



Pomorski Przegląd Gospodarczy

Temat wydania:

Dobre rządzenie

W numerze:

Jan Szomburg, Jr.

Od sztywnych procedur do 360° odpowiedzialności – czyli jak ewoluowała administracja publiczna w ciągu ostatnich 150 lat

Dr hab. prof. UG Iwona Sagan

Region – kto tu rządzi?

Dr Anna Gąsior-Niemiec

Regiony jako quasi-korporacje

Paweł Adamowicz

Chcemy, aby społeczeństwo współdecydowało

Michał Guć

Kluczem do sukcesu jest nieustanny, twórczy niepokój

Maciej Kobyliński

Dobry przywódca idzie przed ludźmi, a nie pogania ich z tyłu batem

Danuta Dejk, Zbigniew Roszkowski

U nas mieszkańcy sami decydują na co wydać pieniądze

Prof. dr hab. Aleksander Surdej

Rząd lokalny: cierpliwe konstruowanie podstaw dobrobytu

Dr Krzysztof Szczerski

Otwórzmy administrację!

Dr Aleksandra Nowakowska

Dobrze zarządzać to zrozumieć „własne podwórko”

Edwin Bendyk

Moda na foresight

Ewa Kamińska

Największą barierą jest brak zaufania

Partnerzy i sponsorzy Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego:

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Miasto Gdańsk

Grupa LOTOS S.A.

Gdańska Stocznia „Remontowa” im. J. Piłsudskiego S.A.

Agencja Rozwoju Pomorza S.A.

„Gazeta Wyborcza”

Radio Gdańsk

TVP3 w Gdańsku



**Urząd Marszałkowski
Województwa Pomorskiego**



GDAŃSK
morze możliwości

 **LOTOS**

REMONTOWA

*Gdańska Stocznia "Remontowa"
im. J. Piłsudskiego Spółka Akcyjna*

Agencja Rozwoju Pomorza S.A.

gazeta
WYBORCZA

Radio Gdańsk

TVP 3
GDAŃSK

W numerze:

Jan Szomburg, Jr.	<i>Drodzy czytelnicy</i>	3
DOBRE RZĄDZENIE		
Jan Szomburg, Jr.	<i>Od sztywnych procedur do 360° odpowiedzialności – czyli jak ewoluowała administracja publiczna w ciągu ostatnich 150 lat</i>	6
Dr hab. prof. UG Iwona Sagan	<i>Region – kto tu rządzi?</i>	10
Dr Anna Gąsior-Niemiec	<i>Regiony jako quasi-korporacje</i>	16
Paweł Adamowicz	<i>Chcemy, aby społeczeństwo współdecydowało</i>	21
Michał Guć	<i>Kluczem do sukcesu jest nieustanny, twórczy niepokój</i>	25
Maciej Kobylński	<i>Dobry przywódca idzie przed ludźmi, a nie pogania ich z tyłu batem</i>	29
Danuta Dejk, Zbigniew Roszkowski	<i>U nas mieszkańcy sami decydują na co wydać pieniądze</i>	33
Prof. dr hab. Aleksander Surdej	<i>Rząd lokalny: cierpliwe konstruowanie podstaw dobrobytu</i>	37
Dr Krzysztof Szczerski	<i>Otwórzmy administrację!</i>	40
Dr Maciej H. Grabowski	<i>Administracja – potencjał tkwi w działaniach horyzontalnych</i>	43
Dr Aleksandra Nowakowska	<i>Dobrze zarządzać to zrozumieć „własne podwórko”</i>	46
Dr Tomasz Zarycki	<i>Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim</i>	49
Edwin Bendyk	<i>Moda na foresight</i>	53
Stanisław Szultka	<i>Czy i w jakim zakresie potrzebujemy regionalnej polityki innowacyjnej?</i>	56
Mieczysław Struk, Włodzimierz Szordykowski	<i>Poprzez środki publiczne zachęcamy do budowania czegoś, co popchnie naszą gospodarkę na nowe tory</i>	60
Andrzej Sułkowski	<i>System z marginesu czy margines systemu? Kondycja instytucji otoczenia biznesu na Pomorzu</i>	64
Karolina Wójcik	<i>Wznieść się ponad interes własny</i>	69
Jerzy Boczoń	<i>Pomorskie doświadczenia w budowaniu współpracy</i>	72
Piotr Olech	<i>Twórzmy elastyczne standardy</i>	77
Ewa Kamińska	<i>Największą barierą jest brak zaufania</i>	81
MŁODZI O POMORZU		
Dr Monika Mazurek	<i>Specyficzne Pomorskie. Nie zrozumiemy procesów bez poznania kontekstu</i>	86
Karolina Czapska	<i>Urząd miasta jak firma – możliwe? Potrzebne?</i>	89
Karol Ważny	<i>Rada na radę – czyli jakie znaczenie rad osiedli i dzielnic</i>	92
OKNO NA ŚWIAT		
Anna Hildebrandt	<i>Dobre rządzenie w praktyce – przykłady z Wielkiej Brytanii</i>	99
ANALIZY I PORÓWNIANIA		
Martyna Bildziukiewicz	<i>Spółecznicy czy indywidualiści? Kapitał społeczny a dobre rządzenie w Polsce i województwie pomorskim</i>	103
Dr Maciej Tarkowski	<i>Gospodarka Pomorza w I kwartale 2008 roku</i>	113

Redaktor naczelny

Marcin Nowicki

Z-ca redaktora naczelnego

Jan Szomburg, Jr.

Dystrybucja

Martyna Bildziukiewicz

ISSN 1506-6150

**© Copyright by Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową**

Wszelkie uwagi i opinie na temat
„Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego”
prosimy kierować pod adresem:
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk
tel.: +48 58 524-49-00
faks: +48 58 524-49-08
e-mail: redakcja@ppg.gda.pl
<http://www.ppg.gda.pl>

Korekta

Adam Translations

„PPG” ukazuje się dzięki pomocy:
marszałka województwa pomorskiego,
Urzędu Marszałkowskiego
Województwa Pomorskiego,
prezydenta Gdańska,
Miasta Gdańsk,
Grupy LOTOS S.A.,
Gdańskiej Stoczni „Remontowa” S.A.,
Agencji Rozwoju Pomorza S.A.,
„Gazety Wyborczej”,
Radia Gdańsk,
TVP3 w Gdańsku.

Redakcja zastrzega sobie prawo opracowywania,
dokonywania skrótów oraz nadawania tytułów
i śródtytułów nadesłanym tekstom.

Opinie zawarte w prezentowanych artykułach
nie zawsze odzwierciedlają stanowisko IBnGR.



Jan Szomburg, Jr.

*Redaktor Prowadzący
PPG*

DRODZY CZYTELNICY

Dlaczego debata nad rządzeniem, w szczególności w kontekście regionu, jest tak istotna? Po pierwsze, w gąszczu autonomicznych, lecz wzajemnie przenikających się płaszczyzn rządzenia, z którymi mamy styczność, takich jak Unia Europejska, rząd polski, rządy regionalne i lokalne, pozycja regionu od dłuższego czasu rośnie. Unia Europejska patrzy na swój rozwój i spójność właśnie przez pryzmat regionów i używając tego poziomu delimitacji alokuje środki finansowe. W Polsce, jeżeli chodzi o podział kompetencji między rząd centralny a regionalny, od dwudziestu lat mamy sytuację nieprzerwanego umacniania się pozycji regionu, która prawdopodobnie będzie postępować. Po drugie, kontekst rządzenia dynamicznie się zmienia. Globalizacja, duża mobilność osób i kapitału, rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), zmiana relacji z hierarchicznych na sieciowe wymuszają dostosowywanie się systemów rządzenia lub skazują je na zaściankowość i nieefektywność.

Warto również zwrócić uwagę na kilka aspektów samego rządzenia. Jest to kwestia kompleksowa nawet na poziomie regionu. Z jednej strony mamy tu różne autonomiczne szczeble władzy samorządowej: regionalna, powiatowa, gminna, z drugiej – szczebel rządowy: urząd wojewody. Poza tym na terenie województwa istnieje kilka instytucji o charakterze centralnym (agencje rządowe), które też mają pewien zakres władzy. Ponadto poprzez podział środków finansowych niemało do powiedzenia

ma Unia Europejska. Jeżeli natomiast traktować władzę (a tym samym rządzenie) nie tylko w sposób formalny, a jako zbiór jednostek i grup mających wpływ na kształt polityk i usług publicznych, nie można pominąć obecności podmiotów rynkowych i organizacji pozarządowych. Te pierwsze mogą realizować pośrednio cele społeczne głównie w wyniku partnerstwa publiczno-prywatnego poprzez np. budowę i obsługę autostrad. Te drugie angażują się przede wszystkim we współtworzenie i realizację strategii i usług społecznych np. w obszarze bezdomności. Istotną rolę odgrywają również media - zarówno poprzez kształtowanie opinii publicznej, która może być podstawą przy dokonywaniu wyborów formalnych władz, jak i przekazywanie tym ostatnim informacji o preferencjach społeczeństwa. Tym samym dochodzimy do samego społeczeństwa (w końcu samorząd to wszyscy obywatele danego terytorium). Poprzez indywidualne wybory poszczególnych osób ma ono wpływ na kierunki rozwoju regionu. Obywatele mogą również, tak indywidualnie, jak i grupowo, współtworzyć usługi publiczne przez aktywne w nich uczestnictwo oraz przejmowanie inicjatywy w kwestiach dobra publicznego.

Odpowiedni model rządzenia może także stać się hamulcowym lub dźwignią rozwoju gospodarczego regionu. System rządzenia, który odstaje od warunków, w których funkcjonuje, staje się nieefektywny. Tym samym prowadzi do porażek w sferze działań wspólnych i zwiększania dobra publicznego. Po osiągnięciu pewnego etapu rozwoju poszczególnych jednostek danego społeczeństwa może on się stać blokadą dla ich dalszego rozwijania się. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której np. brak infrastruktury transportowej czy komunikacyjnej nie pozwala osiągnąć danej jednostce bądź organizacji większej wydajności, a tym samym konkurencyjności, blokując jej rozwój. Jednocześnie odpowiedni system rządzenia może

powodować zgoła odmienne skutki. Wykorzystując takie zasoby, jak społeczne przyzwolenie, dobra wola, wartości, duch wspólnotowości czy wspólne działania społeczności w wymiarze publicznym, można uzyskać ponadprzeciętne rezultaty społeczne i lepszą jakość życia. Za przykład może tu posłużyć Finlandia, gdzie rozbudowane państwo opiekuńcze nie blokuje, a wręcz wspomaga rozwój gospodarczy, technologiczny i wysoką jakość życia. Zastosowanie tego modelu np. w Irlandii mogłoby spowodować zgoła odwrotne skutki.

Jaki zatem system rządzenia pasuje do nas, Pomorzanie? Do którego mamy największe predyspozycje? Jest to na pewno kwestia istotna i wymagająca zgłębienia w wyniku otwartej dyskusji. Mam nadzieję, że niniejsze wydanie „Przeglądu” przysłuży się do debaty na ten ważny temat. Aby zainspirować się doświadczeniami innych, rozpoczynamy od pokazania, jak ewoluowała administracja publiczna na przestrzeni 150 lat – czyli od sztywnych procedur w tradycyjnej administracji do 360-stopniowej odpowiedzialności w responsywnym rządzeniu. Następnie prezentujemy rządzenie w kontekście regionu – mechanizmy i aktorów tego procesu oraz concept regionu jako korporacji. Przedstawiamy głosy samorządowców, aby poznać ich wizje rządzenia i sposoby realizacji tychże. Następnie zajmujemy się kwestią administracji publicznej – w tym temacie urzędnicy i politycy znajdą kilka przydatnych wskazówek. Później przechodzimy do kwestii zasobów, które należy identyfikować i wykorzystywać dla dobrego rządzenia. Kolejno zajmujemy się sprawą polityk i usług publicznych o podłożu gospodarczym oraz społecznym, prezentując skuteczne metody ich tworzenia i realizacji.

Mam nadzieję, że niniejsze wydanie „Przeglądu” przyczyni się do lepszego zrozumienia zagadnień wchodzących w skład szeroko rozumianego rządzenia, a także będzie zbiorem inspiracji, dobrych rad i praktyk w tym zakresie.

Dobre rządzenie

Jan Szomburg, Jr.	<i>Od sztywnych procedur do 360° odpowiedzialności – czyli jak ewoluowała administracja publiczna w ciągu ostatnich 150 lat</i>	6
Dr hab. prof. UG Iwona Sagan	<i>Region – kto tu rządzi?</i>	10
Dr Anna Gąsior-Niemiec	<i>Regiony jako quasi-korporacje</i>	16
Paweł Adamowicz	<i>Chcemy, aby społeczeństwo współdecydowało</i>	21
Michał Guć	<i>Kluczem do sukcesu jest nieustanny, twórczy niepokój</i>	25
Maciej Kobyliński	<i>Dobry przywódca idzie przed ludźmi, a nie pogania ich z tyłu batem</i>	29
Danuta Dejk, Zbigniew Roszkowski	<i>U nas mieszkańcy sami decydują na co wydać pieniądze</i>	33
Prof. dr hab. Aleksander Surdej	<i>Rząd lokalny: cierpliwe konstruowanie podstaw dobrobytu</i>	37
Dr Krzysztof Szczerski	<i>Otwórzmy administrację!</i>	40
Dr Maciej H. Grabowski	<i>Administracja – potencjał tkwi w działaniach horyzontalnych</i>	43
Dr Aleksandra Nowakowska	<i>Dobrze zarządzać to zrozumieć „własne podwórko”</i>	46
Dr Tomasz Zarycki	<i>Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim</i>	49
Edwin Bendyk	<i>Moda na foresight</i>	53
Stanisław Szultka	<i>Czy i w jakim zakresie potrzebujemy regionalnej polityki innowacyjnej?</i>	56
Mieczysław Struk, Włodzimierz Szordykowski	<i>Poprzez środki publiczne zachęcamy do budowania czegoś, co popchnie naszą gospodarkę na nowe tory</i>	60
Andrzej Sułkowski	<i>System z marginesu czy margines systemu? Kondycja instytucji otoczenia biznesu na Pomorzu</i>	64
Karolina Wójcik	<i>Wznieść się ponad interes własny</i>	69
Jerzy Boczoń	<i>Pomorskie doświadczenia w budowaniu współpracy</i>	72
Piotr Olech	<i>Twórzmy elastyczne standardy</i>	77
Ewa Kamińska	<i>Największą barierą jest brak zaufania</i>	81

OD SZTYWNYCH PROCEDUR DO 360° ODPOWIEDZIALNOŚCI – CZYLI JAK EWOLUOWAŁA ADMINISTRACJA PUBLICZNA W CIĄGU OSTATNICH 150 LAT

Współczesna debata dotycząca administracji publicznej ma zwykle jedną oś konfliktu. Jedni mówią, że jest zbyt zbiurokratyzowana, a przez to nieefektywna i nieprzystająca do wymagań współczesności. Drudzy

Współczesna debata dotycząca administracji publicznej ma zwykle jedną oś konfliktu: biurokratyzacja to nieefektywność czy zapobieganie korupcji?

z kolei twierdzą, że głównym problemem administracji jest potrzeba odpowiednich procedur i jej kontrola, mająca zapobiec zachowaniom korupcyjnym. Nie wartościując żadnej ze stron, chciałbym zaznaczyć, że dyskurs taki miał miejsce już

ponad 150 lat temu. Aby poszerzyć horyzont dyskusji i nie wyważać otwartych już drzwi, w niniejszym artykule przedstawiam ewolucję podejścia do administracji publicznej oraz osie konfliktu, które miały w niej miejsce od połowy XIX wieku¹.

¹ Tezy przedstawione w tym artykule zostały zaczerpnięte z publikacji „World Public Sector Report 2005: »Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance«, wydanej przez Departament Stosunków Społeczno-Ekonomicznych Organizacji Narodów Zjednoczonych, oraz koncepcji „public value” prezentowanej przez Marka H. Moora, profesora w Kennedy School of Government na Uniwersytecie Harvarda.

Jan Szomburg, Jr.

*Redaktor Prowadzący
PPG*

Tradycyjna administracja publiczna

Głównym celem tego powstałego w drugiej połowie XIX wieku konceptu było zapewnienie stabilności i ciągłości funkcjonowania państwa. Zakładał on oddzielenie polityki i polityków od administracji publicznej, aby zapewnić tej ostatniej niezależność i obiektywizm. Żeby ten cel osiągnąć, dobór osób na stanowiska w administracji publicznej oparto na systemach służby cywilnej. Systemy te miały zapewnić niezależną ocenę kandydatów w procesach rekrutacji i awansu. Opierały się one na procedurach kontrolowanych przez niezależne organy zajmujące się zatrudnieniem w sektorze publicznym. Podstawowym kryterium oceny były kompetencje (często rozumiane bardziej jako długość stażu pracy niż rzeczywista zdolność do efektywnego zarządzania). Właśnie w czasach tradycyjnej administracji publicznej wprowadzano między innymi konkursy na poszczególne stanowiska.

Ponadto systemy tradycyjne zapewniały gwarancję zatrudnienia i przyzwoitą stałą pensję, ustalaną na podstawie kryteriów związanych z zawodem, a nie efektywności czy wartości rynkowej pracownika. Służba cywilna miała być z jednej strony bezstronnym, ale posłusznym instrumentem państwa, z drugiej zaś pełnić funkcję obiektywnego interpretatora i realizatora praw i polityk publicznych w stosunku do obywateli. Większość bogatszych i bardziej rozwiniętych krajów zaadaptowało tradycyjne systemy służby cywilnej, przy czym przybierały one różnorodne formy.

System służby cywilnej miał jednak dwie potencjalne słabości. Po pierwsze (wbrew pierwotnym założeniom), w wielu przypadkach stawał się instrumentem w rękach polityków. Wykorzystywano go do mobilizacji siły politycznej, blokując rozwój „neutralnych kompetencji”. System publicznego zatrudnienia sam w sobie był zasobem do dystrybucji dla zwycięzców wyborów. Było to możliwe ze względu na wykorzystywanie metod takich jak: ograniczanie prawa stojącego na straży obiektywnej rekrutacji i awansu pracowników sektora publicznego, wybieranie „odpowiednich”

System tradycyjnej administracji publicznej zakładał oddzielenie polityki i polityków od administracji publicznej, aby zapewnić tej ostatniej niezależność i obiektywizm.

Służba cywilna miała być z jednej strony bezstronnym, ale posłusznym instrumentem państwa, z drugiej zaś pełnić funkcję obiektywnego interpretatora i realizatora praw i polityk publicznych.

Dwie słabości systemu służby cywilnej: upolitycznienie oraz zbyt sztywne regulacje.

osób do niezależnych komisji, sabotaż budżetowy, manipulowanie procesem wyboru czy manipulowanie przemieszczaniem i awansem personelu. W konsekwencji system służby cywilnej został mocno upolityczniony. Po drugie, ze względu na filozofię jego działania, zasadzającą się głównie na regulacjach i procedurach wynikających z prawa, był on mało podatny na zmiany i oderwany od zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Powodowało to jego niską efektywność w zaspokajaniu ewoluujących potrzeb społeczeństwa i gospodarki.

Public management

Odpowiedzią na zarzuty stawiane konceptowi tradycyjnej administracji publicznej pod koniec XIX wieku była koncepcja public management (zarządzania publicznego). Jej zwolennicy wyszli z założenia, że zarządzanie jest nauką uniwersalną, którą można aplikować w każdym kontekście – niezależnie, czy jest to sektor prywatny czy państwowy. Jednocześnie głównym źródłem myślenia w kategoriach public management były praktyki powstałe w sektorze prywatnym. Zwracano uwagę, że w obu tych sektorach istnieją stanowiska pracy o podobnym profilu (kwestie prawne, marketing etc.). Wystarczyło jedynie połączyć zarządzanie ze skupieniem się na zwiększaniu użyteczno-

Podejście public management skupia się na efektywności i rezultatach, które osiągnęte są poprzez stawianie celów o charakterze biznesowym i zwiększanie wydajności organizacyjnej.

ści publicznej. Doktryny i praktyki public management są trudniejsze do skategoryzowania niż te występujące w koncepcji tradycyjnej administracji publicznej (nieustannie zmieniają się i adaptują do potrzeb). W koncepcie tym nacisk kładzie się na praktyczne umiejętności menedżera i potrzebę wychodzenia z inicjatywą przez menedżerów wszystkich szczebli. Oznacza to między innymi odejście w pewnym stopniu od sztywnych procedur i regulacji powstających w wyniku zmieniającego się prawa na rzecz podejmowania autonomicznych decyzji przez zarządzających wykorzystujących metody oparte na teoriach ekonomicznych. Podejście to skupia się na efektywności i rezultatach, które osiągnęte są poprzez stawianie celów o charakterze biznesowym i zwiększanie wydajności organizacyjnej.

New public management

W drugiej połowie XX wieku nastąpiła nowa fala zmian w podejściu do administracji publicznej. Jak sama nazwa wskazuje, filozofia new public management (nowe

zarządzanie publiczne) nie miała charakteru negującego założenia zarządzania publicznego, lecz starała się w jeszcze większym stopniu zainspirować doświadczeniami sektora prywatnego dla zwiększenia efektywności administracji publicznej. W filozofii tej nadal panował fundamentalny krytycyzm biurokracji. Niemniej jednak, nowe zarządzanie publiczne wprowadzało jedną bardzo istotną zmianę. Mianowicie oparto je na założeniu, że każdy człowiek jest motywowany chęcią maksymalizacji własnych korzyści i nie inaczej jest z pracownikami administracji publicznej. Dlatego aby osiągnąć większą efektywność, należy skorelować interes własny urzędnika z celami urzędu, który reprezentuje. Przy czym zamiast stosować zasady posłuszeństwa czy zaufania, należy wprowadzić bodźce ekonomiczne. W ten sposób bez ciągłego instruowania i rygorystycznego nadzoru można uzyskać lepszą efektywność w administracji publicznej. Jeżeli więc rząd chce dostarczyć odpowiednią ilość usługi o pożądanej jakości i możliwie niskim kosztem, to reguły rynkowe dostarczą odpowiednich bodźców, aby przynieść taki rezultat. Charakterystyczne narzędzia nowego zarządzania publicznego to konkurencja, urynkowanie, autonomizacja, dysagregacja i deregulacja.

Filozofia ta nie tylko zdominowała akademicki i praktyczystyczny dyskurs we współczesnej administracji publicznej, ale również uzyskała aprobatę największych międzynarodowych instytucji rozpowszechniających dobre praktyki w tym zakresie. W rezultacie nowe publiczne zarządzanie rozprzestrzeniło się globalnie i jest obecne w tak różnych pod względem kulturowym, ekonomicznym i politycznym miejscach jak Mongolia czy Nowa Zelandia. Istotne jest wszakże, że nie wszyscy podzielają poglądy tej filozofii. Nie przyjęła się ona w niektórych europejskich krajach, które ze względu na ich statyczną kulturę i tradycję nie są podatne na urynkowanie. W krajach tych zarówno biurokracja, jak i służba cywilna cieszą się wysokim statusem i mają zdolność do opierania się takim sugestiom.

Responsive governance

Ostatnimi czasy możemy doświadczyć kolejnego zwrotu w myśleniu o administracji publicznej. Jest to związane z jednej strony z przesytem filozofią nowego zarządzania publicznego, a z drugiej ze stawianymi wobec niej zarzutami bazowania na zbyt wąskim zbiorze założeń

i wartości. Podczas gdy nowe zarządzanie publiczne skupiało się na osiągnięciu coraz wyższej efektywności biznesowej, filozofia responsive governance (responsywnego rządzenia) zaczęła podnosić kwestię zwiększania wartości publicznej jako głównej funkcji administracji publicznej. Autorzy tej teorii wyszli z założenia, że bezrefleksyjne kopiowanie rozwiązań z sektora prywatnego jest błędem. Twierdzą, że mechanizm w sektorze prywatnym jest prosty: zarządzający pozyskują kapitał poprzez autonomiczne wybory prywatnych konsumentów albo poprzez inwestorów, którzy liczą na umiejętność pozyskiwania konsumentów przez zarządzających w przyszłości. W tym wypadku satysfakcja klienta powinna być stawiana na pierwszym miejscu (vide: nowe zarządzanie publiczne).

Jednakże w administracji publicznej sprawa ma się zgoła inaczej. Zarządzający świadczą usługi publiczne konsumentom, lecz to nie przez nich są wynagradzani. Decyzje o realizowaniu bądź nie danych działań i przekazywaniu finansowania na nie podejmują politycy. Ci wybierani są przez społeczeństwo, które na pierwszym miejscu stawia efekty społeczne – wzrost bezpieczeństwa, realny wzrost siły nabywczej, spadek bezrobocia etc. Trzeba przy tym zaznaczyć, że może występować konflikt wartości pomiędzy konsumentami usług publicznych a społeczeństwem. Cóż z tego, że stworzymy świetne warunki dla więźniów, którzy będą tym usatysfakcjonowani, jeśli jed-

Responsywne rządzenie opiera się przede wszystkim na zarządzaniu wieloma interesariuszami i skonfliktowanymi wartościami, aby wnieść jak największy wkład do interesu publicznego.

nocześnie nie zwrócimy uwagi na skuteczność resocjalizacji. Społeczeństwo będzie rozliczać polityków ze wzro-

stu lub spadku przestępczości. To samo można powiedzieć o konsumentach chcących uzyskać pozwolenie na budowę. Jeżeli naszym głównym celem będzie ich usatysfakcjonowanie, to pozytywnie rozpatrzymy większość ich sugestii, tym samym burząc przestrzenny i architektoniczny ład danej miejscowości. Toteż responsywne rządzenie opiera się przede wszystkim na zarządzaniu wieloma interesariuszami i skonfliktowanymi wartościami, aby wnieść jak największy wkład do interesu publicznego. Innymi słowy, model ten wymaga mnogości form publicznej odpowiedzialności.

Tradycyjna administracja publiczna koncentrowała się na hierarchicznej odpowiedzialności wewnątrz służby cywilnej i później wznosił w stosunku do liderów politycznych.

Zarządzanie publiczne dodawało do tego odpowiedzialność profesjonalną takiego rodzaju, że menedżer w sektorze publicznym zdobywał ją poprzez trening i doświadczenie. Nowe zarządzanie publiczne skupiało się na dualnej, wzajemnie wspomagającej się odpowiedzialności wobec efektywności ekonomicznej i wobec klienta, podczas gdy responsywne rządzenie przedstawia zróżnicowane, kompleksowe formy 360-stopniowej odpowiedzialności, w której jest wielu interesariuszy w rządzie i społeczeństwie. Przy czym wszyscy chcą być słyszani i uzyskać informację zwrotną. W modelu tym dużą wagę przywiązuje się do partycypacji społecznej – wyrażania głosu i budowania partnerstw. Otwartość i transparentność są więc częścią tej filozofii. Odpowiedzialność w modelu responsywnego rządzenia nawołuje do nowych form kompetencji i przywództwa po stronie służby cywilnej, wymagając zarówno niezależności politycznej, jak i społecznej odpowiedzialności, a także politycznej świadomości i wrażliwości.

Responsywne rządzenie pokazuje nowe rodzaje styczności państwa ze społeczeństwem i nowe, bardziej wielopłaszczyznowe formy rządzenia (włączając w to ponadnarodowe instytucje, takie jak Unia Europejska). Filozofia ta zakłada skupienie się na włączaniu obywateli we wszystkie role jako interesariuszy bardziej niż tylko na satysfakcji konsumenta usług publicznych. Niemniej jednak w kwestii tych ostatnich istotne jest zaangażowanie obywateli do ich współtworzenia (różne formy samopomocy), skoordynowane skupienie na konsumencie, aby móc zaadresować indywidualne potrzeby i problemy holistycznie, a także pragnienie, aby włączać punkty widzenia grup obywateli bezpośrednio do procesu dostarczania usług.

Responsywne rządzenie pokazuje nowe rodzaje styczności państwa ze społeczeństwem i nowe, bardziej wielopłaszczyznowe formy rządzenia.

Warto zwrócić uwagę, że myślenie kategoriami responsywnego rządzenia nie powstało w próżni – ostatnimi czasy pojawiły się nowe uwarunkowania. Świat zaczął się coraz bardziej globalizować, co spowodowało wypieranie idei monolitycznego państwa. Wynikało to, po pierwsze, ze zmiany interakcji z hierarchicznych na sieciowe, po drugie zaś, z przechodzenia w kierunku „państwa postregulacyjnego”, które polega mniej na bezpośredniej interwencji i rządowym zwierzchnictwie, a bardziej na lżejszych, selektywnych instrumentach w kontekście samoregulacji i partnerstw z instytucjami pozarządowymi. Nie można też zlekceważyć wpływu technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) na administrację publiczną. ICT umożliwiają bardziej rozproszony, a jednocześnie lepiej poinformowany i transparentny proces podejmowania decyzji.

Zainspirujmy się

W ciągu ostatnich 150 lat na arenie międzynarodowej ścierało się wiele różnych koncepcji administracji publicznej. Zmieniały się też osie konfliktu. Było to zarówno skutkiem ewolucji myślenia oraz doświadczeń praktycznych, jak i zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Niemniej jednak nie można kategorycznie stwierdzić, że jedna koncepcja jest najlepsza w każdych warunkach. Nasza optyka będzie się zmieniać w zależności od stawianych sobie celów i obecnych uwarunkowań. Nie warto również bezkrytycznie i w tym samym stopniu w każdym obszarze działania implementować sprawdzonych gdzie indziej rozwiązań. Na pewno jednak warto znać przyczyny i skutki zastosowanych już gdzie indziej mechanizmów, aby wykorzystać doświadczenia innych w budowaniu naszego własnego modelu administracji publicznej.

Korzystajmy z doświadczeń innych, ale znajdziemy własną drogę.

cepcja jest najlepsza w każdych warunkach.

REGION – KTO TU RZĄDZI?

Współczesne procesy zachodzące na scenie politycznej sprawiły, że pojęcia „region” i „regionalizacja” znalazły się w centrum zainteresowania zarówno debaty teoretycznej, jak i politycznej. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że w ostatnich dekadach polityka regionalna nabrała nowego istotnego znaczenia. Związane jest to z tzw. przeskalowywaniem (rescaling) tradycyjnych, hierarchicznie zorganizowanych poziomów administracji i zarządzania w strukturach państwowych. Zarówno w Polsce, jak i w całej zjednoczonej Europie poziom regionalny nabiera w wielopoziomowych strukturach zarządzania znaczenia, przejmując wiele sfer działalności uprzednio kontrolowanych przez władzę centralną.

Wzrost znaczenia polityki regionalnej wynika z jej uprzywilejowanej pozycji w kontekście słabnącej roli państwa i wzrostu znaczenia ponadnarodowych i global-

Regiony zyskują na znaczeniu wskutek przejmowania coraz większych sfer działalności od władzy centralnej.

„Znaczenia nabiera pytanie, kto ma prawo przemawiać w imieniu regionu i kto ma władzę jego reprezentowania?”

nych powiązań. Traktowanie regionu jako aktywnego „partnera” w politycznych negocjacjach wielopoziomowych struktur administracyjno-politycznych jest relatywnie nową sytuacją. Zmiana modelu polityki regionalnej związana z koniecznością dostosowania jej do wymogów globalnej,

rynkowej gospodarki spowodowała, że region przestał być jedynie pasywnym odbiorcą i dystrybutorem finansowych subsydiów przyznawanych przez rząd centralny, a stał

*Dr hab. prof. UG
Iwona Sagan*

*Kierownik Katedry
Geografii Ekonomicznej
Instytut Geografii
Uniwersytet Gdański*

się politycznie aktywnym podmiotem i tym samym administracyjnym terytorium politycznej aktywności. W efekcie tych przemian krytycznego znaczenia nabiera pytanie, kto ma prawo przemawiać w imieniu regionu i kto ma władzę jego reprezentowania.

Sztywna hierarchia czy dobrowolna współpraca?

Zmiany w funkcjonowaniu regionów, ich nowa rola gospodarcza, społeczna i polityczna wymusiły zmiany w sposobach realizacji zadań publicznych, a tym samym zarządzania. Przeformułowanie polityki regionalnej polegało na przejściu z tradycyjnego, zhierarchizowanego systemu rządzenia, określanego w literaturze światowej terminem government, do formy poziomo powiązanych sieci zarządzających, opartych na dobrowolnej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych – governance. Tradycyjne struktury władzy w regionie ograniczały się do instytucji władzy publicznej, która podejmowała decyzje w imieniu całej społeczności regionu. Ten typ władzy odznaczał się jasno nakreślonymi zakresami zadań i sferami kontroli przypisanymi poszczególnym instytucjom. System był silnie zorientowany na biurokratyczny model podejmowania decyzji. Dominowały w nim powiązania pionowe – hierarchiczne i technokratyczno-administracyjne procedury rządzenia.

Konieczność przeformułowania tradycyjnych form sprawowania władzy w regionie związana była z powszechną krytyką nieefektywności zarządzania funduszami publicznymi przez administrację regionalną, a także poszerzeniem zainteresowania samorządów o aspekt ekonomiczny rozwoju, który w systemie dystrybucyjnym pozostawał na marginesie zainteresowań władz regionalnych. Nowy model zarządzania publicznego obejmuje, poza formalnymi strukturami władzy rządowej i samorządowej w regionie, wiele innych organizacji i instytucji należących do sfery publicznej, prywatnej bądź obywatelskiej. Powiązania w ramach współpracy między tymi podmiotami polityki regionalnej

Tradycyjny system rządzenia: odgórnie podejmowane decyzje, jasno określone obowiązki i przypisane instytucje, biurokracja, dominacja powiązań pionowych, hierarchiczne i technokratyczno-administracyjne procedury rządzenia.

Nowy model zarządzania publicznego: mieszanina tradycyjnych form rządzenia oraz współpracy sieciowej z szerokim udziałem innych aktorów (publicznych, prywatnych, obywatelskich), powiązania o charakterze sieciowym – poziomym, zdecentralizowanym i ulegającym permanentnym zmianom.

mają charakter sieciowy, a więc poziomy, zdecentralizowany i ulegający permanentnym zmianom w zależności od realizowanych zadań. Nowoczesne zarządzanie regionem jest zatem mieszaniną tradycyjnych form rządzenia publiczno-administracyjnego oraz współpracy sieciowej z szerokim udziałem innych aktorów.

Cechy współczesnego zarządzania regionem

W przedsiębiorczym zarządzaniu regionalnym rola samorządu polega nie tyle na świadczeniu usług i realizacji zadań publicznych, ile na sprawowaniu opieki oraz koordynowaniu wykonywania tych zadań przez inne podmioty. Samorząd, jako siła sterująca jednostką regionalną, winien zatem aktywizować aktorów, w tym społeczność regionalną, w celu podnoszenia efektywności wykonywania zadań publicznych oraz ożywiania rozwoju gospodarczego regionu. Zatem do podstawowych cech charakteryzujących współczesne formy zarządzania publicznego w regionie należą:

- koalicje władzy oparte na licznych aktorach zaangażowanych w politykę regionalną;
- publiczno-prywatne partnerstwo;
- odejście od dominacji hierarchicznych instytucjonalnych struktur władzy;
- zorientowanie na partnerstwo, negocjacje, współpracę, sieciowe powiązania jako ważniejsze formy aktywności niż budowanie złożonych struktur instytucjonalno-administracyjnych;
- skoncentrowanie uwagi na mechanizmach podejmowania decyzji, z uwzględnieniem powiązań i wpływów nieformalnych;
- zainteresowanie rozwojem gospodarczym regionu;
- uznanie dominującej roli sektora biznesu w realizacji zadań gospodarczych.

Jak wynika z licznych badań polityki regionalnej w Europie, ani samorząd, ani sektor nie-publiczny nie są dziś w stanie samodzielnie sprostać problemom rozwoju regionalnego. Jedyną drogą do powodzenia w rozwiązywaniu złożonych problemów rozwoju są publiczno-prywatne partnerstwo i współpraca.

„Jedyną drogą do powodzenia w rozwiązywaniu złożonych problemów rozwoju są publiczno-prywatne partnerstwo i współpraca”.

Niska atrakcyjność – obniżone zaangażowanie

Problem swoistej politycznej próżni na poziomie regionalnym osłabia możliwości tworzenia silnych sieci współpracy i partnerstwa na rzecz rozwoju regionu. W krajach postsocjalistycznych słabość polityczna regionalnego poziomu jest z jednej strony spuścizną tradycji pełnej jego kontroli przez struktury władzy centralnej, z drugiej zaś jego ograniczoną atrakcyjnością polityczną w systemie demokratycznym. Poziom regionalny nie jest zbyt atrakcyjny z politycznego punktu widzenia, jako że politycy zabiegają o bezpośredni elektorat na poziomie lokalnym bądź walczą o dostęp do centralnych struktur władzy. Analogiczne przyczyny sprawiają, że sektor biznesu jest także w stopniu ograniczonym zainteresowany polityką regionalną. Inwestorzy i deweloperzy znacznie bardziej interesują się sprawami lokalnymi, które w sposób bezpośredni dotyczą ich majątku trwałego lub możliwości inwestycyjnych, jak też polityką władz centralnych, podejmujących decyzje o strategicznym charakterze dla efektywności działań biznesowych. Powyższe przyczyny ograniczają liczbę zaangażowanych w politykę regionalną podmiotów. Natomiast, jak już zostało podkreślone, bez koalicji sił politycznych i ekonomicznych, bez publiczno-prywatnego partnerstwa możliwości prowadzenia efektywnej polityki regionalnej są w dobie dominacji modelu gospodarki neoliberalnej mocno ograniczone.

„Poziom regionalny nie jest zbyt atrakcyjny z politycznego punktu widzenia (...), sektor biznesu jest także w stopniu ograniczonym zainteresowany polityką regionalną”.

Co ma największy wpływ na efektywność zarządzania regionalnego?

Kluczowe elementy wpływające na potencjał polityki zarządzania regionalnego zostały zestawione w tabeli 1. Próba oceny ich znaczenia we wzmacnianiu siły politycznej regionu jest autorską propozycją interpretacji istniejących uwarunkowań rozwoju regionu.

Dwie kategorie – samorząd regionalny oraz warunki kryzysu/szansy – ocenione zostały jako kluczowe elementy wzmacniające potencjał polityki regionalnej. Kategoria kryzys/szansa odnosi się do sytuacji, w której polityczni liderzy, strategiczni gracze, jak również siły społeczne jednoczą się i mobilizują wobec powstałego zagrożenia lub szczególnej szansy pojawiającej się w specyficznym momencie rozwoju. Integracja z Unią Europejską i jej wsparcie polityki regionalnej w formie funduszy strukturalnych stwarzają regionom unikatową i historyczną szansę wzmocnienia ich pozycji politycznej i zbudowania silnych podstaw ekonomicznych dla przyszłego rozwoju. Samorządy regionalne są tego świadome i starają się wykorzystać te możliwości.

Rząd a samorząd – jakie relacje?

Specyfika struktur władzy regionalnej w Polsce polega na swoistej dwubiegowości władzy regionalnej, wynikającej z obecności na tym poziomie terytorialnej jednostki

Tabela 1. Potencjał polityki zarządzania regionalnego

kluczowe elementy	wpływ na podniesienie efektywności zarządzania regionalnego
samorząd regionalny (urząd marszałkowski)	wysoki
administracja rządowa (urząd wojewódzki)	niski
polityczna atrakcyjność poziomu regionalnego	średni
zaangażowanie liderów sektora biznesu	średni
sektor publiczny	niski
szerokie zaangażowanie i partycypacja społeczna	niski
planowanie regionalne	niski
miejsko-wiejska konsolidacja	niski
kryzys/szansa	wysoki
czynniki środowiskowe (regionalna identyfikacja, historia, tradycja)	niski/średni

Źródło: Opracowanie własne.

samorządowej najwyższego stopnia i struktury terytorialnej administracji rządowej stopnia najniższego. Ta dwoistość władzy mogłaby służyć stworzeniu bardzo silnej reprezentacji politycznej tego szczebla. Konieczne byłoby jednak do tego silne współdziałanie obu ośrodków władzy. Dotychczasowe doświadczenia regionalne nie pozwalają na pozytywną ocenę w tym zakresie. Urzędy wojewódzkie, pozostając reprezentantami centralnej władzy administracyjnej, raczej konkurują o zakres władzy i kompetencji oraz prestiż, niż współpracują z urzędami marszałkowskimi na rzecz stworzenia silnego rdzenia układu koalicyjnego w regionie – układu, który byłby zdolny do budowania sieci współpracy z podmiotami nierządowymi na rzecz rozwoju regionu. Dziedzictwo minionego systemu centralnego zarządzania wydaje się wciąż silnie obecne w dominacji pasywnych i biurokratycznych postaw urzędów wojewódzkich. Instytucjonalne struktury administracyjnego rządzenia właściwe urzędom wojewódzkim osłabiają, a nie wzmacniają możliwości tworzenia przez jednostki samorządowe zarządzających sieci współpracy w regionie.

Partnerstwo publiczno-prywatne i sektor obywatelski

Partnerstwo publiczno-prywatne jest raczej mocno ograniczone na szczeblu regionalnym. Powodem tej sytuacji jest omawiany wcześniej brak żywotnego zainteresowania liderów sektora przedsiębiorczości polityką regionalną. Inną ważką przyczyną trudności w rozwijaniu kluczowego dla neoliberalnych gospodarek partnerstwa jest niedojrzałość struktur demokratycznych oraz mechanizmów kontroli społecznej, eliminujących, a przynajmniej wyraźnie ograniczających problem korupcji w podatnej na nią formie współpracy koalicyjnej.

Rola i partycypacja sektora społeczeństwa obywatelskiego oraz wszelkich form instytucjonalnych z nim związanych w koalicjach władzy wydaje się krytyczna, aczkolwiek wciąż nie do końca należyć uznana. Na podzielonej partykularnymi interesami scenie politycznej organizacje obywatelskie mogą odgrywać rolę katalizatorów i jedno-

cznie mediów współpracy, za pośrednictwem których podmioty sektora publicznego i prywatnego mogą formować koalicje na rzecz rozwoju. Pozarządowe organizacje społeczne są w stanie jednoczyć rozczłonkowany i podzielony interesami sektor prywatny na rzecz wzmocnienia potencjału rozwoju regionu. Organizacje te w ustabilizowanych gospodarkach rynkowych pełnią też rolę kontrolującą wobec współpracy publiczno-prywatnej. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego stały się także kluczowymi podmiotami w realizacji zadań polityki społecznej, w sytuacji wycofania się organizacji władzy publicznej z polityki państwa opiekuńczego i tym samym pełnej odpowiedzialności za problemy społeczne. Koalicja struktur zarządzających z organizacjami sektora obywatelskiego ma zatem niezwykle ważne społecznie znaczenie. Jednak dla realizacji tych zadań potrzebny jest silny rozwój organizacji społecznych, powszechność zaangażowanych postaw obywatelskich, które w przypadku młodych demokracji są praktycznie dopiero w stanie tworzenia.

Region – budujemy od dołu czy od góry?

Warunki do budowy sektora publicznego są różne w różnych regionach i w dużej mierze zależą od tzw. czynników środowiskowych. Baza społeczna dla tworzenia silnego i dobrze zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego jest bez porównania silniejsza w regionach ukształtowanych w długim, historycznym procesie regionalizmu niż w nowych jednostkach utworzonych w wyniku administracyjnej regionalizacji. Regionalizm jest ruchem, tendencją oddolną, wyrastającą z odrębności etnicznej i kulturowej, z tradycji. Regionalizm dąży do waloryzacji własnej kultury, obrony tożsamości przed unifikacją i asymilacją ze strony większości. Regionalizacja natomiast jest działaniem odgórnym, podejmowanym przez rząd lub inne nadrzędne struktury zarządzające, zmierzającym do reorganizacji terytorium państwa w celu zrównoważenia rozwoju w poszczególnych obszarach i stymulowania go poprzez odpowiednią politykę regionalną. Regiony powstające w wyniku tych dwóch

Urzędy wojewódzkie osłabiają możliwości tworzenia przez jednostki samorządowe zarządzających sieci współpracy w regionie.

Organizacje obywatelskie mogą odgrywać rolę katalizatorów i kontrolerów współpracy publiczno-prywatnej, a także realizować zadania polityki społecznej w regionie.

Brak zainteresowania liderów przedsiębiorczości polityką regionalną, niedojrzałość struktur demokratycznych oraz mechanizmów kontroli społecznej są barierami rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego.

„Regionalizm jest ruchem, tendencją oddolną, wyrastającą z odrębności etnicznej, kulturowej, z tradycji”.

Regionalizacja jest działaniem odgórnym, reorganizującym terytorium państwa w celu zrównoważenia i stymulowania rozwoju w poszczególnych jego obszarach.

procesów mają zdecydowanie różny charakter. Regionalizm kształtuje terytorialne wspólnoty społeczne w długotrwałym procesie historycznym, przebiegającym na konkretnym obszarze, w określonych warunkach środowiska naturalnego. Regionalizacja tworzy regiony administracyjne, planistyczne, będące efektem decyzji centrów administracyjnych, mające czasem zaledwie kilkuletnią historię. Pożądaną regionalną identyfikację i tożsamość społeczną, pozytywne cechy miejsca region buduje jednak w wyniku procesu regionalizmu, a nie administracyjnej regionalizacji.

Problem ten jest wyraźnie obecny w procedurach regionalizacji wynikających z ujednolicenia systemu organizacji terytorialnej państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej. Unijne wymogi formalnoadministracyjne, ściśle powiązane z systemami wsparcia finansowego, zmusiły praktycznie wszystkie nowo przyjęte państwa do zmiany istniejącego systemu podziału administracyjnego ich terytoriów zgodnie ze Statystyczną Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych NUTS. Czysto administracyjny wymiar unijnej reformy regionalnej dobrze ilustruje przykład nazw nowo utworzonych regionów, często stanowiących problem identyfikacyjny nawet dla samych mieszkańców, np. województwa: pomorskie, zachodniopomorskie czy kujawsko-pomorskie.

Geograficzny region Pomorza został zatem w wyniku regionalizacji podzielony na regiony – jednostki administracyjne. Jednocześnie współczesna polityka regionalna wymaga, aby nowo utworzone w wyniku procedury administracyjnej regiony posiadały atrybuty historycznie ukształtowanej wspólnoty terytorialnej. Dlatego potrzebne są działania, mające na celu budowanie kulturowego wymiaru regionu w jednostkach administracyjnych, w większości stanowiących mozaikę różnych społeczności lokalnych, nierzadko posiadających rozbieżne interesy i tradycje. Jak wykazują badania, terytorialna identyfikacja na poziomie lokalnym jest słaba albo nie istnieje w ogóle. Brak emocjonalnych związków z regionem i poczucia regionalnej wspólnotowości stanowi poważną barierę w zaangażowaniu społeczności regionalnej w demokratyczne

Współczesna polityka regionalna wymaga wspólnoty. Dlatego potrzebne są działania budujące kulturowy wymiar regionu w jednostkach administracyjnych.

Brak emocjonalnych związków z regionem i poczucia regionalnej wspólnotowości stanowią poważną barierę w zaangażowaniu społeczności regionalnej w demokratyczne struktury zarządzania.

struktury zarządzania. Podejmowane działania, wdrażane procedury mające służyć budowie regionalnej identyfikacji, tworzeniu regionu-miejsca, zwykle niestety pomijają kluczowy do uzyskania pozytywnego efektu czynnik, którego nie sposób pominąć, wyeliminować, zastąpić czy nabyć – czynnik czasu.

Planowanie przestrzenne a miejsko-wiejskie konflikty

Biurokratyczne, hierarchiczne struktury planistyczne centralnie sterowanej gospodarki socjalistycznej utraciły wraz ze zmianą systemu swoją pozycję. Nowe regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego podkreślają, że plan winien pełnić raczej rolę regulującą niż ustanawiającą. Znaczenie planowania zostało jednak niebezpiecznie zmarginalizowane jako rezultat wahadłowego przesunięcia akcentów z pełnej (przynajmniej w sferze deklaratywnej) kontroli planistycznej poprzedniego systemu w skrajną biegunowo pozycję zanegowania konstruktywnego znaczenia procedur planistycznych.

Brak współpracy miejsko-wiejskiej, niezwykle istotnej w polityce regionalnej, jest powodem dezintegracji wewnętrznej większości regionów w kraju. Słabość planowania przestrzennego nie ułatwia procesu integracji w tym zakresie. Konflikty typu centrum – peryferie są powszechne w większości polskich regionów. Szczególnie widoczne są na tle dostępu i podziału pomocowych środków unijnych. Region mazowiecki, w którym silne i jednolite centrum prowadzi oderwaną od potrzeb zrównoważonego

Brak współpracy miejsko-wiejskiej, niezwykle istotnej w polityce regionalnej, jest powodem dezintegracji wewnętrznej większości regionów w kraju.

rozwoju regionu politykę, jest jednym z najbardziej jaskrawych przykładów tego typu

konfliktów. Z kolei problemy suburbanizacji i rozlewania się obszarów wielkomiejskich na tereny podmiejskie także nie mają wielu przykładów współdziałania gmin podmiejskich i miejskich na rzecz wspólnego rozwiązywania powstałych problemów rozwojowych. Gminy podmiejskie, będące beneficjentami intensywnych procesów suburbanizacji, nie są skłonne współuczestniczyć w kosztach inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych do rozwiązywania problemów powstających w wyniku przesiedleń na ich terytorium mieszkańców miast.

Rezultaty ogólnej oceny kluczowych dla wzmocnienia potencjału polityki zarządzania regionalnego elementów nie są zbyt optymistyczne. Procesy decentralizacyjne w kraju oraz budowa silnych, samorządnych regionów ciągle wymagają istotnych zmian społeczno-ekonomicz-

nych. Próba identyfikacji oraz oceny podstawowych elementów służących budowie silnej koalicji na rzecz efektywnej polityki regionalnej podjęta w niniejszym artykule być może posłuży dalszemu postępowi na drodze do dobrego rządzenia.

REGIONY JAKO QUASI-KORPORACJE

Ustanowienie samorządu terytorialnego na szczeblu województw w 1998 r. i wejście Polski w orbitę europejskiej polityki regionalnej w ciągu kilku lat doprowadziło do symbolicznego przekształcenia się naszych województw

Po burzliwych dyskusjach nad kształtem i funkcjami regionalnej władzy nadszedł czas na debatę nad najlepszym modelem rządzenia w regionie.

w regiony. Temu procesowi cały czas towarzyszyła – mniej lub bardziej nagłaśniana – debata nad ich potencjałem rozwojowym. Ostatnio, po upływie dziesięciu lat od burzliwych dyskusji nad kształtem i funkcjami regionalnej władzy, ciężar debaty ponownie zaczyna przesuwac się w kierunku kwestii najlepszego modelu rządzenia w regionie.

Choć z pewnością nie wyczerpano jeszcze argumentów w ramach tradycyjnej opcji przeciwstawiającej sobie różne warianty „samorządowych” i „rządowych” regionów, wydaje się, że debata nad modelem i trybami rządzenia w regionach może teraz wkroczyć w nową fazę. Powstaje potrzeba włączenia do dyskusji opcji nowych rozwiązań instytucjonalnych i nowych wzorów politycznych, społecznych i ekonomicznych praktyk. Sygnalizują to zarówno dotychczasowe doświadczenia, jak i wyzwania społeczno-ekonomiczne rysujące się na horyzoncie, a także sugestie, że kluczem do skutecznego rządzenia są raczej „miękkie” niż „twarde” kompetencje.

Dla lepszego rządzenia w regionie potrzeba nowych rozwiązań instytucjonalnych i wzorów praktyk.

– mniej lub bardziej nagłaśniana – debata nad ich potencjałem rozwojowym. Ostatnio, po upływie dziesięciu lat od burzliwych dyskusji nad

– mniej lub bardziej nagłaśniana – debata nad ich potencjałem rozwojowym. Ostatnio, po upływie dziesięciu lat od burzliwych dyskusji nad

Dr
Anna Gąsior-Niemiec

Katedra Politologii
Uniwersytet Rzeszowski

Model „korporacyjnego” regionu

Jedną z takich opcji może być model „korporacyjnego” regionu – strategicznie ukierunkowanej wspólnoty norm i interesów, zakładający świadome budowanie quasi-korporacyjnego ładu w regionie. W modelu tym kładzie się nacisk na przywództwo. Realizuje się ono przede wszystkim przez mobilizację i koordynację dostępnych zasobów, uelastycznienie struktur administracyjnych i ich powiązanie w luźne, wielosektorowe i wielo-
poziomowe sieci. Istotne jest tworzenie licznych kanałów komunikacyjnych łączących te struktury ze sobą i z ich otoczeniem zewnętrznym (instytucjami, organizacjami, rynkami, firmami, ludnością). Znaczenie mają długofalowe inwestycje w kulturę zaufania i normy współpracy. Ich rezultatem są silna i pozytywna tożsamość regionalna, konstruktywne normy interakcji społecznych i wzory zachowań podtrzymujące poczucie odpowiedzialności za dobro publiczne. Przy czym to ostatnie należy traktować jako składnik równoważący dominującą „filozofię” indywidualnego sukcesu.

Model „korporacyjnego” regionu kładzie nacisk na przywództwo, elastyczność i luźne, dobrze skomunikowane ze sobą sieci. Znaczenie mają kultura zaufania i normy współpracy. Efektem jest poczucie odpowiedzialności za dobro publiczne.

Warto inspirować się najlepszymi

Wizja korporacyjnego regionu nie zakłada oczywiście dosłownego przekształcenia regionów w korporacje. Sugeruje jedynie, że w poważnej dyskusji na temat zwiększenia potencjału rozwojowego współczesnych regionów powinno się uwzględnić również inspiracje płynące z doświadczeń tej jednej z najbardziej skutecznych obecnie formacji organizacyjnych. Z tych doświadczeń płynie zaś przekaz mówiący o wielu korzyściach z budowania elastycznej i stale otwartej na nowe impulsy wspólnoty, działającej zgodnie z „duchem korporacji”. Wbrew początkowemu zaskoczeniu można zresztą dowiedzieć, że inspiracje płynące z doświadczeń korporacji mogą być dla regionów nadzwyczaj przydatne, a niektóre z rzekomo fundamentalnych różnic między tymi dwoma typami formacji organizacyjnych przy bliższym spojrzeniu okazują się w dużej mierze pozorne.

Elastyczna i stale otwarta na nowe impulsy wspólnota działająca zgodnie z „duchem korporacji” może dać wiele korzyści.

Konieczna jest zmiana podejścia

Rozważenie alternatyw, jakie podsuwa model korporacyjnego rządzenia w regionie, wymaga jednak rezy-

gnacji z dwóch kwestii. Z jednej strony z przestarzałego i zakorzonego raczej w mitach niż w rzeczywistości przywiązania do ideału „prawdziwego” regionu. Regionu rozumianego jako tradycyjna wspólnota, która w naturalny sposób łączy ludzi urodzonych w regionie. Nie potrzebuje przy tym żadnych inwestycji czy instytucjonalnego wsparcia. Z drugiej zaś strony z przekonania, że natężenie konfliktów interesów w połączeniu z brakiem dostatecznej siły nakazu uniemożliwia elitom regionalnym przekształcenie regionu w skutecznie działającą wspólnotę norm i interesów. Wspólnotę taką można bowiem i należy budować drogą systematycznych działań, na co właśnie wskazują doświadczenia korporacji.

Region a korporacja – czy aż tak się różnią?

Często podkreślane różnice między regionami i korporacjami mogą natomiast wydać się o wiele mniej znaczące. Wystarczy spojrzeć na nie przez pryzmat głównych cech i wyzwań współczesnego świata – naporu globalnych przepływów i sieci, nikłych szans ich odgórnego, polityczno-administracyjnego kontrolowania, wagi strategicznych sojuszy budowanych ponad podziałami czy znaczenia atrakcyjnych wizerunków (marek) skłaniających rządy, firmy i ludzi do inwestowania i konsumowania. Nie znosi to, rzecz jasna, rzeczywistych różnic między regionami i korporacjami jako typami organizacji społecznej, lecz jedynie pokazuje, że w obliczu tych samych uwarunkowań warto przemyśleć nawet gatunkowo odmienne (pozornie) strategie i konwencje działania. Wspomniane nieusuwalne różnice między regionami a korporacjami przede wszystkim zasadzają się zaś na obywatelskiej, a nie rynkowej misji i idei regionów.

Więcej obowiązków, mniej kontroli

Współczesne regiony to struktury, przed którymi postawiono ogromne szanse i jeszcze większe wyzwania. Mają być motorem rozwoju kraju i Europy, kreować wzrost gospodarczy i utrzymywać spójność społeczną, dysponując zaledwie częścią formalnych kompetencji i zasobów państwa. Choć w tej sytuacji zwiększenie udziału regionów

Mitem jest to, że wspólnota jest nam odgórnie dana oraz to, że utrata bezpośredniej kontroli spowoduje utratę sterowności.

przy tym żadnych inwestycji czy instytucjonalnego wsparcia. Z drugiej zaś strony z prze-

Różnice między regionami a korporacjami zasadzają się na obywatelskiej, a nie rynkowej misji i idei regionów.

cyjnych wizerunków (marek) skłaniających rządy, firmy i ludzi

Regiony nie są już w stanie dowolnie i odgórnie dekretować wzrostu gospodarczego, mechanicznie utrzymywać spójności społecznej, nakazywać inwestycji, planować konsumpcji czy sterować ludnością.

Mają być motorem rozwoju kraju i Europy, kreować wzrost gospodarczy i utrzymywać spójność społeczną, dys-

w formalnych kompetencjach i zasobach państwa jest, ogólnie rzecz biorąc, zasadnym postulatem, warto mieć świadomość, że nie rozwiąże ono jednak zasadniczych dylematów rządzenia w erze narastającej globalizacji, przewagi demokracji i rozprzestrzeniania się gospodarki rynkowej. Regiony (podobnie zresztą jak państwa) nie są po prostu w stanie w tych warunkach dowolnie i odgórnie dekretować wzrostu gospodarczego, mechanicznie utrzymywać spójności społecznej, nakazywać inwestycji, planować konsumpcji czy sterować ludnością.

Regiony muszą się w coraz większym stopniu liczyć z wpływem (pozytywnym i negatywnym) trendów, zjawisk, procesów, działań i decyzji, których źródła, przyczyny i cele znajdują się poza możliwością sprawowania przez nie bezpośredniej kontroli za pośrednictwem ich administracyjno-politycznych aparatów. Te źródła, przyczyny i cele mogą być ulokowane zarówno poza regionem – np. w przestrzeni globalnej, Unii Europejskiej, zarządzie wielkiej transnarodowej korporacji, w rządowym resorcie, sąsiadującym regionie – jak i w samym regionie, lecz poza formalnym zasięgiem władz regionalnych – np. w metropolii regionalnej, środowisku MŚP, lokalnej politechnice, w postawach młodszej (lub starszej) generacji mieszkańców regionu.

Jak w nowych warunkach osiągnąć sukces?

Świadomość tych uwarunkowań nie powinna jednak prowadzić ani do fatalizmu i biernego podporządkowania się „logice historii”, ani tym bardziej do cynicznego zawężenia spektrum zainteresowań elit regionalnych do rozgrywek stricte politycznych, planowanych w horyzoncie czasowym wyznaczanym przez kalendarz wyborczy. Władze regionalne są dziś dla regionu ważne! Jednak model i styl rządzenia w regionie *W warunkach niskiej skuteczności odgórnie narzucanych rozwiązań oraz braku społecznie akceptowanych, długofalowych wizji nie da się stworzyć mechanizmów trwałego rozwoju regionu.* Zmian tych oczekują społeczności regionalne, a wymagają ich okoliczności. Misja stworzenia mechanizmów trwałego rozwoju w regionach nie jest możliwa do zrealizowania w warunkach niskiej skuteczności odgórnie narzucanych i arbitralnie wdrażanych rozwiązań oraz braku realistycznych, a zarazem społecznie akceptowanych i czynnie popieranых długofalowych wizji rozwoju.

Skuteczne mechanizmy wpływu

Uwarunkowania rozwoju wymienione wyżej – globalizacja, demokracja, rynek – oddziałują również w przypadku korporacji. Korporacje wytworzyły jednak skuteczne

mechanizmy neutralizowania tych uwarunkowań, a także wpływania na nie. Osiągnięte jest to przede wszystkim poprzez umiejętne syntezywanie długo- i krótkoterminowych strategii rozwoju, dynamiczną równowagę norm współpracy i zasad rywalizacji oraz kolosalne inwestycje w „miękkie” zasoby – ludzi i relacje. Korporacja, podobnie

Uwarunkowania rozwoju – globalizacja, demokracja, rynek – oddziałują również w przypadku korporacji. Korporacje wytworzyły jednak skuteczne mechanizmy ich neutralizowania, a także wpływania na nie.

jak region, jest formacją organizacyjną, która wykazuje jednoczesne i wzajemnie sprzężone ukierunkowanie ekstra-

i introwertyczne. W swym idealnym wcieleniu jest, podobnie jak region, aktorem zorientowanym globalnie, odnoszącym sukces jednak przede wszystkim dzięki właściwemu skonfigurowaniu czynników lokalnych. Odmienne jednak niż z reguły region, jest również graczem, któremu przyświeca pewna długofalowa, zaakceptowana przez akcjonariuszy misja (strategiczna wizja) realizowana za pośrednictwem kompetentnego zarządu. Zarząd dokonuje niezbędnych taktycznych korekt, reagując np. na aktualną koniunkturę na rynku lub presję akcjonariuszy, proponując także (rzadko) zmianę strategicznej wizji.

Jaka struktura i bodźce?

Inaczej niż większość regionów, współczesna korporacja opiera się na względnie płaskiej i rozległej strukturze, której podstawowym składnikiem są sieci, a głównym elementem komórki odpowiedzialne za badania i rozwój, strategię i koordynację działań. Jednocześnie korporacja na co dzień funkcjonuje dzięki pracownikom związanym z nią nie tylko kontraktami finansowymi (w przypadku regionu – miejscem urodzenia), lecz również określoną kulturą pracy i stylem bycia. Intencjonalnie kształtowana kultura pracy i świadomie propagowany styl bycia pracowników korporacji są adekwatne do misji (strategii) i wizerunku (tożsamości) całej korporacji.

Te „miękkie”, kulturowe atuty są tak samo ważne dla sukcesu korporacji jak bardziej konwencjonalne techniki inwestowania w jej zasoby ludzkie – stałe podnoszenie

W przypadku regionu „miękkie”, kulturowe atuty mogą powstrzymać najbardziej przedsiębiorczych i najlepiej wykształconych mieszkańców przed emigracją do innych regionów.

kompetencji, motywowanie do ciągłych innowacji, otwieranie kanałów umożliwiających

wprowadzanie innowacji w strukturę i funkcjonowanie korporacji. Wszystkie te działania przekładają się na gospodarczą potęgę i specyficzną spójność społeczną korporacji,

gwarantujące (w idealnym wydaniu) wśród pracowników przewagę strategii lojalności i krytyki nad strategią wyjścia z korporacji. W przypadku regionu mogą one zagwarantować np. powstrzymanie najbardziej przedsiębiorczych i najlepiej wykształconych mieszkańców przed emigracją do innych regionów.

Kluczowe wnioski

Podsumowując, doświadczenia korporacji mogą stać się inspiracją dla modeli rządzenia w regionie z kilku względów:

- we współczesnym świecie lepiej sprawdzają się modele rządzenia łączące silne przywództwo i luźno zintegrowane, wielofunkcyjne, wieloszczeblowe struktury w formie sieci;
- sukces gospodarczy (i społeczny) dziś wymaga umiejętnej syntezy działań długofalowych (trwały rozwój) i działań taktycznych (konkurencyjność);
- nie do przecenienia jest rola, jaką przy powstawaniu mechanizmów trwałego rozwoju odgrywa wytworzenie spójnej kultury (pracy i współpracy), stylu bycia (życia) oraz marki/wizerunku (tożsamości), atrakcyjnej zarówno dla tych na zewnątrz, jak i wewnątrz danej struktury, czy będzie nią region, czy też korporacja.

Jakie mechanizmy interakcji?

Warunki brzegowe funkcjonowania regionów i korporacji wyznaczone są ostatecznie przez decyzje podejmowane przez państwa, organizacje międzynarodowe, rynki oraz wielką liczbę lokalnych graczy. Oznacza to konieczność przystosowania modelu rządzenia do działania w warunkach permanentnej zmiany, niepewności i konieczności ciągłego formowania i odnawiania strategicznych przymierzy i sojuszy. Ze względu na ekonomiczną i polityczną słabość większości regionów, idącą w parze ze wspomnianą ustawową odpowiedzialnością za rozwój i spójność społeczną, niezwykle pożądane byłoby wykształcenie w ich strukturach władzy kilku istotnych kompetencji. Chodzi tu o zdolność i umiejętność formowania szerokich przymierzy, mobilizowania do współpracy, odbierania i interpretowania innowacyjnych impulsów płynących ze środowiska. Jest to dużo bardziej istotnie niż narzucanie gotowych, lecz

niekoniecznie optymalnych, a zatem niezbyt skutecznych rozwiązań.

Oznacza to z pewnością konieczność rezygnacji z autorytarnego (lub feudalnego) stylu rządzenia i zaangażowanie się w aktywne poszukiwanie partnerów. Powinno ono mieć miejsce zarówno w otoczeniu zewnętrznym (np. sąsiednie regiony, organizacje międzynarodowe, a nie wyłącznie rząd centralny i jego resorty), jak i – a może przede wszystkim – w obrębie samego regionu (np. partnerstwo z regionalną metropolią, wspólny front z regionalnymi producentami, koalicja z gminami, delegowanie zadań na organizacje pozarządowe itd.). Oznacza to również systematyczne – tj. nieprzerywane przez zmianę konfiguracji politycznej w regionalnym sejmiku – inwestycje (materialne i niematerialne) w kulturę regionu jako zbioru symboli i standardów kształtujących prorozwojowe postawy wszystkich regionalnych aktorów.

Obywatele jako „udziałowcy” regionu

Ponadto, w zgodzie z logiką modelu regionu jako quasi-korporacji, status mieszkańców regionu powinien ewoluować w kierunku statusu, jakim dysponują udziałowcy korporacji, a zatem przekładać się na realne możliwości bieżącego i ciągłego, a nie jedynie okazjonalnego (wybory) wpływu na decyzje i działania podejmowane w regionie. Chodzi tu m.in. o zrównoważenie roli instytucji przedstawicielskich takich jak sejmiki, których reprezentatywność, responsywność i odpowiedzialność przed społecznościami regionalnymi jest obecnie dosyć niska. Zmiany mogłyby iść w kierunku rozszerzenia zakresu zastosowania referendum i innych instrumentów demokracji bezpośredniej w regionie, wprowadzenie wymogu okresowego informowania (np. składania publicznych sprawozdań), a także regularnego konsultowania z opinią publiczną ważniejszych decyzji i działań zarządu regionu. Zmiany te powinny jednak iść znacznie dalej, obejmując również reformę regionalnych finansów publicznych, dopuszczenie możliwości bezpośredniego alokowania przez podatnika kwot (określonych ustawowo) przeznaczonych na zabezpieczenie realizacji podstawowych usług i funkcji publicznych na rzecz konkretnego, wybranego przez podatnika usługodawcy itp.

Otwórzmy się na innych

Inaczej mówiąc, role oferowane elitom regionalnym w ramach modelu korporacyjnego regionu stanowią zaproszenie do innowacji, eksperymentu i kreatywności w sferze rządzenia. Stanowią również zaproszenie do podjęcia rzeczywistej odpowiedzialności za procesy rozwojowe przez skoncentrowanie uwagi i działań na stwarzaniu mechanizmów trwałego rozwoju. Warunków odniesienia sukcesu w odgrywaniu tych ról jest wiele – jedne z nich mają charakter zewnętrzny, inne wewnętrzny względem przestrzeni regionu. Wydaje się jednak, że kluczowym warunkiem

sukcesu jest przede wszystkim gotowość elit do inwestowania w myślenie i działanie strategiczne otwarte na impulsy płynące od innych aktorów, ich zdolność do kooperatywnego współtworzenia i wdrażania scenariuszy przyszłości, a także – last but not least – radykalne uelastyczenie struktur i praktyk instytucjonalnych oraz wytworzenie sieci społecznych podtrzymujących i współrealizujących funkcje wypełniane przez struktury rządzenia na szczeblu regionalnym.

Role oferowane elitom regionalnym w ramach modelu korporacyjnego regionu stanowią zaproszenie do innowacji, eksperymentu i kreatywności w sferze rządzenia, a także do podjęcia rzeczywistej odpowiedzialności za procesy rozwojowe.

nego współtworzenia i wdrażania scenariuszy przyszłości, a także – last but not least – radykalne uelastyczenie

CHCEMY, ABY SPOŁECZEŃSTWO WSPÓLDECYDOWAŁO

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz PPG i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Prezydent Gdańska spotyka się co jakiś czas z mieszkańcami kolejnych dzielnic. Czy te niekiedy burzliwe zgromadzenia nie zniechęcają do koncepcji obywatelskiej partycypacji?

Paweł Adamowicz: Jestem przedstawicielem najmłodszego pokolenia „Solidarności” i wychowywałem się w atmosferze rozmów z ludźmi, niekiedy sporów, ale częściej przyjacielskich debat. Tak też rozumiem obowiązki prezydenta Gdańska: spotykać się, rozmawiać, przedstawiać mieszkańcom nasze pomysły, plany. Wsłuchuję się w ich uwagi, potrzeby i nie wolno mi się zniechęcać. Jeżeli ktoś reaguje inaczej, to nie powinien się angażować w działalność polityczną, a tym bardziej samorządową.

– Ale tego typu spotkania to prawie wyłącznie żale, jak to ciężko się mieszka, że władze ten kawałek miasta zaniedbują, że za mało policji, że chodniki krzywe i dziury w asfalcie.

Paweł Adamowicz

Prezydent Gdańska

– To prawda, ale to jeden z elementów całej strategii Obywatelskiego Gdańska. Zarządzanie miastem nie ogranicza się do urzędu czy nawet rady miasta. Cały czas próbuję w to włączać coraz więcej nowych stowarzyszeń, grup samopomocowych czy też indywidualnych ludzi. Działają na przykład Gdańska Rada Pożytku Publicznego, jest Gdańska Rada Sportu czy Gdańska Rada do spraw Seniorów. Są również inne ciała o charakterze doradczo-konsultacyjnym, z którymi współpracujemy. Nikt z nas nie ma patentu na nieomyślność i dlatego trzeba budować jak najwięcej kanałów komunikacji z mieszkańcami. Musimy też zmieniać swoją mentalność, zarówno ja jako prezydent, jak i obywatele, z takiej roszczeniowo-malkontenckiej na obywatelską i zaangażowaną.

Nikt z nas nie ma patentu na nieomyślność i dlatego trzeba budować jak najwięcej kanałów komunikacji z mieszkańcami.

Musimy zmieniać swoją mentalność, zarówno ja jako prezydent, jak i obywatele, z takiej roszczeniowo-malkontenckiej na obywatelską i zaangażowaną;

– **Czy samorządy, w tym przypadku Gdańska, potrzebują nowej jakości w zarządzaniu miastem, czy dotychczasowa formuła się wyczerpała?**

– Gdański, czy szerzej polski model samorządności przechodzi w nową fazę. Potrzebujemy wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej demokracją deliberatywną, debatującą. Samorząd nie polega na powoływaniu raz na cztery lata władzy w postaci rady czy też wójta, burmistrza lub prezydenta. Musi być przestrzeń publiczna, w której obywatele mogą dyskutować ze swoimi przedstawicielami o sprawach ważnych dla miasta. Oczywiście w takiej dyskusji każda ze stron musi ograniczać swoje preferencje polityczne, oczekiwania czy wręcz roszczenia. Ma to być wspólne poszukiwanie dobra publicznego. Demokracji w naszym przypadku nie możemy sprowadzać do maszyny dzielącej pieniądze między różne jednostki, grupy społeczne na zasadzie: kto krzyknie głośniej, ten dostanie więcej. Wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej przez demokrację debatującą nie nastąpi jednak w krótkim czasie. To długi proces, ale konieczny, jeżeli chcemy dokonać skoku cywilizacyjnego. Dlatego musimy w naszym kraju i w naszym mieście zmienić postawy w elitach władzy oraz w obywatelach. Potrzebujemy więcej dialogu, więcej rozmowy, a mniej monologów, fasadowości i rytuałów.

Potrzebujemy wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej o demokrację deliberatywną, debatującą. (...) Ma to być wspólne poszukiwanie dobra publicznego.

– **Tylko po co te zmiany? Co mamy poprzez nie osiągnąć?**

– A jaka jest alternatywa? Może powinien być oświecony, autorytarny prezydent, który będzie rządził twardą ręką niczym Władimir Putin? Moim zdaniem taki model nie dość, że jest sprzeczny z naszym narodowym charakterem, to w dłuższym wymiarze jest nieefektywny. Mówimy dziś o społeczeństwie wiedzy, gospodarce opartej na wiedzy. Widzimy, że społeczeństwo jest coraz lepiej wykształcone. Ale to społeczeństwo staje się też coraz bardziej aktywne i chcemy, aby współdecydowało, jak wydawać pieniądze z podatków, które płaci, jaki będzie kierunek rozwoju miasta, województwa czy kraju. Po prostu zmiany cywilizacyjne wymuszają zmianę modelu demokracji. Obywatel nie może być wyłącznie konsumentem, który co cztery lata

Model „twardej ręki” jest nie tylko sprzeczny z naszym narodowym charakterem, ale też w dłuższym wymiarze nieefektywny. (...) Zmiany cywilizacyjne wymuszają zmianę modelu demokracji.

kupuje partię, program i prezydenta. Powinien przez cztery lata, a więc nieustannie, kontrolować, wywierać presję

na tych, których wybrał. Natomiast premier, ministrowie, posłowie, radni, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci powinni kontaktować się z obywatelami nie tylko przez konferencje prasowe czy występy w telewizji. Powinni się spotykać, rozmawiać i słuchać. Powinni poczuć prawdziwego obywatela, nawet jeżeli ten obywatel jest niezadowolony.

– **Niedawno znajomy bardzo narzekał na bałagan panujący w sąsiedztwie jego domu, że żadne miejskie służby się tym nie interesują, a należałoby krzewy powycinać, skosić trawę, posprzątać śmieci. Zapytałem, czy rozmawiał z kimś z rady dzielnicy – nie wiedział, czy w ogóle jest taka rada. Więc kolejne pytanie dotyczyło radnych miejskich z tamtego okręgu – nie wiedział, kto tam jest w radzie miasta. I usłyszałem, że od tego jest prezydent, urzędnicy, żeby pilnować takich rzeczy. Po to płaci podatki, żeby zajmowały się tym odpowiednie służby.**

– Niestety, taka postawa jest powszechna. To jest postawa egoistyczna, która w dłuższej perspektywie będzie się mściła na takich osobach. Doświadczenie Stanów Zjednoczonych czy też wielu krajów Europy Zachodniej, w której istnieje ciągłość społeczna, pokazuje, że im ludzie są bardziej aktywni, zaangażowani, wychodzą z domów i troszczą się

o wspólne dobro, tym społeczeństwo odnosi większe sukcesy. Polacy są coraz bardziej zaradni, mają coraz większe osiągnięcia, ale indywidualnie. Nie współpracują natomiast ze sobą. Jako wspólnota jesteśmy mało efektywni i próżno szukać sukcesów społecznych. Trzeba to po prostu zrównoważyć. Płacenie podatków nie jest wytłumaczeniem, bo bez trudu udowodnię, że pański znajomy płaci zbyt małe podatki. I zapytałbym, czy się zgodzi na ich podniesienie, by więcej pieniędzy można było przeznaczyć na dbanie o estetykę miasta. Nawet najbogatszego miasta nie stać na sprzątnięcie wszystkiego przez firmy tym się zajmujące. Ani na postawienie na każdym skrzyżowaniu ulic policjanta czy strażnika miejskiego, aby pilnował porządku. Ład społeczny polega między innymi na odpowiedzialności każdego za swoje otoczenie, za swoje miasto. Trudno zrobić to samodzielnie, lepiej w grupie. Wtedy koszty zarówno utrzymania ładu, jak i na przykład pomocy bezdomnym, niepełnosprawnym, będą mniejsze. Jeżeli trzeba będzie sprzątać po ludziach, psach, a mieszkańcy będą agresywni wobec siebie, to będziemy mieli do czynienia ze społeczeństwem wojny. Wtedy więcej pieniędzy trzeba przeznaczyć na policję czy szerzej bezpieczeństwo, na sprzątnięcie. Będzie to oczywiście więcej kosztowało, a na inne cele zostanie mniej pieniędzy. Naturalnie można jeszcze podnieść podatki. Dlatego tanie państwo to państwo obywatelskie.

– **Trzeba więc przełamywać bariery u obywateli, urzędników, polityków. Trzeba kształtować postawy czy wręcz edukować. Kto ma się tym zajmować i jaka jest rola władz samorządowych?**

– Zmiany powinny iść w dwóch kierunkach. Przede wszystkim muszą zmienić swoją postawę radni, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, posłowie itd. Za mało się promuje postawy altruistyczne i dlatego polityczna elita powinna świecić przykładem. Od tysięcy lat wiadomo, że najlepszą edukacją jest przykład, że mówienie, namawianie, nauczanie to za mało. Jednocześnie ważne jest kształtowanie postaw przez rodzinę.

(...) im ludzie są bardziej aktywni (...) i troszczą się o wspólne dobro, tym społeczeństwo odnosi większe sukcesy. (...) Jako wspólnota jesteśmy mało efektywni.

Nawet najbogatszego miasta nie stać na sprzątnięcie wszystkiego (...) ani na postawienie na każdym skrzyżowaniu ulic policjanta. (...) Dlatego tanie państwo to państwo obywatelskie.

Zmiany powinny iść w dwóch kierunkach. Przede wszystkim muszą zmienić swoją postawę radni, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, posłowie itd. (...) Jednocześnie ważne jest kształtowanie postaw przez rodzinę.

mało się rozmawia, zbyt rzadko się dyskutuje. Nie powstaje swoista kultura dyskusji, szacunku dla rozmówcy i wsłuchiwanie się w to, co mówi. Również w szkołach za mało poświęca się uwagi kształtowaniu takich postaw. A to przecież powinna być kontynuacja i rozwój. Ciągłe zbyt mało jest zaangażowania w wolontariat, w umiejętność dyskusji. Do tego dochodzi oczywiście rola mediów, zarówno tych tradycyjnych, jak i internetu. Szczególnie poprzez prasę, radio czy telewizję powinno się uczyć, że dyskusja ma służyć osiągnięciu wspólnych wniosków i w konsekwencji celów, że dyskusja nie polega na wykrzyczeniu swoich racji.

– **Sprowadźmy to na lokalny grunt. Czy projekt Obywatelski Gdańsk ma być narzędziem, dzięki któremu osiągnie się jakiś satysfakcjonujący stan, czy jest to cel?**

– To jest cel. Mamy narzędzia do jego realizacji, czyli pomoc finansową i doradczą dla organizacji pozarządowych. Otrzymują one na przykład lokale na swoje siedziby. Mamy choćby nagrodę imienia Lecha Bądkowskiego dla wyróżniającej się organizacji – to ważne, by dawać im satysfakcję, a zarazem uczyć takim przykładem innych. Wspieramy cały ruch wolontariatu. Przed nami Euro 2012 i to będzie znakomita okazja dla wolontariuszy. Trzeba będzie miasto przygotować, posprzątać, później zająć się przyjeżdżającymi drużynami oraz kibicami.

– **Czy w tym zamyśle widać, jaki obywatele będą mieli wpływ na inwestycje, na poszczególne pozycje w budżecie miasta?**

– To jest jedna z rzeczy, do której chciałbym zaangażować mieszkańców, wciągać coraz więcej obywateli Gdańska w rozmowy i debaty na takie właśnie tematy. Już teraz toczą się dyskusje nad planami zagospodarowania przestrzennego. Kiedy pojawią się nowe inwestycje, to będziemy na przykład szukać propozycji promocyjnych. Wszystko po to, by dotrzeć z informacjami do ludzi. Coraz poważniejszym narzędziem jest nasza strona internetowa www.gdansk.pl.

– **Czy w ten sposób będziecie pytać obywateli miasta, co chcą, by powstało?**

– Nie tylko, co by chcieli. Również znając sytuację finansową miasta, pytamy, co o tym sądzą, jakie mają pomysły. Pytamy, gdyż nasze oczekiwania mogą być oderwane

od rzeczywistości. Musimy też, jako mieszkańcy, zrozumieć, że wszystkiego od razu nie da się zrobić, że trzeba wybierać. Jeżeli dziś priorytetem jest przygotowanie Gdańska do Euro 2012 i jest to ogromny wysiłek, to inne inwestycje lub pomysły muszą poczekać.

Musimy też, jako mieszkańcy, zrozumieć, że wszystkiego od razu nie da się zrobić, że trzeba wybierać.

– **Boję się jednak, że takie konsultacje będą miały podobny charakter jak pytania o kolor krzesełek na Baltic Arena lub kaplicę wielowyznaniową tamże.**

– My też się uczymy, jak rozmawiać z mieszkańcami. Obywatele poznają z kolei, jak współpracować i wpływać na władzę. My też się tego musimy nauczyć, bo to jednak jest pewne utrudnienie, wydłuża czas potrzebny na podjęcie decyzji, no i kosztuje. Jednak to są dobrze wydane pieniądze i dobrze spożytkowany czas.

My też się uczymy, jak rozmawiać z mieszkańcami. Obywatele poznają z kolei, jak współpracować i wpływać na władzę.

– **Ale to ważne, by istniało rzeczywiste przełożenie obywatela na władzę, na realne decyzje podejmowane w magistracie. Macie już takie narzędzie jak rady**

dzielnic, jednak w powszechnym przekonaniu jest ono słabo wykorzystane, nawet nie wszystkie dzielnice mają swoje rady.

– Musimy również patrzeć, kto się angażuje społecznie, musimy analizować predyspozycje chcących zostać lokalnymi liderami. Podobnie za mało dyskutujemy na temat warunków, jakie trzeba spełnić, by zostać wojewodą, prezydentem lub radnym. Dlaczego nie pytamy, jakimi kryteriami kierować się przy wyborze ludzi? Musimy być krytycznymi obywatelami, którzy mogą samodzielnie osądzać.

– **Czyli wracamy do edukacji, a na to ma pan wpływ.**

– Wszyscy mamy ogromny wpływ. Co roku publikuję informację, ilu gdańszczan przeznaczyło 1 proc. swoich podatków na organizacje pożytku publicznego. Jednostkowo są to niewielkie pieniądze, kilkadziesiąt, czasami kilkaset złotych. Dopiero gdy spojrzymy na całość, widać, jak ogromna jest to suma. Te pieniądze zostają w Gdańsku w rękach organizacji pozarządowych. To pokazuje, jak wiele możemy wspólnie działać. Warunek jest jeden: musimy chcieć.

(...) wiele możemy wspólnie działać. Warunek jest jeden: musimy chcieć.

KLUCZEM DO SUKCESU JEST NIEUSTANNY, TWÓRCZY NIEPOKÓJ

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz PPG i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Jakimi pieniędzmi dysponują rady dzielnic?

Michał Guć: Na przyszły rok rada miasta zaplanowała kwotę 2 milionów 200 tysięcy złotych. Część trafi do rad dzielnic w sposób tradycyjny, podzielona proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Ponadto od tego roku wprowadziliśmy nowe rozwiązanie w postaci konkursów dotyczących: młodzieży, bezpieczeństwa, kultury oraz estetyki dzielnicy. Premiujemy aktywnych – radni mogą występować z projektami. Jest to nasza odpowiedź na obserwowaną stagnację w działalności rad dzielnic. Konkursy spotkały się z dużym zainteresowaniem rad. Stanowią skuteczną motywację do podejmowania aktywności lokalnej. Radni i mieszkańcy przekonują się, że wybory i mandaty ich radnych są coś warte.

Premiujemy aktywnych – radni mogą występować z projektami. Jest to odpowiedź na stagnację w działalności rad dzielnic.

Premiujemy aktywnych – radni mogą występować z projektami. Jest to nasza odpowiedź na obserwowaną stagnację w działalności rad dzielnic.

– **Zrezygnowaliście z progu wyborczego do rad dzielnic. Czy ten gest zachęca do głosowania w takich wyborach?**

Michał Guć

Wiceprezydent Gdyni

– Progi wyborcze z chęcią pójsia na wybory niewiele łączy. Nie ma progu wyborczego w wyborach samorządowych i w wyborach do rad dzielnic też nie powinno ich być. Nie rozumiem też, dlaczego ma to być na przykład 10 proc., a nie 9 lub 11. Głosujący w wyborach to ci, którzy chcą światomie wpływać na to, co się dzieje w mieście oraz dzielnicach.

Nie ma progu wyborczego w wyborach samorządowych i w wyborach do rad dzielnic też nie powinno ich być.

– A co mogą i co robią w Gdyni organizacje pozarządowe?

– Nie wyobrażam sobie Gdyni bez organizacji pozarządowych i ich udziału w zarządzaniu miastem. Wpływają na decyzje władz na trzech poziomach. Pierwszy to diagnoza potrzeb – organizacje pozarządowe są najbliższe mieszkańcom, dostrzegają czasem małe potrzeby, o których nie wiedzą władze samorządowe. Drugi poziom to rozwiązywanie problemów. Organizacje dysponują zaangażowanymi ludźmi, specjalistami, którzy są w stanie realizować zadania publiczne w profesjonalny sposób. Potrzebują natomiast wsparcia, którego Gdynia im udziela – rocznie przeznaczamy na ich działania około 20 milionów złotych z budżetu miasta. Trzeci poziom związany jest z partycypacją społeczną. Wciągając organizacje – zarówno te zarejestrowane, jak i grupy nieformalne – do diagnozowania problemów i ich rozwiązywania, budujemy jednocześnie aktywne środowiska, kształtujemy i poszerzamy grupę liderów lokalnych żyjących sprawami miasta.

Organizacje pozarządowe wpływają na decyzje władz poprzez diagnozę potrzeb, rozwiązywanie problemów i partycypację społeczną.

– Mówił pan o stagnacji w przypadku rad dzielnic. Organizacji pozarządowych ten problem również dotyczy?

– Sektor pozarządowy to nie perpetuum mobile, należy go ciągle wspierać. Utworzyliśmy Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych pomagające stowarzyszeniom, szczególnie tym stawiającym pierwsze kroki. Prowadzimy szkolenia, organizujemy fora pozarządowe, na których spotykają się przedstawiciele gdyńskich organizacji, mają tam okazję do wymiany doświadczeń, rozmów z władzami miasta. Staramy się też wciągać ludzi działających w organizacjach do różnych gremiów decyzyjnych,

Sektor pozarządowy to nie perpetuum mobile, należy go ciągle wspierać.

grup doradczych działających przy prezydencie i radzie miasta. Rozwijanie współpracy samorządu z trzecim sektorem przynosi dobre owoce. Dynamika tego procesu jest bardzo duża, więc nie boimy się stagnacji.

– Czy policzyliście, jaka część mieszkańców Gdyni angażuje się w różne formy aktywności?

– Nie prowadzimy takich statystyk. W radach dzielnic działa kilkaset osób, w organizacjach kilkanaście, a może nawet kilkadziesiąt tysięcy. Jednak poziom ich aktywności jest różny. Bezsprzecznie rośnie liczba osób zaangażowanych. Widać to choćby po spotkaniach z liderami organizacji. By zgromadzić ich w jednym miejscu, co roku musimy wynajmować większe sale.

– Jednak organizacje pozarządowych nie można obarczać wyłączną troską o napływ nowych chętnych do pracy w tym sektorze. Czy obserwujecie przyływ młodych ludzi do organizacji? To jest mierzalny wskaźnik skuteczności różnych form edukacji.

– Ogromnym walorem sektora pozarządowego jest jego decentralizacja. Wprawdzie możliwa jest jakaś forma monitoringu, ale to by oznaczało wieloletnie badanie niemal każdej z 800 organizacji działających w Gdyni. Dlatego nie prowadzimy takich statystyk i wolimy koncentrować się na promowaniu postaw obywatelskich.

– Czy wystarczy stworzyć mechanizmy, ramy prawne, finansowe, a reszta sama się ułoży?

– Sprawne mechanizmy są koniecznym warunkiem rozwoju, natomiast współpraca z całym sektorem obywatelskim to nieustanny dialog. Przeznaczenie kwot na wspieranie organizacji to za mało. Wiele miast ogranicza się do tego, a później władze dziwią się, że nie przynosi to efektów. W Gdyni nie tylko dajemy pieniądze, ale też cały czas rozmawiamy z organizacjami, na co je przeznaczać. Dzięki temu system współpracy ewoluuje i jest w stanie odpowiadać na rodzące się potrzeby.

– Nawet jeżeli w radach dzielnic i organizacjach pozarządowych działa kilkadziesiąt tysięcy osób, to jest to jednak mniejszość ćwierćmilionowego miasta.

– Władze miasta tej wielkości muszą sięgać po różne sposoby dialogu. Począwszy od najbardziej indywidualnych – nasze drzwi są otwarte i każdy mieszkaniec może się

zapisać na bezpośrednie spotkanie z prezydentem lub którymś z wiceprezydentów. Odbywają się spotkania z mieszkańcami i konsultacje społeczne. Staramy się włączać ludzi rozumiejących problemy miasta w podejmowanie decyzji. Grupy doradców reprezentujące różne środowiska opiniują proponowane przez nas rozwiązania. Dotyczy to spraw społecznych, ale również rynku pracy, kultury.

– **Najwięcej emocji budzą inwestycje powstające w pobliżu domów. Zwykle konsultacje ograniczają się do etapu tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego, a po ich uchwaleniu władze się tłumaczą, że teraz można rozmawiać tylko z inwestorem.**

– Procedury administracyjne realizowane przez władzę publiczną są czym innym niż współpraca z organizacjami pozarządowymi. W przypadku pozwolenia na budowę czy wycinki drzew lokalna społeczność ma ograniczone możliwości wypowiedzenia się. W takich sprawach przepisy prawa nie dopuszczają do głosu nikogo, kto nie jest stroną postępowania.

Procedury administracyjne realizowane przez władzę publiczną są czym innym niż współpraca z organizacjami pozarządowymi.

– **Ale mieszkańców nie obchodzi, czy mogą w świetle prawa zabierać głos, czy nie. Coś ich boli, niepokoi i mówią o tym głośno. Nawet jeżeli to nie dotyka bezpośrednio władz miasta, to powinniście się tym zainteresować i być choćby rozjemcą.**

– Jeżeli inwestycja jest realizowana zgodnie z prawem i nie podoba się sąsiadom, to władze miasta mogą jedynie informować, że wymogi zostały dopełnione. Zapisy prawa są precyzyjne i nie możemy być w takich sytuacjach negocjatorem czy rozjemcą.

Sąsiedzi nie mogą decydować o wydawaniu konkretnego pozwolenia na budowę. Rolą lokalnych społeczności jest nadawanie kierunków rozwoju miasta. Możemy i chcemy dyskutować z mieszkańcami, czy dany obszar ma mieć zabudowę jednorodzinna, wielorodzinna czy usługową.

Rolą lokalnych społeczności jest nadawanie kierunków rozwoju miasta, a nie decydowanie o wydaniu konkretnej decyzji administracyjnej.

– **Tylko, że na takim etapie niewielu mieszkańców interesuje, co tam może powstać. Dopiero gdy z ziemi wyrastają mury, rodzą się pytania, wybucha oburzenie.**

– To się zmienia. Liczba uwag, które napływają w czasie wyłożenia planów zagospodarowania przestrzennego,

systematycznie rośnie. Chociaż najczęściej dotyczą one własnej działki.

– **Świadomość wspólnego dobra i odpowiedzialności za nie również rośnie?**

– Partycypacja obywatelska jest coraz powszechniejsza. Mam na myśli rzeczywistą partycypację, bo podpisanie się pod protestem roznoszonym od drzwi do drzwi jeszcze nią nie jest. Dostrzegamy coraz większą aktywność mieszkańców zarówno wspierających samorząd, jak i kontestujących nasze poczynania.

– **W ostatnich miesiącach było jednak kilka przypadków, kiedy ten dialog napotykał bariery. Na jednym z osiedli zmieniono nazwy ulic i mieszkańcy byli oburzeni, że nie pytano ich o zdanie. Zabudowa skweru sąsiadującego z urzędem też wywołała emocje. Podobnie niepewny jest los hipoterapii w Kolibkach.**

– W żadnej z tych spraw nie mam poczucia zaniechania. Może w Kolibkach za mało uwagi poświęciliśmy upowszechnieniu informacji o zmianach i zapewnieniu, że hipoterapia zostanie zachowana. Jednak staramy się z każdej sytuacji wyciągać wnioski i w naszym mieście na ogólną liczbę różnych decyzji dotyczących zmian tkanki miejskiej czy inwestycji jest bardzo mało protestów. Kiedy mieszkańcy zainteresują problemem media, to oznacza, że jest już za późno. Rozmawiać i osiągnąć kompromis trzeba po prostu wcześniej.

– **A jak wykorzystujecie do komunikacji z mieszkańcami takie narzędzia jak media, zwłaszcza lokalna prasa i portale internetowe?**

– Gazety dzielnicowe to nie tylko narzędzie komunikacji, ale też przykład aktywności mieszkańców. Mamy cztery czy pięć takich tytułów i nie lekceważymy tej formy przekazu informacji. Nie tylko regularnie je czytam, ale też pisuję na temat poruszanych tam zagadnień. Inną formą komunikacji są zyskujące znaczenie społecznościowe portale internetowe. Ten sposób wymiany informacji stawia przed samorządami wyzwanie,

Kiedy mieszkańcy zainteresują problemem media, to oznacza, że jest już za późno. Rozmawiać i osiągnąć kompromis trzeba po prostu wcześniej.

Wyzwaniem dla samorządów jest spożytkowanie energii tkwiącej w portalach internetowych dla udoskonalenia zarządzania miastem.

jak taką energię spożytkować dla rozwoju lokalnych społeczności oraz udoskonalać zarządzanie miastem.

– **W dyskusjach na temat polskiego modelu samorządności pojawiają się opinie, że doszliśmy do pewnej granicy i należy sięgnąć po nowe rozwiązania, a może nawet zastanowić się nad czymś nowym. Czy partycypacja obywatelska jest odpowiedzią?**

– Churchill mawiał, że demokracja to fatalny system, ale nikt lepszego nie wymyślił. Podobnie jest z naszą samorządnością. Obecny model pochodzi sprzed niemal 20 lat, ale zmieniał się razem z lokalnymi społecznościami. Ten system działa, pozwala się im rozwijać w sensie społecznym, gospodarczym, infrastrukturalnym. Kluczem do sukcesu jest nieustanny, twórczy niepokój, poszukiwanie w ramach funkcjonującego systemu samorządności nowych rozwiązań.

Kluczem do sukcesu jest nieustanny, twórczy niepokój, poszukiwanie w ramach funkcjonującego systemu samorządności nowych rozwiązań.

– **Czy współpraca z sąsiadami w tym obszarze jest możliwa, czy warto ich podpatrywać?**

– Oczywiście, i robimy to, bo polski model samorządności pozwala uczyć się od niemal każdego. Dobrym wzorcem mogą być rozwiązania przyjęte zarówno w Wejherowie, jak i w Rudzie Śląskiej.

– **Jeżeli jednak mamy budować metropolię, to chyba bardziej należy współpracować z Wejherowem?**

– Oddzielmy dwie rzeczy. Czym innym jest uczenie się na doświadczeniach innych samorządów, a czym innym

Czym innym jest uczenie się na doświadczeniach innych samorządów, a czym innym wspólna realizacja publicznych zadań. Gdynia nie będzie się zajmowała bezdomnymi z Gdańska czy Wejherowa.

wspólna realizacja publicznych zadań. Możemy podpatrywać konkretne rozwiązania, wypracowywać stan-

dardy, ale Gdynia nie będzie się zajmowała bezdomnymi z Gdańska czy Wejherowa.

– **Skoro kilkanaście samorządów może z sukcesem współpracować przy zagospodarowywaniu odpadów, co stoi na przeszkodzie, by robić to przy rozwiązywaniu problemów bezdomności lub innych dylematów społecznych?**

– Robimy to – choćby w ramach Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, którego Gdynia jest aktywnym członkiem. Przykład tego Forum czy Komunalnego Związku Gmin Doliny Redy i Chylonki pokazuje naszą otwartość na współpracę. Tak jak na poziomie lokalnym jesteśmy otwarci na słuchanie, na kooperację z podmiotami pozarządowymi, tak samo na poziomie Związku prowadzimy dialog z Kosakowem, Rumią, Redą, Wejherowem. Współpracując z organizacjami pozarządowymi, nie mówimy im, że jesteśmy najwięksi i dlatego mają robić to, co chcemy. Podobnie w Związku nie ma znaczenia, że jesteśmy największym miastem, bo każdy jest równorzędnym partnerem.

DOBRY PRZYWÓDCA IDZIE PRZED LUDŹMI, A NIE POGANIA ICH Z TYŁU BATEM

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz PPG i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Panie Prezydencie, przedstawiciele organizacji pozarządowych w Trójmieście zwracają uwagę, że po długim zastoju w Słupsku rośnie liczba i aktywność tych organizacji. Co jest przyczyną tego ożywienia?

Maciej Kobyliński: Wydaje mi się, że to efekt naszego stylu sprawowania władzy. Nasza demokracja bezpośrednia przejawia się po prostu na wielu płaszczyznach.

Nasza demokracja bezpośrednia przejawia się na wielu płaszczyznach; raz w miesiącu mam godzinne wystąpienie w radiu, podczas którego ludzie mogą dzwonić i zadawać pytania.

Przykładowo od sześciu lat raz w miesiącu mam godzinne wystąpienie w radiu, podczas którego ludzie mogą dzwonić i zadawać pytania. Organizujemy też spotkania raz na kwartał z mieszkańcami miasta. Łatwiej jest rządzić, gdy mam świadomość, czego obywatele wymagają, żądają i czego się spodziewają.

Maciej Kobyliński

Prezydent Słupska

– **Organizacje pozarządowe w wielu miastach, także w Słupsku, przejmują niektóre kompetencje, dzielą się swoimi opiniami, wrażeniami, spostrzeżeniami, a także diagnozują różne elementy związane z życiem społecznym. Jaka jest tego skala w pańskim mieście?**

– Wszystkie organizacje pozarządowe, a jest ich w Słupsku ponad sto, działają w różny sposób. Z tymi, które zajmują się wąskimi wycinkami działalności, spotykam się raz na rok, gdy zwracają się o dotacje. Innym przykładem jest Centrum Inicjatyw Obywatelskich działające bardzo prężnie. Organizacje pozarządowe są potrzebne i bardzo dobrze postrzegane przez Brukselę. Nie ma tutaj łącznika rządowego, który jest *Organizacje pozarządowe są potrzebne i bardzo dobrze postrzegane przez Brukselę.* związany z polityką. Organizacje pozarządowe powinny być apolityczne, podobnie jak samorządy. Zostawmy politykę tym na górze, my natomiast – parafrazując Młynarskiego – tu na dole róbmy swoje. Musimy wsłuchiwać się w głosy obywateli, a oni mówią się głównie poprzez organizacje pozarządowe.

– **W Gdańsku czy Gdyni bardzo dobrze rozwinięta jest działalność organizacji pozarządowych związana z bezdomnymi. Czy Słupsk ma swoją specyfikę organizacji pozarządowych, obszar, gdzie ruch obywatelski jest szczególnie widoczny?**

– Piętnaście lat temu byłem współzałożycielem Stowarzyszenia im. Brata Alberta. Kilka osób uzyskało już statut wychodzenia z bezdomności. Dajemy im mieszkania, możliwość kierowania własnym życiem i tworzymy taki inkubator, w którym mogą je rozpocząć. Ważne jest, żeby nie było ludzi głodnych i bezdomnych w sensie dosłownym. Oczywiście nic nie poradzimy, jeśli ktoś wybiera bezdomność jako sposób na życie. A tacy ludzie zdarzają się nawet w najbogatszych miastach na świecie.

– **Jakaś liczba bezdomnych zawsze będzie.**

– Tak. I my też mamy margines bezdomności. Staramy się również, aby ludzie niepełnosprawni czuli się w Słupsku jak najlepiej. Mamy wspaniałe Stowarzyszenie Nadzieja, które zajmuje się dziećmi niepełnosprawnymi, głównie z porażeniem mózgowym. Z tym stowarzyszeniem współpracujemy na co dzień poprzez nasz wydział zdrowia, przez organizacje typu sportowego, hipoterapię (którą rozwijamy od lat siedemdziesiątych). Takie przykłady można mnożyć.

– **Jak wygląda wasza pomoc? Czy organizacje pozarządowe zwracają się o dofinansowanie działalności bezpośrednio do pana czy do urzędników odpowiednich wydziałów?**

– Każda pomoc jest indywidualna i musi być dostosowana do potrzebującego. Często trzeba dać pracę, mieszkanie, zapewnić opiekę lekarską, czasem tylko ubrać i nakarmić. Bardziej mnie interesuje mechanizm działania oraz rozwiązania systemowe, czyli wszelka działalność i poszerzanie świadomości obywatelskiej, a więc praca Centrum Inicjatyw Obywatelskich z naszym udziałem finansowym i merytorycznym.

– **Jaki charakter mają kontakty organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi?**

– Współpraca z organizacjami pozarządowymi jest ciągła, a sposobów współdziałania wiele. Ostatnio wspomogliśmy Stowarzyszenie Osób ze Stwardnieniem Rozsianym przy organizacji corocznego balu. Przekazaliśmy 80 tysięcy złotych, co stanowi ich kilkuletnią dotację.

– **Czy w Słupsku wypracowano standardy, które mają organizacje pozarządowe w innych częściach kraju? Czy wypracowano unifikację, dzięki której wiadomo na przykład, ile dana usługa kosztuje?**

– Na pewno tak. Mam osobę, która jest moim przedstawicielem ds. organizacji pozarządowych. Dbam też o to, aby wszystkie nasze miejskie instytucje nie miały barier architektonicznych. Wydaje mi się, że w Słupsku można wszędzie jeździć wózkiem. Dysponujemy autobusami z podnoszonymi stopniami i czterema samochodami dla osób niepełnosprawnych, które można wynająć.

– **Panie Prezydencie, na początku wspominał pan o audycjach i spotkaniach. Jaki jest jeszcze inny sposób kontaktowania się z mieszkańcami, zdobywania wiedzy o ich potrzebach oraz przekazywania informacji o planach i zamierzeniach władz?**

– Przykłady można mnożyć. Raz w roku konsultujemy budżet i przy okazji dyskutujemy o wszystkich problemach. Gdy robimy plan zagospodarowania przestrzennego, to staramy się w danej dzielnicy spotkać się z ludźmi. Wspomnieć trzeba o inicjatywie uchwałodawczej, która się zrodziła w naszym mieście. Czteryście osób podpisanych

pod wnioskiem może złożyć projekt uchwały. Od pewnego czasu co tydzień spotykam się z obywatelami.

– **Czego takie inicjatywy uchwałodawcze dotyczą?**

– To sprawy związane żywo z interesem naszych obywateli, np. ścieżki rowerowe, bariery architektoniczne.

– **Czy słupskie media to sposób na kontaktowanie się z obywatelami?**

– Nie wszystkie, ale zdecydowana większość tak.

– **Powinien pan również kontaktować się z mieszkańcami poprzez radnych. Chociaż są głosy, że ta współpraca nie układa się najlepiej.**

– Radni mają gorzej, bo ja jestem władzą wykonawczą. Oczywiście są jakąś formą kontaktu z mieszkańcami. Interpelacje na sesji trwają czasami nawet półtorej godziny.

– **W Gdańsku i Gdyni są rady dzielnic. W Słupsku nie ma takiej formy samorządu. Dlaczego?**

– Myślę, że rada miasta daje sobie radę sama. I nie ma potrzeby, by powstały rady osiedli czy dzielnic. O ile dobrze pamiętam ustawę, to rada może tworzyć dzielnicowe odpowiedniki. Skoro może, to nie musi i chyba byłoby to mnożenie bytów.

Myślę, że rada miasta daje sobie radę sama. I nie ma potrzeby, by powstawały rady osiedli czy dzielnic.

– **W Gdyni to skuteczny sposób kontaktowania się z mieszkańcami i otwarcia się na ich potrzeby.**

– To jednak jest zależne od rady miasta. Póki co, takiego pomysłu wśród radnych nie było, a ja uważam, że to, co jest, w Słupsku wystarczy. W dużych miastach, takich jak Warszawa lub Gdańsk, powinny być rady osiedlowe i dzielnicowe.

– **Kilka tygodni temu ogłosił pan, że Słupsk należy powiększyć o niektóre miejscowości z okolicznych gmin. Na jakiej podstawie oparte jest to przekonanie?**

– To jest oczywiste! Słupsk jest najmniejszym terytorialnie miastem tej wielkości w Polsce. Piła jest prawie dwukrotnie większa, a ma 78 tysięcy mieszkańców. Przypomnę, że nasze miasto liczy 98 tysięcy. Przeciwnicy powiększenia używają argumentów, które w rzeczywistości świadczą o konieczności włączenia nowych terenów. Słupski Zakład Komunikacji, Słupska Spółdzielnia Mleczarska, Słupska Fabryka Mebli – te firmy znajdują się czasami kilkaset

metrów od granic administracyjnych, ale wyprowadziły się dlatego, że w naszym mieście nie ma miejsca.

– **Albo płacą w sąsiednich gminach mniejsze podatki.**

– Tak się składa – i jest to chyba kolejny argument za włączeniem okolicznych terenów do Słupska – że nasze podatki są niższe niż w sąsiednich gminach.

– **Czy jednak ogłoszenia takich planów nie powinno poprzedzić przekonywanie radnych sąsiednich gmin, a przede wszystkim mieszkańców?**

– Oczywiście wszczęliśmy już procedury, ale kto protestuje? Najczęściej wójtowie, zastępcy wójtów i tamtejsi radni. Nie wiem, jakie są opinie mieszkańców. Słyszałem, że w pewnej wsi liczącej 230 osób zebrano 200 podpisów przeciwko mojemu pomysłowi. Ale zbierano je w sklepach i nie będę już mówił, kto tego pilnował. Kiedy wreszcie dojdzie do społecznych konsultacji, będę na wszystkich spotkaniach przekonywał mieszkańców o korzyściach. Nie będą mieli na przykład żadnych trudności z umieszczeniem dziecka w żłobku, przedszkolu czy szkole. Pojawi się również komunikacja miejska. A poza tym chodzi tylko o kilka sołectw, które i tak obsługujemy. Trudno prowadzić prawidłową politykę planowania przestrzennego, politykę gospodarczą, nie mając wolnych terenów. Tuż za granicą miasta postawiono na przykład wiatraki. Gdyby te tereny należały do Słupska, nie dałbym zgody na taką inwestycję. Byłoby to miejsce na budownictwo mieszkaniowe.

– **Czy przy poważniejszych inwestycjach pyta pan o zdanie mieszkańców, są konsultacje społeczne?**

– To trudniejsza sprawa. Jeżeli to jest grunt prywatny, który obejmuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, i tam przewidujemy lokalizację przemysłu, to wtedy się konsultujemy.

– **Mieszkańcy korzystają z tej możliwości?**

– Przy wieloletnich planach inwestycyjnych prowadzimy takie konsultacje. Inny przykład: ogłaszamy konsultacje dotyczące budżetu miasta i przychodzi 15 osób. Wtedy jestem załamany. Jedyne co mogę zrobić, to ogłosić kolejne spotkanie. Wtedy jest czasem większa frekwencja.

– **Jak pan rozumie przywództwo, bycie prezydentem miasta i jaki jest udział obywateli w słupskim modelu samorządu?**

– Dobry przywódca idzie przed ludźmi, a nie poganiam ich z tyłu batem. Idąc przodem, musi mieć pewność, że ktoś za nim podąża. Jestem czasami surowy, ale nie potrafię się pogodzić z tym, że ktoś widzi wyłącznie swój interes, że nie potrafi spojrzeć kategoriami miasta czy nawet ulicy.

– **Zatem potrzebna jest edukacja obywatelska. Czy coś takiego w słupskich szkołach w jakiegokolwiek formie występuje?**

– Teoretycznie tak, ale powinno mieć miejsce nie tylko w szkołach. To musi wyjść z domu, poparte w szkole, także na przykład na lekcjach religii. Nasza młodzież jest dobrze przygotowana i coraz lepiej wykształcona. Mamy masę konkursów, w tym „Siedmiu wspaniałych”, i one rozwijają obywatelskie postawy. Jestem też głęboko wzruszony, widząc młodych ludzi pracujących w hospicjum. To dobra zapowiedź na przyszłość.

U NAS MIESZKAŃCY SAMI DECYDUJĄ NA CO WYDAĆ PIENIĄDZE

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz PPG i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Ile rocznie Zawory dostają z gminnego budżetu?

Danuta Dejk: Jest to stała kwota, dostajemy 18 tysięcy złotych. Każdy z naszych mieszkańców, jeżeli chce, może decydować, na co wydać te pieniądze. Najczęściej przeznaczamy je na lokalne drogi i na naszych wiejskich zebraniach decydujemy, które w tym roku poprawimy.

Każdy z naszych mieszkańców, jeżeli chce, może decydować, na co wydać te pieniądze.

mieszkańców, jeżeli chce, może decydować, na co wydać te pieniądze. Najczęściej przeznaczamy je na lokalne drogi i na naszych wiejskich

L.S.: Czy drogi najbardziej interesują mieszkańców?

D.D.: Tak. Drogi najczęściej, ale czasami też przeznaczamy te pieniądze na inne rzeczy. Życzeń jest wiele i mieszkańcy zgłaszają je na tych zebraniach. Jednak złotych jest zawsze za mało i musimy wybierać, co jest najważniejsze. Oprócz dróg robimy jeszcze chodniki, place zabaw, kwietniki.

(...) złotych jest zawsze za mało i musimy wybierać, co jest najważniejsze.

na tych zebraniach. Jednak złotych jest zawsze

L.S.: A jak wygląda takie spotkanie sołeckie, na którym decydujecie, na co zostaną wydane pieniądze?

*Danuta Dejk
Sołtys wsi Zawory w gminie
Chmielno*

*Zbigniew Roszkowski
Wójt gminy Chmielno*

D.D.: Zawory liczą około 400 mieszkańców, a na takie zebranie przychodzi bardzo wiele osób. Chyba każda rodzina ma tam swojego przedstawiciela. Zawsze jest więcej niż 100 ludzi. No i razem dyskutujemy, jak ten fundusz podzielić.

L.S.: To chyba nie jest łatwe?

D.D.: Już sobie z tym radzimy. Mieszkańcy Zawór już się nauczyli rozmawiać i widzą, gdzie jest większa potrzeba, gdzie coś trzeba zrobić w pierwszej kolejności. Mamy też taką zasadę, że jak w jednym roku robimy drogę z jednej strony wsi, to w następnym już z drugiej. Więc mieszkańcy wiedzą, że nie dostaną rok po roku pieniędzy dla swojej części wsi.

Mamy też taką zasadę, że jak w jednym roku robimy drogę z jednej strony wsi, to w następnym już z drugiej.

L.S.: Kiedy już dochodzi do prac, to jaki jest udział mieszkańców?

D.D.: Właściciele ciągników albo ciężarówek dowożą piach, płyty, układają je, wyrównują ziemię. Zwykle jest to kilku, kilkunastu ludzi z tej części sołectwa, w której taka droga jest robiona. W ostatnich latach główna ulica została wyłożona kostką, na kilku innych na wybudowaniach położone są płyty. Ale apetyty są większe.

Mieszkańcy angażują się osobiście – właściciele ciągników albo ciężarówek dowożą piach, płyty, układają je, wyrównują ziemię.

L.S.: Skoro jest tyle do zrobienia, to czy mieszkańcy na zebraniach nie domagają się większych pieniędzy?

D.D.: Każdy by chciał, ale robimy tyle, ile można, na ile stać gminę.

L.S.: Ale chyba staracie się o dodatkowe pieniądze na poważniejsze inwestycje?

D.D.: Tak. Nieraz przychodzimy do wójta i rozmawiamy o drogach, które wymagają remontów. Zawsze coś dostaniemy, coś utargujemy.

L.S.: Czy mieszkańcy przychodzą do pani na rozmowę i proszą o interwencję, gdy coś ich zdaniem trzeba zrobić?

D.D.: Przychodzą. I właśnie wtedy, gdy jest więcej takich głosów, rozmawiamy z wójtem.

L.S.: Czy o podzieleniu pieniędzy decydujecie tylko na jednym zebraniu, czy jak zwróci się o pomoc jakaś

miejscowa organizacja, na przykład strażacy, spotykacie się i udzielacie im wsparcia?

D.D.: To już rada sołectwa decyduje, czy udzielić takiej pomocy. Razem ze mną rada liczy cztery osoby. Wybory wyglądają podobnie jak wybieranie sołtysa. Jest ogólne zebranie i głosowanie.

L.S.: Czy wszystkie sołectwa gminy Chmielno dostają po 18 tysięcy rocznie?

Zbigniew Roszkowski: Tak. Każde dostaje tyle samo. Kilka razy się zastanawialiśmy, czy nie powinno to zależeć od liczby mieszkańców czy wysokości płaconych podatków. Jednak rada gminy za każdym razem dochodziła do wniosku, że tak będzie sprawiedliwiej, bo mniejsze i często bardzo rozdrobnione sołectwa dysponowałyby mniejszymi środkami i nie byłyby w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb. Jednakowa kwota to konsensus i sądzę, że jest to poprawne rozwiązanie.

L.S.: Wszędzie drogi są najważniejszą częścią wydatków?

Z.R.: Najważniejszą, ale jak wspomniała pani sołtys, pieniądze przeznaczone są także dla strażaków, upiększania miejscowości, powstają za nie klomby, sadzi się krzewy ozdobne. W wielu sołectwach fundusz ten jest podwajany poprzez zaangażowanie mieszkańców – ich pracę, sprzęt, materiały.

L.S.: Czy w innych sołectwach zauważyć można takie samo zaangażowanie jak w Zaworach?

Z.R.: Ustalając zasady wykorzystania funduszu, założyliśmy obowiązkowy udział mieszkańców. Jednak w sołectwie Zawory udział ten jest szczególnie wysoki.

L.S.: A często na zebrania sołectkie, na których podejmuje się decyzje o podziale pieniędzy, przychodzi niemal połowa wsi?

Z.R.: Tak, ludzie przychodzą na zebrania, ponieważ wiedzą, że mają wpływ na to, co się dzieje. To nie jest tak, że wójt komunikuje im, co, jak i gdzie. To właśnie mieszkańcy mówią, czego chcą oraz jak się włączą w konkretne działania. Jeźli tylko mamy finansowe możliwości, to staramy się pomóc danym sołectwom. Zdarza się, że ludzie sami sobie pomagają i organizują pieniądze.

W Zaworach utworzono małą salę komputerową w remizie strażackiej. Gmina tylko płaci za abonament. Żywe zaangażowanie mieszkańców sprawia, że sołeckie fundusze to kapitalne rozwiązanie.

L.S.: Czy oprócz tych 18 tysięcy złotych, które dostajecie z gminy, organizowane są jakieś składki mieszkańców?

D.D.: Składek żadnych nie ma. Gdy mieszkańcy widzą, że coś trzeba zrobić, a brakuje środków, sami ofiarowują pomoc finansową.

L.S.: A ostatnio na co zbieraliście pieniądze?

D.D.: Na zagospodarowanie ronda przy przystanku. Zazieleniliśmy teren, posadziliśmy krzewy. Wielu mieszkańców pomagało nam, jak tylko mogło, najczęściej własną pracą.

L.S.: Czy to duży problem namówić mieszkańców na coś nowego, na co w funduszu nie ma pieniędzy, ale co wspólnie można zrealizować?

D.D.: Nie. Wystarczy podejść i poprosić. Kiedy trzeba coś zrobić, mieszkańcy chętnie pomagają.

L.S.: A co jeszcze zrobiliście w ramach takiej współpracy?

D.D.: Zagospodarowaliśmy jeszcze jeden plac. Teraz planujemy sprzątnięcie wsi i znowu nie polega to tylko na składce, ludzie sami sprzątają swoje odcinki drogi. Mieszkańcy chcą, aby ich otoczenie było piękne.

L.S.: Zawory to miejscowość turystyczna. Czy estetyka przekłada się na dochody z turystyki?

– D.D.: Na to wygląda. Jeżeli będzie czysto, ludzie chętniej tu przyjadą, a tym samym pozostawią tutaj pieniądze.

L.S.: Czy mieszkańcy są przekonani, że taka współpraca przynosi korzyści, że razem można więcej aniżeli w pojedynkę?

D.D.: Zauważyli to. Coraz odważniej przychodzą z nowymi pomysłami. Chcą mieć nie tylko ład i porządek w wiosce. Istnieje grupa 50 Plus, do której także należę, mamy pewne plany. Mamy zamiar na przykład zmodernizować remizę, przygotować plażę.

L.S.: Chcecie na to zdobyć pieniądze z Unii Europejskiej?

D.D.: Jeżeli tylko nam się uda, chętnie z nich skorzystamy.

L.S.: Obecnie przygotowana jest ustawa o funduszach sołeckich. W jakim kierunku te działania powinny pójść, aby przynieść efekty?

Z.R.: W gminie Chmielno fundusze sołeckie funkcjonują od 17 czy nawet 18 lat. Z naszych doświadczeń jednoznacznie wynika, że jest taka potrzeba. Ludzie jednoczą się wokół tych drobnych pieniędzy. Wprawdzie początkowo nieufnie patrzyli na takie działania, ale dziś rośnie liczba mieszkańców angażujących się w różne inicjatywy. Ustawa

Dzięki zaangażowaniu mieszkańców w wydawanie funduszy sołeckich powstanie społeczeństwo odpowiedzialne. jest potrzebna gminom, w których takie fundusze dotychczas nie były tworzone. Jestem przekonany, że pieniądze z takich funduszy będą podwojone lub nawet potrojone poprzez sensowne wydawanie i zaangażowanie mieszkańców. Ludzie będą też czuli się za nie odpowiedzialni. Dzięki temu powstanie odpowiedzialne społeczeństwo. Jedna uwaga – tam gdzie są pieniądze, istnieje potrzeba udokumentowania ich sensownego wydania. Jeżeli obarczymy sołtysów i rady sołeckie prowadzeniem wielkiej buchalterii, nie będzie chętnych do zajmowania się takimi sprawami. A sołtys nie może być urzędnikiem.

L.S.: Czy Pan jako wójt jest skłonny powiększyć budżety sołeckie kosztem gminnego?

Z.R.: Jestem za tym, aby fundusz sołecki był jak największy, gdyż jest on zawsze sensownie wydany. Nie można jednak zapominać o potrzebach całej gminy, na przykład o szkole czy przedszkolu, za które samorząd odpowiada, i na to wszystko też trzeba zabezpieczyć pieniądze. Wierzę,

Nasi mieszkańcy bardzo chętnie pomagają, ale nie każdy lubi siedzieć w papierach i prowadzić księgowość. że z roku na rok fundusze sołeckie będą coraz większe, ponieważ jest to naprawdę dobry instrument. Jeżeli ustawodawca zobowiąże nas do tworzenia takich funduszy, to przestrzegam parlamentarzystów, aby pamiętali, że dysponowanie pieniędzmi przez sołtysa nie może go obligować do zatrudniania księgowych. Nasi mieszkańcy bardzo chętnie pomagają, ale nie każdy lubi siedzieć w papierach i prowadzić księgowość.

L.S.: To będzie pewien problem. Pojawiają się nowe formy finansowania takich lokalnych wydatków. Istnieje możliwość skorzystania z Regionalnego Programu Operacyjnego, a dokładnie z programu Lokalne Inicjatywy Obywatelskie, także z Europejskiego Funduszu Społecznego – ale środki te trzeba skrupulatnie rozliczyć. Będziecie tam szukali pieniędzy?

Z.R.: Przygotowujemy się do skorzystania z tych środków. W Zaworach chcemy wyremontować obiekt strażacki, który mógłby pełnić też funkcje ogólnowiejskie – jako świetlica czy sala spotkań aktywnych kobiet 50 Plus. Podobnie jak wcześniej, jakiś procent tego projektu musi być wkładem własnym. Gwarantuję, że samorząd zabezpieczy te środki.

L.S.: Sołectwo nie ma jednak osobowości prawnej, więc wniosek będzie składała gmina?

Z.R.: Oczywiście, ale nawet jeśli zarejestrowana grupa będzie wnioskodawcą, a zwróci się do gminy o zabezpieczenie wkładu własnego, gwarantuję, że takie zabezpieczenie otrzyma.

L.S.: Do funduszy europejskich zgłaszać się mogą nie tylko sołectwa poprzez gminę, ale także organizacje pozarządowe. Czy na terenie gminy Chmielno istnieją inne organizacje pozarządowe, które będą się zgłaszały i ubiegały o te środki?

Z.R.: Oczywiście. Sam jestem członkiem Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, które ma wiele pomysłów na przykład na oznakowanie czy upamiętnienie istotnych miejsc dla gminy Chmielno. Pomijam szkoły, które też samodzielnie zwracają się o środki unijne. Zapewniam, że tam gdzie zrodzi się inicjatywa obywatelska, będzie zapewniona pomoc przy pisaniu wniosku, gwarantuję także wsparcie fachowców przy rozliczaniu środków.

RZĄD LOKALNY: CIERPLIWE KONSTRUOWANIE PODSTAW DOBROBYTU

Wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast patrzy na rząd i ministrów, zazdroszcząc im wielkich możliwości i... małej odpowiedzialności. Sami bowiem bardzo silnie odczuwają niezależne od nich ograniczenia (czy to w postaci przepisów prawnych, czy zasad rozdziału środków publicznych) i bardzo silną społeczną kontrolę działań i sposobów wydawania pieniędzy.

Ta opinia jest jednak tylko częściowo prawdziwa. Nieprawdą jest w niej właśnie przekonanie o małych możliwościach samorządów (lub po prostu rządów) lokalnych.

Zacznijmy od stwierdzenia, że tak ważna dla wszystkich wartość, jaką jest jakość życia, w znacznej mierze zależy od stanu lokalnej społeczności i od działań władz lokalnych. O tej jakości stanowi poziom usług publicznych znajdujących się w gestii rządów lokalnych: od sieci drogowej i połączeń komunikacyjnych do usług zdrowotnych i opiekuńczych. Bez wysokiej jakości tych usług nie napłyną ani pieniądze, ani twórczy ludzie – nie będzie inwestycji i osiedlania się.

*Prof. dr hab.
Aleksander Surdej*

*Akademia Ekonomiczna
w Krakowie*

Znaczenie warunków lokalnych czyni z lokalnego rządu aktora pierwszoplanowego, protagonistę rozwoju społecznego. Świadomość odpowiedzialności może jednak prowadzić do frustracji, gdy nie mamy, nie umiemy sięgnąć lub stworzyć narzędzi, które pozwalają się z niej wywiązać.

Nie popadając w łatwy defetyzm, można wskazać kilka warunków i narzędzi, które pozwalają lokalnym rządom poprawiać jakość usług publicznych oraz wzmacniać szanse rozwojowe społeczności lokalnej.

Znaczenie warunków lokalnych czyni z lokalnego rządu aktora pierwszoplanowego, protagonistę rozwoju społecznego.

Przywództwo

Podstawowe warunki sukcesu można nazwać triadą „PJR”, czyli przywództwo, jawność i rynek. Przedstawmy je pokrótce. Przywództwo jest warunkiem osiągnięcia tego, co możemy nazwać międzyokresową spójnością działań. Dzięki niemu realizowane cele mogą się ułożyć w spójną całość, a działania nie są wyłącznie doraźne, lecz konsekwentne i zorientowane długookresowo. Przywództwo nie musi być sprawowane jednoosobowo – może to być przywództwo grupy, w której poszczególne osoby realizują wspólnie podzielaną strategię. Istnienie silnego przywództwa sprawia, że społeczność nie dryfuje, a efekty pracy w kolejnych latach składają się na odległy sukces, który może pojawić się nawet po upływie jednej lub więcej dekad. Dwadzieścia lat od rozpoczęcia polskiej demokratycznej i rynkowej transformacji z łatwością dostrzegamy, że lokalny sukces często wiąże się z długim okresem rządów jednego wójta, burmistrza lub prezydenta.

Istnienie silnego przywództwa sprawia, że społeczność nie dryfuje, a efekty pracy w kolejnych latach składają się na odległy sukces.

Jawność

Jawność jest podstawą prorozwojowego przywództwa. Społeczność lokalna łatwo ugrzęźnie w atmosferze podejrzeń i zostanie sparaliżowana przez niski poziom zaufania, jeśli rząd lokalny nie stworzy skutecznego systemu komunikowania się i nie będzie działał przy otwartej kurtynie. Owszem, jest to czasochłonne i bywa uciążliwe, lecz rządzenie bez informacyjnej skrupulatności, perswazyjnej cierpliwości i wyrozumiałości przepadnie w rządy arogancji, które dzielą społeczność i grożą unicestwieniem dobrych zamiarów.

Społeczność lokalna łatwo ugrzęźnie w atmosferze podejrzeń i zostanie sparaliżowana przez niski poziom zaufania, jeśli rząd nie będzie działał przy otwartej kurtynie.

Rynek

Rynek z kolei wzmacnia jawność. Jeśli rząd lokalny jest w stanie pokazać, że jego decyzje, wybory i działania zdają „test rynku”, to nikt nie zarzuci mu nieudolności, nieefektywności czy nepotyzmu. Rynek jest tutaj synonimem zderzenia wielu aktorów, dostawców, odbiorów, towarów i usług. Nawet jeśli w społeczności lokalnej nie dostrzegamy i nie znajdujemy owej różnorodności, to powinniśmy szukać „informacji z rynku” tam, gdzie on naprawdę istnieje, aby wiedzieć, czy działamy efektywnie.

Jeśli nie spełniamy tych trzech warunków, jeśli nie postępujemy w myśl „PJR”, to trudno przypuszczać, że poszczególne działania złożą się na kreującą rozwój całość. Można powiedzieć, że warunki „PJR” są konieczne, lecz z pewnością niewystarczające. Oprócz nich niezbędne jest umiejętne określanie priorytetów oraz dobór właściwych narzędzi działania.

„Wypchnąć” na zewnątrz czy zwiększyć zatrudnienie?

Administracja publiczna każdego szczebla działa w granicach przepisów prawnych i administracyjnych. Świadomość tych ograniczeń musi lokalnym rządom towarzyszyć, lecz nie powinna ich paraliżować.

Jeśli więc rządy lokalne decydują o tym, czy pewne zadania, jak na przykład organizację jakiegoś wydarzenia, powierzyć zewnętrznej jednostce, czy też zwiększyć zatrudnienie w urzędzie, to powinny pamiętać, że w administracji łatwiej kogoś zatrudnić niż zwolnić. Zwiększanie zatrudnienia w urzędach powinno więc być opcją niejako ostateczną.

Konstruowanie umów

Ograniczając zatrudnienie, władze lokalne coraz częściej realizują zadania, które są wykonywane przez zewnętrznych dostawców na podstawie umowy. Umowy, o czym wszyscy wiemy, to narzędzia prawne, których treść może mieć znaczące konsekwencje budżetowe i szerzej gospodarcze, zarówno pozytywne, jak i negatywne. Nie trzeba być prawnikiem, aby skutki zapisów umownych rozumieć. Konstruowanie umów i posługiwanie się nimi nie powinno więc być zostawiane radcom prawnym.

Dobrze skonstruowana umowa, przygotowana, zawarta i wykonywana w warunkach maksymalnej jawności, jest podstawą współpracy między rządem lokalnym i administracją lokalną a biznesem, sednem tego, co nazywamy partnerstwem publiczno-privatnym. Jeśli więc przedsiębiorstwo prywatne realizuje inwestycje za pieniądze publiczne czy na zlecenie publiczne, to przedsięwzięcie to nie kończy się skandalem tylko wtedy, *Jeśli przedsiębiorstwo prywatne realizuje inwestycje za pieniądze publiczne, to przedsięwzięcie to nie kończy się skandalem tylko wtedy, gdy wykonywane jest na podstawie umowy, która dobrze i uczciwie zabezpiecza interesy stron.*

Przykłady udanych przedsięwzięć publiczno-privatnych można znaleźć w krajach, w których – jak na przykład we Włoszech – nie istnieje specjalne narzędzie prawne, z trudem natomiast znajdujemy je w Polsce, gdzie przez lata przygotowywano ustawę o partnerstwie publiczno-privatnym. Przypuszczać można, że wyjaśnieniem jest brak umiejętności konstruowania umów i działania w warunkach przejrzystości informacyjnej.

Plany zagospodarowania przestrzennego

Innym ważnym narzędziem w rękach rządów lokalnych są plany zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak postrzegać je nie jako narzędzia władzy – narzędzia zakazu, wyłączenia, rujnowania czy nagradzania – lecz jako narzędzia informacyjne. Istnienie planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wytyczenie przyszłych dróg

i rezerwowanie przestrzeni rekreacyjnej, pozwala wielu ludziom podejmować racjonalne decyzje dotyczące kupna i sprzedaży, budowy czy zamieszkania. Nic tak nie rujnuje *Istnienie planu zagospodarowania przestrzennego pozwala wielu ludziom podejmować racjonalne decyzje dotyczące kupna i sprzedaży, budowy czy zamieszkania.* zaufania i nie przekreśla szansy na współpracę w danej społeczności, jak zmiany planów zagospodarowania przestrzennego dyktowane wygodą rządu lokalnego czy krótkookresowym interesem jakiejś osoby czy grupy osób. Wniosek z tego jest następujący: plany zagospodarowania przestrzennego powinny być tworzone starannie i powoli, a zmieniane bardzo rzadko.

Najpierw bezpieczeństwo

W końcu warto pamiętać o tym, że bezpieczeństwo fizyczne wyprzedza dobrobyt materialny w porządku ludzkich potrzeb. *Bezpieczeństwo fizyczne wyprzedza dobrobyt materialny w porządku ludzkich potrzeb.* Dobrze funkcjonująca policja i inne służby porządkowe sprawiają, że dorośli czują się bezpiecznie, dzieci nie są zagrożone, a przedsiębiorcy wolni są od dodatkowych opłat, które generuje przestępczość.

Rządy lokalne, jak próbowałem to pokazać, są ważnym aktorem rozwoju społecznego i gospodarczego. Być może ważniejszym niż rząd centralny. Swoją prorozwojową rolę spełniają dobrze, gdy cierpliwie przewodzą lokalnej społeczności, poddając się testowi rynku i zachowując przejrzystość działań.

OTWÓRZMY ADMINISTRACJĘ!

Jednym z najistotniejszych zadań w sferze zarządzania działaniami publicznymi, które stoi obecnie przed nami, jest wypracowanie modelu otwartej administracji, zdolnej do współdziałania ze środowiskiem, w którym funkcjonuje. Praktyka

Praktyka polityczna cierpi na problem segmentacji. Kluczowe jest wypracowanie modelu otwartej administracji, zdolnej do współdziałania ze środowiskiem, w którym funkcjonuje.

polityczna w Polsce cierpi bowiem na problem segmentacji, czyli wytworzenia się wzajemnie odizolowanych porządków organizacyjnych, które z trudem potrafią wypracować choćby podsta-

wowe kanały komunikacji, tak by uzyskać efekt wzajemnego wspomagania się owych różnych fragmentów.

Kto jest w grze?

Do najważniejszych z tych porządków należą: biurokracja rządowa jako system strukturalnego, hierarchicznego zarządzania politykami sektorowymi (sama wewnętrznie

Wyróżnić można następujące porządki organizacyjne: biurokracja rządowa, organizacje uczestników rynku, korporacje zawodowe i związki zawodowe, samorząd terytorialny oraz instytucje demokracji obywatelskiej i społecznej.

nie wielokrotnie złożona i dzieląca się na wiele jednostek, także wzajemnie niekompatybilnych), organizacje uczestników rynku, czyli instytucje działające na rzecz regulowanego konkurencyjnego zarządzania gospodarką (rady branżowe, organi-

zacje pracodawców, działające jako przedstawiciele grup interesu biznesowego), korporacje zawodowe i związki zawodowe, będące przykładami samoorganizacji dla

Dr Krzysztof Szczerski

*Były podsekretarz stanu w MSZ
i UKIE*

Adiunkt w Katedrze

Współczesnych Systemów

Politycznych

Uniwersytet Jagielloński

celów reprezentowania partykularnych potrzeb zarówno wobec rynku, jak i biurokracji (co jest typowe dla związku zawodowego, ale niewłaściwe dla samorządu zawodowego, niemniej w Polsce samorządy zawodowe często pełnią taką funkcję), samorząd terytorialny, czyli polityczna samoorganizacja obywateli wyposażona poprzez proces decentralizacji w określony zakres władztwa publicznego (zbyt często w Polsce utożsamiany nie z grupą obywateli, ale z organami samorządu), aż wreszcie instytucje demokracji obywatelskiej i społecznej, czyli mikrokosmos organizacji pozarządowych oraz inicjatyw niesformalizowanych.

Co wymusza zmianę?

Tymczasem istotą współczesnego myślenia o państwie jest uznanie, że model jego funkcjonowania musi ulec przekształceniu w związku z przemianami samych instytucji politycznych oraz, szerzej, sfery kultury politycznej, wzorców społecznych, typu gospodarki. Skutkują one wytworzeniem się nowego kształtu przestrzeni publicznej, charakteryzującej się zwiększoną mobilnością, elastycznością modeli życia, spłaszczeniem hierarchii, występowaniem licznych wzajemnych powiązań pomiędzy odległymi często zjawiskami, potrzebą stosowania niestandardowych rozwiązań, gwałtownym rozwojem nowoczesnych technologii oraz sieciowością, czyli współwystępowaniem rozproszonej władzy na różnych poziomach. Osobnym źródłem przekształceń systemu państwowego jest środowisko międzynarodowe, szczególnie silnie oddziałujące w przypadku krajów uczestniczących w procesie integracji europejskiej, które to zjawisko – dla uproszczenia opisywanego obrazu – zostanie tu pominięte.

Pięć zasadniczych form relacji

Wspomniany powyżej problem segmentacji praktyki politycznej w Polsce stoi w wyraźnej sprzeczności z potrzebami budowy nowoczesnego państwa. Jest tak dlatego, że uniemożliwia on wytworzenie powiązań o kształcie, który pozwoliłby nie tylko na niekonfliktową koegzystencję, gdyż jest to dziś już zdecydowanie za mało, ale także na wytworzenie wartości dodanej poprzez synergię różnych porządków.

Model funkcjonowania państwa musi ulec przekształceniu w związku z przemianami samych instytucji politycznych oraz, szerzej, sfery kultury politycznej, wzorców społecznych, typu gospodarki.

Nowoczesne państwo wymaga wytworzenia wartości dodanej poprzez synergię różnych porządków.

Relacje wewnętrzne pomiędzy wymienionymi wcześniej fragmentami organizacji przestrzeni publicznej mogą bowiem przybierać pięć zasadniczych form. Mogą to być: po pierwsze – relacje wzajemnie się blokujące (istotnym celem jednej instytucji jest uniemożliwienie działania drugiej); po drugie – relacje wzajemnie obojętne (instytucje w ramach każdego z porządków w swoim działaniu nie biorą pod uwagę istnienia pozostałych); po trzecie – relacje wzajemnie wymuszone (poszczególne porządki kontaktują się nie z własnej potrzeby, ale poprzez wymogi proceduralne, np. reguły prawa); po czwarte – relacje wzajemnie podporządkowane (niesymetryczne współdziałanie, kiedy jedne instytucje są klientami drugich); po piąte – relacje wspólnotowe (kiedy poszczególne porządki tworzą nową jakość poprzez wzajemne otwarcie i działania zbieżne lub tworzenie balansu, czyli równoważenie się). Z punktu widzenia budowania nowoczesnego państwa najbardziej korzystny jest oczywiście ostatni z powyższych typów relacji, najbardziej niekorzystne są dwa pierwsze, a najczęściej występujące w praktyce działania polityki w Polsce to typy trzeci oraz czwarty.

Recepta na sukces

Dlatego należy podjąć wysiłek, aby zbudować model działania administracji – a na poziomie regionalnym jest to nie tylko potrzebne, ale wręcz konieczne z racji wymogów dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych –

Najwyższy czas powrócić do klasycznej idei polis, czyli struktury rządzenia opartej na „wspólnocie wspólnot”, oraz do koncepcji demokracji obywatelskiej.

tworzący zręby wspólnoty wokół działań władz publicznych. Najwyższy czas powrócić

do klasycznej idei polis, czyli struktury rządzenia opartej na „wspólnocie wspólnot”, oraz do koncepcji demokracji obywatelskiej, czyli kultury decyzji politycznych zakorzenionych w tkance społecznej.

Aby postulat ten był możliwy do spełnienia, należy zacząć działać zarówno w ramach struktur administracji publicznej, jak i w środowisku jej funkcjonowania, gdyż

Do najważniejszych postulatów należą: budowanie podstaw partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partnerstwa obywatelskiego, tworzenie instrumentów otwartego zarządzania, działanie na rzecz jawności i edukacji obywatelskiej.

przekształcenia muszą być równoległe, by dać efekt zbieżności. Do najważniejszych postulatów takich zmian należą:

budowanie podstaw partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partnerstwa obywatelskiego, tworzenie instrumentów otwartego zarządzania, działanie na rzecz jawności i edukacji obywatelskiej.

Katalog standardów budowania relacji

Tworzenie administracyjnej wspólnoty nie jest jednak w praktyce proste, a to z kilku powodów. Przede wszystkim zbyt mała jest jeszcze wzajemna wiedza o działaniu różnych instytucji samoorganizacji obywatelskiej i administracji publicznej. Mała jest świadomość potencjalnych korzyści, jakie z partnerstwa mogą wynikać. Poza tym wspólnota taka wymaga stworzenia odpowiednich dlań warunków po każdej ze stron. Można wyróżnić pewien katalog standardów, na których powinno być zbudowane trwałe i długofalowe

partnerstwo pomiędzy administracją publiczną a środowiskiem jej działania. A oto najważniejsze z nich.

Katalog standardów: unikanie dominacji i naruszania wzajemnej podmiotowości, równoprawność, obustronne gwarancje przejrzystości i odpowiedzialności, pełna demokratyczność.

Po pierwsze, unikanie dominacji i naruszania wzajemnej podmiotowości. Równocześnie jednak zgoda na większy zakres nadzoru i kontroli ze strony administracji publicznej, zwłaszcza tam, gdzie w ramach partnerstwa w grę wchodzi wydatkowanie pieniędzy publicznych. Po drugie, równoprawność, czyli zerwanie z postrzeganiem jednej ze stron jako klienta, co oznacza otwarty i pozytywny stosunek do wzajemnej działalności. Po trzecie, obustronne gwarancje przejrzystości i odpowiedzialności, zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi zadania publiczne

o charakterze społecznym. Po czwarte, pełna demokratyczność, zarówno władza publiczna jak i partnerzy zewnętrzni (organizacje i instytucje obywatelskie) muszą być demokratycznie zarządzanymi podmiotami, otwartymi dla wszystkich, którzy spełniają publicznie określone kryteria członkostwa.

Od podejścia wertykalnego do horyzontalnego

Istotnym problemem administracji publicznej, który stanowi przeszkodę dla budowy wspólnotowego modelu zarządzania, jest także sektorowa organizacja struktury

Z „resortowej” perspektywy ztraca się ważny element środowiska obywatelskiego, jakim jest jego uniwersalność, a dominuje fragmentaryczność i jednostronny przepływ informacji.

władz publicznych.

Z „resortowej” perspektywy ztraca się ważny element środowiska obywatelskiego, jakim

jest jego uniwersalność, a dominuje fragmentaryczność i jednostronny przepływ informacji. Z tego wynika potrzeba przejścia od podejścia wertykalnego do horyzontalnego.

System zarządzania polityką w Polsce może być nowoczesny, tak by sprostać wyzwaniom współczesności, zachowując jednocześnie – poprzez respektowanie i wzmacnianie naturalnych wspólnot – tradycyjną tkankę społeczną. Wymaga to wspólnego wysiłku wielu partnerów, który z pewnością jednak warto podjąć.

ADMINISTRACJA – POTENCJAŁ TKWI W DZIAŁANIACH HORYZONTALNYCH

Przeprowadzane od roku 1990 zmiany ustrojowe obejmujące samorząd terytorialny i funkcjonowanie administracji publicznej zakładały decentralizację wykonywania zadań publicznych. Po pierwszych latach działania samorządu terytorialnego i silnym umocowaniu gmin w konstytucji rok 1998 przyniósł zasadniczą reformę ustroju terytorialnego Polski. Na pierwszy rzut oka wprowadzała

Zmiany 1998 roku wykraczały poza takie formy działania administracji publicznej jak orzecznictwo oraz świadczenie usług publicznych.

ona głównie zmiany w rozkładzie kompetencji pomiędzy różnymi stopniami zasadniczego podziału terytorialnego kraju – samorządem a administracją rządową – oraz powoływała powiaty

i samorządowe województwa. Powstał trójstopniowy podział terytorialny oparty na modelu dużego obszarowo województwa. Niemniej po raz pierwszy w sposób tak bezpośredni i jednoznaczny objęto kwestie wykraczające poza kompetencje oraz zakres świadczenia usług publicznych przez różne szczeble samorządu. Zmiany te wykraczały poza takie formy działania administracji publicznej jak orzecznictwo (wydawanie aktów administracyjnych) oraz świadczenie usług publicznych.

*Dr
Maciej H. Grabowski*

*Wiceprezes
Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową*

Nowe kompetencje a działania wspólne

W szczególności samorządowi wojewódzkiemu przypisano wiele zadań o charakterze koordynacyjnym, inspirowanym, organizacyjnym (w porównaniu z innymi kompetencjami tego samorządu). Te zadania kreatywne miały uzupełnić wykonywanie określonych świadczeń na rzecz konkretnych adresatów (obywateli, firm) i wydawanie aktów administracyjnych. Należy podkreślić, że reforma 1998 roku i sama konstytucja zapewniają pełną autonomię i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego działania podejmowane wspólnie przez te jednostki czy koordynowane przez samorząd wojewódzki muszą zawsze być osadzone na samodzielnych decyzjach powiatów, gmin czy innych jednostek sektora publicznego.

W praktyce oznacza to z jednej strony trudności w uzyskiwaniu akceptacji wszystkich zainteresowanych dla różnych działań proponowanych przez inicjatora. Z drugiej zaś wyrażona samodzielna zgoda na takie wspólne działanie może prowadzić do lepszej, bo nie wynikającej z przymusu współpracy. Łączy się to również z wykorzystywaniem przez gminy, powiaty i regiony innych narzędzi realizacyjnych, takich jak umowa cywilnoprawna i administracyjna czy porozumienie administracyjne. Problemy podejmowania działań horyzontalnych w samorządach terytorialnych występują nie tylko w relacjach samorząd wojewódzki – inne szczeble samorządu. Kwestie koordynacji czy podejmowania wspólnych działań występują też w relacjach powiat – gmina, gmina – gmina czy w ramach działalności powiatów i gmin podejmowanej wspólnie z organizacjami pozarządowymi czy firmami.

Dlaczego działania horyzontalne są tak potrzebne?

W okresie ostatnich dziesięciu lat doświadczeń horyzontalnie podejmowane działania samorządów terytorialnych nie rozwinęły się w sposób spektakularny. Można nawet powiedzieć, że dopiero uruchomione programy finansowane z funduszy europejskich były pewnym impulsem do podejmowania takich działań.

Samorządy zyskały kompetencje koordynacyjne, inspirowane i organizacyjne.

Pełna autonomia i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oznaczają trudności w porozumieniu się, mogą jednak prowadzić do lepszej, bo nie wynikającej z przymusu współpracy.

Analiza kompetencji samorządów oraz znajomość problemów społecznych i gospodarczych wskazuje, że działania horyzontalne są niezwykle potrzebne.

Tymczasem prosta analiza kompetencji gmin, powiatów i samorządu wojewódzkiego oraz nawet dosyć powierzchowna znajomość problemów społecznych i gospodarczych wskazuje, że działania horyzontalne są niezwykle potrzebne. Przykładem może być rynek pracy i zatrudnienie.

Powiat jest zobowiązany do podejmowania takich działań jak: opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników czy inicjowanie, organizowanie i finansowanie projektów lokalnych na rzecz aktywizacji bezrobotnych. Realizacja takich działań wymaga partnerskiego współdziałania z innymi strukturami zarówno administracji publicznej, jak i spoza niej. Należy przypomnieć, że przed reformą 1998 roku cała struktura urzędów pracy miała hierarchiczną organizację. Tak więc ta zmiana form i zasad działania miała w tym przypadku charakter rewolucyjny.

Jaka jest praktyka?

Rola powiatowych urzędów pracy jako lokalnego animatora i inicjatora współpracy z innymi partnerami rynku pracy stała się kluczowa. Jednakże przeprowadzone badania¹ wskazują, że wśród urzędów pracy nadal dominuje przekonanie o samowystarczalności. Zwykle nie podejmują one wspólnych działań np. z ośrodkami pomocy społecznej, mimo, że w 50–70 proc. obsługują tych samych klientów. Urzędy pracy rzadko podejmują działania horyzontalne z innymi ośrodkami administracji publicznej czy podmiotami sektora prywatnego. W pośrednictwie pracy rola urzędów pracy jest również bardzo ograniczona. Pracodawcy rzadko przekazują urzędowi pracy informacje o wolnych etatach, jeszcze rzadziej korzystają z pośrednictwa przy zatrudnianiu pracowników.

Wniosek ze wspomnianych badań jest taki, że modernizacja charakteru działania powiatowych urzędów pracy i podejmowanie przez te urzędy pełnej roli koordynatora

Wśród urzędów pracy nadal dominuje przekonanie o samowystarczalności. Zwykle nie podejmują one wspólnych działań np. z ośrodkami pomocy społecznej, mimo, że w 50–70 proc. obsługują tych samych klientów.

i inicjatora ma charakter „wyspowy”, a nie powszechny. Usprawnienia w tym zakresie to obecnie raczej szansa niż realne zjawisko. Oznacza to również postęp modernizacji,

¹ „Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej”, MPiPS, Warszawa 2008,

polegającej na przejmowaniu przez niektóre urzędy pracy roli inspiratora, inicjatora i aktywnego ośrodka, który na rzecz rynku pracy podejmuje działania w partnerstwie z innymi organizacjami samorządowymi i pozarządowymi. Problem w tym, że te dobre praktyki czy przykładowe działania mają małą szansę, aby stać się wzorcem dla innych. Nie ma bowiem skutecznej platformy wymiany informacji w tym zakresie.

Jeśli przyjrzyć się zagadnieniom zatrudnienia i rynku pracy, widać jeszcze kilka poziomów problemów koordynacji. W zakresie edukacji problem dotyczy zarówno administracji centralnej, regionalnej, jak i lokalnej. Minister ds. pracy posiada m.in. kompetencje ustalania standardów kwalifikacji zawodowych (dla potrzeb rynku pracy) oraz opracowywania modułowych programów szkoleń zawodowych dla bezrobotnych. Nie odpowiadają one jednak programom szkoleń zawodowych oraz tym prowadzonym w ramach kształcenia ustawicznego. I nie chodzi tutaj o przesuwanie kompetencji pomiędzy działami administracji, lecz właśnie o koordynację działań w zakresie standardów kwalifikacyjnych. Na

W edukacji minister ustala standardy kwalifikacji zawodowych oraz opracowuje programy szkoleń dla bezrobotnych. Nie odpowiadają one jednak programom szkoleń zawodowych oraz tym prowadzonym w ramach kształcenia ustawicznego.

szczeblu powiatowym (w ramach jednego powiatu) i pomiędzy powiatem a gminą również występuje problem koordynacji popytu na pracę i określania kierunków kształcenia na poziomie średnim. Urzędy pracy nie są uczestnikami procesu kształtowania struktury kształcenia na poziomie wyższym, bo nie są partnerami dla uczelni wyższych czy samorządu wojewódzkiego.

Gdzie tkwi główny problem?

Moim zdaniem rzecz nie polega w przypisaniu kompetencji poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego czy administracji rządowej. Głównym problemem sektora publicznego pozostaje wciąż dominacja myślenia legalistycznego i zawężenie własnych działań do wypełniania zadań przypisanych przez ustawodawcę. Tradycyjne działania, takie jak orzecznictwo czy dostarczanie usług publicznych, są w naszym podejściu do biurokracji bardziej zrozumiałe. Osiąganie zamierzonego celu czy podejście oparte na wypełnianiu funkcji, które samoistnie prowadziłyby w kierunku działań horyzontalnych, jest wciąż eksperymentem, szansą, w najlepszym razie nieśmiałą próbą, a nie rutynowym zjawiskiem.

DOBRCZE ZARZĄDZAĆ TO ZROZUMIEĆ „WŁASNE PODWÓRKO”

Paradoksalnie, postępujące procesy globalizacji nie prowadzą do zaniku regionalnej i lokalnej specyfiki czy unifikacji procesów społeczno-gospodarczych. Wręcz przeciwnie, globalizacja eksponuje i podkreśla znaczenie zasobów specyficznych, niepowtarzalnych, mocno zakorzenionych w lokalnej i regionalnej przestrzeni. Odzwierciedleniem tych procesów jest powszechnie używane pojęcie „glokalizacja”, czyli połączenie globalizacji i lokalności (regionalności) w budowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Jak podkreślają ekonomiści, tylko podejście łączące te dwa przeciwstawne, na pierwszy rzut oka, wymiary procesów społeczno-gospodarczych gwarantuje sukces w długiej perspektywie czasowej.

Globalizacja eksponuje i podkreśla znaczenie zasobów specyficznych, niepowtarzalnych, mocno zakorzenionych w lokalnej i regionalnej przestrzeni.

przestrzeni. Odzwierciedleniem tych procesów jest powszechnie używane pojęcie „glokalizacja”, czyli połączenie globalizacji i lokalności (regionalności) w budowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zasoby specyficzne i ich znaczenie dla rozwoju regionu

Potocznie, regionalność pojmowana jest w kategoriach lokalizacji w ramach granic administracyjnych danego regionu. Inaczej mówiąc, potencjał i procesy regionalne to te, które występują w granicach administracyjnych jednostki terytorialnej – województwa. W rzeczywistości jednak sama lokalizacja w regionie jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla zdefiniowania regionalności.

*Dr Aleksandra
Nowakowska*

*Katedra Gospodarki Regionalnej
i Środowiska
Uniwersytetu Łódzkiego*

O regionalności decydują przede wszystkim specyficzne i niepowtarzalne zasoby, tworzące unikalność jednostki terytorialnej. Potencjał ten jest kumulowany i tworzony w długim okresie, powstaje w wyniku ewolucji i jest „przywiązany” do jednostki terytorialnej. Zasoby specyficzne charakteryzują się także rzadkością występowania i posiadania ich przez konkurentów. Są one zarazem trudne do imitacji i kopiowania przez innych, a w konsekwencji trudno zastępowalne zarówno przez inne rodzaje zasobów, jak i inne podmioty w innych miejscach. Są to zasoby strategicznie wartościowe, stanowią podstawę budowania przewagi konkurencyjnej regionu¹.

Zasoby specyficzne to w dużej mierze zasoby niematerialne (niewidzialne), których znaczenie wzrasta wobec „twardych” materialnych czynników rozwoju regionów (takich jak ziemia, zasoby finansowe czy zasoby infrastrukturalne). Są to przede wszystkim relacje, umiejętności i zdolności, kultura czy sposób i zdolności organizacyjne. To także cechy dające poczucie odrębności, takie jak tradycja, tożsamość czy system potrzeb, aspiracji i wartości.

Potencjał specyficzny regionu trudno jest oddzielić od miejsca jego występowania. Jest on niejako zakorzeniony w przestrzeni. Oznacza to, że zasoby te są trudno transferowalne, a ich tworzenie w innej przestrzeni wymaga poniesienia dużych nakładów, a jednocześnie nie gwarantuje uzyskania pożądanego efektu. Dlatego zasoby te decydują o istotnych różnicach regionalnych – regionalności przestrzeni, i stanowią podstawę budowania trwałej przewagi konkurencyjnej regionu. Są najcenniejszym potencjałem w strategicznym budowaniu rozwoju regionu.

Zasoby specyficzne tworzące odrębność kulturową, społeczną i gospodarczą regionu wkomponowane w procesy globalne stają się dziś kluczowym czynnikiem sukcesu w budowaniu trwałego rozwoju regionu. Ich posiadanie decyduje o unikalności przestrzeni regionalnej i powinno być postrzegane jako baza endogenicznego rozwoju, a zarazem naturalna przewaga konkurencyjna regionu.

1 Rozważania te bazują na podejściu teoretycznym zwanym zasobową szkołą strategicznego myślenia. Szersza analiza tej koncepcji znajduje się m.in. w publikacjach: A. Jewtuchowicz, „Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju”, Wyd. UŁ, Łódź, 2005; M. Sokołowicz, „Region wobec procesów globalizacji – terytorializacja przedsiębiorstw międzynarodowych”, Wyd. UŁ, Łódź 2008; B. Godziszewski, „Zasobowe uwarunkowania strategii przedsiębiorstwa”, Wyd. UMK, Toruń, 2001; S.D. Hunt, „Resource-advantage Theory: an Evolutionary Theory of Competitive Firm Behavior”, Journal of Economic Issues, Vol. 31 No.1/1997.

Zasoby specyficzne a zarządzanie strategiczne regionem

Wydobycie i wkomponowanie unikalnego potencjału na rzecz budowania pozycji konkurencyjnej regionu jest ogromnym wyzwaniem w zarządzaniu strategicznym. Jest to zarazem kluczowy warunek sukcesu w budowaniu trwałego i zrównoważonego rozwoju regionu. Zadaniem równie trudnym jest wzmocnienie i pobudzenie tego specyficznego potencjału – zasobów najbardziej wartościowych strategicznie, których tworzenie jest procesem długotrwałym.

W praktyce, zarządzanie strategiczne w regionach często pomija fakt specyficzności przestrzeni, a polskie regionalne strategie rozwoju w wielu przypadkach pokazują „aregionalny” stosunek do budowania rozwoju. Takie nieterytorialne podejście występuje zarówno w analizowaniu procesów rozwojowych, jak i w tworzeniu samej strategii rozwoju. Problem ten dotyczy zarówno strategii rozwoju regionów, jak i regionalnych strategii innowacji czy różnorodnych strategii sektorowych. W większości tych strategii

Zarządzanie strategiczne w regionach często pomija fakt specyficzności przestrzeni, a polskie regionalne strategie rozwoju w wielu przypadkach pokazują „aregionalne” podejście do budowania rozwoju.

nie udało się wydobyc specyficznych i niepowtarzalnych cech regionów, ich unikalnego potencjału gospodar-

czego, społecznego, kulturowego, innowacyjnego, organizacyjnego itp. Przeprowadzone diagnozy i analizy najczęściej wskazują na typowe i powszechnie występujące zasoby i uwarunkowania rozwoju, ograniczają się jedynie do wskazania różnicowań i odchyień w porównaniu z innymi regionami, co jest niewystarczające dla zdefiniowania regionalności potencjału i procesów zachodzących w jednostce terytorialnej. Większość strategii nie identyfikuje także regionalnych mechanizmów rozwoju, specyficznych procesów i interakcji zachodzących w przestrzeni regionalnej. Ignorują nie tylko fakt, że każda struktura regionalna ma specyficzny potencjał społeczno-gospodarczy warunkujący jej rozwój, ale też przede wszystkim to, że ma ona odrębne i wyjątkowe mechanizmy rozwoju².

Regionalne strategie rozwoju są często zbyt „sztampowe” i uniwersalne, słabo zakorzenione w regionalnej specyficzności. Brak terytorialnego spojrzenia na rozwój regionalny powoduje, że w polskich regionach mamy raczej wojewódzkie niż regionalne strategie rozwoju.

2 Szersza analiza m.in. A. Nowakowska, „Sukcesy i porażki polskich regionalnych strategii innowacji”, w: „Region w gospodarce opartej na wiedzy”, pod red. A. Jewtuchowicz, Wyd. UŁ, Łódź 2006.

Poszukiwanie zasobów specyficznych

Poszukiwanie i identyfikacja zasobów specyficznych jednostki terytorialnej jest wyjątkowo trudnym zadaniem analityczno-badawczym. Proste analizy statystyczne są bez wątpienia metodami skazanymi na porażkę w poszukiwaniu niepowtarzalności i regionalności. Większą przydatnością charakteryzują się tak zwane miękkie metody i narzędzia analityczne, jak: case study, swobodne wywiady czy obserwacje. Powszechnie opracowywane dla potrzeb budowania strategii rozwoju analizy statystyczne pokazują jedynie zróżnicowania regionalne, ale są niewystarczające dla identyfikacji i oceny specyficz-

Identyfikacja specyficzności przestrzeni wymaga miękkich metod i narzędzi analizy, a także interdyscyplinarnego podejścia i wielopłaszczyznowego spojrzenia na przestrzeń.

nego potencjału regionalnego. Identyfikacja specyficzności przestrzeni wymaga także interdyscyplinarnego podejścia i wielopłaszczyznowego spojrzenia na przestrzeń, a w konsekwencji budowania interdyscyplinarnych zespołów i tematów badawczych.

O sukcesie na tym coraz bardziej konkurencyjnym rynku decyduje w dużej mierze umiejętność wykorzystania zasobów specyficznych na rzecz rozwoju regionu. Lokalizmy i regionalizmy są dziś nie tylko modą czy wartością kulturową, ale też stanowią cenny potencjał rozwojowy jednostki terytorialnej. Zatem rozwój polskich regionów zależeć będzie od umiejętności wydobycia i wkomponowania specyficznego, endogenicznego potencjału regionów w procesy globalne.

DWA WYMIARY KAPITAŁU SPOŁECZNEGO W KONTEKŚCIE POLSKIM

Pojęcie „kapitał społeczny” cieszy się w ostatnich dekadach ogromną popularnością, zwłaszcza po publikacji słynnej pracy Roberta Putnama¹ poświęconej trwałym różnicom w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy południem a północą Włoch. Autor zwrócił szczególnie uwagę na to, że znacznie wyższy poziom rozwoju gospodarczego północnych Włoch jest silnie związany z jakością więzi społecznych w tym regionie. Nie zdefiniował co prawda dokładnie wypromowanego przez siebie pojęcia, ale dość dobrze określił jego cechy. Chodziło mu o obecność w społecz-

Normy współpracy społecznej i zaufanie pozwalają na skuteczną koordynację działań prorozwojowych.

nościach regionów norm współpracy społecznej i zaufania, pozwalających na skuteczną koordynację działań prorozwojowych. W szczególności

Putnam pisał, że „kapitał społeczny odnosi się tu do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania. Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło. [...] Na przykład grupa, której członkowie wykazują,

Dr Tomasz Zarycki

*Institut Studiów Społecznych
Uniwersytetu Warszawskiego
www.iss.uw.edu.pl/zarycki*

¹ R. Putnam, „Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech”, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa 1995.

że są godni zaufania i ufają innym, będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której brak jest zaufania. [...] We wspólnocie rolników [...], w której rolnikowi inni pomagają ułożyć w stogach siano i gdzie narzędzia są powszechnie pożyczane, kapitał społeczny pozwala każdemu z farmerów na wykonywanie swojej pracy z mniejszym nakładem kapitału fizycznego w formie narzędzi i wyposażenia. Spontaniczna współpraca jest łatwiejsza dzięki społecznemu kapitałowi”.

Więzi społeczne kontra bezosobowe instytucje

Należy zwrócić uwagę, że Putnam wskazał na niezwykle istotne, dotychczas zaniedbywane przez teoretyków aspekty podstaw rozwoju gospodarczego. Chodzi mianowicie o rolę wspólnoty społecznej z jej tradycjami i kulturowymi normami, o umiejętność działania grupowego warunkowaną przez owe normy, o zdolność do spontanicznej koordynacji. Wszystkie te aspekty zostały w znacznym stopniu pominięte we wczesnych teoriach modernizacji społecznej i rozwoju gospodarczego. Pierwotnym teoretykom nowoczesnych społeczeństw wydawało się, że postęp w rozwoju społecznym i gospodarczym, jaki obserwowali przede wszystkim w społeczeństwach zachodnich, polega głównie na ich wzrastającej instytucjonalizacji, formalizacji, rosnącej roli regulacji prawnych i bezosobowych mechanizmów, dzięki którym możliwe jest sprawne, bo ujednoczone i niezależne od różnic osobowych czy kulturowych działanie społeczeństwa i gospodarki. Z czasem jednak coraz bardziej oczywi-

Sama wąsko rozumiana racjonalizacja życia społecznego, eliminacja sieci społecznych, marginalizacja tradycji kulturowych i religijnych nie przesądzą o powodzeniu danej społeczności.

sty okazywał się fakt, że sama wąsko rozumiana racjonalizacja życia społecznego, eliminacja opartych na tradycyjnych strukturach rodzinnych, sąsiedzkich czy przyjacielskich sieci społecznych, marginalizacja tradycji kulturowych i religijnych nie przesądzą o powodzeniu danej społeczności, o jej szansach rozwojowych. Nieadekwatność takiego skrajnie oświeceniowego modelu rozwoju została udowodniona najwyraźniej w dawnych państwach komunistycznych. Ich rozwój oparto właśnie na uproszczonym, wczesnym paradygmacie modernizacji, w myśl którego jedyna droga do nowoczesności prowadzi przez wyeliminowanie tradycyjnych więzi społecznych i zastąpienie ich bezosobowymi strukturami instytucjonalnymi. Skrajnym wariantem tego podejścia był stalinizm, który prawie całkowicie marginalizował rolę życia prywatnego, a nawet rodzinnego,

i rugował wszelkie tradycje kulturowe, zwłaszcza religijne. Tragiczne skutki takiego rozumienia modernizacji znane są w naszym kraju aż nadto dobrze.

Kapitał społeczny – jakie korzyści?

Tymczasem Putnam zwrócił uwagę, że udany rozwój regionów takich jak w północnych Włoszech oparty jest nie tylko na działaniu narzuconych odgórnie i regulowanych ściśle skodyfikowanymi regułami instytucji, ale też w równym stopniu na niepisanych normach współpracy oraz organizacjach, w których ta współpraca się urzeczywistnia. Bardzo często są to struktury powstające oddolnie, nie do końca sformalizowane i rekrutujące członków na zasadzie pełnej dobrowolności. Co więcej, ci członkowie często wywodzą się z różnych środowisk, mogą funkcjonować jednocześnie w innych instytucjach i nierzadko mają odmienne poglądy polityczne. Umiejętność spontanicznej samoorganizacji często nieznających się wcześniej członków regionalnych społeczności w celu realizacji określonych, pragmatycznie zdefiniowanych celów, niezależnie od różnorodnych afiliacji rodzinnych, lokalnych czy kulturowych, Putnam uznał za jeden z kluczowych aspektów sukcesu gospodarczego badanych przez niego regionów. Jak wskazywał, wielomianowość życia społecznego takich społeczeństw umożliwia im optymalne wykorzystanie społecznych energii (talentów, wiedzy, zapału, doświadczenia, kontaktów, wreszcie zasobów materialnych i finansowych), nie zmusza bowiem ich członków do współpracy wyłącznie w ramach narzuconych przez tradycję czy odgórne czynniki struktur.

Inne podejście do kapitału społecznego zaproponował znany francuski socjolog Pierre Bourdieu². W jego ujęciu kapitał społeczny to „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu – lub, inaczej mówiąc, z członkostwem w grupie – która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodności, która daje im

2 P. Bourdieu, L.J.D. Wacquant, „Zaproszenie do socjologii refleksyjnej”, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.

dostęp do kredytu w najszerszym sensie tego słowa”. W tej perspektywie więc kapitał społeczny to zakorzenienie we wspólnocie, które daje człowiekowi możliwość korzystania z jej zasobów, ze wsparcia jej członków.

Dwa wymiary kapitału społecznego

Biorąc pod uwagę te dwa aspekty kapitału społecznego, w kolejnych pracach poświęconych temu pojęciu zaczęto wyróżniać jego dwa podstawowe wymiary, które w dużym stopniu odnieść można do wizji budowanych przez Putnama i Bourdieu: kapitał wiążący oraz kapitał pomostowy. Pierwszy odnosi się do zakorzenienia w strukturach społecznych najniższego poziomu, od poziomu rodziny do małej społeczności lokalnej. Ich cechą jest to, że wszyscy członkowie społeczności znają się osobiście, a ich wzajemne zaufanie oparte jest na bliskich związkach społecznych, często o charakterze powiązań krwi. Drugi typ kapitału społecznego

– kapitał pomostowy odnosi się do zaufania i umiejętności współpracy z osobami, których nie znamy osobiście, z którymi nie wiążą nas bezpośrednie kontakty. Ten typ kapitału

Kapitał wiążący: wszyscy członkowie społeczności znają się osobiście, a zaufanie, które do siebie żywią, oparte jest na wzajemnych bliskich związkach społecznych, często o charakterze powiązań krwi.

Kapitał pomostowy: zaufanie i umiejętność współpracy z osobami, których nie znamy osobiście, z którymi nie wiążą nas bezpośrednie kontakty.

społecznego jest w szczególności związany z działaniem w ramach organizacji formalnych czy sytuacji, w których podejmować musimy działania w grupie nieznanymi wcześniej osobami w celu realizacji nowego zadania. Ważne jest wtedy, by osoby, które angażują się w takie przedsięwzięcia, nie postrzegały się wyłącznie poprzez pryzmat swoich cech wynikających z przynależności grupowych, a więc wiążącego kapitału społecznego, w szczególności pochodzenia rodzinnego (klanowego, kastowego czy klasowego), miejsca urodzenia, kultury, rasy czy religii. Istotna jest w takiej sytuacji otwartość na nieznanymi i pragmatyczna współpraca z nimi, możliwa dzięki powszechnej znajomości i akceptacji zasad współżycia społecznego i tradycji współdziałania wykształconych w ramach szerszej społeczności, np. regionalnej czy obywatelskiej w skali kraju.

Potrzebna jest równowaga

Te dwa wymiary kapitału społecznego: z jednej strony wymiar wiążący, oparty na silnych więziach grupowych, funkcjonowaniu w spersonalizowanych sieciach współpracy,

a z drugiej strony wymiar pomostowy, odnoszący się do bezosobowych norm współpracy, zaufania i podzielanych powszechnie w danym kręgu kulturowym norm i ideałów dobra wspólnego, odnoszą się de facto do dwu podstawowych wymiarów organizacji społecznej, którymi od dawna zajmują się nauki społeczne: zakorzenienia i autonomii. Badacze kapitału społecznego dochodzą coraz powszechniej do wniosku, że idealna społeczność obywatelska powinna się opierać na równowadze pomiędzy owymi dwoma wymiarami organizacji społecznej. Zbyt wielka przewaga roli wiążącego kapitału społecznego, roli zakorzenienia we wspólnocie, a więc pochodzenia społecznego, konsekwencji rodzinnych i grupowych, prowadzi do zjawiska określanego

Idealna społeczność obywatelska powinna się opierać na równowadze pomiędzy dwoma wymiarami kapitału społecznego.

jako „amoralny familizm”, a więc prymatu

dobra partykularnego nad dobrem wspólnym. Zbyt silna rola kapitału społecznego pomostowego, a więc współpracy autonomicznych jednostek wyrwanych z kontekstu swych własnych kultur, społeczności rodzinnych, lokalnych czy sąsiedzkich, prowadzić może do wykorzenienia społecznego i na dłuższą metę groźnego w skutkach skrajnego indywidualizmu. Będzie on kosztowny, nawet jeśli nie zawsze dla społeczności jako takiej, to prawie zawsze dla tracących poczucie przynależności i bezpieczeństwa psychicznego jednostek. Dobrym przykładem takich społeczności są mieszkańcy oddzielających się murem od świata zewnętrznego, zamkniętych osiedli. Choć są to zwykle osoby dość dobrze funkcjonujące w ramach struktur formalnych, umiające porozumieć się ze sobą w konkretnych pragmatycznych kwestiach, to jednak często okazują się silnie wykorzenione, nieufne wobec świata poza murem ich osiedla, nieznające swych sąsiadów, nierzadko cierpiące z powodu depresji.

Polska nie jest jednolita

Można więc powiedzieć, że rozwój każdej społeczności obywatelskiej odbywa się w kontekście pewnego ciągłego napięcia pomiędzy wymiarem zakorzenienia i autonomii oraz poszukiwania nowych stanów równowagi między siłą kapitałów społecznych wiążącego i pomostowego. Warto zwrócić uwagę, że badania nad zasobami kapitału społecznego w Polsce wskazują, iż możemy mówić o pewnym dualizmie naszego kraju³. W jego południowo-

3 P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, „Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach”, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008.

wschodniej części zauważalne są ponadprzeciętne zasoby kapitału społecznego wiążącego, mamy tam więc do czynienia z regionami, których mieszkańcy są dobrze zakorzenieni w swoich rodzinnych, przyjacielskich i lokalnych społecznościach. W Polsce północno-zachodniej identyfikowany jest natomiast ponadprzeciętny w skali kraju poziom zasobów kapitału społecznego pomostowego.

Mieszkańcy tych regionów mają więc poczucie większej autonomii

W południowo-wschodniej części Polski zauważalne są ponadprzeciętne zasoby kapitału społecznego wiążącego, a w północno-zachodniej – społecznego pomostowego.

i lepiej czują się w ramach pragmatycznie zorientowanych organizacji. Chodzi więc o to, by tak rozwijać społeczności regionalne, aby oba typy kapitału społecznego wzrastały, dochodząc do wzajemnej równowagi. Wiążące i pomostowe struktury kapitału społecznego są bowiem wzajemnie niezbędne. Zakorzenie społeczne potrzebne jest nie tylko do prawidłowego rozwoju psychicznego i moralnego jednostek, ale również dlatego, że właśnie na poziomie najmniejszych struktur społecznych przekazywane są w dominującym stopniu wartości kulturowe, które stają się fundamentem rozwoju pomostowych struktur kapitału społecznego, dających jednostkom możliwość autonomicznego działania i samoorganizacji.

Kapitał społeczny a dobre rządzenie

Pomostowy kapitał społeczny jest zaś, jak wspomniano, niezbędnym czynnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego, gwarantuje również możliwości funkcjonowania i dostarcza zasobów dla struktur społecznych najniższego szczebla. Jest także kluczowy dla funkcjonowania dużych społeczności obywatelskich w skali regionu czy kraju. Tylko dzięki jego obecności struktury organizacyjne, w ramach których funkcjonują i rządzą się nowoczesne społeczeństwa, mogą działać w pełni efektywnie. Warto zwrócić uwagę, że komunizm w Polsce narzucał organizacje społeczne niezakorzenione w normach i wartościach rodzimego kapitału społecznego. To powodowało, że nierzadko narastał silny konflikt pomiędzy wymiarem społecznego zakorzenienia a wymiarem autonomii. Umożliwiające teoretycznie autonomiczne działanie formalne struktury nie posiadały legitymizacji w znacznej części społeczności najniższego szczebla.

Nowe struktury formalne kontrolowane przez państwo zyskiwały pewną akceptację, często kosztem rozbicia tradycyjnych społeczności rodzinnych, lokalnych i sąsiedzkich, czego przykładem są regiony zajęte przez przesiedleńców po II wojnie światowej. W obu przypadkach można mówić o utrudniającej dobre rządzenie przepaści pomiędzy poziomami zakorzenienia i autonomii społecznej. Do dziś sformalizowane instytucje postrzegane są więc niejednokrotnie jako należące do świata obcego strukturalnym społecznym niskiego szczebla. Na wyższym poziomie organizacji społecznej często nie funkcjonuje pojęcie dobra wspólnego, które jest kluczem do budowy nowoczesnej wspólnoty obywatelskiej. Nieufność do formalnych struktur społecznych, w szczególności do instytucji publicznych, agend państwowych, a nawet do wybieranych w bezpośrednich wyborach przedstawicieli społeczeństwa, powoduje negatywne do nich nastawienie i podkreślanie ich dysfunkcji jako cech wrodzonych. Pozorną receptą na uzdrowienie sytuacji okazuje się wtedy maksymalne wycofanie się z ich struktur, ograniczenie

Tylko dzięki obecności kapitału społecznego struktury organizacyjne, w ramach których funkcjonują i rządzą się nowoczesne społeczeństwa, mogą działać w pełni efektywnie.

Konieczne wydaje się propagowanie idei dobra wspólnego jako niezbędnego warunku dobrego funkcjonowania najmniejszych struktur społecznych.

ich zasięgu i znaczenia, a więc kompensacja pomostowego kapitału społecznego zdwojną ilością kapitału wiążącego. Ten kierunek działania nie jest jednak przyszłościowy, ponie-

waż osłabienie struktur formalnej samoorganizacji społecznej, podważanie idei dobra wspólnego, zwiększa koszty autonomicznego działania wszystkich członków społeczności i powoduje trwonienie zasobów zbiorowości. Aby więc wzmacniać współczesne polskie społeczności ponadlokalne, konieczne wydaje się propagowanie idei dobra wspólnego jako niezbędnego warunku prawidłowego funkcjonowania najmniejszych struktur społecznych. Ważne jest, by wszystkie słabości struktur polskiego społeczeństwa obywatelskiego nie składały się, jak to często bywa, na obraz ich nieprzezwycięzalnej, immanentnej dysfunkcjonalności, ale stawały się przesłanką do aktywizacji społecznej na rzecz ich przezwyciężenia i wspólnej redefinicji powszechnie podzielanych celów rozwoju społeczności i sposobów ich realizacji.

MODA NA FORESIGHT

„Świat ogarnął kryzys przyszłości” – stwierdził w 1980 r. prof. Krzysztof Pomian, znakomity historyk i filozof. Był to okres ciekawy nie tylko dla Polski przeżywającej rewolucję „Solidarności”. Rewolucja ta bowiem nie oznaczała jedynie fiaska projektu realnego socjalizmu, lecz była również jednym z symptomów wyczerpania całego

Kryzysy energetyczne lat 70. XX wieku, krach teorii konwergencji, załamanie się projektów modernizacji w krajach Trzeciego Świata dowodziły, że idea postępu jako dziejowej konieczności umarła.

globalnego systemu społeczno-gospodarczego we wszystkich jego wcieleniach. Kryzysy energetyczne lat 70. XX wieku, krach teorii konwergencji, załamanie się projektów modernizacji w krajach Trzeciego Świata dowodziły, że idea postępu jako dziejowej konieczności umarła. W 1979 r. prezydent Jimmy Carter stwierdził, że po raz pierwszy Amerykanie nie mogą mieć gwarancji, iż kolejne pokolenia będą miały lepsze życie niż ich rodzice.

Świat stanął wobec konieczności głębokiej transformacji społecznej i gospodarczej, która wraz z przejściem do epoki postindustrializmu oznaczała konieczność zmiany metod rządzenia, w tym tworzenia planów strategicznych, określających możliwe działania wobec różnych wariantów rozwoju przyszłości, coraz mniej przewidywalnej. Stare techniki prognozowania oparte na prostych analizach trendów i ich ekstrapolacji przestały spełniać swoje zadanie, bo nie dość, że coraz trudniej było wskazać trendy rozwojowe, to jeszcze trudniejsze okazało się przewidywanie konsekwencji równoległego rozwoju wielu przeciwstawnych tendencji.

Edwin Bendyk

*Publicysta tygodnika „Polityka”,
prowadzący blog „Antymatrix”:
bendyk.blog.polityka.pl*

Jednym z dogmatów rozwojowych, który załamał się w latach 70. XX stulecia, było przekonanie, że zużycie ropy na świecie rośnie w określonym tempie, co pozwalało projektować strategie rozwoju korporacji naftowych. Po kryzysie w 1973 r. okazało się, że na skutek gwałtownego wzrostu cen ropy wzrost zużycia radykalnie się zmniejszył, a rozwój gospodarczy zaczął odbywać się głównie poprzez zwiększanie intensywności

Stare techniki prognozowania oparte na prostych analizach trendów i ich ekstrapolacji przestały spełniać swoje zadanie.

energetycznej. I mimo że ceny ropy w latach 80. radykalnie spadły, to jednak dynamika wzrostu popytu na ropę nie wróciła do przedkryzysowej normy. Olbrzymie floty gigantycznych tankowców, które miały obsłużyć ten oczekiwany powrót „do normy”, poszły na zyletki.

Zmiana w podejściu do zarządzania

Jedną z nielicznych korporacji naftowych, które uniknęły błędów prognostycznych, okazał się Shell. Firma odeszła od tradycyjnego prognozowania „forecasting”, by zacząć stosować techniki zwane dziś jako „foresight”. Ich istotą nie jest produkcja wiedzy o pewnej przyszłości, bo to okazuje się po prostu niemożliwe. Foresight nie jest w istocie techniką prognozowania (choć wykorzystuje metody tradycyjnego

„Foresight” nie jest w istocie techniką prognozowania, lecz metodą prowadzenia „konwersacji strategicznych”, których celem jest zbiorowa refleksja nad przyszłością.

forecastingu jako jedno ze źródeł tworzenie bazy informacyjnej), lecz metodą prowadzenia „konwersacji strategicznych”, których celem jest zbiorowa refleksja nad przyszłością. Analiza strategiczna (czy raczej owa konwersacja strategiczna) nie jest wyłącznie racjonalistyczną procedurą techniczną, którą można zlecić zewnętrznym ekspertom, lecz wymaga bezpośredniego zaangażowania stakeholderów, gdyż przyszłość bardziej należy stworzyć, znając warunki brzegowe rozwoju, niż ją odkryć. Przyszłość nie ma charakteru zdeterminowanego, lecz otwarty.

Konwersacja strategiczna wymaga bezpośredniego zaangażowania stakeholderów, gdyż przyszłość bardziej należy stworzyć, znając warunki brzegowe rozwoju, niż ją odkryć.

Wraz z tym odkryciem nastąpiła zmiana w podejściu do zarządzania dużymi organizacjami: korporacjami, regionami, państwami. Pojawiło się pojęcie „refleksywność”, odwołujące się do kognitywnych koncepcji pojedynczej i podwójnej pętli uczenia, oznaczające najogólniej, że sztuka zarządzania w zmiennym kontekście społeczeństwa przemysłowego wymaga umiejętności nieustannej weryfikacji celu strategicznego i krytyki środków dotarcia do niego, by odpowiednio modyfikować etapowe decyzje.

Sztuka zarządzania w zmiennym kontekście społeczeństwa przemysłowego wymaga umiejętności nieustannej weryfikacji celu strategicznego i krytyki środków dotarcia do niego.

Węgry jako pierwszy z krajów postsocjalistycznych zastosowały metody foresightu, a ich doświadczenie wyraźnie pokazuje, że największym problemem w wykorzystaniu tej metody był przestarzały aparat zarządzania krajem. Wywodzi się on jeszcze z epoki biurokracji socjalistycznej opartej na sztywnej hierarchii, oczekującej od strategów prostych recept, a nie krytyki działania racjonalnej z założenia władzy. Z tego też względu wyniki foresightu najczęściej lądują na półce, bo władza traktuje je jako bezużyteczne. Jednocześnie jednak pojawił się bodziec skłaniający do podejmowania projektów typu foresight, wynikający z procesu integracji z Unią Europejską. W krajach „starej” UE metody foresightu stosowane są od lat 80. XX w. i leżały u podstaw modernizacji aparatu władzy, tak by uwolnił się od biurokratycznej skostniałości właściwej dla epoki przemysłowej. Foresight stał się ważnym narzędziem analizy strategicznej, poprzedzającym ważne decyzje dotyczące alokacji środków na rozwój nowych technologii, nowych przemysłów czy też kierunków rozwoju krajów i regionów.

W krajach „starej” UE metody foresightu u podstaw modernizacji aparatu władzy, tak by uwolnił się od biurokratycznej skostniałości właściwej dla epoki przemysłowej.

W krajach „starej” UE metody foresightu u podstaw modernizacji aparatu władzy, tak by uwolnił się od biurokratycznej skostniałości właściwej dla epoki przemysłowej.

W krajach „starej” UE metody foresightu u podstaw modernizacji aparatu władzy, tak by uwolnił się od biurokratycznej skostniałości właściwej dla epoki przemysłowej.

W krajach „starej” UE metody foresightu u podstaw modernizacji aparatu władzy, tak by uwolnił się od biurokratycznej skostniałości właściwej dla epoki przemysłowej.

W krajach „starej” UE metody foresightu u podstaw modernizacji aparatu władzy, tak by uwolnił się od biurokratycznej skostniałości właściwej dla epoki przemysłowej.

W krajach „starej” UE metody foresightu u podstaw modernizacji aparatu władzy, tak by uwolnił się od biurokratycznej skostniałości właściwej dla epoki przemysłowej.

Jak to się robi w Polsce?

Co sprawdziło się w UE, powinno także sprawdzić się w krajach do integracji aspirujących, stąd zachęty, by foresight stosować, gdzie się tylko da. W Polsce, gdzie w 1999 r. trudno było znaleźć przychylne ucho dla tej formy analizy strategicznej, a pierwsza próba zorganizowania narodowego programu foresight w dziedzinie nauki i technologii spaliła na panewce (brak politycznego zainteresowania), siedem lat później realizowano już blisko 20 programów branżowych, regionalnych oraz narodowy.

Ilość nie oznacza jednak jakości. Zdecydowana większość tych projektów nie spełnia podstawowego założenia metody foresight jako konwersacji strategicznej. Programy realizowane

są najczęściej na zlecenie jakiegoś organu władzy, np. urzędu marszałkowskiego, a wykonawcą jest zazwyczaj konsorcjum wyłonione w procedurze przetargowej. Warunki zamówienia publicznego precyzują zazwyczaj sztywno warunki brzegowe analizy, nierzadko z określeniem przez zamawiającego liczby i tematyki pól badawczych (Foresight Mazovia).

Warunki zamówienia definiują także produkt projektu, którym ma być raport zawierający wyniki i scenariusze rozwoju przyszłości. Wyniki te są zazwyczaj upowszechniane w formie trudnej do przeczytania publikacji oraz podczas zrytualizowanych konferencji nazywanych „konsultacjami społecznymi”. Działania te, choć często prowadzą do ciekawych wyników cząstkowych, nie spełniają jednak podstawowego zadania – uwewnętrznienia refleksji strategicznej w codziennych działaniach potencjalnych interesariuszy projektu.

Skrajnym przypadkiem braku takiego uwewnętrznienia jest Narodowy Program Foresight Polska 2020. Rozpoczął się on w 2007 r., a zakończy jesienią tego roku. To oznacza, że harmonogram tego projektu całkowicie nie przystaje do rzeczywistych kalendarzy politycznych i administracyjnych. Jak bowiem wiadomo, trwają w tej chwili prace nad reformą systemu nauki i szkolnictwa wyższego, nad strategią rozwoju nauki, i dzielone są pieniądze w ramach funduszy strukturalnych UE, z których nie mała część popłynęła do sfery nauki i szkolnictwa wyższego. W zasadzie większość kluczowych decyzji zapadnie, zanim poznamy wyniki NPF Polska 2020. Elementarna logika podpowiada, by przyjąć – podobnie jak Czesi – odwrotną kolejność: najpierw zrealizować projekt foresight, by potem, wykorzystując dyskusję, jaką wywołał, i zdobytą dzięki niemu wiedzę, podjąć bardziej racjonalne decyzje strategiczne.

Kluczowe elementy sukcesu

Niestety, nadmierne zainteresowanie zamawiającego wynikami foresightu także zazwyczaj nie służy sprawie. Dzieje się tak wówczas, gdy instytucja zamawiająca analizę, np. organ władzy regionalnej, bezpośrednio ingeruje w proces konwersacji strategicznej, powodując jej skrzywienie, tak by wyniki analizy stanowiły wsparcie dla aktualnej polityki władzy, a nie podstawę działań perspektywicznych. Z tego

względem w obszernej literaturze dotyczącej praktyki foresightu zwraca się uwagę na kilka elementów kluczowych dla osiągnięcia sukcesu.

Po pierwsze, należy jasno określić cel projektu. Dobrze zdefiniowany foresight może np. koncentrować się na próbie odpowiedzi na pytanie o perspektywiczne kierunki rozwoju technologii w danym regionie. Takie zawężenie tematu pozornie tylko oznacza redukcjonizm – dobrze poprowadzona refleksja na temat technologii doprowadzi do ujawnienia bardzo obszernej wiedzy dotyczącej gospodarki, społeczeństwa, edukacji, kultury, postaw. Stanie się tak wówczas, gdy rozwój technologii zostanie potraktowany jako symptom procesów zachodzących w strukturach społecznych, a nie jako cel sam w sobie.

Po drugie, należy dobrze zidentyfikować interesariuszy projektu i możliwie największą liczbę z nich włączyć do aktywnego udziału. W przypadku foresightu regionalnego w ćwiczeniu powinni uczestniczyć przedstawiciele władz lokalnych, przedsiębiorcy, środowisko akademickie i aktorzy społeczni. Należy unikać profesjonalizacji przedsięwzięcia, zapraszając do udziału w konwersacji strategicznej wyłącznie ekspertów. Nie istnieją eksperci od przyszłości, dotyczy ona wszystkich.

Po trzecie, należy precyzyjnie ustalić relacje z zamawiającym, tak by nie miał on bezpośredniego wpływu na produkcję wyników (może być co najwyżej jednym z interesariuszy uczestniczącym w konwersacji). Należy natomiast zrozumieć jego chęć kontroli nad środkami, co można zapewnić, rozdzielając nadzór nad merytorycznymi funkcjami foresightu od audytu formalno-finansowego.

Po czwarte, należy nieustannie podkreślać, że wynikiem foresightu jest nie strategia, lecz refleksja strategiczna ponad podziałami, której wyniki posłużą dopiero odpowiednim aktorom (np. władzom) do podjęcia odpowiednich działań strategicznych i politycznych.

Po piąte, należy założyć już na samym starcie, że foresight jest procesem, który powinien być

Kluczowe elementy sukcesu: jasno określić cel projektu, dobrze zidentyfikować interesariuszy, precyzyjnie ustalić relacje z zamawiającym, podkreślać, że wynikiem foresightu nie jest strategia, lecz refleksja, założyć, że foresight jest procesem, który powinien być prowadzony nieustannie.

dzony nieustannie, a nie tylko w jednorazowym projekcie realizowanym dlatego, że akurat pojawiły się unijne pieniądze, których nie można

inaczej wydać. Foresight to nowoczesne narzędzie debaty nad przyszłością społeczeństwa obywatelskiego, a nie technokratyczna zabawka mająca zastąpić szklaną kulę.

CZY I W JAKIM ZAKRESIE POTRZEBUJEMY REGIONALNEJ POLITYKI INNOWACYJNEJ?

Rozważając rolę administracji publicznej w jakiejś sferze życia gospodarczego, należałoby najpierw zadać pytanie, czy w ogóle interwencja jest w tym obszarze potrzebna. Na początku lat 90. nie było w Polsce tylu programów wsparcia, nie było kapitałów, a przedsiębiorczość rozwijała się bardzo dynamicznie. Jednym z powodów tego stanu był z pewnością brak rozlicznych regulacji, które obecnie paraliżują zakładanie i rozwijanie nowych przedsiębiorstw. Może więc warto rozważyć częsty postulat przedsiębiorców i zamiast „wspierać przedsiębiorstwa”, po prostu „nie przeszkadzać”?!

Czy polityka publiczna może być efektywna?

Po pierwsze, należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy polityka publiczna w tym obszarze może być efektywna – czy korzyści przewyższą koszty takiej interwencji. W Polsce w ostatnich czasach niemal powszechnie przyjęło się, że jeśli występuje jakiś problem (rzeczywisty, a czasami tylko jako taki postrzegany) i dodatkowo są dostępne środki, które można przeznaczyć na działania w tym obszarze, to jest to wystarczające uzasadnienie dla podjęcia interwencji publicznej. Potwierdzeniem

Stanisław Szultka

*Institut Badań
nad Gospodarką Rynkową*

tego jest zdecydowanie większa dostępność środków publicznych na różnego rodzaju wsparcie. Jest to niewątpliwie podejście błędne, a czasem może się okazać również bardzo szkodliwe. Nie uwzględnia bowiem kosztów takiej interwencji. Chodzi tu zarówno o koszty, które da się w sposób bezpośredni przypisać danej interwencji (np. wynagrodzenia osób przygotowujących, realizujących, rozliczających to wsparcie), jak i skalę pomocy bezpośredniej przekazanej beneficjentom. Ale często dużo ważniejsze (i większe) są koszty pośrednie interwencji, w tym takie, których nie da się dokładnie osza-

cować (a przynajmniej często się to pomija) na etapie planowania i konstruowania programu wsparcia. Przykładem może być koszt innego ukierunkowania wydatków inwestycyjnych – w szczególności przynoszących w przy-

szłości de facto mniejszą stopę zwrotu. Jako przykład niech posłuży dofinansowanie projektów badawczo-rozwojowych czy współpracy z sektorem nauki: może to spowodować np. zainwestowanie przedsiębiorstwa w działalność badawczo-rozwojową zamiast w zakup gotowej technologii (licencji) lub nowej maszyny, co w efekcie dałoby lepszy wskaźnik nakładów/przychodów. Poza tym wszelkiego rodzaju interwencje publiczne zawsze zakłócają konkurencję, a do tej pory nie wynaleziono lepszego mechanizmu wzmacniającego konkurencyjność i stymulującego przedsiębiorstwa do rozwoju niż konkurencja¹. Te kwestie są często pomijane przy podejmowaniu decyzji dotyczących realizowania danego program/instrumentu wsparcia.

Mniej wsparcia, ale lepsze ukierunkowanie

Kolejną istotną kwestią jest to, na co jest ukierunkowane wsparcie i do kogo jest adresowane. W najnowszym programie Komisji Europejskiej na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)² wskazuje się na potrzebę

1 Wyniki badania dotyczące kierunków inwestowania polskich małych i średnich przedsiębiorstw w nowe technologie wyraźnie wskazują, że przedsiębiorstwa działające na bardziej konkurencyjnych rynkach, poddane silniejszej presji ze strony konkurentów, częściej inwestują w technologie i wdrażają innowacje. Patrz: „Kierunki inwestowania w nowoczesne technologie w przedsiębiorstwach MŚP”, PARP, Warszawa 2007.

2 The Small Business Act for Europe.

ograniczenia skali wsparcia i lepszego jego ukierunkowania. Również badania realizowane w ostatnim czasie przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową dotyczące konkurencyjności i innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce³ wskazują, że MŚP są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem potencjału konkurencyjnego i innowacyjnego, jak i potrzeb w zakresie wsparcia publicznego, które byłyby w stanie efektywnie zaabsorbować. Wskazuje to na potrzebę lepszego dostosowania pomocy publicznej do uwarunkowań odpowiedniej grupy docelowej. Pomoc publiczna skierowana do przedsiębiorstw musi uwzględniać w szczególności etap rozwoju, na którym się znajduje dane przedsiębiorstwo. Firmy będące na różnym poziomie rozwoju mają inne potrzeby w zakresie wprowadzenia innowacji. Na przykład działania mające na celu

Istnieje potrzeba lepszego dostosowania pomocy publicznej do uwarunkowań odpowiedniej grupy docelowej – w szczególności do etapu rozwoju, na którym się znajduje dane przedsiębiorstwo.

stymulowanie inwestycji w prace badawczo-rozwojowe lub współpracę z sektorem nauki skierowane do przedsiębiorstw niemających

odpowiedniego potencjału (ludzkiego, finansowego, wiedzy) będą siłą rzeczy nieefektywne. Nie oznacza to oczywiście, że pewne działania nie powinny być ukierunkowane również na tę grupę firm, ale trzeba mieć świadomość, że przedsiębiorstwa te będą raczej w sposób pośredni korzystać z sektora nauki – poprzez doradztwo, wiedzę w zakresie zmian technologicznych – zamiast bezpośrednio inwestować w zakup technologii czy prac badawczych z sektora nauki.

Jaki model wdrażania polityki

Kolejną istotną kwestią w zakresie realizacji wsparcia publicznego jest forma wdrażania pomocy publicznej. Można wskazać przynajmniej trzy modele wdrażania wsparcia publicznego w zależności od skali decentralizacji tego procesu.

W pierwszym modelu administracja publiczna jest odpowiedzialna zarówno za definiowanie polityki i koordynację wdrażania, jak i rzeczywistą realizację wsparcia. Przykładem mogą być chociażby działania samorządu w zakresie promocji, wspierania misji handlowych itp.

3 Badanie barier i stymulatorów dotyczących mechanizmów tworzenia i kształtowania innowacji ze środowiska naukowego do sektora przedsiębiorstw, raport roboczy, IBnGR, Gdańsk, 2008. Analiza czynników konkurencyjności sektora MŚP, raport roboczy, IBnGR, Gdańsk, 2008.

Tabela 1. Modele wdrażania polityki publicznej

	Model I	Model II	Model III
Określanie kierunków polityki	Władza publiczna	Władza publiczna	Władza publiczna
Koordinacja wdrażania	Administracja publiczna	Administracja publiczna	Podmiot zewnętrzny posiadający kompetencje w danej dziedzinie
Realizacja usług	Administracja publiczna/ ARR	Podmioty komercyjne/ non profit	Podmioty komercyjne/ non profit

Źródło: Opracowanie własne.

Trochę zmodyfikowanym wariantem tego modelu jest przekazanie wdrażania programów wsparcia podmiotom zewnętrznym, ale którego właścicielem/nadzorcą jest organ administracji publicznej (np. różnego rodzaju agencje rozwoju regionalnego). W rzeczywistości ta opcja niewiele różni się od bezpośredniego zaangażowania samorządu, gdyż w obu wypadkach łączona jest kwestia definiowania polityki (określania kierunków i kształtu instrumentów wsparcia) z jej realizacją – wszystkie etapy znajdują się de facto w rękach publicznych.

Drugim modelem wdrażania polityki jest oddzielenie funkcji definiowania i koordynacji polityki od bezpośredniego świadczenia wsparcia (np. usług doradczych). Sektor publiczny tworzy odpowiednie bodźce (np. poprzez finansowanie doradztwa technologicznego dla firm) dla istniejących podmiotów do wygenerowania podaży określonego rodzaju usług. Administracja publiczna definiuje, co ma być przedmiotem wsparcia (np. usługi doradztwa transferu technologii), zapewnia środki finansowe i zleca wykonanie odpowiednich usług podmiotom zewnętrznym (komercyjnym bądź non profit). Rola sektora publicznego ogranicza się więc tutaj do zaprogramowania wsparcia publicznego oraz kontroli efektów jego realizacji, natomiast sama realizacja usług pozostawiona jest podmiotom zewnętrznym.

Trzecim modelem wdrażania polityki jest przekazanie koordynacji części polityki podmiotowi zewnętrznemu, posiadającemu istotne kompetencje w danym obszarze. Zakłada się, że podmiot ten z racji dotychczasowych działań posiada lepszą wiedzę zarówno w zakresie potrzeb beneficjentów, jak i wdrażania tego rodzaju instrumentów. Przekazanie realizacji polityki następuje zazwyczaj w formie umowy pomiędzy organem administracji publicznej i podmiotem koordynującym wdrażanie polityki. W tym wypadku kluczowa jest systematyczna ewaluacja realizowanego wsparcia, która z jednej strony pozwala na rozliczanie przez władzę

publiczną podmiotu wdrażającego politykę z osiągniętych efektów, a z drugiej umożliwia tej władzy podjęcie decyzji o ewentualnej modyfikacji lub zaprzestaniu realizacji danego rodzaju wsparcia. Przykładem takiego rozwiązania może być powierzenie wdrażania działania 2.6 ZPORR w Wielkopolsce Fundacji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, zarządzającej również Poznańskim Parkiem Naukowo-Technologicznym.

Jaki model dla Pomorza – pięć warunków minimum

Nie przesądzając ostatecznie, jaki powinien być kształt regionalnej polityki innowacyjnej, kluczowe dla jej efektywności wydają się następujące zagadnienia:

Po pierwsze, należy oddzielić kwestie definiowania i oceny efektów tej polityki od wdrażania poszczególnych jej instrumentów. Przy słabych efektach wdrażania łączenie tych elementów zawsze będzie rodziło pokusę bardziej elastycznego oceniania, a ponadto może utrudniać podjęcie decyzji o zaprzestaniu realizacji danego instrumentu, gdy okaże się on nieefektywny.

Po drugie, należy przywiązywać zdecydowanie większą wagę do dobrego zdefiniowania instrumentów polityki. Przed wdrożeniem/finansowaniem danego instrumentu trzeba jasno i precyzyjnie wskazać, na jaki problem chcemy oddziaływać, co chcemy osiągnąć, do jakiej grupy docelowej kierować wsparcie. Poszczególne instrumenty muszą być ukierunkowane na wypełnienie konkretnej potrzeby jasno zdefiniowanej grupy docelowej, a nie na ogólne problemy i nie do wszystkich przedsięwzięć, w tym takich, które takiego wsparcia nie potrzebują, ale z niego korzystają, ponieważ jest dostępne.

Po trzecie, kluczowa jest systematyczna ocena i ewaluacja stosowanych instrumentów i w razie konieczności zaprzestanie finansowania tych, które nie przynoszą efektów.

Nieuchronność takiej oceny nie tylko będzie zwiększać presję na wzrost efektywności wśród realizatorów, ale też umożliwi ograniczenie strat w przypadku nieefektywności danego rodzaju wsparcia.

Po czwarte, efektywność wdrażania poszczególnych działań powinna być rozliczana poprzez efekty – osiągnięcie zakładanych celów, a nie rozliczanie kwalifikowalności kosztów, co powoduje bardzo duże koszty transakcyjne. Pozwoli to podmiotom realizującym wsparcie skoncentrowanie się na jego jakości i efektywności, a nie na kwestiach administracyjnych.

Po piąte, trzeba pamiętać, że rola regionalnej polityki innowacyjnej powinna być uzupełniająca, w miarę możliwości ma ona stymulować (poprzez wsparcie organizacyjne, lepszą promocję, dystrybucję informacji czy mobilizację partnerów) wykorzystanie instrumentów dostępnych na szczeblu centralnym, np. z Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości czy centralnych programów operacyjnych. W żadnym razie polityka ta nie powinna dublować czy zastępować wsparcia dostępnego na szczeblu centralnym.

Mieczysław Struk
Wicemarszałek województwa
pomorskiego

*Włodzimierz
Szordykowski*
Dyrektor Departamentu
Rozwoju Gospodarczego Urzędu
Marszałkowskiego Województwa
Pomorskiego

POPRAZEC ŚRODKI PUBLICZNE ZACHĘCAMY DO BUDOWANIA CZEGOŚ, CO POPCHNIE NASZĄ GOSPODARKE NA NOWE TORY

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtko, dziennikarz PPG i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtko: Samorząd szczebla wojewódzkiego ma być kreatorem, pomysłodawcą, twórcą kierunków rozwoju regionalnego, czy też kasjerem rozdzielającym pieniądze z budżetu państwa oraz Unii Europejskiej?

Mieczysław Struk: Każdy z tych elementów jest obecny w naszej działalności. Istnieją dziedziny, w których mamy ograniczone możliwości. Niewiele możemy zrobić na przykład na rynku paliw lub rynku energetycznym. Na pewno samorząd powinien być stymulatorem działań sprzyjających rozwojowi regionalnemu. Mam na myśli zarówno kreowanie kierunków strategicznych, planowanie przestrzenne, inwestycje publiczne, jak i tworzenie oraz realizację planów operacyjnych, na przykład rozwój obszarów wiejskich czy system wsparcia innowacji. Mamy też wpływ na kształtowanie szeroko rozumianej atmosfery związanej z przedsiębiorczością. Możemy poprzez środki europejskie, z funduszy strukturalnych oraz Programu Operacyjnego Kapitał

Ludzki wspierać chcących inwestować w innowacyjność oraz podnosić kwalifikacje zarówno kadry menedżerskiej, jak i pracowników.

L.S.: Cele, czyli poziom strategiczny, są znane. Narzędzia, jakimi dysponuje samorząd województwa, w zasadzie też. Władze regionalne muszą więc zdecydować się na wybór drogi, która będzie najbardziej skuteczna przy rozwijaniu pomorskiej gospodarki, przedsiębiorczości.

M.S.: Skupiamy się przede wszystkim na tworzeniu korzystnych warunków dla małych i średnich przedsiębiorstw i dla rozpoczynających działalność gospodarzą. Robimy to poprzez tworzenie sieci instytucji otoczenia biznesu. W każdym powiecie powinien powstać zespół ludzi, którzy doradzą, jak przebrnąć meandry administracyjne, będą udzielać porad prawnych, podatkowych, ekonomicznych. Mikro-, małe i średnie firmy potrzebują też kapitału na start i powinny im pomagać instytucje, które samorząd województwa utworzył kilka lat temu: Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych oraz Pomorski Fundusz Pożyczkowy. Samorząd województwa musi też dbać o promocję gospodarzą regionu, pokazanie naszych walorów zagranicznemu kapitałowi. Temu służy Centrum Obsługi Inwestorów, utworzone kilka lat temu przy Agencji Rozwoju Pomorza. Ostatnie lata pokazały, że samorząd wojewódzki musi również koordynować budowę związków między środowiskami naukowymi, administracją oraz przedsiębiorcami. Przykładem jest Pomorskie Centrum Innowacji, Bałtyckie Centrum Biotechnologii i Diagnostyki Innowacyjnej oraz Krajowe Centrum Informatyki Kwantowej.

L.S.: Opracowywanie modeli, tworzenie rozwiązań pomagających pomorskiej gospodarce to właśnie zadanie samorządu regionalnego. Wymaga to zaangażowania różnych środowisk, które podzielą się swoją wiedzą, doświadczeniem. Jak wyglądały rozmowy z przedstawicielami środowisk przedsiębiorców przy opracowywaniu Regionalnego Programu Operacyjnego? Jak wygląda to dzisiaj, kiedy powstają nowe rozwiązania na przyszłość?

M.S.: W naszym województwie jest około 200 instytucji okołobiznesowych. Trudno rozmawiać ze wszystkimi.

Natomiast są organizacje, przedstawicielstwa przedsiębiorców, z którymi utrzymujemy stały kontakt. Wśród nich warto wymienić BCC, niektóre lokalne izby przemysłowo-handlowe, związki pracodawców czy powołaną niedawno Pomorską Radę Przedsiębiorczości. Właśnie ta rada opiniowała RPO, Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Opiniuje też konkretne działania, jak choćby powołanie Pomorskiego Centrum Innowacji.

L.S.: Co znaczy opiniują? Jaki wpływ mają organizacje reprezentujące przedsiębiorców na podejmowane przez samorząd regionalny decyzje?

M.S.: Bardzo duży. Marszałek oraz cały zarząd muszą się liczyć z takimi opiniami. Projekt Pomorskiego Centrum Innowacji był kilkakrotnie modyfikowany ze względu na krytyczne uwagi. Od lat bardzo brakowało nam wspólnej reprezentacji środowisk gospodarczych. Kontakty międzynarodowe owocowały wizytami przedstawicieli zagranicznych organizacji przedsiębiorców. Szukali partnerów, chcieli współpracować, a u nas nie było odpowiednika. Dlatego marszałek wyszedł z inicjatywą powołania takiej reprezentacji przedsiębiorców i Regionalna Izba Gospodarcza Pomorza jest tego efektem. Zależy nam, by z Izbą, Radą Przedsiębiorczości, także z Izbą Rzemieślniczą Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz innymi organizacjami jak najlepiej współpracować.

L.S.: Przed długie lata pracował pan w Pomorskiej Izbie Rzemieślniczej Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Czy czuliście się podmiotem, partnerem, którego opinia się liczy?

Włodzimierz Szordykowski: Tak. Oczywiście w tych zagadnieniach, na które władza tego szczebla miała wpływ. Niestety większość decyzji kształtujących naszą gospodarę zapada w Warszawie i na najważniejsze dla nas sprawy nie mieliśmy wpływu.

L.S.: Dopytuję o podmiotowość tych konsultacji dlatego, że przy tworzeniu Regionalnego Programu Operacyjnego powoływano w każdym z powiatów zespoły robocze. Niestety dominowali w nich lokalni politycy oraz urzędnicy. Mało było przedstawicieli organizacji pozarządowych, przedsiębiorców. Czy dziś konsultacje społeczne, pytanie o opinie różnych środowisk lub organizacji nie będą miały podobnego charakteru?

M.S.: Rzeczywiście w Powiatowych Zespołach Roboczych dominowali samorządowcy i niewiele było tam przedsiębiorców. Samorządowcy skupiali się głównie na rozwiązywaniu własnych problemów, najczęściej komunalnych, czyli dotyczących dróg, kanalizacji itp. Między innymi dlatego organizowaliśmy dodatkowe spotkania z przedstawicielami środowisk biznesowych, organizacjami pozarządowymi, także z duchowieństwem – parafie również mogą ubiegać się o środki z Unii Europejskiej na renowację kościołów i kaplic. W przypadku przedsiębiorców marszałek Kozłowski oraz dyrektorzy i pracownicy odpowiednich departamentów naszego urzędu jeździli i nadal jeżdżą do powiatów na spotkania. Byliśmy w Tczewie, Starogardzie, Wejherowie, Kwidzynie, Chojnicach, Człuchowie i razem z tamtejszymi samorządowcami próbujemy znaleźć wspólny język, chcemy poznać oczekiwania i problemy tamtejszych przedsiębiorców. Prezentujemy przykłady dobrego wykorzystania pieniędzy unijnych w okresie 2004–2006. Uprzedzam pytanie: czy nie za późno na konsultacje? Otóż nie, bo chociaż RPO już istnieje, trzeba wypełnić go treścią. Przedsiębiorcy mają rzeczywisty wpływ na powstawanie instytucji okołobiznesowych, jak na przykład wspomnianego już Pomorskiego Centrum Innowacji. Oczekujemy też, by wskazywali bariery w wykorzystywaniu środków europejskich.

L.S.: A środowiska biznesowe, konkretni przedsiębiorcy, przychodzą z propozycjami takich zmian?

W.S.: Najczęściej przychodzą z propozycjami rozwiązań prawnych o charakterze systemowym. Największe organizacje przedsiębiorców robią ekspertyzy i sugerują rządowi zmiany w prawie. Na szczeblu regionalnym najczęściej zabierają głos w konkretnych sprawach, domagają się na przykład budowy mostu przez Wisłę pod Kwidzynie. Poprawi on warunki funkcjonowania tamtejszych firm, zarówno takich jak Jabil, jak i małych kilkusobowych.

M.S.: Podobnie przedsiębiorcy Pruszcza Gdańskiego domagają się budowy nowego wiaduktu przez przecinające miasto tory kolejowe.

L.S.: Jednak samorząd wojewódzki ma też realny wpływ na tworzenie mechanizmów, systemów wspierających przedsiębiorczość. Wcześniej mówiliśmy o różnych funduszach wsparcia, innym zaś przykładem są klastry.

W.S.: Słabością naszej gospodarki jest niechęć do współpracy. Widzimy to nie tylko wśród przedsiębiorców, ale też wśród naukowców. Naszym celem jest zachęcenie firm do współpracy z uczelniami, instytutami naukowymi,

Naszym celem jest zachęcenie firm do współpracy z uczelniami, instytutami naukowymi, także administracją samorządową.

także administracją samorządową. Wszystkich, którzy są zainteresowani rozwojem

gospodarki. Razem z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową uczestniczymy w projekcie, którego celem jest właśnie budowanie klastrów. Już mamy rezultaty w postaci wielu inicjatyw klastrowych. Powstał też klaster związany z Bałtyckim Centrum Biotechnologii i Diagnostyki Innowacyjnej. Mam nadzieję, że tego typu inicjatywy zachęcą do budowania partnerstwa, do rozwijania gospodarki w naszym regionie.

M.S.: Jednak nie można oczekiwać, żeby to samorząd regionalny tworzył klastry.

L.S.: Ale samorząd może współtworzyć mechanizmy inicjujące i wspierające tego typu pomysły.

M.S.: Nasza polityka klastrowa polega właśnie na pomocy w początkowym etapie, kiedy trzeba określić pola współpracy między przedsiębiorstwami, i to często konkurującymi ze sobą. Możemy wyłożyć pieniądze na przygotowanie strategii, planów operacyjnych, nawet pomóc przy zdobywaniu środków na budowanie tych powiązań. Wspólnie z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową przygotowaliśmy całą politykę klastrową. Czyli poprzez środki publiczne zachęcamy do budowania czegoś, co popchnie naszą gospodarkę na nowe tory.

L.S.: Czy samorząd regionalny tworzy rynek, gdzie różne instytucje konkurując, będą budować różne formy wsparcia biznesu, tworzyć koncepcje, podsuwać nowe rozwiązania? Czy też będzie zlecał wykonanie takich zadań swoim urzędnikom i spółkom?

M.S.: Nie chcemy tworzyć kolejnych instytucji samorządowych. Chcemy zbudować taki system, który będzie partnerstwem organizacji okołobiznesowych. Wykorzystując doświadczenia Agencji Rozwoju Pomorza, stworzymy projekt o nazwie „Broker pomorski”. Będzie to cały system konsultacyjno-doradczy ze swoimi placówkami w każdym mieście powiatowym. Przy nich powinny powstawać oddziały Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego i Pomor-

skiego Funduszu Poręczeń Kredytowych. Dzięki temu projektowi chętny do zostania przedsiębiorcą otrzyma pomoc, np. przy tworzeniu biznesplanu. Liczymy na to, że w powiatach – za przykładem Gdyni – będą organizowane konkursy na najlepsze lokalne biznesplany.

L.S.: Ale nadal nie wiem, czy to wspieranie firm będzie się odbywać poprzez instytucje samorządowe, jak na przykład Agencja Rozwoju Pomorza, czy też ogłosicie konkurs dla różnych instytucji, organizacji, także firm komercyjnych?

M.S.: Rynek jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem, ale zachęcać będziemy do tworzenia partnerstw przez izby rzemieślnicze, gospodarcze, a także samorządy. Mamy nadzieję, że sami przedsiębiorcy zaangażują się w tworzenie takich instytucji. Będą one miały charakter usługowy i, prędzej czy później, zaczną ze sobą konkurować w tworzeniu biznesplanów czy projektów unijnych.

L.S.: A co powinno zostać w rękach samorządu regionalnego?

W.S.: W administracji istnieją określone procedury. Zlecenie pewnych zadań na zewnątrz przyspiesza wiele działań. Spółki z udziałem samorządu także pomagają w szybszym załatwieniu wielu spraw. Niestety obowiązujące prawo w odniesieniu do partnerstwa publicznoprawnego nie spełnia oczekiwań.

M.S.: Samorząd regionalny może oddziaływać poprzez instrumenty finansowe. Priorytetem są działania innowacyjne i dlatego będą one wspierane w szczególnie sposób. Będziemy ogłaszali konkursy, gdyż dzięki temu otrzymamy lepsze propozycje i dajemy szansę nowym podmiotom.

Priorytetem są działania innowacyjne i dlatego będą one wspierane w szczególnie sposób. Dysponujemy nowymi instrumentami finansowania, umożliwiającymi wspieranie różnych działań prorozwojowych. I mam nadzieję, że tej szansy nie zmarnujemy.

Andrzej Sułkowski

*Wiceprezes Zarządu
Stowarzyszenia „Wolna
Przedsiębiorczość” w Gdańsku,
dyrektor Centrum Wspierania
Biznesu w Lęborku*

SYSTEM Z MARGINESU CZY MARGINES SYSTEMU? KONDYCJA INSTYTUCJI OTOCZENIA BIZNESU NA POMORZU

Tytuł jest, być może, łyżką dziegciu w beczce miodu, a dotyczy kwestii mniejszej dostępności usług wspierających przedsiębiorczość oraz ich marginalizacji poza obszarem metropolii trójmiejskiej. Czy tak musi być? Oczywiście, że tak. To w Trójmieście znajduje się serce finansów Pomorza, zawsze w zasięgu czujnego wzroku urzędu marszałka, urzędu wojewody i Regionalnej Instytucji Finansującej (RIF). Ponadto, tu zlokalizowane są praktycznie wszystkie uczelnie i placówki badawczo-rozwojowe (B+R). To tu, przy dużej liczbie klientów, powstają jak grzyby po deszczu jednostki otoczenia biznesu. Tutaj urzęduje i pracuje „kwiat intelektualny” regionu. Tytuł artykułu jest więc nie od rzeczy.

Koncentracja instytucji otoczenia biznesu w metropolii trójmiejskiej jest zjawiskiem naturalnym.

Instytucji Finansującej (RIF). Ponadto, tu zlokalizowane są praktycznie wszystkie uczelnie i placówki badawczo-rozwojowe (B+R). To tu, przy

W Pomorskiem dominują mikro- i małe przedsiębiorstwa. Oznacza to, że w przeważającej liczbie jedynym kreatorem rzeczywistości gospodarczej jest właściciel-menedżer. Oznacza to również, że struktura zatrudnienia firmy jest niewielka i nieskomplikowana. Przeciętny właściciel-menedżer, co wynika z analizy doświadczeń

i wniosków własnych autora, charakteryzuje się ponadto relatywnie:

- niewystarczającymi kwalifikacjami;
- niską świadomością i wiedzą o działalności rynkowej;
- niską jakością swoich działań rynkowych.

Właściciele-menedżerowie, niejednokrotnie pełniąc w swojej firmie wszystkie funkcje naraz, a chcąc sprostać warunkom konkurencyjności, powinni – a właściwie muszą – korzystać z szeroko rozumianego wsparcia instytucji otoczenia biznesu (IOB) i dostępnych im narzędzi; inaczej nie przetrwają lub osiągną etap stagnacji. Dodatkową determinantą konieczności korzystania z usług IOB są ogromne i szybkie zmiany zachodzące obecnie w gospodarce regionu. Powyżej *Usługi IOB mają szczególne znaczenie dla mikro- i małych przedsiębiorstw.* wybrane argumenty łącznie stwarzają pilną konieczność zaangażowania całego wachlarza różnych instrumentów, które staną się katalizatorem zmian i rozwoju w zakresie konkurencyjności i innowacyjności oraz badań (osobną kwestią jest stwierdzenie, na ile owi właściciele-menedżerowie posiadają świadomość potrzeby skorzystania z usług IOB, a na ile trzeba ją dopiero wykreować lub zostanie ona wymuszona przez rynek).

Otwarte pozostaje pytanie, czy instytucje te są w wystarczającym stopniu przygotowane do podjęcia działań na ogromną skalę w ramach szybko zmieniających się wymagań rynku. Brak zunifikowanego, wysokiej jakości systemu usług oraz ich nieodpowiednie skomunikowanie powoduje, iż nie są one dobrze widoczne ani rozpoznawalne przez potencjalnych beneficjentów tych usług, czyli sektor MŚP. Działania zmierzające do poprawy tego stanu podjęto w województwie pomorskim; założenia projektowanego systemu wydają się być wzorcowe, a na pewno pilotażowe w tym wymiarze w skali kraju. Zostały one opisane w ostatnim podrozdziale niniejszego opracowania.

W kolejnej części artykułu omówiony został system wsparcia oferowany przez instytucje otoczenia biznesu w województwie pomorskim; należy jednak zaznaczyć, że duża część opisywanej rzeczywistości ma charakter niezwykle dynamiczny, a szczupłość i czasochłonność opracowania nie pozwala na pełną i jednoznaczną, „tu i teraz”, definicję całości uwarunkowań.

Charakterystyka wybranych elementów otoczenia biznesu na Pomorzu

Współczesne nazewnictwo: instytucje otoczenia biznesu, środowisko otoczenia przedsiębiorczości, wspieranie przedsiębiorczości czy sieci wspierania sektora MŚP, zastąpiło bardzo popularne w pierwszych latach transformacji ustrojowo-gospodarczej określenie „trzeci sektor”. Dzisiaj jest ono stosowane częściej dla organizacji non profit działających w sferze społecznej. Dotyczy kwestii wrażliwych społecznie, w których głównym atrybutem nie jest kalkulacja ekonomiczna, zysk, rentowność czy rozwój stricte materialny, lecz wsparcie bezradnych, potrzebujących i nieprzystosowanych osób i środowisk.

Największy udział procentowy firm otoczenia przedsiębiorczości stanowią instytucje młode, mające od 4–5 (powstały w okresie przystąpienia Polski do struktur UE) do około 20 lat (instytucje powstałe w okresie transformacji). Są to przede wszystkim takie organizacje, jak: centra wspierania przedsiębiorczości, agencje regionalne, inkubatory przedsiębiorczości, jednostki szkoleniowo-doradcze i informacyjne, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe oraz jednostki będące głównym produktem Funduszu Współpracy, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Krajowego Systemu Usług. Na drugim biegunie są nieliczne, ale wpływowe instytucje kilkudziesięcioletnie, o ogromnych tradycjach, cieszące się dużym zaufaniem, m.in. ze sfery B+R (uczelnie, instytuty naukowo-badawcze itp.). Stanowią one niewielki procent, ale grają dużą rolę we wspieraniu przedsiębiorczości. Najważniejszym zadaniem dla wysoko wykwalifikowanych IOB jest pośrednictwo w komunikacji biznesowej i informacyjnej na styku dwu grup: B+R oraz MŚP. Współpraca tych dwu światów, dwu „gwar” komunikacyjnych, w dobie innowacyjności i konkurencyjności jest wręcz nieunikniona, jednak niejednokrotnie pozostaje w sferze marzeń. Prowadzi to do niewykorzystania szans rozwojowych regionu.

Przeciętna jednostka otoczenia biznesu posiada od 5 do 10 osób personelu. Jednakże jednostki tego typu przy realizacji części usług korzystają ze specjalistów zewnętrznych na zasadzie umów o dzieło lub zlecenia. Przykładem są szkolenia czy projekty realizowane ze środków strukturalnych.

Wszelchność pracowników, partnerstwa i konsorcja projektowe to chleb powszedni IOB.

nich na zasadzie umów o dzieło lub zlecenia. Przykładem są szkolenia

Tworzenie partnerstw, konsorcjów projektowych stało się nie tylko potrzebą czasów, ale i koniecznością optymalizacji procesów i kosztów. Dlatego statystyczne zatrudnienie w jednostce otoczenia biznesu jest nieco mylące w stosunku do podejmowanych i realizowanych przez nią działań. Ogromnie ważny wskaźnik wynika z analizy „jakości” osób zatrudnionych w tychże jednostkach. Pracownicy merytoryczni, doradcy, trenerzy stanowią w niektórych z nich do 100% obsady. Następuje u nich wymiennosc funkcji oraz swego rodzaju wszechstronność. Działają również na zasadzie sieci i kooperacji (np.: Stowarzyszenie „Wolna Przedsiębiorczość” w Gdańsku, prowadzące sieć jednostek wspierających powstawanie i rozwój MŚP w województwie pomorskim).

Przedmiotem osobnej analizy powinny być sposoby i źródła finansowania działalności wszystkich wspomnianych wcześniej jednostek otoczenia przedsiębiorczości. Często głównym źródłem finansowania tychże są środki pozyskiwane w formie grantów z programów Unii Europejskiej. Coraz większy udział procentowy źródeł finansowania stanowią środki pochodzące z różnych szczebli samorządu (najmniej w tej grupie ze szczebla powiatowego, którego większość budżetu – ok. 94 % – finansowana jest dotacjami celowymi i w związku z tym, generując niskie dochody własne, nie może on w istotny sposób wspierać jednostek otoczenia biz- „Montaże finansowe” na porządku dziennym działalności IOB.

liczba IOB wykazuje własne środki jako główne źródło finansowania działalności. Formą wsparcia przez samorządy lokalne stały się też m.in.: ulgi w podatkach lokalnych, preferencyjne stawki za dzierżawę lokali pod działalność gospodarczą, udział w formie nieruchomości w strefach ekonomicznych, parkach technologicznych itp. Często są to różnego rodzaju dotacje, najistotniejsze dla jednostek badawczo-rozwojowych i naukowych oraz centrów technologicznych i informacji. „Montaże finansowe”, dzięki którym bieżąca działalność IOB jest finansowana łącznie z kilku źródeł, są na porządku dziennym.

Statystyczna lokalizacja typowej jednostki wspierającej MŚP to środowisko miejskie, którego liczebność wynosi powyżej 40 tys. mieszkańców. Z analizy danych GUS i PARP oraz własnych doświadczeń wynika, że struktura typowej jednostki wsparcia jest wynikiem zapotrzebowania adresatów usług, czyli MŚP w danym środowisku.

Jak wskazuje przykład Stowarzyszenia „Wolna Przedsiębiorczość” w Gdańsku, często organizacja naturalnie przekształca się w sieć, *Pozametropolitalne IOB to często terenowe oddziały trójmiejskich instytucji.* głównie w celu znalezienia się bezpośrednio przy głównym odbiorcy usług. W ten sposób „w terenie” powstają jej lokalne ośrodki.

Szanse, zagrożenia i bariery systemu wsparcia

Wykonawstwo usług o charakterze doradczym, szkoleniowym i informacyjnym, głównie ze środków przedakcesyjnych PHARE, a także strukturalnych (m.in. z działań 2.3 oraz 3.4 – odpowiednio z Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw /SPOWKP/ i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego /ZPORR/), dały autorowi dodatkowy asumpt i uzupełniły obraz stanu i potrzeb oraz szans i zagrożeń sektora MŚP w Polsce, a w szczególności w województwie pomorskim.

Sferę tę należy omawiać w dwu aspektach. Pierwszy dotyczy problematyki i złożoności samego systemu wsparcia. Drugi dotyczy głównie barier i zagrożeń wynikających ze współpracy firm sektora MŚP z instytucjami systemu wsparcia. Główne bariery działalności systemu otoczenia biznesu to:

- bardzo duża biurokracja; jest ona w tym przypadku usprawiedliwiona, gdyż gros instytucji wsparcia jest w znacznym stopniu dotowanych lub wspieranych różnorodnymi grantami i środkami strukturalnymi. Ten fakt powoduje konieczność wypełnienia ścisłych procedur, precyzyjnych rozliczeń i skomplikowanych aplikacji, co w efekcie stworzyło system bardzo pracochłonny i biurokratyczny. Problem ten dotyczy każdego szczebla struktury – od Brukseli, poprzez poziom rządowy i regionalny, po, co ciekawe, organy fiskalne, których „trudności interpretacyjne” powodują ogromne zamieszanie i stres personelu wspomnianych jednostek;
- kwestie finansowe; brak stabilnych dochodów jednostek IOB, głównie ze względu na funkcjonowanie na zasadzie „od projektu do projektu” czy niewystarczające środki finansowe na działalność. Duże znaczenie ma również sytuacja gospodarczo-społeczno-polityczna w regionie;

- trudności komunikacyjne z wojewódzkim i lokalnymi samorządami, które w znacznym stopniu nie orientują się w problematyce pomocy publicznej w ogóle, a w procedurach dotacji w szczególności. Widoczny jest brak odpowiedniej wiedzy zarówno w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw i IOB, jak też zagadnień społeczno-
– trudności komunikacyjne na linii IOB –
– gospodarczych. administracja samorządowa
 Jest to tym bardziej dotkliwie, że materia doradcza, szkoleniowa itp. wymaga doskonałego przygotowania merytorycznego, informacyjnego, „narzędziowego” do prowadzenia często zróżnicowanych i skomplikowanych usług;
 - brak jasnych i „łatwo przyswajalnych” procedur. Potrzebne są maksymalnie uproszczone formularze, druki i aplikacje stwarzane przez instytucje, które należy tylko
– brak jasnych procedur
 „zakreślić” czy zapełnić danymi firmowymi;
 - bariery typu psychologiczno-mentalnościowego; przedsiębiorcy „z marginesu” (spoza metropolii), w obawie przed konkurencją i jej nieetycznymi zachowaniami, często nie pozwalają na wgląd w ich źródłową dokumentację wewnętrzną i szczegóły działalności. Utrud-
– bariery psychologiczne
 nia to komunikację wewnątrz środowiska MŚP oraz pomiędzy przedsiębiorstwami a innymi podmiotami, a także spowalnia (bądź uniemożliwia) proces uczenia się od bardziej doświadczonych;
 - istotną kwestią wydają się również aspekty tkwiące wewnątrz samego sektora MŚP, w tym np.: brak przejrzystych reguł funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw, niski budżet i brak bezpośredniego wsparcia finansowego (w szcze-
– bariery wewnątrz sektora MŚP
 gólności na wyposażenie).
 Sprawia to, że instytucje te nie są w stanie zaproponować skutecznego wsparcia na przykład dla początkujących przedsiębiorców. Często barierą trudną do pokonania są również ścisłe ramy organizacyjne i wymagania narzucone przez organizatorów instytucji wsparcia;
 - różne formy prawne instytucji otoczenia biznesu. IOB reprezentowane są przez stowarzyszenia, fundacje, spółki, jednostki ogóln-
– chaos form prawnych
 uczelniane. Taka mnogość form
 oraz ich zróżnicowanie powodują po raz kolejny problem komunikacyjny. Mają także wpływ na koszty
- funkcjonowania IOB, co odbija się na dostępności i proporcjach otrzymywanych przez nie grantów. W skrócie rzecz ujmując, często IOB zatrudniające doskonałych fachowców muszą kalkulować dużo większe budżety i nie są przez to w stanie konkurować z innymi podmiotami. Przedsiębiorca natomiast sięga po najskromniejsze „wydania” usług, które niejednokrotnie są zawodne i nie spełniają podstawowych wymogów skuteczności, prorozwojowości czy poprawienia rentowności. Podobnie rzecz się ma w przypadku formy rejestrowej firm. Konia z rządem temu, kto potrafi precyzyjnie określić liczebność podmiotów gospodarczych na swoim terenie. Idea wszechstronnego rejestru w Krajowym Rejestrze Sądowym jest ze wszech miar słuszna; póki najprostszy podmiot rejestrujemy tylko w gminie, póty wiarygodności wielu firm w umowach kupieckich nie będziemy w stanie zweryfikować;
- niedostateczna liczba odpowiednich instytucji wsparcia w bezpośrednim otoczeniu sektora MŚP – tuż przy nim, w zasięgu ręki. Wydaje się, że w naszym województwie panuje zasada: „im dalej w las, tym mniej drzew”. „Marginesowcy” są zmuszeni niejednokrotnie pokonać barierę dostępu, której wymiar
– mała dostępność usług wsparcia dla firm spoza Trójmiasta
 przekłada się na „zmarowanie” całego dnia w różnego rodzaju instytucjach. Dotychczas instytucje wsparcia funkcjonowały głównie w środowiskach akademickich lub dużych aglomeracjach miejskich, co wiązało się właśnie z trudnością przedsiębiorców w dostępie do świadczonych przez nie usług;
- Zagrożenia dla całego systemu wsparcia MŚP wiążą się z zagrożeniami dla samego sektora. Jednym z nich jest fakt, że popularność idei przedsiębiorczości może stać się mało atrakcyjna w stosunku do roli pracobiorcy. Jest to szeroki problem, uwarunkowany nie tylko bieżącą polityką gospodarczą, ale i mentalnością społeczeństwa, głęboko utrwalonymi społeczno-kulturowymi schematami rozpoznawania i „cywilizowania” rzeczywistości.
- Jednocześnie w dziedzinie usług wspierania przedsiębiorczości tkwi duży potencjał rozwoju. Zainteresowanie przedsiębiorczością wzrasta.
Zagrożenia i szanse MŚP i IOB. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w potrzebie poprawy statusu materialnego menedżerów oraz konkurencji, wymuszającej usprawnianie

procesów i wprowadzanie innowacji technologicznych. To sprawia, że przedsiębiorcy często zwracają się ze swoimi problemami do jednostek wspierających. Przedsiębiorczość w sektorze MŚP, pomimo istniejących barier, staje się trwałym elementem krajobrazu.

Projekty usprawnienia działania instytucji otoczenia biznesu

Sieć Instytucji Otoczenia Biznesu na Pomorzu budowana jest z myślą o przedsiębiorcach i dla przedsiębiorców. Instytucje zrzeszone w ramach sieci powinny świadczyć usługi na wysokim, stale doskonalonym poziomie. Wówczas przedsiębiorcy będą mieli dostęp do kompleksowej informacji dotyczącej usług doradczych, szkoleniowych i finansowych w regionie. Usługi wsparcia dla przedsiębiorców będą koordynowane i wspólnie wypracowywane, ponieważ celem głównym Sieci Instytucji Otoczenia Biznesu ma być stworzenie podstaw dla skoordynowanego systemu wsparcia przedsiębiorczości w regionie oraz wypracowanie spójnego systemu informacji o sektorze małych i średnich przedsiębiorstw i dla nich.

Pierwszym krokiem na drodze do zbudowania spójnego systemu wsparcia przedsiębiorczości było zainicjowanie współpracy pomiędzy instytucjami otoczenia biznesu na zasadzie dialogu i wymiany doświadczeń. Obecnie trwają prace nad identyfikacją usług (doradczych, finansowych, szkoleniowych etc.) *Sieć Instytucji Otoczenia Biznesu – instytucji otoczenia biznesu świadczonych na rzecz MŚP oraz ich umieszczeniem w regionalnej bazie usług dla MŚP. Projektowany portal internetowy umożliwi IOB aktualizację swojej oferty on-line. Regionalna baza usług stworzona na tej podstawie będzie współpracowała z portalem Pomorskiego Obserwatorium Gospodarczego oraz z portalem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego „Wrota Pomorza”.*

Należy zauważyć już działającą Regionalną Radę Przedsiębiorczości (RRP) i przyklasnąć zasadom jej funkcjonowania. RRP jako ciało doradcze Marszałka Województwa Pomorskiego skupia przedstawicieli środowisk gospodarczych w województwie: związki pracodawców, agencje rozwoju regionalnego oraz samych przedsiębiorców. Do celów RRP należy m.in.: identyfikowanie i analizowanie potrzeb i możliwości sektora MŚP oraz oferty IOB skierowanej do tego sektora; systematyczna ocena rozwoju przedsiębiorstw/IOB

(np. poprzez przygotowywanie rankingów oraz wydawanie rekomendacji), a także promowanie i budowanie „ducha przedsiębiorczości” na Pomorzu. Rada ma także wydawać zalecenia odnośnie do projektów zgłaszanych do Priorytetu 1 Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013 Województwa Pomorskiego (zgodnie z wizją rozwoju przedsiębiorczości w regionie, tj. stawianiem na silne, prężnie rozwijające się i innowacyjne przedsiębiorstwa oraz motywowaniem mieszkańców Pomorza do zakładania działalności gospodarczej).

W kolejnych etapach budowania systemu wspierania przedsiębiorczości trzeba intensywnie promować i spżytkować oferty IOB oraz utworzyć lub wzmocnić istniejące punkty bezpośredniego kontaktu dla przedsiębiorców, które informować będą o usługach świadczonych przez członków sieci IOB. Promocja ta odbywać się będzie m.in. za pośrednictwem Lokalnych Punktów Konsultacyjnych oraz Lokalnych Okienek Przedsiębiorczości. Niezbędne wydaje się ponadto skrócenie czasu wymiany informacji tak, by komunikacja między partnerami stała się sprawniejsza. Obawę budzi jednak jakość zasobów w lokalnym środowisku. Mogą one być „mocne warsztatowo”, jednak słabe doświadczeniem.

Wymienione wyżej zmiany to zaledwie preludeum do wypracowania uproszczonego systemu wsparcia przedsiębiorców, który powinien charakteryzować się zmniejszeniem liczby wymogów formalnych i koniecznych kontaktów z kolejnymi urzędami, a także generalnym uproszczeniem i przyśpieszeniem działania, zarówno w zakresie czasu uzyskiwania decyzji (a przez to szybkiego reagowania na potrzeby przedsiębiorców), jak i szybkości oraz płynności przepływu pieniędzy. Konieczna Warunkowo, ale jest. dla prawidłowego i efektywnego działania systemu jest identyfikacja i analiza największych i najczęściej występujących barier, z którymi stykają się przedsiębiorcy, oraz próba ich natychmiastowej eliminacji. Marzenie ściętej głowy? Nie – konieczność, obowiązek, przymus. Pomorskie jest skazane na sukces. Warunkowo, ale jest. Trzeba stworzyć mechanizm i wypracować trwałe procedury wzajemnego wsparcia, napędzania się i rozwijania, ku chwale naszego regionu.

Jestem pewien, że tak się stanie, chociaż z różnych względów, czasem od nas niezależnych, jesteśmy spóźnieni już minimum półtora roku.

WZNIĘĆ SIĘ PONAD INTERES WŁASNY

O WSPÓŁODPOWIEDZIALNOŚCI BIZNESU ZA PROCESY MODERNIZACYJNE KRAJU

Zaangażowanie sektora prywatnego w moderowanie dyskusji publicznej na temat wyzwań stojących przed rozwojem społeczno-gospodarczym (zarówno w wymiarze lokalnym, jak i krajowym) staje się obecnie coraz bardziej znaczące. Jest to wyraz szczególnego rozumienia społecznej odpowiedzialności biznesu, będącego inicjatorem zmian mających na celu podnoszenie jakości życia i poprawę otoczenia gospodarczego. Aktywny udział przedstawicieli sektora prywatnego w debatach krajowych wykracza bowiem poza zwykłą prezentację własnych interesów i ewoluuje w kierunku realizacji misji publicznej związanej ze współodpowiedzialnością za procesy modernizacyjne.

Aktywny udział przedstawicieli sektora prywatnego w debatach krajowych wykracza poza zwykłą prezentację własnych interesów.

nesu, będącego inicjatorem zmian mających na celu podnoszenie jakości życia i poprawę otoczenia gospodarczego. Aktywny udział przedstawicieli sektora prywatnego w debatach krajowych wy-

kracza bowiem poza zwykłą prezentację własnych interesów i ewoluuje w kierunku realizacji misji publicznej związanej ze współodpowiedzialnością za procesy modernizacyjne.

Formy udziału biznesu w debacie publicznej

Aktywność sektora prywatnego w projektach modernizacyjnych jest szczególnie widoczna w krajach o długiej tradycji uczestnictwa biznesu w dialogu publicznym. Realizowane projekty charakteryzują się różną skalą (wymiar lokalny, ponadregionalny), bywają adresowane do różnych grup społecznych (osoby młode, starsze generacje), czy też firmowane są przez jedno przedsiębiorstwo (np. Siemens AG, realizujący

Karolina Wójcik

*Kierownik
Działu Analiz Strategicznych
Polska Agencja
Żeglugi Powietrznej*

w 2004 r. projekt Horizons 2020, czy analiza Deutsche Bank Deutschland im Jahr 2020) lub częściej – rozwijane w kooperacji w sektorze badawczym w ramach działalności think-tanków. Znane są także przypadki przechodzenia długoletnich menedżerów do instytutów badawczych w celu wykorzystywania doświadczenia i autorytetu w intensyfikowaniu dyskusji publicznej. Przykładowo Mikko Kosonen, były wiceprezes Nokii, objął w 2007 r. stanowisko wiceprezesa fińskiego Narodowego Funduszu na Rzecz Badań i Rozwoju¹, stając się odpowiedzialnym za zagadnienia związane z innowacyjnością. Jednocześnie wszedł on w skład zespołu zarządzania strategicznego, którego zadaniem jest rozwój i wdrożenie działań realizujących misję tegoż instytutu dotyczącą ożywienia potencjału innowacyjnego Finlandii.

Udział biznesu w realizacji wspólnych, publiczno-prywatnych projektów nie odbywa się wyłącznie w czasach największych przemian, *„Udział biznesu w realizacji wspólnych, publiczno-prywatnych projektów (...) jest przede wszystkim systematycznym współudziałem w realizacji bieżących zadań”.* Stymulowane przez sektor prywatny projekty modernizacyjne charakteryzują się różnym stopniem oddziaływania na otoczenie społeczno-gospodarcze.

Przedstawione poniżej przykłady inicjatyw biznesu pochodzą z różnych krajów (między innymi z Niemiec, Finlandii, Kanady), stojących przed różnymi wyzwaniami rozwojowymi. Wspólną cechą tych działań jest jednakże modernizacja i wydobicie potencjału z krajowych zasobów, postaw lokalnych społeczeństw oraz reprezentowanych w nich wartości.

Niemcy

Niemcy – ze względu na silnie rozwiniętą strukturę korporacyjną i znaczący udział dużych przedsiębiorstw w życiu publicznym – są krajem, w którym *W Niemczech „liczne organizacje publiczne włączają różnorodne zagadnienia społeczne i gospodarcze do agendy bieżącej debaty publicznej”.* działalność sektora prywatnego związana jest z różnorodnymi aspektami modernizacyjnymi. Ponadto liczne organizacje publiczne, np. Fundacja Bertelsmanna realizująca projekt „20zwanzig”, włączają różnorodne zagadnienia społeczne i gospodarcze do agendy bieżącej debaty publicznej². Podejmuje się też wiele działań wspierających

rządowy program „Deutschland – Land der Ideen” (Niemcy – kraj pomysłów), takich jak Jugend denkt Zukunft. To inicjatywa biznesu (Wrigley GmbH, BASF AG, Vodafone Deutschland), mająca na celu włączenie młodzieży w dialog dotyczący procesów innowacyjnych. W tym projekcie, realizowanym m.in. w formule pięciodniowej gry, młodzież obejmuje rolę doradców, których zadaniem jest wspieranie rozwoju innowacyjnych produktów i usług dla przedsiębiorstw. Projekt ma charakter edukacyjny i stymulujący młode pokolenia do stosowania nieszablonowych rozwiązań³.

Finlandia

Finlandia stanowi również przykład kraju europejskiego, którego silna pozycja gospodarcza i stabilna sytuacja społeczna nie wykluczają aktywnej debaty publicznej dotyczącej wyzwań modernizacyjnych, prowadzonej przy znaczącym udziale sektora prywatnego. Oznacza to tym samym, że w jednej z najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata istnieje ścisła zależność między wzmocnieniem pozycji konkurencyjnej a aktywnością środowisk biznesowych. W Finlandii działa kilka wiodących think-tanków, które aktywnie wpływają na profil dyskusji dotyczącej przyszłej pozycji Finlandii w globalizującej się gospodarce światowej. Jednym z nich jest EVA (Elinkeinoelämen Valtuuskunta)⁴ – prorynkowy ośrodek badawczy, stanowiący platformę biznesu dla kształtowania wizji rozwojowej Finlandii. EVA publikuje raporty, organizuje debaty publiczne oraz przedstawia rekomendacje dla działań w sferze gospodarczo-społecznej (np. Municipalities and Markets <Władze Miejskie i Rynki>). Jedną z najbardziej znanych publikacji EVA jest Annual value and attitude survey, badanie analizujące stosunek Finów do procesów gospodarczych, wyznawanych wartości oraz postaw społecznych (np. stosunek do władzy). W 2007 r. odbyło się także pierwsze Forum EVA, poświęcone swoistemu testowaniu potencjalnych kandydatów na stanowisko premiera w zakresie fińskich wartości czy wyzwań stojących przed polityką gospodarczą i edukacyjną Finlandii.

Dyskusja o przyszłości Finlandii w gospodarce światowej jest zazwyczaj moderowana przy udziale przedstawicieli biznesu, którzy trafnie identyfikują potencjalne czynniki rozwoju i możliwości wykorzystywania fińskich zasobów.

Debata publiczna, dotycząca wyzwań modernizacyjnych w Finlandii, odbywa się przy znaczącym udziale sektora prywatnego.

1 Finnish National Fund for Research and Development – SITRA.

2 Zob. www.20zwanzig.de.

3 Zob. www.jugend-denkt-zukunft.de.

4 <http://www.eva.fi/eng>.

Kanada

Projekty promujące jakość życia, realizowane przy współudziale lub z inspiracji sektora prywatnego, nie są charakterystyczne wyłącznie dla Europy. Ich różnorodność odzwierciedla niekiedy długoletnie zaangażowanie biznesu na wielu polach związanych z poprawą lokalnych warunków życia i pracy mieszkańców.

Projekt NEXT West Fundacji Zachodniej Kanady (Canada West Foundation)⁵ jest trzyletnią inicjatywą (trwającą do 2008 r.), współfinansowaną m.in. przez Petro-Canada Inc. czy Canadian Western Bank. W październiku 2006 r. opublikowany został raport *Shaping Our Future. Creative Ideas for Transforming Western Canada's Economy (Kształtując Naszą Przyszłość. Kreatywne Pomysły na Transformację Gospodarki Zachodniej Kanady)*, który odnosi się do wyzwań transformacji w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym (generacyjnym) i więzi wspólnotowych. Raport uporządkowany jest według zagadnień, którym przypisane są konkretne rekomendacje. Dla przykładu, w obszarze edukacja i szkolenia wskazano na potrzebę trzykrotnego zwiększenia do 2026 r. liczby zagranicznych studentów rozpoczynających naukę na kanadyjskich uniwersytetach i wspierania rozwoju ich kariery zawodowej w Kanadzie. Zalecenia odnoszą się także do rozwoju infrastruktury w celu podniesienia mobilności i poprawy komunikacji między ludźmi,

Rekomendacje dla transformacji gospodarki Kanady Zachodniej powstawały przy aktywnym udziale środowisk biznesowych.

reformy rynku pracy, ochrony środowiska czy innowacyjności. Proces formułowania rekomendacji był aktywnie wspierany przez sektor prywatny poprzez odbywające się spotkania Fundacji z przedstawicielami biznesu.

Programy globalne

Mając na uwadze jakość życia mieszkańców, środowiska biznesowe w coraz większym stopniu angażują się także w kształtowanie uwarunkowań rozwoju przestrzeni miejskiej. Przykładem takiego typu współdziałania jest globalny program zainicjowany przez koncern Cisco pod nazwą *Connected Urban Development (CUD)*⁶, realizowany we współpracy z takimi europejskimi miastami, jak: Amsterdam,

„... środowiska biznesowe w coraz większym stopniu angażują się także w kształtowanie uwarunkowań rozwoju przestrzeni miejskiej”.

Madryt, Lizbona, Hamburg czy Birmingham.

Obejmuje on między innymi analizę wpływu

technologii informatycznych i telekomunikacyjnych na redukcję gazów cieplarnianych na obszarach miejskich poprzez odpowiednie zarządzanie przepływem ruchu czy rozwojem usług skierowanych do mieszkańców.

Większość projektów inicjowanych przez środowiska biznesowe uwzględnia dłuższą perspektywę czasową, dzięki czemu inicjatywy te mają charakter międzygeneracyjny. Jak pokazują powyższe przykłady, głos sektora prywatnego oraz dzielenie się najlepszymi praktykami mogą być efektywnie wykorzystywane w dialogu z innymi partnerami, przede wszystkim z władzami lokalnymi.

⁵ Zob. <http://www.cwf.ca>.

⁶ Zob. <http://www.connectedurbandevelopment.org>.

POMORSKIE DOŚWIADCZENIA W BUDOWANIU WSPÓŁPRACY

Potencjał trzeciego sektora na Pomorzu

Sektor pozarządowy w województwie pomorskim jest jednym z najliczniejszych i najbardziej dojrzałych w Polsce. Zgodnie z REGON na terenie województwa zarejestrowanych jest ponad 4 tys. organizacji. Wskaźnik nasycenia aktywnością obywatelską w strukturach NGOs, czyli liczba organizacji na 10 tys. mieszkańców, wynosi 18. Wyższy wskaźnik jest tylko na Mazowszu, ale tam zasadniczy wpływ na jego wartość ma Warszawa, w której zarejestrowano większość organizacji ogólnopolskich. W Pomorskiem mamy wyższy niż średni poziom zatrudnienia w organizacjach. W III sektorze na stałe pracę znalazło ponad 8 tys. osób. Także samodzielność finansowa pomorskich organizacji jest większa, gdyż znaczny ich procent prowadzi działalność zarobkową¹.

Tutaj też powstało kilka ważnych inicjatyw, które wzbogaciły polski sektor pozarządowy. Można do nich z pewnością zaliczyć gdański lub gdyński model współpracy NGOs z administracją publiczną. Również pierwsza edycja niezwykle popularnych obecnie spotkań organizacji pozarządowych, tzw. FIP (Forum Inicjatyw Pozarządowych), miała miejsce w Gdańsku w 1994 roku, a „Bursztynowy Mieczyk” jest najstarszą

¹ U. Krojec, J. Boczoń, „Kondycja III sektora w województwie pomorskim, Raport z badań 2004 r.”.

Jerzy Boczoń

*Wiceprezes
Fundacja RC*

nagrodą ustanowioną przez wojewodę i marszałka województwa przyznawaną najlepszym organizacjom pozarządowym. Do tej pory otrzymało ją ponad 50 pomorskich organizacji.

Współpraca NGOs z administracją publiczną

Uruchomiony w 2002 roku proces budowania lokalnych reprezentacji III sektora po kilku latach zaowocował powstaniem Rad Organizacji Pozarządowych w kilkunastu powiatach oraz Pomorskiej Rady Organizacji Pozarządowych na poziomie województwa. Spowodowało to, że rozproszone do tej pory organizacje uzyskały swoje przedstawicielstwo, co w konsekwencji pozwoliło w bardziej zorganizowany i skuteczny sposób reprezentować interesy sektora. Proces ten z jednej strony spowodował większą mobilizację liderów lokalnych zabiegających o wejście do ciał przedstawicielskich, z drugiej zwiększył gotowość władz lokalnych do podejmowania konsultacji i negocjacji z radami posiadającymi autentyczny mandat społeczny. Mimo różnego rodzaju utrudnień, prób manipulacji i wywierania nacisku na powstające rady trzeba przyznać, że wzmocniły one pozycję NGOs i dały samorządom lokalnym poważnego partnera w tworzeniu polityki rozwoju lokalnego. W niektórych miejscach powstanie reprezentacji NGOs spowodowało powołanie wspólnych ciał konsultacyjno-doradczych. Na przykład w Gdańsku prezydent Adamowicz powołał Gdańską Radę Działalności Pożytku Publicznego, a marszałek Kozłowski – Pomorską Radę Działalności Pożytku Publicznego. Mają one zasadniczy wpływ na kształt wzajemnych relacji pozarządowo-samorządowych i mogą poszczycić się sporymi osiągnięciami w ich budowaniu.

Od wejścia w życie nowych regulacji ustawowych w 2004 roku² w dużej mierze o wzajemnych relacjach władzy lokalnej i NGOs decydują zapisy rocznych programów współpracy, które są obligatoryjnym elementem systemu i muszą być corocznie uchwalane przez organy uchwałodawcze na każdym szczeblu samorządu terytorialnego. Po blisko pięciu latach obowiązywania ww. ustawy około 80% samorządów przygotowuje takie programy, choć ich jakość pozostawia wiele do życzenia. Programy te są najczęściej biurowatycznym opisem raczej mniej niż

bardziej precyzyjnie określonych sfer aktywności, w których samorząd próbuje przerzucić realizację zadań własnych na organizacje, wykorzystując zazwyczaj ich niższe koszty funkcjonowania (wolontariusze, dorywczo prowadzona księgowość, niewielkie koszty eksploatacyjne, często związane z niskim standardem siedzib czy biur, itp.).

Dość rzadko do opracowania lokalnych programów współpracy zapraszani są przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ich udział w świetle ustawy nie jest obowiązkowy i zależy od poziomu zaufania i kultury współpracy w danej społeczności. Programy te mogą i powinny stanowić podstawę kształtowania i realizacji polityki wobec najaktywniejszych, zaangażowanych w działania NGOs. Powinny określać zakres i poziom oraz metody wykorzystania potencjału III sektora w realizacji zadań na rzecz lokalnej społeczności. Oczywiście programy te, poza strategią włączenia NGOs w główny nurt realizacji zadań publicznych, powinny też zawierać strategię rozwoju sektora obywatelskiego, tak aby mógł on stale wzmocniać swój potencjał finansowy, organizacyjny oraz profesjonalizm działania, zwiększając możliwości realizacji zadań publicznych.

W myśl konstytucyjnej zasady pomocniczości samorządy powinny stale szukać możliwości zwiększenia udziału NGOs w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. To na nich spoczywa ten obowiązek, również one odpowiadają za wydatkowanie środków z budżetu miasta, gminy czy województwa. Aby realizować zadania własne i prawidłowo, gospodarnie dysponować środkami, należy określić *standardy usług*, które JST chce zaoferować mieszkańcom – zarówno kiedy usługi te dostarczane są przez instytucje i placówki podległe administracji, jak i wtedy, gdy ich realizacja zlecana jest podmiotom zewnętrznym.

Jaki model określania standardów?

Standard jako kategoria zarządzania jakością powinien w najbliższym czasie stanowić istotny element regulujący zachowania podmiotów na rynku usług społecznych. Opracowana w Fundacji Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych metoda

Rady organizacji pozarządowych – poważny partner samorządów lokalnych w tworzeniu polityki rozwoju.

Programy współpracy „są najczęściej biurowatycznym opisem (...) określonych sfer aktywności, w których samorząd próbuje przerzucić realizację zadań własnych na NGOs”.

„Standard jako kategoria zarządzania jakością powinien w najbliższym czasie stanowić istotny element regulujący zachowania podmiotów na rynku usług społecznych”.

² Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 23 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę (Dz.U. nr 96, poz. 874 z późn. zm.).

określania standardów usług³ zakłada szeroki udział przedstawicieli wszystkich instytucji, które mogą z daną usługą mieć coś wspólnego (interesariusze). Metoda ta ma charakter partycypacyjny i okazała się bardzo przydatna przy porządkowaniu sfery zadań realizowanych przez NGOs. Oczywiście dotyczy to nie tylko działań organizacji pozarządowych, jednak to prawie wyłącznie one podejmują wysiłek tworzenia standardów tam, gdzie nie jest to nakazane prawem. Standard powinien być przygotowywany w dwóch wariantach: jako standard minimalny i rekomendowany (optymalny).

Standard minimalny to akceptowany zestaw norm i procedur, które na danym poziomie rozwoju cywilizacyjnego i ekonomicznego są niezbędne do prawidłowej realizacji zadania/usługi. Zejście poniżej standardu minimalnego jest nieakceptowane społecznie i nie gwarantuje osiągnięcia celu założonego zadania/usługi. Na przykład zbyt niskie zagęszczenie w schronisku dla bezdomnych uniemożliwia pracę socjalną i psychologiczną, mającą na celu pomoc w wychodzeniu z bezdomności. Natomiast standard optymalny – rekomendowany – to taki zestaw norm i procedur, które dają szansę na osiągnięcie najlepszych z możliwych efektów przy realizacji założonego zadania/usługi, przy akceptacji krańcowej wysokości kosztów. Przekroczenie „w górę” standardu rekomendowanego pociąga za sobą nieuzasadniony społecznie wzrost kosztów.

Standaryzacją mogą i powinny być objęte wszystkie rodzaje zadań/usług. Mogą to być usługi świadczone stale, dzień po dniu, np. usługi opiekuńcze, rehabilitacyjne czy poradnicze. Może to być także funkcjonowanie stałej placówki edukacyjnej, prowadzącej dożywianie. A ponadto: szkolenia, które odbywają się cyklicznie lub jednorazowo, imprezy kulturalne, festyny, koncerty organizowane raz na jakiś czas. Oczywiście sfera (sport, kultura, pomoc społeczna, ekologia) oraz charakter danego przedsięwzięcia (turniej podwórkowy, spektakl teatru ulicznego, usługi opiekuńcze, edukacja ekologiczna) determinują poszczególne elementy zadania, ale nie zwalnia to z konieczności podjęcia wysiłku zmierzającego do wypracowania standardu jego realizacji.

Standardy nie są tworzone raz na zawsze. Są dynamiczne i ulegają weryfikacji wraz ze zmianami w funkcjonowaniu i zamożności danej społeczności. Dlatego partycypacyjne metody budowania standardów, zbierające w jednym miejscu i czasie większość wiedzy i doświadczeń wynikających z dotychczasowej praktyki, wydają się najbardziej akceptowane i efektywne. Poza samym opisem standardu można osiągnąć dobre rozpoznanie potencjału, jakim dysponuje środowisko lokalne, a dodatkowo – co staje się wartością autoteliczną – następuje integracja środowiska osób i różnorodnych instytucji odpowiedzialnych za daną sferę życia. Opracowanie standardów prowadzi ponadto, a może przede wszystkim, do wyższej jakości usług społecznych.

Jaki model realizowania usług społecznych?

Jedną z podstawowych form współpracy pomiędzy administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi zapisaną w ustawie jest zlecenie zadań. Oczywiście, zlecenie to może dotyczyć zadań własnych odpowiedniego szczebla samorządu, tzn. musi zaspokajać potrzeby zbiorowe mieszkańców i nie może być zastrzeżone prawnie w kompetencjach innej struktury. Katalog tych zadań może być bardzo szeroki, gdyż zależy od otwartości samorządu na potrzeby mieszkańców. Zlecenie zadań może być realizowane w dwóch formach: wspierania i powierzenia realizacji zadań podejmowanych przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych.

Wspieranie zakłada częściowe dofinansowanie usługi/zadania podejmowanego przez NGOs. Odnosić się powinno do zadań, które realizowane są jednostkowo, mają charakter interwencyjny lub testują nowe rozwiązanie i oryginalną metodę pracy. Krótko mówiąc, powinno być nastawione raczej na *podtrzymywanie aktywności obywatelskiej i/lub promowanie innowacyjnych rozwiązań*.

W tym wypadku konkurs grantowy, który jest podstawą przydzielania (zawsze ograniczonych) środków, to wymienione narzędzie do odkrywania niespokojonych potrzeb w danym środowisku. Nie tylko wskazuje na braki w systemie usług, ale również daje obraz gotowego do wykorzystania potencjału i określenie metodologii realizacji tych zadań wraz ze wskazaniem źródeł częściowego finansowania. Dotychczasowa praktyka

3 J. Boczoń, „Poradnik standaryzacji usług społecznych”, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2005.

pokazuje, że ten aspekt konkursów, wymagających dużego nakładu pracy, jest zupełnie niewykorzystany. O ile projekty, które otrzymały dofinansowanie, są wnikliwie rozpracowywane przy przygotowaniu umów, a następnie kontrolowane w trakcie i po ich realizacji, to te, które dofinansowania nie uzyskały (najczęściej z braku wystarczających środków), nie są już analizowane ani poważnie brane pod uwagę przy kształtowaniu polityki i określaniu zadań w następnym okresie. Wydaje się, że jest to podwójna strata. Z jednej strony nie korzystamy z bardzo konkretnej i specyficznej wiedzy, z drugiej pozwalamy na marnotrawstwo energii dużej rzeszy ludzi zaangażowanych w przygotowanie projektów. Bardzo wyraźnie widać to zjawisko również przy konkursach prowadzonych przez Instytucje Pośredniczące (IP) na zadania z funduszy europejskich, w szczególności Europejskiego Funduszu Społecznego.

Powierzenie natomiast dotyczyć powinno usług/zadań mających charakter stały lub wieloletni. Powinny one być dobrze określone, tzn. wystandaryzowane. Przy powierzeniu zakłada się pełne finansowanie danej usługi/zadania. Realizacja tego typu zadań/usług powinna być zlecona organizacjom mającym duże doświadczenie w działaniach w tym zakresie, dobrze przygotowanym zarówno pod względem merytorycznym, jak i instytucjonalnym. System kontraktowania usług

Powierzenie realizacji zadań – model dla organizacji sprawnych merytorycznie i instytucjonalnie.

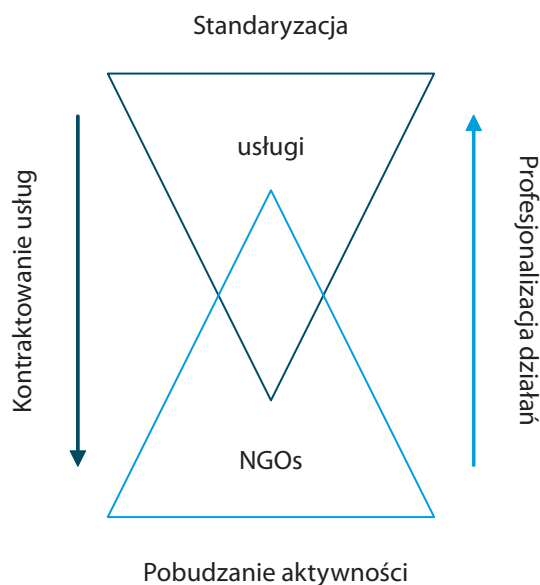
jest u nas jeszcze bardzo słaby. Od dysponentów środków publicznych wymaga dobrego rozeznania rynku, umiejętności oceny potrzeb i gotowości do udziału w procesie standaryzacji oraz odwagi i zaufania do potencjalnych realizatorów. Od organizacji wymaga przełamania własnej słabości instytucjonalnej, dużego zainwestowania w stałe kadry oraz poprawy sprawności organizacyjnej i gotowości do zderzenia z biurokratyczną rzeczywistością urzędów, a także odrzucenia egoizmu działania uznającego wyłącznie własne, wypracowane w przeszłości metody. Udział w budowaniu wspólnego dla całej społeczności standardu i gotowość zastosowania go przy realizacji zleconej usługi/zadania dla dużej części organizacji jest nadal bardzo trudny, dlatego nie mamy nadmiaru NGOs w pełni przygotowanych do systemu kontraktowania.

Ciekawy w tym kontekście wydaje się również system akredytacji przy realizacji niektórych specyficznych usług/zadań, zwłaszcza tych o bardzo wysokim poziomie złożoności i stopniu profesjonalizacji. System ten zastosowany

został m.in. przy tworzeniu Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego (ROEFS).

Poniższy schemat przedstawia zależność pomiędzy potencjałem NGOs a możliwością wprowadzenia systemu szerokiej kontraktacji usług/zadań.

Rysunek 1. Przejmowanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.



Źródło: Opracowanie własne.

Partnerstwa – najbardziej efektywna forma współpracy między sektorami

Najpełniejszą i najbardziej efektywną formą współpracy międzysektorowej jest partnerstwo. Może ono mieć charakter zadaniowy, to tzw. *partnerstwo projektowe*. Tego typu partnerstwa powstają już dość często. Dzięki nim partnerzy skuteczniej ubiegają się o środki na realizację wspólnych przedsięwzięć. Szczególną rolę mogą odegrać tzw. partnerstwa lokalne czy terytorialne. Mają one charakter *strategiczny* i wymagają znacznego zaangażowania zainteresowanych taką współpracą instytucji. Partnerstwa takie nie zastępują władz lokalnych w pełnieniu ich funkcji, ale skutecznie potrafią oddziaływać na kształt lokalnej polityki i realizację ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnej zadań.

Ponad półtora roku temu w naszym województwie został zainicjowany proces budowania partnerstw powiatowych w ramach przygotowań do realizacji zadań Strategii na Rzecz Zatrudnienia i Spójności Społecznej ze wsparciem z EFS. Jest to ewenement w skali kraju, aby mechanizm racjonalizacji działania w sferze społecznej opierać na lokalnych partnerstwach. Mimo wielu trudności ma on ogromne

znaczenie – w poszczególnych powiatach pomaga brać sprawy w swoje ręce. I choć tworzenie partnerstw strategicznych napotyka liczne bariery, to widać wyraźnie, że w wielu środowiskach lokalnych obudziło chęć współdecydowania o kierunkach rozwoju i charakterze projektów realizowanych na terenie poszczególnych powiatów.

Bardzo dobre efekty przyniosły projekty IW Equal i Partner Plus. W wyniku ich realizacji powstało wiele wartościowych inicjatyw i stałych struktur partnerskich. Nie ma już wątpliwości, czy je tworzyć, dyskutuje się tylko, jak to robić, aby skutecznie oddziaływać na rzeczywistość. W chwili obecnej można mówić o zdecydowanie za małym udziale NGOs. Utworzone i wzmacniające swą pozycję Powiatowe Rady

„...choć tworzenie partnerstw strategicznych napotyka liczne bariery, to widać wyraźnie, że w wielu środowiskach lokalnych obudziło chęć współdecydowania o kierunkach rozwoju i charakterze projektów realizowanych na terenie poszczególnych powiatów”.

Organizacji Pozarządowych jako jeden ze swych priorytetów uznały pobudzenie aktywności i wzmocnienie pozycji NGOs w ramach tych partnerstw. Partnerstwom tym trzeba dać również konkretne uprawnienia i narzędzia, aby ich wielka aktywność i energia nie zostały zmarnowane.

Województwo pomorskie buduje swą siłę na obywatelskim potencjale. Wszelkie badania potwierdzają, że jest to kapitał o najwyższym poziomie rentowności. Dotych-

czasowe doświadczenia wskazują, że droga ta, choć trudna i wymagająca stałego zaangażowania wielu podmiotów, procentuje aktywnością i innowacyjnością, przynajmniej w sferze społecznej. To tworzy podstawy do prawdziwej modernizacji, a co za tym idzie, podniesienia jakości życia obywateli.

„Województwo pomorskie buduje swą siłę na obywatelskim potencjale. Wszelkie badania potwierdzają, że jest to kapitał o najwyższym poziomie rentowności”.

czasowe doświadczenia wskazują, że droga ta, choć trudna i wymagająca stałego zaangażowania wielu podmiotów, procentuje aktywnością i innowacyjnością, przynajmniej w sferze społecznej. To tworzy podstawy do prawdziwej modernizacji, a co za tym idzie, podniesienia jakości życia obywateli.

TWÓRZMY ELASTYCZNE STANDARDY

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz PPG i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Często spotykamy się z opinią, że z realizacją integracji społecznej lepiej radzą sobie organizacje pozarządowe niż urzędnicy państwowi oraz samorządowi. Chyba jednak jest to bardziej życzenie niż rzeczywistość. Dlaczego?

Piotr Olech: Werbalnie niemal wszyscy deklarują, że organizacje pozarządowe lepiej sobie radzą z różnymi zadaniami społecznymi. Kiedy jednak przychodzi do konkre-
tów, działań i na przykład podpisywania kontraktów, jest inaczej. Część problemów związanych z integracją społeczną, zwłaszcza z ochroną zdrowia, chorobami psychicz-

*Werbalnie niemal wszyscy deklarują, że organizacje pozarządowe lepiej sobie radzą z różnymi zadaniami społecznymi. Kiedy jednak przychodzi do konkre-
tów, działań i na przykład podpisywania kontraktów, jest inaczej.*

nymi, osobami niepełnosprawnymi, ciągle jest zdominowana przez sektor publiczny. Tylko w kilku przypadkach organizacje społeczne odgrywają coraz większą rolę. Dobrym przykładem jest pomoc ludziom bezdomnym oraz pozostającym bez pracy.

W obu przypadkach widać, że państwowe oraz samorządowe instytucje wyczerpały swoje możliwości i trzeba było szukać nowych rozwiązań. Problemem mogą być pieniądze potrzebne do skutecznego działania. Jeżeli gmina ma dostęp do znacznych

Piotr Olech

*Sekretarz Pomorskiego Forum
na Rzecz Wychodzenia
z Bezdomności*

środków, które pozwalają na realizację takich zadań społecznych, to widać niechęć do dzielenia się zadaniami i pieniędzmi.

– **Skoro podział tych zadań w zasadzie ogranicza się do strony finansowej, to może należy je odpowiednio zdefiniować, ustandaryzować i wycenić?**

– Standaryzacja usług jest bardzo czasochłonna i kosztowna. Wymaga dużego zaangażowania i współpracy każdej ze stron, czyli samorządów i organizacji pozarządowych. Brak standardów może być jedną z przyczyn pozbywania się przez gminy tych kłopotliwych dla nich obowiązków. Pomorskie Forum zrobiło to wspólnie z niektórymi gminami. Opracowanie standardów usług, które później będą

wymagane zarówno w poszczególnych gminach, jak i na terenie całego województwa,

Standaryzacja usług jest bardzo czasochłonna i kosztowna. Wymaga dużego zaangażowania i współpracy każdej ze stron.

musi uwzględnić wiele rzeczy. Szczególnie kiedy chcemy zajmować się bezdomnymi, musimy być do tego przygotowani. Trzeba mieć zarówno odpowiednie pomieszczenia, jak i ludzi. Od dziesięciu lat jako Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności pracujemy nad ustaleniem standardów. Co ważne, kiedy się już zacznie opracowywać je w noclegowni czy schronisku, to w zasadzie trzeba to robić cały czas.

– **Ale chyba jakiś zestaw, który można zastosować po pewnych zmianach zarówno w Gdańsku, jak i w Kwidzynie, po tylu latach udało się wypracować?**

– Stworzyliśmy dwa ogólne standardy: minimum i optimum. Gminy, w zależności od zasobności portfela, jak i zrozumienia dla problemu bezdomności, poruszają się między tymi wersjami. Nie ma nic gorszego jak sztywny standard, który próbuje się stosować w każdym miejscu.

Nie ma nic gorszego jak sztywny standard, który próbuje się stosować w każdym miejscu.

– **Jak to wygląda? Czy oszacowano, ile kosztuje bezdomny?**

– Nad kosztami musimy jeszcze popracować. Do tej pory zajmowaliśmy się opracowaniem standardów zatrudnienia, jakością usług, także standardami bytowymi – co powinno zostać zabezpieczone w danej

Stworzyliśmy standardy dla ogrzewalni, tzw. niskoprogowych usług, noclegowni, no i dla schronisk. Następnym krokiem będzie opracowanie tego od strony finansowej.

placówce w ramach danej usługi. Ponieważ nie mogą być wszędzie takie same, stworzyliśmy standardy dla ogrzewalni, tzw. niskoprogowych usług, noclegowni, no i dla schronisk. Następnym krokiem będzie opracowanie tego od strony finansowej. Już zauważamy, że duże zróżnicowanie ekonomiczne w regionie komplikuje nam stworzenie takich standardów finansowych. Podobna usługa w Człuchowie i Gdańsku będzie różnie wyceniana. Kiedy już powstanie coś takiego, będzie nam dużo łatwiej szacować koszty różnych działań i pomysłów.

– **O co pyta gmina, która do tej pory samodzielnie próbowała radzić sobie z bezdomnością, i czego od was oczekuje?**

– Gminy, które szukają u nas pomocy, które zwracają się z propozycją zlecenia takich usług, zwykle wiedzą, jaka jest skala tego zjawiska. Czasami szukają też możliwości ulokowania swoich bezdomnych w innych miejscach.

– **Czyli chcą się pozbyć problemu, i to dosłownie?**

– Ale nie zawsze należy odbierać to negatywnie. Małych gmin nie stać na tworzenie całego systemu. Łatwiej zakon-

Małych gmin nie stać na tworzenie całego systemu. Łatwiej zakontraktować to w innym miejscu, tam gdzie już placówki dla bezdomnych istnieją.

traktować to w innym miejscu, tam gdzie placówki dla bezdomnych już istnieją. Dobrymi

przykładami są powiaty malborski oraz kwidzyński. Dzieje się tam naprawdę sporo dobrego, ale jeżeli spojrzymy, kto te usługi dla bezdomnych realizuje, to mamy zarówno organizacje lokalne, jak i z Trójmiasta.

– **Skoro gminy potrafią się porozumieć w gospodarce odpadami, to chyba w radzeniu sobie z bezdomnością także?**

– W naszym sektorze nie przypominam sobie, by były przypadki współpracy kilku gmin, ale na przykład w powiecie malborskim kilka wiejskich gmin składa się na utrzymanie Centrum Integracji Społecznej.

– **Czyli istnieje w przypadku bezdomności swoisty rynek i samorządy wiedząc, jaka jest skala tego zjawiska, rezerwują odpowiednie pieniądze i ogłaszają konkurs?**

– W dużych gminach tak to wygląda. Wcześniej została przeprowadzona diagnoza bezdomności i próbuje się zaangażować kogoś, kto zrobi to taniej i lepiej niż wcześniej

działające instytucje. Ta istniejąca diagnoza jest jednak pewną barierą, bo wolimy sami się temu przyjrzeć i ocenić nie tylko pod względem ilościowym, ale też jakościowym skalę tego zjawiska.

Ogranicza to nas także w innym miejscu: kiedy samorzady nie akceptują naszych propozycji, gdyż mają już gotowe recepty i szukają ich wykonawców. Kiedy organizacje mocno napierają, że jednak potrzebne są zmiany – tak jest właśnie w Gdańsku – samorząd zaczyna się zastanawiać i zwykle reaguje. Tylko że to zabiera wiele czasu. Dobrym przykładem jest choćby sytuacja, gdy w noclegowniach i schroniskach przebywa coraz więcej starszych osób. Trzeba wówczas przygotować inną ofertę. Potrzebna jest bardziej intensywna opieka pielęgnarska, lekarska. Organizacje pozarządowe zwracały uwagę na te zmiany i nowe potrzeby od lat. Samorzady dopiero teraz to zauważyły.

– **Czy standardy, które wypracowaliście, które nadal są tworzone, ułatwiają współpracę z samorządami? Czy są uznawane przez władze i urzędników?**

– Jeżeli powstają we współpracy, jeżeli jest przy ich tworzeniu jakiś kompromis, to tak. W przypadku bezdomności w naszym województwie te standardy istnieją nawet bez tej części finansowej. Prawdopodobnie jako tzw. dobra praktyka zaczną funkcjonować w całej Polsce. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej obserwując to, co się dzieje w naszym województwie, przyznało, że warto to wprowadzić w innych regionach. Jednak my zebraliśmy tylko te, które są dobre i sprawdzają się na Pomorzu. Nie mamy pewności, czy okażą się skuteczne na Dolnym Śląsku czy Podkarpaciu.

– **Czy miastom takim jak Gdańsk lub Gdynia łatwiej opiekować się bezdomnymi niż mniejszym gminom?**

– Łatwiej o tyle, że duże miasta przekazały te zadania właśnie organizacjom pozarządowym. Zwyciężył pragmatyzm, gdyż urzędnicy zobaczyli, ile kosztuje dotychczasowa opieka nad bezdomnymi i że usługi proponowane przez nas są tańsze oraz lepszej jakości.

W dużych gminach w przypadku bezdomności istnieje swoisty rynek i samorzady wiedząc, jaka jest skala tego zjawiska, rezerwują odpowiednie pieniądze i ogłaszają konkurs.

Jeżeli standardy powstają we współpracy, jeżeli jest przy ich tworzeniu jakiś kompromis, są uznawane przez urzędników.

Zwyciężył pragmatyzm, gdyż urzędnicy zobaczyli, ile kosztuje dotychczasowa opieka nad bezdomnymi i że usługi proponowane przez nas są tańsze oraz lepszej jakości.

Oczywiście zadaniem samorządów jest nie tylko wykładanie pieniędzy, ale też monitorowanie i kontrolowanie pracy różnych stowarzyszeń.

– **Czy waszym śladem pójść inni zajmujący się ludźmi starszymi, niepełnosprawnymi? Czy tam również powstają standardy, które ułatwiają współpracę?**

– Rzeczywiście to się zmienia i chyba najlepszym przykładem jest bezrobocie. Jeszcze kilka lat temu pełnię władzy posiadały różne urzędy oraz instytucje państwowe i samorządowe. Teraz coraz więcej zadań przejmuje sektor niepubliczny. Oczywiście zmiany na rynku pracy mają w tym przypadku ogromne znaczenie, ale też wszyscy chyba dojrzelśmy do przekazywania tych zadań oraz kompetencji w dół, ludziom z pomysłami. Nie wiem dlaczego, ale na mniejszą skalę te zadania są przekazywane w przypadku osób niepełnosprawnych czy szeroko rozumianej opieki zdrowotnej.

– **Jednak w przypadku opieki zdrowotnej czy nawet opieki nad ludźmi starszymi czasami trudno powiedzieć, gdzie jest granica między działalnością komercyjną a non profit.**

– To często podnoszony problem: na ile organizacja zajmująca się na przykład opieką nad ludźmi starszymi przeznacza wszystkie swoje dochody na prowadzenie działalności statutowej i de facto rozwijanie swej misyjnej działalności, a na ile jest nastawiona na zysk i bogaci się. Organizacje pożytku publicznego po prostu muszą swoje zyski przeznaczać na cele społeczne. Jest natomiast pewna nieufność wobec organizacji tego typu, które zarabiają na swojej pracy.

– **Samorzady, stojąc przed koniecznością szukania oszczędności i zwiększania zakresu oferowanych usług związanych z integracją społeczną, powinny poszukiwać nowych rozwiązań, być otwarte na nowe propozycje. Tyle teoria. A jak jest w praktyce?**

– Różnie. Innowacyjne rozwiązania są wdrażane już od kilku lat. Przykładem są streetworkerzy, asystenci, różne kompleksowe projekty. Jednak są też negatywne przykłady, choćby brak rozwiązań związanych z mieszkaniami.

Wiele osób mogłoby zostać przeniesionych z ośrodków do mieszkań wspieranych. Jest to ekonomicznie bardziej opłacalne rozwiązanie, dające też lepsze skutki w resocjalizacji. Niestety z niezrozumiałych dla mnie powodów samorządy nie decydują się na taki krok. W Polsce 6 milionów ludzi żyje w warunkach zagrożenia bezdomnością, bez ciepłej wody, ogrzewania.

– **Skoro tak trudno się przebić z nowymi pomysłami, to jak wygląda dialog między organizacjami i samorządami?**

– Kolejny raz będę mówił o dużym zróżnicowaniu, bo zdarza się, że po jednej, dwóch rozmowach ogłaszane są konkursy i powstają nowe, dobre rozwiązania. Niestety są też przykłady długiego przebijania się do świadomości decydentów. Czasami trwa to latami. Dominuje postawa, by problem załatwić od ręki, jak najtaniej i najmniej skomplikowanie. Łatwiej gminie zlecić organizacji pozarządowej prowadzenie schroniska czy nawet jakiegoś hotelu, który zostanie przekształcony na mieszkania socjalne, niż te mieszkania znaleźć w różnych miejscach i tam ulokować osoby zagrożone bezdomnością. *Wśród decydentów dominuje postawa, by problem załatwić od ręki, jak najtaniej i najmniej skomplikowanie.* Tworzenie osiedli socjalnych nie jest dobrym rozwiązaniem, powstają getta. Można jednak inaczej, a doskonałym przykładem jest Gdynia. Planuje się rozwiązywanie problemów społecznych nie tylko w sensie integracji, ale także myśli się o interwencji czy profilaktyce. Niestety są też przypadki samorządów w naszym województwie, którym zależy tylko na spełnieniu ustawowego obowiązku, czyli zapewnieniu schronienia, posiłków i odzieży. Nie myśli się o programach integracyjnych, dzięki którym ludzie mogą wychodzić z bezdomności, ani o profilaktyce. Takie samorządy kręcą się w kółko. Tymczasem trzeba

starać się zapobiegać, by ludzie nie trafiali do schronisk. A jeżeli już się tam znajdują, to jak najszybciej przywrócić ich do normalnego życia.

– **Działalność, o której mówimy, w znaczącym stopniu opiera się na tkance społecznej. Po prostu ludzie muszą być społecznikami, chcieć wychodzić na zewnątrz, nie zamykać się w czterech ścianach, chcieć pomagać innym. Czy samorządy ten związek rozumieją i wspierają takie postawy?**

– Bardzo różnie się zachowują nasze samorządy. Są takie, które stymulują postawy prospołecznirowskie. Inne nie widzą potrzeby angażowania się w taką działalność. Nie zachęcają ludzi do tego, żeby sami rozwiązywali swoje problemy, tworzyli organizacje pozarządowe. Gdańsk, Gdynia, Sopot są dobrymi przykładami. Coraz częściej obserwuję *W interesie organizacji pozarządowych (...) jest stymulowanie zainteresowania, edukacja społeczności lokalnych. Politycy mniej słuchają takich organizacji, a bardziej opinii publicznej.* takie działania w Słupsku. Również w powiatach kwidzińskim oraz sztumskim powstają nowe organizacje i samorządy je stymulują. Michał Guć, wiceprezydent Gdyni, na niedawnej konferencji poświęconej ekonomii społecznej mówił o Polsce A i B. W Polsce B samorządom nie zależy na tworzeniu organizacji pożytku publicznego, na przejmowaniu tych zadań. Nie zależy im na aktywnej postawie obywateli, na tym, by sami rozwiązywali jak najwięcej problemów. W interesie organizacji pozarządowych, które zajmują się integracją społeczną, jest stymulowanie zainteresowania, edukacja społeczności lokalnych. Politycy mniej słuchają takich organizacji, a bardziej opinii publicznej. Nie mówię już o znaczeniu mediów w tym przekazie. Dlatego sektorowi niepublicznemu powinno bardzo zależeć na edukacji, na kształtowaniu właściwych postaw ludzi.

NAJWIĘKSZĄ BARIERĄ JEST BRAK ZAUFANIA

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz PPG i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Raz na cztery lata macie prawo decydować, a pomiędzy wyborami nie wtrącajcie się – tak wielu samorządowców traktuje swoich mieszkańców. Trudno pogodzić takie podejście z integracją społeczną i braniem odpowiedzialności za swoje miasto lub gminę przez obywateli.

Ewa Kamińska: O integracji społecznej można mówić tylko wtedy, gdy zna się potrzeby ludzi i ich plany na przyszłość. Jeżeli pyta się mieszkańców o zdanie tylko wtedy, gdy potrzebny jest ich głos, to nie ma prawdziwego integrowania, partycypacji, kształtowania życia gospodarczego, społecznego, kulturalnego. *Polityka społeczna wymaga zgody nas wszystkich na jej określony kierunek.* Polityka społeczna wymaga zgody nas wszystkich na jej określony kierunek. Władza samorządowa musi zrozumieć, że nie tworzy jej wydział spraw społecznych urzędu czy wydział edukacji, ale także wydział rozwoju gospodarczego czy spraw obywatelskich. Oczywiście decyduje prezydent, zarząd, ale składamy się na to wszyscy, także organizacje pozarządowe i mieszkańcy. Musi być porozumienie w tworzeniu tego kierunku, a także w późniejszej realizacji.

Ewa Kamińska

Zastępca prezydenta Gdańska

I to nie tylko na szczeblu miasta czy gminy. Stworzyliśmy w naszym regionie Wojewódzką Strategię Polityki Społecznej. Niestety, jest to tzw. półkownik. Co z tego, że udało się taką wizję wypracować, skoro leży na półce.

– **Żeby zbudować odpowiednią politykę, żeby integracja społeczna nie była tylko sloganem, samorządowcy i urzędnicy muszą mieć odpowiednią wiedzę. Skąd ją czerpiecie?**

– Ze wszystkich możliwych źródeł. Począwszy od opracowań różnych mędrców, którzy piszą na te tematy, aż po wszelakie badania potrzeb społeczności. Tej wiedzy jest dużo. Kłopot polega na jej integracji z takim momentem rozwoju społecznego, w którym akurat jesteśmy. Trzeba też wybrać najwłaściwsze sposoby rozwiązywania problemów społecznych. To wymaga dużych kompetencji i mądrego rozdzielania zadań. Nasza słabość jest najbardziej widoczna na tym ostatnim etapie. Dlatego na przykład Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej leży na półce.

– **Jesteśmy w krajowej czołówce, jeżeli zliczymy organizacje pozarządowe. Gdańsk oraz Gdynia są podawane jako przykłady dobrego ułożenia współpracy z trzecim sektorem. Przewrotnie można zapytać: czego trzeba więcej?**

– Ale to nie jest zadowalające. Byliśmy pierwszą wspólnotą, która miała program współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Mieliśmy też „zaduszki organizacji pozarządowych”, czyli decyzję rady miasta o rezygnacji ze współpracy na rzecz dofinansowywania zadań zleconych tym organizacjom. To był wielki krok wstecz. Ale też wynikało to z chwalenia się tychże organizacji, że

mogą wielkie problemy rozwiązywać samodzielnie, sprawniej i taniej. Tylko że takie zlecenie nie jest najważniejszą częścią współpracy. Ma

(...) zlecenie nie jest najważniejszą częścią współpracy. Ma to być partnerskie realizowanie tego, co najlepiej służy miastu i jego mieszkańcom.

Chyba największą przeszkodą w lepszej współpracy sektora niepublicznego i samorządów jest brak zaufania.

to być partnerskie realizowanie tego, co najlepiej służy miastu i jego mieszkańcom. Każdy z partnerów wnosi swój majątek, swoje umiejętności, wiedzę. Nie mają być identyczni, mają być równi w traktowaniu swojego udziału. Często organizacje pozarządowe deklarują więcej niż są w stanie unieść. Intencje i motywacja są ważniejsze niż realne możliwości. Ale są również bariery. Wprawdzie zasobów i pieniędzy jest więcej, ale brakuje motywacji,

bliskiej obecności przy ludziach i ich problemach. Chyba największą przeszkodą w lepszej współpracy sektora niepublicznego i samorządów jest brak zaufania. Skutkuje to licznymi i uciążliwymi kontrolami, jak organizacje pozarządowe wydają pieniądze i wywiązują się ze zleconych zadań. Jednocześnie słychać zarzuty, że dla administracji ważniejsze są biurokratyczne działania niż ludzkie potrzeby, że nie ma woli współdziałania, że zadzierają po prostu nosa.

– **Dochodzimy do nieco banalnego wniosku, że ten brak zaufania wynika ze złego nastawienia, z braku rozmów, a nawet dobrej woli.**

– Tak. I w budowaniu tego partnerstwa ma to olbrzymie znaczenie. Wiemy, że trzeba rozmawiać, wspólnie szukać rozwiązań, i tworzymy ciała, które mają się zajmować określonymi problemami. Są to jakieś rady, zespoły, gdzie członków dobiera się tak, by reprezentowali różne środowiska, instytucje, orga-

Nie to jest najważniejsze, że w radzie oświatowej jestem dyrektorem konkretnej szkoły, ale praca nad rozwiązaniem konkretnego problemu.

nizacje. Niestety, członkowie tych rad często zapominają, że powinni

pracować na rzecz wspólnego dobra, a nie dbać o partycularne interesy. Nie to jest najważniejsze, że w radzie oświatowej jestem dyrektorem konkretnej szkoły, ale praca nad rozwiązaniem konkretnego problemu. Rada ma doradzać prezydentowi miasta w budowaniu potencjału wiedzy, żeby młodzi ludzie kończący szkoły w naszym mieście znajdowali pracę, mogli się uczyć dalej.

– **Ale te postawy kształtuje w dużym stopniu polityka władz samorządowych. Prezydent poprzez konkretne rozwiązania w szkołach może budować lub tłamsić aktywność obywatelską i to poczucie wspólnoty.**

– Chyba już skończyły się czasy, gdy z poziomu samorządu można było takie rzeczy blokować. Przez 20 lat byłam po drugiej stronie, razem z organizacjami pozarządowymi.

Mamy jako społeczeństwo duży wpływ na decyzje podejmowane przez samorząd. Tylko że nie potrafimy tego mądrze wykorzystać.

Od niespełna roku spoglądam na wszystko z drugiej strony. Mamy jako społeczeństwo

duży wpływ na decyzje podejmowane przez samorząd. Tylko że nie potrafimy tego mądrze wykorzystać. Doskonałym przykładem jest awantura z zerówkami. Proponowaliśmy, by wszystkie dzieci przedszkolne poszły do zerówek przy szkołach. 2/3 dzieci w Gdańsku uczęszcza

do zerówek właśnie przy szkołach. Kiedy przedstawiliśmy nasze plany, to zorganizowała się tylko jedna grupa – przeciwników pomysłu. Byli to rodzice dzieci pięcioletnich, którzy bardzo chcieli, by ich dzieci zostały w przedszkolach. Pozostała część rodziców, czyli większość, nie uczestniczyła w tej publicznej debacie. Nie było tam również rodziców dzieci, dla których nie ma w przedszkolach miejsc.

– **Jakie z tego wypływają wnioski dla władz miasta?**

– Wniosek podstawowy to nakłonienie wszystkich zainteresowanych do dyskusji. Jeżeli z radnymi spotkali się wyłącznie przeciwnicy pomysłu, to ich argumenty zwyciężyły! Kolejny wniosek – możemy mieć wpływ na podejmowane decyzje, jeśli *Wniosek podstawowy to nakłonienie wszystkich zainteresowanych do dyskusji. Jeżeli z radnymi spotkali się wyłącznie przeciwnicy pomysłu, to ich argumenty zwyciężyły!* o to zadbamy. Jeżeli będziemy uczestniczyć w dyskusjach, jeżeli władzy przedstawimy nasze argumenty, to mamy dużą szansę na osiągnięcie celu. Tylko nie wierzymy, że to możliwe, i nie ufamy ani władzy, ani innym. Oczywiście najłatwiej się zorganizować przeciwko czemuś, a dużo trudniej, kiedy popieramy coś lub jesteśmy zadowoleni. Zerówki są tego doskonałym przykładem. Tu jest ogromne zadanie dla organizacji pozarządowych, które będąc tak zorganizowane jak w Gdańsku, czyli mając Radę Pożytku Publicznego, powinny dbać, by w różnych dyskusjach zbierać jak najszerszą reprezentację społeczną.

– **Chyba jednak władze miasta nie zaangażowały się w wystarczający sposób, by przekonać niezadowolonych z pomysłu rodziców. Oni mieli swoje argumenty i nie akceptowali waszych propozycji.**

– Nie wiem, czy jakiegokolwiek argumenty były w stanie ich przekonać. To nie była dyskusja na argumenty, ale na emocje. Co ten urzędas będzie mi dyktował! Oczywiście były też nasze błędy. Chcieliśmy to przeprowadzić zbyt szybko. Tymczasem *Niestety, ale w niewielkim stopniu media są bezstronnymi uczestnikami dyskusji i też w zbyt małym stopniu uczestniczą w debatach publicznych, kształtują postawy i edukują.* trzeba było uruchomić cały mechanizm konsultacji, w tym organizacje pozarządowe, i wydyskutować najlepsze rozwiązanie. To jest też olbrzymia rola mediów. Niestety, ale w niewielkim stopniu media są bezstronnymi uczestnikami dyskusji i też w zbyt małym stopniu uczestniczą w debatach publicznych, kształtują postawy i edukują.

– **Bezdomnymi w Gdańsku w przeważającej większości zajmują się organizacje pozarządowe. Dlaczego w innych dziedzinach związanych z integracją społeczną nie ma takiej współpracy? Co stoi na przeszkodzie?**

– To nie jest wina przeszkód, lecz kwestia czasu. Kiedy nastąpiło społeczne przebudzenie, problem bezdomności był najbardziej wstrząsający. Dlatego samorządy, organizacje pozarządowe czy po prostu ludzie najszybciej się do tego zabrali. Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności jest na Pomorzu pierwszym przypadkiem zjednoczenia niemal wszystkich sił do rozwiązania problemu społecznego. W dużym stopniu udało się go rozwiązać, chociaż nie całkowicie. Z bezdomnością na pewnym poziomie zawsze będziemy się spotykać, bo zawsze będą osoby wybierające taki sposób życia. W takich przypadkach programy wychodzenia z bezdomności są nieskuteczne. Cała reszta, czyli ludzie korzystający z podanej ręki, odnajdują się i wracają do życia zawodowego oraz społecznego. To nie jest łatwe i nie następuje szybko, ale jest możliwe.

– **Skoro udaje się z bezdomnością, to dlaczego w innych przypadkach nie?**

– Udaje się. Zaczynamy te skuteczne sposoby przenosić na inne sfery życia społecznego. Kończymy pracę nad pomocą środowiskową dla osób z kryzysami psychicznymi. Mamy dwa ogniwa: jedno to poradnie, a drugie to dwa środowiskowe domy. Podobnie przedstawia się problem osób z chorobą Alzheimera i demencywnymi zmianami. Pamiętajmy jednak, że na efekty wychodzenia z bezdomności, które teraz mogą być wzorcem, intensywnie pracowaliśmy 12 lat.

– **Przedstawiciele organizacji pozarządowych zwracają uwagę, że skończył się czas, kiedy szybko rosła liczba nowych stowarzyszeń, gdy pojawiało się wielu nowych ludzi. Czy samorządy nie powinny też dbać, by nie brakowało nowych osób?**

– Nie jestem zwolenniczką lawinowego powstawania nowych organizacji pozarządowych w sensie prawnym, *Nie jestem zwolenniczką lawinowego powstawania nowych organizacji pozarządowych w sensie prawnym (...)* czyli zarejestrowanych, ze statutami itp. Opo- *Opowiadam się za tworzeniem jak największej liczby (...)* wiadam się za tworzeniem jak największej *obywateli skupiających się na problemach w lokalnym środowisku.* liczby grup samopomocowych, grup aktywnych obywateli skupiających się na problemach w lokalnym środowisku. W Powiatowej Strategii na Rzecz Zatrudnienia

i Spójności Społecznej uznaliśmy, że liderzy mocniejszych organizacji pozarządowych będą w lokalnych środowiskach tworzyć partnerstwa. Na tej zasadzie powstały porozumienia w kilku dzielnicach, między innymi we Wrzeszczu, Stogach, Oruni. Dojrzałsi liderzy działających tam organizacji gromadzą wokół siebie grupy aktywnych obywateli. Zajmują się czasami bardzo prostymi sprawami

– uporządkowaniem jakiegoś terenu, zorganizowaniem zajęć osobom w podeszłym wieku czy znalezieniem im miejsce na spotkania. Miasto, czyli samorząd, ma wesprzeć powstające partnerstwa. Trzeba im pomóc w organizacji, sprawach technicznych czy też materialnie. Program został już przygotowany i mam nadzieję, że zdobędziemy na ten projekt środki z Unii Europejskiej.

Młodzi o Pomorzu

Dr Monika Mazurek	<i>Specyficzne Pomorskie</i> <i>Nie zrozumiemy procesów bez poznania kontekstu</i>	86
Karolina Czapska	<i>Urząd miasta jak firma – możliwe? Potrzebne?</i>	89
Karol Ważny	<i>Rada na radę – czyli jakie znaczenie rad osiedli i dzielnic</i>	92

SPECYFICZNE POMORSKIE NIE ZROZUMIEMY PROCESÓW BEZ POZNANIA KONTEKSTU

Pomorski – obywatelski

Jeżeli chcemy analizować województwo pomorskie pod względem stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w pierwszej kolejności powinniśmy przedstawić specyfikę tego obszaru. Nie można bowiem zrozumieć procesów tu zachodzących bez poznania kontekstu, w jakim się one kształtują. W rezultacie tych procesów region pomorski można nazwać enklawą społeczeństwa obywatelskiego. Należy przy tym poczynić założenie, że tego rodzaju społeczeństwo jest społeczeństwem-projektem, a jego budowa nie ma końca.

Pomorze – tygiel kulturowy

Jednym z podstawowych czynników determinujących specyfikę Pomorza jest jego *Specyfika Pomorza ma źródło w jego wielokulturowości.* wielokulturowość, będąca wynikiem uwarunkowań historycznych. Pomorze przechodziło w swej historii z rąk kaszubskich a to w niemieckie, a to w polskie; zamieszkiwali te tereny Duńczycy, Szwedzi, Mennonici, Hugenoci z Francji, Szkoci, Anglicy, Ukraińcy, Ormianie,

Dr Monika Mazurek

*Adiunkt
Zakład Socjologii Ogólnej
Instytut Filozofii, Socjologii
i Dziennikarstwa UG*

Żydzi, Białorusini. Po II wojnie światowej pojawili się tu byli mieszkańcy Kresów, Polacy z terenów dzisiejszej Litwy, a także Grecy. Przybyła też ludność z Polski centralnej, którą przed II wojną światową przyciągała Gdynia, przekształcona z kaszubskiej wioski w miasto. Cechą charakterystyczną tego obszaru jest to, że nieprzerwanie od VI wieku mieszka tu ludność rodzima – Kaszubi. Wielokulturowość Pomorza to swoisty tygiel rozmaitych tradycji, wartości, zwyczajów i obyczajów, ale przede wszystkim to obszar pogranicza, na którym stykała się kultura niemiecka i polska, oddziaływujące na kulturę kaszubską. Po II wojnie światowej, ze względu na pojałtańskie zmiany granic, do Gdyni, Gdańska i Sopotu przybyły osoby z okolic Wilna czy też dawnych Kresów Wschodnich. W wyniku niechlubnej „Akcji Wisła” ludność ukraińska pojawiła się na terenie województwa pomorskiego. Tym samym region Pomorza stał się swoistym tygłem kulturowym w mikroskali.

Nic o demokracji bez Pomorza

Można przypuszczać, że wzajemne przenikanie się rozmaitych kultur spowodowało specyficzny klimat, w którym możliwa była walka z systemem totalitarnym, czego egemplifikacją były wydarzenia grudnia 70' oraz sierpnia 80'. Ten ostatni, wraz z NSZZ „Solidarność”, to ikony obalenia systemu komunistycznego. Obszar Pomorza, zwłaszcza aglomeracja trójmiejska, to miejsce, które zapoczątkowało przemiany w całym kraju. Tak to podsumował Cezary Obracht-Prondzyński: „...Pomorze, a szczególnie ośrodek trójmiejski, należało w latach 80. i 90. do najbardziej «rozbudzonych» w sensie politycznym regionów w kraju. Rozbudzenie owo dotyczyło zresztą nie tylko sfery politycznej. Wystarczy przypomnieć, że w latach 80. mówiono o fenomenie «gdańskiej przedsiębiorczości». Ponadto województwo gdańskie należało do tych w kraju, które miały najlepiej rozwinięty sektor organizacji pozarządowych. Wszystko to świadczy o sile społeczeństwa obywatelskiego w regionie (podkreślenie autorki), na co z pewnością wpływ miała swoista socjogeneza społeczności pomorskiej po 1945 r.”

Nie można zapominać, że to właśnie w Gdańsku powstała „Solidarność” – organizacja, która miała na tyle determinacji, by przeciwstawić się i walczyć z systemem komunistycznym. Gdańsk za rządów prezydenta Lecha Wałęsy nazywany był nawet nieformalną stolicą Polski. Zresztą, Gdańsk to nie tylko kolebka „Solidarności”. To również „matecznik” liberałów – to właśnie tu, jeszcze w podziemiu, zaczął wychodzić wydawany do dziś

„Przegląd Polityczny”, to w Gdańsku powstał niezależny, opiniotwórczy Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową kierowany przez Jana Szomburga, inicjatora Kongresów Obywatelskich. To wreszcie w Gdańsku wydawana była „Młoda Polska” czy też „Kwartalnik Konserwatywny”, miał tu też swą siedzibę Instytut Konserwatywny im. E. Burke’a. Również w Gdańsku znajduje się Instytut Demokratyczny. To właśnie z Trójmiasta wywodzą się tacy politycy, jak wspomniani były prezydent Lech Wałęsa czy obecny premier, lider Platformy Obywatelskiej, Donald Tusk. Obecny prezydent Lech Kaczyński związany był z Uniwersytetem Gdańskim¹; z samym miastem natomiast związani są również tacy politycy, jak Maciej Płażyński czy nieobecni dziś na scenie politycznej Waldemar Walendziak oraz Aleksander Hall.

Należy jeszcze wspomnieć, że partie, które są obecnie liderami na polskiej scenie politycznej – Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość – współtworzone

były przez polityków *... bez polityków i polityki z Gdańska nie byłoby Polski bez komunizmu i niemożliwa byłaby budowa społeczeństwa obywatelskiego*.

wywodzących się ze środowiska gdańskiego.

Można zaryzykować

też, że bez polityków i polityki z Gdańska nie byłoby Polski bez komunizmu i niemożliwa byłaby budowa społeczeństwa obywatelskiego.

ZKP – obywatelski subklaster

Można powiedzieć, że na terenie województwa pomorskiego znajduje się wiele klastrów społeczeństwa obywatelskiego, czego przejawem jest działalność szeregu organizacji pozarządowych mających realny wpływ na to, co dzieje się w ich otoczeniu. Przykładem (także w skali kraju, a można zaryzykować stwierdzenie, że również w skali Europy) jest organizacja o charakterze regionalnym i etnicznym, która ma ponad 50-letnią tradycję – Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie. Składa się ono z blisko 70 oddziałów, skupiających około 4500 osób. Należy jednak zaznaczyć, że jej działalność nie ogranicza się do terenu Pomorza. Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie można potraktować jako organizację o charakterze klastrowym, ponieważ poszczególne oddziały (klastry) tworzą ośrodki lokalne, wokół których koncentruje się aktywność obywatelska na poziomie lokalnym. Samą organizację możemy określić

1 Studentem tegoż uniwersytetu był również były prezydent Aleksander Kwaśniewski, choć akurat ta postać nie może być ze względu na swą polityczną działalność zaliczona do opcji opozycyjnej wobec systemu komunistycznego.

wówczas jako swoisty subklaster społeczności obywatelskiej o charakterze lokalnym. Wokół tych klastrów skupia się kapitał ludzki; tym samym ZKP stanowi zasób lokalny, który możemy potraktować jako: „zdolność jednostek, organizacji i biznesu oraz samorządu lokalnego do współpracy, uczenia się i podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących tak teraźniejszości, jak i przyszłości społeczności, a także wspólnej pracy nad ich realizacją”². ZKP to także „zdolność społeczności do odpowiadania i rozwiązywania konkretnych wyzwań stojących w danym momencie przed społecznością, na którą składają się różne cechy społeczności lokalnej”. Barbara Lewenstein twierdzi, że jest to pojęcie wska-
 zujące dwa istotne ele-
 menty: aktualny stan
 określonej społeczności oraz jej potencjał, uaktywniający się w sytuacjach problematycznych; potencjał ten związany jest „z siecią powstałą w oparciu o nieformalne powiązania między mieszkańcami oraz ich formalne organizacyjne postacie. Jest to połączenie kapitału ludzkiego (talenty, umiejętności), społecznego (więzi i zaufanie) oraz zasobów organizacyjnych (instytucje lokalne)”. Ponadto Zrzeszenie jest organizacją pełniącą rolę zbiorowego lidera, której potencjał przywódczy stanowi wypadkową potencjału jednostek wchodzących do danej organizacji. O tym, że jest

Organizacje pozarządowe stanowią zasób lokalny, o który zabiega się także na szczeblu krajowym.

to dosyć ważny aktor na lokalnej scenie politycznej, świadczą choćby zabiegi partii politycznych czy też indywidualnych osób o uzyskanie poparcia ZKP (czy swobodnego namaszczenia) podczas wyborów zarówno parlamentarnych, jak i samorządowych. W wyborach każdego szczebla osoby należące do tej organizacji osiągają znaczny sukces, wchodząc do władz samorządowych i do parlamentu.

Lokalność – obywatelskość

Ze wspomnianą kwestią zasobów lokalnych wiąże się bezpośrednio zagadnienie obywatelstwa lokalnego; owa lokalność przeplata się z obywatelskością, albowiem ta ostatnia jest konsekwencją tej pierwszej. Obywatelstwo lokalne związane jest ze świadomością przeżywanym zakorzenieniem lokalnym”³. I tu pojawia się kwestia tożsamości pomorskiej, omawiana m.in. na II Pomorskim Kongresie Obywatelskim. Dyskusyjne jest jej istnienie, bezdyskusyjne jest jednak silne obywatelskie zakorzenienie w regionie, co stanowi istotny element kapitału społecznego w województwie pomorskim. Aktywność większości organizacji pozarządowych koncentruje się bowiem w regionie, a to powoduje, że skutki ich działań są akumulowane właśnie na tym obszarze.

„Obywatelstwo lokalne związane jest ze świadomością przeżywanym zakorzenieniem lokalnym”.

² Cyt. za: Barbara Lewenstein, *Zasoby lokalne: zarys koncepcji*. [w:] „Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie”, Piotr Gliński (red.), Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, 2004, s. 283.

³ Por. Jacek Wódz, *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*, [w:] „Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie”, Piotr Gliński (red.), Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, 2004, s. 229.

URZĄD MIASTA JAK FIRMA – MOŻLIWE? POTRZEBNE?

Zdecydowanie podwójne TAK! Z całą pewnością stosunki między urzędem a jego klientami powinny być unowocześnione i bardziej przyjazne. Trzeba sobie jednak zdawać sprawę, że urząd nie może w 100% funkcjonować jak przedsiębiorstwo rynkowe. Celem urzędów nie jest bowiem maksymalizacja zysków, tak jak w prywatnych firmach. Zadania, jakie realizują urzędy, są z góry określone. Oczekiwania dotyczące elastycznego funkcjonowania urzędów są bardzo duże. Nikt z nas nie chce być petentem odsyłanym od biurka do biurka. Dziś niezbędny jest dostęp do usług on-line i załatwianie spraw szybko i skutecznie, bez zbędnej biurokracji.

Klient – nie petent

Urzędy postrzegane są jako skostniałe instytucje, które działają powoli i nie zawsze efektywnie. Ogranicza je wiele uregulowań prawnych. Jednak to ludzie, którzy tam pracują, tworzą taką, a nie inną atmosferę i bardzo często negatywny wizerunek urzędów. Przedsiębiorstwa działające na wolnym rynku zabiegają o klientów, wychodząc naprzeciw ich oczekiwaniom. Zdają sobie sprawę, że jeśli nie u nich, to gdzie indziej klient będzie mógł zaspokoić swoje potrzeby. Z urzędami jest inaczej. Mają monopol na swoje usługi, dlatego wychodzą z założenia, że nie muszą dbać o klienta.

Karolina Czapska

*Regionalne Centrum Informacji
i Wspierania Organizacji
Pozarządowych*

Tak czy inaczej, będzie on zmuszony do skorzystania z ich usług. Ilu z nas zdarzyło się przyjść na chwilę przed końcem pracy urzędnika i nie zostać nawet wysłuchanym? Albo nieświadomie przeszkodzić w przerwie śniadaniowej, za co jest się potraktowanym w „odpowiedni” sposób, nawet jeśli pytanie było błahe. Idąc do urzędu, ludzie powinni mieć poczucie, że są klientami, którzy nie zostaną odesłani z kwitkiem, jak dzieje się to obecnie.

„Idąc do urzędu, ludzie powinni mieć poczucie, że są klientami, którzy nie zostaną odesłani z kwitkiem”.

W urzędach brakuje marketingowego myślenia nastawionego na klienta. Firmy pragną w jak najlepszy sposób zaspokoić jego potrzeby, wprowadzając udoskonalenia i usprawnienia. To instytucja jest dla klienta, a nie klient dla instytucji. Właśnie z takiej filozofii wynika jedna z podstawowych różnic między przedsiębiorstwem rynkowym a urzędem. Nikt z nas nie lubi stać w długiej kolejce. W urzędach obsługa jednego klienta trwa kilkanaście minut, a okienek jest stanowczo za mało. Brakuje też indywidualnego podejścia i zaufania.

„Brakuje (...) indywidualnego podejścia i zaufania”.

Czy ktoś tu zarządza?

Zastanawiającą kwestią jest sposób wykorzystania przez urzędy podstawowych funkcji zarządzania. Jak wiadomo, te funkcje to: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Planując i organizując pracę, należy pamiętać o elastyczności i czynnikach zewnętrznych, które nie pozostają bez znaczenia dla funkcjonowania przedsiębiorstw rynkowych czy urzędów – wszak to, co zaplanowaliśmy wcześniej, może ulec zmianie. Twarde i sztywne podejście do planu może spowodować, że nie uda się osiągnąć zamierzonego efektu. Odnośnie wrażenie, że ten element zarządzania jest w urzędach nieobecny – terminy za wszelką cenę muszą być dotrzymane. Podobnie jest w przypadku procesu organizowania; powinien on polegać na dobraniu jak najlepszych i adekwatnych do sytuacji zasobów, narzędzi i metod pracy. Nie należy planować zbyt wiele, jeżeli nie jest się w stanie tego zrealizować przez nieumiejętną organizację.

Charakterystyczne dla urzędów sztywne planowanie może spowodować, że nie uda się osiągnąć zamierzonego efektu.

Następnie przyjrzyjmy się kwestii zatrudnienia i motywacji do pracy. Praca w urzędzie to poniekąd pewne i stabilne zatrudnienie. Przewidywalne godziny, wykonywanie ściśle określonych zadań zleconych przez przełożonego.

Od takiego urzędnika nie wymaga się szczególnej kreatywności i pomysłowości; swoje zadania ma on wykonać w ściśle określony sposób, czy mu się to podoba, czy nie. Tu nie ma miejsca na współdecydowanie, udział w tworzeniu wspólnego dobra. Takie podejście do pracownika nie sprzyja dobrej i efektywnej pracy. Młodzi ludzie po studiach nie chcą pracować w takim miejscu, bo nie daje im to satysfakcji i poczucia, że wiedza oraz umiejętności zdobyte podczas studiów są w pełni wykorzystywane. Pracownicy urzędów często czują się jak trybiki wykonujące zaprojektowane czynności. Ich niezadowolenie odbija się na klientach. O ile milej i przyjemniej kupuje nam się w sklepie, gdzie sprzedawca jest uśmiechnięty i w razie potrzeby doradzi! Może gdyby było mniej biurokracji na każdym urzędowym szczeblu, pracownicy urzędów nie wymagaliby zbędnych dokumentów i tym samym nie tworzyli dodatkowej biurokracji.

Wydaje się, że najbardziej rozwiniętą funkcją zarządzania w urzędach jest kontrola. Powinna ona polegać na porównaniu planu wdrażanego w życie z tym, co zostało zaplanowane. W kontroli nie chodzi o wytknięcie błędu czy przyłapanie kogoś na nim. Ma ona dać nam informację, czy zmierzamy w dobrym kierunku. Taka kontrola w urzędach nie powinna być „Cerberem”, dzięki któremu robi się wszystko, by stan faktyczny był zgodny z zaplanowanym. Pracownicy urzędu nie mogą się bać, że jeśli wykażą przeszkody, problemy pojawiające się podczas realizacji planu, to mogą mieć nieprzyjemności. Urzędy powinny umieć przyznać się do błędów i wyciągać pouczające wnioski, które w przyszłości będą prowadziły do sprawniejszego zarządzania.

„Urzędy powinny umieć przyznać się do błędów i wyciągać pouczające wnioski...”

Uczmy się od konkurencji

Urzędy, tak jak inne firmy, funkcjonują w określonym otoczeniu. O to otoczenie powinny również dbać w imię dobrego wizerunku instytucji. Firmy prywatne dbają o swoją ofertę usług i wizerunek ze względu na konkurencję, która mobilizuje je do sprawniejszego działania, w pewnym sensie też wymusza na nich efektywność. Jak wiadomo, w przypadku monopolu nie ma konkurencji. Tu jednak chodzi o szczególny rodzaj monopolu. Urzędy powinny korzystać nie tylko z doświadczeń rynkowych, ale i z dobrych praktyk stosowanych w innych tego rodzaju

instytucjach. Na Zachodzie od bardzo dawna znany jest termin benchmarking, czyli podglądanie i powielanie pewnych rozwiązań. Przedsiębiorstwa rynkowe wciąż muszą podglądać konkurencję, by nie zostać w tyle. Nie wyważają już otwartych drzwi, korzystają z know-how innych firm, aby uniknąć błędów i być najlepsze. Czy urzędy „podglądają” siebie nawzajem?

Być może, ale chyba *„Czy urzędy «podglądają» siebie nawzajem?”*

niewiele z tego wynika.

Gdy już zdarzy się, że podpatrują inne instytucje, bardzo często dochodzą do wniosku, że „u nas tak się nie da.” Łatwiej powiedzieć, niż podjąć jakieś działania.

Elektroniczne usprawnienia – zamiana siekierki na kijek?

Swego czasu ucieszyłam się z możliwości skorzystania z usług on-line w urzędzie. Moja radość nie trwała jednak długo. Wydawać by się mogło, że usługi tego typu mają za zadanie przyspieszyć działanie urzędu, jednak tak nie jest. Nie dosyć, że trzeba poświęcić pięć minut na wpisanie wszystkich swoich danych, to później na miejscu pracownik urzędu musi poświęcić kolejne pięć minut na zrobienie tego samego. Po co więc taka usługa, skoro w rezultacie marnuje się dziesięć minut zamiast dotychczasowych pięciu? Dużym plusem jest natomiast możliwość przygotowania pisma czy wypełnienia w domu formularza, który można ściągnąć ze strony internetowej.

Kolejnym udogodnieniem, które w dużej mierze okazało się przekleństwem, są elektroniczne numerki w kolejkach. Wstawanie o czwartej rano, by o piątej wziąć numerki, chociaż urząd czynny jest od ósmej, jest nie do pomyślenia; to zarazem dowód, że ten system nie do końca się sprawdza. Należałoby wyciągnąć z tego faktu jakieś wnioski, podjąć działania naprawcze i zaradcze.

Nie taki urząd straszny

Czy możliwe jest, żeby urzędy były jak przedsiębiorstwa? Jak to się mówi, „trzeba tylko chcieć”. Bądźmy optymistami – przecież nie wszystkie urzędy traktują nas z góry. Są i takie, które rozumieją, że instytucje tworzą ludzie dla ludzi. Bądźmy też wyrozumiali dla osób, które w nich

„...instytucję tworzą ludzie dla ludzi”.

„...miejmy nadzieję, że urzędnicy będą traktowali klienta tak, jak sami chcieliby zostać potraktowani”.

pracują. Nieprawdą też byłoby stwierdzenie, że urzędy w żaden sposób nie chcą stać się bardziej

przyjazne i nie dbają o swój wizerunek. W wielu z nich są już specjalnie wydzielone stoiska dla osób niepełnosprawnych, widać dbałość o czytelne oznaczenie referatów i wydziałów, byśmy mogli bez problemu trafić tam, gdzie chcemy. Patrząc optymistycznie w przyszłość, miejmy nadzieję, że urzędnicy będą traktowali klienta tak, jak sami chcieliby zostać potraktowani. Ufajmy, że program „e-Urząd” usprawni funkcjonowanie tych instytucji i skróci czas załatwiania spraw, a pismo czy dokument elektroniczny wysłany mailem będzie tak samo traktowany jak ten papierowy.

RADA NA RADĘ – CZYLI JAKIE ZNACZENIE RAD OSIEDLI I DZIELNIC

PRZYKŁAD OSIEDLA OSOWA

O dtworzony po półwieczu socjalizmu samorząd terytorialny stał się jednym z najważniejszych elementów systemu władzy publicznej w wolnej Polsce. Szczególnie istotną rolę w procesie demokratyzacji kraju spełnił samorząd na poziomie gminy, przywrócony już w 1990 roku. Bezpośredni kontakt z wyborcami oraz specyfika realizowanych przez organy gminne zadań publicznych sprawiają, że demokratyczne reformy, jakie przeprowadzono w Polsce po 1989 roku, często utożsamiane są przez przeciętnego Polaka właśnie z możliwością współdecydowania o obliczu swojego sąsiedztwa.

Preambuła konstytucji z 1997 r. opiera konstrukcję rodzimej administracji publicznej na tzw. zasadzie subsydiarności (pomocniczości). Oznacza ona, że wyznaczone ustawowo cele publiczne powinny być osiągnięte za pośrednictwem jednostek usytuowanych na najniższym, a zarazem najbliższym obywatelowi szczeblu administracji. Uważa się bowiem, że obranie takiego modelu funkcjonowania administracji publicznej pozwala na realizację zadań publicznych w sposób najbardziej efektywny.

Karol Ważny

*Student Wydziału Prawa UG
członek Zarządu Stowarzyszenia
Pro Societas*

W doktrynie prawa administracyjnego tradycyjnie wyróżnia się kilka rodzajów podziału terytorialnego państwa dla potrzeb administracji publicznej. Pierwszy, zasadniczy podział terytorialny stworzony został z myślą o jednostkach samorządu terytorialnego – gminie, powiecie i województwie. Istnieją także podziały specjalne, wykorzystywane przez niezespoloną administrację rządową, której zadania mogłyby być w ramach zasadniczego podziału utrudnione lub wręcz niemożliwe do spełnienia. W ramach samorządu terytorialnego podział pomocniczy funkcjonuje obecnie wyłącznie na jego najniższym szczeblu w formie jednostek pomocniczych gminy.

Jednostka pomocnicza gminy – czym jest?

Ustawa gminna nie wprowadza wprawdzie definicji legalnej jednostki pomocniczej, przyjmuje się jednak, że pojęcie to kształtuje się w sposób analogiczny do definicji gminy określonej w art. 1 ust. 2 ustawy. W aspekcie przestrzennym jednostkę pomocniczą należy zatem rozumieć jako jednostkę pomocniczą podziału terytorialnego gminy, natomiast w aspekcie prawnosocjologicznym jest to ogół obywateli zamieszkujących terytorium tej jednostki, jednocześnie posiadających – jako forma samorządu terytorialnego – kompetencje w zakresie realizacji zadań publicznych.

Jednostki organizacyjne o charakterze pomocniczym wyróżniało już ustawodawstwo okresu II Rzeczypospolitej. Taki charakter, w odniesieniu do zadań wykonywanych przez gminę, miały samorządy gromadzkie¹, wśród których wyróżniano m.in. osiedle, wieś, sioło, kolonię, osadę, miasteczko, zaścianek czy folwark. Obecnie obowiązująca ustawa gminna określa otwarty katalog jednostek pomocniczych, przykładowo wymieniając sołectwa, dzielnice i osiedla, a także miasta. Pierwszy rodzaj jednostek tworzy się zwyczajowo w gminach wiejskich, a dwa kolejne – w miejskich. Jednostki pomocnicze w postaci miasta spotyka się natomiast w gminach o charakterze miejsko-wiejskim. Brak enumeratywnego katalogu rodzajów jednostek pomocniczych w art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że gmina posiada możliwość ustanowienia innych jednostek zarówno na równorzędny,

jak i niższym poziomie. Kompetencja ta może należeć do materii statutu jednostki pomocniczej. Gmina może również zdecydować się na utworzenie jednostek pomocniczych jedynie na części, a nie całości swojego terytorium².

Podstawę ustroju jednostek pomocniczych gminy stanowi ustawa o samorządzie gminnym, a także uchwalane w celu jej wykonania statuty – gminy i samej jednostki pomocniczej. W przypadku gdańskiego osiedla Osowa w szczególności wymienić należy Statut Miasta Gdańska, stanowiący załącznik do uchwały nr XL/1226/2001 Rady Miasta Gdańska, oraz Statut Osiedla Osowa, który załączono do uchwały nr XVIII/531/2003. Ustawa gminna nie wprowadza jednak formalnych przeszkód dla ustanowienia dodatkowych regulacji odnoszących się do ustroju jednostek pomocniczych.

Co więcej, literalna wykładnia art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym daje możliwość ustanowienia takich norm. Na tej podstawie podjęto w Gdańsku uchwałę w sprawie określenia organizacji, zasad finansowania oraz zakresu działania jednostek pomocniczych miasta Gdańska, a także uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania wyborów do rad jednostek pomocniczych. Pierwsza z nich zbiorczo reguluje funkcjonowanie wszystkich jednostek pomocniczych na terenie gminy Gdańsk, stając się jednocześnie bezpośrednią podstawą do uchwalenia indywidualnych statutów dzielnicowych. Druga normuje natomiast w sposób szczegółowy procedurę wyborczą do rad dzielnic/osiedli.

Art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że jednostki pomocnicze tworzone są w drodze uchwały rady gminy, która powinna zostać podjęta po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub na ich wnioski. Nie mają one jednak mocy wiążącej dla rady gminy i mogą być przez nią zignorowane. Statut Miasta Gdańska wprowadza przy procedurze tworzenia jednostek pomocniczych jeszcze jedną przesłankę. Ustalenie przez Radę Miasta Gdańska granic jednostki pomocniczej powinno zostać dokonane z uwzględnieniem jednorodności jej obszaru ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze. Nie bez znaczenia są także zadania, jakie wykonywać będzie określona jednostka.

Gdańska wprowadza przy procedurze tworzenia jednostek pomocniczych jeszcze jedną przesłankę. Ustalenie przez Radę Miasta Gdańska granic jednostki pomocniczej powinno zostać dokonane z uwzględnieniem jednorodności jej obszaru ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze. Nie bez znaczenia są także zadania, jakie wykonywać będzie określona jednostka.

¹ Art. 17 pkt 2 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U.R.P. nr 35, poz. 294 z późn. zm.

² Wyrok NSA II SA/Łd 1097/00, ONSA z 2001 r. nr 4, s. 187. Odrębność w tej materii wykazuje ustrój m.st. Warszawy.

Gwoli ścisłości warto również dodać, że Statut Miasta Gdańska umożliwia tworzenie na terenie miasta zarówno dzielnic, jak i osiedli. Pierwsze funkcjonować mogą na obszarach zamieszkiwanych przez co najmniej 20 tys. osób, drugie tworzone są natomiast na terytoriach o liczbie mieszkańców wynoszącej *Podstawa prawna.* nie mniej niż 2 tys. Zgodnie z tym zapisem, jednostka pomocnicza Osowa, utworzona na mocy uchwały w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych Miasta Gdańska w postaci dzielnic/osiedli, otrzymała status osiedla.

Po teorii – praktyka: osiedle Osowa

Jak wynika z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, organami jednostki pomocniczej w gminach miejskich są rada oraz zarząd dzielnicy (osiedla). Pierwszy posiada kompetencje uchwałodawcze, drugi – wykonawcze.

W skład Rady Osiedla Osowa wchodzi piętnastu radnych, na czele z jej przewodniczącym i jego zastępcą. Liczba ta określona została według algorytmu przyjętego dla rad gmin w art. 17 ustawy o samorządzie gminnym, do którego odwołują się odpowiednie przepisy Statutu Miasta Gdańska. Kadencja Rady trwa od dnia wyboru i upływa wraz z kadencją Rady Miasta Gdańska. W ramach organu funkcjonować mogą *Organizacja Rady Osiedla Osowa.* ponadto stałe i doraźne komisje tworzone w celu realizacji jego zadań statutowych. Przykładowo, radni osiedla IV kadencji (2006–2010) powołali komisje do spraw: 1) gospodarki przestrzennej i infrastruktury, 2) kultury, zdrowia i sportu, 3) edukacji, współpracy ze szkołami i spraw socjalnych 4) informacji na temat działalności organów osiedla. Obligatoryjny charakter posiada trzysobowa komisja rewizyjna, która kontroluje działalność Zarządu. Rada Osiedla Osowa obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego nie rzadziej niż raz na kwartał.

Kolejalny Zarząd Osiedla Osowa składa się z kolei z przewodniczącego oraz jednego zastępcy i, w przeciwieństwie do Rady, pracuje w sposób permanentny. Wyboru członków Zarządu dokonuje Rada Osiedla Osowa ze swojego składu. Rada ulega rozwiązaniu, *Tak działa Zarząd Osiedla.* jeśli nie dokona wyboru organu wykonawczego w ciągu trzech miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów do Rady Osiedla. Istotne znaczenia ma również fakt, że po upływie kadencji Rady Osiedla, Zarząd działa do dnia wyboru nowego Zarządu, nie dłużej jednak

niż przez trzy miesiące od daty wyborów do Rady. Posiedzenia zwoływane przez przewodniczącego Zarządu odbywają się co najmniej raz w miesiącu.

Pierwsze wybory do rady dzielnicy/osiedla zarządza prezydent miasta w terminie 90 dni od dnia złożenia pisemnego wniosku w tej sprawie, podpisanego przez co najmniej 10 proc. stałych mieszkańców jednostki pomocniczej posiadających czynne prawo wyborcze. Kandydatami mogą zostać tylko osoby, które mieszkają na stałe i są zameldowane na pobyt stały na terenie danego osiedla/dzielnicy. Jednocześnie biernego prawa wyborczego, w imię zasady incompatibilitas, pozbawieni są: radni miasta, osoby zatrudnione w Urzędzie Miejskim w Gdańsku, a także na stanowisku kierownika i zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej miasta. Wybory przeprowadza się jedynie w przypadku, gdy liczba zgłoszonych kandydatów jest większa od ustalonej liczby mandatów dla całej jednostki. Liczba kandydatów, która jest warunkiem sine qua non wyborów do rad jednostek pomocniczych w Gdańsku, wynosi 16 dla osiedli oraz 22 dla dzielnic.

§ 38 uchwały uzależnia ważność wyborów od osiągnięcia 10-proc. frekwencji wyborczej. W razie niespełnienia tego wymogu kolejne wybory mogą się odbyć dopiero w nowej kadencji Rady Miasta Gdańska, na warunkach określonych dla „nowych” rad osiedli/dzielnic. W praktyce niski poziom partycypacji społecznej w wielu częściach miasta prowadzi do niemożności przekroczenia omawianego progu frekwencyjnego. W konsekwencji przepis ten prowadzi do pozbawienia większości gdańszczan wpływu na funkcjonowanie zamieszkiwanej przez nich jednostki *10-proc. próg frekwencji – legitymizacja czy balast?* pomocniczej. Obecnie w żadnej z sześciu dzielnic Gdańska nie działają rady dzielnic, natomiast rady osiedla wybrane zostały w zaledwie 12 z 24 osiedli³. W środowisku gdańskich samorządowców i społeczników panują dwa ścierające się poglądy na temat instrumentu, jaki należy zastosować w celu rozwiązania istniejącego problemu. Jedni postulują zniesienie uciążliwego progu 10 proc., który stał się zakładnikiem niewielkiej świadomości obywatelskiej mieszkańców miasta. Inni zaś uważają, że taki zabieg wprowadzi do rad osiedli/dzielnic przypadkowych kandydatów, których wybór dokonany zostanie niewielką liczbą głosów. Jako alternatywę proponuje się przeprowadzenie

³ Lista gdańskich rad osiedla:
<http://gdansk.pl/article.php?category=86&article=2285&history=86>.

wyborów do rad jednostek pomocniczych w terminie zbieżnym z wyborami samorządowymi, co zagwarantuje wyższą frekwencję wyborczą i brak konieczności zniesienia problematycznego progno.

Zadania i kompetencje – czy są wykorzystywane?

Konstytucja wskazuje na domniemanie kompetencji gminy w każdej sprawie z zakresu działania samorządu lokalnego, a przykładowy katalog jej zadań określony został w art. 7 ustawy gminnej. Ponadto gminom przysługuje uprawnienie do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Potencjalnie jednostki pomocnicze mają zatem możliwość realizacji szerokiego spektrum zadań z zakresu imperium gminy. Statut Osiedla Osowa wskazuje jednak, że Rada Miasta Gdańska niechętnie przekazuje władzę jednostkom pomocniczym. Wśród enumeratywnie wyliczonych zadań osiedla Osowa określonych w statucie znajdziemy bowiem jedynie pełnienie funkcji reprezentanta interesów mieszkańców jednostki pomocniczej wobec władz, a także podmiotu zapewniającego mieszkańcom udział w decydowaniu w sprawach związanych z działalnością i rozwojem osiedla oraz organizującego samopomoc i wspólne przedsięwzięcia na rzecz jednostki pomocniczej.

Dowodem ograniczania formalnego wpływu wspólnoty samorządowej na funkcjonowanie osiedla jest katalog kompetencji, jaki przysługuje na mocy Statutu Osiedla Osowa poszczególnym organom tej jednostki pomocniczej. Rada Osiedla Osowa ma w zasadzie jedynie kompetencje opiniodawczo-doradcze i wnioskodawcze, pośród których wymienić warto:

- kompetencje opiniodawcze związane z uchwałami Rady Miasta Gdańska w sprawach dotyczących osiedla Osowa,
- kompetencje związane z polityką przestrzenną miasta,
- kompetencje do określania priorytetów budżetowych miasta związane z osiedlem Osowa oraz do występowania do organów miasta z wnioskami i opiniami dotyczącymi realizacji funkcji miasta na terenie osiedla,
- kompetencje związane z działalnością miejskich jednostek organizacyjnych prowadzoną na terenie osiedla Osowa,

- kompetencje względem mieszkańców osiedla Osowa i ich działalności (np. podejmowanie uchwał w sprawie inicjatyw lokalnych).

Jeszcze skromniej wyglądają kompetencje Zarządu Osiedla, które oprócz uprawnień względem Rady (np. przygotowywanie i wykonywanie jej uchwał) ograniczają się właściwie do opiniowania działalności jednostek organizacyjnych miasta na terenie osiedla (np. planów remontów budynków komunalnych, konserwacji ulic, zieleńców miejskich). Należy jednak pamiętać, że przewodniczący Zarządu reprezentuje jednostkę pomocniczą na zewnątrz, a także kieruje jej bieżącymi pracami. Przysługuje mu również prawo uczestnictwa w comiesięcznych sesjach Rady Miasta Gdańska z prawem wyrażania opinii w sprawach dotyczących reprezentowanego osiedla. Przy wykonywaniu swoich zadań Zarząd korzysta ponadto z pomocy Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

Praktyka wskazuje, że organy osiedla Osowa aktywnie korzystają z większości przypisanych im kompetencji. Rada Osiedla Osowa wielokrotnie podejmowała w toku prac III i IV kadencji (2002–2010) uchwały dotyczące problematyki zagospodarowania przestrzennego (np. opiniowanie i zgłaszanie wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), nazw ulic i placów, a także priorytetów inwestycyjnych na terenie jednostki pomocniczej. Organizowane były również doroczne spotkania z przedstawicielami Policji oraz Straży Miejskiej, które miały na celu omówienie stanu bezpieczeństwa na terenie jednostki pomocniczej. Rada zajmowała się ponadto niejednokrotnie inicjatywami inwestycyjnymi mieszkańców osiedla, których cechuje duża skłonność do podejmowania oddolnych przedsięwzięć samopomocowych, oraz prowadziła działalność pojedynczą w sporach pomiędzy nimi. Tymczasem Zarząd na bieżąco uczestniczy w opiniowaniu planów konserwacji ulic, zieleńców miejskich, a także bierze udział w ich odbiorze powykonawczym. Członkowie tego organu aktywnie współpracują z Zarządem Dróg i Zieleni w sprawach sygnalizacji, oznakowania dróg i ulic oraz stosowania urządzeń ostrzegawczych, jak również współdziałają z organami Policji i Straży Miejskiej w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku w osiedlu.

Faktyczna rola Zarządu w realizacji zadań jednostki pomocniczej wydaje się być jednak o wiele większa. Należy bowiem zwrócić uwagę, że Rada Osiedla, mimo że dyspo-

nuje formalnie większymi możliwościami oddziaływania na władze miasta, a nadto aktywnie wykorzystuje nadane jej uprawnienia, odznacza się dużo mniejszą skutecznością w działaniach podejmowanych na rzecz osiedla. Praktyka wskazuje bowiem, że to głównie wysiłek Zarządu Osiedla bezpośrednio decyduje o realizacji potrzeb mieszkańców Osowy. Wydaje się, że główna przyczyna tego stanu rzeczy leży w charakterze pracy organów osiedla. Po pierwsze, należy zaznaczyć, że skuteczność wykonywanych przez Zarząd zadań jest przede wszystkim wynikiem uprawnień do reprezentowania jednostki pomocniczej na zewnątrz oraz bieżącego kierowania jej pracami. Trzeba bowiem pamiętać, że większość uchwał Rady ma jedynie charakter opiniodawczy lub doradczy i nie jest podparta dodatkowym kontaktem członków tego organu z instytucjami miasta. Tymczasem członkowie Zarządu, jako reprezentującego osiedle, mają możliwość prowadzenia stałego lobbingu wśród urzędników aparatu pomocniczego prezydenta i wielu jednostek organizacyjnych Gdańska. W przypadku kompetencji opiniodawczych ma to ogromne znaczenie praktyczne i często skutkuje pozytywnymi rozstrzygnięciami dla osiedla. Przypomnijmy również, że Zarząd jest organem, pracującym w sposób permanentny, a Rada spotyka się wyłącznie na sesjach, które odbywają się raz na kilka tygodni. Warto dodać, że stały kontakt z instytucjami miejskimi sprawia, iż członkowie Zarządu posiadają najszerszą wiedzę na temat problemów jednostki pomocniczej oraz możliwości podejmowania niektórych działań na jej terenie. W obliczu kompetencji do przygotowywania i wykonywania uchwał Rady Osiedla wydaje się, że to Zarząd, a zwłaszcza jego przewodniczący, w największym stopniu wpływa na prace Rady Osiedla, wyznaczając priorytety jej działania.

W wykonywaniu wymienionych kompetencji Rada i Zarząd Osiedla mają ponadto obowiązek prowadzenia stałej współpracy z radnymi miasta ze swojego okręgu wyborczego. Przepis ten realizowany jest przez organ uchwałodawczy w sposób dwojaki. Z jednej strony przewodniczący Rady powiada- *Współpraca z radnymi.* mia radnych miejskich każdorazowo o terminie kolejnych sesji Rady Osiedla, w których ci ostatni aktywnie uczestniczą. Z drugiej strony członkowie Rady utrzymują bieżący kontakt z radnymi ze swojego okręgu wyborczego oraz prowadzą w stosunku do nich intensywny lobbing, który ma

na celu sprawniejszą realizację potrzeb osiedla przez władze Gdańska. W zakresie tej ostatniej kompetencji najaktywniejszy, a zarazem najskuteczniejszy wydaje się być ponownie Zarząd Osiedla Osowa, jako organ reprezentujący interesy jednostki pomocniczej na zewnątrz.

Na organach osiedla Osowa i samych radnych ciąży obowiązek utrzymywania stałego kontaktu ze swoimi wyborcami. Powinien on być realizowany na cyklicznych zebraniach i dyżurach. Funkcjonowanie organów osiedla wskazuje, że systematyczne, cotygodniowe spotkania z mieszkańcami Osowy odbywają jedynie przewodniczący Rady Osiedla oraz członkowie Zarządu, co podyktowane jest względami praktycznymi oraz niewielkim zainteresowaniem takimi spotkaniami ze strony samych wyborców. O wiele większą popularnością cieszy się natomiast wprowadzona w IV kadencji możliwość dotarcia do radnych za pośrednictwem poczty elektronicznej. Z formularza kontaktowego znajdującego się na stronie internetowej Rady Osiedla korzysta regularnie kilkanaście osób miesięcznie. Tradycyjna forma dostępu do radnych osiedla pozostaje przede wszystkim domeną osób starszych, które nie posiadają dostępu do internetu, natomiast elektroniczny kontakt *Dialog z wyborcami.* z Radą preferuje znaczna część młodszej społeczności Osowy. Innowacją w pracy Rady Osiedla Osowa jest ponadto jej oficjalny serwis internetowy, utworzony na początku IV kadencji. Za pośrednictwem portalu Rada prowadzi obecnie intensywną politykę informacyjną oraz promocyjną dotyczącą działalności organów osiedla, samorządności w jednostkach pomocniczych, a także bieżących wiadomości o charakterze lokalnym. Strona cieszy się sporą oglądalnością wśród mieszkańców osiedla dzięki współpracy z portalem Osowa.com oraz osowskim dwutygodnikiem „U nas”, które korzystają z materiałów publikowanych w serwisie Rady Osiedla. Należy dodać, że przed powstaniem serwisu internetowego Rady organy osiedla informowały o swoich pracach przy pomocy cyklicznych artykułów publikowanych na łamach gazety „U nas”. Obecnie, dzięki stałym informacjom zamieszczanym w internecie, mieszkańcy osiedla Osowa posiadają aktualny, obiektywny i bezpośredni wgląd w działalność organów osiedla oraz samych radnych.

Bardzo istotne z punktu widzenia społeczności Osowy jest wsparcie finansowe, którego udziela Rada Osiedla Osowa ze środków pozostających do jej dyspozycji na podstawie corocznej uchwały Rady Miasta Gdańska w sprawie

wyodrębnienia środków finansowych na działalność statutową jednostek pomocniczych⁴. Obecnie kwota ta oscyluje wokół 25–30 tys. złotych rocznie i przeznaczana jest na działalność wielu osowskich organizacji społecznych, zagospodarowanie terenów miejskich, a także pomoc dla niezamożnej części społeczności osiedla.

Szczególnie znaczący aspekt działalności organów osiedla Osowa polega na animowaniu lokalnej społeczności zamieszkującej jednostkę pomocniczą. W ostatnich latach

⁴ Uchwała w sprawie wyodrębnienia na rok 2008 środków finansowych na działalność statutową jednostek pomocniczych ustanowiła w tym zakresie ryczałt w wysokości 2 zł 50 gr.

Rada Osiedla podejmowała wiele inicjatyw (koncerty, debaty wyborcze, imprezy sportowe, zbiórki podpisów poparcia dla inicjatyw inwestycyjnych), które służyły realizacji wcześniej omówionych zadań osiedla. Należy zaznaczyć, że w wielu przypadkach działania te dokonywane były wspólnie z organizacjami społecznymi lub kościelnymi, a także mediami lokalnymi funkcjonującymi na terenie osiedla Osowa. Wiele spośród wyżej wymienionych przedsięwzięć służyło zarówno integracji mieszkańców jednostki pomocniczej, jak i budowaniu idei społeczeństwa obywatelskiego oraz lokalnego patriotyzmu na poziomie osiedla.

Najważniejsza rola organów osiedla to budowanie wspólnoty.

Okno na świat

DOBRE RZĄDZENIE W PRAKTYCE – PRZYKŁADY Z WIELKIEJ BRYTANII

Najlepszym rządem jest ten, który nas uczy rządzić się samym.

Johann Wolfgang Goethe

Sektor publiczny, jak każda dziedzina, przechodzi naturalną ewolucję – od form prostych do bardziej zaawansowanych. Warty uwagi próbami odpowiedzi na pytanie „jak rządzić?” są idee nowego zarządzania publicznego (new public management, NPM) oraz rządzenia responsywnego (responsive governance). Pierwszy model opiera się na twierdzeniu, że każdy jest zmotywowany do działania pragnieniem maksymalizacji swoich korzyści. Dzięki antybiurokratycznej filozofii zwiększona jest efektywność działania i właśnie na nią położony jest największy nacisk. Natomiast formuła responsive governance preferuje zarządzanie różnymi grupami interesu i często skonfliktowanymi postawami w kontekście szeroko pojętego interesu publicznego. To również aktywne uczestnictwo w życiu publicznym zarówno obywateli, jak i władz każdego szczebla.

Jak teoria przekłada się na praktykę? Przykładem nowego podejścia do rządzenia, łączącego cechy new public management i responsive governance, jest realizacja strategii rozwoju przy aktywnym współdziałaniu społeczności lokalnych w Wielkiej Brytanii. Wspiera je Komisja Zrównoważonego Rozwoju¹ – rządowa, ale niezależna

Anna Hildebrandt

*Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową*

¹ The Sustainable Development Commission, www.sd-commission.org.uk.

agenda monitorująca, pełniąca rolę strażnika (*watchdog*). Komisja wydaje opinie i jest ciałem doradczym dla ministrów i polityków, odpowiada na inicjatywy wpływające z rządu, organizuje debaty publiczne na kontrowersyjne tematy, monitoruje prace i wydaje opinie na temat działania władz. Ale najważniejszym jej zadaniem jest motywowanie do działania lokalnych społeczności. Z tego względu Komisja angażuje się na szczeblach zarówno centralnym, regionalnym, jak i lokalnym w inicjatywy wspierające i rozwijające lokalne zrównoważone społeczności. Dla Komisji bowiem władze lokalne i ich partnerzy są najważniejszymi podmiotami w kreowaniu społeczeństwa zrównoważonego – poprzez budowanie elit, współpracę w sferze różnych usług publicznych, zaangażowanie usług publicznych w inicjatywy prywatne itp.

Dla Komisji Zrównoważonego Rozwoju władze lokalne i ich partnerzy są najważniejszymi podmiotami w kreowaniu społeczeństwa zrównoważonego.

Komisja na swojej stronie internetowej zachęca wszystkich do współpracy hasłami: „Twój głos – dołącz do sieci”, „Twoje Studium Przypadku”, „Co możesz zrobić – wspieramy biznes i administrację publiczną szczebla rządowego i lokalnego”. Obszary działań Komisji obejmują wiele sfer, m.in.: ochronę środowiska i racjonalizację gospodarki zasobami, konsumpcję i biznes, edukację, ochronę zdrowia, administrację lokalną, transport. Funkcjonuje również strona internetowa zatytułowana „Financing Local Futures”, zaprojektowana w celu wsparcia osób zaangażowanych w lokalny proces podejmowania decyzji w poszukiwaniu racjonalnych rozwiązań i korzyści wynikających z realizacji strategii zrównoważonego rozwoju.

Poniżej zaprezentowano wybrane studia przypadku. Działanie Komisji może odpowiadać cechom responsive governance, natomiast działania lokalne, wykorzystujące zasady rynkowe w realizacji usług publicznych, są charakterystyczne dla new public management.

Lokalne Porozumienie w celu wsparcia zrównoważonego zużycia energii w Kornwalii

Rada Hrabstwa Kornwalii i jej partnerzy, pracując w ramach Partnerstwa na Rzecz Zrównoważonego Zużycia Energii w Kornwalii (The Cornwall Sustainable Energy Partnership – CSEP), przekształcają gospodarkę energetyczną Kornwalii zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Następuje redukcja niedostatków energetycznych, zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery i poprawa

jakości powietrza, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, rewitalizacja społeczna i wzrost zatrudnienia. CSEP to lokalne, międzysektorowe partnerstwo 72 organizacji, zrzeszonych w celu obniżenia energochłonności gospodarstw domowych (szczególnie tych najbiedniejszych) oraz poprawy wykorzystania zasobów odnawialnych na poziomie gospodarstw domowych i budynków użyteczności publicznej. Działalność CSEP finansowana jest m.in. z grantów LAA i LPSA². Inicjatywy Partnerstwa spotkały się z aprobatą lokalnej społeczności – od kwietnia 2006 r. w ramach projektu uzyskano darmowe izolacje dla 757 domów i 119 instalacji do czerpania energii z zasobów odnawialnych. Dzięki projektowi Kornwalia stała się wzorcem dla innych, jak rozwijając rynek energii odnawialnej.

Zrównoważony system dostarczania przesyłek w Brighton and Hove

W 2005 r. Rada Miasta Brighton and Hove zaproponowała swoim mieszkańcom kurierskie usługi na rowerze „The Bike’s the Business”. Dzięki tej inicjatywie Rada zmniejszyła flotę kurierską, przez co nastąpiła redukcja emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

Miasto Brighton and Hove oferowało publiczne usługi pocztowe i kurierskie. W 2005 r. odnotowano istotny deficyt pracowników tych usług i Rada zdecydowała wykorzystać bieżące finansowanie, aby zmodyfikować system i stworzyć usługi „The Bike’s The Business” – usługi kurierskie na rowerze. Wykorzystując mechanizmy kooperacji drobnych przedsiębiorców, Rada zredukowała liczbę pojazdów samochodowych w swojej flocie; zwiększyła również szybkość dostarczania przesyłek. Ta inicjatywa pomogła Radzie Miasta osiągnąć cele założone w Krajowej Strategii Świadczenia Usług Publicznych³ – realizację planów i zaspokajanie potrzeb gospodarczych, społecznych i środowiskowych społeczności lokalnej poprzez mechanizm dostarczania i wykorzystania usług, z udziałem partnerstwa publiczno-prywatnego (tylko małych lokalnych firm). Stało się to impulsem dla rozwoju lokalnej drobnej przedsiębiorczości. Rada była inicjatorem i początkowym

² Kolejno Local Area Agreement oraz Local Public Service Agreements – to jedno z dobrowolnych porozumień, które zostały zawiązane w Wielkiej Brytanii pod koniec 2000 r. pomiędzy lokalnymi władzami a administracją szczebla centralnego w celu usprawnienia mechanizmu dostarczania usług publicznych na szczeblu najniższym. Jest to kolejny przykład „dobrego rządzenia”. Szerzej na ten temat: <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/localareaagreements/localpublicservice>.

³ <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/efficiencybetter/nationalprocurementprogramme/nationalprocurementstrategy/>

liderem przedsięwzięcia, przez co dała świadectwo troski o zrównoważony rozwój i redukcję zanieczyszczeń środowiska. Rozwinięto jedną wspólną miejską sieć kurierską wspierającą lokalną politykę transportową.

Regeneracja gruntów miasta Thurrock

W 2002 r. 60 proc. ogródków działkowych należących do Rady Miasta Thurrock było niezagospodarowanych, a wykorzystanie pozostałych spadało rocznie o 10 proc. Wynikało to z niskiego zaangażowania Rady w sprawy działkowe i nieefektywnych konsultacji z użytkownikami działek. Aby to zmienić i zaoszczędzić na wydatkach budżetowych, Rada i użytkownicy gruntów wspólnie ustalili, że działki będą funkcjonować na zasadach samorządności. Użytkownicy działek zawiązali stowarzyszenia, a działki zostały im oddane w dzierżawę. Po wstępnych inwestycjach na kwotę 200 tys. funtów taka transformacja przyniosła Radzie oszczędności rzędu 70 tys. funtów rocznie. Przekształcenia doprowadziły do wielu korzyści, także pozafinansowych. Aby zredukować zużycie zasobów wody, liczni użytkownicy działek zbudowali na swoim terenie rynny do zbierania deszczówki. Powstały też kompostowniki, a tym samym obniżyły się koszty ponoszone przez Radę na gospodarkę odpadami. Projekt doprowadził do poprawy relacji w obrębie lokalnej społeczności – odnowione i zagospodarowane działki przyciągają teraz osoby w różnym wieku i z różnych środowisk.

The Allotment Steering Group jest obecnie częścią Rady Thurrock ds. Usług Dobrowolnych. Grupa Sterująca wspiera Radę w utrzymywaniu i rozwijaniu zielonej przestrzeni miasta. „Samorządność przynosi wymierne korzyści nie tylko Radzie, która może zaoszczędzone fundusze przeznaczyć na inny cel, ale przede wszystkim lokalnej społeczności”⁴ – stwierdza Luke Love, menedżer zarządzający ogródkami działkowymi.

Poprawa sieci autobusowej w Dundee

Dundee to czwarte co do wielkości miasto w Szkocji o populacji liczącej 145 tys. osób, ale będące centrum usługowym dla okolicznych 325 tys. mieszkańców. W ostatnim okresie miasto przechodziło poważną rewitalizację i regenerację. W Dundee publiczny transport jest rzeczą niezwykle istotną, ponieważ ponad połowa gospodarstw domowych nie posiada samochodów. Rocznie autobusy miejskie przewożą 15 milionów osób. Dla 70 proc. pasażerów centrum

miasta to punkt docelowy podróży. Wraz z rosnącym poziomem zamożności mieszkańców Dundee wzrosła możliwość posiadania przez nich samochodów, a tym samym pojawiło się zagrożenie utrudnień transportowych wynikających ze wzmożonego ruchu, a także zanieczyszczenia środowiska. Dlatego po konsultacjach lokalnych Rada Miasta uznała za konieczną poprawę jakości sieci autobusowej, tak aby podróż tym środkiem komunikacji stała się alternatywą dla samochodów. Dostarczenie wysokiej jakości usług oraz wiarygodnych informacji na temat rozkładu jazdy miało zadecydować o konkurencyjności transportu publicznego. Przede wszystkim stawiano na bezpieczeństwo i komfort jazdy oraz łatwy dostęp do autobusów w każdym punkcie miasta. Dwie inicjatywy wsparte finansowo przez Scottish Executive oraz SmartBus Initiative miały doprowadzić do osiągnięcia założonych celów. Inicjatywy te obejmowały: modernizację przystanków autobusowych, poprawę dostępu do usług (więcej przystanków, nowe linie), dostęp do elektronicznej informacji autobusowej prezentującej realny, a nie rozkładowy czas jazdy autobusów, czytelną informację z rozkładem jazdy przystosowaną dla osób niewidomych (audio), montaż kamer we wszystkich autobusach Dundee (co zredukowało poziom chuligaństwa o 75 proc.).

Mimo że inne miasta również wprowadziły niektóre z elementów poprawiających jakość świadczenia publicznych usług transportowych, wdrożenie pełnego pakietu narzędzi realizujących zrównoważoną politykę transportową w miastach to nadal rzadkość. Dundee jest przykładem miasta bez barier transportowych – nie tylko w sensie fizycznym, ale również w sensie osobistego bezpieczeństwa mieszkańców.

Nie ma jedynej słusznej drogi wskazującej, jak dobrze rządzić. Nie ulega jednakże wątpliwości, że wszystkie strategie muszą opierać się na efektywnych, partycypacyjnych (uczestniczących) systemach rządzenia i instytucjach bazujących na potrzebach, kreatywności i zaangażowaniu wszystkich obywateli. Bez względu na model rządzenia i szczebel działania najważniejsza jest gotowość do przejmowania odpowiedzialności za samych siebie i za zadania, których się podejmujemy. Dotyczy to tak obywateli, jak i urzędników siedzących po drugiej stronie „okienka”, zarówno w małej społeczności, jak i na najwyższych szczeblach władzy, w domu, w szkole, w pracy.

⁴ http://www.sd-commission.org.uk/communitiesummit/show_case_study.php/00197.html.

Analizy i porównania

Martyna Bildziukiewicz	<i>Spółecznicy czy indywidualiści? Kapitał społeczny a dobre rządzenie w Polsce i województwie pomorskim</i>	103
Dr Maciej Tarkowski	<i>Gospodarka Pomorza w I kwartale 2008 roku</i>	113

*SPOŁECZNICY CZY INDYWIDUALIŚCI?
KAPITAŁ SPOŁECZNY A DOBRE
RZĄDZENIE W POLSCE
I WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM*

Na łamach niniejszego wydania Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego toczy się debata, jak dobrze rządzić. Co to znaczy? Według Banku Światowego, istnieje sześć wskaźników dobrego rządzenia:

- prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli
- polityczna stabilność i brak przemocy
- efektywność administracji publicznej
- jakość stanowionego prawa
- rządy prawa
- kontrola korupcji¹.

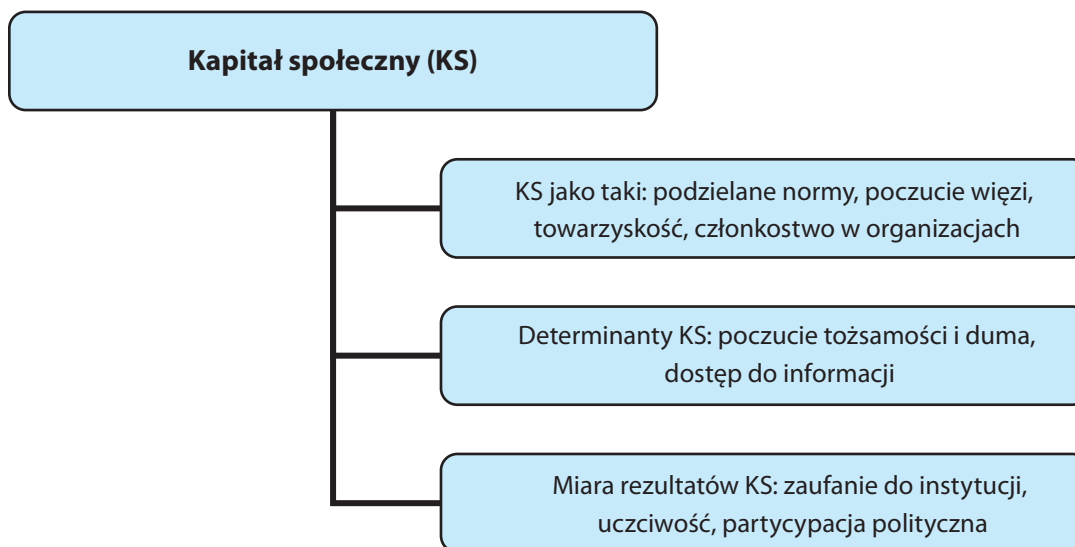
Żaden z powyższych elementów nie funkcjonuje w próżni – by w pełni się rozwinać, potrzebuje wysokiego poziomu pozostałych wskaźników. I tak, bez politycznej

*Martyna
Bildziukiewicz*

*Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową*

¹ Governance Matters 2008, The Worldwide Governance Indicators Project, www.worldbank.org.

Rysunek 1. Wymiary kapitału społecznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie D. Narayan, M.F. Cassidy, *A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory*, *Current Sociology* vol. 49 no. 2 oraz P. Swianiewicz i in., *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa 2008.

stabilności nie można zapanować nad zjawiskiem korupcji, natomiast bez rządów prawa mniej skuteczny byłby wpływ obywateli na władzę. Wpływ ten z kolei oddziałuje – bezpośrednio i pośrednio – na jakość administracji publicznej. Na tej zależności koncentruje się poniższy artykuł. Posługując się pojęciem kapitału społecznego, dokonano próby analizy interakcji między zaangażowaniem obywatelskim i poczuciem wspólnoty wśród Polaków a rozwojem na poziomie państwa i regionu.

Pojęcie kapitału społecznego używane jest tu zgodnie z definicją R. Putnama, której systematyzacji dokonali D. Narayan i M.F. Cassidy. Zgodnie z tym ujęciem, kapitał społeczny można rozpatrywać w trzech wymiarach. Wymiar pierwszy obejmuje kapitał społeczny jako taki, tj. podzielane w danej społeczności normy, poczucie więzi ze wspólnotą, członkostwo w organizacjach różnego typu, zaangażowanie w wolontariat, zaufanie interpersonalne czy nawet towarzyskość (mierzona liczbą sąsiadów, bliskich przyjaciół itp.). Drugi poziom definicji obejmuje elementy determinujące poziom kapitału społecznego; są nimi m.in. poczucie tożsamości i duma, a także stopień poinformowania społeczeństwa. Trzeci, ostatni zakres definicji zawiera natomiast te elementy, za pomocą których można zmierzyć rezultaty obecności kapitału społecznego w danym kraju bądź regionie. Należą do nich m.in. zaufanie do instytucji publicznych czy partycypacja polityczna².

² D. Narayan, M.F. Cassidy, *A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory*, *Current*

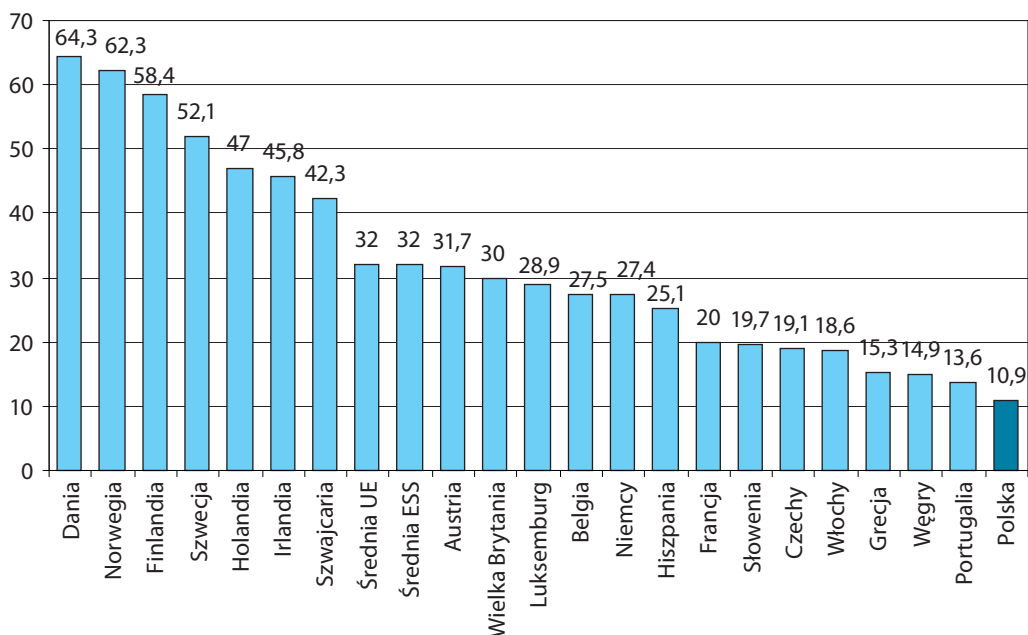
Poniższy artykuł omawia zagadnienie kapitału społecznego na dwóch poziomach: próbuje porównać wybrane wskaźniki na poziomie krajowym do innych krajów europejskich, a także pokazuje województwo pomorskie na tle innych regionów Polski. Danych z drugiego wymienionego zakresu jest znacznie mniej, co wskazuje na potrzebę prowadzenia badań w tym kierunku.

Kapitał społeczny jako taki – czyli o wzajemnym zaufaniu, tolerowaniu jazdy „na gapę” i działalności prospołecznej

W pierwszej kolejności wzięto pod uwagę zaufanie interpersonalne. W świetle danych European Social Survey (ESS) Polacy okazują się zdecydowanie mniej ufni niż inne narody Europy. Odsetek pełnoletnich Polaków ufających innym ludziom, choć wzrasta, jest niemal trzykrotnie niższy od średniej UE oraz prawie sześciokrotnie niższy od wskaźnika dla krajów na pierwszych miejscach klasyfikacji dla całej Europy (Dania, Norwegia, Finlandia). Co ciekawe, kraje charakteryzujące się najwyższym poziomem zaufania interpersonalnego osiągają jednocześnie najwyższe pułapy produktu krajowego brutto. Korelacja zaufanie – poziom PKB jest więc wyraźna: w dolnej części wykresu nr 3 znalazły się państwa o najniższym poziomie dochodów i jednocześnie najniższym wskaźniku zaufania. Górna część wykresu to najbogatsze państwa europejskie, których mieszkańcy najczęściej ufają innym ludziom. Warto

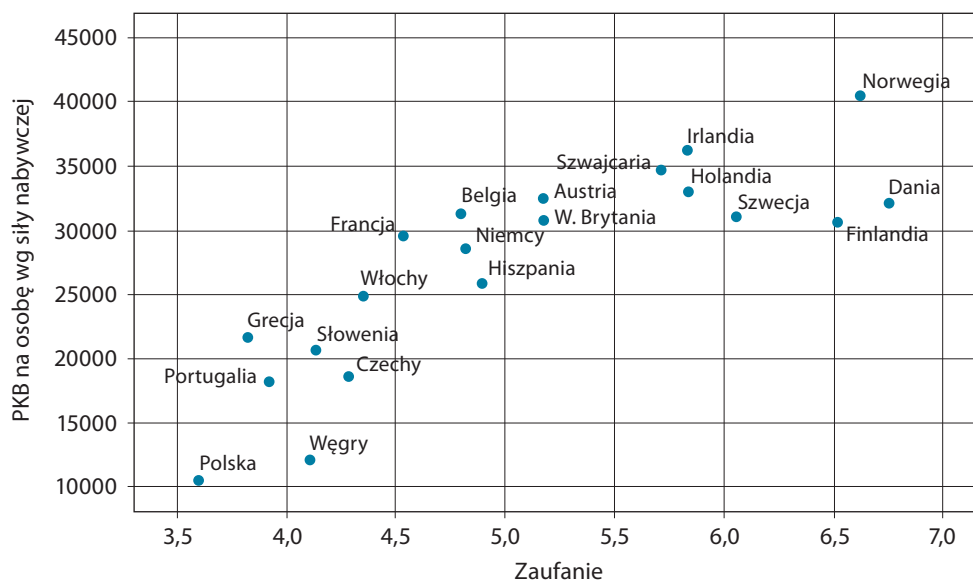
Sociology vol. 49 no. 2.

Rysunek 2. Poziom zaufania interpersonalnego w krajach Europy



Źródło: European Social Survey 2004.

Rysunek 3. Zaufanie interpersonalne a poziom PKB wg parytetu siły nabywczej (w USD) w krajach Europy



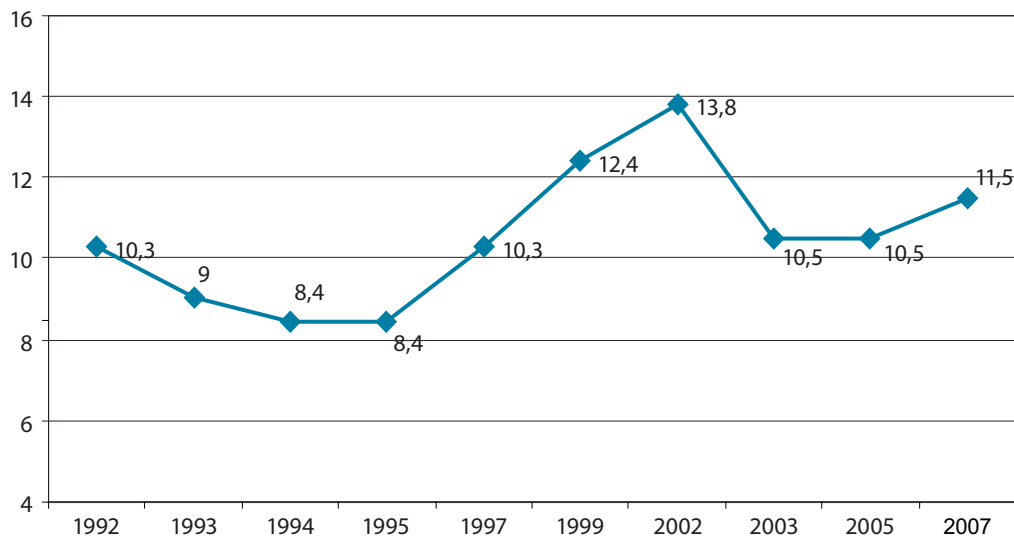
Źródło: J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2007*.

zauważyć, że wyższym niż Polska poziomem zaufania mogą poszczycić się także kraje o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego: Czechy i Węgry.

Poziom zaufania interpersonalnego w Polsce powoli wzrasta; warto jednak zauważyć, że w latach 1999–2002 był on wyższy niż obecnie. Apogeum osiągnął właśnie w roku 2002 (co może być wynikiem m.in. wygrania wyborów przez partie lewicowe, które swój polityczny kapitał zbijały na planach poprawy warunków bytowych Polaków. Rok 2002 to także okres jednego z najwyższych poziomów bezrobocia w kraju, co mogło spowodować wzrost zaufania

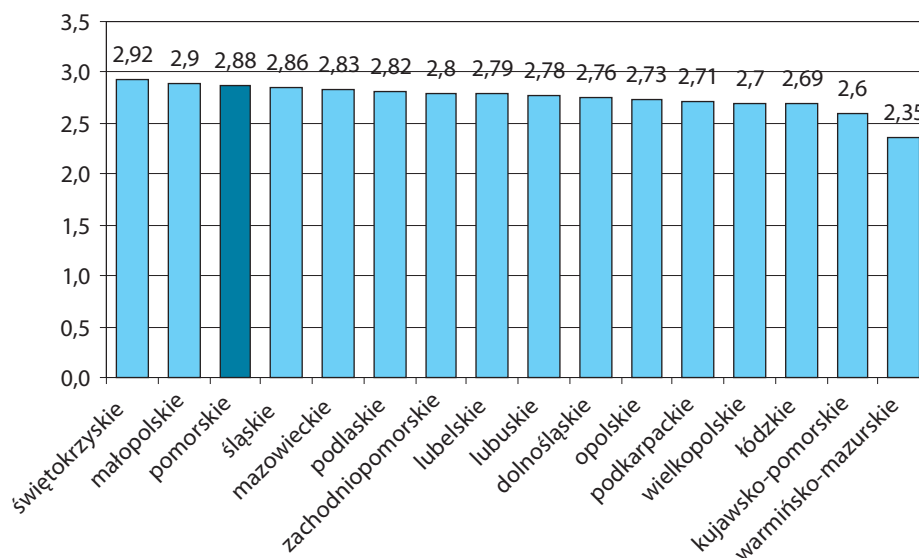
interpersonalnego i oczekiwania pomocy od innych osób przy jednoczesnym rozczarowaniu do instytucji publicznych). W 2007 r. wskaźnik zaufania spadł – mniej więcej co dziesiąty Polak ufał wówczas innym. Dlaczego powinno to niepokoić? Abstrahując od faktu, że poziom wskaźnika stawia Polskę na niechlubnym ostatnim miejscu wśród badanych europejskich państw, niski poziom zaufania do innych osób przełoży się na niewielki stopień realizacji interesów zbiorowych lub wręcz doprowadzi do tego, co, jak pisze R. Putnam, „ekonomiści nazywają »oportunizmem«, w którym wspólne interesy nie są realizowane, ponieważ

Rysunek 4. Ewolucja poziomu zaufania interpersonalnego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2007*.

Rysunek 5. Wskaźnik wrażliwości na dobro publiczne w polskich województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2007*.

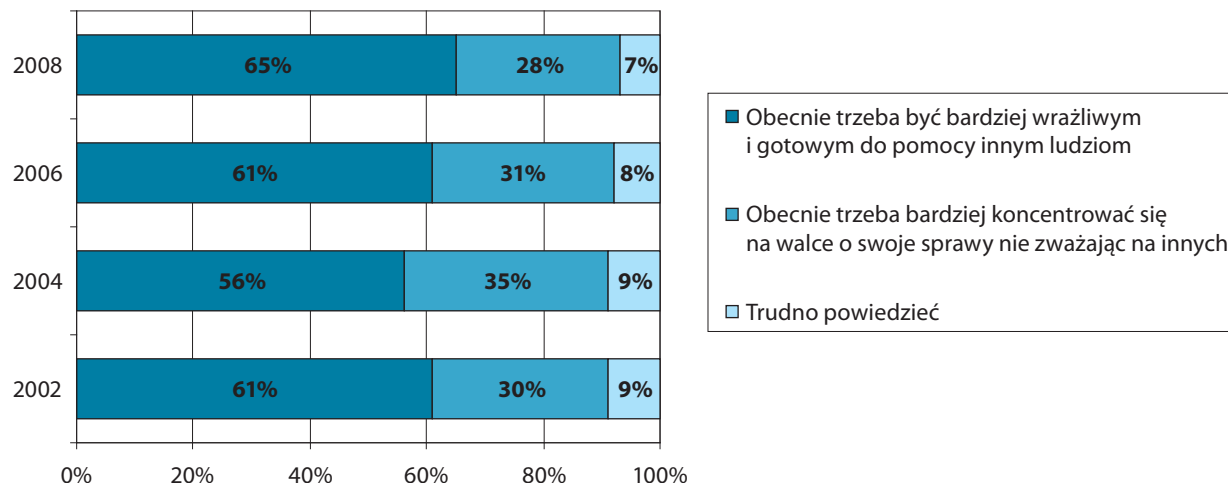
ostrożne działanie w izolacji zachęca każdego do uchylania się od kolektywnego działania. A przecież nawet transakcje pozornie służące tylko jednostkowym interesom „przybierają inny charakter, jeśli zostają wplecione w społeczną sieć zależności, która sprzyja wzajemnemu zaufaniu”³.

Optymizmem nie napawają także dwa wskaźniki odnoszące się do altruizmu i egoizmu Polaków. Pierwszy z nich to opracowany przez autorów „Diagnozy społecznej 2007” wskaźnik wrażliwości na dobro publiczne, mierzony wrażliwością na unikanie należnych wkładów w dobro wspólne, np. płacenie mniejszych podatków, jazda „na gapę” itp. (im wyższa wartość wskaźnika, tym większa

wrażliwość na dobro publiczne). Wskaźnik ten spadł znacząco w porównaniu z badaniem z 2005 r., co oznacza, że Polacy tracą poczucie wspólnotowości; pojęcie dobra publicznego staje się dla nich coraz bardziej abstrakcyjne i coraz mniej ważne. Tylko w trzech województwach – małopolskim, zachodniopomorskim i pomorskim – spadek wrażliwości nie był znaczący statystycznie. Województwo pomorskie plasuje się w czołówce kraju pod względem wrażliwości na dobro publiczne i, podobnie jak Małopolska, cechuje się stabilną wartością wskaźnika. W obliczu jego znaczących spadków w zdecydowanej większości regionów należy uznać to zjawisko za pozytywne, świadczące o relatywnie większym – choć i tak niskim – potencjale wspólnotowości i społecznej akceptacji reguł w regionie.

3 R.Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995, s. 136.

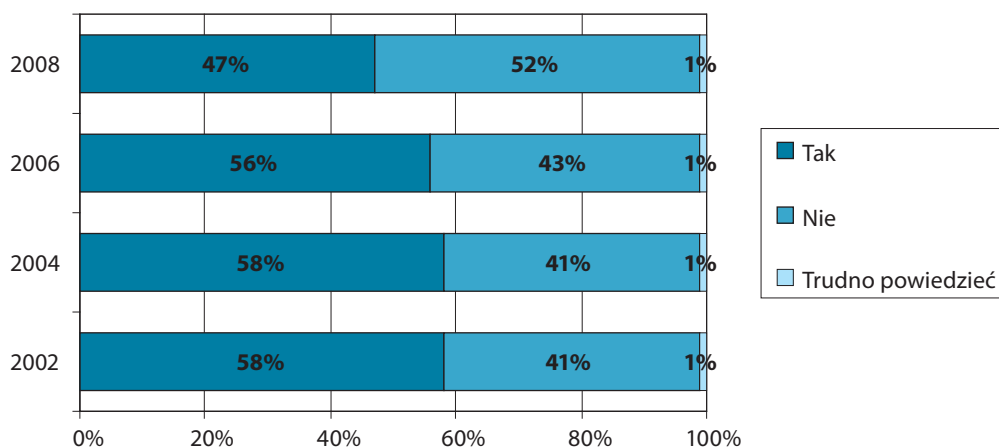
Rysunek 6. Altruizm vs egoizm w postawach Polaków – sfera deklaratywna



Źródło: CBOS, *Czy Polacy mają predyspozycje do pracy społecznej na rzecz swojej społeczności?* Komunikat z badań, styczeń 2008.

Rysunek 7. Altruizm vs egoizm w postawach Polaków – sfera praktyczna

Czy kiedykolwiek zdarzyło się Panu/i dobrowolnie i nieodpłatnie pracować na rzecz swojego środowiska, kościoła, osiedla, wsi, miasta albo też pracować społecznie na rzecz potrzebujących?



Źródło: CBOS, *Czy Polacy mają predyspozycje do pracy społecznej na rzecz swojej społeczności?* Komunikat z badań, styczeń 2008.

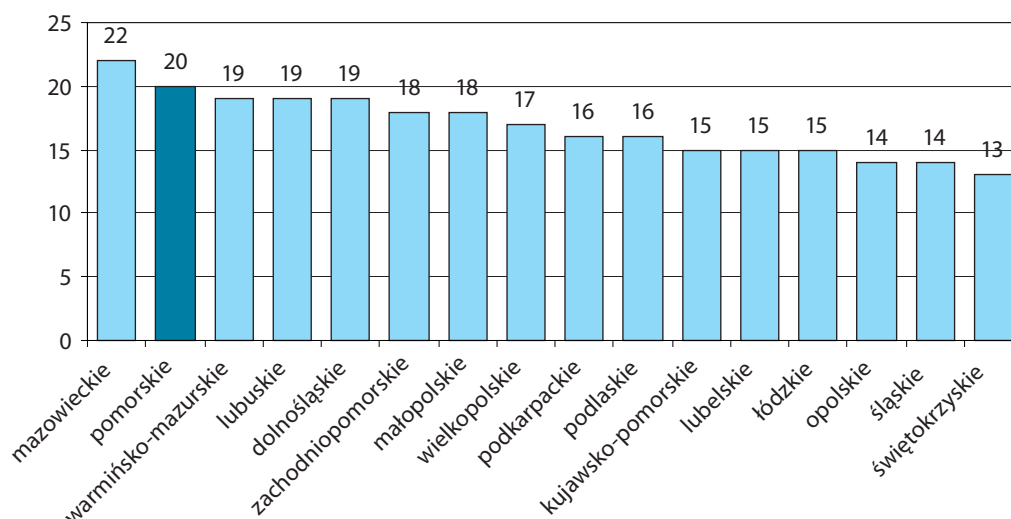
Kolejnych danych dotyczących postaw Polaków wobec innych ludzi dostarczyło badanie CBOS, w którym zapytano respondentów, czy obecnie trzeba być bardziej wrażliwym i gotowym do pomocy innym, czy też wskazana jest większa koncentracja na własnych sprawach. Badanie wykazało lekki wzrost skłonności do altruistycznych zachowań w porównaniu z wynikami z lat poprzednich.

Sfera deklaratywna może zatem napawać optymizmem. Jednakże, czy wzrost altruistycznych skłonności wśród Polaków przekłada się na praktykę? Polacy pytani w tym samym badaniu CBOS o to, czy faktycznie wykonali kiedykolwiek pracę na rzecz swojej wspólnoty, w większości odpowiedzieli twierdząco – choć dysproporcja między deklaracją a praktyką była w 2008 r. znaczna (największa w całym badanym okresie). Jednocześnie procent osób,

które nigdy nie wykonały dobrowolnego wysiłku na rzecz lokalnej społeczności, wzrasta.

Rozważając postawy altruizmu i egoizmu, warto przyjrzeć się także działalności charytatywnej Polaków. Według opracowania *Wolontariat, filantropia i jeden procent*, w 2006 r. niemal co trzeci Polak przekazał pieniądze lub dary rzeczowe organizacjom pozarządowym, ruchom społecznym i religijnym; wskaźnik ten (31,5 proc.) spada nie tylko w porównaniu z rokiem poprzednim, ale także z bazowym dla tego badania rokiem 2003. Optymistyczne są natomiast dane dotyczące przekazywania 1 proc. podatku organizacjom pożytku publicznego. W rozliczeniu podatkowym za 2006 r., a zatem jeszcze przed wprowadzeniem ułatwień w procedurze, z możliwości podzielenia się swoim

Rysunek 8. Liczba stowarzyszeń i fundacji na 10 tys. mieszkańców w 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o ngos*, Warszawa 2006.

podatkiem skorzystało ponad 8 proc. podatników (wzrost o ponad 3 pkt proc.).

Interesujące jest ponadto zestawienie informacji o liczbie organizacji pozarządowych w Polsce z danymi o członkostwie w ngos, udziale populacji dorosłych w wolontariacie i akcjach charytatywnych. Liczba organizacji pozarządowych rośnie szybko, a województwo pomorskie zajmuje drugie – po mazowieckim – miejsce w Polsce pod względem ich liczby na 10 tys. mieszkańców (aczkolwiek tylko dziewiąte miejsce pod względem przyrostu liczby ngos od 2002 r. Utrzymanie się tej tendencji może w kilkuletniej perspektywie oznaczać utratę przez województwo pozycji lidera). Warto jednakże zwrócić uwagę, że różnice między województwami w pierwszej piątce nie są znaczne (22 organizacje pozarządowe na 10 tys. mieszkańców w województwie mazowieckim, 19 – w dolnośląskim)⁴. W latach 2003–2006 skład zarówno pierwszej, jak i ostatniej piątki województw w tej klasyfikacji pozostał bez zmian⁵. W wielu badaniach⁶ udowodniono, że aktywność w organizacjach przekłada się na wyższy poziom zaufania, zainteresowania sprawami publicznymi oraz wyższą jakość rządzenia. Dlatego też duża liczba organizacji w Pomorskiem jest ważnym elementem potencjalnej wspólnoty regionalnej.

Powyższe dane potwierdzają tezę autorów „Diagnozy społecznej 2007”, że na obecnym etapie rozwoju gospodarczego kraju Polacy koncentrują się na osiągnięciu jednost-

kowych sukcesów; wyraźne jest dążenie do indywidualizmu. Może to być wskazówką, że bardziej akceptowaną społecznie tendencją będzie zmniejszanie liczby regulacji prawnych zamiast mnożenia nakazów i zakazów. Tak długo, jak trend ten utrzyma się, jednostki będą prawdopodobnie lepiej i chętniej funkcjonowały w środowiskach cechujących się „luźnymi” zasadami działania.

Przytaczane badania wskazują ponadto, że Pomorzanie charakteryzują się wyższym wskaźnikiem tzw. pomostowego kapitału społecznego, którego elementem jest m.in. umiejętność współpracy z innymi (czyli np. przynależność do różnego rodzaju organizacji). Świadczy o tym duża i dynamicznie rosnąca liczba organizacji pozarządowych w regionie. Badania zespołu pod przewodnictwem P. Swianiewicza⁷ potwierdzają, że wysoka wartość tego rodzaju kapitału, przy niskiej wartości kapitału wiążącego („korzenie”, więzi rodzinne, przyjacielskie, lokalne), jest charakterystyczna dla Pomorza i całej północno-zachodniej Polski. Można zatem wysunąć tezę, że Pomorzanie wykazują silniejsze niż inne polskie regiony skłonności do indywidualizmu: współpraca jest u nich „w cenie”, więzi wspólnotowe natomiast pozostają słabe.

Determinanty kapitału społecznego – czyli o dumie, tożsamości i poinformowaniu

Po zbadaniu podstawowych elementów kapitału społecznego warto zastanowić się nad czynnikami determinującymi jego poziom w kraju i regionie. Jednym z elementów

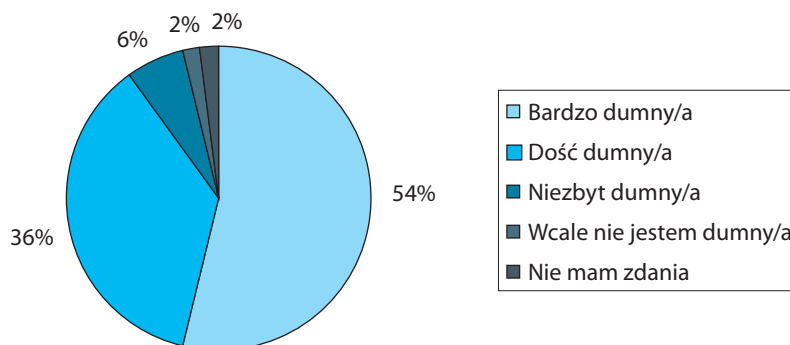
⁴ Opracowanie własne na podstawie informacji Stowarzyszenia Klon/Jawor, *Podstawowe fakty o sektorze pozarządowym 2008*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/362510.html>.

⁵ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o ngos*, Warszawa 2006.

⁶ Por. np. badania R. Putnama, M.J. Esmana i N.T. Uphoffa.

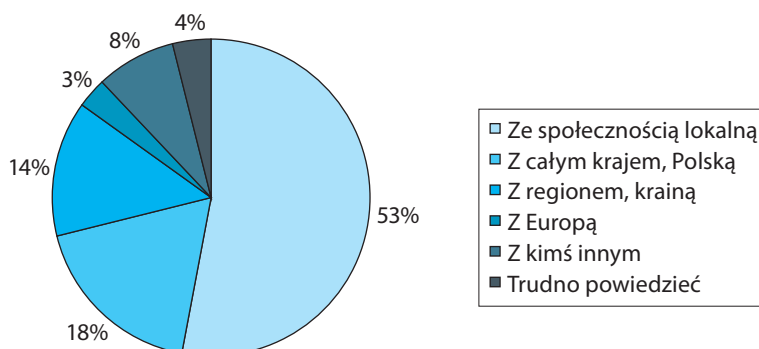
⁷ P. Swianiewicz i in., *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa 2008.

Rysunek 9. Poczucie dumy z bycia Polakiem/Polką



Źródło: CBOS, *Samoidentyfikacje i duma narodowa Polaków*, komunikat z badań 2003.

Rysunek 10. Z jakim miejscem Polacy czują się najbardziej związani?



Źródło: CBOS, *Samoidentyfikacje i duma narodowa Polaków*, komunikat z badań 2003.

mających wpływ na kapitał społeczny jest stopień identyfikacji oraz duma z otoczenia, którego jest się częścią. Tu wskaźniki prezentują się optymistycznie. Zdecydowana większość (90%) Polaków określa samych siebie jako dumnych (bardzo lub średnio) z bycia obywatelem swojego kraju; jest to kapitał, na którym z pewnością można budować poczucie wspólnotowości oraz, ogólniej rzecz ujmując, społeczeństwo obywatelskie.

Niestety, nie przeprowadzono podobnych badań na poziomie regionalnym. Istnieje natomiast statystyka dotycząca miejsc, z którymi Polacy najchętniej się identyfikują i czują się związani. Z badań CBOS wynika, że co drugi Polak w pierwszej kolejności utożsamia się ze społecznością lokalną i miejscowością, w której mieszka. Na drugim miejscu znalazł się kraj, na trzecim – region. Świadczy to o braku poczucia wspólnoty regionalnej w Polsce; jednocześnie jednak silne więzi lokalne dają szansę na zbudowanie takiej wspólnoty. Tezę tę potwierdzają odpowiedzi respondentów na pytanie, z jakim terytorium czują się najbardziej związani w drugiej kolejności. Największa (34%) liczba ankietowanych wskazała tu region (kraj). Udział tych wskazań utrzymuje się na stałym poziomie od 2001 r.

Istotnym elementem determinującym poziom kapitału społecznego jest dostęp do informacji, mierzony m.in. przez wskaźnik czytelnictwa prasy. Dzięki niemu można ponadto dogłębniej zbadać rozłożenie zainteresowania sprawami lokalnymi, regionalnymi i ogólnokrajowymi. Według danych Izby Prasy, w 2006 r. przeciętny Kowalski przeznaczal na lekturę prasy lokalnej i regionalnej o 10 minut mniej niż na gazety ogólnopolskie. Było to średnio 15 minut dziennie – najmniej ze wszystkich mediów (nieporównanie większą popularnością cieszą się telewizja, radio oraz internet, nie wiadomo natomiast, ile czasu w tych mediach statystyczny Polak poświęca sprawom lokalnym oraz regionalnym).

Małe zainteresowanie sprawami lokalnymi wynika również ze studium *Wolontariat, filantropia i jeden procent – raport z badań 2006*. Według opracowania, w 2006 r. zaledwie 5,7 proc. Polaków zetknęło się z jakąkolwiek wspólnotą lokalną (np. komitetem osiedlowym, radą dzielnicy, komitetem budowy drogi itp.). Jako przyczynę braku zaangażowania respondenci podawali najczęściej brak zainteresowania najbliższym otoczeniem oraz konieczność troski przede wszystkim o siebie i najbliższą rodzinę. Stoi to w jaskrawej sprzeczności z deklarowanym w badaniu CBOS poczuciem więzi ze społecznością lokalną. Ponownie obserwujemy więc deklaracje, za którymi nie idą czyny.

Miara rezultatów kapitału społecznego – czyli o relacjach jednostka–instytucja i partycypacji w wyborach

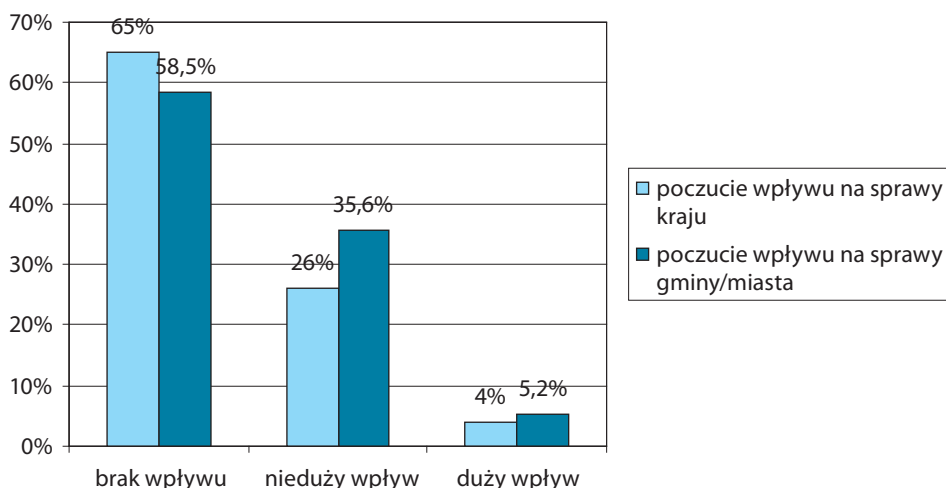
Rezultatami wysokiego poziomu kapitału społecznego są m.in. zaufanie do instytucji publicznych, a także wysoka frekwencja w wyborach i referendach – szczególnie lokalnych. Bardzo istotny jest również wskaźnik poczucia wpływu na sprawy lokalne, regionalne i krajowe. Według badań CBOS, większość Polaków uważa, że nie może wpłynąć na sprawy kraju. Przeciwnie myśli jedynie 30 proc. respondentów. Niewiele większy procent Polaków charakteryzuje się poczuciem wpływu na sytuację w ich miastach. Ponad 58 proc. badanych uważa, że nie ma żadnej możliwości oddziaływania na to, co dzieje się w lokalnym otoczeniu.

Z niewielkim poczuciem wpływu wiąże się niski poziom zaufania do władz lokalnych. Co czwarty Polak deklaruje do nich pełne lub duże zaufanie. W naturalny sposób przekłada się to na wskaźniki frekwencji wyborczej. Niezależnie od regionu frekwencja w wyborach lokalno-regionalnych zawsze osiągała poziom niższy niż w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Stoi to w sprzeczności z prezentowanymi wyżej badaniami o identyfikacji z lokalnym otoczeniem i poczuciu wpływu – wszak więcej Polaków uważa, że ma wpływ na to, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu, bardziej niż na sprawy kraju (choć można zaryzykować tu tezę, że Polacy chętniej uczestniczą w wyborach ogólnopolskich właśnie dlatego, że chcą mieć większy niż szacowany przez nich samych wpływ na sytuację w kraju). Do 2007 r. najwyższa frekwencja odnotowywana była niezmiennie w czasie wyborów pre-

zydenckich, choć zmiana na stanowisku głowy państwa nie jest dla przeciętnego Polaka odczuwalna na co dzień – w przeciwieństwie do zmian np. w składzie rady miasta. Frekwencja w zeszłorocznych wyborach parlamentarnych zmieniła tę regułę, stanowiąc jednocześnie rekord frekwencyjny w wyborach od 1989 r. Więcej Polaków poszło do urn jedynie w 2003 r., w czasie referendum dotyczącego wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (co potwierdza potoczne i, wydaje się, powszechne przekonanie o zdolności Polaków do mobilizacji wobec wydarzeń o wielkim znaczeniu dla ich kraju).

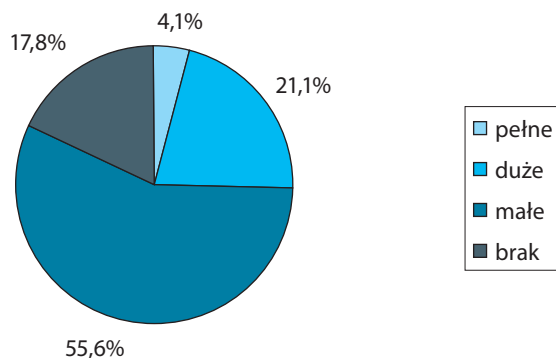
Województwo pomorskie charakteryzuje jeden z wyższych wskaźników frekwencji w kraju. W czasie tzw. referendum europejskiego frekwencja w regionie osiągnęła najwyższy poziom w Polsce (prawie 63 proc.). Pomorzanie chętniej biorą udział w wyborach (zarówno prezydenckich, jak i parlamentarnych) niż mieszkańcy innych regionów. W przypadku wyborów regionalno-lokalnych pod względem frekwencji Pomorskie znalazło się na piątym miejscu. Co jednak ciekawe, oprócz mazowieckiego, w tej klasyfikacji nasz region wyprzedziły województwa lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie, a zatem regiony nieposiadające dużych ośrodków metropolitalnych (z reguły właśnie największe miasta charakteryzują się najwyższą frekwencją). Być może poczucie wspólnotowości i wpływu na lokalne otoczenie jest w takich regionach silniejsze, relatywnie wysoka frekwencja na Pomorzu jest natomiast wynikiem m.in. tradycyjnie większego niż w skali kraju obywatelskiego zaangażowania. Naturalnie, im wyższa frekwencja, tym większa legitymacja wybranych do rządzenia i tym sprawniejsze zarządzanie województwem, powiatem i gminą.

Rysunek 11. Poczucie wpływu na sprawy krajowe i lokalne



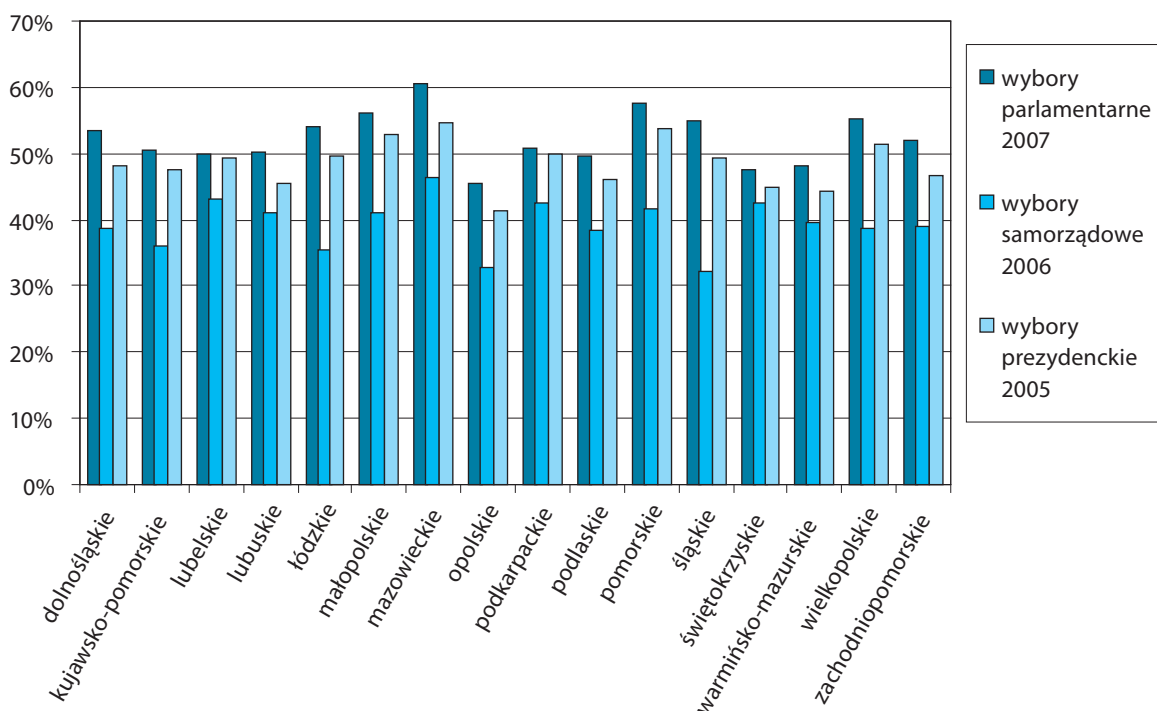
Źródło: Opracowanie własne na podstawie CBOS, Czy obywatele mają wpływ na sprawy publiczne?, komunikat z badań 2008.

Rysunek 12. Poziom zaufania do władz lokalnych



Źródło: CBOS, Ocena sytuacji i stosunek do władz lokalnych, komunikat z badań „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie”, 2008.

Rysunek 13. Frekwencja w wyborach parlamentarnych, samorządowych i prezydenckich w podziale na województwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

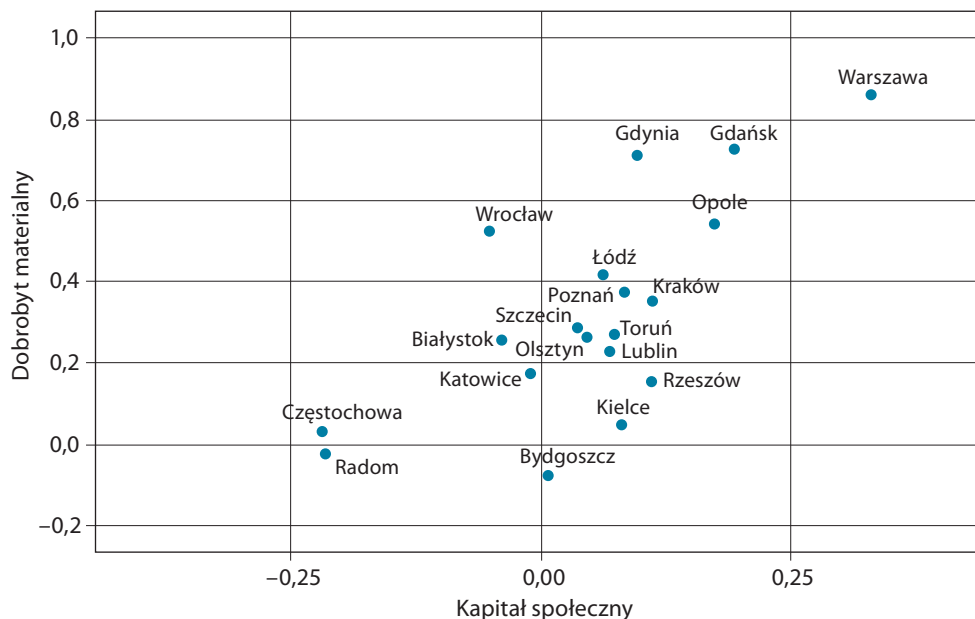
Kapitał społeczny to rozwój gospodarczy i sprawniejsze instytucje

Już R. Putnam zauważył, że „zaawansowane ekonomicznie regiony wydają się mieć skuteczniejsze rządy jedynie dlatego, że są bardziej obywatelskie”. Nie jest przypadkiem, że najbardziej dynamicznie rozwijające się miasta cechuje najwyższy poziom wskaźników kapitału społecznego. Korelację między dobrobytem materialnym a kapitałem społecznym w krajach europejskich starano się udowodnić powyżej. Tu natomiast przedstawiono kolejny dowód na tę zależność, tym razem na przykładzie polskich miast (por. rysunek 14). Co ciekawe, zróżnicowanie między badanymi miastami przebiega na linii: bardziej

„uspołeczniony” południowy wschód – bardziej indywidualistyczny północny zachód (co pozostaje w zgodności z cytowanymi powyżej badaniami zespołu P. Swianiewicza). Może to być wynikiem mocniejszego poczucia więzi w mniejszych społecznościach (małe miasta i tereny wiejskie na wschodzie kraju). Ponadto, wysoki wskaźnik kapitału społecznego w miastach Pomorza jest wynikiem m.in. obecności w regionie grup etnicznych – przede wszystkim Kaszubów – dla których charakterystyczna jest nie tylko silna integracja całej grupy, ale także zaangażowanie obywatelskie (co bezpośrednio przekłada się na wysoki poziom kapitału społecznego).

Województwo pomorskie w przedstawionych wyżej zestawieniach wypada pozytywnie. Gdynia i Gdańsk (obok

Rysunek 14. Kapitał społeczny a dobrobyt materialny w przekroju 19 miast



Źródło: J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2007*.

Warszawy) zostały w „Diagnozie społecznej 2007” określone jako miasta o najwyższym poziomie kapitału społecznego. Pod względem frekwencji wyborczej i innych form partycypacji w życiu publicznym (np. członkostwo w organizacjach pozarządowych) województwo pomorskie plasuje się na czołowych miejscach w kraju. Jednakże w porównaniu z innymi krajami Europy, także tymi o podobnym poziomie rozwoju (Czechy, Węgry), zarówno województwo pomorskie, jak i cała Polska wypadają słabo. Kraj i region znajdują się na początku drogi prowadzącej do zbudowania wspólnoty. Coraz lepiej powodzi się poszczególnym jednostkom, ale na tym etapie nie są one skłonne do pracy dla dobra ogółu, koncentrując się na indywidualnym rozwoju oraz pogłębianiu własnego dobrobytu. Autorzy „Diagnozy społecznej 2007” nazywają ten etap fazą rozwoju molekularnego, który stoi w opozycji do rozwoju wspólnotowego. Polacy inwestują w kapitał ludzki, tj. we własne kompetencje (głównie wykształcenie), gdyż to decyduje o ich awansie społecznym. Dla przedsięwzięć wspólnotowych konieczny jest jednakże kapitał społeczny – jak starano się

pokazać w powyższych akapitach, im wyższy jego poziom, tym szybszy rozwój danego miasta oraz regionu. Obecnie luka w kapitale społecznym uzupełniana jest wg autorów „Diagnozy społecznej 2007” przez wsparcie unijne oraz wspomniane powyżej inwestycje w rozwój jednostkowy. Wiedza i pieniądze (zwłaszcza gdy uświadomimy sobie ograniczoność tego drugiego zasobu) wydają się jednak niewystarczające dla budowania wspólnoty. Konieczna jest kultura współpracy i szacunek dla dobra publicznego. Prognozy wskazują, że w relatywnie krótkiej perspektywie odczujemy deficyt kapitału społecznego, przekładający się na zbyt wolne tempo rozwoju całego kraju i poszczególnych regionów, np. w postaci trudności w realizacji inwestycji publicznych (koronnym przykładem już dziś jest infrastruktura drogowa).

Kluczowe dla dalszego rozwoju jest krzewienie wśród Polaków świadomości, że inwestycje w kapitał społeczny są nie tylko działaniem altruistycznym, ale po prostu się opłacają.

GOSPODARKA POMORZA W I KWARTALE 2008 ROKU

W analizie sytuacji gospodarczej województwa pomorskiego w I kwartale 2008 r. wzięto pod uwagę takie aspekty, jak: koniunktura, działalność przedsiębiorstw, handel zagraniczny, rynek pracy oraz poziom wynagrodzeń. Omówiono również najważniejsze z punktu widzenia rozwoju gospodarczego wydarzenia, jakie miały miejsce w tym okresie.

Koniunktura

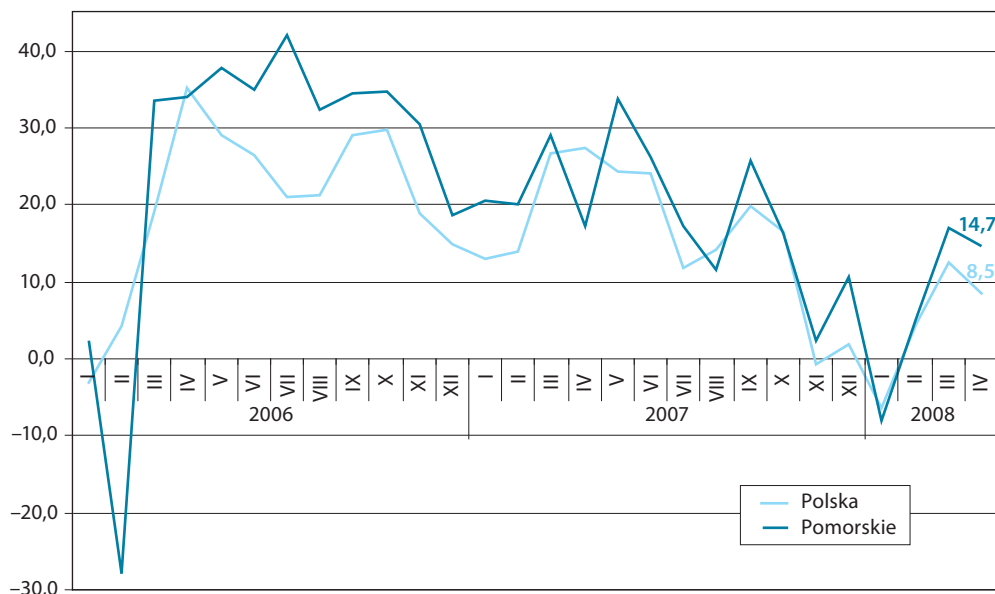
Pierwszy kwartał 2008 r. rozpoczął się od przewagi negatywnych ocen sytuacji gospodarczej nad pozytywnymi. Indeks koniunktury przyjmował w tym czasie wartości ujemne. Taki wynik jest charakterystyczny dla stycznia – występował on również w latach ubiegłych, choć nie w 2007 r. W lutym i marcu wartości indeksu koniunktury ulegały systematycznej poprawie. Była ona wyższa niż przeciętnie w Polsce.

Biorąc pod uwagę jedynie dane z I kwartału 2008 r., można formułować pozytywne oceny sytuacji gospodarczej. Jednak porównanie z wcześniejszym wykresem wskazuje wyraźnie, że obserwowane zmiany wpisują się w trend spadkowy koniunktury obserwowany od połowy 2006 r. Styczeniowe pogorszenie koniunktury było

Dr Maciej Tarkowski

*Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową*

Rysunek 1. Koniunktura gospodarcza w województwie pomorskim i w Polsce w latach 2006–2008



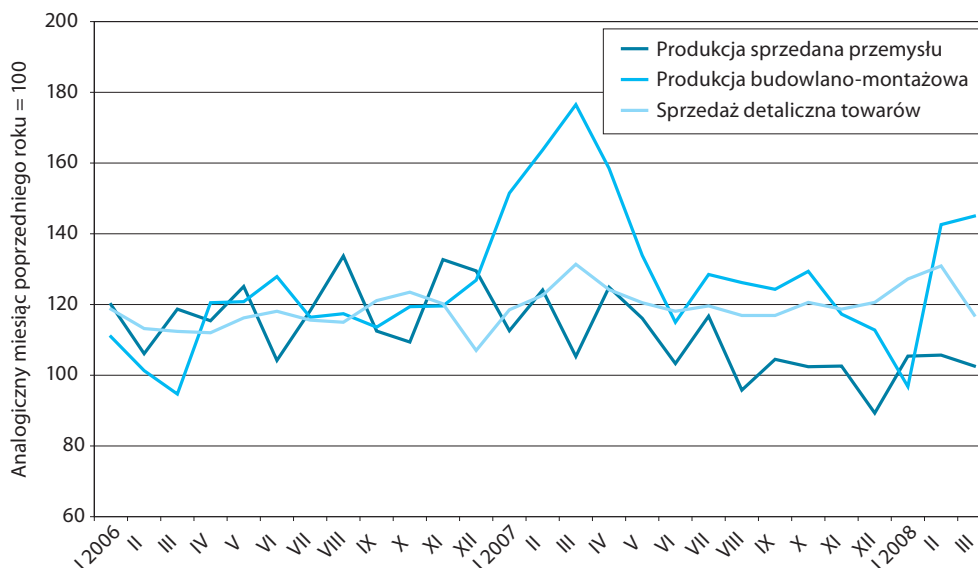
Źródło: Opracowanie IBnGR.

głębsze niż na początku 2007 r. Obserwowane w lutym i marcu odbicie, mimo że wyraźne, zatrzymało się na poziomie znacznie niższym niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego. W tej sytuacji jedynym pozytywem jest fakt, że oceny koniunktury w województwie są ciągle wyższe od ogólnopolskich. Coraz niższymi ocenami bieżącej koniunktury towarzyszy pogorszenie wskaźnika prognostycznego. Wyraźnie zmniejsza się przewaga ocen pozytywnych nad negatywnymi w odniesieniu do koniunktury w najbliższej przyszłości. Nadal jednak przeważają opinie pozytywne, co pozwala przypuszczać, że w II kwartale br. nie dojdzie do gwałtownego pogorszenia się sytuacji gospodarczej.

Działalność przedsiębiorstw

W marcu 2008 r. odnotowano wzrost liczby podmiotów gospodarczych o 0,2 proc. w ujęciu miesięcznym i 2,5 proc. w stosunku rocznym. Wzrost miesięczny nie jest duży. Podobne zjawisko obserwowano w roku minionym. Opierając się na danych retrospektywnych, kolejnego wyraźniejszego wzrostu liczby podmiotów gospodarczych należy się spodziewać w okolicach maja. Zbliżający się sezon letni oraz napływ absolwentów na rynek pracy sprzyjać będzie temu zjawisku. W ujęciu rocznym, od stycznia widoczna jest rosnąca dynamika przedsiębiorczości. Wynik marcowy jest

Rysunek 2. Dynamika produkcji sprzedanej, budowlano-montażowej i sprzedaży detalicznej w województwie pomorskim w latach 2006–2008



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku.

najwyższy wśród tegorocznych. Dość długi, ponad pięcioletni okres dobrej koniunktury zmniejsza ryzyko działalności gospodarczej, co sprzyja tworzeniu nowych firm. Jak pokazują badania przedsiębiorców, koniunktura systematycznie wygasa. Pojawia się zatem pytanie, czy nowo powstałe firmy okrzepną na tyle, aby przetrwać gorszy okres.

W zakresie działalności przedsiębiorstw podkreślić należy dość stabilną, dodatnią dynamikę sprzedaży detalicznej. Wyraźny spadek obserwowany w marcu nie daje podstaw do negatywnych prognoz w tym zakresie, tym bardziej że wynagrodzenia ciągle rosną. Wartość produkcji budowlano-montażowej wzrosła bardzo wyraźnie w ujęciu rocznym. Jej dynamika nie była jednak tak wysoka jak w marcu poprzedniego roku. Dane te zdają się potwierdzać tezę, że najlepszy okres w budownictwie minął, co jest następstwem wyśrubowania cen nieruchomości i rosnących kosztów kredytu. Mimo dodatniej dynamiki produkcji sprzedanej przemysłu wyraźnie widać, że od sierpnia 2007 r. rozwój tego sektora uległ wyraźnemu spowolnieniu. W porównaniu z wcześniejszym okresem można wręcz mówić o stagnacji. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka. Pogorszenie globalnej koniunktury, trudności ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników i rosnące z tego powodu wynagrodzenia oraz wysoka wartość polskiej waluty wydają się mieć kluczowe znaczenie.

Handel zagraniczny

Działalność przedsiębiorstw z terenu województwa nie ogranicza się do obsługi regionalnego czy też krajowego rynku zbytu. Istotną rolę w ich funkcjonowaniu odgrywa handel zagraniczny umożliwiający zarówno zbyć produktów, jak i zakup surowców, półproduktów oraz produktów niewytwarzanych w regionie.

Eksport województwa pomorskiego w marcu 2008 r. wyniósł 540 mln euro i był niższy niż w styczniu o 11 proc. W pierwszym kwartale wystąpił zatem spadek jego wolumenu. Towary eksportowe kierowane są głównie na rynki państw UE. W omawianym okresie przypadają na nie 75 proc. całości eksportu. W porównaniu ze styczniem udział ten nieznacznie wzrósł. Najważniejszym partnerem były Niemcy. W marcu 2008 r. ich udział w eksporcie z województwa pomorskiego wynosił 19 proc. Niemcy są głównie odbiorcą sprzętu transportowego, maszyn i urządzeń, sprzętu elektrycznego i elektrotechnicznego, metali nieszlachetnych i wyrobów z nich. Do istotnych odbiorców zaliczają się także kraje takie jak: Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania,

Niderlandy i Francja. Udział każdego z nich w eksporcie kształtował się na poziomie od 6 do 9 proc.

Struktura eksportu w I kwartale 2008 r. nie uległa istotnym zmianom. Województwo pomorskie specjalizuje się w eksporcie aparatury odbiorczej dla telewizji, statków towarowych oraz łodzi i jachtów. Istotne znaczenie w eksporcie mają produkty rafinacji ropy. W gronie dziesięciu hitów eksportowych znalazły się także części konstrukcyjne oraz papier i tektura.

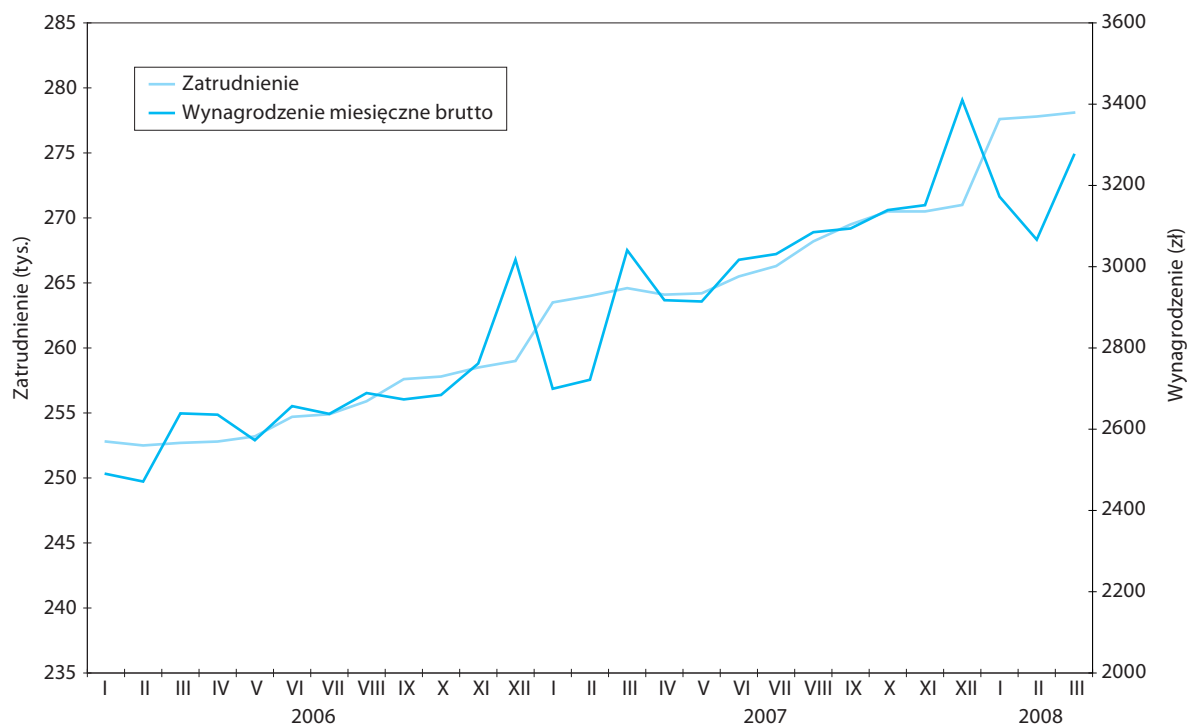
Import do województwa pomorskiego w marcu 2008 r. zamknął się kwotą 816 mln euro i wzrósł w stosunku do stycznia o blisko 30 proc. Region cechuje się zatem ujemnym saldem handlu zagranicznego, które pogłębiło się w omawianym okresie. Najważniejszym importerem była Rosja (28 proc.) oraz Norwegia (17 proc.). Trzecim partnerem handlowym w zakresie importu są Chiny (8 proc.), co świadczy o coraz silniejszych postępach globalizacji, a czwartym – sąsiednie Niemcy (6 proc.).

Struktura produktowa importu z Rosji zdominowana była praktycznie w całości przez produkty mineralne. Dotyczy to surowców energetycznych – ropy naftowej i gazu ziemnego. Norwegia – drugi co do wielkości rynek importowy – dostarcza w połowie produkty mineralne i sprzęt transportowy. Chiny importują głównie maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny oraz materiały i wyroby włókiennicze. Niemcy to przede wszystkim dostawca maszyn i urządzeń, sprzętu elektrycznego i elektrotechnicznego, produktów przemysłu chemicznego, metali nieszlachetnych i wyrobów z nich, a także tworzyw sztucznych.

Rynek pracy

Mimo pewnego schłodzenia koniunktury sytuacja na rynku pracy jest nadal dobra i ulega stałej poprawie. W marcu zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło do poziomu 278 tys. osób, co było rekordowym poziomem od początku 2006 r. (wykres 3). W stosunku do poprzedniego miesiąca był to wzrost o 0,1 proc., a w ujęciu rocznym o 5,1 proc. Nagły wzrost obserwowany w styczniu, który wywindował zatrudnienie na wyraźnie wyższy poziom, miał po części charakter „statystyczny”. Na początku roku aktualizowany jest zbiór przedsiębiorstw o liczbie pracowników powyżej dziesięciu. Rosnące zatrudnienie spowodowało, że takich firm przybyło i zaczęły być one uwzględniane w analizowanych danych. Skala omawianej zmiany była wyższa niż na początku 2007 r. Potwierdza

Rysunek 3. Wielkość zatrudnienia i poziom przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w województwie pomorskim w latach 2006–2008



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku.

to opinie mówiące, że 2007 r. był bardzo dobrym okresem w odniesieniu do sytuacji na rynku pracy.

Rosnącemu zatrudnieniu towarzyszy wzrost wynagrodzeń. Pomijając wahania miesięczne, w skali roku wyniósł on 7,7 proc.

Wzrost liczby pracujących znalazł odzwierciedlenie w spadku bezrobocia. W skali miesiąca kształtował się on na poziomie 5 proc. W stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego wynosił natomiast 31 proc. W ciągu roku liczba bezrobotnych spadła więc o blisko jedną trzecią. Dobrą sytuację na rynku pracy najlepiej wykorzystują bezrobotni w wieku do 25 lat, a także pozostający bez pracy dłużej niż rok. Pierwszą z tych grup cechuje duża mobilność, korzysta ona z możliwości oferowanych przez rynki pracy innych krajów członkowskich UE. Znaczna część bezrobotnych zaliczanych do drugiej grupy najprawdopodobniej legalizuje zatrudnienie. Rzeczywisty długi brak kontaktu z pracą utrudniałby istotnie ponowną integrację z rynkiem pracy, co zapewne przekładałoby się na niższe wskaźniki spadku liczebności omawianej grupy. Na uwagę zasługuje fakt, że największy spadek bezrobocia wystąpił właśnie wśród jej członków. W poprzednich okresach dotyczył on bezrobotnych w wieku do 25 lat. Świadczyć to może o spadku natężenia migracji i roli tej grupy osób w redukcji bezrobocia. Po raz kolejny ponadprzeciętne

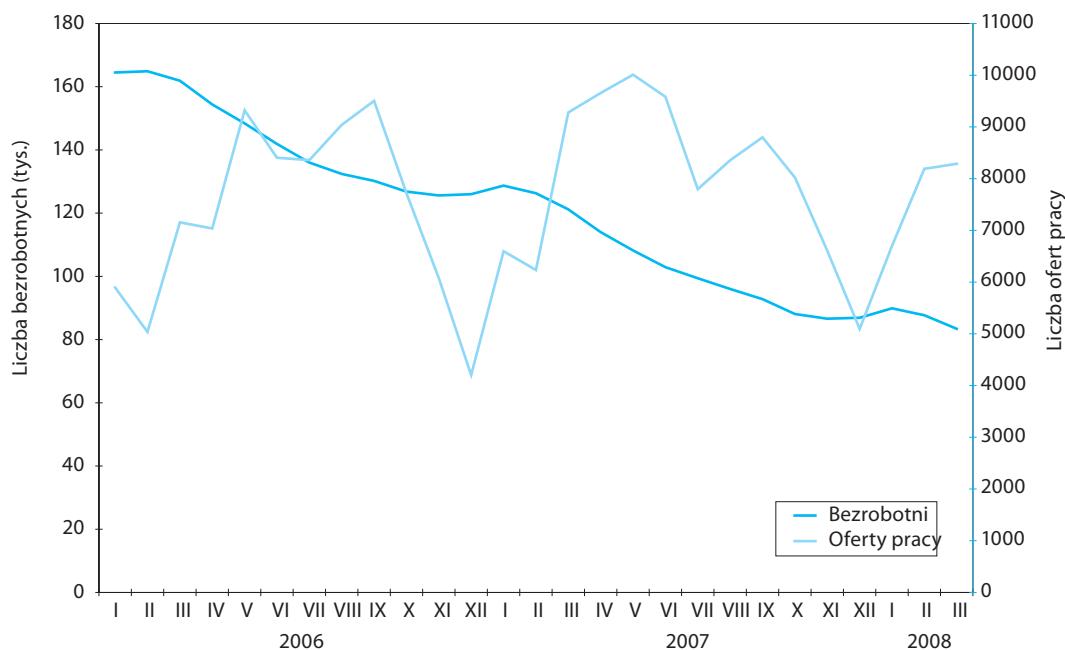
trudności ze znalezieniem zatrudnienia odnotowano wśród bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej. Co prawda, w skali roku redukcja liczebności tej grupy jest znaczna (23 proc.), jednak nie tak duża jak w innych analizowanych grupach. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest mniejsza mobilność zawodowa i przestrzenna bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej. Nawet w okresie dobrej koniunktury powinni oni być wspierani działaniami aktywizującymi.

W marcu do urzędów pracy napłynęło 8,3 tys. ofert zatrudnienia. W stosunku do lutego odnotowano ich nieznaczny wzrost (1,2 proc.). W porównaniu z marcem roku poprzedniego było ich jednak mniej o 10,7 proc. Spadek ten jest nie tyle efektem słabego marca 2008 r., ile raczej bardzo dobrego pod względem liczby ofert pracy marca 2007 r. Analiza rocznej dynamiki ofert pracy w styczniu i lutym nie wskazuje na kształtowanie się tendencji spadkowych. Bardziej precyzyjne oceny będzie można formułować dopiero na podstawie danych z okresu kwiecień – czerwiec. W 2007 r. były to miesiące rekordowe pod względem liczby ofert pracy.

Wynagrodzenia

Rosnące zatrudnienie i spadające bezrobocie sprzyjają wzrostowi wynagrodzeń. W marcu przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw kształtowało

Rysunek 4. Liczba bezrobotnych i ofert pracy zgłoszonych do urzędów pracy w województwie pomorskim w latach 2006–2008



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku

się na poziomie 3275 zł. W stosunku do lutego wzrosło ono o 6,8 proc., a w stosunku do marca 2007 r. – o 7,7 proc. Była to najniższa dynamika zarówno w tym, jak i w minionym roku. Słabnąca koniunktura i stabilizacja produkcji sprzedanej przemysłu mogą okazać się czynnikami hamującymi dynamikę wzrostu płac w najbliższej w przyszłości. Kolejne miesiące pokażą, czy taka tendencja się utrwali.

Ważniejsze wydarzenia

Pierwszy kwartał 2008 r. był okresem, w którym miały miejsce istotne wydarzenia mogące wpłynąć na przyszły rozwój regionu.

Podjęta została decyzja, że jeszcze w tym roku pod obrady sejmiku trafi projekt ustawy regulujący funkcjonowanie aglomeracji. Dzięki prawnemu unormowaniu kwestii możliwe ma być lepsze funkcjonowanie dużych ośrodków miejskich i otaczających je terenów. Metropolie mają posiadać własny budżet, mieć spójne plany zagospodarowania terenu. Dzięki sformalizowaniu możliwe będzie tworzenie lepszych i efektywniejszych programów budowania i funkcjonowania komunikacji publicznej, sieci placówek medycznych i edukacyjnych.

Prawdziwą metropolią nie zostaje się jednak w wyniku uchwalenia ustawy. Niezbędne jest kształtowanie wysokiej jakości przestrzeni, która przyciąga mieszkańców, turystów i inwestorów. Działania, przynajmniej w sferze planowania przestrzennego, są już podejmowane. Gdynia rozstrzygnęła

konkurs architektoniczny na budowę Forum Morskiego. Jego realizację planowano już w pierwszych latach budowy miasta. Pierwszy konkurs ogłoszono w 1936 roku, jednak działania wojenne pokrzyżowały plany włodarzom miasta. O ile udało się pozyskać dofinansowanie ze środków unijnych, w ciągu 2–2,5 roku, kosztem 150 milionów złotych, zostanie stworzone nowe centrum Gdyni. Istnieje również szansa, że już w 2009 roku rozpoczną się prace przy odbudowie północnego cypla gdańskiej Wyspy Spichrzów. Na ogłoszony przez miasto konkurs zgłosiły się dwie firmy: Iberinvest z Sopotu oraz niemiecka spółka Frankonia Eurobau AG, które gotowe są razem z miastem Gdańsk powołać spółkę zaangażowaną w odbudowę tego jednego z najlepszych obecnie niezagospodarowanych terenów w ścisłym centrum Gdańska. Budowa sztucznej wyspy to jeden z ciekawszych projektów, nad którego realizacją dywagują władze Sopotu. Oddalona około 500 metrów od brzegu wyspa miałaby kształt elipsy i około 20 hektarów powierzchni (z czego połowa to teren samej wyspy, a kolejne 10 hektarów – akwen portowy). W jej środku zlokalizowana byłaby marina na 320 jachtów. Na obrzeżach powstałyby hotele, restauracje i być może apartamentowce. Całość inwestycji to wydatek minimum 1,5 miliarda złotych. Jak informują władze miasta, są już pierwsi prywatni inwestorzy, gotowi sfinansować budowę wyspy. Jeżeli jednak nawet uda się pokonać wszystkie pro-

blemy, to pierwsi żeglarze i inni zainteresowani będą mogli odwiedzić wyspę najwcześniej za pięć lat.

Z punktu widzenia rozwoju funkcji metropolitalnych niezbędne jest oferowanie wysokiej jakości przestrzeni biurowych. Po kilku latach spowolnienia ostatnie miesiące przyniosły wyraźne ożywienie na rynku budowy powierzchni biurowych. Z końcem lutego w Gdyni otwarty został pierwszy (z planowanych pięciu) biurowców wchodzących w skład Łużycka Office Park. Inwestycja realizowana jest na działce o powierzchni 2,3 hektara, a łącznie na wynajem trafić ma 33,5 tysięcy metrów kwadratowych. Dla najemców i ich klientów ma być udostępnionych 650 miejsc parkingowych. Cała inwestycja ma zostać zakończona w 2009 r. W Gdańsku tymczasem powstaje konkurencyjna inwestycja – Arkońska Business Park. Obecnie trwają prace wykończeniowe przy pierwszych dwóch (z planowanych pięciu) biurowców. W skład tej inwestycji będzie też wchodził hotel, którego budowa ma być realizowana wraz z kolejnymi obiektami.

W kontekście organizacji EURO 2012 kluczowa kwestia to budowa stadionu w Gdańsku. Znane są już szczegóły dotyczące inwestycji, które pozwolą przygotować się Trójmiastu do mistrzostw. Baltic Arena kosztować ma około 500 milionów złotych, z czego 144 milionów będzie pochodzić z dotacji, którą Gdańsk dostanie z budżetu państwa. Pozostałą kwotę będzie musiało wyłożyć samo miasto. Tymczasem coraz częściej pojawiają się głosy, że gigantyczne kwoty zainwestowane w budowę stadionów nigdy się nie zwrócą, a miasta organizatorów zamiast spodziewanych zysków, zostaną z górą długów. Jako przykład podawane są tutaj miasta w Portugalii, które również budowały gigantyczne obiekty, a teraz pogrążone są w marazmie i kryzysie.

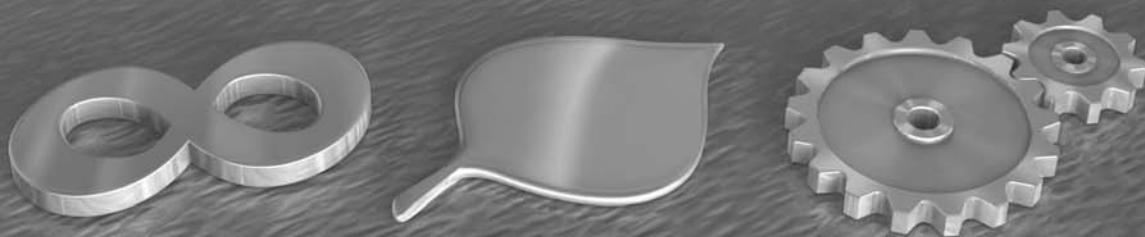
Kluczową kwestią, nie tylko z punktu widzenia organizacji EURO 2012, ale także rozwoju regionu, jest budowa i modernizacja infrastruktury transportowej. Dzięki dofinansowaniu ze środków europejskich do 2012 r. powinna zakończyć się budowa Trasy Sucharskiego. Znane są już także wstępne założenia tzw. Trasy Kaszubskiej. Ma ona połączyć (z pominięciem zakorkowanego Wejherowa, Redy i Rumi) Trójmiasto z Lęborkiem. Sama budowa rozpocznie się po 2010 r. i potrwa kilka lat. Zaczął się także proces modernizacji drogi krajowej nr 1 na odcinku od Tczewa do Pruszcza Gdańskiego. Dzięki otwarciu w grudniu pierwszego odcinka autostrady A1 na drodze krajowej znacząco spadło jednak natężenie ruchu (praktycznie cały ruch ciężarowy i osobowy tranzytowy odbywa się teraz nową drogą). Jesienią gotowy ma być cały odcinek autostrady do Grudziądza.

Nie tylko infrastruktura transportu lądowego decyduje o dostępności komunikacyjnej regionu. W przypadku województwa duże znaczenia odgrywają porty morskie oraz lotnicze. Rok 2007 był kolejnym, w którym przez trójmiejskie porty morskie przeszła większa liczba kontenerów. W Trójmieście funkcjonują już cztery terminale kontenerowe o łącznej rocznej zdolności przeładunkowej ponad 1,3 mln TEU (na Bałtyku w 60 portach przeładowano w ubiegłym roku łącznie 7 mln TEU). Szansą na dalszy rozwój jest przyciągnięcie na Bałtyk największych oceanicznych kontenerowców o pojemności 2000–5000 TEU. Obecnie największe jednostki dopływają tylko do portów brytyjskich, holenderskich i niemieckich, gdzie są rozładowywane, a następnie mniejsze jednostki przewożą kontenery do właściwych portów docelowych. Dzięki budowie terminalu DCT Morze Bałtyckie uzyskało jednak pierwszy głęboki, niezamarzający terminal kontenerowy i jest szansa, że już wkrótce to Gdańsk, a nie Rotterdam czy Hamburg będą portem docelowym dla największych kontenerowców.

Pierwszy kwartał okazał się dla trójmiejskiego portu lotniczego rekordowy pod względem odpraw pasażerskich. Łącznie obsłużono w tym okresie 431 tysięcy osób, o 40 proc. więcej niż rok wcześniej. Po okresie bardzo dynamicznego przyrostu liczby pasażerów i liczby lotów ostatnio przewoźnicy zaczynają informować o ograniczeniach w swoich siatkach połączeń. Z oferowania połączeń w gdańskim porcie wycofał się całkowicie EasyJet, druga największa linia lotnicza w Europie. Z planów budowy dużej bazy zrezygnował też należący do LOT-u, a przeżywający obecnie duże problemy finansowe Centarlwings (który przy okazji zostawił „na lodzie” nie tylko pasażerów, ale i kilkanaście osób, które miały pracować dla tego przewoźnika). Dodatkowo z planów pierwszego krajowego połączenia (Gdańsk–Kraków) omijającego Warszawę wycofała się inna spółka zależna naszego narodowego przewoźnika – EuroLot. Na szczęście, po silnym rozwoju połączeń w kierunku Wysp Brytyjskich obecnie przewoźnicy zaczynają też oferować coraz więcej połączeń w innych kierunkach. SAS jest już trzecią (po WizzAir i Norwegian) linią, z którą możemy polecieć do Oslo. Dzięki FinnAir i połączeniu z Helsinkami Rębiechowo uzyskało dostęp do kolejnego dużego węzła oferującego rozbudowaną siatkę połączeń zarówno atlantyckich, jak i w kierunku wschodnim.

PROGRAM 10+

**Bezpieczeństwo energetyczne.
Dbałość o środowisko naturalne.
Nowe miejsca pracy.**



Podwyższenie mocy przerobowych w wyniku realizacji Programu 10+ to zwiększone bezpieczeństwo energetyczne Polski, do którego przyczyni się również dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia oraz rosnące własne wydobywanie ropy.

Bezsiarkowe paliwo, ograniczenie emisji metali ciężkich i pyłów w wyniku realizacji Programu 10+ to bezpośrednie korzyści dla środowiska naturalnego.

Inwestycje w infrastrukturę zlecane polskim przedsiębiorstwom w wyniku realizacji Programu 10+ to nowe możliwości dla wielu ludzi i firm.

Koncern Bałtycki LOTOS

 **LOTOS**

