

# Instytucjonalizacja partnerstw CWD PLUS



## RAPORT Z BADANIA TEMATYCZNEGO

Wszelkie prawa zastrzeżone. Ta publikacja jest efektem pracy autorów oraz zespołu redakcyjnego a także grafików. Prosimy, byś uszanował poświęconą publikacji pracę i przestrzegał przysługujących autorom praw. Możesz z niej korzystać w zakresie dozwolonego użytku osobistego. Nie kopiuj większych fragmentów, nie publikuj ich w Internecie. Cytując fragmenty, nie zmieniaj ich treści i podawaj źródło ich pochodzenia.

Wszystkie znaki występujące w tekście są zastrzeżonymi znakami projektu CWD Plus.

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by zawarte w tej publikacji informacje były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności ani za ich wykorzystanie, ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich. Autorzy nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w publikacji.

Autorzy: Michał Bargielski, Tomasz Szemraj

Konsultacja: Ewa Malik-Kapler, Elżbieta Opałka, Małgorzata Urbańska-Tureček -  
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Projekt graficzny i skład: Studio Editio

Autorzy dziękują za pomoc, cenne uwagi, udział w panelach eksperckich na kolejnych etapach zbierania danych i przygotowywania raportu: Maciejowi Bielawskiemu, Joannie Ćwiklińskiej-Ziomek, Jarosławowi Komży, Piotrowi Przybyszowi, Łukaszowi Strutyńskiemu, Januszowi Szewczukowi, Justynie Wieczorkiewicz-Molendo i Jackowi Woźniakowi.

Drogi Czytelniku!

Jeśli chcesz podzielić się z nami swoimi uwagami, spostrzeżeniami napisz do nas [kontakt@cwd.info.pl](mailto:kontakt@cwd.info.pl)

Copyright © Fundacja Fundusz Współpracy

# Instytucjonalizacja partnerstw **CWD PLUS**

## **Spis treści**

Wprowadzenie	4
Prawne uwarunkowania instytucjonalizacji	7
Formy instytucjonalizacji wybierane w partnerstwach	12
Charakterystyka procesu instytucjonalizacji w partnerstwach CWD Plus	18
Znaczenie Obszarów Strategicznej Interwencji w rozwoju partnerstw	22
Etapy i doświadczenia pracy nad instytucjonalizacją partnerstw	28
Wnioski i rekomendacje	41
Metodologia badania	48
Spis ilustracji	51



Projekt Centrum Wsparcia Doradczego Plus jest realizowany na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej przez konsorcjum Fundacji Fundusz Współpracy i Związku Miast Polskich. Jest to przedsięwzięcie łączące wiele komponentów wspierających współdziałanie i podnoszenie kompetencji w samorządach lokalnych. W projekcie uczestniczą partnerstwa samorządowe z całej Polski, które współpracują w celu tworzenia strategii oraz projektów strategicznych służących rozwojowi danego obszaru. Przedsięwzięcie zostało poprzedzone projektem pilotażowym realizowanym w okresie wrzesień 2020–marzec 2022. Obecnie 37 partnerstw pilotażowych uczestniczy także w drugiej edycji projektu CWD Plus.

Projekt CWD Plus obejmuje również część badawczą, która ma na celu opis procesów towarzyszących budowaniu partnerstw samorządowych oraz przygotowywania do realizacji różnego rodzaju strategii i projektów rozwojowych wdrażanych przez działające wspólnie jednostki samorządu terytorialnego. Podejmowane w tym zakresie prace obejmują analizę danych zastanych (dokumentów, informacji medialnych, informacji statystycznych), a także badania terenowe realizowane w poszczególnych partnerstwach i podczas wydarzeń sieciujących, stanowiących integralną część działań CWD Plus. Szczegółowy zakres badań oraz wskazanie partnerstw, na terenie których były one dotychczas prowadzone, załączono w osobnym rozdziale na końcu raportu.

Niniejszy raport poświęcony instytucjonalizacji to próba opisu różnorodnych praktyk i strategii wykorzystywanych przez JST podczas tworzenia partnerstw, a także próba wskazania czynników wpływających na przebieg procesu formalizowania ich działalności. Badania dotyczą JST, które biorą udział w projekcie CWD Plus, jednak – jak zaznaczają niektórzy z samorządowców – część procesów i praktyk związanych z kształtowaniem relacji pomiędzy samorządami ma charakter uniwersalny. W kolejnych rozdziałach zaprezentowano proces organizowania tej współpracy w zakresie wyzwań rozwojowych, wewnętrznej struktury partnerstw oraz uwarunkowań prawnych. Następnie podjęto tematykę praktyki współpracy, ujętą w cykl funkcjonowania partnerstwa w oparciu o zebrany materiał badawczy. Całość została podsumowana wnioskami wynikającymi z analizy zebranego materiału, uzupełnioną wnioskami z eksperckiej dyskusji grupowej. Szczegółowe informacje dotyczące zakresu prac znajdują się w nacie metodologicznej zamieszczonej na końcu raportu.

Ważnym aspektem w raporcie była próba połączenia opisu codzienności funkcjonowania partnerstw z uwarunkowaniami zewnętrznymi, kształtującymi przebieg zachodzących w nich procesów. Dlatego też instytucjonalizację partnerstw CWD Plus w poniższej publikacji rozpatrujemy przynajmniej na dwa sposoby.

Po pierwsze i przede wszystkim jako wąskie rozumienie instytucjonalizacji, które określamy również jako podejście instrumentalne. Oznacza to koncentrację na możliwie szybkim i wygodnym dla wchodzących w skład partnerstwa JST sformalizowaniu działalności, umożliwiającym sięgnięcie po fundusze europejskie w ramach dedykowanych instrumentów terytorialnych. W tym przypadku wymagane są dwa działania: opracowanie odpowiedniej strategii i powiązane z tym zbudowanie formalnej struktury wskazującej podmiot odpowiedzialny za realizację zapisanej w dokumencie wizji rozwoju. Dążenie do stworzenia związku,



wejścia w porozumienie lub powołanie stowarzyszenia samorządowego jest dla samorządów ogólnie przyjętym i zrozumiałym celem w kontekście pozyskiwania funduszy. Co ważne, są to narzędzia znane samorządowcom, wykorzystywane również w innych aspektach działalności na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym<sup>1</sup>. Procesowi temu towarzyszy inne, szerokie rozumienie instytucjonalizacji. Obejmuje ono wszystkie towarzyszące procesom formalnym zjawiska wspierające współpracę, takie jak rozwinięcie kanałów i norm komunikacji, budowanie trwałych relacji, rozpoznanie możliwości współdziałania w kolejnych obszarach, wymienianie się kompetencjami, czy wreszcie wspólne poszukiwanie potencjalnych oszczędności i możliwość wspólnej realizacji zadań. W tym zakresie poszczególne samorządy wykazują zróżnicowany poziom chęci, jak i zrozumienia potrzeb. Dzieje się tak ze względu na to, że w partnerstwach występuje znaczne zróżnicowanie potencjałów organizacyjnych poszczególnych urzędów (m.in. zasoby kadrowe, doświadczenie w realizacji projektów i zarządzaniu strategicznym). Nie zawsze dostrzegana jest więc potrzeba dzielenia się własnym potencjałem. W odniesieniu do tego szerokiego rozumienia, w którym główną rolę pełni rozwijanie możliwości realizacji celów funkcjonowania samorządu, użyto więc pojęcia: „podejście funkcjonalne”. Tak rozumiana instytucjonalizacja ma bowiem zapewnić realizację określonych zadań samorządowych, rozbudowania potencjału urzędów i zaspokojenia potrzeb rozwojowych, których ze względu na ich trwały charakter nie można jednoznacznie określić w czasie.

O ile podejście instrumentalne ma jasno zdefiniowane ramy prawne i czasowe (początek wdrażania programów regionalnych), o tyle przy instytucjonalizacji rozumianej w sposób funkcjonalny możemy mówić o długotrwałym procesie rozwojowym, który zmienia ogólną filozofię działania samorządu terytorialnego. Ekspertki biorący udział w dyskusji grupowej<sup>2</sup> zwracają uwagę na zmianę ustrojową w podejściu do roli samorządu terytorialnego, która jest odpowiedzią na zasadnicze zmiany społeczno-gospodarcze (demograficzne, urbanizacyjne, zmianę modelu gospodarki i inne megatrendy kształtujące przyszłość). Wymagają one ponownego przemyślenia wcześniejszego podejścia, w którym jak najwięcej zadań powinno być zaspokajane w obrębie jednej JST, i transformacji ukierunkowanej na model, w którym poszczególne usługi publiczne integrowane są w obrębie większej liczby samorządów. Wszystkie czynniki przemawiające za takim przeobrażeniem myślenia o usługach i planowaniu rozwoju znaleźć można w wypowiedziach jednej z liderki partnerstwa o przeważająco rolniczym charakterze. Wskazała na przykład cotygodniowych spotkań z mieszkańcami, podczas których widoczna jest zmiana priorytetów. Infrastruktura przestaje być głównym tematem rozmów, a przedmiotem zainteresowania mieszkańców stają się dostępne lokalnie miejsca pracy. W gminach i powiatach o rolniczym charakterze, dostrzegane są także zagrożenia związane z procesami demograficznymi, takimi jak depopulacja. Oznacza to konieczność skoncentrowania wszystkich wysiłków na zatrzymaniu w miejscowości młodego pokolenia. Szansę na zrealizowanie tego celu dostrzega w doświadczeniach z czasu pandemii, pokazującego możliwość pracy zdalnej.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest kulturowy wymiar instytucjonalizacji, która obejmuje zarówno w wąskim, jak i szerokim rozumieniu działania, przekonania i doświadczenia poszczególnych osób. Dodatkowo działa w ramach systemu norm i kultury organizacyjnej, a także określonej racjonalności (np. indywidualnie definiowanego dobra organizacji, urzędu

<sup>1</sup> W szczególności w zakresie dostarczania wybranych usług komunalnych – przyp. red.

<sup>2</sup> Por. rozdział metodologiczny na końcu raportu.



lub społeczności) budowanej w oparciu o dostępne zasoby, uwarunkowania polityczne i tradycje lokalne. Kwestie te dotyczą w szczególności w komunikacji pomiędzy partnerami, którzy mogą postrzegać formalizację działań w różny sposób, wynikający z ich indywidualnych doświadczeń. Instytucjonalizacja jest więc procesem interdyscyplinarnym, który wymaga od samorządów i samorządowców wielu kompetencji. Nie tylko znajomości prawa, ale też zdolności negocjacji, identyfikowania interesów i potrzeb partnerów, czy też oceny zasobów, jakimi dysponuje otoczenie.

Idąc dalej, szeroko rozumiana instytucjonalizacja jest procesem międzysektorowym, dlatego w realizację działań konieczne jest włączenie, nie tylko partnerów z innych samorządów, ale także możliwie wielu grup interesariuszy m.in. przedsiębiorców, innych sektorów administracji publicznej, mieszkańców, partnerów społecznych oraz środowisk eksperckich.

Pojęcie instytucjonalizacji w raporcie użyte jest w ujęciu wąskim i szerokim. Kwestia formalizacji działań rozpatrywana jest jako jeden z ważnych elementów udziału partnerstw w projekcie CWD Plus w większości przypadków niezbędny element dążenia do pozyskania dalszych środków rozwojowych. Jednocześnie tam, gdzie to możliwe omawiane są kwestie dotyczące konsekwencji aktualnej współpracy w partnerstwach, które służą instytucjonalizacji rozumianej szeroko, utrwalającej współpracę pomiędzy samorządami.

Podkreślenia wymaga także natura zastosowanych pojęć. Stanowią one granice kontinuum, na którym umieścić można wszystkie partnerstwa uczestniczące w projekcie. Pozycja względem modelowych rozwiązań (krańców skali) zmienia się także w czasie. Co ważne, można obserwować tu pewien wpływ animacyjnych i sieciujących komponentów projektu CWD Plus, które skłaniają niektóre osoby uczestniczące w działaniach do przyjmowania szerokiej perspektywy. Należy także podkreślić, że nie jest celem badania oraz raportu jednoznaczne określanie stopnia, w jakim poszczególne partnerstwa skłaniają się ku tylko jednemu z podejść. Opisane praktyki przedstawiają uwarunkowania zewnętrzne, które napotykają partnerstwa pragnące skorzystać ze środków wdrażanych w ramach instrumentów terytorialnych. Warunki wsparcia dla zintegrowanych inwestycji terytorialnych czy innych instrumentów terytorialnych są różne. Odmienne jest podejście poszczególnych władz województw. Zróżnicowana jest także forma wybranych strategii opracowywanych w partnerstwach. Zbliżony pozostaje jednak katalog wyzwań oraz sposoby radzenia sobie z nimi przez samorządy. Wskazane przez nas rozróżnienie zakresu instytucjonalizacji oraz powiązane z nim podejście jest teoretycznym narzędziem pozwalającym wyciągać wnioski z historii słyszanych i obserwowanych podczas realizacji projektu CWD Plus.





W świetle prawa możliwe do zastosowania są trzy formy współpracy instytucjonalnej. W obecnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 są one zalecane, a nawet wymagane, co zostało zawarte w *Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych w perspektywie 2021–2027*<sup>3</sup> przygotowanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR). Te formy to: porozumienia, stowarzyszenia oraz związki. Rozpatrując tę problematykę w ujęciu Centrum Wsparcia Doradczego istotną kwestią jest zarówno zakres **podmiotowy** – liczba uczestniczących JST w partnerstwie, **przedmiotowy** – rozumiany jako zakres działań strategicznych i projektowych oraz **terytorialny** – dotyczący skali zjawisk i procesów mogących zachodzić lub obecnie występujących w obrębie kilku gmin jednego powiatu, przekraczających granice jednego powiatu, czy w końcu wykraczających poza obszar województwa. Przy czym należy mieć również na uwadze, z jednej strony – instytucjonalizację realizowaną wyłącznie pomiędzy gminami, a z drugiej – także z udziałem powiatów. Ponadto należy uwzględnić rozwiązania, jakie są lub będą stosowane – instrumenty terytorialne wdrażane w obecnej perspektywie, gdyż one również mają znaczenie oraz wpływ urzędów marszałkowskich na funkcjonowanie partnerstw i proces instytucjonalizacji. Niemniej istotne jest podejście samorządów uczestniczących w CWD Plus – czyli ich praktyka funkcjonowania i realizacji strategii oraz projektów. W związku z tym, kluczowe przy formie instytucjonalizacji mogą być: złożoność danej formy, dostępność zasobów ludzkich i materiałowych, korzyści i ograniczenia oraz czas.

**Porozumienie** – jest to forma, za pomocą której podmioty administracji publicznej (organy administracyjne, czy inne jednostki organizacyjne) podejmują współdziałanie przy realizowaniu zadań administracji publicznej i wspólnie realizują część lub całość swoich kompetencji.

Porozumienie należy także do form publicznoprawnych, ze względu na to, iż przekazywanie zadań publicznych może nastąpić jedynie w przypadku utworzenia związku lub zawarcia porozumienia. Powyższa forma współdziałania opiera się jedynie na przekazaniu zadań publicznych przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego na rzecz gminy – strony porozumienia, która będzie te zadania wykonywać. Natomiast samorzady przekazujące zadanie zobowiązują się do udziału w kosztach realizacji przekazanych zadań. W przypadkach zawierania porozumień międzygminnych zastosowanie ma art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w zakresie porozumień powiatowo-gminnych zastosowanie mają: art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

W przypadku porozumień gmin w ramach współdziałania międzywojewódzkiego porozumienie powinno podlegać publikacji w dziennikach urzędowych wszystkich właściwych województw. Istnieją także poszczególne ograniczenia w przypadku zawierania porozumień. Przede wszystkim zadania przekazywane są na rzecz jednej gminy, w związku z czym inne nie mogą ich realizować, niemniej mają obowiązek uczestniczyć w kosztach, ale w tym wypadku

<sup>3</sup> Por. <https://cwd.info.pl/baza-wiedzy/zasady-realizacji-instrumentow-terytorialnych-w-perspektywie-2021-2027-2/> [dostęp z dnia 2.01.2023 r.].



**Rysunek 1.** Proces tworzenia Porozumienia wraz z podmiotami w nim uczestniczącymi

Porozumienie międzygminne				
Liderzy samorządowi	1		3	4
Administracja samorządowa		2	3	5
Organ uchwałodawczy JST		2		
Inni interesariusze				5

- 1 Negocjacje pomiędzy JST dotyczące założeń porozumienia pomiędzy JST
- 2 Uchwały gmin w sprawie współpracy JST w formie porozumienia
- 3 Negocjacje pomiędzy JST dotyczące szczegółowego zakresu porozumienia
- 4 Zawarcie porozumienia przez JST
- 5 Przekazanie porozumienia do wojewody, celem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym

majątek nie jest wyodrębniany. Gminy również ponoszą odpowiedzialność solidarną w przypadku, gdy wystąpią szkody wynikające z wykonywanego zadania. Wystąpić może także ryzyko zaburzenia procesu realizacji zadań w wyniku wypowiedzenia porozumienia przez określoną gminę, chociażby w związku ze zmianą sytuacji społeczno-gospodarczej bądź uwarunkowań prawnych czy też czynników personalnych. Następujące jedynie ze szczebla powiatowego na gminy przekazywanie zadań stanowi również istotne ograniczenie. Zaznaczmy, że w ramach porozumienia nie powstaje nowa struktura organizacyjna, ani nie jest nadawana osobowość prawna.

**Stowarzyszenie** – jest to forma współpracy terytorialnej samorządów określana jako dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeczenie o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące swojej działalności.

Stowarzyszenie jest formą współpracy, która umożliwia zaangażowanie się, jak największej liczby podmiotów w proces realizacji zadań, a także nie ma istotnych ograniczeń czy wątpliwości wynikających z regulacji prawnych utrudniających jego utworzenie. Kolejną zaletą, ale także potencjalną wadą (dla pogłębiania współpracy i podejmowania wspólnego wysiłku) jest możliwość realizacji zadań, pomimo powierzenia ich Stowarzyszeniu. Forma ta, w przypadku dołączenia powiatu nie wymaga przekształcenia tak, jak ma to miejsce w przypadku związku. Nie wymaga także szczególnej uwagi związanej z przekazywaniem określonych zadań pomiędzy różnymi szczeblami samorządu terytorialnego, tak jak ma to miejsce w sytuacji zawiązywania porozumień gminno-powiatowych. Znaczącą kwestią jest udział w kosztach funkcjonowania stowarzyszenia i utrzymywanie m.in. jego biura. W ramach stowarzyszenia jego członkowie nie będą mogli realizować kompetencji władczych. Należy także zaznaczyć, że w porównaniu do porozumienia czy związku, w przypadku tworzenia stowarzyszeń, wymagane jest co najmniej trzech założycieli. W projekcie Centrum Wsparcia



**Rysunek 2.** Proces tworzenia Stowarzyszenia wraz z podmiotami w nim uczestniczącymi

Stowarzyszenie					
Liderzy samorządowi	1		3		
Administracja samorządowa	1	2		4	5
Organ uchwałodawczy JST		2			
Inni interesariusze				5	6

- 1 Wspólne negocjacje i ustalenia pomiędzy JST odnośnie do założeń stowarzyszenia
- 2 Podjęcie uchwał przez JST odnośnie do współdziałania z innymi JST w ramach stowarzyszenia
- 3 Wybór organów stowarzyszenia
- 4 Złożenie wniosku o rejestrację stowarzyszenia w KRS
- 5 Postępowanie rejestrowe
- 6 Wpisanie stowarzyszenia do KRS

Doradczego na tę chwilę takiej możliwości nie miałyby jedynie Partnerstwo Miejski Obszar Funkcjonalny Suwałk, w skład którego wchodzi dwie gminy.

**Związek** – polega na współpracy JST w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych bądź wspólnej obsługi wynikającej z art. 10a ustawy o samorządzie gminnym. Dla tej formy ustawodawca przewidział formę związku międzygminnego, związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego.

Przed kwestiami formalno-prawnymi gminy spotykają się, by negocjować utworzenie związku międzygminnego, a następnie Rada Partnerstwa podejmuje odpowiednią uchwałę. W kolejnym etapie opracowywany i uzgadniany z wojewodą jest projekt statutu (termin 30 dnia na zajęcie stanowiska przez wojewodę). W momencie, kiedy jest on gotowy i zaakceptowany gminy podejmują uchwałę o uformowaniu i przyjęciu statutu i informują wojewodę o podjętych działaniach. Następnie zgłoszenie rejestracji związku przekazane jest przez wojewodę do organu rejestrującego (w terminie 30 dni od dnia otrzymania od wójta informacji; w przypadku informacji o utworzeniu związku niespełniających wymagań wójt przekazujący wcześniej informację, ma 7 dni na uzupełnienie braków i wprowadzenie wymaganych zmian). W terminie 14 dni od otrzymania zgłoszenia związek zostaje wpisany do rejestru. Następnie powiadamiany jest wojewoda, regionalna izba obrachunkowa oraz odpowiednio wójt/burmistrz/prezydent miasta lub starosta (którzy powiadamiali wojewodę o utworzeniu związku) o dokonaniu wpisu w rejestrze związków przez organ prowadzący rejestr (w terminie 7 dni). Ostatnim działaniem jest ogłoszenie statutu związku przez wojewodę, po otrzymaniu zawiadomienia o dokonaniu wpisu w rejestrze związków (w terminie 14 dni). Dzień wydania Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu tj. związek nabywa osobowość prawną i może realizować swoje prawa i obowiązki. Powyższe pokazuje, jak długi jest proces zawierania związku biorąc pod uwagę określone terminy, jakie obowiązują poszczególne podmioty realizujące zadania związane z utworzeniem związku. Z przedstawionych procedur wynika, iż powstawanie związku międzygminnego może trwać około 3 miesiące,



**Rysunek 3.** Proces tworzenia Związku wraz z podmiotami w nim uczestniczącymi

Związek									
Liderzy samorządowi	1		3						
Administracja samorządowa		2	3	4					
Organ uchwałodawczy JST		2							
Inni interesariusze					5	6	7	8	9

- 1 Podjęcie uchwał przez JST odnośnie do współdziałania z innymi JST w ramach stowarzyszenia
- 2 Działania związane z podjęciem uchwał przez JST (rada gminy/powiatu), których przedstawiciele uzgodnili pomiędzy sobą o woli utworzenia związku
- 3 Uchwalenie statutu związku przez JST (rady gmin/powiatów)
- 4 Obowiązkowe uzgodnienie projektu statutu z wojewodą (art. 67 ust. 1a u.s.g., art. 67 ust. 1a u.s.p., art. 72a u.s.p.)
- 5 Poinformowanie wojewody po uchwaleniu statutu o utworzeniu związku
- 6 Badanie statutu związku przez wojewodę pod względem legalności (do 30 dni)
- 7 Przekazanie przez wojewodę informacji do organu prowadzącego rejestr odnośnie do rejestracji związku (do 30 dni)
- 8 Weryfikacja statutu przez właściwy organ rejestrujący
- 9 Wpisanie związku do rejestru związków przez organ właściwy w tym zakresie (do 14 dni) i powiadomienie właściwego z względu na siedzibę związku wojewody, starosty, wójta (do 7 dni)

a nawet dłużej biorąc pod uwagę czas trwania negocjacji, czy etap podejmowania decyzji przez organy JST, a następnie Wojewodę i podmiot prowadzący rejestr.

Należy mieć na uwadze, że skuteczność i czas konieczny do utworzenia związku zależne są od kilku czynników. Przede wszystkim wynika to z rozległości samego procesu regulowanego ustawą, a w dalszej kolejności z liczby podmiotów zaangażowanych w ten proces. Ważne jest określenie wszystkich istotnych aspektów organizacyjnych i przedmiotowych. Wpływ na to będzie miał między innymi cel utworzenia związku, zasady jego funkcjonowania czy charakter i zakres wykonywania zadań publicznych. Pomijając zagadnienia formalno-prawne, kluczowe są także aspekty kulturowe i personalne, w tym relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi JST – w szczególności jeśli przedmiotem intensyfikacji współpracy jest związek.

W przypadku związków dobrą praktyką jest wypracowanie deklaracji w formie dokumentów wskazujących wolę zawarcia formy instytucjonalnej oraz posługiwanie się opisem szczegółowych rozwiązań dotyczących powoływanego podmiotu. Istotne, by przedmiotem uzgodnień były wszystkie elementy statutu. Należałoby również podejmować uchwały w zbliżonym czasie, tak by proces nie wydłużał się. Natomiast przy funkcjonowaniu związku i aspektów finansowych wskazuje się, iż członkowie powinni w pierwszej kolejności uchwalić swoje budżety, zwłaszcza kwoty wydatków w nich zaplanowanych, ponieważ w pewnym zakresie będą one związane z dochodami budżetowymi związków (zwłaszcza wpłaty do związku z ty-



tułu składek oraz dotacji). Ważną zaletą przysługującą formie związku jest możliwość rozszerzenia zakresu jego działania na obszar gmin sąsiadujących oraz będących jego członkami, przy czym nie muszą one do niego przystępować. Zastosowanie ma w tym przypadku porozumienie komunalne, które umożliwia świadczenie przez związek usług na rzecz gmin objętych treścią porozumienia. Niemniej gminy nadal mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Dodatkową korzyścią w tym zakresie może być stopniowe pogłębianie współpracy, które w kolejnych etapach może zakończyć się dołączeniem gmin, objętych porozumieniem, do związku.

W CWD Plus mamy przykłady partnerstw, które zdecydowały się na formę związku, przy czym samorządy członkowskie podejmowały uchwały w różnym czasie. Niektóre dodatkowo wykorzystują rozwiązania instytucjonalne wynikające z działań zrealizowanych przed projektem CWD Plus. Przykładem jest m.in. Związek Gmin Krynicko-Popradzkich, który dokonał rozszerzenia związku komunalnego o kolejne JST. Z kolei Partnerstwo jednostek samorządu terytorialnego z obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją na terenie działalności Stowarzyszenia Aglomeracja Beskidzka, postanowiło iż swoje działania będzie realizować w ramach istniejącego stowarzyszenia – w tym przypadku statut umożliwia powołanie odpowiednich podmiotów będących realizatorami działań m.in. związanych z przygotowaniem strategii. Jeszcze innym przykładem jest Partnerstwo "Między Kutnem a Łęczycą", gdzie samorządy członkowskie postanowiły rozszerzyć związek o te JST, które do niego nie należały, ale są członkami Partnerstwa. Powyższe przykłady należy uznać za dobre praktyki i próbę poszukiwania – o ile to możliwe – gotowych rozwiązań na obszarze działalności partnerstw. To dzięki nim skraca się czas niezbędny na przeprowadzenie procesu instytucjonalizacji przez wszystkie samorządy będące członkami danego partnerstwa, zmniejsza się wykorzystanie zasobów, a także umożliwia efektywne działanie i kontynuowanie współpracy. Tym samym, łatwiej jest włączyć do określonego zrzeszenia daną gminą niż tworzyć nowe formy.





Rozpoczęty w pilotażowej edycji projektu CWD Plus proces instytucjonalizacji, w drugiej połowie 2022 roku przeobraził się w działania zmierzające bezpośrednio do formalizacji. Na początku drugiej edycji projektu CWD Plus – zinstytucjonalizowane były 4 partnerstwa pilotażowe, tj. Związek Gmin Ziemi Kujawskiej, który powstał w 1991 r., Stowarzyszenie Samorządów Powiatu Dąbrowskiego zawiązane w 2001 r., Związek Gmin Krynicko-Popradzkich funkcjonujący od 2007 r. oraz Porozumienie na rzecz utworzenia OSI Ponidzie z 2019 r. W przypadku tego ostatniego partnerstwa warto zaznaczyć, iż pięć z dziewięciu gmin w latach 1991–2012 przynależało do Związku Międzygminnego „Ponidzie” realizującego działania w obszarze gospodarki wodnej. Pokazuje to, iż JST posiadają doświadczenie we współpracy międzygminnej, która trwa od kilku lub nawet kilkudziesięciu lat. Było to jednak doświadczenie sektorowe. Wobec pojawiającego się nowego zakresu współpracy lub przy próbie sięgania po nowe źródła finansowania, samorządy poszukują innych form formalizowania działalności, adekwatnych do wymagań formalnych.

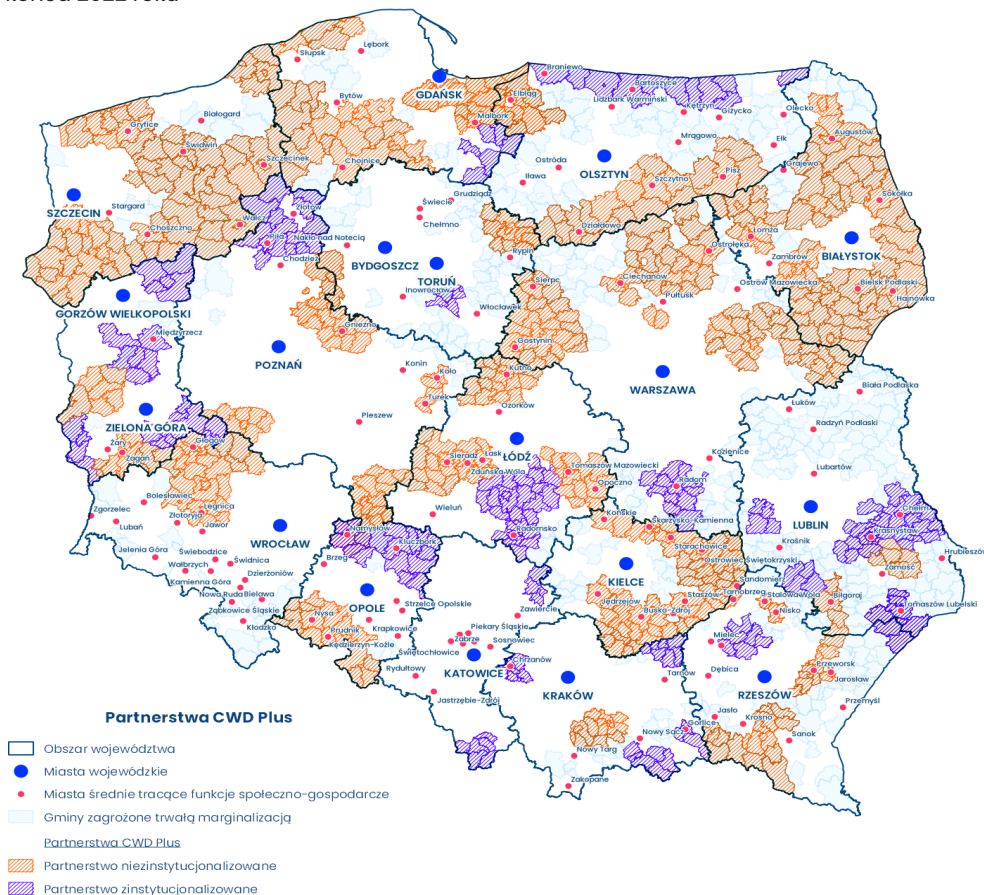
W październiku 2022 r. (stan na 07.10.2022 r.), zinstytucjonalizowanych było 10 partnerstw pilotażowych, w tym 4 partnerstwa wcześniej wymienione. Do połowy grudnia 2022 r. proces instytucjonalizacji zakończyło 11 partnerstw. Obecnie funkcjonują 4 partnerstwa w ramach stowarzyszeń, 3 jako związek oraz 3 w formie porozumienia. Przy czym należy zaznaczyć, że w przypadku Partnerstwa „Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza” oraz „Partnerstwa Gmin Węgorzewo i Pozezdrze oraz powiatu węgorzewskiego motorem rozwoju lokalnego” doszło do połączenia partnerstw. W związku z czym obecnie połączone JST działają w ramach „Stowarzyszenia Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza”. Tym samym, liczba partnerstw pilotażowych wynosi 39.

Rysunek 4, poza skalą projektu CWD Plus (partnerstwa pilotażowe oraz nowe), pokazuje także jaka jest liczba partnerstw zinstytucjonalizowanych biorących udział w projekcie CWD Plus. Partnerstwa, które do tej pory się zinstytucjonalizowały składają się z niewielu członków. Ponadto patrząc z perspektywy w ramach poszczególnych województw zazwyczaj zaledwie jedno lub dwa partnerstwa zakończyły proces instytucjonalizacji. Przyjrzyjmy się w tym miejscu województwu zachodniopomorskiemu czy podlaskiemu oraz partnerstwom funkcjonującym w tych regionach. Są one w większości objęte projektem CWD Plus, a w przyszłości zostaną zinstytucjonalizowane. Niemniej istotne jest także zjawisko sąsiedowania ze sobą partnerstw – eksperci Związku Miast Polskich wskazywali, iż jednym z czynników mających wpływ na realizację procesu instytucjonalizacji jest przebieg i skuteczność tego działania w innych samorządach (partnerstwach) znajdujących się w pobliżu.

Rysunek 5 przedstawia zakładane przez partnerstwa bądź już zawiązane formy instytucjonalizacji regulowane ustawami samorządowymi. Należy podkreślić, iż obecnie najliczniej zadeklarowaną formą instytucjonalizacji są porozumienia – 32 (16 w partnerstwach pilotażowych oraz 16 w partnerstwach nowych), kolejną grupę stanowią stowarzyszenia – 16 (odpowiednio 10 i 6), a najmniej liczną związki – 10 (odpowiednio 8 i 2). W przypadku 13 partnerstw, które dołączyły w drugiej edycji projektu brakuje informacji co do przewidywanej formy, natomiast 3



**Rysunek 4.** Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus, w których zakończono instytucjonalizację do końca 2022 roku



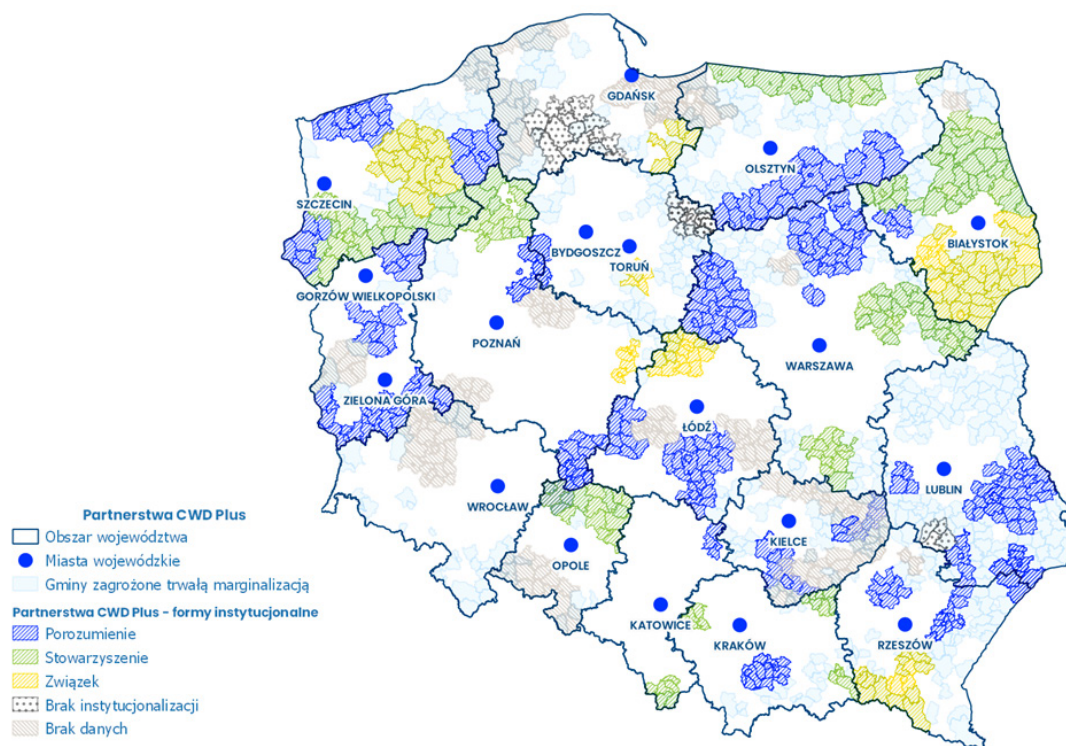
**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich, planów pracy partnerstw, zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 02.01.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 02.01.2023) oraz Banku Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/> (dostęp 02.01.2023), stan danych aktualny na 20.12.2022 r.

partnerstwa uczestniczące od początku projektu zadeklarowały, że nie będą przeprowadzać procesu instytucjonalizacji.

Biorąc pod uwagę skład partnerstw sytuacja w projekcie jest dynamiczna – dołączają nowe gminy, a część rezygnuje. Takie sytuacje często implikują kolejne problemy: wydłużają czy wręcz hamują proces instytucjonalizacji. Modyfikacje te mogą wynikać ze sporów pomiędzy JST, zmiany decyzji przedstawicieli co do dalszego uczestnictwa w projekcie czy pojawienia się nowych źródeł finansowania do wykorzystania. Ten ostatni argument był jednym z głównych powodów przenoszenia zaangażowania pracowników wewnątrz urzędów do realizacji niezbędnych, pilnych zadań związanych, np. z programem Polski Ład.

Na obecnym etapie życia partnerstw terytorialnych, związek czy stowarzyszenie nie wydają się być tak korzystnym i bezpiecznym typem współpracy dla większości z nich. Powstanie nowego podmiotu wymaga dodatkowego zaangażowania zasobów by utrzymać jego spraw-

**Rysunek 5.** Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus w podziale na przyjęty typ zakładanej lub przeprowadzonej instytucjonalizacji

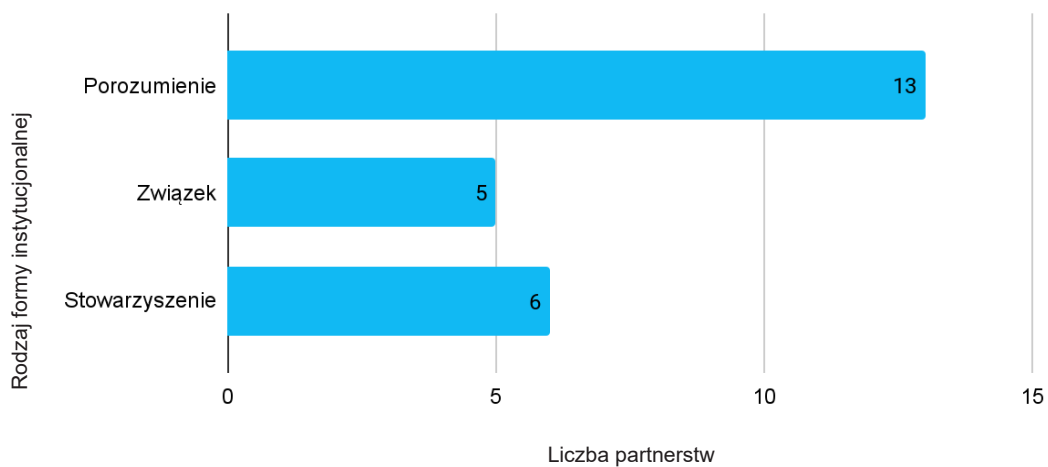


**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich, planów pracy partnerstw, zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 02.01.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 02.01.2023) oraz Banku Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/> (dostęp 02.01.2023), stan danych dotyczących wybranych form instytucjonalizacji aktualny na 20.12.2022 r.

ne funkcjonowanie. Pozostaje kwestia, na ile przeniesienie odpowiedzialności i kompetencji na JST o większych zdolnościach do działania jest opłacalne, a na ile jest to wynikiem obaw ze strony samorządów partnerstwa dotyczących trudności realizacji poszczególnych zadań przez nie same. Co więcej, istnieje w tym wypadku poważne zagrożenie, gdyż nadmierne obciążenie zadaniami w ramach porozumień, może skutkować niechęcią do kontynuowania współpracy przez samorzdy pełniące początkowo rolę liderów.

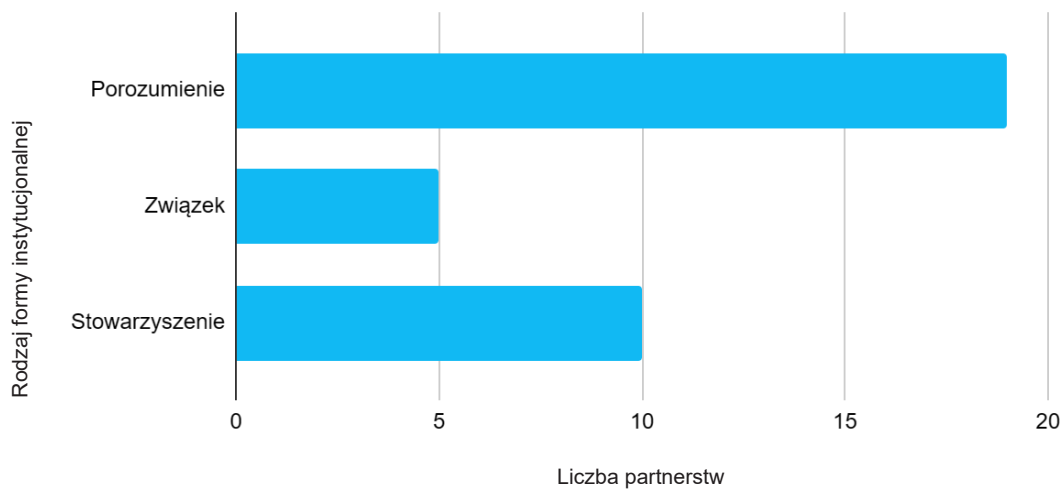
Dotychczas na 37 partnerstw pilotażowych, 11 funkcjonowało w wymiarze instytucjonalnym (stan na grudzień 2022 r.). Pozostałe, które zadeklarowały jeden z wariantów współpracy, a będące na różnych jego etapach, ostatecznie z niego zrezygnowały. W końcowej fazie procesu instytucjonalizacji było m.in. Partnerstwo "Między Kutnem a Łęczycą", gdzie nastąpiło opóźnienie po pierwsze z powodu licznej grupy podmiotów (19 gmin i 2 powiaty), po drugie – część członków partnerstwa przynależała już do istniejącego Związku Gmin Regionu Kutnowskiego. W związku z czym postanowiono wdrożyć gotowe rozwiązanie i poszerzyć skład związku, w tym przyjęć samorzdy powiatowe. Na podobnym etapie znajdowało się Partner-

**Wykres 1.** Instytucjonalizacja w ramach projektu CWD Plus w ujęciu międzygminnym (horyzontalnym); n = 23; formy zadeklarowane bądź zrealizowane



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie informacji z partnerstw

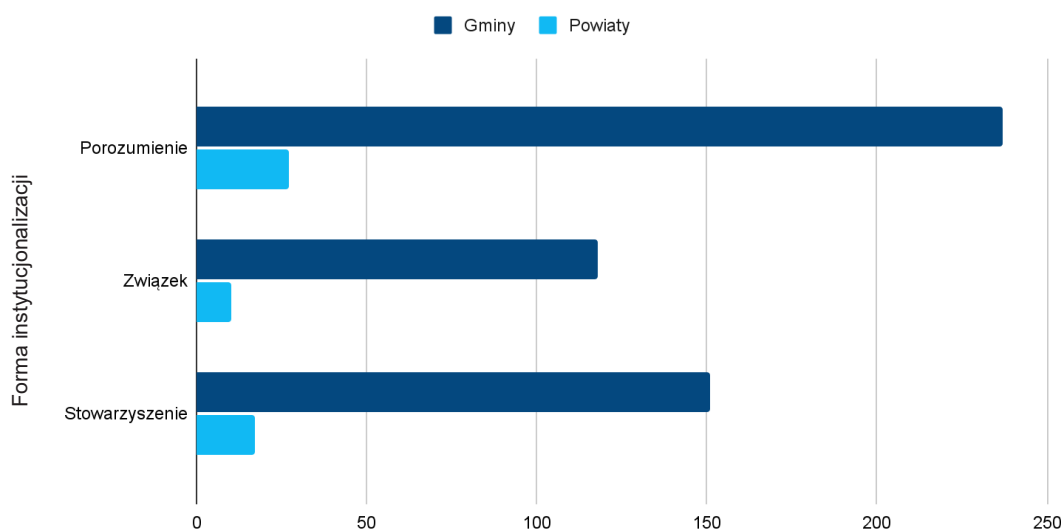
**Wykres 2.** Formy instytucjonalizacji partnerstw w ujęciu gminno-powiatowym (wertykalnym); n = 34; formy zadeklarowane bądź zrealizowane



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie informacji z partnerstw



**Wykres 3.** Udział gmin i powiatów w poszczególnych formach instytucjonalizacji; forma instytucjonalizacji zadeklarowana bądź zrealizowana; n gmin = 506; n powiatów = 54



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw.

stwo Obszar Funkcjonalny "Południowe Mazury". W tym przypadku miało miejsce podobne wyzwanie – wielkość partnerstwa (22 gminy i 4 powiaty), przy czym udało się podjąć decyzję w kierunku zawięzania porozumienia. Niemniej proces się wydłużał z powodu oczekiwania na podjęcie uchwał przez wszystkich członków.

W odniesieniu do sytuacji, w której proces instytucjonalizacji zatrzymał się, należy zwrócić uwagę chociażby na "Partnerstwo na 307". W tym wypadku doszło do nałożenia się kilku czynników. Jednym z nich był wpływ i konsultacje pomiędzy partnerstwem a Urzędem Marszałkowskim, które zdeterminowały proces instytucjonalizacji. Kolejnym był aspekt decyzyjny wśród członków – nie wszyscy go zakończyli, co wymaga nie tylko większego zaangażowania samych gmin, ale przede wszystkim konsensusu wśród wszystkich uczestników oraz dalszego wsparcia w ramach CWD Plus. Wśród członków partnerstwa istnieje wola zawarcia porozumienia, jednak nie wszystkie gminy zgadzają się na sformalizowanie współpracy.

Pomimo zatrzymania się procesu, członkowie planowali kolejne. Doradca ZMP dostarczył opracowane teksty i przygotowane projekty uchwał związane z instytucjonalizacją. Ponadto należy zaznaczyć, iż nie składa się ono z wielu członków (8 gmin i 2 powiaty), natomiast jest rozległe terytorialnie i funkcjonalnie – wykracza poza granice jednego województwa, co oznacza współpracę z dwoma Urzędami Marszałkowskimi, dwoma Starostwami Powiatowymi i ośmioma urzędami gmin z różnych województw.

W przypadku kilku partnerstw proces instytucjonalizacji nie będzie przeprowadzany. Dotyczy to Partnerstwa „Obszar Funkcjonalny Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie”, Partnerstwa „Południe Wielkopolski działa wspólnie” oraz Partnerstwa „Zielona Brama Roztocza”. Powiązane jest to z decyzją władz województwa pomorskiego o innej formie wspierania gmin należących do partnerstw w ramach Programu Regionalnego. W przypadku Województwa Kujaw-

sko-Pomorskiego, władze regionalne zdecydowały o innym wyznaczeniu granic obszarów, do których kierowane ma być wsparcie w ramach instrumentów terytorialnych.

Należy także zwrócić uwagę na inne problemy i wyzwania związane z instytucjonalizacją. Dla przykładu, zinstytucjonalizowane w ramach porozumienia Partnerstwo "Augustowsko Biebrzański Park Turystyczny", z racji przeznaczonego dla nich Instrumentu IIT musi dostosować się do formy instytucjonalizacji wymaganej ze strony IZ oraz zgodnej z obowiązującymi przepisami. Dlatego członkowie Partnerstwa pomimo tego, że zdecydowali się na zmianę formy na stowarzyszenie, nie przeprowadzają instytucjonalizacji. Dodatkowymi czynnikami wpływającymi negatywnie na instytucjonalizację są: prawdopodobna zmiana składu Partnerstwa, jak również brak decyzji co do kształtu Lokalnych Grup Działania.

Istotne jest wskazanie na wydłużenie się okresu instytucjonalizacji w kilku przypadkach, ze względu na zmiany w składzie partnerstw. Dotyczy to zarówno rozszerzania (Partnerstwo "Sieradzkie+", Partnerstwo "Razem dla rozwoju Doliny Liwca"), jak i zmniejszenia liczby uczestniczących podmiotów (Porozumienie Terytorialne „Augustowsko-Biebrzański Park Turystyczny”). Wpłyne to także na ostateczny kształt projektów strategicznych.

Zwracając uwagę na nowe partnerstwa, w grudniu 2022 r. uzyskano potwierdzenie przewidywanej formy instytucjonalizacji od 24 z nich (na 40 wszystkich funkcjonujących): 16 wskazało na porozumienie, 6 stowarzyszenie, a 2 zdecydowały się na tworzenie związku.

Tam gdzie to możliwe, partnerstwa wykorzystują gotowe rozwiązania instytucjonalne funkcjonujące na ich terenie. Na takie działanie zdecydowało się Partnerstwo Południowo – Wschodniego Podlasia, które wybrało formę związku. Instytucjonalizacja zostanie zrealizowana poprzez przekształcenie istniejącego Związku Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej, w skład którego wchodzi większość JST powyższego Partnerstwa. Tym samym, dysponując doświadczeniem w tym zakresie znacznie łatwiej będzie realizować członkom Partnerstwa poszczególne zadania strategiczne, jak i projektowe. Wpłyne to również pozytywnie na uzupełnienie składu istniejącego związku o brakujące JST.

Warto zwrócić uwagę na Stowarzyszenie Aglomeracja Chrzanowska, które jest zinstytucjonalizowane oraz, w którym funkcjonują wyłącznie gminy. W związku z tym pojawiła się potrzeba włączenia samorządu szczebla powiatowego, która prawdopodobnie zostanie zrealizowana w formie porozumienia.

Niemniej istotne są kwestie związane z modyfikacją działań w trakcie procesu instytucjonalizacji, które mogą wynikać m.in. ze zmiany decyzji odnośnie rodzaju strategii, co wiąże się z koniecznością aktualizacji uchwał przez JST partnerstwa – jako przykład wskazać można Partnerstwo „Lubuska Dziewiątka”, które w wyniku takiej zmiany, musiało podjąć niezbędne uchwały w celu aktualizacji porozumienia.

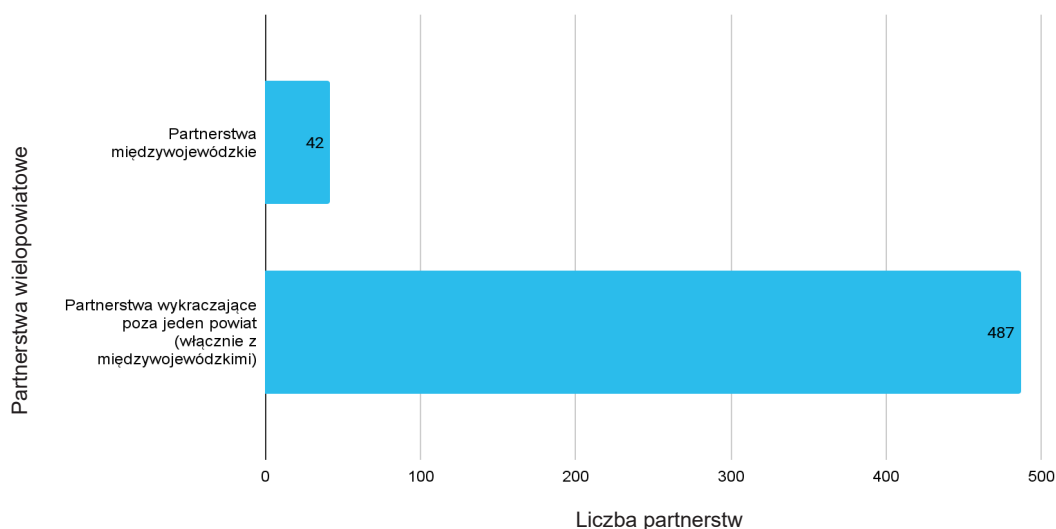
Kolejnym zagadnieniem są relacje pomiędzy JST i aspekty personalne, które mogą wpływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na współpracę samorządów partnerstwa oraz realizację procesu instytucjonalizacji. Jednym z takich przypadków jest Partnerstwo Miejski Obszar Funkcjonalny Łomży. Zaistniałe problemy i konflikty mogą spowodować, iż nie dojdzie do podpisania porozumienia (Partnerstwo nie ma podpisanego porozumienia na opracowanie strategii).





Liczba podmiotów tworzących partnerstwo, przekraczanie przez nie granic większych jednostek administracyjnych czy wreszcie zróżnicowanie wewnętrzne (współpraca powiatowo-gminna), to czynniki oddziałujące na potencjał organizacyjny partnerstwa, łatwość organizowania współpracy, ale także czynniki poważniejsze, takie jak faktyczne powiązania funkcjonalne czy dostrzeganie faktycznych wspólnych celów partnerstwa.

**Wykres 4.** Gminy w partnerstwach wielopowiatowych w projekcie CWD Plus



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw

W szczególności należy zwrócić uwagę na partnerstwa uczestniczące w projekcie, które wykraczają poza obszar jednego powiatu. Taka sytuacja generuje większe wyzwania w zakresie instytucjonalizacji, niż ma to miejsce w przypadku partnerstw realizujących swoje działania w obrębie jednego powiatu. W ramach 5 partnerstw międzywojewódzkich funkcjonują 42 gminy: 3 z pilotażu, 2 biorące udział od drugiej edycji.

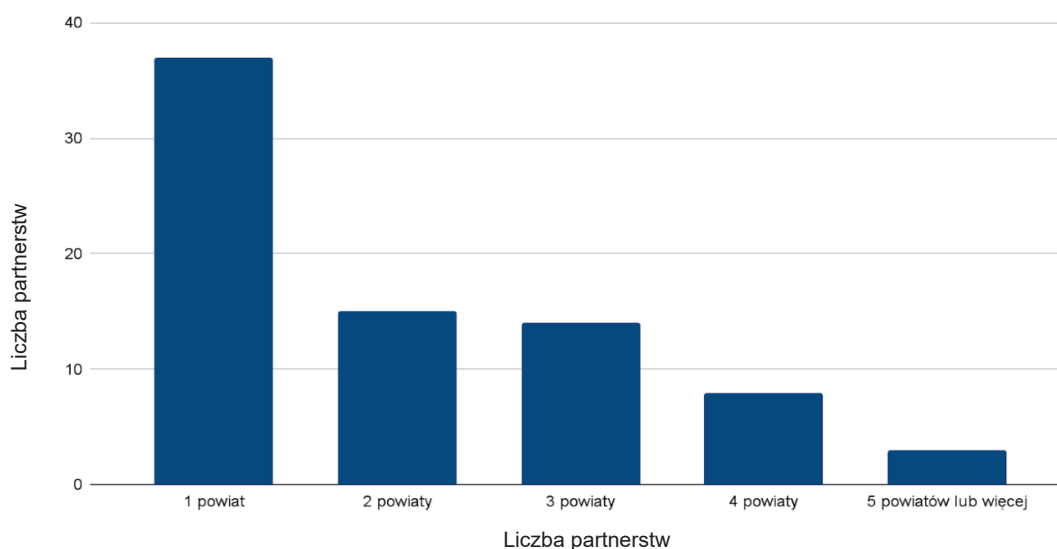
W projekcie CWD Plus na 77 funkcjonujących partnerstwach, w obrębie jednego powiatu swoje działania realizuje 37 partnerstw, z czego w 21 z nich uczestniczy także powiat jako członek partnerstwa. Z kolei 23 przekraczają granicę jednego powiatu oraz posiadają w swoim składzie co najmniej jeden powiat. Natomiast w całym projekcie są 33 partnerstwa, w których powiat nie jest członkiem partnerstwa, przy czym rozległość terytorialna partnerstw obejmuje od 1 do 7 powiatów. 16 partnerstw realizuje swoje działania w obrębie jednego powiatu, 8 partnerstw w dwóch powiatach, 5 kolejnych w trzech powiatach, 2 partnerstwa w czterech powiatach i po jednym partnerstwie w ramach 5 i 7 powiatów.

Współpraca międzywojewódzka JST nie jest zjawiskiem nowym. Na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat funkcjonowały 34 związki międzygminne, których zasięg terytorialny wykraczał

poza granice jednego województwa, obejmując terytorium nawet czterech województw. Przy czym do dzisiaj funkcjonuje 17 takich związków. Samorządy współdziałały ze sobą w zakresie współpracy gospodarczej, turystyki czy ochrony środowiska oraz gospodarki komunalnej. Działania dotyczyły także szeroko pojmowanego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, czy aktualizacji planów przestrzennego zagospodarowania gmin, ekologii czy infrastruktury drogowej. Współpraca obejmowała również przeciwdziałanie bezrobociu, działań na rzecz społeczeństwa informacyjnego, rozwoju marki produktu turystycznego, programowania i realizacji regionalnej polityki ekorozwoju czy edukacji i promocji regionu.

Ponadto należy zaznaczyć, iż formy te obejmowały od kilku aż do kilkudziesięciu gmin (na przykład zlikwidowany już Związek Gmin Zachodnich z siedzibą w Zielonej Górze, składał się on z 49 samorządów gminnych z czterech województw). Obecne związki nie wykraczają poza obszar 3 województw, a skład ich wynosi od 3 do 23 JST.

**Wykres 5.** Zasięg powiatowy partnerstw CWD Plus

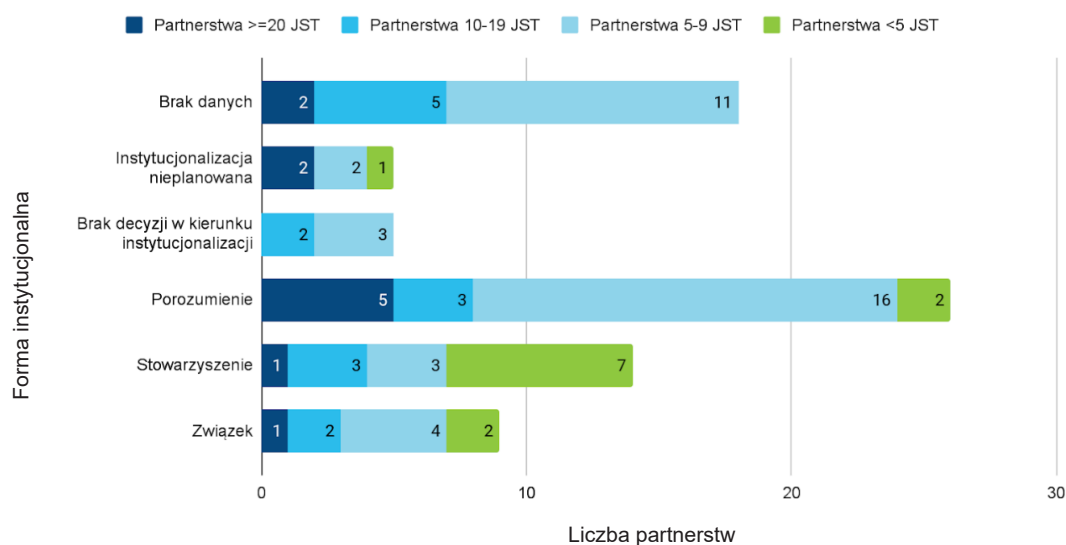


**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw

Warto zwrócić uwagę na fakt, że liczba partnerstw w projekcie CWD Plus przekraczających granicę jednego powiatu jest wyższa (40 partnerstw) niż liczba partnerstw funkcjonujących w obrębie pojedynczego powiatu (37 partnerstw). Uwydatnia się przy tym zjawisko współpracy, która przekracza granicę jednego powiatu. Oznacza to, że realizowane projekty będą miały znacznie większy zasięg terytorialny, w związku z czym współpraca w ramach tych partnerstw będzie bardziej skomplikowana (w szczególności przy projektach liniowych).

Liczba powiatów, na obszarach których działają gminy poszczególnych partnerstw waha się od 1 do 7. Pokazuje to, jak rozległe terytoria obejmują określone partnerstwa. Przy czym należy mieć na uwadze, że nie we wszystkich przypadkach same powiaty – jako JST – są członkami tych partnerstw.

**Wykres 6.** Formy instytucjonalizacji, a liczba JST w partnerstwach CWD Plus; n partnerstw = 77; formy zadeklarowane bądź zrealizowane



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw

W przypadku udziału powiatów działania z gminami dopełniają się w zakresie katalogu zadań publicznych. Ponadto odbiorcami korzyści wynikających z realizacji określonego projektu może być większa część społeczeństwa. Również wartością dodaną są dobre nieformalne relacje pomiędzy władzami powiatu i gmin leżących w jego obrębie. Sprzyjają one w znacznym stopniu pogłębianiu współpracy i przeprowadzaniu procesu instytucjonalizacji. Niemniej ważny może być także aspekt logistyczny. Mniejsza liczba gmin i ich mniejsze rozproszenie w kilku powiatach, ułatwia budowanie relacji i ogranicza czas poświęcany na spotkania członków partnerstwa. Generuje to również niższe koszty, zwiększając ich częstotliwość lub ograniczając uciążliwość współdziałania. Przyjęte strategie radzenia sobie z problemem rozproszenia JST, oraz poszukiwania atrakcyjnych i efektywnych form współpracy opisano w dalszych rozdziałach.

Ponadto wyzwaniem dla przeprowadzenia procesu instytucjonalizacji jest sytuacja, gdy partnerstwo jako formę instytucjonalizacji postanowiło wybrać porozumienie, a członkiem partnerstwa jest także powiat. Zawieranie porozumień międzygminnych jest łatwiejsze, niż ma to miejsce w przypadku porozumień gminno-powiatowych, zarówno ze względu na doświadczenia gmin w tym zakresie, przejrzystość regulacji prawnych (konieczność uwzględnienia większej liczby ustaw), jak i wewnętrznej organizacji partnerstwa związanej m.in. z wyznaczaniem liderów.

W projekcie CWD Plus partnerstwa pilotażowe są znacznie zróżnicowane pod względem liczby JST będących ich członkami. Wartości te wahają się od 3 aż do 28 samorządów gminnych i powiatowych. Takie sytuacje generują liczne wyzwania. Należy zwrócić uwagę, iż na 37 partnerstwach pilotażowych, aż 14 z nich posiada w swoim składzie ponad 10 samorządów, z czego w 12 partnerstwach członkiem jest także powiat. Przy czym zauważalne jest to, iż do połowy

grudnia 2022 r. żadne z wymienionych partnerstw tego rodzaju, nie zakończyło procesu instytucjonalizacji.

Z kolei w przypadku partnerstw nowych liczba samorządów gminnych i powiatowych wynosi od 2 do 33. Na 40 partnerstw nowych, 13 z nich posiada w swoim składzie 10 lub więcej samorządów, z czego w 8 partnerstwach członkami są także powiaty, których liczba wynosi od 1 do 4. W przypadku partnerstw powyżej 10 JST, do połowy grudnia 2022 r. zinstytucjonalizowane były 2 partnerstwa – jedno z nich "Stowarzyszenie Subregion Północny Opolszczyzny" utworzone zostało już w 2014 r.

W projekcie CWD Plus najwięcej jest partnerstw (50), w składzie których znajduje się mniej niż 10 JST (średnia dla wszystkich partnerstw wynosi 10 samorządów). 38 partnerstw, w skład których wchodzi od 5 do 9 JST oraz 12 partnerstw poniżej 5 JST. Przy czym najliczniejszą grupą partnerstw, są te, w skład których wchodzi kolejno 6 JST (10 partnerstw) oraz 7 JST (9 partnerstw). Powyżej średniej liczby JST znajduje się 27 partnerstw.

Należy zwrócić uwagę, iż najwięcej partnerstw poniżej średniej liczby JST zdecydowało się na porozumienia. Mniejsze partnerstwa także wybrały instytucjonalizację w formie stowarzyszenia.

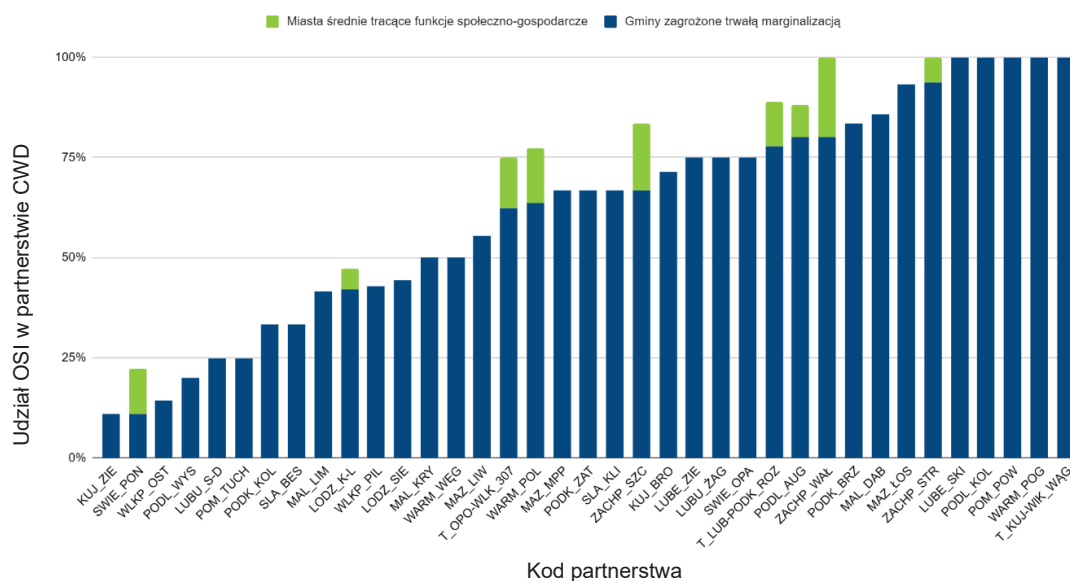
Podkreślić należy, że tylko 5 partnerstw nie planuje instytucjonalizacji, a kolejne 5 partnerstw nie podjęło ostatecznej decyzji w tym kierunku tj. 13% na 77 partnerstw uczestniczących w projekcie CWD Plus.





Jak już wspomniano, proces instytucjonalizacji wymaga od uczestniczących w nim partnerów określonych zasobów organizacyjnych czy kadrowych. W partnerstwach istnieje znaczne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi JST. W związku z tym, ważne jest zwrócenie uwagi na obszary strategicznej interwencji. Zalicza się do nich znaczna część gmin uczestniczących w projekcie CWD Plus. Należy zaznaczyć, iż delimitacja obszarów na szczeblu krajowym odnosi się w dużej mierze do potencjałów (lub ich braku), jaki odnaleźć można w poszczególnych samorządach. Jednocześnie delimitacja w tym zakresie była czynnikiem kształtującym również skład partnerstw biorących udział w projekcie. Na 37 partnerstw pilotażowych, 25 z nich posiada w swoim składzie co najmniej 50% gmin zagrożonych trwałą marginalizacją. Przy czym należy zaznaczyć, że te partnerstwa obejmują aż 176 na 210 gmin (83% wszystkich gmin OSI w partnerstwach pilotażowych).

**Wykres 7.** JST ujęte w OSI krajowych, jako % JST w partnerstwach pilotażu CWD; Partnerstwa n = 37; Gminy OSI w CWD n = 210; Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze w CWD n = 12

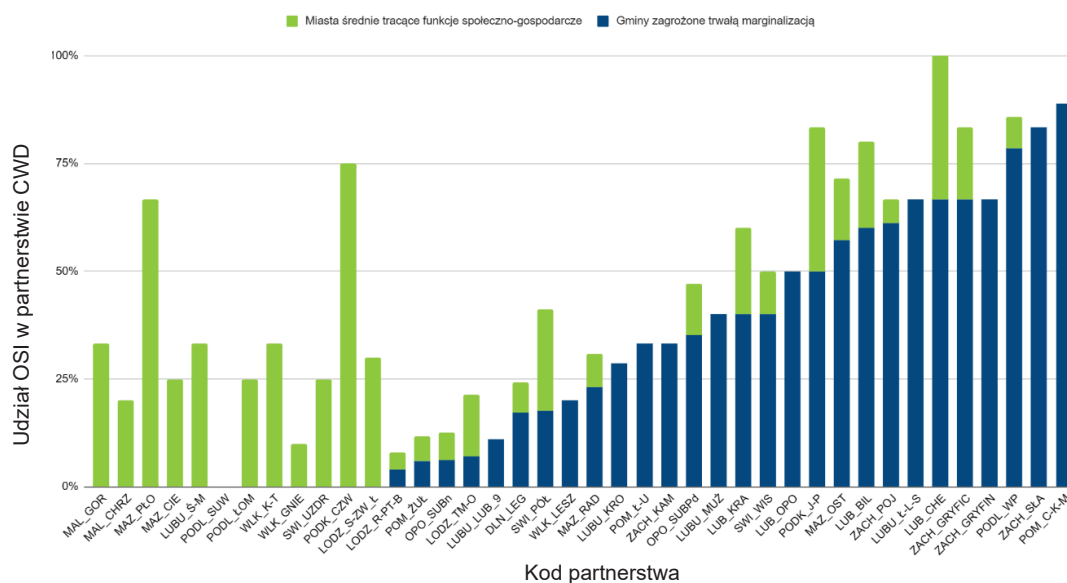


**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 02.01.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 02.01.2023), dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw

Ponadto w 7 z 25 partnerstw dodatkowo członkami są gminy, które należą do kategorii miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Pokazuje to z jednej strony, że większość partnerstw jest osłabionych w swoich działaniach. Nie mają także odpowiednich zdolności do realizowania zadań, w związku z czym mogą pojawiać się także sprzeczne interesy wśród członków partnerstw wynikające ze zróżnicowanych potencjałów i kierunków działania. Natomiast z drugiej strony zachęca się i prowadzi do intensyfikacji współpracy, z racji

tego, iż istnieje wspólny problem i wspólna słabość charakteryzowana przez pryzmat zagrożenia marginalizacją kilku bądź kilkunastu samorządów. Ponadto należy wskazać przypadki partnerstw, w których z jednej strony liderem partnerstwa jest powiat, a z drugiej strony na terenie gmin czy miast (OSI krajowe) swoją siedzibę ma powiat. Jest to chociażby Partnerstwo „Obszar Funkcjonalny Południowe Mazury”, w którym Powiat Szczycieński jest liderem, członkiem jest gmina miejska Szczytno i jednocześnie samorząd ten przynależy do kategorii miasta średniego tracącego funkcje społeczno-gospodarcze.

**Wykres 8.** JST ujęte w OSI krajowych, jako % JST w partnerstwach, które dołączyły do CWD Plus; Partnerstwa n = 40; Gminy OSI w CWD n = 111; Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze w CWD n = 43



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fdbdle7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 02.01.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 02.01.2023), dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw

Sytuacja jest odmienna w przypadku partnerstw nowych – w związku z przyjętymi założeniami projektowymi partnerstwa obejmują w nich więcej miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (43 miasta w stosunku do 12 miast w partnerstwach pilotażowych). Natomiast aż w 28 na 40 partnerstw występują miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Ponadto w części partnerstw (12) nie występują w ogóle gminy zagrożone trwałą marginalizacją lub nie obejmują całego obszaru danego partnerstwa. Z kolei partnerstw, w których uczestnictwo gmin OSI stanowi 50% lub więcej w partnerstwie, jest jedynie 12.

Jakie w związku z tym ma to konsekwencje dla procesu instytucjonalizacji i ogólnego funkcjonowania Jednostek Samorządu Terytorialnego w partnerstwach CWD Plus? Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na wynikające z powyższego bariery rozwoju. Gminy zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze zmagają się nie tylko z problemami, które dotyczą społeczeństwa czy lokalnej gospodarki, ale dotyczy to

także sprawności administracji. W tym przypadku także występują wyzwania i problemy, które spowalniają poszczególne procesy rozwoju samorządów. Wszak to administracja publiczna odpowiada za działania strategiczne mające na celu podnieść zdolności i funkcje danej gminy. Należy podkreślić, iż w pilotażu CWD Plus, na 210 gmin zagrożonych trwałą marginalizacją 50,2% stanowią gminy małe – do 5 tysięcy mieszkańców. W związku z tym pojawiają się sytuacje, w których samorzady gminne nie posiadają odpowiednich zasobów ludzkich, a także kompetencji do podejmowania działań. Widoczne są między innymi następujące problemy: niewystarczające zasoby instytucjonalne oraz delegowanie z gmin pracowników, którzy nie posiadają odpowiedniej wiedzy i kompetencji do działania w ramach grup roboczych. Istotne jest również przeciążenie bieżącymi obowiązkami w gminach oraz brak możliwości uzyskania zastępstwa w urzędzie. W związku z tym mogą wystąpić także trudności w realizacji poszczególnych zadań w partnerstwie i m.in. nieterminowość w przekazywaniu informacji, analiz, zestawień oraz niewielka częstotliwość uczestnictwa w spotkaniach co w konsekwencji prowadzi do braku zaangażowania. Problemy te mogą przekładać się na spowalnianie i jakość funkcjonowania danego samorządu w partnerstwie, a tym samym także na instytucjonalizację. Samorzady o słabszym potencjale i zdolnościach do działania mogą też wyrażać niechęć do ponoszenia kosztów administracyjnych związanych z obsługą biur – w przypadku, gdy część członków partnerstwa dąży do formalizacji w formie związku, albo stowarzyszenia. Ponadto może brakować pracowników administracji skierowanych do obsługi nowego podmiotu. Trudnością są także wyzwania logistyczne: odległości do miejsc spotkań, niezbędny czas na dotarcie, a także konieczny dla ich prawidłowego przebiegu czas spotkań. Wiele samorządów nie ma tak szerokich możliwości, by utrzymywać tempo, zaangażowanie i adaptować się do dynamiki procesów zachodzących w partnerstwie.

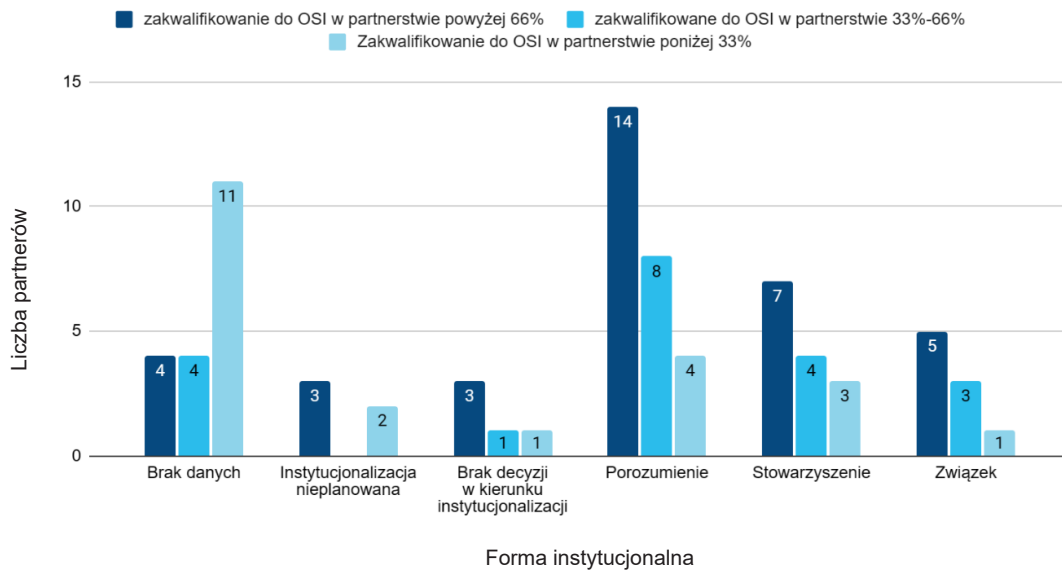
W projekcie CWD Plus najwięcej form instytucjonalnych w partnerstwach zostało zadeklarowanych bądź zrealizowanych w przypadkach, gdzie obszarów strategicznej interwencji oraz miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze jest największy tj. powyżej 66% gmin (Wykres 9). Łącznie jest to 26 partnerstw, których część ukończyła proces instytucjonalizacji, a część jest na różnym etapie jego realizacji m.in. podejmowania uchwał. Warto również zaznaczyć, iż w tym przypadku partnerstw, w których udział samorządów zagrożonych marginalizacją i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze jest wyższy, istnieje większa skłonność do instytucjonalizacji niż w przypadku partnerstw, w których odsetek ten jest niższy (15 partnerstw, w których udział OSI wynosi od 33% do 66% oraz 8 partnerstw, w których OSI stanowią poniżej 33%).

Obecnie w projekcie CWD Plus znajduje się 325 gmin, które zostały zaklasyfikowane jako gminy zagrożone marginalizacją (OSI krajowe), co stanowi około 43% samorządów gminnych w ogólnej liczbie gmin zmarginalizowanych. Natomiast udział OSI krajowych w ogólnej liczbie gmin w Polsce wynosi około 32%. Odsetek samorządów gminnych uczestniczących w CWD Plus – 13,9%. Ponadto, w 7 województwach udział gmin zagrożonych trwałą marginalizacją przekracza ponad 50%, w 6 kolejnych waha się od 34% do 50%, a w pozostałych 3 jest to pomiędzy 15,5% a 20%. W województwie lubelskim zidentyfikowano znaczną liczbę gmin, które zagrożone są trwałą marginalizacją (większość z nich nie uczestniczy w projekcie CWD Plus), wynoszącą 140 JST – stanowi to najwyższy wynik wśród wszystkich województw (średnia dla szczebla wojewódzkiego wynosi około 48 gmin). Wyraźnie widać, iż na wschodzie Polski zja-



**Wykres 9.** Udział JST objętych OSI krajowymi w partnerstwie, a wybierane formy instytucjonalizacji;

n = 77; formy zadeklarowane bądź zrealizowane



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie zaktualizowanej listy zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 02.01.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 02.01.2023), dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw

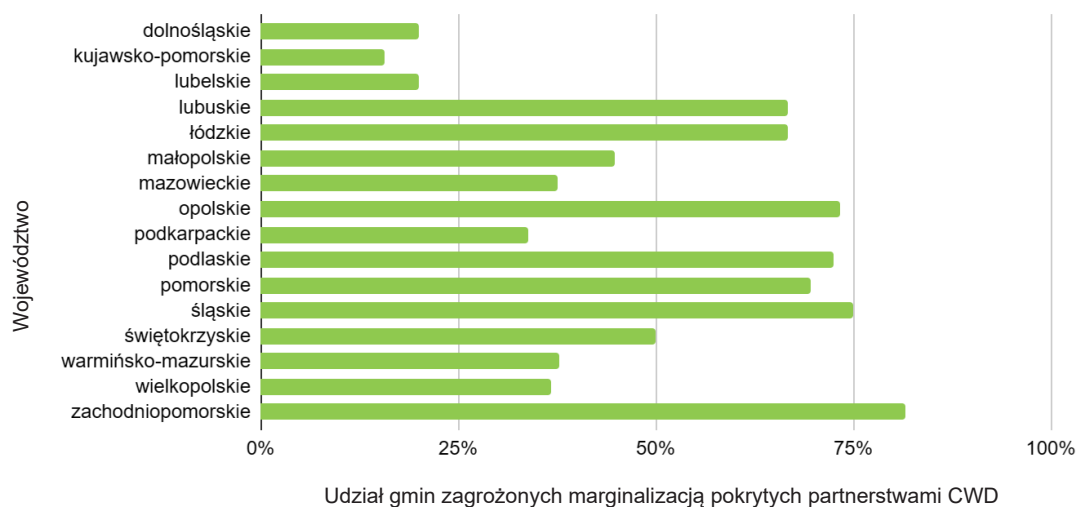
wisko marginalizacji i słabego rozwoju społeczno-gospodarczego stanowi znacznie większy problem niż w pozostałych częściach kraju.

Zgodnie z delimitacją ogólna liczba miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze w Polsce wynosi 139. Przy czym w poszczególnych województwach ich liczba jest zróżnicowana. Najwięcej z nich znajduje się w województwach: dolnośląskim – 17 miast (12,2% wszystkich miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze w kraju), warmińsko-mazurskim – 14 miast (10%), podkarpackim – 11 miast (7,9%), lubelskim – 11 miast (7,9%). W pozostałych województwach wartości te wahają się od 4 do 9 miast (2,9 do 6,5% na województwo). Szczegóły problematyki miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze zawarto w delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze opracowanej przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Klasyfikuje ona ośrodki miejskie według określonych problemów utrudniających bądź hamujących ich rozwój. Wyróżnia się cztery rodzaje miast. Najwięcej miast średnich objętych CWD Plus, to miasta zagrożone marginalizacją, których jest 24, co stanowi 51% wszystkich miast tego rodzaju ujętych w wykazie. W dalszej kolejności jest 15 miast stagnujących (37,5% w ogóle jednostek tej kategorii), 13 miast obniżającego się potencjału (35%). Z kolei w projekcie CWD Plus najmniej jest miast kryzysowych – jedynie 3 (20%).

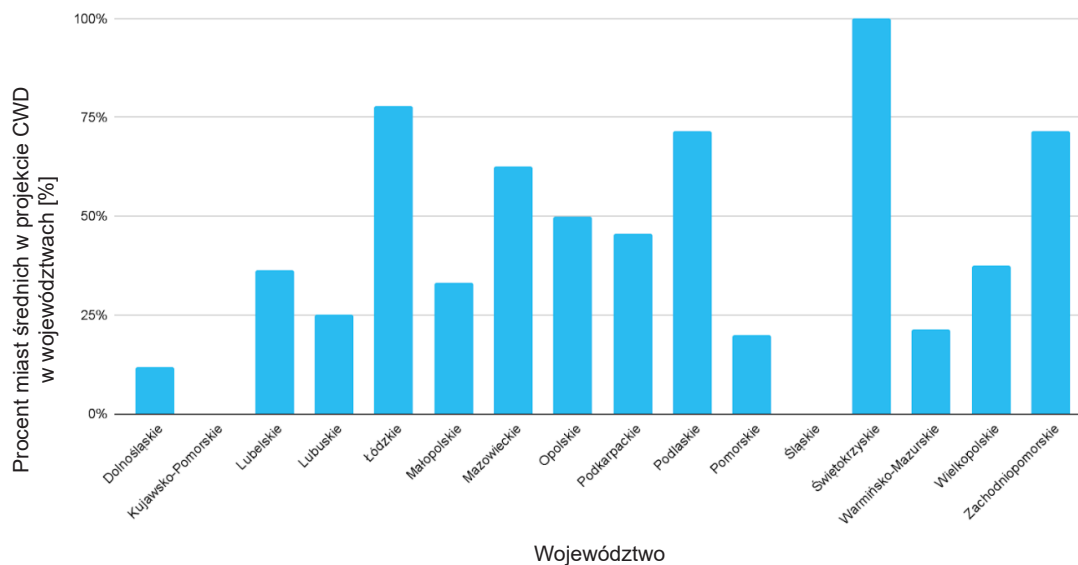
Wszystkie kategorie miast cechują się zarówno silną utratą funkcji, jak i niekorzystną sytuacją społeczno-gospodarczą, z tym że poszczególnym typom przypisano inną wagę punktową i liczbę spełnionych kryteriów pod względem utraty funkcji – im ich więcej, tym miasto znajduje się w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej.

**Wykres 10.** Odsetek gmin zagrożonych trwałą marginalizacją (OSI krajowe) w ogólnej liczbie gmin objętych wsparciem w CWD Plus, w podziale na województwa; OSI krajowe n = 755; OSI w CWD n = 325



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie zaktualizowanej listy zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 02.01.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 02.01.2023), dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich oraz planów pracy partnerstw

**Wykres 11.** Odsetek miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze (OSI krajowe) objętych wsparciem w CWD Plus, w ogólnej liczbie takich miast w województwach



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich, planów pracy partnerstw, zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 02.01.2023) oraz Banku Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/> (dostęp 02.01.2023)

Omówiona delimitacja była podstawą do stworzenia listy miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. W następstwie tego objęto samorzady i ich obszary funkcjonalne dodatkowym wsparciem, co pokazuje specyfikę poszczególnych regionów. Nie jest to jedynie kwestia wynikająca ze strukturalnego charakteru problemów, jakie występują w miastach. Jak widać, to także decyzja dotycząca wykorzystania wsparcia udzielanego na poziomie krajowym (CWD Plus) do realizacji polityki rozwoju na szczeblu regionalnym. Należy podkreślić, iż wyznaczenie obszarów funkcjonalnych miast, czy szerzej, budowanie partnerstw terytorialnych ma w większości województw znaczne powiązania ze strategiami rozwoju województw, a co za tym idzie – jest decyzją pokazującą także pewien model relacji pomiędzy różnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz model regionalnej polityki rozwoju.





We wprowadzeniu do raportu wskazano, że instytucjonalizacja to proces wykraczający poza formalizację działalności, powiązaną z rozwiązaniami systemowymi dotyczącymi funduszy europejskich. Jak powtarzają samorządowcy uczestniczący w badaniu, a także eksperci pracujący z partnerstwami w ramach CWD, czynnik finansowy jest jednym z najważniejszych aspektów motywujących do przeprowadzenia formalnego procesu instytucjonalizacji. Nie jest on jednak jedyną motywacją. Co ważne, widoczne są zmiany następujące w samorządach wraz z rozwojem projektu. W celu pełnego zrozumienia wyzwań instytucjonalizacji konieczny jest zatem opis procesu budowania partnerstw, roli jaką odgrywa w nim wąsko rozumiana instytucjonalizacja, a także czynników utrudniających i usprawniających realizację zadań wewnątrz grup współdziałających samorządów. Tam, gdzie to możliwe, aby zilustrować praktyczny wymiar procesu, oddano głos samym samorządowcom, pokazując ich obawy, oczekiwania, ocenę sytuacji, a także sposoby radzenia sobie z wyzwaniami. Świadczenia te, osadzone w próbie usystematyzowania obserwowanych zjawisk, są także dążeniem do ukazania obrazu relacji, jakie panują pomiędzy osobami i instytucjami realizującymi proces instytucjonalizacji.

Na relacjach funkcjonujących w oparciu o rozmowy i doświadczenie współpracy budowane są trwałe więzi, które później mają szansę przełożyć się na skutecznie działające partnerstwo samorządowe. W opinii jednej z osób biorących udział w badaniu, która ma wieloletnią praktykę samorządową: „Założenia teoretyczne są jak najbardziej zrozumiałe i wydaje się, że powinny być przez (...) samorządowców odczytane. Niestety życie jest pełne innych różnych elementów, które mają wpływ na to, jak ta współpraca lokalna się układa, albo się nie układa. Bo i tak często bywa.” [W3]<sup>4</sup>. Właśnie takim: miękkim i niedookreślonym czynnikiem wpływającym na proces poświęcono kolejne strony. Dotyczy to komunikacji, relacji, lokalnych ambicji, tradycji czy zwyczajowego podziału ról.

Podstawowym elementem jest chronologia budowania partnerstwa. Analiza zebranego materiału pozwala na zaproponowanie modelu składającego się z 5 faz tworzenia i funkcjonowania partnerstwa.

(1) Iskrzenie – (2) Precyzowanie – (3) Podtrzymanie – (4) Przeobrażenie – (5) Nowe otwarcie

Zaproponowany „cykl życia partnerstwa” jest zdeterminowany uwarunkowaniami wynikającymi z projektu CWD, w związku z tym próby przełożenia go na przypadki innych partnerstw samorządowych wymagać będą zawsze dodatkowych analiz. Należy bowiem pamiętać o tym, że dobór partnerstw biorących udział w projekcie wiązał się ze specyfiką wyzwań rozwojowych i ograniczenia zasobów, z jakimi mierzą się zaangażowane JST (OSI krajowe, których udział w projekcie omówiono powyżej). Jednocześnie udział w przedsięwzięciu o pilotażowym charakterze, początkowy brak pewności kontynuacji projektu (CWD Plus) i napięte

<sup>4</sup> W nawiasie kwadratowym wskazano kod wywiadu, z którego pochodzi cytat. Kodowanie jest spójne dla całego cyklu badań prowadzonych w projekcie CWD. W niniejszym raporcie, ze względu na jego charakter i duży udział danych ilościowych, ograniczamy się do syntetycznego prezentowania typologii opartych na sprofilowanych przesłankach – przyp. aut.



harmonogramy projektowe, nadają określony rytm prac. Kwestie te oddziałują na praktykę funkcjonowania zaangażowanych partnerstw.

## Zainicjowanie współpracy: Iskrzenie

Ten etap to przede wszystkim moment, w którym rodzi się idea powstania partnerstwa. W relacjach samorządowców działa szereg aktorów, występujących w wielu rolach. Są to w szczególności osoby z zewnątrz: reprezentujące samorząd województwa, przedstawiciele ministerstwa lub osób związanych z regionem (lub reprezentujących region). W innych przypadkach to bezpośredni sąsiedzi (inni liderzy samorządu gminnego/miejskiego) lub współpracownicy szczebla lokalnego (przedstawiciele powiatu, lub liderzy gmin inicjujący współpracę ze starostwem). Początkowy etap współpracy pozwala na wiele różnych wariantów i podejść, których ostatecznym efektem jest przejście przez proces przyjęcia wspólnego zdania i ustalenia formy współpracy. Najważniejsza na tym etapie jest kwestia źródła inicjatywy (pomysłu na współpracę), a każdy z przystępujących do niej partnerów może postrzegać ją w różny sposób. Przyglądając się doświadczeniom osób uczestniczących w badaniu, warto rozpatrywać poszczególne źródła współpracy w trzech wymiarach:

1. roli urzędu marszałkowskiego w procesie powstania partnerstwa oraz jego relacji z partnerstwem,
2. doświadczenie dotychczasowej współpracy pomiędzy partnerami,
3. cel współpracy, rozumiany jako przedmiot/zakładany rezultat do osiągnięcia przez partnerstwo.

Przeprowadzone wywiady i obserwacje pozwalają na zaproponowanie czterech głównych typów, które wyznaczają ramy pewnego kontinuum postaw i sytuacji, które przyczyniały się do powstawania partnerstw.

### Typy źródeł partnerstwa

**Tematyczne** – okoliczności zawiązania partnerstwa skoncentrowane są wokół określonego tematu (szlaku transportowego, instytucji, potrzeby), w którym liderzy i liderki widzą szansę na rozwój lub wspólne zaspokojenie określonych potrzeb wspólnot samorządowych. Istotne może być także przekonanie osób przystępujących do dyskusji nad partnerstwem, że temat, wokół którego koncentrują się wysiłki, będzie zrozumiany przez otoczenie partnerstwa (w tym instytucji mogących finansować przedsięwzięcia).

Początkową motywacją do współpracy dużego partnerstwa „Obszar Funkcjonalny Południowe Mazury”, w skład którego weszły gminy czterech powiatów, było wspólne działanie na rzecz poprawy szlaku drogowego łączącego główne ośrodki miejskie i ułatwienie dzięki temu dostępu do usług publicznych mieszkańcom tego rozległego obszaru. Kolejne działania podejmowane wspólnie nie mają aktualnie związku z pierwotnym projektem (brak możliwości uzyskania wsparcia na ten cel), jednak zawiązana w ten sposób współpraca utrzymuje się i przynosi kolejne, wspólne inicjatywy.

**Historyczne** – więzi współpracy w określonej grupie są utrwalone, zakorzenione historycznie lub geograficznie, a partnerstwa mają już swoją wcześniejszą tradycję nawiązywania i pod-



trzymywania relacji. W CWD można wskazać na dwie grupy partnerstw, w których dominuje takie źródło współpracy.

Przede wszystkim są to partnerstwa, które przystąpiły do projektu w formie zinstytucjonalizowanej. Przykładem są m.in. „Związek Gmin Ziemi Kujawskiej” czy „Związek Gmin Krynicko-Popradzkich”, które mają wieloletnie doświadczenie wspólnego działania (w wymienionych przykładach odpowiednio od 1991 oraz od 2007 roku) lub takich, jak „Warmińsko-Mazurskie Stowarzyszenie Ziem Pogranicza”, które powstało 2 lata temu (powołanie podmiotu w 2019 r., a wpis do KRS ze stycznia 2020), ale było ukonstytuowaniem współpracy wynikającej ze wspólnego doświadczenia gmin przygranicznych.

**Systemowe** – powiązania wpisują się w „szerszy plan”, czyli były proponowane w kompleksowym ujęciu przez UM lub kształtowały się w długotrwałym dialogu z UM, i zostały zaprojektowane jako element strategii rozwoju województwa lub przynajmniej zostały uwzględnione w dokumentach programujących wsparcie finansowe. Jednocześnie można wskazać tutaj na dawne ZIT, których pierwotny charakter mógł wywodzić się z potrzeb tematycznych czy praktycznych, ale wraz z kolejną perspektywą finansową został uwzględniony jako stały element regionalnej architektury polityki rozwoju.

Przykładem są tu przede wszystkim partnerstwa z województwa zachodniopomorskiego. Region ten w całości objęty został partnerstwami terytorialnymi, a większość z nich objęta jest wsparciem CWD, w tym trzy uczestniczyły w pilotażu. Podejście to wyróżnia się doprecyzowywaniem kształtu partnerstw. O ile w poprzednich latach gminy i powiaty w województwie realizowały partnerskie projekty obejmujące wiele JST z większych obszarów, o tyle przy obecnym podejściu nastąpiła geograficzna koncentracja wokół istotnych centrów subregionalnych lub powiatowych. Przykładem jest „Partnerstwo Powiatu Szczecineckiego”. Dotychczas starostwo występowało kilkakrotnie w roli inicjatora lub lidera dużych projektów obejmujących znaczną część województwa. Obecnie te doświadczenia wykorzystywane są w ramach działań planowanych wspólnie z gminami wchodzącymi w skład partnerstwa. Kluczowym czynnikiem, który na to wpłynął, była precyzyjna komunikacja władz województwa dotycząca planowania wsparcia z funduszy europejskich.

**Praktyczne** – w tym przypadku dominującym powodem zawiązania partnerstwa w określonym kształcie było wykorzystanie „nadarzającej się szansy”, czy założenie „braku straty”. W tym wymiarze udział w partnerstwie to „wykorzystanie szansy na uzyskanie wsparcia”, do którego liderzy samorządowi przekonują radnych oraz społeczności lokalne.

Do tej grupy należy bardzo dużo partnerstw z województw, które odkładały w czasie informacje o szczegółach rozwiązań proponowanych w ramach instrumentów terytorialnych. Trwające negocjacje skutkowały tym, że partnerstwa wyczekiwały na ostateczne decyzje, wiedząc że podejmowanie dalszych kroków w celu instytucjonalizacji (na potrzeby Instrumentów Terytorialnych) przyniesie im korzyści, jednak nie znały ich kształtu (zakres informacji nt. negocjacji programów regionalnych z Komisją Europejską różnił się w poszczególnych województwach).



## Wyzwania na etapie powstawania partnerstwa

Opisywanemu etapowi rozwoju partnerstw towarzyszą także wyzwania, które mogą w przyszłości wpływać na skuteczność i efektywność współpracy.

Jednym z takich wyzwań jest przyjęcie odpowiedzialności za proces. W przypadku typu systemowego lub historycznego istnieją jasne przesłanki do wyłonienia lidera. Mogą to być kwestie: **administracyjne** – np. rola powiatu, **funkcjonalne** – znaczenie ośrodka miejskiego lub konkretnej JST dla powiązań wewnątrz partnerstwa, **personalne** – wynikające z charyzmy lub uznania, jakim cieszą się poszczególni liderzy samorządowi, **relacyjne** – związane z dotychczasowym, lokalnie uznanym przywództwem określonej JST w prowadzeniu wspólnych działań.

Partnerstwa rozpoczynające działanie wokół inicjatywy tematycznej wykazują w niektórych przypadkach nierówne zainteresowanie lub zrozumienie idei przedsięwzięcia czy wrażliwości na podejmowany, wiodący temat współpracy. Na tym tle mogą w kolejnych etapach występować napięcia pomiędzy partnerami.

W przypadku partnerstw praktycznych można wskazać na koncentrację na celu. Łączy to niekiedy **osiągnięcie szybkiego efektu** (przystąpienie i dalsza przynależność do partnerstwa wynikająca z zachęt innych interesariuszy) z otwartością na to, że **efekt nastąpi w dłuższej perspektywie**, chociaż nie musi on być sprecyzowany. W części przypadków przedstawiciele administracji samorządowej wspominają początki tego procesu jako komunikat docierający do lokalnych samorządów ze strony władz wojewódzkich. Propozycja skierowana do władz lokalnych wymagała konsultacji pomiędzy urzędnikami a liderami. Następnie prowadzone były konsultacje dwustronne ze wszystkimi samorządami gminnymi, w wyniku których opracowano list intencyjny. Kluczowym czynnikiem dla powodzenia tego procesu była gęsta sieć relacji i fakt, że poszczególne strony znają się i współpracują w ramach struktur powiatowych. Istotnym argumentem prezentowanym w takich dyskusjach jest założenie, że jeśli informacja i zachęta przychodzi z poziomu wojewódzkiego, rozpoczęcie procesu i nawiązanie współpracy może skutkować korzyściami dla społeczności lub samorządu. Na tym etapie wystarcza legitymizowanie procesu przez władze wojewódzkie, bez konieczności wskazywania konkretnych rozwiązań.

Podobny przebieg procesu wskazuje także reprezentantka niewielkiej gminy miejskiej, dla której wcześniejsze doświadczenia (nie zawsze udane), prowadzą do szans na przyszłość. W perspektywie 2013–2020 gmina próbowała dołączyć do ZIT-u, natomiast starania te odnotowano w urzędzie marszałkowskim. W chwili naboru do pilotażu CWD wykorzystano tę informację i skierowano z poziomu regionalnego propozycję utworzenia partnerstwa skupionego wokół aktywnego miasta (pomimo że nie było ono największą JST). Także w tym przypadku istotnym argumentem było źródło propozycji współpracy: od władz regionalnych.

O ile partnerstwa historyczne mają już ugruntowaną opinię o przydatności wspólnego działania, a partnerstwa systemowe otrzymały jasne deklaracje dotyczące wsparcia (przyszłych konkretnych korzyści), o tyle partnerstwa tematyczne i praktyczne musiały czekać na weryfikację swoich oczekiwań, wraz z doprecyzowaniem dokumentów określających możliwości wsparcia w ramach funduszy europejskich. Potwierdza to również jedna z rozmówczyń reprezentujących gminę miejską z zachodniej Polski, komentując sytuację partnerstwa w połowie



listopada 2022 r., mówiąc, że ustalenie kształtu programu regionalnego i zasad wsparcia partnerstw w województwie to wskazanie celu dla partnerstwa. Jest to dla niej jednocześnie sygnał do skoncentrowania się na bardzo intensywnej pracy nad szczegółami projektu strategicznego, w którą włączyć muszą zostać inni partnerzy samorządowi. Jak wynika z relacji, dotychczasowe ich zaangażowanie miało przede wszystkim charakter deklaracyjny, a wsparcie liderki partnerstwa było działaniem o niższym priorytecie.

### Rodzaje partnerstw a ich funkcjonowanie

Istotnym wnioskiem wypływającym z analizy etapu tworzenia partnerstw jest przede wszystkim jego inicjacyjny, niedookreślony charakter. Tytułowe „iskwienie” może bowiem skutkować rozwinięciem się współpracy w kierunku, który nie był przewidywany przez inicjatorów. Partnerstwa tematyczne potrafią zmienić kierunki swojej działalności i dzięki rozpoczęciu dialogu odkrywać nowe przestrzenie do współpracy. Partnerstwa historyczne mogą zaś koncentrować się wyłącznie na dotychczasowych zadaniach, uznając je za wystarczający zakres współpracy. Długotrwałe współdziałanie nie musi bowiem oznaczać znaczącej chęci do jego pogłębiania. Każdy z typów łączy się z określonymi trudnościami. W kolejnych fazach samorządy i partnerstwa przyjmują wobec tego różne strategie ich rozwiązywania.

### Precyzowanie

Na tym etapie formułowane były zasady funkcjonowania partnerstwa. Dotyczyło to spraw organizacyjnych: powołania rady partnerstwa, w której pracują liderzy samorządowi, oraz grupy roboczej, skupiającej przede wszystkim wskazane osoby z administracji samorządowej<sup>5</sup>. W części partnerstw dobrą praktyką jest udział niektórych najbardziej zaangażowanych samorządowców w grupie roboczej.

Kolejną kwestią, która rozstrzygała się na tym etapie, było wyłonienie lidera partnerstwa. Widoczne są tutaj następujące tendencje:

1. Przyjęcie roli lidera przez samorząd podejmujący się zainicjowania partnerstwa w początkowej fazie.
2. Przyjęcie roli lidera przez samorząd powiatowy (w przypadku partnerstw obejmujących teren jednego powiatu działa się to niemal naturalnie).
3. Przyjęcie roli lidera przez samorząd, którego władarz pełni kierowniczą rolę w związku lub stowarzyszeniu, na bazie którego powstało partnerstwo.

Obrany kierunek miał określone następstwa.

**Ad. 1.** Gdy JST inicjującym proces były mniejsze gminy, zdeterminowane do udziału w projekcie ze względu na dostrzeganie swoich szans rozwojowych w budowaniu partnerstwa (np. te, które koncentrowały się wokół określonych tematów), musiały następnie wykorzystywać więcej swoich zasobów, aby animować zaangażowanie partnerów mniej zdeterminowanych.

<sup>5</sup> W niektórych partnerstwach powoływano także grupy zadaniowe lub inne zespoły wspierające pracę partnerstwa.



**Ad. 2.** Rola powiatu w partnerstwie wpływała na wybór kierunku formalizacji, a rodzące się w związku z tym wątpliwości potrafiły na kolejnych etapach wydłużać cały proces.

**Ad. 3.** Model ten zdecydowanie usprawniał pracę, gdy istniejące partnerstwo pokrywało się w całości z nowym. Jeżeli jednak partnerstwo przystępujące do CWD składało się z większej liczby podmiotów niż dotychczasowy związek lub stowarzyszenie, można było zaobserwować występowanie komplikacji. W jednym z przypadków miały one charakter merytoryczny i wynikały z trudnego do przewyciężenia przywiązania lidera do dotychczasowej, sprawdzonej formy instytucjonalizacji, która jednak nie uwzględniała zmieniających się okoliczności prawnych. W innym przypadku barierą były obawy wynikające z potencjalnej zmiany udziału składu partnerstwa (rozszerzenie dotychczas działającego podmiotu o nowych członków), a co za tym idzie proporcji pomiędzy popierającymi aktualnego lidera samorządami.

Wszystkie trzy grupy czynników to komplikacje możliwe do przewyciężenia, jednak wpływające na wydłużenie się procesu, bowiem dopiero po doprecyzowaniu i wyjaśnieniu wszystkich tych kwestii możliwe było podejmowanie kolejnych kroków.

Precyzowanie to etap, który poza wymienionymi wyżej kwestiami organizacyjnymi, miał także zasadniczy wymiar merytoryczny. Ukonstytuowanie się partnerstwa oznaczało rozpoczęcie budowania strategii, a przede wszystkim powiązaniego z tym procesu diagnozy sytuacji lokalnej oraz ponadlokalnych uwarunkowań rozwoju.

Wymagało to wypracowania określonych sposobów współpracy, które pozwalałyby na angażowanie możliwie dużej liczby partnerów, pomagały w niwelowaniu części ograniczeń wynikających z niewielkich zasobów, a także wspierały układanie relacji pomiędzy samorządami w sposób, który ograniczałby ryzyko późniejszych wątpliwości czy zarzutów o pomijanie zdania poszczególnych interesariuszy. Katalizatorem wypracowania niektórych rozwiązań w przypadku partnerstw pilotażowych była pandemia COVID-19 i wymuszona nią praca zdalna. Dobre doświadczenia z tego okresu zostały także przeniesione przez ekspertów na współpracę z partnerstwami nowymi, biorącymi udział w CWD Plus. Poniżej prezentujemy opis praktyk stosowanych w partnerstwach, stanowiący zestaw podstawowych narzędzi współpracy.

**Spotkania online** – jako oczywiste dzisiaj dla wszystkich narzędzie współpracy podczas prac nad rozwijaniem współpracy partnerskiej były (i niekiedy nadal są) pewnym wyzwaniem. W części samorządów adaptacja techniczna (sprzęt oraz przepustowość łączny) stanowiła deklarowaną barierę w intensywnym uczestnictwie w pracach. W opowieściach uczestników badania na tym etapie pojawia się metafora „czarnych ekranów” – osób zalogowanych do udziału w spotkaniu, jednak bez włączonej transmisji wideo i mało zaangażowanych w dyskusję, symbolizująca niskie zainteresowanie danej JST pracami partnerstwa.

**Spotkania w najdogodniejszym punkcie** – praktyka przyjmowana przez partnerstwa, w których jeden z partnerów dysponuje wygodną przestrzenią do spotkań, zlokalizowaną w miejscu, które akceptują wszyscy zaangażowani partnerzy.

**Odwiedziny kolejnych partnerów** – praktyka przyjęta w części partnerstw, polegająca na podejmowaniu się roli gospodarza spotkań kolejno przez współpracujące JST. Szczególnie w przypadku dużych partnerstw, liczących kilkanaście lub więcej samorządów, nie oznacza to realnego odwiedzenia wszystkich, ale okresową zmianę lokalizacji spotkań, aby zapewnić łatwiejszy dostęp samorządom z poszczególnych części partnerstw.



**Konsultacje na miejscu/objazd organizowany przez lidera** – forma bezpośredniego zaangażowania lidera, który w krótkim czasie odwiedza kolejno wszystkich partnerów. Omawiane są przygotowane wcześniej dokumenty i prowadzone rozmowy np. o ostatecznym kształcie projektów strategicznych, odpowiadającym na potrzeby poszczególnych JST.

**Spotkania warsztatowe** – działania angażujące uczestniczące osoby w różnych formach, niekiedy we współpracy z dodatkowymi ekspertami (doradcy sektorowi, osoby reprezentujące instytucje regionalne) lub z wykorzystaniem określonych metodologii warsztatowych (np. Open Space, Debata Oxfordzka).

**Wizje lokalne** – w niektórych z partnerstw osoby zaangażowane w prace grup roboczych lub zespołów zadaniowych starały się szczegółowo obejrzeć lokalizacje poszczególnych planowanych inwestycji lub działań projektowych. Stawało się to początkiem bliższej współpracy lub niekiedy odkrywania pasji poszczególnych osób pracujących w urzędach, które przy okazji wchodzenia w rolę gospodarza/przewodnika danego terenu, wykazywały się znacznym przygotowaniem merytorycznym oraz pasją, a następnie przewodziły pracom nad wybranym zagadnieniem (dotyczyło to m.in. turystyki rowerowej, znajomości historii regionu, zasobów przyrodniczych obszaru geograficznego).

Wszystkie z tych form i sposobów postępowania mają różne zastosowanie i wiążą się z innymi potrzebami w zakresie wykorzystywanych zasobów. Dotyczy to czasu niezbędnego do udziału w spotkaniach lub poświęcanego na dojazdy, wspomnianych już ograniczeń technicznych, obciążenia pracą, ale też kompetencji i nastawienia (wiary w sens wspólnego działania). Deficyt zasobów w mniejszych urzędach jest główną barierą, której przewyciężenie wspiera powodzenie projektu. Osoby uczestniczące w badaniu wskazują na kilka trudności. Przede wszystkim jest to znaczne obciążenie urzędników zadaniami, które wymagają natychmiastowego zaangażowania. W efekcie brakuje czasu na działania rozwojowe i poszukiwanie nowych inspiracji. Na szczęście, dostrzegalne są w niektórych urzędach osoby, które intensywnie angażują się w podnoszenie swoich kompetencji właśnie z myślą o partnerstwie, starając się w jak największym stopniu trwale usprawnić współpracę pomiędzy samorządami.

Zaangażowanie partnerów zmienia się na poszczególnych etapach rozwijania współpracy. Możliwość (lub skłonność/chęć) zaangażowania się w działania wymaga zmiennych form, które pozwalają oszczędzić czas, ale także umożliwią wchodzenie poszczególnym osobom w niestandardowe role. Wszystko po to, aby podtrzymać zainteresowanie i chęć dalszej współpracy. Wyzwania z tym związane zmieniają się w czasie. Początkowa energia i chęć udziału stopniowo słabną. Istotna jest także forma (długość, częstotliwość czy terminy spotkań), która nie odpowiada wszystkim w jednakowym stopniu.

Z jednej strony, osoby biorące udział w badaniu wspominają ten etap jako czas intensywnej, zadaniowej pracy w trudnych warunkach. Z drugiej strony, jako okres, w którym dochodziło do największego zróżnicowania pomiędzy partnerami. W praktyce działania i codziennego wysiłku nad skoordynowaniem podejścia kilku, kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu podmiotów, w relacjach pojawiają się głosy o różnicach w kompetencjach i zaangażowaniu się poszczególnych urzędów.

Wskazać można następujące postawy, wyróżniające się wśród partnerów:



**Zaangażowani liderzy** – podmioty chętnie biorące na siebie część odpowiedzialności. Wychodzące z inicjatywą, starające się kreować przestrzeń współpracy. Na tym tle niekiedy dochodziło do różnicy zdań, w szczególności kiedy konfrontowały się ze sobą samorządy (i osoby je reprezentujące podczas prac) różnego szczebla.

**Pasażerowie na gapę** – podmioty, które są bierne i nie podejmują żadnych decyzji. Jednocześnie zazwyczaj deklarują, że podtrzymują swój udział w pracach partnerstwa. Podmioty te zmieniają swoją postawę w kolejnych etapach cyklu życia [Przeobrażenia].

**Merytoryczni partnerzy** – dla części osób biorących udział w badaniu zaskoczeniem było to, jak zmieniało się zaangażowanie niektórych podmiotów, a także jak niespodziewanie odkrywano nowe potencjały. Pośród osób pracujących w urzędach lub instytucjach zaangażowanych w proces strategiczny pojawiały się osoby przychylne partnerstwu: skutkowało to ożywieniem dyskusji i podniesieniem jej poziomu, a także zwiększaniem stopnia dojrzałości wypracowywanych projektów strategicznych (i ich zakorzenieniem w środowisku lokalnym).

**Wyczekujący** – znaczna część podmiotów uczestniczących w pracach partnerstw oczekiwała na przydzielenie zadań. Po otrzymaniu zadań podmioty realizowały je z różnym stopniem sprawności. Nie towarzyszyła temu procesowi ani skłonność do przekształcania czy rozwijania pomysłów charakterystyczna dla typu „merytorycznych partnerów”, ani konieczność przejęcia odpowiedzialności „zaangażowanych liderów”. Wykonywano swoją pracę, czekając na rozwój wypadków.

Rozpoznanie powyższych typów zaangażowania (lub jego braku), łączy się z jednym z wyzwań tego etapu prac: utożsamianie poszczególnych pracowników i liderów z całym samorządem. Niekiedy błędy/postawy pojedynczych osób mogą zostać przypisane nastawieniu całej grupy. W intensywnej pracy podejmowanej na etapie merytorycznego doprecyzowywania kształtu partnerstwa, diagnozowania sytuacji i projektowania jego strategii, można nie dostrzec wymienionych wyżej trudności z dostępem do zasobów niezbędnych do zrealizowania oczekiwanych zadań. Wówczas pojawiające się opóźnienia czy błędy mogą zostać odczytane jako niechęć do współpracy. To zaś prowadzi może do konfliktu w partnerstwie, który spowalnia proces instytucjonalizacji. Obecność takich zjawisk, zakorzenionych przede wszystkim w komunikacji między partnerami, jest łagodzona przez działania ekspertów pracujących z partnerstwami. Zewnętrzna animacja i wsparcie procesu są tu dużym ułatwieniem i pozwalają przezwyciężyć niektóre trudności, które mogłyby przekształcić się w konflikt zagrażający współpracy.

Bez względu na postawę, jaką przyjmują osoby uczestniczące w spotkaniach, doświadczenie pracy w partnerstwie jest okazją do wytworzenia dodatkowej wartości. Współpraca nie zawsze jest łatwa i zmusza do konfrontowania się z innymi stanowiskami, ale ostatecznie prowadzi do ulepszenia dokumentów, procedur lub pomysłów na projekty. Poszczególne partnerzy wnoszą swoje doświadczenia, wypracowywane latami rozwiązania i wiedzę zespołów, które reprezentują. W efekcie, na tym etapie współpracy, proces miał także wymiar edukacyjny oraz pozwalał na określenie zasobów i kompetencji dostępnych w poszczególnych samorządach partnerstwa.



Tworzenie dokumentów strategicznych, będących główną osią działania partnerstw w początkowych fazach ich funkcjonowania, stanowi cezurę pomiędzy fazą iskrzenia (inicjacji współpracy) a precyzowania, czyli wytworzenia wewnętrznego systemu pracy, uporządkowania relacji pomiędzy partnerami i wreszcie – ustalenia celów i priorytetów rozwojowych. Partnerstwa otrzymały dokument (strategię) i stanęły przed kolejnym wyzwaniem, czyli jej przyjęciem. Dla części z nich pauza pomiędzy pilotażem a intensywnym wdrażaniem CWD Plus oznaczała trudny okres, w którym należało podtrzymać zaangażowanie partnerów, przy jednoczesnym braku precyzyjnych, krótkookresowych celów. Wątpliwości widoczne były w szczególności w partnerstwach, których powstanie opierało się na czynnikach tematycznych i praktycznych (por. podrozdział Iskrzenie). Nie miały one bowiem pewności co do kształtu wsparcia, na jakie będą mogły liczyć w przyszłości, a jak można zaobserwować w relacjach informatorów, konieczność precyzowania celu (i efektów) była kluczowym elementem podtrzymującym zaangażowanie samorządów.

Jednocześnie na tym etapie pojawiły się bodźce zewnętrzne pod postacią instrumentów krajowych, takie jak Polski Ład, finansujących inwestycje samorządowe. Nie wymagały one przechodzenia przez proces strategiczny ani budowania struktur partnerskich. Oznaczało to przeniesienie uwagi (i ograniczonych zasobów kadrowych) części samorządów na środki krajowe. CWD i kwestia partnerstwa stały się tematem pobocznym i mniej pewnym. Środki te były skierowane na możliwie szybkie rozpoczęcie inwestycji, które mają stymulować powstawanie lokalnych miejsc pracy. Pomimo że poziom bezrobocia w skali kraju jest niski, dla obszarów rolniczych kwestia możliwości zatrudnienia w innych sektorach gospodarki pozostaje ważnym tematem lokalnym. W następstwie jest także przedmiotem zainteresowania liderów samorządowych starających się odpowiadać na zapotrzebowanie mieszkańców. Kwestię zatrudnienia podkreślano wielokrotnie podczas badań terenowych jako jeden z najważniejszych lokalnych tematów. Z punktu widzenia wykorzystania zasobów urzędu konieczne jest więc skoncentrowanie się na przedsięwzięciach, które przyniosą szybko widoczne efekty. Prowadzi to do okresowego odkładania na dalszy plan działań zmierzających do rozwijania partnerstwa. Tym, co przywraca te kwestie do bieżącej agendy, były na ogólnym poziomie: kolejne etapy ustaleń dotyczących programów regionalnych, a na poziomie operacyjnym (wewnątrz partnerstw), działania podejmowane przez ekspertów pracujących w projekcie. Proces wspierania instytucjonalizacji (rozumianej tym razem w szerokim znaczeniu ogólnego wzmocnienia potencjału grupy samorządów do wspólnego realizowania zadań/świadczania usług publicznych) działania doradców-ekspertów nie dotyczy jedynie kwestii merytorycznych: rozwiązań prawnych, procesu strategicznego czy kwestii komunikacyjnych. Analiza sytuacji partnerstw na tym etapie wskazuje jak ważny jest aspekt animacyjny. Pozwala on bowiem na podtrzymanie zaangażowania w działania, które nie przynoszą natychmiastowego rezultatu, ale wspierają utrzymywanie roboczych relacji pomiędzy poszczególnymi urzędami. To zaś przyczynia się do osiągnięcia długofalowego pogłębienia współpracy.

W momencie, w którym większość partnerstw przechodziła w projekcie fazę podtrzymania, przyjęto rozwiązania legislacyjne określające zasady prowadzenia polityki rozwoju w nowej perspektywie finansowej UE, w tym doprecyzowujące formę działania instrumentów terytorialnych. Wspierało to dyskusję nad samą instytucjonalizacją i dzięki temu, stało się tematem



przewodnim działania partnerstw. Kluczowe w tym przypadku było pojawienie się szczegółowych informacji wynikających z ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju oraz późniejszych zasad realizacji instrumentów terytorialnych.

## Przeobrażenia

Rozpoczęcie instytucjonalizacji w ramach projektu oznacza najczęściej utrwalone zaangażowanie we współpracę w przyjętej strukturze. Czy wpływa to znacząco na trwałość współdziałania? Poza przypadkiem, w którym partnerstwo biorące udział w pilotażu CWD zostało systemowo przeniesione do nowego podmiotu (rozszerzenie partnerstwa na cały subregion) oraz połączeniem dwóch partnerstw w jedno, nie miał miejsca przypadek zaniechania współpracy. Pojawiały się niepokojące sygnały w tym zakresie, ale ostatecznie napięcia pomiędzy samorządami zostały załagodzone. To, że przebieg procesu nie jest łatwy, a sukces nie jest zagwarantowany, dla osób biorących w nim udział jest oczywiste. W wypowiedziach dotyczących tego etapu działań można dostrzec pewną ulgę, ale jednocześnie dumę z tego, że trudności udało się przezwyciężyć dzięki wyłożonej pracy i dialogowi. Jako kluczowe czynniki wskazywane są wytrwałość, ale także zdolność do budowania konsensu i rozwijanie zdolności negocjacyjnych. Niektórzy z samorządowców wskazują także, że niezbędna jest determinacja do przezwyciężania kolejnych trudności.

W fazie „przeobrażeń” nakładały się na siebie trzy czynniki, które wywierały presję na partnerstwa i utrzymywały je w dalszym, aktywnym działaniu. Pierwszym (w przypadku partnerstw pilotażowych) i stwarzającym wiele wyzwań była konieczność wyboru projektu strategicznego, dla którego zostanie opracowany zestaw dokumentów aplikacyjnych. Po pierwsze, trudnością był brak wiedzy o harmonogramach konkursowych oraz zróżnicowana polityka informacyjna samorządów wojewódzkich. Proces ten wymagał jednocześnie dookreślenia zobowiązań JST wewnątrz projektów, ale też decyzji o korzyściach i odpowiedzialności partnerów. Po drugie, trudność stanowiła konfrontacja z koniecznością dialogu wewnątrz partnerstwa, dotyczącego instytucjonalizacji: decyzje o strukturze zarządzania przeplatały się z wyborem właściwej formy. Zarówno proces pierwszy, jak i drugi, w części partnerstw nadal trwają. Trzecią determinantą było ogłoszenie ostatecznej treści programów regionalnych (lub wysłanie programu do zatwierdzenia przez Komisję Europejską). Był to najmocniejszy bodziec, który w partnerstwach wywołał przekonanie o tym, że wysiłek włożony dotychczas w działania partnerskie przyniesie efekty.

Dyskusje o zakresie projektów strategicznych wywoływały również pogłębioną refleksję dotyczącą etapu wdrożeniowego strategii i konieczności formalizacji współpracy w sposób, który pozwoli na właściwe zarządzanie projektami w przyszłości. Jednocześnie, przy tendencji do wybierania mniej skomplikowanej i niegenerującej bieżących kosztów formuły porozumienia międzygminnego lub powiatowo-gminnego, pojawiły się dyskusje i wątpliwości dotyczące pozycji dotychczasowych liderów, którymi w przypadku partnerstw łączących samorządy różnego szczebla, najczęściej były starostwa. W przypadku porozumień ułożenie relacji na linii lider-partnerzy na etapie wdrożeniowym budzi oczywiste wątpliwości, które wyjaśnić można jedynie w otwartym dialogu. Poszczególne samorządy musiały wskazać precyzyjnie swoje interesy lub wyznaczyć granice zaangażowania, jednocześnie dbając o autonomię. Potrzeba poruszania się w jasno określonych ramach, może tłumaczyć popularność poro-



zumienia jako formy współpracy. Po przyjęciu strategii, umożliwi to kontynuowanie działań w ramach kolejnych porozumień zawieranych już w celu realizacji konkretnych przedsięwzięć. Wiąże się to oczywiście z ryzykiem nadmiernego obciążenia lidera na etapie realizacji i rozliczenia projektów. Wyzwanie to będzie z pewnością przedmiotem dużego zainteresowania samorządów w przyszłości.

Oczekiwaniem, które towarzyszy temu etapowi działania, jest potrzeba wykonania konkretnego kroku. Jest nim z pewnością przeprowadzenie formalnych procedur związanych z instytucjonalizacją, ale nie jest to warunek wystarczający. Nadal pozostanie to element procedury dostępu do funduszy. Są one celem o tyle, o ile pozwalają na realizację zadań samorządowych i odpowiedź na zgłaszane potrzeby mieszkańców. Samorządowcy wskazują, że tym, co pomoże w przyszłości w rozwijaniu instytucjonalizacji będą przykłady udanej współpracy i zrealizowane projekty.

Przeobrażanie się partnerstw, jest etapem długotrwałym i wymagającym stałego wsparcia. Wynika to z kilku czynników, które pojawiają się jako konsekwencja reagowania przez współpracujące samorzady na nowe okoliczności (bez względu na to, czy wynikają one z wewnętrznej dynamiki partnerstwa, czy decyzji na szczeblu regionalnym, krajowym czy europejskim). Wyzwaniami pojawiającymi się na tym etapie są:

- konieczność aktualizacji opracowanego projektu strategii lub przyjętego dokumentu w obliczu ostatecznego kształtu programów regionalnych i krajowych;
- zmiana relacji pomiędzy poszczególnymi partnerami (w tym konieczność rozwiązywania sporów personalnych lub nieporozumień wynikających z wcześniejszych różnic w zaangażowaniu w proces);
- zmiana decyzji dotyczących źródeł finansowania niektórych inwestycji w samorządach (np. środki krajowe, lub budżet własny JST);
- zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej JST oraz innych partnerów, która zmienia lokalne uwarunkowania;
- zmiana sytuacji międzynarodowej, która oddziałuje na dalsze kierunki polityki rozwojowej w regionach przygranicznych na wschodzie i północy kraju.

Wszystkie te okoliczności wymagają szczególnej uwagi i prowadzą do ponownego przemyślenia przez partnerów zarówno zasad, jak i celu współpracy. Decyzja o tym, czy wpłyną one na kształt instytucjonalizacji, wymaga analiz i porównania z innymi przypadkami w kraju. Kwestie te znajdują swoje odzwierciedlenie w dyskusjach z doradcami oraz kuluarowych rozmowach podczas spotkań organizowanych w ramach projektu CWD. Na marginesie tych rozważań, należy zwrócić uwagę na to, że kierunek i przebieg procesu przeobrażania się partnerstw w formy bliższe szeroko rozumianej instytucjonalizacji (wykraczającej poza formalizację, bliską instrumentalnemu podejściu), zależne są od tego, jak pojedyncze samorzady oraz całe partnerstwa podniosły swoje kompetencje, rozwinęły określone zdolności do realizacji zadań lub przyjęły postawę otwartą na współpracę z innymi podmiotami. W uproszczeniu można zestaw takich przemian określić jako stopień dojrzałości partnerstw, jednak kwestia ta wymagałaby dalszych analiz. Zebrany materiał pozwala jednak na operacyjny wniosek, wskazujący na to, że intensywność współpracy (rozumiana jako częstotliwość wspólnych działań oraz kontaktów) i otwartość poszczególnych partnerów na różnicowanie tematyki



wspólnych przedsięwzięć, może świadczyć o tym, że partnerstwo będzie w większym stopniu gotowe na szczegółową debatę o celach dalszej współpracy lub nadawanie jej trwalszych form.

## Etap „nowego otwarcia”

Kolejny etap procesu – działanie w nowych warunkach z zatwierdzonymi programami regionalnymi, sformalizowaną współpracą w partnerstwie i wreszcie przyjętą właściwą strategią – to dopiero początek. W rękach samorządów w takim momencie pozostaje wiele możliwości. Samorządowcy wskazują jednak, że kluczowe pozostaje wskazanie precyzyjnych celów współpracy, postać lidera (charyzma, ale też wiarygodność). Nie wystarczą do tego same dokumenty strategiczne i zinstytucjonalizowane formy działalności. Oznacza to, że etapem kończącym jest właśnie „nowe otwarcie”, etap wdrożeniowy wymagający ponownego zaangażowania niezbędnych samorządów, partnerów z podlegających im instytucji, urzędników zajmujących się bardzo konkretnymi, branżowymi zagadnieniami dotyczącymi projektów i zadań, które będą realizowane przez partnerstwo.

Wraz z zakończeniem procesów fazy przeobrażeń, w instytucjonalizujących się partnerstwach pojawią się nowe wyzwania. Cykl rozpocznie się na nowo, wraz z wyborami władz stowarzyszeń i związków. To tam odbywać się będzie „iskrzanie” i „precyzowanie” zasad współpracy i wskazanie liderów. Nowego podejścia wymagać będą też porozumienia zawierane w celu realizacji konkretnych projektów. Nowych form pracy, nieco innej animacji oraz innego wsparcia merytorycznego wymagają partnerstwa na etapie wdrożeniowym.

O ile formuły instytucjonalizacji na potrzeby instrumentów terytorialnych są precyzyjnie opisane w ustawie i dokumentach opracowanych przez MFiPR, o tyle sposób realizacji projektów strategicznych, organizacji pracy w nierzadko dużych i złożonych partnerstwach, w których poszczególne samorzady dysponują bardzo zróżnicowanym potencjałem, będzie wymagał ponownego przemyślenia sposobów współdziałania. Niewątpliwie część schematów wypracowanych podczas dotychczasowych działań przyjmie się i będzie wykorzystywana, ale pojawią się przynajmniej dwa nowe wyzwania. Pierwszym jest ewentualne niepowodzenie w poszukiwaniu finansowania realizacji zadań, w szczególności tych, które nie będą finansowane w ramach instrumentów terytorialnych, ale takich, które dla partnerstw są istotne. Może to generować napięcia i powodować zwątpienie w zasadność wspólnych działań. Drugim wyzwaniem odnoszącym się do zachowania ciągłości współpracy w partnerstwach będą zbliżające się wybory samorządowe, które mogą zmienić skład rad partnerstw, niekiedy także wymuszać będą zmiany we władzach powoływanych stowarzyszeń i związków. Istotne jest zatem pytanie, czy przed tymi terminami uda się partnerstwom pozyskać określone środki. Jak wskazywali wielokrotnie rozmówcy, których głosy przytoczono w tym rozdziale, dla trwałości partnerstwa kluczowe jest uzyskanie określonych efektów.

## Podsumowanie

Podsumowując czynniki praktyczne sprzyjające sprawnemu przebiegowi instytucjonalizacji, można wskazać następujące kwestie, które widoczne są w przedstawionym materiale:



**Precyzyjne wskazanie lidera** – zarówno na poziomie samorządu, jak i osób o odpowiedniej charyzmie, które potrafią poprowadzić współpracę w gremiach odpowiedzialnych za realizację zadań partnerskich (rada partnerstwa, grupa robocza, zespoły zadaniowe). Przywództwo to musi uwzględniać szacunek do autonomii poszczególnych partnerów, ale jednocześnie wskazywać precyzyjne zadania.

**Precyzyjny cel działań i efekty** – jako czynnik kluczowy dla konsolidacji partnerstwa, ale też argument pozwalający tłumaczyć innym, dlaczego zasoby urzędów są angażowane w działanie partnerstwa.

**Wcześniejsze doświadczenia współpracy** – w znaczący sposób sprzyjają podnoszeniu efektywności współpracy, a także pozwalają na pokazywanie przykładów tego, co można osiągnąć wspólnie.

**Skłonność i chęć do podjęcia współdziałania** – element niezbędny, jednak ze względu na to, że może wynikać z różnych motywacji (wewnętrznych i zewnętrznych) trudno go kontrolować.

Kontekst miejsca – wynikająca z położenia geograficznego lub natężenie określonych zjawisk społeczno-gospodarczych konieczność podjęcia działania (reakcji), która objawiać się może w wyniku interwencji krajowej lub regionalnej (OSI), lub refleksji samorządu lokalnego. Może mieć także wymiar historyczny i być kontynuacją nawet wielowiekowych tradycji współpracy w danym regionie (np. wzdłuż rzeki, linii kolejowej etc.).

**Komunikacja** – postrzegana tutaj zarówno na poziomie jasnych zasad współpracy w grupie partnerów, ale także możliwość wchodzenia w relacje mniej formalne, które, jak pokazują obserwowane w badaniu przykłady, sprzyjają jakości współpracy, a niekiedy nawet zawiązaniu partnerstwa.





## Najważniejsze czynniki wpływające na proces instytucjonalizacji

Proces instytucjonalizacji w formalnym rozumieniu jest w projekcie działaniem nieuchronnym, związanym z przyjętą logiką interwencji. Wyjątkiem są partnerstwa międzywojewódzkie i takie, w przypadku których władze województwa nie przewidziały wsparcia w ramach instrumentów terytorialnych powiązanych z formami instytucjonalnymi. Dla większości jednak jest to działanie związane przede wszystkim z pozyskiwaniem środków na rozwój. Drugą kwestią jest także postępowanie zgodnie z oczekiwaniami systemowymi, w tym w zakresie tworzenia określonego rodzaju dokumentów strategicznych. W szerszym rozumieniu instytucjonalizacji, widoczne jest stopniowe poszukiwanie wspólnej odpowiedzi na wyzwania rozwojowe. W odniesieniu do tego, powstają dwa niezwykle ważne wyzwania obejmujące częściowo projekt CWD Plus, pomimo swojej aktualnej, koniecznej koncentracji na formalizacji działań partnerstw. W szczególności w przypadku tych, dla których opracowywana jest strategia ponadlokalna, rozpoznawane są na nowo powiązania funkcjonalne i to w odniesieniu do nich opracowywana jest wizja rozwoju. Ostatnim elementem, z którego JST korzystają (lub uświadamiają go sobie) na zróżnicowanym poziomie jest możliwość wykorzystywania zasobów lokalnych właśnie w skali całego partnerstwa. Przez konieczność przewyższania lokalnych niedoborów w ramach partnerstw, współpraca nad instytucjonalizacją w wąskim rozumieniu była także (i jest) tutaj okazją do rozwoju potencjału organizacyjnego przez uczenie się od siebie i budowanie relacji, które pozwolą na skuteczniejszą współpracę w przyszłości.

Właśnie ze względu na dostęp do wewnętrznych zasobów udział gmin z obszarów strategicznej interwencji jest znaczącą okolicznością kształtującą przebieg procesu instytucjonalizacji w partnerstwach CWD Plus – 25 z partnerstw pilotażowych ma w swoim składzie co najmniej 50% gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, w tym do 7 partnerstw biorących udział w projekcie dodatkowo przynależy od 1 do 3 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Należy mieć na uwadze powyższe zjawisko, gdyż w wielu przypadkach są to samorządy o niewielkiej liczbie ludności (i występujących negatywnych trendach demograficznych), a także ograniczonych zasobach możliwych do wykorzystania na potrzeby realizowania działań w ramach partnerstw. Odnosi się to zarówno do formalizowania działań (pojawiające się trudności na poszczególnych etapach cyklu życia partnerstwa), ale też do szerokiego, funkcjonalnego podejścia do budowania partnerstwa jako silnej, instytucjonalnej formy zaspokajania potrzeb mieszkańców powiązanych samorządów. Wpływ interwencji realizowanej w ramach CWD Plus na dalsze losy partnerstw oraz to, w jakim stopniu i z jakimi skutkami ukształtowany model pracy partnerskiej przełoży się na wdrożenie opracowanych strategii terytorialnych powinien być przedmiotem dalszej refleksji badawczej. W szczególności w odniesieniu do skuteczności wspierania OSI.

**Ramy interwencji CWD Plus stanowią impuls rozwojowy i katalizator procesu instytucjonalizacji** dla wielu partnerstw. Nawet jeśli partnerstwa obecnie skupiają się przede wszystkim na instrumentalnym aspekcie procesu, poszczególne JST rozwijają również podejście funkcjonalne. Dynamika w tym zakresie jest zróżnicowana, ale przeobrażenie postaw części z partnerstw jest w tym zakresie dostrzegalne.



## Uwagi zasadnicze

### 1. Przenikanie się podejść

Tym, co rozdziela wąskie (instrumentalne) i szerokie (funkcjonalne) podejście do instytucjonalizacji, jest decyzja o priorytetowych efektach oczekiwanych przez podmioty tworzące partnerstwo. W podejściu instrumentalnym kluczowym celem jest zbudowanie mechanizmu, który przez spełnienie obowiązków ustawowych umożliwi przyjęcie określonego typu strategii i skorzystanie ze wsparcia finansowego, przewidzianego w ramach instrumentów terytorialnych. Podejście funkcjonalne nie czyni z tej kwestii warunku koniecznego, ale nie wyklucza go. Tak rozumiana instytucjonalizacja służy zbudowaniu warunków do trwałej współpracy pomiędzy samorządami, które w różnych układach partnerskich widzą szanse na efektywniejsze i skuteczniejsze realizowanie swoich zadań. Istotną obserwacją, ale także wnioskiem eksperckim, jest fakt, że doświadczenia podejścia instrumentalnego mogą przynosić skutek dla rozwijania skłonności samorządów do instytucjonalizacji w ujęciu funkcjonalnym. Ważnym zastrzeżeniem jest natomiast to, że dynamika takiej zmiany postaw nie jest jednolita u wszystkich partnerów.

### 2. Partnerstwo jako coś nieuniknionego

Rozpoznany w badaniu układ JST biorących udział w projekcie wskazuje na konieczność budowania partnerstw ze względu na stojące przed nimi wyzwania rozwojowe. Jak wskazują eksperci biorący udział w panelu badawczym, procesy demograficzne oraz inne zjawiska społeczno-gospodarcze będą w dalszym ciągu oddziaływały na samorządy, wymuszając integrowanie usług w ramach szerszych układów funkcjonalnych, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

### 3. Cykliczność instytucjonalizacji

Proces instytucjonalizacji w szerokim rozumieniu jest zjawiskiem cyklicznym. Pomimo że w projekcie CWD Plus bezpośrednie wsparcie ukierunkowane jest na instytucjonalizację na potrzeby wdrożenia instrumentów terytorialnych (z zastrzeżeniem wniosków o przenikaniu się podejść oraz ich nieuniknionym charakterze), to na tym już etapie widoczne jest zaangażowanie się niektórych samorządów w więcej niż jedno partnerstwo. Można zakładać, że wobec zidentyfikowanych trendów, proces ten będzie rozpowszechniał się, a wraz z dostrzeganiem kolejnych potrzeb, samorządy tworzyć będą nowe związki, stowarzyszenia czy zawierać kolejne porozumienia (również te osadzone na gruncie cywilnoprawnym). Oznacza to, że wraz z wdrażaniem strategii, powstawać będą nowe sieci współpracy, w tym międzysektorowe. Procesy, które samorządy realizowały w ramach CWD Plus będą powtarzane i wdrażane w nowych warunkach.

### 4. Złożoność partnerstw jako determinanta współpracy

Nie jest możliwe zaspokojenie wszystkich usług tylko przez jedno, nawet bardzo szerokie partnerstwo. Widoczne to było m.in. podczas negocjowania wyboru projektów strategicznych (etap „nowego otwarcia” w cyklu życia partnerstw), gdzie wraz z dyskusją o wdrożeniu złożonych projektów, konieczna okazywała się rozmowa o priorytetach i wyznaczanie granic



zaangażowania poszczególnych partnerów. Im partnerstwo bardziej złożone (zaangażowanie większej liczby powiatów, rozciągłość geograficzna, wiele gmin), tym wymaga czynnego udzielania się w określaniu i podtrzymywaniu aktywności. To zaś niesie za sobą konieczność nieustannej współpracy – w świetle dotychczasowych obserwacji wydaje się, że duże/liczne partnerstwa mają ograniczoną możliwość zwiększenia dynamiki działań.

### 5. Powiązania funkcjonalne jako czynnik sprzyjający instytucjonalizacji

Partnerstwa budowane w oparciu o faktyczne powiązania funkcjonalne szybko osiągają porozumienie co do lidera partnerstwa i kluczowych celów. Ułatwia to organizację współpracy, ale także przez praktyczny wymiar późniejszych projektów, ułatwia tworzenie strategii, którą popierać będą poszczególni członkowie partnerstwa.

### 6. Niewłaściwe określenie powiązań funkcjonalnych jako trudność

Część partnerstw, dla których czynnikiem inicjującym zawiązanie partnerstwa było podjęcie działań tematycznych, nie tworzyła spójnego obszaru funkcjonalnego. W związku z koniecznością przeformułowania założeń strategicznych lub poszukiwania nowych tematów spajających partnerstwo, poświęcono dużo zasobów na przewyciężenie konsekwencji pierwotnego założenia. Niekiedy takie decyzje wymagały również dodatkowych rozmów z samorządami województw, które nie przewidziały dedykowanego wsparcia dla takich partnerstw. Należy podkreślić, że ich sytuacja jest paradoksalna. Jeśli nie wpisują się w regionalne założenia prowadzenia wsparcia z funduszy europejskich, nie realizują praktycznego celu swego powstania, w związku z czym nie muszą podejmować starań związanych z formalnym wymiarem instytucjonalizacji. Jednak więzi wytworzone podczas procesu strategicznego i dalszej współpracy doprowadzają na etapie przeobrażeń partnerstwa do rozszerzania wymiaru instytucjonalizacji na jej szerokie rozumienie. Istnieje bowiem szansa, że trudność taka przestoczy się w nową jakość partnerskiej współpracy.

### 7. Tendencje konkurencyjne w partnerstwie

Niewłaściwe wskazanie granic partnerstwa, w tym budowanie współpracy pomiędzy kilkoma ośrodkami powiatowymi, może prowadzić do wzmocnienia tendencji konkurencyjnych pomiędzy samorządami. Duży nacisk w takich partnerstwach musi zostać położony na wyłonienie właściwego lidera i dobranie narzędzi formalizacji działań, które pozwolą na sprawne pogodzenie celów silnych ośrodków. Jest to jedna z okoliczności, w których potencjalnie lepiej funkcjonować będą te partnerstwa, w których współpraca zawiązana była wokół określonego tematu lub praktyka współdziałania ma charakter historyczny.

## Wyzwania organizacyjne

### 8. Potencjał urzędów

Jednym z największych wyzwań związanych z organizacją pracy partnerstwa, a co za tym idzie – sprawnością w procesie instytucjonalizacji, jest dostępność kluczowych zasobów: pracy, czasu oraz kompetencji. Niedobór tych zasobów prowadzi do zróżnicowania zaangażowania poszczególnych JST w prace partnerstw, a także stwarza pole do ewentualnych



konfliktów. Ograniczone zasoby mają też kluczowy wpływ na wydłużanie się procesu, ze względu na konieczność nadania wyższego priorytetu zadaniom, które w krótszym czasie przełożą się na konkretne efekty dla mieszkańców lub pozwolą na spełnienie prawnych obowiązków gminy czy powiatu. Inne działania, nawet długookresowo pozwalające na rozwijanie potencjału JST, zostają w takiej sytuacji odłożone w czasie.

### 9. Potencjał wspólnot samorządowych

Kolejnym ważnym czynnikiem uzupełniającym potencjał urzędów są zasoby pozostające w dyspozycji całej wspólnoty samorządowej, rozumianej w sensie ustawowym jako ogół mieszkańców. Jak podkreślają eksperci, istotna jest tu dostępność kapitału i dochody mieszkańców, co przekłada się na możliwości działania poszczególnych partnerów samorządowych. Potencjał ten ma bezpośredni wpływ na współpracę partnerów dzięki zasobom pozostającym w dyspozycji JST oraz pośrednio dzięki takim czynnikom, jak lepszy dostęp do usług na terenie partnerstwa, potencjalnie większa podaż pracowników o wysokich kompetencjach czy wreszcie możliwość współpracy międzysektorowej, która także sprzyja trwałości partnerstw.

### 10. Złożoność partnerstw jako wyzwanie organizacji pracy i współdziałania

Rozległe partnerstwa, w skład których wchodzi wiele JST, mają utrudnione zadania w zakresie instytucjonalizacji zarówno na poziomie formalizacji, jak i budowania długotrwałego potencjału. Liczba partnerów wpływa na wydłużenie procedur wewnętrznych i uzgodnień. Jest też dodatkową trudnością w komunikacji pomiędzy partnerami.

### 11. Organizowanie komunikacji pomiędzy partnerami

Uzgodnienie wspólnego celu działania partnerstwa, założeń i zasad współpracy, czy wreszcie dialog strategiczny i wypracowanie katalogu zadań do realizacji, to zestaw okoliczności, w których konieczna jest dobra komunikacja i dialog pomiędzy partnerami. W pierwszej kolejności oznacza to potrzebę poznania opinii innych partnerów, a następnie poszczególnych punktów widzenia, podjęcie próby pogodzenia niekiedy sprzecznych dążeń. Partnerstwa wypracowały różne scenariusze i wykorzystywały zróżnicowane narzędzia, w zależności od etapu prac. Widoczne jest jednak, że bezpośredni kontakt oraz tworzenie sytuacji, w których poszczególni samorządowcy wchodzili w rolę gospodarzy spotkań (w szczególności w sytuacji, gdy nie byli jednocześnie liderami partnerstwa), ułatwiało wypracowywanie rozwiązań. Bardzo pozytywnie należy np. ocenić model, w którym spotkania odbywają się w kolejnych gminach partnerstwa. Ciekawym rozwiązaniem, które ułatwiało prace, były także „konsultacje na miejscu”, w których liderzy partnerstw brali na siebie odpowiedzialność za przeprowadzenie szybkich uzgodnień z wieloma partnerami, odwiedzając, w krótkim czasie (np. 2 dni), kolejno wszystkich podczas spotkań roboczych.

### 12. Doświadczenie wcześniejszej współpracy

Elementem wspierającym pomyślny przebieg instytucjonalizacji jest doświadczenie wcześniejszej współpracy. Ma ono przynajmniej dwa wymiary: współpracy projektowej oraz



współdziałania sformalizowanego. Samorzędy mające doświadczenie w realizacji złożonych projektów angażujących wiele podmiotów, wchodząc w rolę lidera posiadają już niezbędne kompetencje i wypracowane schematy postępowania. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku tych JST, które wcześniej współdziałały już w ramach porozumień, związków lub stowarzyszeń. Jedną ze ścieżek jest w tym wypadku kooptacja członków (JST z nowego partnerstwa) do istniejących podmiotów. Należy tu zwracać uwagę na kwestie ambicji personalnych lub rozpoznanych wewnątrz partnerstwa obaw dotyczących kontroli nad istniejącymi formami współdziałania, aby uniknąć nieporozumień i ewentualnych konfliktów zagrażających dotychczasowej współpracy.

### 13. Relacje osobiste samorządowców

Istotnym elementem kształtującym spójność partnerstwa i jego sprawność w procesie budowania formalnych instytucji jest porozumienie pomiędzy liderami samorządowymi (działaniem rady partnerstwa). Eksperti wymieniają ten czynnik jako jeden z ważnych elementów przyspieszających pracę partnerstw. Można także zauważyć, że stosowanie praktyk poprawiających komunikację (por. wniosek dotyczący organizowania komunikacji) wykorzystujących włączanie kolejnych samorządowców do współorganizowania tej komunikacji, poprawia również relacje osobiste. Nie bez znaczenia są w tym zakresie również spotkania sieciujące i wizyty studyjne.

## Celowość działania partnerstw

### 14. Zróżnicowanie źródeł zawiązania się partnerstwa

Partnerstwa ukształtowane w ramach CWD mają różnorodną genezę. Te o nastawieniu praktycznym czy systemowym (takie, dla których oczekiwania co do kształtu partnerstwa sformułowane zostały np. przez władze regionu) widzą przede wszystkim wymiar instrumentalny instytucjonalizacji. Sformalizowanie działań akurat w takim układzie JST wynika z możliwości uzyskania środków rozwojowych. Partnerstwa o historycznych źródłach współpracy przede wszystkim skoncentrowane są na rozwijaniu możliwości współdziałania w dotychczasowym układzie. Nie zawsze jednak dostrzegają wszystkie sposoby rozwijania współpracy.

### 15. Diagnoza jako kluczowy czynnik „określenia treści partnerstwa”

Jednym z zasadniczych elementów kształtowania się tożsamości partnerstw był etap diagnostyczny prac nad strategiami. Dla niektórych z partnerów prezentacja danych dotyczących procesów społecznych zachodzących w skali wykraczającej poza pojedynczą JST było impulsem, który zmieniał nastawienie do współtworzenia partnerstwa, co oznaczało także zmianę z orientacji czysto instrumentalnej, na myślenie o instytucjonalizacji w wymiarze funkcjonalnym. Kwestia ta jest jedną z istotnych korzyści płynących z kształtu aktualnego procesu CWD, warto jednak wskazać na stopniowy charakter tego zjawiska, wymagający także gromadzenia zróżnicowanych argumentów przemawiających za współpracą, które trafiają do kolejnych liderów samorządowych.



## 16. Zmienność w czasie

Zarówno cele działania partnerstw, jak i wspomniane nastawienie liderów samorządowych do współdziałania zmieniają się w czasie. Oznacza to także, że nawet jeśli podejście partnerstwa do instytucjonalizacji jest początkowo niechętnie lub ogranicza się do wymiaru instrumentalnego, współpraca w ograniczonym zakresie oraz prowadzony proces doradczy i animacyjny, stopniowo będą zmieniać postawy i prowadzić do podnoszenia stopnia dojrzałości lub budowania nowych zdolności w partnerstwie. Widocznym zjawiskiem jest także zainteresowanie JST udziałem w wielu różnych sieciach współpracy, w tym tych, których instytucjonalizacja przybiera formalny wymiar.

## Formalizacja działań i refleksje systemowe

### 17. Ochrona autonomii samorządów

Samorządy działają w granicach prawa i na podstawie przepisów. Niejasności w tym zakresie powodują natychmiastowe wątpliwości i wydłużanie się działań, w związku z koniecznością ich wyjaśnienia lub poszukiwania odpowiedniej formuły lub zapisu prawnego, umożliwiającego przekonanie liderów samorządowych czy współpracujących z nimi urzędników do przyjęcia określonego rozwiązania. Proces formalizacji współpracy w ramach partnerstwa i konieczność przekazania kontroli nad realizacją określonych zadań jest pewnym naruszeniem autonomii JST. Reakcja i zgoda partnerów na ten proces zależy od poziomu wzajemnego zaufania, jakości komunikacji oraz wcześniejszych doświadczeń współpracy. Oznacza to ostatecznie, że instytucjonalizacja będzie zawsze procesem stosunkowo długim, wymagającym stopniowego osvajania się z poszczególnymi rozwiązaniami, a ważnym elementem usprawniającym jest autorytet doradców/osób wspierających proces. Argumentem wspierającym decyzję o podjęciu próby współdziałania jest także powszechność poszczególnych rozwiązań.

### 18. Dostępność wielu form jako wyzwanie i szansa

Zdaniem ekspertów i samorządowców, dostępne formy prawne instytucjonalizacji wyczerpują aktualne potrzeby. Nawet w przypadkach wyzwań formalnych, gdy współpraca partnerska może napotykać trudności (np. w przypadku zapisów ustawy o odnawialnych źródłach energii, ograniczającej zasięg klastrów energetycznych do terenu jednego powiatu lub 5 gmin), ostatecznie partnerstwa prowadzące aktywny dialog poszukują odpowiednich rozwiązań i właśnie, dla osiągnięcia wspólnego celu, takie znajdują. Dostępne formy współdziałania zaspokajają szeroki zakres ewentualnych potrzeb w zakresie przenoszenia odpowiedzialności za realizację zadań, kontrolowania procesów czy wreszcie umożliwienia realizacji określonych usług na terenie innego samorządu. Daje to duże możliwości wyboru. Oznacza to jednak, że materia prawna związana z procesem instytucjonalizacji, ale także wdrażania rozwiązań przyjętych przez partnerstwa, jest rozległa. Dla części z nich jest to bariera lub duże wyzwania, które ograniczają chęć angażowania się w procesy partnerskie.



### 19. Współpraca gminno-powiatowa jako dopełnienie katalogu zadań publicznych

Pomimo obaw, jakie w procesie instytucjonalizacji wywołuje współpraca łącząca dwa szczeble samorządu terytorialnego (w przypadku przekazywania zadań powiatowych na szczebel gminny), zarówno eksperci, jak i sami samorządowcy dostrzegają jej istotny potencjał związany z możliwością zapewnienia w ramach partnerstwa szerszego (niemal kompletnego) zakresu usług publicznych, przez co możliwe jest kompleksowe zaspokojenie potrzeb mieszkańców.

### 20. Pozycja samorządów wojewódzkich w procesie budowania partnerstw i ich instytucjonalizacji

W części przypadków to samorząd województwa był stroną inicjującą lub przynajmniej zachęcającą do rozpoczęcia współpracy w określonym partnerstwie. Rola władz regionalnych jest w tym przypadku kluczowa, ze względu na odpowiedzialność za kształtowanie polityki rozwoju województwa i decyzji w zakresie dużych inwestycji, w tym liniowych, czy geograficznego rozłożenia usług istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

### 21. Instrumenty terytorialne jako katalizator procesu instytucjonalizacji

Wykorzystanie instrumentów terytorialnych i pomysł, w jaki sposób samorządy regionalne zamierzają je wykorzystywać, jest dla większości partnerstw najważniejszym argumentem za przejściem procesu instytucjonalizacji (w wąskim rozumieniu). Jak pokazuje zgromadzony materiał, jest to zarazem ten czynnik, który pomaga w dalszym integrowaniu partnerstw i rozszerzaniu zakresu współpracy. W wielu przypadkach takie doświadczenie nie nastąpiłoby, gdyby nie przewidziane wsparcie na poziomie regionalnym.





Badania i analizy stanowią integralny element projektu Centrum Wsparcia Doradczego Plus. Poświęcono im odrębne działanie w ramach komponentu projektowego dotyczącego sieciowania i gromadzenia wiedzy. Prace te mają charakter ciągły, a ich wybrane elementy podsumowywane są w opracowaniach tematycznych oraz w bazie wiedzy na stronie [www.cwd.info.pl](http://www.cwd.info.pl)

Badania skoncentrowane są wokół trzech zasadniczych wątków:

- przebiegu wdrażania projektu CWD Plus wraz z towarzyszącymi mu wyzwaniami organizacyjnymi (w tym współpracy na linii eksperci–przedstawiciele środowisk samorządowych);
- praktyki budowania i organizacji pracy w partnerstwach samorządowych biorących udział w projekcie;
- określenia pozycji i wpływu uwarunkowań systemowych na możliwości budowania trwałej współpracy partnerskiej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

W praktycznym wymiarze ma to wpływ na dobór osób uczestniczących w wywiadach pogłębionych, konstrukcji baz danych, w których gromadzone są informacje ze źródeł statystycznych, a następnie dobór tematów podejmowanych w analizowaniu materiału. W zakres analizowanych materiałów wchodzi źródła z danych zastanych oraz materiał z badań terenowych.

Od kwietnia 2022 roku prowadzone są prace nad zbieraniem danych zastanych:

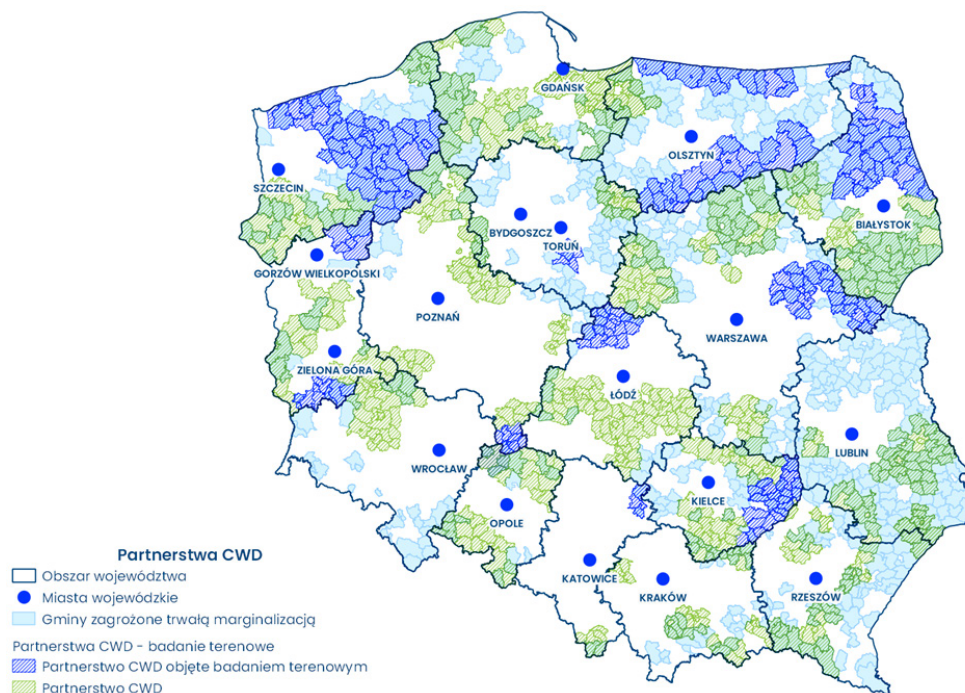
- dokumentów i raportów opracowanych w pilotażu CWD;
- danych statystycznych gromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny w Banku Danych Lokalnych, dotyczących gmin tworzących partnerstwa wspierane w CWD;
- literatury naukowej oraz raportów dotyczących problematyki rozwoju regionalnego;
- aktów prawnych i dokumentów strategicznych związanych z polityką rozwoju i wdrażaniem funduszy europejskich na szczeblu krajowym oraz regionalnym.

Od maja 2022 r. przystąpiono do badań terenowych, obejmujących wywiady indywidualne oraz diady (wywiady, w których uczestniczy dwoje informatorów) z osobami reprezentującymi środowiska samorządowe (lokalni liderzy i liderki oraz osoby pracujące w administracji samorządowej) oraz ekspertami i ekspertkami (w tym osobami pracującymi z partnerstwami samorządowymi biorącymi udział w projekcie CWD Plus, reprezentującymi Związek Miast Polskich oraz Fundację Fundusz Współpracy).

Wywiady prowadzone były przy użyciu metodologii *wywiadu rozumiejącego* wypracowanej przez Jeana-Clauda Kauffmana<sup>6</sup>, co umieszcza terenową część prac w tradycji socjologii rozumiejącej. Oznacza to, że punktem wyjścia do zrozumienia praktycznych działań osób zaangażowanych w procesy społeczne towarzyszące projektowi jest perspektywa jednostki jako współtwórcy określonych zjawisk (uczestnictwo oznacza tu właśnie współtworzenie). Podczas wywiadów poruszane są m.in. następujące zagadnienia:

<sup>6</sup> Por. Kauffman, Jean-Claude, Wywiad rozumiejący Oficyna Naukowa, Warszawa 2010, tłum. Alicja Kapciak

**Rysunek 6.** Partnerstwa CWD Plus, w których realizowano badania terenowe



**Źródło:** Opracowanie własne

- relacje wewnątrz partnerstwa;
- relacje z realizatorami projektu (w tym identyfikowanie potrzeb samorządowych);
- relacje z innymi interesariuszami procesów rozwojowych;
- praktyki stosowane przez samorządowców i urzędników w kształtowaniu i podtrzymywaniu relacji z innymi podmiotami;
- istotne elementy zewnętrzne (prawne, finansowe, organizacyjne) wpływające na funkcjonowanie partnerstw.

Wykorzystywano także technikę obserwacji uczestniczącej, w szczególności w odniesieniu do wydarzeń projektowych, podczas których dochodzi do interakcji pomiędzy różnymi interesariuszami CWD Plus. Wyjazdom do partnerstw, podczas których realizowane były wywiady, towarzyszy spacer etnograficzny po miejscowościach.

W toku prac wykorzystano także inne metody etnograficzne, w tym rozszerzenie obserwacji uczestniczącej o towarzyszenie pracownikom samorządowym w negocjacjach i roboczych spotkaniach, podczas których ustalano zakres projektów strategicznych. Badacz towarzyszący zespołowi lidera partnerstwa odwiedzał jednego dnia kilka samorządów, uczestnicząc w rozmowach dotyczących podziału obowiązków w projekcie, doprecyzowywaniu potrzeb i możliwym rozszerzaniu działań projektowych.

Poniższa mapa wskazuje wszystkie partnerstwa, które objęto badaniami terenowymi w okresie maj–listopad 2022 r.

Raport dotyczący instytucjonalizacji partnerstw oparty jest na trzech zasadniczych źródłach.



- Dokumenty wypracowane w toku projektu, obejmujące sprawozdania i raporty ekspertów współpracujących z partnerstwami, a także plany prac partnerstw. Materiał ten posłużył do identyfikacji preferowanych form instytucjonalizacji, trudności organizacyjnych i wyzwań strukturalnych (w tym wynikających z charakteru wyzwań rozwojowych obecnych na terytoriach partnerstw) oraz prawnych.
- Materiał z wywiadów obejmujących relacje informatorek i informatorów dotyczące praktyki zakładania partnerstwa, układania relacji pomiędzy samorządami, wyboru optymalnych narzędzi pracy, a wreszcie opinii o wyzwaniach, jakie skłaniają partnerstwa do wyboru określonych scenariuszy formalizacji współpracy.
- Wnioski z panelu eksperckiego, który stanowił uzupełniające źródło danych. Prowadzony był on dwustopniowo. W pierwszej kolejności eksperci Związku Miast Polskich i Fundacji Fundusz Współpracy zostali poproszeni o udział w internetowym panelu eksperckim, który obejmował pytania dotyczące instytucjonalizacji w szerokim i wąskim rozumieniu, a także prośbę o formułowanie rekomendacji w zakresie dalszego wsparcia budowania potencjału instytucjonalnego partnerstw. Drugim etapem był zogniskowany wywiad grupowy z ekspertami ZMP bezpośrednio współpracującymi z partnerstwami samorządowymi, w ramach którego przeprowadzono dyskusję o zasadniczych wyzwaniach dotyczących procesu formalizacji współpracy samorządowej oraz rozwoju instytucjonalnego partnerstw, które pozwoliły na analizę materiału zebranego pozostałymi metodami w kontekście najaktualniejszych opinii zbieranych w partnerstwach w ostatnich tygodniach 2022 roku.





### Procesy tworzenia dostępnych form współpracy instytucjonalnej

<b>Rysunek 1.</b> Proces tworzenia Porozumienia wraz z podmiotami w nim uczestniczącymi	8
<b>Rysunek 2.</b> Proces tworzenia Stowarzyszenia wraz z podmiotami w nim uczestniczącymi	9
<b>Rysunek 3.</b> Proces tworzenia Związku wraz z podmiotami w nim uczestniczącymi	10

### Mapy

<b>Rysunek 4.</b> Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus, w których zakończono instytucjonalizację do końca 2022 roku	13
<b>Rysunek 5.</b> Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus w podziale na przyjęty typ zakładanej lub przeprowadzonej instytucjonalizacji	14
<b>Rysunek 6.</b> Partnerstwa CWD Plus, w których realizowano badania terenowe	49

### Wykresy

<b>Wykres 1.</b> Instytucjonalizacja w ramach projektu CWD Plus w ujęciu międzygminnym (horyzontalnym)	15
<b>Wykres 2.</b> Formy instytucjonalizacji partnerstw w ujęciu gminno-powiatowym (wertykalnym)	15
<b>Wykres 3.</b> Udział gmin i powiatów w poszczególnych formach instytucjonalizacji	16
<b>Wykres 4.</b> Gminy w partnerstwach wielopowiatowych w projekcie CWD Plus	18
<b>Wykres 5.</b> Zasięg powiatowy partnerstw CWD Plus	19
<b>Wykres 6.</b> Formy instytucjonalizacji, a liczba JST w partnerstwach CWD Plus	20
<b>Wykres 7.</b> JST ujęte w OSI krajowych, jako % JST w partnerstwach pilotażu CWD	22
<b>Wykres 8.</b> JST ujęte w OSI krajowych, jako % JST w partnerstwach, które dołączyły do CWD Plus	23
<b>Wykres 9.</b> Udział JST objętych OSI krajowymi w partnerstwie, a wybierane formy instytucjonalizacji	25
<b>Wykres 10.</b> Odsetek gmin zagrożonych trwałą marginalizacją (OSI krajowe) w ogólnej liczbie gmin objętych wsparciem w CWD Plus, w podziale na województwa	26
<b>Wykres 11.</b> Odsetek miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze (OSI krajowe) objętych wsparciem w CWD Plus, w ogólnej liczbie takich miast w województwach	26



Centrum Wsparcia Doradczego (CWD) jest projektem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Inicjatywę współtworzą Fundacja Fundusz Współpracy i Związek Miast Polskich, które zapewniają samorządom wsparcie doradcze: projektowe i strategiczne.

#### Partnerzy projektu CWD

**Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej** instytucja odpowiedzialna za wdrażanie polityki rozwoju w Polsce oraz zarządzanie systemem wdrażania Funduszy Europejskich. Inicjator projektu Centrum Wsparcia Doradczego.



**Fundacja Fundusz Współpracy** od 30 lat wspiera obszary istotne dla rozwoju i wzmocnienia kapitału społecznego w Polsce. Lider projektu Centrum Wsparcia Doradczego. Odpowiada za doradztwo projektowe dla partnerstw kontynuujących uczestnictwo w projekcie oraz analizy i badania, tworzenie bazy wiedzy, działania sieciujące na poziomie regionalnym i działania komunikacyjne.



**Związek Miast Polskich** to najstarsza polska organizacja samorządowa wspierająca miasta w działaniach na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego oraz upowszechniająca dobre praktyki zarządzania samorządowymi wspólnotami mieszkańców. Partner projektu Centrum Wsparcia Doradczego. Prowadzi doradztwo strategiczno-projektowe służące przygotowaniu strategii rozwoju partnerstw, które dołączyły w drugiej edycji projektu. Odpowiada również za działania sieciujące na poziomie krajowym. Partner projektu Centrum Wsparcia Doradczego.



*Projekt jest współfinansowany w 85% przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 oraz w 15% z budżetu państwa.*



Rzeczpospolita  
Polska



Ministerstwo Funduszy  
i Polityki Regionalnej

Unia Europejska  
Fundusz Spójności



FUNDACJA  
FUNDUSZ  
WSPÓŁPRACY



ZWIĄZEK  
MIAST  
POLSKICH