

Zarządzanie zadaniami publicznymi na przykładzie inicjatywy lokalnej

dr Robert Gawłowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

Jednym z najważniejszych obszarów zarządzania publicznego jest kwestia realizacji zadań publicznych i związanych z tym wydatków publicznych. To właśnie wydatki stanowią najważniejszy aspekt działania sektora publicznego, który związany jest z oferowanymi usługami publicznymi dla obywateli. Nie dziwi zatem fakt, że celem większości reform samorządu terytorialnego, czy szerzej administracji publicznej, jest właśnie sposób wydatkowania środków publicznych i przez to realizowanych zadań. Celem niniejszej ekspertyzy jest przedstawienie modelu współtworzenia usług publicznych, który w polskiej administracji realizowany jest poprzez inicjatywę lokalną uregulowaną w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie w polskich miastach liczących ponad 200 tys. mieszkańców. Z analizy wyłączono Warszawę, która ze względu na swoją specyfikę, mogłaby zakłócić wnioskowanie statystyczne.

Wstęp

Ostatnie dekady to czas debaty i dynamicznych zmian dotyczących sposobu realizacji zadań publicznych. Czynnikiem, które były podstawą poszukiwania nowych form działania sektora publicznego była na pierwszym miejscu (1) potrzeba znalezienia oszczędności wynikających z problemów sektora finansów publicznych; (2) rosnące oczekiwania obywateli co do jakości oferowanych usług publicznych; (3) niskie zaufanie obywateli do administracji publicznej; jak również (4) zasadnicze zmiany społeczno-gospodarcze w otoczeniu administracji publicznej. Wskazane powyżej czynniki, które zyskiwały różne nasilenie w czasie, jednak za każdym razem miały one znaczenie przy zmianie paradygmatu zarządzania publicznego.

Podstawowym modelem zarządzania usługami publicznymi jest tzw. tradycyjna administracja, charakteryzująca się cechami biurokracji przedstawionymi przez M. Webera. Sek-

tor publiczny w tym ujęciu charakteryzuje się takimi cechami jak: (1) hierarchicznym sposobem zarządzania widocznym doskonale w procedurze administracyjnej, a także posiadanym władztwem administracyjnym; (2) podejmowaniu działań w oparciu o normy prawa administracyjnego; (3) relacji opartej na podmiotach nadrzędnych i podporządkowanych; (4) koncentrowaniu się na realizacji procedury; (5) anonimowości i bezosobowości działania organów administracji publicznej¹. Wskazanemu sposobowi organizacji i funkcjonowania administracji publicznej podporządkowane zostały metody jej kontroli i nadzoru. Ich logika oparta była na konstytucyjnej zasadzie legalizmu, czyli działalności organów administracji publicznej na podstawie prawa i w granicach prawa. Przestrzeganie obowiązujących procedur działania, rzetelność i celowość angażowanych środków publicznych, stosowanie władztwa administracyjnego w granicach przewidzianych prawem, a także nie nadużywanie swobody decyzyjnej to najważniejsze elementy kontroli administracyjnej. Jak zauważył H. Izdebski sam termin „biurokracja” wydaje się szczególnie adekwatny do określania administracji w kontekście jej związku z prawem i z systemem politycznym. Co najmniej od lat osiemdziesiątych XX w. termin „administracja publiczna”, a wraz z nim „biurokracja” w znaczeniu weberowskim, zaczyna ustępować miejsca innym terminom². Zaczęto bowiem dostrzegać pewne ograniczenia w takim sposobie zarządzania sprawami publicznymi, do których należały takie zjawiska jak: (1) przerost formalizmu; (2) skoncentrowanie się na procedurze prawnej, zamiast zakładanym celu; (3) brak

1 Więcej zob. M. Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, Wyd. PWN, Warszawa 2002.

2 I. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, *Zarządzanie Publiczne*, 2007, No. 1, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 10.

elastyczności działania. Wskazane słabości widoczne były w szczególności w momencie dużego rozwoju zakresu działania administracji publicznej w ramach tzw. państwa dobrobytu, który zakończył się wraz z kryzysem gospodarczym na początku lat 80. XX wieku i koniecznością zrewidowania zakresu i form działania sektora publicznego. Tym samym pierwotnie pozytywne skojarzenia z terminem biurokracji weberowskiej, wzbudza co najmniej mieszane uczucia, a sam termin odbierany jest pejoratywnie.

Nowym modelem realizacji zadań publicznych było nowe zarządzanie publiczne (ang. *New Public Management*). Jak zauważył M. Zawicki opierał się on na takich pryncypiach jak: promowanie konkurencyjności w sferze dostarczania usług; upodmiotowieniu przez przenoszenie funkcji kontrolnych ze sfery biurokratycznej do mieszkańców (wspólnoty); mierzenie działalności oraz koncentrację na rezultatach i wynikach finansowych zamiast na nakładach; orientację na cele i misję, a nie na przestrzeganie zasad i regulacji; zapobieganie problemom poprzez ich antycypowanie; raczej zarabianie niż wydawanie środków finansowych; decentralizowanie i dekoncentrowanie władzy oraz promowanie partycypacji w zarządzaniu; przedkładanie mechanizmów rynkowych ponad biurokratyczne; katalizowanie współpracy trzech sektorów zamiast rozwiązywania problemów lokalnych³. Przedstawione powyżej cechy nowego zarządzania publicznego zasadniczo odbiegały od wcześniej przyjętego sposobu rozumienia administracji publicznej. Procedury działania zostały zastąpione efektywnością i jakością realizowanych zadań. Rozwiązania problemów sektora publicznego zaczęto poszukiwać w sposobie działania podmiotów komercyjnych, w których podejmowane działania były zasadniczo powiązane z wydatkowaniem i realizacją potrzeb odbiorców. To właśnie w ramach tej perspektywy patrzenia na administrację publiczną zaczęto wprowadzać narzędzia pomiaru jakości realizowanych zadań publicznych, czego konsekwencją było wprowadzanie systemów zarządzania jakością. Myślenie strategiczne o funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych było z kolei podstawą wprowadzenia dokumentów strategicznych oraz wskaźników realizowanych działań. Co więcej, realizacja zadań poprzez jednostki sektora finansów publicznych zastąpione zostały zlecaniem zadań podmiotom zewnętrznym (organizacjom pozarządowym lub podmiotom komercyjnym), jak również konkurencyjnością pomiędzy jednostkami administracyjnymi. W rezultacie, zaczęto realizować na dużą skalę reformy komercjalizacji zadań publicznych, jak również prywatyzacji. Jak zauważyli główni propagatorzy tego paradygmatu zarządzania usługami publicznymi: administracja publiczna ma sterować, a nie wiosłować, czyli wybierać najlepsze

spośród dostępnych sposobów realizacji zadań publicznych⁴. Liderem we wprowadzaniu reform w duchu nowego zarządzania publicznego były kraje anglosaskie. Przyjęty przez nie sposób zarządzania publicznego z biegiem czasu stał się dominujący w skali międzynarodowej w związku z propagowaniem go przez takie organizacje międzynarodowe jak: OECD, Bank Światowy, czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Model nowego zarządzania publicznego posiadał jednak pewne ograniczenia, który były szczególnie widoczne w połowie lat 90. XX wieku. Jak zauważył D. Sześciło po zbiorowym zaszaczeniu ideologią rynkową zaczęto dostrzegać niedoskonałości i patologie rynku, takie jak brak rzeczywistej konkurencji na wielu rynkach, zastępowanie monopolii państwowych prywatnymi, nierówny dostęp do usług publicznych, zbyt często uzależniony od sytuacji ekonomicznej obywatela etc. Praktyka zarządzania publicznego dowiodła, że rynek nie tylko nie jest doskonałym regulatorem, ale też nie może funkcjonować bez silnego i sprawnego państwa zdolnego do skutecznego wypełniania funkcji regulatora, koordynatora, rozsądnego planisty i korektora ułomności rynku⁵. Bez względu na słabości nowego zarządzania publicznego i przecenianie roli rynku w realizacji zadań publicznych, takie elementy funkcjonowania i oceny sektora publicznego jak efektywność, jakość realizowanych zadań, ocena potrzeb interesariuszy zewnętrznych na trwale wpisały się w rozważania na temat funkcjonowania administracji publicznej. Można zatem powiedzieć, że poszerzona została perspektywa analizy realizowanych zadań i przez to lepsze ich zrozumienie. Jak także model zarządzania publicznego, także i ten nie jest idealny i posiada swoje słabości. Jednakże, umiejętnie wykorzystywany w praktyce funkcjonowania i zarządzania usługami publicznymi, może okazać się korzystny zarówno dla administracji, jak również użytkowników usług.

Pod wpływem krytyki nowego zarządzania publicznego, jak również ograniczeń finansowych sektora publicznego zaczęto poszukiwać nowych sposobów zarządzania usługami publicznymi. Jedną z zaproponowanych odpowiedzi było zarządzanie sieciowe określane w angielskiej terminologii jako *governance*. Jak zauważył D. Sześciło jest to model akcentujący sieciowy charakter współczesnego państwa, rozproszenie władzy i potrzebę współdziałania administracji z obywateli, rozwijania kanałów społecznej partycypacji w tworzeniu

3 M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 34.

4 D. Osborne, T. Geabler, *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wyd. Media Rodzinna, Poznań 1992.

5 *Nauka o współczesnej administracji*, (red.) D. Sześciło, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 17.

i realizacji polityk publicznych⁶. Trudno jest jednoznacznie wskazać narzędzia zarządzania publicznego, które byłyby charakterystyczne dla zarządzania sieciowego. Ten sposób definiowania roli i funkcjonowania sektora publicznego sprwadza się bowiem do zwrócenia uwagi na kwestie współpracy, wymiany informacji i zasobów, konsultowania i tworzenia usług, zamiast samodzielnego decydowania i wykonywania zadań przez organy władzy publicznej. To właśnie w różnych formach współpracy wszystkich sektorów upatrywana jest szansa na dokonanie zmiany postaw społecznych, lepszego dopasowania interwencji publicznych do potrzeb lokalnych, czy też uzyskanie wsparcia w realizacji zadań poprzez zaangażowanie mieszkańców.

Przedstawione powyżej paradygmaty zarządzania publicznego, w żaden sposób nie należy traktować rozłącznie, nie wykluczają one bowiem możliwości ich stosowania równolegle. Kluczowym ich elementem będzie: (1) specyfika realizowanych zadań publicznych; (2) otoczenie lokalne administracji publicznej, które będzie decydowało o tym, czy istnieją warunki do zlecenia realizacji zadań podmiotom zewnętrznym; (3) potrzeby odbiorców usług. Rolą osób zarządzających zadaniami publicznymi będzie za każdym razem wybór właściwego modelu dostarczania usług, co może także ewoluować w czasie.

Współtworzenie zadań publicznych

Przedstawiona powyżej ewolucja form zarządzania publicznego wskazuje jak szerokie mogą być sposoby rozumienia sposobu realizacji usług publicznych. Co więcej, widoczny jest repertuar środków działania i mechanizmów koordynacji, z których mogą korzystać różnego rodzaju podmioty. Jest ich jednak coraz więcej. Stąd władcze zarządzanie, oparte je hierarchicznych relacjach pomiędzy administracją publiczną, a odbiorcami usług, staje się trudniejsze. Nieuniknione okazuje się współzarządzanie⁷. Paradygmatu współzarządzania publicznego nie należy traktować przy tym, jako ostatecznej odpowiedzi na problemy i wyzwania zarządzania administracją publiczną. Daje on jednak podstawy do kontekstowego poszukiwania narzędzi i sposobów dostarczania usług publicznych, które będą zapewniały z jednej strony efektywność i skuteczność ich realizacji, a z drugiej umożliwiały uwzględ-

nienie potrzeb społecznych i akceptowanych sposobów ich dostarczania. Według Meijera przykład współtworzenia usług publicznych jest najlepszym przykładem pokazującym jak w ostatnich latach zmienił się kontrakt społeczny pomiędzy obywatelami a politykami. W tradycyjnym rozumieniu zarządzania publicznego, obywatele angażowali się wyłącznie w okresie wyborów. Możliwości jakie dają nowoczesne technologie, w tym media społecznościowe spowodowały, że zarządzanie publiczne staje się aktywnością opartą o permanentną współpracę pomiędzy politykami a odbiorcami usług⁸. Powrót do idei współtworzenia usług publicznych jest zatem efektem całkowitej zmiany w obszarze zarządzania publicznego. Przejawia się ona koniecznością uwzględnienia interesów znacznie większej liczby grup społecznych, środowisk i organizacji niż było to jeszcze kilka dekad temu⁹.

Uwzględniając powyższe uwagi można wskazać kilka charakterystycznych elementów definiujących współtworzenie usług publicznych. Należy do nich zaliczyć: (1) realizację zadań przez podmioty z co najmniej dwóch sektorów, przy czym jednym z nich musi być sektor publiczny; (2) zaangażowanie zasobów uczestników, które mogą mieć formę finansową, informacyjną lub pracy społecznej; (3) nie ma charakteru incydentalnego, lecz długotrwały; (4) istotą współpracy jest dopasowanie interwencji publicznej do potrzeb lokalnych. Na podstawie wspomnianych cech możemy powiedzieć, że współtworzenie usług publicznych nie jest z pewnością powszechnie rozumianą partycypacją, ani konsultacją społeczną. Jest to proces wymagający znacznie większego zaangażowania i udziału ze strony użytkowników usług. W związku z powyższym konieczny jest szczególnie rodzaj porozumienia i współpracy na rzecz stworzenia usług publicznych, przy czym elementem motywującym do działania jest oczekiwany szczególnie efekt współpracy, który wykracza poza standardową realizację usług publicznych¹⁰. Tym samym koprodukcja usług publicznych jest całkowicie różna od tradycyjnie rozumianej administracji publicznej, której głównym zadaniem do tej pory było zaplanowanie i dostarczenie obywatelom usług publicznych. Nawet zmiana sposobu myślenia o zarządzaniu publicznym w duchu nowego zarządzania publicznego nie zmieniła tego założenia. To w gestii polityków i urzędników pozostawał wybór czy będą samodzielnie wykonywali usługi, czy też wykorzystywali inne narzędzia jak outsourcing, zlecanie zadań podmiotom zewnętrznym lub je prywatyzować.

6 D. Sześciło, *Administracja neoweberowska: biurokracja 2.0?* https://www.academia.edu/8196749/Administracja_neoweberowska_biurokracja_2.0 (dostęp 18.12.2018).

7 Mazur S. (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?*, Wyd. Scholar, Warszawa 2016, s. 16-17.

8 Meijer A., *Co-production as a structural transformation of the public sector*, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 29, no. 6, 2016.

9 R. Gawłowski, *Inicjatywa lokalna jako przykład koprodukcji usług publicznych*, *Zarządzanie publiczne*, 2(42)/ 2018.

10 J. Fledderus, *Building trust through public service co-production*, *International Journal of Public Sector Management*, Emerald Group Publishing Limited, vol. 28, no. 7, 2015.

Dylemat wioskować, czy sterować został dopiero przełamywany w ramach paradygmatu współzarządzania, w którym to już na etapie projektowania usługi zostali zaangażowani obywatele, a nie jak było to dotychczas na etapie planowania i dostarczania usług.

Przedstawiony powyżej sposób realizacji zadań publicznych może być klasyfikowany na kilka sposobów. W zależności od zakresu udziału obywateli w współtworzeniu usług publicznych Brandsen i Pestoff wyróżnili: (1) współzrządzenie rozumiane jako udział trzeciego sektora w planowaniu i zapewnieniu usług publicznych; (2) współzarządzanie, czyli współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną przy wytwarzaniu usług publicznych oraz (3) koprodukcję jako wytwarzanie przez samych obywateli usług publicznych w sposób niezależny i przy zachowaniu pewnego wsparcia ze strony sektora publicznego¹¹. Najczęściej pojawiającą się w literaturze przedmiotu klasyfikacja zaproponowana została przez Bovairda i Loefflera. Od pierwszych liter słów angielskich nazywana popularnie „4s”. Na jej podstawie wyróżnia się: (1) wspólne zlecenie usług (*co-commissioning*), które polega na współpracy w zakresie wyboru najlepszej usługi; (2) wspólne projektowanie (*co-design*) stosowane przygotowywania do realizacji usług publicznych; (3) wspólne dostarczanie (*co-delivery*) przejawiające się we współpracy mieszkańców i administracji lokalnej na rzecz realizacji usług; (4) wspólna ocena (*co-assessment*) czyli wykorzystywanie wiedzy i doświadczeń użytkowników usług publicznych w procesie ich ewaluacji¹². Przedstawione powyżej klasyfikacje współtworzenia usług publicznych pozwalają na zobrazowanie różnych jej rodzajów i tym samym odróżnienie od innych form realizacji usług publicznych.

Wskazany powyżej model zarządzania usługami publicznymi, napotyka w praktyce wiele trudności. Jak każdy przejaw współpracy pomiędzy partnerami, istotne znaczenie będzie miała postawa obu stron działania, która będzie efektem wcześniejszych doświadczeń i kontaktów, wyobrażeń na temat przeciwnej strony, barier administracyjnych, czy komunikacyjnych. Zdaniem Podgórniak-Krzykacz Podgórniak-Krzykacz istotne znaczenie będzie miało: (1) zaangażowanie i zaufanie pomiędzy mieszkańcami, a administracją lokalną; (2) postawa urzędników, którzy mogą przejawiać otwartość na nowe inicjatywy i działania mieszkańców, lub traktować je problematyczne działania; (3) tradycja współpracy pomiędzy partnerami; (4) czynniki organizacyjne i zarządcze dotyczące decentralizacji zadań na poziom jednostek pomocniczych, wsparcie organizacyjne i merytoryczne dla zgłaszanych ini-

cyjatyw, ograniczenie barier administracyjnych¹³. Z kolei Alford wskazuje na takie czynniki jak: (1) kultura organizacji; (2) specyfika tworzenia określonych usług; (3) zrozumienie potrzeb odbiorców usługi; (4) motywacje, które zachęcają mieszkańców do współpracy; (5) struktura organizacyjna i zarządzanie urzędem; (6) sposób pomiaru efektów i budżetu¹⁴. Wskazane powyżej czynniki wskazują, jak złożonym zjawiskiem jest współtworzenie usług publicznych. Widoczne jest przede wszystkim duża kontekstowość występowania tego zjawiska i tym samym praktyczna niemożliwość, aby przenosić sposoby jej realizacji w inne miejsca. Za każdym razem bowiem kontekst miejsca oraz relacji pomiędzy organem administracji publicznej i mieszkańcami będą odmienne.

Tym nie mniej, potencjalne korzyści ze stosowania takiego modelu zarządzania usługami publicznymi, są bardzo zachęcające. Wspólna realizacja zadań pozwala na osiągnięcie lepszej jakości usług, dopasowanych do potrzeb użytkowników. Pozytywne doświadczenie współpracy buduje także zaufanie pomiędzy stronami, a także poczucie sprawstwa, które może zaowocować w dłuższej perspektywie czasu kolejnymi, wspólnymi działaniami. Z perspektywy administracji publicznej, z pewnością dużym atutem jest pozyskanie nowych zasobów, których cały czas występuje deficyt. Tym samym, można współtworzenie usług publicznych uznać jako cenne źródło pozyskania zasobów na inwestycje.

Czym jest inicjatywa lokalna?

Przykładem realizacji zadania, które odpowiada założeniom współtworzenia usług publicznych, jest inicjatywa lokalna. Przepisy prawne określające sposób jej realizacji zostały zawarte w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie¹⁵, a dokładnie w rozdziale 2a Inicjatywa lokalna (art. 19b-h). Instytucja ta w praktyce nazywana jest procedurą tzw. małych grantów lub procedurą uproszczoną. W związku z koniecznością poszukiwania dodatkowych zasobów w zakresie realizacji zadań publicznych, ustawodawca wprowadził do ustawy instytucję inicjatywy lokalnej. Wprowadzenie tego rozwiązania miało na celu uelastycznienie dofinansowania realizacji zadań publicznych¹⁶. Polega ona w wsparciu realizacji

11 T. Brandsen, V. Pestoff, Co-production, the third sector and the delivery of public service, *Public Management Review*, vol. 8. 2014.

12 T. Bovaird, E. Loeffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, New York 2016.

13 A. Podgórniak-Krzykacz, Co-production for local public services – a case study of the cooperative Hallenbad Norten-Hardenbert, *Zarządzanie Publiczne* 2(30)/ 2015.

14 J. Alford, *Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-Production*, Palgrave Macmillan, New York 2009.

15 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 o pożytku publicznym i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, Poz. 873.

16 J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 130.

przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe lub mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Szczególne kryteria oraz tryb realizacji zadań w ramach tejże inicjatywy określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego każdego stopnia w formie uchwały. Wsparcie na realizację zadania dokonuje z kolei organ wykonawczy po uwzględnieniu złożonego przez uprawnione podmioty wniosku. Podstawą realizacji zadania jest umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej podpisana pomiędzy wnioskodawcą a organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Wkład wnioskodawcy może obejmować świadczenie pracy społecznej lub świadczenie pieniężne lub rzeczowe. Dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy oraz harmonogram i jej kosztorys przygotowujący jest wspólnie przez strony umowy. Wskazane narzędzie jest elementem współtworzenia usług publicznych przez tradycyjnych ich dostawców (administrację publiczną) oraz odbiorców (obywateli lub organizacje pozarządowe), które na podstawie poniżej zaprezentowanych danych zyskuje coraz większą popularność. Jak zauważył wnioskodawca w uzasadnieniu do przygotowanego projektu ustawy w formule wykonywania inicjatywy lokalnej należy przede wszystkim dopatrywać się aktywności obywateli jako jednostek zorganizowanych w stowarzyszeniu zwykłym oraz aktywizowania grup obywateli, którzy nigdy nie uczestniczyli w aktywności społecznej oraz budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Mechanizm funkcjonowania inicjatywy lokalnej można przedstawić w kilku krokach. Pierwszym z nich jest złożenie wniosku przez grupę inicjatywną. To istotne, gdyż ideą tego narzędzia jest dobrowolna, oddolna inicjatywa mieszkańcy, którzy aplikują o dofinansowanie zaproponowanego przez nich zadania. Nie należy zatem mylić tego narzędzia ze zlecaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, które jest w pełni finansowane przez administrację publiczną. Drugim krokiem jest ocena złożonych aplikacji, która dokonywana jest na podstawie kryterium określonych w uchwale dot. inicjatywy lokalnej. Ustawodawca pozostawił organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego dużą swobodę w określeniu kryteriów formalnych, merytorycznych oraz formalnej inicjatywy lokalnej. Trzecim krokiem, który następuje po pozytywnej ocenie dokonywanej zazwyczaj przez komisję konkursową jest, podpisanie umowy pomiędzy stronami. Określa ona wszystkie niezbędne elementy działań, tj. harmonogram, kosztorys, zakres wkładu poszczególnych stron. Ostatnim krokiem jest przystąpienie do realizacji zadania.

Jak realizowana jest inicjatywa lokalna w polskich miastach?

Wskazane powyżej zasady prawne funkcjonowania i wdrażania projektów z zakresu inicjatywy lokalnej pozostawiają władzom jednostek samorządu terytorialnego duży zakres swobody w zarządzaniu tym narzędziem. Powoduje to, że wymagania formalne oraz organizacyjne mogą być elastycznie kształtowane, a tym samym mogą sprzyjać zachęcaniu do zaangażowania się mieszkańców w proces współtworzenia usług publicznych, bądź mogą ich skutecznie zniechęcać. Poniższe zestawienie obowiązujących regulacji aktów prawa miejscowego regulujących sposób funkcjonowania inicjatyw lokalnych, jak również statystyki zrealizowanych projektów pozwalają ocenić na ile narzędzie to jest popularne i wykorzystywane w polskich miastach. Osobnym zagadnieniem, ujętym w poniższej tabeli, jest kwestia komunikacji administracji lokalnej z potencjalnymi inicjatorami projektów inicjatywy lokalnej. Ważnym zagadnieniem jest bowiem to, czy władze samorządowe, poprzez aktywną komunikację, informują mieszkańców o dostępnych sposobach dofinansowania zadań publicznych, a tym samym zachęcają do włączenia w proces współtworzenia usług publicznych. Jest to o tyle istotne, że proces współtworzenia usług publicznych jest procesem opartym o dwustronną komunikację i zaufanie, tym samym ważnym elementem jest to, aby jedna ze stron, najlepiej administracja publiczna posiadająca niezbędną wiedzę i środki finansowe, zainicjowała komunikację.

Na podstawie poniższego zestawienia można powiedzieć, że inicjatywa lokalna, jako narzędzie współtworzenia usług publicznych, cały czas jest rzadko realizowana w polskich miastach. Istnieje duża grupa miast (Radom, Białystok, Szczecin, Sosnowiec), w których nie zrealizowano żadnego projektu w ten sposób. Co więcej, akty prawa miejscowego, które regulują tryb oceny i wdrażania inicjatyw lokalnych zostały przyjęte dopiero w 2017 roku, pomimo wprowadzenia nowelizacji ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie znacznie wcześniej. Na tej podstawie można stwierdzić, że władze stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w ogóle nie były zainteresowane realizacją zadań publicznych w drodze współtworzenia. Może to zaskakiwać choćby z powodu istotnych korzyści, które miasta i mieszkańcy mogli osiągnąć.

Tab. 1 Inicjatywa lokalna w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców

Miasta pow. 200 tys. mieszkańców	Regulacje lokalne	Liczba inicjatyw lokalnych w poszczególnych latach					Wartość zrealizowanych projektów (PLN)/ Przeciętna wartość projektu	Rodzaj promocji inicjatywy lokalnej
		2014	2015	2016	2017	SUMMARY		
Bydgoszcz	Tak ¹⁷	8	11	10	11	40	10,801,000/270,025	Oficjalna strona internetowa, publiczne spotkania, prasa lokalna oraz radio.
Szczecin	Tak ¹⁸	0	0	0	0	0	0/0	-
Katowice	Tak ¹⁹	6	18	29	63	113	2,284,373/ 20,215	Oficjalna strona internetowa, prasa lokalna, jednostki pomocnicze, spotkania z mieszkańcami.
Łódź	Tak ²⁰	11	3	3	3	20	713,202/35,660	Oficjalna strona internetowa, ulotki.
Kraków	Tak ²¹	0	0	1	0	1	36,065/36,065	Oficjalna strona internetowa
Lublin	Tak ²²	0	0	10	14	24	9,054,817/377,284	Oficjalna strona internetowa, prasa lokalna, radio, spoty promujące, ulotki.
Wrocław	Tak ²³	4	6	2	9	21	12,494,962/ 594,998	Oficjalna strona internetowa, jednostki pomocnicze.
Poznań	Tak ²⁴	37	21	29	15	102	11,630,000/114,019	Oficjalna strona internetowa, prasa, radio, jednostki pomocnicze.
Gdańsk	No	0	0	0	0	0	0/0	-
Gdynia	Tak ²⁵	1	0	0	1	2	729,014/351,007	Oficjalna strona internetowa
Toruń	Tak ²⁶	47	54	56	56	213	332,365/1,560	Oficjalna strona internetowa, radio.

17 Uchwała No. XXXIII/692/212 Rady Miasta w Bydgoszczy z dnia 31 października 2012 roku w sprawie kryteriów oceny projektów inicjatyw lokalnych.

18 Uchwała No. XXXV/2017 Rady Miasta w Szczecinie z dnia 21 listopada 2017 w sprawie kryteriów oceny projektów inicjatywy lokalnej.

19 Uchwała No. XXXII/659/16 Rady Miasta w Katowicach z dnia 23 listopada 2016 roku w sprawie kryteriów oceny projektów inicjatywy lokalnej oraz ich realizacji.

20 Uchwała No. XCIV/1986/14 Rady Miasta w Łodzi z dnia 8 października 2014 roku w sprawie kryteriów oceny projektów inicjatywy lokalnej oraz ich oceny.

21 Uchwała No. LXXXI/1969/17 Rady Miasta w Krakowie z dnia 30 sierpnia 2017 roku w sprawie kryteriów oceny projektów inicjatywy lokalnej oraz oceny ich wdrożenia

22 Uchwała No. 156/XLIII/2014 Rady Miasta w Lublinie z dnia 4 września 2014 roku w sprawie kryteriów oceny projektów inicjatywy lokalnej oraz oceny ich wdrożenia

23 Uchwała No. LIV/1554/10 Rady Miasta we Wrocławiu z dnia 9 września 2010 roku w sprawie oceny projektów inicjatywy lokalnych oraz oceny ich wdrożenia.

24 Resolution No. VIII/66/VI/2011 Rady Miasta w Poznaniu z dnia 22 marca 2011 roku w sprawie oceny projektów inicjatywy lokalnej oraz oceny ich wdrożenia.

25 Resolution No. XXI/ 408/ 12 Rady Miasta w Gdyni z dnia 27 czerwca 2012 roku w sprawie oceny projektów inicjatywy lokalnej oraz oceny ich wdrożenia.

26 Resolution No. XXI/ 408/ 12 Rady Miasta w Toruniu z dnia 27 czerwca 2012 roku w sprawie oceny projektów inicjatyw lokalnych oraz zasad ich wdrożenia.

Miasta pow. 200 tys. mieszkańców	Regulacje lokalne	Liczba inicjatyw lokalnych w poszczególnych latach					Wartość zrealizowanych projektów (PLN)/ Przeciętna wartość projektu	Rodzaj promocji inicjatywy lokalnej
		2014	2015	2016	2017	SUMMARY		
Białystok	Nie	0	0	0	0	0	0/0	-
Częstochowa	Tak ²⁷	23	25	27	24	99	3,832,681/38,71	Oficjalna strona internetowa, jednostki pomocnicze, prasa.
Radom	Nie	0	0	0	0	0	0/0	-
Sosnowiec	Nie	0	0	0	0	0	0/0	-
SUMA		137	138	167	196	638	40,290,109/63,150	-

Druga grupa miast (Łódź, Lublin, Wrocław) zrealizowały nieco ponad 20 inicjatyw lokalnych. Trudno powiedzieć, czy stanowi to dobry kapitał na przyszłość i można spodziewać się wzrostu liczby realizowanych projektów, gdyż nie sposób przeprowadzić wnioskowanie na ten temat. Można bowiem wskazać lata, kiedy realizowano dużo inicjatyw, a następnie ich zdecydowany spadek. Tym samym, narzędzie to jest bardzo nieprzewidywalne w dłuższej perspektywie analizy.

Częstochowa, Toruń, Poznań i Katowice to zdecydowani liderzy wśród polskich miast w zakresie liczby zrealizowanych projektów inicjatywy lokalnej. Kilkadziesiąt zadań realizowanych rocznie przez administrację samorządową oraz mieszkańców, świadczy o utrwaleniu tego sposobu zarządzania zadaniami publicznymi w praktyce. Z pewnością jest to także duży potencjał kapitału społecznego, który występuje w tych miastach, który pozwala na rozszerzenie współtworzenia usług publicznych także w innych zadaniach publicznych. Przy czym warto podkreślić fakt, że nie ma znaczenia tutaj skala przedsięwzięcia oraz jego wartość finansowa, prawdziwą wartością dodaną jest bowiem doświadczenie współpracy. Analizując wartość wszystkich zrealizowanych inicjatyw lokalnych możemy powiedzieć, że przeciętnie jeden projekt kosztuje ponad 60 tys. złotych. Przy czym warto podkreślić, że ustawodawca w żaden sposób nie określał wartości projektów wskazując minimalną lub maksymalną ich wysokość. Tym samym, istotne znaczenie ma w pierwszej kolejności propozycja zgłoszona przez grupę inicjatywną, a następnie kryteria oceny projektu i ostateczne negocjacje pomiędzy stronami, na podstawie których podpisana jest umowa realizacyjna między interesariuszami.

Ciekawym elementem funkcjonowania inicjatyw lokalnych są działania komunikacyjne prowadzone przez administrację samorządową. Można bowiem przyjąć uzasadnione założenie, że im większa aktywność władz samorządowych w pro-

mowaniu tego sposobu realizacji zadań publicznych, tym większa liczba zrealizowanych projektów. Istotne zatem było sprawdzenie kanałów informacyjnych, które stosują władze samorządowe. Widoczny jest silny związek pomiędzy brakiem działalności informacyjnej w ogóle oraz brakiem zrealizowania jakiegokolwiek inicjatywy lokalnej. Podobny wniosek można poczynić, w przypadku miast, które realizują co najmniej kilkadziesiąt projektów rocznie. W tych ośrodkach miejskich, które realizują najwięcej inicjatyw lokalnych, aktywność informacyjna jest na najwyższym poziomie. W praktyce oznacza to korzystanie z wielu kanałów informacyjnych, spotkań bezpośrednich oraz wykorzystanie działań jednostek pomocniczych funkcjonujących na terenie miastach. Można zatem sformułować rekomendacje dla miast, które chciałyby zwiększyć liczbę realizowanych inicjatyw, aby w pierwszej kolejności rozszerzyły działania informacyjne. Powyżej przedstawione dane wskazują bowiem, że ma to bezpośredni wpływ na zainteresowanie mieszkańców, którzy są inicjatorami procedury realizacji zadań.

Szczegółowa analiza danych dotycząca realizacji inicjatyw lokalnych w polskich miastach pozwala stwierdzić, że przedmiotem zgłaszanych inicjatyw najczęściej są dwa rodzaje projektów. Pierwszym z nich są działania infrastrukturalne, które dotyczą małej infrastruktury drogowej lub przestrzeni publicznych. Potwierdza to fakt o wciąż dużym zapotrzebowaniu inwestycji w tym obszarze. Z kolei drugi rodzaj inicjatyw dotyczy głównie aktywności kulturalnej i rozrywkowej. Tym samym, chęci działań integracyjnych, które z perspektywy społeczności lokalnych mają duże znaczenie. Oba rodzaje projektów, pomimo zróżnicowanego charakteru wynikają ściśle z potrzeb ich inicjatorów. Trudno zatem ocenić, które z nich są ważniejsze i społecznie bardziej korzystne.

Ciekawym postulatem do dalszych badań, jest sprawdzenie, jakie są czynniki powodujące, zaangażowanie się mieszkań-

27 Resolution No. 801/ 10 Rady Miasta w Radomiu z dnia 20 maja 2010 roku w sprawie kryteriów oceny projektów inicjatyw lokalnych oraz zasad ich wdrożenia.

ców w tego typu projekty. Czy zasobność finansowa mieszkańców ma wpływ na poziom ich zaangażowania? Jaki jest mechanizm podejmowania decyzji o zaangażowaniu się społecznym – czy jest to lokalny lider, który ma zdolność przekonania mieszkańców do poświęcenia swoich zasobów na rzecz dobra wspólnego, czy też umiejętna i skutecznie prowadzona przez administrację lokalną akcja informacyjna? Odpowiedź na powyższe pytania byłaby cennym uzupełnieniem powyżej przedstawionych informacji statystycznych i pozwoliłaby na sformułowanie kolejnych rekomendacji dla praktyki.

Uwagi końcowe

Współzarządzanie usługami publicznymi, traktowane jest jako kolejna propozycja zarządzania zadaniami publicznymi, która występuje obok narzędzi oferowanych w ramach tradycyjnej administracji publicznej, nowego zarządzania publicznego lub zarządzania sieciowego. Doświadczenia międzynarodowe pozwalają na stwierdzenie, że jest to coraz popularniejszy sposób funkcjonowania administracji publicznej. Co więcej, tworzone są specjalne polityki publiczne, które mają na celu zwiększenie skali realizowanych działań.

W przypadku Polski, najważniejszym narzędziem urzeczywistniającym cechy współtworzenia usług publicznych, jest inicjatywa lokalna. Skala wykorzystania jej w polskich miastach jest bardzo zróżnicowana bez względu na wielkość jednostki samorządu terytorialnego. Duże znaczenie dla ostatecznego sukcesu odgrywa z pewnością komunikacja pomiędzy stronami. Należy bowiem pamiętać, że usługa, bez względu na to czy realizowana jest przez podmiot komercyjnych, czy też publiczny, charakteryzuje się dwustronnością relacji. Tym samym, w każdym przypadku, bez względu czy będą to zadania z zakresu bezpieczeństwa, edukacji, czy zdrowia, to właśnie komunikacja i wzajemne relacje będą miały kluczowe znaczenie dla ostatecznego sukcesu. Osiągnięcie zmiany postaw społecznych, bezpieczeństwo na danym osiedlu, czy też osiągnięcie efektu edukacyjnego zależy nie tylko od osób reprezentujących szeroko rozumianą administrację publiczną, ale także ich ostatecznych odbiorców. Nie można bowiem, oddzielić tych dwóch podmiotów relacji, bądź w ramach reform koncentrować się wyłącznie na jednym z nich. To właśnie w tej relacji będzie zawarta istotna determinująca osiągnięcie wartości publicznej, dobra wspólnego, przekładającego się na poprawę jakości życia.

Postrzegając usługi publiczne w sposób zaprezentowany powyżej, inicjatywa lokalna, jako element współtworzenia zadań publicznych, może być postrzegana jako nowa jakość w zarządzaniu publicznym. Tym samym, istotnym wydaje się przygotowanie systemu wsparcia zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak również organizacji pozarzą-

dowych, którym zależy na zwiększeniu liczby realizowanych w ten sposób zadań. Na obecnym etapie dobrym początkiem wydaje się być promocja dobrych praktyk oraz działań komunikacyjnych w miastach, które mają powody, aby służyć za przykład. W dalszej perspektywie, zasadnym wydaje się rozważenie specjalnego wsparcia i zachęt finansowych ze strony administracji rządowej lub samorządowej, które zachęcą potencjalnych zainteresowanych do zaangażowania w realizację usług publicznych.

Należy jednak pamiętać, że inicjatywa lokalna nie wyczerpuje wszystkich możliwości współtworzenia usług publicznych. Jest ona tylko pewnym mechanizmem finansowym, który ma zachęcić do współdziałania mieszkańców i administrację samorządową. Można jednak wyobrazić sobie rozszerzenie funkcjonowania idei współtworzenia usług publicznych także w ramach poszczególnych polityk branżowych, np. edukacji, bezpieczeństwa, transportu publicznego, zdrowia, lub coraz popularniejszej w Polsce ochrony środowiska. Ostatni ze wskazanych przykładów jest najlepszym dowodem na to, że bez wzajemnego zaangażowania wielu stron i zbudowania koalicji na rzecz działań dotyczących ochrony środowiska, ostateczny sukces i poprawa jakości środowiska jest niemożliwa do osiągnięcia. Tym samym współtworzenie usług publicznych, nie musi mieć postaci pojedynczych działań, skoncentrowanych na realizacji określonego projektu, ale element długofalowej współpracy. Dotyczyć ona może każdego z elementów polityk publicznych, a więc definiowania problemu, formułowania alternatywy, wyboru właściwej z nich, wdrożenia decyzji, by skończyć ostatecznie na ewaluacji podjętych działań.



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

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