

Kamilla Noworól

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej,
Katedra Zarządzania Publicznego, ul. prof. S. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków,
kamilla.noworol@uj.edu.pl

WPŁYW INSTRUMENTÓW TERYTORIALNYCH NA ROZWÓJ PARTNERSTW WEWNĄTRZ- I MIĘDZYSEKTOROWYCH W POLSCE

Abstract: Impact of territorial instruments on the development of intra- and intersectoral partnerships in Poland. The purpose of the author was to indicate the deficiency of development management instruments currently used to the territorialization of policies in stimulating intra- and intersectoral partnership cooperation. Her reflections were based on the results of research commissioned by the Polish Ministry of Development and Investment by a team in which the author participated. These studies have revealed that the weakest impacts of the so-called territorial instruments include the ability to mobilize various stakeholder groups to take action and to create partnership cooperation. Against this background, the author has undertaken the analysis of the potential impact of territorial tools on the partnerships development and has attempted to present recommendations for practice and further research in this area.

Keywords: territorialization, partnership, public management, public policy and instruments, co-operation

JEL codes: H7, R58

Wprowadzenie

Polityka terytorializacji (*place-based policy*) wymaga zmiany w procesie zarządzania publicznego na wszystkich szczeblach władzy publicznej, szczególnie samorządowej. Dla wyznaczania kierunków rozwoju i dla realizacji

konkretnych interwencji publicznych konieczne staje się włączenie różnych aktorów i wykroczenie poza sektorowe i administracyjne granice. Na podstawie badań oraz z doświadczeń z wdrażania instrumentów terytorializacji polityki w Polsce można wskazać niedostatki w rozwoju współpracy wewnątrz- i międzysektorowej.

1. Terytorializacja polityki rozwoju i polityka ukierunkowana na miejsce – podstawy teoretyczne

Z punktu widzenia zarządzania terytorialnego, w powiązaniu z perspektywą rozwoju regionalnego i lokalnego, interesujące są prace poświęcone zagadnieniom *place-based policy* (polityce ukierunkowanej na miejsce), czyli polityce rozwoju opartej na endogenicznych potencjałach wzrostu terytoriów, promowanej przez Unię Europejską w okresie programowania 2014–2020 [por. m.in. Barca i in. 2012; Mendez 2012; Zaucha i in. 2014; van Oort, Thissen 2017; Varga 2017]. Terytorializacja polityki rozwoju doczekała się także dość bogatej literatury i refleksji naukowej w Polsce [por. np.: Słupińska 2013; Zaucha i in. 2015; Jewtuchowicz 2016; Nowakowska 2017; Noworól 2017; Potoczek 2017; Słupińska 2017; Szlachta, Zaleski 2017; Noworól, Noworól 2018].

Początek wdrażania procesu terytorializacji polityk publicznych w państwach UE wiąże się z opublikowaniem niezależnego raportu pt. *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwań Unii Europejskiej* [Barca 2009], a w szerszym międzynarodowym kontekście – z działaniami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, czyli OECD [OECD 2009]. Dyskusja o potrzebie zmiany paradygmatu polityki regionalnej miała miejsce jeszcze przed rokiem 2009, a orędownikiem nowego terytorialnego podejścia była właśnie OECD. W miejsce tradycyjnego podejścia sektorowego skoncentrowanego na krótkoterminowych subsydiach wspierających zatrudnienie w słabiej rozwiniętych regionach, większość państw członkowskich OECD zaczęła przyjmować bardziej holistyczne podejście wielosektorowe, które ma na celu identyfikację i wykorzystanie lokalnych atutów i zasobów jako środków zachęcających do wzrostu i rozwoju w regionach. Według OECD rządy zaczęły bardziej koncentrować się na „ekosystemach” lokalnych i regionalnych, które mogą generować wzrost. Kluczowe dla tego procesu jest włączanie różnych sektorów i władz publicznych w sieciowe działania i wielopoziomowe rozwiązania w zakresie zarządzania [OECD 2011: 25].

Obecnie terytorializacja polityki rozwoju jest kluczowym elementem tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej i została przyjęta na poziomie

dokumentów sterujących rozwojem Unii Europejskiej, w tym Polski. Zasadność tego podejścia dla wdrożenia w ramach polityki spójności UE wskazywał cytowany wyżej raport [Barca 2009]. Kluczową rolę w polityce regionalnej oraz w rozwoju przypisywał on terytoriom, rozumianym jako konkretne miejsca. Jednocześnie należy podkreślić, że pojęcie terytorium oznaczało wyjście poza wyznaczone terytoria jednostek administracyjnych, często przekraczając formalne ich granice i obejmując także obszary powiązań funkcjonalnych. Miejsca definiowane są przez pryzmat funkcjonalności – czyli jako regiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku regionów różnej wielkości.

Przyjęcie tego nowego paradygmatu oznaczało odejście od podejścia branżowego w polityce rozwoju na rzecz koncentrowania interwencji publicznej na miejscach (*a place-based policy*). Zgodnie z ujęciem promowanym przez OECD, podejście *place-based* stanowi ucieleśnienie przejścia od udzielania dotacji rekompensujących niekorzystne skutki, ku inwestycjom wspierającym możliwości regionalne, od podejścia sektorowego do wielosektorowego, oraz od dominującej roli rządu centralnego (lub lokalnego) do podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, przewidującym koordynację wszystkich szczebli i innych zainteresowanych stron [Mendez 2011: 7]. Według Barki [2009: 5]: *Polityka ukierunkowana terytorialnie (place-based) to długoterminowa strategia nakierowana na przewyższenie ciągłego niewykorzystania potencjału i zmniejszenie stałego wykluczenia społecznego w pewnych regionach poprzez zewnętrzne interwencje i wielopoziomowe zarządzanie*. Zadaniem tak rozumianej polityki jest zredukowanie zarówno trwałej nieefektywności, jak i trwałego wykluczenia społecznego (dotyczy ono w głównej mierze dużej liczby obywateli, których dochód oraz inne wskaźniki dobrobytu były poniżej przyjętego standardu dla danego miejsca). Raport zakładał, że taka polityka jest słusznym i nowoczesnym sposobem wspierania „harmonijnego rozwoju”, zmniejszania „dysproporcji” pomiędzy regionami oraz ograniczania „zacofania regionów” na drodze realizacji polityki spójności [Barca 2009: 8]. Obrazowo ujęli to Zaucha i in. [2014: 249]. Autorzy ci w swym przeglądzie definicji polityki terytorializacji wskazali na te, które podkreślają rolę różnych lokalnych potencjałów i lokalnych aktorów oraz znaczenie opcji oddolnej (*bottom-up*). Takie stanowisko zajął m.in. także Camagni [2011: 78], pisząc, że strategie rozwoju poszukują sposobu zaangażowania całego potencjału i rozproszonych aktorów, którzy mogą uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji w sposób oddolny.

Warto w tym miejscu wspomnieć o dyskusji toczącej się wśród badaczy tej problematyki, a ogniskującej się wokół dwóch podejść do polityk rozwoju (wg niektórych – nawet wykluczających się): *place-based policy* i *people-based policy*. Próby przeciwstawiania sobie tych dwóch podejść wydają się niewłaściwe

i należy przyznać rację Kraybill i Kilkenny [2003: 2–3], według których polityka zorientowana na ludzi kierowana jest do konkretnych osób lub gwarantuje dobra publiczne wszystkim, a polityka zorientowana na miejsce adresowana jest także do odbiorców, ale w określonych miejscach. Zasady dotyczące osób i miejsca niekoniecznie wykluczają się wzajemnie. Podejście zorientowane na miejsce może być też kierowane do konkretnych osób lub sektorów. Autorzy kwitują, że celem wszystkich polityk powinna być pomoc ludziom, a idealnie promujemy miejsca (lub towary czy sektory) tylko wtedy, gdy polityka w ostatecznym rozrachunku czyni ludzi lepszymi. Takie rozumienie polityki zorientowanej terytorialnie jest wyrazem holistycznego podejścia jako podstawy terytorializacji (wskazywanego zarówno w ramach publikacji OECD, jak i wymienionego już raportu Barki).

Idąc za rozwiązaniami wdrażanymi w ramach polityki spójności, w tym strategii Europa 2020 [Europe 2020 2010], w dokumentach programowych rządu polskiego natrafiamy na bezpośrednie odniesienia do polityki terytorializacji, począwszy od Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR 2020) [2010: 77], po *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* z 2017 r. W SOR wskazano, że: *Rozwój zrównoważony terytorialnie polega na uznaniu różnorodności i specyfiki terytorialnej, włączeniu w procesy rozwojowe wszystkich obszarów i właściwym identyfikowaniu ich zasobów, w celu dopasowania interwencji polityk do potrzeb poszczególnych obszarów i przewyższenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityk, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji, przekłada się na zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie* [Strategia... 2017: 137].

2. Rola współpracy i partnerstwa w polityce terytorializacji

Znawcy problematyki podkreślają polimorficzny charakter zarządzania regionalnego i polityki regionalnej, dzięki którym terytoria (różnie definiowane regiony, które często trudno jest wyznaczyć w prostych terminach kartezjańskich) mogą skutecznie dostosowywać się do zmieniających się okoliczności [Deas, Hincks 2017: 220–234]. Ten polimorfizm zarządzania wiąże się ściśle ze współwystępowaniem wielu poziomów zarządzania i udziałem w procesach decyzyjnych różnorodnych grup aktorów (interesariuszy), reprezentujących ich interesy oraz dysponujących specyficznymi zasobami.

I tak, zarówno w cytowanej już wyżej publikacji OECD, jak i wśród „filarów” raportu Barki (filar 6: *Promowanie eksperymentowania i mobilizacja podmiotów lokalnych*) oraz w pracach wielu badaczy polskich i zagranicznych

– podkreśla się znaczenie wdrażania polityki terytorialnej w oparciu o wielopoziomowe partnerstwa i udział różnych sektorów/aktorów nie tylko we wdrażaniu, ale i przekazywaniu zasobów dla jej celów [por.: Barca 2009; Camagni 2011; OECD 2011]. Sama definicja polityki ukierunkowanej terytorialnie zawiera zapisy zarówno o konieczności tworzenia zintegrowanych i dostosowanych do danego miejsca klastrów publicznych dóbr i usług, jak i dotyczące zbierania i agregowania danych w zakresie miejscowych preferencji i wiedzy za pośrednictwem partycypacyjnych instytucji politycznych. Elementem tego podejścia jest także system wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*). Barca [2009: 28] wskazuje też, że wzorzec zintegrowanych interwencji musi być dostosowany do miejsc, ponieważ jest on w znacznej mierze uzależniony od wiedzy i preferencji tamtejszych mieszkańców.

Zasada partnerstwa stanowi horyzontalną zasadę zawartą w *Umowie partnerstwa* [2017]. W praktyce realizacja tej zasady oznacza włączenie właściwych władz (miejskich) i innych instytucji publicznych, partnerów gospodarczych i społecznych, a także właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w procesy przygotowania, a następnie wdrażania (EFSI¹), m.in. poprzez: zapewnienie dostępu do aktualnych informacji, umożliwienie podmiotom reprezentującym określone środowiska udziału w pracach nad przygotowaniem dokumentów programowych, w tym w ramach konsultacji [Umowa partnerstwa... 2017: 172].

Promocja współpracy i partnerstwa, publiczno-publicznego, publiczno-prywatnego oraz publiczno-społecznego, przewija się wielokrotnie w tej umowie w kontekście:

- miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych – *działania PO PT w zakresie umacniania działań partnerskich w tych ośrodkach i budowania trwałej współpracy pomiędzy partnerami z jednostek samorządu terytorialnego realizującymi projekty na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie* [Umowa partnerstwa... 2017: 220];
- rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) – *Partycypacyjny charakter instrumentu RLKS stanowi jego wartość dodaną w stosunku do tradycyjnej formy wsparcia rozwoju lokalnego, polegającej na bezpośrednim wsparciu projektów zgłaszanych przez beneficjentów, tj. gminy, powiaty, przedsiębiorców, pozarządowe itd. czy np.: RLKS jest mechanizmem bottom-up inicjowanym i realizowanym przez trójsektorowe partnerstwa lokalne (lokalni partnerzy społeczni i gospodarczy, mieszkańcy, przedstawiciele władz)* [Umowa partnerstwa... 2017: 227];
- zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) – *Jednym z warunków realizacji ZIT jest zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa – tzw.*

¹ Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych.

związku ZIT. Związki ZIT będą pełnić funkcję wspólnej reprezentacji władz miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie wobec władz krajowych i regionalnych lub Realizacja zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce ma na celu: promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych [Umowa partnerstwa... 2017: 229];

- rewitalizacji [Umowa partnerstwa... 2017: 67].

Polityka spójności UE ściśle wiąże wdrażanie procesu terytorializacji polityki z potrzebą współpracy w wymiarze wewnątrz- i międzysektorowym. Szczęólnego znaczenia nabiera zatem potrzeba oceny wpływu instrumentów tego procesu na tworzenie się i podtrzymywanie partnerstwa międzyorganizacyjnego i partycypacji interesariuszy.

3. Instrumenty terytorialne w zarządzaniu rozwojem – próba definicji oraz identyfikacji na gruncie analizy

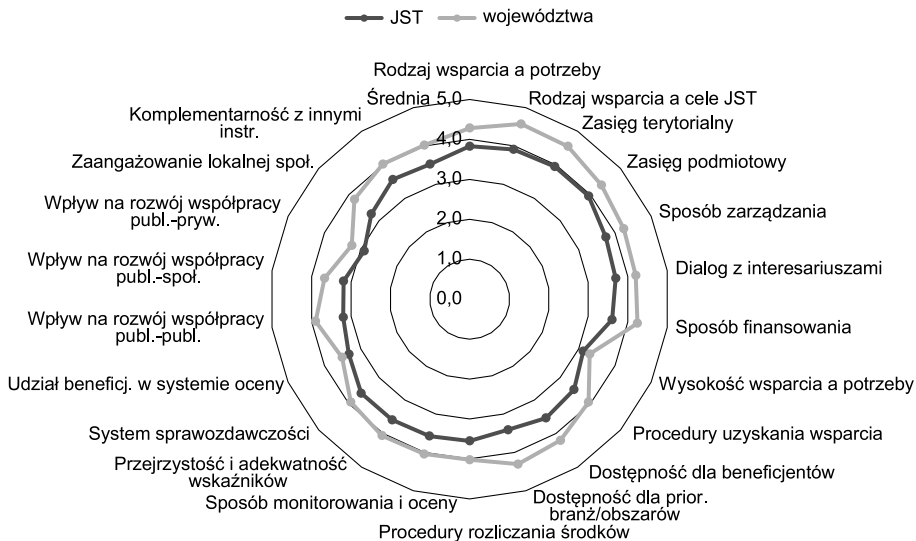
Dla identyfikacji instrumentów polityki terytorializacji istotne jest zdefiniowanie samego pojęcia. Autorka tego artykułu za Noworólem rozumie instrument jako układ oddziaływania na inny układ, czyli: zdolność do dokonania zmiany oraz zdolność do sterowania jej przebiegiem [Noworól 2007: 102]. Cechą tych instrumentów jest ekwifinalność, oznaczająca nie tylko szeroką możliwość wyboru, lecz jednocześnie jego nieoczywistość. W *Analizie skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014–2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów sektorowych wdrażanych w ramach krajowych środków budżetowych – rekomendacje dla systemu wdrażania KSRR 2030*, dla celów badania instrument terytorialny określono jako: *układ oddziaływania dostępnymi środkami prawnymi i zarządczymi, a szczególnie finansowymi, na procesy rozwojowe określonego terytorium* [Noworól i in. 2018, cz. 1: 5]. Terytorium, do którego może odnosić się konkretny instrument, nie musi być tożsamy z obszarem jednostki terytorialnej w sensie administracyjnym (województwa, powiatu czy gminy), lecz może obejmować obszar położony w kilku województwach, powiatach lub gminach. Ze względu na założony przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju cel cytowanego opracowania podjęto się identyfikacji wyłącznie działań mających określone źródła finansowania, a jednocześnie pozwalających na różnicowanie interwencji publicznej w relacji do występujących w danym miejscu potencjałów i barier rozwojowych. Nie analizowano także instrumentów, które stosowane są analogicznie we wszystkich JST danego szczebla, np. narzędzi planowania przestrzennego.

I tak, w cytowanej analizie uznano, że instrumenty terytorialne wiążą się z działaniami prowadzonymi na wybranych terytoriach, wskazanych w polityce krajowej, regionalnej lub lokalnej, w celu wykorzystania zidentyfikowanych tam potencjałów lub eliminowania dostrzeżonych barier rozwojowych. Idąc dalej, autorzy zidentyfikowali różne postacie instrumentów terytorialnych: regulacje specjalne, programy, procedury alokacji środków. Za niezbędne do zakwalifikowania danej interwencji publicznej jako instrumentu terytorialnego uznano uzależnienie modyfikacji rodzaju i/lub skali interwencji od specyficznych cech obszarów (miejsc), do których adresuje się publiczne wsparcie. W sumie w badaniu zidentyfikowano 42 narzędzia resortowe (krajowe) i 37 narzędzi regionalnych. Do najpowszechniej stosowanych instrumentów terytorialnych należały: rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) oraz zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). W wielu województwach wykorzystywano „autorskie” narzędzia ukierunkowane terytorialnie opierające się przede wszystkim na modelu ZIT lub premijące współpracę przy realizacji projektów (tzw. premia za partnerstwo).

W celu przygotowania analizy obok badań dokumentów i danych zastanych oraz badań jakościowych (wywiadów indywidualnych i grupowych) zespół przeprowadził badania ankietowe metodą CAWI kierowane do jednostek samorządu terytorialnego (JST) – samorządów wojewódzkich, samorządów powiatów i gmin oraz tzw. partnerstw terytorialnych – podmiotów, które przybrały mniej lub bardziej sformalizowaną formę współpracy przede wszystkim JST (tj. związków ZIT, partnerstw projektowych, stowarzyszeń JST, lokalnych grup działania, związków JST). Badani mogli ocenić wdrażane przez siebie instrumenty terytorialne. Poniżej przedstawiono wybrane – w kontekście problematyki artykułu – wyniki badań zamieszczonych w części 3 analizy pt. *Raport z badania ankietowego* [Noworól i in. 2018, cz. 3].

Jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerstwa oceniały instrumenty terytorialne według 21 kryteriów oceny (w skali 1–5, w której 1 oznaczało brak skuteczności, a 5 wysoką skuteczność). Były to m.in.: wpływ na rozwój współpracy publiczno-publicznej, wpływ na rozwój współpracy publiczno-społecznej, wpływ na rozwój współpracy publiczno-prywatnej oraz zaangażowanie lokalnej społeczności, a także w szerszym kontekście dotyczące współdziałania z interesariuszami: dialog z interesariuszami i udział beneficjentów w systemie oceny. Na rycinie 1 przedstawiono uśrednioną ocenę poszczególnych komponentów wszystkich instrumentów terytorialnych wskazanych przez respondentów. Przy dość zbliżonych ocenach zauważamy niższe noty kryteriów współpracy i angażowania społeczności.

Porównanie ocen przyznanych „kryteriom współpracy” ujawniło niższą od przeciętnej ocenę instrumentów terytorialnych w tym zakresie. W układzie wojewódzkim dla większości JST oceniających instrumenty terytorialne,



Ryc. 1. Kryteria oceny instrumentów terytorialnych – uśredniona ocena dla wszystkich badanych instrumentów łącznie w grupie powiatów, gmin oraz samorządów województw*

*Uwaga do legendy: JST – oznacza oceny gmin i powiatów, a województwa – oceny samorządów województw. Dane z 753 ankiet powiatów i gmin oraz z 49 ankiet samorządów województw. Źródło: Noworól i in. [2018, cz. 3: 165].

kryteria wpływu na rozwój partnerstwa publiczno-społecznego były oceniane dużo niżej niż wszystkie kryteria łącznie (tab. 1). W przypadku współpracy publiczno-prywatnej badani w każdym województwie oceniali tę sferę niżej niż ogólnie wszystkie kryteria. W przypadku oceny dotyczącej zaangażowania lokalnej społeczności jedynie JST z dwóch województw oceniły wpływ na nią instrumentów terytorialnych na poziomie średniej ocen częściowych.

Nawet lepiej oceniany komponent partnerstwa, jakim była współpraca publiczno-publiczna, niezależnie od województwa był notowany poniżej średniej. Także w JST z województw, w których dość wysoko oceniano inne kryteria, oceny elementów związanych z partnerstwem i współpracą były wyraźnie niższe od średniej (2,7–3,0).

Na tle ocen zebranych wśród gmin, powiatów i województw warto przedstawić wyniki uzyskane w kolejnej grupie respondentów, którą stanowiły partnerstwa (dane z 57 ankiet uzyskanych od 50 partnerstw wdrażających instrumenty terytorialne)². I w tym badaniu ujawniono niską ocenę wpływu

² Większość spośród ankiet nadesłano ze związków/porozumień ZIT, w tym z 8 związków ZIT miast wojewódzkich. Od partnerstw projektowych nadesłano 16 ankiet, z 16 inicjatyw

Tabela 1

Uśrednione łączne oceny gmin i powiatów w województwach dla kryteriów dotyczących współpracy na tle średniej oceny uogólnionej*

| Województwo | Wpływ na rozwój współpracy partnerskiej | | | Zaangażowanie lokalnej społeczności | Średnia |
|--------------------------------|---|----------------------|---------------------|-------------------------------------|---------|
| | publiczno-publicznej | publiczno-społecznej | publiczno-prywatnej | | |
| Dolnośląskie | 2,8 | 3,0 | 2,7 | 2,8 | 3,5 |
| Kujawsko-pomorskie | 3,1 | 2,9 | 2,6 | 2,8 | 3,2 |
| Lubelskie | 3,1 | 3,1 | 2,9 | 3,3 | 3,6 |
| Lubuskie | 2,4 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 3,1 |
| Łódzkie | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 3,2 | 3,4 |
| Małopolskie | 3,0 | 3,0 | 2,6 | 3,1 | 3,5 |
| Mazowieckie | 3,3 | 3,2 | 3,0 | 3,3 | 3,5 |
| Opolskie | 3,6 | 3,7 | 3,0 | 3,4 | 3,6 |
| Podkarpackie | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 3,3 | 3,3 |
| Podlaskie | 3,1 | 3,1 | 2,9 | 3,5 | 3,5 |
| Pomorskie | 3,3 | 3,3 | 2,9 | 3,3 | 3,7 |
| Śląskie | 3,4 | 3,3 | 3,0 | 3,4 | 3,7 |
| Świętokrzyskie | 3,6 | 3,7 | 3,5 | 3,9 | 4,0 |
| Warmińsko-mazurskie | 3,3 | 3,5 | 2,9 | 3,5 | 3,5 |
| Wielkopolskie | 3,5 | 3,4 | 3,2 | 3,5 | 3,6 |
| Zachodniopomorskie | 3,4 | 3,5 | 3,3 | 3,3 | 3,6 |
| Średnia ocena danego kryterium | 3,2 | 3,2 | 2,9 | 3,3 | 3,5 |

*Średnia arytmetyczna wszystkich ocen dla wszystkich ocenianych instrumentów, dane z 753 ankiet powiatów i gmin, oceniających wdrażane przez siebie instrumenty.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Noworól i in. [2018, cz. 3: 161–164].

instrumentów terytorialnych na rozwój współpracy i partnerstwa. Najniższe oceny kryteriów tego wpływu w grupie partnerstw dotyczyły (oprócz wskazywanej najczęściej wysokości wsparcia) współpracy międzysektorowej oraz zaangażowania lokalnej społeczności.

W swym raporcie końcowym autorzy podkreślają, że większość zidentyfikowanych przez nich instrumentów wdrażanych w polskich regionach ma swoje źródło w polityce spójności, która w znacznym stopniu definiowana była przez poziom rządowy i znajdowała wyraz w regionalnych programach operacyjnych, a instrumentarium rozwoju było nadmiernie uzależnione od środków pomocowych z UE. Powoduje to prowadzenie polityki rozwoju na

partnerskich. Najczęstszą, bo ujawnioną w ponad połowie ważnych odpowiedzi, formą partnerstwa było porozumienie, oparte na umowie cywilno-prawnej.



Ryc. 2. Ocena przez partnerstwa kryteriów dla wszystkich wdrażanych przez nie instrumentów terytorialnych

Źródło: Noworól i in. [2018, cz. 3: 136] (średnia arytmetyczna ocen, oceny na podstawie 57 ankiet).

wszystkich szczeblach pod kątem pozyskiwania i alokowania środków, a nie zawsze – rzeczywistych potrzeb terytoriów: *Oportunistyczne tworzenie struktur organizacyjnych ukierunkowane jest często na pozyskiwanie środków, a nie endogenne cele rozwojowe (dotyczy to przykładowo ZIT)* [Noworól i in. 2018, cz. 6: 18–19].

Kierowanie interwencji publicznych do ponadlokalnych obszarów funkcjonalnych (*place-based policy*) wymaga więc rozwiązań instytucjonalnych opartych na partnerstwie i współpracy międzysektorowej. A jak piszą autorzy: *obecnie łatwiej jest uzgodnić wspólną strategię pozyskania środków unijnych (etap programowania) niż wdrożyć system współpracy, który powinien uwzględniać powiązania inwestycji publicznych z potrzebami przedsiębiorców i organizacji/grup społecznych*. Idąc dalej, rekomendują uwzględnianie w wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych nie tylko obiektywnie zidentyfikowanych powiązań, ale i zdolności do współpracy na etapie wdrażania instrumentu, z czym wiąże się *potrzeba elastycznego traktowania granic OF i sposobów finansowania projektów* [Noworól i in. 2018, cz. 6: 18–19].

W analizie rekomenduje się powoływanie partnerstw terytorialnych wsparte z poziomu krajowego. Wynika to z konstatacji (będącej rezultatem badań własnych oraz analizy innych opracowań), że administracja publiczna wciąż cechuje się niską zdolnością do współpracy, szczególnie z podmiotami spoza sfery publicznej. Na poziomie lokalnym i sublokalnym nie docenia się m.in. znaczenia organizacji pozarządowych (NGO) w implementacji programów polityki społecznej, a przecież to one są naturalnym łącznikiem pomiędzy

administracją publiczną a społecznościami. W raporcie końcowym wskazano także, że z badań wszystkich grup respondentów wynika wniosek, iż obecnie stosowane instrumenty terytorialne w niewystarczającym stopniu przyczyniają się do rozwoju partnerstwa publiczno-publicznego, nie mówiąc o partnerstwie publiczno-prywatnym, czy publiczno-społecznym [Noworól i in., cz. 6: 23]. Wnioskuje się zatem opracowanie przez rząd mechanizmu wspierania integracji gmin, szczególnie w obszarach zmarginalizowanych, co obejmowałoby premie dla JST, które zdecydują się na integrację redukującą koszty bieżącego funkcjonowania.

Istotnym aspektem dla działania partnerstw wdrażających instrumenty terytorialne jest też dostępność form współpracy (obecnie: porozumienia cywilno-prawne, stowarzyszenia, związki międzygminne i gminno-powiatowe), które w kontekście tworzenia mechanizmów wspierania integracji samorządów w perspektywie zintegrowanego świadczenia usług publicznych na obszarze funkcjonalnym będą niewystarczające i należy poszukiwać nowych rozwiązań prawnych.

Warunkiem skuteczności interwencji ukierunkowanych terytorialnie (*place-based*) jest porozumienie różnych sektorów odnośnie do potrzeb, celów, zasad i instrumentów prowadzenia procesów rozwojowych. Takie oddolne porozumienie wymaga zdolności współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu potrzeb wszystkich partnerów, a władze na poziomie krajowym lub/i regionalnym powinny służyć wsparciem merytorycznym i organizacyjnym, animując oddolne procesy porozumiewania się i współpracy.

4. Współpraca w ogóle czy partnerstwo międzysektorowe – wnioski

Znaczenie współpracy (szczególnie międzysektorowej) w rozwoju regionalnym (szerzej terytorialnym) podkreślano w wielu współczesnych koncepcjach: począwszy od koncepcji tzw. uczących się regionów Florydy (*learning regions*) [Florida 1995], przez tzw. potrójną helisę (*triple helix*) [Etzkowitz, Leydesdorff 1998], do „poczwórnej helisy” (*quadruple helix*) [Carayannis i in. 2012]. W perspektywie zarządzania publicznego koncepcje zarządzania wielopasmowego, *good governance*, czy wreszcie nowego zarządzania publicznego – podkreślają rolę różnych aktorów/interesariuszy w procesie podejmowania decyzji publicznych w zarządzaniu. W myśl tych koncepcji, proces *place-based policy* powinien doceniać i wzmacniać tworzenie partnerstw terytorialnych opartych na funkcjonalnych więziach łączących nie tylko miejsca, lecz także ludzi i organizacje. Stawiać zatem należy pytanie nie o to, czy, lecz jakie partnerstwa są potrzebne, aby instrumenty polityki terytorializacji były skuteczne i wzmacniały potencjały obszarów. Potwierdzają to pojawiające się w dyskursie

międzynarodowym publikacje i badania, wskazujące nie tylko samą potrzebę funkcjonowania multisektorowych partnerstw terytorialnych (*place-based partnership*), ale także zmiany zachodzące w sferze przywództwa w tych partnerstwach. Jak piszą Bowden i Liddle [2018: 153], podczas gdy w przeszłości sektor publiczny przyjmował rolę inicjatora i przewodnika, obecnie kluczowe role przywódcze zostały przesunięte w niektórych partnerstwach z sektora publicznego na rzecz pozostałych. W miarę przesuwania się równowagi sił sektor publiczny sprawuje mniej bezpośrednią kontrolę i może wpływać na politykę rozwoju w sposób wciąż istotny, ale dużo bardziej subtelny.

Znaczenie partnerstw dla rozwoju obszarów funkcjonalnych wydaje się nie do przecenienia. Warto wspomnieć, że Instytut Rozwoju Miast (obecnie Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa) prowadził projekt pt. *Analiza europejskiej idei partnerstw miejsko-wiejskich i ich implementacji w Europie na przykładzie regionów metropolitalnych Hamburga i Krakowa (woj. małopolskiego)* [Sykała i in. 2016]. W raporcie z polskiej części analizy autorzy podkreślali: *Podejmowanie działań, które swoim zasięgiem wykraczają poza jednostki podziału administracyjnego, a co za tym idzie dotyczą szerszych obszarów, spójnych pod względem przestrzennym, gospodarczym i społecznym oraz pełniących podobne funkcje, stanowi istotę podejścia terytorialnego do procesu rozwoju, będącego jednym z wyróżników nowego paradygmatu polityki regionalnej* [Sykała i in. 2016: 41]. Wyniki omawianej wyżej analizy opracowanej pod kierunkiem Noworóla potwierdziły wniosek z analizy IRM: *Największy wpływ na rozwój partnerstw terytorialnych w Polsce (w tym partnerstw miejsko-wiejskich) wywarła realizacja programu LEADER (obecnie mechanizm rozwój lokalny kierowany przez społeczność – RLKS)* [Sykała i in. 2016: 43 i n.]. W tym kontekście szkoda, że nie zapewniono w systemie prawnym szerszej możliwości prowadzenia partnerskiej współpracy opartej na modelu LGD (lokalnych grup działania) lub jego odmianie, jako formule stowarzyszenia, którego członkami mogą być osoby prawne i jednostki organizacyjne, wywodzące się z różnych sektorów. Wydaje się, że zdobyte przez wiele gmin doświadczenie w zakresie współpracy w ramach LGD mogłoby stanowić wartościową podstawę do szerszych niż zakreślone dla podejścia LEADER i RLKS działań prorozwojowych i dla wdrażania instrumentów terytorialnych. Po doświadczeniach ze współpracą publiczno-publiczną, które były wynikiem rekomendacji partnerstwa wewnątrzsektorowego w ramach polityki spójności, wydaje się, że jest już czas na podjęcie szerszego wyzwania, w którego efekcie możliwa będzie koncentracja i mobilizacja zasobów prywatnych i społecznych (pozarządowych) w polityce terytorializacji. Jest to jedyna droga do uniezależnienia się polskich obszarów funkcjonalnych od wsparcia środkami polityki spójności i do rozwoju opartego na własnych zasobach i potencjałach.

W przypadku zintegrowanych inwestycji terytorialnych wyzwaniem dla współpracy partnerskiej byłoby otwarcie związków ZIT na udział partnerów

s poza sektora JST przynajmniej w zakresie powierzania zarządzania działaniami w ramach realizacji strategii ZIT strukturze pozapublicznej lub hybrydowej (np. w formule spółki celowej). Idea partnerstwa byłaby także pełniej realizowana, gdyby podmioty niepubliczne częściej stawały się projektodawcami i współpartnerami zintegrowanych projektów terytorialnych.

Doświadczenie autorki związane ze współautorstwem analizy i udziałem w procesie badawczym wskazuje na potrzebę pogłębienia badań nad wpływem terytorializacji polityki na rozwój współpracy i partnerstwa, szczególnie w wymiarze międzysektorowym. Okres programowania 2014–2020 stanowi cenne pole doświadczeń w tym względzie. Ewaluacja programów i projektów realizowanych w ramach podejścia terytorialnego ze środków polityki spójności powinna pozwolić na wskazanie kierunków zmian zarówno w procesie planowania, jak i wdrażania instrumentów terytorialnych, także tych o charakterze instytucjonalnym. Celem powinno być strategiczne utrzymanie i zakorzenienie struktur partnerskich we wdrażaniu polityki rozwoju, ukierunkowanej terytorialnie. Należy mieć nadzieję, że struktury powstałe dla wdrażania instrumentów terytorialnych (takie jak związki ZIT czy LGD) przetrwają i będą ewoluowały w stronę międzysektorowych prorozwojowych partnerstw terytorialnych, bez których rozwój oparty na podejściach *place-based* i *people-based* nie jest możliwy. Należy też rozważyć, na ile istniejące rozwiązania prawne (np. możliwości formalizowania współpracy czy instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego) zamiast zachęty stanowią barierę w łączeniu zasobów różnych sektorów.

Literatura

- Barca F., 2009, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place – based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report* [<http://www.europarl.europa.eu/portal/en>].
- Barca F., McCann Ph., Rodriguez-Pose A., 2012, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*. *Journal of Regional Science*, 52, 1: 134–152.
- Bowden A., Liddle J., 2018, *Evolving public sector roles in the leadership of place-based partnerships: from controlling to influencing policy?* *Regional Studies*, 52: 1: 145–155.
- Camagni R., 2011, *Local knowledge, national vision: challenge and prospect for the EU regional policy* [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*. Ministry of Regional Development, Warsaw: 75–84.
- Carayannis E.G, Barth T.D., Campbell D., 2012, *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1: 2.

- Deas I., Hincks S., 2017, *Territorial Policy and Governance: Alternative Paths*. Regional Studies Association.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L., 1998, *Triple Helix Issue*. *Science and Public Policy*, 25(6): 358–364.
- Europe 2020. *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en].
- Florida R., 1995, *Towards the learning region*, *Futures*, 27, 5: 527–536.
- Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*, *Studia Prawno-ekonomiczne*, 98: 221–235.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR 2020), 2010 [<https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego-2010-2020/>].
- Kraybill D., Kilkenny M., 2003, *Economic Rationales For and Against Place-Based Policies*. AAEA-RSS Annual Meeting, “Spatial Inequality: Continuity and Change in Territorial Stratification”, Montreal, Canada.
- Mendez C., 2011, *EU Cohesion Policy and Europe 2020: Between place-based and people-based prosperity* [<https://relocal.eu/eu-cohesion-policy-and-europe-2020-between-place-based-and-people-based-prosperity-2/>].
- Mendez C., 2012, *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative*, *Journal of European Public Policy*, 20: 5: 639–659.
- Nowakowska A., 2017, *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej*. *Studia KPZK*, 268: 26–38.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Noworól A., 2017, *Instytucjonalne aspekty oceny skuteczności terytorialnej polityki rozwoju w kontekście strategii rozwoju województwa*, *Biuletyn KPZK PAN Zeszyt 268*: 118–131.
- Noworól A., Noworól K., 2018, *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów*, *Studia KPZK*, 184: 20–28.
- Noworól A., Noworól K., Kudłacz M., Hałat P., Potkański T., Komża J., Kalita K., 2018, *Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014–2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów sektorowych wdrażanych w ramach krajowych środków budżetowych – rekomendacje dla systemu wdrażania KSRR 2030*. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, dokument niepublikowany, cz. 3 i 6.
- OECD, 2011, *Building resilient regions for stronger economies*. OECD Regional Outlook.
- van Oort F., Thissen M., 2017, *Regional economic competition and place-based policies*, [w:] *Handbook of Regions and Competitiveness*, Edward Elgar Publishing: 192–206.
- Potoczek A., 2017, *Polityka terytorialna jako polityka publiczna*. Wydawnictwo Naukowe Kolegium Jagiellońskiego, Toruń.
- Słupińska M., 2013, *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica*, 289: 9–18.

- Słupińska M., 2017, *Terytorialny paradygmat rozwoju w praktyce*. MAZOWSZE, Studia Regionalne, 21: 13–22.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), 2017 [<https://www.mii.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/>].
- Sykała Ł., Dej M., Jarczewski W., Janas K., Świgost A., Mucha A., Wolski O., 2016, *Raport z polskiej części badań w ramach projektu pn. Analiza europejskiej idei partnerstw miejsko-wiejskich i ich implementacji w Europie na przykładzie regionów metropolitalnych Hamburga i Krakowa (województwa małopolskiego)*. Instytut Rozwoju Miast (obecnie: Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa), Kraków.
- Szlachta J., Zaleski J., 2017, *Challenges of Future EU Cohesion Policy/Przyszła polityka spójności UE – wyzwania*. Gospodarka Narodowa/The National Economy, 5: 31–49.
- Umowa partnerstwa – programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 2017. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/>].
- Varga A., 2017, *Place-based, Spatially Blind, or Both? Challenges in Estimating the Impacts of Modern Development Policies: The Case of the GMR Policy Impact Modeling Approach*. International Regional Science Review, 40, 1.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Diffin, Warszawa–Sopot.
- Zaucha J., Komornicki T., Böhme K., Świątek D., Żuber P., 2014, *Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020*. European Planning Studies, 22, 2: 246–267.