika rozwoju jednostek lokalnych, mechaniczne usuwanie włodarzy, u których występuje naturalne w każdym zawodzie wypalenie zawo-

dowe, likwidacja „sitw” i niejasnych powiązań, będących efektem długoletniego rządzenia danej osoby; jak również argumenty „przeciw”: najlepszym weryfikatorem są powszechne wybory, jednolitość prawa – ograniczenie kadencyjności jeśli już powinno dotyczyć wszystkich organów wybieralnych każdego szczebla, niekonstytucyjność tego typu rozwiązań itp. Bogata literatura w tym zakresie nie daje jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy tego rodzaju modyfikacja przyniesie pozytywny skutek dla rozwoju polskiej samorządności⁵⁷.

Jakie zatem powinno być samorządowe prawo wyborcze w trójstopniowym modelu samorządu terytorialnego w Polsce? Wydaje się, że powinno być ono przede wszystkim maksymalnie uproszczone, zwłaszcza na poziomie gminy, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Nie ulega również wątpliwości, że reguły prawa wyborczego powinny być znane potencjalnym wyborcom na wiele dni przed terminem wyborów tak, aby głos oddany przy urnie wyborczej był głosem oddanym świadomie. Znajomość reguł procesu wyborczego oraz świadomość tego kogo wybieramy i do jakiego organu jest ciągle, mimo doświadczenia sześciu elekcji, w polskim społeczeństwie zbyt niska. Należy także położyć szczególny nacisk na wsparcie dla lokalnych inicjatyw społecznych i politycznych, które przedstawiają alternatywne wobec partii politycznych programy wyborcze, bowiem to one znają rzeczywiste problemy danego regionu i są znacznie bliższe lokalnej społeczności. Istotne jest również zastopowanie postępującego procesu upartyjnienia wyborów samorządowych i wprowadzania w ordynacji takich zmian, które utrudniają lokalnym komitetom wyborczym równą rywalizację ze zorganizowanymi ugrupowaniami politycznymi.

Zdaniem wielu specjalistów zajmujących się prawem wyborczym istotne jest to, aby było ono stabilne. W ten sposób wyborca chroniony jest przed wszelakimi działaniami o charakterze manipulacyjnym czy prowokacyjnym, które bardzo często podejmowane są partykularnie i koniunkturalnie przez znaczące siły polityczne w kraju. Stabilność prawa decyduje ponadto o wiarygodności przeprowadzonych wyborów oraz ich wyników. Jeśli natomiast zasady udziału obywateli w procesie wyborczym są często zmieniane, z reguły bardziej komplikowane, to wyborca może się poczuć zagubiony. Z tego też faktu może dojść do przeświadczenia, iż jego głos nie ma wpływu na istniejący układ sił i odstąpić od głosowania⁵⁸.

Podsumowanie

Blisko trzy dekady doświadczeń samorządowych olbrzymi bagaż doświadczeń, z których należy wyciągać wnioski. Nie ulega bowiem wątpliwości, że samorządność jest procesem, który nieustannie ewoluuje. Zadaniem władz rządowych jak również liderów lokalnych jest to, aby odpowiednio szybko i skutecznie reagować na zmieniającą się rzeczywistość społeczno-gospodarczo tak, aby samorząd terytorialny realizował w sposób należyty po-

⁵⁵ B. Słobodzian, *Kontrowersje wokół systemu wyborczego/mechanizmów wybierania do jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 31-33.

⁵⁶ P. Stępień, *Wpływ większościowego systemu wyborczego w gminach niebędących miastami na prawach powiatu na kampanie wyborcze oraz świadomość społeczno-polityczną elektoratu i lokalnej klasy politycznej*, (w:) *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania rozwoju samorządu terytorialnego*, red. S. Pastuszek, A. Kasińska-Metryka, Toruń 2016, s. 109-114; por. E. Hadrowicz, *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 51-59.

⁵⁷

⁵⁸

wierzone mu zadania i był w stanie zaspokoić podstawowe potrzeby mieszkańców danej wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

Bibliografia:

Adamiak J., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005.

Adamowicz A., „Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „e-PolitiKon” 2014, nr XI.

Antkowiak P., *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2014.

Antkowiak P., *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Poznań 2011.

Antkowiak P., *Teoretyczne i praktyczne aspekty tworzenia partnerstwa lokalnego jako nowej metody zarządzania publicznego*, (w:) *Subregionalny Katalog Zmian Gospodarczych i Mechanizmów Zaradczych. Region północno-wschodniej Wielkopolski*, red. P. Antkowiak, Poznań 2013.

Austen A., *Zastosowanie koncepcji sieci do wzmacniania efektywności działań podejmowanych w sektorze publicznym*, (w:) *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012.

Bartnicki S., *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-PolitiKon” 2014, nr XI.

Bergmann M., *Partnerstwa lokalne – dlaczego warto współpracować?*, <http://www.ie-ries.com.pl/artykuly/244-partnerstwo-lokalne-dlaczego-warto-wspolpracowa-magdalena-bermann.html>, 7.04.2017 r.

Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, 11 stycznia 2013 roku, Warszawa.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.

Frączkiewicz-Wronka A., *Nowe zarządzanie publiczne jako praktyczne i teoretyczne ramy odniesienia dla lokalnej polityki społecznej*, (w:) *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012.

Gawłowski R., *Koncepcja nowego regionalizmu. Polska polityka miejska wobec wyzwań XXI wieku*, (w:) *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010.

Gendźwił A., Cześnik M., Flis J., Haman J., Materska-Sosnowska A., Michalak B., Pietrzyk P., Zbieranek J., *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania karto do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.

Hadrowicz E., *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10.

<http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, 21.04.2017.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.

Jabłońska A., Drażba M., *Partnerstwo publiczno-społeczne jako „przystępna” forma partnerstwa międzysektorowego*, (w:) *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Białystok 2009, s. 33-39.

Kaczmarek T., *Aglomeracja poznańska jako region badania i działania* (w:) red. T. Kaczmarek, A. Mizgajski, *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, Poznań 2008.

Kantyka S., *Partnerstwo lokalne w kontekście idei zrównoważonego rozwoju*, (w:) *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012.

Kmieciak R., Antkowiak P., Balcerek M., *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Poznań 2012.

Kołomycew A., *Partnerstwa międzysektorowe na poziomie lokalnym. Uwarunkowania rozwoju Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim*, (w:) *Polska i Europa wobec wyzwań współczesnego świata. Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, red. P. Antkowiak, Toruń 2014.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, grudzień 2011, Warszawa.

Korczak J., *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.

Kowarski M., *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, (w:) *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, red. R. Orłowski, Z. Ziolo, Zamość 1999.

Krajowa Polityka Miejska, marzec 2014, Warszawa.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, 13 lipca 2010 roku, Warszawa.

Kreator rozwoju gospodarki lokalnej, red. M. Kamińska-Dojnikowska, Suwałki 2003.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.

Nawrot B., *Obszar metropolitalny jako propozycja zmian w systemie zarządzania lokalnego w Polsce* (w:) *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011.

Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.

Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy, Kraków-Toruń 2010.

Polakowski D., *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym w oparciu o partycypację społeczną*, (w:) *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2012.

Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993.

Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy, red. A. Sobolewski, R. Krzewicka, G. Och, J. Olszowska-Urban, J. Piekutowski, G. Podławiak, T. Sobolewski, Warszawa 2007.

Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 153-163.

Rokoszewski K., Olszowska-Urban J., Pawłowicz B., Roszczak E., Rabiej A., Nawrocka E., Pacholska I., *Partnerstwo lokalne. Budowanie partnerstwa na rzecz zatrudnienia*, Kraków 2007.

Słobodzian B., *Gmina – miasto na prawach powiatu – metropolia – w poszukiwaniu efektywnego modelu ustroju miast w Polsce* (w:) *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011.

Słobodzian B., *Kontrowersje wokół systemu wyborczego/mechanizmów wybierania do jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015.

Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.

Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009.

Stępień P., *Wpływ większościowego systemu wyborczego w gminach niebędących miastami na prawach powiatu na kampanie wyborcze oraz świadomość społeczno-polityczną elektoratu i lokalnej klasy politycznej*, (w:) *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania rozwoju samorządu terytorialnego*, red. S. Pastuszek, A. Kasińska-Metryka, Toruń 2016.

Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2(14).

Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

Tęczar K., Dubajka J., *Partnerstwo lokalne. Dobre praktyki w budowaniu partnerstwa na rzecz zatrudnienia i nowoczesnego rynku pracy*, Kraków 2007.

Tybuchowska K., *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, nr 1/2.

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. 1997 Nr 36, poz. 224.

Wenclik M., *Sfera publiczna i prywatna – interakcje*, (w:) *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Białystok 2009.

Wierzba A., *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006.

Nota biograficzna:

Dr Paweł Antkowiak [pawel.antkowiak@amu.edu.pl] – adiunkt w Zakładzie Badań Władzy Lokalnej i Samorządu na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza oraz programu UNIKAT „Unikatowy Absolwent”. Pełnomocnik Dziekana Wydziału ds. organizacji kształcenia oraz Dyrektor Szkoły Wychowania Fizycznego i Sportu UAM w Poznaniu. Ekspert i doradca w jednostkach samorządu terytorialnego. Współpracownik Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Jego zainteresowania naukowe dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego, a także polityki lokalnej.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl